

Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ

Det sentrale styringsdokumentet

Basert på et utkast utarbeidet under ledelse av Dovre International AS

Versjon 1.1, datert 11.3.2008

Innhold

1. Innledning	s 2
2. Krav til sentralt styringsdokument	s 2
2.1 Overordnede rammer	s 3
2.2 Prosjektstrategi	s 4
2.3 Prosjektstyringsbasis	s 5
Vedlegg 1: Eksempel på prosjektmål	s 6
Vedlegg 2: Eksempel på kritiske suksessfaktorer	s 7
Vedlegg 3: Styringsdokument i tidligere faser	s 7

1. Innledning

I «Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekalternativ», Finansdepartementet juni 2005, er det under punkt 6.3 Grunnleggende forutsetninger, stilt krav til at:

«Leverandøren skal påse at det finnes et sentralt styringsdokument for prosjektet, og gi en vurdering av om dette gir et tilstrekkelig grunnlag for usikkerhetsvurderingen og for den etterfølgende styringen av prosjektet. For prosjekter som har vært gjennom KSI skal det vurderes hvorvidt føringene for arbeidet med styringsdokumentet er fulgt opp, eventuelt om noen av forutsetningene har endret seg. Mangler må påpekes konkret slik at fagdepartementet kan få sørget for nødvendig oppretting/utfylling av dokumentet. Dette må være avklart for Leverandøren går videre».

Hensikten med denne veilederen er å danne grunnlag for en felles forståelse av hvilke krav som bør stilles til innholdet i prosjektenes sentrale styringsdokument. Dokumentet skal gi fagdepartementene og etatene veiledning om hva som forventes og sikre at de ulike kvalitetssikrerne stiller de samme krav.

Det understrekes at denne veilederen kun stiller krav til innholdet i styringsdokumentet og ikke til hvordan prosjektenes sentrale styringsdokument skal bygges opp. Strukturen i denne veilederen kan likevel betraktes som en anbefaling til struktur for styringsdokumentet.

Prosjektenes sentrale styringsdokument bør være en innarbeidet del av etatens styringssystem, for å unngå uklarheter og overlapp i forhold til øvrige styrende dokumenter.

For at det sentrale styringsdokumentet skal kunne være et egnet styringsredskap for den etterfølgende styringen av prosjektene må det være et levende dokument, i den forstand at det revideres når ny relevant styringsinformasjon blir tilgjengelig (f.eks. etter kontraktsinngåelse, eller ved revisjon av kostnadsestimat eller fremdriftsplaner).

Det er foreløpig ikke stilt krav til styringsdokument i prosjektenes tidligere faser, men en kort anbefaling over forhold som da bør vektlegges er inkludert i vedlegg 3.

2. Krav til sentralt styringsdokument

Et styringsdokument skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i et prosjekt, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter. De viktigste punktene i styringsdokumentet er en konsis beskrivelse av:

Overordnede rammer

- Hensikt, krav og hovedkonsept
- Prosjektmål
- Kritiske suksessfaktorer
- Rammebetingelser
- Grensesnitt

Prosjektstrategi

- Strategi for styring av usikkerhet
- Gjennomføringsstrategi
- Kontraksstrategi
- Organisering og ansvarsdeling

Prosjektstyringsbasis

- Arbeidsomfang, herunder endringsstyring
- Prosjektnedbrytningsstruktur PNS
- Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan
- Tidsplan
- Kvalitetssikring

Et godt styringsdokument må ha en balansert fremstilling av punktene, og tydeliggjøre årsakssammenhengen mellom prosjektets hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer, strategier og styringsgrunnlag.

Under følger en punktvis sjekkliste med forklaring på de mest sentrale kravene som stilles til prosjektenes sentrale styringsdokument. Det understrekes at det vil være et samspill i utarbeidelsen av de ulike elementene i styringsdokumentet slik at et punkt som står listet nedenfor et annet godt kan ha innvirkning på punktet over.

