



Oslo kommune
Bydel Søndre Nordstrand
Bydelsadministrasjonen

SAKSFRAMLEGG

Sakstittel:

Behovsvurdering i forbindelse med oppdrag om gjennomføring av konseptvalgutredning (KVU), Bjørnåsveien, felt B15-1, Seterbråten

Saken behandles i:
Arbeidsutvalget
Bydelsutvalget

Møtedato:
08.09.2011
15.09.2011

Utvalgssaksnr.:

Saksbeh: Vegard L. Jensen
Arkivkode: 372.0
Saksmappe: 2004/518

Utredning

1 Problemstilling

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har gitt bydelen i oppdrag å bestille en konseptvalgutredning (KVU) av Boligbygg Oslo KF for etablering av boliger for vanskeligstilte på kommunal tomt ved Bjørnåsveien på Seterbråten, gnr. 187 bnr. 236. Bydelen er i oppdraget bedt om å beskrive målgruppe, leilighetsstørrelser, behov for særlige tilpasninger, kvalitet og pris med mer. En konseptvalgutredning omfatter behovsanalyse, et overordnet strategidokument, et overordnet kravdokument, en alternativanalyse med en kostnads- og usikkerhetsanalyse, samt en konseptanbefaling. Konseptvalgutredningen skal bidra til et kvalitetssikret beslutningsgrunnlag i forbindelse med investeringsprosjektet.

2 Bakgrunn

2.1 Tidligere vedtak

Boligprogram 2005-2009

Tomta er forankret i bydelens boligprogram 2005-2009, hvor det står at tomta ønskes benyttet til fremskaffelse av kommunale boliger. Bydelsutvalget behandlet saken den 26.05.2005 og fattet følgende vedtak:

Bydelsutvalget slutter seg til bydelsdirektørens vurderinger av boligsituasjonen, og ber om at administrasjonen legger foreliggende forslag til boligprogram 2005-2009 til grunn for det videre boligarbeidet i perioden.

Bydelsutvalget ønsker en universell utforming av flere nye boliger i bydelen (minimum livsløpsstandard). Det ville på lengre sikt føre til at en unngår at mange av bydelens innbyggere må

- bo på institusjon*
- bo i bolig de ikke kan fungere i*
- stå på venteliste for "omsorgsbolig" eller*

- flytte ut av boligen mot sin vilje

når de på grunn av sykdom, skade eller alder ikke lengre kan fungere i sin egen bolig. For unge med bevegelshemming, som skal flytte ut av foreldrehjemmet, vil det generelt bli lettere å finne egnet bolig.

Bydelsutvalget vil påpeke at boligprogrammet først og fremst illustrerer at de virkemidler bydelen har, både finansielt og praktisk, overhodet ikke står i forhold til behovene slik de er avdekket. Skal bydelen kunne nærme seg å oppfylle de oppgavene den er pålagt for å skaffe boliger til vanskeligstilte og gi booppfølging, må bydelsutvalget og administrasjon sammen tydeliggjøre denne situasjonen for sentrale myndigheter, samtidig som eksisterende ressurser utnyttes best mulig.

Forhåndsvarsling av reguleringsforslag for Bjørnåsveien, gnr 187 bnr 236, Bydel Søndre Nordstrand

Bydelsutvalget behandlet saken den 22.04.2010 og fattet følgende vedtak:

1. *Bydelsutvalget ber om at ambisjonsnivået i forhold til universell utforming gjenspeiler kommunens strategi for universell utforming. Når det gjelder andre planfaglige temaer har bydelsutvalget ingen merknader.*
2. *Bydelsutvalget er av den oppfatning at det er spesielt kommunale boliger bydelen har et stort behov for. En liten enhet med 4 serviceboliger med personalenhet vil medføre en urasjonell drift som bydelen ikke ser seg tjent med økonomisk sett. Dette arealet bør derfor disponeres til boliger.*

Kunngjøring om offentlig ettersyn fra 08.11.2010 til 22.12.2010 - Forslag til detaljregulering – Bjørnåsveien

Bydelsutvalget behandlet saken den 16.12.2010 og fattet følgende vedtak:

Saken reises, etter påtrykk fra bydelen, med bakgrunn i akutt mangel på kommunale boliger. Bydelsutvalget mener planforslaget gir en god utnyttelse av tomte som harmonerer med stedlige forhold, og slutter seg til anbefalingen fra Plan- og bygningsetaten.

Trafikkavviklingen inn og ut av området er tatt opp av bydelsutvalget tidligere (Selvaags planer på nabotomt). Da det fremgår av saken at det ikke er aktuelt å forlenge Bjørnåsveien ned til Ljabruveien og at dette fordrer avklaring på overordnet nivå, mener bydelsutvalget at den forestående utbyggingen i dette området må utløse en vurdering av kollektivdekning til området. Eiendomsaktørene i området bes derfor om å gå i en dialog med Ruter.

2.2 Faktaopplysninger

Bjørnåsveien på Seterbråten, gnr. 187, bnr. 236, eies av Boligbygg Oslo KF. Reguleringssaken var ute til offentlig ettersyn fra 08.11.2010 til 22.12.2011, og ble oversendt rådhuset til politisk behandling 21.03.2011. Tomta er tiltenkt kommunalt boligformål.

Oslo kommunes mål for vanskeligstilte på boligmarkedet er å bidra til at enkeltpersoner og familier i størst mulig grad er selvhjulpne. Oslo skal ha en sammenhengende kjede av boligtiltak til vanskeligstilte som er differensiert etter individuelle behov og problemer.

Byrådet legger opp til at det skal etableres ca. 250 boliger for vanskeligstilte i løpet av 2011-2014. Det er satt av midler til bygging av boliger for vanskeligstilte i byrådets forslag til budsjett 2011-2014 på 130 millioner kroner, og prosjektet i Bjørnåsveien på Seterbråten ligger inn under denne rammen.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har gitt bydelen i oppdrag å bestille en konseptvalgutredning av Boligbygg Oslo KF for etablering av boliger for vanskeligstilte på tomte. En konseptvalgutredning omfatter behovsanalyse, et overordnet strategidokument, et overordnet kravdokument, en alternativanalyse med en kostnads- og usikkerhetsanalyse, samt en konseptanbefaling. Konseptvalgutredningen skal bidra til et kvalitetssikret beslutningsgrunnlag i forbindelse med dette investeringsprosjektet.

