

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 knyttes til Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter

Innhold:

Nytt temahefte om mulighetsrommet	1
Etterevaluering av Halden fengsel	2
Etterevaluering av Rv. 519 Finnfast	3
“Samspill” i bygge- og anleggsprosjekter	5
Artikkelprisen til Concept-forsker	5
Ny bok: Smarte valg	6
Programleders hjørne. Evaluering av prosjekter og programmer – fra rituell til reell	7
Styringskonferansen 2016	10
Concept International Symposium 2016	11
Andre aktuelle hendelser	11

Nytt fra Concept-programmet

2016 Nyhetsbrev nr. 1

Nytt temahefte om utforskningen av mulighetsrommet

Mulighetsanalysen er den kanskje viktigste delen av en konseptvalgutredning. En grundig mulighetsanalyse øker sannsynligheten for at en kommer frem til den konseptuelle beste løsningen på et problem. Kanskje enda viktigere, den gjør at en får silt vekk de dårligste løsningene på et tidlig stadium.

I praksis ser en at denne første delen av prosjektanalysen ofte har en rekke svakheter, og aktørene gir uttrykk for at det er krevende å utforske mulighetsrommet på en tilstrekkelig god, åpen og systematisk måte (se Concept-rapport nr. 34).

Et nytt temahefte, nr. 7 i serien, sammenfatter viktige prinsipper for mulighetsanalysen og gir en del råd og anbefalinger, for eksempel:

- En bør alltid starte med en grundig problemanalyse, som beskriver kjernen i problemet som skal løses, og som ser dette i et overordnet samfunnsperspektiv og ikke bare knyttet til primære inter-

essenters behov.

- Mandatet for mulighetsanalysen bør være mest mulig åpent. Mulighetsrommet avgrenses ved at det stilles konkrete krav til den løsningen som blir valgt. Kravene må relateres til mål og overordnede behov, ikke detaljer og tekniske løsninger

«En offentlig utredning resulterer som regel i to alternativer som viser seg å være identiske - og et tredje som av en eller annen grunn er umulig».
(Gudmund Hernes)

- Politiske og prinsipielle hensyn må, dersom de er viktige, inn som krav som avgrenser mulighetsrommet, for å unngå å ta med ikke-akseptable konsepter videre i analysen.
- En kan ikke dekke over målkonflikter ved å se bort fra viktige samfunns mål, f.eks. knyttet til klima og miljø, de må med i analysen
- Prosessen kan med fordel inkludere flere aktører med ulike perspektiver. Hvis analysen derimot gjøres av

én aktør, som selv kontrollerer bare utvalgte virkemidler (f.eks. infrastruktur-utbygging) så vil mulighetsrommet nesten alltid bli for snevert

- Mulighetsstudien må komme på riktig tidspunkt i forhold til modenheten i prosjektene – altså tidlig nok.
- En må være klar over utfordringen knyttet til lokal styring og press i forhold til vurderingen av mulighetsrommet for tiltak som konkurrerer om statlig finansiering.

Temaheftet kan lastes ned her: www.ntnu.no/web/concept/concept-temahefter



Etterevaluering av KS-prosjekter

Byggingen av Halden fengsel

Kapasiteten er utvidet og er svært godt utnyttet. Tilbudet til de innsatte er meget godt. På tross av dette har en ikke greid å påvise lavere sannsynlighet for tilbakefall.

Halden fengsel er Norges nyeste og mest moderne fengsel, det åpnet i 2010. Det har et høyt sikkerhetsnivå, med 227 lukkede plasser, 24 plasser i overgangsbolig utenfor muren, og om lag 350 årsverk i Kriminalomsorgen og samarbeidspartnere. Bakgrunnen for byggeprosjektet var en generell underdekning i soningskapasitet, samt at mange fengselsbygg var gamle og uegnede og skulle fases ut.

Halden fengsel er ment å representere et nytt konsept med tanke på utforming og drift av fengsler, og skulle i større grad enn tidligere vektlegge rehabilitering for å hindre tilbakefall til kriminalitet. Fengslet fikk derfor et bredt spekter av aktiviteter og fritidstilbud, og ble av enkelte omtalt som «luksusfengselet».

Prosjektet, som ble gjennomført av Statsbygg, har nå blitt evaluert av konsultentselskapet Oslo Economics, i samarbeid med Sweco og Tyrilistiftelsen, på oppdrag for Concept. Konsulentene har benyttet Concepts evalueringsmodell som gir en bred vurdering av prosjektet ved bruk av seks overordnede kriterier.

De enkelte evalueringskriteriene er vurdert som følger:



Halden fengsel

- **Produktivitet:** Prosjektet ble igangsatt uten at KS 2 mente det var tilstrekkelig grunnlag for å anbefale styringsramme og kostnadsramme for prosjektet. Prosjektet ble deretter stoppet tidlig i gjennomføringsfasen (2007) da det ble klart at kontraktene ville bli dyrere enn budsjett. Det endte med at Stortinget ga prosjektet en noe høyere ramme. Gjennomføringen etter dette vurderes som meget god – ny ramme ble overholdt, og det ferdige bygget har god funksjonalitet og arkitektonisk kvalitet.
- **Måloppnåelse:** Effektmålene var å øke fengselskapasiteten, tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse, og ha mest mulig kostnadseffektiv og for øvrig forsvarlig drift. Evalueringen finner at kapasiteten er utvidet og er svært godt utnyttet. Tilbudet til de innsatte er meget godt. På tross av dette har en ikke greid å påvise lavere sannsynlighet for tilbakefall sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsler.

Driftskostnadene ved dette konseptet er høye. Samlet vurderes måloppnåelsen som akseptabel, men ikke mer.