2.1 OVERORDNEDE RAMMER

De overordnede rammene beskriver hensikten med prosjektet og definerer målsetninger, krav og rammebetingelser prosjektet må gjennomføres innenfor. Punktene under beskriver hvilke konkrete krav som bør stilles.

Hensikt, krav og hovedkonsept

En beskrivelse av prosjektets overordnede hensikt og bakgrunn for prosjektet, herunder en vurdering av de viktigste interessentenes forventninger til prosjektet. Videre må det finnes en oversikt over de viktigste kravene som stilles til prosjektet for å oppnå hensikten som beskrevet over, og en overordnet beskrivelse av det valgte konseptet som prosjektet bygger på. Dette kan inkludere beskrivelse av ytelse, lokalisering, avstander, delprosjekter, og meget overordnede tekniske parametere (antall, mengder, størrelse osv.).

Prosjekt mål

Målene beskriver *hva* prosjektet konkret skal oppnå, i form av et målhierarki som beskriver samfunns mål, effektmål og resultatmål.

Samfunnsmålene beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under, og er derfor knyttet til prosjektets virkning på *samfunnet*, ofte uttrykt i form av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Effektmålene er knyttet til prosjektets virkninger for *brukerne*, ofte uttrykt i form av kapasitet, regularitet, ulykkesfrekvens, tidsbesparelser etc.

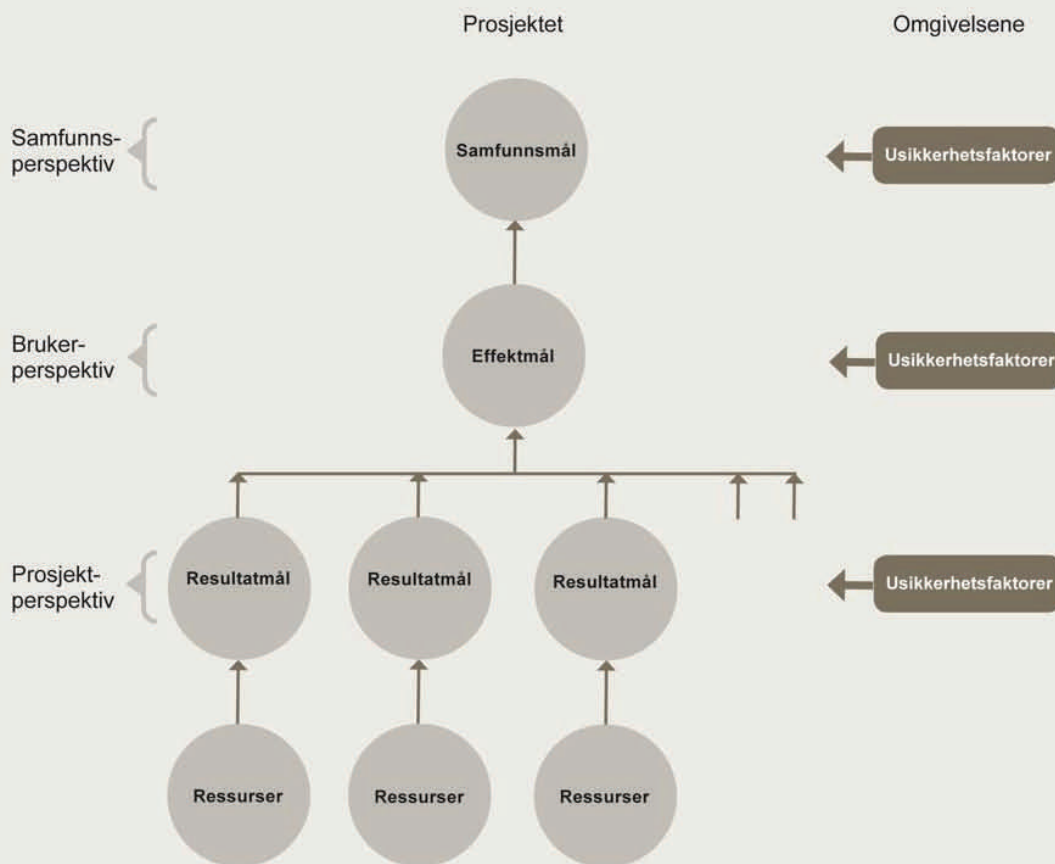
Resultatmålene (alltid ytelse, kostnad og tid, eventuelt supplert med andre relevante parametere, eksempelvis omdømme og helse/miljø/sikkerhet) er knyttet til løsningen som prosjektet skal frembringe.