I følge oppdraget fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester til bydelen er målgruppen for boligene noe som bør kartlegges i forbindelse med arbeidet med konseptvalgutredningen. Dette for å fastsette leilighetsstørrelser og behov for særlige tilpasninger. Arbeidet bør utkvittere om det er grunn til å vurdere egnethet for andre målgrupper enn de som har behov for små leiligheter, det vil si en alternativ vurdering av leilighetsfordeling. Det bør også vurderes hvilken sammensetning av grupper vanskeligstilte som er ønskelig tatt i betraktning at det her er aktuelt med til sammen 30 boenheter.

Videre fremgår det av oppdraget at konseptvalgutredningen må definere og dokumentere hva som er behovet i bydelen i forhold til dette boligområdet og til hvilken kvalitet og pris prosjektet skal gjennomføres. Fremdrift og ferdigstillelse bør også skisseres. Når det gjelder fremdriftsplanen bør denne vise at prosjektet prioriteres i bydelen, dette fordi reguleringssaken nå har kommet lang.

Konseptvalgutredningen vil bli oversendt bydelen til behandling når den er utarbeidet.

For mer inngående informasjon om hva konseptvalgutredning er, vises det til vedlegg om Prinsipper for investeringsprosesser i Oslo kommune.

2.3 Vedlegg

- Oppdrag om gjennomføring av KVU, Bjørnåsveien, Felt B15-1, Seterbråten. Brev til bydelen fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester av 01.07.2011
- Prinsipper for investeringsprosesser i Oslo kommune

3 Vurderinger/konklusjon

Tomta i Bjørnåsveien på Seterbråten ble forankret i bydelens boligprogram 2005-2009. Bydelen har over lengre tid vært i en dialog med Boligbygg Oslo KF i forhold til å fremskaffe kommunale boliger på tomte, og vil også ha en rolle i forbindelse med arbeidet med konseptvalgutredningen.

Bydelen har akutt mangel på kommunale boliger. Bydelsutvalget uttalte i forbindelse med behandlingen av plansaken at det er spesielt kommunale boliger for vanskeligstilte bydelen har stort behov for. Bydelen gikk derfor bort fra å etablere 4 omsorgsboliger med personalenhet.

Pr. dags dato har bydelen 57 på venteliste for kommunal bolig. Av disse har ca. 80 % behov for 2 og 3 roms boliger, mens ca. 20 % har behov for 4 roms eller større. I tillegg til de som står på venteliste fyller mange kriteriene for kommunal bolig, men er gitt prioriteringsavslag fordi bydelen ikke har kunnet tilby konkret bolig innen 6 mnd.

Bydelen skal bosette mellom 25 og 30 flyktninger hvert år. Av disse har hovedtyngden, de siste årene, vært enslige flyktninger. Bydelen skal også bosette de som kommer fra institusjonsopphold. For begge disse gruppene er det behov for små leiligheter.

Det er få små utleieboliger i bydelen generelt. Dette gjelder også kommunale boliger.

Bydelsadministrasjonen mener med bakgrunn i denne situasjonen at det er behov for å utrede alternativer som viser en utnyttelse av tomte som imøtekommer behovet for 28 – 36 små leiligheter, bestående av ca. 60 % 2 romsleiligheter og ca. 40% 3 romsleiligheter. Boligene skal være nøkterne, men funksjonelle og imøtekomme nye krav til byggverk. Videre må boligene tilbys til gjengs leie.

Bydelsadministrasjonen mener leilighetsfordelingen vil danne grunnlag for et godt bomilø i et område på Bjørndal som ikke har kommunale boliger fra før. Småhusstrukturen og tilgangen på grøntarealer bygger også opp under dette. Bydelsadministrasjonen imøteser, avhengig av de resultatene som fremgår av konseptvalgutredningen, at boligene står innflyttingsklare i løpet av 2014.

Bydelsadministrasjonen anbefaler at det bestilles en konseptvalgutredning av Boligbygg Oslo KF som imøtekommer dette på denne tomte.

Bydelsdirektørens forslag til vedtak

Bydelsutvalget støtter bydelsadministrasjonens vurdering i denne saken, og gir sin tilslutning til at det bestilles en konseptvalgutredning av Boligbygg Oslo KF.

Bydel Søndre Nordstrand, 07.09.2011



Jan Hagen
bydelsdirektør



Vegard L. Jensen
spesialkonsulent



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Bydel Søndre Nordstrand
Postboks 180 Holmlia
1203 OSLO

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201102891-1

Saksbeh:
Emilie Stang, 23461591

Dato: 01.07.2011

Arkivkode:
175

**OPPDAG OM GJENNOMFØRING AV KVV, BJØRNÅSVEIEN, FELT B15-1,
SETERBRÅTEN**

Vedlagt følger oppdragsbrev om konseptvalgutredning for Bjørnåsveien på Seterbråten, for etablering av kommunale boliger for vanskeligstilte på kommunal tomt gnr. 187 bnr. 236.

EST ønsker å bli hold orientert om prosjektets utvikling. Neste møte er fastsatt til onsdag 24.08.2011 kl. 13.00, møterom i EST, 3 etasje.

Med vennlig hilsen

Björg Månum Andersson
kommunaldirektør

Robert Hansson
økonomi- og forvaltningssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: Oppdragsbrev
Kopi til: FIN, BBY



