



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder

Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase

Veileder for oppdragsgivende departement



Innhold

1	Innledning.....	3
2	Forstudiefasen – utrede konsept.....	7
3	Beslutningspunkt konseptvalg	7
4	Prosjektavklaringsfasen	7
5	Beslutningspunkt oppstart forprosjekt.....	9
6	Forprosjektfasen og kostnadsstyrt prosjektutvikling.....	10
7	Beslutningspunkt startbevilgning	12
8	Oppdragsbrev for tidligfasen.....	12

1 Innledning

Denne veilederen gir en beskrivelse av styringsprinsipper i tidligfasen i store statlige byggeprosjekter og krav om beslutningspunkt oppstart forprosjekt (OFP), jf. kgl. res. [Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor](#).

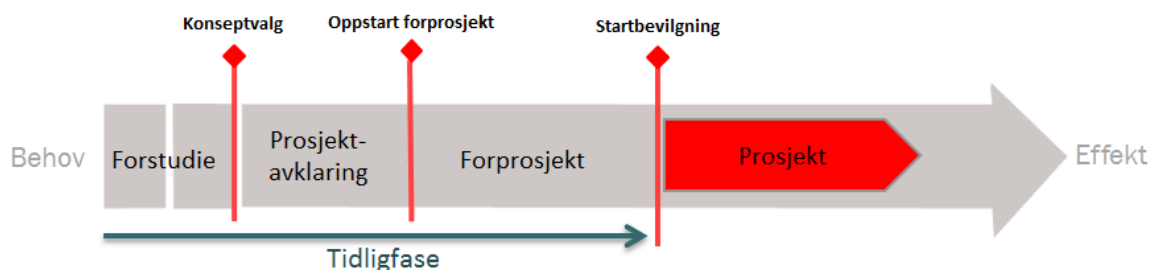
Formålet med veilederen er å bidra til en bedre kostnadsstyring i tidligfase i statlige byggeprosjekter. Tidligfasen defineres som perioden fra et behov oppstår fram til ferdig forprosjekt og ev. beslutning om startbevilgning for gjennomføring av byggeprosjektet. Normalt er Statsbygg byggherre for byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Veilederen gjelder imidlertid også i de tilfeller byggherreansvaret ivaretas av annen statlig aktør. Veilederen skal klargjøre oppdragsgivende departements rolle og ansvar og samspillet med byggherre og bruker. Veilederen gir en overordnet og trinnvis beskrivelse av faser, kontrollaktiviteter og beslutningspunkter, jf. figur 1, basert på statens prosjektmodell. I tillegg redegjør veilederen for de overordnede prinsippene for kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfasen.

Veilederen gjelder for prosjekter med antatt investeringskostnad over 300 mill. kroner. Det skilles mellom prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner og prosjekter over terskelverdien på 750 mill. kroner, som omfattes av [Finansdepartementets kvalitetssikringsordning \(KS-ordningen\)](#).

Byggeprosjekter i regi av Statsbygg der leietaker dekker husleiekostnadene innenfor uendrede budsjettammer, såkalte kurante byggeprosjekter, omfattes ikke av denne veilederen og krav om beslutningspunktet oppstart forprosjekt (OFP).

Alle statlige investeringsprosjekter må oppfylle krav som følger av plan- og bygningsloven og statlige planretningslinjer.

Alle prosjekter er ulike. Tilnærmingen må derfor tilpasses det enkelte prosjektets egenart. Statens prosjektmodell og denne veilederen gir anbefalinger for arbeidet i tidligfase. Veilederen er imidlertid ikke ment som en uttømmende liste over forhold som må ivaretas. Oppdragsgivende departement og byggherren må avveie ulike hensyn og finne en balansert tilnærming som passer for det aktuelle prosjektet. Noen ganger kan det være behov for å utrede temaer som ikke er nevnt her. Andre ganger kan man klare seg med en forenklet tilnærming. Det viktige er å begrunne de valg man har tatt i sin tilnærming til det konkrete prosjektet man jobber med.



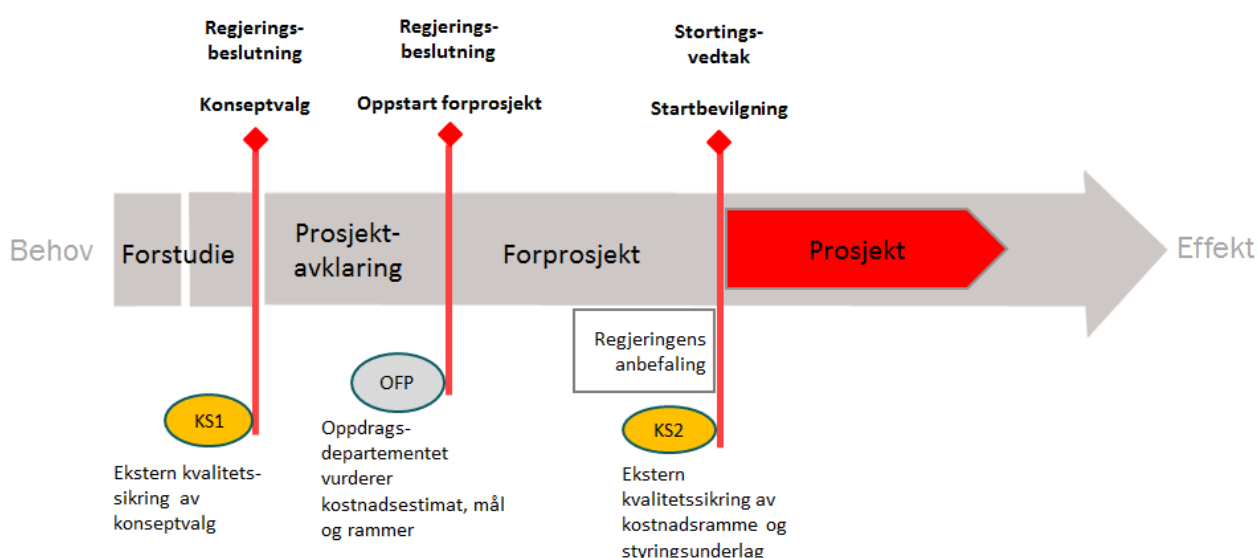
Figur 1 Faser og beslutningspunkter for statlige byggeprosjekter i sivil sektor, basert på statens prosjektmodell

