

Rundskriv R

Samtlige departement
Statsministerens kontor

Nr.
R-108/19

Vår ref
19/144-19

Dato
08.03.2019

Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten

1. RUNDSKRIVETS INNHOLD

Dette rundskrivet beskriver statens prosjektmodell for gjennomføring av store investeringsprosjekter og fastsetter krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av prosjektene. Rundskrivet er en spesifisering av hvordan kravene til utredning, planlegging og styring som følger av [utredningsinstruksen](#) og [økonomiregelverket](#) skal følges opp i utredning av store statlige investeringer. Det angir nærmere krav til innhold og metode i henholdsvis konseptvalgutredninger og forprosjektfasen for investeringsprosjekter. For samferdselsprosjekter som planlegges etter plan- og bygningsloven, vil forprosjektfasen normalt omfatte kommunedelplan og reguleringsplan. Videre omtaler det krav og prosess for ekstern kvalitetssikring.

Formålet med rundskrivet er å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer.

Finansdepartementet har utarbeidet veiledere for temaene som omtales. I tillegg har Direktoratet for økonomistyring utarbeidet veileder for samfunnsøkonomisk analyse i tråd med rundskriv *R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* og veilederen til utredningsinstruksen. Kravene beskrevet i rundskrivet er på et overordnet nivå og er ment å dekke alle typer prosjekter. Innenfor rammene av dette rundskrivet kan det også utarbeides sektorveiledere som gir utdypende forklaringer og retningslinjer for sektorspesifikke utfordringer.

2. VIRKEOMRÅDE

Rundskrivet gjelder alle typer statlige investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme for investeringskostnadene over fastsatt terskelverdi for statens prosjektmodell. Kostnadsrammen anslås på grunnlag av et estimat for basiskostnader og en usikkerhetsanalyse og skal normalt settes tilsvarende P85 fra usikkerhetsanalysen, fratrukket prosjektets kuttliste. P85 tilsvarer det beløpet som gir 85 prosent sannsynlighet for å unngå overskridelse.

Statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme over terskelverdien skal følge kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring i statens prosjektmodell, herunder gjennomgå ekstern kvalitetssikring ved to kontrollpunkter før prosjektet eventuelt legges frem for Stortinget. KS1 er en kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KVU) som gjennomføres før det tas beslutning om konsept. KS2 er en kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag som gjennomføres før investeringsbeslutning og kostnadsramme ev. legges frem for Stortinget. KS2 kan i enkelte tilfeller gjennomføres før avsluttet forprosjekt.

Terskelverdien er 300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter og 1 mrd. kroner for øvrige prosjekter.

Et digitaliseringsprosjekt er et utviklingsprosjekt eller endringsprosjekt hvor IKT utgjør en sentral del, og som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi.¹ Større anskaffelsesprosjekter innenfor f.eks. bygge- og anleggsprosjekter eller forsvarsmateriell, der IKT er en viktig komponent i leveransen, er ikke å betrakte som digitaliseringsprosjekter i denne sammenheng.

Kravene i dette rundskrivet gjelder også investeringsprosjekter i selskaper, stiftelser og andre selvstendige rettssubjekter som ikke er en del av staten, samt i ikke-statlige virksomheter (eksempelvis kommunale) dersom staten bidrar med hel eller delvis finansiering eller garanti av prosjektet. Finansiering fra staten som besluttes på forretningsmessig grunnlag, omfattes ikke av kravene i rundskrivet.

Investeringsprosjekter gjennom Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) er unntatt. Investeringsprosjekter i regi av de regionale helseforetakene følger egne krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring og er ikke omfattet av rundskrivet. Statnett SF er videre ikke omfattet av rundskrivet og er selv ansvarlig for å kvalitetssikre sine investeringsprosjekter. Nye veier AS og Bane NOR SF har ansvar for prosjekter i forprosjekt- og gjennomføringsfasen, dvs. etter gjennomført KVU/KS1 og konseptvalg. De er ikke omfattet av rundskrivets krav til KS2, men er selv ansvarlig for å gjennomføre kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag. Dersom de to foretakene som et ledd i prosjektgjennomføringen anbefaler løsninger som vesentlig endrer tidligere konseptuelle valg eller vedtatte planer, kan endringen underlegges krav til ekstern kvalitetssikring (KS1) i tråd med dette rundskrivet.

Ved utredning av transportløsninger i byområder der statlige tiltak samlet overstiger terskelverdien og inngår i en samlet løsning med lokale tiltak, eller der det er aktuelt med statlige bevilgninger til lokale tiltak med anslått kostnadsramme over terskelverdien, skal

¹ Jamfør definisjon av digitaliseringsprosjekter i *Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* kapittel 12

statlige, fylkeskommunale og kommunale tiltak utredes i sammenheng gjennom en KVV og kvalitetssikres samlet gjennom KS1, i tråd med føringene i dette rundskrivet.

Ved bompengepakker der pakkens totale omfang overskrider terskelverdien, skal det gjennomføres KS2 av finansieringsgrunnlag og underliggende forutsetninger for finansieringsgrunnlaget, i tråd med dette rundskrivet. For tiltak i slike pakker som enkeltvis eller i naturlig sammenheng har anslått kostnadsramme som overstiger terskelverdien, skal det i tillegg gjennomføres KS2 av styringsunderlag og kostnadsoverslag på det tidspunkt tiltakene er kommet tilstrekkelig langt i planleggingen.

