

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.

Nytt fra Concept-programmet

2011 Nyhetsbrev nr. 2

Tredje periode med rammeavtaler om kvalitetssikring er i gang

Finansdepartementets kvalitetssikringsordning er nå inne i sin tredje kontraktperiode. Nye rammeavtaler ble utlyst i november 2010, og i slutten av februar 2011 ble det inngått kontrakt med fem konsulentkonstellasjoner. Dette er høyt kvalifiserte aktører som altså er forhåndgodkjent for gjennomføring av kvalitetssikringene. Rammeavtalene har varighet ut 2012, med opsjon på forlengelse ut 2014. De fem konstellasjonene er:

- Terramar, Promis og Oslo Economics
- Metier og Møreforskning
- HolteProsjekt og Vista Analyse
- Dovre International og Transportøkonomisk Institutt
- Det Norske Veritas, Advansia og Samfunns- og næringslivsforskning AS

KS-ordningen ble innført i 2000 og gjaldt opprinnelig kun kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag før vedtak i Stortinget (senere kalt KS2). Da andre periode med rammeavtaler ble inngått i 2005 ble ordningen utvidet til også å gjelde kvalitetssikring av konseptvalget før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt (KS1).

Rammeavtalene i tredje periode er langt på vei en videreføring av den eksisterende ordningen, men med enkelte justeringer. En viktigst endring er at terskelverdien er hevet fra 500 til 750 mill. kroner. I tillegg omtales unntaksmulighetene eksplisitt. Det er gjort en viss utvidelse og spesifisering av kravene til KS1. Blant annet skal det nå gjennomføres

en egen mulighetsstudie, og føringer for forprosjektfasen skal utformes som eget kapittel. De viktigste endringene i KS2 er krav til at kostnadsestimat skal foreligge allerede ved oppstart av kvalitetssikringen, samt krav om at minst to alternative kontraktstrategier skal være utredet. Mer informasjon om ordningen finnes på Concepts hjemmesider www.concept.ntnu.no/ks-ordningen

Concept driver følgeforskning på KS-ordningen og på prosjektene som kvalitetssikres. Vi følger ordningen tett, og deltar bl.a. i fora for erfaringsutveksling og videreutvikling av ordningen. Vi ser frem til et godt samarbeid med departementer, etater og kvalitetssikringsfirmaer i en ny rammeavtaleperiode.

Innhold:

Tredje periode med rammeavtaler om kvalitetssikring er i gang **1**

Statlige investeringer mislykkes ofte når sterke koalisjoner og lokale aktører er involvert **2**

Se foredragene fra Concept Symposium på video **4**

Concepts temahefte-serie - invitasjon til kvalitetssikringsfirmaer og andre om å bidra **5**

Statlige investeringer mislykkes ofte når sterke koalisjoner og lokale aktører er involvert

Erfaringer viser at analysen og det rasjonelle valg i mange tilfeller overstyres av nye prioriteringer og tilfeldigheter.

Bare i en tredjedel av prosjektene ble det foretatt reelle vurderinger av alternative konsepter og løsninger.

Regjeringen blir utmanøvrert av andre aktører, til dels som følge av sterke koalisjoner.

Når fagforeninger, lokalpolitikere, næringsinteresser og fagetater slår seg sammen for å sikre politisk gjennomslag for statlige bevilgninger til prosjekter blir resultatet ofte dårlig. Regjering og Storting blir passive sandpåstrøere. Det er et av funnene i en stor studie av tidligfasen i 23 statlige investeringsprosjekter. Studien er gjennomført av to statsvitere på oppdrag for Concept-programmet.

Det rasjonelle valg, analyse og beslutninger

Studien handler om hva som ligger til grunn for rasjonelle valg. Det som er relevant i forhold til brukernes behov vil av de fleste oppfattes som det rasjonelle. Men valg gjøres på mer eller mindre rasjonelt

grunnlag, basert på foreliggende informasjon og antakelser. Og hva som er rasjonelt er ikke absolutt, men kan variere mellom ulike parter og over tid. Dette blir særlig tydelig i store investeringsprosjekter der tidligfasen kan gå over mange år, kanskje med skiftende regjeringer. Erfaring viser at analysen og det rasjonelle valg i mange

tilfeller overstyres av nye prioriteringer og tilfeldigheter. Det har derfor vært viktig å se nærmere på samspillet mellom analyse, prioriteringer/posisjoner, tilfeldigheter og beslutninger. Dette må forstås dersom en skal kunne bedre overordnet styring (governance) av prosesser som gjelder store offentlige investeringer.