Oppdrag om gjennomføring av konseptvalgutredning

Oppdrag om konseptvalgutredning for Bjørnåsveien, gnr. 187 bnr. 236. Seterbråten i Bydel Søndre Nordstrand	
Bakgrunn	Byrådet legger opp til at det etableres ca. 250 boliger for vanskeligstilte i løpet av 2011-2014 og oppfordrer til videre satsning på booppfølging og botiltak som bidrar til å sikre gode og stabile boforhold og motvirker bostedsløshet. Budsjettet 2011 og økonomiplan 2011 – 2014. (s.28-29) Bystyremelding nr. 1/2010 Rusomsorgen i Oslo kommune, Byrådet vil at det skal være trygge og gode oppvekstvilkår og bomiljøer i kommunale boliger. Sak 453, 17.12.2008 Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune; Oslo skal ha en sammenhengende kjede av boligtiltak til vanskeligstilte som er differensiert etter individuelle behov og problemer. I Bydel Søndre Nordstrand Boligprogram 2005-2009, ble behov i bydelen gjennomgått og kartlagt. Kartlegging ble igangsatt i mai 2004 og ble avsluttet 21. september 2004. Fra denne siteres følgende: "I forrige periode var gruppa vanskeligstilte dominert av barnefamilier, mens det nå er hovedsakelig enslige, hvorav mange har psykiske problemer og /eller rusproblemer." <i>Bydelens behov er gjennom bydelsutvalget forankret i bydelens planer og budsjett. I BU vedtak av 22.04.2010 uttrykker bydelsutvalget, når det gjelder denne konkrete kommunale eiendommen, at det spesielt er kommunale boliger bydelen har et stort behov for.</i> Det er opplyst at bydelen i utgangspunktet har et generelt behov for boliger til vanskeligstilte. Studier av forventet behov gjennomført av bydelen indikerer at det også vil være økende behov.
Bestillingens innhold	Bjørnåsveien, (gnr 187, bnr 236), eies av Boligbygg Oslo KF. Reguleringsaken var ute til offentlig ettersyn fra 08.11.2010 til 22.12.2011, og ble oversendt for politisk behandling 21.03.2011. Bydel Søndre Nordstrand har behov for flere kommunale boliger. Bydelen skal, etter det opplyste, bl.a. bosette mellom 25 og 30 flyktninger hvert år. Av disse har hovedtyngden, de siste årene, vært enslige flyktninger. Bydelen skal også bosette de som kommer fra institusjonsopphold. For begge disse gruppene er det små leiligheter (2-roms) det er behov for. Det må gjennomføres en KVV for etablering av kommunale boliger på eiendommen. Målgruppen for boligene er noe som bør klarlegges i forbindelse med KVV arbeidet, for å fastsette leilighetsstørrelser og behov for eventuelle særlige tilpasninger. KVV arbeidet bør utkvittere om det er grunn til å vurdere egnethet for andre målgrupper enn de som har behov for små leiligheter, dvs en alternativ vurdering av leilighetsfordeling. Det bør også vurderes



– Oppdrag om gjennomføring av konseptvalgutredning i Oslo kommune –

	hvilken sammensetning av grupper vanskeligstilte som er ønskelig tatt i betraktning at det her er aktuelt med til sammen 30 boenheter. KVUen må definere og dokumentere hva som er behovet i bydelen i forhold til dette boligområdet og til hvilken kvalitet og pris prosjektet skal gjennomføres. Fremdrift og planlagt ferdigstillelse bør også skisseres. Når det gjelder fremdriftsplan bør denne vise at prosjektet prioriteres i bydelen, dette fordi reguleringsaken nå har kommet langt.
Sentrale føringer	• Prinsippnotat og Veileder for investeringsprosesser i Oslo kommune. • Dette oppdragsbrev fra EST til Bydel Søndre Nordstrand om gjennomføring av konseptvalgutredning (KVU) for prosjekt i Bjørnåsveien på Seterbråten. • Det skal søkes boligtilskudd i Husbanken. EST skal kvalitetssikre søknaden. • Det er satt av midler til bygging av boliger for vanskeligstilte i byrådets forslag til budsjett 211-2014 på 130 mill., og prosjektet på Seterbråten ligger inn under denne rammen.
Fremdrift	KVU omfatter behovsanalyse, et overordnet strategidokument, et overordnet kravdokument, en alternativanalyse med en kostnads- og usikkerhetsanalyse samt en konseptanbefaling fra operativ bestiller. Operativ bestiller, bestiller KVU av operativ utfører. Sammen utarbeider utfører og bestiller en fremdriftsplan for KVU. EST skal ha kopi av bydelens bestilling av KVU til Boligbygg Oslo KF. EST skal holdes løpende orientert om utviklingen i prosjektet. Det må lages en plan med milepeler. Avvik fra denne må rapporteres skriftlig til EST. Ferdig KVU skal sendes EST for vurdering og kvalitetssikring KS1. Hvis politisk ledelse ønsker å videreføre prosjektet etter KS1, vil EST sende et oppdragsbrev til Bydel Søndre Nordstrand for gjennomføring av et forprosjekt. Hvis KVU leder til at prosjektet ikke kan realiseres, stiller EST sikkerhet for påløpte konsulentkostnader med inntil 100 000 kroner.
Andre forhold	