Fylkeskommunen vil som hovedregel selv være ansvarlig for å gjennomføre KS2 for sine tiltak i en bompengepakke. I tilfeller der det er grunnlag for å gjennomføre KS2 av styringsgrunnlag og kostnadsoverslag før proposisjonen legges frem, må dette være gjennomført før staten kan starte KS2 av finansieringsopplegget. Staten kan gjennomføre en felles KS2 hvis dette er nødvendig for å sikre fremdrift i arbeidet med fremlegg av bypakken for Stortinget. Dette avklares i samråd med vedkommende fylkeskommunale myndighet/-er.

For utvalgte, store kollektivtransportprosjekter i byområdene hvor staten gir bidrag på inntil halvparten av prosjektkostnadene, såkalte 50/50-prosjekter, vil staten stille egne krav til kostnadsstyringen. Prosjektene skal kvalitetssikres tilsvarende KS2 før investeringsbeslutning fattes. Fylkeskommunen er selv ansvarlig for å gjennomføre denne kvalitetssikringen.

For strekningsvise fylkeskommunale samferdselsprosjekter som finansieres med bompenger, er det krav om kvalitetssikring tilsvarende KS2 før proposisjon om bompengefinansiering kan fremmes for Stortinget. Kvalitetssikring av finansieringsgrunnlag og underliggende forutsetninger for finansieringsgrunnlaget skal skje i tråd med dette rundskrivet. Fylkeskommunen vil som hovedregel selv være ansvarlig for å gjennomføre kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag. Dette må foreligge før staten starter kvalitetssikring av finansieringsopplegget. Staten kan gjennomføre en felles KS2 hvis dette er nødvendig for å sikre fremdrift i arbeidet med fremlegg for Stortinget. Dette avklares i samråd med vedkommende fylkeskommunale myndighet/-er.

3. DEFINISJON AV TERSKELVERDIEN

Krav til KVV og KS1 gjelder dersom minst et av alternativene som utredes i konseptfasen har en samlet anslått kostnadsramme² for investeringskostnadene over terskelverdien. Ved utredning av programmer eller pakker som består av flere prosjekter eller tiltak som henger tett sammen, gjelder kravet til KVV og KS1 dersom programmet eller pakkens samlede anslåtte kostnadsramme overstiger terskelverdien. For utredning av transportløsninger i byområder og bompengepakker vises det til nærmere presisering i punkt 2. Det stilles ikke krav til at etaters overordnede strategier, herunder digitaliseringsstrategier, skal utredes i en KVV og underlegges KS1.

Krav til forprosjekt og KS2 gjelder dersom anslått kostnadsramme for det valgte prosjektalternativet overstiger terskelverdien. For et program eller en pakke med flere tiltak kan det i gjennomføringen være hensiktsmessig at tiltakene planlegges som enkeltprosjekter med egne kostnadsrammer som legges frem for Stortinget. Det er i så fall enkeltprosjektene

² Det er ikke et krav at det lages et fullt kostnadsestimat og gjennomføres usikkerhetsanalyse før KVV igangsettes. Det vil ikke være mulig før man har definert alternative løsninger nærmere. Ved valg av utredningsnivå gjøres de først et grovt anslag for investeringskostnad og usikkerhet. Utredningsnivå tilpasses eventuelt underveis i arbeidet.

anslåtte kostnadsramme som avgjør om det er krav til KS2 for hvert tiltak. Tiltak som naturlig henger sammen eller har gjensidig avhengige nyttevirknninger, skal planlegges samlet. Det vil også være krav til KS2 av programmets/pakkens samlede styrings- og finansieringsplan dersom denne skal godkjennes samlet av Stortinget.

Terskelverdien som utløser krav om kvalitetssikring fastsettes på grunnlag av prosjektets samlede anslåtte investeringskostnad uavhengig av finansieringsform (bevilgning over statsbudsjettet, statsgaranti, lån, egenbetaling, bompenger etc.) og om finansieringen kan komme fra flere ulike kilder. Kravet gjelder uavhengig av om kostnadene kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Samlet investeringskostnad skal, både ved KS1 og KS2, forstås som det samlede omfang av investeringer som er nødvendig for at prosjektet kan oppfylle fastsatte rammebetingelser og mål, og har den tiltenkte funksjon. Dette innebærer at anslag for nødvendige investeringskostnader til vedlikeholdsinfrastruktur, utstyr osv. skal regnes med. Andre eksempler på hva som skal inkluderes i investeringskostnaden er vesentlige engangskostnader knyttet til omstilling, og innføring og opplæring i nye rutiner.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerstyr skal ses i sammenheng og utredes og kvalitetssikres samlet gjennom KVVU og KS1. I forprosjektfasen kan bygg og brukerstyr planlegges som to prosjekter, men forprosjekteringen skal koordineres slik at prosjektene kan kvalitetssikres samlet ved KS2. Tiltaket er omfattet av rundskrivet dersom samlede anslåtte investeringskostnader (bygg og brukerstyr) overstiger terskelverdien.

