

Nytt fra Concept-programmet

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

2016 Nyhetsbrev nr. 3

KS-ordninger i seks land – nå i engelsk versjon

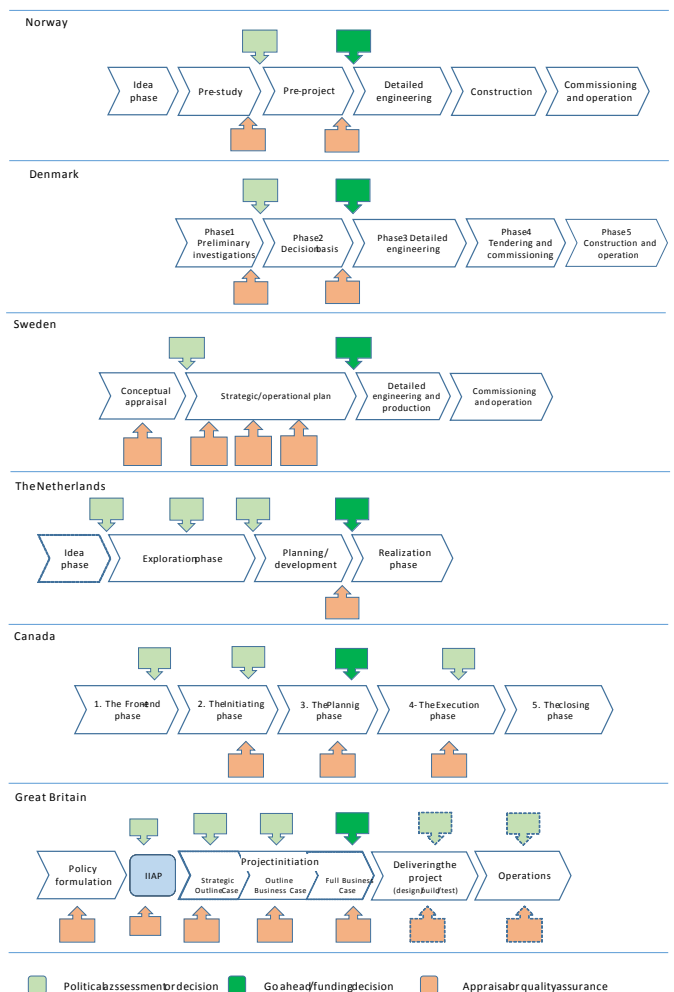
I 2015 publiserte vi en rapport (Concept-rapport nr. 46) som ga en oversikt over prosjektmodeller og kvalitetssikring i seks land – Norge, Storbritannia, Nederland, Canada (Quebec), Danmark og Sverige. Rapporten fokuserer på krav og systemer som er innført av overordnet nivå (regjering, Finansdepartement, investeringsdepartement e.l.) for å sikre de største og mest komplekse eller risikable prosjektene. De seks landene er alle slike som ligger langt fremme på dette området.

Studien viste at det er mange likheter mellom ordningene, men også en rekke forskjeller, for eksempel med hensyn til hvem som kvalitetssikrer (etaten selv, et eget statlig organ eller private), avgrensningen mellom fag og politikk, og hvor omfangsrike ordningene er. De skandinaviske ordningene kjennetegnes ved at de

har få kontrollpunkter og omfatter kun i tidligfase, men løfter beslutningene i enkeltprosjekter helt opp på Parlamentsnivå. Den norske modellen er alene om å kreve

stokastisk kostnadsestimering som grunnlag for å sette investeringsrammen.

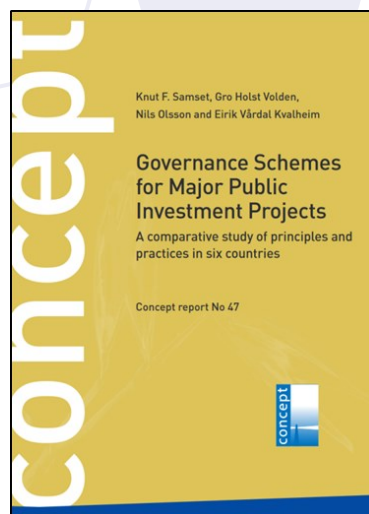
Da det viste seg at det var betydelig interesse for stu-



Innhold:

KS-ordninger i seks land, nå også på engelsk	1
Prosjektmodeller i statsforvaltningen	2
Ny rapport om bompengefinansiering	3
Kostnadsutvikling fra KS1 til KS2	5
Vellykket Concept Symposium 2016	6
Viktige kontakter i England	8
Bok om ti paradokser i store prosjekter	8
Programleders hjørne	9
Island inspirert av den norske KS-ordningen	12
Evalueringskonferansen 2016 i Trondheim	13
European Transport Conference	13
Mulig ny verdsetting-sundersøkelse	14
Aktuelle hendelser	15

KS-ordninger i seks land, forts.



oversatt den til engelsk og publiserer den som nr. 47 i rapportserien. Samtidig har vi gjort enkelte oppdateringer. I Storbritannia ble oppfølgingen av store prosjekter styrket fra 1.1.2016 da man fikk en sammenslåing av etatene som jobbet med henholdsvis styring og finansiering av store

prosjekter. I Quebec har det som før var kun et politisk rammeverk nå fått en lovmessig forankring, i tillegg til at staten gjennom en organisatorisk endring har tatt et sterkere grep om både styring og gjennomføring av store infrastrukturprosjekter. KS-rollen er samtidig overført fra private konsulenter til en ny etat. Rapporten kan lastes ned her: www.ntnu.no/concept/concept-rapportserie

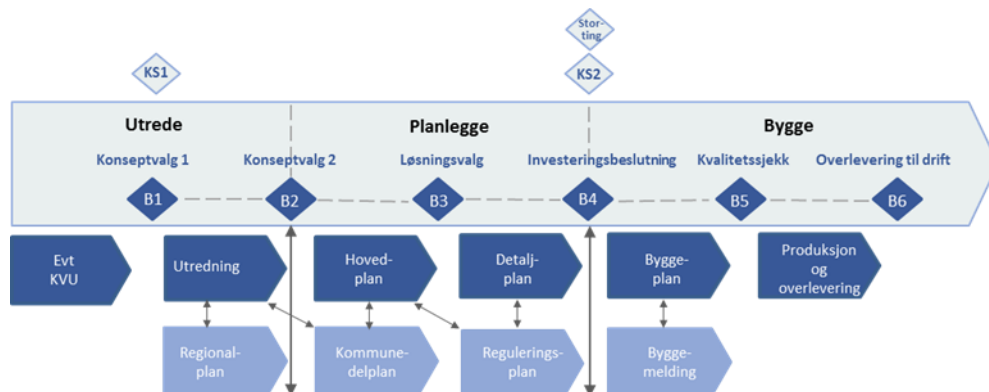
Prosjektmodeller i statsforvaltningen

I Concept-rapport nr. 50 presenteres en oversikt over prinsipper for prosjekteierstyring og bruken av prosjektmodeller i ulike statlige sektorer. En prosjektmodell beskriver

slike som er innført av fagdepartementene og etatene som prosjekteiere. Rapporten tar for seg åtte departementer og ni underliggende virksomheter, som

prosjekter. Prosjektmodeller med tydelig faseinndeling, klare roller og krav til beslutningsunderlag, er innført i alle etatene og ett departement de senere årene. Bevisstheten

