



Dato: 02.06.2015 Arkivkode: Saksbehandler: Bilag nr: Arkivsak ID: 15/134255 J.post ID: 15/128735

Behandlingsutvalg	Møtedato	Politisk saksnr.
Formannskapet	10.06.2015	089/15

## Forvaltning og styring av investeringer

### VIKTIGE PUNKTER I SAKEN:

Bærum kommune står foran vesentlig økte investeringer i årene fremover grunnet opparbeidet etterslep i kapasitet innenfor bl.a. barnehage, skoler og velferdsboliger, vedlikeholdsetterslep, befolkningsvekst samt endring i demografi og teknologisk utvikling. De nærmeste 10 årene forventes det gjennomsnittlige investeringsnivået å stige til 1,5 milliarder kroner – hvorav de ikke rentable utgjør omkring 1,1 mrd. årlig.

Kommunens utfordring med stadig trangere driftsøkonomi i kombinasjon med høyt investeringsbehov, vil kreve tøffe prioriteringer mellom ønskede investeringsprosjekter. Investeringer krever at det frigjøres midler fra drift til å finansiere investeringene, i tillegg kommer årlige utgifter til renter og avdrag. Dermed er det en direkte relasjon mellom investeringsnivå og driftsøkonomi, som nærmere redegjort for i Sak langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (15/119554).

Styring av investeringsområdet er dermed en svært viktig del av kommunens helhetlige økonomi- og virksomhetsstyring, og riktig beslutningsgrunnlag, prioriteringer, styringsevne og gjennomføringsevne må sikres. Det er en erkjennelse at denne delen av kommunens økonomi gjennom dagens praksis ikke har vært viet tilstrekkelig oppmerksomhet, verken administrativt eller politisk – og det ønskelig å styrke den samlede styringen på området.

Rådmannen peker på følgende hovedpunkter for forbedringer i forhold til dagens praksis for styring og forvaltning av investeringer:

- Tilrettelegge for helhetlig strategisk og politisk styring også av investeringsområdet gjennom større åpenhet, mer utfyllende og samlet omtale i tilknytning til handlingsprogrammet, herunder i forhold til forslag til prioriteringer. Investeringsoversikten anbefales å inngå som et vedlegg til handlingsprogrammet allerede fra HP 2016-2019.

- Tidlig politisk forankring av konsept inkludert løsnings- og økonomisiden for store, viktige investeringer. Etter endt konseptfase fremmes en beslutningssak om igangsetting av planleggingsfase/anskaffelse. Deretter en orienteringssak etter gjennomført anskaffelse og sist en sak med sluttrapport.
- Utløsning av midler til investeringsprosjekter må i større grad enn i dag knyttes til prosjektets beslutningspunkter, ikke kalenderår. Dette kan gjøres ved at midler reserveres i tilknytning til HP – men først utløses når nødvendig beslutningsgrunnlag foreligger.
- Innføring av felles prosjektmetodikk for kommunen, herunder i forhold til beslutningspunkt og krav til tilhørende dokumentasjon.
- Økt fokus på totalitet og prosjektmål (økonomi, tid, kvalitet) og risikostyring i alle faser i investeringene.
- Bedre overordnet styring gjennom mer helhetlig og systematisk rapportering av det samlede investeringsområdet, herunder for alle større og politisk viktige enkelt-prosjekter.
- Utvikling av investeringsreglement som tydeliggjør prosesser, beslutningspunkter, roller og ansvar – både politisk og administrativt.

Rådmannen foreslår at det utarbeides et investeringsreglement som skal være gjeldende for alle kommunens investeringer. I utarbeidelse av reglementet vil det hentes erfaringer fra andre kommunale investeringsreglementer. Forslag til reglement vil bli fremmet til høsten 2015 som egen sak, og foreslås å inngå i kommunens økonomireglement.

#### **Rådmannens forslag til vedtak:**

1. Rådmannens redegjørelse om styring og forvaltning av investeringer tar til orientering
2. Investeringsområdet utdypes i forslag til HP 2016-2019, herunder gjennom en samlet oversikt over investeringsprosjekter med tilhørende forslag til økonomiske rammer som vedlegg til HP.
3. Det legges frem utkast til investeringsreglement for politisk behandling 2. halvår 2015.

#### **Behandlingen i møte 10.06.2015 Formannskapet**

Votering:

Enstemmig vedtatt.

#### **FSK-089/15 Vedtak:**

1. Rådmannens redegjørelse om styring og forvaltning av investeringer tar til orientering
2. Investeringsområdet utdypes i forslag til HP 2016-2019, herunder gjennom en samlet oversikt over investeringsprosjekter med tilhørende forslag til økonomiske rammer som vedlegg til HP.
3. Det legges frem utkast til investeringsreglement for politisk behandling 2. halvår 2015.

## **RÅDMANNENS REDEGJØRELSE**

### **Bakgrunn**

Rådmannen meldte i fsksak 101/14 «Langsiktig investeringsoversikt 2015 -2034» og i forslag til handlingsprogram 2015-2018, at det ville bli lagt frem en sak om forvaltning og styring av investeringsområdet.