I tråd med Instruks om bygge- og leiesaker gjelder kravet om ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) uavhengig av finansieringsmåten også for byggeprosjekter. Når antatt fremtidig leieforpliktelse³ overstiger terskelverdien fastsatt av Finansdepartementet, skal kvalitetssikring også gjennomføres ved planer om leie i markedet.

4. STATENS PROSJEKTMODELL

Det legges til grunn at store statlige investeringsprosjekter gjennomføres med følgende faseinndeling:

1. Idéfase
2. Konseptfase
3. Forprosjekt
4. Gjennomføring



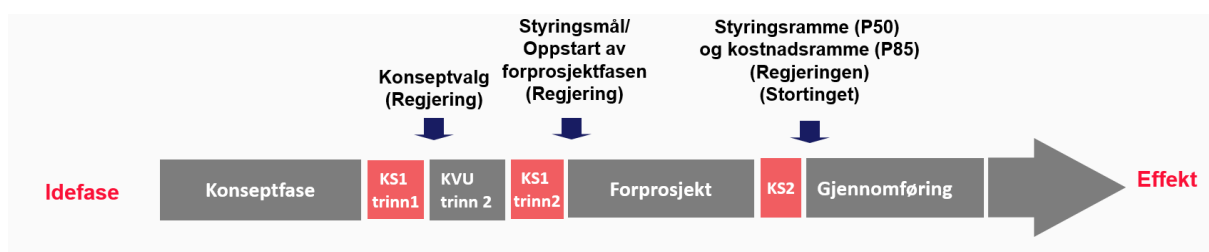
³ Beregningsformel for fremtidig leieforpliktelse er definert i [Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor](#).

Figur 4.1. Statens prosjektmodell

Idéfasen omfatter det tidligste arbeidet med å avklare at det er, eller vil oppstå et problem som kan tilsi at det offentlige skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre. For store prosjekter vil resultatet av idéfasen være et mandat for konseptfasen. Konseptfasen skal munne ut i en konseptvalgutredning (KVU) som skal gjennom ekstern kvalitetssikring (KS1) før konseptvalg kan fattes i regjeringen. Forprosjektet skal deretter utarbeide styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet. Gjennomføringstid, særlig for forprosjektfasen, vil variere mellom ulike sektorer, og spesielt for saker som også skal planlegges etter plan- og bygningsloven, jamfør nærmere omtale under. Styringsunderlag og kostnadsoverslag skal kvalitetssikres gjennom KS2 før investeringsbeslutning og fastsettelse av prosjektets kostnadsramme kan fremmes for Stortinget. Etter investeringsbeslutning i Stortinget kommer gjennomføringsfasen, der tiltaket skal iverksettes. Dette rundskrivet konsentrer seg om kravene til konseptfasen og forprosjektet og kravene til kvalitetssikring av dette arbeidet.

Konseptvalgutredningen og KS1 kan gjennomføres i to trinn om ønskelig. Trinn 1 omhandler da selve konseptvalget og trinn 2 skal klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og gi føringer for forprosjektfasen. En inndeling i to trinn kan være hensiktsmessig dersom konseptvalget er på et mer overordnet nivå eller av hensyn til fremdrift og modenhet i prosjektet. En slik inndeling innebærer at også beslutningspunktene blir flere, jamfør figur 4.2. KS1 i to trinn benyttes ikke i samferdselsprosjekter.

I enkelte prosjekter/programmer kan det være behov for å tilpasse inndelingen av kvalitetssikringen eller tidspunkt for gjennomføringen til det enkelte prosjekt, både når det gjelder KS1 og KS2, jamfør nærmere omtale i punkt 6 og 9.



Figur 4.2 Statens prosjektmodell ved KVU og KS1 i to trinn

I saker som omhandler arealinngrep, vil planlegging skje i hht. plan- og bygningsloven, med lovmessige krav til høring mv. Prosessene etter plan- og bygningsloven gjelder uavhengig av dette rundskrivet. I arbeidet med prosjektets fremdriftsplan bør det vurderes hvordan prosessen kan legges opp for å bidra til en effektiv gjennomføring. Normalt vil reguleringsarbeidet inngå som en del av forprosjektfasen i prosjektet. I samferdselsprosjekter vil arbeidet med forprosjektfasen være delt opp i ulike deler, normalt kommunedelplan og reguleringsplan, og strekke seg over lengre tid enn i mange andre prosjekter.

Dersom departementet/etaten benytter andre betegnelser på prosjektfasene eller begreper i utredningsdokumentene i sine prosjektstyringsverktøy, skal det dokumenteres hvordan disse svarer til faser og begreper i dette rundskrivet.

5. KRAV TIL KONSEPTVALGUTREDNINGEN (KVU)

Formålet med konseptvalgutredningen er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. Konseptvalgutredningen skal være strukturert med følgende kapitler:

1. Problembeskrivelse
2. Behovsanalyse
3. Strategiske mål
4. Rammebetingelser for konseptvalg
5. Mulighetsstudie
6. Alternativanalyse
7. Føringer for forprosjektfasen

5.1 Problembeskrivelse

Utgangspunktet for ethvert prosjekt er at man står overfor et problem som skal løses. Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet kan løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Det bør gjøres en vurdering av hva som er årsakene til at problemene har oppstått.