Illustrasjon: Jernbanelvernets prosjektmodell



prosjektets faser, prinsipielle ansvarsforhold og krav som gjelder ved ulike faseovergangene. Modellen innføres av overordnet nivå (prosjekteier) for å sikre at prosjektene lykkes. Finansdepartementets KS-ordning er en prosjektmodell på svært overordnet nivå, som omfatter alle sektorer, men kun de største prosjektene og kun to faseoverganger. Vi har her sett på prosjektmodeller på «nivået under», det vil si

dekker sektorene samferdsel, forsvar, bygg, IKT-prosjekter og kraftledningsprosjekter. Studien bygger på innsamlet dokumentasjon av ordningene samt intervjuer med over 30 nøkkelpersoner i virksomhetene.

Alle etatene har prosjektmodeller

Studien viser at det skjer mye positivt når det gjelder styringen av statlige investerings-

om og kompetansen på styring av offentlige prosjekter er økende.

Prosjektmodellene definerer de ulike rollene i prosjektene, og hvilke oppgaver og kompetansekrav som gjelder for disse. Virksomhetene har også ulike terskelverdier for når det skal følges mer formaliserte prosedyrer, når beslutninger skal løftes opp på et høyere nivå, når det skal kvali-



Forfatterne: Eirik V. Kvalheim, Bjørn Andersen og Gro H. Volden

tetssikres etter bestemte regler, etc. Kvalitetssikring skjer fortrinnsvis internt, men uavhengig av prosjektorganisasjonen.

Ulike former for styringsgrupper og prosjektråd er mye brukt, disse er i hovedsak rådgivende og ment som støtte for prosjekteier.

Prosjekteierrollen noe uklar

Alle sektorene opererer med prosjekteierrollen, men hva som ligger i denne og hvem som innehar den, varierer. Vi ser også tegn til at den formaliserte prosjekteierrollen, som typisk legges på etatsnivå, ikke alltid har det overordnede og strategiske perspektivet som lærebøkene anbefaler. Dette er i tråd med tidligere studier,

som har påpekt at rollen ofte delegeres til personer eller grupper langt «nede» i virksomheten, slik at fokuset primært blir på selve leveransen og det å støtte prosjektleder. Mye tyder på at det kan være nyttig med en slik lokal prosjekteierrolle i tillegg, men det bør ikke gå på bekostning av en prosjekteier med et samfunnsperspektiv på prosjektet og hele porteføljen.

Departementenes involvering

Det er tidligfasen og det overordnede perspektivet som i minst grad er formalisert. Det gjelder kanskje særlig departementenes involvering i prosjektene. Et departement kan åpenbart ikke involvere seg i alle enkeltprosjekter i etatene, men bør ha et aktivt forhold

til når de gjør det. Det gjelder både der prosjektet gjennomføres i regi av egen etat, og således er en del av etatsstyringen, og der departementet bestiller prosjektet av en annen virksomhet, som Statsbygg for byggeprosjekter.

Studien er del av en større kartleggingsjobb – se også Concept-rapport nr. 45 om prosjektmodeller i kommunesektoren, og Concept-rapport nr. 46 og 47 om overordnede modeller (tilsvarende KS-ordningen) i fem andre land.

Rapporten er skrevet av Eirik Kvalheim, Bjørn Andersen og Gro Holst Volden (bildet). Den kan lastes ned her:

www.ntnu.no/concept/concept-rapportserie

Alle sektorene opererer med prosjekteierrollen, men hva som ligger i denne og hvem som innehar den, varierer

Ny rapport om bompengefinansiering

Bompenger har en lang tradisjon i Norge og har etter hvert fått et betydelig omfang. I 2015 betalte landets bilister over ni milliarder kroner i bompenger i over 200 bomstasjoner. Dette bidro til finansiering av om lag 40 prosent av de samlede veginvesteringene.

Men har bruken av denne typen privat medfinansiering skjedd på bakgrunn av faglige utredninger med fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet? Er satsene optimale i et

slikt perspektiv? Dette er tema i Concept rapport nr. 49 forfattet av Morten Welde fra Concept, Svein Bråthen fra Høgskolen i Molde, og Jens Rekdal og Wei Zhang fra Møreforskning Molde.

Brukerbetaling gjennom bompenger kan ha en rekke fordeleler. Det kan i realiteten føre til at nyttige veger blir raskere realisert. Det kan også danne grunnlag for en omlegging av avgiftssystemet i retning av kjøprising i de store byene og distansebaserte avgifter, po-

tensielt basert på samfunnsøkonomiske prissettingsprinsipper, langs hovedvegnettet for øvrig. Dessuten kan bompenger og annen privat medfinansiering forhindre uheldige insentiver som oppstår når en part betaler mens en annen får hele gevinsten.



Ny rapport om bompengefinansiering, forts.

Disse fordelene må veies mot kostnadene ved bompengefinansiering. Bompenger gir kostnader i form av trafikkavvisningskostnader og innkreivingskostnader mens kostnaden ved skattefinansiering er knyttet til allokeringstapet som oppstår ved at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Nettoeffekten av bompenger bør synliggjøres i de samfunnsøkonomiske analysene som gjøres av nye vegprosjekt.

Et av funnene i studien er imidlertid at konsekvensene av bompenger som hovedregel ikke inkluderes i analysene. Prosjekter som prioriteres gjennomført i første periode av Nasjonal transportplan behandles som om de vil bli 100 prosent statlig finansiert, selv om dette erfaringsmessig ikke er realistisk. Det fører til at netto nytte i prosjektene blir framstilt uriktig. Effektene av bompengefinansiering er også kun beregnet i om lag en

tredel av KVVU-ene mens to tredeler av KSI-rapportene har gjort en form for beregning av bompenger for ett eller flere av de utredede alternativene. Selv om denne praksisen kan synes å være i endring, viser dette at valg av konsept og senere prosjekt kan ha vært tatt på feil grunnlag.

