# Nytt fra Concept-programmet

2014 Nyhetsbrev nr. 4

## Concept-programmet

- **Concept-programmet er Finansdepartementets forskningssatsing som er etablert for å bidra til fornuftig valg av prosjektkonsept og økt nytte av offentlige investeringer**
- **Programmet er forankret ved NTNU og samarbeider med sentrale fagmiljøer i inn- og utland, og aktørene knyttet til Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter**

## Innhold:


| | |
|---|---|
| Etterevaluering av KS-prosjekter: Den nye Svinesundforbindelsen | 1 |
| Etterevaluering av KS-prosjekter: Nytt presentasjonsverktøy | 3 |
| Bruk av kuttlister - ny arbeidsrapport | 4 |
| Vegprosjekter - ny arbeidsrapport | 5 |
| Concept Symposium | 6 |
| hEART 2014 | 7 |
| PMI Research and Education Conference | 8 |
| Evalueringkonferansen | 8 |
| OECD-møte om evaluering av transportprosjekter | 9 |
| Flere nye masteroppgaver | 10 |
| Ny veileder samfunnsøkonomisk analyse | 11 |
| Programleders hjørne. Kontrollørene kommer | 12 |
| Intervju med finansbyråden i Oslo | 15 |
| Ny forsker til Concept | 17 |
| Utlysning av evalueringsoppdrag | 17 |
| Aktuelle hendelser | 18 |


## Etterevaluering av KS-prosjekter

# Den nye Svinesundforbindelsen

På oppdrag fra Concept-programmet har COWI utført en etterevaluering av ny Svinesundforbindelse (E6 Riksgrensen – Svingenskogen) etter vel 9 års drift. Prosjektet omfattet utbygging av til sammen 12 kilometer vei inkludert ny bro over Svinesund. Av denne veistrekningen ligger 4,3 kilometer på norsk side. Den norske delen inngikk opprinnelig i Østfoldpakken (E6 gjennom Østfold), men ble senere tatt ut og gjennomført som del av et samarbeidsprosjekt mellom Norge og Sverige. Veiutbyggingen på norsk side kostet 850 mill. kroner og er bompengefinansiert i sin helhet.

Prosjektet er nå evaluert av COWI på oppdrag fra Concept, etter den samme evalueringsmodellen som tidligere evalueringer. Det innebærer en målorientert evaluering med fem kriterier, supplert med vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Hovedkonklusjonen er at dette er et meget vellykket prosjekt. Bakgrunnen for utbyggingen av Svinesundforbindelsen var køproblemer og trafikkulykker på den gamle vegen. Den nye veien har utvilsomt gitt mye bedre fremkommelighet og trafikksikkerhet.

Noen av konklusjonene hentet fra rapporten:

- Produktivitet. Prosjektet holdt seg både innenfor budsjettrammen og leverte til avtalt tid. Man innfridde også kvalitetsmessig, og det har ikke vært alvorlige arbeidsulykker i forbindelse med prosjektet. Organisering og kontraktshåndtering trekker noe ned.
- Måloppnåelse. Det var angitt to effektmål for prosjektet, de gjaldt henholdsvis sparte tids- og kjøretøyskostnader og sparte ulykkeskostnader. Begge var formulert i kroner, som nåverdier over 25 år. I ettertid viser trafikkveksten seg å ha vært høyere enn antatt, samtidig som fremkommeligheten er bedre enn før. Ulykkesfre-

*Den nye Svinesundbroen*

# Den nye Svinesundsforbindelsen, forts.

kvensen er også redusert og det har ikke vært dødsulykker etter utbyggingen. En etterprøving av prissatte virkninger av prosjektet viser at resultatene er på nivå med eller overstiger det som var beregnet ex ante.

- Andre virkninger. Veien er bygd i et grenseområde med stor trafikk mellom landene (arbeidspendling, fritid- og shoppingreiser). Evaluator mener at den økonomiske utviklingen snarere har vært en årsak til behovet for ny vei enn en virkning av veien.

Det er tidvis kapasitetsproblemer ved den nye kontrollstasjonen, og på de verste dagene er det lange køer med vogntog inn mot rød sone. I ettertid er det klart at infrastrukturen med veg og kontrollstasjon kunne vært utformet på en bedre måte enn den løsningen som ble valgt.

En annen negativ virkning av de økte trafikkmengdene er høyere utslipp til luft og mer støy. Dette er forsøkt motvirket ved tiltak som støyskjermer og støyvoller. Landskap og funn av fortidsminner fra Steinalderen er blitt ivaretatt under utbyggingen av veien.

- Relevans. Samfunnsmålet var ikke klart formulert, og det bemerkes at Nasjonal transportplan inneholder motstridende mål. I forhold til målet om bedre framkommelighet og trafikksikkerhet er prosjektet svært relevant, da E6 ved Svinesund var en stor flaskehals og antall ulykker langs strekningen var høy. Storsamfunnet ønsker særlig å prioritere belastede strekninger som næringslivet er avhengig av, noe denne strekningen er et eksempel på. På den annen side er prosjektet i konflikt med mål om overføring av mer gods fra vegitil bane.

*Prosjektleder Hanne Samstad, COWI*

- Levedyktighet. Den tekniske kvaliteten på veien er i dag svært god, og antas å fortsette å være det over levetiden gitt at veien vedlikeholdes. Veien har også en god kapasitet til å ta i mot eventuell fremtidig trafikkvekst. På den negative siden vil både globale og lokale utslipp øke i tiden fremover.
- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I forkant av utbyggingen hadde man beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet og den var positiv. Prosjektet fremstår i dag som enda mer lønnsomt enn først antatt på grunn av høyere trafikkvekst og større forbedringer i trafikksikkerhet.

Evalueringsrapporten kan lastes ned her [www.concept.ntnu.no/publikasjoner/evalueringsrapporter Brødtekst](www.concept.ntnu.no/publikasjoner/evalueringsrapporter)

*Hovedkonklusjonen er at dette er et meget vellykket prosjekt. Den nye vegen har utvilsomt gitt mye bedre framkommelighet og trafikksikkerhet.*

# Nytt presentasjonsverktøy som viser resultatet av evalueringene

KS-ordningen kom i gang for 14 år siden for å bedre kostnadsstyringen og etter hvert konseptvalget i store statlige investeringsprosjekter. Mye tyder på at resultatene med det som nå har fått betegnelsen Statens Prosjektmodell har vært gode, se for eksempel Concept rapport nr. 35 som viser erfaringene med de første prosjektene som var gjennom ekstern kvalitetssikring.

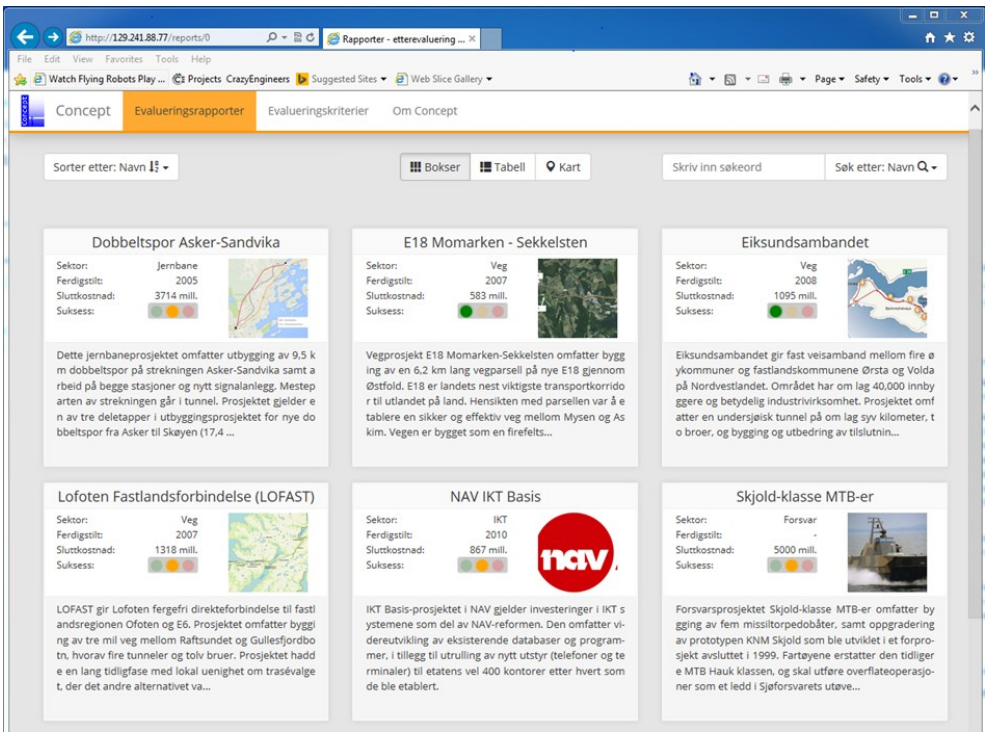
Det har helt fra starten vært en intensjon at prosjektene skal evalueres en tid etter at de er kommet i driftsfasen, for å trekke lærdom av ordningen. Men tidligfasen og gjennomføringen tar flere år, og dette er først nå aktuelt for de første KS2-prosjektene. En pilotevaluering av fire prosjekter ble gjennomført i fjor (Concept rapport nr. 30). Ennå er ingen KS1prosjekter ferdigstilt, og vi må vente ennå noen år for å kunne evaluere effekten av at man også kvalitetssikrer selve konseptvalget.