5.2 Behovsanalyse

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter/aktører i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen må inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilket behov som skal legges til grunn for den videre utredningen.

5.3 Strategiske mål

Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket:

- for samfunnet: Samfunns mål
- for brukerne: Effektmål

Samfunns målet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Det er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. En realisering av samfunns målet må til en viss grad kunne tilbakeføres til prosjektet.

Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. De skal være prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføring av tiltaket. Dersom det er flere effektmål, bør de være innbyrdes konsistente og prioritering mellom målene skal fremgå. Helheten av mål må være realistisk oppnåelig og graden av måloppnåelse skal kunne verifiseres i ettertid.

Det bør drøftes hvorvidt prosjektet er i tråd med samfunnets mål og prioriteringer på andre områder. Tiltakets relevans, prioritering og avhengigheter mot andre tiltak bør fremgå slik at prosjektet kan vurderes opp mot porteføljen av andre tiltak under departementet eller innenfor andre relevante områder. Målkonflikter bør synliggjøres.

5.4 Rammebetingelser for konseptvalg

Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift.

Det er tale om to typer rammebetingelser:

- rammebetingelser som utledes av samfunns- og effektmålene
- rammebetingelser som relateres til andre ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål

Kapittelet skal være rettet mot effekter og funksjoner på et overordnet nivå. Antallet betingelser må begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet og de rammebetingelser som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket. Rammebetingelsene må ikke settes slik at de avgrenser mulighetsrommet unødige.

5.5 Mulighetsstudie

Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom. Mulighetsstudien skal være en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Det skal vurderes ulike tilnærminger, virkemidler og tiltak som alene eller i kombinasjon kan løse problemet en står overfor, uavhengig av hvilken statlig virksomhet som har ansvaret for virkemiddelet. Dette gir grunnlag for å definere ulike konsepter som alternative løsninger.

I mulighetsstudien skal det vurderes om ulike konseptuelle løsninger kan realisere mål og tilfredsstillende de tiltaksspesifikke rammebetingelsene. Det gir grunnlag for en grovsiling av tiltak og det skal dokumenteres hvorfor noen løsninger velges vekk på et tidlig stadium.

5.6 Alternativanalyse

Med bakgrunn i punktene over skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet.

Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig (men ikke lengre) for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med både prissatte og ikke prissatte virkninger. Behovet for detaljering kan variere mellom sektorer og avhenge av om en vurderer et prosjekt eller et program med flere tiltak. Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de krav som er satt i Finansdepartementets rundskriv [R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.](#)

Resultatet av alternativanalysen skal gi en rangering av alternativene. Anbefalingen bør inneholde en vurdering av om man bør gå videre med ett eller flere alternativer, om det er

grunnlag for trinnvis gjennomføring eller inndeling i delprosjekter, og om avhengighet mot andre prosjekter eller realopsjoner knyttet til teknologisk utvikling og mer informasjon tilsier utsettelse.

I tillegg til kostnadsinformasjonen i den samfunnsøkonomiske analysen er det behov for anslag for samlet investeringskostnad som kan benyttes til kostnadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. For alle alternativer skal det derfor utarbeides anslag for samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad inkludert merverdiavgift. Usikkerheten om anslaget skal synliggjøres ved å oppgi anslag både for P50 og P85.

5.7 Føringer for forprosjektfasen

I løpet av KVVU-arbeidet avdekkes det forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for oppnå nytteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting. I KVVU-arbeidet skal det utarbeides en gjennomføringsstrategi for den etterfølgende forprosjektfasen slik at sentral informasjon overleveres fra konseptfasen til forprosjektfasen, og beslutningstaker kan legge nødvendige føringer for det videre arbeidet med prosjektet.

Gjennomføringsstrategien skal så langt som mulig omfatte følgende:

Premisser for styringen av forprosjektfasen:

- en oversikt over grensesnitt mot andre prosjekter og evt. programperspektiv som må ivaretas gjennom forprosjektet
- krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument
- krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet
- prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver, samt en vurdering av hvordan disse skal håndteres videre
- forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen
- spesifisering av prosjekteksterne forhold som har betydning for fagdepartementet som prosjekteier

Kontraksstrategi:

- en vurdering av kontraksstrategi med hovedvekt på om prosjektet egner seg for bruk av kontrakter med tidlig involvering av leverandør. Dersom tidliginvolvering anbefales, skal kontraksstrategien utvikles for å muliggjøre dette. Forslag om tidliginvolvering kan også fremmes på et senere tidspunkt. Nærmere føringer er gitt i punkt 8.3, men omfang og grundighet må ta hensyn til tiltakets modenhet.

Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

- viktige elementer til et videre arbeid med en gevinstrealiseringsplan som omfatter tiltak for å realisere nyttesiden i prosjektet
- anbefaling om styringsmessig fleksibilitet, herunder potensielle forenklinger og reduksjoner det kan jobbes videre med for å redusere kostnadsnivået

5.8 Endringslogg og styringsmål

For å bidra til god styring og kostnadskontroll i forprosjektfasen skal det føres en endringslogg for prosjektet. Ved å loggføre endringer får prosjekteier bedre oversikt over prosjektets innhold, nytte, omfang og kostnader til enhver tid, ut fra tilgjengelig informasjon.