- **Virkninger:** Prosjektet har hatt flere andre positive virkninger, først og fremst at Halden fengsel har blitt et utstillingsvindu for Kriminalomsorgen, og benyttes som laboratorium for utprøving av nye metoder – således bidrar det til læring som kommer hele etaten til gode. Fengselet oppleves også som et godt sted å være for både innsatte og ansatte, og har gitt kjærkomne arbeidsplasser for søndre Østfold.
- **Relevans:** Evalueringen slår fast at det var et stort behov både for den kapasiteten fengselet leverer og den økte satsingen på rehabilitering. Prosjektet kommer også godt ut i forhold til de aller fleste interessegruppers behov. Det som trekker relevansen noe ned er de høye investerings- og driftskostnadene – ved planleggingen av nye fengsler i dag er ikke kon-



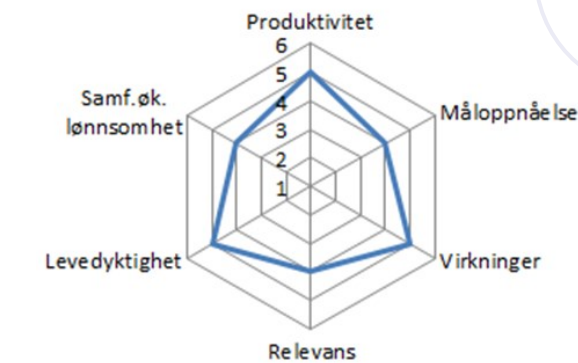
Karl Rikard Løvhaug fra Oslo Economics har vært prosjektleder for evalueringen.

Byggingen av Halden fengsel forts.

2016, nr. 1

septet videreført, i stedet blir kostnadseffektivitet vektlagt sterkere.

- **Levedyktighet:** Det vurderes å være behov for fengselet også i fremtiden, og bygget er fleksibelt med tanke på mulige utvidelser. Et usikkerhetsmoment er hvorvidt Halden fengsel vil få beholde ekstrabevilgningen en har hatt for å dekke de relativt høyere driftskostnadene. Forsviner denne, er det usikkert hvorvidt man vil klare å utnytte fasilitetene til å gi et like godt tilbud til de innsatte.
- **Samfunnsøkonomi:** Evalueringen drøfter kvalitativt de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene, knyttet til redusert tilbake-



fall, og gjør en enkel beregning som viser at lønnsomheten potensielt kan være stor dersom løslatte kommer i jobb. Faktisk lønnsomhet er imidlertid svært usikker.

Rapporten trekker også frem en del lærdommer og anbefalinger til senere prosjekter. En påpeker at det er vanskelig å kvantifisere kvalitet og effek-

ter i denne sektoren, men at en regelmessig bør samle inn ulike typer data slik at en får bedre grunnlag for å si noe om dette – et annet moment er byggets bidrag til effektene.

Rapporten kan lastes ned her: www.ntnu.no/web/concept/evalueringsrapporter

Concepts modell for etterevaluering av prosjekter:

- Produktivitet
- Måloppnåelse
- Virkninger
- Relevans
- Levedyktighet
- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Referanser:

Concept-rapport nr. 30
www.ntnu.no/web/concept/concept-rapportserie

Notat med nærmere retningslinjer for vurderingene:
http://concept-eval.ivt.ntnu.no/assets/Template_%20for_etterevaluering_av_KS_-_prosjekter_v2.pdf

Nettside med alle evalueringresultater: <http://concept-eval.ivt.ntnu.no/>

Etterevaluering av KS-prosjekter

Fergeavløsningsprosjektet Rv. 519 Finnfast

På oppdrag fra Concept har Menon Business Economics evaluert prosjektet riksveg 519 Finnfast i Rogaland. Prosjektet består av en undersjøisk tunnel som kobler sammen Finnøy og Rennesøy som fra før av er knyttet til fastlandet gjennom en egen tunnel. Prosjektet inkluderte også en tunnelarm til øya Talgje. Sam-

bandet åpnet for trafikk i oktober 2009.

Menon konkluderer med at prosjektet har vært vellykket basert på de seks evalueringskriteriene i Concepts evalueringsmodell.

- **Produktivitet:** Prosjektet ble gjennomført godt innenfor styringsrammen og

tunnelen åpnet om lag da den var planlagt å åpne. Evaluatør er usikker på hvor ambisiøs styringsrammen var. KS2-konsulentene anbefalte en noe strammere styringsramme basert på sammenlignbare prosjekter, men sluttkostnaden holdt seg også godt innenfor denne.

- **Måloppnåelse:** Det viktigste målet med prosjektet var å forbedre kommunikasjonen mellom Finnøy og fastlandet. En reisetidsbesparelse på hele 35 minutter legger til rette for bedre kommunikasjon, men de høye bompengene har vært omdiskutert. Til å begynne med var bompengene 200 kroner for

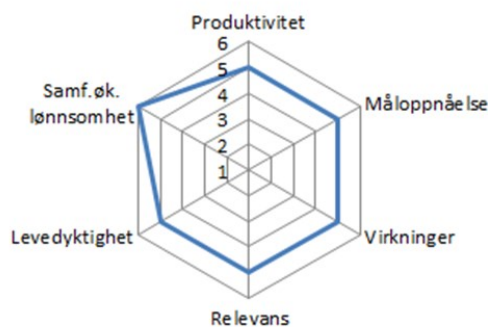


Fergeavløsningsprosjektet Rv. 519 Finnfast forts.

*Trafikken har økt
betydelig og det er
mulig at
bompengeperioden
kan bli 11
istedenfor 20 år.*

personbiler og 790 kroner for tyngre kjøretøy, men disse ble redusert med 25 prosent etter ett år. Siden da har trafikken økt betydelig og det er mulig at bompengeperioden kan bli 11 istedenfor 20 år.

- **Virkninger:** I et strategisk perspektiv skulle Finnfast bidra til et større og mer fleksibelt arbeidsmarked, økt konkurransekraft for næringslivet og sikring av eksisterende bosetning på Finnøy. Evalueringen konkluderer at Finnfast har hatt positiv virkning på samfunnsmålene. Pendling



og befolkning har økt og næringslivet rapporterer om økt konkurransekraft selv om dette ikke kan verifiseres kvantitativt. En litt uventet virkning er økningen i antall elbiler. Disse er unntatt fra bompengebetaling og det gjør at Finnøy har en av de høyeste elbilandelene i Norge. Det er negativt for bompengeselskapet, men i tråd med nasjonale målsetninger for klima og miljø.

umsnæringen gir imidlertid en viss usikkerhet knyttet til de fremtidige nyttevirkningene.