For å illustrere de samfunnsøkonomiske konsekvensene av bompengefinansiering så har forfatterne gjort ex post beregninger av fire prosjekter: Rv653 Eiksundsambandet og Rv64 Atlanterhavstunnelen i Møre og Romsdal; Rv13 Hardangerbrua i Hordaland; og E16 Kløfta-Nybakk i Akershus/Hedmark. Alle er delfinansiert med bompenger. Ulike bompengereregimer er i analysen sammenliknet med full offentlig finansiering.

Resultatene viser at høye bompengesatser i relativt trafikksvake samband med innslag av korte og mer pris-

følsomme reiser, kan ha en betydelig negativ effekt på lønnsomheten sammenliknet med fri passering eller en lavere sats. Dette gjelder i betydelig grad for prosjektet Eiksundtunnelen. For tilfellet Hardangerbrua kunne både samfunnsøkonomisk og finansiell lønnsomhet sannsynligvis økt ved å redusere bompengene til et noe lavere nivå – gjeldende sats er altså høyere enn den optimale monopolprisen. Prosjekter med større trafikk, som eksempelvis Kløfta-Nybakk, kan derimot være omtrent like lønnsomme med bompengefinansiering (forutsatt moderate satser) som med offentlig finansiering, kanskje særlig der det er tendenser til kødannelse. I slike tilfeller vil bompengene også kunne ha en trafikkregulerende effekt som vil bidra positivt i samfunnsøkonomisk forstand.

Rapporten kan lastes ned her: www.ntnu.no/concept/concept-rapportserie

Konsekvensene av
bompenger
inkluderes som
hovedregel ikke i
analysene.
Det fører til at
netto nytte i
prosjektene blir
framstilt uriktig.



Rapporten er forfattet av (fra venstre) Morten Welde, Svein Bråthen, Jens Rekdal og Wei Zhang

Ny arbeidsrapport avdekker at et flertall av prosjektene som har vært gjennom både KS1 og KS2 har blitt dyrere i tiden mellom de to kontrollpunktene. I snitt har kostnadsøkningen vært rundt 40 prosent målt i faste kroner.

I Norge er kostnadskontrollen i store investeringsprosjekter gjennomgående god, dvs. det er godt samsvar mellom slutt-kostnad og ramme basert på KS2-estimat. Men samtidig er det grunn til å tro at de politiske forpliktelsene om å gjennomføre et prosjekt skjer tidligere enn det formelle budsjettvedtaket. Dette er en viktig grunn til at KS1 ble innført. I KS1 er fokus på å velge riktig konsept, men også her behøver vi et anslag på kostnaden – det kan være grovere og mer usikkert, men bør allikevel være realistisk og forventningsrett. Hvis det derimot hersker en oppfatning om at estimatet ved KS1 «ikke er så viktig» fordi det i realiteten ikke vil være førende for det som skal skje i forprosjektfasen, kan KS1 i verste fall virke mot sin hensikt ved at det gir legitimitet til et vedtak om bygging av «noe» uten en øvre ramme. En studie av fire byggeprosjekter i fjor (Ulstein m.fl., 2015) fant tegn til dette – en fant her at prosjektene som ble presentert ved KS2 systematisk var flottere og dyrere enn det som ble besluttet på konseptstadiet.

Først nå har et tilstrekkelig antall prosjekter vært gjennom både KS1 og KS2 slik at kostnadsutviklingen mellom kontrollpunktene kan undersøkes på tvers av ulike sektorer. I en ny arbeidsrapport, forfattet av forsker Morten Welde, er kostnadsutviklingen

i 20 prosjekter dokumentert gjennom forprosjektfasen. Blant de viktigste konklusjonene er følgende:

- Forprosjektfasen tok i gjennomsnitt 3 år. I flertallet av prosjektene ser man endringer fra det vedtatte konseptet, men kun i ett prosjekt kan en si at det dreier seg om et helt annet konsept.
- Det har i snitt vært en realøkning i kostnadsestimatet på 40 % gjennom forprosjektfasen. Det er mulig å peke på en rekke ulike årsaker, som delvis er prosjektspesifikke. Men det er også sannsynlig at det delvis handler om aktører uten finansieringsansvar som bringer flere krav til bordet etter at konseptet er vedtatt, kombinert med svak eierstyring.
- I en del tilfeller er det trolig gode grunner til at konseptet endres, ved at det ikke bare medfører økt kostnad men også økt nytte. Dette dokumenteres imidlertid sjelden. En vurderer heller ikke kon-

sekvensen av økte kostnader for hele porteføljen og det faktum at andre prosjekter må settes på vent.

Vi observerer også at det ofte mangler en rød tråd fra KS1 - til KS2-rapport når det gjelder kostnadsestimatet. Det gjør at det rett og slett er vanskelig å sammenligne både prosjektkonsept og kostnadsestimat (hva er med og hva er ikke med, hva er samfunnsøkonomisk versus statsfinansiell kostnad, investeringskostnad versus livsløpskostnad, etc.). Vi anbefaler langt bedre transparens på dette området.

Både etater og eierdepartement vektlegger at tidlige kostnadsestimat i større grad må være forventningsrette. For tiden pågår det også et arbeid ledet av Finansdepartementet som skal vurdere og anbefale tiltak som kan bidra til bedre styring og kostnadskontroll i statlige investeringsprosjekter fra KS1 til KS2.

Arbeidsrapporten fra Concept kan lastes ned her:

www.ntnu.no/concept/arbeidsrapporter

*Vi observerer
også at det ofte
mangler en rød
tråd fra KS1 - til
KS2-rapport når
det gjelder
kostnadsestimatet*



Det nye nasjonalmuseet på Vestbanen. Kostnadsestimatet har økt betydelig.
Bilde fra www.nasjonalmuseet.no

Vellykket Concept Symposium 2016



Det handlet om
store prosjekter i
olje- og gass-
sektoren, flyplass-
utbygging i Kina,
Crossrail i London,
psykologens
vurdering av vår
evne til analyse og
kommunikasjon,
og mye annet.

Det syvende internasjonale Concept Symposium ble holdt 7.-9. september 2016 på Sola Strand Hotell utenfor Stavanger. Det overordnede temaet var «Governing the Front End of Major Projects. Fostering Efficient and Effective Investments». Både departementer, etater, kvalitetssikrere og forskningsmiljøer fra inn- og utland var representert. Som tidligere var målet nettverksbygging og konseptet basert på at en stor

andel av deltakerne selv holder innlegg. Det var derfor satt et tak på antallet deltakere på ca. 100 personer. Til sammen var 15 land var representert.