Vesentlige endringer i føringer for og avgrensinger av prosjektet, som er grunnlag for den videre styringen, må komme frem. Dette kan være informasjon om standard som er lagt til grunn, dimensjonering for antall brukere, avgrensning mot andre prosjekter eller lignende.

Kravene til endringslogg og den tilhørende kostnadsstyringen er noe ulikt utformet i de ulike sektorene. Hovedregelen i statens prosjektmodell er at endringsloggen skal etableres og føres fra konseptvalget og frem til KS2. Sammen med konseptvalget (KS1 i ett trinn) eller tidlig i forprosjektfasen (ved trinn to i KS1) fastsetter regjeringen et styringsmål for investeringskostnadene som startpunkt for endringsloggen. Styringsmålet skal fastsettes som P50 for samlet investeringskostnad og usikkerheten skal synliggjøres ved å oppgi anslag for P85.

I samferdselsprosjekter føres endringsloggen i to faser. Første fase er fra konseptvalget og frem til fastsatt styringsmål, og hovedhensikten er å forklare større endringer fra regjeringens konseptvalg. Andre fase starter ved regjeringens fastsettelse av styringsmålet etter kommunedelplan, og hovedhensikten er å følge opp kostnadsutviklingen i henhold til fastsatt styringsmål.

For byggeprosjekter i sivil sektor skal oppdragsdepartementet etter konseptvalget gjennomføre en avklaringsfase. I avklaringsfasen skal det valgte konseptet defineres nærmere i samråd med Statsbygg. Med bakgrunn i gjennomført kostnads- og usikkerhetsanalyse skal det beregnes et kostnadsestimat (P50) med angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfasen. Regjeringen skal etter endt avklaringsfase ta stilling til oppstart av forprosjekt (OFP). Det skal føres endringslogg fra regjeringens OFP-beslutning og frem til KS2. For nærmere regler for byggeprosjekter vises det til kgl. res. *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*.

5.9 KVVU i ett eller to trinn

KVVU-arbeidet kan deles inn i to trinn om ønskelig, der trinn 1 omhandler selve konseptvalget og trinn 2 skal klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og omhandler føringer for forprosjektfasen. En inndeling i to trinn kan være hensiktsmessig dersom konseptvalget er på et mer overordnet nivå eller av hensyn til fremdrift og modenhet i prosjektet. Inndelingen påvirker når ulike deler av KVVU ferdigstilles. Ansvarlig fagdepartement kan selv velge om KVVU skal gjennomføres i ett eller to trinn. KS1 i to trinn gjennomføres ikke samferdselssektoren.

Dersom KVVU gjennomføres i ett trinn, utredes og kvalitetssikres punkt 5.1-5.7 ovenfor samlet.

Dersom KVVU oppdeles i to trinn, legges konseptvalgutredningen opp slik:

- Trinn 1 i konseptvalgutredningen omhandler selve konseptvalget og hermed punkt 5.1-5.6 ovenfor, frem til og med alternativanalysen. Trinn 1 kvalitetssikres og regjeringen tar stilling til konseptvalget før man går videre til trinn 2.
- Trinn 2 i konseptvalgutredningen skal klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og omhandle føringer for forprosjektfasen, jf. punkt 5.7 ovenfor. I tillegg må kostnadsanslaget og usikkerhetsanalysen for det valgte konseptet oppdateres, gitt avklaringene som gjøres. Trinn 2 kvalitetssikres og regjeringen tar endelig stilling til oppstart av forprosjektfasen og legger føringer for prosjektet.

Dersom et fagdepartement ønsker å gjennomføre KVVU og KS1 i to trinn for et statlig sivil byggeprosjekt, bør arbeidet med føringer for forprosjektfasen, jf. punkt 5.7, planlegges slik at kravene i instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor også oppfylles. KVVU i to trinn kan ikke erstatte kravet til avklaringsfase. Resultatet samles i en rapport, OFP-rapporten, som kvalitetssikres i KS1 trinn 2 før regjeringen tar stilling til oppstart av forprosjekt.

6. KVALITETSSIKRING AV KONSEPTVALG (KS1)

Etter gjennomført konseptfase skal KVVU gjennom ekstern kvalitetssikring før videre planlegging. Det er ansvarlig fagdepartement som tar stilling til om KVVU er klar for kvalitetssikring.

Ekstern kvalitetssikring gjennomføres etter krav fastsatt i dette rundskrivet og i henhold til rammeavtale mellom Finansdepartementet og eksterne konsulenter. Finansdepartementet og ansvarlig(e) fagdepartement(er) er felles oppdragsgiver for kvalitetssikringen.

Kvalitetssikring av konseptvalget KS1 kan gjennomføres i ett eller to trinn, jf. punkt 5.8. I enkelte prosjekter/programmer kan det være behov for å tilpasse videre oppfølging med KS1 i to trinn eller andre supplerende analyser før det tas konseptvalg eller endelig stilling til oppstart av forprosjektfasen. Dette avklares mellom ansvarlig departement og Finansdepartementet i det enkelte tilfelle.