Oslo 29. juni 2011

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Bjorg Marianne Ferdes

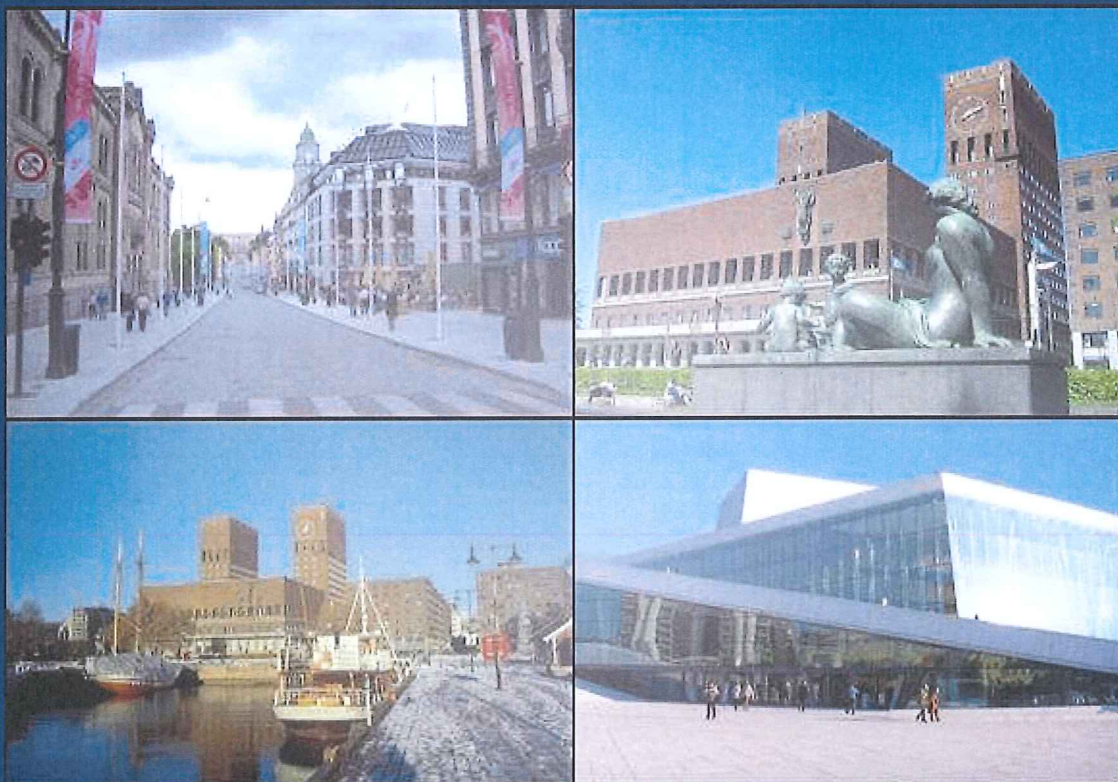
kommunaldirektør



Oslo kommune

Byrådsavdeling for finans og næring

Prinsipper for investeringsprosesser i Oslo kommune



Bykasseinvesteringer og formålsbygg

Dato: 17.6.2010
Versjon: Klar for pilotering

1. Bakgrunn

Oslo kommune har behov for å forbedre planlegging og styring av investeringsprosjekter. Byrådsavdeling for finans og næring (FIN) iverksatte derfor prosjektet "Gode investeringsprosesser i Oslo kommune" i august 2009. Formålet med prosjektet er å sikre bedre prosesser og styringsgrunnlag i investeringer, gjennom en helhetlig prosjektmetodikk og en definert beslutningsprosess. Kompetanseheving i kommunens virksomheter og byrådsavdelinger basert på denne prosjektmetodikken er en forutsetning for å lykkes. Prosjektmetodikken skal sikre at det er den riktige løsningen som blir valgt (gjennom å vurdere alternativer i en kvalitetssikret konseptvalgutredning). For det valgte alternativet skal det for investeringsprosjekter i Oslo kommune utarbeides et godt styringsdokument (gjennom et kvalitetssikret forprosjekt).

I den Investeringsinstruksen bystyret har vedtatt, heter det innledningsvis (kap. 4.1):

"For alle investeringsprosjekter, både bykasseinvesteringer og investeringer i regi av et kommunalt foretak, skal det foreligge et beslutningsgrunnlag som er tilstrekkelig kvalitetssikret før prosjektet vedtas. Kravet til beslutningsgrunnlag vil kunne variere ut fra type investering, kompleksitet/usikkerhet og økonomisk omfang."

I instruksens pkt. 4.1.3 Kvalitetssikring av mindre investeringsprosjekter, heter det:

"Byrådet fastsetter kravene til beslutningsgrunnlag og kvalitetssikring for mindre investeringsprosjekter. Kravene omtales i det årlige budsjetttrundskrivet, Rundskriv 1"

Prinsipper for investeringsprosesser og den metodikk som legges til grunn må gjøres gjeldende for alle investeringsprosjekter. Det er de samme typer problemstillinger som må vurderes uavhengig av om det er en stor eller liten investering. Det arbeidsmessige omfanget av planleggingen vil være påvirket av kompleksiteten, hvorvidt standardiserte løsninger benyttes, og det økonomiske omfanget.

I byrådets budsjettforslag for 2010 er det bl.a. uttalt:

"Ved nybygging og rehabilitering skal det legges vekt på standardiserte løsninger for å redusere kommunens kostnader. Der det avvikes fra standardiserte løsninger, skal dette begrunnes særskilt."

Det pågår nå et større prosjekt der målet er å få på plass standardprogram med funksjonelle og tekniske kravspesifikasjoner for Oslo kommunes bygningsmasse. Standardprogram med kravspesifikasjoner skal vedtas i byrådet slik at de blir gjort gjeldende for alle bygg. Slike standardiseringer vil medføre en vesentlig repetisjonseffekt både for foretakene, rådgivere og utførende leverandører og dermed besparelser for alle utbyggere i Oslo kommune. Det vil også forenkle kommunikasjonen mellom bestiller og utfører i planleggingsfasen og redusere usikkerheten for kostnadsestimater og andre forhold vesentlig. Det som står om prosesser, roller og ansvar i dette dokumentet, må leses med dette utviklingsarbeidet som bakteppe.

Prosjektmetodikken fokuserer på de samme hovedtemaene som er avgjørende for all virksomhetsstyring, herunder bl.a. å definere klare mål og krav til resultater, risikovurderinger, kompetanseoppbygging, tydelighet i roller og ansvar og ikke minst at virksomhetsleder for etat/foretak og den ansvarlige byrådsavdelingen må være sikker på at det er tilstrekkelig kvalitet i det som leveres.

Prosjektet har nå utarbeidet veiledere og maler i prosess med utvalgte byrådsavdelinger, etater og foretak. Disse er nå klar for utprøving i utvalgte byrådsavdelinger og virksomheter.

2. Investeringsprosessen i Oslo kommune

Prosjektet utvikler ny gjennomgående prosess for planlegging og gjennomføring av kommunens investeringer. De prioriterte fasene i investeringsprosessen har vært prosjektinitiering, konseptvalgutredning og forprosjekt, se Figur 1.

2.1 Beskrivelse av investeringsprosessen

Prosjektmetodikken tar utgangspunkt i følgende definerte investeringsprosess, se Figur 1:



Figur 1: Investeringsprosessen i Oslo kommune

Prosjektinitiering er en tidligfasevurdering av innmeldte ønsker og behov. Formålet med denne fasen er å prioritere og å beslutte hvilke behov / tiltak som skal utredes videre i en konseptvalgutredning.

Konseptvalgutredningen utløses formelt av et **oppdrag** fra byrådsavdelingen. Formålet med dette oppdraget er å gi en kort og presis beskrivelse av hvilket behov som skal ivaretas/hva man vil oppnå. I oppdraget må det redegjøres for eventuelle politiske føringer, rammebetingelser, om det stilles rapporteringskrav utover det som inngår i den ordinære styringsdialogen, eventuelle tidsfrister m.v.