Prosjektmodell for statlige byggeprosjekter

Finansdepartementets kvalitetssikringsordning for store statlige investeringstiltak over 750 mill. kroner legger til grunn statens prosjektmodell. Statens prosjektmodell har to eksterne kontrollaktiviteter i prosjektets tidligfase, kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KS1) og kvalitetssikring av forprosjektet (KS2). For statlige byggeprosjekter i sivil sektor over 750 mill. kroner, er det i tillegg en intern kontrollaktivitet mellom KS1 og KS2, kalt oppstart forprosjekt (OFP). For statlige byggeprosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner gjelder de samme beslutningspunktene, men uten de to eksterne kontrollaktivitetene KS1 og KS2.

Prosjekter over 750 mill. kroner

Figur 2 viser prosjektmodellen anvendt på statlige byggeprosjekter over 750 mill. kroner, innenfor KS-ordningen. Kontrollaktivitetene synliggjøres under fasene, og beslutningspunkter og -nivå over.



Figur 2 Faser for statlige byggeprosjekter innenfor KS-ordningen, med kontrollaktiviteter under og beslutningspunkter og -nivå over.

Den første fasen, *forstudie*, består av en konseptvalgutredning (KVU). Konseptvalgutredningen skal utføres i tråd med retningslinjene for KS-ordningen, [Instruks om utredning av statlige tiltak \(utredningsinstruksen\)](#) og instruks for bygge- og leiesaker. Konseptvalgutredningen gjennomgår en ekstern kvalitetssikring (KS1) før beslutning i regjeringen om konseptvalg.

Neste fase er *prosjektavklaring*. I denne fasen har oppdragsdepartementet ansvar for å klargjøre mål, overordnede rammer og kostnader for prosjektet. Statsbygg (eller annen byggherre) utfører arbeidet i avklaringsfasen i tråd med oppdragsbrev fra departementet. Oppdragsgivende departement fremmer deretter et regjeringsnotat med redegjørelse for beslutningsgrunnlaget, inkludert kostnadsestimat, før eventuell beslutning om oppstart forprosjekt (OFP).

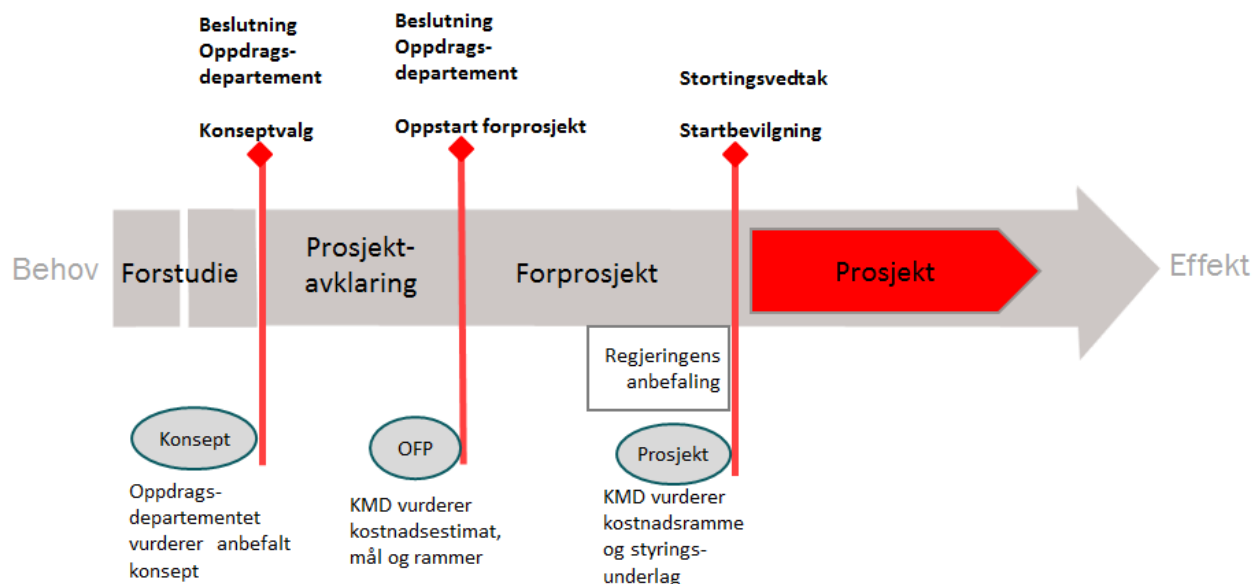
Avklaringsfasen og OFP er en første konkretisering av regjeringens valgte konsept. Det er derfor ikke krav om ny ekstern kvalitetssikring ved OFP. Dersom et oppdragsdepartement likevel ønsker ekstern kvalitetssikring av OFP, er det åpent for det.