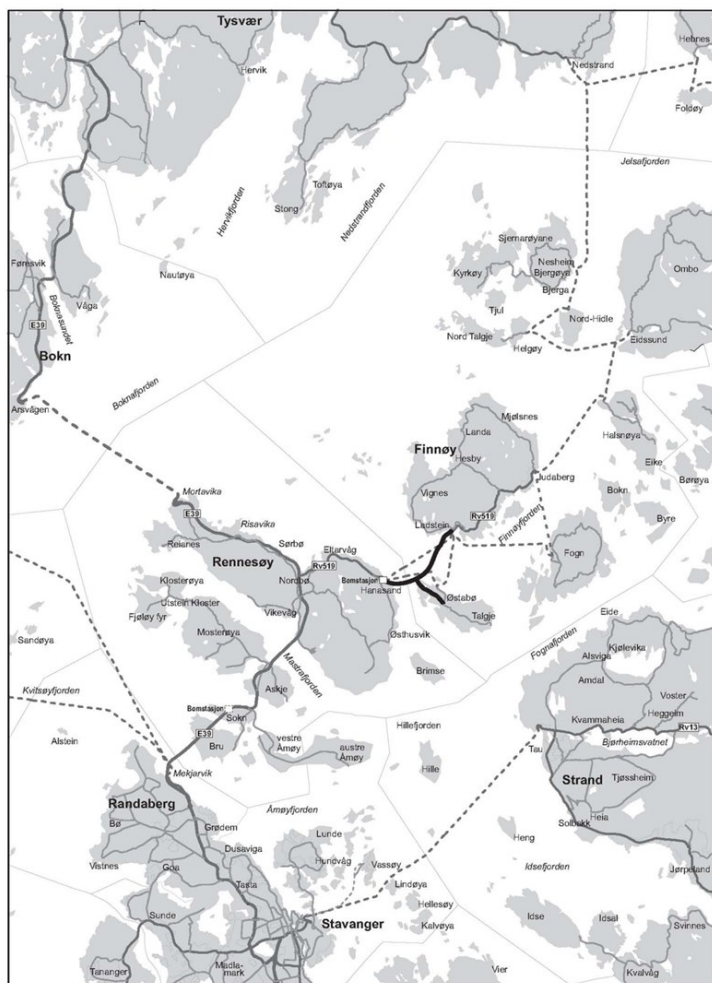
- **Samfunnsøkonomi:** Finnfast er et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. En forenklet oppdatert analyse viser en anslått netto nytte på mer enn en milliard kroner. Det er betydelig mer enn opprinnelig anslått og skyldes i hovedsak mye større trafikk enn planlagt.

- **Relevans:** Relevans vurderes ut fra om prosjektet er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergrupper. Konsulentene konkluderer med at det var behov for prosjektet. Betalingsviljen lokalt er høy og alternative konsepter ville ikke gitt de samme effektene. Prosjektet er finansiert nesten uten ordinære statlige midler. Det er lite sannsynlig at prosjektet ville blitt realisert hvis Staten skulle ha finansiert prosjektet alene.

- **Levedyktighet:** Menon vurderer at de positive effektene av Finnfast vil øke over tid, på grunn av de langsiktige virkningene på arbeidsmarked og næringsliv. Utviklingen i petrole-

Avslutningsvis peker Menon på noen læringspunkter. Det er behov for tydelige og konkrete mål. Resultatmålene bør være samlet i ett dokument, og forankret og presise for at de skal kunne brukes som styringsverktøy. At faktisk trafikk etter åpning er betydelig høyere enn det som var estimert i planleggingsperioden, er ikke et ukjent fenomen, og bør medføre endringer i måten man estimerer fremtidig befolkningsvekst på. Menon trekker også frem behovet for å tydeliggjøre hva som er faktiske drifts- og vedlikeholdskostnader for denne type vegprosjekt.

Rapporten kan lastes ned her: www.ntnu.no/web/concept/evalueringsrapporter



De senere årene har en sett økende bruk av en arbeidsform i prosjekter som gjerne omtales som samspill, partnering eller allianser. Det handler om å legge til rette for tettere, tidligere og mer langsiktige relasjoner mellom bestiller og leverandører. Målet er færre konflikter, en mer effektiv og innovativ prosjektgjennomføring, smartere løsninger – og ideelt sett mer rasjonell drift og høyere nytte på lang sikt.

I en ny studie har forskere fra SINTEF og NTNU, på oppdrag for Concept, sett nærmere på denne arbeidsformen, og forsøkt å dokumentere hvordan samspill faktisk anvendes i norske bygge- og anleggsprosjekter, og hvilke effekter det har hatt. Trine Stene fra SINTEF har vært prosjektleder for studien.

Forskerne finner at oppfatningen av begrepet og dets innhold varierer, både i litteraturen og i praksis. Prosjekter som defineres som samspillsprosjekter kan således inneholde helt ulike tiltak og virkemidler. Noen fokuserer på de



kontraktsmessige og strukturelle forholdene, andre på prosesser og organisatoriske forhold. Studien kategoriserer bruken av en rekke identifiserte samspillelementer i 30 ulike prosjekter.

Blant de elementene som oftest går igjen er at:

- leverandør involveres tidlig,
- det legges inn felles seminarer og workshops underveis,
- det benyttes totalentreprise, og/eller såkalt målpris med risikodeling (over- og underskridelse i forhold til avtalt målpris deles).

Kartleggingen viser også interessante forskjeller mellom byggeherrene, hvor for eksempel Statsbygg benytter flere samspillelementer enn Statens vegvesen og Entra.

Ifølge litteraturen kan samspillskontrakter ha positive effekter både på kort og lang sikt. Empirisk finnes det lite dokumentasjon på de langsiktige effektene så langt. Derimot kan det i de undersøkte prosjektene sannsynliggjøres en positiv effekt på resultatene for tid og kostnad, trolig også på kvaliteten.