Programmet bestod av 34 innlegg, fordelt på to plenumsesjoner og tre parallelle sesjoner om henholdsvis fleksibilitet, lønnsomhet, kontraktstrategier, finansiering av infrastruktur, levedyktighet og etterevaluering. Deltakerne

fikk høre om forfengelighet som bakgrunn for prosjekter, om KS-ordninger i andre land, om styringen av store prosjekter i olje- og gasssektoren, flyplassutbygging i Kina, Crossrail i London, psykologens advarsler knyttet til vår evne til vurdering og kommunikasjon, og mye annet. Alle presentasjonene kan lastes ned fra Concepts nettside.

www.ntnu.edu/concept/symposium-2016



Møteleder, professor Bjørn Andersen, en viktig suksessfaktor med sitt faste grep og uformelle humoristiske tone

Innspill og synspunkter fra deltakerne

Vår forskningsassistent Mai Ramdahl benyttet anledningen til å intervju noen av deltakerne, både om hva de fikk ut av årets symposium og hvilke

tema de synes er interessante og viktige mer generelt.

Bente Karin Rønnestad, sjefsingeniør i Statsbygg

Bente har deltatt på Concept Symposiene i mange år. «Det er et bra møtested for å få ny

informasjon og kunnskap om mitt felt som er prosjektstyring og prosjektledelse» sier hun. «Her møter man hyggelige mennesker i samme bransje. Mange jeg har snakket med sier at det er den beste faglige konferansen innenfor



dette fagområdet.»

Hvilke tema syntes du var interessante i år?

«Jeg er opptatt av kontraktsmodeller, og kostnadsendringer fra KS1 til KS2. Flere foredrag handlet om dette. I tillegg var det spennende foredrag om kostnadsoverskridelser og årsaker til kostnadsoverskridelser» sier Bente.

Har hun noen temaønsker til neste symposium?

«Det hadde vært spennende med en sammenligning av byggeprosjekter på tvers av landegrenser. I år fikk vi en sammenligning av kvalitetssikringsordninger i flere land. Det hadde vært interessant å sammenligne hvordan ulike land bygger prosjektene, og hvordan de klarer å holde kostnadsrammer.»

Gyda Grenstad, fagdirektør i Vegdirektoratet

«Jeg har ikke vært på symposiet før, men fikk et godt inn-



trykk av det, det har et høyt faglig nivå», sier Gyda.

«Det er særlig interessant å høre om erfaringene som andre etater har med prosjekter. Jeg tenker at det her er muligheter til å finne felles løsninger, fordi vi har en del like erfaringer og utfordringer. Videre er det nyttig å snakke med andre deltakere i pause-ene.»

Savner du noen tema?

«Nei, jeg savner ingen tema, men ville gjerne kunnet gå på alle sesjonene.»

Ivana Burcar Dunović, assistant professor ved Universitet i Zagreb

Ivana er medlem av symposi-



ets programkomite. "My subject is project governance, risk management and project evaluations. I have been to the Concept Symposium three or four times. The first time I was writing my PhD. Now I come because it deals with relevant topics, because I think the Concept research program in itself is very interesting, and to meet interesting people".

Which sessions/themes did you find most interesting?

"I liked the session on contracts, the flexibility topic, and the megaprojects session was interesting."

"I will definitely use information from various presentations in order to look for more research that has been done or published, in order to learn more on the topics. The presentations therefore work as a starting point in order to learn more."

I really like this conference because participants are both researchers and practitioners in the field. Therefore, it helps narrowing the gap between theory and practice. Here, the practitioners are involved and contribute to improving theory, and the researchers are involved in what is happening in real life."

Jan Reidar Onshus, seniorrådgiver, Samferdselsdepartementet

Jan Reidar oppgir at dette er det tredje symposiet han har hatt mulighet til å komme på, til tross for at han har vært meldt opp på fem.



Hvorfor er det relevant for deg?

«Vi har mange av KS-opppdragene, og jeg bruker mye tid på både KS1 og KS2. Det er derfor veldig nyttig å være tilstede og få en gjennomgang og oppdatere seg på hva som skjer utenfor vår egen lekegrind.»

Hva er nytt denne gangen?

«Jeg får inntrykk av at den internasjonale kontaktflaten er

Det er særlig interessant å høre om erfaringene som andre etater har med prosjekter. Jeg tenker at det her er muligheter til å finne felles løsninger, fordi vi har en del like erfaringer og utfordringer.

Concept Symposium 2016, forts.

blitt større over tid, og det ser ut til at flere har tatt i bruk de samme normene for kvalitets-sikring i andre land. Det er dermed interessant å se hvordan andre land ordner sin kvalitetssikring. De har valgt for-

skjellige måter men med mange fellestrekk. Dette gir en mulighet til å speile våre erfaringer mot andre lands erfaringer, og se vår egen ordning i lys av hvordan andre land har organisert seg.

Etter hvert som erfaringene fra andre land kommer, burde vi se om den norske ordningen er velfungerende slik den er i dag, eller om det er noe fra andre land som kanskje skulle settes på dagsorden."

Viktige kontakter i England



Deborah Hein, leder av ICCPM, som er opptatt av optimale kontraktstrategier

I etterkant av Concept Symposium var lederen for program-mets styringsgruppe, Finansdepartementets avdelingsdirektør Peder Berg, invitert av Major Projects Association (MPA) til å holde innlegg om norske erfaringer med store investeringsprosjekter på foreningens års-konferanse 21.-22. september, med tittelen «Major Project Initiation - Making the right

start».

Samme uke var Berg også invitert til å holde innlegg på rundbordskonferansen til International Centre for Complex Project Management (ICCPM) med tittelen «Contracting for Success in Complex Projects», også dette i London. Et sentralt tema var tidlig involvering av leve-

randører, som i prinsippet kan være positivt, men forutsetter høy grad av tillit, noe som står i kontrast til den økte rettslig-gjøringen man ser i samfunnet generelt. Dette er utfordringer vi også ser i Norge.

Både MPA og ICCPM har lenge vært en viktig del av det faglige kontaktnettet for Concept-programmet.

Bok om ti paradokser i store prosjekter

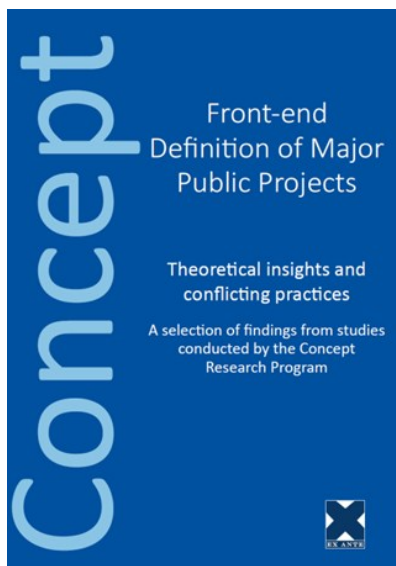
I anledning av symposiet publiserte vi også en liten bok om de ti paradoksene i prosjekter. Mange år med forskning på store statlige investeringsprosjekter har gitt noen viktige innsikter, og en av dem er at praksis ikke alltid stemmer med teorien. I noen tilfeller er teorien dessuten vag og uklar, og bør utvikles videre som

respons på uheldig praksis.