Bærum kommune står foran vesentlig økte investeringer i årene fremover. De nærmeste 10 årene forventes det gjennomsnittlige investeringsnivået å stige til 1,5 mrd – hvorav de ikke rentable investeringene utgjør omkring 1,1 mrd. årlig.

Investeringer kan initieres i politiske interesser, innbyggernes, kommunens og tjenestenes ønske om utvikling, behov for dekke manglende kapasitet, behov for å understøtte endringer i tjenesteytingen, behov for å modernisere, oppgradere og holde ved like eksisterende bygg, anlegg og teknologiske løsninger. Utbygging og urbanisering som genererer flere boliger til nye innbyggere, vil også utløse behov for sosial og teknisk infrastruktur.

Kommunens utfordring med stadig trangere driftsøkonomi i kombinasjon med høyt investeringsbehov, krever strenge prioriteringer fremover. Med kommunens vedtatte måltall for egenkapitalfinansiering, krever 1 mrd i ikke-rentable investeringer at det frigjøres omkring 300 mill. fra driften. I tillegg tilkommer årlige utgifter til renter og avdrag på 70 mill.

Styring av investeringsområdet er dermed en svært viktig del av kommunens helhetlige økonomi- og virksomhetsstyring, og riktig beslutningsgrunnlag, prioriteringer, styringsevne og gjennomføringsevne må sikres. Det er en erkjennelse at denne delen av kommunens økonomi gjennom dagens praksis ikke har vært viet tilstrekkelig oppmerksomhet, verken administrativt eller politisk.

I saken beskrives utfordringsbildet, gjeldende praksis for beslutning og styring på investeringsområdet, mulige forslag til endringer og tiltak for å styrke styring og forvaltning av investeringsområdet.

Denne saken må ses i sammenheng med blant annet Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (2015) og vedtatt Anskaffelses-, Eiendoms- og IT-strategi. Felles for disse er et strategisk, langsiktig og helhetlig blikk på hvordan utfordringer skal løses, med vekt på overordnet koordinering og prioritering for å sikre bærekraftige løsninger for kommunen som helhet.

### **Dagens praksis og utfordringer ved denne**

#### *Styringssystem og strategisk planverk*

Styringssystemet fastsetter overordnede strategier, resultatkrav (mål), kvalitetsstandard, tiltak for å nå målene og fordeling av økonomiske ressurser. Forvaltning og styring av investeringer er en viktig del av kommunens helhetlige virksomhetsstyring.

Kommuneplanens areal- og samfunnsdel danner det strategiske fundamentet for planleggingen i kommunen, også i forhold til økonomiområdet. Sammen med blant annet behovsanalyser, eiendomsstrategi og IT-strategi danner dette et viktig fundament for planleggingen også på investeringsområdet, som operasjonaliseres gjennom handlingsprogrammet. Hvordan det helhetlige planverket er tenkt tilrettelagt for å understøtte gode beslutningsprosesser på investeringsområdet, er nærmere beskrevet i avsnittet «Tiltak for å styrke styring av investeringer».

#### *Myndighet innenfor investeringsområdet*

Kommunestyret fastsetter investeringsrammene i handlingsprogrammet; for kommunen, innenfor den enkelte sektor, innenfor det enkelte programområde og for fellesformål på tvers av sektorer.

Investeringer behandles ordinært ved økonomimeldinger, årsrapport og handlingsprogram.

Kommunestyret har delegert fullmakter til formannskapet, sektorutvalgene og rådmannen. I korthet kan fullmaktene beskrives slik:

- Formannskapet kan omfordele mellom prosjekter og mellom alle sektorer.
- Sektorutvalgene kan omfordele mellom prosjekter – for de programområdene det enkelte sektorutvalg har ansvaret for.
- Rådmannen kan fastsette og endre økonomisk ramme, fremdrift og prosjektbeskrivelse *for alle enkeltprosjekter innenfor vedtatt ramme for et programområde*, også enkeltprosjekter med bruttoramme på over 60 mill.
- Ved prosjekter over 60 mill. forankres prosjektets mål og framdrift i form av egne saker til politisk behandling, inkludert sluttrapportering.

Kommunestyret kan også vedta endringer gjennom året. Dette skjer vanligvis i økonomimelding 1 og 2 med utgangspunkt i de endringer rådmannen foreslår. Spørsmål av prinsipiell karakter kan legges frem for politisk behandling som egne saker.

#### *Administrativ oppfølging og rapportering til politisk nivå*

Når et prosjekt er bevilget midler gjennom handlingsprogrammet, skjer den administrative oppfølgingen av gjennomføring i det respektive kommunalsjefområde. Eiendom har ansvaret for oppfølging av eiendomsprosjekter på tvers av sektorene, i dialog med respektiv kommunalsjef.