Prosjekt mål må være klare og retningsgivende, og det vil bli lagt vekt på om målene er:

- spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske og tidsavgrensede (SMART-kriteriet)
- prioriterte, spesielt der de trekker i ulike retninger (f.eks. omfang – kostnad – tid)
- ikke for mange i antall (målforvirring)
- separert fra kritiske suksessfaktorer og rammebetingelser (ikke blandet sammen).

Mål på et høyere nivå vil alltid ha prioritet fremfor mål på et lavere nivå, og en optimalisering av prosjektet i forhold til samfunns- og effektmålene vil derfor lett kunne føre til endrede resultatmål.

Prosjektstrukturen sett i perspektiv



Kritiske suksessfaktorer

En beskrivelse av hva prosjektet må lykkes med for å oppnå målene¹, ofte kvalitative forhold knyttet til styring, organisering, informasjonsflyt, ansvar og omgivelsene. Disse bør bygge på det overordnede usikkerhetsbildet sett i sammenheng med prosjektets mål og karakteristikker, i tillegg til analyse av interessenter og erfaring fra lignende prosjekter.

Rammebetingelser

En klar beskrivelse av alle relevante eksterne rammebetingelser. Det bør skilles mellom rammebetingelser gitt av aktører eksternt (bl.a. gjennom lover og forskrifter) i forhold til utførende etat, og rammebetingelser gitt av utførende etat overfor prosjektet. Det siste er gjerne forankret i etatens prosjektfilosofi.

Rammebetingelser knyttet til helse, miljø og sikkerhet skal alltid beskrives.

Grensesnitt

Der to parter er i et gjensidig påvirkningsforhold, må det foreligge en beskrivelse av alle vesentlige grensesnitt av teknisk, organisatorisk eller kommersiell art. Typiske grensesnitt kan være:

- tekniske
(mellom leverandører eller delprosjekter)
- organisatoriske
(mellom fagenheter eller prosjekt og drift)
- kommersielle
(mellom kontraktsparter, ulike prosjekter eller etater)

Det bør skilles mellom grensesnitt til interessenter eksternt i forhold til utførende etat, og grensesnitt til andre prosjekter innen utførende etat.

Vesentlige prosjektinterne grensesnitt bør også beskrives.

2.2 PROSJEKTSTRATEGI

Strategiene for prosjektet skal beskrive hvordan prosjektet skal gjennomføres for å best oppnå hensikten og målene for prosjektet, jfr kapittelet ovenfor. Det bør redegjøres for konkrete strategier som beskrevet under.

Strategi for styring av usikkerhet

En presentasjon av usikkerhetsbildet i form av de mest kritiske usikkerhetsfaktorene (både muligheter og trusler) i forhold til realisering av prosjektets hensikt, mål og kritiske suksessfaktorer, ledsaget av en beskrivelse av hvilke strategier og tiltak prosjektet har eller planlegger å iverksette for å styre disse. Usikkerhet knyttet til prosjektets kostnader (og dersom relevant: lønnsomhet

og tidsplan) skal i tillegg beskrives numerisk ved å angi usikkerhetsspennet og forventningsverdi. Dette krever at det utføres en usikkerhetsanalyse.