Etterevaluering av KS-prosjekter er nå i gang for fullt, og innen utgangen av året vil til sammen 11 prosjekter være evaluert. Dette gjøres hovedsakelig av eksterne fagmiljøer basert på utlysninger og tilbud. I noen tilfeller vil også Concepts egne forskere medvirke eller gjennomføre evalueringer.

Metodikken som brukes er felles i alle evalueringene og i samsvar med den som anbefales av bl.a. OECD, EU og FN. I tillegg gjøres en samfunnsøkonomisk analyse. Ettersom metodikken og evalueringsformatet er standardisert, får en muligheten til å trekke sammenlikninger på tvers av prosjekter, sektorer, tidsperioder, etc.

Alle evalueringsrapportene vil være offentlig tilgjengelig. For å lette tilgangen til denne informasjonen har Concept-programmet i år fått utviklet et presentasjonsverktøy som er tilgjengelig via våre nettsider. Der er informasjonen ordnet hierarkisk, slik at en får en samlet oversikt over prosjektenes godhet på øverste nivå ved hjelp av trafikklys (grønt, gult og rødt), på neste nivå ved hjelp av et spiderdiagram med prosjektets score på seks evalueringskriterier, dernest en beskrivelse av hva som ligger til grunn for disse vurderingene, og på laveste nivå kan rapporten lastes ned i sin helhet.

Bildet under viser hvordan prosjektene presenteres på et overordnet nivå. Presentasjonsverktøyet finner en her: www.concept.ntnu.no/etterevaluering-av-prosjekter



# Bruk av kuttlister for bedre kostnadskontroll

*Samlet har ca. 35 prosent av prosjektene gjennomført kutt fra kuttlisten.*

*Kuttene har ikke greid å avverge overskridelser, kun redusere dem.*

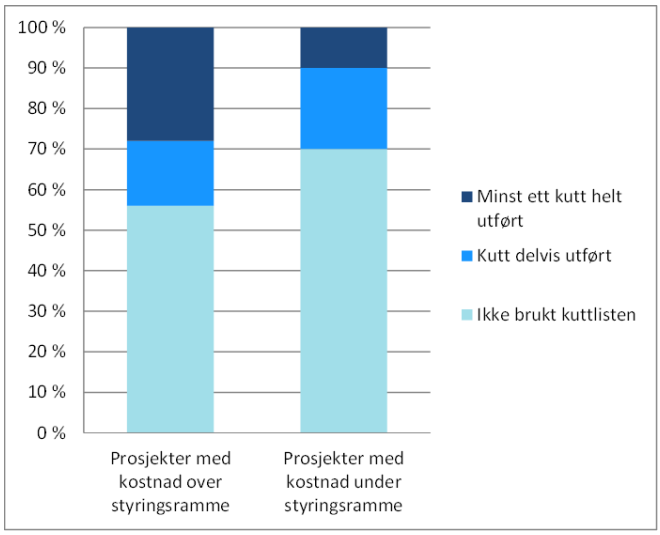
Som del av ordningen med ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag (KS2) skal potensialet for ytterligere forenklinger og reduksjoner i prosjektet analyseres. Dette omtales gjerne som kuttlisten og omfatter mulige omfangs- og kvalitetsreduksjoner som ikke er ønskelige, men som kan gjennomføres ved fare for overskridelser. Kuttene må ikke true den grunnleggende funksjonaliteten. En må også være bevisst på å ikke gjennomføre kutt som medfører økte kostnader på lengre sikt.

Ordningen med kuttliste er ment å gi økt kostnadsfokus i gjennomføringen av prosjektet, og kan ses som del av den generelle usikkerhetshåndteringen og beredskapen i prosjekter. Det ligger nært logikken i «Value engineering» som handler om å gjennomgå prosjektet kritisk for å sikre at kjernefunksjonalitet prioriteres fremfor mindre kritiske elementer.

Forskere i Concept har tidligere studert kvalitetssikrernes anbefalte kuttlister (se bl.a. Concept-rapport nr. 15). Man påpekte da at kuttene på listen er små og at fristen for å bestemme kutt er tidlig i prosjektet – til tross for at problemer som kan gi overskridelser typisk ikke manifesterer seg før senere. Forskerne mente derfor at det kunne bli utfordrende å bruke kuttlistene til å redusere overskridelser. Nå er mange prosjekter som har gjennomgått KS2 ferdigstilt, og det er mulig å si noe om hvordan kuttlistene faktisk er brukt, og hvilken grad de har vært til nytte for å unngå overskridelser.

I en ny arbeidsrapport skrevet av NTNU-professor Nils Olsson presenteres resultater fra bruk av kuttlistene i 48 prosjekter. Olsson har gjennomgått sluttrapportering fra prosjektene og har intervjuet prosjektledere. Samlet har ca. 35 prosent av prosjektene gjennomført kutt fra kuttlisten. Det er typisk snakk om mindre reduksjoner i kvalitet eller visuelt inntrykk, eller i antall enheter (omfang). En ser også eksempler på at kuttlisten er brukt som redskap for dialog med interessenter når prosjektet er kommet i en kritisk fase.

Kutt er gjennomført oftere i prosjekter med sluttkostnad høyere enn styringsrammen, enn i prosjekter med kostnad under styringsrammen., se figur. Det tyder på at kuttene er iverksatt nettopp med sikre på å redusere overskridelser. Kuttene er imidlertid relativt små, og har derfor ikke greid å avverge overskridelser, kun




*En kartlegging viser at kuttlisten brukes mer aktivt i prosjekter som går over styringsrammen (data fra Olsson, 2014)*

*I jernbaneutbyggingen Sandvika-Asker fikk man problemer med signalanlegget og stod i fare for store kostnadsoverskridelser. Det førte til at man iverksatte kutt for ca. 72 mill. kroner tilsvarende 2/3 av kuttlisten, og dessuten andre kutt for ca. 97 mill.. kroner som ikke stod på kuttlisten (foto: Jernbaneverket)*

# Bruk av kuttlister forts.

redusere dem.

Prosjektlederne peker på det samme som forskerne sa i forkant, at det er en utfordring å måtte ta beslutning om kutt før en egentlig vet om det er risiko for overskridelse. Dette til tross er de fleste positive til ordningen med kuttliste, det gjelder også de som ikke har sett seg nødt til å bruke den. Kravet om kuttliste i KS2-prosessen gir kuttlistene oppmerksomhet og autoritet, og dette oppleves å medføre sterkere kostnadsdisiplin under prosjektgjennomføringen.

