



Evaluering av investeringsregimet i Oslo kommune

Utarbeidet for Oslo kommune – Byrådsavdeling for finans

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om Atkins Norge

Atkins Norge er en del av SNC-Lavalin-konsernet, med 60 000 ansatte i 50 land er vi et av verdens største og mest respekterte selskaper innen ledelse av komplekse prosjekter og programmer og engineering. Atkins Norge er ca. 100 medarbeidere og har siden 1987 bistått norske oppdragsgivere i å lykkes med noen av landets største og mest komplekse prosjekter.

Atkins Norge er et av Norges ledende konsulentselskaper innen rådgivning, beslutningsstøtte, ledelse og styring av prosjekter. Vår kjernekompetanse er prosjektarbeid.

Evaluering av investeringsregimet i Oslo kommune /nummer 2021-37

© Oslo Economics, 2. juli 2021

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Managing Partner

rsa@osloeconomics.no, tlf. +47 996 28 812

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	6
1.1 Mandat for evalueringen	6
1.2 Oslo kommunes investeringsregime	6
1.3 Etableringen av Oslobygg KF	8
1.4 Evalueringens oppbygning	8
1.5 Vurderingsopplegg	8
1.6 Informasjonskilder	9
2. Investeringsregimets resultater	14
2.1 Innledning	14
2.2 Generelle vurderinger av investeringsregimet	15
2.3 Prosjektinitierings-, KVVU- og KS1-fasenes bidrag til gode resultater	16
2.4 Forprosjekt-, KS2- og gjennomføringsfasenes bidrag til gode resultater	17
3. Investeringsregimets metodikk	22
3.1 Innledning	22
3.2 Metodikkens relevans/ hensiktsmessighet	23
3.3 Beskrivelse av metodikken	30
3.4 Etterlevelse av metodikken	36
4. Investeringsregimets organisering	38
4.1 Innledning	38
4.2 Bestiller-utførermodellen	39
4.3 Organiseringens relevans	40
4.4 Etterlevelse av organiseringen	42
5. Kompetanse og ressurser	44
5.1 Innledning	44
5.2 Kompetanse	45
5.3 Ressurser	50
6. Samlede vurderinger og anbefalinger	52
6.1 Resultater fra evalueringen	52
6.2 Suksessfaktorer for investeringsregimet	54
6.3 Forbedringspunkter og våre anbefalinger	54
7. Referanser	58
Vedlegg A Intervjuguide	59
Vedlegg B Spørreundersøkelse	62

Sammendrag og konklusjoner

I denne evalueringen finner Oslo Economics og Atkins at investeringsregimet i Oslo kommune oppfyller formålet sitt i middels til stor grad. Investeringsregimet har gitt bedre kontroll over investeringene, bedre beslutningsgrunnlag for byrådet og økt strømlinjeforming av prosessene. Det er imidlertid noen viktige utfordringer ved regimet, særlig ved hvordan prosjektene initieres og ved at alternativer ikke i tilstrekkelig grad blir vurdert. I enkelte prosjekter er det utfordringer i gjennomføringsfasen. Det er også forbedringspunkter ved oppfølgingen etter at prosjektene er ferdigstilt.

Oslo Economics og Aktins har gjennomført evalueringen på oppdrag fra Byrådsavdeling for finans i Oslo kommune. Vi vurderer at investeringsregimet langt på vei er en suksess for kommunen, og det er noen faktorer som særlig bidrar til denne suksessen:

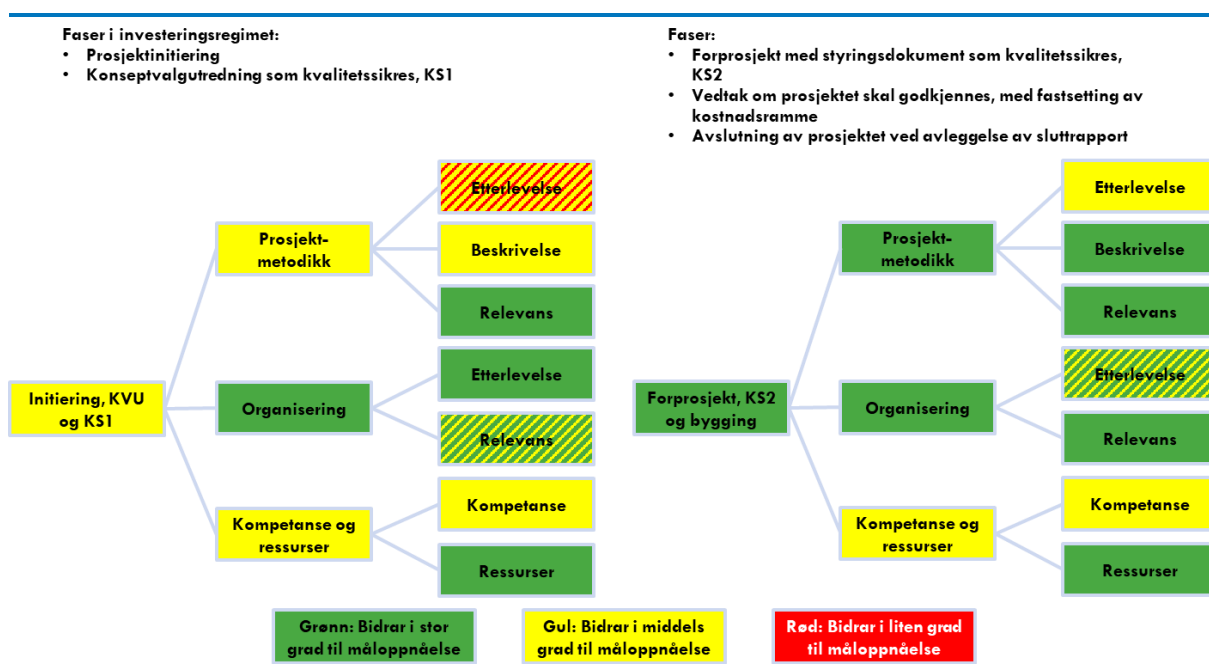
- Alle prosjektene har en systematisk gjennomgang av behov tidlig i prosessen, noe som gir et godt grunnlag for videre planlegging.
- Ekstern kvalitetssikring, særlig KS2, bidrar til at de som utreder har fokus på kvaliteten i beslutningsgrunnlagene.
- Investeringsregimet følger beste praksis, og har et omfattende veiledningsmateriale, som gir profesjonalitet og strømlinjeforming av investeringsprosessene.
- Ansvarsdelingen i bestiller-utførermodellen er tydelig, og utførersiden er profesjonell.

Vi har vurdert hvor godt ulike faktorer bidrar til at investeringsregimet oppnår formålene sine, som er:

- a) å sikre gode og kostnadseffektive beslutningsprosesser for kommunens investeringer
- b) å sikre et tilstrekkelig beslutningsunderlag for kommunens investeringer
- c) å tydeliggjøre krav til beslutningsprosessen og beslutningsunderlaget for kommunens investeringer

Våre hovedfunn er oppsummert i en trafikklysmoell i Figur 1.

Figur 1: Vår samlede vurdering av hvordan ulike faktorer bidrar til at investeringsregimet i Oslo kommune når formålene sine



Kilde: Oslo Economics og Atkins

Som figuren viser, er det noe større utfordringer i de første fasene, fra prosjektinitiering til KS1, enn i de siste fasene, fra forprosjekt til ferdigstillelse. Samlet sett gir likevel investeringsregimet de ønskede resultatene i middels til stor grad.

Hovedutfordringen i de tidlige fasene gjelder etterlevelsen av prosjektmetodikken. KVVU-ene blir avgrenset for mye i prosjektinitieringsfasen, ved at de er for spesifikke (fokuserer på løsning, ikke behov), og avgrenser handlingsrommet både i alternativanalyse og forprosjekt. Dette bidrar til at alternativanalysene ofte ender opp med for få alternativer. Dessuten går ikke KVVU-ene langt nok i å søke etter alternative konsepter, kvaliteten på kostnadsestimatene i KVVU-ene er ofte for dårlig og det er sjelden det gjennomføres alternativanalyser som gir et forventningsrett bilde på alternativenes lønnsomhet (nytte-kostnadsanalyser).

Selv om disse utfordringene i størst grad skyldes etterlevelse, har det også sammenheng med at beskrivelse av metodikken ikke er tydelig nok, og en fragmentert bestillerside der mange bestillere gjennomfører prosjekter så sjelden at de ikke greier å bygge tilstrekkelig kompetanse om hvordan KVVU-er bør utarbeides.

Det er utfordringer med etterlevelsen av prosjektmetodikken ved avslutning av prosjekter fordi det er for lite oppmerksomhet omkring sluttrapportering. Videre er involveringen av operativ bestiller for svak i flere prosjekter, og det er utfordringer ved bestillerkompetansen hos flere operative bestillere.

Evalueringen har resultert i en rekke anbefalinger som er utdypet i kapittel 6. Vi anbefaler at Oslo kommune prioriterer å gripe tak i de utfordringene i investeringsprosessene som i størst grad hindrer at kommunen får så gode resultater som man kunne ha fått. Vi vurderer at de viktigste forbedringspunktene er:

- Tidligere initiering av KVVU-ene, og at KVVU-ene får mer overordnet avgrensning og kan inneholde flere alternativer.
- Bedre alternativanalyser i KVVU-ene, der alle relevante alternativer vurderes i likeartede nytte-kostnadsanalyser/lønnsomhetsanalyser.
- Bedre erfaringsgrunnlag for kostnadsestimater, og mer grundig avklaring av kostnader knyttet til tomt og regulering.
- Tettere oppfølging fra byrådsavdelingene, både Byrådsavdeling for finans (som eier og forvalter regimet), overordnet bestiller, og overordnet utfører.
- Kontinuerlig forbedring av kompetansen om investeringsregimet, men spesielt økt bestillerkompetanse og KVVU-kompetanse.
- Regelmessig oppdatering av maler og veiledere.
- Tilstrekkelig tid til de ulike fasene.
- Mer fokus på de mest risikofylte og mest komplekse prosjektene.
- Økt kompetanse om og samhandling mot reguleringsprosessen.
- Bedre strategi for å håndtere kostnadsøkninger i gjennomføringsfasen.
- Systematisk oppfølging av gevinster og læring av prosjekter i etterkant.

Det er spesielt viktig å legge bedre til rette for at overordnede og operative bestillere kan gjennomføre bedre prosesser, ved at disse styrker sin kompetanse og sine ressurser. I tillegg mener vi at Byrådsavdeling for finans som eier av investeringsregimet bør følge opp ordningen tettere enn i dag.

1. Innledning

1.1 Mandat for evalueringen

Evalueringen av Oslo kommunes investeringsregime er gjennomført av Atkins Norge og Oslo Economics på vegne av Oslo kommunes byrådsavdeling for finans. Formålet med oppdraget er å evaluere hvordan instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter har fungert i praksis, og om den oppfyller formålet. Evalueringen skal munne ut i eventuelle forbedringsforslag til regimet, og den skal tjene som grunnlag når Oslobygg KF og kommunens bestillere av formålsbygg vurderer fremtidig organisering og arbeidsprosesser.

1.2 Oslo kommunes investeringsregime

I 2009 ble prosjektet «Gode investeringsprosesser i Oslo kommune» iverksatt av Byrådsavdeling for finans. Formålet med prosjektet var å sikre gode prosesser og styringsgrunnlag i investeringer, gjennom en helhetlig prosjektmetodikk og en definert beslutningsprosess. I dag blir prosjektet kalt investeringsregimet, og formålet med regimet er å sikre gode og kostnadseffektive beslutningsprosesser, et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og tydeliggjorte krav til beslutningsprosessen og beslutningsunderlaget, for kommunens investeringer. Gjeldende instruks ble oppdatert og vedtatt i 2014, men siden 2011 har betydelige deler av veiledningsmaterialet og malverket i investeringsregimet vært uendret.

I perioden 2021–2024 er det planlagt investeringer i varige driftsmidler for rundt 30 milliarder kroner. Dette gjør det særlig viktig at kommunen velger riktige investeringer, og at prosjektorganisasjonen, herunder bestillersiden, har kontroll på utviklingen i prosjektenes kostnadsestimer. Kommunen ønsker å styrke den økonomiske kontrollen i investeringsprosjekter fra tidligfase til gjennomføring og avslutning av prosjektene for å sikre god måloppnåelse i investeringsprosjekter. I den anledning skal en arbeidsgruppe under ledelse av Byrådsavdeling for finans utarbeide et forslag til revidert instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter (videre kalt Instruksen).

1.2.1 Formålet med investeringsregimet

Jf. byråds sak 1038/14 er formålet for *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter* som følger:

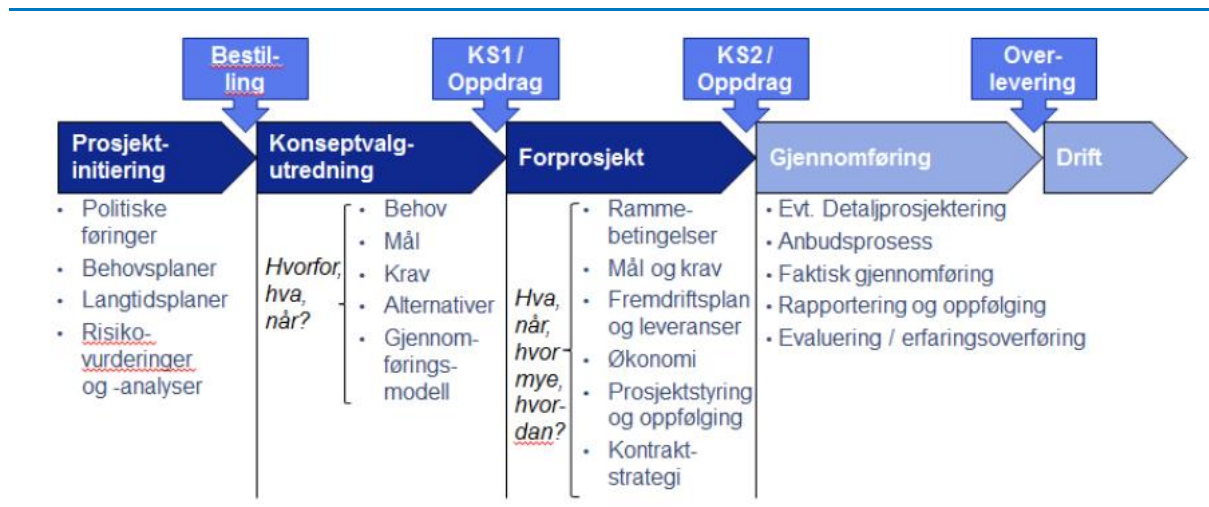
- å sikre gode og kostnadseffektive beslutningsprosesser for kommunens investeringer
- å sikre et tilstrekkelig beslutningsunderlag for kommunens investeringer
- å tydeliggjøre krav til beslutningsprosessen og beslutningsunderlaget for kommunens investeringer

Prosjektmetodikken i investeringsregimet skal sikre at det er den riktige løsningen som blir valgt for å dekke kommunens behov.

1.2.2 Investeringsprosessens ulike faser

Beslutningsprosessen for investeringer foregår i fem faser, som vist i Figur 1-1

Figur 1-1: Oversikt over fasene i investeringsregimet



De fem fasene er dermed:

- Prosjektinitieringsfasen, som ender i en bestilling av KVV
- KVV-fasen, med konseptvalgutredning som kvalitetssikres i KS1
- Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres i KS2
- Gjennomføringsfasen starter med et vedtak om prosjektet, med fastsetting av kostnadsramme
- Driftsfasen starter når prosjektet avsluttes og overleveres til bruker. Fasen avsluttes med avleggelse av sluttrapport

Investeringsregimet inneholder krav til hva som skal dokumenteres i hver av fasene, og hvem som har ansvaret for de enkelte oppgavene.

1.2.3 Roller og ansvarsområder

Rollene i investeringsregimet er inndelt i bestiller-utførermodeellen. Hver rolle har sine ansvarsområder som er oppsummert i byrådsak 1038/14 er begrunnelsen for Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter.

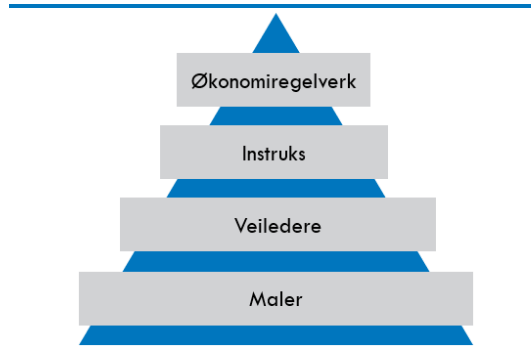
Bestillersiden har ansvar for å definere det overordnede behovet som skal dekkes gjennom investeringen. Overordnet bestiller er den byrådsavdelingen som har ansvar for den Operative bestilleren. Operativ bestiller er den virksomheten som har ansvar for å dekke behovet som er identifisert, det vil si etat eller bydel. Blant flere ansvarsområder skal Overordnet bestiller gi operativ bestiller et oppdrag om å gjennomføre – samt gir føringer for en KVV. Overordnet bestiller er også ansvarlig for at det gjennomføres en KS1 av KVV-en der ekstern kvalitetssikring kreves. Blant flere ansvarsområder har Operativ bestiller på sin side ansvar for å utarbeide KVV og anbefaler konsept, samt bestiller gjennomføring av forprosjekt med styringsdokument etter oppdrag fra Overordnet bestiller.

Overordnet utfører er byrådsavdelingen som har ansvaret for den utførende virksomheten. Operativ utfører er den virksomheten som skal ha ansvaret for gjennomføring. Blant flere ansvarsområder skal Overordnet utfører avtale og følge opp forprosjektfasen overfor Operativ utfører gjennom virksomhetsstyringen. Overordnet utfører deltar også i usikkerhetsanalysen i KVV og forprosjekt ved investeringer hvor P50 er 200 millioner kroner inkl. mva. eller mer, og i prosjekter der risikovurdering indikerer at det er nødvendig. Operativ utfører på sin side bistår etter anmodning fra Operativ bestiller med KVV for det som gjelder alternativutredning, gjennomføringsmodell og kostnadsestimater. Videre er ansvarsområdet å gjennomføre forprosjekt, utarbeide styringsdokument og utarbeide sluttrapport for prosjektet.

1.2.4 Veiledere og maler

Veiledningsmaterialet i Oslo kommune er strukturert i et dokumenthierarki, jf. Figur 1-2.

Figur 1-2: Dokumenthierarkiet i investeringsregimet



Kilde: Oslo Economics og Atkins

Investeringsregimet er forankret i Årlig økonomiregelverk med instruks for investeringer. Regimet er beskrevet i Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosesser i Oslo kommune (Byrådsak 1038/14). Dette er instruksen for investeringsprosessen som er besluttet i byrådet i Oslo som oppsummerer krav og føringer for prosessen. Roller- og ansvarsområder for prosessen er også definert i denne instruksen. Videre følger det egne veiledere for konseptvalgfase og forprosjektfasen. For hver av veilederne følger det vedlegg med særegne veiledere for enkelte deler av de to fasene, veiledere for aktiviteter som går på tvers av de to fasene og maler. I det følgende vil vi gå gjennom de ulike malene og veilederne som er utarbeidet for konseptfasen og forprosjektfasen. Enkelte maler og vedlegg er felles for begge fasene, og er dermed listet opp for begge fasene.

Veiledere og maler i konseptvalgfase

Det er utarbeidet en egen veileder for konseptvalgfase: *Konseptvalgutredning i Oslo kommune – krav og veiledning*. Følgende vedlegg følger med veilederen:

- Vedlegg 1 Forslag til fremdriftsplan
- Vedlegg 2 Involvering av PBE i KVV fasen
- Vedlegg 3 Veileder i følgekostnader – IKT
- Vedlegg 4 Konseptvalgutredning for små prosjekter
- Vedlegg 5 Ekstern kvalitetssikring: Prosessene for KS1 og KS2
- Vedlegg 6 Definisjonskatalog
- Vedlegg 7 Forhold til offentlighet
- Vedlegg 8 Mal for oppdrag til operativ bestiller
- Vedlegg 9 Mal for bestilling til operativ utfører
- Vedlegg 10 Mal for konseptvalgutredning
- Vedlegg 11 Mal for konseptvalgutredning for små prosjekter
- Vedlegg 12 Estimeringsveileder

- Felles vedlegg for KVV veilederen og veilederen for styringsdokument

Veiledere og maler i forprosjektfasen:

Det er utarbeidet en egen veileder for forprosjektfasen: *Forprosjektfasen - Krav og veiledning til utforming av styringsdokument*. Følgende vedlegg følger med veilederen.

- Vedlegg 1 Forslag til fremdriftsplan
- Vedlegg 2 Styringsdokument for små prosjekter
- Vedlegg 4 Mal for oppdrag til operativ bestiller om gjennomføring av forprosjektfasen
- Vedlegg 5 Mal for bestilling til operativ utfører om gjennomføring av forprosjektfasen
- Vedlegg 6 Mal for styringsdokument
- Vedlegg 7 Mal for styringsdokument for små prosjekter

1.3 Etableringen av Oslobygg KF

Oslobygg KF er et nytt eiendomsforetak som er under etablering. Oslo kommune skal slå sammen Omsorgsbygg, Undervisningsbygg, Kultur- og idrettsbygg samt Boligbyggs utbyggingsvirksomhet. Det nye foretaket vil etter planen være operativt 1. september 2021. Oslobygg KF vil formelt ligge under byråd for næring og eierskap. (Oslo kommune, 2021).

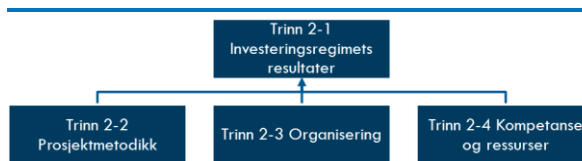
Oslobygg blir en av landets største byggherre og eiendomsaktør med rundt 5-600 ansatte og ca. 2,7 millioner kvadratmeter eiendom. Foretakets oppgave vil være å eie, bygge og forvalte kommunens samfunnsbygg som barnehager, skoler, omsorgsboliger, sykehjem, kulturbygg, idrettsanlegg, brannstasjoner og nasjonalanlegg.

I evalueringen vurderer vi om etableringen av Oslobygg KF har betydning for organiseringen av investeringsregimet. På den ene siden kan et sterkere utførersledd redusere kravene til bestillerfunksjonen, fordi Oslobygg KF i større grad kan sikre resultatene i sine prosjekter, men på den andre siden kan det oppstå ubalanse i styrkeforholdet mellom bestiller og utfører, slik at bestiller får redusert mulighet til å drive strategisk eiendomsforvaltning av egen virksomhet.

1.4 Evalueringens oppbygning

Vi har gjennomført evalueringen i fire deler. Som grunnlag for å se hvor stort behovet er for endring av regimet, har vi vurdert resultatene av investeringsregimet generelt. Videre har vi vurdert prosjektmetodikken, organiseringen, kompetansen og ressursene i investeringsregimet. Av Figur 1-3 ser vi at investeringsregimets resultater avhenger av de tre andre delene vi vurderer.

Figur 1-3: Sammenheng mellom delene i evalueringen



Kilde: Oslo Economics og Atkins Norge

Denne tilnærmingen har gjort at vi har kunnet vurdere om prosjektmetodikk, organisering og kompetanse/ressurser bidrar til at investeringsregimet oppfyller formålet sitt, eller om det hindrer måloppnåelse. Vi besvarer evalueringsspørsmålene i denne rapporten, og evaluerer delene som følger:

Prosjektmetodikk

- Etterlevelse
- Beskrivelse
- Relevans

Organisering

- Etterlevelse
- Beskrivelse
- Relevans

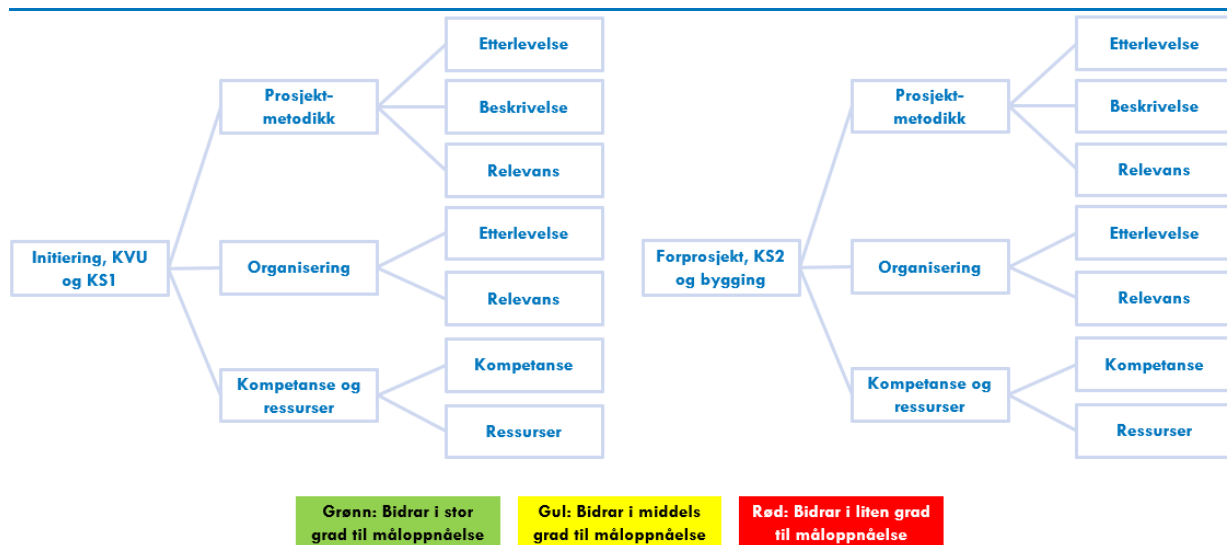
Kompetanse og ressurser

- Kompetanse
- Ressurser

1.5 Vurderingsopplegg

For å vurdere hvilke forhold ved investeringsregimet som bidrar eller hindrer at investeringsregimet oppnår formålene sine, jf. kapittel 1.2.1, besvarer vi våre evalueringsspørsmål og benytter en såkalt trafikklysmode, som vist i Figur 1-4.

Figur 1-4: Trafikklysmodellen, illustrasjon



Kilde: Oslo Economics og Atkins Norge

Med bakgrunn i dette har vi valgt å dele trafikklysmodellen i to, da vi vurderer at det er ulike karakteristikk ved de fire kriteriene som evalueres for henholdsvis fasene initiering, KVV og KS1 på den ene siden, og fasene forprosjekt, KS2 og bygging på den andre siden.

Trafikklysmodellen bidrar til å synliggjøre i hvilken grad de ulike evalueringskriteriene bidrar til måloppnåelse. For å evaluere den totale måloppnåelsen beveger man seg fra høyre til venstre. Dette innebærer at måloppnåelsen knyttet til for eksempel prosjektmetodikken vurderes med bakgrunn i måloppnåelsen knyttet til etterlevelsen, beskrivelsen og relevansen av denne.

Dersom et evalueringskriterium vurderes å bidra til måloppnåelse i liten grad, markeres det med fargen rød. Dersom det vurderes å bidra i middels grad, markeres det i gult, mens hvis det vurderes å bidra i stor grad, markeres det i grønt. Vurderingen avhenger av svarene på evaluerings spørsmålene knyttet til hvert forhold.

I oppsummeringen av rapporten illustrerer vi hvordan de ulike evalueringskriteriene er kilde til måloppnåelsen ved investeringsregimet. Prinsippet er det vil være størst behov for å gjøre endringer i boksene som farges i rødt.

1.6 Informasjonskilder

Vi har benyttet ulike metoder for datainnsamling for å sikre bredde og validitet i vurderingene av de ulike evalueringskriteriene:

- Dokumentstudier
 - Gjennomgang av prosjektdokumenter
 - Gjennomgang av dokumentene som omfattes av regimet
 - Øvrige dokumenter
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Workshop

Samlet sett har informasjonsinnhenting gitt grunnlag for å evaluere investeringsregimets resultater, prosjektmetodikk, organisering, kompetanse og ressurser.

1.6.1 Dokumentstudier

Gjennomgang av prosjektdokumenter

Formålet med gjennomgangen av prosjektdokumenter har vært å innhente informasjon som tilrettelegger for å kunne gjøre en vurdering av styringen av utvalgte 10 prosjekter med hensyn til kostnad, omfang og fremdrift, samt en vurdering av etterlevelsen av metodikken.

Prosjektene ble valgt ut etter kriterier satt av oss. Byrådsavdelingene har gitt innspill til prosjekter som tilfredstilte kriteriene, så har vi gjort endelig valg. Vi ønsket å dekke ulike typer investeringer, og at prosjektene hadde vært gjennom hele prosessen, men sistnevnte var vanskelig å få til i noen av sektorene.

En oversikt over prosjektene vi har gjennomgått og en overordnet beskrivelse av disse er i Tabell 1-1.

Tabell 1-1: Prosjekter som er gjennomgått

Prosjekt	Overordnet bestiller	Tidsrom	Beskrivelse
Årvoll Omsorg+	HEI	2009-2019	Omsorg+ boligene er bolig for eldre som ikke har behov for sykehjemsplass, men som har utfordringer med å klare seg selv i egen bolig. Prosjektet er et nybyggprosjekt med 80 leiligheter til eldre over 67 år.
Slemdal skole	OVK	2014-2020	Rehabilitering av eksisterende bygningsmasse og utvide funksjonsarealet til en fullverdig 4 parallell barneskole fra 1-7 trinn for 728 elever.
Vestli skole	OVK	2013-2020	Rivning av eksisterende bygningsmasse på Vestli skole, oppføring av ny B4 skole iht. «Bygg for læring» og standard arealprogram for 1-7 skole, en spesialavdeling for 12 elever, flerbrukshall, KUDs standardhall med spilleflate 25*45 inklusive tribune plass for 200 personer, møterom, kiosk, 3 garderoberom og danserom på 90 m2.
Prinsens gate	MOS	2014-2017 (restprosjekt til 2019)	Etablering av en ren trikkegate med toveis trikke trasé i Prinsens gate (mellom Strandgaten og Nedre Vollgate), mens det i Tollbugaten skal legges opp til toveis busstrafikk. Trikke traséen i Prinsens gate skal kobles på trikke traséen fra Dronning Eufemias gate (Bjørвика).
Fornebubanen	MOS	2011-2027	T-banestrekning fra Majorstuen til Fornebu.
Ny vannforsyning	MOS	2010-2028	Fullgod reservevannforsyning med bakgrunn i at Oslos vannforsyning er sårbar fordi nesten alle Oslos innbyggere er avhengige av kun én vannkilde og ett vannbehandlingsanlegg. Mattilsynet har pålagt Oslo kommune å etablere en fullgod reservevannforsyning innen 01.01.2028.
Jordal Amfi	MOS/KIF	2016-2020	I forbindelse med utforming av søknad om OL 2022 ble mulighetene for å bruke Jordal Amfi som ishockeyhall vurdert. Planleggingen av hallen i forbindelse med OL 2022 la til grunn de kravene som ble stilt til hallen som OL-arena basert på retningslinjer fra den Internasjonale olympiske komite (IOC). Jordal Amfi skulle fungere som hjemmearena for Vålerenga Ishockey etter avvikling av OL. Etter at søknadsprosessen for OL 2022 ble avviklet ble arbeidet med etablering av enkelte av de arenaene som var aktuelle i et eventuelt OL, videreført.
Ullern flerbrukshall	KIF	2018-2020	Ny flerbrukshall for Ullern IF, en stor klubb med mange idretter med et stort antall aktive utøvere innen fotball, bandy, håndball og basket.
Hovseter-hjemmet	HEI	2012-2017	Prosjektet innebærer rivning av eksisterende bygningsmasse, samt bygging av nytt sykehjem med 163 sykehjemsplasser.
Grorudhuset	HEI	2012-2019	Prosjektet innebar rehabilitering av Omsorg+ Grorudhuset; rehabilitering av en høyblokk, rivning og oppbygging av mellomblokk og lavblokk og opparbeiding av uteområde og parkeringsplasser.

Kilde: Prosjektdokumenter mottatt av byrådsavdelingene i Oslo kommune

Vi har kartlagt en rekke variabler for hvert prosjekt med utgangspunkt i prosjektdokumentene:

- Overordnet bestiller (byrådsavdeling)
- Operativ bestiller (etat/foretak)

- Overordnet utfører (byrådsavdeling)
- Operativ utfører (etat/foretak)
- Tidsrom
- For KVV, KS1, styringsdokument, KS2, vedtak og sluttrapport:
 - År gjennomført
 - Utvikling av kostnad
 - P50
 - P85
 - Prisnivå (år)
 - Utvikling av ferdigstillelsesdato
 - Utvikling av kvalitet/funksjonalitet (m2, antall plasser e.l.)
 - Opplysninger i dokumentasjon om utviklingen av kostnad/kvalitet/fremdrift
- Effektmål fra styringsdokument
- Etterlevelse av metodikken
 - KVV, jf. KS1
 - Forprosjekt med styringsdokument, jf. KS2

Gjennomgang av dokumentene som omfattes av regimet

Vi har gjennomgått samtlige dokumenter som omfattes av regimet, som listet opp i kapittel 1.2.4.

