NTNU **S-sak 36/07**
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
08.06.07 RE/LTS
Arkiv:

N O T A T

Til: Styret
Fra: Rektor
Om: **Campusutvikling – KS1: behovsdokument, strategidokument og kravdokument**

Tilrådning:
Styret viser til notat fra rektor datert 08.06.07 og ber rektor innarbeide styrets prinsipielle føringer og bidrag til behovsdokument, strategidokument og kravdokument, med vekt på samfunnsmål og effektmål i strategidokumentet, og oversende dokumentene til Kunnskapsdepartementet som har ansvar for videre bearbeiding samt alternativanalysen i KS1.

Saken
Det legges i denne saken frem utkast til behov, strategi- og kravdokument til drøfting før oversendelse til departementet til videre bearbeiding av dokumentene. Disse tre første deldokumentene bygger på hverandre og danner premissene for alternativanalysen som er under arbeid. Behovs- og strategidokumentet foreligger nå som gjennomarbeidede utkast, mens kravdokumentet er noe uferdig og vil bli bearbeidet på grunnlag av innspill til de to første dokumentene. Konsistens mellom dokumentene er et krav i KS1, og det er derfor viktig å merke seg at målformuleringene i strategidokumentet skal forankres i behovsanalysen. Kravformuleringene i kravdokumentet skal igjen være konsistent med målformuleringene.

Styret bør vurdere forutsetninger og premisser i de fremlagte utkast til behovs-, strategi- og kravdokument for å ivareta institusjonens mål og behov. Departementet har ansvar for den endelige fastsettelsen av forutsetningene og premissene for alternativanalysen og for videre bearbeiding og ferdigstillelse av de fire KS1 dokumentene.

Styret bes spesielt vurdere om målene i strategidokumentet (avsnitt 4 under) er dekkende, relevante og forankret i samfunnets, institusjonens og brukernes behov.

1. Bakgrunn
Campusprosjektet til NTNU og campusprosjektet til HiST er av en slik størrelse at de hver for seg kommer inn under Finansdepartementets krav om kvalitetssikring, såkalt KS1 og KS2. *Hensikten med KS1 er å sikre at konseptvalget av store statlige investeringsprosjekter (over 500 millioner kroner) undergis reell politisk styring.*

Etter Kunnskapsdepartementets ønske, har NTNU og HiST samkjørt sine KS1- prosesser. Fellesprosjektet ”Campusutvikling i Trondheim” (CiT) har utarbeidet forslag til KS1 - dokumenter for NTNU og HiST i nær dialog med Kunnskapsdepartementet. Det er i utforming av dokumentene benyttet konsulenter som er prekvalifisert av Finansdepartementet til å utføre nødvendige analyser i hht. Finansdepartementets veileder for KS1, og som har erfaring fra tidligere KS1 - prosesser. Det har i arbeidet vært dialog med Kunnskapsdepartementet som har gjennomgått en tidlig versjon av behovs- og strategidokumentene og gitt råd og føringer.

Studentsamskipnaden i Trondheim (SiT) og Trondheim kommune er som partnere i CiT, å anse som hovedinteressenter og aktive prosjektaktører i KS1. Dokumentene inneholder en drøfting av interessentens mål og interesser.

Det er Kunnskapsdepartementet som oversender KS1- dokumentasjonen til Finansdepartementet. Prosjektet har arbeidet på oppdrag av og med føringer fra Kunnskapsdepartementet. Det er departementet som på grunnlag av dette arbeidet og uttalelser fra styrene ved NTNU og HiST, bearbeider og ferdigstiller behovsdokumentet, strategidokumentet og kravdokumentet og dermed legger premissene for alternativanalysen.

Finansdepartementet bestiller ekstern kvalitetssikring av KS1 - grunnlaget fra prekvalifiserte konsulenter før behandling i Finansdepartement, Kunnskapsdepartement, Regjering og Stortinget.