Neste fase omfatter prosjektutvikling fram til ferdig forprosjekt. I *forprosjektfasen* legges prinsippet om kostnadsstyrt prosjektutvikling til grunn, med krav til endringshåndtering, jf. kap. 6. Forprosjektet gjennomgår ekstern kvalitetssikring (KS2). Regjeringen fremmer deretter et eventuelt

forslag for Stortinget om startbevilgning og tilhørende kostnadsramme for gjennomføring av prosjektet.

Prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner

Figur 3 viser prosjektmodellen anvendt på statlige byggeprosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner



Figur 3 Faser for statlige byggeprosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner, med kontrollaktiviteter under og beslutningspunkter og -nivå over.

Forstudien består her minimum av et konseptvalgnotat (KVN) basert på samme metodikk som KVV. Konseptvalgnotatet utarbeides i tråd med krav i utredningsinstruksen og instruks for bygge- og leiesaker. Oppdragsdepartementet vurderer beslutningsgrunnlaget og beslutter valg av konsept.

I neste fase, *prosjektavklaring*, har oppdragsdepartementet ansvar for å klargjøre mål, rammer og kostnader for oppstart av forprosjektet. Statsbygg (eller annen byggherre) utfører arbeidet i avklaringsfasen i tråd med oppdragsbrev fra departementet. Beslutningsgrunnlaget, inkludert kostnadsestimat, legges fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for vurdering. Basert på KMDs eventuelle føringer eller tilføyelser, vurderer og beslutter oppdragsdepartementet oppstart av forprosjekt (OFP). Ved uenighet mellom oppdragsdepartementet og KMD, kan oppdragsdepartementet fremme saken for regjeringen.

I forprosjektfasen legges prinsippet om kostnadsstyrt prosjektutvikling til grunn, med krav til endringshåndtering, jf. kap. 6.

Etter ferdig forprosjekt fremmes forslag til styrings- og kostnadsramme for KMD, før saken fremmes for regjeringen med forslag om oppstart av byggeprosjektet. Regjeringen fremmer deretter eventuelt sak for Stortinget med forslag til startbevilgning og kostnadsramme for prosjektet.

1.1 Sentrale roller i prosjektets tidligfase

Oppdragsgivende departement følger opp prosjektutviklingen og er ansvarlig for innholdet i forprosjektet. Dette ansvaret kan ikke delegeres. Oppdragsdepartementet skal ivareta samfunns- og brukerperspektivet og sikre finansiering av prosjektet, samt påse at prosjektet utvikles med sikte på å nå målene og levere forventet nytte. Prinsippet om kostnadsstyrt prosjektutvikling, som beskrevet i kap. 6, skal ligge til grunn for oppfølgingen av prosjektet. Oppdragsdepartementet skal også påse at

prosjektet er i samsvar med gjeldende normer for effektiv arealbruk og følge opp dette gjennom forprosjektfasen. Videre skal oppdragsgivende departement angi rammer for brukers medvirkning og etablere en effektiv organisering av brukerinteressene i prosjektet. Oppdragsdepartementet er ansvarlig for å fremme saker for KMD eller regjeringen ved behov for nødvendige beslutninger og avklaringer. Oppdragsdepartementet har ansvar for å legge fram ev. større endringer i prosjektet etter OFP for regjeringen.

Oppdragsgivende departement oppretter **prosjektråd**. Dette bør skje ved oppstart av prosjektavklaringsfasen. Prosjektrådet har ikke beslutningsmyndighet, men er et rådgivende organ som legger grunnlag for beslutninger hos oppdragsdepartementet og/eller KMD, eventuelt i regjeringen. Dersom behandling i prosjektrådet medfører endringer fra gitte forutsetninger og rammer for oppdraget, skal dette formaliseres skriftlig fra oppdragsgivende departement til Statsbygg i henhold til prinsipper gitt i kap. 6.

Prosjektrådet består normalt av

- oppdragsgivende departement (leder prosjektrådet)
- KMD (ansvarlig departement for bygge- og eiendomssaker i staten)
- Statsbygg (statens rådgiver/byggherre, innehar normalt også sekretariatsfunksjonen for prosjektrådet)
- bruker (ofte representert ved ledelsen i etaten/virksomheten som skal holde til i de aktuelle lokalene)
- ev. andre departementer med vesentlig interesse i eller eierskap til prosjektet

Oppdragsgivende departement leder prosjektrådet og er ansvarlig for innholdet i prosjektet. Dette ansvaret kan ikke delegeres. Oppdragsgivende departement sørger for nødvendige beslutninger i tidligfasen.

KMD kvalitetssikrer beslutningsgrunnlaget før oppstart forprosjekt for prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner. Etter fullført forprosjekt behandler KMD forslag til kostnadsrammer for prosjekter under terskelverdi for KS-ordningen. KMD er etatsstyrer av Statsbygg.

Bruker er ansvarlig for å beskrive og spesifisere det framtidige behovet innenfor rammene gitt av oppdragsdepartementet og eventuelt regjeringen. Brukers innspill og medvirkning skal koordineres av en brukerkoordinator og være godkjent av egen institusjons ledelse. Bruker er ansvarlig for å forankre beslutninger i prosjektet i egen organisasjon.