Boken er forfattet av Knut

Samset og Gro Holst Volden, og bygger på en nylig publisert

artikkel i *International Journal of Project Management*. Den kan lastes ned her: www.ntnu.no/web/concept/b-ker



Ti paradokser

1. Suksess tolkes i et snevert gjennomføringsperspektiv
2. Det brukes lite ressurser på tidligfasen
3. Altfor mye og for detaljert informasjon gjør at det viktige drukner i tidligfase
4. Mulighetsrommet blir ikke utforsket
5. Prosjektene mangler en underliggende logikk
6. Tidlige kostnadsestimater tas ikke på alvor
7. Nytte-kostnadsanalyser gjøres, men brukes ikke
8. Etterspørselsvekst søkes alltid dekket ved å bygge ut kapasiteten – andre løsninger overses
9. En er ikke oppmerksom på faren for perverse incentiver i tidligfasen
10. Analyser og beslutninger er nærsynte – levedyktighet på lang sikt vurderes ikke

Programleders hjørne. Professor Knut Samset

Om tilfeldige hendelser, ringvirkninger og kvalitetssikring



Ringvirkninger

Theodore Roosevelt (1901-1909), er kjent som en av USAs mest markante presidenter.



Roosevelts bjørnejakt. Satirisk skisse av Clifford Berryman i Washington Post, November 1902

Han var eventyrer, oppdager, krigshelt, og er én av fire presidenter som har fått sitt portrett hogd inn i Mount Rushmore. Det sier mye om hans popularitet. Han var bare 42 år ved innsettelsen og er den yngste presidenten noensinne. Han var også kjent som en lidenskapelig storviltjeger. Etter presidentperioden ledet han en stor jaktekspedisjon til Afrika for Smithsonians Institute. Den varte et helt år og samlet inn 22 000 dyr, fugler og insekter som senere ble konserverert og distribuert til museer. Selv skjøt han 296 eksemplarer av storvilt, før han returnerte via Oslo, der han mottok Nobels fredspris for å ha meglet frem en fredsavtale mellom Russland og Japan.

Den jaktepisoden han er mest kjent for skjedde i Mississippi i 1902. Jaktlaget hadde fanget en bjørn og bundet den fast til et tre. Roosevelt skulle få

æren av å skyte dyret men nektet, han mente det var usportslig og ba om at det skadete dyret ble avlivet av andre.

Historien kom ut og en russisk-jødisk immigrant,

Morris Michtom, som levde av å selge drops og leketøy i Brooklyn ble inspirert av illustrasjonen i Washington Post (bildet). Han og lagde en lekebamse og stilte den ut i vin-

duet med plakaten «Teddys bjørn». Ideen slo an og omsetningen av lekebamser ble etter hvert så stor at Michtom etablerte det som senere ble landets største dukke- og leketøysfabrikk.

Så skjedde flere ting. Forfatteren Seymour Eton skrev en serie barnebøker «The Roosevelt Bears». Komponisten John Walter Bratton lagde en populær melodi han kalte the Teddybear's Picnic i 1907. Jimmy Kennedy satte ord til denne i 1932 og den ble en stor slager. Samtidig økte etterspørselen, produksjonen og omsetningen av teddybjørner, som raskt ble det mest populære kosedyret hos barn. Og det har bare vokst videre. Markedet for kosedyr var i 2006 over 1 milliard dollar. Det finnes teddybjørnmuseer i USA og England. Forfatteren A.A. Milne ga ut bøkene om Ole Brumm, og Thomas Michael Bond kom med bøkene



Erkehertug Franz Ferdinand og hans kone, hertuginnen av Hohenberg, foran rådhuset i Sarajevo fem minutter før de ble myrdet.

Teddybjørner er

for lengst blitt

samlerobjekter

som kan oppnå

eventyrlige priser.

Men de færreste

vet i dag hvorfor

de kalles

teddybjørner.

Programleders hjørne, forts.

om bjørnen Paddington på 1960-tallet. Teddybjørnene er for lengst blitt samlere objekter som kan oppnå eventyrlige priser. Men de færreste vet i dag hvorfor de kalles teddybjørner.

Poenget i denne historien er at en liten ubetydelig hendelse kan gi store ringvirkninger, i dette tilfellet av globale dimensjoner. Faktisk så store at folk flest ikke lenger vet hva som forårsaket det hele. Ikke ulikt teorien om Big Bang – vi observerer virkeligheten her og nå, men aner ikke hva som utløste det hele.

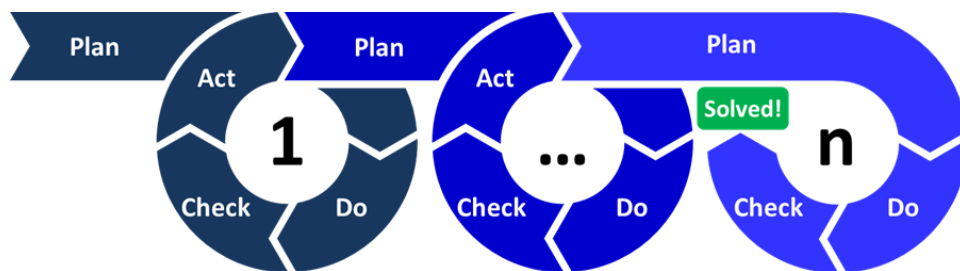
Det finnes utallige eksempler i

misk plantenæring i uorganisk form som øker plantenes vekstpotensial. Oppfinnelsen fikk store ringvirkninger industrielt, ikke minst i Norge, som lenge har vært blant verdens største produsenter av kunstgjødsel. Men den har først og fremst vært viktig for utviklingen av verdens matvareproduksjon og ikke minst det som ble kalt den grønne revolusjonen. Det er en utbredt oppfatning at verden ikke vil kunne brødfø sine milliarder uten kunstgjødsel. Samtidig ser vi også negative ringvirkninger av dette, som forsuring av jordsmonnet og avrenning til vann og vassdrag,

ne brukes. Deming foreslo at man heller skulle forebygge, og sikre kvalitet fra starten og gjennom hele prosessen for å unngå feil og at noe ble kastet til slutt. Han skrev en bok om dette i 1939. Men ideen slo ikke an hos et frenetisk næringsliv som i krigsårene nødvendigvis var mer opptatt av produksjonsmengde enn kvalitet.