Rapporten avslutter med anbefalinger til hvordan ordningen med kuttlister kan forbedres eller suppleres. Der det er vanskelig å identifisere nøyaktige kuttmuligheter i forkant kan det være bedre å fokusere mer på generelle kuttmulighe-

*Professor Nils Olsson ved NTNU har gjennomført studien av kuttlister*

# Vegprosjekter

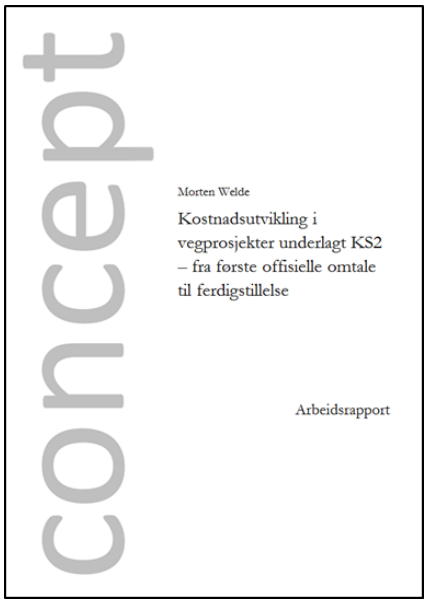
## God kostnadskontroll i gjennomføringsfasen, men tidligfasen skjuler store kostnadsøkninger

Kostnadsoverskridelser får ofte store oppslag i media. Ulike studier har imidlertid dokumentert at kostnadskontrollen i vegprosjekters gjennomføringsfase i dag er god. Blant de vegprosjektene som har vært gjennom KS2 og som har åpnet for trafikk ender sluttkostnaden over P50 i om lag halvparten av prosjektene, og under P50 i de resterende. I gjennomsnitt treffer man dermed forventningsverdien. Det er oppsiktsvekkende gode tall.

I Concept rapport nr. 39 tok vi opp problemet med at økningen i estimert utbyggingskostnad i tidligfasen kan være betydelig i enkelte prosjekter. Tidligfasen var der definert som perioden fra en idé oppstår til prosjektet får sin bevilgning. I en ny arbeidsrapport tar Morten Welde for seg vegprosjekter spesifikt og følger kostnadsestimatenes utvikling i en avgrenset del av tidligfasen: fra prosjektene først ble omtalt i Stortinget, via Nasjonal transportplan, investeringsbeslutning og til ferdigstillelse. Rapporten viser at det finner sted betydelig kostnadsøkning i tidligfasen: Mens det er om lag like sannsynlig at et prosjekt blir dyrere som at det blir billigere enn P50 når Stortinget vedtar prosjektet, er det mer sannsynlig at et prosjekt omtalt i NTP eller tidligere blir dyrere. Av 21 større vegprosjekter prioritert i NTP har sluttkostnaden i 15 prosjekter (ca. 70 prosent) blitt høyere enn P50. Om vi går tilbake til første prosjektomtale i Stortinget er situasjonen at om lag 90 prosent av prosjektene blir dyrere enn P50.

Selv om utvalgsstørrelsen er begrenset gir tallene grunn til ettertanke. Spesielt fordi vi vet at den reelle beslutningen og det konseptuelle valget ofte blir tatt lenge før prosjektet får sin bevilgning av Stortinget.

*Forsker Morten Welde i Concept -programmet*




*Sluttkostnaden ble høyere enn anslaget nevnt i NTP i 70 % av prosjektene og høyere enn anslag ved første prosjektomtale i Stortinget i 90 present av prosjektene*

# Concept Symposium 2014

## Opportunities, Decisions and their Effects

Dette var tittelen på det sjette internasjonale symposiet om overordnet prosjektledelse (Project Governance), som ble gjennomført 25. – 26. september i regi av Concept med Finansdepartementet som vertskap. Som tittelen antyder forsøkte en å spenne over hele prosjektsyklusen fra en idé oppstår, gjennom tidligfasen med analyse og beslutninger, og inn i driftsfasen der nytten, eventuelt ulempene, manifesteres.

Tilhørerne fikk høre om idéutvikling i Russland og Norge, om pengerikelighetens utfordringer i Norge inklusive hvordan dette kan gjøre at såkalte perverse insentiver oppstår og resulterer i feilinvesteringer. Vi fikk en gjennomgang av regimer for kvalitetssikring av investeringstiltak i USA, England, Sverige og Norge. I seks separate sesjoner drøftet man forskjellige forhold relatert til tidligfasen, prosjektledelse, beslutningstaking, evaluering av tiltak og hva som er særegent for megaprosjekter. Vi hadde lagt vekt på at foredragene i størst mulig grad skulle være case-relatert, og flere av de norske KS-prosjektene ble presentert.

Forberedelsen til disse symposiene, som går hvert annet år, er omfattende. En skal sikre både aktualitet og kvalitet på innleggene og at sentrale aktører innen forskning, forvaltning og rådgivning er med både som ressurspersoner og deltakere. Tilbakemeldingene fra deltakerne viste at dette

*Peder Berg fra Finansdepartementet holdt et morgenforedrag om desperate menn og destruktive prosjekter*

*Inga-Maj Eriksson fra Trafikverket presenterte ordningen med tidligfasevurderinger av transportprosjekter i Sverige*

*Tim Banfield fra Major Projects Authority i England presenterte det som nå tilsvarer kvalitetssikringsordningen i UK*

*Vladimir Pirojkov holdt et interessant foredrag om innovasjon og trender, eller fremtidens mulighetsrom*

*Jørn Rattsø, Professor og leder for produktivitetskommisjonen, foredro om «pengerikelighetens problem» i Norge*

*Mary McKinley, Professor fra UK, fortalte om en spennende nyskaping, verdens raskeste bil, Bloodhound SSC*

# Concept Symposium 2014, forts.

lyktes i meget stor grad. Noe av suksessen skyldes uten tvil lokalene på Losby gods som er svært godt egnet for en slik konferanse. Videre at de fleste foredragene var relevante for deltakerne, men ikke minst fordi så mange som en tredjedel av deltakerne også var foredragsholdere. Det gjorde at diskusjonen og kontaktskapingen ble svært livlig også i pausene og under det sosiale samværet.

I år var det mer enn 120 deltakere fra 15 land på symposiet. Symposiets hjemmeside med oversikt over programmet og presentasjonene som kan lastes ned er her:

www.concept.ntnu.no/concept-symposium

*Konferansiér var som tidligere professor Bjørn Andersen fra NTNU, som visste å skape god stemning*

*Det ble også god tid til mingling og nettverksbygging*

# hEART 2014 – symposium for transportforskere i Leeds

I september ble det tredje symposiet i regi av the European Association for Research in Transport (EART) avholdt. Arrangør var Institute for Transport Studies ved University of Leeds, som er ansett som et av de fremste studiestedene for transportøkonomi og transportplanlegging i Europa. Konferansen favnet bredt, men fokuserte i hovedsak på ulik kvantitativ metodikk i analyser av transportsystemer. For dem som ikke var spesielt interessert i transportmodeller og verdsettingsstudier, kunne en del av foredragene fremstå som i overkant tekniske. Concept var representert ved forsker Morten Welde, som selv er utdannet ved ITS, Leeds. Han presenterte et paper om kostnadsutvikling i vegprosjekters tidligfase. En norsk versjon av paperet er tilgjengelig som Concept arbeidsrapport, se egen nyhetssak side 5.

# PMI Research and Education Conference

Concept var representert på Project Management Institute sin forskningskonferanse, som holdes hvert annet år, denne gang i «rosenes by» Portland, Oregon, 27.-29. juli. Dette er en av de viktigste forskningskonferansene innen prosjektfaget, og overskriften denne gang var «Standing on the Shoulders of Giants: In search of Theory and Evidence».

Et overordnet spørsmål var hvordan forskere kan utvide og styrke kvaliteten på den eksisterende kunnskapsplattformen om styring og ledelse av prosjekter. Fra podiet fikk deltakerne følge samtaler med to av de store bidragsyterne og lærebokforfatterne innen faget over flere tiår, Professor Peter Morris fra University College London, og Professor Jack Meredith fra Wake Forrest University. Begge trakk opp de store linjene i prosjektfaget som fortsatt er relativt nytt og derfor i stadig utvikling.