Statsbygg er normalt statens byggherre i sivil sektor. Statsbygg leder arbeidet med prosjektutviklingen i tidligfase innenfor de rammer som er satt av oppdragsdepartementet i oppdragsbrevet. Statsbygg leder brukermedvirkningsprosessen i henhold til rammer gitt av oppdragsdepartementet (se omtale av oppdragsdepartementets rolle over).

Statsbygg kan også bistå oppdragsdepartementet med utarbeidelse av konseptvalgutredninger og konseptvalgnotater i forstudiefasen.

Finansdepartementet er ansvarlig for statens kvalitetssikringsordning for store statlige investeringsprosjekter.

2 Forstudiefasen – utrede konsept

Forstudien skal sikre tilstrekkelig grunnlag for å velge riktig konsept for å løse et framtidig behov. I forstudien utredes behov, mål, krav og muligheter for prosjektet. De mest relevante alternativene vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse.

Trinnene i KVV-arbeidet er behovsanalyse, strategidokument med samfunns- og effektmål og øvrige mål, kravdokument, mulighetsstudie og alternativanalyse med samfunnsøkonomisk analyse. I tillegg gis det føringer for neste fase og for realisering av effekter av tiltaket. En analyse av areal og funksjoner, sammen med prinsipper for lokalisering, utgjør et viktig grunnlag. I forstudien vurderes også samfunnsmessige effekter av tiltaket som kan ha innvirkning på miljø, by- og stedsutvikling, kulturminnehensyn, transport mv. Arbeidet skal lede fram til valg av et realistisk, gjennomførbart og bærekraftig konsept.

For KVV benyttes de samme trinnene som i KVV-arbeidet. Oppdragsdepartementet avgjør omfanget av utredningen i lys av kompleksitet og virkninger av tiltaket.

Oppdragsgivende departement er ansvarlig for forstudien. Forstudien kan utarbeides av oppdragsdepartementet selv, underliggende etat, Statsbygg eller ekstern konsulent. Det er oppdragsgivende departement som har ansvaret for å sikre finansiering av forstudiefasen. Bruker skal beskrive sin framtidige organisasjon og virksomhet og hvilke konsekvenser dette har for behovet for lokaler.

God kvalitet på forstudien er avgjørende for tidsbruken i prosjektavklaringsfasen.

3 Beslutningspunkt konseptvalg

Ved beslutningspunkt konseptvalg skal ansvarlig departement ha avgjort om prosjektet gjennomføres som et statlig byggeprosjekt, innenfor eller utenfor husleieordningen (jf. instruks for bygge- og leiesaker). Denne veilederen gjelder prosjekter der det er besluttet å gjennomføre prosjektet i statlig regi, jf. kap. 1.

Beslutningsgrunnlaget ved konseptvalg består normalt av

- konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring (KS1) for prosjekter over 750 mill. kroner, samt regjeringens behandling av disse
- konseptvalgnotat for prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner

De vesentligste temaene i beslutningsgrunnlaget er omtalt under pkt. 2.

4 Prosjektavklaringsfasen

Oppdragsgivende departement har ansvaret for prosjektavklaringsfasen. I prosjektavklaringsfasen skal oppdragsgivende departement og byggherren, med bakgrunn i det valgte konseptet, etablere en felles oppfatning av prosjektets innhold, ambisjons- og kostnadsnivå. Blant annet er lokalisering og tomt, overordnet rom- og funksjonsprogram og miljøambisjon tema i denne fasen. Det er oppdragsgivende departement som er ansvarlig for å foreta nødvendige avklaringer.

Oppdragsgivende departement må derfor følge opp prosjektet tett i avklaringsfasen.

Oppdragsgivende departement er ansvarlig for å vurdere og beslutte om ønsker og forslag fra brukerne og ev. andre kan imøtekommes.

For å få en effektiv prosess, må oppdragsbrevet for prosjektavklaringsfasen ta utgangspunkt i regjeringens behandling og endelige konseptvalg for prosjekter over 750 mill. kroner. For prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner må oppdragsbrevet på tilsvarende måte ta utgangspunkt i foregående fase og egen konseptvalgbeslutning. Oppdragsgivende departement bør etablere prosjektråd i oppstart av prosjektavklaringsfasen.

Oppdragsdepartementet og byggherren, ev. i samråd med bruker, gjennomgår materialet fra forstudiefasen og supplerer dokumentasjon ved behov. I tillegg hentes kunnskap fra sammenliknbare prosjekter som kan ha overføringsverdi for det aktuelle prosjektet.

Store byggeprosjekter vil kunne utløse konsekvensutredning som en del av planleggingen, jf. forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. Konsekvensutredningen skal i nødvendig grad omfatte utredning av relevante og realistiske alternativer, jf. forskriften. Det er også andre virkemidler i plan- og bygningsloven som legger føringer for lokalisering, herunder gjelder statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging også for statlige prosjekter. Dersom tomt ikke allerede er valgt, vil det normalt utarbeides grunnlag for anbefaling av tomt, basert på bl.a. arealbehov, reguleringsmessige og stedsspesifikke forhold.

Avklaringene legger grunnlaget for den etterfølgende kostnads- og usikkerhetsanalysen og definering av basisprosjektet. *Basisprosjektet* er prosjektet slik det foreligger ved OFP. Endringer gjennom forprosjektfasen måles mot *basisprosjektet*, kostnadsberegnes og loggføres.