Rapporten kan lastes ned her: www.ntnu.no/web/concept/arbeidsrapporter



Prosjektleder for studien, Trine Stene, SINTEF

Kartleggingen viser interessante forskjeller mellom byggeherrene, hvor for eksempel Statsbygg benytter flere samspillelementer enn Statens vegvesen og Entra.

Artikkelprisen til Concept-forsker

Artikkelprisen 2015, som årlig utdeles av Samfunnsøkonomenes forening for beste artikkel i tidsskriftene Samfunnsøkonomen og Norsk Økonomisk Tidsskrift, gikk denne gang til Concept-forsker Morten Welde og medforfatter James Odeck for en artikkel om

bruk av samfunnsøkonomiske analyser i veisektor i Norge sammenlignet med Sverige. Artikkelen er basert på en studie som er presentert i større detalj i Concept-rapport nr. 33.

Gratulerer!



Ny bok: Smarte valg

Dyrs valg: Strategi

I en tom flaske er det en bie og en flue. Legg flasken mot vinduet med bunnen mot glasset. Hva skjer?

Den intelligente bien har en strategi og flyr mot lyset. Den stanger innbitt og ustoppelig mot flaskebunnen til den til slutt dør av uttørring og utmattelse.

Fluen, med sin nærmest fraværende intelligens flyr målløst i alle retninger. Ikke lenge etter slipper den ut gjennom den trange flaskehalsen og er fri.

Dumheten vinner over intelligensen – igjen.

Forskere oppfordres for tiden til å øke innsatsen med å popularisere sin forskning og formidle resultatene til allmenheten. Programleder og en av våre bidragsyttere, professor Fred Wenstøp ved Handelshøyskolen BI, har tatt oppfordringen på alvor og utgitt boken «Smarte valg. Hjemme, på jobben og i livet.»

Boken gir en popularisert innføring i beslutningsteori anvendt på dagligdagse spørsmål. Den gir råd om hvordan man kan ta bedre valg, og gir blant annet innsikt i tilfældighetsmetoder, utslagsmetoder, flermålsanalyse og spillteori. Den dekker et bredt felt, og er gjennomgående illustrert med eksempler som leseren vil kjenne seg igjen i.

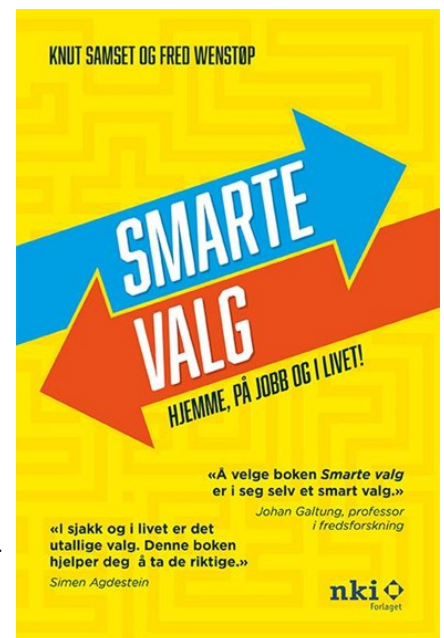
Boken ble omtalt i Finansavisen av forfatteren Ole Asbjørn Ness den 20. februar. Han skrev at normalt vil alle såkalte selvhjelpsbøker han får til anmeldelse gå rett i søplet fordi de typisk er en opphopning av banaliteter, synsing og klisjeer som er en fornærmelse mot bokinteresserte mennesker. «Men selv blant selvhjelpsbøker finnes det ett unntak».

Denne boken er altså unntaket. Ikke minst skyldes det at boken legger stor vekt på å illustrere anvendelsen av metoder og prinsipper på konkrete valgsituasjoner. Det dreier seg om alt fra enkle saker hvor man kan greie seg med tilfældighetsmetoder, til de store spørsmålene hvor det dreier seg om å skaffe informasjon, oversikt og gjøre en analyse som holder.

Innholdsfortegnelsen:

1. Tilfældige valg
2. Obskure valg
3. Informerte valg og informasjon
4. Finn den ene blant mange – spill
5. Finn én blant mange – utslagsmetoden
6. Finn én blant enkelte – flermålsanalyse
7. Hva er problemet? – årsak og virkning
8. Hva er perspektivet? – behov, mål og konsekvens
9. Identifisere gode alternativer

10. Å velge når informasjonen er mer eller mindre troverdig
11. Rasjonalitet
12. Om informasjon, fremmedgjøring og forutsigelser
13. Etiske valg – redde flere mot å ofte én?
14. Psykologiske feller
15. Om spillteori
16. Om visualisering og valg
17. Klokskap og etterpå-klokskap



”Smarte valg: Hjemme, på jobb og i livet”

Av Knut Samset og Fred Wenstøp
207 sider

Fra anmeldelsen til Ole Asbjørn Ness, Finansavisen

«Det er en perle av en bok»... «Den begynner med det enkle og tar så skrittene oppover til utledning av nyttefunksjoner og spillteori. Språket er klart, her og der kommer det tankevekkende anekdoter. Boken er skrevet av to åpenbart intelligente herremenn som også er dyktige pedagoger, det er en sjelden kombinasjon. Her forklares spillteori slik at det kan forstås av noen og enhver. Det er ingen liten prestasjon.»

Pluss:

- Glitrende innføring i beslutningsteori
- Gjør nyttefunksjoner og spillteori lett som en plett

Minus:

- For en gangs skyld ønsker vi at forfatterne hadde skrevet hundre sider til.