Etter krigen var Deming utstasjonert til Japan og i august 1950 holdt han et foredrag for industriledere i Tokyo. Budskapet var at ved å forbedre kvaliteten ville man både redusere produksjonskostnadene,

Hans råd var å etablere en ledelseskultur for å få bukt med de tekniske problemene i produksjonen. I løpet av fem år ble Ford den mest lønnsomme av de amerikanske bilprodusentene.



Prinsippet i Demings kvalitetssikringsprosess

historien på episoder som utløste dramatiske ringvirkninger. For eksempel den 28. juni 1914 klokken 11, da skudene fra en serbisk nasjonalist drepte to kongelige fra Østerrike-Ungarn med pistolskudd. Det utløste en konflikt mellom to stormaktsallianser som i flere tiår hadde rustet seg mot hverandre. I løpet av kort tid utviklet det seg til en verdenskrig.

Et annet eksempel er de tyske kjemikerne og nobelprisvinnerne Fritz Haber og Carl Bosch som for omtrent hundre år siden oppfant en metode for syntetisk fremstilling av ammoniakk. Dette ga grunnlaget for produksjon av kunstgjødsel, som inneholder kje-

med eutrofisering som ødelegger livsvilkårene for fisk.

Kvalitetssikring

De mange negative ringvirkningene av oppfinnelser, politiske beslutninger og uforutsette hendelser har gjort at vår oppmerksomhet i forkant om mulige konsekvenser i etterkant er styrket idag. Kvalitetssikring er blitt et honnørord. Mange gir amerikaneren W. Edwards Deming æren for å sette dette i system i industrien. Deming var ingeniør, og opptatt av at mange av produktene i industriell masseproduksjon måtte kasseres på grunn av dårlig kvalitet. Kvalitetskontrollen tilslutt sorterte ut det som ikke kun-

øke produktiviteten og etter hvert markedsandelene. Dette slo som vi vet godt an. I dag er Deming mest kjent for rollen han hadde i oppbyggingen av japansk industri i etterkrigstiden. Han nevnes som mannen bak det japanske økonomiske mirakel. For det mottok han en av Japans høyeste utmerkelser av keiseren.

Men i USA fikk han lite oppmerksomhet før i 1980, da kanalen NBC presenterte en tv-dokumentar med tittelen «If Japan can... why can't we?». Det handlet om den stadig sterkere konkurransen fra Japansk industri. Med det fikk han den oppmerksomheten han fortjente på hjemmefron-

Programleders hjørne, forts.

ten. Han publiserte boken «Quality, Productivity and Competitive Position». Bilprodusenten Ford søkte hans råd, som gikk ut på at de måtte etablere en ledelseskultur for å få bukt med de tekniske problemene i produksjonen. Det virket, i løpet av fem år

blemet i 1999 foreslo å ta ondet ved roten og innføre en kvalitetskultur (Berg, 1999). Det skjedde i år 2000, resten er kjent stoff.

Men hva er ringvirkningene av dette? Det umiddelbare etter 16 år er at en later til å ha fått

departementer har fått et felles og grundigere format for sine utredninger om konseptvalg og styringsdokumenter. Et stort antall mennesker har vært eksponert for kvalitets-sikring av om lag 300 store prosjekter, både på statlig og privat side. Politikere er bevisstgjort i forhold til kvalitetsprosessene, og resultatene omtales i media. Enkelte kommuner har begynt å interessere seg for dette, se Concept-rapport nr. 45, det gjelder først og fremst Oslo som har innført en egen KS-ordning.

«It is not enough to do your best:
you must know what to do,
and then do your best»

W Edwards Deming



1900-1993

ble Ford den mest lønnsomme av de amerikanske bilprodusentene.

Deming er kjent for sine sitater, for eksempel «if you can't describe what you are doing as a process, you don't know what you are doing." Eller "without data you are just another person with an opinion". I dag er det knapt noe som skrives om kvalitetssikring uten at Demings navn blir nevnt. Det går langt utover den industrielle sfæren, ikke minst til det som gjelder prosjekter og den overordnede styringen av slike.

KS-ordningens ringvirkninger

Den norske kvalitetssikringsordningen er et eksempel. Tidligere handlet det om at man fikk gjøre så godt man kunne og heller forholde seg til problemene som oppstod i etterkant. Men når det gjaldt store statlige investeringer var problemene både store og vanskelige å håndtere i etterkant. Og det var mange av dem. Den interdepartementale gruppen som studerte pro-

god kontroll med kostnadsstyringen som rapportert i Concept-rapport nr. 35 om statens prosjektmodell. Det er ennå for tidlig å si noe om effekten av at en innførte konseptvalgutredninger med etterfølgende ekstern kvalitetssikring av konseptvalget. Forklaringen er ganske enkelt at ingen av de over 80 prosjektene som har vært gjennom KS1 er kommet så langt at de er gjennomført og kan evalueres. Men det er mange indikasjoner på at ting går bedre, som rapportert i Concept-rapport nr. 30 som handler om pilotevaluering av fire KS2-prosjekter. Inntrykket forsterkes i etterkant gjennom en serie eksterne evalueringer, av ialt 16 prosjekter hittil. Disse er dokumentert på programmets nettside www.ntnu.no/web/concept/etterevaluering-av-prosjekter

Men dette er allikevel kanskje ikke det viktigste som er oppnådd. Siden ordningen ble innført i år 2000 har over 20 rådgivningsfirmaer og forskningsinstitutter jobbet som kvalitetssikrere i inngrep med statlige aktører. Etater og

Universitetssektoren, først og fremst NTNU, har utdannet mange hundre mastergrads-studenter som har fått opplæring om overordnet prosjektstyring og kvalitetssikring, og som nå er ute i arbeidslivet. Finansdepartementet har investert betydelig i forskning som har ført til en stor produksjon av forskningsrapporter, publisering i internasjonale tidsskrifter og lærebøker. Departementet har også arrangert flere norske og internasjonale konferanser. Fenomenet har fått stor oppmerksomhet ved de sentrale internasjonale konferansene til PMI, IRNOP og IPMA, og det norske forskningsmiljøet står sentralt internasjonalt sammen med miljøer fra Oxford, MIT, og universitetene i Utrecht og Montreal.