Kostnads- og usikkerhetsanalyse og basisprosjekt

Byggherren skal gjennomføre en kostnads- og usikkerhetsanalyse som en sentral del av beslutningsgrunnlaget før oppstart forprosjekt. Kostnads- og usikkerhetsanalysen skal inkludere estimert investeringskostnad for bygge- og brukerutstyrsprosjektet og estimerte livsyklus kostnader. Nærmere informasjon om arbeidet med kostnads- og usikkerhetsanalyse er å finne i Finansdepartementets veiledere for kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter, se særlig veileder nr. 4 om systematisk usikkerhet og veileder nr. 6 om kostnadsestimering.

Med bakgrunn i kostnads- og usikkerhetsanalysen utarbeides estimat for kostnad, tilsvarende P50-verdien. Å angi kostnader på et så tidlig tidspunkt innebærer at man må ta hensyn til usikkerhet. Derfor angis kostnadsestimatet også i intervall fra P10–P90, der det er 10 pst. sannsynlighet for at kostnadene blir lavere eller lik P10, og 10 pst. sannsynlighet for at kostnadene blir høyere eller lik P90. Det er da 80 pst. sannsynlighet for at kostnadene ligger i dette intervallet, med forbehold om senere endringer i prosjektet.

For ordinære prosjekter som skal inngå i husleieordningen, skal framtidig husleie anslås sammen med behov for husleiekompensasjon. For prosjekter utenfor husleieordningen skal det lages estimat for framtidige drifts- og vedlikeholdskostnader. Dersom prosjektet skal gjennomføres som kurantprosjekt, faller det utenfor denne veilederen, jf. kap. 1.

I avklaringsfasen er "ovenfra og ned"-analyse hovedtilnærmingen, i motsetning til de detaljerte kostnadsberegningene som gjøres etter fullført forprosjekt ("nedenfra og opp"-analyse). I noen tilfeller vil det være hensiktsmessig å supplere denne fasens "ovenfra og ned"-analyse med en tilnærming "nedenfra og opp". Dette er spesielt aktuelt for rehabiliteringsprosjekter og i tilfeller der det ikke finnes gode sammenliknbare prosjekter.

Kostnads- og usikkerhetsanalysen inngår, sammen med klargjøringen av mål, rammer og forutsetninger, i grunnlaget for basisprosjektet. Basisprosjektet danner utgangspunkt for

kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfasen. Det legges en plan for endringshåndtering og rapportering som beskrevet i kap. 6.

OFP-rapport

Statsbygg/byggherren oppsummerer arbeidet i prosjektavklaringsfasen i en OFP-rapport til oppdragsgivende departement. Denne inngår som et vesentlig element i beslutningsgrunnlaget for oppdragsdepartementet/regjeringen ved OFP.

For prosjekter over terskelverdien for KS-ordningen bør oppdragsgivende departement sende kopi av OFP-rapporten til berørte departementer (som et minimum FIN og KMD), slik at disse kan sette seg inn i rapporten før saken kommer til behandling i regjeringen i form av et regjeringsnotat.

Tidsbruk i avklaringsfasen

Tidsbruken i avklaringsfasen vil kunne variere avhengig av prosjektets omfang og kompleksitet. Om lag seks måneder er ansett som normal tidsbruk for prosjekter over terskelverdi, målt fra det tidspunktet man starter arbeidet med avklaringsfasen til sak fremmes for regjeringen om oppstart forprosjekt (OFP).

5 Beslutningspunkt oppstart forprosjekt

Ved beslutningspunktet oppstart forprosjekt (OFP) besluttes mål, rammer og føringer for prosjektet i forprosjektfasen. Her besluttes også finansieringsform for byggeprosjektet og driftsfasen.

Beslutningsgrunnlag

Beslutningsgrunnlaget ved OFP er likt for prosjekter over og under terskelverdi for KS-ordningen. Det skal foreligge en OFP-rapport som bør omtale

- prosjektets samfunns- og effektmål
- estimat for kostnad og mål for tid og kvalitet
- kostnads- og usikkerhetsanalyse
- miljøambisjon
- overordnet rom- og funksjonsprogram
- overordnet vurdering av behovet for brukerutstyr med kostnadsestimat
- lokaliseringsanalyse og vurdering/anbefaling av tomt
- klargjøring av stedsspesifikke og reguleringsmessige forhold

I tillegg bør OFP-rapporten inneholde bl.a.

- overordnet tidsplan med oversikt over hovedleveranser i forprosjektfasen
- opplegg for brukerorganisering
- forslag til finansiering fram til fullført forprosjekt
- omtale av finansiering av byggeprosjektet og driftsfasen, med antatt husleienivå
- estimat for framtidige drifts- og vedlikeholdskostnader for prosjekter utenfor husleieordningen

Statsbygg/byggherren utarbeider OFP-rapport på oppdrag fra, og i nært samarbeid med, oppdragsdepartementet. Oppdragsgivende departement må imidlertid gjøre sine selvstendige vurderinger og foreta nødvendige avklaringer i sitt saksframlegg for KMD eller regjeringen.

Oppdragsgivende departement fremmer r-notat om oppstart forprosjekt for prosjekter over 750 mill. kroner. Notatet skal oppsummere innholdet i OFP-rapporten og gjøre rede for departementets vurderinger. For prosjekter i husleieordningen skal departementet anslå behovet for framtidig husleiekompensasjon. Ved behandlingen av r-notatet tar regjeringen stilling til om man skal gå videre med prosjektet eller ikke. For prosjekter under terskelverdi, forelegger

oppdragsdepartementet sak om oppstart forprosjekt for vurdering for KMD. Ved uenighet mellom oppdragsdepartementet og KMD kan saken fremmes for regjeringen.