I en egen sesjon, World Café, fordelte deltakerne seg i grupper og diskuterte de ulike trender og behov man ser fremover innen prosjektfaget. Et annet høydepunkt på konferansen var Anne Huff fra National University of Ireland Maynooth som foredro om strategiske endringsprosesser og innovasjon.

*Jonas Söderlund fra BI, i samtale med Peter Morris (foto: PMI)*

Gro Holst Volden og Knut Samset presenterte arbeid fra Concept-programmet i en egen strøm som var viet tidligfasen i prosjekter. Konferansen hadde for øvrig en rekke parallelle strømmer, om temaer som risikostyring, endringsledelse, interessenthåndtering, levedyktighet, undervisning om prosjektledelse, effekten av god prosjektlederkompetanse, betydningen av kultur, smidige metoder, læring i prosjekter og erfaringer fra store offentlige prosjekter.

Alt i alt var det en bred og interessant konferanse, og ikke minst en viktig arena for internasjonal nettverksbygging mellom prosjektledere og forskere.

# Evalueringskonferansen og utdeling av Evalueringsprisen

Nær 140 deltakere hadde funnet veien til Bergen og årets Evalueringskonferanse som ble arrangert 18. og 19. september 2014. Konferansen er en årlig begivenhet i regi av Norsk evalueringsforening og EVA-forum, og målgruppen er både bestillere, evaluatorer, evalueringsforskere og andre som er interessert i evaluering. Vertskap denne gang var Christian Michelsens Institutt (CMI) i samarbeid med Juridisk Fakultet ved UiB og Norges Handelshøyskole.

Det overordnede temaet for konferansen var Evaluerbarhet, som handler om i hvilken grad et tiltak lar seg evaluere på en pålitelig og troverdig måte. Dette ble belyst fra ulike vinkler i 13 presentasjoner.

Deltakerne fikk høre erfaringer fra evalueringsarbeid i store

*Bergen viste seg fra sin beste side med strålende vær*

# Evalueringskonferansen forts.

organisasjoner som Verdensbanken og Riksrevisjonen. I tillegg satte vertskapsorganisasjonene sitt preg på årets program, med vekt både på internasjonale spørsmål, økonomiske tilnærminger, og bevissthet om evaluering blant jurister.

Flere av presentasjonene handlet om metodevalg, herunder kvantitativ versus kvalitativ tilnærming. «Gullstandarden» for effektmåling, randomiserte kontrollerte forsøk (RCT), som særlig brukes i medisin, har mange utfordringer når det er snakk om å måle effekter av offentlige prosjekter og tiltak. I praksis er derfor observasjon og kvalitativ analyse langt mer vanlig.

Blant høydepunktene på konferansen var Jo Røislien fra UiO, også kjent fra TV, om viktigheten av et godt metodevalg, Gunnar Sørbø fra CMI som presenterte evalueringen av Norges rolle som fredsmekler på Sri Lanka, og Erik Sørensen fra NHH som snakket om bruk av eksperimenter for å måle effekter.

Alle presentasjonene fra konferansen kan lastes ned her http://norskevalueringsforening.no/presentasjoner-evalueringskonferansen-2014/

## Evalueringsprisen

For aller første gang ble Evalueringsprisen delt ut i år. Prisen tildeles for god planlegging, gjennomføring og/eller oppfølging og bruk av en evaluering.

Det var hyggelig at en av Concepts etterevalueringer var blant de nominerte, nemlig evalueringen av Sjøforsvarets nye missiltorpedobåter klasse Skjold, gjennomført av firmaet Scanteam i 2012.

Juryleder Sidsel Sverdrup kunne annonsere at prisen i år gikk til en evaluering av norsk bistand, "Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes?", gjennomført av Itad Ltd. og CMI på oppdrag fra Norad. Vi gratulerer!

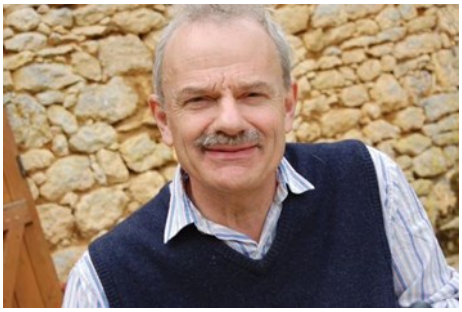
For de som ønsker å lære, kan den prisvinnende evalueringsrapporten lastes ned her: www.norad.no/no/evaluering/publikasjoner/publikasjon?key=412342

*F.v. Sidsel Sverdrup (juryleder), Harald Furre (styreleder i NEF), og to av prisvinnerne Rob Lloyd og Espen Villanger under overrekkelsen av prisen (foto: Norsk evalueringsforening)*

# OECD-møte om evaluering av transportprosjekter

Concept er i økende grad opptatt av etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Hensikten er å klarlegge i hvilken grad prosjektene har vært vellykkede og samfunnsnyttige. Gjennom etterevaluering kan man også trekke lærdommer tilbake til tidligfasen og de metoder og verktøy som benyttes for prosjektutvelgelse og estimering.

Dette er også et viktig tema internasjonalt, da en erkjenner at det er et paradoks at mye ressurser brukes på planer og prognoser og forholdsvis lite på å følge opp hva som skjedde. Nylig arrangerte OECD en rundebordskonferanse om etterevaluering av transportprosjekter. Blant de om lag 20 inviterte deltakerne var Morten Welde fra Concept. På konferansen ble presentasjoner av metodikk for etterevaluering i henholdsvis USA, Frankrike og Storbritannia presentert og diskutert. Resultatet av diskusjonene vil etter hvert bli tilgjengelig i form av en oppsummeringsrapport på nettsidene til OECDs International Transport Forum: http://www.internationaltransportforum.org



*Den anerkjente transportøkonomen Tom Worsley ledet møtet*

# Flere nye masteroppgaver om statlige investeringsprosjekter

Masteroppgave

Ingrid Johnsen

Kontraktstrategi i store offentlige prosjekter

En studie av kontraktstrategi i lys av Prinsipal- Agent og Transaksjonskostnadsteori

Masteroppgave i organisasjon og ledelse spesialisering i prosjektledelse

Trondheim, våren 2014

NTNU

Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi
Institutt for bygg, anlegg og teknikk

NTNU
Det skapende universitet

MASTEROPPGAVE FOR

STUD. TECHN. STÅLE GJELSTEN

Oppgaven gitt: 15.01.2014
Besvarelsen levert: 10.06.2014

Norsk tittel: *«Samfunnsøkonomiske analyser av jernbane med ulike lands metoder»*

Trondheim, 10.06.2014

Hovedveileder: Professor Nils Olsson
Institutt for produksjons- og kvalitetsteknikk
Medveileder: Førsteamanuensis Ola Landre
Institutt for bygg, anlegg og transport

Benedikte Skjefto Adnøre

Samfunnsøkonomisk nytte av statlige investeringer i offentlige byggeprosjekter

En studie av ikke-prissatte effekter i kvalitetssikring av konseptvalg, KS1

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning

Trondheim, juni 2013

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og billedkunst
Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning

NTNU
Det skapende universitet

Det er til enhver tid flere masterstudenter tilknyttet Concept-programmet. Bare i 2013 ble det skrevet 14 studentoppgaver i tilknytning til programmet (se årsrapporten for en oversikt). Siden programmets oppstart i 2002 har det vært skrevet et hundretalls oppgaver.

Mange av forskerne tilknyttet Concept er veiledere for masterstudenter. Med sin kjennskap til store statlige investeringsprosjekter og KS-ordningen hjelper de studentene til å definere relevante og nyttige oppgaver, og til å finne data om prosjekter. Databasen Trailbase blir flittig brukt av studentene, og både Concept-forskerne, og også departementer, etater og kvalitetssikrere stiller jevnlig opp som informanter.