Programleders hjørne. Professor Knut Samset

Evaluering av prosjekter og programmer– fra rituelt til reelt

2016, nr. 1

Det er ikke populært at noen kikker en i kortene. Man kan saktens se nytten av at noe blir evaluert, men vil ikke bli evaluert selv. Evalueringskontoret i en av FN-organisasjonene var derfor vant til protester når noe skulle evalueres. Men begrunnelsene var ofte usaklige, til dels fantasifulle. For å komme avdelingene i forkjøpet laget man derfor et standard-formular med overskriften «Begrunnelser for hvorfor vi mener at prosjektet ikke bør evalueres». Avdelingene kunne nå krysse av på den eller de begrunnelsene de ville påberope seg. Listen var lang, med punkter som «Det blir for dyrt», «Det er unødvendig fordi prosjektet er meget vellykket», «Vi kan ikke se nytten av det», «Prosjektet er for sensitivt», «Det er for tidlig», «Det er for sent i prosessen», etc. Nederst stod det med liten skrift at evalueringskontoret antakelig uansett ikke ville ta hensyn til protestene. Det virket.

Internasjonal bistandsvirksomhet har alltid ligget et hestehode foran når det gjelder evaluering. Det skyldtes et standhaftig (og til dels berettiget) rykte om at det meste gikk galt, en sterk opinion som krevet innsyn, og politikere som krevet begrunnelser for nye investeringer. Organisasjoner som FN og Verdensbanken gikk i bresjen med å utvikle metodikken og anvende evaluering som hjelpemiddel. De enkelte landenes bistandsmyndigheter diltet etter.

I dag brukes evaluering i utstrakt grad som ledelsesverktøy i alle sektorer og på alle

nivåer i samfunnet. Bare i Norge er det per i dag registrert om lag 2500 evalueringer på det statlige nettstedet Evalueringsportalen.no, hvor rapportene kan leses og lastes ned. Evaluering blir stadig viktigere i evidensbasert planlegging og beslutning, og er blitt en industri med betydelig omsetning for en rekke konsultantselskaper og forskningsinstitutter. I 2009 fikk vi Norsk Evalueringsforening, og i fjor feiret vi det internasjonale evalueringsåret.

For en som har jobbet med dette i mange år kan det saktens være på sin plass å reflektere tilbake til bistandsevalueringene og tenke litt fremover, hva skal vi bruke evalueringer til i dag? Ikke minst, hva er nytten av systematisk etterevaluering av KS-prosjekter?

Begrunnelsene for å evaluere er gjerne behovet for læring, styring og kontroll. Men enkelte skeptikere hevder at en evaluering er mer av en rituell handling enn en sannhetssøkende prosess. Om det er hensikten må man ha med noen nyttige idioter i teamet som ikke stiller vanskelige spørsmål. Dette var nokså vanlig praksis innenfor enkelte av FN-organisasjonene, i alle fall i tidligere tider. Man kalte det «Tripartite» evaluering, som skulle ivareta interessene til de tre sentrale partene, det vil si giverlandet som finansierte det hele, FN-organisasjonen som var mellomledet med ansvar for gjennomføringen, og mottakerlandet. Partene fikk velge hver sin deltaker i evalueringsteamet. I prinsippet var det fornuftig, men i praksis ble det allikevel feil. Det vi så var at FN-representanten, som også ledet teamet ofte var

en pensjonert tjenestemann med lojalitet til sin tidligere arbeidsgiver og håp om flere lukrative oppdrag senere. Giverlandets representant ble gjerne valgt fra en liste konsulenter som tidligere hadde vist seg å være vennligsinnet, og mottakerlandet ble oppfordret til å sende en yngre medarbeider. Det sier seg selv at utfallet av evalueringene ble nokså forutsigbart og at det meste derfor tilsynelatende lot til å være i orden med FN-prosjektene.

I dag er uavhengighet og habilitet urokkelige krav til evaluerings-team, så verden går fremover. Men evalueringen må ikke bare være etterrettelig, den må også bli brukt. Et eksempel på det motsatte så vi i det sørlige Afrika der giverlandet hadde vært inne over en periode på mer enn 20 år for å borre etter vann til lokalbefolkningen på landsbygda. Prosjektet ble evaluert flere ganger. Allerede den første evalueringen slo fast at dette var et av stedene i Afrika hvor det var minst behov for brønnboring, fordi grunnvannet lå så høyt at folk flest lett kunne grave brønner selv. Man anbefalte å avvike prosjektet. Men det skjedde ikke, og neste evaluering 3-4 år senere registrerte at en nå hadde etablert en svær prosjektorganisasjon med avansert og kostbart utstyr, noe landet selv ikke ville ha råd til å videreføre. Anbefalingen var igjen å avvike. Den tredje evalueringen noen år senere fant at svært mange brønner var ute av drift, de var ødelagt, ikke vedlikeholdt, plassert nær gravsteder, forurenset, osv. Samme anbefaling én gang til: å avvike. Den fjerde evalueringen etter mer enn 20 år fant at de samlede investeringene som nå var kommet opp i omtrent én milliard kroner var bortkastet. Det ville vært billigere

*Internasjonal
bistandsvirksomhet har alltid
ligget et
hestehode foran
når det gjelder
evaluering.
Organisasjoner
som FN og
Verdensbanken
gikk i bresjen
med å utvikle
metodikken og
anvende
evaluering som
hjelpemiddel.*

Programleders hjørne forts.

Eksemlene

illustrerer at

evalueringer kan

brukes rituelt, og

uten at de er

sannhetssøkende

eller at

resultatene blir

brukt. Dette er

antakelig

fremdeles mer

vanlig enn de

fleste vil

innrømme.

å holde hele befolkningen med flaskevann fra Europa gjennom alle årene, stod det i rapporten. Anbefalingen var på nytt å avvike. Nå skulle man tro at giverlandet hadde fått nok informasjon til å kunne sette et punktum, men nei, man valgte å evaluere på nytt, men nå med et smalere perspektiv som bare gjaldt selve leveransen, det vil si antall brønner som var produsert. Denne gangen fikk man en evalueringsrapport som konkluderte at alt var i orden, fra et lite firma som bare hadde hatt en kort befaring på stedet. Prosjektet kunne fortsette.