Dersom regjeringen beslutter å gå videre med prosjektet, danner regjeringens konklusjoner og OFP-rapporten grunnlag for oppdragsbrev til byggherren for forprosjektfasen, jf. kap. 8.

6 Forprosjektfasen og kostnadsstyrt prosjektutvikling

Etter at nødvendige klargjøringer er gjennomført og besluttet ved OFP, skal prosjektet utvikles til ferdig forprosjekt med basis i estimatet for kostnad (P50-estimatet). Kostnadsestimatet som er behandlet i KMD eller regjeringen, skal framgå av oppdragsbrevet til byggherren for forprosjektfasen.

Oppdragsdepartementet må i forprosjektfasen vurdere om ev. endringer i den videre prosjektutviklingen er av en slik karakter at regjeringen eller KMD bør behandle prosjektet på ny.

Byggherren starter normalt det videre arbeidet i forprosjektet med å utarbeide kravspesifikasjon for kontrahering av prosjekteringsgruppe eller totalentreprenør, parallelt med valg av tomt (om det ikke er avklart tidligere). Typiske leveranser fra byggherren i forprosjektfasen er detaljert rom- og funksjonsprogram, byggeprogram, skisseprosjekt og forprosjekt, men leveransene vil variere noe avhengig av kontraktstrategi. Byggherren utfører sitt arbeid på oppdrag fra departementet, i nært samarbeid med departement og bruker.

Etter OFP bør også den formelle reguleringsplanprosessen etter plan- og bygningsloven igangsettes.

Oppdragsdepartementet har i denne fasen ansvar for å følge opp prosjektutviklingen og påse at byggherren styrer prosjektet etter de målene og forutsetningene som er beskrevet i oppdragsbrevet. Departementet skal håndtere endringer som må løftes til departements- eller regjeringsnivå. Videre skal departementet sikre god brukerorganisering og gode brukerprosesser. Departementet skal også sørge for at det blir etablert relevante brukergrupper og utnevnt en brukerkordinator. Dette skal sikre at prosjektet oppnår de forventede effekter og gevinster etter ferdigstilling. Videre er departementet ansvarlig for å initiere eventuelle organisasjonsutviklingsprosesser hos bruker parallelt med prosjektutviklingen. Oppdragsdepartementet er ansvarlig for å ha et brukerutstyrprosjekt som er tilpasset byggeprosjektets utforming og framdrift.

Statsbygg/byggherren er ansvarlig for å utarbeide forprosjektet med tilhørende beslutningsgrunnlag for forslag om startbevilgning og styrings- og kostnadsramme for gjennomføringsfasen. Det er byggherrens ansvar å lede brukermedvirkningsprosessen i samråd med brukerkordinator, basert på føringer fra oppdragsdepartementet ved OFP. Byggherren leder reguleringsplanprosessen og ev. forhandlinger om tomteerverv. Når Statsbygg er byggherre skal de rapportere og legge fram faglige vurderinger og anbefalinger for prosjektrådet. Byggherren skal legge fram forslag til endringer som kan ha vesentlig påvirkning på prosjektet, for oppdragsdepartementet, jf. prinsipper for endringshåndtering gitt i oppdragsbrevet. Oppdragsdepartementet vurderer om det er behov for å forelegge saken for regjeringen.

Bruker skal spille inn alle relevante behov i detaljeringen av rom- og funksjonsprogram og byggeprogrammet. I denne fasen skal bruker bistå oppdragsdepartementet med å detaljere behovene beskrevet i forstudien og prosjektavklaringsfasen innenfor de rammer som er satt ved

oppstart forprosjekt. Bruker skal bidra til at det oppnås nøkterne og arealeffektive løsninger. Bruker har en sentral rolle i arbeidet med brukerutstysprosjektet.

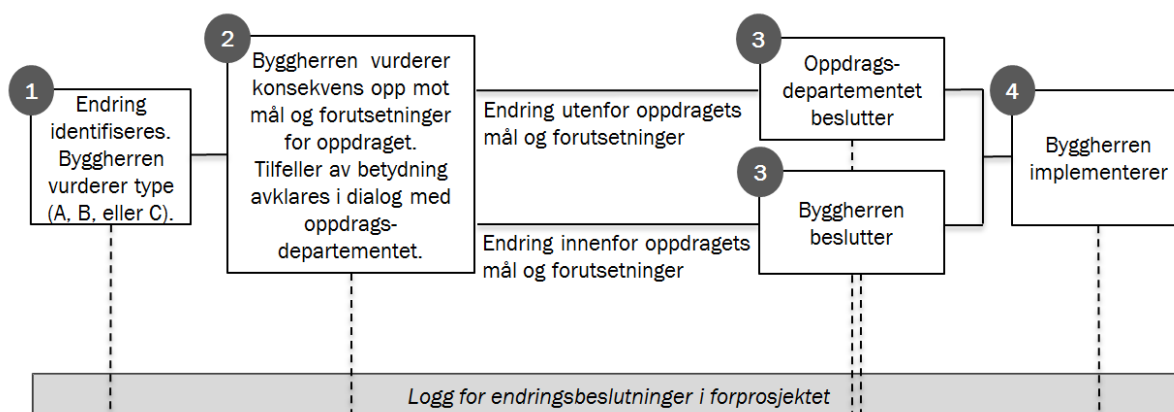
Bruker er ansvarlig for å melde fra til oppdragsdepartementet dersom forutsetninger for brukerbehovet ved OFP har blitt endret. Vesentlige endringer vil ikke kunne innarbeides uten godkjenning fra oppdragsdepartementet, ev. regjeringen. Endringshåndteringen skal følge trinnene beskrevet nedenfor om kostnadsstyrt prosjektutvikling.