Men det viktigste er at selve fenomenet, innføringen av en kvalitetskultur, eller opprettelsen av regimer for kvalitetssikring, er i ferd med å bre seg i det offentlige. Det later til at det hele startet ved årtusenskiftet og at Norge var tidlig ute. Det var også England. I dag ser vi ordninger med klare paralleller både i Sverige, Dan-

Det viktigste er

at selve

fenomenet,

innføringen av en

kvalitetskultur,

eller opprettelsen

av regimer for

kvalitetssikring,

er i ferd med å

bre seg i det

Programleders hjørne, forts.

mark, Holland, Canada og Storbritannia. Dette er beskrevet i Concept-rapport nr. 46, som sammenligner disse regimene.

Selvsagt var det ikke Finansdepartementet eller Concept-programmet som brakte tankgangen om kvalitetskultur til Norge. Det skjedde i industrielle sammenhenger. For eksempel bedrifter som DNV og standardi-

seringsorganer som ISO som i mange år har jobbet med kvalitetssikring i industrien, ikke minst i Nordsjøen. Med Deming som en skygge i bakgrunnen. Så her er det nok mer snakk om ringvirkninger nedenfra og oppover som ble fanget opp og omsatt i en KS-ordning. Men samtidig ser vi nå ringvirkninger nedover fra

det offentlige som ikke bare går ned i etater, fylker og kommuner, men også i det private fordi når det offentlige som bestiller krever kvalitet, så gir dette gjenlyd i det private som skal levere.

Antakelig i økende grad.



Island inspirert av den norske KS-ordningen

Concepts forskningssjef Gro Holst Volden var invitert av det islandske innenriksdepartementet til å holde en forelesning om den norske KS-ordningen på et seminar 21. september. Anledningen var lanseringen av en rapport om styring av store infrastrukturprosjekter og utredning av mulige forbedrings tiltak på Island. På samme måte

som mange andre land har Island slitt med overskridelser, forsinkelser og manglende nytterealiseringen i en del store, statlige investeringsprosjekter. Man ser nå til Norge og vurderer å innføre en lignende ordning som den norske ordningen med ekstern kvalitetssikring av de største investeringsprosjektene, og

både deltakerne på seminaret og mediene var derfor meget interessert i de norske erfaringene.

Det er parlamentsvalg på Island om kort tid og det blir derfor spennende å se hvordan en ny regjering vil følge opp disse ideene.



Konferanse i regi av det islandske innenriksdepartementet

Norsk evalueringsforening og det statlige EVA-forum holder hvert år en nasjonal konferanse om evaluering. Dette gjøres i samarbeid med et evalueringsfaglig miljø som i år var SINTEF i Trondheim.

Tema for konferansen var «Evaluering som redskap for omstilling». Konferansen tok for seg flere av de store omstillingsbølgene som skyller over oss, som «det grønne skiftet», flyktningsstrømmen, strukturreformer og digitalisering. Gjennom et 30-talls spennende foredrag fikk deltakerne høre hvordan evaluering kan brukes for å møte disse samfunnsutfordringene, både som grunnlag for å velge riktig tiltak i forkant, underveis i en omstillingsprosess samt ex post for å undersøke om det virket. Den nye utredningsinstruksen var også tema – hvor ansvaret for å utrede statlige tiltak er styrket og tydeliggjort.

Blant høydepunktene var Paul Chaffey fra KMD om hvordan evaluering kan brukes sammen med andre tiltak i en omstillings- og forbedringsprosess,

Veslemøy Østrem fra Aftenposten om journalisters bruk av evaluering – i den mye omtalte Panama-saken, Ida Munkeby fra NTNU om bruk av intern og ekstern evaluering i universitetets fusjonsprosess, UDI-direktør Frode Forfang om hvordan ta kunnskapsbaserte beslutninger i en omskiftelig verden hvor det knapt er tid til å evaluere, og Professor Göran Brulin fra Tilväkstverket om hvordan en benytter «løpende evaluering» for å styrke bruken av resultatene underveis i programperioden for de regionale struktur- og fondsprogrammene i Sverige.

Concepts forskere er aktiv i Evalueringsforeningen og var også tungt involvert i årets arrangement. Forskningsjef Gro Holst Volden er for tiden foreningens leder. Vår modell for etterevaluering og foreløpige resultater ble presentert, i tillegg til erfaringene fra KS-ordningen knyttet til å utrede mulighetsrommet. Evalueringskonferansen en fin nett-

verks- og formidlingsarena for Concept, hvor en møter et bredere publikum enn kun KS-sektorene, og andre evalueringsobjekter enn bare infrastrukturprosjekter, men hvor de faglige utfordringene allike-



vel i stor grad er de samme.

På konferansen ble også årets Evalueringspris delt ut. Den gikk i år til FAFO og evalueringen av innsamling og analyse av grunnlagsdata i Myanmar. Vi gratulerer!

Presentasjonene fra konferansen kan lastes ned her: <http://norskevalueringsforening.no/program/>

European Transport Conference

Etter tre år i Frankfurt, ble European Transport Conference (ETC) i år arrangert i Barcelona for første gang. De om lag 30 norske deltakerne markerte seg godt med mange paper om ulike tema innenfor transportområdet.

ETC har vært arrangert årlig siden 1973. De første tiårene ble konferansen alltid arrangert i England og engelske deltakere var i flertall. Fra 2003 har konferansen blitt arrangert ulike steder i Europa, normalt tre år på hvert sted.

Hvert år deltar mellom 400 og 500 representanter for akademisk, myndigheter og transportadministrasjoner, og konsulenter. Både det norske Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen er involvert i konferansens programkomiteer og styringsgruppe.

De overordnede temaene på årets konferanse var konsekvenser for transportsystemet av klimaendringer; fordelingsvirkninger i transportmarkedet; transportmodeller og databaser; nasjonale reise-

vaneundersøkelser; og elektriske og selvkjørende kjøretøy.

Blant de om lag 270 paperne som ble presentert på årets konferanse bidro de norske deltakerne med 25 av dem. Representantene fra NTNU, Transportøkonomisk institutt, SINTEF og andre norske fagmiljøer presenterte paper om tema som for eksempel intelligente transportsystemer, optimal ferjefrekvens, nytte av rassikringstiltak og usikkerhet i samfunnsøkonomiske analy-

European Transport Conference, forts.



Marie Aarestrup Aasness, PhD kandidat og ansatt i Statens vegvesen region øst, presenterer sitt paper om usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser.

ser. Morten Welde fra Concept presenterte et paper om ex post evaluering i Norge og Frankrike sammen med professor David Meunier fra Université Paris-Est.