Øvrige dokumenter

Vi har gjennomgått en rekke øvrige dokumenter, blant annet fra kommunerevisjonen, Concept, EBY, Undervisningsbygg og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester.

1.6.2 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med representanter for en rekke interessentgrupper og et bredt spekter av virksomheter for å sikre et godt bilde av vurderingen av måloppnåelsen til investeringsregimet. Intervjuobjektene ble valgt ut i samråd med Byrådsavdeling for finans. Vi har gjennomført totalt 22 intervjuer, med følgende virksomhetsgrupper:

- Byrådsavdelinger som er overordnede bestillere
- Etater eller bydeler som er operative bestillere
- Byrådsavdelinger som er overordnede utførere
- Virksomheter som har ansvaret for gjennomføringen av prosjektet

En oversikt over alle aktørene vi har intervjuet vises i Tabell 1-2.

Tabell 1-2: Intervjuede virksomheter

Virksomhet	Forkortelse
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap	OVK
Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester	HEI
Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester	AIS
Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet	KIF
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	MOS
Byrådsavdeling for næring og eierskap	NOE
Deichmanske	DEB
Bydel Ullern	
Utdanningsetaten	UDE
Bymiljøetaten (både operativ bestiller og utfører)	BYM
Bymiljøetaten – idrett (både operativ bestiller og utfører)	BYM
Sykehjemsetaten	SYE
Fornebubanen	FOB
Kulturetaten	KUL
Vann- og avløpsetaten	VAV
Undervisningsbygg Oslo KF	UBF
Kultur- og idrettsbygg Oslo KF	KID
Omsorgsbygg Oslo KF	OBY
Oslobygg KF	
Byrådsavdeling for byutvikling	BYU

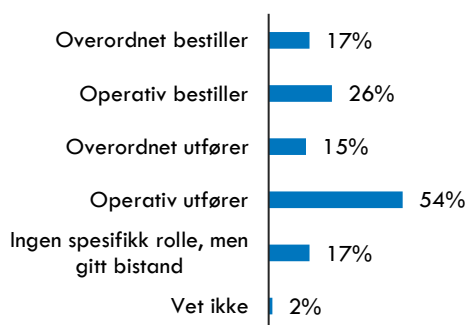
Vi benyttet semistrukturerte dybdeintervjuer. Dette er intervjuer hvor en benytter en intervjuguide med enkelte spørsmål knyttet til ulike tema som skal diskuteres under intervjuet, men hvor det legges opp til at informantene kan snakke fritt om forhold de mener er særlig relevante innenfor de ulike temaene for intervjuet. Ved bruk av en slik intervjueteknikk sørget vi for å få svar som kan sammenlignes på tvers av informanter, samtidig som vi åpnet opp for andre gode innspill. Informantene fikk intervjuguiden tilsendt på forhånd av intervjuet, og presenteres i Vedlegg A.

1.6.3 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse som har vært rettet mot alle ansatte i kommunen som har erfaring med investeringsregimet. Undersøkelsen ble gjennomført med verktøyet Questback. Det ble distribuert en lenke til spørreundersøkelsen til de ulike byrådsavdelingene, som deretter distribuerte den videre til ansatte i de ulike etatene og foretakene som hadde erfaring med regimet. Vi har ikke oversikt over hvor mange som har mottatt undersøkelsen, men vi mottok 133 svar.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi hvilke roller virksomheten de jobbet i har hatt i prosjekter som den ansatte hadde deltatt i. Siden en virksomhet kan ha innehatt flere roller, for eksempel intern kvalitetssikrer og operativ utfører, eller utfører og bestiller, så var det mulig å huke av for flere alternativer. Svarene er vist i Figur 1-5.

Figur 1-5: Hvilke roller hadde din virksomhet i prosjekter som du har deltatt i? (N=133)¹



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

¹ «Ingen spesifikk rolle, men gitt bistand» kan for eksempel være intern kvalitetssikrer eller reguleringsmyndigheter.

Over halvparten av de som har svart på undersøkelsen jobber i virksomheter som har vært operative utførere, mens 15 prosent jobbet i virksomheter som var overordnet utfører. Om lag 70 prosent av respondentene jobber derfor for virksomheter på utførersiden. Tilsvarende oppgir i underkant av 45 prosent at de jobber i virksomheter på bestillersiden. Resultatene fra undersøkelsen må dermed leses i lys av at det er en overvekt av utførere som har svart på undersøkelsen.

Respondentene ble også bedt om å oppgi hvilke faser av investeringsprosessen som de har erfaring med. Svarene er gjengitt i Figur 1-6.

Figur 1-6: Hvilke deler av investeringsregimet har du erfaring med? (N=132)



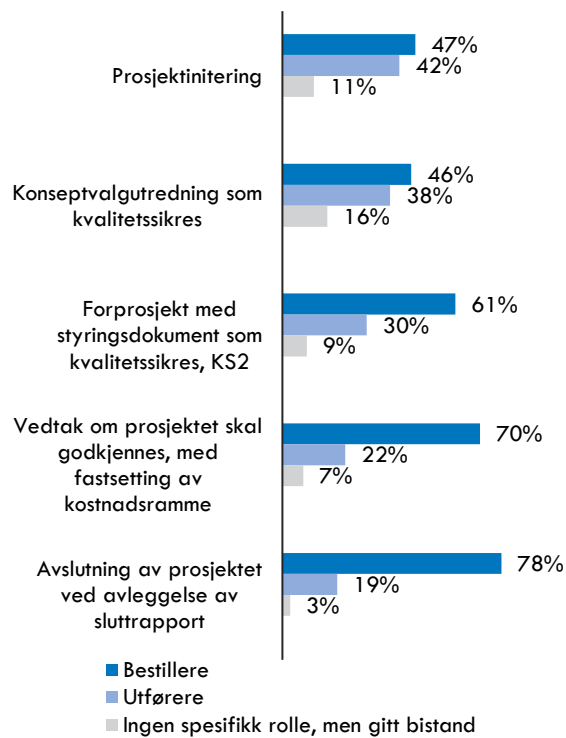
Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Figur 1-6 viser at for hver fase har minst 42 prosent av respondentene erfaring med fasen.

Figur 1-7 viser fordelingen av respondenter innad i hver av de ulike fasene etter hvilken rolle virksomheten som de jobber i har hatt i prosjektene, hvor vi har delt inn etter utførere, bestiller og ingen spesifikk rolle.

Disse er involvert i prosessen uten å være bestiller eller utfører.

Figur 1-7: Fordeling av svar etter roller for ulike faser av investeringsregimet



Figuren viser at for KVV og prosjektinitieringsfasen er utfører- og bestillersiden om lag likt representert i undersøkelsen. I de senere fasene er det derimot en klar overvekt av utførere, noe som er naturlig siden utførere har et større ansvar i disse fasene.

Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

2. Investeringsregimets resultater

Vi vurderer at investeringsregimet bidrar til bedre styring av prosjekter i Oslo kommune, og strømlinjeforming av investeringsprosessen. Investeringsregimet bidrar dessverre i noe mindre grad til at de riktige prosjektene velges.

2.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer vi hvilke resultater Oslo kommune oppnår i stort som følge av investeringsregimet. Denne vurderingen er ment å gi grunnlag for å vurdere behovet for endring av regimet. Vurderingen innebærer altså om Oslo kommune oppnår de ønskede formålene med investeringsregimet (Byrådsavdeling for finans, 2014) som helhet, herunder:

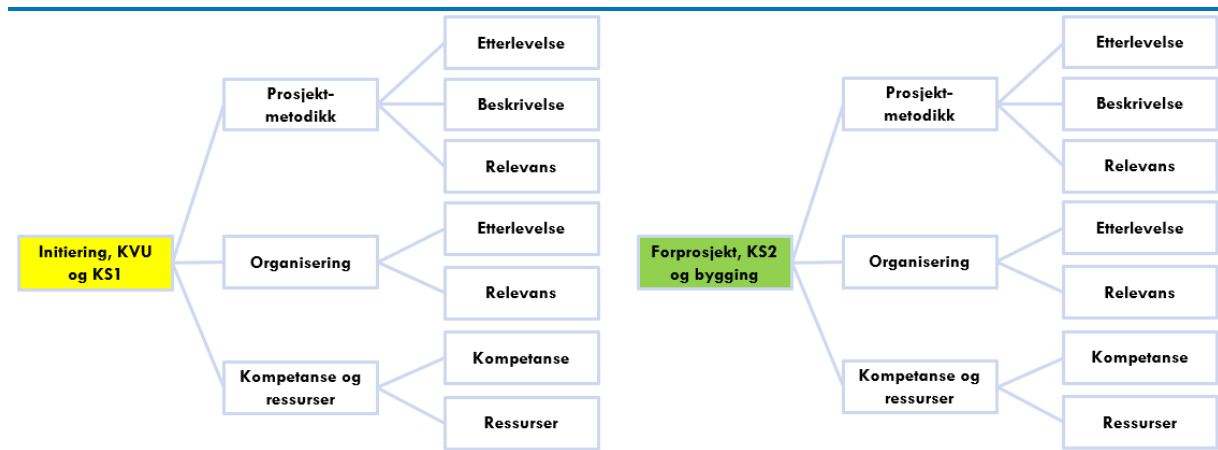
- Gode og kostnadseffektive beslutningsprosesser for kommunens investeringer.
- Et tilstrekkelig beslutningsunderlag for kommunens investeringer.
- Tydeliggjorte krav til beslutningsprosessen og beslutningsunderlaget for investeringene.

I evalueringen av investeringsregimets resultater har vi vurdert følgende spørsmål:

- Hvor stor nytte gir investeringsregimet, i forhold til ressursbruk?
 - Hvilken nytte gir regimet?
 - I hvilken grad måles/dokumenteres ressursbruk?
 - Hvor store ressurser brukes på investeringsregimet?
- Hvilke resultater gir ulike faser for å oppnå formålet?
 - Vurderer man relevante alternativer?
 - I hvilken grad måles/dokumenteres grad av måloppnåelse?
 - Hvor godt er effekt- og kommunemål nådd?
 - Hvordan har utviklingen av resultatmål (kostnad, kvalitet og ferdigstillelse) vært gjennom fasene?

Vår score i trafikklysmodellen for investeringsregimets resultater er vist i Figur 2-1.

Figur 2-1: Vår overordnede vurdering av investeringsregimets resultater



Kilde: Atkins Norge og Oslo Economics

Vi ser av Figur 2-1 at investeringsregimet har:

- Middels grad av måloppnåelse i fasene for prosjektinitiering, KVV og KS1
- Stor grad av måloppnåelse i fasene for forprosjekt, KS og gjennomføring av prosjekt/bygging

Samlet vurderer vi derfor at investeringsregimet gir gode resultater til Oslo kommune.

Årsaken til at måloppnåelsen vurderes til gul i de første fasene er svakheter både ved avgrensningene

som gjøres ved prosjektinitiering, og ved gjennomføring av alternativanalysene, som gjør at det er en reell fare for at Oslo kommune i mange tilfeller ikke greier å velge det konseptet som er best for kommunen som helhet. Dette vil bli forklart nærmere i kapittel 3. Disse fasene vurderer vi likevel bidrar til å oppnå formålet, fordi investeringsregimet bidrar til at det gjennomføres en systematisk gjennomgang av behov, mål og krav i KVV-fasen, noe som er et godt utgangspunkt for videre planlegging av prosjektene.

I fasene fra og med forprosjekt er vår vurdering at investeringsregimet bidrar til høy oppnåelse for

formålene. Dette har særlig bakgrunn i at investeringsregimet, med ekstern kvalitetssikring i KS2, bidrar til gode beslutningsgrunnlag, slik at styringen av prosjektene med hensyn til kostnad, kvalitet og fremdrift blir tilfredsstillende.

2.2 Generelle vurderinger av investeringsregimet

I dette delkapitlet gjør vi først flere generelle vurderinger av investeringsregimet, herunder nytte, kostnader/ressursbruk og begrensninger. Deretter vurderer vi i hvilken grad regimet bidrar til at de riktige prosjektene velges, og om regimet forbedrer styringen av prosjektene med hensyn til kostnad, omfang og fremdrift. I de følgende delkapitlene presenterer vi våre funn og vurderinger.

2.2.1 Nytte av regimet

Vårt generelle inntrykk er at medarbeiderne i Oslo kommune opplever investeringsregimet som nyttig. Vi deler denne vurderingen, og regimet har bidratt til økt profesjonalitet og strømlinjeforming i kommunens investeringsprosess. Det bidrar til bedre prosjektplanleggingen og gir virksomhetene trygghet for hvordan investeringsprosessen skal gjennomføres.

Erfaringer fra før investeringsregimet ble etablert i Oslo i 2011, inkludert eksempler på prosjekter som ble initiert eller gjennomført før 2011, tyder på at investeringsregimet har forbedret styringen av prosjektene i Oslo kommune:

- Nye Holmenkollen, som var klart til Ski-VM i 2011, hadde for eksempel kostnadsøkninger på 1 291 prosent i tidligfasen, og 186 prosent i gjennomføringsfasen. Det ble vurdert i ettertid at man opprinnelig hadde en helt urealistisk oppfatning av hva et prosjekt av denne størrelsen ville koste (Concept, 2014).
- Deichmanske bibliotek i Bjørvika erfarte også store kostnadsøkninger underveis i prosjektet (Juven & Bråthen, 2015).
- For Nye Deichmann og Nye Munchuseet gikk forventede årlige driftskostnader opp fra 161 til om lag 500 millioner kroner underveis i prosjektplanleggingen (Gundersen, et al., 2015).

Vår vurdering er derfor at investeringsregimet etter all sannsynlighet er nyttig for Oslo kommune, men som det går frem ellers i denne evalueringen er det betydelig rom for å forbedre regimet.

2.2.2 Ressursbruk i regimet

Investeringsregimet medfører i seg selv ekstra ressursbruk i form av både kostnader og tidsbruk som følge av krav til spesielle aktiviteter og prosesser. I dette avsnittet vurderer vi om nytten av

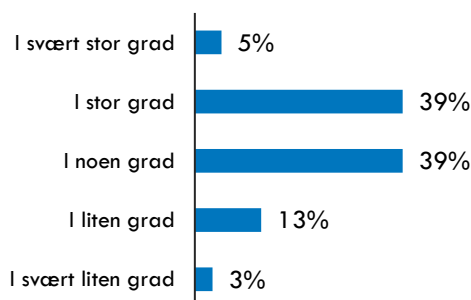
investeringsregimet veier opp for den økte ressursbruken.

Resultater fra spørreundersøkelse

Vi spurte respondentene i spørreundersøkelsen om de opplever at ressursbruken som er nødvendig for å oppfylle kravene i investeringsregimet er forsvarlig sett i lys av nytten av regimet. Resultatene vises i Figur 2-2.

Vi ser at det er en overvekt av respondenter som opplever at ressursbruken i investeringsregimet er forsvarlig enten i noen grad eller i stor grad. Det er likevel en ikke ubetydelig andel som svarer enten i liten eller i svært liten grad.

Figur 2-2: I hvilken grad opplever du at ressursbruken som er nødvendig for å oppfylle kravene i investeringsregimet er forsvarlig sett i lys av nytten av regimet? (N=119)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

De som svarte at nytten av investeringsregimet i noen, liten eller svært liten grad var forsvarlig sett i lys av ressursbruken ble stilt et åpent spørsmål om hvilke deler av investeringsregimet som særlig bidrar til unødvendig ressursbruk. Blant disse svarte:

- 31 prosent peker på forhold knyttet til organisering, samhandling og tidsbruk. Det er blant annet trukket frem at bestiller-utførermodellen fører med seg at det er lang avstand mellom hver aktør og utydelige grensesnitt, noe som kan bidra til at for eksempel bestillere blir involvert for sent ved uforutsette og forsinkede avklaringer. Videre bidrar svak samhandling med Plan- og bygningsetatens prosesser til unødvendige stoppunkter som senker fremdriften og øker ressursbruken.
- 15 prosent peker på kompetanse. Disse opplever for eksempel at det brukes unødvendige ressurser på å finne ut av politiske vedtaksprosesser og å lete opp interne veiledningsdokumenter.
- 25 prosent peker på KVVU-fasen, mens bare 3 prosent peker på forprosjektfasen. KVVU-fasen oppleves som unødvendig for prosjekter der man mener det er entydig at det bare er ett realistisk

alternativ. Videre trekkes det frem at kvalitets-sikringene av KVV ikke alltid bidrar med ny og relevant kunnskap.

Manglende data om faktisk ressursbruk

Vi har også bedt om oversikt over faktiske kostnader ved KS1 og KS2, men det har vist seg vanskelig å fremskaffe denne informasjonen. Vi har dermed lite håndfast om hvor omfattende ressursbruken er.

Vår vurdering

Vår vurdering er at mange av aktivitetene som det stilles krav til i investeringsregimet hadde blitt gjennomført uansett, men at det hadde vært langt større variasjon i hvordan de hadde blitt gjennomført. Ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2) hadde helt sikkert blitt gjennomført i mindre grad, men vi har ikke grunn til å tro at ressursbruken ved KS1 og KS2 er unødvendig.

Vår vurdering er at ressursbruken ved investeringsregimet etter all sannsynlighet står i forhold til nytten. Det er imidlertid rom for endringer som både kan gi økt nytte av investeringsregimet og redusert ressursbruk. Som det går frem av anbefalingene i kapittel 6, så mener vi at det er mest å hente på å gjøre tiltak for å øke nytten.

2.2.3 Regimets begrensninger

Investeringsregimet er begrenset til en del av Oslo kommunes planlegging, og regimet er avhengig av at andre prosesser fungerer godt, for at det skal bidra til bedre tjenester for kommunens innbyggere.

Investeringsregimet dekker for eksempel bare en del av virksomhetenes strategi for bygg og infrastruktur, og følgende forhold ligger f.eks. utenfor:

- Overordnet strategi
- Porteføljeforvaltning
- Vedlikehold/rehabilitering
- Gevinstrealisering/oppfølging i driftsfasen

For disse oppgavene er det ikke tilsvarende regimer som gjør at prosessene kan bli like strømlinjeformet. I ytterste konsekvens kan det føre til at nyinvesteringer systematisk blir prioritert foran vedlikehold av eksisterende eiendomsmasse og infrastruktur. Investeringsregimet er heller ikke nødvendigvis like godt tilpasset alle typer investeringer, fordi hovedprosessen gjelder alle investeringer over 200 mill. kr, mens disse varierer mye i både omfang, kompleksitet og type.

2.3 Prosjektinitierings-, KVV- og KS1-fasenes bidrag til gode resultater

Disse fasene går fra planleggingen initieres via at man har utviklet et beslutningsgrunnlag for å velge konsept, basert på en systematisk kartlegging av behov, mål og krav, til at man har vurdert alternative muligheter for å løse det identifiserte behovet.

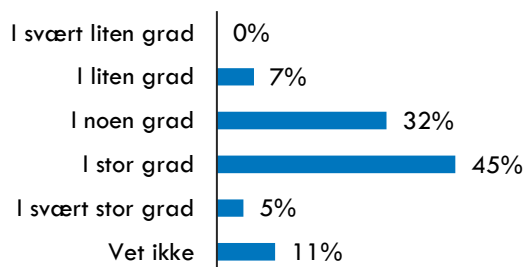
2.3.1 Vurdering av alternativer

I regimets veileder for konseptvalgutredninger står det at «Hvor bredt det i praksis skal søkes etter alternative konsepter vil kunne variere med politiske vedtak, sentrale rammebetingelser og forutsetninger og lovverk. Likevel skal konseptvalgutredninger gi grunnlag for faktiske konseptuelle vurderinger og valg. Dette krever at KVV-en har et visst overordnet perspektiv på investeringen; at det er fokus på konseptnivå og ikke prosjektnivå.» Videre påpekes det at «Det må søkes tilstrekkelig bredt etter ulike måter (konsepter) å imøtekomme det fastsatte behovet på, innenfor rammene av mål og overordnede krav.» og at de alternative konseptene skal være **reelt forskjellige** (innenfor det handlingsrommet som foreligger), ikke kun variasjoner innenfor samme hovedkonsept. I identifiseringen av potensielle alternative konsepter er en instruks at «det skal gis en oversikt over alle mulige alternative hovedtyper av konsepter som innen rimelighetens grenser kan oppfylle de behov, mål og krav som er etablert tidligere.»

Ett av alternativene skal videre alltid være null-alternativet, som er en videreføring av dagens ytelse (kapasitet, funksjon osv.), med de investeringer i eksisterende infrastruktur som er nødvendig for at dette konseptet i det hele tatt skal være et aktuelt alternativ. Dersom det for eksempel er politiske vedtak som utelukker et nullalternativ, eller at man innenfor dagens hovedkonsept er for langt unna å oppfylle lovpålagte krav, er det spesifisert aktiviteter i veilederen for hvordan man skal gå frem. En av disse aktivitetene innebærer å gjøre en modifikasjon av dagens hovedkonsept som innebærer nødvendige investeringer for å oppfylle absolutte krav til ytelse på en mest mulig kostnadsminimerende måte.

I spørreundersøkelsen spurte vi om hvorvidt de opplevde at regimet legger til rette for at de riktige konseptene og tiltakene gjennomføres. I Figur 2-3 vises resultatene.

Figur 2-3: I hvilken grad opplever du at investeringsregimet legger til rette for at de riktige konseptene og tiltakene gjennomføres? (N=131)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Halvparten av respondentene er av oppfatningen at regimet i stor eller svært stor grad legger til rette for at de riktige konseptene og tiltakene gjennomføres. Det er imidlertid 32 prosent som er av oppfatningen at det kun gjelder i noen grad, mens 7 prosent er av oppfatningen at det gjelder i liten grad.

I tillegg til dette har Kommunerevisjonen i Oslo i en nylig undersøkelse funnet at 6 av 20 undersøkte prosjekter ikke hadde gjennomført KVV, og bare 4 av 14 konseptvalgutredninger analyserte flere enn ett alternativ, og at det for flere andre ble analysert konsepter som framstod som relativt like (Kommunerevisjonen i Oslo kommune, 2021). Revisjonen reiste spørsmål ved om alternativanalysene i tilstrekkelig grad analyserer konseptuelt alternative løsninger, som i verste konsekvens øker risikoen for at Oslo kommune ikke identifiserer det mest effektive tiltaket for å dekke kommunens behov.

2.3.2 Konseptenes oppnåelse av effekt- og kommunemål

Valg av riktig alternativ handler om å velge det som gir størst nytte i forhold til kostnadene. Sentralt for at prosjektene gir nytte er at de bidrar til oppnåelse av effektmål og kommunemål.

Ifølge regimets veileder for konseptvalgutredninger er kommune- og effektmål definert som mål som uttrykker hvilken tilstand som ønskes oppnådd etter at en investering er tatt i bruk i normal driftssituasjon. Kommunemålene reflekterer bestillers intensjon med investeringen, mens effektmålene reflekterer de ønskede virkningene investeringen skal gi for brukerne, som er personer, enheter eller organisasjoner som benytter seg av eller yter den relevante tjenesten.

Innspillene i intervjuene tyder på at arbeidet med å utvikle gode effektmål og kommunemål tas på alvor i KVV-arbeidet. Mange av prosjektene inngår dessuten i porteføljer av likeartede prosjekter (skoler og syke-hjem) eller i nettverk (transport og vann/avløp), der

det er naturlig å se på måloppnåelsen som helhet. Vi vurderer at det kan være kunstig med unike effektmål for gjentakende investeringer, for eksempel for barne- og ungdomsskoler.

Basert på intervjuene finner vi imidlertid at måloppnåelsen i effekt- og kommunemål i liten grad følges opp som en del av investeringsregimet. Dette bekreftes av dokumentgjennomgangen vår.

Vår vurdering er at det er en svakhet i etterlevelsen, og at verken virksomhetene eller byrådsavdelingene etterspør og bruker informasjon om faktisk måloppnåelse. For det første mister man en mulighet til å lære av de prosjektene man har gjennomført. For det andre blir betydningen av effektmål og kommunemål redusert i forprosjektfasen og gjennomføringsfasen, fordi aktørene ikke blir målt på dem.

2.3.3 Vår samlede vurdering av fasene til og med KS1

Det er et krav i instruksen at alternative konsepter skal vurderes, men det er et problem at flere konseptvalg-utredninger i Oslo kommune ikke utreder mer enn ett alternativ, og at nullalternativet i flere tilfeller heller ikke er tilfredsstillende vurdert. Flere KVV-er sliter derfor med å få frem flere ulike måter å løse et behov på. Vi er av oppfatningen at det burde gjøres tydeligere i beskrivelsen av metodikken at det er et krav om tydelig vurdering av konseptuelt ulike alternativer, samt at byrådsavdelingene burde følge dette opp tydeligere både ved prosjektinitiering og gjennom arbeidet med konseptvalgutredningene. Videre er det vanskelig å vite hvor godt valgte konsepter bidrar til nytte for kommunen, når informasjon om prosjektenes oppnåelse av effekt- og kommunemål i liten grad blir etterspurt.

Vår vurdering er at prosjektinitierings-, KVV- og KS1-fasene primært bidrar med nytte i form av en grundig vurdering av behov, mål og krav, og større kunnskap om omfang, kostnader og tidsbruk ved anbefalt konsept.

2.4 Forprosjekt-, KS2- og gjennomføringsfasenes bidrag til gode resultater

Disse fasene dekker perioden fra man har valgt et konsept til konseptet er realisert i form av et ferdig prosjekt. Viktige hendelser i disse fasene er å fremskaffe grunnlag for vedtak om investeringskostnad og prosjektomfang, samt å planlegge og gjennomføre gode prosjekter. Ved avslutning av prosjekt må man overføre bygget eller anlegget til driftsorganisasjonen, og ta med seg

lærdom fra prosjektgjennomføringen til fremtidige prosjekter.

For å vurdere om investeringsregimet i disse fasene oppfyller formålet, er det sentralt å vurdere i hvilken grad prosjektene treffer på resultatmålene. På dette området har vi flere kilder: Kommunerevisjonen, undersøkelse fra Undervisningsbygg og egne undersøkelser. Dette blir gjengitt i det følgende.

Vurderinger fra Kommunerevisjonen i Oslo

I 2017 gjennomgikk Kommunerevisjonen 17 investeringsprosjekter (Kommunerevisjonen i Oslo kommune, 2017). Revisjonen fant at rundt 75 prosent av prosjektenes resultatmål knyttet til kostnad, tid og kvalitet ble oppnådd. Etter deres vurdering kunne det imidlertid synes som styringsrammen hadde blitt satt for høyt for flertallet av prosjektene i undersøkelsen.

I 2021 fant revisjonen at kostnadsestimatene i de fleste prosjektene har steget betydelig fra KVV til KS2 (Kommunerevisjonen i Oslo kommune, 2021). Videre konkluderte revisjonen med at større endringer i kostnadsestimatene blir i flere tilfeller gjort på et tidspunkt der det i praksis er for sent å påvirke innholdet i prosjektet.

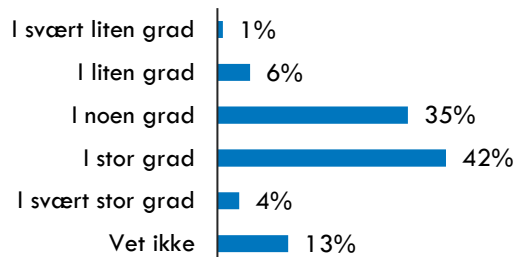
Vurderinger fra Undervisningsbygg

Undervisningsbygg fant i 2020 at det forekommer endringer i behov og løsninger på en måte som prosjektet ikke forutså eller tok høyde for i KVV/KS1 (Undervisningsbygg, 2020). Foretaket fant at de direkte årsakene til kostnadsøkning i prosjektene skyldes arealøkning og noen ganger økning i kvadratmeterkostnad P50/BTA. Videre fant Undervisningsbygg at KVV/KS1-estimatene ofte har vært for lave i forhold til de forutsetningene en kunne ta på det gjeldende tidspunkt, men at det også forekommer endringer i «ytte» økonomiske forutsetninger som en ikke kunne forutse på gjeldende KS1-tidspunkt. Undervisningsbygg fant også noen systematiske eller organisatoriske årsaker som for eksempel at det mangler et overordnet beslutningsorgan som prioriterer mål, behov, ønsker og krav på tvers av kommunale virksomheter.

Resultater fra spørreundersøkelse

Respondentene på spørreundersøkelsen ble spurt om i hvilken grad de opplever at investeringsregimet gir gode beslutningsgrunnlag for byrådet og bystyret, og resultatene vises i Figur 2-4.

Figur 2-4: I hvilken grad opplever du at investeringsregimet gir gode beslutningsgrunnlag for byrådet og bystyret? (N=132)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Det er en overvekt, 42 prosent, som vurderer at investeringsregimet i stor grad gir gode beslutningsgrunnlag for byrådet og bystyret, mens 35 prosent vurderer det å være i noen grad. Tendensen blant de ansatte i kommunen synes derfor å være at de mener at investeringsregimet gir gode beslutningsgrunnlag for byrådet og bystyret.

2.4.1 Vår gjennomgang av utvalgte prosjekter

Vi har i dette oppdraget gjennomgått prosjektdokumentene fra 10 utvalgte prosjekter. Vi har satt kriteriene for utvelgelsen, og gjort faktisk utvalg i samarbeid med kommunens arbeidsgruppe og byrådsavdeling for finans. Det har vært viktig at prosjektene skal variere både i type og omfang. Helst burde de også ha vært gjennom alle stegene i investeringsprosessen, men dette har vist seg vanskelig å kombinere med kravet til variasjon i type og omfang. En oversikt over prosjektene vi har gjennomgått og en beskrivelse av disse er å finne i kapittel 1.6.1.

I det videre presenterer vi svarene på følgende problemstillinger:

- Hvordan er utviklingen av kostnad?
- Hvordan er utviklingen av kvalitet?
- Hvordan er utviklingen av fremdrift?
- I hvilke faser er det størst avvik?

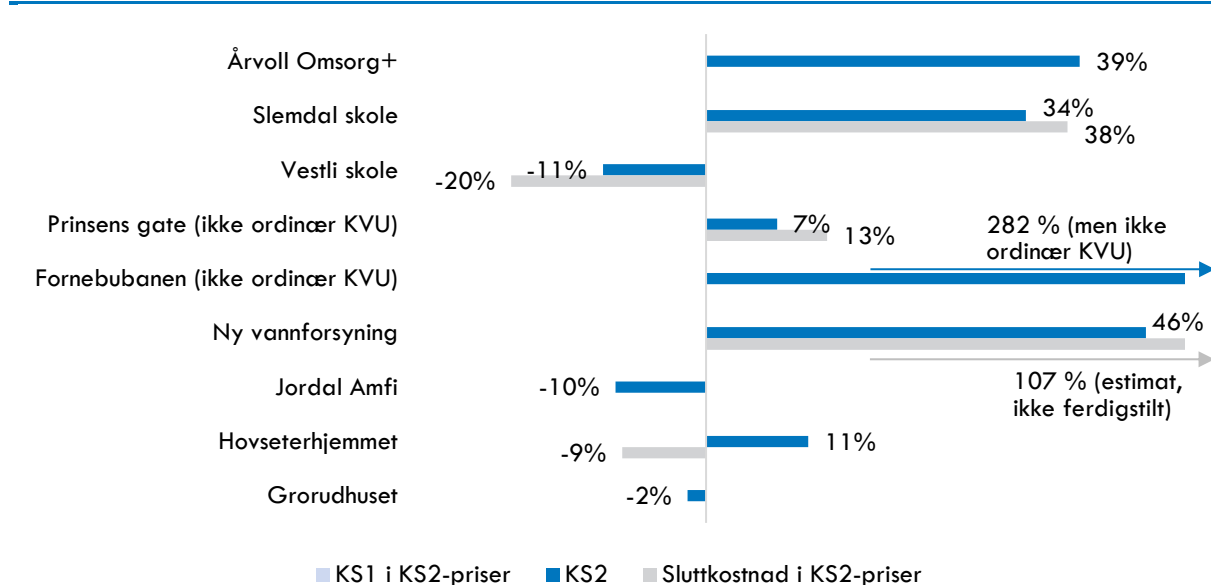
Prioriteringen av resultatmålene varierer på tvers av prosjektene, men det at kostnad som hovedregel er prioritert først.