«Noen av oppgavene holder meget høy kvalitet og gir viktige bidrag til vår forskning» sier forskningssjef Gro Holst Volden. «En masteroppgave som fikk særlig oppmerksomhet er Andreas Øklands oppgave fra 2009. Andreas kartla metodikken for nyttekostnadsanalyse av jernbaneprosjekter i fire land. Deretter benyttet han alle metodene etter tur på prosjektet Follobanen. Lønnsomheten viste seg svært varierende, både fortegnet og nivået. Oppgaven ble omtalt både i Aftenposten, NRK og i Stortingets spørretime, og fikk pris for beste masteroppgave i transport og logistikk.»

## En students erfaringer

En av studentene som helt nylig har avlagt sin masteroppgave er Øyvind Kim Dahl, ved institutt for bygg, anlegg og transport. Han skrev om modeller for å etterevaluere byggeprosjekter med fokus på brukertilfredshet, og gjennomførte selv en evaluering av et prosjekt. Prosjektet som ble valgt var nytt bygg ved Høg-

*Øyvind Kim Dahl skrev masteroppgave i tilknytning til Concept*

skolen i Østfold, Remmen, som stod ferdig i 2006. Dette er et av prosjektene som Concept-programmet nå etterevaluerer. Concepts evalueringsteam tok derfor Øyvind med på befaring og gjennomføring av intervjuer ved høgskolen, slik at han samtidig kunne samle data til masteroppgaven.

«Jeg lærte mye under arbeidet med masteroppgaven, både om hvordan et evalueringsteam arbeider og i dette tilfellet hvordan et høyskolebygg blir til og fungerer» sier Øyvind. «En av de tingene som overrasket meg er at man i tidligfasen var så lite opptatt av fremtidige behov, noe som medførte at høgskolen måtte begynne å fortette kort tid etter at bygget stod ferdig. Det er forhåpentligvis helt annerledes hvis man gjennomfører KVU/KS1, noe som ikke var gjort i det prosjektet.»

## Utvalgte masteroppgaver på nett

Det er også en rekke andre eksempler på gode og relevante masteroppgaver som er avlagt i senere tid. Noen av disse er:

- Ingrid Johnsen: Tar for seg hva økonomiske modeller som Prinsipal-agentteori og Transaksjonskostnadsteori sier om valg av kontraktstrategi i store offentlige prosjekter.
- Ståle Gjelsten: Følger opp oppgaven til Økland og sammenligner metodikk for nyttekostnadsanalyse av jernbaneprosjekter i enda flere land.
- Øivind Østdal: Skriver om «sustainability» som vurderingskriterium for offentlige tiltak. Oppgaven både drøfter begrepets innhold og ser på praksis på tvers av land.
- Nikolai Haugseth: Oppgave om bruk av partneringkontrakter i statlige byggeprosjekter, hvor han også identifiserer en rekke forbedringsmuligheter.
- Cathrine Botnevik: Spør hvilke entreprise- og kontraktsvalg i vegprosjekter som er best egnet til å fremme utvikling og innovasjon.
- Eirik Kvalheim: Tar for seg flere samfunnsøkonomiske analyser av samme prosjekt, og sammenligner forutsetninger og resultater. Finner overraskende store variasjoner.

# Masteroppgaver forts.

- Benedikte Adserø: Skriver om hvordan en kan måle den ikke-prissatte nytten av offentlige byggeprosjekter, og ser også på praksis i KVU -/KS1-rapporter.
- Magnus Nilsen Haugland: Skriver om strategiske suksessfaktorer og prosjektmodeller som kan øke verdiskapingen i bygge- og anleggsprosjekter. Ser spesielt på erfaringer med Rambølls prosjektmodell.

Vi legger nå ut et utvalg av gode og relevante masteroppgaver på nettsiden til Concept, til inspirasjon for både studenter, forskere og andre interesserte. Disse er tilgjengelig her: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/studentoppgaver

# Lansering av ny veileder i samfunnsøkonomisk analyse

I september ble den nye veilederen i samfunnsøkonomisk analyse lansert på Gamle logen i Oslo av Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Finansminister Siv Jensen var til stede for å ta imot veilederen.

Målgruppen for veilederen er alle som skal gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser i staten, men også de som skal bestille analyser eller vurdere tiltak i departementer og statlige virksomheter.

Dette er en sektorovergripende veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Det innebærer at den er relevant for alle sektorer, men den er samtidig ikke omfattende nok til å besvare enhver sektorspesifikk problemstilling. Derfor har mange større virksomheter egne veiledere i samfunnsøkonomisk analyse i tillegg til denne.

Den nye veilederen erstatter den gamle fra 2005, og oppdateringen er gjort med utgangspunkt i NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser og kravene i rundskriv R-109/2014 Prinsipper for og krav til utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser.

Gry Hamarsland fra DFØ loset forsamlingen gjennom åtte punkter som en samfunnsøkonomisk analyse skal inneholde, fra en beskrivelse av problemet, via identifisering og vurdering av tiltak, til en samlet vurdering og anbefaling.

Det ble poengtert at dette er en «hvordan»-bok, og ikke en «hvorfor»-bok. Her gis praktiske råd og tips, men for de som ønsker et dypere teoretisk grunnlag for samfunnsøkonomiske analyser henvises det til NOU 2012:16, samt tidligere offentlige utredninger, NOU 1998:16 og NOU 1997:27

Veilederen er tilgjengelig på www.dfo.no

## Programleders hjørne, Professor Knut Samset

# Kontrollørene kommer…

*Journalistene ønsket å reise tvil om vår forskning på dette punktet og vi fikk dermed et nærmere innsyn i deres metoder. Det var en ubehagelig men interessant opplevelse.*

### Feilinformering fra NRK om kvalitetssikringsordningen.

Programmet Brennpunkt viste tirsdag 23. september et både underholdende og misvisende program med tittelen «Kontrollørene kommer». Journalistene var mer opptatt av å fyre opp under frustrasjonen hos folk som håper på statlige midler til forskjellige formål som slepebåter, broer og veitunneler, enn å sikre at informasjonen var faktabasert.

Av NRKs produksjoner er programmet Brennpunkt trolig en versting når det gjelder overtramp i form av faktafeil, utelatelse av sentrale opplysninger, kryssklipping for å henge ut personer og institusjoner, med andre ord bevisst manipulering med informasjon. Programmet er de siste årene felt ti ganger i Pressens Faglige Utvalg (PFU) for brudd på god presseetikk, og har fått såkalt kritikk i flere tilfeller. Advokat Anders Cappelen skrev i en kronikk for to år siden at de gjentatte maktovergrepene og PFU fellelsene har gjort at mange profesjonelle kilder ikke lenger vil ha noe med redaksjonen å gjøre og at noen av Norges største konserner har som prinsipp at spørsmål fra Brennpunkt kun skal besvares skriftlig. Han mener at redaksjonens uetiske journalistikk skader hele pressen og gjør det vanskelig for NRK å oppfylle samfunnsoppdraget.

### Kontrollørene kommer

Hovedspørsmålet som skulle belyses i programmet «Kontrollørene kommer» var ifølge Brennpunktredaksjonen om hvorvidt KS-ordningen har ført til at statlige prosjekter i større grad holder kostnads- og tidsrammer. Journalistene påstod at om lag to tredjedeler av prosjektene kom ut med kostnadsoverskridelser og at ordningen derfor ikke har hatt noen virkning. Men sannheten er at nesten 80 prosent av de første 40 prosjektene ble ferdigstilt under kostnadsrammen. (Se Concept rapport nummer 35). Journalistene ønsket å reise tvil om vår forskning på dette punktet og vi fikk dermed et nærmere innsyn i deres metoder. Det var en ubehagelig men interessant opplevelse.

### Skup-journalistikk

Brennpunkt tok kontakt i oktober i fjor om intervju for å høre om bakgrunnen for KS-ordningen, hvordan den virker og hvilke effekter den har hatt så langt. Jeg takket ja, men presiserte at vår forskning gjelder prosjektene – i mindre grad ordningen. Videre at så langt er ingen av prosjektene som har vært gjennom KS1 ferdigstilt (kvalitetssikring av konseptvalget). Det er derfor vanskelig i dag å si noe om hvordan KS-ordningen virker og hvilke effekter den har hatt så langt.