Tidspunkt for Stortingsbehandling avhenger av videre fremdrift med KS1- dokumentene og ekstern kvalitetssikring. Det er sannsynlig at fristen for å rekke behandling i revidert budsjett 2008 er overskredet. Dette kommer av forsinkelser som følge av nødvendige avklaringer med departementet om KS1- grunnlaget, spesielt knyttet til behandlingen av foreslått gjennomføringsmodell og alternativer til denne i KS1- dokumentasjonen.

2. KS1 dokumentene

2.1 Behovs-, strategi- og kravdokument

Dokumentene er utarbeidet for å svare på kravene i KS1 som beskrevet i Rammeavtale for kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ, og Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, utgitt av Finansdepartementet. Vedlegg 1: ”KS1 – hva og hvordan?” inneholder mer om KS1 og de krav som ligger til grunn for arbeidet. På samme måte som institusjonens budsjettdokument årlig utformes som svar på en rekke spørsmål i tildelingsbrevet, er KS1- dokumentene et svar på Finansdepartementets krav og følger derfor en mal. Imidlertid er KS1 - regimet relativt nytt og det er fortsatt en del usikkerhet knyttet til metode og form.

Merk at referansene til deldokumentene er viktige og inngår i det materialet som skal kvalitetssikres. Særlig sentral referanser for HiST er HiSTs behovsanalyse. For NTNU rapporten ”Campusutvikling NTNU, Behovsanalyse og tiltak i tocampusløsningen” [45]. Notatet ” Innspill til interessentanalyse for NTNU. Erik Strøm 25.oktober 2006 [6].

2.2 Alternativanalysen

Arbeidet med alternativanalysen er i tidlig fase. Den skal gi en rangering av de aktuelle konseptvalg basert på en samfunnsøkonomisk kost-nytte vurdering. Hovedanalysen er en samfunnsøkonomisk analyse av de alternative konseptvalgene. I utarbeidelsen av KS1 dokumentene som skal legges fram for kvalitetssikring, må det stilles høye krav til dokumentasjon av kostnadsestimat (forventningsverdier, så vel som usikkerhetsspenn) basert på en prosjektøkonomisk beregning. Det skal også gjøres en usikkerhetsanalyse for hvert enkelt alternativ tilpasset forstudienivå.

Det presiseres i Finansdepartementets veileder at den normale finansieringen av statlige prosjekter er gjennom Statsbudsjettet. *Andre finansieringsformer innebærer realisering på siden av styringssystemene som ligger i budsjettrammene, og må på denne bakgrunn gi en dokumentert merverdi for staten for overhode å komme i betraktning*. En rimelig tolkning av dette kravet er at andre finansieringsformer enn finansiering over Statsbudsjettet, må sammenliknes med en løsning der

prosjektet finansieres over Statsbudsjettet. Dette gjøres ved at hvert alternativ vurderes med to mulige finansieringsformer for NTNU som har Dragvoll som mulig finansieringskilde.

Kvalitetssikrer skal vurdere gjennomføringsstrategien for alternativene, og gi tilrådning om prosjektalternativenes organisering og hvilke krav som bør stilles til prosjektorganisasjonens omfang og kvalitative mål. Det er på denne bakgrunn rimelig at KS1 dokumentene angir en realistisk og mulig gjennomføringsstrategi og organisering for konseptalternativene.

De prosjektøkonomiske beregningene fullføres innen midten av juni og er grunnlag for de monetære analysene i alternativanalysen.

3. Kvalitetssikring av KS1 dokumentene

Behovs, strategi- og kravdokument danner som nevnt over, premissene for alternativanalysen. Disse tre deldokumentene skal kvalitetssikres av en ekstern kvalitetssikrer. Konsistens mellom behov, målformuleringer og kravformuleringer er avgjørende viktig. Videre må fremstillingen være er mest mulig korrekt og balansert og i tråd med institusjonens samfunnsoppgaver. Dokumentasjonen må være etterprøvbar og forankret i overordnede styringsdokumenter.