Utvikling i kostnad

I Figur 2-5 presenterer vi utviklingen i kostnader mellom KS1, KS2 og avslutning av prosjektet, i faste priser.² Kostnadene i KS2 og sluttkostnadene vises relativt til kostnadene i KS1.

² Faste priser betyr at vi justerer for prisstigningen i perioden.

Figur 2-5: Utvikling i prosjektenes styringsramme (P50) fra KS1 til KS2 og sluttkostnad, i faste priser.



Kilde: Prosjektdokumenter fra byrådsavdelingene i Oslo kommune. Note: Prosjektet Ullern flerbrukshall er utelatt, da det ikke ble gjennomført konseptvalgutredning for dette prosjektet. Sluttkostnadene i de ulike prosjektene er ikke oppgitt for alle prosjektene, noe som enten skyldes manglende dokumentgrunnlag eller at prosjektet ikke enda er ferdigstilt. For prosjektet Ny vannforsyning er tallet for sluttkostnaden en oppdatert forventning til sluttkostnad ved avslutning av prosjektet i 2028.

For seks av prosjektene er det en kostnadsøkning fra KS1 til KS2. Fornebubanen skiller seg ut, med en økning fra KS1 til KS2 på 282 prosent, men her var det ikke gjennomført en ordinært KVV, og KS1-vurderingen mente at kostnadsestimatene på det tidspunktet ikke var tilfredsstillende for videre planlegging, noe som altså stemte. Tre av prosjektene hadde en kostnadsøkning på mellom 34 og 46 prosent fra KS1 til KS2. Fem prosjekter hadde en endring på +/- 11 prosent fra KS1 til KS2, noe som er helt innenfor det som kan forventes i disse fasene.

Når vi sammenligner med sluttkostnad, så er det for det første bare fire prosjekter som har dokumentert sluttkostnad, mens ett prosjekt har en forventet sluttkostnad. For tre av prosjektene ser vi at sluttkostnad ligger nokså nært KS2-estimatet. For Hovseterhjemmet ligger sluttkostnaden vesentlig under KS2-kostnaden. For Ny Vannforsyning forventes en

vesentlig økning av sluttkostnaden sammenlignet med KS2-estimatet.

Samlet har vi et noe smalt utvalg, men det fremstår som om endringene fra KS2 til sluttkostnad er innenfor det som kan forventes for de fleste prosjektene. Ny Vannforsyning er et vesentlig unntak, og dette er et prosjekt med en uvanlig høy samlet kostnad, og tilhørende kompleksitet. Som vi kommer tilbake til i evalueringen, er investeringsregimet neppe rigget for å håndtere de mest komplekse prosjektene. For disse er det behov for mer kompetanse, bedre tid, sterkere involvering fra byrådet og flere beslutningspunkter.

Utvikling i kvalitet i forhold til kostnad

Vi har sammenstilt P50 i KS1 og KS2 sammen med angitt kvalitet i prosjektene i Tabell 2-1. Da prosjektene er ulike i både formål og omfang er beskrivelsene av kvalitet ulike på tvers av prosjektypene.

Tabell 2-1: Resultatmål for kvalitet vs. kostand, kr inkl. mva.

Prosjekter	Styringsramme P50		Kvalitet		Endring kostand (P50 faste priser)	Endring kvalitet
	KS1 (løpende priser)	KS2 (løpende priser)	KS1	KS2		
Årvoll Omsorg+	219*)	329	63 boenheter 6528 kvm	80 boenheter 9210 kvm	39 %	41 %
Slemdal skole	342	482	8103 kvm	10337 kvm	34 %	28 %
Vestli skole	541	520	10275 kvm	11700 kvm	-11 %	14 %

Prinsens gate**)	229	251***)	Toveis trikk i Prinsens gate og toveis buss i Tollbugata	Toveis trikk i Prinsens gate og toveis buss i Tollbugata	7 %	0 %
Fornebu-banen	4500****)	20250	Metro Majorstuen-Skøyen-Fornebu	Metro Majorstuen-Skøyen-Fornebu. 7 stasjoner + base	282 %	0 %
Ny vann-forsyning	8750	13678	Tosidig forsyning til nytt vann-behandlingsanlegg i Oslo Vest fra Holsfjorden og Maridalsvannet.	Holsfjorden som ny vannkilde, nytt vannbehandlingsanlegg på Huseby, samt overføringskapasitet i lednings-nettet.	46 %	0 %
Jordal Amfi	623*****)	621	6000 sitteplasser	5500-6000 publikumsplasser, 11550 m2	-10 %	0 %
Hovseter-hjemmet	503	580	168 sykehjemsplasser samt dagsenter	163 døgnplasser og dagsenter	11 %	-3 %
Grorud-huset	380*A)	389*B)	11 974 m2 BTA med 94 boliger	91 leiligheter og 18 parkeringsplasser	-2 %	-3 %

Kilde: Prosjektdokumenter fra byrådsavdelingene i Oslo kommune.

Merknader: *) Tall fra KVVU, da det ikke var grunnlag for uavhengig usikkerhetsanalyse pga. manglende konsistens mellom grunnkalkyle, usikkerhetsanalysen og investeringskostnader i KVVU. KS1 anbefalte revidert KVVU. **) Det ble ikke gjennomført ordinær KVVU, men en "Samlet plan for trikkeoppgradering". ***) Fra justert vedtak. Tallet fra KS2 var feil pga. dobbeltbudsjettering. ****) Hentet fra KVVU, da EKS anser at kostnadsgrunnlaget er for mangelfullt til å gjennomføre en usikkerhetsanalyse, selv på KS1-nivå. Det er derfor ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse. *****) Det ble gjennomført en felle KVVU og KS1 for hele OL-prosjektet 2022. Tallet er forventet kostnad, og ikke P50. *A) og *B) Tallene er ikke inkl. LPS.

Som vi ser av Tabell 2-1, forklarer økt kvalitet, for eksempel i form av økt areal, en del av kostnadsøkningene, men ikke alt.

For de to første prosjektene ser vi at endringen i P50 går i noenlunde takt med endringen i kvalitet fra KS1 til KS2. For Vestli skole er det imidlertid en omvendt utvikling, hvor man i KS2 har lagt opp til å bygge større for en lavere kostnad. For Prinsens gate, Forneubanen, Ny vannforsyning og Hovseterhjemmet har det vært en økning i styringsrammen samtidig som kvaliteten ikke har endret seg på et overordnet nivå. For disse prosjektene synes det mer som om økt

detaljeringsgrad i planleggingen har gitt økte kostnadsforventninger. For både Jordal Amfi og Grorudhuset har det vært en reduksjon i forventet P50, samtidig som kvaliteten har vært omtrent den samme.

Blir prosjektene ferdig i tide?

Vi har sammenstilt hvordan tid for ferdigstilling av prosjektene er satt i KS1 og KS2 sammenholdt med faktisk ferdigstillelsesdato i Tabell 2-2. Det varierer hvordan resultatmålene prioriteres, og om det er dokumentert en prioritering i det hele tatt.

Tabell 2-2: Resultatmål tid i ulike faser for prosjektene

Prosjekter	Forventet ferdigstilt KS1	Forventet ferdigstilt KS2	Faktisk ferdigstilt	Resultatmål nådd?
Årvoll Omsorg+	2015/2016 ¹⁾	Medio 2018 ²⁾	2019	Nei
Slemdal skole	3. kvartal 2020	Ultimo 2019	3. kvartal 2020	Ja, mot KS1, men ikke KS2
Vestli skole	Skolestart 2019	Skolestart 2020	1. kvartal 2021	Nei
Prinsens gate	2015	Ultimo 2017	2019	Nei
Fornebubanen	Ikke oppgitt	2025	Ikke ferdig	-
Ny vannforsyning	2026 ³⁾	2028	Ikke ferdig	-
Jordal Amfi	2021	sep.19	sep.20	Ja, mot KS1, men ikke KS2
Ullern flerbrukshall	Ikke gjennomført KS1	3. kvartal 2019	2. kvartal 2020	Nei
Hovseterhjemmet	2015	2. kvartal 2017	2. kvartal 2017	Nei
Grorudhuset	3. kvartal 2016	Ultimo 2017	2019	Nei

Kilde: Prosjektdokumenter fra byrådsavdelingene i Oslo kommune.

Note: 1) Hentet fra KVVU. 2) Hentet fra styringsdokumentet. 3) Hentet fra KVVU.

To av prosjektene er ikke ferdigstilt enda, og kan derfor ikke vurderes fullt ut i denne analysen. Det er gjennomgående for de øvrige prosjektene vi har studert at resultatmålene for tid ikke blir nådd gjennom fasene. Det er derimot to unntak, hvor målet om tidspunkt for ferdigstilling satt i KS1 ble nådd. I disse to prosjektene ble derimot ikke målet for ferdigstilling som ble satt i KS2 nådd.

Vi ser også at planlagt ferdigstilling ved KS1 ofte er langt mer optimistisk enn KS2, og at for 6 av 10 prosjekter blir prosjektet 2-3 år forsinket sammenlignet med planene i KS1.

2.4.2 Vår samlede vurdering av investeringsregimets bidrag til kostnadsstyring.

Trass i noen viktige unntak, er vårt hovedinntrykk at det er en nokså god kostnadsstyring i Oslo kommunes

investeringsprosjekter. Det er i stor grad god kontroll fra KS2 til ferdig prosjekt, men det er ikke like god kontroll i fasene før KS2.

Fra KS1 har prosjektene en tendens til å øke i kostnader, omfang og bli utsatt. Vårt inntrykk fra intervjuer og dokumentstudier er at dette skyldes kompliserte tomter, rekkefølgekrav og reguleringsprosess, og nye klima- og miljøkrav. Det er innspill om at planene i flere prosjekter overser behovet for vei og infrastruktur. Vi ser også at mange tidlig i prosessen er langt mer optimistisk enn man har grunn til å være med hensyn til grunnforhold, brutto/nettofaktor og enhetskostnader.

3. Investeringsregimets metodikk

Vi vurderer prosjektmethodikken i investeringsregimet som hensiktsmessig. Det er et omfattende og relativt godt veiledningsmateriale. Det er likevel noen utfordringer, særlig med etterlevelsen av prosjektmethodikken i prosjektinitieringsfasen og i alternativanalysene.

3.1 Innledning

I det følgende kapittelet vurderer vi prosjektmethodikken i investeringsregimet. Prosjektmethodikken omfatter alle dokumenter, veiledere og maler som beskriver hva som skal gjøres i investeringsprosessens ulike faser.³

I evalueringen av prosjektmethodikken har vi vurdert følgende spørsmål:

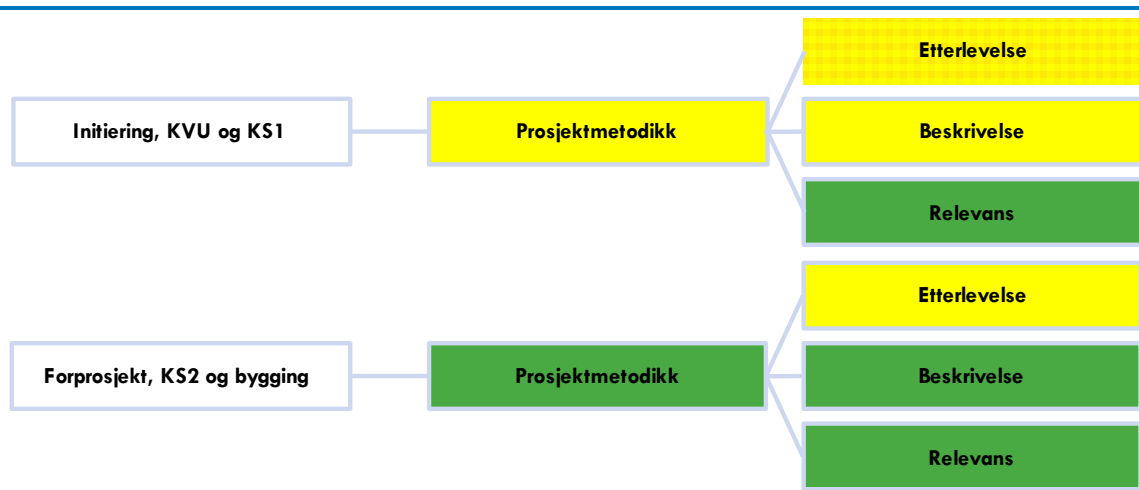
- Er metodikken relevant?
 - Er den hensiktsmessig i de ulike fasene?
 - Hva er forskjellen mellom metodikken i Oslo kommunes investeringsregime og i statens prosjektmodell?
 - Er metodikken for mindre prosjekter hensiktsmessig?
 - Bør beløpsgrensen for ekstern kvalitetssikring endres?
 - Kan metodikken bidra til å bedre koordinering av behovsavklaring

prosjektgjennomføring i flerformålsprosjekter?

- Er investeringsprosessen hensiktsmessig sett mot kommunens reguleringsprosess, både i planleggings- og byggefasen, og især tidligfasen?
- Er investeringsprosessen hensiktsmessig sett mot kommunens reguleringsprosess, både i planleggings- og byggefasen, og især tidligfasen?
- Kan investeringsprosessen i større grad samordnes mot kommunens reguleringsprosess, både i planleggings- og byggefasen, og især tidligfasen?
- Er beskrivelsen av metodikken tydelig?
 - Er den tydelig i de ulike fasene?
 - Er kravene til prosjektinitiering og behovsavklaring tydelige nok?
 - Er krav til estimering av følgekostnader i forbindelse med reguleringsmessige forhold og tomtekostnader tilstrekkelig tydeliggjort?
- Etterleves metodikken?
 - Etterleves den i de ulike fasene?
 - I hvilken grad benyttes veileder for involvering av Plan- og bygningsfasen i konseptvalgfaseen?

Figur 3-1 viser vår vurdering etter trafikklysmethodikken av hvordan prosjektmethodikken bidrar til at investeringsregimet når formålet sitt langs de tre nevnte dimensjonene.

Figur 3-1: Overordnet vurdering av prosjektmethodikken



Kilde: Atkins Norge og Oslo Economics

³ Kapittel 1.2.4 viser en oversikt over alle dokumenter, veiledere og maler som prosjektmethodikken omfatter.

Figuren viser at overordnet er vår vurdering at prosjektmetodikken er hensiktsmessig og relativt godt beskrevet, men at den ikke etterleveres i ønsket grad i noen av fasene.

Trafikklysene viser at det er størst utfordringer i de tidligste fasene (initiering, KVV og KS1). Det virker som at flere virksomheter har utfordringer med å gjennomføre KVV på et nivå hvor det fortsatt kan gjennomføres konseptuelle vurderinger, og at de faktiske konseptuelle valgene i stedet gjøres i prosjektinitieringsfasen. Dette er særlig på grunn av etterlevelsen av metodikken i prosjektinitieringsfasen og i alternativanalysen, som vi har vurdert til å få gult/rødt lys i trafikklysmodellen, primært pga. følgende:

- Vi vurderer at konseptvalgutredningene i for liten grad gjør konseptuelle vurderinger, det vil si at de for ofte ikke utreder alle relevante alternativer. Dette skyldes for det første for strenge avgrensninger av KVV-oppgavet i prosjektinitieringsfasen, og for det andre at alternativanalysen vurderer for få alternativer. Vi mener normalt at det for strengt å avgrense en KVV til en spesiell adresse.
- Alternativanalysene i konseptvalgutredningene inneholder i mange tilfeller ikke reelle analyser av alle virkningene av alternativene (lønnsomhetsanalyse), ettersom dette ikke er tydelig i instruks eller KVV-veileder hvordan dette skal gjøres. Mangelen på komplette lønnsomhetsanalyser gjør både at utredningene utelater viktige effekter, f.eks. tomteknader, og at det ikke er forutsigbart hvordan ulike alternativer skal vurderes mot hverandre.

Vi har også satt gult lys på etterlevelsen i de seneste fasene (forprosjekt, KS2 og bygging). Dette skyldes at det lite oppmerksomhet omkring sluttrapportering, og at sluttrapport ikke brukes til læring, evaluering og erfaringsoverføring. Det er heller ingen oppfølging av om prosjektene når sine effektmål og kommunemål.

Beskrivelsen i veiledningsmaterialet om hva som skal gjøres i prosjektinitieringsfasen og i KVV-ene er heller ikke tydelig nok på hva som er viktig å ivareta i disse fasene. Dette bidrar til ulik praksis for behovsavklaringer, og kan bidra til at beskrivelsen av løsning er for konkrete i bestillingene. Dette får konsekvenser for den videre utredningen. Veiledningen om alternativanalyser er ganske omfattende, men den er likevel utydelig på hvordan lager fullstendige analyser (nytte-kostnadsanalyser/lønnsomhetsanalyser) av alle virkningene av alle relevante alternativer i mulighetsrommet.

Vi vurderer også at det er hensiktsmessig med mer skalering av beskrivelsen av metodikken, for å kunne

utrede små og store, komplekse og enkle prosjekter på en måte som ivaretar investeringsregimets formål. Beskrivelsen av metodikken for små prosjekter kan ikke leses selvstendig, den kan bare forstås sammen med resten av veiledningsmaterialet i investeringsregimet.

Generelt er veiledningsmaterialet omfattende. Dette kan være positivt, men det kan også være fare for at viktig veiledning drukner i helheten.

Veiledningsmaterialet har behov for oppdatering. I enkelte faser kan det virke som at det blir litt for mye omtale av detaljer i veiledere, og at man mister helheten i vurderingene.

Vår vurdering også at Byrådsavdeling for finans bør ta en mer aktiv rolle som eier av prosjektmetodikken, for eksempel gjøres gjennom å:

- Være et kompetansesenter, som kan besvare spørsmål og sikre at veiledningsmateriell er oppdatert
- Følge enkeltprosjekter nærmere, som minimum på de mest komplekse, usikre og omfattende prosjektene, ved å veilede og stille spørsmål om etterlevelsen i prosessen
- Være tettere på overordnede bestillere og utførere, når disse beslutter mandat, vurderer leveranser og kontraherer kvalitetssikringsoppdrag. For eksempel gjennom å delta på møter og lese gjennom mandater og oppdrag.

3.2 Metodikkens relevans/hensiktsmessighet

I dette delkapittelet vil vi drøfte metodikkens relevans. Med dette menes om metodikken er hensiktsmessig for å oppnå formålene med investeringsregimet. Vår vurdering av metodikkens relevans er basert på en sammenligning opp imot statens prosjektmodell, innsamlet informasjon i dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelse, samt vår egen vurdering av maler og veiledere.

I første del av kapittelet sammenligner vi mot statens prosjektmodell. Deretter drøftes ulike deler av metodikken

3.2.1 Sammenligning med statens prosjektmodell

Det synes rimelig å legge til grunn at statens prosjektmodell er et godt gjennomarbeidet og utprøvd regimet for investeringsprosesser i offentlig sektor i Norge i dag. Alle investeringsprosjekter i statsforvaltningen, med en forventet kostnad på over 1 000 millioner kroner (300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) skal gjennomgå prosessene som er beskrevet i statens prosjektmodell

(Finansdepartementet, 2019). Modellen eies og forvaltes av Finansdepartementet.

I en vurdering av Oslo kommunes investeringsregime, er det naturlig å sammenligne dette med statens prosjektmodell. En slik sammenligning vil kunne avdekke om det er noen forskjeller, og deretter vil man kunne diskutere hvilke virkninger disse forskjellene gir, og om disse virkningene er ønskede eller ikke.

Concepts vurdering av forskjeller i metodikk

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU har i sin gjennomgang av kommunale investeringsregimer (Morten Welde, 2015) beskrevet at Oslo kommunes regime ligger svært tett opp til statens prosjektmodell. Concept peker likevel på tre forskjeller:

- At ansvaret for statens ordning er tydelig plassert hos Finansdepartementet, mens det er de enkelte byrådsavdelingene som i større grad har det formaliserte ansvaret for prosjektene i Oslo kommune.
- At Oslo kommunes regime er mer fleksibelt når det gjelder ekstern kvalitetssikring; mens det er absolutte beløpsgrenser i statens prosjektmodell, er det den enkelte byrådsavdeling som vurderer behovet for ekstern kvalitetssikring i kommunens modell.

Vår vurdering av forskjeller i metodikk

Vår vurdering er at disse tre forskjellene er reelle, men at det også er noen andre forskjeller mellom statens prosjektmodell og Oslo kommunes regime, som kanskje ikke er like tydelige, men som likevel kan gi utslag på resultatet av prosessen.

- Statens prosjektmodell er tydelig på at det mest **samfunnsøkonomisk lønnsomme** alternativet skal videreføres fra Konseptfasen: Alternativene skal bearbeides i en samfunnsøkonomisk analyse, og det vises til den til enhver tid gjeldende versjon av Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser. I Oslo kommunes veiledning for Konseptvalgutredninger er ikke samfunnsøkonomiske analyser nevnt. Dette kan være fordi Oslo kommune er tydelige på at det kun skal være forhold for Oslo innbyggere og Oslo kommunes økonomi som skal vurderes, men dette gir bare en geografisk avgrensning av virkningene, og det vil fortsatt være relevant å gjennomføre en nytte-kostnadsanalyse, eller en likeartet lønnsomhetsanalyse, der alle virkningene av alle alternativene vurderes systematisk etter fastsatte regler. Selv om metodikken og virkningene som trekkes frem i Oslo kommunes

veiledning om alternativanalysen i konseptfasen har mange likhetstrekk med hvordan samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres, er det likevel et mindre stringent rammeverk, og risiko for at analysene blir av en annen kvalitet enn dersom de gjennomføres innenfor rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser

- Oslo kommunes veileder for konseptfasen er tydelig på at det ikke forventes **detaljerte kostnadsestimater** i denne fasen: *Det forventes ikke detaljerte kalkyler på KVV-stadiet.* I Finansdepartementets veileder for kostnadsestimering, er det ikke stilt konkrete krav til detaljeringsnivået i konseptfasen, men det pekes på at et såkalt «klasse 4-estimat» ofte vil kunne være relevant. Det er ikke klart i hvilken grad Oslo kommunes formulering vil tolkes som at estimatet skal være i klasse 4 eller mindre detaljert enn dette.
- Kvalitetssikringen i Oslo kommunes regime synes i mindre grad å være «absolutt» - som Concept har vist, er det mindre tydelig når ekstern kvalitetssikring i det hele tatt skal skje, og i tillegg åpnes det for at bare deler av KVV-en kvalitets-sikres. Også i statens prosjektmodell utarbeides det konkrete mandat for hvert kvalitetssikringsoppdrag, men da spesifiserer disse mandatene oppgaver i tillegg til en **komplett kvalitetssikring** som alltid gjennomføres.
- I statens prosjektmodell er det klare **beløpsgrenser** for når det skal utarbeides KVV og Sentralt styringsdokument som skal underlegges ekstern kvalitetssikring. Prosjekter under disse beløpsgrensene er ikke underlagt statens prosjektmodell. I Oslo kommunes regime er det tydeliggjort at den grunnleggende metodikken er gjeldende også for små investeringsprosjekter, og at det skal dokumenteres at denne er fulgt.
- For statlige byggeprosjekter i sivil sektor er det innført et kontrollpunkt mellom KS1 og KS2, kalt **oppstart forprosjekt**. Dette kontrollpunktet eksisterer ikke i kommunens regime.
- I Oslo kommunes regime er det mye oppmerksomhet rundt samspillet mellom **reguleringsprosess** og investeringsbeslutning, der det blant annet er utarbeidet en egen veileder for dette. I statens prosjektmodell er det mindre fokus på dette.
- **Veiledningsmaterialet** i kommunens regime er svært omfattende og til dels detaljert. I statens prosjektmodell er som et eksempel veilederen for konseptvalgutredninger bare åtte sider lang.⁴ Til gjengjeld er det gjennom forskningsprogrammet

⁴ I staten er det også egne prosjektmodeller og veiledere innenfor enkelte sektorer. Blant annet har Statens vegvesen egne veiledere for utarbeidelse av

konseptvalgutredninger/konsekvensanalyser innenfor veisektoren (Vegdirektoratet, 2018).

Concept utarbeidet en lang rekke rapporter som dokumenterer god praksis og peker på utfordringer i statens regime, mens lignende analyser ikke synes å støtte opp om Oslo kommunes regime.

Vår vurdering av forskjeller i etterlevelse

Etter vårt syn er forskjellene mellom metoden i Oslo kommunes investeringsregime og i statens prosjektmodell så begrensede at det antagelig ikke bør medføre vesentlig forskjell på kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Vi mener likevel det er grunn til å hevde at kvaliteten gjennomgående er noe høyere i leveransene innenfor statens prosjektmodell enn i Oslo kommunes regime. Dette må da skyldes beskrivelsen eller etterlevelsen, og ikke metoden i seg selv.

Det synes som om de eksterne kvalitetssikringsoppdragene i snitt er vesentlig mer omfattende i staten enn i Oslo kommune. Dette kan være en bidragsyter til at svakheter i mindre grad avdekkes i kommunens regime, og kanskje også til at utredningene ikke blir like grundige, fordi «avsløringsrisikoen» er begrenset. Det synes også som om Finansdepartementet har en langt mer aktiv rolle i statens modell enn det som er tilfellet for Byrådsavdeling for finans i kommunens modell, og Finansdepartementets involvering kan være et viktig bidrag for å sikre at alle relevante alternativer vurderes og sikre god kvalitet i kostnadsestimater.

Når dette er sagt er det også innenfor statens prosjektmodell betydelige utfordringer med at kostnadene ofte øker fra KVV via KS1 til forprosjekt og KS2, så heller ikke statens prosjektmodell har lyktes fullt ut med å realisere formålene sine.

3.2.2 Metodikk for mindre prosjekter

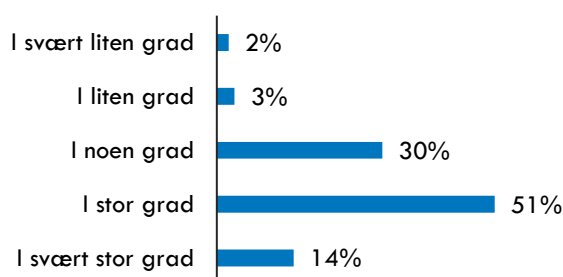
Innenfor dagens metodikk er det en viss skalering, ved at prosjekter som defineres som «mindre» prosjekter kan benytte en forenklet metodikk sett i forhold til øvrige prosjekter i kommunene. Det er ikke satt et nedre beløp for hva som defineres som mindre prosjekter, men at slike prosjekter ofte har følgende karakteristika:

- Investeringer med begrenset risiko og kompleksitet.
- Investeringer med begrensede politiske føringer.
- Investeringene finansieres som sekkebevilgninger, uten egne poster i budsjettet.
- Investeringer som dekkes innenfor virksomhetens ordinære budsjetter.
- Lite innslag av konseptuelle vurderinger til grunn for investeringen. I stedet bærer de preg av mer rutinepregede og gjentakende investeringer.
- Enkeltinvesteringer som gjerne følger opp overordnede handlingsplaner.

Det er den ansvarlige byrådsavdelingen som har ansvaret for å beslutte hvilket løp de enkelte prosjektene skal følge. Det presiseres at disse prosjektene overordnet sett skal følge samme prosess som øvrige prosjekter, men det stilles mindre strenge krav til dokumentering og hvilke analyser som må gjennomføres.

På spørsmål om dagens forenklete prosjektmetodikk er hensiktsmessig, oppgir overvekten av respondentene i spørreundersøkelsen at metodikken i stor eller svært stor grad er hensiktsmessig (Figur 3-2).

Figur 3-2: Oslo kommune benytter en forenklet prosjektmetodikk for små prosjekter (i form av bla. risiko og kompleksitet). I hvilken grad er denne prosjektmetodikken hensiktsmessig? (N=93)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune.

I intervju er det noe ulik oppfatning blant intervjuobjektene om metodikken for mindre prosjekter er hensiktsmessig. Flertallet av virksomhetene oppgir at metodikkene er for omfattende. Intervjuobjektene foreslår blant annet følgende endringer:

- Kravene for de helt minste prosjektene kan forenkles.
- Opprette et eget forenklet løp for de helt minste prosjektene. For eksempel prosjekter med P50-verdi under 50 millioner kroner.
- I større grad overlate de minste prosjektene til foretakene.

En virksomhet oppgir at metodikken er god, og at den er hensiktsmessig gitt at den praktiseres på rett måte. En annen virksomhet oppgir at de bruker like mye tid på de mindre prosjektene som på de store prosjektene. Et annet innspill er at det kan være utfordrende å vurdere kompleksiteten i prosjektene, og dermed om prosjektene bør følge forenklet metodikk. Prosjekter med lite omfang målt i kroner kan være svært komplekse og dermed utfordrende å gjennomføre. Det kan dermed virke som at metodikken kan være hensiktsmessig hvis den praktiseres på korrekt måte, men at det er manglende kompetanse/forståelse for hvordan metodikken kan anvendes på korrekt måte og/eller manglende

beskrivelse og veiledning på hvordan metodikken skal anvendes.

I veileder for KVV for mindre prosjekter gis en kort beskrivelse av kravene til mindre prosjekter i KVV-ens ulike faser. Det stilles i stor grad de samme kravene til en KVV for mindre prosjekter som for en fullstendig KVV, men for mindre prosjekter er det tilstrekkelig med «kort beskrivelse», «rask vurdering» eller «kort etablering». For forprosjektfasen er det utarbeidet en veileder for styrende dokumentasjon for mindre prosjekter. I veilederen oppgis det at dokumentet inneholder en oversikt over de forenklete innholds krav som gjelder styringsdokumentasjonen for mindre prosjekter. Disse kravene fremgår derimot ikke i dokumentet.

Vår vurdering

Det fremstår som hensiktsmessig at det er en forenklet prosjektmetodikk for prosjekter som enten er mindre i omfang eller kompleksitet. Det fremstår også som at dagens metodikk kan være god dersom den anvendes på korrekt måte. Det virker dermed som at hovedutfordringen ved dagens metodikk er manglende veiledning for når og hvordan metodikken skal anvendes.

Det er en utfordring at det er begrenset veiledning for når og hvordan metodikken skal anvendes. Dette gjør det ikke så enkelt å bruke den, som man kunne ønske. Vi vurderer ikke metodikken som for omfattende, men det kan være vanskelig å skjønne hva begreper som «kort oversikt», «kortfattet oversikt», «kort vurdering» og «helt enkelt» betyr.

Vi anbefaler å tydeliggjøre når man kan benytte metodikken, og at veiledningsmaterialet bygges ut slik at det står på egne ben og ikke trenger å leses sammen med veiledningsmaterialet i investeringsregimet.

3.2.3 Mer omfattende metodikk for store og kompliserte prosjekter

Det gjennomføres enkelte svært store, unike og/eller kompliserte prosjekter i Oslo kommune. Dette kan være prosjekter som har et svært stort omfang, som Fornebu-banen, eller unike prosjekter av en viss størrelse hvor kommunen har begrenset erfaring med å gjennomføre tilsvarende prosjekter, som kulturbyggene i Bjørvika og større svømmehaller. Det er en nokså liten andel av prosjektene som er over 1 til 2 milliarder kroner (investeringsbeløp P50). Erfaringen er at enkelte av disse prosjektene har hatt betydelige kostnadsøkninger i planleggingsprosessen, og det oppstått uforutsette forhold.

I intervjuer trekker flere frem at metodikken kunne vært mer omfattende for denne type prosjekter. Ett forslag som det pekes på er å innføre et ekstra beslutningspunkt mellom KS1 og KS2 for store kompliserte prosjekter, slik tilfellet er i statens prosjektmodell.⁵ For eksempel i etterkant av skisseprosjektet i forprosjektet. Dette ville gitt politikere mulighet til å endre konseptvalg dersom det har skjedd vesentlige endringer i konseptet fra KS1, for eksempel at forventet kostnad eller tid har økt betydelig. Andre påpeker at det er fullt mulig å ha et ekstra beslutningspunkt mellom KS1 og KS2 i dagens regime.

Vår vurdering

Vår vurdering er at det er avgjørende for Oslo kommunes økonomistyring at aktørene har ekstra oppmerksomhet rettet mot store og kompliserte prosjekter. Som et minimum bør de ha flere beslutningspunkter i løpet av prosessen, slik tilfellet er i dag innenfor statens prosjektmodell for byggeprosjekter. Det bør formaliseres at store og kompliserte prosjekter må ha et ekstra beslutningspunkt mellom KS1 og KS2, for eksempel etter skisseprosjektet, der man beslutter mål, rammer og føringer for valgt konsept i detaljplanleggingen.