Rådmannen rapporterer på de samlede investeringene til kommunestyret i økonomimelding 1 og 2 (overordnet) og i årsrapporten (fremdrift og økonomi). Rapporteringen skjer per programområde. Rådmannen kan også rapportere til sektorutvalgene - for eksempel innen spesielle satsingsområder.

Den samlede rapporteringen i økonomimeldinger og årsrapport har relativt teknisk fokus – med vekt på hva som er mer/mindrebehov innenfor budsjettåret, og de fleste endringer er knyttet til endret periodisering. Rapportene gir lite og fragmentert informasjon om de enkelte sentrale investeringsprosjekter. Verdien av rapporteringen vil øke ved systematisk omtale av områder som fremdrift, kvalitet, økonomi og risiko for det enkelte prosjekt.

Rapportering har hittil skjedd fragmentert per programområde. I forbindelse med økonomimelding 1 2015 rapporteres investeringsprosjektene for første gang samlet.

Kommunens totale investeringsramme er summen av mange enkeltprosjekter av ulik størrelse og karakter. Alle disse prosjektene blir styrt mot sine prosjektmål om leveranse av avtalt kvalitet til rett tid og innenfor avtalt kostnadsramme. Mange av de store investeringsprosjektene vil - fra planlegging til leveranse - strekke seg over flere år. For å tilfredsstille kommunens behov for finansiell og økonomisk styring innenfor det enkelte budsjett- og regnskapsår, blir prosjektets totalramme periodisert over flere budsjettår.

I dag er det gjennomgående for store avvik mellom årlige investeringsrammer og faktisk disponert. Vanligvis blir 60-65 prosent av årets disponible ramme brukt (71% i 2014). Tilbakemeldingene fra andre storkommuner viser at deres årlige investeringsutgifter ligger på mellom 50-80 prosent av disponibel ramme. Bærum er altså ikke alene om disse utfordringene. Årsaken til dette er sammensatt:

- Kombinasjon av komplekse prosjekter og for liten vekt på konsekvensvurderinger og økonomisk analyse i tidligfase før prosjekt løftes inn i handlingsprogram, kan resultere i ambisiøse fremdriftsplaner og dermed

feil periodisering av budsjett

- I noen tilfeller kan det også legges inn for romslige marginer, uten at det er enhetlig praksis for at disse midlene tilbakeføres før etter endt prosjektløp
- Manglende intern kapasitet for gjennomføring
- Stor aktivitet for andre aktører legger føringer også for kommunale investeringer
- Reguleringsplan og byggesak for aktuelle tiltak tar lengre tid enn forventet
- Tekniske utfordringer fører til lang prosjekteringstid og lengre utførelse

Avvikene kan reduseres gjennom tettere oppfølging ved tidligere forankring av konsepter for enkeltprosjekter, innføring av faseinndeling som indikerer grad av usikkerhet ved projektramme, systematisk rapportering på prosjektmål og risikovurderinger knyttet til oppnåelse av disse

#### *Styring av enkeltprosjekter over 60 mill .*

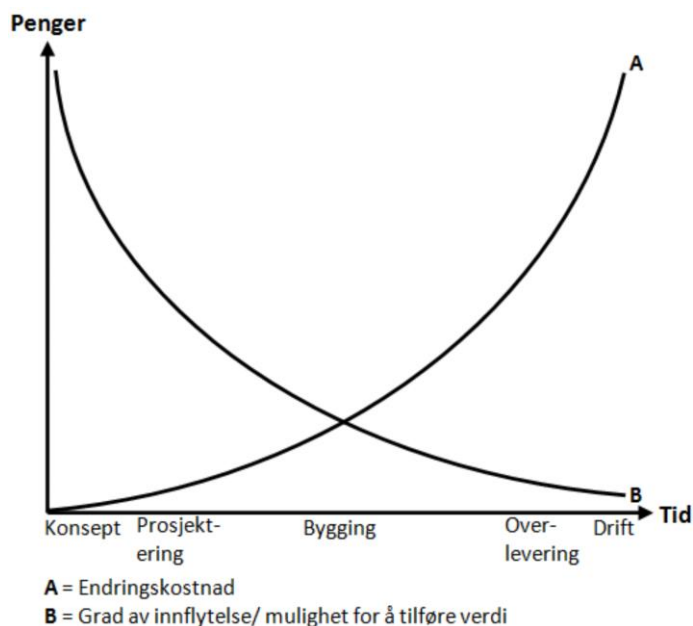
Eiendom har ansvar for de fleste prosjekter med kostnadsramme over kr 60 mill. Prosjekter over 60 mill legges frem for politisk behandling før tilbud på prosjektering/ utførelse hentes inn. Saken skal beskrive prosjektets ambisjonsnivå og program (på overordnet nivå) sammen med skisse til fremdriftsplan. Drøfting av alternativer herunder i forhold til økonomi, samt synliggjøring av driftsmessige konsekvenser inngår normalt ikke. Vanlig praksis for byggeprosjekter er at saken forankres i sektorutvalg Eiendom og administrasjon, sektorutvalg for respektive programområde samt formannskapet.