Den eksterne kvalitetssikrer skal gjennomføre en *selvstendig alternativanalyse* basert på og konsistent med behovs-, strategi- og kravdokument. Siden nyttesiden av et campusutviklingsprosjekt i stor grad vil være av kvalitativ karakter og dermed ikke-kvantifiserbar, er det mulig at en uavhengig alternativanalyse kan komme fram til en annen rangering og vurdering av alternativene enn det som legges fram fra Kunnskapsdepartementet. For at det i beslutningsgrunnlaget skal være mulig å finne fram til årsaken til eventuelle ulike resultat, må alle forutsetninger og premisser for alternativanalysen være åpne og mest mulig forankret i de tre første dokumentene, i uavhengige dokumenterte kilder, eller i vurderinger forankret i veiledninger og anbefalinger fra Finansdepartementet.

4. Vurdering av samfunnsmål og effektmål i strategidokumentet

Strategidokumentet inneholder formuleringer av samfunnsmål og effektmål basert på behovsanalysen. Forlaget i strategidokumentet er utformet av prosjektet med medvirkning fra styringsgruppene ved institusjonene. Styret bes vurdere om målene er dekkende, relevante og forankret i samfunnets, institusjonens og brukernes behov.

4.1 Samfunnsmål

Med utgangspunkt i behovsanalysen er det formulert følgende samfunnsmål for prosjektet:

> *CiT skal bidra til at NTNU og HiST settes i stand til å kunne operasjonalisere og realisere Stortingets fastsatte mål for institusjonene innenfor områdene: utdanning, forskning, formidling, innovasjon, eksterne relasjoner og ressursforvaltning. Prosjektet skal bidra til en god utnyttelse av synergimuligheter mellom NTNU og HiST, og en mest mulig effektiv måloppnåelse for hver enkelt institusjon.*
>
> *CiT skal bidra til å videreutvikle Trondheim som et attraktivt, kreativt og ledende kunnskapsmiljø nasjonalt og internasjonalt. CiT skal gi bygningsmessige rammevilkår som reduserer institusjonenes påvirkning av det ytre miljøet samt reduserer transportbehovet.*

4.2 Effektmål

Med effektmål menes den konkrete effekten som et investeringstiltak skal føre til for brukerne. Brukerne er i dette perspektivet vidt definert og inkluderer hovedinteressenter, samarbeidspartnere og potensielle fremtidige brukere og samarbeidspartnere. Inkludert i brukerperspektivet ligger også Trondheim kommune, og nåværende og fremtidige utviklingsaktører/næringsaktører i Trondheim kommune og i regionen.

Prosjektets kompleksitet og størrelse krever flere effektmål. For å unngå at det skapes målforvirring med mange effektmål, er effektmålene kategorisert etter primærmålgruppe med henvisning hvilke overordnede samfunnsbehov det enkelte effektmål er begrunnet i. Med dette utgangspunkt er effektmålene delt inn i hovedmål og delmål som til sammen bygger opp under prosjektets samfunnsmål.

Prosjektets effektmål med underliggende delmål er oppsummert i følgende tabell:

	Effektmål med delmål	**Primær-målgruppe**	**Målforankring**
1.	Gi HiST og NTNU bygningsmessige rammevilkår som muliggjør undervisnings- og studentaktiviteter i tråd med nasjonale krav og strategier innen høyere utdanning.	Studenter og undervisnings-personell	Nasjonale mål om Norge som kunnskapsnasjon, konkretisert gjennom: Kvalitetsreformen, realfagsløftet, Lov om Universiteter og høyskoler.
	i. Gi bygningsmessige rammevilkår som muliggjør undervisning i tråd med dagens krav til økt gjennomstrømming, styrket læringsiljø og økt læringsutbytte, tilpasset dagens antall studenter.	Dagens studenter og undervisnings-personell	Overordnede krav og institusjonenes strategiske mål
	ii. Sikre at bygningsmassen kan tilrettelegges for nye undervisningsformer og endret fordeling mellom ulike fag- og studieretninger.		Overordnede krav, forventede følger av igangsatte reformer og trendutvikling, samt institusjonenes strategiske mål
	iii. Sikre bygningsmessig fleksibilitet og muligheter innenfor campusområdets nærområde til at antall studenter kan økes med 11 % i forhold til 2006-nivå, og samtidig tilfredsstille de til en hver tid gjeldende krav som følger av nasjonale strategier og rammebetingelser.	Fremtidens studenter og undervisnings-personell	Trend- og befolkningsfremskrivninger. Behov for studieplasser og arbeidskraft.
	iv. Sikre det fysiske og psykiske læringsmiljøet og legge til rette for at funksjonshemmede kan studere ved institusjonen.	Studenter og ansatte med nedsatt funksjonsevne	St.meld nr.40 (2002-2003) og anmodningsvedtak nr.319
2.	Gi bygningsmessige rammevilkår som muliggjør styrket forskningsaktivitet i lokaler som er egnet for institusjonenes nåværende og fremtidige forskningsaktiviteter.	Dagens og fremtidens forskere	Nasjonale forskningsfaglige mål og nasjonale mål knyttet til at Norge skal være en av de ledende, innovative, dynamiske økonomiene.
	i. Gi bygningsmessige rammevilkår som muliggjør tidsbegrensede prosjekter, tverrfaglig prosjekter, og forskning innen satsningsområder som eksempelvis fremtidige prosjekter av typen ”senter for fremragende forskning”.		Trendutvikling i organisering av forskningsaktiviteter og erkjent behov for tverrfaglige prosjekter og satsningområder
	ii. Muligheter for å kunne tilrettelegge for et effektivt faglig samarbeid mellom HiST og NTNU/SINTEF og mellom HiST/NTNU/SINTEF og St.Olavs Hospital.	Fagmiljøene på hhv HiST, NTNU, SINTEF og St.Olavs Hospital	Overordnede nasjonale og politiske føringer om faglig samarbeid, og styrking av små fagmiljøer.

	iii. Bygningsmessige rammer som legger til rette for et effektivt samarbeid innenfor felles fagområder og på tvers av ulike fagområder. iv. Gi konkurransedyktige bygningsmessige rammer for teknisk og naturvitenskapelig forskning ved NTNU, og øke den internasjonale konkurransekraften innen disse områdene. v. Bidra til å synliggjøre og styrke den nasjonale realfagssatsningen, og øke rekruttering av studenter og forskere. vi. Gi bygningsmessig rom for å kunne tilrettelegge for eksternfinansiert FoU	Internasjonalt anerkjente forskere og potensielle forskere Studenter, seniorstudenter og potensielle forskere	Overordnede nasjonale mål, visjon bak opprettelsen av NTNU. Nasjonale strategier operasjonalisert gjennom visjon for NTNU Nasjonal realfagsstrategi Trendutvikling nasjonalt og internasjonalt knyttet til organisering og finansiering av forskning fra nasjonale, og internasjonale kilder, offentlige så vel som private næringsaktører.
3	Gi bygningsmessige rammevilkår som fremmer en rasjonell, tids- og kostnadseffektiv drift av alle driftsfunksjoner knyttet til bygningsmassen, forskning og utdanning, - og gjennom dette frigjøre ressurser til forsknings- og undervisningsaktiviteter. Bygningsmessige løsninger som bidrar til i. høy kapasitetsutnyttelse ii. Kostnadseffektive lokaler iii. Tidseffektive funksjoner og løsninger	Institusjonene HiST og NTNU	Nasjonale mål om en effektiv ressursbruk. Krav operasjonalisert i årlige tildelingsbrev til institusjonene
4.	Gi bygningsmessige rammevilkår som kan bidra til å tilrettelegge et bredt og effektivt velferdstilbud til studentene, av høy kvalitet, og i tråd med studentens etterspørsel.	Dagens og fremtidens studenter, SiT	Nasjonale mål og føringer om studentvelferd, gitt gjennom lov. Lokale og regionale mål om å øke Trondheims attraktivitet som studentby.
5.	Campusløsningen skal bidra til at Trondheim skal være en attraktiv by å studere, forske og bo i og et attraktivt etableringssted for kunnskapsbedrifter i. Skape møteplasser mellom nærings- og arbeidsliv, forskere og studenter, for bedre samspill for innovasjon og utvikling. ii. Skape bedre formidlings- og læringsarenaer og tilrettelegge for etter- og videreutdanning iii. Bidra til at Trondheim og Trøndelag blir et attraktivt etableringssted for kunnskapsbedrifter. iv. Skape attraktive og konsentrerte byområder som gjensidig øker byens og NTNU og HiST sin attraktivitet. v. Sørge for effektiv arealbruk og god utnyttelse av eksisterende sosial og teknisk infrastruktur	Kommunen og regionen Eksterne samarbeidsaktører Nærings- og arbeidsliv Etablerere Øvrig befolkning i Trondheim, studenter og ansatte Befolkning og brukere	Lokale og regionale mål Nasjonale mål knyttet til at Norge skal være innovative og dynamiske, samt mål gitt bl.a gjennom universitets og høyskoleloven og i kunnskapsløftet Rikspolitiske retningslinjer for areal- og transport. Klimamål