Journalistene bekreftet dagen etter at de skulle holde seg innenfor det vi arbeidet med i intervjuet. De dukket opp påfølgende uke med fotograf. Og de var ikke uforberedt, men hadde da allerede jobbet med programmet i anslagsvis et år og fått Finansdepartementet og andre departementer til å fremskaffe detaljert informasjon om prosjekter, kostnader, tidspunkter, etc.

Men journalistene holdt seg ikke til avtalen, og de var påfallende uinteressert i Concept-programmets forskning og faglige virksomhet. De fikk ikke svar på sine spørsmål om kvalitetssikringen, men en ny påminnelse om at det er alt for tidlig å vite noe om dette, ganske enkelt fordi det vil ta tid før flere prosjekter er gjennomført og en har faktiske opplysninger.

### Gravearbeid

Deretter fulgte et halvt år med gravearbeid fra journalistenes side og krav om mer detaljert informasjon fra departementer og etater. Så, i august ett år senere meldte den ene journalisten seg og ville ha nytt intervju. Jeg sa at jeg hadde sagt det jeg hadde å si og avslo. Hun sendte da en skriftlig forespørsel med åtte punkter om KS-ordningen og Concepts rolle i forhold til den. Det gjaldt blant annet vår uavhengighet i forhold til Finansdepartementet. Videre om kostnadsavvik i ferdigstilte KS2-prosjekter. Journalistene hadde nå laget tall for sluttkostnad for flere prosjekter enn de 40 som var ferdigstilt da vi gjorde vår analyse. I alt var det 85 prosjekter, men mange av disse var ikke ferdigstilt. Journalistene hadde derfor lagt til grunn en antatt sluttkostnad. Vi påpekte det meningsløse i dette. Kostnadstall basert på synsing kan selvsagt ikke brukes til å sammenlikne med våre faktabaserte tall.

# Kontrollørene kommer forts.



Journalistene stilte også spørsmål om hvorfor vi la til grunn kostnadsrammen i vår analyse og ikke styringsrammen. Vi forklarte at dette var vanlig praksis, ikke bare i Norge, det er Stortingets kostnadsramme som er prosjektets budsjett. Kostnadsavvik regnes i forhold til dette.

En uke senere fikk vi se den sekvensen av programmet der vi medvirket, det var en forutsetning fra vår side for å gi intervju.

Resultatet var verre enn forventet. Bare to meget korte klipp fra intervjuet var tatt med. De inneholdt ingen informasjon og var tatt med rent taktisk. I det første forklarte jeg at det var for tidlig å kunne si noe om effektene av KS-ordningen. De hadde klippet bort at dette gjaldt KS1-prosjekter. Så kom journalisten inn og sa at vi allikevel hadde publisert oppsiktsvekkende gode resultater. Men de sa ikke at dette gjaldt KS2-prosjekter. Hun fortalte så at vi hadde «valgt» ut bare 40 prosjekter mens de hadde tatt med alle fra samme periode. Og at de hadde funnet ut at «halvparten sprekker og halvparten går i pluss». Det hun ikke fortalte var at det gjaldt i forhold til styringsrammen (som er lavere) og ikke kostnadsrammen som våre tall gjelder.

Vi ble dermed fremstilt som løgnere, mens det var journalistene som jukset med informasjonen. Og det skjedde bevisst og mot bedre vitende, dette hadde de fått forklart både muntlig og skriftlig. For å forsterke effekten klippet de så inn en liten sekvens med meg igjen som sa at dette er sensasjonelt og at folk i utlandet var imponert over våre funn. Deretter tok de inn et intervju med professor Bent Flyvbjerg ved Oxford som fikk se tallene som de hadde kommet frem til. Han syntes naturlig nok det var overraskende at resultatet var så dårlig, i forhold til de tallene vi har publisert, men fikk ikke vite at det de la frem gjaldt kostnadsoverskridelser i forhold til styringsrammen og ikke kostnadsrammen.

Flyvbjerg ble naturlig nok forvirret og tok kontakt med oss i etterkant, fikk vite hvordan det hang sammen og oppfordret oss til å ta saken videre.

*Journalistene Synnøve Bakke og Kjersti Knudssøn som stod bak NRK -programmet «Kontrollørene kommer» Foto: Scanpix*

## Å møte veggen

Vi påpekte overfor journalisten i en e-post at de brukte vår informasjon feilaktig og mot bedre vitende for å få frem et poeng som er uriktig. Vi ga nøyaktige anvisninger på hva som var galt og hva vi krevet endret i programmet for å medvirke. Når vi ikke hørte noe fra journalisten, tok vi kontakt med redaksjonssjefen to dager senere med følgende beskjed:

*Til ansvarlig redaktør for Brennpunktredaksjonen,*

*Dette gjelder et program dere skal vise om kostnadsoverskridelser i statlige prosjekter. Journalistene har bygget opp et case på feilaktige premisser og kommer til en feilaktig konklusjon, at statlige investeringsprosjekter har større kostnadsoverskridelser i dag, sannheten er det motsatte.*

*I dette programmet har journalistene manipulert informasjon fra meg på en måte som bryter med Norsk Presseforbunds etiske normer for pressen, punkt 3.7, om å gjengi meningsinnholdet i det som brukes av intervjuobjektets uttalelser. Jeg har påpekt dette i eposten nedenfor, men ikke fått svar på denne. Jeg ber om at dere retter opp feilene som er påpekt eller tar ut intervjuet med meg, og vil ha en bekreftelse på dette.*

En uke senere fikk vi se et redigert utsnitt av programmet. Denne gangen hadde journalisten forandret litt på

*Vi ble dermed fremstilt som løgnere, mens det var journalistene som jukset med informasjonen. Og det skjedde bevisst og mot bedre vitende, dette hadde de fått forklart både muntlig og skriftlig.*

# Kontrollørene kommer, forts.

*Journalister har stor makt, og i noen tilfeller velger de å misbruke den.*

*Offeret kan i beste fall bare kan få en beklagelse eller et dementi i etterkant som har liten effekt når skaden allerede er gjort.*

beskrivelsen av hva som er budsjettet, men fremdeles holdt seg til etatens styringsramme som de nå kalte «det ordinære budsjettet». Dette er også feil. Det bare sementerte utgangspunktet for feilvurderingen enda sterkere enn tidligere. I tillegg slo de fast at «i vårt regnestykke har staten brukt nær 15 milliarder mer enn planlagt». Sannheten er at staten har betalt 4 milliarder mindre enn kostnadsrammen for de 40 første prosjektene. Journalisten sa deretter at ved å ta med «alle» prosjektene fikk de et helt annet resultat enn vi med våre 40 «utvalgte» prosjekter. Underforstått var dette ment for å så tvil om vår hederlighet som forskere. Deretter stakk hun kniven i offeret og sa at de la frem sine tall for forskerne ved NTNU og ba om et nytt intervju «… men professor Samset takket nei». Samtidig viste de bilde av meg, denne gangen i svart-hvitt, underforstått som en som ikke tør å konfronteres med det journalistene hadde funnet.

Journalistene fikk samme dag en detaljert beskrivelse av hva som var feil i programmet med krav om hva som måtte endres. Jeg bekreftet at jeg hadde takket nei til å bli intervjuet på nytt men påpekte at det hadde en årsak, nemlig den at jeg opplevet at de i programmet bevisst tok ting ut av kontekst, klippet sammen informasjon og utnyttet sitt intervjuobjekt for å bygge opp under en på forhånd bestemt konklusjon som er feilaktig. Jeg krevet nå at de enten tok intervjuet ut eller forklarte hvorfor jeg ikke ville la meg intervjue på nytt, nemlig fordi jeg ikke ønsket å medvirke til et programmet der en etter min mening bevisst misbruker informasjonen som gis og bryter presseetiske prinsipper.