Dersom det etter KVVU er klart at man ikke skal gå videre med prosjektet, er det ikke krav om at kvalitetssikring må gjennomføres.

7. BESLUTNING OM KONSEPTVALG

Etter at endelig KS1-rapport er ferdigstilt, skal saken senest innen 6 mnd. legges frem for regjeringen med tilråding om konseptvalg eller en plan for videre oppfølging og fremdrift av KVVU/KS1-utredningene, eventuelt at den aktuelle statsråd velger å ikke gå videre med prosjektet.

Dersom KVVU og KS1 gjennomføres i to trinn, forelegges saken for regjeringen i to omganger. Etter KS1-trinn 1 fremmes forslag om konseptvalg. Etter KS1-trinn 2 fremmes forslag om oppstart av forprosjektfasen og det fastsettes et styringsmål/ for prosjektets endringslogg. Gjennom forprosjektfasen er oppdragsgivende departement ansvarlig for å følge opp styringen av prosjektet og vurdere om eventuelle endringer i prosjektet er av en slik størrelse eller karakter at de bør legges frem for regjeringen.

Før saken(e) legges frem for regjeringen, skal forslag til konseptvalg, forslag til styringsmål/startpunkt for endringsloggen samt viktige føringer for forprosjektfasen forelegges Finansdepartementet for uttalelse. For byggeprosjekter i statlig sivil sektor etableres et basisprosjekt ved utgangen av avklaringsfasen, som grunnlag for forprosjektfasen. Ved beslutning om oppstart av forprosjekt tar regjeringen stilling til basisprosjektet med tilhørende kostnadsestimater (P50) og angitt usikkerhet. Etter beslutning om videre forprosjektering skal det etableres rutiner for endringshåndtering i forprosjektarbeidet.

For prosjekter der forprosjektet ikke kan finansieres innenfor gjeldende bevilgning, skal saken fremmes i den ordinære budsjettprosessen.

8. KRAV TIL FORPROSJEKTFASEN

Prosjekter som meldes opp for KS2 skal normalt være ført frem til fullført forprosjekt. Formålet med forprosjektfasen er at beslutningsmaterialet skal gi tilstrekkelig grunnlag for å vurdere prosjektets usikkerhet, anbefale en kostnadsramme og gi føringer for den etterfølgende styringen av prosjektet. For prosjekter som har vært gjennom KS1, skal føringer fra konseptvalget følges opp og reflekteres i beslutningsunderlaget.

Det skal foreligge et sentralt styringsdokument som skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter.

Styringsdokumentet skal inneholde en beskrivelse av:

- Overordnede rammer
 - Hensikt, krav og hovedkonsept
 - Prosjekt mål
 - Kritiske suksessfaktorer
 - Rammebetingelser, inkludert føringer for forprosjektfasen
 - Grensesnitt
- Prosjektstrategi
 - Strategi for styring av usikkerhet
 - Gjennomføringsstrategi
 - Kontraksstrategi
 - Organisering og ansvarsdeling
- Prosjektstyringsbasis
 - Arbeidsomfang, herunder endringsstyring
 - Prosjektnedbrytningsstruktur PNS
 - Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan
 - Gevinstrealiseringsplan
 - Tidsplan
 - Intern kvalitetssikring

Detaljeringen av sentralt styringsdokumentet må tilpasses prosjektets egenart, risiko og vesentlighet. Under gis føringer for sentrale enkeltelementer knyttet til investeringsbeslutning.

8.1 Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen

Alle prosjekter skal føre en endringslogg gjennom hele forprosjektfasen. Utgangspunktet for endringsloggen varierer mellom ulike sektorer, jmfør beskrivelse i punkt 5.8.

I prosjekter hvor det er fastsatt styringsmål, skal kostnadene så langt som mulig styres mot det fastsatte målet. Det vil imidlertid kunne skje endringer i prosjektkostnadene etter hvert som prosjektet utvikles, og som ikke kan dekkes gjennom kutt for øvrig i prosjektet. I byggeprosjekter i statlig sivil sektor benyttes ikke styringsmål. I disse prosjektene tas det utgangspunkt i et basisprosjekt med tilhørende kostnadsestimat (P50) og angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling⁴.

Gjennom endringsloggen og andre sentrale styringsdokumenter, får prosjekteier bedre oversikt over prosjektets innhold, nytte, omfang og kostnader til enhver tid, ut fra tilgjengelig

⁴ Se nærmere beskrivelse i [Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor](#) og veilederen [Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfasen](#).

informasjon. Tiltak for å optimalisere prosjektet, enten gjennom økte nytteeffekter eller for å finne enklere og bedre løsninger som reduserer kostnader, gjennomføringstid og risiko uten at dette påvirker hovedhensikten og målene for prosjektet, skal fremgå.

Endringsloggen skal dokumentere hvilke endringer det er besluttet å gjennomføre i løpet av forprosjektfasen. Begrunnelse for endringene og hvem som har besluttet dem skal fremgå av endringsloggen. Oppdragsgivende departement er ansvarlig for å vurdere om eventuelle endringer i prosjektet er av en slik størrelse eller karakter at de bør legges frem for regjeringen. Endringsloggen skal ferdigstilles ved fullført forprosjekt.