Videre er det også vår vurdering at det i denne type prosjekter burde gjennomføres grundigere utredninger i konseptfasen, for å få bedre kontroll med usikkerhetsmomenter, investeringskostnader og driftskonsekvenser, med tilhørende mer omfattende ekstern kvalitetssikring KS1.

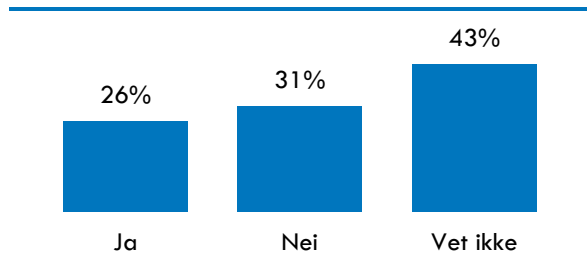
3.2.4 Beløpsgrense for ekstern kvalitetssikring

I instruksen for beslutningsprosessen i investeringsprosessen oppgis det at prosjekter hvor P50 overstiger 200 millioner skal bli underlagt ekstern kvalitetssikring. Samtidig oppgis det at dette ikke er en absolutt beløpsgrense, og at dette må vurderes nærmere av de enkelte byrådsavdelingene. Det oppgis at det prosjekter som er komplekse, og hvor erfaringsgrunnlaget er begrenset, og hvor det er risikoforhold som kan påvirke kostnad eller tid, kan det være behov for ekstern kvalitetssikring for prosjekter med P50 under 200 millioner kroner. Videre oppgis det at dersom byrådsavdelingen ikke benytter ekstern kvalitetssikring for prosjekter med P50 over 200 millioner kroner, skal dette begrunnes og dokumenteres.

Figur 3-3 viser hva respondentene i spørreundersøkelsen svarte da de ble spurt om beløpsgrensen for ekstern kvalitetssikring burde endres.

⁵ I byggeprosjekter i statens prosjektmodell er det et ekstra beslutningspunkt ved oppstart av forprosjektet.

Figur 3-3 Dagens beløpsgrensen for når det skal gjennomføres ekstern KS1 og KS2 er på 200 millioner kroner. Bør dagens beløpsgrense endres? (N=133)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Hovedvekten av respondentene oppga at de ikke vet om grensen burde vært endret (43 prosent). Blant de resterende, er det en liten overvekt av de som mener at beløpsgrensen ikke burde endres. De som oppga at de mente at beløpsgrensen burde endres, ble også bedt om å oppgi hva de mente at beløpsgrensen burde være. Blant disse oppga de fleste at beløpsgrensen burde heves. Flertallet oppgir at beløpsgrensen burde være på mellom 400 og 750 millioner kroner for mer standardiserte prosjekter.

Noen få mener også at beløpsgrensen burde være lavere, siden overskridelsene også kan bli store i mindre men komplekse prosjekter. Flere trekker også frem at vurderingen av om det skal gjennomføres en ekstern kvalitetssikring også må sees i sammenheng med prosjektets kompleksitet.

Vår vurdering

Beløpsgrensen har ikke vært endret siden investeringsregimet ble etablert i 2011. Vår vurdering er dermed at beløpsgrensen som minimum bør justeres for å ta hensyn til prisøkningen i perioden.

Videre er det vår vurdering at beløpsgrensen bør være fleksibel for også å ta hensyn til kompleksiteten i prosjektene. I dagens veiledere oppgis det at dagens beløpsgrense ikke skal anses for å være absolutt, og at det også kan gjennomføres ekstern kvalitetssikring på mindre prosjekter med høy kompleksitet med en P50-verdi under 200 millioner kroner. Dette anser vi for å være en hensiktsmessig innretning. Samtidig mener vi at det kan tydeliggjøres at det samme gjelder for det motsatte tilfellet, dvs. gjentakende prosjekter med lav grad av kompleksitet kan unntas kravet om ekstern kvalitetssikring. I dag oppgis det kun at ansvarlig byrådsavdelingen må begrunne og dokumentere valg om å ikke gjennomføre ekstern kvalitetssikring for prosjekter med P50 over 200 millioner kroner.

Vår vurdering er det kan tydeliggjøres at standardiserte prosjekter opp til 500 millioner kroner kan unntas kravet om ekstern kvalitetssikring. Videre

bør den ansvarlige byrådsavdelingen dokumentere for Byrådsavdeling for finans hvorfor prosjektene skal unntas kravet. Byrådsavdeling for finans godkjenner deretter at det gjennomføres en intern kvalitetssikring i stedet for en ekstern.

3.2.5 Kartlegging av behov

Metodikken i investeringsregimet legger opp til en behovsanalyse. Basert på intervjuene vi har gjennomført kan det virke som at det er variasjon i hvilken grad de ulike virksomhetene utarbeider behovsplaner for hele virksomhetene på et strategisk plan, altså ikke prosjektspesifikt. Noen planer inneholder en beskrivelse av hva som er utfordringer og behov innenfor et område, mens andre i større grad beskriver hvordan disse behovene skal løses på sikt. Sistnevnte kan i større grad ligne handlingsplaner enn behovsplaner.

I spørreundersøkelsen blant de ansatte i kommunen trekker også flere frem at noen bestillere i for liten grad har forankret behov i sine virksomheter. Dette fører til at det spilles inn behov som i større grad er ønsker enn reelle behov inn konseptvalgfasen.

Vår vurdering

Vår vurdering er at utgangspunktet for KVV-ene vil bli langt bedre dersom alle sektorer i kommunen har gode og likeartede behovsplaner innenfor sine områder. Behovsplanen bør kobles opp mot det strategiske arbeidet til virksomheten og forankres i toppledelsen.

Behovsplanen bør inneholde en beskrivelse av de overordnede behovene og utfordringene som kommunen står ovenfor innenfor det gitte området over en lengre tidsperiode. Videre kan den inneholde en grovsiling av aktuelle tiltak som kan bidra til å løse behovet, inkludert nybygg, oppgradering/rehabilitering og nedskalering. Neste fase vil da innebære å gjennomføre en konseptvalgutredning av de ulike tiltakene som er beskrevet i planen. Dette vil også bidra til å forankre behovene inn i de ulike virksomhetene.

3.2.6 Utfordrende å koordinere behov i flerformålsprosjekter

Investeringsprosjektene i Oslo kommune er i økende grad flerformålsprosjekter. I slike prosjekter er det ofte vanskelig å få avklart behovene samtidig og få samordnet behovene. Det gjør at prosjekter med flere formål starter opp med ulike fremdriftsplaner og ulik finansiering, og hvor beslutningene ligger i forskjellige styringslinjer. En del av evalueringen har derfor vært å vurdere om prosjektmetodikken kan bidra til å samordne behovsavklaringen og prosjektgjennomføringen i slike flerformålsprosjekter.

I intervjuer trekker flere intervjuobjekter frem at det er et behov for å i større grad koordinere behovene på bestillersiden. Ett problem er at det er ulik praksis for hvordan de ulike virksomhetene arbeider med å forankre/kartlegge behov i prosjektinitieringsfasen. Noen virksomheter har utarbeidet behovsplaner som beskriver behov og utfordringer fremover innenfor virksomhetens virkeområde. For andre virksomheter kan det virke som at vurderinger av behov oppstår mer ad hoc fra prosjekt til prosjekt. Dette gjør det utfordrende for virksomheter med ulik praksis å samordne behovene i initieringsfasen i flerformålsprosjekter. Det kan føre til at virksomheter som har god forankring av behov må vente på virksomheter som ikke har dette forankret i sin virksomhet.

I intervju trekker også enkelte av virksomheter frem at det er en utfordring at bestillere spiller inn nye behov i løpet av prosessen, og at disse innspillene i større grad fremstår som ønsker og ikke nødvendigvis reelle behov.

En annen utfordring som trekkes frem er at det ofte er ulikt tidspress på de ulike prosjektene. Enkelte prosjekter skal etterleve lovpålagte krav, hvor det er mer tidskritisk at prosjekter ferdigstilles innenfor tiden. For eksempel vil det være mer tidskritisk at et skolebygg ferdigstilles innenfor tiden enn en idrettshall.

I spørreundersøkelsen er det også flere som oppgir at det i dag er manglende beskrivelse for ulike mål skal håndteres inn i flerformålsprosjekter. Målkonflikter er drøftet i et eget delkapittel (se kap. 3.3.4).

Vår vurdering

Generelt er alle vi har intervjuet positive til flerformålsprosjekter og at det arbeides med å samlokalisere flere formål, for å utnytte arealbruken og tomtene i Oslo bedre.

Vår vurdering er at det kunne vært enklere å koordinere behovsavklaringen dersom virksomhetene i større grad hadde lik praksis i prosjektinitieringsfasen. Dersom alle virksomhetene hadde utarbeidet behovsplaner som var forankret i virksomheten, hadde det vært enklere å koordinere behovene. God forankring av behov kunne også bidratt til å redusere risikoen for at det spilles inn behov underveis i prosessen. Den overordnede bestilleren som har det mest omfattende behovet (eieren av flerformålsprosjektet) bør få tydelige fullmakter til å kunne «forkaste» behov som ikke er tilstrekkelig modne, og til å sette absolutte tidsfrister og milepæler for fremdrift.

Videre burde det ikke være slik at alt må samordnes. Selv om samordning er positivt, må prosjekter også kunne deles opp slik at formålene som er mer

tidskritiske blir forsinket av mindre tidskritiske formål. At tomten som skal benyttes er stor, er ikke i seg selv en begrunnelse for at tidskritiske prosjekter må vente i lang tid. Når det er gjort overordnede avklaringer av behov som skal dekkes innenfor tomtens grenser, bør det vurderes om det er mulig å realisere deler av formålet på en avgrenset del av tomten, mens andre formål realiseres på et senere tidspunkt.

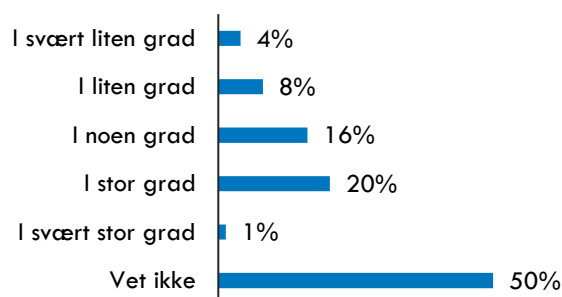
Vår vurdering er at flerformålsprosjektene synes å være fornuftig med tanke på knappheten på aktuelle tomter i Oslo. For å få flerformålsprosjektene til å fungere bedre bør Oslo kommune derfor utarbeide veileder/retningslinjer for hvordan samhandlingen i disse prosjektene bør foregå, spesielt i KVVU-fasen når ulike bestillere vil ha ansvar for å koordinere prosessen. Retningslinjene bør som minimum dekke hvordan arbeidet skal organiseres med hensyn til ledelse og deltakelse i KVVU-arbeidet blant etatene, samt styringen fra byrådsavdelingene. I de tilfellene det allerede foreligger KVVU-er for de enkelte sektorene, bør retningslinjene dekke hvilke minimumskrav som må gjennomføres før man kan velge konsept med flere formål.

3.2.7 Samordning med reguleringsprosessen

I veileder for KVVU tilrås det at reguleringsrisiko for ulike investeringer avklares med Plan- og bygningsetaten (PBE). Videre oppgis det at det for formålsbyggene er utarbeidet en egen veileder for hvordan PBE skal involveres i KVVU-fasen. I den veilederen gis det en beskrivelse av hvordan PBE skal involveres for i grovsilingen av alternativer som skal inngå i alternativanalysen, og hvordan de skal involveres for å gi innspill de konseptene som analyseres. PBE skal deretter komme med sine anbefalinger og vurdering av de ulike alternativene, som skal inneholde en risikovurdering i forhold til prosessstype og kjente sektorinteresser som berøres av de ulike konseptene.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken grad veilederen for involvering av PBE i KVVU-fasen benyttes. Figur 3-4 viser svarene blant de som også hadde svart at de hadde erfaring med å gjennomføre konseptvalgutredninger i Oslo kommune.

Figur 3-4: I hvilken grad benyttes veilederen for involvering av PBE i KVV-fasen? (N=74)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Som vist i figuren, oppgir en klar overvekt av respondentene at de ikke vet om veilederen benyttes. Blant de øvrige respondentene, oppgir hovedvekten at veilederen benyttes i stor grad eller noen grad.

I diskusjoner i intervjuene virker det som at veilederen for involvering av PBE i liten grad blir benyttet i dag. Enkelte trekker frem at dette skyldes at veilederen legger opp til en ressurskrevende prosess. Dette har igjen ført til at det har blitt utarbeidet egne rutiner for involvering av PBE. Det oppgis også at det er behov for å videreutvikle dagens veiledere for bedre koordinering mellom investeringsprosessen og reguleringsprosessen i tidligfase.

Vår vurdering

I intervju virker alle å være enige om at det er viktig å involvere PBE i konseptvalgutredningen for å få god samhandling mellom investeringsprosessen og reguleringsprosessen. Samtidig synes samordningen mot reguleringsprosessen å være krevende. Vi mener derfor det er behov for å videreutvikle dette veiledningsmaterialet, som ikke har vært endret siden 2011.

Man kommer imidlertid ikke unna at reguleringsprosessene i Oslo kommune er krevende fordi det er mange kryssende hensyn pga. knapphet på areal til ulike formål. Vårt inntrykk er at det er noe manglende kompetanse blant utførere og bestillere på reguleringsprosessen og reguleringsrisiko. Vår vurdering er at når reguleringsprosessene er lovpålagt, er det investeringsprosessen som først og fremst bør tilpasse seg. Vi mener det er nødvendig at både bestillere og utførere satser på å øke kompetanse om reguleringsprosess og reguleringsrisiko, samt sørge for at kravene investeringsregimet til involvering av PBE og gode nytte-kostnadsvurderinger (som inkluderer reguleringsrisiko og tilhørende kostnader) etterleves. For å få til dette er det nødvendig å sette av tilstrekkelig tid til hver fase i investeringsregimet, det vil si både i KVV-arbeidet når man vurderer

reguleringsrisiko, og i forprosjektet når arbeidet med regulering skal pågå.

3.2.8 Kuttlistor for gjentagende investeringer

I henhold til veilederen for forprosjektet skal det for hvert prosjekt utarbeides en kuttliste, som består av forhåndsdefinerte kutt i prosjektet som kan iverksettes om man ser ut til å overstige forventet kostnad P50. Kuttlisten bør inneholde kutt som kan realiseres sent i gjennomføringsfasen.

Enkelte prosjekter i Oslo kommune er gjentagende investeringer som omfatter en samlet kapasitet eller et samlet nettverk, or eksempel bygging av sykehjemsplasser, barnehager eller teknisk infrastruktur. For disse prosjektene er det standardiserte (ofte lovfestede) krav innenfor de ulike områdene, og det utarbeides ikke nye krav for hver enkelt investering. Det er dermed svært fastsatt hva som skal bygges i hvert enkelt prosjekt. I denne type prosjekter kan det være krevende å utarbeide kuttlistor. Dersom prosjektene klarer å utarbeide realistiske kuttlistor, så virker det som at kuttene ofte gjennomføres før oppstart av prosjektene.

I enkelte tilfeller kan også det å gjennomføre kutt føre til økte kostnader dersom det fører til stans i prosjektfremdriften. I slike tilfeller kan det å gjennomføre kutt føre til redusert kvalitet mens de samlede kostnadene i prosjektet ikke får samme reduksjon.

Vår vurdering

Vår vurdering er at det bør utarbeides kuttlistor for prosjekter i Oslo kommune, men at kuttlisten kan settes til null for standardiserte/gjentagende prosjekter så sant det kan dokumenteres at det er gjort et grundig arbeide med å utarbeide kostnadseffektive standardløsninger.

3.2.9 Omfang på kvalitetssikringer

I dagens metodikk er det mulig for ansvarlig byrådsavdeling å velge at det kun er deler av beslutningsgrunnlaget som skal kvalitetssikres (KS1 eller KS2). Denne muligheten eksisterer ikke i statens prosjektmodell. I intervju oppgir også intervjuobjektene at de oppfatter at det er relativt stort tidspress i de ulike delene av prosessen.

Vår vurdering

Vår vurdering er at det er viktig at det settes av nok tid til kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget, slik at kvalitetssikrer får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i grunnlaget. Dette gjelder både kalendertid og antall arbeidstimer (økonomisk ramme).

3.2.10 Oppsummering av metodikkens relevans

Oppsummert er det vår vurdering at metodikken i investeringsregimet er hensiktsmessig. Den er i stor

grad bygd på samme metodikk som statens prosjektmodell, som kan ansees som den mest sofistikerte metodikken innenfor området i Norge. Vår vurdering er dermed at metodikken i stor grad bidrar til at investeringsregimet oppnår sine mål i regimets ulike faser.

Våre viktigste anbefalinger er:

- Metodikken kan utvides for store kompliserte prosjekter. For slike prosjekter bør det formaliseres et ekstra beslutningspunkt mellom KS1 og KS2, for å sikre at beslutningstakerne har kontroll med utviklingen av prosjektet, og det bør gjennomføres grundigere utredninger av slike prosjekter i konseptfasen.
- Beløpsgrensen for ekstern kvalitetssikring burde prisjusteres i henhold til prisveksten i markedet siden regimet ble etablert, og grensen burde være mer fleksibel oppover ved at standard prosjekter med lav kompleksitet i større grad bør kunne unntas kravet om ekstern kvalitetssikring.
- Alle virksomheter burde utarbeide likeartede behovsplaner som beskriver behov og utfordringer innenfor virksomhetens område i prosjektinitieringsfasen.
- Det bør ikke være nødvendig å utarbeide kuttlistor for standardiserte prosjekter.
- Omfanget på kvalitetssikringene må være tilstrekkelig til at de som gjennomfører analysene har tilstrekkelig tid til å sette seg inn i underlaget.

3.3 Beskrivelse av metodikken

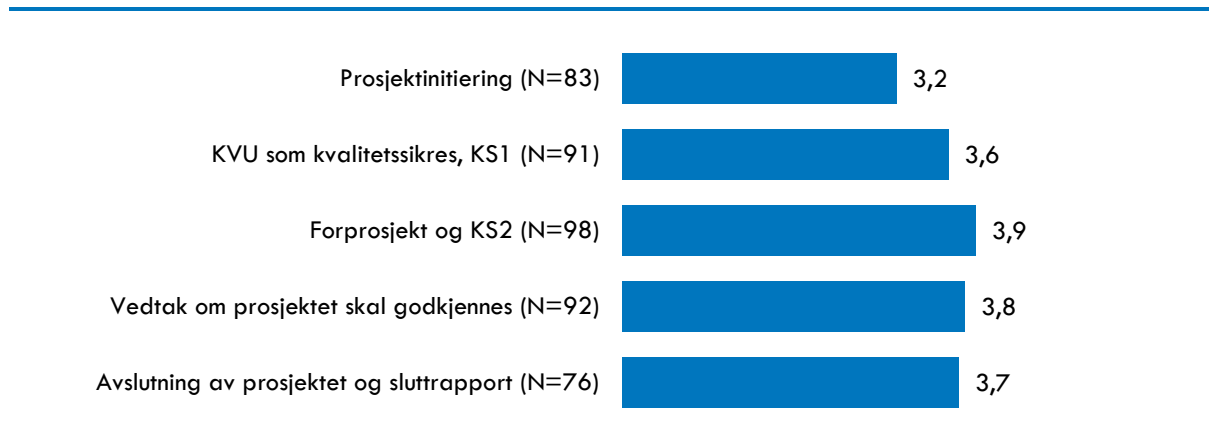
I følgende delkapittel gjennomgås beskrivelsen av metodikken. Dette innebærer at vi vurderer om de ulike underlagsdokumentene for Oslo kommunes investeringsregime er utformet på en måte som gir god veiledning til leserne. Vår vurdering av beskrivelsen er basert på en gjennomgang av underlagsdokumentene, intervjuer med ansatte i Oslo kommune og svar fra spørreundersøkelsen.

I første del gjør vi en overordnet gjennomgang av hvordan ansatte i kommunen oppfatter beskrivelsen av metodikken i investeringsregimets ulike faser. Deretter drøfter vi ulike områder/temaer som har kommet opp i intervjuer hvor metodikken kunne vært tydeligere beskrevet. Avslutningsvis oppsummerer vi vår overordnede vurdering av metodikkens beskrivelse.

3.3.1 Overordnet om beskrivelse av metodikken i investeringsprosessens ulike faser

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene å vurdere i hvilken i hvilken grad de opplever at prosjektmetodikken er tydelig beskrevet i investeringsregimets ulike faser på en fem-delt skala fra «1-Svært liten grad» til «5-Svært stor grad». Figur 3-5 viser det gjennomsnittlige svaret fra undersøkelsen i de ulike fasene.

Figur 3-5: I hvilken grad opplever du at metodikken er tydelig beskrevet i investeringsprosessens ulike faser? Fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad).



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune. Merknad: Antall respondenter for de ulike fasene (N) viser antall respondenter ekskludert de som har svart «Vet ikke». 1=I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad

Som vist i figuren er svaret i gjennomsnitt mellom 3,2 og 3,9 i de ulike fasene, det vil si fra i noen grad til i stor grad tydelig beskrevet. Respondentene mener derfor gjennomgående at de metodikken er godt beskrevet i de ulike fasene. Dette samsvarer også godt med tilbakemeldingene i intervju, hvor

respondentene i hovedsak er positive til beskrivelsen av metodikken.

Svarene fra undersøkelsen viser også at respondentene oppfatter at metodikken er minst tydelig beskrevet i prosjektinitieringsfasen.

3.3.2 Krav til initiering og behovsavklaring

En del av evalueringen har vært å vurdere om kravene til initiering og behovsavklaring er tydelig nok beskrevet i prosjektmetodikken. Instruksen oppgir at oppdraget skal være tydelige på følgende momenter:

- relevante føringer
- økonomiske rammer
- krav til prosjektets leveranse
- krav til konseptvalgutredningens gjennomføring
- eventuelle andre hensyn som må tas ved vurdering av alternative konsepter

I *Konseptvalgutredning i Oslo kommune – krav og veiledning* gis det en beskrivelse av hva som skal og bør inngå i oppdragsbestillingen fra overordnet bestiller. I veilederen oppgis det at følgende momenter skal beskrives i oppdraget:

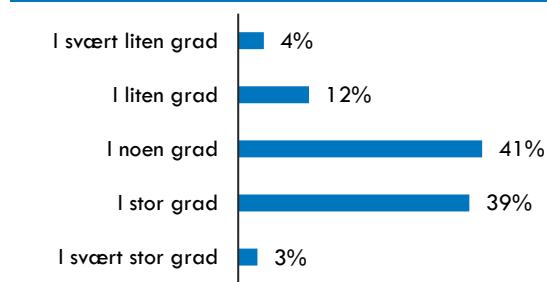
- En overordnet beskrivelse av hvilke hovedtyper behov som skal løses gjennom investeringen.
- En oversikt over særlige relevante rammebetingelser. Listen skal i så stor grad som mulig være komplett. Dette inkluderer vedtak, dokumenter, standarder, kravdokumenter, relevant lover og forskrifter og evt. andre forhold som må legges til grunn.
- Måltall for investeringen der relevant
- Mål for ferdigstillelse av KVVU-arbeidet og evt. absolutte krav til ferdigstillellesdato.
- Rutiner for involvering av overordnet bestiller underveis.

Det er også utarbeidet en mal for hvordan bestillingen kan utformes, med en beskrivelse av hva den burde inneholde.

Operativ bestiller kan også velge å bestille et oppdrag fra operativ utfører om å bistå i konseptvalgutredningen. I *Konseptvalgutredning i Oslo kommune – krav og veiledning* gis det en tilsvarende beskrivelse av hva som skal og bør beskrives i oppdraget fra operativ bestiller til operativ utfører. Det er også utarbeidet en mal som beskriver hvordan en slik bestilling bør utformes.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere i hvilken grad de opplevde at kravene til initiering og behovsavklaring er tydelige i metodikken. Svarene er vist i Figur 3-6. Som vist i figuren oppgir overvekten av respondentene at kravene er tydelig beskrevet.

Figur 3-6: I hvilken grad er kravene til initiering og behovsavklaring tydelige nok? (N=92)



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Vår vurdering

Vår vurdering er at kravene til initiering og behovsavklaring fremstår som relativt tydelig beskrevet i veileder og i de ulike malene. Dette sammenfaller også med svarene fra spørreundersøkelsen. Samtidig oppgir flere respondenter i spørreundersøkelsen og i intervju at det er stor variasjon i kvaliteten på de ulike oppdragene. Det oppgis at oppdragene kan være utydelige, og at de kan ha mangelfull informasjon. Det kan også virke som at det konseptuelle mulighetsrommet ofte er for avgrenset i de ulike oppdragene, for eksempel ved at man skal vurdere et spesielt bygg med en gitt kapasitet på en valgt adresse.

Vår vurdering er at dette skyldes manglende kompetanse og forståelse for hva en konseptvalgutredning skal benyttes til, og at det kan være mangler i veiledningsmaterialet for hvordan oppdragene skal utarbeides. Sistnevnte er beskrevet i kommende kapittel.

3.3.3 Veiledning for prosjektinitieringsfasen

Prosjektinitieringsfasen omfatter prosessen som leder opp til at oppdraget blir sendt til operativ bestiller. I henhold til *Konseptvalgutredning i Oslo kommune – krav og veiledning* består prosjektinitieringsfasen av prosessen fra et problemutløsende behov oppstår frem til bestilling av konseptvalgutredning.⁶ Videre oppgis det at fasen hovedsakelig består av «overordnede planer, strategier, politiske vedtak etc. og andre forhold som både gir innspill og rammer for en konseptvalgutredning» og at det «for eksempel foreligge overordnede behovsplaner, handlingsplaner eller lignende». Formålet med denne fasen er å prioritere og å beslutte hvilke behov/tiltak som skal utredes videre i en konseptvalgutredning.

I spørreundersøkelsen oppgir respondentene at prosjektinitieringsfasen er minst tydelig beskrevet. De som svarte at metodikken i svært liten, liten eller noen

⁶ Dette er beskrevet under «Bakgrunn for initiering av konseptvalgutredning» i kapittel 2.4 i *Konseptvalgutredning i Oslo kommune – krav og veiledning*

grad var tydelig beskrevet, ble bedt om å utdype hva som var utydelig. Her oppgir flere at det utydelig retningslinjer for fasen, og at det er lite metodisk tilnærming til hvordan denne fasen gjennomføres. Det oppgis også at beskrivelsene i metodikken favner veldig bredt, og at det er manglende beskrivelser på hvordan behovsavklaringer skal koordineres inn i flerformålsprosjekter.

I instruksjonen gis det en beskrivelse av hvilke roller bestillere og utfører har i konseptvalgutredningsfasen og forprosjektfasen, men det gis ikke en beskrivelse av roller i prosjektinitieringsfasen. I spørreundersøkelsen trekker også flere frem at de savner en rolleavklaring i denne fasen.

Oppsummert gir ikke prosjektmetodikken en tydelig beskrivelse av hva som skal gjennomføres i prosjektinitieringsfasen, hvordan det skal gjennomføres eller av hvem. Dette bidrar til at det er noe ulik praksis for hvordan denne fasen gjennomføres på tvers av virksomheter i kommunen.

Vår vurdering

Prosjektinitieringsfasen er beskrevet i KVVU-veileder til Oslo kommune. Etter vårt syn er et viktig tema som må omtales i en slik veileder hvor langt bestillingen skal gå i å avgrense mulighetsrommet. Etter vårt syn er det viktig at det ikke tas konseptuelle valg allerede i bestillingen, med mindre disse valgene er tydelig forankret i tidligere utredninger med tilhørende politiske vedtak. Det bør også i veiledningen beskrives i hvilken grad bestillingen skal kunne definere alternativer som må inngå i vurderingen, og i hvilken grad det skal gis føringer for hva som kan være forsvarlige økonomiske rammer for prosjektet. Det kan være krevende å få til dette riktig, og man kan vurdere å kvalitetssikre oppdragene i en KS0[null]-prosess som kommer før KS1, siden prosjektinitieringen er første beslutningspunkt i investeringsregimet.

3.3.4 Håndtering av målkonflikter

Et investeringsprosjekt vil kunne påvirke flere behov i kommunen, og det vil ofte være nødvendig å veie ulike målsetninger opp mot hverandre. Et prosjekt kan ha positiv innvirkning på ett mål i kommunen, mens det kan ha negativ innvirkning på andre mål. Ett eksempel kan være mål om reduserte klimagassutslipp og mål om næringsvekst.

I spørreundersøkelsen er det flere som oppgir at metodikken i liten grad beskriver hvordan slike målkonflikter skal håndteres i tidlig fase av prosjekter. Dette gjelder kanskje særlig flerformålsprosjekter, hvor det er ulike virksomheter involvert som skal ivareta ulike behov og mål.

Prioriteringen av motstridende mål kan til en viss grad vurderes i analysen av nytte og kostnader i

alternativanalysen i KVVU. Da vil det være naturlig å prioritere målsetninger som gir høyest netto nytteeffekt for kommunen og samfunnet. Samtidig vil enkelte virkninger være vanskelige å prissette, og vil dermed måtte vurderes kvalitativt. Å prioritere ulike målsetninger opp mot hverandre basert på kvalitative vurderinger vil være utfordrende. Det kunne dermed vært hensiktsmessig for Oslo kommune å utarbeide en veileder for hvordan målkonflikter skal håndteres i prosjekter.

Oslo Economics og Atkins har tidligere utredet hvordan målkonflikter er håndtert i et utvalg statlige investeringsprosjekter på vegne av Concept (Oslo Economics og Atkins, 2020). I utredningen gis det et sett med anbefalinger for hvordan målkonflikter bør håndteres:

- Fagdepartementet bør allerede ved utforming av mandatet for KVVU aktivt ta stilling til hvilke målkonflikter som foreligger og gi føringer for hvordan ulike målsetninger bør prioriteres og hvordan disse bør håndteres i KVVU-arbeidet. Departementet bør også ta stilling til om målkonfliktene påvirker hvordan KVVU-arbeidet skal organiseres og avgrensningen av prosjektet. I Statens vegvesen har en de siste årene hatt på høring utfordringsnotatet som danner grunnlag for utarbeidelse av mandatet for KVVU-en. Dette kan være en hensiktsmessig praksis for å tidlig avdekke potensielle målkonflikter som det bør tas høyde for i mandatet for KVVU-en.
- Dersom det underveis i KVVU-arbeidet oppstår behov for å avklare målkonflikter og/eller hvordan disse bør håndteres, bør dette løftes til departementet.
- Målkonflikter på systemnivå, det vil si som går på tvers av flere prosjekter eller ulike virksomheter, bør som regel håndteres av departementet.
- Avgrensning av prosjektet bør vurderes konkret i det enkelte tilfellet.
- Departementet bør i større grad ta ledelsen av selve KVVU-arbeidet, for eksempel lede styringsgruppe for KVVU, for å sikre at man klarer å prioritere kryssende behov og mål. Dette gjelder særlig KVVU-er som dekker området til flere virksomheter.
- Kommuner og fylkeskommuner bør involveres tett, men bør bare være med i utarbeidelsen av KVVU-en dersom de er med på å finansiere løsningen. Vi anbefaler at det vurderes nærmere hvordan og i hvilket omfang man best kan involvere kommuner og fylkeskommuner i KVVU-prosessen.

Vår vurdering

Anbefalingene gjengitt over vil også ha overføringsverdi til hvordan målkonflikter kan håndteres innenfor Oslo kommunes investeringsregime. Disse

anbefalingene bør derfor innarbeides i relevante veiledere. Særlig vil vi trekke frem poenget om at det allerede i prosjektinitieringsfasen bør gjøres vurderinger av hvordan ulike mål skal prioriteres opp mot hverandre, basert på overordnede strategier i kommunen.

3.3.5 Kostnadsestimering i KVV-ene

Metodikken er lite konkret på hvilket usikkerhetsnivå som er akseptabelt for kostnadsestimatene i konseptfasen. Basert på intervjuer og gjennomgang av resultater synes det som om kvaliteten på disse tidligfaseestimatene ofte ikke er god nok. Dette medfører en betydelig kostnadsutvikling fra KVV gjennom KS1 og forprosjekt frem til KS2, og en slik kostnadsutvikling gjør det krevende å utarbeide gode økonomiske langtidsplaner.

Vår vurdering

Det burde være et minstekrav at det trekkes på erfaringsdatabaser hos utførerne, og at disse databasene er oppdaterte, fullstendige med hensyn til relevante kostnader, og av god kvalitet. Dersom slike databaser ikke foreligger, eller ikke har tilstrekkelig volum eller kvalitet, må det innhentes andre erfaringstall. Slike erfaringstall gjelder ikke bare for kostnader per kvadratmeter, men også for forholdet mellom nettoareal og bruttoareal, og andre forhold som kan påvirke total kostnad. Tilsvarende gjelder på anleggssektoren der man for unike prosjekter må hente erfaringer utenfra ved behov.