Oppdraget bør gis i tildelingsbrevet fra byrådsavdelingen. Dersom behovet for tiltaket avdekkes etter at tildelingsbrevet er sendt, må byrådsavdelingen presisere oppdraget i et eget brev til virksomheten.

Konseptvalgutredningen utarbeides for å definere behov, mål og overordnede krav som gir føringer for å vurdere alternative konsepter. I denne fasen fokuseres det på *hva* en ønsker å oppnå med tiltaket og *hvordan* dette kan ivaretas av ulike alternative konsepter. Formålet med denne fasen er å vurdere flere alternative konsepter i forhold til behov, mål og krav slik at riktig konsept blir valgt i en kost-/nyttevurdering. Riktig valg forutsetter realistiske kostnadsestimater og usikkerhetsanalyser på de aktuelle alternative konseptene.

Det er i denne fasen man har et betydelig handlingsrom, og byrådsavdelingen må vurdere hvorvidt konseptvalget skal behandles i byrådet for å ta den endelige beslutningen om hvilket alternativ man skal gå videre med.

Konseptvalgutredningen ender ut i et anbefalt konsept, som skal kvalitetssikres (KS1). KS1 er en uavhengig gjennomgang av konseptvalgutredningen. Hensikten er å sikre indre konsistens, at utredningen oppfyller krav til innhold og sikrer kvalitet i beslutningsgrunnlaget. Kvalitetssikrer skal gi en vurdering av hvorvidt effekten av tiltaket vil være relevant i forhold til kommunens behov. I etterkant av kvalitetssikringen besluttes det hvorvidt det anbefalte konseptet skal:

- Ytterligere bearbeides med bakgrunn i kommentarer fra kvalitetssikringen
- Videreutvikles og detaljeres i forprosjektet

Når en videreføring er besluttet, sendes det et nytt oppdrag fra byrådsavdelingen på gjennomføring av et forprosjekt. Dette oppdraget må angi klare planleggingsforutsetninger (behov, mål, krav og overordnet økonomisk ramme) basert på konseptvalgutredningen og KS1.

Kostnadsestimatet vil på dette stadiet være beheftet med usikkerhet. Denne usikkerheten vil være vesentlig redusert ved avsluttet forprosjekt når prosjektet er ytterligere detaljert (løsning og omfang). Ved å benytte standardprogram og kravspesifikasjoner vil usikkerheten på de investeringsprosjektene som følger standardene bli ytterligere redusert.

I **forprosjektfasen** detaljeres det konseptet som ble besluttet videreført etter KS1. Formålet med forprosjektet er å planlegge, slik at prosjektet kan gjennomføres innenfor fastsatt tid, kostnad og kvalitet.

Detaljeringen og videreutviklingen av investeringsprosjektet skal dokumenteres i et **styringsdokument**. Styringsdokumentet detaljerer prosjektets rammer i gjennomføringsfasen. Dette inkluderer, blant annet:

- Overordnede rammebetingelser og grensesnitt/avhengigheter
- Prosjektgjennomføringsstrategi, herunder kontraktstrategi og organisering
- Prosjektets leveranser, hovedaktiviteter, milepæler, fremdrift, ressurs- og kostnadsestimater, inklusive usikkerhetsfaktorer og tiltak mot disse

I henhold til investeringsinstruksen bystyret har vedtatt, skal styringsdokumentet kvalitetssikres (KS2). KS2 er en uavhengig kritisk gjennomgang av styringsdokumentet, der kontrollhensynet er det dominerende aspektet. Kvalitetssikrer skal gi en tilrådning om kostnadsramme, inklusive usikkerhetsavsetning, for at prosjektbudsjettet skal holde, samt hvordan prosjektet skal styres i gjennomføringsfasen. Med grunnlag i kvalitetssikringen besluttet det hvorvidt styringsdokumentet anses å ha tilstrekkelig kvalitet til at det kan foreslås kostnadsramme og bevilgning i budsjettet.

Når det er fastsatt kostnadsramme og gitt bevilgning, videreføres prosjektet i detaljprosjekteringsfasen. Det skjer med grunnlag i et nytt oppdrag fra byrådsavdelingen.

Prosess og dokumentasjonskravene vil kunne medføre noe økt ressursbruk i de innledende fasene i forhold til dagens situasjon. Dette må veies mot økt plankvalitet og kvalitet i beslutningsgrunnlaget. Standardiserte verktøy og maler vil effektivisere arbeidet. Det er grunn til å minne om at sviktende plangrunnlag hittil ofte har medført at man – etter at bystyret har gitt bevilgning – under den påfølgende detaljprosjekteringen har oppdaget forhold som har medført betydelige forsinkelser og kostnadsøkninger. Det har medført at videre framdrift har stoppet opp i påvente av eventuell ny kostnadsramme i neste års budsjett.

2.2 Byrådenes/byrådsavdelingenes involvering i investeringsprosessen

Da ny investeringsinstruks ble foreslått fra 2009, var begrunnelsen todelt:

- a) At de framlagte planene måtte få en bedre kvalitet
- b) At politisk ledelse hadde en reell mulighet til å påvirke hvilke alternativer som skulle gjennomføres.

Punkt b) hadde sin bakgrunn i at byrådet – og byrådsavdelingene – ofte opplevde at de ikke lenger hadde noe handlingsrom når virksomhetene la fram planene for bevilgning. Da forelå det en utredning om bare ett alternativ, og tidsfristene gjorde det ofte umulig å be om å få utredet et annet alternativ.

Den enkelte byrådsavdeling må – som i alle andre saker – løpende vurdere for hvilke prosjekter, og på hvilket tidspunkt, det er riktig å involvere byrådet. For prosjekter som anses som særskilt viktige for byrådet bør byrådet orienteres skriftlig underveis.