Forfatterne

Til venstre: Tom Christensen, professor, Universitetet i Oslo

Til høyre: Erik Whist, senior partner, Scanteam as

Men en har også sett på hvor avgrenset utfallsrommet er i forhold til de mulighetene som kan tenkes i den innledende analysen som definerer mulige konsepter. Og endelig hvordan dette utfallsrommet påvirkes gjennom tidligfasen og hva det er som betinger eventuelle endringer. Sammenhengen mellom det tenk-

te og det valgte er hovedtemaet.

Forskerne i denne studien har derfor foretatt en meget omfattende gjennomgang av de analytiske og beslutningsmessige prosessene i et utvalg av prosjekter gjennom hele tidligfasen, fra ideen oppstod og frem til Stortingets endelige vedtak om finansiering. De

fleste prosjektene har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring under Finansdepartementets ordning. En har også hatt samtaler med sentrale aktører i forvaltningen og studert den offentlige debatten gjennom mediedekningen prosjektene har fått.

Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner

Studien viser at store prosjekter ofte utredes og planlegges på en for tilfellig og ufullstendig måte.

For under halvparten av prosjektene var det gjennomført en omfattende problemanalyse, mens denne i de resterende enten var begrenset eller utilstrekkelig. Dette kan ha vært årsak til at utfallsrommet med hensyn til hvilke problemer en sto ovenfor og hvilke løsninger som kunne være aktu-

hatt relativt trange kår for svært mange av prosjektene. Dette underbygger betydningen av god analyse som grunnlag for beslutninger. En finner at det største forbedringspotensialet ligger i å forbedre den analytiske prosessen, ikke minst fordi dette trolig er det en lettest kan gjøre noe med i praksis.

Når det gjelder beslutningsprosessen viser studien at det i en tredjedel av prosjektene ble mobilisert uventet motstand mot tiltaket, og at i en fjerdedel endret forutsetningene seg vesentlig. I vel halvparten av

være grunn til å se nærmere på i hvilken grad sterke koalisjoner kan bidra til å trekke beslutninger i uønsket retning.

Fagmyndighetene er gjennomgående sterke i mange av prosjektene og bidrar til rasjonalitet, særlig der fagmyndighet er lagt utenfor departementet.

Private aktører har hatt en beskjeden rolle i tilretteleggingen av de fleste prosjektene. Der disse spiller en viss rolle, virker det som denne rollen er problematisk og bidrar til kostnadsøkning eller 'gale' avgjørelser.

Rapporten er lagt ut og kan lastes ned fra Concept-programmets hjemmeside www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie.



Missiltorpedobåtene (Skjoldklassen) er et kontroversielt prosjekt der sterke koalisjoner har bidratt til utfallet

elle i over to tredjedeler av prosjektene var begrenset, mens det i de øvrige prosjektene var bredt. Dette kan igjen ha sammenheng med at det bare i en tredjedel av prosjektene ble foretatt reelle vurderinger av alternative konsepter og løsninger.

Bare i vel halvparten av prosjektene var det foretatt en omfattende nytteanalyse, mens denne var mangelfull i de resterende. En fant også at det i mer enn halvparten av prosjektene var uenighet om hvilke mål som skulle legges til grunn for planlegging og utforming, og at over halvparten av prosjektene hadde en sterk økning i kostnadsanslagene gjennom tidligfasen.

En konkluderer med at den analytiske delen av beslutningsprosessene har

prosjektene har prioriteringene skiftet i løpet av tidligfasen, og i 13 av 23 tilfeller er faglige råd blitt overstyrt av politiske prioriteringer.

Et av de mest overraskende funnene er at Regjeringen har hatt en relativt svak rolle i mange av prosjektene, noe som delvis skyldes at noen av disse, som samferdselsprosjektene, er regionalt eller lokalt basert, men også at regjeringen blir utmanøvrert av andre aktører, til dels som følge av sterke koalisjoner.

Koalisjoner av aktører har hatt en sterk påvirkning på beslutninger. Koalisjonene har hatt en viktig rolle i hele ni av de 13 prosjektene som vurderes som mindre relevante, noe som er såpass dramatisk at det bør

Prosjektene i studien

1. Kontrollområde Svinesund
2. Nasjonalmuseet
3. Forskningspark Svalbard
4. RIT 2000, Trondheim, Byggefase I
5. Missiltorpedobåter (Skjoldklasse)
6. Fregattprosjektet
7. Nye Kampfly
8. LOS /GOLF integrert forvaltningssystem i Forsvaret)
9. Dobbelspor Sandvika – Asker
10. Dobbelspor Ski - Moss
11. E6 Nordre Avlastningsvei
12. E18 Bjørvikaprojektet
13. Fastlandforbindelse Finnfast
14. Fastlandsforbindelse Tau – Ryfast
15. Jondalstunnelen
16. Hardangerbrua
17. OL i Tromsø
18. Malangen Torpedobatteri
19. Værnes kontrolltårn
20. Nye Holmenkollen
21. Nytt Rikshospital
22. Stad skipstunnel
23. Nytt Operahus

Se foredragene fra Concept Symposium på video



Concept Symposium 2010

"Decision makers, doers and advisors – joining forces to enhance utility of investments" ble avholdt den 15.-17. september 2010 i idylliske omgivelser på

Oscarsborg utenfor Drøbak. 100 spesielt inviterte gjester fra statlig sektor, akademia og konsulentbransjen deltok, hvorav halvparten utenlandske. Totalt var 15 land repre-

sentert. Deltakerne fikk blant annet høre om prioritering og styring av store investeringer i Kina, og om erfaringer fra gjenoppbyggingen av Pentagon etter 9/11.