Noen investeringsprosjekter skaper stort lokalt engasjement, har stor samfunnsinteresse og/eller stor politisk interesse. Dette påvirker behovet for saker til politisk nivå. Som eksempel kan nevnes nye Høvik skole, der interessen rundt valg av parkeringsløsning var så stor at flere utredninger og politiske behandlinger var nødvendig for å få forankret prosjektets ambisjonsnivå.

IT-prosjekter er sentrale i forhold til kommunens tjenesteyting og effektivitet, og er ofte komplekse og sammensatte. Det bør derfor vurderes å fastsette lavere ramme for krav om politisk rapportering og styring innenfor IT-området spesielt.

Kommunens investeringsprosjekter styres i dag etter «lokale» regler og kvalitetssystemer innenfor blant annet Eiendom, Kommunalteknikk, Prosjektenheten og IT.

Sammenheng mellom påvirkningsmulighet og endringskostnader i et typisk prosjekt er illustrert i figuren under. I tidlig fase kan prosjektet påvirkes og optimaliseres uten at det løper på betydelige kostnader. Når prosjektet er utviklet og detaljert lenger i senere faser reduseres påvirkningsmuligheten og kostnadene ved endring stiger.



Dagens praksis har gjennomgående for lite tidligfasevurderinger, uten vurdering av alternative investeringsløsningers effekt for langsiktige driftskostnader (levetidskostnadsanalyser). Lite systematisk vekt på tidligfasevurderinger i prosjektene utgjør en risiko i forhold til optimal ressursutnyttelse og styringskvalitet ved at prioritering av prosjekter inn i kommunens budsjetter gjøres på mangelfullt grunnlag,

Når prosjektene først er vedtatt, styres de aller fleste større investeringsprosjekter godt og leveres innenfor prosjektets rammer. Mye av årsaken til dette ligger hos dedikerte og dyktige prosjektledere med stort eierskap til prosjektene, og i de «lokale» kvalitetssystemene som understøtter prosjektgjennomføringen.

#### *Handlingsprogram*

Rådmannen vurderer behov og krav til resultatgrad og egenkapitalfinansiering for bærekraftig økonomi, når forslag til investeringsprogram og –ramme etableres. I rådmannens forslag til handlingsprogram har investeringsprosjektene kun vært presentert kort verbalt under hvert programområde. Økonomiske rammer for det enkelte prosjekt omtales ikke, men i stedet en tabell som viser samlet investeringsramme for programområdet i perioden. Videre er det et kapittel der hovedoversikt investering med finansiering presenteres og omtales for kommunen som helhet.

Ved den årlige behandling av handlingsprogrammet vedtar kommunestyret investeringsbudsjettet i henhold til gjeldende netto hovedoversikt investeringer, dvs. sektorrammene og finansiering.

Tradisjonelt har det ikke vært store diskusjoner omkring rådmannens prioriteringer og forslag til investeringsprosjekter, og i liten grad realitetsbehandling av investeringer og helhetlig prioritering på overordnet nivå før bevilgning gis i handlingsprogram. Prosessen og fremstillingen av investeringene gir i liten grad rom for nærmere vurdering av det enkelte prosjekt eller inviterer til politisk deltakelse i helhetlig prioritering.

De økonomiske rammene for investeringene som rådmannen foreslår, baseres på en prosjektoversikt utarbeidet i forbindelse med forslag til handlingsprogram. Dagens praksis er at denne oversikten ikke presenteres i forslag til handlingsprogram, men at utvalgslederne får tilgang til prosjektoversikten. For noen år tilbake ble oversikten presentert i selve

handlingsprogramdokumentet.

At prosjektoversikten ikke presenteres i handlingsprogram eller økonomimeldinger er med på å bidra til at enkeltprosjekter ikke realitetsbehandles eller vurderes økonomisk og samlet. Dette vanskeliggjør både prioritering inn i handlingsprogram og rapportering på de vedtatte investeringene. I dagens modell blir fokus rettet mot behov og funksjon mer enn økonomi. Rapporteringen på avvik i økonomimeldingene er i praksis i forhold til rammer for enkeltprosjekter der økonomien i de fleste tilfeller ikke har vært gjenstand for politisk behandling. Av ASSS kommunene er det bare Bærum og Kristiansand som ikke synliggjør prosjektenes kostnadsramme.

Hovedbegrunnelsen for at oversikten i sin tid ble tatt ut av dokumentet var en oppfatning om at synliggjøring av budsjetter kunne ha en utilsiktet negativ konsekvens ved å redusere priskonkurransen, spesielt i tilfeller der det var snakk om større totalentrepriser. Det som åpenbart taler for å presentere detaljerte prosjektoversikter er hensynet til offentlig innsyn. Offentlighetsloven har som hovedregel at *forvaltningens saksdokumenter er offentlige*. Kun dersom det kan dokumenteres at åpenhet vil være direkte skadelig for kommunens økonomiske interesser, kan saksgrunnlag unntas offentlighet. Dagens rutiner bygger i praksis på antagelse om markedssvikt – at det ved åpenhet ikke blir reell priskonkurransen om oppdragene. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det er allmennt grunnlag for dette. Et viktig moment her er at majoriteten av ASSS-kommunene har kommet til at de kan håndtere åpenhet om denne delen av kommuneøkonomien.