Byrådsavdelingen vil involveres på følgende tidspunkter i investeringsprosessen:

- a) *Ved prosjektinitiering* og ved påfølgende oppfølging gjennom rapportering og styringsdialogen som ledd i virksomhetsstyringen.
- b) *Når konseptvalgutredningen er utarbeidet og KS1 er gjennomført* skal valget av det alternativet man ønsker å gå videre med inn i et forprosjekt, forankres i byrådsavdelingen. Underveis i utredningsarbeidet involveres byrådsavdelingen gjennom rapportering og styringsdialog som ledd i virksomhetsstyringen. Beslutningen om å gå videre til forprosjekt gis i form av et oppdrag.
- c) *Når forprosjekt er gjennomført, styringsdokumentet foreligger og KS2 er gjennomført* skal byrådet foreslå bevilgning. Underveis i arbeidet med forprosjektet involveres byrådsavdelingen gjennom rapportering og styringsdialog som ledd i virksomhetsstyringen.

2.3 Behovet for kvalitetssikring av investeringer

Dagens instruks for investeringer i Økonomireglementet fokuserer mest på kvalitetssikring av ”større” investeringer, men instruksjonen understreker behovet for at det er tilstrekkelig kvalitet i beslutningsgrunnlaget for alle investeringsprosjekter. De mindre investeringene må derfor dokumentere hvilke behov som skal ivaretas, og innenfor hvilke tids-, kvalitets- og kostnadsrammer prosjektet skal gjennomføres. Omfanget av dokumentasjonen vil variere etter investeringens størrelse, kompleksitet og risiko, men tilnærmingen og metoden skal være den samme for store og små investeringsprosjekter.

Virksomhetsleder har et generelt ansvar for kvaliteten på virksomhetens leveranser. Dette innebærer et ansvar for å sørge for at kvaliteten etterprøves av noen med god kompetanse og tilstrekkelig avstand til de som har utarbeidet utredninger og dokumenter. Aktuell byrådsavdeling må forsikre seg om at kvalitetssikringen i virksomheten er organisert og ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Kvalitetssikring er ikke et mål i seg selv, men er innført som et verktøy til hjelp for virksomhetslederen / etaten / foretaket og byrådsavdelingen når de skal vurdere om de framlagte planene har tilfredsstillende kvalitet til at de kan påta seg det ansvaret som ligger i å fremme dem for vedtak / bevilgning. Bestiller får gjennom kvalitetssikrede planer et bedre beslutnings- og prioriteringsgrunnlag.

Kvalitetssikring, og spesielt kvalitetssikrerens tilrådninger om styring og kostnader, vil videre støtte bestillers og utførers behov for å ha tillit til planverket som grunnlag for oppfølging i gjennomføringsfasen.

En *kvalitetssikring* er en uavhengig kritisk gjennomgang av plandokumentene. Kvalitetssikre må kunne vurdere om det er indre konsistens mellom dokumenter og at innholdet oppfyller dokumentasjonskravene i Oslo kommunes veiledere (eksempelvis gjennom veiledernes sjekklister). De som gjennomfører kvalitetssikringen må derfor ha god kompetanse på planlegging og estimering og god kjennskap til Oslo kommunes prosjektmetodikk.

3. Roller og ansvar

Investeringsprosesser er utfordrende og krever god prosjektmetodikk. En presisering av hvilket ansvar som tillegges hvert nivå i prosessen er en forutsetning for at Oslo kommune realiserer ambisjonsnivået om bedre planlegging og forutsigbarhet. Arbeidet med roller og prosesser ble påbegynt med et notat til kommunaldirektørmøtet. Notatet ble distribuert til etatssjefsamlingen våren 2009 og drøftet der. Den nye investeringsprosessen med klargjøring av roller og ansvar er således en videreføring av arbeidet fra våren 2009 og tilpasset utvikling og læring høsten 2009.

Vurderingen av rolle- og ansvarsdelingen i investeringsprosessen nedenfor tar utgangspunkt i at Oslo kommune tilnærmer seg investeringer i en bestiller-/utførermodell.

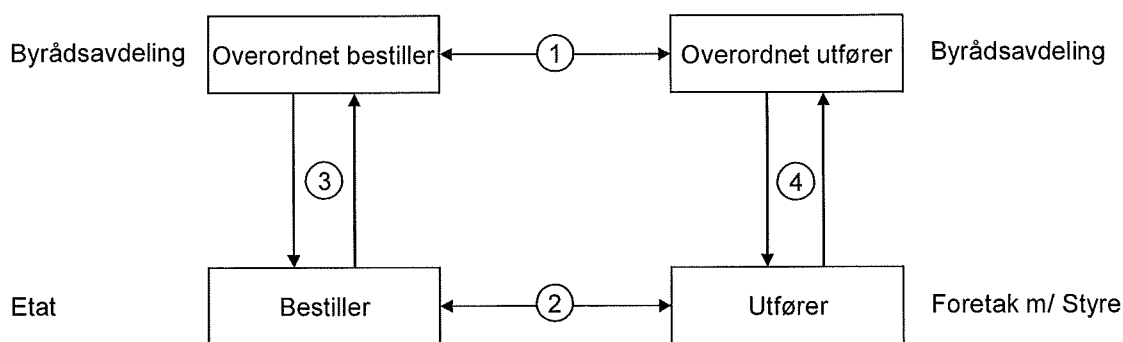
Eiendomsreformen tydeliggjorde bestiller- og utføreransvaret for hhv. etat og foretak.

For bykasseinvesteringer er dagens praksis forskjellig med hensyn til organisering og gjennomføring av ansvarsdelingen mellom bestiller og utfører. Mange etater har ikke et bevisst forhold organisatorisk til at de innehar både bestiller- og utførerrollen.

3.1 Overordnet om bestiller-/utførermodellen på investeringer i formålsbygg

Formålsbygg omfatter investeringer der kommunen har foretak på utførersiden (jfr. eiendomsreformen).

På investeringer i formålsbygg vil det, på overordnet nivå, være én byrådsavdeling på bestillersiden og annen byrådsavdeling på utførersiden. På det operative nivået vil det være en etat på bestillersiden og et foretak på utførersiden, som illustrert i Figur 2. Numrene i Figur 2 benyttes som referansepunkter i den videre diskusjonen rundt samhandling i bestiller-/utførermodellen.