8.2 Anbefaling av kostnads- og styringsramme

Forprosjektet skal utarbeide et komplett estimat over basiskostnaden (summen av grunnkalkyle og uspesifisert), og hvis aktuelt, over inntektene på tilsvarende spesifikasjonsnivå. Spesifikasjonsgraden skal være i samsvar med god estimeringspraksis på forprosjektnivå.

Det skal foreligge en vurdering og analyse av prosjektets usikkerhet som grunnlag for å fastsette styrings- og kostnadsramme. Dersom det er relevant, skal analysen også vurdere usikkerhet for samlet tidsplan og prosjektets nyttevirkninger.

Usikkerhetsanalysen skal omfatte følgende:

- Generelt: prosjektinterne og påvirkbare faktorer, men også alle grader av eksternt gitt usikkerhet og usikkerhet som ikke er påvirkbar.
- Estimatusikkerhet: samlet bilde over estimatusikkerheten, som skal bygges opp med grunnlag i forventet kroneverdi for alle identifiserte elementer i prosjektet.
- Hendelsesusikkerhet: gjennomgang av de hendelsesusikkerheter som er relevante for prosjektet, herunder anslått sannsynlighet for at hendelsene inntreffer.
- Reduksjon av risiko: vurdering av mulighetene for å redusere risikoen for at kostnadene blir høyere enn forventningsverdien, at prosjektet ikke blir ferdigstilt i henhold til plan, eller at nytte ikke blir realisert.
- Forenklinger og reduksjoner: analyse av potensialet for ytterligere forenklinger og reduksjoner i prosjektet. Tiltakene skal beskrives, kostnads- og tidsberegnes, og rangeres innbyrdes etter den prioriteringsrekkefølgen som anbefales for disse tiltakene dersom det blir aktuelt. Analysen danner grunnlag for å utarbeide en mulig kuttliste.

Med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen skal det gis en tilrådning om kostnadsramme og styringsramme for prosjektet. I tillegg skal det redegjøres for usikkerhet om prosjektets gjennomføringstid og for nyttevirkningene i prosjektet. Kostnadsrammen er det kostnadsnivå Stortinget inviteres til å vedta. Det utgjør det øvre finansielle tak for prosjektet, og vil normalt dimensjoneres til P85 fratrukket prosjektets kuttliste. Styringsrammen er det kostnadsnivå utøvende etat forventes å levere prosjektet for. Den settes normalt til P50. Dersom det foreligger spesielle forhold som taler for å fravike hovedregelen for kostnads- og styringsramme, må dette begrunnes.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerutstysprosjekt kan planlegges som to prosjekter i forprosjektfasen, men arbeidet må koordineres slik at tiltakene ses i sammenheng og det er en entydig avgrensning mellom prosjektene. Det fastsettes normalt separate styrings- og kostnadsrammer for byggeprosjektet og brukerutstysprosjektet.

8.3 Kontraksstrategi

I de tilfellene hvor kontraksstrategien ikke er valgt samtidig med konseptvalget eller på et annet tidlig tidspunkt, skal det ved ferdigstilling av forprosjektfasen foreligge en utredning av minst to prinsipielt ulike kontraksstrategier⁵.

Grunnlaget skal være en analyse av egenskapene ved prosjektet som er relevante temaer i anskaffelsesprosesser. Egenskaper ved prosjektet, markedssituasjon og kontraktspartnere påvirker utformingen av den spesifikke kontraksstrategien. Dette kan typisk være:

- prosjektets overordnede mål og rammebetingelser
- oppgavens omfang, kompleksitet og kritikalitet
- markedsusikkerhet og konkurransesituasjon
- prosjekteiers og leverandørmarkedets kompetanse og kapasitet
- partenes evne til å håndtere risiko og grensesnitt

Det må foreligge vurderinger av:

- kontraksstruktur og kontraktstyper
- ansvarsdeling og sikringsmekanismer
- kompensasjonsformat og insentiver
- spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner og endringsstyring
- anskaffelsesprosess - valg av prosedyrer, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier

Kontraksstrategien skal fremstå som helhetlig, stringent og realistisk. Dersom det er valgt en modell med tidliginvolvering av leverandør i forprosjektfasen, skal det foreligge en vurdering av videre oppfølging av den valgte kontraksstrategien.

8.4 Oppfølging av konseptvalg, forventet nytte og gevinstrealisering

Det skal foreligge en redegjørelse for hvordan prosjektet har fulgt opp sentrale føringer fra konseptvalget og eventuelle senere føringer gitt ved behandling av styringsmål eller oppstart forprosjekt for byggeprosjekter. Redegjørelsen må inneholde en vurdering av om det er vesentlige endringer knyttet til prosjektets muligheter til å realisere forventede nytteeffekter som ble identifisert i den samfunnsøkonomiske analysen fra KVVU/KS1. Det skal presenteres et oppdatert anslag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet for det valgte konseptet etter forprosjektfasen, og det skal fremgå hvilke faktorer som har gitt ev. endring i anslag. Dersom prosjektets omfang, kostnader eller nytte endrer seg betydelig, skal det vurderes om konseptvalget fortsatt er egnet.