Dagens praksis har fler utfordringer knyttet til både beslutnings, styrings- og rapporteringssystem, som i dag er for fragmentert til at det tjener som grunnlag for helhetlig prioritering og styring. Kommunen mangler styrings- og prioriteringsmodell på overordnet nivå. Det er heller ikke etablert sentrale styringsfora eller styringsinstrukser som gir retningslinjer for helhetlig prioritering og styring på investeringsområdet. Dette kan utgjøre en styringsrisiko.

Politisk behandling og prioritering innenfor investeringsporteføljen, foregår mye innenfor de enkelte sektorer, noe som kan gi suboptimale løsninger for kommunen som helhet. Prosessen forut for bevilgning i handlingsprogram gir ikke rom for tydelig politisk behandling av enkeltinvesteringer eller samlet investeringsnivå. Det mangler klare og omforente prioriteringskriterier for investeringsbeslutninger, og konsernovergripende investeringer versus «lokale investeringer» er i mindre grad adressert i prioriteringene. Dette tilrettelegger i liten grad for samordning og sambruk på tvers av sektorer – et tiltak som kan bidra til å redusere kostnader.

### **Erfaringer fra andre kommuner og offentlige virksomheter**

Sett i forhold til størrelse og kompleksitet, er styringssystem og beslutningsstruktur knyttet til investeringer i Bærum kommune relativt desentralisert, lite standardisert og lite formalisert.

Mange kommuner og offentlige virksomheter har etablert overordnede retningslinjer på investeringsområdet for å sikre kvalitet på styringsmodell og beslutninger samt regulere og klargjøre aktørenes roller, myndighet og ansvar. Eksempler er Trondheim kommune, Kristiansand kommune og helseforetakene. Investeringsreglement er ofte en integrert del av kommunens styringssystem og økonomireglement.

Oslo kommune har, på linje med Statsbygg, i større grad enn Bærum standardisert og dokumentert prosess og dokumentasjon i styring av investeringer, spesielt med vekt på kvalitetssikring av

tidligfasevurderinger. Eksempelvis har Oslo kommune utarbeidet «Veileder for gode investeringsprosesser i Oslo kommune». Prosessene tar utgangspunkt i gjenbruk av statens veiledninger.

Asker kommune har i større grad satt i system forberedelse til overordnet investeringsdebatt før investeringer løftes inn i handlingsprogram, der investeringer kategoriseres ut fra prioriteringskriterier som grunnlag for prioritering fra rådmannens side.

Rådmannen har spurt ASSS-kommunene og gjennomgått deres økonomiplandokumenter. Det viser seg at det bare er Bærum og Kristiansand som ikke legger frem oversikt over prosjektenes totalrammer som grunnlag for politisk prioritering. Storkommunene vurderer altså hensynet til priskonkurranse ulikt. I hvilken grad opplysningene er konkurransesensitive vil avhenge både av hvilken entreprisform som velges og i hvilken grad det er en reell konkurranse mellom flere tilbydere. Oslo opplever at når det ligger informasjon om flere konkrete prosjekter ute så bidrar det i seg selv til å øke interessen fra entreprenører, og at dette igjen kan bidra til økt reel konkurranse.

### **Tiltak som skal styrke styring av investeringer**

#### *Initiativer som fremmer helhetlig styring og prioritering*

Gjennomgang av utfordringsbilde, mulige svakheter i eget styringssystem og vurdering av hva vi har å lære av andre offentlige aktører, peker på mulige tiltak og mekanismer for å styrke kvalitet på styringssystem- og beslutningsprosess.

Rådmannen er allerede tatt flere initiativ som vil bidra positivt til forvaltning og styring på investeringsområdet: Behovsanalyser er innarbeidet i planarbeidet og vil rulleres hvert 2. år, langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (DIP) er for første gang fremlagt våren 2015 og vil rulleres årlig.

I løpet av det siste året har kommunen vedtatt ny Anskaffelsesstrategi (2014), IT-strategi (2014) og Eiendomsstrategi (2015) – alle strategier der virksomheten i Bærum kommune vurderes helhetlig med vekt på samlet styring og prioritering.

Nytt prosjektøkonomistyringssystem vil bli satt i drift i Eiendom og Prosjektenheten i 2015, og deretter rulles ut for bruk i alle investeringsprosjekter i kommunen. Arbeidet med felles prosjektmetodikk for kommunens investeringsprosjekter er under utarbeidelse og skal baseres på DIFI's «Prosjektveiviseren». Innovasjonsstrategien (2014) motiverer til å finne nye og effektive løsninger på kjente utfordringer, herunder sammenheng mellom organisering av tjenesten og de fysiske rammene for virksomheten. Delstrategi for oppgradering og verdibevarende vedlikehold vil bidra til prinsipper for prioritering og bedre forutsigbarhet i forhold til rehabiliteringer.