Kunne noe slikt skjedd i dag? Lite trolig vil de fleste si. Når politiske krefter slipper løs kan det meste overstyres. Dette så vi eksempel på i et annet afrikansk land der giverlandet bidro til å bygge opp en teknisk etat på nasjonalt nivå og finansiere en del kostbare anleggsmaskiner. Da programmet ble evaluert så det hele tilforlateglig ut og godt organisert. Utstyret var ankommet og i bruk. Men så oppdaget vi at det også var andre giverland inne i sektoren. Etter en runde på de forskjellige ambassadene gikk det opp for oss at mottakerlandets myndigheter hadde sendt dokumentasjon for anskaffelse av det samme utstyret til flere giverland og fått oppgjør fra alle uten at de satt igjen med tilsvarende anskaffelser. Store beløp var med andre ord blitt borte.

Evalueringsrapporten var godt dokumentert og helt klar på hva som hadde skjedd. Saken ble øyeblikkelig løftet opp på øverste nivå hos giveren, og evalueringens teamleder ble innkalt til direktørens kontor hvor spørsmålet var «Hva gjør vi med dette?» Det kom flere forslag: «kreve etterforskning?», «kreve tilbakebetaling?» «kutte bistanden?». Etter en kort diskusjon konkluderte direktøren med et

skjevt smil og sa, «nei, jeg tror vi legger den i skuffen, jeg». Og så la han den i skuffen.

Eksemlene ovenfor illustrerer at evalueringer kan brukes rituelt, og uten at de er sannhetssøkende eller at resultatene blir brukt. Dette er antakelig fremdeles mer vanlig enn de fleste vil innrømme. Det er også antakelig mindre vanlig hjemme enn i bistandsvirksomheten. Men statsforvaltningen i Norge driver en omfattende evalueringsevne. I perioden 2005-2011 ble det levert omtrent hundre evalueringsrapporter årlig (Askim m.fl. 2013). De omfatter de fleste politikkområder, og det er først og fremst underliggende etater og ikke departementene selv som er oppdragsgiver. Evalueringer gjennomføres i økende grad av konsulenter og i mindre grad av forskningsinstitutter, noe man tror kan ha sammenheng med den lave terskelen for anbud på offentlige anskaffelser i Norge (500.000 kroner), dvs. halvparten av terskelen i EU.

Det er grunn til å tro at behovet for evaluering her hjemme i de fleste tilfellene er godt begrunnet og at evalueringene gjennomføres av godt kvalifiserte team. Det har skjedd en omfattende profesjonalisering, og kvaliteten på evalueringsrapportene er gjennomgående god. Men en kan ikke på det grunnlaget anta at de også blir lest eller brukt. Det dreier seg om tykke rapporter med tungt tilgjengelig stoff som gjelder komplekse saksforhold, og en målgruppe som nødvendigvis er usedvanlig smal. En metaevaluering om nytten av evalueringer viste dette med all tydelighet. (Samset m.fl., 1992). Der intervjuet vi blant annet saksbehandlere og beslutningstakere i bistandsforvaltningen om hvilke læringsarenaer som var viktigst.

Av en liste på 19 arenaer kom evalueringsrapportene på 15. plass. Ikke overraskende er det slik at folk lærer først og fremst ved medvirkning, og i mindre grad ved kommunikasjon. De viktigste læringsarenaene var befaringer på stedet, kontakt med andre organisasjoner, uformell informasjonsutveksling med kolleger, og den løpende rapporteringen. Ikke evalueringsrapportene.

Men selv om situasjonen i dag er at vi er blitt bedre som bestillere og gjennomførere av evalueringer, at kvaliteten er god og at svarene er relevante, er det ikke gitt at resultatene blir brukt. For evalueringene griper inn i en virkelighet hvor det både handler om å gjøre faglige og politiske valg, som ikke alltid er sammenfallende. Evalueringen legger vekt på det faglige, mens beslutningstakerne i etterkant også må ta med det politiske perspektivet.

Dette er imidlertid fullkommet legitimt innenfor et demokratisk system. Den viktigste kritikken mot evaluering handler ikke om dette, men at de fleste evalueringene gjøres på et alt for sent tidspunkt, ex post, eller etterevaluering. Evalueringen blir derfor en post mortem-undersøkelse, fordi prosjektet er avsluttet - pasienten er allerede død. Dersom hensiktene er å styre prosessen, er det for sent fordi denne er avsluttet. Dersom hensikten var kontroll, så måtte det i så fall være for å finne den skyldige. I en drapsak blir det viktig å finne morderen, men det er ikke like sentralt i prosjekter og programmer. Da gjenstår læring som begrunnelse, og her blir evalueringsevne legitim. Men igjen, bare dersom læringen anvendes.

Nå er problemet at i de fleste

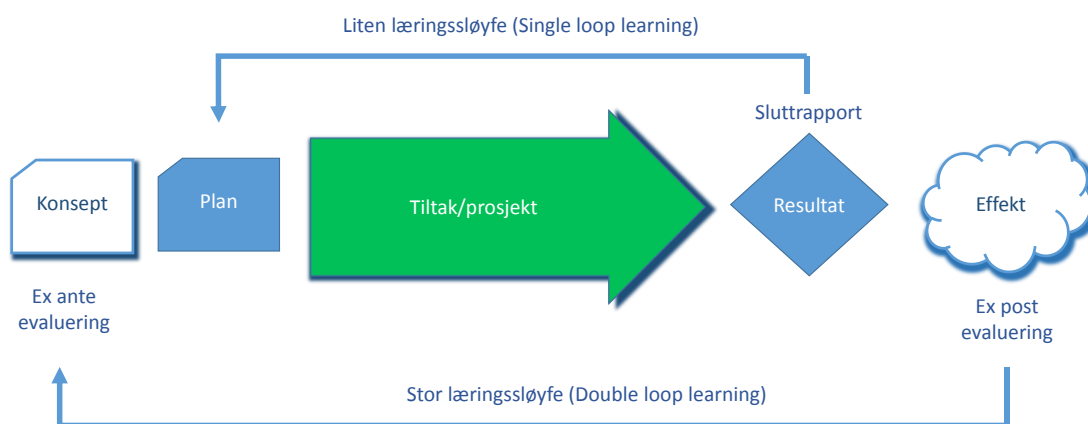
tilfellene nøyer man seg med en sluttrapport som oppsummerer det som gjelder gjennomføringen av prosjektet. Muligheten for læring er da begrenset til det som gjelder nettopp gjennomføringen av prosjektet. Bare noen svært få tiltak og prosjekter blir gjenstand for formell evaluering for å fastslå effekten etter at de har vært i drift noen år.