Det skal utarbeides en gevinstrealiseringsplan for prosjektet. En gevinstrealiseringsplan er en oversikt over de forventede og ønskede gevinster i et prosjekt. Den skal anvendes til styring og planlegging av hvordan gevinster skal realiseres i prosjektet, og hvilke kontrollmekanismer som kan kvalitetssikre dette. jf. DFØ-veilederen *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*.

9. KVALITETSSIKRING AV FORPROSJEKTET (KS2)

Etter gjennomført forprosjekt skal grunnlagsdokumentasjonen gjennom ekstern kvalitetssikring før investeringsbeslutning kan fremmes for Stortinget. Det er ansvarlig fagdepartement som tar stilling til om forprosjektet er klart for kvalitetssikring.

⁵ I prosjekter etter sikkerhetsloven og i enkelte forsvarssaker kan det være unntak fra kravet om to prinsipielt ulike kontraksstrategier.

Ekstern kvalitetssikring gjennomføres etter krav fastsatt i dette rundskrivet og i henhold til rammeavtale mellom Finansdepartementet og eksterne konsulenter. Finansdepartementet og ansvarlig(e) fagdepartement(er) er felles oppdragsgiver for kvalitetssikringen.

Dersom det i løpet av forprosjektfasen blir aktuelt å vurdere tidliginvolvering av entreprenør, kan dette behandles før øvrige deler av forprosjektet. En kontraktsstrategi som vurderer dette spørsmålet kan da kvalitetssikres separat.

I enkelte prosjekter/programmer kan det være behov for å tilpasse inndelingen av KS2 eller tidspunkt for gjennomføringen til det enkelte prosjekt. Dette avklares mellom ansvarlig departement og Finansdepartementet i det enkelte tilfelle.

10. INVESTERINGSBESLUTNING

Etter at endelig KS2-rapport er ferdigstilt, skal saken legges frem for regjeringen med tilråding om investeringsbeslutning eller en plan for videre oppfølging av prosjektet. Regjeringen tar stilling til om saken fremmes for Stortinget, som fastsetter prosjektets kostnadsramme.

Forslag til styrings- og kostnadsramme og plan for budsjettmessig innfasing basert på styringsrammen skal forelegges Finansdepartementet før saken fremmes for regjeringen og Stortinget. Styrings- og kostnadsrammer skal normalt oppgis inklusive mva. Det må tas hensyn til relevante mva. regler for prosjektet.

For vei, jernbane og Forsvaret finansieres investeringsprosjektene i hovedsak innenfor egne investeringsrammer i statsbudsjettet. Beslutning om oppstart av investeringsprosjekter som er planlagt finansiert innenfor investeringsrammen kan fremmes som egen sak, og det forutsettes at eventuell bruk av usikkerhetsavsetningen (differansen mellom kostnads- og styringsrammen) dekkes innenfor bevilget ramme. Dette kan også gjelde andre saker der investeringen dekkes innenfor uendret budsjettbevilgning.

For øvrige prosjekter som krever særskilt bevilgning eller omdisponering, skal saken fremmes i den ordinære budsjettprosessen. I disse sakene skal det fremgå hvem som kan disponere usikkerhetsavsetningen.

11. RAPPORTERING

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU er Finansdepartementets følgeforskningsprogram for prosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell. Programmet samler inn og systematiserer data om prosjektene og gjør dem tilgjengelig for forskningsformål.

Prosjektene skal minimum levere følgende dokumentasjon til Concept:

- konseptvalgutredning
- KS1-rapport
- forprosjektrapport, inkludert prosjektets egen usikkerhetsanalyse
- KS2-rapport
- sentralt styringsdokument (endelig versjon)
- sluttrapport (teknisk/økonomisk) som dokumenterer oppnåelsen av resultatmålene

Rapporteringen skal ikke inneholde sikkerhetsgradert informasjon.

12. UNNTAK

Det kan gis unntak fra krav om KVV og KS1 i prosjekter hvor det ikke foreligger minst to konseptuelt ulike alternativer i tillegg til nullalternativet.

Finansdepartementet kan gi unntak etter skriftlig forespørsel fra ansvarlig departement. Forespørsel om unntak skal inneholde en beskrivelse av problemet, behov og mål, jamfør punkt 5.1-5.3, som underbygger at det er nødvendig å gjennomføre tiltak. I tillegg må det godtgjøres gjennom en beskrivelse av rammebetingelser og mulighetsrommet, jamfør punkt 5.4 og 5.5, at det ikke foreligger minst to konseptuelt ulike alternativer i tillegg til nullalternativet. Finansdepartementet vil avgjøre saken etter dialog med ansvarlig departement. Ved uenighet mellom Finansdepartementet og ansvarlig departement skal saken legges frem for regjeringen av ansvarlig departement.

Unntak fra kravet om å utrede ulike konseptuelle alternativer og KS1 innebærer ikke unntak fra utredningsinstruksens krav om å utrede det tiltaket som planlegges.

Det gis ikke unntak for krav til forprosjektfasen og KS2.

13. IKRAFTTREDELSE

Dette rundskrivet trer i kraft fra 21.09.2019.

Med hilsen

Pål Longva e.f.
ekspedisjonssjef

Silje Gamstøbakk
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi:
Riksrevisjonen
Direktoratet for økonomistyring