Det blir viktig å utforme styringssystem, beslutningsstruktur og fullmaktnivåer slik at det ivaretar både det samlede investeringsområdet for kommunen, de enkelte investeringsporteføljer og det enkelte investeringsprosjekt. Resultater fra rapporter av enkeltprosjekter aggregeres til investeringsporteføljer som igjen aggregeres til det samlede investeringsområdet. Tilstrekkelig kvalitet i rapportering av enkeltprosjekter er derfor helt vesentlig for kvalitet av rapportering for hele investeringsområdet.

#### *Investeringsområdet samlet – overordnede føringer og grep*

Det forventede investeringsbehovet er stort i årene fremover, og utfordrer kommunens økonomiske bærekraft og gjennomføringsevne. Helhetlige, langsiktige vurderinger og analyser i tidlig fase avgjørende som grunnlag for prioritering av de riktige investeringene, og for å se



muligheter for og konsekvenser av å ta ned investeringsnivå i de mest belastede perioder,

Det er nødvendig å vektlegge tidligfase med behovsanalyser, alternativvurderinger og konseptvalgsvurderinger. Økonomiske helhetsvurderinger skal inn i alle ledd i planleggingen og gjennomføringen av investeringene. Standardisering av løsninger, tjenesteutvikling, arealeffektivisering og gjenbruk fra andre profesjonelle aktører vurderes.

Målet er at investeringene skal være de optimale løsninger på prioritert behov ut fra helhetlige kost-nytte vurdering, og gjennomføres til lavest mulig samlet kostnad i et livssyklusperspektiv samtidig som riktig kvalitet sikres. Utviklings-, drifts- og vedlikeholdskostnadene samt gevinstrealisering er i denne sammenhengen viktige elementer som må veies opp mot investeringskostnaden.

#### *Kommuneplanens arealstrategi med fokus på bærekraftig kommuneøkonomi*

Oppfølging av kommuneplanens arealdel er av stor betydning for kommunens økonomi, og er en viktig driver for påfølgende investeringer. Hvordan boligutbyggingen realiseres er avgjørende for hvor store investeringer i sosial infrastruktur som må gjennomføres, og hvilke økonomiske utfordringer kommunen får som følge av dette. Rådmannen vil ha både økt fokus og tidligere fokus på økonomiske konsekvenser i oppfølgingen av kommunens arealdel, med simuleringer av alternativer og konsekvenser som del av analysen.

I et kommunaløkonomisk perspektiv er det gunstig med en tydelig tidsmessig prioritering av de større utbyggingsområdene. Slik vil færrest mulig investeringer måtte gjennomføres samtidig. De investeringer som gjøres må utnyttes maksimalt ved at områdene bygges ut med boliger så raskt som mulig, samt at boligbygging i områder uten nødvendig sosial infrastruktur begrenses. Tydelige rekkefølgebestemmelser bør ligge til grunn som styringsgrunnlag.

#### *Behovsplaner for sektorene endres til behovsanalyser*

Langsiktig fokus og helhetlige analyser skal danne grunnlag for bedre beslutninger og styring, og etablering av behovsplanene har vært et viktig verktøy for dette. Planverk for realisering betinger imidlertid at behovene vurderes på tvers av sektorer og programområder og vurderes opp mot kommunens samlede bærekraft og gjennomføringsevne. Med navneendring til behovsanalyser understrekes nettopp dette. Behovsanalysene skal revideres jevnlig og utvikles videre slik at de fungerer som viktig grunnlag for langsiktig investeringsplan og handlingsprogram - vedrørende utvikling av infrastruktur, eiendommer, strategiske tomtekjøp med mer.

#### *Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan gir input til handlingsprogram, der investeringsøkonomien inngår som viktig del av det økonomiske beslutningsgrunnlaget*

Med utgangspunkt i kommuneplanens arealdel, behovsanalysene og kommunens øvrige investeringsbehov utvikles den langsiktige investeringsplanen, som viser kommunens investeringsøkonomi helhetlig og samlet i et 20-årsperspektiv. Alle prosjekter skal ha vært gjennom en første grovanalyse (behov/kostnader/tidskritikalitet/gevinstpotensiale/ konsekvenser for drift) samt vært vurdert i forhold til kommunens overordnede prioriteringer e for å få «innpass» i investeringsplanen.

Rådmannen tar sikte på at investeringsplanen skal være godt gjennomarbeidet og at de første årene av planen danner det vesentligste av grunnlaget for rådmannens forslag til investeringsbudsjett i handlingsprogrammene.

Rådmannen foreslår videre at handlingsprogrammet vier mer plass til investeringsområdet gjennom helhetlig vurdering i økonomikapitlet, under det enkelte programområde og i eget investeringsvedlegg med samlet oversikt over investeringsprosjektene.