Vedlegg:

Vedlegg 1: ”KS1 – hva og hvordan?” (Se neste side)

Vedlegg 2: Utkast til KS1 dokumenter: behovsdokument og strategidokument 08.06.07

Vedlegg 3: KS1 kravdokument 08.06.07

Vedlegg 4: Notatet ” Innspill til interessentanalyse for NTNU” Erik Strøm 24.oktober 2006.

Vedlegg 1:

KS1 – hva og hvordan?

Ingeborg Rasmussen, Vista Analyse AS

Notat er utarbeidet med utgangspunkt i:
Rammeavtale for kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ, og *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, utgitt av Finansdepartementet*.
Forfatter står ansvarlig for alle vurderinger og tolkninger av de nevnte dokumentene.

Hensikt med kvalitetssikringsregimet

Regjeringen igangsatte høsten 1997 et prosjekt for å gjennomgå og foreslå forbedringer i systemene for å planlegge, gjennomføre og følge store statlige investeringsprosjekter. Som et første tiltak ble det innført en ordning med obligatorisk ekstern kvalitetssikring av alle statlige investeringsprosjekter med en antatt kostnadsramme over 500 millioner kroner (FIN 2005, side 36)

Kvalitetssikringen omfattet først styringsgrunnlaget og kostnadsoverslag (inkludert usikkerhetsanalyser) av det *valgte* prosjektalternativet, såkalt KS2. Senere er det også etablert et kvalitetssikringssystem av ***konseptvalget***, KS1. *KS1 gjelder kvalitetssikring av beslutningsunderlaget for å starte opp et forprosjekt.*

Hensikten med KS1 er (Rammeavtale for KS1):

- å gi oppdragsgiver (definert som vedkommende fagdepartement og finansdepartementet) en uavhengig analyse av konseptvalget før forslag til forprosjekt legges fram for Regjeringen.
- å bistå oppdragsgiver (definert som vedkommende fagdepartement og finansdepartementet) med å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring.

For å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring må det foreligge flere realiserbare konseptalternativer som svarer på behovene som ligger til grunn for investeringsprosjektet. En videreføring av dagens løsing skal være utredet og inngå i beslutningsgrunnlaget.

Beslutningen om å starte opp et forprosjekt for store prosjekt fattes av Regjerning. **Departementene er innstillende organ, og står som avsender av KS1-dokumentene. I siste instans er konseptvalget en politisk prosess.**

KS1 finner normalt sted etter en idefase og forstudie.

Det er utarbeidet krav til innholdet i dokumentene som skal kvalitetssikres i konseptvalgfasen, i det videre omtalt som KS1-dokumentene.