Nå kom det en lang utredning tilbake fra prosjektlederen i NRK Brennpunkt som kort fortalt forklarte at man ikke ville gjøre noe med hovedinnvendingene mot programmet. Sannheten var antakelig at statskanalen nå hadde lagt ned så mye penger i programmet at det var for sent å endre hovedbudskapet. De ga imidlertid løfte om at jeg skulle få se en ny versjon før programmet gikk på lufta. Men det skjedde ikke. De forklarte heller ikke i programmet hvorfor jeg ikke ville la meg intervjue igjen. Eller at deres hovedkonklusjon var feil. Men nå hadde de tatt inn en sekvens om at de hadde sammenliknet sine tall med situasjonen før KS-ordningen kom i gang og funnet at situasjonen slik de beskrev det var den samme som den gang, det vil si at om lag to tredjedeler av prosjektene gikk med kostnadsoverskridelser. Men da gjorde de samme feil en gang til, de sammenliknet kostnadsavvik i forhold til kostnadsrammen den gang med avvik i forhold til styringsrammen i dag!

## Maktmisbruk og premiering av uetterrettelighet?

Journalister har stor makt, og i noen tilfeller velger de å misbruke den. Maktforholdet er asymmetrisk. Den skaden journalisten kan påføre klienten i forkant kan gi store negative ringvirkninger i etterkant. Men offeret kan i beste fall bare kan få en beklagelse eller et dementi i etterkant som har liten effekt når skaden allerede er gjort. Journalistene i tilfellet «Kontrollørene kommer» har vunnet journalistenes såkalte Skup-pris to ganger. Advokat Anders Cappelen sier i sin artikkel «Brennpunkt lukter svidd» at

«… Kjersti Knudssøn og Synnøve Bakke, fikk i mars i år Skup-diplom for «Diagnose mens du venter», basert på en metoderapport som langt på vei er et falsum. De har tidligere også vunnet selve Skup-prisen. Det er et åpent spørsmål hvordan journalister kan vinne norsk presses gjeveste priser, og samtidig begå en journalistikk som er så slurvete, uvederheftig og uetisk at fire NRK redaksjoner felles på en gang for brudd på god presseskikk. Da de fikk diplom i år, visste Skup-stiftelsen at «diagnose mens du venter» var klaget inn for PFU. Det styrker ikke pressens omdømme at en premierer arbeider som til de grader bryter flere av Vær Varsom - plakatens viktigste bestemmelser.»

Det styrker heller ikke NRKs omdømme at dette får fortsette. Det er nok mange som kan gjøre journalistiske skup dersom de selv produserer informasjonen som inngår. Men slikt burde ikke premieres.

På sentralt hold ved NTNU ser en at denne saken stiller universitetet i et ufortjent uheldig lys som kan skade institusjonens renomme, og har derfor tatt skritt for å klage NRK inn for PFU.

# Intervju om kvalitetsikring med Eirik Lae Solberg – finansbyråd i Oslo



I løpet av første del av år 2000 opplevde Oslo kommune store utfordringer med noen av sine største investeringsprosjekter. Verken billettsystemet Flexus, rehabiliteringen av Tøyenbadet eller utbyggingen av Holmenkollen nasjonalanlegg vil noen gang bli brukt som eksempler på vellykkede prosjekter. Erfaringene førte etter hvert til at Oslo kommune innførte et system for kvalitetssikring av planer og estimater før en investeringsbeslutning tas. Ordningen er svært lik Statens prosjektmodell og har nå vært i bruk i tre år.

Vi har tatt en prat med finansbyråd Eirik Lae Solberg som er ansvarlig for ordningen.

**Først, kan du si litt om hvilke erfaringer dere gjorde med de store investeringsprosjektene initiert og gjennomført etter 2000 -skiftet?**

Det er godt kjent at noen av de store prosjektene skapte problemer grunnet overskridelser og fordi noen av dem ikke fungerte som forutsatt. Slike eksempler bidrar til at velgerne blir skeptiske til kommunens evne til å forvalte skattepengene, og det var derfor viktig å få en bedre styring.

Vi innførte ikke et nytt investeringsregime bare ut fra erfaringene med de eksemplene som er nevnt. En annen stor utfordring var at det alt for ofte på vedtatte prosjekter dukket opp behov for økte rammer, forsinkelser eller at prosjektene ikke lot seg gjennomføre likevel, for eksempel av reguleringsmessige årsaker.

Det var derfor en generell oppfatning at beslutningsgrunnlaget som lå til grunn for byrådets og bystyrets vedtak, hadde for dårlig kvalitet. Dette måtte vi gjøre noe med. Derfor stiller vi nå klare krav til hvordan utredningene skal gjennomføres, hva de skal inneholde, samt at planene og kostnadsanslagene skal være kvalitetssikret.

*Finansbyråden i Oslo kommune, Eirik Lae Solberg*

**Hvilke prosjekter er det som gjennomgår ekstern kvalitetssikring?**

Nå gjennomgår alle prosjekter kvalitetssikring, eksternt eller internt. Det gjelder for alle typer investeringer som i bygg, infrastruktur og IKT-anskaffelser. Bystyret vedtok først at alle «større» prosjekter skulle ha ekstern kvalitetssikring. Det ble ikke satt noen formell beløpsgrense, men i instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter, som byrådet vedtok nå i 2014, kreves i utgangspunktet ekstern kvalitetssikring for prosjekter over 200 mill. kroner (P50).

Ved intern kvalitetssikring skal det være sikret tilstrekkelig organisatorisk distanse mellom den som utreder/planlegger og den som kvalitetssikrer. Dersom et prosjekt har betydelig risiko, kan en benytte ekstern kvalitetssikring selv om prosjektet er under 200 mill. kroner. Dersom det er snakk om et «repeterende» prosjekt som ikke anses å ha risiko knyttet til seg, kan byrådsavdelingen bestemme at det kan brukes intern kvalitetssikring selv om beløpet er noe høyere enn 200 mill. kr.

**Oslo kommune har et system med KVU, KS1 og KS2 som vi kjenner det fra staten. Hva er de foreløpige erfaringene med denne ordningen?**

Det er ingen tvil om at kvaliteten på de utredningene som legges fram for bystyret har blitt mye bedre. Eiendomsforetakene våre har fullmakt til å benytte innsparinger på et prosjekt til å dekke merforbruk på et annet. For porteføljen samlet, for eksempel summen av skoleinvesteringer, har de derfor i all hovedsak klart å holde seg innenfor den styringsrammen på P50 som de har fått tildelt. For prosjekter som har blitt utredet etter de nye prinsippene, har vi nesten ikke hatt tilfeller der man har vært nødt til å be bystyret bevilge mer penger. Bystyrets kostnadsramme for et prosjekt er på P85, byrådet disponerer forskjellen mellom P50 og P85. Men P85 betyr jo at det er 15 pst. risiko for overskridelser, så vi må fremdeles være forberedt på at et prosjekt kan gå utover den kostnadsrammen bystyret har satt.

Utredningen vår om et OL i

*Det er mange som er utålmodige og som mener at det viktigste er å stikke spaden i jorda raskest mulig, og heller planlegge underveis. Det har vi dårlige erfaringer med.*

# Intervju med Eirik Lae Solberg, forts.

*Vi har mye av det vi kaller repeterende prosjekter, som skoler, barnehager og sykehjem. Når man har fastsatt behov, mål og krav til en skole, kan mye gjenbrukes.*

2022 ble gjennomført etter de nye kravene til utredninger. Statens kvalitetssikrere konstaterte at de planene vi hadde var realistiske og de bekreftet i all hovedsak også kostnadsestimatene. Det forteller at det investeringsregimet som Oslo har innført, gir trygghet for at det er tilstrekkelig kvalitet på beslutningsunderlaget.

Så er det selvsagt et poeng at politisk nivå nå får større mulighet til å legge føringer i forkant knyttet til de enkelte prosjektene, herunder valget av alternativ. Det har med utredningsprosessen vår å gjøre, ikke kvalitetssikringen som sådan.

Ordningen sikrer større forutsigbarhet for prosjektene enn det vi hadde tidligere. Samtidig er det en ordning som stiller store krav til alle parter, både med tanke på eierskap, oppfølging og løpende risikovurdering.