3.3.6 Utydelige krav til estimering av følgekostnader i forbindelse med reguleringsmessige forhold og tomtekostnader

Reguleringsrisiko er risikoen knyttet til utfallet av reguleringsprosessen. Utfallet av reguleringsbeslutningen vil ha betydning for hva det er mulig å oppføre på en tomt. Videre kan det settes krav i reguleringsplanen for ulike tiltak som skal gjennomføres for at prosjektet skal kunne gjennomføres innenfor planområdet. Dette kan både være tiltak innenfor planområdet, som at området må ha oppkobling til fjernvarme, eller utenfor planområdet, for eksempel at det må bygges en ny gang- og sykkelvei frem til området.

Tilsvarende kan det også være forhold ved tomten som gjør at det må settes inn tiltak før bygging kan starte. Ett eksempel kan være ulike grunnforhold som gjør at det må settes inn tiltak.

Slike følgekostnader ved reguleringsmessige forhold og tomten kan føre til betydelige kostnader i prosjektet. Det er derfor viktig å ta høyde for slike kostnader tidlig i prosjektet. Samtidig kan det også være utfordrende å forutse hvor store disse kostnadene vil være, og de vil variere i stor grad fra prosjekt til prosjekt. En konkret del av evalueringen

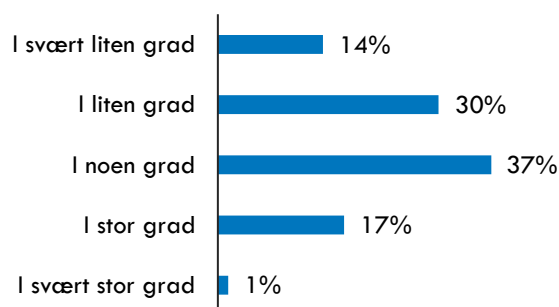
har derfor vært å vurdere om det stilles tydelige krav til estimering av denne type følgekostnader i metodikken.

I Instruksen for beslutningsprosessen for investeringsprosessen oppgis det at man kan involvere Plan- og bygningsetaten (PBE) i arbeidet i tidligfase for å vurdere reguleringsrisiko. Videre er det utarbeidet en veileder for hvordan PBE kan involveres. I veilederen beskrives prosessen for hvordan etaten kan involveres i grovsortering av alternativene og hvordan de skal involveres for å gi innspill til reguleringsrisikoen for de ulike alternativene. Det oppgis at reguleringsrisikoen skal vurderes iht. om den er liten, middels eller stor for de ulike alternativene. Det er også laget en egen veileder for estimering av kostnader. Denne veilederen gir i større grad en generell beskrivelse av metodikken for å estimere kostnader, og beskriver ikke krav til hvilke kostnader som skal estimeres.

I vår gjennomgang av underlagsmaterialet har vi ikke funnet spesifikke krav til hvordan følgekostnader i forbindelse med reguleringsmessige forhold skal estimeres. Det gis i større grad en veiledning til hvordan Plan- og bygningsetaten kan involveres for å vurdere reguleringsrisikoen.

Våre funn sammenfaller også med innspillene fra intervjuer og fra spørreundersøkelsen. I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi i hvilken grad krav til estimering av følgekostnader i forbindelse med reguleringsmessige forhold og tomtekostnader er tilstrekkelig tydeliggjort i KVV/KS1. Svarene er gjengitt i Figur 3-7.

Figur 3-7: I hvilken grad er krav til estimering av følgekostnader i forbindelse med reguleringsmessige forhold og tomtekostnader tilstrekkelig tydeliggjort i KVV/KS1-fasen? (N=70)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Som vist i figuren oppgir overvekten av respondentene at slike krav er i noen eller liten grad tydeliggjort i metodikken. En relativt stor andel (14 prosent) oppgir også at slike krav i svært liten grad er tydeliggjort.

Vår vurdering

Vår vurdering er at det må stilles enda tydeligere krav til estimeringen av følgekostnader knyttet til reguleringsmessige forhold og tomtekostnader, fordi dette skal være en del av fullstendig vurdering av alle virkningene (nyttekostnadsanalyse eller lønnsomhetsanalyse) som bør gjennomføres i KVVU-ene. Det burde opparbeides en erfaringsbase på omfanget av denne type kostnader.

Som et minimum må det redegjøres i KVVU-ens alternativanalyse for kvalitative forskjeller i regulerings- og tomterisiko for de ulike alternativene. Men for at disse vurderingene skal kunne benyttes ved valg av alternativ, er det også behov for å kunne kvantifisere disse forskjellene. Vi mener dette burde være et krav, som skulle vært kommunisert tydelig i veiledningsmateriellet.

Videre må det aksepteres at et eventuelt usikkerhetsspenn for denne type kostnader vil være store siden de vil variere i stor grad fra prosjekt til prosjekt.

3.3.7 Vurdering av alternativkostnader ved kjøp av tomter

I Oslo er tilgangen på tomter knapp, og det har vært en tendens til at prisen på tomter øker. I veileder for KVVU oppgis det at det for enkelte konsepter kan være relevant å trekke inn alternativverdier, og at dette for eksempel kan være relevant for å vurdere tomter. I intervju peker enkelte på at alternativverdien for tomtekostnader ofte blir utelatt fra alternativanalysen. En årsak som vi får oppgitt er at kommunen uansett er i besittelse av tomtene, og at de derfor ikke trenger å anskaffe nye tomter.

I samfunnsøkonomiske analyser skal kalkulasjonsprisene som benyttes for å verdsette de ulike innsatsfaktorene i et tiltak reflektere deres verdi ved beste alternative anvendelse (Finansdepartementet, 2014). Dette innebærer at selv om kommunen er i besittelse av en innsatsfaktor før tiltaket gjennomføres, så bør verdien til innsatsfaktoren ved beste alternative anvendelse inngå som en kostnad – det vil alltid være et alternativ å avhende tomten.

Ved å inkludere alternativkostnaden til tomten, vil kostnadene ved å oppta tomten synliggjøres i analysen. Dette vil være særlig relevant for konsepter hvor ulike tomter vurderes opp mot hverandre, eller hvor behovet kan løses gjennom å leie kapasitet i markedet. Det kan også være hensiktsmessig for å vurdere den beste anvendelsen av en tomt. Dersom kommunen besitter en tomt i et område hvor etterspørselen etter boliger er høy, kan det for eksempel være et alternativ å skille ut deler av tomten til boligformål fremfor å inkludere flere kommunale formålsbygg på tomten.

Vår vurdering

Vår vurdering er at alternativverdien til tomter alltid bør inngå som en kostnad i alternativanalysen, og at dette kan tydeliggjøres i metodikken. Dette vil synliggjøre kostnaden ved å oppta tomten, og vil være relevant for å vurdere ulike tomter opp mot hverandre og for å vurdere optimal utnyttelse av tomten.

Dersom markedet for tomter er velfungerende, så vil alternativverdien for tomten være reflektert i tomtens markedspris. Alternativkostnaden til tomter kan synliggjøres i analysen ved å legge inn markedsverdien til tomten som en kostnad i starten av analyseperioden, og legges inn som en gevinst ved analyseperiodens slutt. Da vil kostnaden ved å oppta tomten være lik den tapte alternativavkastning i analyseperioden som følge av at det bindes opp kapital i tomten, og fanges opp av diskonteringsrenten som benyttes i kontantstrømanalysen.

I hvilken grad alternativverdien for tomten også skal inngå i grunnlaget for beregning av husleie, er et spørsmål vi ikke tar stilling til her.

3.3.8 Utydelig beskrivelse av hva som skal vurderes i KVVU-enes alternativanalyse

I veileder for utarbeidelse av KVVU er det en omfattende beskrivelse av hvordan en KVVU skal utformes og hva den skal og kan inneholde. For eksempel gis det en rekke eksempler på type kostnader som kan inkluderes i en alternativanalyse.

Samtidig gis det ikke en tydelig beskrivelse av hvordan ulike konsepter skal vurderes opp mot hverandre. Til sammenligning er det tydelige føringer i statens prosjektmodell på at konseptene skal prioriteres etter konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Det er heller ikke helt tydelig i veiledningene hva som skal være avgrensningene for de virkningene som tas med i vurderingene. I utgangspunktet synes det som om virkningene skal begrenses til virkninger for Oslo kommune og innbyggerne i Oslo kommune. Men i mange tilfeller kan det også være relevante virkninger for andre grupper; hva med turister, pendlere eller andre besøkende i Oslo? Hva med personer som på et senere tidspunkt flytter til Oslo, hva med personer utenfor Oslo som påvirkes av for eksempel klimagassutslipp i Oslo? Vi antar at Oslo kommune har interesse av å legge til rette for gode tjenester for disse brukerne også.

Vår vurdering

Vår vurdering er at kravet til lønnsomhetsanalyser helst i form av nytte-kostnadsanalyser bør bli tydeliggjort i Oslo kommunes investeringsregime, selv om det ikke er gitt at konseptene i Oslo kommunes

regime skal prioriteres etter samme mal som statens prosjektmodell. En vurdering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, med klar beskrivelse av hvilke grupper det skal vurderes virkninger for, ville sikret mer enhetlige alternativvurderinger i Oslo kommunes KVE-er. Behovet for nytte-kostnadsanalyser gjelder også for lovpålagte oppgaver, fordi det nesten alltid vil være ulike måter å løse de lovpålagte oppgavene på.

3.3.9 Manglende beskrivelse og etterlevelse av hvordan sluttrapporter skal anvendes

I henhold til Instruks for beslutningsprosessen for investeringsprosessen skal det utarbeides sluttrapport etter hvert prosjekt. Intervjuobjekter og respondenter i spørreundersøkelsen trekker frem at de savner en beskrivelse av hvordan disse sluttrapportene skal følges opp i etterkant. Det oppgis at sluttrapportene i liten grad blir etterspurt, og informasjonen fra rapportene blir i liten grad benyttet. De oppgir at det i større grad kunne vært beskrevet et opplegg for å evaluere prosjektene i etterkant, og hvordan lærdommer i større grad kan benyttes i andre prosjekter.

Vår vurdering

Vår vurdering er at det i for liten grad dras nytte av erfaringer og lærdommer fra tidligere prosjekter. Inntrykket er at sluttrapporter i liten grad blir anvendt i etterkant eller etterspurt av ansvarlig byrådsavdeling. Det burde dermed settes opp systemer som sørger for at lærdommer og kunnskap fra tidligere analyser samles inn og anvendes i senere prosjekter. Som et minimum burde nøkkeltall fra samtlige prosjekter oppsummeres i en oversikt i regi av Byrådsavdeling for finans. Denne oversikten vil kunne gi viktig informasjon om kvaliteten på utredningene og årsaker til kostnadsutvikling. Det er viktig at kravene til sluttrapportene sikrer data som er sammenlignbare på tvers av prosjekter, og at det særlig legges vekt på begrunnelser for hvorfor prosjektet har avvik fra planlagt kostnad, fremdrift og kvalitet.

3.3.10 Omfattende veiledningsmateriale

Som nevnt innledningsvis er veiledningsmaterialet i Oslo kommunes investeringsregime svært omfattende sett i forhold til statens prosjektmodell. I intervju oppgir de fleste at de oppfatter veiledningsmaterialet som godt og dekkende. Noen få trekker frem at det kan være krevende å sette seg inn i materialet siden det er såpass omfattende.

Vår vurdering

Vår vurdering er at det er positivt at veiledningsmaterialet er omfattende. Dette bidrar til å gi god veiledning og trygghet til de som skal gjennomføre prosjekter, og da særlig de som

gjennomfører prosjekter sjelden. Vi mener likevel det er nødvendig å oppdatere veilederne, for å sikre at eksemplene som benyttes er relevante, og at veilederne faktisk besvarer de spørsmålene leserne har.

3.3.11 Behov for oppdatering av metodikken

Metodikken med tilhørende veiledere og maler har ikke blitt oppdatert siden regimet ble etablert. Enkelte av veilederne er også i 0.9-versjoner. Deler av metodikken er dermed utdatert, og har behov for en oppdatering. Dette blir også påpekt av flere intervjuobjekter. Et eksempel som trekkes frem er at det er et krav om at det skal gis en begrunnelse dersom det benyttes offentlig privat samarbeid (OPS) i prosjektet. Det oppgis at dette ikke er relevant i dag.

Vår vurdering

Metodikken og veiledningsmaterialet bør oppdateres jevnlig. Her kunne Byrådsavdeling for finans tatt et større ansvar for å sørge for å revidere samtlige dokumenter med jevne mellomrom. Et slikt arbeid må skje i tett samarbeid med brukerne av veiledningsmaterialet. Oppdateringer må også være basert på ny kunnskap om og beste praksis for prosjektgjennomføring, herunder publikasjoner fra Concept-programmet.

3.3.12 Oppsummering av hvor god beskrivelsen er

Oppsummert fremstår metodikken som relativt godt beskrevet. Svar fra undersøkelsen blant ansatte i Oslo kommune indikerer at det er størst utfordringer i de tidligste fasene av investeringsregimet, og da særlig i prosjektinitieringsfasen. Det oppgis at metodikken mangler en tydelig beskrivelse av hva som skal gjøres i initieringsfasen eller hvordan det skal gjennomføres. Videre oppgis det at det mangelfull beskrivelse av hvordan målkonflikter skal håndteres, og hvordan behovsavklaringer skal koordineres inn i flerformålsprosjekter.

I konseptfasen er det utydelig beskrivelse av krav til følgekostnader knyttet til reguleringsmessige forhold og tomtekostnader. Videre vurderer vi at det er mangelfull beskrivelse av hvordan ulike alternativer skal vurderes opp mot hverandre. Det er også manglende beskrivelser av prosesser for hvordan erfaringer i sluttrapporter skal systematiseres og anvendes i etterkant.

Basert på punktene ovenfor er det vår vurdering at beskrivelsen av metodikken i middels grad bidrar til måloppnåelse i de tidlige fasene av regimet, og at den bidrar til god måloppnåelse i de øvrige fasene. Våre anbefalinger er i hovedsak at de ovennevnte punktene bør tydeliggjøres i metodikken. Videre anbefaler vi at Byrådsavdeling for finans bør sørge for å oppdatere metodikken på en jevnlig basis.

3.4 Etterlevelse av metodikken

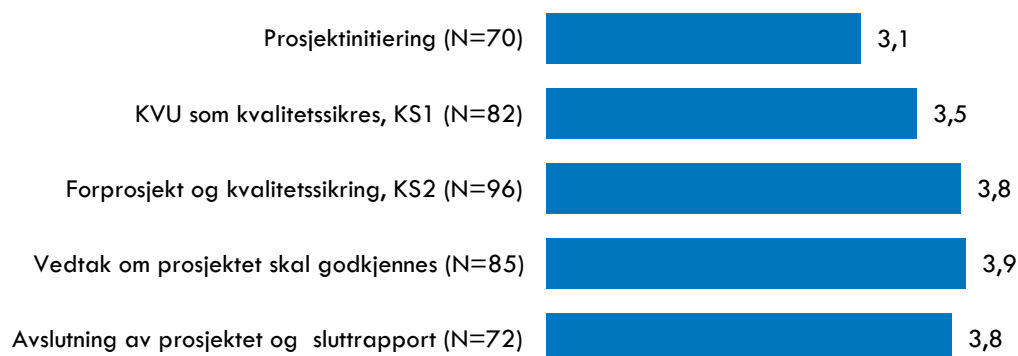
I de foregående kapitlene har vi vurdert om metodikken er hensiktsmessig og om den er tydelig beskrevet. Det har derimot ikke så mye å si om metodikken er hensiktsmessig og tydelig dersom den ikke etterleves. I det følgende kapitlet evaluerer vi derfor hvorvidt etterlevelsen av metodikken er god i Oslo kommune.

Først gjennomgår vi de overordnede innspillene fra spørreundersøkelsen. Deretter gjennomgås utvalgte områder i regimet hvor vi mener at etterlevelsen ikke er god, basert på innspill fra intervjuer, spørreundersøkelsen og vår egen dokumentgjennomgang.

3.4.1 Overordnet vurdering av etterlevelsen

I spørreundersøkelsen blant ansatte i Oslo kommune ble det spurt om i hvilken grad informantene opplevde at metodikken i investeringsregimet ble etterlevd. Svarene fra undersøkelsen er vist i Figur 3-8.

Figur 3-8: I hvilken grad opplever du at praksis er den samme som metodikken beskriver i de ulike delene av investeringsprosessen? Fra (1) svært liten grad til (5) svært stor grad.



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune. Merknad: Antall respondenter for de ulike fasene (N) viser antall respondenter ekskludert de som har svart «Vet ikke». 1=I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad

Som vist i figuren oppgir overvekten av respondentene at de opplever at metodikken etterfølges, i noen til stor grad. Figuren viser også at respondentene opplever at metodikken etterleves i minst grad i tidligfasen i prosjektene, og da særlig i prosjektinitieringsfasen. I initieringsfasen oppgir respondentene i gjennomsnitt at metodikken etterleves i noen grad. Fra og med forprosjektfasen til avslutning av prosjektene opplever respondentene i gjennomsnitt at metodikken etterfølges i stor grad.

Dette sammenfaller også med innspillene fra intervjuer og vår egen vurdering basert på dokumentgjennomgang.

3.4.2 For streng avgrensning av oppdrag om konseptvalgutredninger

I intervju trekker flere frem at de opplever det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre KVVU-er på alle typer prosjekter. Dette gjelder prosjekter hvor de opplever at det ikke finnes konseptuelt ulike alternativer. For eksempel at tomtene og formålet er gitt før KVVU, og at det dermed kun vil være utformingen av bygget som vil skille mellom konseptene.

Dette sammenfaller også med funnene til Kommunerevisjonen i Oslo kommune, som fant at 6 av

20 undersøkte prosjekter ikke hadde KVVU, og at 4 av 14 KVVU-er kun hadde ett alternativ (Kommunerevisjonen i Oslo kommune, 2021).

Vår vurdering

Vårt inntrykk er at det er problemer med å treffe på nivået på konseptvalgutredningene som gjennomføres. I *Konseptvalgutredning i Oslo kommune – krav og veiledning* oppgis det at:

Det kan virke som at konseptvalgutredningene gjennomføres for sent i prosessen, hvor det ikke gjenstår konseptuelle valg, altså at man låser valg av løsning i prosjektinitieringsfasen. Dette fører til at konseptvalgutredningene som gjennomføres i større grad blir vurderinger av hvilket prosjekt som skal gjennomføres og ikke hvilket konsept.

Vi vurderer at kommunens virksomheter av ulike årsaker kan oppfatte at det bare er ett realistisk konsept, selv om kommunens beslutningstakere fortsatt har et handlingsrom. Dette gjelder for eksempel i skolesektoren, der man kan behov for endret kapasitet i et gitt skoleområde, eller at man har en særskilt nyinnkjøpt tomt eller der en skole som må rehabiliteres. Faren er at man knytter KVVU-en til en spesiell adresse og at man ser bort fra at denne

tomten har en alternativverdi for kommunen. Vi ser tydelige spor av dette i KVV-ene, jf. f.eks. KS1 for Hasle skole som skriver: «Politiske vedtak og bestillingen legger klare føringer for hva som skal utredes og begrenser således mulighetsrommet. I lys av de føringer som er gitt vurderes mulighetsrommet og alternativene å være tilstrekkelig utredet.»

Konseptvalgutredningene bør etter vår vurdering gjennomføres på et tidligere stadium hvor det fortsatt kan gjøres konseptuelle vurderinger. For eksempel at det vurderes hvordan et overordnet behov innenfor et geografisk område kan løses på best måte. Deretter kan det gjøres konseptuelle vurderinger av valg av tomt, om det er mest hensiktsmessig å rehabilitere eller bygge nytt osv.

En konsekvens av at konseptvalgutredningene gjennomføres for sent i prosessen, er at konseptvalgutredningene i større grad blir en vurdering av det enkelte prosjekt som uansett skal gjennomføres. Det kan føre til at det går langt i å detaljere løsninger i konseptvalgutredningen. Dette vil være mot hensikten med en konseptvalgutredning, hvor formålet er å gjøre en overordnet vurdering av hvilke ulike konsepter som best ivaretar behov, mål og krav, og kan medføre unødvendig ressursbruk.

Vår vurdering er at denne problematikken ikke primært skyldes uklarheter i metodikken, men i større grad skyldes manglende etterlevelse og forståelse av hva som er formålet med en konseptvalgutredning. Manglende forståelse av hva som formålet med en konseptvalgutredning blir også trukket frem av flere i intervju.

3.4.3 Utredning av alle relevante konsepter på et sammenlignbart nivå

Det er ikke gitt at årsaken til at det ofte bare utredes ett konsept er at det ikke finnes andre konseptuelle muligheter. I intervjuer har vi hørt flere eksempler på at relevante muligheter ikke er blitt utredet i KVV-er, enten fordi de er blitt silt bort på mangelfullt grunnlag i mulighetsstudien, eller fordi de aldri er blitt identifisert i det hele tatt. Ofte kan dette være snakk om «minimumsalternativer», som kanskje ikke fullt ut dekker behovet, men som kan realiseres til en lav kostnad.

Vår vurdering

Slik vi ser det, legger metodikken tydelig opp til at alle relevante muligheter skal vurderes, og at det skal være tydelig begrunnet dersom relevante muligheter ikke vurderes i alternativanalysen. Når dette likevel

ikke alltid skjer, er det snakk om manglende etterlevelse.

Bestiller har en viktig rolle i å sikre at alle relevante alternativer er utredet. Selv om arbeidet med alternativanalysen i stor grad gjennomføres av operativ utfører på bestilling av operativ bestiller, er det operativ bestiller som har ansvaret for å utarbeide konseptvalgutredningen og anbefale konsept. Dersom bestiller opplever at alternativanalysen er mangelfull, skal den ikke sendes til kvalitetssikring, men omarbeides slik at den blir dekkende.

Også kvalitetssikrer har en svært viktig rolle her. Man kan si at de to viktigste forholdene i en KS1 er å vurdere om alle relevante alternativer er omfattet, og om anbefalingen av alternativ er basert på riktige og komplette vurderinger. Det er imidlertid et problem for KS1 at KVV-en avgrenses allerede i prosjektinitieringsfasen, og det er mulig Oslo kommunen ofte burde kvalitetssikre oppdraget også i en KSO-prosess.

Dersom kvalitetssikrer påpeker at alternativanalysen er mangelfull (på en måte som påvirker anbefalingen), bør det alltid medføre at det utarbeides oppdatert KVV før prosjektet tas videre.

3.4.4 Oppsummering av hvor god etterlevelsen er

Generelt er det betydelige utfordringer med etterlevelsen av metodikken, spesielt i prosjektinitieringsfasen og i konseptvalgfasen. Dette er særlig knyttet til at det i for liten grad vurderes konseptuelt ulike alternativer i konseptvalgfasen, noe som øker risikoen for at analysene ikke fanger opp det beste alternativet. Vår vurdering er at det står tydelig beskrevet i metodikken at alle relevante alternativer skal vurderes. Manglende vurdering av ulike alternativer skyldes dermed manglende etterlevelse av metodikken. På dette området har bestiller og kvalitetssikrer en viktig rolle i å sikre at alle relevante alternativer utredes. Det er også utfordringer ved at virkningene av de ulike alternativene ikke vurderes etter en entydig metodikk (nytte-kostnadsanalyse), med fare for at virkninger enten utelates, telles flere ganger eller får vekt feil.

Vår vurdering er dermed at etterlevelsen av metodikken i investeringsregimets tidlige faser i liten/middels grad bidrar til å oppnå målene for investeringsregimet. I de øvrige fasene er det vår vurdering at etterlevelsen av metodikken i stor grad bidrar til måloppnåelse. Det er også utfordringer ved etterlevelsen fordi sluttrapporteringen ikke brukes til læring og erfaringsoverføring.

4. Investeringsregimets organisering

Oslo kommunes bestiller-utførermodell er etter vår vurdering i hovedsak hensiktsmessig og den etterleves i stor grad. Organiseringen kan innebære noe risiko for ansvarspulverisering som følge av at det ikke er én virksomhet med et helhetlig ansvar gjennom hele prosessen. Videre bør bestillersiden styrkes for å øke bestiller-kompetansen, og samhandlingen mellom utfører og bestiller forbedres.

4.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer vi om Oslo kommunes investeringsregime er organisert på en god måte.

Det kan være utfordrende å skille mellom hva som menes med organiseringen av regimet, og hva som menes med prosjektmetodikken. Med organiseringen mener vi hvordan investeringsregimet er bygd opp med tanke på ansvar- og rolledeling.

Prosjektmetodikken beskriver deretter hva disse aktørene skal gjøre i de ulike fasene.

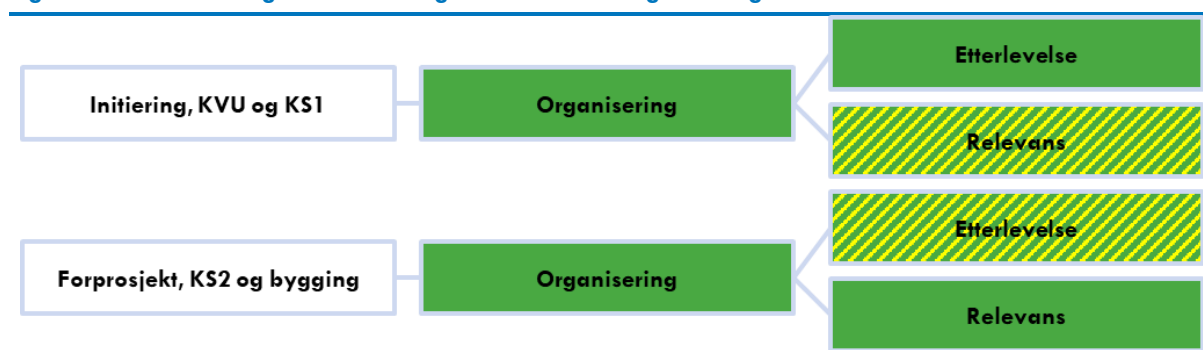
Oslo kommunes investeringsprosess er organisert etter en bestiller-utførermodell. Dette kapitlet er dermed avgrenset til å evaluere bestiller-utførermodellen.

I evalueringen av organiseringen har vi vurdert følgende spørsmål:

- Er organiseringen hensiktsmessig?
 - Hvordan fungerer bestiller-utførermodellen?
 - Hvilke utfordringer er det?
 - Er bestillerfunksjonen tilpasset etablering av et nytt og sterkere utførerledd for formålsbygg (Oslobygg KF)?
- Etterleves organiseringen?
 - Etterleves den i alle fasene?
 - Er det forhold som gjør beslutningsprosessen for investeringer lite effektive som følge av organiseringen?

Figur 4-1 viser en oversikt over vår overordnede vurdering av trafikklys for om organiseringen er hensiktsmessig og om den etterleves.

Figur 4-1: Vår vurdering av relevans og etterlevelse av organiseringen



Oppsummert er organiseringen av investeringsregimet i stor grad hensiktsmessig. Vår vurdering er likevel at organiseringen kan medføre risiko ansvarspulverisering. Dette skyldes at bestillersiden har ansvaret i de tidlige fasene, mens utførersiden har ansvaret fra og med forprosjektet til og med ferdigstillelse. Dette gjør at det ikke er én virksomhet som har et helhetlig ansvar for hele prosessen. Til tross for dette, er det ikke åpenbart for oss at en annen modell hadde vært bedre.

Vi har gitt gul-grønt trafikklys på relevansen av organiseringen i de tidligste fasene, når bestillersiden har ansvaret. Noen bestillere har god kompetanse,

men det er også noen bestillere som har noe svakere forutsetninger for å forvalte ansvaret på en god måte. Dette er primært fordi de gjennomfører prosjekter sjelden. Dette står i kontrast til utførersiden, som er mer sentralisert og som vil bli ytterligere sentralisert med etableringen av Oslobygg FK. Dette gir en skjevfordeling i styrkeforholdet mellom bestiller og utfører, hvor utførersiden har vesentlig mer kompetanse. I tilfeller hvor utfører og bestiller har ulike mål og interesser, kan denne skjevfordelingen i styrkeforhold føre til at utfører i større grad får gjennomslag for sine synspunkter. For å styrke kompetansen hos de bestillerne som har relativt få investeringer i sin portefølje, bør man vurdere å løfte

mer av det praktiske arbeidet opp på byrådsavdelingsnivå, eller at kommunen etablerer et ressurscenter, f.eks. plassert hos/under Byrådsavdeling for finans eller i Oslobygg, som kan bistå med kompetanse og ressurser.

Vi har også gitt gul-grønt trafikkllys på etterlevelsen av organiseringen i de siste fasene, når utfører har ansvaret. Dette skyldes svakheter i samhandlingen mellom enkelte bestillere og utfører, slik at bestillerne ikke involveres i tilstrekkelig grad. Vi mener at dette langt på vei også kan forklares at flere bestillere har til dels manglende kompetanse og gjennomfører prosjekter sjelden, som drøftet i forrige avsnitt.

Oppsummert er likevel vår vurdering at organiseringen i stor grad bidrar til måloppnåelse i investeringsregimet som følge av de ovennevnte utfordringene.

Resten av dette kapittelet er strukturert på følgende måte:

- I første del gis en beskrivelse av bestiller-utførermodellen, hvor vi gjennomgår bakgrunn for modellen og modellens rolle- og ansvarsområder.
- I andre del vurderes organiseringens relevans
- I tredje del vurderes etterlevelsen av organiseringen

4.2 Bestiller-utførermodellen

Bestiller-utførermodell ble innført som et resultat av Eiendomsreformen i kommunen på starten av 2000-tallet (Byrådsavdeling for næring og byutvikling, 2001). Modellen er utformet med tanke på å få et tydelig skille mellom tjenesteproduksjonen og eiendomsvirksomheten i kommunen i en etterspørsels- og tilbudsside. Bestillersiden, med overordnet- og operativ bestiller, har ansvaret for å ivareta brukers behov gjennom sin tjenesteproduksjon, og representerer etterspørselssiden. Utførersiden, med

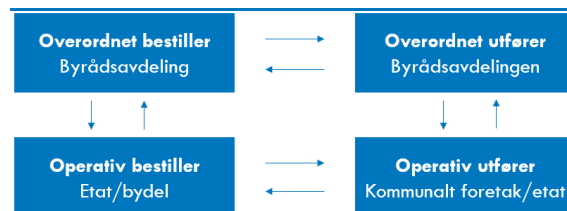
overordnet utførere og operative utførere har ansvaret for eiendomsvirksomheten, og representerer tilbudssiden.

Et av formålene med en slik modell var å øke profesjonaliteten på både utfører- og bestillersiden. På bestillersiden frigjøres ressurser slik at de i større grad kan fokusere på kjerneoppgaver, mens det fører til en samordning av kompetanse på utførersiden. Videre vil bestillere fortsatt kunne påvirke utformingen av eiendomstjenestene siden de sitter på de økonomiske virkemidlene. De vil dermed kunne stille krav til utfører knyttet til pris og kvalitet på tjenestene.

4.2.1 Roller og ansvarsområder

De ulike rolle- og ansvarsområdene til bestillere og utførere i ulike deler av prosessen er beskrevet i instruks (Byrådsavdeling for finans, 2014). En overordnet fremstilling av de ulike rollene i modellen er vist i Figur 4-2.

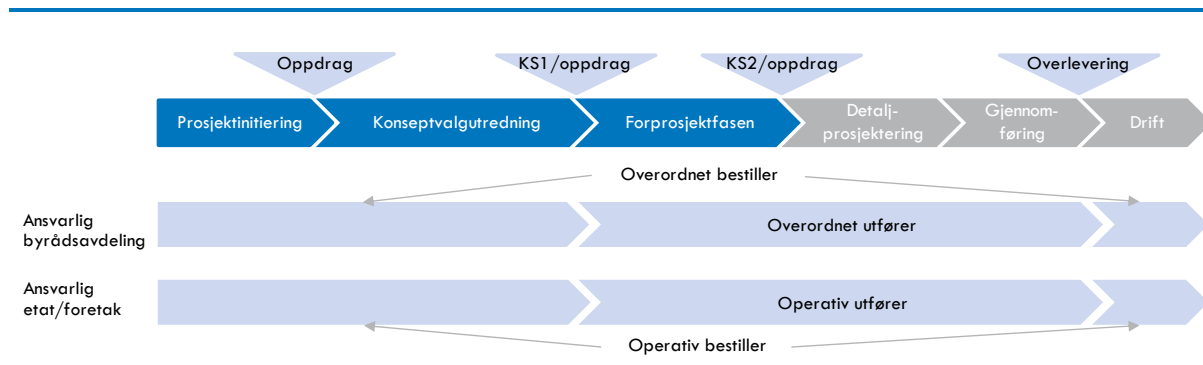
Figur 4-2: Bestiller-/utførermodellen



Kilde: Oslo Economics og Atkins

For investeringer i formålsbygg er det som regel én byrådsavdeling som er overordnet bestiller og én byrådsavdeling som er overordnet utfører. De ulike byrådsavdelingene har ansvaret for eierstyringen av hver sin underliggende etat eller foretak som henholdsvis operativ bestiller og operativ utfører. Figur 4-3 viser en forenklet fremstilling av hvilke deler av investeringsprosessen som de ulike aktørene har ansvaret for.