Ved å synliggjøre prosjektenes estimerte kostnadsramme, vil det være enklere å legge frem riktig grunnlag for prioritering og å kunne rapportere i forhold til helheten i prosjektmål, også økonomi. Rådmannen vil derfor foreslå at dagens praksis med manglende åpenhet omkring økonomien i enkeltprosjekter endres. Dette både av hensyn til kravene i offentlighetsloven, føringene om åpenhet og mot til åpenhet i kommunikasjonsstrategien, samt fordi dette bedre vil tilrettelegge for styring og oppfølging av investeringsområdet som en viktig del av kommunens økonomi.

#### *Investeringsmidler bør utløses ved beslutningspunkter i prosjektløpet*

Driftsbudsjetter kan håndteres per kalenderår/budsjettår, for investeringsprosjekter bør beslutningspunkter i prosjektløpet være avgjørende for utløsning av midler. For investeringsbudsjettet i handlingsprogrammet er det avgjørende at prosjektene sikres effektive prosjektløp, samtidig som politisk og administrativ ledelse sikrer at det er anledning til å styre rammene for prosjektet underveis.

Det foreslås at prosjekter sikres finansiering ved at det legges inn midler til den delen av prosjektløpet som omfattes av tidshorizonten i handlingsprogrammet, men at midlene er å anse som en «reservasjon» som først utløses når relevant beslutningspunkt er håndtert i tråd med prosjektstyringsmodell og fullmaktssystem (slik dette reguleres i investeringsreglementet).

Det betyr til forskjell fra dagens praksis at investeringsforslagene må være grundigere vurdert og planlagt forut for at midler til planlegging og gjennomføring utløses.

#### *Styring av enkelt-prosjekter*

For å styrke helheten må styring av enkeltprosjekter styrkes. (Summen av enkeltprosjektene = helheten).

Felles prosjektmetodikk: I handlingsprogrammet for 2015–2018 er det beskrevet følgende mål: Innføre felles prosjektmetodikk som gir tydeligere beslutningspunkter i forhold til økonomi, organisering og konsekvenser for andre tjenester.

I forhold til dagens praksis vil det legges større vekt på vurderinger i tidligfase, og at helhetlige konsekvensvurderinger settes i system. Det vil gi økt sikkerhet for kvalitet i prosjektstyring samt forenkle og klargjøre rapportering og styring.

[DIFI's prosjektveiviser](#) er tenkt å kunne brukes på alle prosjekter i Bærum kommune.

Fordelen med Prosjektveiviseren er at den har en struktur som er inndelt i faser med tilhørende beslutningspunkter. Denne strukturen gjør at det ikke skal igangsettes en ny fase før beslutning er gjort på grunnlag av dokumentasjon og aktiviteter i fasen forut for beslutningspunktet.

Prosjektveiviseren med maler holdes oppdatert av DIFI. Standardisering av faser og beslutningspunkter i tråd med dette letter kommunens vedlikehold av metodikk, samtidig som verktøyet fullt ut kan tilpasses Bærums behov og dokumentasjonskrav.



I arbeidet med utvikling av felles prosjektmetodikk vil faser og beslutningspunkter konkretiseres og tydeliggjøres i tråd med kommunens behov. Fordi kommunen har innført behovsanalyser på sektornivå, vil det for eksempel være aktuelt å legge til en fase 0 før konseptfasen der behovsanalysene ivaretas. I arbeidet vil man høste erfaring fra det arbeidet som er gjort i andre kommuner (Oslo, Trondheim, Kristiansand) og statlige virksomheter. Krav til «KVU» og «KS1» i tråd med statens veiledning er ikke nødvendigvis egnet for en virksomhet av Bærums størrelse (vi har få prosjekter over 750 mill.), men prinsippene i denne tilnærmingen innebærer en systematikk i forhold til tidlig-fase-vurderinger og kvalitetssikring som er verdifull å ta med seg i vårt arbeid.

Faseinndeling av de største prosjektene vil danne et bedre grunnlag for relevant styringsinformasjon, løpende revidering og større sikkerhet for prosjektrammene etter hvert som risiko reduseres ved at prosjektet modnes. Det skal gjennomføres [risikovurderinger](#) i forhold til hver fase. For de store prosjektene skal det normalt gjennomføres en fullstendig usikkerhetsanalyse. Tilsvarende skal det utarbeides [gevinstrealiserings](#)plan tidlig i prosjektet. Denne skal følges opp i hver av fasene og i realiseringsfasen er det stort fokus på at gevinster faktisk realiseres i linjen.

Investeringsrammen som er utgangspunkt for politisk forankring, foreslås økt til 90 mill for bygg-investeringer. Dette ut fra vesentlighetsbetraktninger opp mot total kommuneøkonomi og samlede investeringsrammer. For øvrige prosjekter (IT-prosjekter, tekniske anlegg etc.), som ofte kan være heftet med større risiko, foreslås det politisk forankring av prosjekter over 30 mill, samt for alle prosjekter av særlig politisk interesse.