Det bør også foreligge en strategi for hvordan prosjektet har planlagt å gjennomføre systematisk styring av usikkerhet gjennom prosjektets levetid, i form av identifikasjon/ analyse av nye faktorer og iverksetting/ oppfølging av nye tiltak og avslutning av gamle.

Gjennomføringsstrategi

En beskrivelse av, og begrunnelse for, den valgte strategi for gjennomføringen av prosjektet, i forhold til kritikalitet og grad av usikkerhet knyttet til:

- arbeidsomfang (tekniske løsninger, robusthet, fleksibilitet, modenhet)
- gjennomføringsplan (tid, overordnet kritisk vei, utbyggingsrekkefølge, volum, lokasjon)
- organisering og styring (oppdeling i delprosjekter, ressurs/kompetanse, styringsmodell)
- forhold til omgivelsene (interessenter, kommunikasjonsstrategi).

Gjennomføringsstrategien må være forankret i prosjektets hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer, rammebetingelser, usikkerhetsbilde og forhold til omgivelsene.

Kontraksstrategi

En beskrivelse av, og begrunnelse for, den valgte kontraksstrategi (ankaffelses-, innkjøps-, eller kontraheringsstrategi) for prosjektet samlet og for hver enkelt kontrakt. En viktig forutsetning for utformingen av kontraksstrategien er at risiko plasseres hos den av kontraktspartene som er best egnet til å styre den og har best evne til å bære eventuelle konsekvenser. Dette har påvirkning på:

- entreprise/kontraksstruktur
- insentiver og sikringsmekanismer
- kompensasjonsformat – knyttet til definisjonsgrad/ spesifikasjonsgrad og risiko
- krav til leverandørens soliditet, kapasitet, tekniske kompetanse og gjennomføringskompetanse
- evalueringskriterier.

Det kreves ikke at kontraktsdokumentene er ferdig utarbeidet, men at prinsippene de skal bygge på er gjennomarbeidet og definert.

Kontraksstrategien må være forankret i prosjektets usikkerhetsbilde og gjennomføringsstrategi.

¹ Må ikke forveksles med «Suksesskriterier», som beskriver hvilke forhold som interessentene vil vektlegge når det i etterkant skal vurderes hvorvidt prosjektet var en suksess eller ikke.

Organisering og ansvarsdeling

En oversikt over prosjektets interne organisering, som også beskriver/illustrerer forholdet til høyere instanser i etaten, overordnet fagdepartement og andre etater/ departementer.

Oversikten bør inkludere en beskrivelse av fullmakter og ansvarsområder for de sentrale posisjonene i prosjektet, herunder en beskrivelse av styringsregimet for utløsning av midler fra reserveavsetninger.

Organisasjons- og styringsmodellen må være forankret i usikkerhetsbilde, gjennomføringsstrategi og kontraktsstrategi for å sikre en hensiktsmessig struktur og plassere nøkkelkompetanse på kritiske prosesser i prosjektet.

2.3 PROSJEKTSTYRINGSBASIS

Prosjektstyringsbasis skal være referansen som prosjektet styres etter i gjennomføringsfasen slik at avvik, trender og endringer kan styres på en konsistent måte. Det er avgjørende å ha en presis definisjon av arbeidsomfang, kostnader og tid, samt forutsetningene knyttet til disse.

I prosjektens planleggingsfase fungerer prosjektstyringsbasis først og fremst som et beslutningsgrunnlag.

Arbeidsomfang, herunder endringsstyring

Arbeidsomfanget må beskrives presist og kvantitativt der det er mulig, knyttet til de hovedproduktene som skal leveres, på et detaljeringsnivå som er hensiktsmessig for å kunne analysere trender og utviklingstrekk på et overordnet nivå, og identifisere oppdragsendringer. Rutiner for systematisk vurdering og oppfølging av arbeidsomfanget bør beskrives.