Figur 4-3: Bestillere og utføreres ansvarsområder i investeringsregimets ulike faser



Kilde: Oslo Economics og Atkins

I regelen har bestillersiden ansvar i de tidlige fasene av prosessen, mens utøversiden har ansvaret fra og med forprosjektfasen. I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av de ulike aktørenes ansvarsområder i de ulike fasene.

Prosjektinitieringsfase og konseptvalgutredning

Proessen initieres av et oppdrag fra den byrådsavdelingen som har bestilleransvaret (Overordnet bestiller).

Overordnet bestiller har det overordnede ansvaret for prosjektinitieringen, KVVU og KS1. Overordnet bestiller har ansvaret for å utarbeide oppdrag om å gjennomføre konseptvalgutredning som oversendes til operativ bestiller. Deretter har operativ bestiller ansvaret for å gjennomføre KVVU. I denne fasen har operativ bestiller mulighet til å sende bestilling til operativ utfører eller annen virksomhet om bistand i arbeidet med KVVU. Dette vil som regel gjelde alternativanalysen og usikkerhetsanalysen, men kan også omfatte andre deler av KVVU.

Overordnet bestiller avgjør hvilket alternativ som skal velges. Byrådet, eller den byrådet har delegert fullmakt til, avgjør om et prosjekt etter en kvalitetssikret konseptvalgutredning skal videreføres i et forprosjekt.

Forprosjektfase og gjennomføringsfase

I forprosjektfasen avtaler overordnet bestiller med overordnet utfører at det skal gjennomføres et forprosjekt, og sender bestilling til operativ utfører om å gjennomføre forprosjektet. Overordnet utfører avtaler og følger opp forprosjektfasen overfor Operativ utfører gjennom virksomhetsstyringen.

Operativ utfører skal utarbeide styringsdokumentet basert på føringer fra bestillersiden, herunder hvilken kostnadsramme som skal søkes oppnådd. Styringsdokumentet skal gjennomgå en kvalitetssikring (KS2).

Det er byrådsavdelingens (dvs. overordnet utfører) ansvar å følge opp den aktuelle virksomheten i prosjektdetaljerings- og gjennomføringsfasen. Videre oppgis det at dersom det oppstår behov for endringer under gjennomføringen av prosjektet, skal operativ bestiller godkjenne endringene, jf. «rutiner for endringshåndtering» i styringsdokumentet.

Operativ utfører gis fullmakt til å disponere P50. Differansen er prosjektets usikkerhetsavsetning. Denne disponeres av disponeres av byrådet i henhold til økonomireglementets Instruks for investeringer.

Samhandling på operativt nivå

Overordnet utfører og overordnet bestiller har ansvaret for å håndtere og avklare eventuelle uenigheter mellom operativ utfører og operativ bestiller gjennom hele investeringsprosessen.

Bestiller og utfører i samme virksomhet

I anleggsektoren i Oslo kommune er virksomhetene organisert slik at bestillere og utførere er i samme virksomhet. Dette gjelder Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS), med følgende underliggende virksomheter, som til vanlig både har rollen som bestiller og utfører:

- Vann- og avløpsetaten
- Renovasjon- og gjenvinningsetaten
- Fornebubanen
- Bymiljøetaten

Dessuten har byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet (KIF), og Kulturetaten og Gravferdsetaten, to roller i noen få tilfeller.

Vi har bedt om, men ikke mottatt beskrivelser av rutiner for hvordan man ivaretar bestiller- og utførerrollen, når samme byrådsavdeling eller etat har begge rollene. MOS og KIF oppgir at de forholder seg til investeringsinstruksen, og har dermed ikke egne beskrivelser av dette på byrådsavdelingsnivå. Vårt inntrykk er likevel at arbeidet som hovedregel er organisert slik at en del av virksomheten fungerer som bestiller og en annen del som utfører, slik at rollene ivaretas selv om de er organisert i samme virksomhet.

4.3 Organiseringens relevans

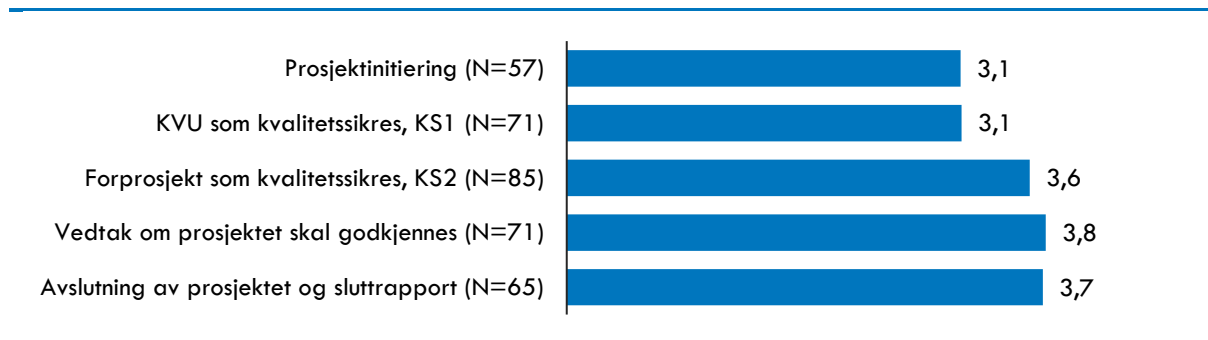
I dette delkapitlet vil vi vurdere hvorvidt dagens organisering med bestiller-utførermodell er relevant. Dette innebærer å vurdere om organiseringen er hensiktsmessig for å oppnå målene for regimet.

I første del vil vi gjennomgå innspill fra spørreundersøkelsen knyttet til organiseringen. Deretter vil vi gjennomgå utvalgte temaer vi mener kan forbedres.

4.3.1 Overordnet om organiseringen fungerer i investeringsprosessens ulike faser

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere i hvilken grad de opplevde at bestiller-utførermodell fungerte innenfor formålsbyggenes område. Svarene er vist i Figur 4-4.

Figur 4-4: I hvilken grad fungerer kommunens bestiller-utførermodell innenfor formålsbyggenes område i investeringsprosessens ulike faser? Fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune. Merknad: Antall respondenter for de ulike fasene (N) viser antall respondenter ekskludert de som har svart «Vet ikke». 1=I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad.

Som vist i figuren oppgir respondentene i gjennomsnitt at organiseringen fungerer fra «I noen grad (3)» til «I stor grad (4)». Organiseringen fungerer dårligst i de tidlige fasene. Respondentene som oppga at organiseringen fungerte i svært liten, liten eller noen grad ble bedt om å utdype hva som ikke fungerte. Flere trekker frem at det er uklare bestillinger i prosjektinitieringsfasen og at det ofte gjennomføres konseptvalgutredninger selv om det ikke finnes konseptuelt ulike alternativer. Denne problematikken er også drøftet i kapittelet om prosjektmetodikk.

Det er flere som trekker frem manglende kompetanse blant bestillere og samhandling mellom utførere og bestillere som særlig utfordrende. Dette er gjennomgående for flere av prosessens faser, men sistnevnte trekkes for eksempel frem i konseptvalgutredningsfasen. Her har operativ utfører og operativ bestiller ofte ansvaret for ulike deler av utredningen.

4.3.2 Fare for ansvarspulverisering

Som illustrert i Figur 4-3 har bestillersiden ansvaret for de tidlige fasene av investeringsprosessen, mens utførersiden har ansvaret for forprosjektfasen og de påfølgende fasene. Det er dermed ikke én virksomhet som har et helhetlig ansvar for prosjektet fra start til slutt i investeringsprosessen. Dette kan bidra til en viss form for ansvarspulverisering. En slik flytting av ansvar kan også være medvirkende årsak til utfordringen med kostnadsøkning etter hvert som prosjektet modnes. Der bestillersiden kan ha interesse å formidle et optimistisk kostnadsestimat i konseptfasen, for å sannsynliggjøre at prosjektet er realiserbart innenfor tilgjengelige rammer, kan utførersiden ha interesse av å formidle et pessimistisk kostnadsestimat i forprosjektfasen, for å redusere risikoen for kostnads-overskridelser, og for å sikre tilstrekkelig husleie.

Innenfor statens prosjektmodell er det alltid ett departement (oppdragsgivende departement) som har ansvaret for prosjektet gjennom hele

investeringsprosessen. Finansdepartementet har også en mer tydelig rolle underveis i hele prosessen som eier av investeringsregimet. Dette bidrar til en mer tydelig plassering av ansvar gjennom hele prosessen.

Vår vurdering

Selv om vi påpeker noen utfordringer med at ansvaret for prosjektene flytter seg fra fase til fase, ser vi også fordeler med den organiseringen som er valgt i kommunens investeringsregime. Vi tror derfor ikke løsningen er å forlate dagens hovedmodell, men heller søke å finne tiltak som kan redusere de identifiserte ulempene. Etter vårt syn kan Byrådsavdeling for finans bidra her, gjennom å ta en tydeligere rolle som eier av regimet, med oppmerksomhet på å avdekke utfordringer som oppstår, og tett oppfølging særlig av store og komplekse prosjekter, gjennom alle faser.

4.3.3 Organiseringen av bestillersiden

I dag er det relativt få enheter på utførersiden, med et relativt lite antall foretak og overordnede utførere. Bestillersiden er derimot mer fragmentert, med flere små operative bestillere. Det er blant annet 15 bydeler som kan inneha rollen som operativ bestiller.

I eiendomsreformen for Oslo var viktigheten av god forhandlings- og bestillerkompetanse fremhevet. Bestillerkompetanse er blant annet knyttet til det å utarbeide tydelige og gode bestillinger, sette tydelige krav ovenfor utfører, følge opp at kravene og bestillingene blir etterfulgt og god rolleforståelse.

For mindre enheter som gjennomfører prosjekter sjelden, kan det være utfordrende å bygge opp tilstrekkelig kompetanse for å kunne følge opp sine ansvarsområder i investeringsprosessen. I intervju og i spørreundersøkelsen trekker noen utførere frem at de av og til må bistå uerfarne bestillere i å gjennomføre oppgaver som bestiller har ansvaret for.

Vår vurdering

Det er noe manglende kompetanse på bestillersiden, og det bør gjøres grep for å styrke bestiller-kompetansen. Vi har også vurdert kompetansen generelt, både på utfører- og bestillersiden, i kapittel 5.2. I dette kapitlet vurderer vi om det er mulig å gjøre organisatoriske grep for å styrke bestillersiden, for å løse noen av utfordringene knyttet til kompetanse.

Utfordringene knyttet til kompetanse gjelder særlig på operativt nivå, hvor det er mange mindre virksomheter som sjelden gjennomfører prosjekter innenfor investeringsregimet. Det vil være lite hensiktsmessig om mindre enheter, som sjelden bestiller, skal bygge opp en slik kompetanse i egen virksomhet. Et mulig tiltak kan derfor være å samordne bestillersiden på operativt nivå, i større grad enn det som er tilfellet i dag. For eksempel ved en felles kompetansepool i kommunen som bestillerne kan trekke på ved behov. For de bestillerne som har relativt få investeringer i sin portefølje, bør man vurdere å løfte mer av det praktiske arbeidet opp på byrådsavdelingsnivå, eller at kommunen har et ressurscenter, f.eks. plassert hos/under Byrådsavdeling for finans eller i Oslobygg, som kan bistå med kompetanse og ressurser.

4.3.4 Betydningen av etableringen av Oslobygg KF

Etableringen av Oslobygg FK vil føre til en økt sentralisering på utførersiden. En del av evalueringen har vært å vurdere om bestillerfunksjonen er tilpasset etableringen av Oslobygg KF.

Det at bestillersiden er fragmentert og til dels har manglende kompetanse, sett i forhold til utførersiden, har også betydning for styrkeforholdet mellom de to partene. Både utfører og bestillere inngår i samme virksomhet (Oslo kommune), og burde i utgangspunktet ha de samme målene. Samtidig oppgis det i både intervjuer og i spørreundersøkelsen at de to partene kan ha motstridende mål og interesser, fordi de har ulike ansvarsområder. I slike situasjoner kan en skjevfordeling i styrkeforholdet mellom de to partene, føre til at utfører oftere får gjennomslag for sine mål og interesser.

I intervjuer oppgir noen bestillere at de frykter at utførersiden vil bli for sterke som følge av etableringen av Oslobygg FK. Det oppgis at dette kan føre til at bestillersiden, og da særlig de mindre bestillerne, risikerer å bli overkjørt av utførersiden, for eksempel ved at operativ utfører avgjør hvilke alternativer som utredes. Flere har tatt til orde for at bestillersiden også bør styrkes og i større grad sentraliseres for å kunne matche utførersiden.

Enkelte bestillere oppgir at de ikke tror at etableringen av Oslobygg vil påvirke deres situasjon,

og tror heller at det vil være positivt å øke kompetansen og kapasiteten på utførersiden. Noen oppgir at dette kan føre til at Oslobygg i større grad også kan bistå bestillere med veiledning i deres arbeid.

Vår vurdering

Som påpekt ovenfor, kan det være problematisk at det er en skjevhet i styrkeforholdet mellom bestiller- og utførersiden. Slik sett er ikke bestillerfunksjonen, med flere små operative bestillere, tilpasset etableringen av Oslobygg KF.

Det synes likevel klart at det vil være en rekke fordeler knyttet til å slå sammen flere utførere i Oslobygg. Dette vil ytterligere øke profesjonalitet, erfaringsgrunnlag og tyngde i markedet. En utfordring ved etablering av Oslobygg KF, er at balansen mellom utfører og bestiller blir skjevare enn den allerede er i dag. Derfor har vi anbefalt flere tiltak for å styrke bestillersiden.

4.3.5 Utfører og bestiller innenfor samme virksomhet

Enkelte virksomheter har bestiller og utfører innenfor samme organisasjon. I intervju med virksomhetene som har denne løsningen i dag, virker det som at de opplever de samme utfordringene som virksomheter som har utfører og bestillere i separate virksomheter. Det trekkes blant annet frem at det også er mange bestillere innad i virksomheten som sjelden gjennomfører prosjekter, og at det derfor er manglende kompetanse på bestillersiden. Samtidig er det ikke noe som tyder på at det å ha bestiller- og utfører i samme organisasjon fører til flere problemer enn med en standard organisering.

Vår vurdering

Basert på intervjuer er det ikke noe som taler for at en organisering hvor bestiller og utfører er i samme virksomhet hverken fungerer bedre eller dårligere enn standard organisering. Vi opplever at det er bevissthet om at bestiller og utfører er to separate roller, og at intensjonene i organiseringen ivaretas også der de to rollene er organisert i samme virksomhet.

4.4 Etterlevelse av organiseringen

En del av evalueringen har vært å vurdere i hvilken grad bestiller-utfører modellen blir etterlevd blant virksomhetene. Inntrykket vårt gjennom intervjuer med representanter for ulike virksomheter er at organiseringen blir etterlevd i stor grad i den forstand at utfører og bestillere innehar de rollene og ansvarsområdene som modellen legger opp til. Samtidig er inntrykket fra intervjuer at det er utfordringer ved samhandlingen mellom bestillere og utførere. Vår

vurdering er at etterlevelsen av organiseringen har noen utfordringer i KVVU-fasen. I de øvrige fasene bidrar etterlevelsen av organiseringen i stor grad til måloppnåelse.

4.4.1 Samhandling mellom bestillere og utførere i konseptfase

I både spørreundersøkelsen, blant ansatte i Oslo kommune og intervjuer med de ulike virksomhetene, trekkes det frem at det i dag er utfordringer knyttet til samhandlingen mellom bestillere og utførere i konseptfasen. Det kan oppstå målkonflikter mellom de ulike aktørene, hvor bestillere er opptatt av kommune- og effektmål, mens utfører i større grad har fokus på mål knyttet til bygg. Andre tar opp at bestiller og utfører kan ha ulik oppfatning av hva som er kvalitet. Vi får også oppgitt at utfører kan nekte å utrede alternativer som bestiller ønsker å få utredet, selv om det er bestilleren som har ansvaret for konseptvalgutredningen.

Vår vurdering

Generelt sett virker det som at samhandlingen mellom bestillere og utførere kunne vært bedre. Som nevnt innledningsvis har overordnet utfører og overordnet bestiller ansvar for å håndtere eventuelle uenigheter mellom operativ utfører og operativ bestiller. I intervju kan det virke som at det er til dels er begrenset involvering fra overordnet nivå ved uenigheter. Vi mener derfor at overordnet utfører og overordnet bestiller bør ta et større ansvar for å sørge for god samhandling på operativt nivå. I konseptfasen mener vi også at overordnet bestiller må være seg sitt ansvar bevisst; selv om de setter ut oppgaver til utfører, betyr ikke det at de har gitt fra seg dette ansvaret. Mangelfull oppgaveløsning hos operativ utfører må da eskaleres til overordnet utfører, og dersom dette ikke løser utfordringen, må det vurderes om andre kan utføre oppgaven.

4.4.2 Samhandling mellom bestillere og utførere i forprosjekt- og gjennomføringsfase

Når utfører overtar ansvaret, kan det ofte være slik at bestiller opplever at de for liten grad får gjennomslag for sine synspunkter på hva som er viktig for å få gode løsninger for brukerne. Det tas en rekke valg gjennom forprosjektfasen, og til dels også i gjennomføringsfasen, som kan påvirke bruken av bygget eller anlegget som realiseres, og dermed oppnåelsen av effekt- og samfunns mål.

For utfører vil brukerinvolvering, det vil si involvering av bestillersiden, kunne oppleves kun som en belastning, fordi det oppstår risiko for manglende fremdrift og økte kostnader som en følge av endringer underveis. Særlig endringer i byggefase kan være svært kostbart, og det er gode grunner for at ikke alle endringer i behov skal kunne ivaretas gjennom forprosjekt- og byggefase.

Samtidig er det selvfølgelig helt vesentlig at prosjektene som realiseres er i stand til å utløse de gevinstene og oppfylle de målene som er forutsatt. Det må derfor være en god balanse mellom kvalitet, fremdrift og kostnad, og kvaliteten er kun god dersom bestiller opplever at prosjektet som realiseres dekker bestillers behov.

Vår vurdering

Overordnet bestiller og overordnet utfører bør i fellesskap ta et ansvar for at involveringen av operativ bestiller skjer på riktig tidspunkt og riktig nivå. Det bør skapes felles forståelse for at sene endringer er kostbart, samtidig som bestiller må oppleve å få tilstrekkelig mulighet til å påvirke løsningene som velges. Det bør identifiseres beste praksis i form av prosjekter der samspillet mellom utfører og bestiller har fungert godt i begge perspektiv, og denne beste praksisen bør spres til andre prosjekter og virksomheter.

5. Kompetanse og ressurser

Oslo kommune har generelt tilgang på kompetente medarbeidere og tilstrekkelige ressurser for å følge opp investeringsregimet. Økt kompetanse og riktige ressurser i alle deler av investeringsprosessen vil etter vår vurdering likevel bidra til at kommunen vil få mer ut av prosjektene sine. Det er særlig svakheter i kompetanse om KVVU-er, og bestillerkompetanse, som svekker etterlevelsen av prosjektmetodikken, og samhandlingen mellom bestiller og utfører.

5.1 Innledning

I dette kapitlet vurderer vi om Oslo kommunes byrådsavdelinger og virksomheter har tilstrekkelig

kompetanse og tilstrekkelige ressurser til å følge opp investeringsregimet på en god måte.

I evalueringen av kompetanse og ressurser har vi vurdert følgende spørsmål:

- Hvordan er kompetansen om metodikken hos de som benytter seg til denne, for alle fasene?
 - Er det enkelte virksomheter, deler av metodikken eller ulike faser hvor det oppleves for lite kompetanse til å følge opp prosessen?
 - Er det spesielle kompetanse som et er for lite av?
- Har kommunens virksomheter nok ressurser til å følge opp beslutningsprosessen på en god måte, i alle faser?

Figur 5-1 viser vår vurdering av trafikklys for hvordan kompetansen og ressursene i Oslo kommune bidrar til måloppnåelse i investeringsregimet.

Figur 5-1: Overordnet vurdering av kompetanse og ressurser



Kilde: Atkins Norge og Oslo Economics

Figur 5-1 viser at vi mener at enkelte mangler på kompetanseområdet til en viss grad hindrer at Oslo kommune når formålene sine med investeringsregimet.

Overordnet sett er imidlertid vår vurdering at kompetansen er god, men at det er et forbedringspotensial. Det vil være et kontinuerlig behov for å utvikle kompetansen både på utførersiden og bestillersiden, om alle deler av investeringsregimet, for å gjøre aktørene bedre i stand til å bidra til gode prosjekter.

Vi mener også at det er tilstrekkelige ressurser i kommunen, men at enkelte aktører nok har behov for å styrke sine ressurser. Det er imidlertid viktigere å prioritere å styrke kompetansen, slik at man unngår å sette inn feil ressurser.

Vår vurdering at det er størst kompetanseutfordringer i de tidligste fasene, og da særlig i prosjektinitieringsfasen og i alternativanalysen. Dette er nært tilknyttet beskrivelsen og etterlevelsen av metodikken. Det er mest behov for økt kompetanse på bestillersiden, herunder kompetanse om KVVU-metodikkens formål og innhold. Utførersiden har også behov for økt kompetanse, spesielt om KVVU-er.

Vi vurderer at kompetanseutfordringene på bestillersiden også har betydning for hvordan prosjektene utvikles gjennom forprosjekt- og gjennomføringsfasene, fordi det vanskeliggjør samhandlingen og bestillernes evne til å få dekket sine behov best mulig.

Vi mener av Oslo kommune bør samordne tilgangen på kompetanse og ressurser på bestillersiden, eventuelt løfte mer arbeid opp på byrådsavdelings-

nivå. Det er også et behov for å øke kompetansen blant bestillerne om hele investeringsregimet. Kompetansen om roller og ansvarsområder bør med fordel heves, for å unngå ansvarspulverisering. Vi mener at Byrådsavdeling for finans bør ha en mer aktiv rolle i kompetansehevingen i kommunen.

I dette kapitlet gjør vi først en vurdering av kompetansen i Oslo kommune, før vi går over på en vurdering av hvorvidt det er tilstrekkelige ressurser til å følge opp regimet.

5.2 Kompetanse

Uten tilstrekkelig kompetanse om metodikken, organiseringen og beslutningsprosessene i investeringsregimet øker faren for feil, misforståelser, forsinkelser og unødvendig ressursbruk. Dette kan føre til at man ikke oppnår det man vil i enkelte prosjekter. Manglende kompetanse kan særlig være en medvirkende årsak til at etterlevelsen ikke blir god nok, men manglende forståelse av ordningen kan også føre til at investeringsregimet ikke fungerer godt nok, selv om etterlevelsen er tilfredsstillende.

I denne evalueringen har vi vurdert kompetanse i betydningen evne eller kvalifikasjoner innenfor gitte faglige områder. Vi har undersøkt formell kompetanse, kompetansesammensetning/fagretninger, og operativ kompetanse om investeringsregimet.

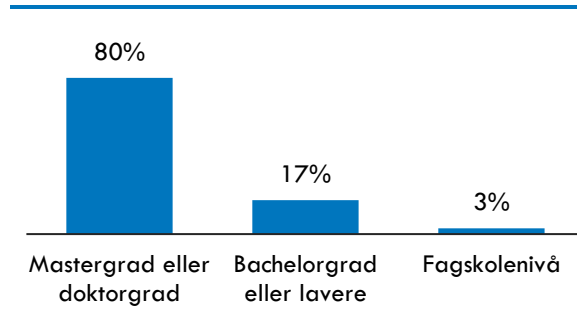
I det videre presenterer vi våre funn av data, før vi gir vår vurdering av kompetansen.

5.2.1 Formalkompetanse og kompetansesammensetning

Formell kompetanse handler om utdanningsnivå, herunder om man har master-, doktor-, bachelorgrad på høyskole-/universitetsnivå, eller om man har lavere utdanning. Kompetansesammensetningen gjelder hvilke fagretninger personene som jobber med investeringsregimet er utdannet innen, herunder jus, økonomi og administrasjon, humanistiske fag, samfunnsvitenskapelige fag og tekniske- og naturvitenskapelige fag.

Figur 5-2 viser respondentenes formalkompetanse.

Figur 5-2: Høyest fullførte utdanning (N=133)

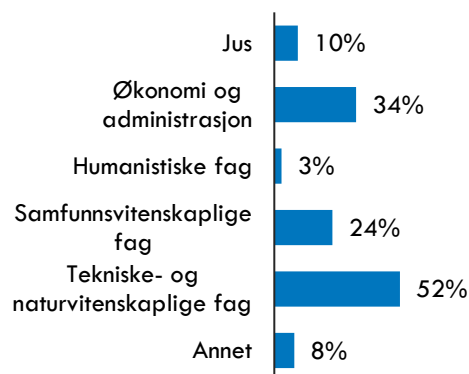


Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Vi ser av figuren at de fleste respondentene enten har fullført master- eller doktorgrad som høyeste utdanning.

Figur 5-3 viser sammensetningen i respondentenes formalkompetanse.

Figur 5-3: Kompetansesammensetning (N=133)

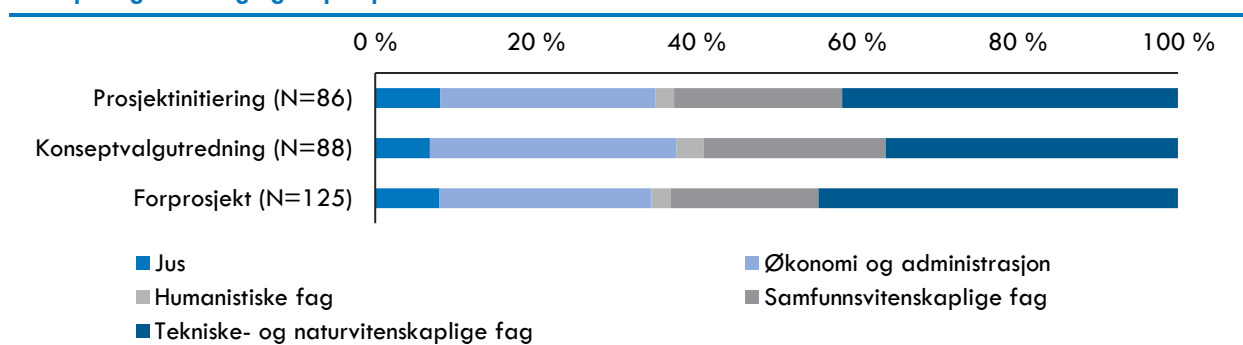


Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Vi ser at det er en overvekt av personer med utdanning innen tekniske- og naturvitenskapelige fag, etterfulgt av økonomi og administrasjon, og samfunnsvitenskapelige fag.

I Figur 5-4 viser vi fordelingen av kompetansesammensetningen sett opp mot respondentenes erfaring med fasene prosjektinitiering, konseptvalg-utredning som kvalitetssikres (KS1) og/eller forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres (KS2).

Figur 5-4: Kompetansesammensetningen for personene som har erfaring med hhv. prosjektinitiering, konseptvalgutredning og forprosjekt



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune

Vi ser at kompetansesammensetningen er relativt lik hos personene som har erfaring med å jobbe i de tre fasene. Vi ser at overvekten av tekniske- og naturvitenskapelige fag er størst i forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres (KS2).

Vår vurdering av formalkompetansen og kompetansesammensetningen

Vi vurderer at formalkompetansen hos aktørene som arbeider med investeringsregimet i kommunen i all hovedsak er meget god. Videre vurderer vi at det er god kompetansesammensetning, men observerer at det er en overvekt av tekniske- og naturvitenskapelige fag, noe som er naturlig i fasen med prosjektering, dvs. forprosjekt, mens vi ideelt sett hadde forventet

større innslag av økonomiske fag i fasene med nytte-kostnadsanalyser, dvs. konseptvalgutredning.

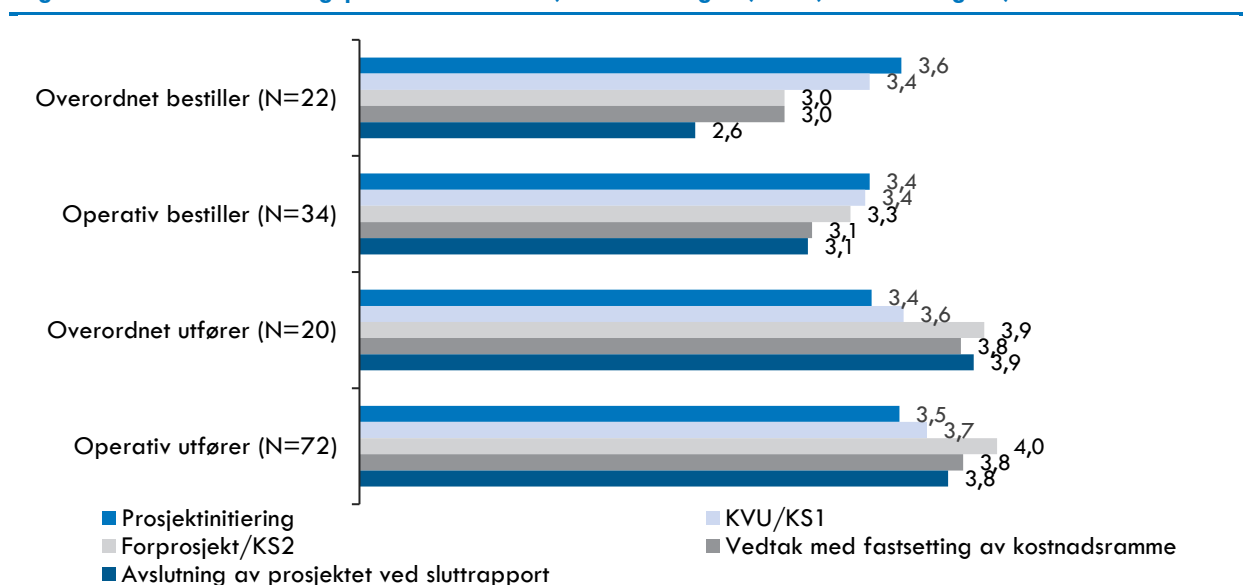
5.2.2 Operativ kompetanse om investeringsregimet

For å kunne vurdere hvorvidt kompetansen om metodikken er tilstrekkelig, har vi i spørreundersøkelsen innhentet vurderinger av egen kompetanse, egen virksomhets kompetanse, samt kompetansen i øvrige virksomheter i kommunen. I det videre presenterer vi svarene på disse spørsmålene.

Egen kompetanse

Figur 5-5 viser hvordan respondentene på spørreundersøkelsen vurderer sin egen kompetanse om metodikken i de ulike fasene av investeringsprosessen, fordelt på de ulike rollene i regimet

Figur 5-5: Egen kompetanse: «I hvilken grad opplever du at du har tilstrekkelig kompetanse om metodikken i følgende faser av investeringsprosessen?» Fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune. Merknad: 1=I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad

Kompetansenivået vurderes i all hovedsak å ligge mellom i noen grad og i stor grad. Kompetansen

varierer imidlertid mellom fasene for alle aktørgruppene:

- Bestillerne vurderer sin kompetanse som sterkere ved prosjektinitiering og KVU/KS1.
- Utførerne vurderer sin kompetanse som sterkest ved forprosjekt/KS2, vedtak og avslutning.