Figur 2: Bestiller - Utfører modellen på investeringer i formålsbygg

Byrådsavdelingene har ansvaret for virksomhetsstyringen av de underliggende etatene. Tilsvarende har en byrådsavdeling (nå FIN) ansvaret for eierstyringen av foretakene. Den vertikale styringen (byrådsavdeling - etat eller byrådsavdeling - foretak) er et viktig virkemiddel i forhold til styring av investeringer ettersom bestiller og utfører har ulike eiere (byrådsavdelinger). En forutsetning for en robust bestiller- utførermodell er at overordnet bestiller og overordnet utfører i fellesskap legger vekt på å identifisere prosjekter, som med hensyn til kostnader og fremdrift, vil være gjenstand for eskalering av problemstillinger og konflikter på operativt nivå. Overordnet bestiller og overordnet utfører må derfor i fellesskap etablere møtearenaer og legge til rette for iverksette tiltak slik at uklarheter og eventuelle uenigheter på operativt nivå kan løftes til og avklares på byrådsavdelingsnivå. For å avklare uenigheter og eventuelle uklarheter på operativt nivå, er det viktig at slike møtearenaer inkluderer begge byrådsavdelinger og operativt nivå hos utfører og bestiller.

Før roller og ansvar plasseres i investeringsprosessen er det derfor nødvendig med en ytterligere presisering og avklaring av roller og ansvar på et overordnet nivå i en bestiller – utfører modell, se ① i Figur 2. Innenfor formålsbygg har to byrådsavdelinger rollene som overordnet bestiller og overordnet utfører. Da er det viktig at det etableres strukturer på et overordnet nivå. Strukturene må legge til rette for åpenhet mellom byrådsavdelingene på både bestiller- og utførersiden og inkludere arenaer for forventningsavklaringer mellom byrådsavdelingene, samt prinsipper for å kunne håndtere problemstillinger og uenigheter på det operative nivået på en effektiv måte.

En god prosess mellom bestiller og utfører på operativt nivå forutsetter klarhet i rolle- og ansvarsfordelingen, se ② i Figur 2. Kapittel 3.3 beskriver den prinsipielle rolle- og ansvarsfordelingen i en investeringsprosess.

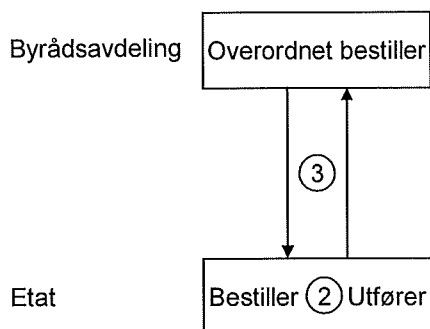
Virksomhetsstyringen overfor etater og foretak innebærer at byrådsavdelingene stiller krav til underliggende virksomheter i tildelingsbrev og følger opp virksomhetene gjennom styringsdialog i henhold til prinsippene for virksomhetsstyring. Disse styringslinjene er illustrert som hhv. ③ og ④ i Figur 2.

3.2 Overordnet om bestiller-/utførermodellen på bykasseinvesteringer

Organiseringen og gjennomføringen av bestiller-/utførermodellen varierer fra etat til etat på bykasseinvesteringer. Enkelte etater har ikke utviklet og etablert en intern organisering som understøtter behovet for å ivareta både bestiller- og utførerrollen, for å sikre kvalitet i utarbeidelsen av planer og beslutningsgrunnlag. I tillegg er det, ut fra hensynet til ryddige

prosesser og tydelige ansvarsforhold, behov for å skape tilstrekkelig distanse mellom bestiller og utfører innad i disse etatene.

Rollen som overordnet bestiller ivaretas av en byrådsavdeling. På operativt nivå vil etaten ivareta både bestiller- og utførerfunksjonen, som illustrert i Figur 3.



Figur 3: Bestiller - Utfører modellen på bykasseinvesteringer

Når bestiller- og utførerrollen ivaretas av én og samme etat vil det være behov for at den interne organiseringen i etaten ivaretar hensynet til god internkontroll. Dette innebærer blant annet etablering av god arbeidsdeling (uavhengighet mellom bestiller- og utførerrollen) innad i etaten, se ② i Figur 3. I bestillerrollen ligger ansvaret for å konkretisere oppdraget overfor utfører (oppdraget). I utførerrollen ligger ansvaret for etablering av styringsdokumentasjon og beslutningsgrunnlag, samt oppfølgingen av underleverandører og andre eksterne samarbeidspartnere.

Byrådsavdelingens virksomhetsstyring vedrørende investeringsprosjektet følger styringslinjen, som illustrert ③ i Figur 3. Virksomhetsstyringen innebærer at byrådsavdelingen stiller krav til underliggende etat i tildelingsbrev og følger opp etaten gjennom styringsdialog i henhold til prinsippene for virksomhetsstyring.

3.3 Roller og ansvar i investeringsprosessen

Med henvisning til den definerte investeringsprosessen i pkt. 2.1 over, og behovet for klarhet og arbeidsdeling i en kunde- leverandørmodell, vil følgende prinsipper for roller og ansvar legges til grunn i investeringsprosessen:

Byrådsavdelingens rolle og ansvar i investeringsprosessen

Overordnet bestiller

Gjennom hele investeringsprosessen har overordnet bestiller et generelt ansvar for:

- At det etableres prosesser for samhandling og involvering av byrådsavdelingen underveis i investeringsprosessen
- At etaten har den nødvendige kompetanse og kapasitet til å kunne levere avtalt omfang og kvalitet til avtalt tid og innenfor fastsatt kostnadsramme
- At etaten ved bykasseinvesteringer er organisert med tilstrekkelig distanse internt i organisasjonen mellom bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen
- At etaten ved bykasseinvesteringer er organisert med tilstrekkelig distanse internt mellom de som skal ha ansvar for intern kvalitetssikring og bestillerfunksjonen / utførerfunksjonen

- Håndtere og avklare eventuelle uenigheter mellom bestiller og foretak med overordnet utfører ved investeringer i formålsbygg

I *konseptvalgutredningsfasen* har overordnet bestiller ansvar for:

- Bestilling av konseptvalgutredning (prosjektinitiering)
- Rapportering av fremdrift underveis (fra etat) inngår i virksomhetsstyringen
- Initiering av kvalitetssikring (KS 1)
- Godkjenning av konseptvalget etter innstilling fra operativ bestiller

I *forprosjektfasen* har overordnet bestiller ansvar for:

- Bestilling av forprosjekt
- Rapportering av fremdrift underveis (fra etat), inngår i virksomhetsstyringen
- Initiering av ekstern kvalitetssikring (KS 2) for bykasseinvesteringer
- Endelig godkjenning av kvalitetssikret forprosjekt og styringsdokument etter innstilling fra operativ bestiller
- Forslag til byrådet om bevilgning i budsjettet (budsjettinnspill)

Overordnet utfører

Gjennom hele investeringsprosessen har overordnet utfører et generelt ansvar for:

- At foretaket har den nødvendige kompetanse og kapasitet til å kunne levere avtalt omfang og kvalitet til avtalt tid og innenfor fastsatt kostnadsramme
- At foretaket er organisert med tilstrekkelig distanse internt mellom de som skal ha ansvar for intern kvalitetssikring og utførerfunksjonen
- At det er åpenhet fra foretaket overfor bestiller om grunnlaget for de kostnadsestimater og andre analyser foretaket lager
- Stille krav til foretaket om regelmessig rapportering til bestiller på fremdrift, økonomi og kvalitet
- Å ivareta eiers generelle kontrolloppgaver med hensyn til risikostyring, kvalitet, styring og kontroll, kontrollmiljø og internkontroll
- Håndtere og avklare eventuelle uenigheter mellom bestiller og foretak med overordnet bestiller ved investeringer i formålsbygg

I *konseptvalgutredningsfasen* har overordnet utfører ansvar for:

- Følge opp at utfører bistår bestiller på de områder der utfører har fått et oppgaveansvar, jfr. foretakets ansvar under

I *forprosjektfasen* har overordnet utfører ansvar for:

- Rapportering av fremdrift underveis (fra foretak) inngår i virksomhetsstyringen
- Initiering av ekstern kvalitetssikring (KS 2)
- Kvalitet i leveranse av forprosjektet, at styringsdokumentet er kvalitetssikret og innstilling er levert operativ bestiller

Bestillers rolle og ansvar i investeringsprosessen

Bestiller

I *konseptvalgutredningsfasen* har bestiller (normalt etat eller bydel) ansvar for:

- Fremdrift og at dokumentasjonskravene i veiledere blir etterlevd
- Behov og mål (samfunns- og effektmål) for investeringen. Dette innebærer at etaten utarbeider behovsbeskrivelsen og målformuleringen (behovsanalysen og overordnet strategidokument)

- Brukermedvirkning
- Anbefale konsept for byrådsavdelingen

I *forprosjektfasen* har bestiller ansvar for:

- Utarbeidelse av 'overordnede rammer' i styringsdokumentet
- Brukermedvirkning
- Bistå utfører i avklaringer rundt løsningsvalg, som har betydning for leietaker
- Etter ekstern kvalitetssikring (KS 2), skal bestiller vurdere resultatet av forprosjektet opp imot konseptvalgutredningen. Bestiller skal videre gi en anbefaling om godkjenning (ja eller nei til investeringen) til byrådsavdelingen (overordnet bestiller)

Utførers rolle og ansvar i investeringsprosessen
(gjelder eiendomsforetakene og etaten ved bykasseinvesteringer)

Utfører

I *konseptvalgutredningsfasen* skal utfører bistå bestiller med:

- Interessentanalysen, resultatmål, organisering og fremdrift, overordnede krav, alternativanalysen og kostnadsanalysen

I *forprosjektfasen* skal utfører ha ansvar for:

- Fremdrift og at dokumentasjonskravene i veiledere blir etterlevd (styringsdokument, brukermedvirkning, reguleringsprosess)
- Bistå ekstern kvalitetssikrer for å avklare ulike problemstillinger i kvalitetssikringsprosessen (KS 2)

Når KS2 er gjennomført og bevilgning er gitt blir det byrådsavdelingens ansvar å følge opp den aktuelle virksomheten i detaljprosjekterings- og gjennomføringsfasen. Dette bør foregå som et ledd i rapporteringen og styringsdialogen (virksomhetsstyringen) mellom virksomhet og byrådsavdeling.

FIN ser på fordelingen av ansvar foran som en tydeliggjøring av ansvar som de ulike aktørene alltid har hatt, men som ikke alltid har vært like tydelige og påaktet. Noen byrådsavdelinger og virksomheter kan oppleve at de trenger en noe annen kompetanse enn de har hatt tidligere.

Det var en premiss ved eiendomsreformen at det ikke skulle bygges opp parallell kompetanse unødvendig mellom bestiller og utfører. Det prinsippet opprettholdes ved at utfører forutsettes å bidra til spesielle deler av en konseptvalgutredning. Men bestiller må ha nødvendig kompetanse til å kunne definere klart hva behovet og bestillingen er og til å kunne kommunisere på en ordentlig måte med utfører.

4. Prinsipper

Med henvisning til den definerte investeringsprosessen med tilhørende roller og ansvar over, vil følgende prinsipper for en helhetlig prosjektmetodikk i Oslo kommune legges til grunn:

1. Alle investeringsprosjekter, uansett størrelse, skal følge prosjektmetodikken. Etterlevelsen må kunne etterprøves i en uavhengig gjennomgang (intern eller ekstern kvalitetssikring)

2. Alle større investeringsprosjekter skal være gjenstand for ekstern kvalitetssikring. Det settes ingen nedre beløpsgrense for når eksterne kvalitetssikrere skal benyttes. Byrådsavdelingen gjennomfører isteden en vurdering av størrelse, kompleksitet og risiko i forhold til behovet for kvalitetssikring. Denne risikovurderingen må dokumenteres og skal kunne etterprøves.
3. Gjennomføringen av konseptvalgutredninger og forprosjekter skal planlegges, herunder administrative og politiske prosesser
4. Økonomisk forpliktelse (investeringsramme og bevilgning) for kommunen fastsettes endelig etter KS 2.
5. Omfang av brukermedvirkning i forprosjektet skal avgrenses til det som er nødvendig for å oppnå tilstrekkelige avklaringer med brukerne og vurderes i forhold til den enkelte funksjons behov *innenfor rammene av valgt konsept*, dvs. tidlig i prosessen. Bestiller har et særskilt ansvar for å styre alle prosesser for brukermedvirkning slik at løsningene holdes innenfor kostnadsrammene.
6. Organisering som sikrer god arbeidsdeling mellom bestiller og utfører, også innad i de etatene som må ivareta begge rollene.