Det er ingen ulempe å arrangere en faglig konferanse på et attraktivt reisemål. Det var tydelig at skiftet av arrangørby fra Frankfurt til Barcelona hadde gitt ETC en vitamininnsprøytning ettersom både antall deltakere og det faglige nivået var høyere enn på flere år. Storbritannia er sannsynligvis det landet hvor det skjer mest interessant på transportområdet og i år var antall

deltakere fra Department for Transport (DfT) spesielt høyt. Disse bidro med en lang rekke paper. Norsk transportforskning og hevder seg godt internasjonalt og både departement og etater har kompetente medarbeidere med høy faglig innsikt. Det er ingen grunn til at ikke norske myndigheter også kunne bidra på samme måte som f.eks. DfT.

Planen er at ETC skal arrangeres i Barcelona i ytterligere ett år før den drar videre til Dublin. Årets paper kan lastes ned fra konferansens nettside <https://etcproceedings.org/>

Mulig ny verdsettingsundersøkelse

Norge investerer betydelige midler i nye veger og jernbaner. Det stiller krav til metoder for valg og rangering av hvilke prosjekt som skal gjennomføres. I forbindelse med utarbeidelse av

tiår og basert på metoder som siden den gang er forbedret. For å få godt faglig funderte og konsistente enhetspriser, vurderer Samferdselsdepartementet og transportetatene nå om det er

markeder og dermed mangler en markedspris, for eksempel miljøvirkninger, helsegevinster og tidsgevinster. Dette er ofte sentrale nyttevirkninger av offentlige tiltak og som må verdsettes basert på befolkningens betalingsvillighet eller andre metoder.



ny Nasjonal transportplan for årene 2018-2029 har Samferdselsdepartementet signalisert at samfunnsøkonomiske analyser vil brukes mer aktivt i prosjektutvelgelsen enn tidligere.

De samfunnsøkonomiske analysene er basert på enhetspriser estimert fra midten av forrige

behov for en ny verdsettingsundersøkelse. Det var tema for et seminar på Scandic Helsfyr Hotell 13. september. Blant de om lag 50 deltakerne var Concepts Morten Welde.

Samfunnsøkonomiske analyser er i stor grad basert på faktorer som ikke omsettes i direkte

Ifølge James Odeck i Vegdirektoratet er det fire hovedbegrunnelser for hvorfor en ny verdsettingsundersøkelse kan være nødvendig. Det ene er behovet for en generell oppdatering. Siden samfunnsøkonomiske analyser først ble tatt i bruk i transportsektoren på 1960-tallet har det blitt gjennomført oppdateringer av det faglige grunnlaget med jevne mellomrom. I forbindelse med ny NTP som skal gjelde i 12 år, kan tiden nå være inne for en ny oppdatering. Videre er det et faktum at metoder for verdsetting utvikler seg over tid. Å ta hensyn til ny kunnskap kan føre til mer presise estimater. Det er også et ønske fra mange om at

flere faktorer, som i dag regnes i kategorien ikke-prissatte konsekvenser, skal verdsettes. Hvis vi ser tilbake på historien så har utviklingen gått i retning av verdsetting av stadig flere nytte- og kostnadskomponenter. I dag er det for eksempel flere som ønsker at såkalte økosystemtjenester, som for eksempel områder for jakt, fiske, friluftsliv, dyreliv, flomvern etc., skal inngå i de prissatte konsekvensene. Til slutt kan det økende kravet om bruk av samfunnsøkonomiske

analyser føre til større interesse for innholdet i analysene. Et konkret eksempel er fenomenet «mernytte» og den interessen det har skapt.

Samfunnsøkonomiske analyser vil alltid være usikre, men som Svein Bråthen fra Høyskolen i Molde uttrykte i sin oppsummering så er det viktig at den usikkerheten minimeres ved at norsk metodikk forblir i tråd med internasjonal «best practice». Norske samfunnsøkonomiske analyser av transportprosjekter må begynne seg

på forskningsfronten. Dagens tidsverdier er imidlertid nå 5-10 år gamle og brukes for analyser 40 år frem i tid. Det tilsier at enhetspriser og metodikk bør oppdateres med jevne mellomrom.

Tilbakemeldingen fra fagmiljøene som deltok på seminaret gikk i retning av at det nok er behov for oppdatert kunnskap. Det vil transportetatene og Samferdselsdepartementet gjøre en vurdering av i forbindelse med det videre arbeidet med NTP 2018-2029.

Aktuelle hendelser

Prosjekt

Prosjekt 2016 holdes i Oslo, 9. november, om "Prosjekter i en ny økonomisk virkelighet". www.prosjektnorge.no/index.php?subsite=prosjekt-2016

Foreknowledge Assessment, Paris Conference 2016, "Proving Futures and Governing Uncertainties in Technosciences and Megaprojects", Arrangeres av ANDRES i Paris, 12-14 desember www.foreknowledge2016.com/#registration

The International Research Network on Organizing by Projects (IRNOP) holder sin konferanse 12.-14. juni i Boston, Massachusetts. Mer info kommer her <http://irnopboston.org/>

Kostnadsestimering

AACE International holder årskonferanse 11.-14. juni 2017 i Orlando, Florida, www.aacei.org/am/

Ledelse

NEON 2016 (nettverk for organisasjonsforskning i Norge) har konferanse i Tromsø,

22.-24. november 2016

https://uit.no/prosjekter/prosjekt?p_document_id=462266

EURAM 2017 holdes i Glasgow 21.-24. juni 2017, med temaet "Managing Knowledge: Making Knowledge Work". <http://euramonline.org/annual-conference-2017.html>

Nordic Academy of Management Conference om "Nordic Opportunities" holdes 24.-25. august 2017 i Bodø, www.nord.no/nff2017

Bygg

9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization holdes 13.-14. juni i Göteborg, <https://creonnet.wordpress.com/>

European Healthcare Design 2017, London 11.-14. juni 2017, <http://europeanhealthcare-design2017.salus.global/conference-show/european-healthcare-design-2016>

Samfunnsøkonomisk analyse

2017 Annual Conference, Society for Benefit-Cost

Analysis, 15.-17. mars i Washington DC, tema: "Improving the theory and practice of benefit-cost analysis", <https://benefitcostanalysis.org/2017-annual-conference>

Transport

Transportforum holdes i Linköping 10.-11. januar 2017 www.vti.se/sv/transportforum-2017/konferensinfo/

Transportation Research Board Annual Meeting er verdens største transportkonferanse, og holdes 8.-12. januar 2017 i Washington, D.C. Se www.trb.org/

Transport Research Forum holder sin årlige konferanse 20.-21. april 2017 i Chicago, Illinois, www.trforum.org/AnnualMeeting/AnnualMeeting.aspx

International transport Forum holder sin årlige konferanse 31. mai-2. juni 2017 i Leipzig, Tyskland. Temaet er "Governance of Transport", <http://2017.itf-oecd.org/about>

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