To av foredragsholderne

Til venstre: Chai Shogang, Vice-president, Investment Association of China

Til høyre: Lee Evey Walker, Former Program Manager, Pentagon Renovation, USA

En stor andel av foredragene ble filmet og lagt ut på hjemmesiden til symposiet. Dersom du ikke deltok på symposiet har du allikevel mulighet til få med deg store deler av det faglige programmet ved å klikke på denne linken: www.conceptsymposium.no.

Concept Symposium 2012

"Valuing the future – Public Investments and Social Return" avholdes den 20.-21. september 2012 på Losby Gods i Akershus. Vi er allerede godt i gang med planleggingen av et spennende program, men tar fremdeles imot gode ideer til

tema og forslag til foredragsholdere. Dersom du ønsker mer informasjon eller er interessert i å delta neste år, vennligst ta kontakt med Carl Christian Røstad eller legg inn en anmodning om dette på symposiets hjemmeside.

Ansvarlig for Concept Symposium Carl Christian Røstad, tlf. 9283 1650
Forskningsjef i Concept Gro Holst Volden, tlf. 73594670

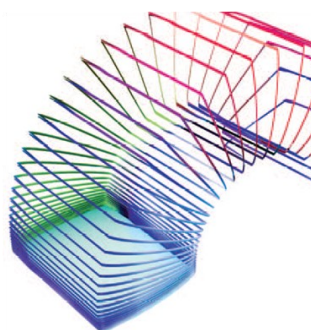
Concept temahefteserie - invitasjon til kvalitetssikrere og andre forskere om å bidra

Concept har etablert en publikasjonsserie kalt "Concept temahefter". Gjennom denne serien skal forskningsresultater formidles på en kort og lettfattelig måte (maks. ca. 25 sider). Tanken var å benytte publikasjonsserien til å formidle populariserte kortversjoner av relevante doktorgrads-

handlingene og eventuelt andre større publikasjoner som fortjener å nå et større publikum. Foreløpig foreligger det to utgivelser. Disse oppsummerer doktorgradsarbeidene til to av kandidatene som har gjennomført doktorgraden i tilknytning til Concept-programmet:

- "På sporet av relevans og levedyktighet", Ole Jonny Klakegg
- "Fleksibilitet i prosjekter – et tveegget sverd", Nils Olsson

Begge kan lastes ned fra Concepts hjemmeside, www.concept.ntnu.no/publikasjoner/temahefter



Concept ønsker også kvalitetssikrere, forskere, beslutningstakere og andre som arbeider med store investeringstiltak velkommen til å publisere i serien, for å formidle resultater eller presentere faglige problemstillinger relatert til planlegging og sty-

ring av slike. Tema kan være knyttet til analyseprosessen eller beslutningsprosessen, metodikk og anvendelsen av denne, etc. Et kvalitetssikringsoppdrag skjer ofte under sterkt tidspress, og en har derfor ikke mulighet til å gå nærmere inn på metodiske og

andre utfordringer en støter på. Temahefteserien kan være en mulighet for flere, gjerne i samarbeid med Concepts forskere, til å ta opp aktuelle resultater og problemstillinger. Ta kontakt med Gro Holst Volden, 73594670.

Forskningsprogrammet Concept utvikler kunnskap som sikrer bedre ressursutnyttning og effekt av investeringsprosjekter. Fokus er tidligfasen fra den første ideen oppstår til endelig finansiering er vedtatt. En hovedaktivitet er å drive følgeforskning knyttet til store, statlige investeringsprosjekter. Programmet er finansiert av Finansdepartementet.

Programmet skal være en samarbeidsarena som involverer offentlig forvaltning, forskningsmiljøer og fagmiljøer i næringslivet. Resultatene er åpent tilgjengelig og publiseres fortløpende, blant annet på programmets nettsider.

FINN OSS PÅ
INTERNETT:

WWW.CONCEPT.NTNU.NO

Concept-programmet

NTNU/
Høgskoleringen 7A
7491 Trondheim

Programleder:
Professor Knut Samset
73594641

Forskningssjef:
Gro Holst Volden
73594670 / 95745565