En viktig del av omfangsstyringen er å oppnå kontroll på endringer i forhold til styringsbasis, enten de er oppdragsendringer eller er generert internt i prosjektet. Følgende bør beskrives:

- Krav og rutiner for å beslutte og implementere oppdragsendringer (f.eks. brukerkrav om endret funksjon/ytelse). Bør inkludere rutiner for identifisering av konsekvenser i forhold til prosjektets resultatmål (og endring av disse) før en oppdragsendring kan besluttes, samt rutiner for administrasjon/kommunikasjon av de kumulative konsekvenser.
- For prosjektinterne endringer bør det foreligge lignende rutiner. Godkjennelse av interne endringer må knyttes til fullmaktstrukturen i prosjektet.

Prosjektnedbrytningsstruktur (PNS)

En beskrivelse av hvordan prosjektets arbeidsomfang er delt opp i styrbare pakker.

PNS-strukturen er basert på gjennomførings- og kontraktsstrategien og hva som er mest hensiktsmessig for styringen av det enkelte prosjekt, og vil derfor være prosjektspesifikk.

Det anbefales generelt at strukturen er produktrettet og at i hvert fall de store kontraktene lar seg identifisere i strukturen (på et eller annet nivå). PNS må ikke forveksles med standardiserte kostnadskoder som brukes til regnskap, innsamling av erfaringstall og lignende.

Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan

En fremstilling av prosjektets kostnadsoverslag som er tilstrekkelig detaljert til å danne grunnlag for styring av prosjektet og for kvalitetssikringen av prosjektets kostnadsramme. I fremstillingen bør arbeidsomfang, enhetskostnader og totalkostnader fremkomme i henhold til PNS.

Det er viktig at forventede tillegg fremstår som en eller flere separate poster, og ikke er spredt ut som en del av enkeltpostene i kostnadsoverslaget. Post(er) for forventede tillegg bør plasseres på et høyt nivå i PNS.

Kostnadsoverslaget bør om mulig inneholde en «benchmarking» av prosjektets kostnader målt mot lignende prosjekter (enhetskostnader i forhold til kapasitet eller arbeidsomfang), samt en oversikt over hvordan kostnadsoverslaget har utviklet seg fra tidligere faser i prosjektet.

Kostnadsoverslaget må også fremstilles i henholdsvis investerings-, finansierings- og betalingsplaner, periodisert over prosjektets levetid.

Dersom budsjettet avviker fra kostnadsoverslaget ved at det for eksempel inneholder reserveavsetninger, må dette beskrives særskilt.

I et større prosjekt vil det normalt ikke være hensiktsmessig å inkludere alle detaljer fra det komplette kostnadsoverslaget i selve styringsdokumentet. Det komplette kostnadsoverslaget må da enten vedlegges styringsdokumentet direkte eller refereres til som eget dokument (med dette menes ikke at estimatet skal ha en detaljeringsgrad som går utover det som er naturlig for den prosjektfase man er i).

Fremdriftsplan

En presentasjon av prosjektets overordnede fremdriftsplan, med oversikt over de viktigste aktiviteter og milepæler, nødvendige myndighetsgodkjenninger, kontraktsinngåelser og viktige grensesnitt.

Kvalitetssikring

En oversikt over prosjektets rutiner og planer for å sikre at prosjektet gjennomføres i henhold til eksterne krav (bl.a. lover og forskrifter) og kvalitetsmål i prosjektet. Oversikten bør inkludere stikkord for de viktigste prinsippene i prosedyrene, sett i forhold til målene.

Vedlegg 1: Eksempel på prosjektmål

En tydeliggjøring av kravene til prosjektmålene kan vises gjennom et fiktivt eksempel:

Ut fra et behov for mer effektiv transport av mennesker i en region, spesielt i rushtiden, er det etablert et prosjekt for forbedring av kapasiteten på veinettet mellom stedene A og B, ved å bygge en ny vei med høyere kapasitet og kortere kjørestrekning enn den gamle.