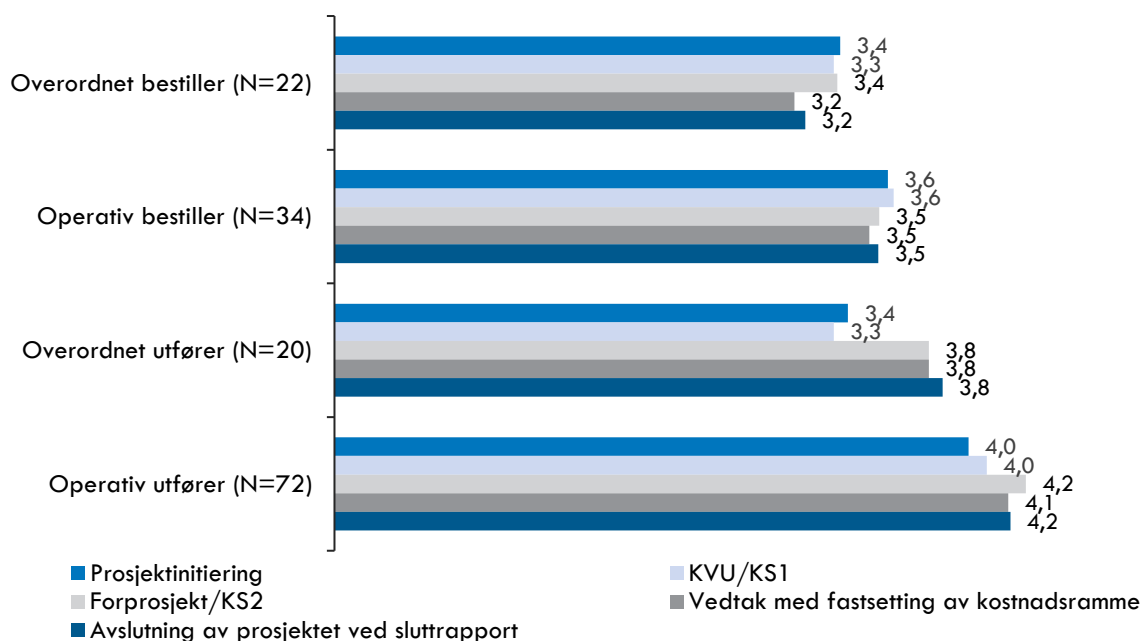
Videre ser vi at bestillerne vurderer sin kompetanse generelt svakere enn utførerne vurderer sin kompetanse. Det er verdt å merke seg at dette også gjelder i vurderingen av egen kompetanse i KVU/KS1-fasen, til tross for at disse fasene er

bestillernes ansvar. Utførersiden vurderer dessuten deres kompetanse i forprosjekt/KS2-fasen, som er deres ansvar i regimet, å være tilstrekkelig i stor grad.

Egen virksomhets kompetanse

Videre ble respondentene spurt hvordan de vurderer deres egen virksomhets kompetanse til å følge opp eller etterfølge prosessen i de ulike fasene i regimet. Resultatene vises i Figur 5-6.

Figur 5-6: Egen virksomhets kompetanse: «I hvilken grad opplever du at det er tilstrekkelig kompetanse i din virksomhet til å følge opp/etterfølge prosessen i følgende faser?» Fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune. Merknad: 1=I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad

Kompetansenivået vurderes også her i alle hovedsak til å ligge mellom i noen grad og i stor grad. Graden varierer noe mellom fasene for alle aktørgruppene. Videre ser vi at bestillersiden vurderer sin kompetanse generelt svakere enn utførersiden. Operative utførere vurderer egen virksomhets kompetanse å være tilstrekkelig å stor grad eller bedre.

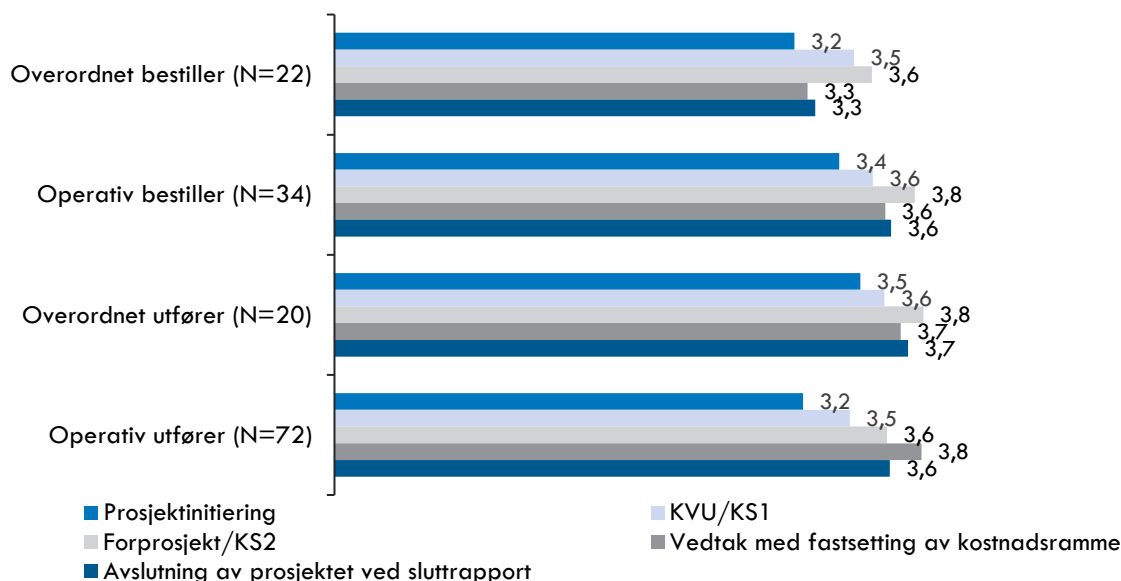
Når vi sammenligner svarene på spørsmålene om egen kompetanse (Figur 5-5) og egen virksomhets kompetanse (Figur 5-6) ser vi at egen virksomhet jevnt over vurderes å ha litt høyere kompetanse. Det er noen få unntak: Utførersiden

I intervjuene med aktører fra kommunene, oppgir intervjuobjektene at egen virksomhets kompetanse i all hovedsak er god, og at den har blitt bedre med årene. Det påpekes imidlertid at kompetansen internt er personavhengig, noe som gjør kompetansen sårbar.

Vurdering av kompetansen i andre virksomheter

Respondentene ble videre bedt om å vurdere kompetansen hos andre virksomheter i Oslo kommune, der disse har vært involvert i prosjekter som respondentene har gjennomført, og hvordan de er til å følge opp/etterfølge prosessen i de ulike fasene. Svarene fra respondentene er presentert i Figur 5-7.

Figur 5-7: Kompetanse i andre virksomheter: «I hvilken grad opplever du at det er tilstrekkelig kompetanse i andre virksomheter i Oslo kommune, som har vært involvert i prosjekter som du har gjennomført, til å følge opp/etterfølge prosessen i følgende faser?» Fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)



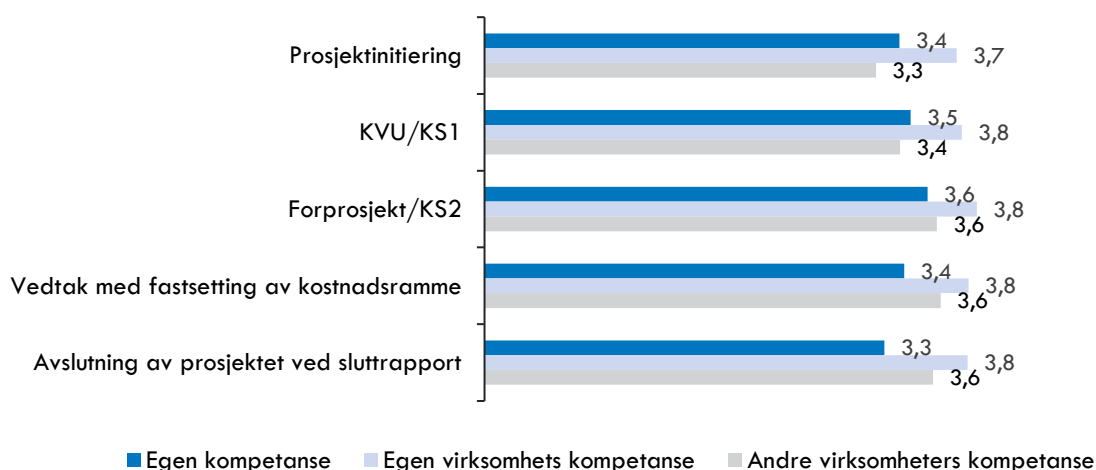
Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune. Merknad: 1=I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad

Kompetansenivået vurderes også i andre virksomheter til å ligge mellom i noen grad og i stor grad. Når vi sammenligner bestiller- og utførersidenes vurderinger av andre virksomheters kompetanse, ser vi at det er relativt liten variasjon mellom svarene fra bestiller- og utførersiden.

Sammenligning av de tre spørsmålene, uten inndeling etter aktører

I Figur 5-8 viser vi resultatene for svarene på de tre foregående spørsmålene, uten sortering på aktør.

Figur 5-8: Sammenstilling av respondentenes vurderinger av kompetansen i kommunen om investeringsregimet (N=133), fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune. Merknad: 1=I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad

Vi ser at både egen, egen virksomhets og andre virksomheters kompetanse, vurderes av samtlige til å være tilstrekkelig mellom i noen og stor grad. Videre ser vi at man generelt vurderer sin egen virksomhets kompetanse høyere enn egen og andre virksomheters

kompetanse i samtlige faser. Man vurderer egen kompetanse og andre virksomheters kompetanse i stor grad å være på samme nivå.

5.2.3 Vår vurdering av kompetansen

I dette kapitlet redegjør vi for våre vurderinger om kompetansen i Oslo kommune om investeringsregimet, for følgende temaer:

- Bestillerkompetanse
- Utførerkompetanse
- Byrådsavdeling for finans sitt kompetansearbeid
- Kompetanse om roller og ansvarsområder
- Kompetanse om reguleringsregimet

Bestillerkompetanse

Vi vurderer at det er behov for å øke kompetansen blant bestillerne. For å underbygge dette vil vi gjengi relevante innspill fra spørreundersøkelse og intervjuer.

I fritekstsvar i spørreundersøkelsen er det en overvekt av respondentene som trekker frem at det særlig trengs kompetanseheving i KVV-fasen. Prosjekt-initiering trekkes også frem som en fase hvor det er behov for økt kompetanse. Videre understreker mange at Oslo kommune trenger økt kompetanse på bestillersiden i regimet, og generelt økt grad av avklaringer av behov og samkjøring på tvers av aktørene.

Opplevelsen av behov for kompetanseheving ved prosjektinitiering og ved utarbeidelse av KVV-er bekreftes i intervjuene. Det trekkes blant annet frem av noen på bestillersiden at noen opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre en KVV, som er deres ansvarsområde i regimet. Det påpekes av flere, både bestillere og utførere, at det er en generell utfordring at mange som arbeider med regimet ikke har lang nok erfaring med regimet til å kunne utarbeide gode KVV-er. Det er gjennomgående at det i for stor grad settes søkelys på konkretisering og detaljering av løsning i prosjektinitiering i KVV-arbeidet, heller enn en kartlegging av behov. Samtidig er det manglede kompetanse om risikoforhold, mål, og utjekking av premisser i prosjektinitiering og KVV-arbeidet.

Videre er det trukket frem at det generelt er behov for økt kompetanse på bestillersiden, herunder strategisk bestillerkompetanse, i forbindelse med forprosjekt og prosjekt. Det trekkes frem at det med fordel kunne vært kompetanseheving innen tekniske- og naturvitenskapelige fag for denne aktørgruppa, slik at bestillerne i større grad kan ha tilstrekkelig kompetanse for å følge opp at prosjektene, herunder stille tydeligere og mer informerte krav til utfører. Det er imidlertid ikke et ønske om å dublere kompetansen, men styrke bestillers posisjon ved å øke den prosjekt- og byggfaglige kompetansen hos bestiller noe.

Vår vurdering er derfor at det er manglende kompetanse på bestillersiden om KVV, både om formålet med en KVV og hvordan den utarbeides.

Kompetansen om hva en KVV kan brukes til og hvordan den skal brukes er for svak, og dette får følger for de senere fasene. Det kan gjøre at man ikke utreder alle konsekvensene, og at man ikke vurderer mange nok alternativer. Dette kan, i verste fall, føre til at det ikke er den riktige løsningen som blir valgt for å dekke kommunens behov. Det kreves økt økonomisk kompetanse for å gjennomføre lønnsomhetsanalyser/nytte-kostnadsanalyser, som er en viktig del av konseptvalgutredningene.

Videre vurderer vi at bestillerne også har noe svak kompetanse om forprosjekt og prosjekt. Vi stiller oss bak at kompetansen ikke bør dubleres, men for å være en god bestiller, må man ha noe prosjekt-kompetanse og byggfaglig kompetanse. Hvis en bestiller-utførermodeellen skal fungere godt, må bestiller langt på vei dekke samme kompetanse-områder som utfører. Det blir vanskelig for bestiller å etterfølge prosessen, om en mangler den faglige kompetansen.

Utførerkompetanse

Utførerkompetansen vurderes stort sett å være god. Det er likevel slik at utførerkompetansen varierer, og det er behov for kontinuerlig kompetanseheving på utførersiden, spesielt på kostnadsoppfølging.

Utførersiden bør også heve kompetansen om rollen til alternativanalysene i KVV-ene, både for å bidra til at man vurderer alle de mest relevante alternativene, og for å sikre at alle konsekvenser blir tatt med, hensyntatt usikkerheten som er på KVV-stadiet. Det er nødvendig med komplette virkningsvurderinger, for å unngå at man setter ikke-estimerte kostnadselementer som grunnforhold og rekkefølgekostnader til null. Økt kompetanse om nyttens betydning i prosjektet bør også følges opp av bedre samhandling mellom bestillere og utførere.

Byrådsavdeling for finans' kompetansearbeid

Det påpekes av noen at Byrådsavdeling for finans sin kompetanse om den praktiske gjennomføringen av fasene i investeringsregimet med fordel kunne vært hevet for at byrådsavdelingen kan følge opp etterlevelsen av regimet på en bedre måte enn i dag. Det etterlyses større grad av deltakelse fra Byrådsavdeling for finans sin side, herunder kursing i regimet.

I fravær av kursing fra Byrådsavdeling for finans gjennomfører noen av aktørene intern kursing av metodikken, men dette varierer. I for eksempel Bymiljøetaten gjennomfører fagpersoner kursing i regimet for ansatte i etaten som arbeider med dette.

Et annet aspekt ved Byrådsavdeling for finans sitt kompetansearbeid, er tilgjengeligheten av grunnlaget for investeringsregimet på kommunens nettsider. Det trekkes frem at det er lav tilgjengelighet, som

oppleves av flere, noe som er hemmende for kompetansehevingen. Det er et behov for at beskrivelsen av metodikken blir lettere tilgjengelig.

Vi mener at Byrådsavdeling for finans må ta initiativ til mer veiledning og kompetanseheving for samtlige faser av regimet. Vi vurderer at dette er en oppgave som naturlig hører inn under denne Byrådsavdeling.

Kompetanse om roller og ansvarsområder

At det er behov for økt kompetanse om hverandres roller og ansvarsområder, er noe som trekkes frem av flere av de vi har snakket med. Det understrekes at det er en fordel om alle arbeider i samme retning, da samtlige aktører jo er del av samme virksomhet – Oslo kommune. Et eksempel som trekkes frem på misforståelse av ansvar er at operativ utfører i noen tilfeller tar på seg større ansvar og rolle i alternativ-analysene i KVV-ene enn det som strengt tatt er tillagt dem i metodikken. Et slikt ansvar er det opp til operativ bestiller å be om bistand til.

Våre vurderinger er at veiledning og kompetansebygging på dette området både hører naturlig hjemme hos Byrådsavdeling for finans, og hos bestillerne og utførerne i regimet.

Kompetanse om reguleringsregimet

Videre er det trukket frem et behov for økt kompetanse om reguleringsregimet og rollen til Plan- og bygningsetaten. Dette gjelder samtlige faser i investeringsregimet, men særlig i prosjektinitiering og KVV-fasen. Manglende kompetanse om regelverk og

Plan- og bygningsetatens rolle ofte får negative konsekvenser for prosjektenes fremdrift, da mangel på kunnskap om krav og betingelser, vanskeliggjør og forsinker prosessene unødige.

Vi vurderer at det helt nødvendig med økt kompetanse om reguleringsregimet hos bestillere og utførere i Oslo kommune. Reguleringsregimet er komplisert og lovpålagt, og det har stor betydning for både mulighetsrom og kostnader i prosjektene.

5.3 Ressurser

I dette delkapitlet vurderer vi om ressursene til å følge opp regimet er tilstrekkelige for at investeringsregimet skal kunne gi de ønskede resultatene.

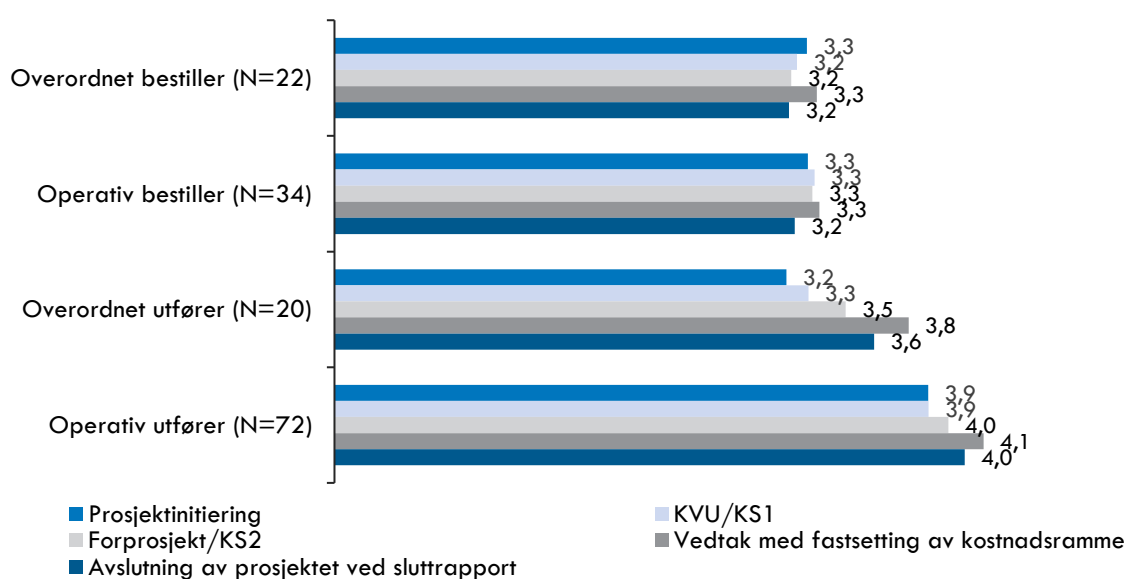
Vi har vurdert ressurser i den betydning at de kan utnyttes økonomisk, eller som er til nytte på annen måte. Under ressurser vurderer vi både økonomiske utlegg og arbeidsinnsats.

Vi har undersøkt hvordan aktørene som arbeider med investeringsregimet vurderer ressursene i egen virksomhet. I det videre presenterer vi våre funn, før vi gir vår vurdering av ressursene.

Egen virksomhets ressurser

Respondentene på spørreundersøkelsen ble bedt om å vurdere i hvilken grad de opplever at deres virksomhet har tilstrekkelige ressurser til å følge opp beslutningsprosessen i de ulike fasene. Svarene er illustrert i Figur 5-9.

Figur 5-9: I hvilken grad opplever du at din virksomhet har tilstrekkelige ressurser til å følge opp beslutningsprosessen i følgende faser? Fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad)



Kilde: Svar fra spørreundersøkelse blant ansatte i Oslo kommune. Merknad: 1=I svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad

Det vurderes at man i all hovedsak har tilstrekkelige ressurser fra i noen grad til i stor grad. Bestillersiden vurderer generelt at de i mindre grad tilstrekkelige ressurser enn utførersiden, herunder i noen grad i samtlige faser av regimet. Operativ utfører på sin side vurderer at det er stor grad av tilstrekkelige ressurser i samtlige faser, mens overordnet utfører, vurderer ressursene å være litt mindre tilstrekkelige enn operativ utfører.

5.3.1 Vår vurdering av ressursene

Vi vurderer generelt at ressursene i Oslo kommune er tilstrekkelige, trass i at enkelte aktører, spesielt blant bestillerne, vurderer at de bare er tilstrekkelige i noen grad. Vår vurdering er at flere av aktørene på bestillersiden antakelig har behov for å sette inn mer ressurser, men at det likevel er viktigere å prioritere å styrke kompetansen, slik at man unngår å sette inn feil ressurser. Vi vurderer at utfordringene på bestillersiden primært handler om kompetanse. For de bestillerne som har relativt få investeringer i sin portefølje, bør man vurdere å løfte mer av det praktiske arbeidet opp på byrådsavdelingsnivå, eller at kommunen har et ressursenter, f.eks. plassert

hos/under Byrådsavdeling for finans eller i Oslobygg, som kan bistå med ressurser.

Videre vurderer vi at det er behov for økte ressurser i Byrådsavdeling for finans, til å følge opp flere av prosjektene og bidra til veiledning og kompetanseheving om metodikken i investeringsregimet.

Plan- og bygningsetaten vurderes til å ha for få ressurser, noe som fører at etaten ikke klarer å behandle saker så raskt som investeringsvirksomhetene skulle ønske. Kommunerevisjonen i Oslo har dessuten i 2018 funnet at Oslo kommune samlet sett ikke lyktes med å behandle innsendte forslag til detaljregulering innen gjeldende frister og mål for saksbehandlingstid (Kommunerevisjonen i Oslo kommune, 2018). Oslo kommune må følge opp måloppnåelsen i Plan- og bygningsetaten, men dette er strengt tatt ikke en del av investeringsregimet. Kommunens virksomheter som planlegger investeringer, må forholde seg til de lovpålagte reguleringsprosessene som alle andre aktører. Vår vurdering er at det er nødvendig for virksomhetene å bygge tilstrekkelig kompetanse, og sette av god nok tid, slik at man starter reguleringsprosessene tidlig nok.

6. Samlede vurderinger og anbefalinger

Selv om investeringsregimet i Oslo kommune i stor grad fungerer etter formålet, har vår evaluering avdekket flere forbedringspunkter, spesielt i de tidlige fasene. Vi har derfor en rekke konkrete anbefalinger for å sikre bedre styring av investeringene i kommunen.

Basert på denne evalueringens vurdering av investeringsregimets resultater, prosjektmetodikk, organisering og kompetanse og ressurser, vil vi først sammenstille resultatene ved hjelp av trafikklysmodellen. Deretter vil vi drøfte suksesspunkter og forbedringspunkter, og komme med anbefalinger.

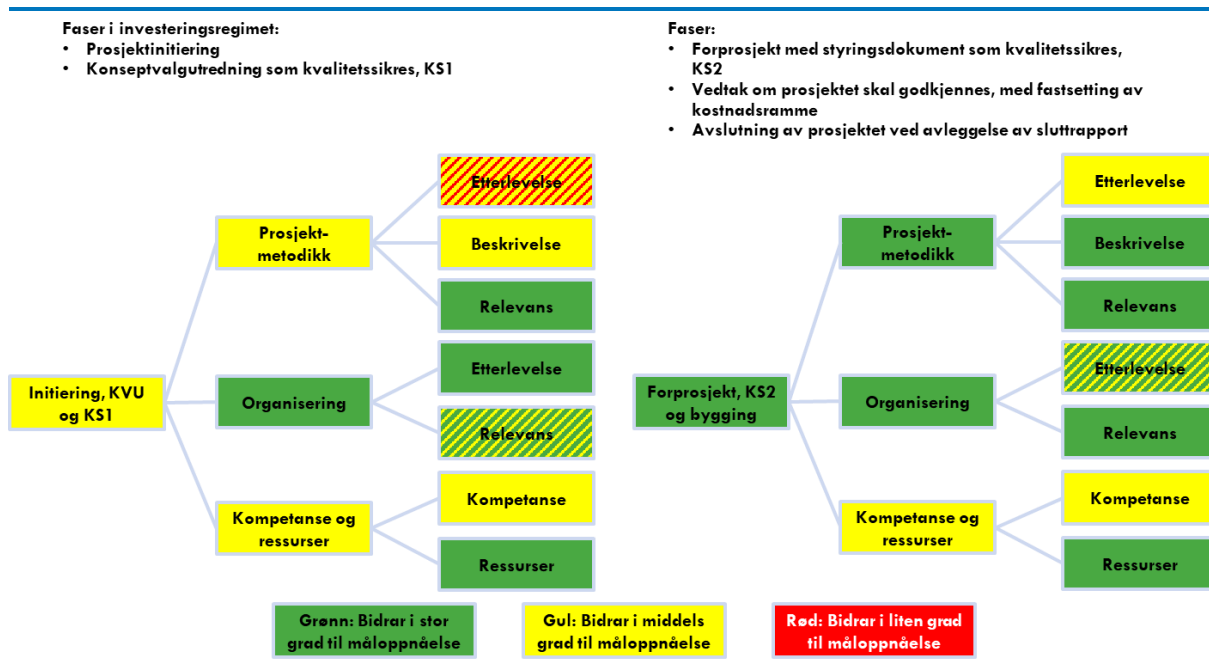
6.1 Resultater fra evalueringen

For å vurdere hvilke forhold ved investeringsregimet som bidrar til eller hindrer at investeringsregimet oppnår målene sine, har vi samlet vurderingene våre i trafikklysmodellen. Modellen er forklart i kap. 1.5. Vurderingen av regimet samlet og de enkelte faser/elementer fremgår av Figur 6-1.

I trafikklysmodellen kan vi se i hvilken grad hvert av forholdene bidrar. Vi har skilt mellom de tidligste og seneste fasene i investeringsregimet:

- «Initiering, KVV og KS1» viser til prosjektinitierings-, KVV- og KS1-fasene.
- «Forprosjekt, KS2 og bygging» viser til forprosjekt, KS2-, gjennomførings- og driftsfasene.

Figur 6-1: Vår samlede vurdering av investeringsregimet i Oslo kommune



Kilde: Atkins og Oslo Economics

Vurderingene i Figur 6-1 kan oppsummeres med følgende punkter:

- Generelt fungerer investeringsregimet etter formålet, fordi de aller fleste faktorene bidrar til måloppnåelse i stor eller middels grad.
- Det er større utfordringer ved prosjektinitiering, KVV og KS1 enn ved forprosjekt, KS2, gjennomføring og avslutning. Hovedårsaken er at man i prosjektinitieringsfasen ofte avgrenser mulighetsrommet for mye, og at alternativ-analysene i KVV ofte vurderer for få reelle

konseptuelle alternativer og har mangelfulle konsekvensvurderinger.

- Etter vårt syn er det ikke metodikken i seg selv, men etterlevelsen av metodikken i tidligfase som gjør at man i mange tilfeller ender opp med en mangelfull KVV. Dette gjør at det er stor fare for at man ikke utreder og/eller anbefaler det konseptet som ville vært best for Oslo, og derfor har vi satt gult/rødt lys på etterlevelsen.

6.1.1 Relevant prosjektmotodikk

Vi vurderer at prosjektmotodikken i investeringsregimet er hensiktsmessig og relevant. Beskrivelsen er omfattende og god, men den har behov for oppdatering oftere enn det som har vært tilfellet til nå. Beskrivelsen er dessuten ikke tydelig nok når det gjelder prosjektinitiering og alternativanalyse.

6.1.2 Prosjektinitieringsfasen avgrenser analysene for mye

Vi vurderer at etterlevelsen av regimet er for dårlig i tidligfase. KVV-ene blir avgrenset for mye i prosjektinitieringsfasene, ved at de er for spesifikke (fokuserer på løsning, ikke behov), og avgrenser handlingsrommet både i alternativanalyse og forprosjekt. Dette bidrar til at alternativanalysene ofte ender opp med for få alternativer.

6.1.3 Alternativanalysene har for få alternativer og utilstrekkelige virkningsvurderinger

Vi vurderer også at etterlevelsen er for dårlig i gjennomføringen av alternativanalysene. For det første er det for sjelden gjennomført grundige mulighetsstudier, der alle dimensjoner i mulighetsrommet identifiseres, og det er ikke gått langt nok i å søke alternative konsepter, herunder nullalternativer, minimumsalternativer eller alternativer til nyinvesteringer. For det andre vurderer alternativanalysene ikke konsekvenser i tilstrekkelig grad. Det legges mer vekt på å tegne ut/prosjekttere alternativene, enn å vurdere alle relevante virkninger av alternativene, for eksempel grunnarbeid, regulering, driftskostnader, måloppnåelse, klima/miljø. Kvaliteten på kostnadsestimatene kan også ofte være for dårlig. Det er sjelden at det gjennomføres en alternativanalyse som gir et forventningsrett bilde på alternativenes lønnsomhet (nytte-kostnadsanalyse).

6.1.4 Hensiktsmessig bestiller-utførermodell, men fragmentert bestillerside

Vi vurderer at bestiller-utførermodellen er stort sett er hensiktsmessig og at den etterleveres i stor grad.

Vi vurderer likevel at modellen har utfordringer i de tidligste fasene av investeringsregimet, dvs. frem til valg av konsept etter KS1. I disse fasene har bestillersiden hovedansvaret. Bestillersiden er imidlertid fragmentert i den betydning at det er mange bestillere, og flere av dem er relativt sjelden involvert i prosjekter under investeringsregimet, med den følge at det er vanskelig å gjennomføre gode nok prosesser. KVV-fasen er komplisert, og det er krevende ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser hos bestillerne. Det er ikke åpenbart hva som ville vært et godt alternativ, for det er naturlig at dette ansvaret ligger hos bestillerne som senere både skal bruke og betale for investeringen, men man kan for eksempel tenke seg at bestillerne fikk bedre støtte fra noen som

har tilstrekkelig kompetanse og ressurser, eller at mer av arbeidet ble løftet opp på byrådsavdelingsnivå.

6.1.5 Krevende samhandling mellom bestiller og utfører

Vi vurderer det som hensiktsmessig at utførerne har ansvaret for forprosjekt- og gjennomføringsfasene, både fordi de fleste utførerne synes å være godt rigget for dette og fordi det ofte er de som vil ha ansvaret for å nå resultatmålene i disse fasene. Men også denne ansvars plasseringen har utfordringer ved at det er fare for ansvars pulverisering når man overfører hovedansvaret for prosjektet fra bestiller og utfører etter konseptvalg og tilbake til bestiller ved ferdigstilling. Problemet er at ingen har ansvaret for prosjektet gjennom hele prosessen, og det kan skje ting i samhandlingen mellom aktørene som reduserer samlet måloppnåelse for kommunen.

6.1.6 Manglene bruk av sluttrapporter

Vi vurderer at det er for lite oppmerksomhet omkring sluttrapportering, og at sluttrapport ikke brukes til læring, evaluering og erfaringsoverføring. Det er heller ingen oppfølging av om prosjektene når sine effektmål og kommunemål.

6.1.7 Utfordringer ved bestillerkompetansen

Økt kompetanse og riktige ressurser i alle deler av investeringsprosessen vil etter vår vurdering likevel bidra til at kommunen vil få mer ut av prosjektene sine. Det er særlig utfordringer ved kompetansen på bestillersiden. Dette har sammenheng med at mange bestillere holder i prosjekter relativt sjelden, slik at det er vanskelig for dem å bygge opp kompetanse. Dette gir utslag i alle fasene; det gir åpenbart utfordringer i de tidlige fasene når bestillerne har ansvaret for prosjektene, men det gir også utfordringer når utfører har ansvaret, fordi svak bestillerkompetanse gjør det vanskelig å være en god kunde overfor en kompetent og sterk utfører. Faren er at brukernes behov ikke blir ivarettatt på riktig måte gjennom prosessen, og at man ikke ender opp med så gode løsninger som man kunne gjort.

6.1.8 Tilstrekkelige ressurser i Oslo kommune

Vi vurderer generelt at ressursene i Oslo kommune er tilstrekkelige, men at flere av aktørene på bestiller-siden antakelig har behov for å sette inn mer ressurser. Vårt inntrykk er likevel at det i enkelte deler av kommunen brukes for lite ressurser på oppfølging av prosjektene. Dette gjelder spesielt i de tidlige fasene, og det som gjelder oppfølging og involvering fra byrådsavdelingsnivå. Det er også en utfordring med tidspress i mange av investeringsprosessene som begrenser rammene for hvert steg i investeringsprosessen. Vi har likevel satt grønt lys på disse boksene i trafikklysmoellen, fordi økte ressurser ikke

vil gjøre noe med problemene med kompetanse og etterlevelse.

6.2 Suksessfaktorer for investeringsregimet

Investeringsregimet er langt på vei en suksess for Oslo kommune, og det er noen faktorer som særlig bidrar til denne suksessen. Etter vår vurdering er dette de viktigste suksessfaktorene:

- Alle prosjektene har en systematisk gjennomgang av behov tidlig i prosessen, noe som gir et godt grunnlag for videre planlegging.
- Ekstern kvalitetssikring, særlig KS2, bidrar til at utrederne har fokus på kvaliteten i beslutningsgrunnlagene.
- Investeringsregimet følger beste praksis, og har et omfattende veiledningsmateriale, som gir profesjonalitet og strømlinjeforming av investeringsprosessene.
- Tydelig ansvarsdeling i bestiller-utførermodellen og en profesjonell utførerside.