Kostnadsstyrt prosjektutvikling - endringshåndtering

Med kostnadsstyrt prosjektutvikling menes en systematisk oppfølging av kostnadsutviklingen fra OFP, målt mot basisprosjektet med tilhørende kostnadsestimat. Gjennom prosjektutviklingen kan eksterne forutsetninger og premisser for prosjektet endres, eller det kan komme fram andre behov for endringer i prosjektet. I tillegg vil også beregningsgrunnlaget spesifiseres og detaljeres etter hvert som prosjektet utvikles. Med dette som bakgrunn kategoriseres mulige endringer i tre hovedtyper:

- A. PÅLEGG – Endringer som følger av politiske beslutninger eller myndighetspålagte krav og føringer.
- B. FORSLAG – Endringer i prosjektet som kan være hensiktsmessige eller nødvendige for å innfri målene med prosjektet.
- C. BEREGNINGSGRUNNLAG – Endringer som ikke inngår i A eller B, men følger av utvikling og detaljering av beregningsgrunnlaget, feilkalkulasjoner og lignende.

Endringstypene A og B vil kunne identifiseres både av oppdragsgivende departement og byggherren, mens type C normalt avdekkes av byggherren. Mulige endringer avdekket av oppdragsdepartementet skal meldes til byggherren. Modellen for endringshåndtering er vist i figur 4.



Figur 4 Trinn for identifisering, behandling og beslutning av endringer i forprosjektfasen

1 Identifisere og registrere endring

Endringer identifiseres av oppdragsdepartement, bruker eller byggherren. Det kan være endringer med innvirkning på kostnad, omfang, tid, kvalitet eller annet. Endringen meldes til byggherren, som registrerer endringstype og hvor den er identifisert, i prosjektets endringslogg.

2 Vurdere konsekvenser av endring

Byggherren vurderer konsekvenser av endringene med utgangspunkt i basisprosjektet (OFP) og oppdragsbrevet. I tillegg angis om oppdragsdepartementet bør vurdere om endringen kan ha konsekvenser for prosjektets samfunns- og effektmål. Det skal også vurderes konsekvenser av ikke å godkjenne foreslått endring. Der det er aktuelt, skal det beregnes livssyklus-kostnader og

konsekvenser for drift av bygget. I tilfeller av betydning skal byggherren ta opp ev. endringer og konsekvenser av disse med oppdragsgivende departement. Det gjelder også i de tilfeller byggherren mener endringene kan gjennomføres innenfor rammene av basisprosjektet. Beslutningsnivå loggføres.

3 Beslutte eller avslå endring

Vesentlige endringer fra basisprosjektet og/eller mål og forutsetninger gitt i oppdragsbrevet bør drøftes i prosjektråd før oppdragsgivende departement fatter beslutning. Det er alltid oppdragsdepartementets ansvar å vurdere behovet for fornyet behandling i regjeringen, basert på en konkret vurdering i det enkelte prosjekt.

Byggherren loggfører beslutningene, også om endringer avslås. Godkjent eller avslått endring må meldes skriftlig til byggherren fra oppdragsdepartementet.

4 Implementere endring

Godkjente endringer besluttet av oppdragsdepartementet, eventuelt regjeringen, legges til grunn for videre prosjektering så snart oppdragsdepartementet har meddelt dette skriftlig til byggherren.

7 Beslutningspunkt startbevilgning

Etter fullført forprosjekt fremmer oppdragsdepartementet ev. forslag om startbevilgning.

Til grunn for forslaget ligger normalt

- forprosjekt for bygg
- forprosjekt for brukerstyr
- forslag til styrings- og kostnadsrammer, med bakgrunn i kostnads- og usikkerhetsanalyse, for henholdsvis bygg og brukerstyr
- vedtatt eller ferdig utarbeidet forslag til reguleringsplan
- departementets styringsdokument for gjennomføringsfasen
- anslag for årlige drifts- og vedlikeholdskostnader for bygget, og eventuelt hvor stor andel departement/bruker skal finansiere innenfor egen budsjettamme
- utkast til leieavtale for prosjekter innenfor husleieordningen, inkludert forslag om husleiekompensasjon
- beskrivelse av valgt tomt, ev. opsjonsavtale om kjøp av tomt

For prosjekter over terskelverdi for KS-ordningen består beslutningsgrunnlaget i tillegg av den eksterne kvalitetssikringen av styringsunderlaget (KS2).

8 Oppdragsbrev for tidligfasen

Dette kapitlet omtaler oppdragsbrev for hhv. avklaringsfasen (fra konseptvalg til OFP) og forprosjektfasen (etter OFP). Departementene skal normalt utarbeide separate oppdragsbrev for disse fasene.

Departementets oppdragsbrev må tilpasses det enkelte prosjekt og gi en tydelig bestilling. Oppdragsbrevene skal sikre felles forståelse av prosjektets mål og rammebetingelser. Av oppdragsbrevene bør det også framgå om det er særskilte dokumenter som skal forelegges oppdragsgivende departement for godkjenning.