Innhold og krav til KS1-dokumentene

Et KS1 dokument består av følgende fire dokumenter:

- en behovsanalyse
- et overordet strategidokument
- et overordnet kravdokument
- en alternativanalyse

De fire dokumentene skal utgjøre en logisk sekvens. Den eksterne kvalitetssikreren skal kvalitetssikre de tre første dokumentene mht på indre og ytre konsistens, mens kvalitetssikrer skal utføre en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse, inkludert rangering, av de foreliggende

konseptalternativene. Den samfunnsøkonomiske analysen skal være i henhold til Finansdepartementets veileder. Dersom kvalitetssikrer ikke finner de forelagte alternativene som konseptuelle alternativer, kan kvalitetssikrer be om at det gjøres endringer, eventuelt anbefale at det utarbeides et nytt alternativ.

Et alternativ som antas å ha liten virkning på enten samfunnsmål eller effektmål er irrelevant. Det skal utredes minst to konseptalternativ i tillegg til nullalternativet.

Behovsanalysen skal inneholde en vurdering av hvorvidt tiltaket som det påtenkte prosjektet representerer er relevant i forhold til samfunnsmessige behov. Formålet med å vurdere tiltaket i forhold til samfunnsmessige behov er bl.a å brette ut mulighetsrommet, og gjennom dette sikre at konseptene som legges fram for vurdering ivaretar behov som går utover rene institusjonelle behov i den grad det er hensiktsmessig. Behovsanalysen skal også inneholde en kartlegging av interessenter/aktører.

Det overordnede strategidokumentet skal med grunnlag i behovsdokumentet definere mål for virkningene av prosjektet gjennom formulering av samfunnsmål og effektmål. Med samfunnsmål menes mål for samfunnet, mens effektmål er mål for brukerne. Det er et krav at helheten av mål må være realistisk oppnålig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.

Det kan være utfordrende å skille mellom mål og virkemidler. Innenfor forsknings- og utdanningssektoren vil kapasitetsutvidelser og/eller kvalitetsforbedringer i bygningsmassen være å betrakte som virkemidler for å nå mål innenfor sektoren, og er sådan ikke et selvstendig mål. Et nytt – eller større – bygg er ikke et mål i seg selv. Derimot vil det være et mål for brukerne at bygningsmassen gir rammevilkår som muliggjør og legger til rette for virksomhetene som skal foregå i bygningsmassen.

Det overordnede kravdokumentet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen av prosjektet og skal være fokusert mot effekter og funksjoner. Kravene og eventuelle prioriteringer av krav må være relevante i forhold til målene i strategidokumentet. Det kan være flere typer krav, eksempelvis; funksjonelle, estetiske, fysiske, operasjonelle og økonomiske.

Alternativanalysen omfatter en rekke ulike analyser forankret i Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Hovedanalysen er en samfunnsøkonomisk analyse av de alternative konseptvalgene. I utarbeidelsen av KS1-dokumentene som skal legges fram for kvalitetssikring må det stilles høye krav til dokumentasjon av kostnadsestimat (forventningsverdier, så vel som usikkerhetsspenn). Inngangsdataene skal komme fra egne usikkerhetsanalyse. Systematisk usikkerhet skal gis en direkte plassering der stokastisk usikkerhet er tatt hensyn til.

Det skal gjøres en usikkerhetsanalyse for hvert enkelt alternativ tilpasset forstudienivå.

Det presiseres at den normale finansieringen av statlige prosjekter er gjennom Statsbudsjettet. *Andre finansieringsformer innebærer realisering på siden av styringssystemene som ligger i budsjettrammene, og må på denne bakgrunn gi en dokumentert merverdi for staten for overhode å komme i betraktning*. En rimelig tolkning av dette kravet er at andre finansieringsformer enn finansiering over Statsbudsjettet, må sammenliknes med en løsning der prosjektet finansieres over Statsbudsjettet. Dette kan gjøres ved at hvert alternativ vurderes med to finansieringsformer dersom andre finansieringsformer enn den tradisjonelle er aktuelt for prosjektet.

Kvalitetssikrer skal vurdere gjennomføringsstrategien for alternativene, og gi tilrådning om prosjektalternativenes organisering og hvilke krav som bør stilles til prosjektorganisasjonens omfang og kvalitative mål. Det er på denne bakgrunn rimelig at KS1 dokumentene angir en realistisk og mulig gjennomføringsstrategi og organisering for konseptalternativene.