Det er behov for mer «fortung» prosess også politisk til grunn for beslutning og prioritering.

Første forankringspunkter skjer allerede i forbindelse med utvikling av behovsanalyser og langsiktig investeringsplan. Derneft når reservasjon av midler til prosjektet legges inn i forslag til handlingsprogrammene.

Det anbefales at politiske saker om enkeltprosjekt følger investeringsprosjektets faser:

- Beslutningssak etter endt konseptfase (beslutningspunkt 2 i Difi's modell), for å ta stilling til konsept/løsning med alternativvurdering, foreløpige prosjektrammer ihht. kalkyler samt drøfting av driftsmessige konsekvenser. Formål med saken vil være beslutning om igangsetting av planleggingsfase/anskaffelse.
- Orienteringssak etter gjennomført anskaffelse, herunder i forhold til justering av endelige rammer for prosjektet.
- Sluttrapport.

#### *Rapportering og oppfølging av vedtatte investeringsprosjekter*

I tillegg til sluttrapporter for investeringer over 60 mill. (foreslått revidert til 90/30 mill.), rapporteres det i dag politisk på investeringer i økonomimeldingene og årsrapport. Rapporteringen skal dreies fra å være teknisk fokusert på mer/mindreforbruk til samlet rapportering på de største prosjektene med fokus på hva som er vesentlig styringsinformasjon. Dette vil bidra til bedre beslutningsgrunnlag og en mer helhetlig styring. Det foreslås ingen endringer i hyppigheten for rapporteringen til politiske organ, dvs. at det rapporteres i økonomimeldingene, oktoberrapporten og i årsrapporten.

Det er et vedtatt mål om å redusere andelen investeringsprosjekter med tidsavvik (mindreforbruk) til 30 prosent i 2017. For å oppnå dette målet legges det opp til tettere oppfølging av grunnlag for budsjettering og deretter administrativ styring på fremdrift og vesentlige endringer, og mer

synliggjøring av måloppnåelse også på investeringssiden som del av internt styringsystem. En tettere styringsdialog antas å gi incitament til bedre styring og bedre kvalitetssikring av prognoser som grunnlag for rammejustering innenfor det enkelte år og for prosjektkostnaden.

Innføring av standardisert prosjektmetodikk samt nytt prosjektøkonomistyringsystem som tas i bruk i 2015 til hjelp i økonomistyring av prosjekter, forventes også å gi utslag i bedre kvalitet på styring av investering, inkludert kvalitet på beslutninger, kalkyle, prognose og periodisering enn det dagens verktøy og metodikk legger til rette for.

Sammen med langsiktig driftsanalyse og investeringsplan (DIP) og utarbeidelse av investeringsreglement vurderes de grep som tas å svare på de utfordringer og svakheter med forvaltning og styring av investeringer som adresseres i saken. Med forbedret styringsystem vurderes det praktisk for effektiv administrativ styring at rådmannens fullmakter utvides til å gjelde prosjektets samlede kostnadsramme og prosjekter innen en portefølje, uavhengig av år.

### **Innføring av investeringsreglement**

Rådmannen vil etter denne saken utarbeide et forslag til investeringsreglement, som fremmes for politisk behandling andre halvår 2015. Reglementet skal gi retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringer samt regulere myndighet og ansvar i behandlingen av alle investeringer. Instruksen skal gi føringer for overordnede og generelle styringskrav, angi vedtakspunkter og føringer for konseptvalgsutredning og kvalitetssikring. Formålet med reglementet er å bidra til:

- Enhetlig behandling av investeringsprosjekter
- Tilfredsstillende beslutningsgrunnlag herunder i forhold til alternativdrøftinger og økonomi
- Tidlig fokus på driftmessige konsekvenser
- Effektiv planlegging og gjennomføring
- Effektiv kostnads- og kvalitetskontroll
- Tilfredsstillende system for helhetlig styring og forvaltning av investeringer

Reglementet skal gjelde for alle prosjekter uavhengig av finansieringskilde og større kontraktsbindinger i form av OPS avtaler eller lignede.

Reglementet kan eksempelvis omhandle og legge føringer for:

- Definisjon av investering og sentrale begreper
- Sammenhenger mellom behovsanalyser, investeringsplan og handlingsprogram
- Beslutningspunkter og faser i prosjektløpet, og krav til dokumentasjon ved beslutningspunkter (ref. prosjektveiviseren).
- Prioriteringskriterier og risikostyring
- Administrative og politiske beslutningspunkter (milepæler)
- Delegering av myndighet og ansvar samt klargjøring av roller og ansvar
  - Politisk (kommunestyret, formannskapet, utvalg)
  - Administrativt (rådmannen, direktører/kommunalsjefer, prosjektansvarlige, tjenestested)
- Porteføljestyring/enkeltprosjekt
- Rutiner for styring, rapportering, oppfølging og risikohåndtering
- Krav til saksfremlegg for politisk behandling
- Erfaringsoverføring til erfaringsbase