Målene er listet i prioritert rekkefølge fra topp til bunn:

Samfunns mål

- Redusert uproduktiv tidsbruk lokalt og regionalt, men også nasjonalt, slik at prosjektet fremstår med en samfunnsøkonomisk lønnsomhet på 0,2 (netto nytte pr. budsjettkrone) eller bedre.

Effekt mål

- Redusert kjøretid mellom A og B i rushtiden med 2 min. 30 s. gitt trafikkmengden i et referanseår.
- Redusert ulykkesfrekvens på strekningen fra syv til maksimalt tre hendelser pr. år innen første driftsår.
- Brukertilfredshet skal være over 80 prosent, og nabo- og interessenttilfredshet over 75 prosent.

Resultat mål

- Ny motorveg klasse H1 (kapasitet 20 000 ÅDT) bygget mellom A og B i henhold til kravene i prosjektavtalen.
- Skadehyppighet (H-verdi) for alt personell i forbindelse med anleggsfasen skal være under åtte.
- Kostnad skal være lavere enn 500 mill. NOK.
- Idriftsettelse innen en spesifikk dato.

For enkelte prosjekter med sammensatte krav til ytelse kan det være hensiktsmessig å definere et sett med resultatindikatorer for å gjøre ytelsesmålene etterprøvbare. Resultatindikatorerne må grupperes i henhold til respektive ytelsesmål og være definert slik at de er målbare.

Vedlegg 2: Eksempel på kritiske suksessfaktorer

Basert på eksempelet over kan kritiske suksessfaktorer være:

- Etablere en godkjennelsesprosess for introduksjon av oppdragsendringer, der konsekvenser mht. tid og kostnad skal dokumenteres før endringen besluttes.
- Etablere en «godt nok» holdning i prosjektteamet, hos leverandører og viktigste interessenter.
- Sterk og proaktiv styring av omfang, fremdrift og kostnader
- Effektiv håndtering av trafikkomlegging i anleggsperioden
- Håndtering av grunnervvprosessen
- Regelmessig og forpliktende kommunikasjon med kommunen og grunneiere
- Lokalisering av prosjektkontoret i lokalmiljøet

Vedlegg 3: Styringsdokument i tidligere faser

Det sentrale styringsdokumentet bør følge prosjektene i alle deres faser, også før kvalitetssikring blir iverksatt. Kravene til innhold vil prinsipielt være de samme som beskrevet i denne veilederen. I tidlig fase er det imidlertid naturlig at overordnede forhold vektlegges sterkere og at detaljeringen av strategier og styringsbasis er noe lavere enn i de senere fasene av prosjektene.

Noen stikkord om overordnede forhold som bør vektlegges sterkere i tidlig fase:

- Samfunnsmessig behov for prosjektet
- Dokumentasjon av ulike løsningsalternativer
- Grunnlag for prioritering og valg av løsning
- Samfunnsøkonomisk nyttekostnadsanalyse (NKA)
- Formålseffektivitet ved valg av løsning
- Kostnadseffektivitet ved valg av løsning
- Behov for fleksibilitet ved valg av løsning
- Behov for robusthet ved valg av løsning
- Overordnede strategier i etaten
- Overordnede rammebetingelser
- Overordnede grensesnitt

Noen stikkord om forhold som det er naturlig å beskrive på et grovere detaljeringsnivå:

- Prosjektstrategier: Kun hovedstrategier beskrives
- Arbeidsomfang: Beskrives med grove parametere
- Kostnadsoverslag: Parametriske estimater (kr/enhet på grovt nivå)
- Fremdriftsplaner: Overordnet gjennomføringstid for prosjektene og eventuelt delprosjektene.

Det understrekes at å etablere realistiske kostnadsoverslag og fremdriftsplaner er minst like viktig som i de senere fasene av prosjektet, ettersom de kan være avgjørende for valg av riktig prosjektalternativ og for prioritering mellom prosjekter i en portefølje.