Man skiller mellom to typer læringsløyper, som vist i figuren (Argyris et Schön, 1978). Den lille læringsløyfen (single loop

learning) bidrar til å forbedre en prosess uten å stille spørsmål ved selve prosessen. Den store læringsløyfen derimot (double loop learning) tar tak i de grunnleggende spørsmålene om hvorfor, og som kan føre til at hele prosessen endres eller erstattes av noe annet i fremtiden. Slik læring forutsetter at man evaluerer på et senere tidspunkt hvor man kan fastslå effekten og nytten av tiltakene. Og dersom denne innsikten virkelig skal gi en læringseffekt, må man inn

med disse erfaringene på et tidlig tidspunkt før man planlegger nye tiltak, det er der man har muligheten til å korrigere for mer grunnleggende og prinsipielle feil. Det kalles for ex ante evaluering.

Et interessant eksperiment med akkurat dette er KS-ordningen. Staten har innført en formell konseptfase for alle nye prosjekter som innebærer at departementer og etater må gjennomføre en (ex ante) evaluering i forkant for å identifisere



og evaluere de mest lovende konseptuelle løsningene på et gitt problem. Resultatet blir deretter kvalitetssikret ved hjelp av eksterne rådgivere, før det eventuelt legges frem for regjeringen som foretar konseptvalget, og deretter Stortinget som fastsetter budsjettet.

Siden ordningen kom i gang i år 2000, er til nå omtrent 270 prosjekter kvalitetssikret. Ettersom det tar mange år med planlegging og gjennomføring før disse store prosjektene kan evalueres så er bare omtrent 30 prosjekter kommet så langt til nå. Ved årsskiftet var i alt 14 av disse evaluert (ex post), og antallet vil øke etter hvert. Rapportene er åpent tilgjengelig og presentert her: <http://concept-eval.ivt.ntnu.no/> og kan også lastes ned fra nettet.

Evalueringsene legges ut på anbud for å sikre uavhengighet og

habilitet, i regi av Concept-programmet som også skal legges til rette for at resultatene blir brukt. Evalueringsformatet og metodikken er standardisert slik at en skal kunne trekke ut erfaringer på tvers av prosjekter og innenfor sektorer, prosjektyper, etc.

Det vil altså fremdeles ta noen år før man kan vurdere lærings-effekten av KS-ordningen, men både forvaltningsmessig men ikke minst evalueringsfaglig er dette et interessant eksperiment som setter evaluering i system. Evalueringen blir ikke lenger noe rituell men noe reelt. Målet er ganske enkelt å trekke ut erfaringer i etterkant og bruke dette i forkant for å forbedre nye tiltak. Logikken er enkel. Det blir spennende å se om det virker.

I løpet av året kommer den første sammenfatningen av eva-

lueringsresultatene fra de første evaluerte prosjektene.

(Artikkelen er basert på en tidligere versjon i Stat og Styring nr. 3/2015)

Referanser

Askim J, Døving E, Johnsen Å, (2013). Evalueringspraksis i den norske statsforvaltningen 2005-2011, i Halvorsen A, Lier Madsen E, Jentoft N (red.) Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold, Fagbokforlaget.

Samset, K., Forss, K. og Hauglin, O. (1993). Learning from experience. A study of the feedback from evaluations and reviews in Norwegian bilateral aid. The Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Evaluation report no. 1.93.

Argyris C. og Schon, D. (1978). Organizational Learning. San Francisco: Jossey-Bass.

Læring forutsetter

at man (...)

kan fastslå

effekten og

nytten av

tiltakene. Og

dersom denne

innsikten virkelig

skal gi en

læringseffekt, må

man inn med

disse erfaringene

på et tidlig

tidspunkt før man

planlegger nye

tiltak.

Ny utredningsinstruks

Utredningsinstruksen beskriver hvordan og i hvilket omfang statlige virksomheter skal utrede prosjekter og andre tiltak.

Minimumskrav

Alltid svare på seks spørsmål

1. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Formålet er å sikre gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak.

Erfaring har imidlertid vist at det har vært en stor utfordring å sikre at instruksen følges.

Rapporter fra både Riksrevisjonen, Difi, DFØ og NOU

2015:14 dokumenter at offentlige tiltak ikke

utredes godt nok (en ser da

bort fra prosjekter under KS-ordningen) og dessuten at veiledningen ikke har vært god nok.

Den nye utredningsinstruksen, som gjelder fra 1. mars, har mer konkrete bestemmelser enn tidligere. Kravet til utredning og ressursene som brukes skal stå i forhold til virkningene av tiltaket. Det er etablert et minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som alltid skal besvares, uavhengig av type tiltak og størrelse (se tekstboks).

En «mini-KVU», med andre ord.

For tiltak med vesentlige nytte- og kostnadsvirkninger skal det gjøres en full samfunnsøkonomisk analyse. Det er også gjort endringer i instruksen for å bidra til mer involvering av berørte parter på et tidlig stadium.

Direktoratet for økonomistyring vil fra nå av ha ansvaret for å forvalte instruksen, og har også laget en veileder som skal gi økt forståelse av kravene i instruksen.

Mer info kan finnes på DFØ sin nettside: <http://dfo.no/utredningsinstruksen>

Bedre beslutninger Styringskonferansen 2016

Direktoratet for økonomistyrings årlige konferanse ble avholdt i Oslo Kongressenter 25. januar med omtrent 800 deltakere fra departementer og etater. Tidligere statsminister i Sverige, Fredrik Reinfeldt innledet med en aktuell og tankevekkende presentasjon av hvordan den nordiske velferds-

i samfunnet som skaper ulike tillitsbindinger.

Presset mot den nordiske velferdsmodellen handler først og fremst om arbeidstid, mente Reinfeldt. Folk må jobbe mer og politikerne har store utfordringer som må løses i tiden som kommer.