Oppdragsbrevet for forprosjektfasen skal presisere ev. endringer som følger av behandlingen ved OFP og tydeliggjøre prinsippene for endringshåndtering, jf. kap 6.

Med bakgrunn i oppdragsbrevene utformer byggherren sitt styringsdokument for prosjektet. Departementet utarbeider eget styringsdokument for sitt arbeid med prosjektet.

Punktene nedenfor beskriver hva oppdragsbrevene bør inneholde. Oversikten er ikke uttømmende.

Forutsetninger og krav for prosjektet

I oppdragsbrevet for avklaringsfasen skal departementet beskrive formålet med prosjektet, og det må framgå om prosjektet inngår i en overordnet plan/strategi. Det skal redegjøres for det prosjektutløsende behovet. Er eksisterende kapasitet for lav? Er virksomheten tildelt nye oppgaver? Stilles det andre krav til kvalitet for bygningsmassen?

Dersom det er flere behov i tillegg til det prosjektutløsende behovet, skal disse også beskrives. Politiske føringer som har betydning for prosjektet må også framkomme.

Ev. justeringer i forutsetninger og krav etter behandling ved OFP tas inn i oppdragsbrevet for forprosjektfasen.

Mål og ambisjoner for prosjektet

Samfunns- og effektmål, som uttrykker oppdragsgivende departements ambisjon for prosjektet, skal beskrives og forklares.

Øvrige mål og ambisjoner for prosjektet skal underbygge samfunns- og effektmålene. Øvrige mål og ambisjoner er mest relevant for oppdragsbrevet som gjelder forprosjektfasen, etter at det valgte konseptet har vært gjennom en første konkretisering. I tillegg til kostnadsestimatet bør oppdragsbrevet for forprosjektfasen si noe om ambisjoner for kvalitet, omfang og tid.

Ambisjoner for kostnad, kvalitet og tid bør beskrives og rangeres, for å være bevisst hvordan man skal prioritere dersom det blir nødvendig med endringer i prosjektet. Hvilken av de tre faktorene vil da være viktigst, og hvilken vil ha minst betydning?

Ambisjonsnivå for kvalitet kan være beskrivelse av bygningsmessig standard, energi- og miljømål, effektiv arealbruk, lokalenes fleksibilitet, sikkerhetsnivå osv. Det bør så langt som mulig henvises til kvalitetsnivå i sammenliknbare prosjekter, men uten at dette begrenser en hensiktsmessig utvikling av prosjektet.

Oppdragsgiver bør oppgi om det er forhold som er tidskritiske, og sammen med byggherren fastsette et ambisjonsnivå for når forprosjektet skal være ferdig.

Omfang av prosjektet skal beskrives så langt som mulig. Dette gjelder både for avklaringsfasen og forprosjektfasen. Samlet anslag for prosjektets areal fordeles på hovedfunksjoner (f. eks. kontor, laboratorier, spesialrom, fellesarealer mv.). Kritiske funksjoner og ev. absolutte krav beskrives. Det angis for eksempel antall ansatte, antall studenter og besøkende, forventet vekst, arealomfang og arealbruk pr. brukergruppe.

Prosjektene kan gi ringvirkninger og effekter utover det prosjektutløsende behovet. Det skal derfor beskrives i hvilken grad andre overordnede politiske mål og føringer vil ha betydning for utviklingen av prosjektet. Det kan for eksempel være miljø/klima, verdiskaping, utvikling av arbeidsplasser, byutvikling, integrering, folkehelse og kultur osv. Dette kan gjelde både i avklaringsfasen og i forprosjektfasen.

Prinsipper for endringshåndtering

I oppdragsbrev for forprosjektet bør det gis føringer for når en endring i prosjektet skal fremmes for beslutning i oppdragsdepartementet, jf. kap. 6.

Lokalisering og tomt

Lokalisering og tomtevalg er normalt et viktig tema i avklaringsfasen. Behov for ytterligere detaljering vurderes i oppdragsbrevet for forprosjektfasen. Dersom tomt ikke er valgt ved OFP, må lokalisering og tomtevalg være inkludert i oppdraget for forprosjektfasen.

Regulering etter plan- og bygningsloven

Eventuelle føringer for reguleringsplanprosessen bør omtales. Dette kan gjelde både i avklaringsfasen og i forprosjektfasen.

Grensesnitt

Det må også opplyses om grensesnitt til andre planlagte og pågående prosjekter. Dette gjelder både i avklaringsfasen og i forprosjektfasen.

Finansieringsform

Oppdragsbrevene må så langt som mulig angi hvordan arbeidet i den aktuelle fasen finansieres.

Oppfølging og rapportering

Det må framkomme hvordan oppdragsgivende departement vil følge opp prosjektet, inkludert etablering av prosjektråd og rutiner for rapportering. Dette gjelder både i avklaringsfasen og i forprosjektfasen.

Oppdragsmøte

Med bakgrunn i oppdragsbrevet bør det holdes et møte mellom departementet og byggherren der ev. uklarheter drøftes og avklares. Dersom departementet gjør endringer i oppdraget, skal dette dokumenteres. Dersom endringene er av et visst omfang, skal det alltid utformes et justert eller supplerende oppdragsbrev. Dette gjelder for både avklaringsfasen og forprosjektfasen.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Publikasjonskode: H-2389

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 01/2017