KS-ordningen har også tydeliggjort at vi må ha en omfattende gjennomgang av kravspesifikasjonene våre for formålsbyggene (skoler, barnehager mv). Ved å fokusere på funksjonelle krav, ikke krav til tekniske løsninger, får leverandørene handlingsrom til å foreslå innovative løsninger. Det vil dessuten gjøre prosessene enklere og raskere både for kommunen og for leverandørene når de skal levere tilbud. I instruksen har vi tydeliggjort at det er livsløpskostnadene som er førende for valget av alternativ, ikke investeringskostnaden isolert sett.

**Noen har kritisert den statlige ordningen for å føre til økt byråkrati og tregere planprosesser. Hvilke erfaringer har Oslo kommune med dette?**

Vi krever at de planene og kostnadsestimatene som legges fram for bystyret skal ha en bedre kvalitet enn før, og at de skal være kvalitetssikret. Så det tar noe mer tid før et prosjekt kan legges fram for bystyret. Men deler av det som nå gjøres i forkant av bystyrebehandlingen måtte man tidligere gjøre i etterkant, som del av detaljprosjekteringen. Tidligere dukket det av og til opp problemer etter at bystyret hadde bevilget penger, problemer som medførte at man kanskje måtte starte helt på nytt, for eksempel at det ikke lot seg gjennomføre reguleringsmessig. Andre ganger lå tilbudene fra leverandørene så langt over det man hadde trodd at man måtte tilbake til bystyret for å få ny bevilgningsramme.

Vi er ikke sikre på at det tar lengre tid å planlegge og gjennomføre prosjekt nå enn tidligere. Det er mange som er utålmodige og som mener at det viktigste er å stikke spaden i jorda raskest mulig, og heller planlegge underveis. Det har vi dårlige erfaringer med.

Det er samtidig en stor forskjell på de investeringene Oslo gjennomfører og mange av dem staten gjennomfører. Vi har mye av det vi kaller repeterende prosjekter, som skoler, barnehager og sykehjem. Når man har fastsatt behov, mål og krav til en skole, kan mye gjenbrukes. I senere prosjekter kan man ha mest fokus på det som er spesielt for den enkelte skole. I staten er det ofte større engangsinvesteringer det gjelder, for eksempel nye kampfly. Da tar utredningene selvsagt mye lengre tid. En ekstern KS2 tar hos oss normalt 4-6 uker, og noe lengre tid for en KS1.

Så er det en annen viktig forskjell fra statens modell: I staten er kvalitetssikrernes oppdrag utelukkende å lage en rapport på grunnlag av de planene de har fått seg forelagt. I Oslo har vi lagt vekt på

*Billettsystemet Flexus, et av «skandaleprosjektene» til Oslo kommune på 2000-tallet*

# Intervju med Eirik Lae Solberg, forts.

at kvalitetssikrerne underveis også kan peke på svakheter i materialet, slik at utrederne våre får justert planene før kvalitetssikrerne gjør seg ferdig. Vi opplever at det er god læring i dette.

Det er et krav om at koordineringsbehovet med andre prosjekter, prosesser, kommunale virksomheter og eksterne aktører som påvirker eller blir påvirket av prosjektet, er utredet. Det er f.eks. utarbeidet en egen veileder for koordinering mellom dem som utreder et prosjekt og Plan- og bygningsetaten. Det er helt nødvendig å vurdere reguleringsrisiko ved de ulike alternativene allerede i grovsorteringen av alternativer. Dersom fristen for ferdigstillelse er svært viktig i et prosjekt, må man legge bort alternativer med høy reguleringsrisiko.

Selvsagt er det forbedringspotensial for modellen vår. Den må videreutvikles kontinuerlig slik at vi blir stadig bedre. Det er viktig å unngå tidstyver. Vi skal nå gjennomgå veilederne våre kritisk for å se om vi stiller unødvendig omfattende krav og om vi kan gjøre noen forenklinger uten å miste kvalitet.

# Ny forsker til Concept

Fra 1. august ble Eirik Vårdal Kvalheim engasjert i Concept på full tid som forsker. Eirik er samfunnsøkonom fra NTNU og skrev denne våren masteroppgave i tilknytning til Concept-programmet. Han vil blant annet jobbe med en oppfølging av samfunnsøkonomiske analyser, med fokus på hvordan de er formidlet, hvor transparente de er, og hvilke muligheter slike analyser gir for strategisk underbygging av et ønsket resultat.

# Utlysning av evalueringsoppdrag

Concept gjennomfører stadig nye etterevalueringer av ferdigstilte prosjekter. De fleste har et begrenset omfang, og i den grad eksterne evalueringsmiljøer medvirker, skjer dette etter en begrenset utlysning hvor et mindre antall miljøer inviteres til å gi tilbud. Det har vært viktig så langt å involvere ulike evalueringsfaglige miljøer, som kan gi oss ulike innspill på hvordan evalueringsmodellen fungerer.

Nå ønsker vi å etterevaluere Dobbeltspor Sandnes-Stavanger, som antas å være en noe større jobb, hvor det blant annet var en stor kostnadsoverskridelse som må undersøkes spesielt. Hele evalueringen ønskes gjennomført av en ekstern aktør, og oppdraget er derfor lyst ut på Doffin. Rammen er satt til 600 000 kr eks. mva. Se www.doffin.no, hvor referansen er 2014-903934.

Fristen for å søke er 19. november.

# Aktuelle hendelser

### Samf.økonomisk analyse

DFØ inviterer til **nettverksmøte for samfunnsøkonomisk analyse** 10. desember 2014 i Oslo, se http://www.dfo.no/no/Styring/Faglige-nettverk/Nettverk-for-samfunnsokonmisk-analyse/

**Society for Benefit-Cost-Analysis** holder sin årlige konferanse neste gang 19.-20 mars 2015, i Washington, D.C. Overskriften er "Advancing the Policy Frontier". Mer info her http://benefitcostanalysis.org/events/2015-conference

### Prosjekt

**Nordnet (**Network of Nordic Project Management Associations) holdes i Espoo, Finland, 11.-12. November 2014. Se http://projektipaivat.fi/nordnet

**Prosjekt 2014** med tittelen "Verdiskaping - å skape verdier gjennom prosjekter" holdes 13. november 2014 på Lillestrøm. Info her www.prosjektnorge.no/prosjekt 2014

The International Research Network on Organizing by Projects (**IRNOP**) planlegger nå ny konferanse i 2015, med tittelen "The Power of Projects." Konferansen holdes 22.-24 juni 2015 i London. Les mer her https://www.bartlett.ucl.ac.uk/cpm/irnop-2015

### Ledelse

**EURAM 2015**-konferansen holdes 17.-20. juni i Warszawa, Polen. Temaet som skal adresseres er "Uncertainty is a great opportunity". Se http://euram-online.org/conference/2015/

### Offentlig styring

The International Research Society for Public Management (**IRSPM)** holder konferanse 30. mars-1. april 2015 i Birmingham. Tittelen på konferansen er "Shaping the future, reinvention or revolution?" Les mer her http://irspm2015.com/index.php/irspm/IRSPM2015/announcement/view/10

### Transport

Nordens største transportkonferanse **Transportforum** holdes i Linköbing, Sverige, 8.-9. januar 2015. Se www.vti.se/sv/transportforum

**Transportation Research Board Annual Meeting** er verdens største transportkonferanse, og holdes 11.-15 januar 2015 i Washington, D.C. Se www.trb.org/AnnualMeeting2015/AnnualMeeting2015.aspx

**International transport forum** holder sin årslige konferanse neste gang 27.-29. mai 2015 I Leipzig, Tyskland. Temaet er "Transport, Trade and Tourism". Se www.internationaltransportforum.org/2015

### Bygg/anlegg

**8th Nordic Conference on Construction Economics and Organization** holdes 28.-29 mai 2015 I Tampere, Finland. Tittel på konferansen er "Leadership for Targeted Change and Proved Improvement". Se www.ceo2015.org


**Concept-programmet**

NTNU
S. P. Andersens vei 5
7465 Trondheim

Programleder:
Professor Knut Samset
73594641

Forskningssjef:
Gro Holst Volden
95745565


FINN OSS PÅ INTERNETT:

WWW.CONCEPT.NTNU.NO