Direktøren for DFØ, Øystein Børmer, orienterte om to tiltak som skal bedre beslutningene i det offentlige. Det gjelder hans eget ekspertutvalg og utredningen «Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten» (NOU 2015:14), og den reviderte Utredningsinstruksen. Problemet har vært at utredningsinstruksen fra 2005 ikke har vært benyttet i den grad man forventet. Kravet om å vurdere alternativer og utrede konsekvenser etterleves i liten grad.

Finansminister Siv Jensen fulgte opp og pekte på at Norge går mer krevende tider i møte. Reduserte oljepriser og fallet i oljeaktiviteten gir avtagende

vekst i statens inntekter og økende arbeidsledighet i enkelte landsdeler. I tillegg kommer økte utgifter til pensjoner og omsorg til flere eldre, og immigrasjonskrisen i Norge og Europa. Vi må regne med at kampen om kronene på statsbudsjettet strammer seg til framover, sa hun, og varslat omstillingstiltak, forenkling og effektivisering på mange områder.

Hun delte også ut den årlige Bedre stat prisen, som i år gikk til Pensjonstrygden for sjømenn. Der har man som resultat av et digitaliseringsprosjekt som startet i 2011, effektivisert institusjonen, automatisert mange av tjenestene, redusert bemanningen og oppnådd en årlig innsparing tilsvarende en tredjedel av prosjektkostnaden.

Øyvind Eggen, fagdirektør i Norad, snakket om evaluering som grunnlag for beslutninger. Oberst Ingrid Margrethe Gjerde om betydningen av god forberedelse når man står



To av foredragsholderne, Fredrik Reinfeldt og Siv Jensen

modellen er under press fra flere kanter i dag: Folk lever lengre, men pensjoneres tidligere. Offentlige velferdsytelser øker i omfang og på flere områder, ett eksempel gjelder tilstrømningen av flyktninger. Ikke minst er lønnsnivået svært høyt og kanskje ikke i forhold til produktiviteten. Samtidig vokser det frem nye skillelinjer

Styringskonferansen 2016 forts.

overfor det uforutsette. Professor Erling Røed Larsen ved Handelshøyskolen BI om hva som skjer med kvaliteten på beslutninger når politikere og byråkrater hele tiden blir avkrevd enkle svar på kompliserte spørsmål. Frode Forfang i Ut-

lendingsdirektoratet om sine erfaringer med beslutningsunderlag som utarbeides under press. Sigrun Vågeng, direktør i NAV, om erfaringene med NAV-reformen. Og redaktør Harald Stanghelle avrundet med å snakke om hvordan

spillet mellom forvaltning og politikk oppfattes utenfra.

En meget interessant konferanse. Foredrag er lagt ut som video og presentasjoner her: <http://www.dfo.no/no/Om-DFO/Om-DFO/DFOs-styringskonferanse/Foredrag/>

Concept
Nyhetsbrev
2016, nr. 1

Concept International Symposium 2016

Concept International Symposium 2016 vil bli avholdt 7.-9. september på Sola strandhotell nær Stavanger. Det overordnede temaet vil være "Governing the Front End of Major Projects - Fostering Efficient and Effective Investments."

Symposiet holdes hvert annet

år, og er en møteplass for nøkkelpersoner innen akademia, konsulentbransjen og offentlig forvaltning, på området overordnet styring av sinvesteringsprosjekter.

Det er satt et tak på 100 deltakere og deltakelse skjer etter invitasjon. Ta kontakt med

Carl Christian Røstad.

carl.c.rostad@sintef.no / tlf. 928 31 650

Det vil fortløpebli bli lagt ut informasjon på nettsiden etter hvert som programmet blir klart. <http://www.ntnu.edu/concept/concept-symposium>

FINN OSS PÅ
INTERNETT:

[WWW.NTNU.NO/](http://WWW.NTNU.NO/CONCEPT)
CONCEPT

Aktuelle hendelser

Prosjekt

NETLIPSE er et nettverk for styring og ledelse av store infrastrukturprosjekter i Europa. Neste møte er 18.-19. april 2016 i London. <http://netlipse.eu>

Engineering Project Organization Conference (**EPOC**) har tema "Building resilience" og holdes 28.-29. juni nær Seattle, Washington, USA.

www.eposociety.org/EPOC2016/

Evaluering

Den britiske evalueringsforeningen, **UKES**, holder konferanse 27.-28. april i London, med tema "Building a culture for evaluation".

www.profbriefings.co.uk/ukes2016/

Den norske **Evalueringskonferansen** holdes i år i Trondheim, siste uken i september, med tema "Evaluering som redskap i omstilling". Mer info



kommer her: <http://norskevalueringsforening.no/>

Samf.økonomisk analyse

Society for Benefit-Cost Analysis sin konferanse holdes 16.-18. mars 2016, i Washington, D.C. Tema: "Improving the theory and practice of benefit-cost analysis". <http://benefitcostanalysis.org/2016-annual-conference>

Transport

Transport Research Forum holder sin årlige konferanse 1.-4. mai 2016 i Toronto, Canada. www.trforum.org/

Network of European Communications and Transport Activities research, **NECTAR**, holder workshop om "mernytte" i Molde 19.-20. mai 2016. www.nectar-eu.eu/nectar-cluster-i-networks/

International transport forum holder sin årlige konferanse neste gang 18.-20. mai 2016 i Leipzig, Tyskland. Temaet er "Green and inclusive transport". Se www.internationaltransportforum.org/2016/

International Transportation Economics Association (**ITEA**) holder neste gang sin årlige konferanse i Santiago,

Chile, 13.-17. juni 2016. www.iteacas2016.cl/

hEART 2016 er et symposium for kvantitative transportforskere i regi av European Association for Research in Transportation. Det holdes i Delft, Nederland, 14.-16. september 2016

www.heart2016.org/

Bygg og anlegg

International Group for Lean Construction (**IGCL**) holder konferanse i Boston, USA 20.-22. juli 2016. Tittel er "On the brink of the Lean Revolution". www.iglc.net/