6.3 Forbedringspunkter og våre anbefalinger

Dette delkapitlet inneholder våre forslag til endringer i investeringsregimet som kan gi en mer kostnads-effektiv prosess, beslutningsgrunnlag av bedre kvalitet, og mer tydeliggjorte krav eller beskrivelser av beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlagene. Anbefalingene hensyntar både byråds behov for styringsinformasjon, tidlig involvering og økt handlingsrom, og sektorenes behov for effektiv og formålstjenlig prosjektmetodikk. Kapitlet oppsummerer anbefalinger som er gitt i tidligere kapitler, og mer utdypende omtale kan leses i disse kapitlene.

Det er en målsetning med anbefalingene at den økonomiske kontrollen blir styrket fra tidligfase med gjennomføring av mulighetsstudier, behovsanalyser og konseptvalgutredninger, til prosjektering og gjennomføring av prosjektene.

6.3.1 Prioriterte forbedringspunkter

Vi har gjennomgått en rekke temaer, noe som har resultert i mange konkrete anbefalinger. Vi anbefaler imidlertid at Oslo kommune prioriterer å gripe tak i de utfordringene i investeringsprosessene som i størst grad hindrer at Oslo kommune får så gode resultater som kommunen kunne ha fått. Vi vurderer at de viktigste forbedringspunktene er:

- Tidligere initiering av KVV-ene, og at KVV-ene får mer overordnet avgrensning og kan inneholde flere alternativer.

- Bedre alternativanalyser i KVV-ene, der alle relevante alternativer vurderes i likeartede nytte-kostnadsanalyser/lønnsomhetsanalyser.
- Bedre erfaringsgrunnlag for kostnadsestimater, og mer grundig avklaring av kostnader knyttet til tomt og regulering.
- Tettere oppfølging fra byrådsavdelingene, både byrådsavdeling for finans (som eier og forvalter regimet), overordnet bestiller, og overordnet utfører.
- Kontinuerlig forbedring av kompetansen om investeringsregimet, men spesielt øke bestillerkompetanse og KVV-kompetanse.
- Regelmessig oppdatering av maler og veiledere.
- Tilstrekkelig tid til de ulike fasene.
- Mer fokus på de mest risikofylte og mest komplekse prosjektene.
- Økt kompetanse om og samhandling mot reguleringsprosessen.
- Bedre strategi for å håndtere kostnadsøkninger i gjennomføringsfasen.
- Systematisk oppfølging av gevinster og læring av prosjekter i etterkant.

6.3.2 Anbefalinger per fase

I dette avsnittet gjennomgår vi våre mest sentrale anbefalinger per fase i investeringsregimet.

Anbefalinger prosjektinitiering

- Behov for å tydeliggjøre krav til fasen, med beskrivelse av hva et godt mandat skal inneholde.
- KVV bør initieres tidligere og være mer overordnet.
- KVV-oppgavet må knyttes mot etatenes strategi og behovsplan og mot den samlede porteføljen.
- Bestillerne bør ha gode behovsplaner som grunnlag.

Anbefalinger konseptvalgutredninger/KS1

- Øke kompetansen om hva KVV-er er og hvordan de er ment å fungere i en beslutningsprosess.
- Bestiller bør ta en tydeligere rolle i arbeidet med alternativanalyse.
- Alle relevante alternativer, som dekker behovet, bør utredes, inkludert nullalternativet, og alternativer som ikke er nybygg, f.eks. rehabilitering og leie i markedet.
- Tydeliggjøre i veiledningsmaterialet hvordan alternativvurderingen skal skje.
- Mer fullstendige lønnsomhetsvurderinger, inkludert enhetlige vurderinger av effekter i både investerings- og driftsfasene.
- Bedre kostnadsvurderinger (bruke forventningsrette erfaringstall som inkluderer reguleringsrisiko, tomtekostnader).
- Tilstrekkelig tid til KS1

- Økt involvering og oppfølging fra Byrådsavdeling for finans og fra overordnet bestiller.
- Vurdere ekstra beslutningspunkt for de mest komplekse/største prosjektene.

Anbefalinger forprosjekt/KS2

- Bestillerne trenger økt kompetanse og ressurser for å kunne være gode kunder og sikre at de får dekket sine behov på best måte.
- Utførerne må etterleve kravet til å involvere bestillerne på riktig måte, for å sikre sentrale avklaringer rundt løsningsvalg som har betydning for funksjonaliteten, leietaker eller kostnadene.
- Overordnet utfører bør ta et ansvar for at samarbeidet mellom bestiller og utfører er hensiktsmessig.
- Formalisere muligheten for ekstra beslutningspunkt, f.eks. etter skisseprosjekt, for de største prosjektene, de mest kompliserte prosjektene, og prosjektene der kostnadsforutsetningene etc. endrer seg i planleggingen.

Anbefalinger vedtak, gjennomføring og avslutning

- Bruk av kuttliste er urealistisk i flere tilfeller, grunnet standardiserte byggløsninger og absolutte minimumskrav.
- Økt fokus på avslutning av prosjektet, med sluttrapportering og eventuelt senere evaluering av effektmåloppnåelse – fokus på læring av prosjektet.

6.3.3 Anbefalinger til ulike aktører

I dette avsnittet gjennomgår vi våre anbefalinger for de ulike aktørene i investeringsregimet.

Bestillere av formålsbygg

Dette gjelder både overordnet bestiller og operativ bestiller. Våre anbefalinger til disse er:

- Bestillersiden bør samordne bedre for å øke kompetansen og ressursene, eventuelt løfte mer arbeid opp på byrådsavdelingsnivå.
- Det er et generelt behov for å øke kompetansen om hele investeringsregimet, ikke minst for å kunne være gode kunder overfor utførerne.
- Virksomhetene bør ha gode strategiske behovsplaner som grunnlag, slik at det er enklere å knytte KVV-arbeidet mot de strategiske målene.
- Bestillerne har et spesielt ansvar for både å utrede alle relevante alternativer, og få på plass mer fullstendige alternativanalyser som prosjektenes lønnsomhet i KVV-ene.
- For de bestillerne som har relativt få investeringer i sin portefølje, bør man vurdere å løfte mer av det praktiske arbeidet opp på byrådsavdelingsnivå, eller at kommunen har et ressurscenter, f.eks.

plassert hos/under Byrådsavdeling for finans eller i Oslobygg, som kan bistå med ressurser.

Utfører(e) av formålsbygg

Dette gjelder både overordnet utfører og operativ utfører. Ved etablering av Oslobygg KF vil det bli én overordnet utfører og én operativ utfører for formålsbyggene i Oslo. Våre anbefalinger til disse er:

- Utførerne må i større grad sørge for god samhandling med bestillerne.
- Det er behov for å vurdere behovet for nybygg i et helhetlig forvaltningsperspektiv, der man også ser på muligheter for rehabilitering og leie i markedet.
- Øke kompetansen om reguleringsprosessene og gå i dialog med PBE for å få bedre samspill.
- Samle data i erfaringsdatabaser, og bruke læringsløoper for å sikre riktige kostnadsvurderinger i KVV-fasen

Bestillere og utførere i anleggssektorene

Hovedprinsippene i bestiller-utførermodeellen gjelder for virksomhetene som både er bestiller og utfører også. Langt på vei ser vi de samme utfordringene i disse virksomhetene, herunder at bestillersiden i mange tilfeller er fragmentert, og at KVV-ene ikke utreder alle relevante alternativer eller har fullstendige analyser av alle virkningene av alternativene (lønnsomhetsanalyse). De samme anbefalinger som for formålsbygg gjelder derfor.

Byrådsavdeling for finans

Vår vurdering er at Byrådsavdeling for finans som eier av investeringsregimet bør følge opp ordningen tettere enn i dag. Våre anbefalinger til denne byrådsavdelingen er:

- Ta større eierskap for ordningen.
 - Regelmessig oppdatere maler og veiledere
 - Vurdere endringer i ordningen, blant annet som følge av funn i denne evalueringen
 - Vurdere en formalisert rolle i forbindelse med utarbeidelse/godkjennelse av mandat, kontrahering av ekstern kvalitetssikring og lignende.
 - Føre oversikt over samtlige prosjekter som inngår i regimet, med data om fremdrift, kostnad og læringspunkter fra kvalitetssikring.
 - I større grad være tilgjengelig for å gi spesifikk veiledning til etater og byrådsavdelinger ved behov
- Følge opp enkeltprosjekter i større grad

- Spesiell oppmerksomhet mot prosjektene med høyest kostnad og/eller høyest usikkerhet
- Ha klart mandat om å stille spørsmål
- Følge prosjektene i alle fasene fra og med prosjektinitiering
- Følge opp den eksterne kvalitetssikringen i enkeltoppdrag og følge opp hvordan KS-rapportenes anbefalinger benyttes i det videre arbeid med prosjektet

Byrådsavdeling for byutvikling og underliggende etater

Byrådsavdeling for byutvikling har som underliggende etater Byantikvaren, Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) og Plan- og bygningsetaten (PBE). PBE er involvert i alle investeringer i formålsbygg og anlegg i Oslo, mens EBY er involvert de fleste. Byantikvaren er involvert i noen. Disse etatene har ansvarsoppgaver som gjør dem til aktører i investeringsprosessene. Samtidig er valgene som tas i investeringsprosessene viktig for at disse etatene skal utføre sine oppgaver på en god måte. For disse etatene har vi følgende anbefalinger:

- Sørge for tilstrekkelig kompetanse om investeringsregimet i egne etater
- Bidra til god samhandling med øvrige etater, herunder sikre tilstrekkelig kapasitet til å bidra inn i konseptvalgutredninger på riktig tidspunkt
- Ha spesielt fokus på gode prosesser i flerformålsprosjektene
- Rådgivning og veiledning om egne fagområder, herunder reguleringsprosess, reguleringsrisiko, eiendomsservv/reelle tomtekostnader, og kulturminneforvaltning

6.3.4 Anbefalinger spesifikke problemstillinger

I dette avsnittet gjennomgår vi våre anbefalinger for spesifikke problemstillinger.

Flerformålsprosjekter

Det viser seg utfordrende å få til gode og effektive prosesser i flerformålsprosjektene. Vi antar at dette delvis skyldes at Oslo kommune har relativt lite erfaring med flerformålsprosjekter, slik at noen av utfordringene vil bli mindre etter hvert.

En viktig utfordring med flerformålsprosjektene er at det er vanskelig å få samordnet behovene til de ulike virksomhetene i kommunen. Vi antar dette har sammenheng med at strategiske arbeidet med behov er varierende, ref. utfordringene kommunen har i prosjektinitieringsfasen og KVVU-fasen, der avgrensningen av mulighetsrommet blir for streng. Koordineringen av flerformålsprosjektene antas derfor

å ville være enklere hvis alle virksomhetene hadde mer lik praksis for vurdering av langsiktige behov.

Flerformålsprosjektene synes å være fornuftig med tanke på knappheten på aktuelle tomter i Oslo. For å få flerformålsprosjektene til å fungere bedre bør Oslo kommune derfor utarbeide veileder/retningslinjer for hvordan samhandlingen i disse prosjektene bør foregå, spesielt i KVVU-fasen når ulike bestillere vil ha ansvar for å koordinere prosessen. Retningslinjene bør som minimum dekke hvordan arbeidet skal organiseres med hensyn til ledelse og deltakelse i KVVU-arbeidet blant etatene, samt styringen fra byrådsavdelingene. I de tilfellene det allerede foreligger KVVU-er for de enkelte sektorene, bør retningslinjene dekke hvilke minimumskrav som må gjennomføres før man kan velge konsept med flere formål. Det er viktig å legge til rette for at prosjekter det haster for kan realiseres uten unødig forsinkelse, for eksempel ved at tomten deles opp i flere deler.

Samordning mot reguleringsprosess

Samordningen mot reguleringsprosessene synes krevende. Oslo kommunes investeringsregimet har relativt bred omtale av hvordan samordningen skal skje, slik at det etter vår vurdering er kompetanse og etterlevelse som er utfordringene.

Reguleringsprosessene i Oslo kommune er også krevende fordi det er mange kryssende hensyn pga. knapphet på areal til ulike formål i Oslo. Vår vurdering er at når reguleringsprosessene er lovpålagt, er det investeringsregimet som først og fremst bør tilpasse seg. Tilpasningen bør ideelt skje i en dialog mellom PBE og investeringsaktørene, både for å sikre god samhandling, bedre metodikk og økt kompetanse. Vi mener det er nødvendig at både bestillere og utførere satser på å øke kompetansen om reguleringsprosessene og reguleringsrisikoen, samt sørger for at kravene i investeringsregimet til involvering av PBE og gode analyser av alle virkningene av alternativene (lønnsomhetsanalyse, som inkluderer reguleringsrisiko og tilhørende kostnader) etterleves i større grad. For å få til dette er det nødvendig å sette av tilstrekkelig tid til hver fase i investeringsregimet. Det vil også være en fordel om Oslobygg, som vil få ansvar for å estimere investeringskostnadene, bygger opp en database med erfaringstall for å bedre kunne estimere konkrete kostnader som følger av regulering/tomt i de ulike alternativene.

Forenklet metodikk

Oslo kommune har en såkalt forenklet metodikk for mindre prosjekter. Dette er hensiktsmessig, men det er en utfordring at det er begrenset veiledning for når og hvordan metodikken skal anvendes. Dette gjør det ikke så enkelt å bruke den som man kunne ønske. Vi vurderer ikke metodikken som for omfattende, men

det kan være vanskelig å skjønne hva begreper som «kort oversikt», «kortfattet oversikt», «kort vurdering» og «helt enkelt» betyr.

Vi anbefaler å tydeliggjøre når man kan benytte metodikken, og at veiledningsmaterialet bygges ut slik at det står på egne ben og ikke trenger å leses sammen med veiledningsmateriale i investeringsregimet.

Beløpsgrense

Dagens grense på 200 mill. kr har vært fast siden 2011 og bør økes, som minimum i takt med prisstigningen.

Grensen på 200 mill. kr kan fravikes for kompliserte prosjekter under dette beløpet, men vi anbefaler også at prosjekter over beløpsgrensen kan gjennomføres med forenklet metodikk, når de har lav kompleksitet og risiko. Det bør knyttes spesifikke kriterier til dette og endelig avgjørelse bør ligge hos Byrådsavdeling for finans.

Oslobygg KF

Vi vurderer at etablering av Oslobygg KF er positivt fordi det gir mulighet for ytterligere profesjonalisering, mer erfaringsutvikling og større omfang av erfaringsdata. Det kan også gi fordeler i forprosjekt- og gjennomføringsfasene ved flerformålsprosjekt.

Etablering av en så stor virksomhet har noen utfordringer. Mest åpenbart er det et spørsmål om man klarer å hente ut synergier gjennom å få de tidligere selvstendige enhetene til å samarbeide.

Videre vil Oslobygg i kraft av sin størrelse bli en maktfaktor i Oslo kommune, og det kan gjøre det vanskeligere både å få innsyn i virksomhetens arbeid, og å drive god eierstyring.

Spesielt viktig for investeringsregimet er at utfordringene med en fragmentert bestillerside vil vedvare ved etablering av Oslobygg KF og ubalansen mellom bestiller og utfører vil derfor øke. Vi anbefaler at Oslobygg som utfører legger vekt på å støtte bestillersiden i sitt arbeid, sørge for god samhandling/involvering og har størst mulig grad av åpenhet omkring eget arbeid og egne vurderinger. Samtidig er det viktig at våre anbefalinger for å styrke bestillerkompetansen blir fulgt opp.

Unike prosjekter og svært store prosjekter

Investeringsregimet bør ha spesiell oppmerksomhet mot de mest kompliserte, omfattende og risikofylte prosjektene. Typisk for disse prosjektene er at kostnadsanslagene øker mye gjennom prosessen, ref. erfaringer fra Fornebubanen og Ny vannforsyning. På den ene siden kan man unngå dette med å utrede mer i detalj på et tidlig tidspunkt, men dette har en slagside ved at det gir høye prosjekteringskostnader for alternativer som man ikke kommer til å gjennomføre, og at prosjekter som er kommet langt i planleggingen er vanskelig å stoppe selv om de ikke er lønnsomme for kommunen. Vi anbefaler derfor at man i stedet legger opp til flere beslutningspunkter. Dette virker å være helt nødvendig i forprosjektfasen, men i noen tilfeller vil det også være hensiktsmessig i KVVU-fasen. Vi anbefaler at det settes en beløpsgrense for svært store prosjekter på f.eks. 2 milliarder kroner.

7. Referanser

- Byrådsavdeling for finans, 2014. *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter* (Byrådssak 1038/14), Oslo: Oslo kommune.
- Byrådsavdeling for næring og byutvikling, 2001. *Forslag til ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet*, Oslo: Oslo kommune.
- Concept, 2014. *Lav prising - store valg*, Trondheim: Concept.
- Finansdepartementet, 2014. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* (R-109/14), Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet, 2019. *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*, Oslo: R-108/19.
- Gundersen, H., Lien, M. & Blegaux, C., 2015. *Hva vi snakker om når vi snakker om kvalitetssikring*. [Internett]
Available at: <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2015/12/04/hva-vi-snakker-om-naar-vi-snakker-om-kvalitetssikring/>
- Juven, O. & Bråthen, T., 2015. *Budsjettsprekk og nye forsinkelser for Deichmanske*. [Internett]
Available at: <https://www.nrk.no/osloogviken/budsjettsprekk-og-nye-forsinkelser-for-deichmanske-1.12309397>
[Funnet Juni 2021].
- Kommunerevisjonen i Oslo kommune, 2017. *Oppnåelse av resultatmål i investeringsprosjekter*, s.l.: s.n.
- Kommunerevisjonen i Oslo kommune, 2018. *Saksbehandlingstid reguleringsplaner - Rapport 07/2018*, s.l.: s.n.
- Kommunerevisjonen i Oslo kommune, 2021. *Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter*, Oslo: Kommunerevisjonen.
- Morten Welde, J. A. I. L. T. G., 2015. *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*, Trondheim: Cocept-programmet NTNU.
- NTB, 2015. *Det nye Munch-museet blir tre ganger så dyrt i drift*. [Internett]
Available at: <https://www.aftenposten.no/oslo/i/ymKr/det-nye-munch-museet-blir-tre-ganger-saa-dyrt-i-drift>
- Olsen, T., 2009. *Bekymret for milliardetat*. s.l., s.n.
- Oslo Economics og Atkins, 2020. *Hvordan bør målkonflikter håndteres i statlige investeringsprosjekter?*, Trondheim: Concept.
- Oslo kommune, 2021. *Oslobygg KF*. [Internett]
Available at: <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/oslobygg/#gref>
[Funnet 4 Juni 2021].
- Undervisningsbygg, 2020. *Rapport om kostnadsvekst fra KS1 til KS2 - Handlingsplanpunkt A10*, s.l.: s.n.
- Vegdirektoratet, 2018. *Håndbok V712*, 2018: Statens vegvesen.

Vedlegg A Intervjuguide

Atkins Norge og Oslo Economics gjennomfører en evaluering av investeringsregimet til Oslo kommune. Formålet med oppdraget er å evaluere hvordan instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter har fungert i praksis, og om den oppfyller formålet. Evalueringen skal munne ut i eventuelle forbedringsforslag til regimet, og den skal tjene som grunnlag når Oslobygg KF og kommunens bestillere av formålsbygg vurderer fremtidig organisering og arbeidsprosesser.

Intervjuer med interessentene er en viktig del av informasjonsgrunnlaget til evalueringen. Intervjuet gjennomføres som et semistrukturert intervju, der vi tilpasser samtalen til intervjuobjektens kunnskapsområder og interessefelt. Vi tar referat for egen analyse, men disse vil ikke bli delt med oppdragsgiver, og innspill vil bli anonymisert i rapport.

I spørsmålene nedenfor refereres det ofte til investeringsprosessens ulike deler. De ulike delene i investeringsprosessen er som følger:

- Prosjektinitiering
- Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
- Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
- Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
- Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport

Kort presentasjon

- Navn/stilling/rolle i Oslo kommune og omtale av prosjekter innenfor investeringsregimet der du har hatt en rolle

Generelt om investeringsregimet

Jf. byrådssak 1038/14 er begrunnelsen for *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter* todelt:

- a) Planene må få bedre kvalitet før byrådet kan innstille overfor bystyret å vedta et prosjekt og bevilge midler
- b) Politisk ledelse skal få en reell mulighet til å påvirke hvilke alternativer som skal utredes og kravene til disse

Spørsmål til diskusjon:

- Generell oppfatning av om investeringsregimet er hensiktsmessig og kostnadseffektivt?
- I hvilken grad opplever du/dere investeringsregimet som verdikrende for Oslo kommune?
 - Hva tilfører det å gjennomføre KS1 og KS2? Er det forskjeller på verdien av KS1 og KS2?
 - Er ressursbruken til investeringsregimet større enn nytten?
- I hvilken grad dokumenteres grad av måloppnåelse (effektmål) i prosjektene? Oppfatter dere at det er god måloppnåelse i investeringsprosjektene?

Spørsmål om prosjektmetodikken

- Er prosjektmetodikken hensiktsmessig i de ulike delene av investeringsprosessen?
 - Får man fram beslutningsgrunnlag om reelle alternativer for prosjektene?
 - Gir metodikken bedre kostnadsstyring av investeringene?
 - Er det analyser som er overflødige eller mangler?
 - Er regimet like godt tilpasset for alle typer prosjekter, både mindre, større og veldig store prosjekter?
- Hva kunne eventuelt vært bedre?

Etterlevelse av metodikken

- I hvilken grad opplever du/dere at prosjektmetodikken følges? Er praksis den samme som instruks og veiledere beskriver?
 - I hvilke deler av investeringsprosessen er det eventuelle avvik?
 - Hva er eventuelt årsak(er) til at metodikken ikke følges?
 - Har det vært en utvikling i etterlevelse over tid, og i så fall i hvilken retning og hvorfor?

Beskrivelse av metodikken

- Er metodikken tydelig nok beskrevet i de ulike delene av investeringsprosessen?
 - I hvilke deler er eventuelt beskrivelsen utydelig?
 - Prosjektinitiering: Er kravene til initiering og behovsavklaring tydelige nok?
 - KVVU: Er krav til estimering av følgekostnader i forbindelse med reguleringsmessige forhold og tomteknader tilstrekkelig tydeliggjort?
- Har du/dere forslag til konkrete endringer i beskrivelse av krav og metode?

Metodikkens relevans for mindre prosjekter

- Oslo kommune benytter en forenklet prosjektmetodikk for mindre prosjekter (både i form av kroner og i form av kompleksitet). Er denne prosjektmetodikken hensiktsmessig?
- Er beløpsgrensen for hva som regnes som et mindre prosjekt hensiktsmessig?

Metodikkens relevans for flerformålsprosjekter

- Store investeringsprosjekter er i økende grad flerformålsprosjekter, der beslutningene ligger i ulike styringslinjer. I slike prosjekter kan det være krevende å samordne behov, fremdrift og finansiering.
 - Har du/dere innspill til hvordan prosjektmetodikken kan bidra til å samordne behovsavklaring og prosjektgjennomføring bedre i flerformålsprosjekter?

Spørsmål om organiseringen/bestiller-utførermodellen

- Hvordan fungerer kommunens bestiller-utførermodell innenfor formålsbyggenes område, i de ulike delene av investeringsprosessen?
- Er organiseringen av bestillersiden hensiktsmessig i de ulike delene av investeringsprosessen?
 - Hvilke utfordringer er det i dag i de ulike delene?
- Er det forhold ved organiseringen som gjør beslutningsprosessen for investeringer lite effektive?

Oslobygg KF

- Er bestillerfunksjonen tilpasset etablering av et nytt og sterkere utførerledd for formålsbygg (Oslobygg KF)?

Samme etat er bestiller og utfører

- *For relevante etater/byrådsavdelinger:* Innen anleggssektoren er samme etat ofte både bestiller og utfører. Fungerer rolledelingen hensiktsmessig når det er samme virksomhet har ulike roller?

Organisering opp mot kommunens reguleringsprosess

- Er investeringsprosessen hensiktsmessig sett mot kommunens reguleringsprosess, både i planleggings- og byggefasen, og især tidligfasen?
 - I hvilken grad benyttes veilederen for involvering av PBE i KVVU-fasen?
- Kan investeringsprosessen i større grad samordnes mot kommunens reguleringsprosess, både i planleggings- og byggefasen, og især tidligfasen?

Spørsmål om kompetanse

- Utførerkompetanse: Hvordan er kompetansen om metodikken hos de som benytter den, for alle delene av prosessen?
- Bestillerkompetanse: Er det deler av metodikken hvor det er for lite kompetanse til å følge opp/etterfølge prosessen?
- Har kompetansen blitt bedre over tid?

Spørsmål om ressurser

- Har kommunens virksomheter nok ressurser til å følge opp beslutningsprosessen på en god måte, i alle deler av prosessen?
 - Opplever dere at Byrådsavdeling for finans har nok ressurser til å følge opp regimet, gjennom f.eks. arbeid med maler/veiledere og støtte til virksomhetene?
 - Opplever dere at Overordnet bestiller/Overordnet utfører følger opp at regimet etterleves?
- Er det deler av investeringsregimet hvor det er for lite ressurser til å følge opp prosessen?

Suksesspunkter og forbedringspunkter

- Hva innebærer det at et prosjekt er suksessfullt?
 - Nevn de 1-3 viktigste punktene for suksess i Oslo kommunes prosjekter?
- Nevn de 1-3 viktigste forbedringspunktene for investeringsregimet?
- Har du/dere konkrete forslag til endringer
 - For å oppnå en mer kostnadseffektiv prosess
 - For beslutningsgrunnlag av bedre kvalitet
 - Annet?

Vedlegg B Spørreundersøkelse

- I hvilken virksomhet arbeider du?
- Hvor mange prosjekter innenfor Oslo kommunes investeringsregime har du hatt en rolle i løpet av de siste fem år?
- Hvilke deler/faser av investeringsregimet har du erfaring med? Her er det mulig å huke av for flere alternativer.
- Hvilke rolle(r) hadde din virksomhet i prosjektene som du har deltatt i? Her er det mulig å huke av for flere alternativer.
- Hvilken rolle(r) har du bekledd i de prosjektene du har deltatt i? Her er det mulig å huke av for flere alternativer.
- I hvilken grad opplever du at metodikken er tydelig nok beskrevet i følgende faser?
 - Prosjektinitiering
 - Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
 - Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
 - Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
 - Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport
- I spørsmål X oppga du opplever at metodikken i noen/liten/svært liten grad er tydelig beskrevet i fasen "Prosjektinitiering". Kan du utdype hvilke deler av metodikken som er særlig utydelig beskrevet?
- I spørsmål X oppga du opplever at metodikken i noen/liten/svært liten grad er tydelig beskrevet i fasen "Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1". Kan du utdype hvilke deler av metodikken som er særlig utydelig beskrevet?
- I spørsmål X oppga du opplever at metodikken i noen/liten/svært liten grad er tydelig beskrevet i fasen "Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2". Kan du utdype hvilke deler av metodikken som er særlig utydelig beskrevet?
- I spørsmål X oppga du opplever at metodikken i noen/liten/svært liten grad er tydelig beskrevet i fasen "Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme". Kan du utdype hvilke deler av metodikken som er særlig utydelig beskrevet?
- I spørsmål X oppga du opplever at metodikken i noen/liten/svært liten grad er tydelig beskrevet i fasen "Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport". Kan du utdype hvilke deler av metodikken som er særlig utydelig beskrevet?
- I hvilken grad opplever du at praksis er den samme som instruks og veiledere beskriver i følgende faser?
 - Prosjektinitiering
 - Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
 - Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
 - Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
 - Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport
- I spørsmål X oppga du at praksis og det instruks og veiledere beskriver for fasen "Prosjektinitiering" i noen/liten/svært liten grad er den samme. Kan du utdype hva avviket var, og hva som var årsaken til avviket?
- I spørsmål X oppga du at praksis og det instruks og veiledere beskriver for fasen "Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1" i noen/liten/svært liten grad er den samme. Kan du utdype hva avviket var, og hva som var årsaken til avviket?
- I spørsmål X oppga du at praksis og det instruks og veiledere beskriver for fasen "Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2" i noen/liten/svært liten grad er den samme. Kan du utdype hva avviket var, og hva som var årsaken til avviket?
- I spørsmål X oppga du at praksis og det instruks og veiledere beskriver for fasen "Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme" i noen/liten/svært liten grad er den samme. Kan du utdype hva avviket var, og hva som var årsaken til avviket?
- I spørsmål X oppga du at praksis og det instruks og veiledere beskriver for fasen "Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport" i noen/liten/svært liten grad er den samme. Kan du utdype hva avviket var, og hva som var årsaken til avviket?

- I hvilken grad er kravene til initiering og behovsavklaring tydelige nok?
- I hvilken grad er krav til estimering av følgekostnader i forbindelse med reguleringsmessige forhold og tomtekostnader tilstrekkelig tydeliggjort i KVV/KS1-fasen?
- Oslo kommune benytter en forenklet prosjektmetodikk for små prosjekter (i form av bla. risiko og kompleksitet). I hvilken grad er denne prosjektmetodikken hensiktsmessig?
- Dagens beløpsgrense for når det skal gjennomføres ekstern KS1 og KS2 er på 200 millioner kroner. Bør dagens beløpsgrense endres?
- I forrige spørsmål oppga du at dagens beløpsgrense bør endres. Hva mener du beløpsgrensen bør være? Gi en kort begrunnelse.
- I hvilken grad fungerer kommunens bestiller-utførermodell innenfor formålsbyggenes område i investeringsprosessens ulike faser?
 - Prosjektinitiering
 - Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
 - Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
 - Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
 - Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport
- Tidligere oppga du at du opplever at bestiller-utførermodellen i noen/liten/svært liten grad fungerer i fasen "Prosjektinitiering". Hva er det som ikke fungerer?
- Tidligere oppga du at du opplever at bestiller-utførermodellen i noen/liten/svært liten grad fungerer i fasen "Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1". Hva er det som ikke fungerer?
- Tidligere oppga du at du opplever at bestiller-utførermodellen i noen/liten/svært liten grad fungerer i fasen "Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2". Hva er det som ikke fungerer?
- Tidligere oppga du at du opplever at bestiller-utførermodellen i noen/liten/svært liten grad fungerer i fasen "Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme". Hva er det som ikke fungerer?
- Tidligere oppga du at du opplever at bestiller-utførermodellen i noen/liten/svært liten grad fungerer i fasen "Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport". Hva er det som ikke fungerer?
- I hvilken grad benyttes veilederen for involvering av PBE i KVV-fasen?
- Hva er din høyeste fullførte utdanning?
- Innenfor hvilket fagområde har du tatt utdanning? Her er det mulig å huke av for flere alternativer.
- I hvilken grad opplever du at du har tilstrekkelig kompetanse om metodikken i følgende faser av investeringsprosessen?
 - Prosjektinitiering
 - Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
 - Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
 - Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
 - Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport
- I hvilken grad opplever du at det er tilstrekkelig kompetanse i din virksomhet til å følge opp/etterfølge prosessen i følgende faser?
 - Prosjektinitiering
 - Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
 - Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
 - Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
 - Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport
- I hvilken grad opplever du at det er tilstrekkelig kompetanse i andre virksomheter i Oslo kommune, som har vært involvert i prosjekter som du har gjennomført, til å følge opp/etterfølge prosessen i følgende faser?
 - Prosjektinitiering
 - Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
 - Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
 - Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
 - Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport
- Hvilke områder av investeringsregimet mener du det ev. er særlig behov for økt kompetanse?
- I hvilken grad opplever du at din virksomhet har tilstrekkelig ressurser til å følge opp beslutningsprosessen i følgende faser?
 - Prosjektinitiering
 - Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1

- Forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
- Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
- Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport
- I hvilken grad opplever du at ressursbruken som er nødvendig for å oppfylle kravene i investeringsregimet er forsvarlig sett i lys av nytten av regimet?
- Hvilke deler av investeringsregimet mener du evt. særlig bidrar til unødvendig ressursbruk?
- I hvilken grad opplever du at investeringsregimet legger til rette for at de riktige konseptene og tiltakene gjennomføres?
- I hvilken grad opplever du at investeringsregimet gir gode beslutningsgrunnlag for byrådet og bystyret?
- Kan du oppgi 1-3 suksessfaktorer for at et prosjekt skal bli suksessfullt?
- Hva mener du er de 1-3 viktigste forbedringspunktene for investeringsregimet?
- Har du konkrete forslag til endringer av investeringsregimet?

osloeconomics

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo