Prosjektmodeller og kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter – internasjonale erfaringer

En antologi med bidrag fra 22 forfattere

Redaktører:

Vedran Zerjav, Morten Welde og Gro Holst Volden

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Concept

NTNU

Prosjektmodeller og kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter – internasjonale erfaringer

En antologi med bidrag fra 22 forfattere

Redaktører

Vedran Zerjav, Morten Welde og Gro Holst Volden

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Utgiver: Ex ante akademisk forlag
Concept-programmet
NTNU
7491 Trondheim
www.ntnu.no/concept

ISBN 978-82-8433-074-7

© Ex ante akademisk forlag, 2026

Forord

Denne boken er en norsk versjon av boken *Governance Frameworks for Major Public Projects. International Practices and Experiences*, som ble publisert på forlaget Wiley tidligere i år.

Concept-programmet har siden 2002 drevet følgeforskning på store statlige investeringsprosjekter som gjennomgår statens prosjektmodell. Vi har opparbeidet betydelig erfaring med hvordan krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring kan bidra til mer vellykkede prosjekter i Norge. Men hvordan arbeider andre land med dette? Og hvilke samlede erfaringer kan trekkes ut på tvers av ulike nasjonale modeller?

Arbeidet med denne boken startet i 2023 med en idé om å oppdatere og utvide en kartlegging som Concept-programmet gjorde i 2016 (Concept-rapport nr. 46/47). Kartleggingen var en ren deskstudie basert på åpent tilgjengelig informasjon om krav til prosjektstyring i fem land, og vi beskrev i liten grad hvordan modellene fungerte i praksis. Denne gangen ønsket vi å dekke flere land, og vi ønsket å gå dypere og få frem faktiske erfaringer.

Vi samlet derfor en gruppe internasjonale eksperter fra ni land – en kombinasjon av forskere og byråkrater med inngående kjennskap til prosjektmodeller, både på føderalt og delstatsnivå, samt erfaring fra EU og Verdensbanken.

Gjennom nesten to år møttes gruppen regelmessig, både digitalt og fysisk. Dette har ikke vært et typisk bokprosjekt der forfattere skriver separate bidrag, som så heftes sammen til en bok. Vi ønsket at det skulle være en kollektiv innsats – og det ble det. Mye av den komparative analysen ble utviklet i fellesskap, og diskusjonene i nettverket har vært både innsiktsfulle og inspirerende. Vi vil rette en stor takk til hver og en av bidragsyterne.

Etter avtale med forlaget publiserer vi her en nedlastbar og fritt tilgjengelig norsk versjon for Concept-programmets norske målgrupper. Vi har fått bistand fra oversetterbyrået Semantix til å lage den norske versjonen, mens enkelte av figurene er gjenskapt på norsk av redaktørteamet.

Enten du arbeider med politikkutvikling, styrer prosjekter eller bare er nysgjerrig på hvordan overordnet prosjektstyring fungerer i ulike kontekster, håper vi at du finner nyttig innsikt her.

Redaktørteamet

Trondheim, mai 2026

Innholdsfortegnelse

BIDRAGSYTERE **5**

SAMMENDRAG **7**

DEL I INTRODUKSJON TIL OVERORDNET STYRING AV STATLIGE INVESTERINGSPROSJEKTER **13**

1 INNLEDNING **14**

1.1 PRINSIPPER OG KRAV TIL STYRING AV STATLIGE PROSJEKTER 14
1.2 BAKGRUNN – VALG AV CASER 15
1.3 SLIK BRUKER DU DENNE BOKEN 17
REFERANSER 17

2 NOEN SENTRALE BEGREPER **18**

2.1 OVERORDNET STYRING I STATEN 18
2.2 STATLIGE PROSJEKTER 19
2.3 PROSJEKTETS LIVSSYKLUS 21
2.4 STYRING AV ENKELTPROSJEKTER 23
2.5 PROSJEKTMODELLER 24
2.6 ETTEREVALUERING AV PROSJEKTER 27
2.7 POLITIKK OG PRAKSIS 28
2.8 TEORIER 29
2.9 KONKLUSJON 31
REFERANSER 31

DEL II CASESTUDIER AV PROSJEKTMODELLER OG STYRINGSRAMMEVERK **36**

3 NORGE **37**

3.1 KONTEKST OG POLITISK GRUNNLAG 37
3.2 STATENS PROSJEKTMODELL 38
3.3 ERFARINGER MED MODELLEN 45
REFERANSER 48

4 STORBRITANNIA **50**

4.1 KONTEKST OG POLITISK GRUNNLAG 50
4.2 DEN BRITISKE MODELLEN FOR OVERORDNET STYRING AV PROSJEKTER 53
4.3 ERFARINGER MED MODELLEN 60
REFERANSER 61

5 IRLAND **63**

5.1 KONTEKST OG POLITISK GRUNNLAG 63
5.2 OVERORDNET STYRING AV PROSJEKTER I IRLAND – INFRASTRUCTURE GUIDELINES 64
5.3 ERFARINGER MED MODELLEN 73
REFERANSER 76

6 NEDERLAND **78**

6.1 KORT OM KONTEKSTEN OG DET POLITISKE GRUNNLAGET FOR STYRINGSMODELLEN 78

6.2 PRESENTASJON AV MODELLEN 79
6.3 ERFARINGER 85
6.4 DISKUSJON 86
REFERANSER 87

7 DANMARK 89

7.1 KONTEKST OG POLITISK GRUNNLAG 89
7.2 DE TO STATLIGE PROSJEKTMODELLENE 90
7.3 ERFARINGER MED MODELLENE 98
REFERANSER 99

8 SVERIGE 102

8.1 INNLEDNING: OVERORDNET STYRING AV INVESTERINGER I TRANSPORTINFRASTRUKTUR OG IKT 102
8.2 PRESENTASJON AV STYRINGSSYSTEMET FOR TRANSPORTINFRASTRUKTUR 103
8.3 ERFARING MED SYSTEMET 107
8.4 NOEN BETRAKTNINGER OM STYRINGEN AV IKT-INVESTERINGER 110
8.5 KONKLUSJON 111
REFERANSER 112

9 USA 114

9.1 KONTEKST OG POLITISK GRUNNLAG 114
9.2 OVERSIKT OVER ORDNINGENE FOR OVERORDNET STYRING AV PROSJEKTER I UTVALGTE ETATER 117
9.3 ERFARINGER MED ORDNINGENE 123
REFERANSER 124

10 CANADA (FØDERALT NIVÅ) 128

10.1 KONTEKST OG POLITISK GRUNNLAG 128
10.2 PRESENTASJON AV RAMMEVERKET 129
10.3 ERFARINGER MED RAMMEVERKET 139
REFERANSER 140

11 QUEBEC 142

11.1 KONTEKST OG POLITISK GRUNNLAG 142
11.2 FASEMODELLEN MED FASER OG BESLUTNINGSPUNKTER 144
11.3 ERFARINGER MED MODELLEN 150
REFERANSER 152

12 AUSTRALIA 154

12.1 KONTEKST FOR STYRINGEN AV OFFENTLIGE INVESTERINGER 154
12.2 MODELLER FOR OVERORDNET STYRING AV INFRASTRUKTURPROSJEKTER 155
12.3 ERFARING MED MODELLENE 159
12.4 KONKLUSJON 164
REFERANSER 165

13 STYRING AV EU-FINANSIERTE OG NASJONALT FINANSIERTE OFFENTLIGE INVESTERINGER I EU-LAND 168

13.1 INNLEDNING 168
13.2 STYRING AV INVESTERINGER FINANSIERT UNDER EUS SAMHØRIGHETSPOLITIKK 169
13.3 STYRING AV NASJONALT FINANSIERTE INVESTERINGER I EU-LAND 174
13.4 KONKLUSJONER 181

Referanser 181

14 OM VERDENSBANKENS «NO OBJECTION»-PRAKSIS: HVORDAN EN PRAKSIS KAN FORTELLE OSS MYE OM OVERORDNET STYRING AV PROSJEKTER 183

14.1 Innledning 183
14.2 No objection-prinsippet og dets konsekvenser for overordnet styring på prosjektnivå 184
14.3 No objection-praksisen og dens styringsmessige konsekvenser på organisasjonsnivå 186
14.4 No objection-praksisen og dens styringsimplikasjoner på internasjonalt nivå 189
14.5 Konklusjoner 192
Referanser 193

DEL III KOMPARATIV ANALYSE OG LÆRDOMMER FOR PRAKTISK PROSJEKTSTYRING 195

15 DE NASJONALE RAMMEVERKENE – OPPSUMMERING 196

15.1 Landene i studien 196
15.2 Etablering av og formål med rammeverkene 197
15.3 Omfanget av rammeverkene 199
15.4 Aktører og roller 201
15.5 Faseprosesser 203
15.6 Dokumentasjon av positive effekter 205
15.7 Vedvarende problemer med styring av prosjekter 207
15.8 Ordninger kan møte motstand 208

16 KONKLUSJONER 210

16.1 Hva lærer vi, og hva gjør vi videre? 210
16.2 Modeller for overordnet styring av prosjekter og styringsteori 214
16.3 Råd til beslutningstakere 215
Referanser 217

Bidragsytere

Redaktører

Vedran Zerjav er professor i prosjektledelse og en del av forskergruppen til forskningsprogrammet Concept ved NTNU.

Morten Welde er seniorforsker ved forskningsprogrammet Concept ved NTNU.

Gro Holst Volden er leder av forskningsprogrammet Concept ved NTNU.

Øvrige forfattere

Terry Williams er professor emeritus ved University of Hull, Storbritannia.

Richard Kirkham er lektor i byggeteknikk ved University of Manchester, Storbritannia.

Nicola Young er ansatt i den britiske statsforvaltningen.

Garret Doocey er Assistant Secretary General i samferdselsdepartementet i Irland.

Ed Hearne er fra Irland og har tidligere hatt ledende stillinger i det irske embetsverket. Han er i dag seniorøkonom i det internasjonale pengefondet (IMF).

Niek Mouter er førsteamanuensis i utredning av offentlige prosjekter ved Delft University of Technology i Nederland.

Per Svejvig er førsteamanuensis i prosjektledelse ved Aarhus Universitet, Danmark.

Andreas Claus Hansen er Head of Risk Management og teamleder i Bygningsstyrelsen, Danmark.

Roger Pyddoke er seniorforsker ved Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i Sverige.

G. Edward Gibson er administrerende direktør i National Academy of Construction, USA.

Olivier Choinière er førsteamanuensis i prosjektledelse ved Université du Québec à Rimouski (UQAR), Canada.

Maude Brunet er førsteamanuensis ved Department of Management ved HEC Montréal, Canada.

Nathalie Drouin er professor i prosjektledelse ved Université du Québec à Montréal (UQAM), Canada.

Dominic Ahiaga-Dagbui er Associate Head of School ved School of Architecture and Built Environment ved Deakin University, Australia.

Jon Frazer er rådgiver i Essential Energy i Australia.

Cristiana Belu Manescu er seniorøkonom i EU-kommisjonen.

Ana-Maria Dobre er teamleder ved EU-kommisjonen.

Lavagnon Ika er professor i prosjektledelse ved Telfer School of Management ved University of Ottawa, Canada.

Javad Bakhshi er fagkoordinator og førsteamanuensis ved School of Business ved University of Wollongong, Australia.

Sammendrag

Store statlige investeringsprosjekter, blant annet innen transport og annen infrastruktur, forsvar og digitalisering, er sentrale verktøy for å realisere politiske mål og utvikle samfunnet i ønsket retning. Prosjektene er ofte store og komplekse, og stiller derfor krav til god styring for å sikre at de lykkes.

Flere land har siden årtusenskiftet utviklet formaliserte prosjektmodeller og kvalitetssikrings-ordninger for sine største og viktigste investeringsprosjekter. Boken tar utgangspunkt i forskningsinitiativer knyttet til slike modeller, blant annet Concept-programmet i Norge, Project X i Storbritannia og Program Danmark. Boken bygger på erfaringer fra disse og andre forskningsaktiviteter, og inneholder caser fra ni land som alle har en relativt konsekvent bruk av formaliserte prosjektmodeller. I tillegg til modeller på nasjonalt nivå tar boken også opp overordnet styring av prosjekter finansiert av EU-kommisjonen og Verdensbanken. Boken er blitt til gjennom et samarbeid mellom en gruppe internasjonale eksperter som representerer både akademia og praksisfeltet.

Boken er delt i tre seksjoner. Den kan leses i sin helhet, eller benyttes som oppslagsverk.

Del I Introduksjon til overordnet styring av statlige investeringsprosjekter

I bokens første del (kapittel 1 og 2) presenterer vi sentrale teorier og begreper som er relevante for å forstå bokens tema.

Overordnet styring av investeringsprosjekter (på engelsk kalt *project governance*) er når finansierende part etablerer og iverksetter strukturer, prosesser og krav for å sikre godt informerte beslutninger og etablere ansvarlighet. Kravene tar gjerne form av prosjektmodeller med tydelige faser, beslutningsporter og krav til beslutningsgrunnlaget og kvaliteten på dette. I engelskspråklig litteratur omtales slike fasemodeller gjerne som «stage-gate»-modeller. Forskningen peker særlig på betydningen av tidligfasen – her kan tydelige krav til beslutningsgrunnlaget forhindre at man velger feil prosjekt.

Myndighetene kan innføre en prosjektmodell som gjelder for alle prosjekter, eller for prosjekter over en viss størrelse, i stedet for å måtte utarbeide et eget styringsopplegg for hvert enkelt prosjekt. Fordelene ved å ha en felles prosjektmodell er tredelt: 1) større **effektivitet** – både i det enkelte prosjekt og for porteføljen, gjennom god kvalitet på beslutningsgrunnlag og riktig rekkefølge på utredninger og beslutninger, 2) **legitimitet** – for eksempel ved å sikre sentralisert politisk beslutningstaking basert på en transparent og analytisk prosess, og 3) **ansvarlighet** – gjennom klare roller, ansvarsoppgaver, forventede leveranser, og åpen dokumentasjon av hvordan beslutninger tas.

Én ting er å fastsette krav til styring, en annen sak er om disse kravene faktisk blir fulgt i praksis. En må forvente at det kan finnes motstand mot prosjektmodeller på ulike nivåer. Litteraturen

har beskrevet ulike former for «perverse insentiver» og uheldig politisk innblanding som påvirker, forstyrrer eller overstyrer den tiltenkte gevinsten ved modellen.

Styring (*governance*) blir typisk forstått som en hard faktor. Men styring har også en tilhørende myk side, som vi kan kalle styringsmentalitet (*governmentality*). Dette handler om *hvordan* man styrer. Et skille i litteraturen går mellom i) styring basert på ideen om mennesker som økonomiske (opportunistiske) aktører, og ii) styring basert på at aktørene er kollektivistiske og organisasjonsvennlige. Den harde og myke siden ved styring må ses i sammenheng, og vil typisk variere med institusjonelle, kulturelle og andre kontekstuelle forhold.

Del II Casestudier av prosjektmodeller og styringsrammeverk

Bokens andre del (kapitlene 3–14) inneholder detaljerte casestudier av styringsmodeller i de utvalgte landene, samt i EU og Verdensbanken. Landcasene gir innsikt i modellenes utforming og virkemåte, institusjonelle roller, kvalitetssikringsprosedyrer med mer.

- **Norge**: Vi starter med modellen vi kjenner best her hjemme, Statens prosjektmodell, som ble innført av Finansdepartementet i år 2000. Modellen stiller krav om utredning, planlegging og kvalitetssikring av de største statlige prosjektene i landet. Et sentralt element er kravet om ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget ved to faseoverganger i tidligfase. Det er derimot ingen formelle krav i gjennomførings- eller driftsfase. Forskningsprogrammet Concept følger modellen og finner relativt gode resultater hva gjelder kostnadskontroll og forbedret praksis – dette er oppnådd gjennom en kombinasjon av et utenfraperspektiv (kvalitetssikringene) og forbedret intern praksis i etatene. En har fått større åpenhet rundt prosjektene, noe som i seg selv har en disiplinerende effekt.
- **Storbritannia**: På samme måte som Norge regnes Storbritannia som et foregangsland, som innførte sin prosjektmodell rundt årtusenskiftet. Modellen krever en egen kvalitetssikrings- og godkjenningsplan for det enkelte prosjekt, basert på en standard mal. Hele livssyklusen dekkes, og det er typisk 4-6 kvalitetssikringspunkter. En egen myndighet, NISTA (National Infrastructure and Service Transformation Authority), administrerer ordningen og publiserer årlige rapporter om porteføljen av de største prosjektene. Modellen har også krav til roller og kompetanse for personer involvert i styringen. Forskere fra Project X, som har vurdert modellen, sier at ordningen gir et robust og godt rammeverk, men at etterlevelsen er inkonsistent, noe som dels undergraver effektiviteten.
- **Irland**: Irland innførte felles, formaliserte regler for store statlige investeringer først i 2021, selv om mange av bestemmelsene i praksis hadde vært på plass i noen år. Modellen, med krav om ekstern kvalitetssikring, ligner mye på den norske og er inspirert av denne. Kravene gjelder både statlige og lokale myndigheter. Departementet for offentlige utgifter, infrastruktur, reform av offentlige tjenester og digitalisering, som forvalter modeller, har allerede dokumentert en rekke erfaringer og gjennomført flere justeringer for blant annet å gjøre prosessene mer tidseffektive. Det er også identifisert behov for å styrke kompetansen i forvaltningen.

- **Nederland**: I Nederland har hvert departement egne prosedyrer, og kapitlet beskriver den veletablerte MIRT-modellen som forvaltes av departementet for infrastruktur og vannforvaltning. En viktig hensikt med modellen er å sikre at det gjøres grundige samfunnsøkonomiske analyser som grunnlag for beslutning, samtidig som man sikrer raske prosesser. Andre mål med modellen er tidlig forpliktelse regionalt, herunder om medfinansiering av prosjektene, og helhetlig prioritering innen regionale planer.
- **Danmark**: Heller ikke Danmark har én felles nasjonal prosjektmodell, men det er etablert modeller for henholdsvis transportprosjekter og IT-prosjekter. Begge har et særlig fokus på kostnad og risiko. Modellen for transportprosjekter, som over tid er tatt i bruk også for byggeprosjekter, ligner den norske hvor eksterne konsulenter gjør kvalitetssikringen. Modellen for IT-prosjekter innebærer derimot at et eget statlig IT-råd gir anbefalinger til prosjektene.
- **Sverige**: Landet har ingen stage-gate modell med systematisk tredjepartskontroll på samme måte som de andre i denne boken. Kapitlet beskriver de krav og prosesser som gjelder for transport- og IT-investeringer, og belyser sentrale utfordringer med blant annet kostnadsvekst og forsinkelser. Forfatteren av kapitlet mener Sverige ville hatt nytte av sterkere styringssystemer for prosjektene.
- **USA**: Kapitlet om USA fokuserer på investeringsprosjekter på føderalt nivå. I tillegg til generelle regler om budsjettprosessen og anskaffelser, har mange departementer og etater hatt egne prosjektmodeller i lang tid. Fire slike modeller illustreres i kapitlet. De inneholder typisk kvalitetssikring (både intern og ekstern) ved 3-4 faseoverganger, og med særlig kontroll og godkjenning av de største prosjektene. Modellene er utviklet over tid med bidrag fra forskning.
- **Canada**: Canada innførte et styringsregime for føderale prosjekter allerede i 1978. Modellen har i dag seks beslutningspunkter, fra problemdefinisjon til evaluering. De største prosjektene er underlagt særlig kontroll fra regjeringskomiteen Treasury Board. For øvrig er mye ansvar delegert, og departementene plikter å etablere egne prosjektmodeller basert på den statlige modellen samt vurdere hvert prosjekts behov for oppfølging basert på kompleksitet og risiko. Departementene må også levere jevnlige vurderinger av sin egen prosjektstyrings-kapasitet til Treasury Board. Til tross for en veletablert modell er det fortsatt en del utfordringer med blant annet kompetanse og etterlevelse.
- **Quebec**: Provinsen Quebec i Canada har mange store investeringer, og har hatt en egen prosjektmodell for infrastrukturprosjekter siden 2008. Nåværende versjon gjelder også for vedlikeholdsprosjekter. Det har vært mye kritikk mot modellen, hvor det blant annet hevdes at kravene er for rigide. Modellen er derfor revidert en rekke ganger og har blitt mer fleksibel. Forskere har dokumentert noen positive effekter av modellen, men manglende åpenhet og manglende tilgang på data gjør at det er vanskelig å drive forskning.
- **Australia**: Australia har en prosjektmodell for føderale prosjekter som er inspirert av den britiske og omfatter kvalitetssikring ved fem porter for de største prosjektene. I tillegg har delstatene egne modeller, samt at det er etablert uavhengige rådgivende organer som bistår prosjektene. Generelt har prosjektstyringen blitt mye mer profesjonalisert de siste 20 årene.

Samtidig diskuterer forfatterne av kapitlet hvordan mange prosjekter i praksis går utenom modellene, samt at faglige råd blir overstyrt av politiske hensyn.

- **EU**: Prosjekter som mottar finansiering fra EU (typisk gjennom EU's *Cohesion Policy*) er underlagt et eget styringsregime. Land med stor andel EU-finansiering har gjerne et eget departement som fører tilsyn med at disse reglene følges. Det utformes partnerskapsavtaler mellom EU og medlemslandet som spesifiserer målene med bruk av midlene, samt delfinansiering og andre bidrag fra landet selv. Utvelgelse og styring av enkeltprosjekter skjer gjennom delt styring (*shared management*) hvor EU-kommisjonen står for veiledning og tilsyn mens landet selv står for den daglige gjennomføringen samt har ansvar for å etablere et revisjons- og kontrollsystem. Det har skjedd store forbedringer i disse systemene de senere årene, og mange av de yngre EU-landene har gjennomgått reformer.
- **Verdensbanken**: Det siste casekapitlet diskuterer bruken av «no objection»-praksisen i Verdensbanken. Banken finansierer, men eier ikke, prosjektene i mottakerlandene. Den holder derfor armlengdes avstand, samtidig som den har behov for å føre tilsyn med styringen. Dette løses ved å ha et rammeverk med kontrollpunkter der banken kan si ok («ingen innvendinger») gitt at krav og prosedyrer følges. Riset bak speilet er at finansieringen trekkes tilbake.

Del III Komparativ analyse og lærdommer for praktisk prosjektstyring

Bokens siste del (kapittel 15 og 16) består av en komparativ analyse og diskusjon av prosjektmodellene som er gjennomgått, og vi kommer med noen konklusjoner og anbefalinger.

Prosjektmodellene har flere likheter enn ulikheter. De er også i noen grad inspirert av hverandre. Blant annet har flere latt seg inspirere av Storbritannia og Norge som var relativt tidlig ute.

- De fleste modellene gjelder først og fremst for store og komplekse prosjekter, ofte definert ved terskelverdier. Det varierer om modellene omfatter alle sektorer eller kun noen. IT-prosjekter og forsvarsanskaffelser håndteres ofte utenom modellene og eventuelt gjennom egne ordninger.
- Alle modellene omfatter tidligfasen frem mot finansieringsbeslutning, og flere omfatter i tillegg krav og oppfølging i gjennomføringsfase og evt. etter prosjektavslutning.
- Flere av ordningene fokuserte i starten særlig på kostnadskontroll, men har over tid blitt utvidet til også å dekke konseptvalg og strategisk vellykkethet. Samfunnsøkonomisk analyse har fått en sentral og obligatorisk plass i mange av modellene.
- Reelle alternativvurderinger er ikke alltid en del av modellene, og kun noen land krever at mindre ambisiøse alternativer utredes tidlig (minimumsalternativer).
- Ordningene varierer i omfang og detaljeringsgrad. Det gjelder både antallet kontrollpunkter og hvorvidt modellene stiller krav til bestemte verktøy, metoder og roller som skal involveres i styringen. I enkelte land er individuelle eierroller med personlig ansvar (som Senior Responsible Owner) sentrale for å styrke ansvarlighet i prosjektene.

- Kvalitetssikring er et kjerneelement i modellene. De fleste krever uavhengige kontroller for de største prosjektene. Norge, Danmark og Irland utmerker seg ved systematisk bruk av eksterne kvalitetssikrere. Enkelte andre land har egne statlige etater som forestår kvalitetssikring. Gjennomganger fra riksrevisorer kan ha viktige, supplerende kontrollfunksjoner, men er ikke en del av ordningene.
- Forvaltningen av rammeverkene ligger som oftest hos finansdepartementet eller en tilsvarende sentral aktør i statsforvaltningen, mens endelige beslutninger om godkjenning og finansiering tas på politisk nivå. Noen land har også rådgivende paneler eller kommisjoner som gir myndighetene uavhengige råd. Disse kommisjonene har normalt et bredere, strategisk syn på investeringsbehov og fokuserer mindre på enkeltprosjekter.

I flere av landene finnes det overraskende lite skriftlig dokumentasjon i form av forskning og evaluering på hvor godt systemene virker og hvor effektive de er. Men de samlede erfaringene og inntrykkene kan oppsummeres som følger:

- Kvaliteten på beslutningsdokumenter har blitt bedre, og prosessene har blitt mer rasjonelle og forutsigbare. Det er grunn til å hevde at dette har gitt bedre styring og mer effektive prosjektresultater – og indirekte har det styrket legitimiteten og ansvarligheten knyttet til store statlige investeringer.
- Kostnadskontrollen har blitt bedre i flere land, men det gjenstår fortsatt utfordringer, og tidlige estimater er fortsatt systematisk for lave.
- Spenningen mellom fag og politikk er en evig aktuell problemstilling. Tross modellene ser en ofte at forpliktende beslutninger tas for tidlig, og at prosessene fremstår som sandpåstrøing av prosjekter som allerede har fått politisk godkjenning.
- Hvorvidt et rammeverk fungerer etter hensikten, synes å avhenge av om det etterleves – som igjen avhenger av om det er obligatorisk å følge, samt av åpenhet og kompetanse.
- En ser utfordringer med manglende etterlevelse av modellene i flere land. Noen av modellene praktiseres med stor grad av fleksibilitet (er nærmest frivillige å følge). Særlig kravet om etterevaluering, som finnes i flere av modellene, etterleves i liten grad.
- En beslektet utfordring er manglende transparens. Åpenhet om planer, prioriteringer og prosjektresultater kan være viktig for å disiplinere de politiske beslutningstakerne. I Norge publiseres de faglige rådene (herunder KS-rapportene) på nett. I flere andre land regnes dette som konfidensiell informasjon, som heller ikke forskere får innsyn i.
- Kanskje litt overraskende er manglende kompetanse en utfordring som det rapporteres om i mange land. Kompetanseutviklingsprogrammer er sjelden en del av ordningene. Selv om et kvalitetssikringssystem med eksterne eksperter er nyttig, kan det ikke erstatte ekspertisen til dyktige bestillere og planleggere i statsforvaltningen.
- Overbyråkratisering er en risiko – ordningene møter motstand og blir ofte sett på som en papirmølle. Det hevdes at de er rigide, at de forlenger planleggingstiden og kveler innovative

ideer. Noen modeller hevdes å være dårlig tilpasset enkelte gjennomføringsmodeller, som samarbeidsbaserte modeller og smidig IT-utvikling.

For at et styringsrammeverk for statlige investeringsprosjekter skal gi reell effekt i form av økt effektivitet, legitimitet og ansvarlighet, må det håndtere flere – kanskje motstridende – behov samtidig:

- **Kontroll versus tillit:** Det må finnes et system av kontrollmekanismer, med tydelige krav til prosedyrer, kvalitetssikring og ansvarlighet. Samtidig bør styringsrammeverket vise de involverte aktørene tillit og fungere som en plattform for samarbeid, erfaringsutveksling og læring.
- **Streng forvaltning versus fleksibilitet:** Rammeverket, herunder forvaltningen av unntak, må være såpass strengt at mulighetene for å omgå prosessen er begrenset. Samtidig viser erfaring at det kan være behov for en fleksibel og kontekstsensitiv tilnærming. Dette krever klart definerte roller og ansvar, inkludert regler hvem som kan beslutte eventuelle unntak.
- **Åpenhet versus faglig ærlighet:** Åpenhet er viktig, blant annet gjennom offentliggjøring av utredninger og evalueringer. Samtidig finnes det en risiko for at krav om åpenhet kan føre til at rapporter blir knappe og strategisk tilpasset offentlig innsyn, fremfor å være faglig åpne, grundige og ærlige.

Hvert land må sikre en god balanse mellom disse hensynene, tilpasset egne institusjonelle rammer, normer og tradisjoner. Som nevnt tidligere kan ikke styring forstås uten styringsmentalitet.

Spenningen mellom politiske hensyn og rasjonell planlegging er et iboende trekk ved store, statlige prosjekter. Denne spenningen bør ikke ses som en mangel, men som et grunnleggende aspekt ved demokratisk styring. I motsetning til teknokratiske systemer, som kan være effektive, men som mangler demokratisk legitimitet, sikrer demokratiske prosesser at beslutningstakere holdes ansvarlige, og at befolkningen har tillit til de som styrer. Derfor er det beste vi kan gjøre å styrke det analytiske grunnlaget for beslutningstaking og arbeide for å sikre at politiske ledere er velinformerte og styrt av solid dokumentasjon.

Del I
Introduksjon til overordnet styring av statlige investeringsprosjekter

1 Innledning

Vedran Zerjav, Gro Holst Volden og Morten Welde

1.1 Prinsipper og krav til styring av statlige prosjekter

Store investeringsprosjekter er et av de viktigste verktøyene stater har for å gjennomføre sin politikk. Slike prosjekter kan finnes i ulike sektorer, blant annet innen infrastruktur (transport, IKT, vann, energi), forsvar, systemtransformasjon og organisasjonsendring, og de er ofte ikke bare store, men også komplekse og politisk viktige. Store statlige prosjekter må levere på politiske prioriteringer og samfunnsmessige behov, men har ofte vært kjent for å ha dårlige resultater å vise til når det gjelder gjennomføring. Kostnadsoverskridelser, forsinkelser og manglende måloppnåelse er vanlige, og denne boken tar for seg noen av disse utfordringene fra et overordnet styringsperspektiv.

Det å ha tydelige krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av slike prosjekter, særlig i tidligfasen, har lenge vært anerkjent som avgjørende for at statlige investeringsprosjekter skal lykkes. Overordnet styring av store investeringsprosjekter (på engelsk kalt *project governance*) er å etablere og iverksette ordninger, strukturer og prosesser for å legge til rette for beslutningstaking, etablere ansvarlighet, og til syvende og sist sikre at prosjektet gjennomføres i samsvar med prosjekteiers (storsamfunnets) mål (Samset og Volden, 2016). I den senere tid har det dukket opp stadig mer litteratur om slik styring, og det er en økende erkjennelse av at «project governance» spiller en viktig rolle i utformingen av langsiktige prosjektresultater. Likevel er mye av denne litteraturen fortsatt primært rettet mot et akademisk publikum.

I løpet av de siste to tiårene har flere land også innført praktiske modeller og prinsipper for styring av store statlige investeringsprosjekter som skal sikre at disse prosjektene blir godt begrunnet, godt planlagt og gjennomført på en effektiv måte. I Concept-rapport nr. 46/47 fra 2016 presenterte vi prosjektmodeller i Norge og fem andre land (Samset mfl., 2016; rapporten ble senere publisert som vitenskapelig artikkel: Volden og Samset, 2017). Det finnes mange flere statlige prosjektmodeller. De har både likheter og ulikheter, og til sammen representerer de et vell av erfaringer som bør deles på tvers av landegrenser.

Denne boken har som mål å bygge bro mellom politiske intensjoner og gjennomføring av prosjekter. Den bygger på Samset mfl. (2016), men utvider perspektivet ved å inkludere flere land – og ved å vise til nyere erfaringer. I motsetning til studien fra 2016 – som var basert på en dokumentgjennomgang utført av norske forskere – er denne boken et resultat av et samarbeidsprosjekt med deltakere fra landene i studien. Disse bidragsyterne beriker analysen med verdifull førstehåndsinnsikt i ordningene. Boken tar sikte på å gjøre nyere forskning om «project governance» tilgjengelig for både beslutningstakere og praktikere – det vil si alle som har som oppgave å bestille, utrede, planlegge og gjennomføre store statlige investeringsprosjekter. Disse praktikerne arbeider ofte under tidspress og trenger innsikt som både er teoretisk forankret og praktisk anvendbar. I denne boken tar vi sikte på å gi en slik praktisk innsikt, basert på empirisk forskning og erfaringer fra ulike land.

Gjennom deltakelse i initiativer som Concept-programmet i Norge, Project X i Storbritannia og det nylig etablerte Program Danmark, har forfatterne av boken sett hvor mye prosjektmodeller og kvalitetssikring har å si for prosjektenes resultater. Disse forskningsinitiativene har bidratt til den pågående utviklingen av styringsmodeller i dialog med dem som arbeider med prosjektgjennomføring i offentlig sektor. Med utgangspunkt i denne erfaringen gir boken et komparativt perspektiv på prosjektmodeller og prosjektstyring i ulike land som grunnlag for politisk praksis.

Denne boken fokuserer på de formaliserte styringsrammeverkene som er innført av det øverste myndighetsnivået, det vil si de institusjonelle rammene og beslutningsprosessene som gir føringer for prosjektutvikling og -gjennomføring. Den tar dermed for seg fordeling av roller og ansvarsoppgaver, etablering av prosedyrer for kvalitetssikring og opprettelse av mekanismer for kontroll og ansvarlighet.

Nyere akademisk forskning har understreket viktigheten av at finansierende part innfører prosjektmodeller og kvalitetssikring, særlig i prosjekters tidligfase. Denne fasen begynner med et problem som skal løses, og en vag idé om løsningen på dette problemet (som kan være et prosjekt). Den ender med en beslutning om at prosjektet kan gå videre til gjennomføring. Forskning tyder på at denne tidligfasen, og da særlig konseptvalget, er avgjørende for prosjektets retning og langsiktige utfall. Sterk styring i tidligfasen, med tydelige krav til hva som skal utredes og kvalitetssikres, kan også hindre at feil prosjekt blir gjennomført, at det utarbeides skjeve anslag på nytte og kostnad, og at interessenter ikke blir involvert i tilstrekkelig grad.

Den internasjonale litteraturen om overordnet styring av prosjekter (project governance) er i vekst, og det har i senere år kommet uvurderlige bidrag fra forskningen, som Müller mfl. (2023), Williams mfl. (2022) og Volden og Samset (2017). Slike bidrag (som utdypes nærmere i kapittel 2) gir et teoretisk og konseptuelt grunnlag for empiriske analyser som belyser den overordnede styringens rolle, både i prosjekters tidligfase og under gjennomføring og overlevering. Prosjektmodeller med tydelige faser, beslutningsporter og krav til kvalitetssikring før disse portene, bidrar også til en mer strukturert beslutningsprosess og en avgrensning av organisatoriske og institusjonelle roller. I engelskspråklig litteratur omtales slike fasemodeller gjerne som «stage-gate»-modeller.

1.2 Bakgrunn – valg av caser

Formålet med boken er å dekke det vi ser som et behov for en omfattende, komparativ analyse av ordninger for overordnet styring av store statlige investeringsprosjekter.

I Norge fokuserer forskningsprogrammet Concept på tidligfasestyring av store statlige investeringsprosjekter under statens prosjektmodell, tidligere kjent som kvalitetssikringsordningen (KS-ordningen). Denne modellen, som ble innført av Finansdepartementet i 2000 og gjelder for investeringer i alle sektorer, er en «stage-gate-prosess» med klart definerte beslutningspunkter, institusjonelle roller og kvalitetssikringskrav. Concept-programmet har generert omfattende empiriske data og teoretisk innsikt i hvordan gode beslutninger kan fattes og prosjekter styres på en effektiv måte.

Også i enkelte andre land har man hatt forskningsprogrammer som har sett på overordnet styring av statlige prosjekter. I Storbritannia hadde forskningsinitiativet Project X – Improving Project Delivery som mål å forbedre overordnet styring av planlegging og gjennomføring av porteføljen av store statlige prosjekter (the Government Major Projects Portfolio, GMPP). Forskningsprosjektet var aktivt i perioden 2018–2025 i samarbeid med Infrastructure and Projects Authority (IPA), som i dag heter National Infrastructure and Service Transformation Authority (NISTA). I Danmark ble det i 2023 etablert et forskningsnettverk kalt Program Danmark, som skal forbedre overordnet styring, planlegging og gjennomføring av store statlige prosjekter. I tillegg kan nevnes forskningsprogrammet IMEC (International program in the Management of Engineering and Construction) i Canada, som var aktivt på 1990-tallet og la et viktig grunnlag for etablering av prosjektmodellen i Quebec.

Boken bygger på erfaringer fra disse og andre forskningsaktiviteter på området overordnet styring av prosjekter, og inneholder landcaser fra Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Irland, Nederland, Canada (både ordningen for føderale prosjekter og en egen modell for provinsen Quebec), USA og Australia. Det er mange andre land som kunne ha vært valgt ut. Grunnen til at vi valgte akkurat disse landene, var relativt konsekvent bruk av formaliserte fasemodeller, institusjonelt mangfold, politisk relevans og tilgjengelighet av erfaringer med gjennomføringen av disse modellene. Vi valgte å samarbeide med en gruppe internasjonale eksperter fra akademia, embetsverk og multilaterale organer for å oppnå dypere kontakt med praksisfeltet og styrke analysens og diskusjonens troverdighet.

For at det skal være mulig å sammenligne land langs viktige dimensjoner, har hvert landkapittel samme struktur:

- Først redegjøres det for landkontekst og bakgrunn for innføring av den aktuelle prosjektmodellen.
- Deretter presenteres fasemodellen(e) og tilhørende styringsrammeverk, inkludert institusjonelle roller og ansvarsoppgaver, kvalitetssikringsmekanismer osv.
- Til slutt redegjøres det for hvilke erfaringer man har med rammeverket – for eksempel hva det har hatt å si for prosjektutvelgelse, gjennomføring og ansvarlighet.

I tillegg til eksempler fra nasjonalt nivå tar boken også opp overordnet styring av prosjekter finansiert av EU-kommisjonen og Verdensbanken. Disse kapitlene gir verdifulle internasjonale perspektiver på styringspraksis og gjennomføring av politikk, og beskriver blant annet delegeringen av roller i EUs system for budsjettgjennomføring og den rolledelingen som ligger i Verdensbankens «no objection»-prinsipp.

Formålet med den komparative analysen er å identifisere fellestrekk og forskjeller mellom land og settinger når det gjelder krav til styring av store statlige prosjekter, og å generere praktisk innsikt og anbefalinger til myndigheter og andre organer som bruker – eller planlegger å ta i bruk – formaliserte prosjektmodeller. Ved å trekke frem eksempler og erfaringer har vi forsøkt å gjøre rapporten til et nyttig verktøy for alle som arbeider med planlegging og gjennomføring av store statlige investeringsprosjekter.

1.3 Slik bruker du denne boken

Boken er strukturert slik at den kan fungere både som et oppslagsverk og som en praktisk veiledning for alle som arbeider med store statlige prosjekter, det være seg på overordnet politisk eller administrativt nivå eller på mer underordnede nivåer. Den har tre hoveddeler. Første del inneholder en innledning og oppsummering av sentrale teoretiske begreper. Deretter presenterer vi i bokens andre del (kapitlene 3–14) detaljerte casestudier av styringsmodeller i de utvalgte landene, samt i EU og Verdensbanken. Hvert kapittel følger en struktur som legger til rette for komparativ analyse og diskusjon. Landcasene gir innsikt i styringsmekanismers utforming og virkemåte, institusjonelle roller, kvalitetssikringsprosedyrer og styringsregimers historiske utvikling.

I bokens tredje og siste del (kapittel 15–16) foretar vi en komparativ analyse av modellene som presenteres i landcasene. Her gir vi også praktiske råd om institusjonell utforming og reform basert på landenes erfaringer, og tar for oss spørsmål som kvalitetssikring, kultur og styringsmentalitet (governmentality), og ulike roller i prosjektene.

Boken er skrevet for alle som på ulike nivåer er satt til å styre, planlegge og gjennomføre store statlige investeringsprosjekter. I målgruppen finner vi dermed både ansatte i departementer og etater, prosjekteiere, planleggere, prosjektledere og kvalitetssikrere. Boken er også relevant som lærebok for erfaringsbaserte utdanningsprogrammer innen prosjektstyring og for videreutdanningskurs med fokus på store prosjekter og programmer, infrastruktur og gjennomføring av politikk.

Boken kan leses fra perm til perm, men den er utformet for fleksibel bruk, slik at leserne kan fokusere på de delene som er mest relevante for deres faglige behov.

Referanser

Müller, R., Sankaran, S. og Drouin, N. (2023) *Research Handbook on the Governance of Projects.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Samset, K. og Volden, G.H. (2016) Front-end definition of projects: Ten paradoxes and some reflections regarding project management and project governance*, International Journal of Project Management*, 34(2).

Samset, K., Volden, G.H., Olsson, N. og Kvalheim, E.V. (2016) *Governance Schemes for Major Public Investment Projects. A comparative study of principles and practices in six countries*. Concept-rapport nr. 47. Trondheim: Ex ante Academic Publisher.

Volden, G.H. og Samset, K. (2017) Governance of Major Public Investment Projects: Principles and Practices in Six Countries*, Project Management Journal* 48(3), 90–108.

Williams, T.M., Samset, K., Volden, G.H. (red.) (2022) *The Front-end of Large Public Projects: Paradoxes and Ways Ahead.* Abingdon, UK: Routledge/Taylor & Francis.

2 Noen sentrale begreper

Terry Williams

Målet med dette kapittelet er å introdusere noen av begrepene som ligger til grunn for utfordringene som beskrives i denne boken: noen av de viktigste teoretiske ideene og utfordringene knyttet til styring av statlige prosjekter. Kapittelet tar for seg hva styring vil si i det offentlige domenet. Hvordan utøver staten overordnet styring, og hvordan sørger den for at offentlig politikk utformes og iverksettes på en slik måte at man oppnår de målene man har satt seg? Siden mye offentlig politikk gjennomføres gjennom prosjekter (og siden dette er temaet for denne boken), redegjør kapittelet for hva som kjennetegner statlige prosjekter. Etter en gjennomgang av prosjektenes livssyklus tar kapittelet for seg overordnet styring av enkeltprosjekter, og til slutt målet for denne boken: rammeverk eller modeller for styring av prosjekter i offentlig sektor, inkludert en omtale av hvordan praktisk politikk kan gripe inn i eller samvirke med disse rammeverkene. Som en forberedelse til resten av kapitlene i boken diskuterer vi formålet med disse prosjektmodellene og vurderingen av dem, samt noen teoretiske begreper som kan bidra til å forstå dem.

2.1 Overordnet styring i staten

Med overordnet styring, eller bare styring, (engelsk: *governance*) mener vi de prosessene som en organisasjon, for eksempel en stat eller et selskap, bruker for å styre prosesser innenfor sitt ansvarsområde. Denne boken handler om prosjektstyring innenfor rammen av staten (selv om vi også tar for oss EU og Verdensbanken). Overordnet styring i staten har selvfølgelig sitt motstykke i privat sektor, nemlig det som på norsk gjerne kalles eierstyring og selskapsledelse (engelsk: *corporate governance*) (se Tricker, 2015). Mye av litteraturen av relevans for styring av prosjekter kommer fra litteraturen om eierstyring og selskapsledelse. Statlig styring skiller seg imidlertid fra eierstyring og selskapsledelse i en del henseender. Den viktigste forskjellen er at de relevante organisasjonene er offentlig eid, at de utfører aktiviteter (for eksempel leverer offentlige tjenester) som vanligvis ikke utføres i markedet, at insentivene deres vanligvis ikke er profittmaksimering, men kan være mangefasetterte, og at eksterne interessenter kan ha ulike og heterogene motiver, som kan stå i motsetning til det offentlige organet. Statlige organisasjoner kan også være underlagt annen lovgivning enn private. Disse forskjellene utforskes nærmere av Müller mfl. (2023).

Veksten i bruken av begrepet *governance* gjenspeiler de siste tiårenes endringer i det offentlige domenet, særlig med fremveksten av New Public Management (NPM) og de nyere post-NPM-slektningene, som New Public Governance (Osborne, 2010). Den viktigste endringen har vært at man har gått fra NPMs vektlegging av konkurranse, effektivitet og lønnsomhet til en bredere hensyntaken til nytteverdi for ulike interessenter og for samfunnet for øvrig (Osborne mfl., 2021). På denne måten kan *governance* referere abstrakt til alle myndighetsprosesser. Begrepet supplerer vektleggingen av de formelle statsinstitusjonene med en anerkjennelse av mer mangfoldige aktiviteter som visker ut grensene mellom stat og samfunn. Det retter

oppmerksomheten mot de komplekse prosessene og samspillet som er involvert i overordnet styring i staten. *Governance* kan også, mer konkret, referere til «fremveksten av nye styringsprosesser som er hybride og multijurisdiksjonelle med flere aktører som samarbeider i nettverk» (Bevir 2012, s. 5).

Diskusjonen i denne boken vil derfor dekke et bredt spekter av rammeverk, prosesser og strukturer; disse vil være understøttet av politiske virkemidler, enten det dreier seg om regulering (positiv eller negativ), økonomiske virkemidler (positive eller negative) eller informasjon (positiv eller negativ), som beskrevet av Bemelmans-Videc mfl. (1998), anvendt på prosjekter i offentlig sektor i Samset mfl. (2016). I dette kapittelet vil vi benytte flere begreper om hverandre, både styringsrammeverk, styringsregimer, prosjektstyringsordninger og prosjektmodeller uten å velge noen bestemt term.

For enhver form for eierstyring og selskapsledelse finnes det grunnleggende prinsipper for hvordan «god» eierstyring og selskapsledelse ser ut. Disse er beskrevet i en OECD-rapport fra 1998 og diskutert av Cadbury (2000). De viktigste prinsippene er

- rettferdighet: rettferdig og lik behandling av de mange ulike interessentene
- åpenhet: åpenhet om relevant informasjon
- ansvarlighet (*accountability*): klare roller og ansvarsoppgaver for de ulike involverte partene
- ansvar (*responsibility*): det å ta sosialt ansvar

Disse prinsippene er særlig relevante for overordnet styring i staten og vil bli referert til i denne boken.

Det er et annet ord som vil være nødvendig i denne boken: *governmentality* – på norsk *styringsmentalitet*. Ordet governmentality er en sammensmelting av *government* og *mentalitet* og ble opprinnelig foreslått av Foucault (2007) som betegnelse på det å aktivt styre gjennom mentaliteter (Clegg, 2019). Som myk faktor er styringsmentalitet en integrerende mekanisme som gjør det mulig å observere og forstå hvordan styring – en hard faktor – finner sted i prosjekter (Clegg mfl., 2002). For å redusere tvetydigheten vil vi følge definisjonene til Müller mfl. (2023) som sier at *styringsmentalitet* er «studiet av det komplekse forholdet mellom subjekt og makt, sammen med deres politiske rasjonaliteter, motivasjoner og teknologier som styring (governance) skjer gjennom» (s. 79). De skiller mellom fire begreper på styrings- og gjennomføringsnivået som omhandler struktur og menneskelig handling: På styringsnivået gir *governance* strukturen og *governmentality* «de styrendes spesielle måte å samhandle med dem de styrer, på»; på gjennomføringsnivået gir styring [management] strukturen og den målorienterte aktiviteten, og ledelse [leadership] den menneskeorienterte aktiviteten (Müller mfl., 2023, s. 4).

2.2 Statlige prosjekter

Temaet for denne boken er store statlige prosjekter. Hvorfor utføres disse? Statlige myndigheter utformer politikk, men denne politikken blir ofte gjennomført gjennom prosjekter og

programmer. En vellykket gjennomføring av disse prosjektene er avgjørende for å oppnå statens ulike strategiske og taktiske mål, ikke bare levering av fysiske aktiva som ny infrastruktur eller militær kapasitet, men også mer strategiske, men mindre håndgripelige mål som å forbedre effektiviteten eller åpenheten i offentlige tjenester, bærekraftig økonomisk vekst og så videre. Tony Meggs, administrerende direktør i Storbritannias Infrastructure & Projects Authority (nå NISTA, som fører tilsyn med store statlige prosjekter i Storbritannia), skriver:

«Det aller meste av offentlig politikk gjennomføres ved at det iverksettes et prosjekt eller et program av et eller annet slag. Disse prosjektene og programmene spenner over et bredt spekter (…), [men] har én ting til felles: Hvis prosjektene ikke gjennomføres på en vellykket måte, blir ikke de politiske målene nådd» (Meggs, 2018).

Vi må derfor kunne trekke en klar linje fra statlig politikk til prosjekter som iverksettes for å gjennomføre eller støtte opp under denne politikken, og derfra til de styringsrammeverkene som skal sikre at prosjektene faktisk oppfyller dette kravet. Selv om dette er en enkel påstand å komme med, er utvikling av retningslinjer og styringsrammer i noen store prosjekter, og særlig i de største prosjektene, «megaprosjektene», et «wicked environment» preget av kompleksitet, usikkerhet og konflikt (Esposito og Terlizzi, 2023), slik at utviklingen av et prosjekt og styringen av det vil være en ikke-lineær og konfliktfylt prosess.

Den brede definisjonen av «statlige prosjekter», som omfatter alle større tiltak for å iverksette offentlig politikk, innebærer at det er stor variasjon i typen prosjekter, og det er ikke opplagt at den samme tilnærmingen til styring er hensiktsmessig for alle typer prosjekter. Kapitlene i del 2 av denne boken vil beskrive de ulike landenes styringsregimer, som kanskje ikke gjelder for alle typer prosjekter (noen ganger kalt programmer – vi skiller ikke mellom prosjekter og programmer i denne boken). Men for å gi en pekepinn på hvilke typer prosjekter som kan dekkes, er den britiske regjeringens portefølje av store prosjekter delt inn i fire typer prosjekter (IPA, 2023):

- infrastruktur- og byggeprosjekter som forbedrer og vedlikeholder Storbritannias infrastruktur (energi, miljø, transport, kloakk osv.)
- transformasjons- og tjenesteleveranseprosjekter, som endrer arbeidsmetoder og tar i bruk ny teknologi for å forbedre offentlige tjenester
- militær kapasitet
- IKT-prosjekter (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) som muliggjør overgang fra eksisterende systemer til nye digitale løsninger

Det kan være at prosjektmodellen som myndighetene i et land har innført, gjelder for alle prosjekter – eller for alle prosjekter over en viss størrelse (uansett hvordan dette defineres). Det kan også være at de aller største prosjektene, såkalte «megaprosjekter», behandles som spesialtilfeller: De har ofte en høyere offentlig profil, og mye tyder på at styringsrammeverket for slike prosjekter ikke bør være statisk, men at «styringsregimene må tilpasses det spesifikke prosjektet og konteksten, håndtere kompleksiteten som oppstår, og endre seg etter hvert som prosjektet utvikler seg» (Miller og Hobbs, 2005).

2.3 Prosjektets livssyklus

Tanken om at et mål kan nås gjennom et «prosjekt», og at dette prosjektet bør gjennomføres på en bestemt måte, er gammel og velkjent. Livssyklusen til prosjekter, som vises i mange lærebøker i prosjektstyring, har også et generelt mønster som går igjen i de fleste prosjekter. Begynnelsen av et prosjekt, ofte kalt *front end*, eller tidligfase, er vanligvis en tid med definering, planlegging og klargjøring før gjennomføringen kan begynne for alvor. Etter tidligfasen følger en gjennomføringsfase, der prosjektarbeidet utføres, ofte etterfulgt av en fase der prosjektet overleveres eller overføres til den permanente organisasjonen eller til «business as usual». God praksis tilsier også at det senere bør være en evalueringsfase for å se hvor godt prosjektet ble gjennomført, om det har hatt den ønskede effekten, og om det kan trekkes lærdom av det.

Det er et veletablert faktum at tidligfasen er avgjørende for utfallet, og særlig for om prosjektet blir vellykket eller mislykket, og denne fasen vil derfor bli viet stor plass i denne boken. Det finnes en rekke håndbøker og artikler om hvilke aktiviteter som generelt bør gjennomføres i tidligfasen av et (offentlig eller privat) prosjekt. Williams mfl. (2019) lister opp disse:

- prosjektinitiativ: Det tas initiativ til å vurdere et prosjekt, og det tas forberedende skritt (det utarbeides et innledende business case eller et prosjektforslag, det foretas prosjektvalg, og det tas gå/stopp-beslutninger)
- prosjektets formål: strategisk tilpasning til organisasjonen, suksesskriterier, nytte-/behovsanalyse, interessenthåndtering
- konseptanalyse og analyse av alternativer (vurdering av konsept, usikkerhet, kompleksitet og evaluering)
- analyse og vurdering (definisjon og estimering, risikoanalyse, miljø/bærekraft, teknologi, prosjektgjennomføringsmodell)
- etablering av prosjektgjennomføring (prosjektfinansiering, overordnet styring for gjennomføringsfasen og kontrakter/anskaffelser)

Når det gjelder prosjekter i offentlig sektor, følger disse i prinsippet samme livssyklus som et generisk prosjekt. Men i offentlig sektor er det en rekke spesifikke hensyn som må tas i løpet av livssyklusen (se Williams (2022), selv om disse til en viss grad også kan gjelde for prosjekter i privat sektor):

- Utgangspunktet vil være en eller annen form for mål eller politisk intensjon fra myndighetenes side. Dette kan være spesifikt og veldefinert, men det kan også være vagere og mer generisk, og konkretisering av dette målet kan være en del av planleggingsprosessen.
- Prosessen fra politisk intensjon via tidligfase, gjennomføring og overgang til «business as usual» vil ofte være styrt av et formelt rammeverk. Det er slike rammeverk – både nasjonale rammeverk og rammeverk i overnasjonale organisasjoner – som er temaet for denne boken. Tony Meggs skriver i samme blogginnlegg som ovenfor om forsøkene på å

finne «en sømløs flyt og sammenkobling mellom politikkunnfangelse, politikkutvikling og politikkgjennomføring» (Meggs, 2018).

- I et statlig prosjekt vil det være mange slags interessenter, som politikere, allmennheten, pressgrupper, reguleringsmyndigheter, internasjonale organer og lokalbefolkningen. De ulike interessentene kan ha ulike oppfatninger om prosjektets mål – noen ganger motstridende oppfatninger; noen kan være motstandere av selve intensjonen med politikken. Prosjektmodellen, som skal støtte arbeidet til de nasjonale myndighetene, må ha plass til å anerkjenne disse interessentene. I statlige prosjekter må man ofte ta hensyn til kompleksiteten hos både interne og eksterne interessenter – Brunet mfl. (2024) undersøker kompleksiteten i samarbeidsbasert styring i slike prosjekter, der flere interessenter samarbeider og slår sammen sine ressurser for å realisere et prosjekt.
- Gil og Beckman (2025) snakker derimot om en «styringsfelle», der «ledere, begrenset av aksjonærsentrerte investeringsvalg som avviser kostnader knyttet til samarbeid med interessenter som unødvendige utgifter, tidlig forplikter seg til stramme budsjetter som ekskluderer disse kostnadene for å sikre prosjektgodkjenning». Men siden interessenter kan forsinke prosjekter eller kreve ekstra sosiale og miljømessige hensyn, «fanger stramme budsjetter ledere i endeløse forhandlingssykluser med interessenter inntil investorene lemper på budsjettbegrensningene» – det vil si at de forventede kostnadene stiger.
- Ofte vil gjennomføringsfasen av et prosjekt bli ivaretatt av et privat selskap, for eksempel en entreprenør. Selv om dette selskapet kan være opptatt av fellesskapets beste, er det lite sannsynlig at det har de samme målene som myndighetene. For at prosjektet skal gi det utfallet myndighetene ønsker, må det derfor inngås en avtale mellom myndigheter og entreprenør. Styring av dette forholdet krever klare beslutninger om hva slags relasjon man ønsker mellom myndighetene og entreprenøren. Skal det være mer transaksjonsbasert eller mer samarbeidsorientert? Den rådende holdningen i offentlig sektor har pendlet mellom disse to ytterpunktene (Winch, 2023).
- Offentlige prosjekter kan ofte ta mange år og vil sannsynligvis gå over flere budsjettperioder og overleve flere forskjellige parlamentsvalg og statsråder, slik at politiske intensjoner og finansiering kan komme til å endre seg underveis. (Hele miljøet rundt et statlig prosjekt vil sannsynligvis være turbulent.)
- Endelig må myndighetene vise at de bruker skattebetalernes penger på en fornuftig måte. Det er derfor sannsynlig at prosjektets effektivitet ikke bare vil bli vurdert av oppdragsgiveren, men også av offentlige organer som landets riksrevisjon. Et spesielt problem statlige prosjekter har stått overfor, er at det kan være vanskelig å vurdere verdien av et prosjekt. «Verdi» for staten kan være mangefasettert, udefinert og vanskelig å kvantifisere, noe vi skal komme tilbake til senere i dette kapittelet.

2.4 Styring av enkeltprosjekter

Før vi i neste delkapittel ser nærmere på problemstillingene rundt det å konstruere et rammeverk eller modell for overordnet styring av statens portefølje av prosjekter, skal vi se nærmere på problemstillingene rundt det å utøve styring av enkeltprosjekter.

En første indikasjon på hvilken rolle en prosjektmodell kan spille, finner vi i Project Management Institutes *PMBOK Guide*, som tar utgangspunkt i at en organisasjon har et system for å levere verdi, og som deretter sier at styringssystemet fungerer ved siden av dette: «Styringssystemer utgjør et rammeverk med funksjoner og prosesser som gir føringer for aktiviteter. Et styringsrammeverk kan omfatte elementer som tilsyn, kontroll, verdivurdering, integrasjon mellom komponenter og beslutningsevne. Styringssystemer gir en integrert struktur for evaluering av endringer, problemer og risikoer knyttet til miljøet og alle komponenter i verdileveransesystemet …» (Project Management Institute, 2021, s. 12).

Styringssystemet sørger dermed for tilsyn med aktiviteten som genererer *verdi* for organisasjonen – eller, når det gjelder statlige prosjekter, *verdi for nasjonen*. I offentlig sektor avdekker denne vektleggingen av verdien av prosjektet en rekke problemstillinger.

Prosjektet skal først og fremst være rettet mot å oppfylle et mål for myndighetene, for eksempel en politisk intensjon, og dette må være i tråd med regjeringens eller departementets overordnede mål. Dette kan være et uuttalt mål som tas for gitt, men det kan også være en del av et departements formelle strategiske plan. Mange lands myndigheter «utvikler gradvis systemer som gjør det mulig å identifisere, kvantifisere og knytte resultater [outputs] av prosjekter til ... strategiske prioriteringer», slik Williams sier det (2022, s. 16).

Men hva er egentlig «verdien» av et prosjekt? I offentlig sektor vil det sannsynligvis være en høy grad av heterogenitet når det gjelder hvilke typer verdier som avledes fra et stort prosjekt. Noe av nytten vil være enkel økonomisk nytte som kan forutsies og kvantifiseres: kostnadsbesparelser, effektivitetsgevinster, inntekter osv. Annet kan være dårlig definert, eller til og med ikke-kvantifiserbart, som «samhørighet», «trygghetsfølelse» osv. «Når vi forsøker å forbedre livene til innbyggerne i et land, befinner vi oss på et område som er subjektivt og omstridt. Identifikasjon av nytte er derfor en prosess som må involvere et bredt spekter av interessenter» (Williams, 2022, s. 17). Interessentene vil sannsynligvis ha synspunkter som er markant forskjellige, og som kanskje til og med er motstridende, slik vi var inne på i delkapittel 2.3 ovenfor. I samme referanse gis det et eksempel på et veitunnelprosjekt under et verdensarvsted og en rekke offisielt anerkjente og målte nyttekategorier, som økosystemtjeneste, sikkerhet, bruk av ikke-motoriserte transportmidler, tilgang til verdensarvstedet osv. Brunet og Baba (2023) og Drouin og Genest (2023) beskriver tilnærminger til hvordan man kan innhente synspunkter fra interessenter i spørsmål der det er ulike syn på sosial aksept, og nærmere bestemt i spørsmål om bærekraft og miljø.

Nettoverdien av et prosjekt vil være en kombinasjon av den positive nytten (og eventuelle ulemper) ved prosjektet og kostnadene, særlig de finansielle kostnadene (men også andre typer kostnader kan forekomme). Samfunnsøkonomisk analyse kan da brukes til å vurdere dette (selv

om denne metoden har svakheter, blant annet på grunn av sitt normative grunnlag – se Volden, 2019a). Selv om nytte og kostnader til en viss grad vil være kjent i forkant av prosjektet, må prosjektet som regel gjennom en definisjonsfase med utarbeidelse av prognoser – prognoser som vil være usikre helt fram til prosjektet er utført (og selv da vil ikke alt være kjent). Dette bringer oss til spørsmål rundt estimering av både den positive nytten og av kostnadene.

Estimering av kostnader og nytte utføres av personer som i likhet med alle andre er utsatt for ulike former for bias (skjevhet). Flyvbjerg mfl. (2003, 2018) mener at den grunnleggende årsaken til kostnadsoverskridelser i prosjekter er menneskelige, psykologiske og politiske biaser. Han peker på «optimismebias» (den allment aksepterte tendensen til at mennesker overvurderer nytte og undervurderer kostnader) og «taktisk underestimering» (*strategic misrepresentation*) (det å bevisst utarbeide skjeve estimater, kanskje for å sikre at et prosjekt blir finansiert). Hvis myndighetene skal kunne ta rasjonelle beslutninger, sier Flyvbjerg, må styringssystemet kompensere for førstnevnte og identifisere sistnevnte, og prosjektmodellen må angi hvordan dette skal gjøres. Flyvbjerg foreslår referanseklasseestimering (Reference Class Forecasting, RCF) (omtalt i Flyvbjerg mfl., 2018) som en delvis løsning, og Williams (2022) bemerker at mens andre land krever at det tas hensyn til optimismebias – ofte ved å bruke et «utenfrablikk», en gjennomgang som i en eller annen forstand skjer utenfor prosjektteamet – ser det ut til at Storbritannia er alene om å kreve bruk av RCF.

Årsakssammenhengen mellom bias av ulike slag og kostnadsoverskridelser har aldri blitt påvist, og Flyvbjerg er del av en opphetet akademisk debatt med forfattere som Love og Ahiaga-Dagbui (2018), som setter spørsmålstegn ved noen av Flyvbjergs metoder og konklusjoner. Disse forfatterne peker også på Hirschmans «skjulte hånd» i prosjekter – tanken om at uventede vanskeligheter og hindringer kan utløse kreativitet i prosjektteam. Ved å ta hensyn til begge disse teoretiske innsiktene, og unngå en enten-eller-holdning, foreslår Ika mfl. (2022) et balansert syn som tar hensyn til begge forklaringene på hvorfor prosjekter opplever kostnadsoverskridelser (og nyttesvikt). De foreslår et nytt prinsipp, «den femte hånden», som tar høyde for alle muligheter i utviklingen av prosjekter og for eksempel åpner for ulike suksess-/fiasko-paradokser. Disse argumentene peker på en sammenheng med det kritiske spørsmålet om styring av prosjekter slik det forholder seg til kostnads- og nytteestimering og faktiske resultater. Oppsummert presenterer Flyvbjerg og medarbeidere det noen har kalt et «governance paradigm» for kostnadsoverskridelser, «som søker å dempe politiske og psykologiske faktorer og dermed sikre ansvarlighet fra beslutningstakernes side» (Love mfl., 2022, s. 2589). Love, Ika og medarbeidere tilbyr derimot det de kaller et «project management paradigm», «som vektlegger 'beste praksis' for kostnadsestimering og prosjektgjennomføring som en måte å motvirke tekniske og økonomiske årsaker til kostnadsoverskridelser på» (Love mfl., 2022, s. 2589).

2.5 Prosjektmodeller

Dette bringer oss til kjernen i temaet vårt: Hva slags rammeverk eller struktur er nødvendig for å sikre overordnet styring av den porteføljen av prosjekter som statlige myndigheter gjennomfører? Ifølge Klakegg mfl. (2008) er et prosjektstyringsrammeverk «en organisert struktur som er etablert som autoritativ innenfor institusjonen, og som omfatter prosesser og

regler for å sikre at prosjekter oppfyller sitt formål» (s. 27). De fortsetter: «At prosjektet oppfyller sitt formål, er en måte å definere prosjektets vellykkethet på. Det innebærer både å gjennomføre den relevante løsningen på en effektiv måte og å oppnå en bærekraftig effekt.»

De prinsippene for «god» eierstyring og selskapsledelse som er beskrevet ovenfor, er like relevante for overordnet styring av prosjekter i staten som for eierstyring og selskapsledelse i næringslivet. Statlige prosjekter er imidlertid av en slik art at det må tas hensyn til spesielle aspekter ved utformingen av et styringsrammeverk, med sin særegne livssyklus, mange ulike interessenter, asymmetrisk informasjonstilgang, ressursspesifisitet (*asset specificity*) og offentlige interesse. I dette delkapittelet vil vi diskutere dette temaet generelt; hvordan disse spørsmålene har blitt behandlet i spesifikke land, vil bli behandlet i påfølgende delkapitler.

Statlige prosjekter har en lang livssyklus, og styringsrammeverket eller prosjektmodellen kan gjelde for hele eller deler av denne livssyklusen. Statlige prosjekter har generelt en nokså lik livssyklus, og der prosjektmodellen gjelder, vil det ofte være «porter» (*gates*) (Cooper mfl., 2002), vanligvis ved beslutningspunkter, der myndighetene kan ta et skritt tilbake og avgjøre om prosjektet skal fortsette eller ikke, eller foreta en vurdering av prosjektets fremdrift og tilstand. Hvis vi ser på prosjekters typiske livssyklus, slik den er beskrevet i delkapittel 2.3, kan vi slå fast følgende:

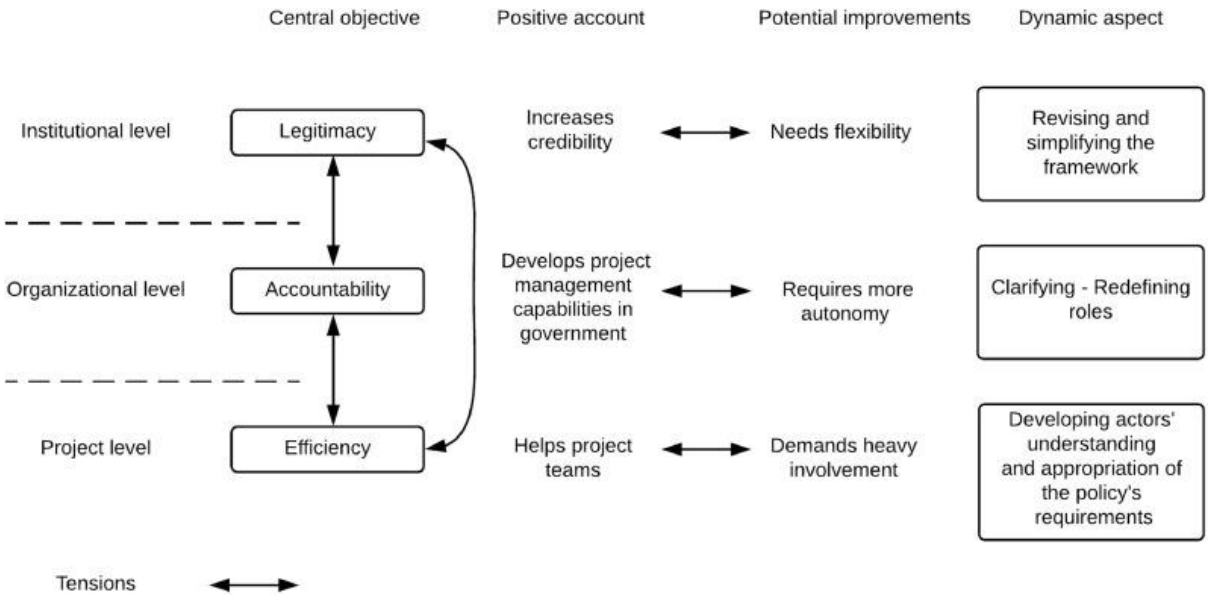
- Som diskutert ovenfor, har alle prosjekter sitt utspring i en politisk intensjon, et behov eller et ønske fra regjeringens eller en statsråds side.
- Veien fra denne intensjonen til et velformet prosjekt, via identifikasjon av de ulike løsningene som kan tilfredsstille kravet eller løse problemet, valg av en løsning å gå videre med, og utforming av et velformet prosjekt rundt denne løsningen, kan noen ganger være lang og kronglete. Som vi også har vært inne på ovenfor, trengs det en vurdering av både de ulike nytteverdiene og de ulike kostnadene som sannsynligvis vil være involvert, med fare for optimismebias og/eller taktisk underestimering på grunn av personlige eller politiske motiver. Det trengs også noen avveininger som er noe mer subtile, som diskutert av Aubry og Floricel (2022). Et eksempel er vurderingen av når man skal gå fra å utforske en rekke ulike løsninger til å konsentrere seg om ett begrenset sett, og deretter én valgt løsning. Et annet er vurderingen av om man skal konsultere et bredt utvalg av interessenter, eller om man skal konsentrere seg om interessene til det departementet som gir oppdraget. Videre bør ikke prosjektet vurderes isolert; det må ses i sammenheng med regjeringens portefølje av prosjekter. Noen av prosjektene i porteføljen kan være relatert til det aktuelle prosjektet, og alle har til hensikt å fremme regjeringens mål på en helhetlig måte.
- Selv når prosjektet er godt utformet, vil det gjennom tidligfasen (Williams mfl., 2019) måtte utvikles et prosjekt som er klart til gjennomføring, og det vil måtte tas beslutninger om i hvilken grad det er selve leveransen (outputs) eller de ønskede utfallene av prosjektet (outcomes) som skal defineres (Aubry og Floricel, 2022).
- Under gjennomføringen av hovedprosjektet er det nødvendig med overordnet styring for å holde fremdriften synlig for regjeringen, og deretter finner det ofte sted en form for

overlevering, der resultatet av prosjektet blir en del av «business as usual».
I løpet av prosjektet kan det være regelmessige gjennomganger av fremdrift og kvalitetssikringer, som altså bør foretas av noen som har et «utenfrablikk», og som rapporterer til dem som har ansvar for prosjektutfallet.

- Men dette er ikke slutten på prosjektet, siden behovet for å vise at man forvalter offentlige midler på en god måte og sikrer valuta for pengene, betyr at det ofte vil være behov for «ex post»-vurderinger eller -gjennomganger av hvor vellykket prosjektet har vært. Dette diskuteres i neste delkapittel.

Det bør påpekes at prosjektmodeller ikke nødvendigvis er statiske. Systemene vi vil diskutere i denne boken, kan måtte omfatte endringer i den overordnede styringen etter hvert som prosjektgjennomføringen skrider frem. Selv om dette kanskje ikke er relevant for mellomstore prosjekter (kanskje ikke engang for store), er det klart at kravene til de aller største offentlige prosjektene («megaprosjektene») og de grunnleggende verdivurderingene i slike prosjekter endrer seg over tid, og at styringsstrukturen må tilpasses deretter (se Gil og Fu, 2022). Faren for at overordnet styring av prosjekter og de skiftende prosjektmålene i megaprosjekter kommer i utakt med hverandre, er belyst av Bourne mfl. (2023). Dette gjelder i enda større grad når det skjer store miljøendringer i løpet av prosjektets levetid (se eksemplene hos Ika mfl., 2024). I denne boken vil vi også se nærmere på hvordan prosjektmodeller endrer seg over tid i et bestemt land som en reaksjon på politiske, sosioøkonomiske og miljømessige endringer.

Det kan finnes en rekke ulike styringsrammeverk, som kan være mer eller mindre fleksible. Det er likevel klare gevinster ved å utvikle et slags felles rammeverk, og disse gevinstene kan ses på som en motivasjon for utviklingen som beskrives i de følgende kapitlene. Brunet og Aubry (2016) hevder at et styringsrammeverk for store statlige prosjekter generelt kan ha tre positive virkninger: 1) større effektivitet (i en New Public Management- og senere en New Public Governance-kontekst, Osborne, 2010), 2) større legitimitet (for eksempel ved å sikre sentralisert politisk beslutningstaking basert på en analytisk prosess) og 3) større ansvarlighet (for eksempel ved å ha en klar definisjon av roller og ansvarsoppgaver og forventede utfall, og åpen dokumentasjon av prosessen). Disse tre dimensjonene – effektivitet, legitimitet og ansvarlighet – er samlet i et nyttig rammeverk som er vist i figur 2-1, og som vi kan sammenligne rammeverkene som diskuteres i denne boken med.



Figur 2-1 – Flernivåmodell av de tre målene i et styringsrammeverk (fra Brunet, 2021)

2.6 Etterevaluering av prosjekter

Som vi har sagt, innebærer behovet for å vise at man forvalter offentlige midler på en god måte – det vil si at man får valuta for pengene – at det er nødvendig med «ex post»-gjennomganger av hvor vellykkede prosjektene har vært. Som i sitatet fra Klakegg mfl. overfor («gjennomføre ... på en effektiv måte og å oppnå en bærekraftig effekt») innebærer «suksess» både oppnåelse av den strategiske hensikten med prosjektet og at den tilsiktede effekten er bærekraftig, med minimale uforutsette ulemper, men også at prosjektet oppnådde sine resultatmål (også kalt «jerntriangel»-kriterier) ved å bli utført innenfor budsjettet, i rett tid og til rett kvalitet; dette siste aspektet omtales noen ganger som «prosjektledelsens vellykkethet», til forskjell fra det videre «prosjektets vellykkethet»). Alle disse kriteriene kan diskuteres. Hvordan skiller man for eksempel mellom effekter av prosjektet og generelle økonomiske effekter? Betyr *innenfor budsjettet* «innenfor det opprinnelige budsjettet ved starten av tidligfasen» eller «innenfor det endelige avtalte budsjettet før gjennomføringen»? osv. Videre vil mangfoldet av interessenter i et statlig prosjekt ofte føre til at det er ulike og motstridende oppfatninger av hva det vil si at prosjektet har vært vellykket. Hva som skal til for at statlige prosjekter skal kunne sies å være vellykkede, diskuteres nærmere av Williams (2022). Denne ideen gir likevel ikke et fullstendig bilde av hvor vellykket et prosjekt har vært: Vurderingen av prosjektytelse, selv i ettertid, er full av konseptuelle problemer, hvorav noen er omtalt i diskusjonen i lederen til Bosch-Rekveldt mfl. (2023).

Slike vurderinger er viktige for å bedømme verdien av et prosjekt. Men i denne boken er disse vurderingene innenfor en rekke prosjekter spesielt viktige for å vurdere om prosjektmodellene i seg selv er nyttige. Dette er vanskelig å vurdere i fravær av et naturlig eksperiment som sammenligner prosjekter innenfor modellen med prosjekter utenfor modellen (utover svært forenklede vurderinger av kostnads- og tidsoverskridelser). Det er ikke sikkert at det finnes grunnlagsdata om prosjektytelse som kan danne grunnlag for en slik vurdering, eller at de er fullstendige nok. Som bemerket ovenfor er det mange konseptuelle problemer som gjør det

vanskelig å vurdere prosjektytelse. Det er gjort en del arbeid med å sammenligne prosjekter før og etter innføringen av ulike elementer i et styringsrammeverk, for eksempel innenfor Concept-programmet i Norge (se kapittel 3 i denne boken). Hvilken nytte man har av rammeverkene, og hvordan man skal dokumentere denne nytten (og undersøke ulempene, for eksempel den potensielle effekten på risikoappetitten når statlig ansatte vet at handlingene deres vil bli vurdert i ettertid), vil bli diskutert senere i boken.

2.7 Politikk og praksis

I dette kapittelet har vi kun diskutert hva en regjering fastsetter som prosjektmodell, eller hva offisielle retningslinjer kan være. Vi har ikke diskutert om disse kravene faktisk blir fulgt i praksis, hvordan den faktiske praksisen eventuelt avviker fra den vedtatte prosessen, og hvorfor folk ikke følger den prosessen som er fastsatt. Alle de involverte landene har klare retningslinjer for hvordan prosjekter skal styres. Williams mfl. (2022) diskuterer en lang rekke paradokser og problemer som oppstår når de klare og logiske planene som er lagt for overordnet styring av prosjekter, møter den faktiske praksisen, med dens personligheter, personlige forutinntatthet og politikk. Pinto og Davis (2023) viser hvordan det de kaller avvikende atferd (*deviant behaviours*) ikke bare kan bli tolerert, men også normalisert i praksis.

Et viktig område som helt klart må diskuteres, er politikk. Politikk blir ofte oversett i diskusjoner om prosjektstyringsrammeverk, selv om et av hovedformålene med slike rammeverk er å legge til rette for gjennomføring av politikk og politiske beslutninger. Men når vi ser på de praktiske resultatene av å ta i bruk et slikt rammeverk, inkluderer Samset og Volden (2016, s. 304) i sin beskrivelse av «prosjektparadokser» «paradokset med strategisk tilpasning», det vil si at «den interne logikken i årsakssammenhenger og sannsynligheten for realisering» i de fleste tilfeller «er feil». De snakker også om beslutningstakere som «ser bort fra analyser av kostnader og nytte», «tar nærsynte beslutninger» og «har perverse insentiver». Og det kan være naturlig menneskelig motstand både mot innføringen av et styringssystem og mot at det fortsatt skal ha innflytelse. Kapitlene i denne boken vil derfor kort ta for seg mulighetene for at uheldige politiske påvirkninger påvirker, forstyrrer eller overstyrer de planlagte styringsrammeverkene.

Erfaring viser at store statlige prosjekter ofte ikke har en veldefinert nytte, men snarere er styrt av politiske hensyn – og at slike hensyn spiller en viktig rolle i overordnet styring av prosjekter. Noen ganger kan «politics» faktisk spille en viktigere rolle enn «policies». Stringer mfl. (2014), som ser på klimaendringer, påviser for eksempel at det føres en god politikk (policies), men at skadelig politisk innblanding (politics) står i veien for gjennomføringen.

Selv uten at det nødvendigvis er pervers menneskelig atferd involvert, kan effekten av eksterne faktorer som valgsykluser (og inkludert taktisk underestimering) påvirke stabiliteten i politikkgjennomføringen, noe som er vist empirisk av Catalão mfl. (2022). Alle personer med beslutningsmyndighet har dessuten, i likhet med alle andre, fordommer og følelser; et av de viktigste fenomenene er kanskje det Keil (Keil mfl., 2000) kaller «escalation of commitment», det vil si at man holder fast ved tidligere beslutninger selv om ny informasjon tilsier at et prosjekt bør skrinlegges.

Langsiktig og internasjonal politikk om klimaendringer og andre «store utfordringer» kan derimot være mindre sårbar for politiske svingninger, men er gjenstand for påvirkning fra ulike politiske aktører, noe som kompliserer overordnet styring og gjennomføring av prosjekter (se Ika mfl., 2024).

Ett av målene med et nasjonalt lovverk er selvsagt å forhindre at denne typen effekter slår over i korrupsjon. Et viktig og velkjent fenomen er «pork-barrel politics» (Sharma, 2017), det vil si at offentlige midler i større grad rettes mot spesifikke lokale interesser, uavhengig av den overordnede samfunnsnytten. Akwei (2020) viser i én sammenheng at årsakene til at man mislykkes med gjennomføring av prosjekter, er «politisk kultur, politisk korrupsjon og dårlig planlegging og iverksettelse, som er formet av partipolitikk i den ghanesiske konteksten». Et eksempel på et forsøk på å motvirke slike effekter er Program Management Improvement and Accountability Act (USA Congress, 2015), som nå er en del av amerikansk lov, og som «pålegger alle offentlige institusjoner å definere og iverksette prosedyrer og standarder for gjennomføring av prosjekter og programmer. Det vil si at disse ikke kan være basert på direkte innblanding fra politikere» (Gasik, 2023).

Oppsummert må styringssystemet sørge for at prosjektene samsvarer med regjeringens mål, som per definisjon er politiske, og med politiske prioriteringer. Det er imidlertid klart at upassende politiske hensyn kan føre til at bruken av et rammeverk sporer av i praksis, og robustheten av rammeverket må vurderes i lys av dette.

2.8 Teorier

Det er tre grunnleggende teorier som det er vanlig å vise til i litteraturen om styring av prosjekter, og disse kan være nyttige når man skal sammenligne ulike rammeverk med hensyn til hva de vektlegger.

To av teoriene, som er nært knyttet til hverandre, er basert på ideen om mennesker som økonomiske aktører

(i) Transaksjonskostnadsøkonomi (TCE) ble utviklet av Williamson på 1970- og 1980-tallet (Williamson, 1975). Den ser på mennesker som begrenset rasjonelle og egennyttige. Teorien fokuserer på begrepet transaksjonskostnader, som kan ha stor betydning når et prosjekt skal etableres (det kan være nødvendig å planlegge, legge ut på anbud, innhente tilbud og inngå kontrakt). Hvilken metode man bruker til overordnet styring, kan ha stor betydning for transaksjonskostnadene. Ifølge Williamson (1975) er det en rekke forhold som er viktige for å bestemme transaksjonskostnadene: aktørenes begrensede rasjonalitet, informasjons-asymmetri mellom aktørene, «ressursspesifisitet» (*asset specificity*), som er særlig relevant i engangsprosjekter, hyppigheten av transaksjoner, atmosfæren mellom aktørene (for eksempel mistenksomhet), og trussel om opportunisme (og i tillegg *small number opportunism*).

(ii) Den andre ideen er prinsipal-agentteorien (også kalt agentteorien). Generelt tar denne teorien for seg hvordan forholdet mellom en prinsipal og en agent er når det foreligger et kontraktsforhold mellom dem. «Fordi analyseenheten er kontrakten som regulerer forholdet

mellom prinsipalen og agenten, er teoriens fokus på å finne den mest effektive kontrakten som regulerer forholdet mellom prinsipalen og agenten, gitt antakelser om mennesker, … organisasjoner … og informasjon …» (Eisenhardt, 1989 s. 58). Teorien tar spesielt for seg problemer med målinkongruens mellom partene, informasjonsasymmetri (det vil si at det er vanskelig for prinsipalen å kontrollere hva agenten faktisk gjør) og problemet med risikodeling (når partene har ulike holdninger til risiko). Selv om agentteorien ofte brukes til å beskrive forholdet mellom en oppdragsgiver og en entreprenør, har den også blitt anvendt på forholdet mellom myndigheter/samfunn og de som nyter godt av prosjektet; Volden (2019b) skriver for eksempel om perverse insentiver hos interessegrupper som initierer prosjekter.

Det finnes en tredje teori, som utfyller de to første både kronologisk og innholdsmessig:

(iii) Den tredje ideen er forvalterteori (Stewardship Theory), som tar for seg situasjoner der ledere og agenter opptrer som forvaltere og tilpasser sine motiver til prinsipalens. «Økonomiske tilnærminger til overordnet styring, som for eksempel agentteori, tar gjerne utgangspunkt i en form for *Homo oeconomicus* og fremstiller underordnede som individualistiske, opportunistiske og egennyttige. Sosiologiske og psykologiske tilnærminger til overordnet styring, som for eksempel forvalterteorien, fremstiller derimot underordnede som kollektivister, organisasjonsvennlige og pålitelige», forklarer Davies mfl. (1997, s. 20), som fortsetter med å «utforske de psykologiske og situasjonelle mekanismene som motiverer forvaltere til å oppføre seg organisasjonsvennlig» i stedet for ut fra egeninteresse.

Vi ser at disse teoriene har ulik vektlegging: Transaksjonskostnadsøkonomi legger vekt på effektivitet, og agentteori legger vekt på kontroll; begge teoriene er basert på ideer om den økonomiske menneskelige aktør, mens forvalterteori, som bruker bredere psykologiske ideer, legger vekt på autonomi. Dette fører til at Joslin og Müller (2016), med en tilpasning av kategoriseringen til Müller og Lecoeuvre (2014), utarbeider en todimensjonal kategorisering av de underliggende ideene bak styringsstrukturer: «a) et kontinuum av graden av aksjonær- versus interessentorientering … b) et kontinuum av graden av atferds- versus resultatkontroll … som utøves av prosjektets moderorganisasjon. … Agentteori blir med dette sett på som en proxy når det gjelder å forklare atferd i mer aksjonærorienterte styringsstrukturer, der kontrakter og prosesskontrollstrukturer brukes til å håndtere ledernes egennyttige atferd med sikte på å maksimere aksjonærenes velstand. … Forvalterteori, derimot, forklarer atferd i mer interessentorienterte styringsstrukturer, der tillit og kontroll gjennom utfall/resultater brukes som en mekanisme for å styre mot oppnåelse av organisasjonens mål ved å balansere kravene fra et mangfold av interessenter.» Dette kan brukes som en nyttig kategorisering av styringstilnærminger.

Selv om dette er de grunnleggende teoriene som det vanligvis vises til i litteraturen om overordnet styring, er det også andre teorier som er relevante for temaene denne boken tar opp. Vi diskuterer særlig innføringen av prosjektmodeller og hvordan de ulike aktørene i styringssystemet reagerer og handler. En teoretisk tilnærming som er særlig relevant, er derfor prosjekt-i-praksis-perspektivet (se Geraldi og Söderlund, 2018). For de aspektene denne boken tar for seg, dreier det seg om hvordan aktørene iverksetter modellene og anvender dem i det

daglige arbeidet; for en diskusjon av overordnet styring fra dette perspektivet se Brunet (2019). Se også Song mfl. (2022) for en mer omfattende diskusjon.

2.9 Konklusjon

Dette kapitlet har introdusert noen begreper og betraktninger som vil gjøre det mulig for oss å vurdere og sammenligne prosjektmodeller for statlige prosjekter i ulike land. Modellene som presenteres i de påfølgende kapitlene kan selvsagt bare være et øyeblikksbilde, ettersom disse rammeverkene utvikles på ulike måter og i ulikt tempo i ulike land. Klakegg mfl. (2016) ser på de styringsregimene som gjaldt i tre land i 2016. De konkluderer med at «arbeidet med å forbedre store prosjekter gir resultater: Selv om komplekse statlige prosjekter, 'trollene', blir mer utfordrende, blir arbeidet med å 'temme' dem stadig bedre» (s. 613). I de følgende kapitlene vil vi gjennomgå ulike modeller og rammeverk og begynne å diskutere hvordan de fungerer i praksis.

Referanser

Akwei, C., Damoah, I. S. og Amankwah-Amoah, J. (2020) The effects of politics on the implementation of government programs/projects: insights from a developing economy. *Politics & Policy*, 48(6), 1161–1201.

Aubry, M. og Floricel, S. (2022) Undertaking the Project Front-End. Kapittel 4 i Williams, T.M., Samset K. og Volden, G.H. (red.) *The Front-end of Large Public Projects: Paradoxes and Ways Ahead*. Abingdon, UK: Routledge/Taylor & Francis.

Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R.C. og Vedung, E. (1998) *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation.* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Bevir, M. (2012) *Governance: A very short introduction.* Oxford, UK: Oxford University Press.

Bosch-Rekveldt, M., Bourne, M., Forster, R., Kirkham, R. og Pesämaa, O. (2023) Performance measurement in project management. *International Journal of Project Management*, 41(7), 102518-102518.

Bourne, M., Bosch-Rekveldt, M. og Pesämaa, O. (2023) Moving goals and governance in megaprojects. *International Journal of Project Management*, 41(5), 102486.

Brunet, M. (2019) Governance-as-practice for major public infrastructure projects: A case of multilevel project governing. *International Journal of Project Management*, 37(2), 283-297. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.02.007

Brunet, M. (2021) Making sense of a governance framework for megaprojects: The challenge of finding equilibrium. *International Journal of Project Management*, 39(4), 406–416.

Brunet, M. og Aubry, M. (2016) The three dimensions of a governance framework for major public projects. *International Journal of Project Management*, 34, 1596–1607.

Brunet, M. og Baba, S. (2023) Social acceptability and governance for public infrastructure projects. I Müller, R., Sankaran, S. og Drouin, N. (red.). *Research Handbook on the Governance of Projects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Brunet, M., Petit, M.-C. og Romero-Torres, A. (2024) Interorganizational Design for Collaborative Governance in Co-Owned Major Projects: An Engaged Scholarship Approach. *Project Management Journal,* 55(5), 580–598.

Catalão, F. P., Cruz, C. O. og Sarmento, J. M. (2022) Public management and cost overruns in public projects. *International Public Management Journal*, 25(5), 677–703.

Clegg, S. (2019) Governmentality. *Project Management Journal*, 50(3), 266–270.

Clegg, S.R., Pitsis, T.S., Rura-Polley, T. og Marosszeky, M. (2002) Governmentality matters: Designing an alliance culture of interorganizational collaboration for managing projects. *Organization Studies*, 23(3), 317–337.

Cooper, R.G., Edgett, S.J. og Kleinschmidt, E.J. (2002) Optimizing the stage-gate process: What best-practice companies do – del 1 og 2. *Research Technology*, 45, 21–27 og 43–49.

Davis, J.H., Schoorman, F.D. og Donaldson, L. (1997) Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1): 20–47.

Drouin, N. og Genest, Y. (2023) Environmental, social, and governance criteria and their relationship with governance of major infrastructure projects. I Müller, R., Sankaran, S. og Drouin, N. (red.) *Research Handbook on the Governance of Projects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Eisenhardt, K.M. (1989) Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1): 57–74.

Esposito, G. og Terlizzi, A. (2023) Governing wickedness in megaprojects: discursive and institutional perspectives. *Policy and Society*, 42(2), 131–147.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. og Rothengatter, W. (2003) *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Flyvbjerg B, Ansar A, Budzier A, Buhl S, Cantarelli C, Garbuio M, Glenting C, Hol, MS, Lovallo D, Lunn D og Molin E (2018) Five things you should know about cost overrun Transportation Research Part A: *Policy and Practice*, 118, 174–190.

Foucault, M. (2007) *Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977–78*. Springer.

Gasik, S. (2023) Some insights on the future of project management in public administration. *Revista de Gestão e Projetos*, 14(3), 27–39.

Geraldi, J. og Söderlund, J. (2018) Project studies: What it is, where it is going. *International journal of project management*, 36(1), 55–70.

Gil, .N og Beckman, S. (2025) Escaping the Governance Trap: Insights from New Infrastructure Development "Megaprojects". Antatt for publisering i California Management Review.

Gil., N. og Fu, Y. (2022) Megaproject performance, value creation, and value distribution: An organizational governance perspective. *Academy of Management Discoveries*, 8(2), 224–251.

Ika, L.A., Love, P.E.D. og Pinto, J.K. (2022) Moving Beyond the Planning Fallacy: The Emergence of a New Principle of Project Behavior. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 69(6), 3310–3325.

Ika, L.A., Locatelli, G. og Drouin, N. (2024) Policy-driven projects: Empowering the world to confront grand challenges. *European Management Journal*, *42*(6), 835–842.

Ika, L., Meredith., J. og Zwikael, O. (2024) Project governance: the impact of environmental changes on governance adaptations in large-scale projects. *International Journal of Managing Projects in Business*, 17(4/5), 829–854.

Ika, L. og Saint-Macary, J. (2023) *Managing fuzzy projects in 3D: a proven, multi-faceted blueprint for overseeing complex projects*. McGraw Hill Professional.

IPA (2023) *IPA Annual Report 2022-23*. https://www.gov.uk/government/publications/infrastructure-and-projects-authority-annual-report-2022-23 (Hentet: 7. juli 2024).

Joslin R. og Müller R. (2016) The relationship between project governance and project success. *International Journal of Project Management*, 34(4): 613–626.

Keil, M., Tan, B.C., Wei, K.K., Saarinen, T., Tuunainen, V. og Wassenaar, A. (2000) A cross-cultural study on escalation of commitment behavior in software projects. *MIS Quarterly*, 299–325.

Klakegg, O.J., Williams, T., Magnussen, O.M. og Glasspool, H. (2008) Governance frameworks for public project development and estimation. *Project Management Journal*, 39, S27–S42.

Klakegg, O.J., Williams, T. og Shiferaw, A.T. (2016) Taming the 'trolls': Major public projects in the making. *International Journal of Project Management*, 34(2): 282–296.

Love, P.E. og Ahiaga-Dagbui, D.D. (2018) Debunking fake news in a post-truth era: the plausible untruths of cost underestimation in transport infrastructure projects. Transportation Research Part A. *Policy and Practice*, 113, 357–368.

Love, P.E., Ika, L.A og Sing, M.C. (2019) Does the planning fallacy prevail in social infrastructure projects? Empirical evidence and competing explanations. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 69(6), 2588–2602.

Meggs (2018) Crossing the 'Valley of Death' – how we can bridge the gap between policy creation and delivery. *Civil service Quarterly blog*

https://quarterly.blog.gov.uk/2018/03/28/crossing-the-valley-of-death-how-we-can-bridge-the-gap-between-policy-creation-and-delivery/ (Hentet: 7. juli 2024).

Miller, R. og Hobbs, B. (2005) Governance regimes for large complex projects. *Project Management Journal*, 36(3):42–50.

Müller, R. og Lecoeuvre, L. (2014) Operationalizing governance categories of projects. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1346–1357.

Müller, R., Sankaran, S. og Drouin, N. (2023) *Research Handbook on the Governance of Projects.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Osborne, S.P. (red.) (2010) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York, NY: Routledge.

Osborne, S. P., Nasi, G. og Powell, M. (2021) Beyond co-production: Value creation and public services. *Public Administration*, 99(4), 641–657.

Pinto, J.K. og Davis, K. (2023) Normalization of deviance in projects: its causes and implications for effective governance. I Müller R., Sankaran S. og Drouin N. (red.) *Research Handbook on the Governance of Projects.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Project Management Institute (2021) *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK).* 7. utg. Newtown Square, Pennsylvania: Project Management Institute.

Samset, K.F. og Volden, G.H. (2013) *Investing for Impact. Lessons with the Norwegian State Project Model and the first investment projects that have been subjected to external quality assurance*. Concept-rapport nummer 36. Trondheim: NTNU.

Samset, K.F. og Volden, G.H. (2016) Front-end definition of projects: Ten paradoxes and some reflections regarding project management and project governance. *International journal of project management*, 34(2), 297–313.

Samset, K.F., Volden, G.H., Olsson, N. og Kvalheim, E.V. (2016) *Governance Schemes for major public investment projects: a comparative study of principles and practices in six countries.* Concept-rapport nr. 47. Trondheim: Ex Ante Academic Publisher.

Sharma, C.K. (2017) A situational theory of pork-barrel politics: The shifting logic of discretionary allocations in India. *India Review*, 16(1), 14–41.

Song, J., Song, L., Liu, H., Feng, Z. og Müller, R. (2022) Rethinking project governance: Incorporating contextual and practice-based views. *International Journal of Project Management*, 40(4), 332–346.

Stringer, L.C., Dougill, A.J., Dyer, J.C., Vincent, K., Fritzsche, F., Leventon, J., Falcao, M.P., Manyakaidze, P., Syampungani, S. og Powell, P. (2014) Advancing climate compatible development: lessons from southern Africa. *Regional Environmental Change*, 14(2), 713–725.

Tricker, R.I. (2015) *Corporate governance: Principles, policies, and practices*. Oxford University Press, USA.

USA Congress (2015) *Program Management Improvement and Accountability Act, PMIAA*. Washington, DC: US Congress.

Volden, G.H. (2019a) Assessing public projects' value for money: An empirical study of the usefulness of cost–benefit analyses in decision-making. *International Journal of Project Management*, 37(4), 549–564.

Volden, G.H. (2019b) Public funding, perverse incentives, and counterproductive outcomes. *International Journal of Managing Projects in Business*, 12(2), 466–486.

Williams, T.M. (2022) Project Success. Kapittel 2 i Williams, T.M., Samset, K., Volden, G.H. (red.) *The Front-end of Large Public Projects: Paradoxes and Ways Ahead*. Abingdon, UK: Routledge/Taylor & Francis.

Williams, T.M., Samset, K., Volden, G.H. (red.) (2022) *The Front-end of Large Public Projects: Paradoxes and Ways Ahead*. Abingdon, UK: Routledge/Taylor & Francis.

Williams, T.M., Vo, H., Samset, K. og Edkins, A. (2019) The front-end of projects: a systematic literature review and structuring. *Production Planning and Control*, 30(14), 1137–1169.

Williamson, O.E. (1979) Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261.

Winch, G.M. (2023) Governance across the commercial interface on complex engineering projects. I Müller, R., Sankaran, S. og Drouin, N. (red.) *Research Handbook on the Governance of Projects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Del II
Casestudier av prosjektmodeller og styringsrammeverk

3 Norge

Gro Holst Volden og Morten Welde

Norges tilnærming til styring av statlige investeringer er formet av en unik kombinasjon av økonomisk velstand, tillit til institusjoner og kulturelle verdier som rettferdighet og åpenhet. Som et lite, men rikt land med et robust velferdssystem og betydelige oljeinntekter står Norge overfor både spennende muligheter og komplekse utfordringer når det gjelder å styre store statlige prosjekter. Utviklingen av Statens prosjektmodell – Norges tilnærming til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter – har gjort ansvarlige etater og departementer i stand til å bedre den overordnede styringen og legge til rette for flere vellykkede prosjekter. I dette kapittelet ser vi nærmere på modellens bakgrunn, oppbygning og effekt, og vi gir et innblikk i hvordan Norge har innarbeidet beste praksis i prosjektstyring i offentlig sektor.

3.1 Kontekst og politisk grunnlag

Norge er et lite (5,6 millioner innbyggere) og velstående land. Landet er rangert blant topp ti i verden når det gjelder BNP justert for kjøpekraftsparitet per innbygger (Verdensbanken, 2024). Landet er politisk stabilt og har lite korrupsjon (Transparency International, 2023). Norge har opplevd en sterk og vedvarende økonomisk vekst siden det ble funnet olje og gass på kontinentalsokkelen på slutten av 1960-tallet. I dag anslås netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten å utgjøre ca. 670 milliarder kroner per år – eller rundt 20 prosent av landets BNP (Norsk olje og gass, 2024). Norge regnes som OECDs ledende land når det gjelder offentlige utgifter, blant annet på grunn av et omfattende velferdssystem og ambisiøse mål for distriktsutvikling. Norge har en sterk finansiell stilling, og oljeinntektene er samlet i et statlig investeringsfond. Det kan imidlertid bli utfordringer i tiden fremover etter hvert som oljereservene tømmes og presset på statsfinansene øker som følge av en aldrende befolkning, og det kan bli nødvendig med kutt i offentlige utgifter (OECD, 2024).

Den norske forvaltningen består av tre nivåer: staten, 15 fylker og 357 kommuner. De fleste skattene kreves inn av staten, som deretter omfordeler inntektene til regionalt og lokalt nivå. Det betyr at statlig finansierte prosjekter er avgjørende for å oppnå en ønsket endring lokalt. I Norge har det lokale nivået stor innflytelse på utformingen og gjennomføringen av statlig finansierte prosjekter, særlig fordi plan- og bygningsloven krever at planer godkjennes lokalt.

Norges statlige bruttoinvesteringer er høye i internasjonal sammenheng, særlig når det gjelder transportinfrastruktur. Til tross for denne betydelige pengebruken kommer det norske transportnettet ikke så godt ut på enkelte indikatorer (OECD, 2024). Landets lave befolkningstetthet (15 per km^2), lange avstander og utfordrende topografi gjør at få offentlige infrastrukturinvesteringer anses å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. I Nasjonal transportplan 2025–2036 ble det for eksempel foreslått nye prosjekter med en samlet nettonytte-kostnadsbrøk på -0,37. Dårlig økonomisk effektivitet i investeringer kan også forklares med

ineffektiv planleggingspraksis, robuste statsfinanser og regionalpolitiske mål som setter rettferdig fordeling av offentlige midler foran økonomisk effektivitet (Sager, 2016).

Norge er et av landene i verden med høyest tillit til institusjoner og andre mennesker. 68 prosent av befolkningen oppgir at de stoler på folk de møter for første gang, og 64 prosent sier at de har tillit til nasjonale myndigheter (OECD, 2022; The Policy Institute, 2023; OECD, 2024).

Den norske arbeidskulturen er preget av egalitarisme og selvstendighet, og folk er generelt lite glade i å bli fortalt hvordan de skal utføre jobben sin. Arbeidskulturen prioriterer konsensusbygging og samarbeid fremfor individuelle prestasjoner eller konkurranse (European Union, 2023). Den skandinaviske tradisjonen skiller seg fra den angloamerikanske ved at den legger mindre vekt på individuelt ansvar. Nordmenn skylder gjerne på systemet heller enn på enkeltansatte når ting går galt. Den lave risikoen for personlige konsekvenser har noen fordeler, ved at den fremmer tillit og åpenhet mellom enkeltpersoner og mellom praksis og akademia. Åpenhetskulturen forsterkes ytterligere av offentlighetsloven, som slår fast at alle offentlige myndigheters saksdokumenter skal være offentlig tilgjengelige med mindre de er spesifikt unntatt.

3.2 Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet ved utredning og planlegging av store statlige investeringsprosjekter. Den er basert på et 17-siders rundskriv fra Finansdepartementet (Finansdepartementet, 2025). Modellen kan ses på som en spesifisering av de mer generelle kravene til utredning og evaluering og forsvarlig økonomistyring som er nedfelt i utredningsinstruksen og økonomiregelverket.

I tillegg til de formelle kravene i Statens prosjektmodell kan hvert departement og hver etat ha sin egen (mer detaljerte) prosjektmodell, der man har innarbeidet krav etter forskrifter under blant annet plan- og bygningsloven (Volden og Andersen, 2018). Tilsvarende har kommuner og fylker sine egne rammeverk for styring av lokalt og regionalt finansierte prosjekter.

Kort historisk oversikt

Den norske modellen ble innført på bakgrunn av kostnadsoverskridelser, forsinkelser og uteblitte gevinster og andre negative erfaringer med statlige investeringsprosjekter på 1990-tallet. I 1997 ble det nedsatt en tverrdepartemental komité som skulle analysere et utvalg prosjekter og finne ut hva som hadde gått galt. Utvalget, som ble ledet av Finansdepartementet, konkluderte med at beslutningsgrunnlaget var mangelfullt, og at dårlig planlegging i tidligfasen var hovedårsaken til at prosjekter ikke lyktes. Altfor mange prosjekter ble initiert av etater og lokale interessenter uten at det ble tatt nok hensyn til strategisk tilpasning og lønnsomhet. Prosjekter ble utredet og planlagt i årevis, for så å bli presentert nærmest som et *fait accompli* for regjeringen, som nødig ville avvise prosjekter med stor politisk og folkelig appell.

Finansdepartementet lanserte den første versjonen av rammeverket i 2000. Hovedkravet var at kostnadsoverslagene i et prosjekt skulle gjennomgå en ekstern kvalitetssikring før prosjektet kunne legges frem for Stortinget for godkjenning og finansiering (senere kjent som KS2). Hensikten var å få bukt med overoptimisme ved hjelp av eksterne eksperter (konsulenter) innen

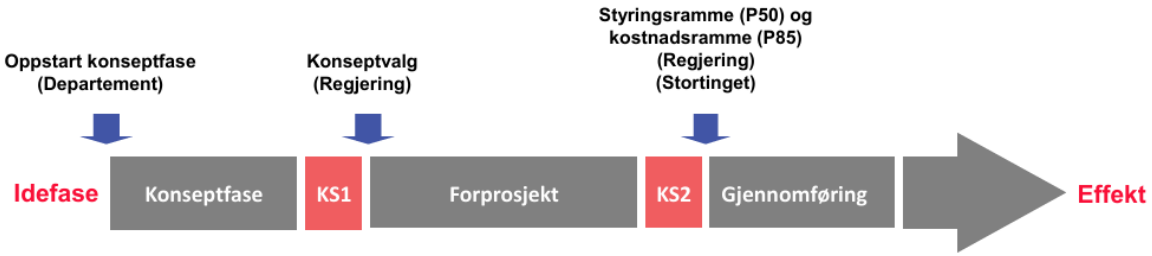
prosjektstyring og kostnadsestimering fra privat sektor. Rammeverket var inspirert av lignende ordninger i olje- og gassindustrien.

I 2005 ble modellen utvidet til å omfatte en ytterligere kvalitetssikring tidligere i prosessen (KS1), før Regjeringen tar stilling til om man skal gå videre til forprosjektfasen. Formålet med den bredere modellen var også å sikre at de riktige prosjektene ble valgt ut for videreutvikling, og å få mer valuta for pengene fra statlige investeringer. Rammeverket hadde med andre ord gått bort fra en snever vektlegging av å «gjøre prosjektet rett» til et bredere perspektiv om å «gjøre det rette prosjektet».

I mange år ble rammeverket omtalt som KS-ordningen, og det bestod hovedsakelig av KS-er før de to beslutningspunktene. Over tid har det imidlertid skjedd en utvikling, med økende oppmerksomhet fra Finansdepartementet og andre på erfaringsutveksling, utvikling av retningslinjer og andre tiltak for å hjelpe aktørene med å lykkes og harmonisere praksis. I 2019 ble rammeverket formalisert gjennom et rundskriv fra Finansdepartementet, og samtidig ble navnet endret fra Kvalitetssikringsordningen til Statens prosjektmodell. Formaliseringen innebar et sterkere formelt krav fra regjeringen.

Fasemodellen med faser og beslutningspunkter

Figur 3-1 viser den nåværende statlige prosjektmodellen. Modellen kan i prinsippet brukes på alle store statlig finansierte prosjekter innenfor alle sektorer. Den gjelder kun for tidligfasen, det vil si fra prosjektideen unnfanges, til finansieringsbeslutningen blir tatt, og ikke for prosjektgjennomføringen eller den etterfølgende driftsfasen.



Figur 3-1: Statens prosjektmodell

Modellen forutsetter at prosjekter planlegges og gjennomføres i henhold til fasene som er vist i figuren: idéfase, konseptfase, forprosjektfase, gjennomføringsfase og driftsfase.

Idéfasen

I idéfasen tas de første utforskende skrittene for å finne ut om det er eller vil kunne oppstå et problem som kan tilsi at det bør settes i gang et investeringsprosjekt. Denne fasen har tradisjonelt vært (og er fortsatt) ansett som en del av den «uformelle» tidligfasen, uten krav til spesifikke analyser eller prosesser. Konseptfasen, derimot, kan ikke starte uten at det foreligger en formell beslutning fra fagdepartementet og et mandat.

Konseptfase

I konseptfasen undersøkes problemet grundigere gjennom en konseptvalgutredning (KVU), også kalt et grovt (strategisk) business case. Fagdepartementet er ansvarlig for KVU-rapporten, men delegerer den ofte til en underliggende etat. KVU-en må struktureres i følgende kapitler:

1. Problembeskrivelse
2. Behovsanalyse: en kartlegging av interessenter og deres behov
3. Strategiske mål: fastsettelse av mål for brukerne og samfunnet
4. Rammebetingelser for konseptvalg: identifikasjon av andre krav og hensyn som kan påvirke saken
5. Mulighetsstudie: en vurdering av ulike tilnærminger og identifikasjon av nullalternativet og minst to konseptuelt ulike alternativer
6. Alternativanalyse: en samfunnsøkonomisk analyse av (de minst tre) alternativene identifisert i mulighetsstudien
7. Føringer for forprosjektfasen

Uavhengige eksperter gjennomgår KVU-rapporten gjennom KS1, normalt etter at den fullstendige KVU-rapporten er offentliggjort. Fagdepartementet kan alternativt velge en gjennomgang i to faser, der trinn 1–6 gjennomgås først, og trinn 7 gjennomgås i andre fase. Dette kan være aktuelt når konseptvalget er en beslutning på et svært overordnet nivå og det er behov for en mer detaljert vurdering av det valgte konseptet før forprosjektfasen kan starte.

Til slutt velger regjeringen konsept og bestemmer om man skal gå videre til forprosjektfasen. Regjeringens konseptvalg er ikke en formell godkjenning eller en finansieringsbeslutning, men i praksis kan et grønt lys for videre planlegging øke interessentenes forventninger og gjøre en endelig godkjenning av prosjektet fra Stortinget mer sannsynlig.

Forprosjektfase og investeringsbeslutning

I forprosjektfasen utarbeider etaten et mer fullstendig business case (her brukes ofte begrepet forprosjektrapport, som igjen overlapper med det sentrale styringsdokumentet for prosjektet) med en mer detaljert beskrivelse av prosjektet og mer detaljerte overslag over kostnader og nytte.

Siden 2019 har fagdepartementene vært pålagt å fastsette et styringsmål for kostnad i forprosjektfasen, og etatene må føre en endringslogg for etterfølgende planlegging. Dette kravet kom som et svar på utbredt omfangs- og kostnadsøkning i de tidlige fasene av prosjektutviklingen. Det hjelper eieren (fagdepartementet) med å få en bedre forståelse av prosjektets innhold, omfang og konsekvenser.

Basert på et fullstendig kostnadsoverslag inneholder det sentrale styringsdokumentet en kostnadsramme (inkludert usikkerhetsavsetning) og en styringsramme (som er et lavere beløp) for etaten. Kostnadsrammen vil vanligvis være fastsatt til P85-estimatet eller i nærheten av dette, mens styringsrammen vil ligge noe lavere, på P50. Et probabilistisk kostnadsoverslag på PX betyr at det er X prosent sannsynlighet for at den faktiske kostnaden vil ligge på eller under det

estimerte beløpet. Som del av forprosjektet skal det også gjøres en oppdatert samfunnsøkonomisk analyse og lages en plan for gevinstrealisering.

Forprosjektet blir deretter gjennomgått gjennom KS2 før fagdepartementet kan legge prosjektet frem for Stortinget for endelig og formell godkjenning. Stortingets beslutning om finansiering tas dermed på et relativt modent prosjektstadium, dog vanligvis før detaljprosjektering og før prosjektet legges ut på anbud. Welde og Klakegg (2024) argumenterte for at modenheten til norske kostnadsoverslag ved finansieringsbeslutningen tilsvarer AACE Class 3-estimater og Full Business Case (FBC) i den britiske fasemodellen.

Gjennomføring og drift

Statens prosjektmodell har ingen obligatoriske oppfølgingspunkter i gjennomføringsfasen eller etter ferdigstillelsen. Antakelsen er at når prosjektet først er velbegrunnet og grundig planlagt, har etatene gode rutiner for å sikre gjennomføring og gevinstrealisering. Det gjøres allikevel systematiske etterevaluering av et utvalg prosjekter i regi av forskere, se lenger ned.

Prosjekter som må følge modellen

Statens prosjektmodell er obligatorisk for alle statlig finansierte prosjekter med en anslått samlet kostnadsramme på over 1 milliard kroner. Fagdepartementene står også fritt til å bruke modellen på mindre prosjekter hvis de mener at det er nyttig.

Det finnes imidlertid noen unntak. Terskelverdien for digitaliseringsprosjekter er 300 millioner kroner. Prosjekter som er begrunnet på kommersielt grunnlag (for eksempel offshore olje- og gassinvesteringer i regi av Statens direkte økonomiske engasjement) er unntatt. Det samme er prosjekter i statseide foretak som har som mål å oppnå offentlige politiske mål på en mest mulig effektiv måte. Larsen mfl. (2021) gir en oversikt over rammeverk for overordnet styring av prosjekter i norske statseide foretak og statsaksjeselskaper.

Modellen omfatter primært transportprosjekter (unntatt luftfart), forsvarsprosjekter, statlige byggeprosjekter og store IKT-prosjekter. Hvor mange prosjekter modellen brukes på, kan variere, men grovt sett er det i snitt rundt 20 prosjekter som går inn i Statens prosjektmodell hvert år.

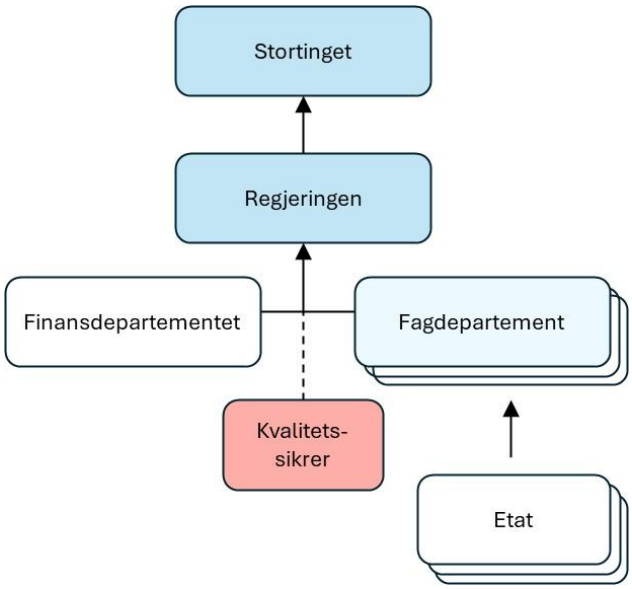
Fagdepartementene kan søke Finansdepartementet om unntak fra full KS1 i tilfeller der det ikke finnes alternative konseptuelle løsninger, for eksempel hvis den gjenstående strekningen av en ny motorvei må bygges og ingen andre transportformer er tilgjengelige.

Aktører og roller

Organiseringen av modellen i statsforvaltningen er illustrert i Figur 3-2.

- **Finansdepartementet** er ansvarlig for rundskrivet og for rammeavtalene med kvalitetssikrere.
- **Fagdepartementene** og **etatene** produserer innspillene til KS-gjennomgangene og følger opp anbefalingene som kommer ut av dem. Fagdepartementene er de egentlige eierne av nye investeringsinitiativer, men i praksis delegerer de ofte utredning, planlegging og gjennomføring til underordnede etater.

- Hver KS-rapport bestilles av Finansdepartementet og fagdepartementet i fellesskap.
- **Kvalitetssikrerne** gjennomgår dokumentasjonen, foretar selvstendige analyser av enkelte forhold og gir til slutt sine anbefalinger.
- På grunnlag av planleggingsdokumentene fra etaten/departementet og KS-rapporten legges det frem et forslag for det **politiske nivået** (dvs. regjeringen etter KS1 og Stortinget etter KS2).



Figur 3-2: Aktørene involvert i Statens prosjektmodell (hvit: faglig utredning, rød: ekstern kvalitetssikring, blå: politisk beslutning)

Parallelt med styringsrammeverket ble det etablert et **følgeforskningsprogram**[1] som skal samle informasjon om prosjektene og deres ytelse over tid, og som skal utvikle kunnskap om effekten av kvalitetssikring og andre tiltak som iverksettes i tidligfasen. Forskningsprogrammet Concept er ikke en del av Statens prosjektmodell, men finansieres av Finansdepartementet og spiller en nøkkelrolle i datainnsamling, ex post-evaluering og formidling av god praksis. I rundskrivet fra Finansdepartementet står det at KS-rapporter og annen prosjektdokumentasjon skal leveres til Concept-programmet. KS-rapportene er, med noen unntak (særlig forsvarsprosjekter), offentlige og publiseres på nettet.

Utvalgte temaer

Hvordan prosjekter igangsettes

Tradisjonelt har mange statlig finansierte prosjekter vært lokale initiativer basert på reelle eller opplevde behov, som for eksempel dårlig tilgjengelighet til nasjonale og internasjonale markeder på grunn av utilstrekkelig veistandard eller nedslitte universitetsfasiliteter, museer og andre institusjoner. Statens prosjektmodell ble innført for å gjøre det mulig å styre tiltak på

[1] Concept-programmet: https://www.ntnu.no/concept/

regjeringsnivå på et tidlig tidspunkt, slik at man unngår «escalation of commitment» senere. Det strategiske perspektivet har blitt ytterligere styrket gjennom langsiktige investeringsplaner i sektorer som transport og forsvar. Men til tross for disse forsøkene er politisk påvirkning og såkalte perverse insentiver utbredt, særlig i transportsektoren, sterkt påvirket av hensynet til lokale velgergrupper. Skiftende norske regjeringer har hatt en tendens til å favorisere investeringer i regioner der de har høy velgeroppslutning.

Inntil nylig ble konseptvalgutredninger gjennomført for å signalisere politiske ambisjoner, selv om det ikke ble bevilget penger til prosjektet. Volden mfl. (2024) påviste at dette hadde ført til at potensielle prosjekter hadde hopet seg opp og i praksis havnet i limbo, fordi de ikke ble «avlivet», men bare «satt på pause» på ubestemt tid. Som en konsekvens av dette må departementene nå behandle igangsettelse av en utredning som et formelt vedtak. Mandatet for utredningen beskriver retningen, problemet som skal evalueres, og de potensielle målene som prosjektet skal oppnå.

Alternativanalyse

Den norske modellen krever at man vurderer nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer. Hvis problemet for eksempel er en overbelastet vei, kan alternative løsninger være å øke veikapasiteten, forbedre kollektivtransporten eller innføre veiprising. I stedet for å ta utgangspunkt i en spesifikk løsning bør konseptvalgutredningen utforske alternative løsninger og vurdere gjennomførbarheten av disse for å sikre god bruk av offentlige midler. Nullalternativet, det vil si å opprettholde dagens situasjon, bør alltid være et reelt alternativ. Men siden nullalternativet bare kan omfatte allerede vedtatte investeringer, må det forventes en forverring sammenlignet med dagens situasjon.

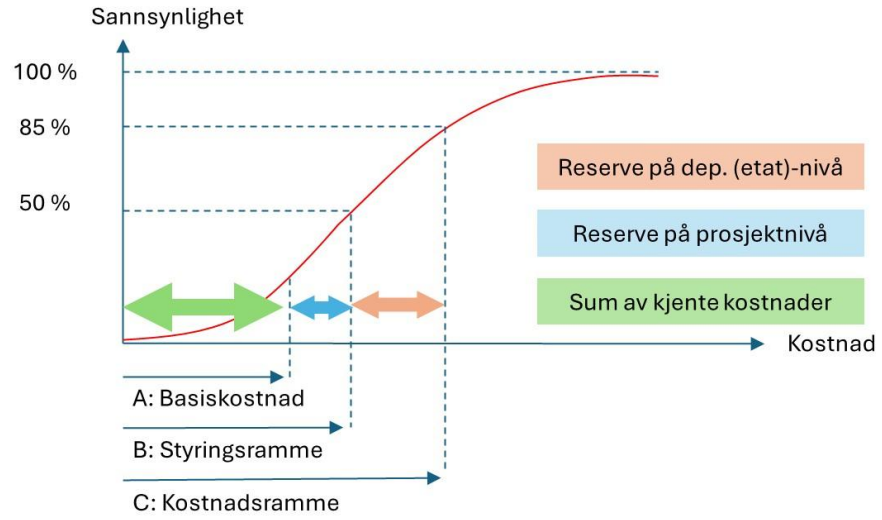
Kostnadsestimering og budsjettstyring

God kostnadskontroll er et avgjørende element i den norske statlige prosjektmodellen. Etatene bruker betydelige ressurser på å estimere prosjektkostnader før KS2 og godkjenning fra Stortinget. I KVU/KS1-fasen brukes de samme metodene, men man har en mer overordnet tilnærming.

Ulike former for stokastisk kostnadsestimering har vært vanlig i enkelte sektorer i Norge siden 1990-tallet, og har senere blitt formalisert som en del av KS2-ordningen. Estimering av kostnader og usikkerheten knyttet til disse er basert på en ovenfra-ned-tilnærming med trippelestimater av kjente elementer. Usikkerheten estimeres gjennom en gruppeprosess og Monte Carlo-simulering. Estimeringsprosessen produserer en rekke utfall med tildelte sannsynligheter.

Kostnadsrammen for prosjekter ligger normalt på P85-nivå. Dette inkluderer en usikkerhetsavsetning. P50 fungerer som et mål for den ansvarlige etaten, mens prosjektlederen kan få tildelt et mindre budsjett.

Figur 3-3 illustrerer utfallet av en kostnadsestimeringsprosess i Norge, og viser en kumulativ sannsynlighetsfordeling av investeringskostnadene.



Figur 3-3: Stokastisk kostnadsestimering

Usikkerhetsavsetningen, differansen mellom P85 og P50, fordeles alltid på et organisatorisk nivå over prosjektet. Som regel er det opp til fagdepartementet som prosjekteier å avgjøre om det skal delegeres til etatsnivå. Etaten får da kostnadsrammen (inkludert usikkerhetsavsetning), men forventes å styre porteføljen sin slik at alle prosjektene samlet sett fullføres innenfor P50. Usikkerhetsavsetningen er reservert på departementsnivå i etater som gjennomfører færre prosjekter.

Kvalitetssikring av beslutningsdokumenter

Kvalitetssikringene utføres av eksterne eksperter fra privat sektor med ekspertise innen prosjektstyring, kostnadsestimering, samfunnsøkonomi og beslektede områder. Den nåværende rammeavtalen omfatter sju konstellasjoner av konsulenter. Finansdepartementet har gjennomført seks anbudskonkurranser siden 2000, og flere av konsulentselskapene har vært en del av modellen siden starten.

Vedleggene til rammeavtalen spesifiserer de detaljerte kravene til hva som skal vurderes som en del av KS1 og KS2. Kravene er i samsvar med Finansdepartementets rundskriv.

Hver kvalitetssikring er relativt omfattende. En KS2-rapport er vanligvis på 50–75 sider pluss vedlegg, og en KS1-rapport kan være enda lengre. Det innebærer en gjennomgang av dokumentene og en uavhengig analyse av kostnader og nytte.

En evaluering i 2016 viste at hver KS1 i gjennomsnitt tok 290 dager og kostet 2,45 millioner kroner. Tilsvarende tall for KS2 var 195 dager og 2,1 millioner kroner. Tallene viser at kvalitetssikring i den norske modellen er svært ressurskrevende. De siste årene har det blitt gjort en innsats for å effektivisere prosessen.

Oppfølging og ex post-evaluering

Modellen gjelder kun for tidligfasen. I regi av Concept ble det imidlertid innført systematisk ex post-evaluering i 2012. Inntil fire prosjekter evalueres årlig basert på en standardisert evalueringsmodell med seks kriterier som dekker operasjonell, taktisk og strategisk vellykkethet (Volden og Welde, 2022).

Ved utgangen av 2025 hadde 46 prosjekter blitt evaluert. Concepts nettsted er en verdifull database over erfaringer fra disse evalueringene. Berørte parter, som departementer og etater, involveres kontinuerlig i evalueringsprosessen, og funnene deles og diskuteres med dem i etterkant. I tillegg utarbeider Concept erfaringsoppsummeringer og metaevalueringer basert på flere evalueringer for å fremme læring.

Retningslinjer, opplæring og utveksling av erfaringer

Finansdepartementet har, som systemeier, gjort to viktige ting som indirekte har bidratt til kompetanseheving og læring. For det første ga innføringen av modellen fagdepartementer og etater insentiver til å forbedre kvaliteten på prosjektene sine ved oppstart. For det andre ble det etablert et forskningsprogram som skulle følge rammeverket og organisere nettverks- og formidlingsaktiviteter.

Departementet bruker forskningsgenerert kunnskap i sin oppdatering av rundskrivet og rammeavtalene hvert fjerde år. Med bistand fra Concept arrangerer departementet også en nasjonal konferanse annethvert år, der ansatte i alle etater og departementer som er involvert i modellen, deltar. På konferansen diskuteres ulike aspekter ved modellen, blant annet behovet for veiledning om ulike elementer i utredningene.

Finansdepartementet var i utgangspunktet tilbakeholdent med å utstede instrukser og retningslinjer. Gradvis har dette endret seg. Departementet utvikler nå en mer omfattende veileder for konseptvalgutredninger. Man har også diskutert behovet for å lære opp prosjektledere og prosjekteiere, men dette er ikke en del av den nåværende modellen.

Porteføljestyring

Den norske modellen er fokusert på krav som kun gjelder for enkeltprosjekter. Ordningen har ingen formelle krav til porteføljestyring, verken av etatens portefølje eller av statens samlede portefølje av store prosjekter. Noen departementer og etater med mange store prosjekter har begynt å innføre porteføljestyring.

3.3 Erfaringer med modellen

Statens prosjektmodell er obligatorisk for alle store prosjekter i sektorene den dekker, og det er bare Finansdepartementet som kan gi unntak fra modellen.

I løpet av de 25 årene som har gått siden ordningen ble innført, har ca. 250 prosjekter gjennomgått KS2, ca. 150 har gjennomgått KS1, og 60 har gjennomgått både KS1 og KS2. Rundt halvparten av prosjektene faller inn under Samferdselsdepartementet sitt ansvarsområde, som dermed har fått mer erfaring med rammeverket enn noe annet departement.

Forbedret praksis

Utgangspunktet for modellen var behovet for å redusere kostnadsoverskridelser. Flere studier har dokumentert at dette målet i stor grad er oppnådd. Welde og Klakegg (2024) dokumenterte at i et utvalg på 96 prosjekter som hadde gjennomgått KS2 og var ferdigstilt, var den gjennomsnittlige kostnads*underskridelsen* på 4 prosent; 73 prosent av prosjektene ble ferdigstilt innenfor kostnadsrammen. Fordelingen rundt P50-estimatet var litt høyreskjev. Medianen for kostnadsoverskridelser var 5 prosent, og nesten 60 prosent av prosjektene hadde sluttkostnader over P50. Forfatterne konkluderte med at selv om det var rom for forbedringer, var resultatene bedre enn de som er rapportert i de fleste internasjonale studier av kostnadskontroll.

Det bredere spørsmålet om strategisk vellykkethet kan bare vurderes gjennom en omfattende ex post-evaluering. KS1 ble innført senere, og det er fortsatt relativt få prosjekter som har vært gjennom hele modellen, og som nå er i driftsfasen. Siden modellen ble innført, og med gradvise forbedringer over tid, har imidlertid departementer og etater gjort en betydelig innsats for å forbedre kompetanse og praksis. Den gamle metoden, der man valgte løsning før man utredet, er ikke lenger mulig. Selv om sektoransvar, for eksempel for vei og jernbane, kan føre til tunnelsyn, er det en bevissthet om at det alltid finnes ulike konseptuelle løsninger på et problem.

Ekstern kvalitetssikring har også vært effektivt når det gjelder å motvirke skjevheter i estimater og fremme god praksis. Den norske modellen har dermed gitt bedre styring i tidligfasen gjennom en kombinasjon av et innenfraperspektiv (forbedret intern praksis) og et utenfraperspektiv.

Rammeverket har også ført til større åpenhet rundt prosjektplanlegging og -utredning. Selv om offentlighetsloven slår fast at de fleste utredningsdokumenter skal være offentlig tilgjengelige, kan denne tilgjengeligheten være mest teoretisk hvis informasjonen er spredt på hundrevis av dokumenter begravet i vanskelig tilgjengelige databaser. Prosessen for utredning og kvalitetssikring er nå standardisert og felles for prosjekter i alle sektorer, noe som sikrer sammenlignbarhet mellom prosjekter. Og siden konseptvalgutredninger og kvalitetssikringsrapporter er offentlig tilgjengelige på nettet, i likhet med ex post-evalueringer fra Concept, gir dette medier og andre interessenter et innblikk i prosjektene som ellers ville vært svært vanskelig å skaffe seg. Implisitt bidrar det til å ansvarliggjøre både departements- og etatsansatte, kvalitetssikrere og beslutningstakere.

Forbedret praksis i departementer og etater har også hatt en disiplinerende effekt på politikerne, som nå har mindre rom til å omgå utredningsprosessen og godkjenne prosjekter i ekspressfart. Hvis et stort prosjekt skal gjennomføres, må det planlegges og kvalitetssikres innenfor rammen av prosjektmodellen. Det er med andre ord litt «sand i maskineriet», og dette kan legge en demper på den umiddelbare entusiasmen som prosjektinitiativer ofte er omgitt av.

Modellen har også hatt ulike ringvirkningseffekter og skapt en bevissthet om hvor viktig tidligfasen er for å lykkes med et prosjekt, både i offentlig og privat sektor. I løpet av det siste tiåret har også flere statseide foretak og store kommuner innført egne rammeverk for å forbedre sin praksis, etter mal fra Statens prosjektmodell.

Endelig brukes forskning fra Concept i undervisningen ved universiteter og i intern opplæring i departementer og etater. Forskningsresultater basert på empiriske data har vært en uvurderlig kilde til kunnskap om prosjektytelse, og gitt et mer balansert og nyansert perspektiv enn det som ofte gis av mediene. Det er også verdt å merke seg at forskningen fra Concept ikke bare har gitt andre land (som for eksempel Danmark) inspirasjon, men mer generelt hatt effekt ut over Norges grenser.

Gjenstående utfordringer

Da prosjektmodellen ble innført, var man opptatt av å redusere kostnadsoverskridelser sammenlignet med budsjett. Dette er i stor grad oppnådd takket være KS2, selv om andelen prosjekter med en sluttkostnad som overstiger budsjettet, er litt høyere enn ønskelig. De første årene etter at modellen ble innført ble det imidlertid lagt mindre vekt på å begrense kostnads- og omfangsendringer gjennom tidligfase. Flere studier fra Concept har dokumentert at kostnadene har økt med i gjennomsnitt 40 prosent mellom KS1 og KS2. Dette kan knyttes til Hawthorne-effekten: at individer eller grupper endrer et aspekt ved atferden sin fordi de er klar over at de blir observert. Med andre ord ble kostnadskontrollen i gjennomføringsfasen bedre fordi den ble fulgt nøye opp. Kostnadseffektiviteten i tidligfasen ble imidlertid forbedret mye mindre, fordi det ble lagt mindre vekt på den. Som vi har vært inne på tidligere, har Finansdepartementet i senere år innført tiltak for å dempe omfangs- og kostnadsvekst mellom KS1 og KS2.

Selv om kravet om å utforske konseptuelt ulike alternativer har ført til bredere utredninger, ser vi fortsatt tegn til stiavhengighet og tunnelsyn. Konseptvalgutredninger delegeres vanligvis til en etat som har spesialkunnskap på visse områder og ikke på andre, noe som påvirker hvilke løsninger de velger å utforske. Selv om Finansdepartementets retningslinjer er tydelige på at et nullalternativ alltid skal inkluderes i utredningen, dokumenterer Volden mfl. (2024) at det overveldende flertallet av utredningene anbefaler videre planlegging av store og kostbare investeringsalternativer. Det er sjelden at etater anbefaler, eller at politikere velger, null- eller minimumsalternativer, selv om disse ofte er mer samfunnsøkonomisk lønnsomme enn store prosjekter. Dette var en av grunnene til at man i 2019 innførte krav om et mandat for konseptfasen. For å begrense antallet kandidatprosjekter må vi, med andre ord, begrense antallet utredninger.

Siden man har vært mest opptatt av kostnader, kan nytten ha blitt oversett i modellens første år. Evalueringer av prosjektene har vist at mens noen sektorer følger opp den tiltenkte nytten etter at prosjektet er godkjent, er det andre som sjelden gjør det. Nyttestyring, som en del av program- og porteføljestyringen i etatene, er i dag en prioritert oppgave for aktørene i modellen.

Bredt akseptert og gjenstand for kontinuerlig forbedring

Da modellen ble introdusert for 25 år siden, ble den møtt med skepsis. Norge har en egalitær kultur, og de statlig ansatte ønsket ikke å bli fortalt hvordan de skulle planlegge og gjennomføre prosjektene sine. Holdningen til statens prosjektmodell har imidlertid endret seg, og de involverte partene aksepterer i stor grad modellen i dag.

Finansdepartementet tok sannsynligvis en god beslutning ved å kun innføre kvalitetssikringselementene i første omgang, uten å stille detaljerte krav til departementene. Prinsippet var «business as usual» – det vil si at Finansdepartementet, som eier av ordningen,

valgte en «buy-in»-tilnærming i stedet for en tvangstilnærming. Implisitt ble det antatt at kvalitetssikringene ville ha en disiplinerende effekt, og at etatene selv ville iverksette tiltak for å forbedre praksisen sin, noe de også gjorde. I dag har departementer og etater effektivisert prosessene sine, og Finansdepartementet tilbyr mer omfattende veiledning.

Modellen er godt tilpasset behovene ved tradisjonelle prosjekter, slik intensjonen var da den ble innført. Det har imidlertid blitt hevdet at deler av modellen passer mindre godt til smidige digitaliseringsprosjekter. Noen aktører mener at modellen fortsatt er for tid- og ressurskrevende, og at terskelverdiene gir lite fleksibilitet. Statens prosjektmodell bør, i likhet med lignende modeller for overordnet styring av prosjekter, aldri være statisk, og det er fortsatt rom for justeringer og forbedringer.

Referanser

Den europeiske union (2023) *Work culture in Norway*. Tilgjengelig fra: https://academy.europa.eu/mod/page/view.php?id=17995 (Hentet: 8. juli 2024).

Larsen, A.S.A., Volden, G.H. og Andersen, B. (2021) Project Governance in State-Owned Enterprises: The Case of Major Public Projects' Governance Arrangements and Quality Assurance Schemes. *Administrative Sciences*. 11, 66. https://doi.org/10.3390/admsci11030066

Finansdepartementet (2053) *Rundskriv: Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv R-108-25.

Norsk olje og gass (2024) *The Government's Revenues*. Tilgjengelig fra: https://www.norskpetroleum.no/en/economy/governments-revenues/ (Hentet: 8 juli 2024).

OECD (2022) *Tillit til myndighetene*. Tilgjengelig fra: https://www.oecd.org/en/data/indicators/trust-in-government.html (Hentet: 8. juli 2024).

OECD (2024) *OECD Economic Surveys: Norway 2024*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/cb13475f-en

Sager, T. Ø. (2016) Why don't cost-benefit results count for more? The case of Norwegian road investment priorities. *Urban Planning and Transport Research*, 4, 101–121.

The Policy Institute (2023) *The state of social trust: how the UK compares internationally*. Kings College, London. DOI: 10.18742/pub01-135

Transparency International (2023) *Corruption Perceptions Index*. Tilgjengelig fra: https://www.transparency.org/en/cpi/2023 (Hentet: 8 juli 2024).

Volden, G.H. og Andersen, B. (2018) The hierarchy of public project governance frameworks. An empirical study of principles and practices in Norwegian ministries and agencies. *International Journal of Managing Projects in Business*, 11, 174–197.

Volden, G.H. og Welde, M. (2022) Public project success? Measuring the nuances of success through ex post evaluation. *International Journal of Project Management*, 40, 703–714.

Volden, G.H., Welde, M., Engebø, A. og Andersen, B.S. (2024) Do nothing, do minimum or do something? Why public project appraisals "always" recommend large projects. *International Journal of Managing Projects in Business*, 17, 430–454.

Welde, M. og Klakegg, O.J. (2024) Avoiding Cost Overrun Through Stochastic Cost Estimation and External Quality Assurance. *IEEE Transaction on Engineering Management*, 71, 1984–1997.

Verdensbanken (2024) *GDP per capita, PPP (current international $)*. Tilgjengelig fra: www.data.worldbank.org (Hentet: 8 juli 2024).

4 Storbritannia

Richard Kirkham og Nicola Young

Storbritannia fikk tidlig en ordning for overordnet styring av store statlige investeringer og blir sett på som et foregangsland på området. Ordningen fokuserer på statens portefølje av store prosjekter (Government Major Project Portfolio, GMPP). Disse prosjektene er underlagt en streng tilsynsprosess som administreres av et eget organ på vegne av Finansdepartementet (HM Treasury) og Statsministerens kontor (Cabinet Office). Alle britiske departementer, deres leverandører og mange andre organisasjoner bruker en lignende eller samme prosess. Siden 2025 har National Infrastructure and Service Transformation Authority (NISTA), det som tidligere het Infrastructure and Projects Authority (IPA), bidratt med den ekspertisen og den sentrale koordineringsfunksjonen som skal til for overordnet styring av GMPP. Dette kapittelet beskriver bakgrunnen for – og hovedtrekkene i – ordningen og avsluttes med noen erfaringer fra bruken av den.

4.1 Kontekst og politisk grunnlag

Storbritannia er et relativt velstående land, med høy teknologisk innovasjon og sterk overordnet styring av offentlige tjenester. Landet har også et velutviklet og regulert system for offentlige utgifter, med mekanismer som i varierende grad er underlagt parlamentarisk kontroll.

Offentlige utgifter i Storbritannia skiller seg generelt ikke fra utgifter i andre OECD-land. De går hovedsakelig til offentlige tjenester som helse og omsorg, trygd, utdanning, forsvar, transport og boliger. Ifølge regjeringens Spending Review (SR) for 2025–2026 er departementenes kapitalutgiftsramme (Capital Departmental Expenditure Limits – CDEL) for budsjettåret 2025–2026 satt til 111,3 milliarder pund. Rammen vil ha en årlig realvekst på 1,8 prosent frem til 2029/30 (hele perioden som dekkes av SR 2025–2026). Forsvars- og transportprosjekter står for de største økningene i CDEL; her forventes det en økning på henholdsvis 7,3 og 3,9 prosent. Storbritannia har en rik historie med statlige investeringsprosjekter, hovedsakelig i form av kapitalprosjekter som leverer bygninger og infrastruktur til levering av offentlige tjenester. Tilsynet med store statlige prosjekter og programmer ligger hos regjeringen, mens departementene vanligvis står for gjennomføringen. Transportinfrastruktur, som motorveier og høyhastighetstog, leveres gjennom separate «armlengdes-organer» (virksomheter som tar faglige beslutninger uten politisk innblanding i enkeltsaker). På regionalt og lokalt nivå finnes det en rekke ulike gjennomføringsmodeller for lokale myndigheter. Oppsummert er landskapet for prosjektgjennomføring i offentlig sektor komplisert.

Storbritannia er verdenskjent for å gjennomføre en lang rekke programmer for tjenestetransformasjon, herunder også såkalte megaprosjekter (ofte definert som prosjekter på over 1 milliard pund), som omfatter svært store investeringer fra offentlig sektor for levering av viktig infrastruktur. I likhet med i mange andre land er investeringer i infrastruktur en viktig forutsetning for Storbritannias ambisjoner om økonomisk vekst og velstand. Dagens system er et

resultat av utvikling og tilpasning til ulike trender og endringer i politikk, samfunn og økonomi. For eksempel har de nåværende geopolitiske endringene som følge av omstridte områder og globale handelskriger ført til en radikal revurdering av Storbritannias nasjonale sikkerhets- og robusthetsbehov, og av industristrategiens rolle i å ivareta disse behovene. Utfordringene som den britiske infrastrukturleveransesektoren står overfor, er velkjente og veldokumenterte. Kritikerne har lagt vekt på at infrastrukturprosjektene er for kostbare og mangler strategisk tilpasning til Storbritannias behov. Samtidig som politikksykluser påvirker beslutninger om store prosjekter, påvirker økonomiske konjunkturer tilgangen på materialer, arbeidskraft og leverandørkjeder, og dermed også de endelige kostnadene.

Gitt den relativt høye graden av åpenhet og uavhengig mediedekning, samt den ofte internasjonale profilen til britiske prosjektpraksiser, blir store statlige investeringsprosjekter ofte brukt som casestudier for internasjonal praksis innen prosjektplanlegging og -gjennomføring. Blant de siste eksemplene er Crossrail, en rask underjordisk vest-øst-forbindelse i London, «superkloakken» Thames Tideway Tunnel og det svært kontroversielle høyhastighetsprosjektet High Speed Two. Storbritannia har en høyt utviklet offentlig sektor, og i likhet med andre industriland iverksetter embetsverket investeringsbeslutninger uavhengig av politiske partier. Statlige investeringsprosjekter i Storbritannia gjennomføres vanligvis gjennom en rekke aktører i en moden institusjonell setting basert på stor grad av åpenhet, tillit og beslutninger basert på ekspertise og overordnet demokratisk styring[2]. Modellen for styring av store statlige investeringsprosjekter i Storbritannia er sentrert rundt porteføljen av store statlige prosjekter (GMPP) og National Infrastructure and Service Transformation Authority (NISTA), som er et uavhengig organ som gir regjeringen råd relatert til prosjektene i GMPP.

Government Major Projects Portfolio (GMPP) er en portefølje av store statlige prosjekter som anses som «komplekse og/eller strategisk viktige». I 2024/25 inneholdt GMPP 213 prosjekter fordelt på 20 departementer, med en total livssykluskostnad på 996 milliarder GBP, med en forventet monetarisert nytte over hele levetiden på 742 milliarder GBP (NISTA, 2025). Hvert av de store statlige prosjektene i GMPP er tilordnet én av fire kategorier:

- *Infrastruktur- og byggeprosjekter*: prosjekter for forbedring og vedlikehold av Storbritannias kritiske infrastruktur innen energi, miljø, transport, telekommunikasjon osv. og for oppføring av nye offentlige bygninger. Slike store investeringer anses vanligvis som avgjørende for landets økonomiske vekst og velstand og prioriteres innenfor hele statsforvaltningen.
- *Transformasjon og tjenesteleveranse*: prosjekter for endring av arbeidsmetoder og forbedring av forholdet mellom myndighetene og innbyggerne, herunder kanalisering av ny teknologi for å forbedre og effektivisere offentlige tjenester.
- *Prosjekter for militær kapasitet*: prosjekter som fremmer Storbritannias nasjonale sikkerhet ved å muliggjøre effektiv drift av de væpnede styrkene.

[2] Se Vo mfl. (2021) for en mer omfattende oversikt over landskapet for kvalitetssikring og i Storbritannia.

- *Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT):* prosjekter som gjør det mulig å gå fra gamle, eksisterende systemer til nye digitale løsninger, ruste departementene for fremtiden, levere effektivitetsgevinster og dra nytte av fremskritt innen innovasjon og teknologi (NISTA, 2025).

National Infrastructure and Service Transformation Authority (NISTA) er underlagt både Finansdepartementet og Statsministerens kontor. Organet har som oppgave å gi statsrådene råd om hvorvidt de bør gå videre eller ikke med store prosjekter og infrastruktur. NISTA er et nytt organ som ble etablert i april 2025[3]. Det er en sammenslåing av to organer: National Infrastructure Commission (NIC) og Infrastructure and Projects Authority (IPA). NIC var et uavhengig organ som vurderte regjeringens fremdrift med hensyn til infrastrukturstrategi og gjennomføringsplaner, primært gjennom nasjonale infrastrukturvurderinger. IPA rapporterte til Finansdepartementet og Statsministerens kontor og støttet gjennomføringen av store prosjekter gjennom ledelse av den statlige prosjektgjennomføringsprofesjonen og tilsyn med kvalitetssikringen av de store prosjektene og programmene[4]. NISTA har som oppgave å føre tilsyn med GMPP. NISTAs mandat er å sørge for uavhengig kvalitetssikring av de største prosjektene og å rapportere om, støtte og utvikle kompetanse på styring av store prosjekter i offentlig forvaltning. I tillegg utgjør organet en viktig del av en bredere styrings- og kvalitetssikringsstruktur og et bredere rammeverk i staten. Dette rammeverket omfatter ulike ytterligere godkjenningstrinn, i form av utformingsmessige, kommersielle og utgiftsmessige kontroller, som må følges av departementene avhengig av hvilken type prosjekt som gjennomføres[5].

Tilsynet med GMPP er basert på utredningsmetodikken for politikk, programmer og prosjekter i offentlig sektor i Storbritannia, som er beskrevet i regjeringens såkalte Green Book. Green Book bygger på en «fem-case-modell» for utredning, der man ser på strategiske, samfunnsøkonomiske, kommersielle, finansielle og styringsmessige dimensjoner som Finansdepartementet anser som sentrale i beslutningsprosessen for statlige investeringer. Retningslinjene i Green Book gjelder for

[3] Se den 10-årige nasjonale infrastrukturstrategien: https://www.gov.uk/government/publications/uk-infrastructure-a-10-year-strategy

[4] IPA ble dannet i januar 2016 ved en sammenslåing av Major Projects Authority (MPA), som var underlagt Statsministerens kontor, og Infrastructure UK (iUK), som var underlagt Finansdepartementet. Før IPA var MPA først og fremst ansvarlig for styrings- og kvalitetssikringsprosessene som lå til grunn for gjennomføringen av store prosjekter, mens iUK først og fremst bidro med ekspertise innen finansiering, anskaffelser og ulike former for offentlig-privat samarbeid (denne enheten hadde blitt styrket årene i forveien for å forbedre anskaffelseskompetansen i hele statsforvaltningen). Med sammenslåingen ble ekspertisen innen gjennomføring, kvalitetssikring og finansiering av store statlige prosjekter samlet i ett organ.

[5] Det er viktig å merke seg at når det gjelder styring og kvalitetssikring av store prosjekter, beholder departementene myndigheten til å gjennomføre kvalitetssikring og styring av prosjekter som ikke inngår i GMPP. Dette støttes av ekstern rådgivning (til departementet) gjennom organisasjoner som Government Internal Audit Agency (GIAA). GIAA er opprettet for å gi uavhengige, objektive vurderinger av overordnet styring, risikostyring og kontrollordninger og gi råd om hvordan disse elementene kan forbedres. I forbindelse med prosjekter og programmer omfatter dette «risikobasert revisjon» av effektiviteten til risikostyringsprosesser i forhold til risikoappetitten, og «programsikring» av effektiviteten i program- og prosjektstyring når det gjelder gevinstrealisering.

de fleste aspekter ved offentlige utgifter, beskatning og regelendringer, samt for alternativ bruk av eksisterende offentlige eiendeler og ressurser. Den danner grunnlaget for analysen av foreslåtte prosjekter og for den påfølgende godkjenningen av disse prosjektene.

4.2 Den britiske modellen for overordnet styring av prosjekter

Den britiske modellen for overordnet styring av store prosjekter bygger på en tilnærming til risikosikring med «tre forsvarslinjer» (HM Treasury, 2012, s. 5–7):

- **Første linje**: Dette er et krav til styring som ligger hos dem som er ansvarlige for å realisere spesifikke mål eller operasjoner.
- **Andre linje**: Dette arbeidet er knyttet til tilsyn med styringsaktiviteter. Det er adskilt fra dem som er ansvarlige for gjennomføringen, men ikke uavhengig av organisasjonens styringskjede.
- **Tredje linje**: Dette dreier seg om en uavhengig og mer objektiv kvalitetssikring.

Disse tre linjene brukes fortsatt og utgjør en del av kvalitetssikringsstrukturene, som «gjennom et systematisk sett med tiltak» gir «overordnede ledere og interessenter tillit til at arbeidet blir kontrollert, og at det støtter en sikker og vellykket realisering av politikk, strategi og mål» (IPA, 2021a, s. 11). Denne tilnærmingen til kvalitetssikring går igjen i alle prosjekter, og den tredje forsvarslinjen – uavhengig kvalitetssikring – er et obligatorisk krav for alle programmer og prosjekter i GMPP som gjennomføres i henhold til et sett med prinsipper og prosedyrer (IPA, 2011). GMPP-prosjekter er nærmere bestemt underlagt et styringsregime med obligatorisk kvalitetssikring ved viktige overganger mellom prosjektfaser (HM Treasury og Cabinet Office, 2011), noe som i praksis gjør ordningen til en «stage-gate»-modell. Dette gjelder de mest komplekse og risikofylte prosjektene og programmene, og kommer i tillegg til kravene og prosessene som gjelder for de enkelte departementene, etatene og deres armlengdesorganer, inkludert utgiftskontroller.

Kort historisk oversikt

I 2011 ble Major Projects Authority (MPA) opprettet ved Statsministerens kontor. Formålet var å føre tilsyn med statens mest komplekse og risikofylte prosjekter (GMPP). Opprettelsen av MPA var først og fremst et svar på en rapport fra National Audit Office (NAO) i 2010, der det ble etterlyst et sentralt, obligatorisk system for kvalitetssikring for myndighetene. Rapporten anerkjente verdien av den allerede eksisterende kvalitetssikringsmetoden Office for Government Commerce (OGC) Gateway™ og av Major Project Review Group (MPRG), som var blitt opprettet for å kvalitetssikre store prosjekter. Men den anbefalte et nytt, evidensbasert system til vurdering av om nøkkelelementene ved et vellykket prosjekt er på plass og effektive.

Den overordnede styringen av GMPP er basert på kvalitetssikringsstrategien Integrated Assurance Strategy (IAS) og den tilhørende kvalitetssikrings- og godkjenningsplanen Integrated Assurance and Approval Plan (IAAP). Det anbefales at departementene utvikler en IAS for å sikre en konsekvent anvendelse av kvalitetssikringsstandarder på tvers av GMPP-prosjekter.

Ansvaret for IAS ligger hos den øverste ansvarlige eieren (Senior Responsible Owner, SRO) for hvert stort prosjekt, og strategien skal sikre et strategisk overblikk over tilnærmingen til kvalitetssikring. IAAP er derimot mer taktisk i sin natur og utformet for å samordne kvalitetssikringsaktiviteter på en måte som er velorganisert, rettidig og koordinert med de tilgjengelige ressursene. En IAAP er vanligvis en forutsetning for å kunne legge frem et Strategic Outline Business Case (SOBC).

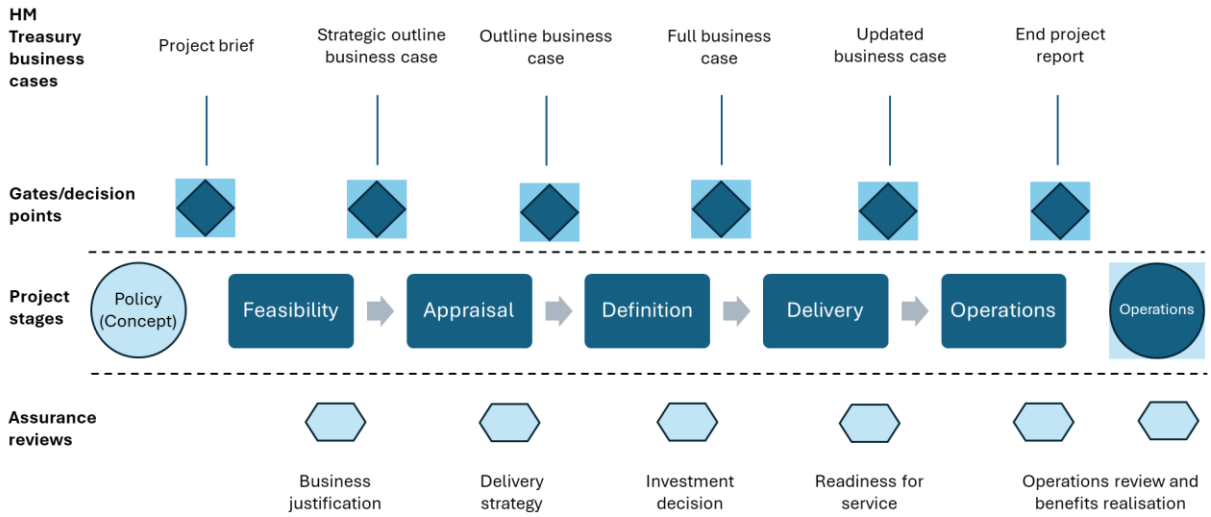
Generelt er formålet med kvalitetssikring

- å foreta en DCA-vurdering (Delivery Confidence Assessment)
- å legge frem funn og anbefalinger for Senior Responsible Owner (SRO)
- å utarbeide en kvalitetssikringsrapport som grunnlag for beslutninger i fagdepartementene og Finansdepartementet.

Kvalitetssikringene utføres av et lite team av personer som har erfaring med prosjektgjennomføring og kunnskap eller ekspertise på minst ett «kjerneområde», som endringsledelse, bygg og anlegg, eiendom, digital og teknologi eller driftsgjennomføring/-ledelse (Infrastructure and Projects Authority, 2016, s. 4). Rapporten fra kvalitetssikringen gir prosjektets SRO en rekke anbefalinger basert på kvalitetssikringsteamets observasjoner. Formålet med eventuelle anbefalinger er å øke sannsynligheten for at man lykkes med å gjennomføre prosjektet. Kvalitetssikringer innenfor fasemodellen følger et trafikklyssystem, der grønt indikerer høy tillit til at man vil lykkes med å gjennomføre programmet/prosjektet.

Fasemodellen med faser og beslutningspunkter

For prosjekter og programmer i Government Major Project Portfolio (GMPP) deles utfallene fra kvalitetssikringen ved beslutningspunktene med regnskapsansvarlige (accounting officers), Finansdepartementet og ledelsen ved Statsministerens kontor. Fasemodellen er i tråd med fem-case-modellen for business-caser og sørger for at programmer og prosjekter blir kontrollert på viktige beslutningspunkter i livssyklusen, slik at man kan være sikker på at de er klare til å gå videre til neste fase. Se regjeringens Project Delivery Functional Standards for mer informasjon om livssyklusen for prosjektgjennomføring og viktige beslutningspunkter.
Kvalitetssikringsaktiviteter er organisert i samsvar med referanseprosjektets livssyklus beskrevet i regjeringens Functional Standard for Project Delivery (Figur 4-1) og gjeldende retningslinjer for alternativer for kvalitetssikring (Tabell 4-1) som ble publisert av NISTAs forgjenger IPA.



Figur 4-1: Referanseprosjektets livssyklus (HM Government Functional Standard for Project Delivery)

Tabell 4-1: Planlagte kvalitetssikringsalternativer som skal inkluderes i de integrerte kvalitetssikrings- og godkjenningsplanene (IAAP)[6]

Planlagte kvalitetssikringsalternativer som skal inkluderes i de integrerte kvalitetssikrings- og godkjenningsplanene (IAAP)			
Project Validation Review (PVR)	**Port 0**	**Port 1–5**	**Project Assessment Review (PAR)**
Gir departementer grunnlag for å diskutere om det potensielle prosjektet er levedyktig. SRO bruker funnene og anbefalingene til å utforme, avgrense og utvikle et prosjekt. Finansdepartementets utgiftsteam vil forvente å se rapporten ved neste godkjenningspunkt.	SRO behandler funnene og anbefalingene. Finansdepartementets utgiftsteam vil forvente å se rapporten ved neste godkjenningspunkt. En dårlig DCA-vurdering (Delivery Confidence Assessment) kan derfor utløse ytterligere undersøkelser, støtte og/eller intervensjon fra IPA.	SRO behandler funnene og anbefalingene. Finansdepartementets utgiftsteam vil forvente å se rapporten ved neste godkjenningspunkt. En dårlig DCA-vurdering (Delivery Confidence Assessment) kan derfor utløse ytterligere undersøkelser, støtte og/eller intervensjon fra IPA.	SRO behandler funnene og anbefalingene. Finansdepartementets utgiftsteam vil forvente å se rapporten ved neste godkjenningspunkt. Hvis prosjektet blir underlagt granskning fra MPRG-panelets side, vil rapporten utgjøre et grunnlag for MPRG-panelets diskusjoner og utspørringer. En dårlig DCA-vurdering (Delivery Confidence Assessment) kan derfor utløse ytterligere undersøkelser, støtte og/eller intervensjon fra IPA.

[6] Guidance for Departments A guide to choosing which IPA Assurance Reviews to include in the integrated Assurance and Approvals Plan for your Major Project (2017)

Gate Review 0 brukes i prosjektets eller programmets tidligfase og gjentas deretter ved passende beslutningspunkter i løpet av prosjektets livssyklus frem til avslutning. Gjennomgangen skal sikre at business caset fortsetter å være i tråd med den tiltenkte nytten. Den kan også være nødvendig i situasjoner der det politiske landskapet har endret seg betydelig.

Gate Review 1: Business justification – her undersøkes Strategic Outline Business Case (SOBC) og «et forslag til hvordan man kan gå frem for å bekrefte at prosjektets omfang er klart og gjennomførbart, og at prosjektet sannsynligvis vil levere det som kreves».

Gate Review 2: Delivery strategy – tester forutsetningene i Outline Business Case (OBC), inkludert gjennomføringsmodell og anskaffelsesalternativer.

Gate Review 3: Investment decision – Full Business Case (FBC) og styringsordningene for investeringsbeslutningen vurderes sammen med gjennomføringsplanene.

Gate Review 4: Readiness for service – en vurdering av i hvilken grad man er klar for overgang fra den midlertidige organisasjonen (prosjekt) til den permanente organisasjonen (drift).

Gate Review 5: Operations review and benefits realisation – kontrollerer at nytten som er beskrevet i business caset, oppnås, at den operative tjenesten (eller anlegget) fungerer som den skal, og at de avtalte strategiske resultatene oppnås.

I skrivende stund er dokumentasjonen knyttet til Project Validation Review (PVR) og Project Assessment Review (PAR), trukket tilbake; det antas at disse er erstattet av de ovennevnte reviderte retningslinjene for beslutningsport 0 og beslutningsport 5.

Business caser og Finansdepartementets Green Book[7]

Den viktigste retningslinjen departementene bruker som grunnlag for investeringsbeslutninger, er Finansdepartementets Green Book. Den beskriver hvordan man skal utrede politikk, programmer og prosjekter, og gir veiledning i hvordan man utformer og gjennomfører overvåking og evaluering før, under og etter politiske tiltak. Dette er spesielt relevant for gevinstrealisering, siden det gir det faktagrunnlaget som skal til for å forstå om tiltaket er vellykket i lys av business caset.

Et business case er en oppsummering av funnene fra analysene og utredningene som er gjort av en investering på et bestemt tidspunkt. Innholdet samsvarer i stor grad med innholdet i en samfunnsøkonomisk analyse, men kan inkludere andre hensyn. Finansdepartementet krever at en legger til grunn den såkalte fem-case-modellen, som har fem hovedkomponenter: det strategiske caset, det samfunnsøkonomiske caset, det kommersielle caset, det finansielle caset og det styrings- og ledelsesmessige caset. Business caset utvikles over tid i en iterativ prosess hvor stadig

[7] Basert på Guide to developing the project business cases, HM Treasury (2018), og The Green Book, Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation (2022).

flere detaljer bringes inn, i samsvar med Finansdepartementets godkjenningsprosess. Godkjenningsprosessen har tre faser og krever følgende tre varianter av business caset:

- **Strategic Outline Business Case (SOBC)**. I en SOBC vektlegges først og fremst strategiske (og samfunnsøkonomiske) spørsmål, samt valg av ambisjonsnivå. Det må defineres suksesskriterier som grunnlag for å sile ut alternativer. Formålet med en Strategic Outline Business Case er å redusere mulighetsrommet fra en langliste av alternativer til en kortliste (dvs. få antallet alternativer ned til 3–4).
- **Outline Business Case (OBC)**. I en OBC foretas det en mer detaljert analyse av de 3–4 alternativene, med sikte på å anbefale et konsept. Økonomiske betraktninger er sentrale, men man vil også ta for seg struktureringen av prosjektet og gjennomføringsstrategien, inkludert robustheten i planene, finansieringsmulighetene og kontraktstrategien.
- **Full Business Case (FBC)**. En FBC er den mest omfattende versjonen av business caset og gjelder kun det valgte konseptet. Man skal forsikre seg om at prosjektet fortsatt er relevant og lønnsomt, samt legge frem konkrete planer for gjennomføringen. Det må dokumenteres at kostnader og risiko er under kontroll, at tilstrekkelig kunnskap er tilgjengelig, osv. FBC ligger til grunn for selve investeringsbeslutningen.

Et sentralt trekk ved Green Book er vektleggingen av at det utredes ulike strategier for å løse et problem. Dette beskrives i dokumentet som «en uatskillelig del av detaljert politikkutvikling og -utforming». Den strategiske dimensjonen i fem-case-modellen bør derfor beskrive den rådende situasjonen uten ytterligere tiltak, den såkalte «business as usual». Denne situasjonen vil da utgjøre den kontrafaktiske standarden som alternativene vanligvis sammenlignes med i henhold til Green Book-prinsippene.

Green Book er ikke et mekanisk eller deterministisk beslutningsverktøy. Den beskriver godkjente tankemodeller og metoder/metodologier for hvordan man kan gi råd om de sosiale eller velferdsmessige kostnadene, nytteverdiene og avveiningene ved alternative gjennomføringsmodeller for å realisere politiske mål. I praksis betyr dette at Green Book er utformet med tanke på at embetsverket skal kunne gi objektive råd til beslutningstakere, det vil si statsråder – i tråd med prinsippet «embetsverket gir råd, statsrådene bestemmer».

Prosjekter som må følge modellen

Det er vanligvis ingen gitt budsjettramme som avgjør om et prosjekt blir inkludert i GMPP. Kriteriene for GMPP-prosjekter er vanligvis de som krever godkjenning fra Finansdepartementet, enten fordi budsjettet overskrider nivået for departementets delegerte myndighet, eller fordi prosjektet er nytt, komplekst, omstridt eller krever lovendring. Selv om GMPP-porteføljen omfatter mange av statens mest profilerte prosjekter, representerer den bare en liten prosentandel av de statlige prosjektene som gjennomføres, og de fleste departementer har flere prosjekter og programmer i sine porteføljer som ikke oppfyller de ovennevnte GMPP-kriteriene.»

Som nevnt tidligere, er følgende typer prosjekter representert i GMPP: infrastruktur og bygg og anlegg, transformasjon og tjenesteleveranse, militær kapasitet og informasjons- og

kommunikasjonsteknologi (IKT). Sammenlignet med den norske prosjektmodellen er det i Storbritannia i større grad en skjønnsvurdering om et prosjekt faller inn under GMPP eller ikke.

Utvalgte temaer

I tillegg til selve fasemodellen og kvalitetssikringene er det flere andre viktige retningslinjer og dokumenter som handler om gjennomføring av store statlige prosjekter, og som i stor grad støtter opp under det overordnede styringssystemet: IPAs Project Routemap gir generelle retningslinjer for gjennomføring av store statlige prosjekter, Construction Playbook gir retningslinjer for gjennomføring av statlige byggeprosjekter og -programmer, og IPAs Project Delivery Capability Framework er et rammeverk for gjennomføring av prosjekter i staten som definerer ulike roller, kompetanse og læringsmuligheter i slike prosjekter.

IPAs Project Routemap

Project Routemap fremmer to perspektiver som det hevdes er avgjørende for effektive styringsrammeverk:

- *Governance* – de reglene som er etablert for å prioritere, autorisere, lede, gi fullmakter til og føre tilsyn med ledelsen, og for å kvalitetssikre ytelse
- *Governing* – rådende kultur, atferd, verdier og relasjoner som muliggjør effektiv *governance*

Dokumentet understreker at svak *governance* kan gå ut over realiseringen av den planlagte prosjektnytten, inkludert økonomisk, miljømessig og sosial verdi. Det er viktig å merke seg at det i Project Routemap eksplisitt står at ordningene (i løpet av prosjektets/programmets livssyklus) «må være i tråd med den bredere og langsiktige eierstyringen og selskapsledelsen i sponsororganisasjonen». I praksis betyr dette at *governance* må anerkjenne de komplekse risikoene som er forbundet med statlige prosjekter som fremmes og godkjennes på grunnlag av at de skal levere nytte med tanke på hvordan det offentlige leverer tjenester, og for publikum, som i siste instans er de som skal dra nytte av prosjektene.

IPAs Project Delivery Capability Framework

I tillegg til å koordinere kvalitetssikringen av store prosjekter og etablere funksjonelle standarder for prosjektgjennomføring har IPA utarbeidet et rammeverk for kapasitet for prosjektgjennomføring (Project Delivery Capability Framework). Rammeverket definerer rollene, kompetansen og læringsmulighetene som er tilgjengelige for dem som jobber med prosjektgjennomføring i staten. Det beskriver også ferdighetene, erfaringen og prosessen som må følges for å oppnå akkreditering som Government Project Delivery Professional (Infrastructure and Projects Authority, 2021). Akkrediteringsprosessen baseres på verktøyet Government Online Skills Tool, som gjør det mulig for brukerne (prosjektmedarbeidere i staten) å vurdere ferdighetene sine, identifisere mangler, få tilgang til læringsløsninger for å avhjelpe disse manglene og lage personlige utviklingsplaner. Verktøyet gjør det også mulig for team og departementer å identifisere hull og utvikle spesifikke kompetansetiltak.

Construction Playbook

Construction Playbook, som ble utgitt i 2022, inneholder 14 viktige retningslinjer og gir veiledning om gjennomføring av offentlige byggeprosjekter og -programmer. Dokumentet omfatter den øverste ansvarlige eieren (Senior Responsible Owner, SRO), som eier business caset og står til ansvar (overfor parlamentet) for gjennomføring av prosjektet eller programmet og den tiltenkte nytten og de tiltenkte utfallene. I dokumentet heter det at SRO-ene «skal forstå styrings- og godkjenningsprosessen fullt ut og sette av tilstrekkelig tid til å lede prosjektet eller programmet gjennom godkjenninger og gjennomføring». I «dreieboken» beskrives viktigheten av å sikre at SRO-ene er i stand til å «lede team av mennesker med den blandingen av funksjonell ekspertise og erfaring som skal til for å matche markedets kapasitet». I praksis kan dette være utfordrende, siden det må utnevnes en person som har tilstrekkelig kunnskap om business caset, og som kan påvirke program- og prosjektteamene til å løse spenninger mellom mål på prosjektytelse og prosjektsuksesskriterier (se Bosch-Rekveldt mfl., 2023).

Kompetanseutvikling som del av ordningen[8]

Et viktig tiltak på kompetansesiden har vært etableringen av Major Projects Leadership Academy (MPLA), i samarbeid med Saïd Business School ved University of Oxford, som utdanner senior prosjektledere og eiere (Senior Responsible Officers, SRO). Visjonen er å ha en større gruppe av særlig erfarne prosjektledere og -eiere som kan bevege seg på tvers i staten og påta seg sentrale roller i de høyest prioriterte store prosjektene. I tillegg til MPLA som er for ledere og eiere på toppnivå, har man etablert Project Leadership Programme, som skal omfatte en bredere gruppe av prosjektledere, ikke bare lederne av de aller største prosjektene. Ordningene (MPLA, SRO og Project Leadership Programme) er over tid styrket, og utgjør i dag en sentral del av en mer profesjonalisert og institusjonalisert satsing på prosjektledelse i staten.

Gjennomgang i etterkant av prosjektet

Det er krav at det skal gjennomføres en formell ekstern kvalitetssikring når prosjektet har blitt operativt, det vil si etter at det har levert det som ble avtalt, som for eksempel ny informasjonsteknologi, en eiendom eller et opplæringsprogram. Denne port 5-gjennomgangen vil se på både drift og gevinstrealisering; når det gjelder drift, vil dette sammenfalle med eventuelle primære beslutningspunkter etter prosjektets interne sluttvurdering. Foreslått beste praksis er at port 5-gjennomganger gjennomføres flere ganger i løpet av prosjektets sannsynligvis lange driftstid, og at den første gjennomgangen fokuserer på prosjektavslutning, erfaringer, overgang til «business as usual», oppfølging av business case og nytte, og gjennomføring. Midtveisgjennomganger vil også fokusere på gevinstrealisering, og den endelige gjennomgangen vil fokusere på tjenesteordninger og erfaringer (Infrastructure and Projects Authority, 2021b).

[8] Dette avsnittet er lagt til av redaktørene, da temaet uteble fra den internasjonale versjonen av boken.

4.3 Erfaringer med modellen

Selv om kompleksitet og sammenfiltring med ulike andre organer og prosesser gjør det vanskelig å oppsummere erfaringene med det britiske styringsregimet for store prosjekter [9], gir NISTAs nylig publiserte årsrapport om GMPP (2024–2025) en oppsummering av endringen i DCA-vurderinger (Delivery Confidence Assessment) i prosjekter, som potensielt kan gi en indikasjon på effektiviteten av selve gjennomgangene. DCA-er indikerer graden av tillit til prosjektets eller programmets evne til å realisere sine mål innenfor de avtalte tids- og kostnadsrammene og i henhold til kvalitetskravene, inkludert økonomisk og ikke-økonomisk nytte, slik det er avtalt i business caset. Av de 178 prosjektene som fortsatt var i porteføljen og var gjenstand for gjennomganger mellom 2022/23 og 2023/24, var det for eksempel bare 22 som forbedret sin DCA, mens 142 hadde uendret DCA og 14 fikk dårligere DCA. Det ble erkjent at det hadde vært en økning i antallet «rød-vurderte» prosjekter, noe som ble tilskrevet to hovedfaktorer: Nye prosjekter hadde kommet med i GMPP, og man hadde hatt «ekstraordinære problemer» de siste årene, som «høy inflasjon, utfordrende netto null-mål, forsyningskjedeproblemer og kompetansemangel» (National Infrastructure and Service Transformation Authority, 2025).

I en uavhengig empirisk studie av GMPP-kvalitetssikringsdata diskuterer Vo mfl. (2021) effektiviteten av og begrensningene ved kvalitetssikring av prosjekter. De konkluderer med at Storbritannias ordning for overordnet styring av store statlige investeringer, slik den kommer til uttrykk gjennom kvalitetssikringen av GMPP-prosjekter, er konseptuelt robust og strukturelt solid, og at den utgjør et verdifullt rammeverk for tilsyn, læring og ansvarlighet. Den praktiske effektiviteten undergraves imidlertid av inkonsekvent etterlevelse av anbefalinger, svake håndhevings- og oppfølgingsmekanismer, begrenset fokus på strategiske utfall og gevinster, og organisatoriske og kulturelle barrierer mot læring. Derfor kommer forfatterne med følgende anbefalinger for å forbedre kvalitetssikringspraksisen:

- Gi porteføljeansvarlige i departementene mandat til å følge opp gjennomføringen.
- Forbedre opplæringen av kvalitetssikrere og sikre kontinuitet i vurderingsteam.
- Finn en god balanse mellom gjennomføring og nytte i anbefalingene.
- Begrens antallet anbefalinger per gjennomgang til kritiske spørsmål.
- Oppmuntre SRO til å delta i fastsettelsen av omfang for gjennomgangen og til å følge opp funnene.

På et mer anekdotisk nivå bør det nevnes at IPAs årsrapport for 2022–23 ga tilliten til gjennomføringen i High Speed Two (HS2) fase 1 og 2A karakteren «uoppnåelig», noe som var en viktig årsak til at statsminister Rishi Sunak i oktober 2023 kunngjorde at prosjektet skulle kanselleres. HS2, et program som skal realisere høyhastighetstog mellom London og Birmingham, har vært omgitt av kontroverser og kritikk av styringsordningene. Kanselleringen,

[9] Særlig når det gjelder effektiviteten av de rådgivnings- og styringstiltakene som er innført av de ulike organene som er opprettet for dette formålet i årenes løp (Major Projects Association, Infrastructure and Projects Authority, Infrastructure UK).

som kom etter at IPA hadde offentliggjort sin årsrapport med DCA-vurdering av programmet, kan ses på som et eksempel på at styringsregimet har hatt en effekt på de pågående prosjektene.

Selv om det finnes solide indikasjoner på at ordningen er effektiv, vil det kreve en mer omfattende oppfølgingsstudie for å undersøke samspillet mellom prosjektgjennomføring og de institusjonelle ordningene som er etablert for å iverksette ordningen.

Referanser

Ahola, T., Ruuska, I., Artto, K. og Kujala, J. (2014) What is project governance and what are its origins? *International Journal of Project Management*, 32(8), 1321–1332.

Bosch-Rekveldt, M., Bourne, M., Forster, R., Kirkham, R. og Pesämaa, O. (2023) Performance measurement in project management. *International Journal of Project Management*, 41(7), https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2023.102518

Cabinet Office (2014) *Departmental evidence and response to select committees: guidance*. Cabinet Office. Tilgjengelig fra: https://www.gov.uk/government/publications/departmental-evidence-and-response-to-select-committees-guidance (Hentet: 9. mars 2025).

Cabinet Office (2020) *Government Functional Standards*. Tilgjengelig fra: Functional Standards - GOV.UK (Hentet: 9. mars 2025).

Cabinet Office (2021) *Cabinet Office controls*. Tilgjengelig fra: Cabinet Office Controls: Version 7 - GOV.UK (Hentet: 9. mars 2025).

Cabinet Office (2022) *Evaluation Task Force Strategy 2022 – 2025*. Tilgjengelig fra: 2023-03-22 - Final ETF strategy.pptx (Hentet: 9. mars 2025).

Government Digital Service, Cabinet Office (u.å.-a) *Digital by default service standard*. Tilgjengelig fra: https://www.gov.uk/service-manual/digital-by-default (Hentet: 9. mars 2025).

Government Digital Service, Cabinet Office (2016) *Governance principles for agile service delivery*. Tilgjengelig fra: Governance principles for agile service delivery - Service Manual - GOV.UK (Hentet: 9. mars 2025).

HM Treasury (2012) *Assurance frameworks*. London, UK: Crown Copyright.

HM Government (2025) *UK Infrastructure: A 10 Year Strategy*.

HM Government (2025) *Spending Review 2025*. Tilgjengelig fra: https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2025-document/spending-review-2025-html#departmental-settlements (Hentet: 9. september 2025).

House of Commons (2022) *HM Treasury and Cabinet Office Fourth Report of Session 2022-23 Use of evaluation and modelling in government*.Tilgjengelig fra: HM Treasury Minutes – CP 708 (Hentet: 9. mars 2025).

House of Commons (2024) *Delivering Value from Government Investment in Major Projects*. HC 456.

Infrastructure and Projects Authority (2011) *Assurance review toolkit*. Cabinet Office. Tilgjengelig fra: https://www.gov.uk/government/collections/infrastructure-and-projects-authority-assurance-review-toolkit (Hentet: 9. mars 2025).

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2016) *Becoming an Assurance Reviewer for the Infrastructure and Projects Authority*.

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2017a) *Assurance and approvals for agile delivery of digital services*. London, UK: Crown Copyright.

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2017b) *Guide for effective benefits management in major projects*. London, UK: Crown Copyright.

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2017c) *Guide to the classification of recommendations of major projects*. London, UK.: Crown Copyright.

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2019) *The role of the SRO*. London, UK: Crown Copyright.

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2021a) *Government functional standard GovS 002: project delivery*. London, UK: Crown Copyright.

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2021b) *Gate Review Process Gate 5 Review: Operations Review and Benefits Realisation*. London, UK: Crown Copyright.

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2021c) *Project Delivery Capability Framework*. Tilgjengelig fra: 6.7775_IPA_Project Delivery Capability Framework 2021 Refresh sample pages (Hentet: 9. mars 2025).

Infrastructure and Projects Authority, Cabinet Office (2025) *Annual Report on Major Projects 2023-24*. London, UK: Crown Copyright.

National Audit Office (2012a) *Governance for Agile delivery*. London, UK: NAO Communications.

National Audit Office (2012b) *A snapshot of the use of Agile delivery in central government*. Tilgjengelig fra: http://www.nao.org.uk/report/a-snapshot-of-the-use-of-agile-delivery-in-central-government-4/ (Hentet: 9. mars 2025).

Scott, T. (2014) *A year in the making - the digital by default service standard*. Tilgjengelig fra: https://gds.blog.gov.uk/2014/04/01/a-year-in-the-making-the-digital-by-default-service-standard/ (Hentet: 9. mars 2025).

Vo, H., Kirkham, R.J. og Williams, T.M. (2021) An empirical study of assurance in the UK government major projects portfolio: from data to recommendations, to action or inaction. *International Journal of Managing Projects in Business*, 14(4), 865–897.

Young, N.J. (2021) *Governance of Projects: A Comparative Analysis Of Project Delivery Approaches*. Doktoravhandling. Northumbria University.

5 Irland

Garret Doocey og Ed Hearne[10]

I løpet av det siste tiåret har Irland økt de statlige investeringene betydelig for å gjøre noe med det langvarige etterslepet på infrastruktur og legge til rette for en bærekraftig nasjonal utvikling. Dette skiftet har blitt ledsaget av en rekke reformer som har hatt som mål å styrke den overordnede styringen av store statlige prosjekter. Sentralt i disse reformene står publiseringen av *Infrastructure Guidelines* i 2023, som konsoliderer og bygger videre på tidligere rammeverk for å sikre strengere prosjektutredning, -tilsyn og -gjennomføring. I dette kapittelet skal vi skissere utviklingen, strukturen og de operasjonelle mekanismene i Irlands modell for overordnet styring av prosjekter, og vi skal vise hvordan modellen søker å ansvarliggjøre, effektivisere og gi mer valuta for pengene i statlige investeringer.

5.1 Kontekst og politisk grunnlag

Irland er en liten, åpen økonomi med en befolkning på 5,38 millioner i 2024 (CSO, 2024). Irland har vært medlem av EU siden 1973, og har opplevd sterk økonomisk vekst fra 1990-tallet, drevet av utenlandske investeringer. I kjølvannet av finanskrisen og den store resesjonen i 2008 gjennomgikk Irland en betydelig økonomisk nedgang, men har vært blant de raskest voksende avanserte økonomiene i verden det siste tiåret. Irland er en enhetsstat og er blant de landene i EU som i minst grad har desentralisert myndighet til regionalt og lokalt nivå. Oppfattet korrupsjon er relativt lav (Transparency International, 2024), og andelen av befolkningen som har moderat eller høy tillit til offentlige institusjoner som regjeringen, rettsvesenet, embetsverket og parlamentet, ligger over OECD-gjennomsnittet (OECD, 2024).

Offentlige investeringer har vært volatile de siste 30 årene. Offentlige investeringer har vært prosykliske; de har økt i tider med økonomisk vekst og gått ned i nedgangstider (Conroy mfl., 2022). Størrelsen på den statlige realkapitalen – det vil si de fysiske eiendelene som eies og vedlikeholdes av staten, inkludert økonomisk og sosial infrastruktur – har svingt som følge av dette, og er lavere enn i andre høyinntektsland, både som andel av nasjonalinntekten og målt per innbygger (Conroy og Timoney, 2024). I tillegg har analyser vist at kvaliteten på offentlig infrastruktur er lavere i Irland enn i andre avanserte økonomier med sammenlignbare nivåer av realkapital per innbygger, noe som tyder på et «effektivitetsgap» i infrastrukturinvesteringene (Renteria mfl., 2018).

I løpet av tiåret som har gått siden 2015, har politikken hatt som mål å øke de statlige investeringene og redusere etterslepet på infrastruktur. Det har gjort at statens kapitalbudsjett

[10] Forfatterne er ansatt ved henholdsvis Department of Transport og Det internasjonale pengefondet (IMF). Synspunktene som kommer til uttrykk i dette kapittelet, er forfatternes egne og representerer ikke nødvendigvis synspunktene til Department of Transport eller IMF.

økte med mer enn 10 milliarder euro fra 2016 til 2025 – til 14,9 milliarder euro (Government of Ireland, 2008, 2024). Flere etterfølgende oppdateringer av Irlands nasjonale utviklingsplan har beskrevet prosjekter og programmer for transport, energi, vann og sanitær, utdanning, helsetjenester, boliger og kulturell infrastruktur (Government of Ireland, 2018a, 2021). Det har også vært forsøkt å sikre at infrastrukturinvesteringer er i tråd med en strategisk arealstrategi for nasjonal utvikling (Government of Ireland, 2018b) og med mål for klimatiltak (Government of Ireland, 2021, 2023).

Samtidig er det tatt en rekke skritt for å forbedre utredning og planlegging av investeringer. Det har blant annet vært gjort endringer i ordningene for prosjektutredning og -utvelgelse, det har blitt etablert nye strukturer for tilsyn med gjennomføringen av den nasjonale infrastrukturpolitikken, og ordningene for overordnet styring av store prosjekter har blitt gjennomgått. Infrastructure Guidelines, som ble publisert i 2023, viderefører den langvarige praksisen med investeringskalkyle, bygger videre på ordninger for overordnet styring av store prosjekter og oppdaterer roller og ansvarsoppgaver for sentrale aktører.

5.2 Overordnet styring av prosjekter i Irland – Infrastructure Guidelines

Modellens historie og utvikling

Infrastructure Guidelines ble publisert i desember 2023, selv om de fleste bestemmelsene i praksis har vært på plass i noen år. Retningslinjene gjelder for alle offentlige organer og alle organer som mottar offentlig støtte til kapitalprosjekter og -programmer.[11]

Modellen for overordnet styring av prosjekter i Irland har sine røtter i kravene om nytte-kostnadsanalyse av forslag til tilskudd til industripolitisk utvikling på 1970-tallet. På begynnelsen av 1980-tallet ble det innført krav om utredning av alle statlige investeringsprosjekter. Kravene ble ytterligere kodifisert med utgivelsen av Capital Appraisal Guidelines i 1994. Disse retningslinjene etablerte en løs faseprosess med fire separate faser: utredning, planlegging og utforming, gjennomføring og ex post-gjennomgang. Retningslinjene ble oppdatert i 2005 (Department of Finance, 2005). Hovedvekten i Capital Appraisal Guidelines lå på utredningsfasen og tekniske spørsmål i forbindelse med økonomisk utredning av prosjekter; det ble lagt mindre vekt på spørsmål knyttet til utforming, anskaffelse og gjennomføring.

Systemet for overordnet styring av prosjekter har utviklet seg i løpet av 2000-tallet. Innenfor det overordnede rammeverket som Capital Appraisal Guidelines utgjør, har fagdepartementene etablert sektorspesifikke rammeverk.[12] Publiseringen av Public Spending Code (Department of Public Expenditure and Reform, 2013) hadde som mål å konsolidere de ulike kravene.

[11] I dette kapittelet brukes begrepene prosjekt og program om hverandre.

[12] For eksempel innen industriutvikling (2005), transportinvesteringer (2004, 2023), vannforsyning (2009) og (senere) høyere utdanningsinstitusjoner (2019) og kulturell infrastruktur (2021).

Retningslinjene ble ytterligere oppdatert i 2019, med større fokus på risikostyring. I 2021 ble det innført nye kvalitessikringsprosesser for store prosjekter, delvis inspirert av den norske modellen. I 2023 kom Infrastructure Guidelines, som viderefører hovedlinjene i Public Spending Code og de tilhørende kvalitetssikringsprosessene, samtidig som de søker å effektivisere godkjenningsordningene for store prosjekter.

Hvordan prosjekter igangsettes

Prosjektforslag initieres vanligvis av det relevante fagdepartementet eller etaten med sektoransvar («sponsoretaten»). I de fleste sektorer kan opprinnelsen til store prosjekter spores tilbake til en overordnet sektorstrategi. Denne er vanligvis i tråd med den overordnede regionalpolitikken og med den nasjonale utviklingsplanen (National Development Plan, NDP). Forslag kan også initieres av lokale myndigheter og andre offentlige organer. I likhet med i mange andre land kan brede konsepter vokse frem flere år, eller til og med tiår, før de blir formalisert som prosjektforslag.

Fasemodellen med faser og beslutningspunkter

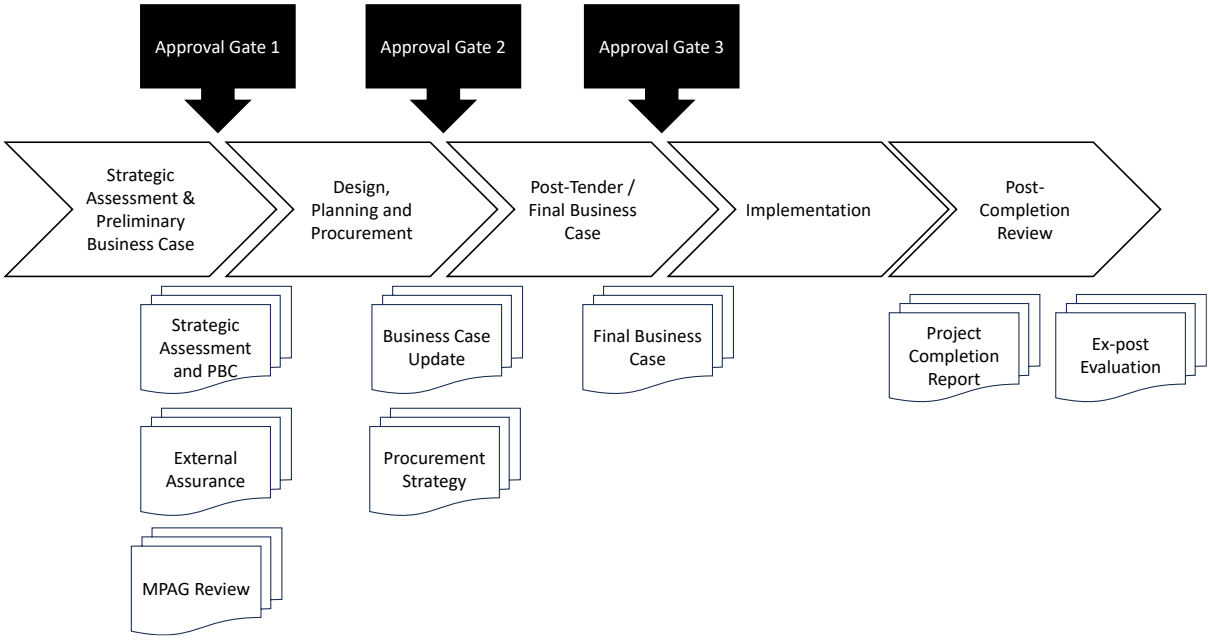
Modellen består av en prosjektlivssyklusmodell med fem faser som vist i Figur 5-1.

1. strategisk vurdering og foreløpig business case
2. prosjektutforming, planlegging og anskaffelsesstrategi
3. etteranbudsfase – endelig business case
4. gjennomføring
5. gjennomgang etter ferdigstillelse og gevinstrealisering

Retningslinjene har en proporsjonal tilnærming når det gjelder når de kommer til anvendelse. De opererer med tre brede kategorier av prosjekter/programmer:

- prosjekter på under 20 millioner euro
- prosjekter på mellom 20 og 200 millioner euro
- prosjekter på over 200 millioner euro – dagens terskel for å bli betegnet som et stort prosjekt

For store prosjekter krever retningslinjene godkjenning fra regjeringen ved godkjenningsport 1 og 3, og departementsgodkjenning ved godkjenningsport 2.



Figur 5-1: Prosjekters livssyklus i henhold til Infrastructure Guidelines

Godkjenningsport 1 – Strategisk vurdering og foreløpig business case

Ved godkjenningsport 1 skal prosjektforslagene inneholde en begrunnelse av det foretrukne alternativet og den foretrukne gjennomføringsmodellen, og skissere den foreløpige utformingen som kostnadsberegningene og de økonomiske og finansielle utredningene er basert på. I transportsektoren inntreffer godkjenningsport 1 senere i prosjektets livssyklus, vanligvis før den lovpålagte planleggings- og tillatelsesprosessen, når mer detaljerte analyser er tilgjengelige for vurdering. I dag må alle store prosjekter gjennomgå en ekstern kvalitetssikring ved godkjenningsport 1, det vil si en uavhengig vurdering av prosjektets foreløpige business case. Formålet med denne kvalitetssikringen er

- å teste forutsetninger i business caset
- å validere kostnads- og tidsestimater
- å analysere håndteringen av risiko
- å vurdere andre spørsmål, som interessenthåndtering og gevinstrealisering

I store prosjekter sender godkjenningsmyndigheten rapporten fra kvalitetssikringen videre til Departementet for offentlige utgifter, infrastruktur, reform av offentlige tjenester og digitalisering (DPER), som deretter kaller inn til et møte i sin Major Projects Advisory Group (MPAG) for å gjennomgå forslaget. Store prosjekter legges frem av fagdepartementet for regjeringens godkjenning til å gå videre til godkjenningsport 2.

Godkjenningsport 2 – Prosjektutforming, planlegging og anskaffelsesstrategi

Godkjenningsport 2 er en godkjenning før anbud og gjør det mulig å se nærmere på det foretrukne alternativet, slik det ble identifisert ved godkjenningsport 1, etter hvert som de

underliggende forutsetningene for prosjektet blir raffinert, risikoene blir bedre forstått og man har kommet langt nok i utformingen til at man kan utarbeide det endelige business caset. Ved godkjenningsport 2 krever store prosjekter i dag godkjenning fra den aktuelle statsråden før man kan sette i gang med anskaffelsen.

Godkjenningsport 3 – Etteranbudsfase – endelig business case

Godkjenningsport 3 er den endelige godkjenningen. Formålet med det endelige business caset er å revurdere forutsetningene som ligger til grunn for det foreløpige business caset, og å revurdere funnene som trer frem. I store prosjekter må det innhentes samtykke fra regjeringen før det inngås avtaler med hovedentreprenører.

Gjennomføring

Gjennomføringen av et prosjekt er sponsoretatens ansvarsoppgave, mens godkjenningsmyndigheten (og regnskapsansvarlig) må forsikre seg om at sponsoretaten gjennomfører prosjektet i tråd med de godkjenningene som er gitt.

Gjennomgang etter ferdigstillelse

Prosjektavslutning og rapportering av ex post-evaluering er de siste fasene i prosjektets livssyklus. Retningslinjene krever at den første av disse må gjennomføres mens prosjektet er under ferdigstillelse, slik at kvalitetssikreren får tilgang til tilbakemeldinger fra entreprenøren(e) og prosjektteamet. Rapporten skal utarbeides av sponsoretaten og legges frem for godkjenningsmyndigheten for gjennomgang. I store prosjekter skal den sendes videre til DPER. I retningslinjene står det at rapporten fra ex post-evalueringen skal utarbeides av sponsoretaten vanligvis mellom tre og fem år etter at prosjektet er avsluttet. Den skal undersøke om gevinstene og utfallene av prosjektet ble realisert som forventet, og hvilke konklusjoner som kan trekkes med tanke på fremtidige prosjekter. I likhet med ferdigstillelsesrapporten skal rapporten legges frem for godkjenningsmyndigheten. I store prosjekter skal den sendes videre til DPER.

Prosjekter som må følge modellen

Hvor grundig og omfattende kvalitetssikringsprosessen er, kommer an på hvor stort og komplekst prosjektet eller programmet som skal vurderes, er. De største og mest kostbare investeringene blir gjenstand for en grundigere gjennomgang av kostnader, nytte og risiko på ulike tidspunkter i prosjektets livssyklus. Store prosjekter, som for tiden vil si prosjekter med anslåtte kostnader på over 200 millioner euro, er gjenstand for ekstern kvalitetssikring og MPAG-gjennomgang, mens mindre og enklere investeringsforslag får en forholdsmessig grad av granskning.

Modellen gjelder for alle offentlig finansierte investeringsprosjekter og -programmer og omfatter både statlige myndigheter, lokale myndigheter og andre offentlige organer. Store investeringer i kommersielle, statseide foretak, som foretak innen produksjon og overføring av elektrisitet eller naturgass, omfattes ikke av modellen.

Institusjoner og roller

Infrastructure Guidelines beskriver roller og ansvarsoppgaver for de ulike aktørene i utviklingen av store prosjekter. Retningslinjene angir tre viktige administrative roller:

- regnskapsansvarlig
- godkjenningsmyndighet
- sponsoretat

I tillegg har både DPER og regjeringen fortsatt viktige ansvarsoppgaver i forbindelse med store prosjekter.

Regnskapsansvarlig

Regnskapsansvarlig er vanligvis departementsråden i det aktuelle departementet, og hans eller hennes lovpålagte oppgaver er nedfelt i lov og administrative forskrifter. En av den regnskapsansvarliges nøkkelfunksjoner er å beskytte midler og eiendom som han eller hun rår over. I statlige investeringsprosjekter er det ifølge Infrastructure Guidelines den regnskapsansvarlige i departementet som finansierer prosjektet, som har det endelige ansvaret for prosjektet.

Henvisningene til regnskapsansvarlig er de eneste henvisningene til en spesifikk, individuell stillingsinnehaver i Infrastructure Guidelines, og det finnes ikke noe eksplisitt motstykke til rollen Senior Responsible Owner, som man har i andre jurisdiksjoner, som Australia, New Zealand og Storbritannia.

Godkjenningsmyndigheten[13]

Godkjenningsmyndigheten er vanligvis det departementet som finansierer prosjektet, men i Infrastructure Guidelines bemerkes det at det i enkelte sektorer, for eksempel transport, kan finnes ordninger for delegert sanksjon som innebærer at etater påtar seg rollen som «daglig godkjennende myndighet» på vegne av departementet.

Godkjenningsmyndighetenes viktigste ansvarsoppgaver er

- å kontrollere at all dokumentasjon som legges frem av sponsoretatene, er i samsvar med Infrastructure Guidelines
- å utarbeide sektorspesifikke retningslinjer for evaluering, planlegging og styring av kapitalinvesteringer
- å delta i den eksterne kvalitetssikringsprosessen ved godkjenningsport 1

[13] I *Infrastructure Guidelines* omtales disse ansvarsoppgavene både som den regnskapsansvarliges og godkjenningsmyndighetens ansvarsoppgaver, men for å gjøre det lettere å forstå og for å gjenspeile faktisk praksis har forfatterne her skilt mellom de to rollene.

- å søke om godkjenning fra regjeringen ved godkjenningsport 1 og 3 og departementsgodkjenning ved godkjenningsport 2
- å overvåke prosjektet etter hvert som det gjennomføres. Ved store endringer som tilsier at prosjektet kanskje ikke lenger er levedyktig, vurderer godkjenningsmyndigheten om prosjektet bør fortsette
- å gå igjennom ferdigstillelsesrapporten og rapporten fra ex post-evalueringen og sørge for at alle relevante funn blir innlemmet i sektorspesifikke retningslinjer
- å varsle regjeringen om eventuelle negative utviklingstrekk og gi råd om mulige avbøtende tiltak

Sponsoretaten

Sponsoretaten er det offentlige organet som har hovedansvaret for å evaluere, planlegge og styre prosjektet. En sponsoretat kan være et departement, en lokal myndighet, en institusjon for høyere utdanning, en kulturinstitusjon eller en annen statlig etat.

Sponsoretatens viktigste ansvarsoppgaver er

- å utarbeide all dokumentasjon ved relevante godkjenningsporter i samsvar med Infrastructure Guidelines og eventuelle relevante sektorspesifikke retningslinjer
- å legge frem all dokumentasjon til godkjenningsmyndigheten ved relevante godkjenningsporter
- å gjennomføre anskaffelser i prosjektet i tråd med nasjonale anskaffelsesregler
- å sørge for at prosjektet gjennomføres i tråd med godkjenningene godkjenningsmyndigheten har gitt
- å administrere gjennomføringen av prosjektet i tråd med disse godkjenningene, og varsle godkjenningsmyndigheten umiddelbart hvis det skjer noe som tilsier at prosjektet kanskje ikke lenger er levedyktig.
- å planlegge og gjennomføre en gjennomgang av prosjektet, der man innlemmer erfaringer, og legge en ferdigstillelsesrapport frem for godkjenningsmyndigheten når prosjektet er ferdigstilt
- å planlegge og gjennomføre en ex post-evaluering av prosjektet, innarbeide erfaringer i prosesser og retningslinjer, og legge frem rapporten for godkjenningsmyndigheten

Departementet for offentlige utgifter, infrastruktur, reform av offentlige tjenester og digitalisering (DPER)

DPER har en rekke viktige ansvarsoppgaver når det gjelder kapitalinvesteringer generelt og større prosjekter spesielt. National Investment Office, som hører inn under DPER, fører tilsyn med og rapporterer om statlige investeringer i henhold til den nasjonale utviklingsplanen (NDP) og fungerer som sekretariat for MPAG.

Noen av de viktigste ansvarsoppgavene er

- å lede utformingen av den offentlige investeringspolitikken gjennom NDP
- å fastsette det overordnede flerårige taket for kapitalinvesteringer for hvert departement

- å løpende vurdere de faktiske samlede kapitalinvesteringene i departementene opp mot månedlige investeringsprofiler fremlagt av departementene
- å oppdatere og formidle retningslinjer for departementenes utredning av kapitalinvesteringer
- å fremme etterlevelse av Infrastructure Guidelines ved å gi departementene hensiktsmessige retningslinjer
- Støtte MPAG i behandlingen av større prosjekter.

MPAG ble etablert av DPER i 2021 for å styrke kvalitetssikringen av prosjekter. MPAG består av eksterne medlemmer med ekspertise innen planlegging, styring og gjennomføring av store statlige investeringsprosjekter, i tillegg til representanter fra DPER og National Development Finance Agency (statens fagorgan for offentlig-privat samarbeid).

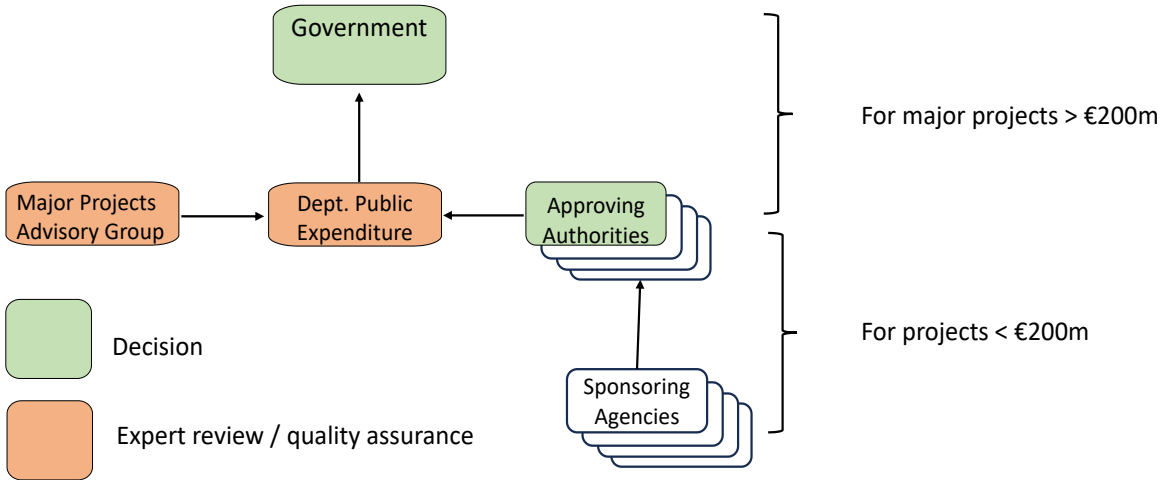
MPAGs viktigste ansvarsoppgaver er

- å behandle det foreløpige business caset og de eksterne kvalitetssikringsrapportene for store prosjekter ved godkjenningsport 1
- å gi råd om potensielle problemer og risikoer knyttet til kostnader, tidsplaner og gevinster i store prosjekter, basert på en gjennomgang av det foreløpige business caset og den eksterne revisjonsrapporten
- å vurdere mulige reformer av infrastrukturretningslinjene og ordningene for overordnet styring av store prosjekter

Regjeringen

Større prosjekter må ha eksplisitt samtykke fra regjeringen på to steder i livssyklusen: ved godkjenningsport 1 (strategisk vurdering og foreløpig business case) og godkjenningsport 3 (endelig business case). Parlamentet har ingen rolle i prosessen med godkjenning av store prosjekter, men spørsmål knyttet til gjennomføring av store prosjekter er gjenstand for vanlig parlamentarisk kontroll. Det er den relevante godkjenningsmyndigheten (eller fagdepartementet dersom godkjenningsmyndigheten ikke er et departement) som, gjennom et beslutningsnotat, ber om regjeringens samtykke.

Figur 5-2 viser partene og rollene i prosessen.



Figur 5-2: Parter og roller i styringsmodellen

Alternativanalyse

Modellen krever at man vurderer flere måter å oppnå de ønskede politiske målene på. Antallet alternativer som vurderes, blir gradvis mindre etter hvert som forslaget modnes. Det strategiske caset for forslaget bør inneholde en langliste over alternativer som kan oppnå de ønskede utfallene, og bør om relevant inkludere løsninger som ikke innebærer kapitalinvesteringer. Retningslinjene nevner metoder for å utvikle alternativer (for eksempel bruk av workshoper) og metoder for å vurdere langlisten ved hjelp av et felles rammeverk (for eksempel balansert målstyring, multikriterieanalyse og logiske rammeverk). Det strategiske caset skal bidra til å fastsette kortlisten over alternativer som skal analyseres i detalj i det foreløpige business caset. Ved utarbeidelsen av kortlisten bør det tas hensyn til faktorer som pris, omfang og gjennomførbarhet. Retningslinjene fastsetter hvilken type utredning som kreves, inkludert økonomisk og finansiell utredning og sensitivitetsanalyse. Basert på denne analysen skal det foreløpige business caset presentere det foretrukne alternativet som skal videreføres til utforming og planlegging.

Sponsoretater må legge frem en oppdatert utredning av det foretrukne alternativet i det endelige business caset som gjenspeiler utviklingen i kostnads-, nytte- og gjennomføringsinformasjon fra utformings- og anskaffelsesprosessene. Denne utredningen skal inneholde oppdaterte finansielle og økonomiske indikatorer og en oppdatert sensitivitets- og scenarioanalyse av det foretrukne alternativet.

Alternativene må utredes i lys av et realistisk referansealternativ, det vil si hva som vil skje hvis det ikke gjennomføres noe prosjekt. Referansealternativ kan baseres på et «gjør ingenting»- eller «gjør minst mulig»-scenario, men retningslinjene advarer mot å bruke et «katastrofalt gjør ingenting-scenario». Slike «katastrofale» scenarioer kan tenkes i situasjoner der det å ikke gjøre noe vil medføre stor risiko eller negative politiske konsekvenser som er uakseptable for regjeringen. Hvis man velger slike scenarioer som kontrafaktisk investeringsscenario, vil det styrke argumentene for et eventuelt tiltak på en kunstig måte, og resultatet kan bli at det blir anbefalt et suboptimalt forslag.

Kostnadsestimering og budsjettstyring

Det finnes ingen standardmetode for kostnadsestimering. Retningslinjene for utarbeidelse av foreløpig og endelig business case oppfordrer til å ta spesielt hensyn til risiko og å utarbeide robuste kostnadsoverslag. Selv om det ikke er foreskrevet én enkelt tilnærming, nevnes teknikker som benchmarking, bruk av utenfraperspektiv og referanseklasseestimering (RCF). Retningslinjene nevner også bruk av internasjonale standarder for kostnadsstyring for å estimere kapitalkostnader og innlemme de innebygde karbonkostnadene i forbindelse med prosjektforslag. Noen megaprosjekter har nylig tatt i bruk RCF som en del av utredningen. Dette gjelder blant annet MetroLink (Transport Infrastructure Ireland, 2022), BusConnects (National Transport Authority, 2022) og Eastern and Midlands Water Supply Project (Irish Water, 2024). Transport Infrastructure Ireland har også utviklet et rammeverk for bruk av RCF i veisektoren (se faktaboks).

Kostnadsestimering i veisektoren

Referanseklasseestimering (RCF) er en metode for å motvirke optimismebias og taktisk underestimering i kostnads- og tidsestimater for investeringsprosjekter og -programmer (Flyvbjerg mfl., 2016). RCF legger vekt på å se «utenfra» ved å analysere en referanseklasse av lignende, ferdigstilte prosjekter i stedet for å basere seg utelukkende på prosjektspesifikke data (Flyvbjerg, 2013). Transport Infrastructure Ireland har utviklet retningslinjer for RCF for å forbedre kostnadsoverslagene for nasjonale veiprosjekter.

Retningslinjene inneholder flere viktige anbefalinger for effektiv gjennomføring av RCF. De som gjennomfører estimeringen, oppfordres til å identifisere en relevant referanseklasse som ligger tett opp til det aktuelle prosjektet. Retningslinjene inkluderer sannsynlighetsfordelinger basert på historiske data fra referanseklassen, slik at man lettere kan gjenkjenne spekteret av potensielle utfall og tilhørende risiko. Tilnærmingen angir hvilke korreksjonstillegg som må til i de enkelte tiltakene for å oppnå gitte sannsynligheter for nøyaktighet.

Kostnadsestimeringen gjennomføres iterativt etter hvert som forslagene modnes. Retningslinjene sier at kostnadsoverslaget bør ha et konfidensnivå på 50 prosent ved foreløpig utforming, 65 prosent i føranbudsfasen, og 80 prosent i førtildelingsfasen (etter at tilbudene er mottatt) (TII, 2020).

I sin første årsrapport bemerket MPAG at kostnadsoverslagene i foreløpige business caser organet hadde gjennomgått i 2022, ikke alltid tok tilstrekkelig høyde for risikoer knyttet til omfang, gjennomføringsprogram og inflasjon (DPER, 2023b). I en fersk analyse fra DPER ble det undersøkt hva underestimeringen av kostnader i store prosjekter skyldes, og hvilke tiltak som kan settes i verk for at det skal tas mer hensyn til risiko i estimeringen av slike kostnader (DPER, 2023b). I analysen merket man seg at man har til hensikt å oppdatere utredningsretningslinjene med mer detaljerte råd om kostnadsestimering, og det ble pekt på tre forbedringsområder:

- Oppmuntre til forbedret datainnsamling og -vedlikehold: De oppdaterte retningslinjene bør oppmuntre til datadeling mellom departementene, og gi bestemmelser om vedlikehold av data for å sikre at disse er av tilstrekkelig kvalitet til at det kan opprettes passende referanseklasser og gjennomføres kostnadsestimering.
- Belyse virkningen av optimismebias på kostnadsprognoser: De oppdaterte retningslinjene bør bruke eksempler fra tidligere prosjekter som kan belyse farene forbundet med optimismebias og gi råd om hvordan slik bias kan motvirkes.
- Retningslinjer om metoder for kostnadsestimering: De oppdaterte retningslinjene bør gi råd om når det er best å bruke bestemte metoder for kostnadsestimering, hvilke datakrav som gjelder for slike metoder, og hvordan man kan håndtere optimismebias. De bør også gi praktisk veiledning i bruk av bestemte metoder.

Kvalitetssikring av beslutningsdokumenter

Irlands modell for overordnet styring av store prosjekter går ut på gjennomgang av prosjektdokumenter i forkant av kritiske beslutningspunkter. Ved godkjenningsport 1 må sponsoretater presentere et strategisk og foreløpig business case (Strategic Case and Preliminary Business Case – SCPBC), som må inneholde en finansiell og økonomisk utredning, og som bør gjennomføres i tråd med detaljerte retningslinjer. Etter en første gjennomgang av godkjenningsmyndigheten blir SCPBC deretter gjennomgått av en uavhengig instans som en del av den eksterne kvalitetssikringsprosessen. Gjennomgangen utføres av eksterne kvalitetssikrere engasjert av godkjenningsmyndigheten fra et panel av leverandører som DPER har avtale med. Gjennomgangen skal vurdere om forutsetningene som ligger til grunn for SCPBC, er hensiktsmessige, særlig med hensyn til kostnader, tidsplan, risiko og gevinster. Den vurderer samsvar med kravene i Infrastructure Guidelines. Ved godkjenningsport 2 gjennomgår godkjenningsmyndigheten det detaljerte business caset og anskaffelsesstrategien for å sikre at kravene overholdes. Det er ikke noe formelt krav om ekstern kvalitetssikring eller gjennomgang av MPAG ved godkjenningsport 2, men godkjenningsmyndighetene kan benytte seg av muligheten. Hvis MPAG ved godkjenningsport 1 ser at det er behov for ytterligere granskning, kan de dessuten be om at forslag legges frem på nytt når prosjektet når godkjenningsport 2. Ved godkjenningsport 3 utarbeides det endelige business caset, som oppdaterer de viktigste innspillene til utredningen med informasjon fra anbudsprosessen. På dette tidspunktet bør alle parter ha en bedre forståelse av prosjektets kostnader, gjennomføringsplan, risikoprofil og gevinster. Det endelige business caset gjennomgås av godkjenningsmyndigheten. I store prosjekter, som i dag vil si prosjekter med en estimert totalkostnad på over 200 millioner euro, må det innhentes samtykke fra regjeringen før kontraktstildeling.

5.3 Erfaringer med modellen

Tidlige lærdommer

Irland har hatt ordninger for prosjektutredning og -utvelgelse i flere tiår, men det styrkede tilsyns- og kvalitetssikringsregimet for store prosjekter ble først innført i slutten av 2021, og det er derfor for tidlig å si noe om hvilken effekt prosessen har hatt på prosjektutfall. MPAG

(DPER, 2023b) har imidlertid dokumentert en rekke erfaringer fra de første årene med modellen, og disse har bidratt til endringer i prosessen som har gjort den enda mer effektiv:

- Samarbeidet mellom fagdepartementet og MPAG har blitt effektivisert, og mengden materiale som legges frem, har blitt redusert.
- MPAG har intensivert sin granskning av den eksterne kvalitetssikringen, og kontakt mellom MPAG og de eksterne kvalitetssikrerne er lagt til som et eget punkt på dagsordenen for det aktuelle MPAG-møtet.
- Det er innført et krav om at fagdepartementene sørger for at det foreløpige business caset som legges frem for MPAG, tydelig viser hvordan man i utarbeidelsen av dokumentet har tatt hensyn til eventuelle anbefalinger fra den eksterne kvalitetssikringen.

Prosessen er rimelig transparent – MPAG offentliggjør vanligvis sitt Review Note etter at regjeringen har fattet en beslutning om prosjektet, og Review Notes offentliggjøres på gruppens nettsider. Det foreløpige business caset bør offentliggjøres så snart som mulig etter at regjeringen har tatt beslutningen om å godkjenne prosjektet.

Porteføljestyring og usikkerhetsavsetning

Det er ingen standardtilnærming til porteføljestyring i offentlig sektor. I veisektoren setter Transport Infrastructure Ireland styringsrammen (*target scheme cost*) til P50-overslaget, mens kostnadsrammen (*total scheme budget*) settes til P80-verdien. Etaten har autonomi til å forvalte dette innenfor sin egen investeringsallokering. Underskridelser i forhold til P50-estimatet i ett prosjekt kan finansiere eventuelle overskridelser i et annet. Denne tilnærmingen understøttes av sammensetningen av etatens portefølje, som består av et relativt stort antall prosjekter av samme størrelse.

Vanligvis håndteres usikkerhetsavsetningen innenfor et departements totale investeringsramme eller innenfor de midlene som en daglig godkjenningsmyndighet har fått tildelt. I megaprosjekter, eller i departementer der ett enkelt prosjekt står for en stor andel av det totale investeringsbudsjettet, er denne tilnærmingen ikke egnet. Hvordan man best kan forvalte avsetningsordninger for visse prosjekter, særlig megaprosjekter, og hvem som er best egnet til å forvalte avsetningene, er et spørsmål det sannsynligvis må ses nærmere på.

Utvikle kompetanse

For at modellen for overordnet styring av statlige investeringsprosjekter skal fungere effektivt, må man øke den tekniske kompetansen til dem som står for evalueringen, planleggingen og gjennomføringen. Selv om reformer som opprettelsen av Irish Government Economic and Evaluation Service i 2012 har økt embetsverkets kompetanse innen økonomisk og finansiell utredning av prosjekter, må det arbeides videre med en rekke andre former for kompetanse som er nødvendig for å lykkes med investeringsprosjekter. Det er særlig sannsynlig at nødvendig kompetanse vil være ujevnt fordelt mellom departementer og etater. Etater som har en lengre historie med store investeringsprogrammer, har utviklet den faglige kompetansen, de karrierestrukturene og den prosjektstyringspraksisen som skal til, og de har hatt mulighet til å

lære av tidligere erfaringer. Etater som historisk ikke har styrt store prosjekter (inkludert investeringer i informasjonsteknologi), har nå fått ansvar for betydelige kapitalallokeringer. Å sikre tilstrekkelig kompetanse vil være avgjørende for å få mer samfunnsnytte for pengene.

I tillegg vil en forbedring av dataarkitekturen og tilgjengeligheten av informasjon på prosjektnivå lette fremtidig gjennomgang og evaluering av både enkeltinvesteringer og styringsmodellen. Det trengs blant annet informasjon om kostnads-, tids- og nytteestimater på hvert trinn i prosessen og resultatdata fra prosjektets avslutningsfase.

Forankring av reformene

I Infrastructure Guidelines står det at «det er også nødvendig å sikre at prosjekter gjennomføres til rett tid, og at det ikke oppstår unødvendige administrative forsinkelser som hindrer dette». Parliamentary Budget Office har uttalt seg positivt om MPAGs gjennomføringstid (PBO, 2024); det man imidlertid vet mindre om, er hvor lang tid det tar, i første omgang i etatene, og deretter hos etatene, fagdepartementene og de eksterne kvalitetssikrerne, å utarbeide dokumentasjonen som skal legges frem for MPAG. I det siste regjeringsprogrammet som ble vedtatt, slo man fast at man skulle «gjennomføre prosjektvurderinger, utredninger, business caser og andre faser i godkjenningsprosessen på en måte som bidrar til raskere beslutningstaking», og det har vært en del diskusjoner i parlamentskomiteene som tyder på at det er rom for effektivitetsgevinster når det gjelder styring av de overordnede tidslinjene i prosessen. Selv om det er offentliggjort noen få rapporter fra eksterne kvalitetssikringsprosesser, ser det ikke ut til å være noen systematisk tilnærming til offentliggjøring av disse (i motsetning til MPAG-rapporter). I fravær av systematisk offentliggjøring er det vanskelig å avgjøre om dette aspektet av den samlede prosessen innfrir forventningene, eller om det bare innebærer en samsvarskontroll av dokumentasjon opp mot kravene i Infrastructure Guidelines.[14]

I juli 2025 offentliggjorde DPER rapporten Report on Stakeholder Consultation and Engagement with Emerging Themes on Infrastructure som det første resultatet fra den nyopprettede arbeidsgruppen Accelerating Infrastructure Taskforce. Rapporten fremhevet tre viktige fokusområder i forbindelse med Infrastructure Guidelines som ble tatt opp under høringen –

- den eksterne kvalitetssikringens rolle
- terskelen for når et prosjekt skal regnes som «stort»
- den administrative byrden forbundet med godkjenning ved port 2 i prosessen

– og slo fast at det er behov for ytterligere vurderinger for å sikre en hensiktsmessig balanse mellom å beskytte skattebetalernes penger og å oppnå mer valuta for pengene og en rettidig og

[14] Se for eksempel Joint Committee on Transport and Communications, 14. februar 2024; Joint Committee on Housing, Local Government and Heritage 18. juni 2024

kostnadseffektiv leveranse av infrastruktur, og at det forventes en ny rapport innen utgangen av 2025.

Når man ser fremover, er det viktig at alle interessenter anerkjenner rollen og betydningen av overordnet styring i tidligfasen, og man må ikke overse hvor viktig prosjektforberedelse i tidligfasen er for å forhindre tilbakeslag i etterkant: En mer robust styringsprosess kan hjelpe Irland med å gjennomføre store prosjekter innenfor budsjett- og tidsrammene – og med å nå viktige sosiale, økonomiske og bærekraftsrelaterte mål.

Referanser

Central Statistics Office (2023) *Population and Migration Estimates*. April 2024.

Conroy, N., Casey, E. og Jordan-Doak, E. (2021) *Ireland's next ramp-up in public investment*. Analytical Note, Irish Fiscal Advisory Council.

Conroy, N. og K. Timoney (2024) *Ireland's infrastructure demands*. Irish Fiscal Advisory Council Working Paper Series No. 23. Dublin.

Department of Finance (2005) *Updated Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector*.Dublin.

Department of Finance (1999) *Working Rules for Cost Benefit Analysis*. Dublin.

Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation (2023a) *Infrastructure Guidelines*.

Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation (2023b) *An Analysis of Cost Forecasting in Major Capital Projects & Programmes*.

Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation (2023c) *Major Projects Advisory Group - End of Year Report 2022*.

Department of Public Expenditure, Infrastructure, Public Service Reform and Digitalisation (2025) *Accelerating Infrastructure Report on Stakeholder Consultation and Engagement with Emerging Themes on Infrastructure*.

Flyvbjerg, B. (2013) Quality control and due diligence in project management: Getting decisions right by taking the outside view. *International Journal of Project Management*, 31(5), 760–774.

Flyvbjerg, B., Hon, C.K. og Fok, W.H. (2016) Reference class forecasting for Hong Kong's major roadworks projects. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Civil Engineering*, 169(6) 17–24. Thomas Telford Ltd.

Government of Ireland (2018a) *Project Ireland 2040 – National Development Plan*.

Government of Ireland (2018b) *Project Ireland 2040 – National Planning Framework*.

Government of Ireland (2021) *Climate Action Plan*.

Government of Ireland (2023) *Climate Action Plan 2024*.

Government of Ireland (2024) *Budget 2025 – Expenditure Report*.

Government of Ireland (2017) *Budget 2018 – Expenditure Report*.

Government of Ireland (2005) *Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector*.Dublin.

Irish Water (2024) *Water Supply Project Eastern and Midlands Region - Preliminary Business Case*.

National Transport Authority (2022) *BusCOnnects Preliminary Business Case*.

OECD (2024) *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2024 Results - Country Notes: Ireland*.

Parliamentary Budget Office (2024) *Capital Spending: An Overview of Ireland's Infrastructure Guidelines*.

Renteria, C., Harris, J., Groom, S. og Allen, R. (2017) *Ireland: Technical Assistance Report-Public Investment Management Assessment*.Washington DC: International Monetary Fund.

Transparency International (2024) *Corruption Perceptions Index 2023*.

Transport Infrastructure Ireland (2020) *Reference Class Forecasting - Guidelines for use in connection with National Roads Project*. Dublin.

Transport Infrastructure Ireland (2021) *MetroLink - Preliminary Business Case*.

6 Nederland

Niek Mouter

Nederland har utviklet et eget rammeverk for overordnet styring av store infrastruktur- og vannforvaltningsprosjekter, sentrert rundt flerårsplanen for infrastruktur, arealbruk og transport (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, MIRT). I motsetning til andre land, som har enhetlige systemer på tvers av departementer, er den nederlandske infrastruktur-styringen desentralisert, og hvert departement har sine egne prosedyrer. Departementet for infrastruktur og vannforvaltning (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, I&W) har imidlertid etablert en robust og strukturert tilnærming gjennom MIRT-modellen, som har som mål å forbedre beslutningsprosessen, øke åpenheten og sikre en prosjektgjennomføring av høy kvalitet. I det følgende kapittelet ser vi nærmere på MIRT-modellens opprinnelse, struktur og operasjonelle dynamikk, med vekt på samordning i tidligfasen, nytte-kostnadsanalyser og planleggingssamarbeid mellom nasjonale og regionale myndigheter.

6.1 Kort om konteksten og det politiske grunnlaget for styringsmodellen

I Nederland finnes det ikke noe felles system for overordnet styring av store statlige investeringsprosjekter som gjelder for alle departementer. Hvert departement har sine egne prosesser og prosedyrer for planlegging, prioritering og beslutningstaking. Departementet for infrastruktur og vannforvaltning (heretter I&W) har et veletablert system for overordnet styring av store infrastruktur- og vannforvaltningsprosjekter. I&W er ansvarlig for en stor portefølje av investeringsprosjekter innen mobilitet og transport, miljø og vannsektoren. Dette kapittelet tar for seg styringsprosessen for slike prosjekter.

Når det gjelder infrastrukturinvesteringer, har Nederland spesielle geografiske og befolkningsmessige fordeler i forhold til mange andre land. Landet er lite i areal, men er samtidig et av de tettest befolkede i Europa, med et svært høyt BNP per innbygger (rangert som nummer 4 i Europa i 2023, Statistics Netherlands, 2023). Forholdene ligger dermed godt til rette økonomisk når det gjelder gjennomføring av infrastrukturprosjekter, ettersom avstandene er relativt korte og utgiftene kan fordeles på et stort antall mennesker. Også geografisk ligger forholdene godt til rette, ettersom det meste av landet er helt flatt. Det er imidlertid en stor utfordring at store landområder ligger under havnivå og må beskyttes mot oversvømmelser gjennom diker langs kysten og langs de mange elvene og kanalene. Dette krever store investeringer.

Det faktum at Nederland er et tett befolket land, fører til at det er sterk konkurranse mellom myndigheter og interessenter når det gjelder arealbruk. Det blir ofte opphetet debatt om hvorvidt et bestemt sted skal brukes til boliger, flombeskyttelse, landbruk, natur, transportinfrastruktur, energiinfrastruktur osv. Selv om myndighetene har som mål å kombinere ulike typer arealbruk,

må det ofte tas vanskelige valg. I Nederland utgjør infrastruktur rundt 3 prosent av statsbudsjettet hvert år (Statistics Netherlands, 2019).

Den nederlandske staten har tre nivåer: staten, 12 provinser og 342 kommuner. Det meste av skatteinntektene går til staten, som deretter omfordeler midler til regioner og kommuner. Størsteparten av investeringene i det nasjonale vei- og jernbanenettet og i vannforvaltnings-prosjekter finansieres av staten. I de fleste prosjekter dekkes imidlertid en mindre andel av kostnadene gjennom midler fra provinser eller kommuner. Slik medfinansiering kom på moten da energimarkedet ble liberalisert og provinser og kommuner sikret seg store inntekter gjennom salg av energiselskaper til markedsaktører. Når de nasjonale myndighetene ikke ville finansiere et transportprosjekt eller et vannforvaltningsprosjekt, brukte provinser og kommuner disse pengene til å gi de nasjonale myndighetene et tilbud de ikke kunne si nei til. Fra da av så staten på medfinansieringsforslag fra lavere myndighetsnivåer som en indikasjon på i hvilken grad disse virkelig ønsket et prosjekt. Selv om medfinansiering fra lavere myndighetsnivåer ikke er et formelt krav, ble det derfor en del av forhandlingene. I tillegg ser de nasjonale myndighetene på kommuner og provinser når de senere i planleggingsprosessen ber om ytterligere tiltak for å redusere ulemper. Når det gjelder medfinansiering, var veiprosjektet RijnlandRoute i nærheten av Haag et unntakstilfelle, ved at bare 50 prosent av finansieringen kom fra staten. Hvis man ser bort fra dette unntakstilfellet, kan transportprosjekter i Nederland generelt sett best beskrives som sentralt leverte lokale fellesgoder, ettersom de i hovedsak finansieres av et felles nasjonalt skattegrunnlag. Det vil si at de kommer dem som bor i et bestemt område eller en bestemt region, til gode, mens kostnadene fordeles på alle skattebetalerne (se for eksempel Joanis, 2011; Knight, 2004).

I Nederland er planleggings- og beslutningsprosessen for transportinfrastrukturprosjekter og vannforvaltningsprosjekter standardisert på nasjonalt nivå. Det er etablert et styringssystem kalt MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport), som vil bli omtalt i dette kapittelet. MIRT-modellen spesifiserer regler og prosedyrer for utvikling av prosjekter som det søkes om midler til fra to fond forvaltet av I&W: Mobilitetsfondet (Mobiliteitsfonds) og Deltafondet (Deltafonds). MIRT-modellen brukes bare på prosjekter som koster mer enn 112,5 millioner euro totalt for små kommuner og 225 millioner euro for større kommuner. Kommuner og provinser forventes å samordne og finansiere mindre kostbare prosjekter selv.

6.2 Presentasjon av modellen

Kort introduksjon

MIRT-modellen ble introdusert på 1990-tallet og profesjonalisert rundt år 2000 på bakgrunn av mange negative erfaringer med offentlige investeringsprosjekter på 1990-tallet, som kostnadsoverskridelser, forsinkelser og uteblitte gevinster. For eksempel konkluderte De Jong (1999) når det gjaldt høyhastighetsbanen HSL-Zuid, med at de underliggende analysene ikke var verifisert med hensyn til konsistens, fullstendighet, klarhet eller kvalitet. Og når det gjaldt Betuwelijn – en jernbanelinje for godstransport som forbinder Rotterdam havn med Tyskland og resten av Europa – ble det konkludert med at informasjonen som ble gitt til Tweede Kamer

(nasjonalforsamlingens underhus) for å starte dette prosjektet, var av dårlig kvalitet, og at det var problematisk at de økonomiske effektene ble beregnet ved hjelp av ulike metoder (Eijgenraam mfl., 2000). Som et svar på dette initierte staten forskningsprogrammet OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur) for å øke den metodologiske konsensusen og oppnå mer systematiske retningslinjer for prosjektutredning. Den viktigste rapporten i OEEI-programmet konkluderte med at nytte-kostnadsanalyse bør være den foretrukne metoden for prosjektutredning (Eijgenraam mfl., 2000). Siden den gang har det blitt obligatorisk å gjennomføre en nytte-kostnadsanalyse i tråd med OEEI-retningslinjene i beslutningsprosessen for alle store infrastrukturprosjekter. Tweede Kamer bestemte dessuten at nytte-kostnadsanalysene for alle store nasjonale prosjekter skulle gjennomgås i en «second opinion» for å sikre at de var av tilfredsstillende kvalitet (brev 26248 nr. 21, 1999–2000 til Tweede Kamer).

I tillegg avdekket et utvalg for infrastrukturprosjekter nedsatt av Tweede Kamer (Duivesteijn-utvalget) at beslutningsprosessen for store infrastrukturprosjekter før 1998 hadde hatt mange mangler (Priemus, 2007). Utvalget konkluderte med at Tweede Kamer regelmessig hadde blitt feilinformert om kostnader og nytte ved prosjekter (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 283, nr. 5–6), og understreket viktigheten av å gjennomføre nytte-kostnadsanalyser for transportinfrastrukturprosjekter. Nytte-kostnadsanalyse skulle offisielt gi transparent politisk informasjon til forberedelse av infrastrukturprosjekter, og forvaltningen var ikke formelt bundet av resultatene av studiene. Statsråder som ikke handlet i tråd med resultatene, fikk imidlertid et forklaringsproblem (de Jong og Geerlings, 2003).

Fasemodellen med fire faser

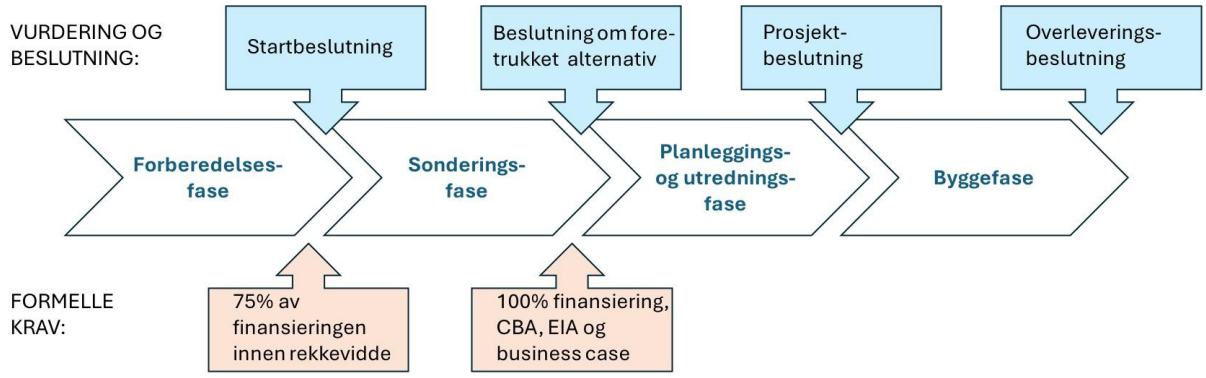
MIRT-modellen dekker hele prosessen med å utvikle prosjekter og programmer i det fysiske domenet, fra identifisering av et problem til utredning, planlegging og realisering av et prosjekt. MIRT-modellen inneholder retningslinjer som styrer organiseringen av felles og trinnvis beslutningstaking. MIRT-retningslinjene legger til rette for administrativ samordning av (forberedelsen av) beslutningsprosessen mellom de ulike involverte aktørene.

I retningslinjene står det at MIRT-modellen først og fremst er strukturert med tanke på å forbedre tidligfasen av beslutningsprosessen, fra det første initiativet til beslutningen om gjennomføring. Målet med modellen er dessuten å effektivisere og samordne ulike investeringsinitiativer i ulike deler av landet og sikre prosjektforslag av høy kvalitet. Det bør forhindres at det tas beslutninger om prosjekter uten en grundig problemanalyse, eller at man unnlater å analysere ulike måter å løse det identifiserte problemet på. Endelig er et av målene med den strukturerte MIRT-modellen også å gjøre planleggings- og beslutningsprosessen raskere.

MIRT-retningslinjene beskriver rollene og oppgavene til de ulike myndighetsorganene under en MIRT-prosess. MIRT-retningslinjene angir også de kravene beslutningsprosessen må oppfylle for at nasjonale myndigheter skal kunne vedta et nasjonalt økonomisk bidrag. For hver fase i MIRT-modellen er informasjonen som trengs for å ta en beslutning om å flytte et prosjekt til neste fase, beskrevet i en «informasjonsprofil».

En MIRT-prosess består av fire faser:

1. forberedelsesfasen (*voorbereidingsfase*), som kan munne ut i en startbeslutning (*startbeslissing*)
2. sonderingsfasen (*verkenningsfase*), som kan munne ut i en beslutning om foretrukket alternativ (*voorkeursbeslissing*)
3. planleggings- og utredningsfasen (*planning- en studiefase*), som kan resultere i en prosjektbeslutning (*projektbeslissing*)
4. byggefasen (*aanlegefase*), som munner ut i en overleveringsbeslutning (*opleveringsbeslissing*)



Figur 6-1: MIRT-modellen

For hver fase tas det en eksplisitt politisk beslutning om hvorvidt prosjektet skal gå videre til neste fase eller ikke.

Innenfor I&W er direktoratene for jernbane, motorveier, luftfart, gods og vann ansvarlige for prosjektstyringen av de prosjektene de har ansvar for. I departementet er det et eget MIRT-direktorat med ansvar for overordnet styring av prosjekter. MIRT-direktoratet sørger for at MIRT-ordningen fungerer som den skal, men er ikke ansvarlig for spesifikke prosjekter. MIRT-direktoratet kommuniserer med de regionale aktørene, ser på sammenhengen mellom alle MIRT-prosjektene og gir råd.

Forberedelsesfasen

Den første fasen i MIRT-modellen er forberedelsesfasen. En forberedelsesfase innledes av politikere fra nasjonalt og regionalt nivå. Målet med forberedelsesfasen er at myndigheter i fellesskap identifiserer og undersøker utfordringer og til slutt – der det er hensiktsmessig – skisserer de første ideene om hvordan disse utfordringene kan løses. For at et prosjekt kan gå videre fra forberedelsesfasen til sonderingsfasen, må minst 75 prosent av finansieringen av den mest åpenbare løsningen på utfordringen være innen rekkevidde. Det finnes ingen formell regel for hva som er «den mest åpenbare løsningen». Beslutningstakere på nasjonalt og regionalt nivå bør samarbeide om dette, og basere sine beslutninger på referanseprosjekter. I MIRT-retningslinjene står det at det ikke stilles noen formelle krav til forberedelsesfasen. MIRT-

retningslinjene sier med andre ord at myndighetene i fellesskap skal identifisere utfordringer og løsninger (og finne tilstrekkelig finansiering), men ikke hvordan dette skal gjøres. Når utfordringer må undersøkes nærmere, kan det i forberedelsesfasen gjennomføres en såkalt MIRT-studie (*MIRT-onderzoek*). Men når det allerede foreligger tilstrekkelig informasjon om utfordringer og potensielle løsninger til å rettferdiggjøre en beslutning om å (ikke) starte sonderingsfasen, kan forberedelsesfasen gjøres unna svært raskt, og politikerne kan straks ta en startbeslutning, som markerer starten på sonderingsfasen.

Hvilke utfordringer som skal undersøkes i forberedelsesfasen, er en politisk beslutning som det ikke finnes noen klare regler for (bortsett fra at 75 prosent finansiering skal være innen rekkevidde). I en MIRT-studie kan man ta i bruk ulike virkemidler for å undersøke utfordringer og løsningsideer, alt fra designbasert forskning til kjøring av transportmodeller og gjennomføring av en veiledende nytte-kostnadsanalyse.

Som forberedelse til startbeslutningen utarbeides det et startdokument, som innledes med en beskrivelse av utfordringen(e). Utfordringens alvorlighetsgrad, art og omfang beskrives og dokumenteres. Det beskrives også hvordan utfordringen(e) vil utvikle seg uten tiltak. Retningslinjene understreker at man for å unngå tunnelsyn bør ha et bredt perspektiv når man beskriver utfordringene. For eksempel bør man i beskrivelsen av transportprosjekter ikke bare fokusere på trafikksikkerhet og fremkommelighet, men også ta med dimensjoner som bærekraft, energinøytralitet, boliger, landskap, kulturarv, kunnskap om jordsmonn og undergrunn og klimatilpasning. Ingen løsninger bør tas som det eneste utgangspunktet for en planleggingsprosess. Et bredt perspektiv betyr at planleggerne ikke bare bør forsøke å forbedre tilgjengeligheten, men undersøke hvordan et program eller et prosjekt bidrar til livskvalitet, miljøkvalitet, bærekraft, økt internasjonal konkurranseevne og andre relevante mål.

Startdokumentet angir også hvilke interessenter og parter som bør involveres, og hvilke ansvarsoppgaver disse bør ha i de påfølgende fasene av MIRT-prosessen. Det gis en oversikt over ulike «løsningsveier» og alternativer som er vurdert. Startdokumentet beskriver også hvilke finansieringskilder som er tilgjengelige for å finansiere potensielle løsninger på utfordringen(e). I tillegg bør de involverte etatene undersøke om det finnes referanseprosjekter der man har brukt en løsning av samme type som den mest nærliggende løsningen på utfordringen. Hvis det finnes referanseprosjekter, tas det hensyn til både de endelige kostnadene for disse prosjektene og erfaringene som er gjort, i utarbeidelsen av kostnadsoverslaget for den mest åpenbare løsningen på utfordringen(e). Det finnes ingen formelle krav til nøyaktig hvordan dette skal gjøres. En uavhengig kostnadsekspert vurderer kvaliteten på kostnadsoverslaget. Endelig identifiserer partene de viktigste risikoene det vil innebære å velge den mest åpenbare løsningen.

På slutten av forberedelsesfasen diskuteres resultatene i et såkalt BO-MIRT (*bestuurlijk overleg MIRT*), dvs. et møte mellom folkevalgte på statlig og lokalt/regionalt nivå. Det er tre muligheter: 1) Det tas en startbeslutning. En konkret utfordring er identifisert, de involverte partene er villige til å skaffe finansiering for å løse utfordringen, og gjennomførbare løsninger er innen rekkevidde. 2) Utfordringen er ikke presserende nok, og det tas ingen startbeslutning. Prosjektet avsluttes og går dermed ikke videre til sonderingsfasen. 3) Man venter med å ta en beslutning. Det er fastslått at det kan kreve betydelige investeringer å løse utfordringen(e), men ikke alle vilkårene for å ta en

MIRT-startbeslutning kan oppfylles i overskuelig fremtid. Utfordringen er for eksempel ikke tilstrekkelig klar, eller 75 prosent finansiering er ikke innen rekkevidde ennå. Det er derfor ikke mulig å starte noen MIRT-sondering ennå, men de nasjonale og regionale myndighetene har til hensikt å fortsette arbeidet med å løse de identifiserte utfordringene. I slike tilfeller kan beslutningen om å starte sonderingsfasen bli satt på vent. I så fall bør prosessen som kreves for å kunne ta en startbeslutning, beskrives, og beslutningsprosessen utsettes til et senere BO-MIRT. Beslutningene som tas på BO-MIRT-møtene, blir formidlet til parlamentet, sammen med en eventuell MIRT-studie og annen underliggende dokumentasjon.

Sonderingsfasen

Etter en startbeslutning går prosjektet videre til sonderingsfasen, der målet er å arbeide seg frem til et foretrukket løsningsalternativ på grunnlag av en grundig problemanalyse og en bred oversikt over løsninger. I sonderingsfasen konkretiseres problemanalysen og prosjektmålene, mulige løsninger utforskes, og til slutt foretar politikere fra nasjonalt og regionalt nivå en avveining mellom mulige løsninger. Beslutningen om foretrukket alternativ kan enten være en gå-beslutning («go»), som markerer starten på planleggings- og utredningsfasen, eller en stopp-beslutning («no go»), som betyr at det foretrukne alternativet innebærer at ingen løsning blir gjennomført. I dette tilfellet avsluttes planleggingsprosessen, og de reserverte midlene frigjøres. En gå-beslutning kan først fattes når 100 prosent av de økonomiske ressursene er tilgjengelige for å realisere det foretrukne alternativet innenfor den foreslåtte tidsrammen. MIRT-retningslinjene stiller dessuten en rekke formelle krav til oppgavene som utføres i MIRT-sonderingsfasen. Når utfordringen for eksempel er knyttet til transport, kreves det at man utvikler og vurderer minst én ikke-infrastrukturrelatert løsning på utfordringen. I tillegg er det krav at det gjennomføres en nytte-kostnadsanalyse (CBA), en miljøkonsekvensvurdering (EIA) og utarbeidelse av et business case, se figur 6-1.

Beslutningstakerne kan også bestemme seg for å ta en adaptiv beslutning, det vil si å ta beslutninger for noen deler allerede, men vente med å ta beslutninger for andre. På denne måten kan man sikre fortsatt fleksibilitet, samtidig som man oppnår fremdrift. Den foretrukne beslutningen kan da bestå av en pakke med kortsiktige tiltak, et konkret foretrukket alternativ og/eller mulige langsiktige løsninger som ennå ikke er helt avklart (adaptive), og som det kan tas stilling til på et senere tidspunkt hvis det er behov for det. En avtale kan også dreie seg om en beslutning om tidspunktet for neste trinn i prosessen, for eksempel etter bygging av et visst antall hus, ved en forventet havnivåstigning på et forhåndsdefinert antall centimeter eller ved en faktisk transportvekst på en viss prosent.

En nytte-kostnadsanalyse bør gjennomføres i samsvar med de nederlandske generelle retningslinjene for nytte-kostnadsanalyser (Romijn og Renes, 2013). En positiv netto nåverdi er imidlertid ikke et formelt krav for å få godkjent finansiering (Mouter, 2014). Kvaliteten på nytte-kostnadsanalysen blir også verifisert av offentlige etater som planbyrået Centraal Planbureau eller transportanalyseinstituttet Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (verifiseringen omtales heretter som second opinion). Alle nytte-kostnadsanalyser blir offentliggjort. For beslutninger som krever en miljøkonsekvensvurdering – noe nesten alle fysiske transport- og vannprosjekter gjør – bør det gjennomføres en slik vurdering i sonderingsfasen. Miljøkonsekvensvurderingen verifiseres av

det uavhengige instituttet Netherlands Commission for Environmental Assessment. Både miljøkonsekvensvurderingen og verifiseringen skal offentliggjøres. Et business case gir informasjon for kostnadsberegning og finansiering av løsningen.

Før det kan tas en beslutning om foretrukket alternativ, utarbeides det en informasjonsprofil som skal inneholde et klart begrunnet valg av foretrukket alternativ, inkludert en begrunnelse for hvorfor andre løsninger har blitt forkastet. Informasjonsprofilen inneholder også en oversikt over effektene av det foretrukne alternativet og andre løsninger som er utredet, sammenlignet med referansecaset, dokumentasjon på at tiltaket er nyttig og nødvendig, en nytte-kostnadsanalyse av løsningen, inkludert en kvalitetssikringsrapport, informasjon om de mulige risikoene ved det foretrukne alternativet og en beskrivelse av det foreslåtte budsjettet, inkludert et forslag til fordeling av finansiering og risiko mellom de involverte myndighetene.

Når myndighetene bestemmer seg for å ta en gå-beslutning, nedfeller de involverte partene alle avtalene i en styringsavtale (*bestuursovereenkomst*). Styringsavtalen inneholder en utdyping av de administrative, juridiske og finansielle avtalene.

Planleggings- og utredningsfasen

Formålet med planleggings- og utredningsfasen er å utvikle det foretrukne alternativet frem til en prosjektbeslutning. I denne fasen fastsettes prosjektets omfang, realiseringsperiode, finansiering og anskaffelsesmetode. Det foretrukne alternativet endres ikke, men optimaliseringer undersøkes, og forventninger til usikkerhet og mulige muligheter kartlegges.

Før det kan tas en prosjektbeslutning, må det utarbeides en informasjonsprofil. Denne skal blant annet inneholde 1) en beskrivelse av eventuelle endringer eller forbedringer av det foretrukne alternativet, 2) en beskrivelse av hvordan innbyggere, næringsliv, organisasjoner og myndigheter vil bli involvert i gjennomføringen av prosjektet, 3) et oppdatert kostnadsoverslag (den maksimale usikkerhetsmarginen, variasjonskoeffisienten, er 15 prosent), 4) en forklaring på hvilken anskaffelsesform som er å foretrekke, og hvorfor, 5) en beskrivelse av den planlagte fremgangsmåten, ledetiden og planleggingen for anleggsfasen, inkludert nødvendige konsesjoner og andre prosedyrer som for eksempel grunnerverv, og 6) et administrativt-juridisk avsnitt som angir hvilke(n) formelle prosedyre(r) som må gjennomføres før anleggsfasen, og hvilke(n) formelle prosedyre(r) som vil bli fulgt under anleggsfasen.

Når en prosjektbeslutning er tatt, går prosjektet videre til byggefasen. En prosjektbeslutning blir tatt dersom minst følgende betingelser er oppfylt: 1) Det er enighet mellom de involverte partene om hvilket prosjektalternativ som skal gjennomføres, 2) det er tilstrekkelige finansielle ressurser til å realisere prosjektet innenfor den foreslåtte planperioden, 3) juridiske og regulatoriske krav er oppfylt, og 4) avtalene om finansiering av prosjektet, ansvarlighet og metode for fordeling av risiko er nedfelt i en styringsavtale. Ved slutten av planleggings- og utredningsfasen er det også mulig å ta en stopp-beslutning. I dette tilfellet avsluttes planleggingsprosessen, og de reserverte midlene frigjøres.

Byggefasen

Byggingen av prosjektet kan starte etter planleggings- og utredningsfasen. I MIRT-modellen overvåkes fremdriften i prosjektet i løpet av byggefasen. Når prosjektet er avsluttet, utarbeides det en ferdigstillelsesrapport (*opleveringsrapportage*). Denne rapporten skal være ferdig ett år etter at prosjektet ble avsluttet, og skal inneholde følgende informasjon: 1) økonomisk rapport over de totale prosjektkostnadene, 2) avtaler om restrisiko og kostnader for drift og vedlikehold (og estimat av livssykluskostnader) og råd for drifts- og vedlikeholdsprosesser, 3) det realiserte omfanget og tilhørende større avvik, inkludert begrunnelser for forsinkelser i gjennomføringen av prosjektet, 4) en vurdering av hvorvidt målene med prosjektet er oppnådd, og 5) anbefalinger for fremtidige prosjekter, for eksempel innen prosess, anbud, teknologi, samarbeid med entreprenører osv.

Ferdigstillelsesrapporten danner grunnlaget for en overleveringsbeslutning, som markerer slutten på MIRT-prosessen.

Porteføljestyring

I MIRT-prosessen er Nederland delt inn i fem områder (Nordvest-Nederland, Sørvest-Nederland, Sør-Nederland, Øst-Nederland og Nord-Nederland). For hvert område utarbeider nasjonale og regionale myndigheter en regional utviklingsagenda der myndighetene i fellesskap definerer de viktigste utfordringene i et område. MIRT-modellen har en syklisk årlig agenda med flere nøkkelmomenter. Hver vår besøker innenriksministeren og statsråden og statssekretæren fra departementet for infrastruktur og vannforvaltning de fem områdene og har møter med lokale folkevalgte. På disse såkalte BO-MIRT-møtene diskuterer man den regionale utviklingsagendaen, inkludert pågående prosjekter og strategiske utfordringer i området. I tillegg inngås det nødvendige økonomiske og administrative avtaler, man fatter beslutninger om at prosjekter skal gå videre til neste planleggingsfase, og man tar stilling til hvilke utredninger som trengs for å ta slike beslutninger.

Bakgrunn, status og planlegging av pågående MIRT-studier, -prosjekter og -programmer beskrives i den årlige MIRT-oversikten. MIRT-oversikten er et oppslagsverk for politisk kontekst, status, oppnådd finansiering og fremdrift i realisering av avtalene som ble inngått på BO-MIRT-møtene. Resultatene fra BO-MIRT-møtene og MIRT-oversikten oversendes til parlamentet hvert år av statsråden for I&W.

Før sommeren diskuterer statsråden og statssekretæren for I&W avtalene som er gjort, med parlamentet. På høsten diskuterer folkevalgte på nasjonalt og regionalt nivå igjen utfordringene i de fem regionene i BO MIRT-møter, og i disse møtene kan det inngås investeringsavtaler. På slutten av året diskuteres disse avtalene i parlamentet.

6.3 Erfaringer

MIRT-modellen er unik i Nederland. Andre departementer arbeider ikke eller i liten grad med en slik modell. Departementet for klima og grønn vekst har imidlertid delvis tatt i bruk MIRT-

modellen i sitt flerårige program for infrastruktur og klima (MIEK). Erfaringene med MIRT-modellen er positive. Et langsiktig fond gjør det mulig for beslutningstakerne å se fremover, og det er derfor mulig å lage et program som ligger fast i en årrekke. Uten et langsiktig program vil beslutningstakerne være tilbøyelige til å ta et mer kortsiktig perspektiv. Et annet sterkt poeng er at MIRT-retningslinjene gir mye klarhet, sikkerhet og åpenhet. Som beslutningstaker vet man hva som forventes når det gjelder innhold og prosess.

En viktig endring i MIRT-modellen i 2022 var overgangen fra et «infrastrukturfond» til et «mobilitetsfond». Før 2022 ble pengene a priori fordelt prosentvis mellom direktoratene som representerte de ulike modalitetene. Etter 2022 er det ingen a priori fordeling mellom modaliteter, og derfor må forskjellige direktorater under I&W samarbeide mer. Det sterkere samarbeidet mellom direktorater som representerer ulike modaliteter, oppleves som positivt. Man forsøker i større grad å se helhetlig på ulike modaliteter når man legger planer.

For tiden er det mye diskusjon i Nederland om regelen om at 75 prosent av finansieringen skal være på plass før man kan gå videre til sonderingsfasen. Regioner i Nederlands utkanter er sterkt imot denne regelen. De mener at den hindrer planlegging av viktige prosjekter. Departementet er imidlertid positive til regelen, siden den begrenser deres arbeidsmengde. Uten 75 prosent-regelen ville alle prosjekter bli sondert, også slike som man allerede på forhånd vet at det ikke er midler til å finansiere. 75 prosent-regelen sikrer at det ikke skapes urealistiske forventninger. Et argument mot 75 prosent-regelen er at staten krever mye av regionene i tilknytning til boligbygging; det er naturlig at regionene klager over at 75 prosent-regelen hindrer dem i å planlegge for god kollektivtilgjengelighet.

MIRT-modellen er mer effektiv for noen prosjekter enn for andre. Den egner seg spesielt godt for tradisjonelle infrastrukturprosjekter. Men for øyeblikket er I&W hovedsakelig opptatt av vedlikehold og atferdspolitikk. MIRT-modellen bør trolig tilpasses for vedlikehold, utskifting og renovering, ettersom intensiv tilpasning til regionale aktører ikke alltid tilfører så mye verdi. Politikk for å spre transport over hele dagen og unngå reising blir tatt på alvor ved I&W, men det er fortsatt uavklart hvordan en slik politikk kan gis en tilstrekkelig plass i MIRT-modellen.

De siste årene har det blitt lagt mer vekt på kvalitetssikring og profesjonalisering, særlig i jernbaneetaten ProRail og etaten Rijkswaterstaat som har ansvaret for gjennomføringen av transport- og vannforvaltningsprosjekter. Men på grunn av den høye inflasjonen står prosjektene nå overfor kostnadsoverskridelser. Det er også et politisk element. Noen ganger blir det sagt noe i en koalisjonsavtale om et prosjekt og hvor mye det vil koste. Folk vet at prosjektet i virkeligheten vil koste mye mer, men å nevne de faktiske kostnadene på forhånd vil drepe prosjektet. Endelig blir prosjektene ofte dyrere på grunn av ekstra tiltak for å redusere støyforurensning og naturinngrep.

6.4 Diskusjon

MIRT-rammeverket gjelder for alle prosjekter som kan (med)finansieres fra to fond som koordineres av Departementet for infrastruktur og vannforvaltning: Mobilitetsfondet (Mobiliteitsfonds) og Deltafondet (Deltafonds). Rammeverket består av fire faser. Den første,

forberedelsesfasen, er av politisk karakter. Den andre, sonderingsfasen, omfatter nytte-kostnadsanalyse og andre obligatoriske tekniske analyser. Formålet med MIRT-retningslinjene er å legge til rette for et likeverdig samarbeid mellom partene. Både staten, provinser og kommuner har som mål å bli enige om hvilke utfordringer som bør håndteres i et område, og hvilke løsninger som bør gjennomføres. Under såkalte BO-MIRT-møter inngås det avtaler mellom sentrale og lavere myndighetsnivåer.

Størsteparten av investeringene i transportinfrastrukturprosjekter finansieres av staten. En relativt liten andel av kostnadene dekkes imidlertid vanligvis gjennom midler fra provinser eller kommuner, noe som sikrer at lokale myndigheter til en viss grad har «skin in the game». Et annet kjennetegn ved MIRT-modellen er at 75 prosent av finansieringen skal være innen rekkevidde allerede på et tidlig stadium i planleggingsprosessen. Denne regelen ble etablert for å forhindre at det blir investert i planlegging av prosjekter man allerede på forhånd vet at det ikke er nok penger til å finansiere. For øyeblikket pågår det imidlertid en diskusjon i Nederland om hvorvidt denne regelen er for restriktiv.

I den nederlandske styringsprosessen blir kvaliteten på enkelte analyser kontrollert av (uavhengige) eksperter. For eksempel vurderer en uavhengig kostnadsekspert kvaliteten på kostnadsoverslaget, kvaliteten på nytte-kostnadsanalysen verifiseres av økonomer fra offentlige etater, og miljøkonsekvensvurderingen vurderes av en uavhengig komité. Slik skiller styringsprosessen seg fra for eksempel den norske, der en hel planleggingsfase blir gjennomgått av uavhengige eksperter. Selv om kvalitetssikring og profesjonalisering har vært viet stor oppmerksomhet, har prosjektene i dag kostnadsoverskridelser på grunn av høy inflasjon.

I Nederland er det ingen systematisk ex post-evaluering av transportprosjekter. Den formelle styringsprosessen avsluttes ett år etter at prosjektet ble avsluttet. Dette står for eksempel i kontrast til den norske praksisen, der noen prosjekter evalueres årlig basert på en standardisert evalueringsmodell som omfatter seks kriterier som dekker operasjonell, taktisk og strategisk vellykkethet (Volden og Welde, 2022).

Referanser

Annema, J.A., Koopmans, C.C og Van Wee, G.P. (2007) Evaluating transport infrastructure: the Dutch experience with standardised approach, *Transport Reviews*, 27(2), 125–150.

De Jong, W.M. (1999) *Institutional Transplantation; how to adopt Good Transport Infrastructure Decision-Making Ideas from other Countries?* Delft: Eburon Publishers.

De Jong., W.M., Geerlings, H. (2003) Exposing weaknesses in interactive planning: the remarkable return of comprehensive policy analysis in The Netherlands. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(4), 281–291.

Eijgenraam, C.J.J., Koopmans, C.C., Tang, P.J.G., Verster, A.C.P. (2000) *Evaluation of Infrastructural Projects; Guide for cost-benefit analysis, Sections I and II*. CPB, Haag, NEI (har endret navn til ECORYS), Rotterdam.

Tweede Kamer (2000) *Brief van de minister van verkeer en waterstaat 26428 nr. 21*. Perspectievennota Verkeer en Vervoer. Haag, 20. april 2000.

Tweede Kamer (2004) *Grote Projecten Uitvergroot: Een Infrastructuur voor Besluitvorming*. Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004, TK 2004–2005, 29 283, nr. 5–6.

Joanis, M. (2011) The road to power: partisan loyalty and the centralized provision of local infrastructure. *Public Choice*, 146(1–2), 117–143.

Knight, B. (2004) Parochial interests and the centralized provision of local public goods: evidence from congressional voting on transportation projects. *Journal of Public Economics*, 88(3–4), 845–866.

Mouter, N. (2014) *Cost-Benefit Analysis in Practice. A study of the way Cost-Benefit Analysis is perceived by key individuals in the Dutch CBA practice for spatial-infrastructure projects*. Delft.

OECD (2022) *Trust in government*. Tilgjengelig fra: https://www.oecd.org/en/data/indicators/trust-in-government.html (Hentet: 8. juli 2024).

Priemus, H. (2007) Decision-making on large infrastructure projects: the role of the Dutch Parliament. *Transportation Planning and Technology*, 30(1), 71–93.

Romijn, G., Renes, G. (2013) *Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Centraal Planbureau og Planbureau voor de Leefomgeving.

Statistics Netherlands (2019) *Spendings of the Dutch national government*.

Statistics Netherlands (2023) *Dutch GDP per capita in 2023 ranks fourth in EU*. https://www.cbs.nl/en-gb/news/2024/17/dutch-gdp-per-capita-in-2023-ranks-fourth-in-the-eu

Volden, G.H. og Welde, M. (2022) Public project success? Measuring the nuances of success through ex post evaluation. *International Journal of Project Management*, 40, 703–714.

7 Danmark

Per Svejvig og Andreas Claus Hansen

Danmark har utviklet to ulike modeller for overordnet styring av store statlige investeringer: én for transportinfrastruktur og én for statlig finansierte IT-prosjekter. Disse modellene ble utviklet som svar på tidligere utfordringer, blant annet kostnadsoverskridelser og forsinkelser, og fungerer nå som strukturerte rammeverk for å forbedre beslutningstaking, budsjettering og risikohåndtering. Selv om de ikke brukes universelt i alle sektorer, har de fått stor innflytelse på utformingen av styringspraksisen for store statlige prosjekter. Dette kapittelet skisserer opprinnelsen, strukturen og de operasjonelle mekanismene til Danmarks transportinfrastruktur- og IT-prosjektmodell, og fremhever modellenes rolle i å styrke åpenhet, ansvarlighet og gjennomføring i statlige investeringer.

7.1 Kontekst og politisk grunnlag

Danmark har 5,9 millioner innbyggere og er blant de 15 landene med høyest BNP per innbygger (Verdensbanken, 2024). På Transparency Internationals korrupsjonsindeks for 2023 er landet på førsteplass (Transparency International, 2023). Økonomien er robust, drevet av sterk innenlandsk etterspørsel og eksport, med lav arbeidsledighet og økende yrkesdeltakelse (Europakommisjonen, 2024). De offentlige finansene er solide, med budsjettoverskudd siden 2017 og lav statsgjeld (OECD, 2024b). Danmark har mål om en grønn omstilling og har gjort betydelige fremskritt innen fornybar energi og bærekraft (Europakommisjonen, 2024).

Danmark har et tredelt forvaltningssystem, der statens, regionenes og kommunenes ansvarsoppgaver er klart definert. Staten er ansvarlig for nasjonal politikk, lovgivning og overordnet styring. De fem regionene tar seg først og fremst av helsetjenester, regionutvikling, transport og miljøplanlegging. De 98 kommunene administrerer et bredt spekter av lokale tjenester, inkludert sosiale ytelser, utdanning, lokale veier og offentlige tjenester (Europarådet, 2013).

Danmark har en høy levestandard understøttet av godt utformet politikk på en rekke områder. Sjenerøse sosiale ytelser og offentlige utgifter finansieres gjennom relativt høye skatter. En pensjonsreform har bidratt til å forbedre den finansielle robustheten (OECD, 2024a). Danmark er i stor grad avhengig av internasjonal handel og noen få bedrifter og sektorer, som for eksempel legemiddelindustrien (OECD, 2024b).

Danmark har de samme utfordringene som andre vestlige land, som en aldrende befolkning og mangel på arbeidskraft. Som en konsekvens av den digitale og grønne omstillingen og den økende etterspørselen etter langtidspleie, må det oppmuntres til å stå lenger i arbeid, og den vedvarende mangelen på arbeidskraft må løses (OECD, 2024a, 2024b).

Danmark er sterkt engasjert i den grønne omstillingen og har satt seg ambisiøse mål for å redusere klimagassutslippene. For å oppnå en karbonnøytral økonomi er det nødvendig å øke elektrifiseringen og utvide produksjonskapasiteten for grønn kraft (OECD, 2024b), og det vil derfor måtte foretas omfattende investeringer i infrastruktur. Omstillingen vil også øke behovet for arbeidskraft ytterligere.

De statlige investeringene i Danmark er betydelige og anslås å utgjøre ca. 70 milliarder danske kroner i 2024 (≈ 9,4 milliarder euro) – tilsvarende 2,5 prosent av BNP. Investeringene forventes å vokse på grunn av økte forsvarsanskaffelser og fokuset på det grønne skiftet (Økonomiministeriet, 2024). Danmark utmerker seg innen digital infrastruktur, og ligger på andreplass på indekser for offentlig digitalisering. Landet har god internettilgang og gode digitale offentlige tjenester (OECD, 2023). Landet kan vise til gode resultater når det gjelder infrastruktur for vei- og lufttransport, men det er rom for forbedringer når det gjelder jernbaneinfrastruktur. Både fysisk og digital infrastruktur er avgjørende for Danmarks konkurranseevne, produktivitet og økonomiske vekst. Det er avgjørende for økonomisk utvikling og samfunnsutvikling i Danmark at disse områdene styrkes, med fokus på kunstig intelligens og innovative teknologier (Dansk Erhverv, 2024).

Den danske arbeidslivskulturen kjennetegnes av flat struktur og høy verdsettelse av teamarbeid og individuelt ansvar. Standard arbeidsuke er 37 timer, og det legges stor vekt på punktlighet og overholdelse av tidsfrister. Medarbeiderne nyter godt av uavhengighet og fleksible arbeidstider. Det oppfordres til proaktivitet og uformell kommunikasjon, og alle tiltales med fornavn. Titler og status er nedtonet, noe som fremmer et ydmykt og samarbeidsorientert miljø (Work in Denmark, 2024).

7.2 De to statlige prosjektmodellene

Danmark har to statlige prosjektmodeller, én for vei og jernbane, som også har inspirert styring av andre typer byggeprosjekter (Transportministeriet, 2024a), og én for IT-prosjekter (Økonomistyrelsen, 2024d). De to modellene er begge underlagt Finansministeriets budsjettveiledning (Finansministeriet, 2021a). Det er imidlertid flere områder, som energiinfrastruktur og forsvarsanskaffelser, som ikke dekkes av de to modellene.

Departementer, etater og statseide foretak kan ha sine egne prosjektmodeller. Avhengig av hvilke regler som gjelder, kan disse være basert på de overordnede statlige prosjektmodellene eller være helt egenutviklet. På samme måte har kommuner og regioner sine egne rammeverk for overordnet styring av lokalt finansierte prosjekter.

De to prosjektmodellene beskrives mer detaljert nedenfor.

Kort historisk oversikt

Den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur (*Ny anlægsbudgettering*): Rundt årtusenskiftet opplevde flere store statlige investeringsprosjekter forsinkelser og kostnadsoverskridelser (Transport og Energiministeriet, 2006), noe som vakte oppmerksomhet både i mediene og blant politikere. Blant disse var Storebæltsforbindelsen og konserthuset til Danmarks Radio.

I omkringliggende land, som Norge og Storbritannia, var det allerede satt i verk tiltak for å styrke styringen av store statlige prosjekter. Norge hadde for eksempel innført den første versjonen av sin modell med ekstern kvalitetssikring, forløperen til Statens prosjektmodell (se kapittelet om Norge i denne boken), og det britiske finansdepartementets hadde utgitt sin Green Book (HM Treasury, 2022). I sin tilnærming til overordnet styring av prosjekter fulgte Danmark Storbritannia (Flyvbjerg, 2014).

Finansministeriet analyserte status for store investeringsprosjekter og kom med anbefalinger om et overordnet styringsregime, først og fremst for statlige infrastrukturprosjekter (*anlægsprojekter*).

I 2003 ble det besluttet å strukturere offentlige investeringsbeslutninger i to nivåer (egentlig faser): nivå 1, beslutning om utarbeidelse av detaljert grunnlag for investeringsbeslutning, og nivå 2, endelig investeringsbeslutning om prosjektet (Transport- og Energiministeriet, 2006).

I 2007 ble det innført en ny modell for budsjettering av infrastruktur: «Ny anlægsbudgettering på Transportministeriets område» (Transport- og Energiministeriet, 2006). Modellens prinsipper regulerer ikke bare budsjettering, men også kostnads- og risikostyring av prosjekter (Transportministeriet, 2024a).

Modellen innførte to nye instrumenter: obligatorisk ekstern kvalitetssikring og erfaringsbaserte korreksjonstillegg. Formålet med disse instrumentene var å styrke beslutningsgrunnlaget for både beslutningsnivå 1 og 2 (Transport- og Energiministeriet, 2006).

Modellen skulle opprinnelig sikre hensiktsmessig budsjettering av infrastrukturprosjekter, men formålet har etter hvert blitt utvidet. Modellen omtales fortsatt som en budsjetteringsmodell, men det primære innholdet er i dag knyttet til risikostyring og kvalitetssikring. I de senere årene har disse prinsippene i tillegg til infrastruktur også blitt anvendt på byggeprosjekter, og prinsippene fungerer dermed som en referanseramme for overordnet styring av store prosjekter (Transportministeriet, 2021).

Likevel finnes det ingen offisielle initiativer for å harmonisere praksis på tvers av fagdepartementer eller investeringsområder. Dermed har prinsippene ikke en formell status som et krav overfor enheter utenfor Transportministeriet.

Statens IT-prosjektmodell: Danmark opplevde store utfordringer med IT-prosjekter på 1990- og 2000-tallet. I en rapport fra 2001 ble det slått fast at hovedutfordringene med IT-prosjekter i Danmark var svak ledelse og svakt strategisk fokus, organisatorisk umodenhet, dårlig prosjektstyringspraksis og utilstrekkelig koordinering mellom organisasjoner (Teknologirådet, 2001). Problemene fortsatte utover 2000-tallet, men i 2009 satte regjeringen ned en arbeidsgruppe som kom med følgende anbefalinger: 1) Det bør innføres en standardisert prosjektmodell for alle statlige IT-prosjekter, 2) kompetanseutviklingen bør styrkes gjennom sertifisering og opplæring, og 3) det bør foretas systematiske risikovurderinger på høyrisikoprosjekter (Finansministeriet, 2010). Det ble også anbefalt å opprette et nytt statlig IT-råd (Finansministeriet, 2021b). Det ble også foreslått 4) å forbedre samarbeidet med leverandørene gjennom løpende evaluering og dialog, og 5) å etablere et sentralt prosjektkontor for å føre tilsyn med prosjektmodeller og kompetanseutviklingstiltak (Finansministeriet, 2010).

Helt i starten innførte man derfor «Statens IT-projektmodel» (Økonomistyrelsen, 2011), som senere har vært oppdatert flere ganger. Hovedelementene i modellen en strukturert fasemodell

for prosjektgjennomføring, omfattende styringsdokumenter og retningslinjer, obligatoriske risikovurderinger for prosjekter over 15 millioner DKK og regelmessig statusrapportering til Statens IT-råd. Modellen har som mål å sikre vellykket prosjektgjennomføring innenfor et felles styringsrammeverk, slik at statlige myndigheter kan oppnå sine IT-prosjektambisjoner. Den skal bidra til å håndtere risiko, legge til rette for fleksible prosjektprosesser og oppmuntre til innovative tilnærminger, men den skal ikke være noen tvangstrøye (Økonomistyrelsen, 2024b).

Det er tegn til at initiativene fra 2010–2011 har avhjulpet ulike problemer med IT-prosjekter (Alami mfl., 2021, Alami mfl., 2022, Krancher mfl., 2022). En fersk rapport viser imidlertid at det fortsatt er betydelige utfordringer, spesielt for de helt store IT-prosjektene, de til en kostnad på mer enn 300 millioner DKK (Finansministeriet, 2023). Følgende tiltak er igangsatt: styrket styring av svært store IT-prosjekter, dvs. prosjekter på over 300 millioner DKK, styrking av Statens IT-råds rådgivende arbeid, bedre tverrgående oversikt over IT-prosjektutgifter og etablering av et felles rammeverk for registrering av IT-utgifter (Økonomistyrelsen, 2024c).

Fasemodellene med faser og beslutningspunkter

Den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur: Figur 7-1 presenterer modellen. Denne modellen gjelder for alle vei- og jernbaneprosjekter vedtatt ved såkalt anleggslov (lov som vedtar det aktuelle prosjektet) eller særskilt bevilgning over statsbudsjettet (Transportministeriet, 2024a).

Alle disse prosjektene ligger under Transportministeriet, primært hos Vejdirektoratet og Banedanmark. Prosjekter over en terskelverdi på 350 millioner DKK, inkludert et korreksjonstillegg, skal underlegges ekstern kvalitetssikring. Fasene og fasenavnene kan variere etter hva slags prosjekt det er snakk om, men prinsippene er de samme, og det samme gjelder tidspunktene for ekstern kvalitetssikring (Transportministeriet, 2024a). Det er mange likhetstrekk med den norske statlige prosjektmodellen.

Figur 7-1: Prosjektmodellen for infrastruktur på Transportministeriets område (Transportministeriet, 2024a) hvor det for prosjekter over terskelverdi er krav om ekstern kvalitetssikring etter både Fase 1 og Fase 2

Fasene er beskrevet nedenfor.

Fase 1 – Foreløbige undersøgelser: I fasen foreløpige undersøkelser foretas en innledende evaluering og analyse for å finne ut hvilket problem et prosjekt skal løse, og om prosjektet vil ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt. Denne fasen er den første tidligfasen, med få strenge krav til den enheten som gjennomfører undersøkelsen. Det kan være foreløpige undersøkelser for mange parallelle prosjekter, men bare prosjekter som blir godkjent på politisk nivå, går videre til neste fase. Hvis et prosjekt, basert på de foreløpige undersøkelsene, vurderes som relevant å gå videre med, må det første store beslutningspunktet passeres. I store prosjekter innebærer dette at det vedtas en lov som godkjenner prosjektering av prosjektet. Et eksempel på en slik lov er lov om

projektering av fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (Transportministeriet, 2009).

Fase 2 – Beslutningsgrundlag: I fasen ferdigstilles alle undersøkelsene som er nødvendige for å kunne ta en forsvarlig beslutning om hvorvidt prosjektet skal gjennomføres eller ikke. Hovedleveransen er en miljøvurdering som dekker ulike miljøtemaer. Etter ferdigstillelse kan den endelige investeringsbeslutningen tas for å godkjenne gjennomføringen av prosjektet. I store prosjekter innebærer dette at det vedtas en lov som godkjenner sluttprosjektering av bygging av prosjektet. Et eksempel på en slik lov er lov om projektering af fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (Transportministeriet, 2009).

Fase 3 – Detailprojektering: I fasen detaljprosjektering foretas sluttprosjektering av prosjektet og forberedelse av anbudsprosess og gjennomføring av selve byggearbeidene.

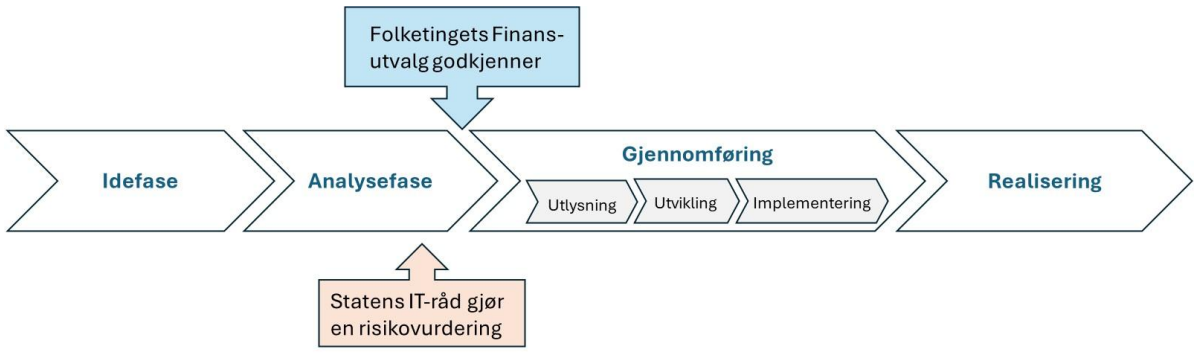
Fase 4 – Udbud: I anbudsfasen velges entreprenørene som skal utføre byggearbeidene.

Fase 5 – Anlæg og ibrugtagning: I bygge- og ibruktakingsfasen foretas gjennomføring av anleggsarbeidene på byggeplassene og idriftsettelse av infrastrukturen osv.

De tre siste fasene er ikke skarpt adskilt, ettersom ulike deler av prosjektet kan befinne seg i forskjellige faser. For disse er det krav om å rapportere om fremdriften (Transportministeriet, 2024a). Fremdriftsrapporteringen offentliggjøres i halvårlige statusrapporter fra Transportministeriet (Transportministeriet, 2024b).

Statens IT-prosjektmodell

Figur 7-2 viser den gjeldende versjonen av statens IT-prosjektmodell. Modellen har fire faser: *idéfasen*, *analysefasen*, inkludert finansieringsbeslutning, *gjennomførelsesfasen*, med lansering, og *realiseringsfasen* (Økonomistyrelsen 2024b).



Figur 7-2: Statens IT-prosjektmodell

Fasene er beskrevet nedenfor.

Idéfasen: Dette er den innledende fasen, der prosjektideen defineres og vesentlige gevinster identifiseres. Formålet er å finne ut om ideen er levedyktig, om den passer inn i institusjonens IT-portefølje, og om man har de ressurser som trengs til analyse og gjennomføring. Det gjennomføres også en innledende risikoanalyse og kartlegging av interessenter.

Analysefasen: I denne fasen beskrives prosjektet mer detaljert, og det etableres et styringsgrunnlag, herunder et utvidet prosjektgrunnlag, en risikosjekkliste, en risikologg, en business case-modell, en styringsgruppeavtale og en prosjektoversikt. Hvis budsjettet overstiger 15 millioner DKK (ved IT-anskaffelsesprosjekter 70 millioner DKK), vurderer Statens IT-råd prosjektets risiko. Dersom budsjettet overstiger 70 millioner DKK, må Folketingets Finansudvalg godkjenne prosjektet, jf. budsjettveiledningen (Finansministeriet 2021a).

Gennemførelsesfasen: Denne fasen omfatter anskaffelse, utforming og gjennomføring av prosjektets leveranser. Det foretas kravspesifikasjon, anskaffelser, utvikling av leveranser og organisatorisk og teknisk implementering. Deler av gevinstrealiseringen kan allerede være i gang, og prosjektgrunnlaget og business caset oppdateres kontinuerlig.

Realiseringsfasen: På dette stadiet er prosjektet avsluttet, og realiseringen av gevinster overleveres til driftsenheter. Fokuset er å sikre at gevinstene som er beskrevet i business caset, oppnås og integreres i organisasjonen. Denne fasen har ingen formell avslutning og fortsetter til gevinstene er fullt ut realisert. Rundt ett år etter at prosjektet er avsluttet, legges det frem en rapport om realiseringen av gevinster.

Statlige IT-prosjekter med samlede budsjetterte utgifter på 15 millioner DKK eller mer skal bruke statens IT-prosjektmodell. Hvis prosjektets samlede budsjetterte utgifter utgjør mindre enn 15 millioner DKK, men mer enn én million DKK, skal prosjektene etablere et styringsgrunnlag tilsvarende prosjektgrunnlaget i statens IT-prosjektmodell, men i en forenklet versjon avhengig av prosjektets størrelse. IT-prosjekter som er budsjettert til å utgjøre mindre enn 15 millioner DKK, men som senere utvikler seg til å utgjøre 15 millioner eller mer, skal bruke modellen og risikovurderes av Statens IT-råd. Det samme gjelder anskaffelser av standard IT-løsninger som beløper seg til 70 millioner DKK eller mer (Økonomistyrelsen, 2024b).

Prosjekter som må følge modellene

Den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur omfatter vei- og jernbaneprosjekter, men brukes også i byggeprosjekter. Det er ikke spesifisert noen terskelverdier for hvilke prosjekter som omfattes av modellen. Prinsippene gjelder for alle relevante anleggsprosjekter, uansett størrelse.

Statens IT-prosjektmodell brukes for alle statlig finansierte IT-prosjekter over de ovennevnte terskelverdiene. Dette gjelder alle departementer, etater og statseide institusjoner.

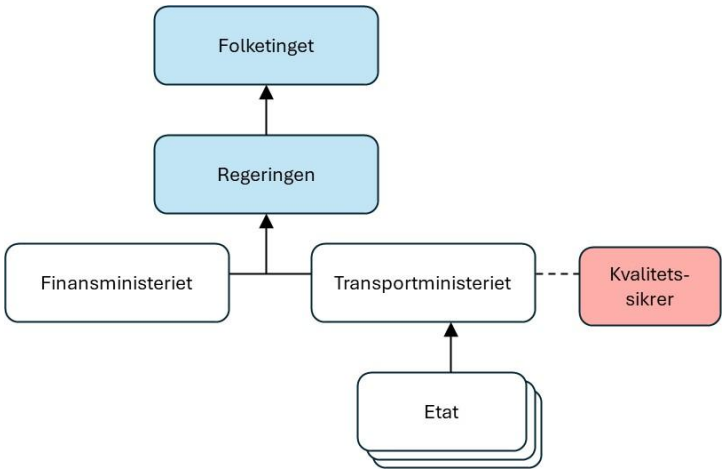
De to modellene har klart avgrensede virkeområder. Det betyr at flere områder ikke er dekket av dem, også områder med svært høye investeringer. Forsvarsprosjekter er ikke dekket, de følger sin egen prosjektmodell med fasene *idé*, *planlægning*, *udbud* (anbud), *aktstykke* (kontrakt), *implementering* og *afslutning* (Deloitte 2024, Rigsrevisionen 2024). Forsvarsdepartementet gir fullmakt til å gjennomføre anskaffelsen, jf. budsjettveiledningen (Finansministeriet, 2021a), på liknende måte som i statens IT-prosjektmodell. Det skal investeres 190 milliarder DKK i Forsvaret i perioden 2024–2033 (Forsvarsministeriet, 2024). Dette er store og ofte risikofylte investeringer, og hele forsvarssektoren har vært kritisert for manglende evne til å gjennomføre prosjekter (Deloitte, 2024, Rigsrevisionen, 2024). Vi ser et parallelt mønster med forsvarsområdet når det gjelder klima, energi og forsyningsområdet, som heller ikke dekkes av de to nasjonale modellene.

Et annet spørsmål er hvilken modell man skal velge når man har to nasjonale modeller. Signalprogrammet skal modernisere og digitalisere det danske jernbanenettet for å forbedre sikkerheten og effektiviteten, og det vil koste ca. 22 milliarder DKK. Prosjektet er et jernbanebyggingsprosjekt og et omfattende IT-prosjekt. Prosjektet følger den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur, men det er først og fremst IT-området som har skapt problemer i prosjektet (Banedanmark, 2024). Kanskje kunne prosjektet med fordel ha benyttet statens IT-prosjektmodell, som også innebærer rådgivning fra Statens IT-råd.

Parter og roller

Den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur: Organiseringen av ordningen er illustrert i Figur 7-3 og beskrives her:

- *Økonomistyrelsen*, som er underlagt Finansministeriet, er ansvarlig for budsjettveiledningene, som er de overordnede styringsdokumentene og retningslinjene for alle statlige investeringer.
- *Transportministeriet* er ansvarlig for den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur og de relevante dokumentene, i henhold til lovbestemmelsene om infrastrukturbudsjettering.
- *Statlige etater som rapporterer til Transportministeriet*, har ansvar for å etablere prosesser som følger prinsippene i modellen, samle inn og analysere data, og strukturere søknader om prosjektfinansiering i samsvar med prinsippene og kravene.
- For prosjekter over 350 millioner DKK utføres den eksterne kvalitetssikringen av eksterne konsulenter basert på standard «terms of reference».
- Avhengig av type prosjektfinansiering kan det være krav om at Transportministeriet og den ansvarlige etaten utarbeider et dokument som skal godkjennes av Folketingets Finansudvalg

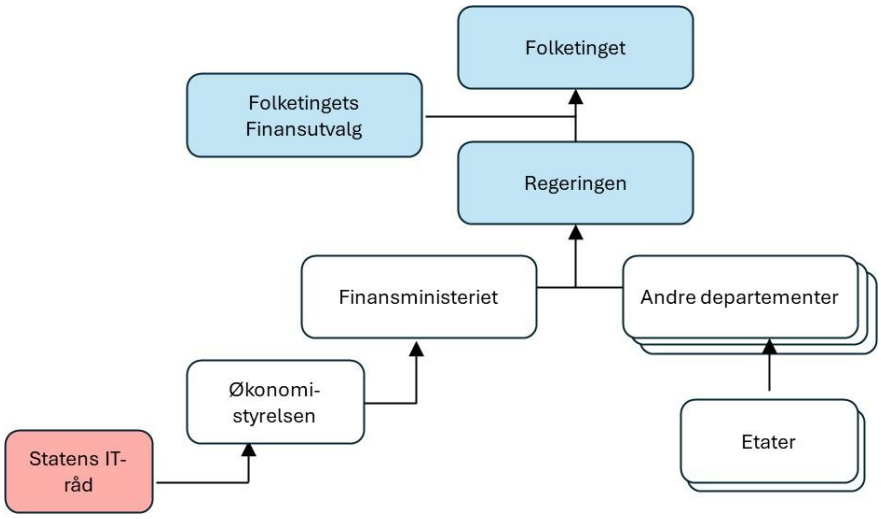


Figur 7-3: Ny anlægsbudgettering

Organiseringen av **statens IT-prosjektmodell** er illustrert i Figur 7-4 og beskrives her:

- *Økonomistyrelsen* er ansvarlig for statens IT-prosjektmodell, herunder fasemodellen for prosjektgjennomføring, overordnede styringsdokumenter og retningslinjer (Økonomistyrelsen, 2024d)

- *Fagdepartementene* og *statlige etater* har ansvaret for å styre og kontrollere de fire prosjektfasene: idé, analyse, gjennomføring og realisering. For å sikre at beslutninger, prosjektstyring og overordnet styring er forankret på de riktige stedene, inneholder IT-prosjektmodellen tre styringsnivåer (Økonomistyrelsen, 2024b)
- Risikovurdering og generell rådgivning er en sentral del av modellen, og dette ivaretas av *Statens IT-råd*. Alle IT-prosjekter over en viss terskelverdi må legge frem en prosjektoversikt og -beskrivelse, en risikologg og -sjekkliste, et business case og en styringsgruppeavtale til den første møterunden med rådet. Rådet kommer med en rekke anbefalinger til prosjektet, som må behandles før prosjektet kan godkjennes av Folketinget. Rådet følger deretter prosjektet ved å legge frem halvårlige statusrapporter. Ved prosjektslutt skal det legges frem en avsluttende statusrapport, og ett år etter avslutning legges det frem en gevinstrealiseringsrapport (Økonomistyrelsen, 2024a)
- Hvis et statlig prosjekt har et budsjett på over 70 millioner DKK, utarbeides det et parlamentarisk dokument av fagdepartementet og av etater i samarbeid med departementet. Dette dokumentet skal deretter godkjennes av Folketingets Finansudvalg



Figur 7-4: Statens IT-prosjektmodell

Utvalgte temaer

Kostnadsestimering og budsjettstyring

Den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur ble innført for å redusere problemet med kostnadsoverskridelser i offentlige transportinfrastrukturprosjekter (Transport- og Energiministeriet, 2006). I utredningen som ledet frem til innføringen av modellen, ble det fokusert på å gjøre budsjettoverslag mer robuste og ta høyde for usikkerhet ved å estimere på ulike informasjonsnivåer under planleggingen (Trafikministeriet, 2003). Det ble innført et erfaringsbasert korreksjonstillegg på 50 prosent ved første beslutningsport for at man skulle ha et bedre grunnlag for å prioritere mellom prosjekter. Ved andre beslutningsport ble korreksjonstillegget satt til 30 prosent (Transport- og Energiministeriet, 2006). En tredjedel av korreksjonstillegget avsettes til prosjektet og forvaltes av etaten som er ansvarlig for prosjektet.

To tredjedeler plasseres på én samlet sentral reserve under Transportministeriet, som fungerer som en porteføljereserve (Transport- og Energiministeriet, 2006).

Kostnadsestimering og budsjettstyring er sentrale komponenter i statens IT-prosjektmodell. Modellen legger vekt på å lage et detaljert prosjektgrunnlag, inkludert en omfattende budsjettplan. Denne planen beskriver alle forventede kostnader og oppdateres kontinuerlig gjennom hele prosjektets livssyklus. Det gjennomføres regelmessige risikovurderinger for å identifisere potensielle økonomiske risikoer, redusere dem på en effektiv måte og ta høyde for risiko i budsjettet. Modellen krever også regelmessige statusrapporter for å sikre at prosjektet holder seg innenfor budsjettet. Det utarbeides også et business case for investeringen, med en detaljert beskrivelse av forventede gevinster og kostnader. Denne strukturerte tilnærmingen bidrar til å opprettholde økonomisk kontroll og sikrer at prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt (Økonomistyrelsen, 2024b).

Kvalitetssikring

Den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur bruker ekstern kvalitetssikring for å styrke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget, forbedre den politiske styringen av kostnader og prioritere store infrastrukturprosjekter. Dette gjøres gjennom en uavhengig kvalitetssikring av prosjektmaterialet og budsjettet, inkludert en gjennomgang av budsjettoverslaget, trafikal og teknisk løsning, prosjektorganiseringen og analysen av avkastningen på investeringen. Kvalitetssikringen skal kvalifisere prosjektmaterialet og redegjøre for om det er tungtveiende grunner til ikke å godkjenne prosjektet. Den eksterne gjennomgangen omfatter ikke utredning av alternativer eller andre løsninger, men er kun en gjennomgang av det fremlagte prosjektmaterialet (Transportministeriet, 2022a). På nivå 2 bør vurderingen være betydelig mer detaljert og grundig, ettersom den danner grunnlaget for den endelige politiske investeringsbeslutningen (Transportministeriet, 2022b).

Statens IT-råd fører tilsyn med og kvalitetssikrer IT-prosjekter i offentlig sektor. De veileder og støtter offentlige etater og hjelper dem med å håndtere IT-prosjekter på en effektiv måte. Rådet gjennomfører regelmessige gjennomganger og vurderinger av pågående prosjekter for å identifisere potensielle risikoer og problemer på et tidlig tidspunkt. De etablerer også beste praksis og standarder for prosjektstyring, og sørger for at prosjektene gjennomføres i tide, innenfor budsjettet og i samsvar med de kvalitetsstandardene som er satt. I tillegg fremmer rådet bruk av moderne teknologi og metoder for å forbedre effektiviteten i IT-prosjekter i offentlig sektor (Økonomistyrelsen, 2024a). Både prosjektutgifter og driftsomkostninger skal «estimeres via en anerkendt estimeringsmetode, som tager højde for usikkerhed, og som kan nedbringe usikkerheden ved et estimat» (Økonomistyrelsen, 2024d: 8), men det er ikke krav om å bruke stokastiske metoder, referanseklasseestimering osv.

Rapportering av prosjektporteføljen

Danmark er relativt åpne om prosjektporteføljestatusen for de to modellene. For begge modellene publiseres det statusrapporter hver sjette måned, og flere nøkkelindikatorer følges opp.

Statusrapporten for prosjekter som følger den nye budsjetteringsmodellen for infrastruktur, brukes til å overvåke og evaluere fremdriften i pågående prosjekter og initiativer. Den fungerer som et verktøy for åpenhet og ansvarlighet, og sikrer at interessentene er informert om status, utfordringer og resultater. Rapporten inneholder nøkkelindikatorer som milepæler i prosjektet, budsjettoverholdelse, bruk av korreksjonstillegg og tidslinjer (Transportministeriet, 2024b).

Statusrapportene fra Statens IT-råd brukes til å evaluere fremdriften og styringen av statlig finansierte IT-prosjekter. De gir en oversikt over status for kritiske IT-systemer, prosjektporteføljer og IT-kostnader. Rapporten belyser viktige utfordringer, som å balansere aktivitetsnivået med tilgjengelig kapasitet og sikre at prosjekter fullføres i tide og innenfor budsjett. Blant ytelsesindikatorene er prosjektutgifter, overholdelse av tidslinjer og realisering av økonomiske og ikke-økonomiske gevinster. I vedlegget til rapporten er status for fremdriften i de enkelte IT-prosjektene angitt ved hjelp av et trafikklyssystem (grønt, gult, rødt) (Statens IT-råd, 2024).

7.3 Erfaringer med modellene

I 2019 gjennomgikk Rigsrevisionen 32 ferdigstilte veiinfrastrukturprosjekter under denne ordningen. De konkluderte med at 30 prosjekter kom inn under budsjett, med en total kostnadsunderskridelse på 11,6 milliarder DKK. Rigsrevisionen konkluderte med at de tidligere problemene med kostnadsoverskridelser var løst, men at overbudsjettering heller ikke er tilfredsstillende, ettersom det binder opp offentlige midler som kunne ha blitt brukt til andre investeringer (Rigsrevisionen, 2019). Gjennomgangen anbefalte å revidere korreksjonstilleggene, og som følge av dette ble det obligatoriske korreksjonstillegget halvert for ordinære veiprosjekter, men ikke for andre prosjekttyper, da disse ikke har vist samme utvikling (Rigsrevisionen, 2022) . I den siste rapporten fra Rigsrevisionen om statlige bygge- og infrastrukturprosjekter, som ble offentliggjort i 2025, ble det gjennomgått i alt 120 prosjekter med et samlet budsjett på 91 DKK (Rigsrevisionen, 2025). Rapporten tok for seg prosjekter som administreres av de seks departementene som har de største utgiftene til bygg- og anleggsprosjekter, og omfattet dermed prosjekter knyttet til bygging av veier, jernbaner, universitetsbygg, kaserner, fengsler osv. Den konkluderer med at 60 prosent av prosjektene blir forsinket, og at 20 prosent opplever kostnadsoverskridelser. 40 prosent avsluttes med en kostnadsunderskridelse. Den konkluderer videre med at byggeprosjekter blir forsinket oftere enn infrastrukturprosjekter, og at kostnadsunderskridelser er vanligere for infrastrukturprosjekter. Blant infrastrukturprosjektene ender 56 prosent under opprinnelig budsjett, mens det samme bare gjelder for 32 prosent av byggeprosjektene (Rigsrevisionen, 2025). Rapporten anbefaler at Finansministeriet ser nærmere på hvordan man generelt kan forbedre beslutningsgrunnlaget med hensyn til både tidsplan og budsjett før Folketinget godkjenner prosjekter (Rigsrevisionen, 2025).

En rekke studier har undersøkt ulike IT-prosjekter (Alami mfl., 2021, Alami mfl., 2022, Krancher mfl., 2022). Disse studiene viste at 54 IT-prosjekter rapporterte en mindre gjennomsnittlig kostnadsoverskridelse på under 10 prosent og maksimalt 170 prosent. Tidsoverskridelsene var mer uttalte, med et gjennomsnitt på 31 prosent og et maksimum på 214 prosent. IT-prosjektene hadde en gjennomsnittlig verdi på 40 millioner DKK og en maksimal verdi på 139 millioner

DKK (Alami et al., 2022). Forfatterne konkluderte med at kostnads- og tidsoverskridelsene var betydelig lavere enn i tidligere studier (Alami mfl., 2022). En rapport fra Finansministeriet fremhever at større IT-prosjekter på over 300 millioner DKK ikke nødvendigvis har høyere prosentvise kostnadsoverskridelser enn mindre prosjekter. De absolutte økonomiske effektene av overskridelser i disse store prosjektene er imidlertid betydelige. Seks prosjekter med absolutte overskridelser stod for eksempel samlet sett for 880 millioner DKK i merkostnader. Dette tyder på at selv om overskridelsesprosenten kanskje ikke er høyere, er den økonomiske risikoen og konsekvensene betydelige på grunn av de høye baselinekostnadene for disse prosjektene. Rapporten understreker behovet for streng kostnadsstyring og risikovurdering for disse høyverdiprosjektene for å redusere potensielle økonomiske effekter (Finansministeriet, 2023).

Takk

Forfatterne ønsker å takke Økonomistyrelsen og Transportministeriet for at de leste gjennom dette bokkapittelet og kom med konstruktive forslag til bedre beskrivelser av de respektive prosjektmodellene. Forfatterne er imidlertid fullt ut ansvarlige for innholdet i kapittelet.

Referanser

Alami, A., Madsen, C. og Krancher, O. (2021) *Spotlight on the Positives: How Do Information Technology Projects Achieve Cost Underruns?* Hawaii International Conference on System Sciences 2021 (HICSS-54).

Alami, A., Østergaard Madsen, C. og Krancher, O. (2022) *Government IT Projects: Current Evidence of Cost and Schedule Overrun and Their Antecedents*. Cham, Springer International Publishing.

Banedanmark (2024) *Signalprogrammet Statusrapport juli-august 2024*.

Europarådet (2013) *Local and regional democracy in Denmark*. Strasbourg: Europarådet.

Dansk Erhverv. (2024) *Konkurrenceevnebarometer for transport og digitalisering*. Tilgjengelig fra: https://www.danskerhverv.dk/rammevilkar/transport-og-digitalisering/ (Hentet: 27. august 2024).

Deloitte (2024) *Analyse af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses (FMI) organisation, processer og ressourcer.*

Europakommisjonen (2024) *2024 Country Report – Denmark*. Commision Staff Working Document. Brussel: EU.

Finansministeriet (2010) *Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten.*

Finansministeriet (2021a) *Budgetvejledning*. Finansministeriet.

Finansministeriet (2021b) *Cirkulære om Statens It-råd.* CIR1H nr. 9254 af 21/04/2021. København: Finansministeriet.

Finansministeriet (2023) *Budgetredegørelse for udgiftspolitisk styring af it-området*. København: Finansministeriet.

Flyvbjerg, B. (2014) What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, 45(2), 6–19.

Forsvarsministeriet (2024) *Bredt flertal bag fremrykning af investeringer i Forsvaret*. Tilgjengelig fra: https://www.fmn.dk/da/nyheder/2024/bredt-flertal-bag-fremrykning-af-investeringer-i-forsvaret/

HM Treasury (2022) *The green book – Central government guidance on appraisal and evaluation*. London: HM Treasury.

Krancher, O., Christian, Ø.M., Alami, A. og Petersson, C.P. (2022) *Explanations for budget and schedule overrun revisited – a configurational perspective on IT projects*. International Conference on Information Systems (ICIS) 2022 København.

OECD (2023) *Digital Government Index: 2023 results*.

OECD. (2024a) *Denmark: Reforms needed to tackle labour shortages, adapt to population ageing and achieve the green transition*. Tilgjengelig fra: https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/01/denmark-reforms-needed-to-tackle-labour-shortages-adapt-to-population-ageing-and-achieve-the-green-transition.html (Hentet: 26. august 2024).

OECD (2024b) *OECD Economic Surveys: Denmark 2024*. Paris: OECD Publishing.

Rigsrevisionen (2022) *Notat om beretning om budgetteringen af Vejdirektoratets vejprojekter*.

Rigsrevisionen (2024) *Beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger – Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel*. Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen (2025) *Tidsforbrug og økonomi i statslige bygge- og anlægsprojekter*. Rigsrevisionen.

Statens IT-Råd (2024) *Statusrapport 2023*. København: Statens IT-Råd.

Teknologirådet (2001) Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre? *Rapport og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet*. København: Teknologirådet.

Trafikministeriet (2003) *Anlægsprojekter på trafikområdet – planlægning og beslutning*.

Transparency International (2023) *Corruption Perceptions Index 2023*. Berlin: Transparency International.

Transport- og Energiministeriet (2006) *Aktstykke om nye budgetteringsprincipper*. Transport- og Energiministeriet. København. Aktstykke nr. 16, Finansudvalget, Folketinget.

Transportministeriet (2009) *Lov om projektering af fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark*. Transportministeriet. LOV nr 285 af 15/04/2009.

Transportministeriet (2015) *Lov om ændring af lov om Sund og Bælt Holding A/S, lov om projektering af fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark og selskabsskatteloven*. Transportministeriet. København: Transportministeriet. LOV nr 581 af 04/05/2015.

Transportministeriet (2021) *Aktstykke om Odense kontorknudepunkt*. Transportministeriet. København. Aktstykke nr. 69, Folketinget 2021-22.

Transportministeriet (2022a) *Terms of reference – Ekstern kvalitetssikring af fase 1 undersøgelser*. København: Transportministeriet.

Transportministeriet (2022b) *Terms of reference – Ekstern kvalitetssikring af fase 2 undersøgelser*. København: Transportministeriet.

Transportministeriet (2024a) *Hovednotatet for Ny anlægsbudgettering på Transportministeriets område*. København: Transportministeriet.

Transportministeriet (2024b) *Status for anlægs- og byggeprojekter Anlægsstatus 2, 2024*. København: Transportministeriet.

Work in Denmark. (2024) *Workplace Culture in Denmark*. Tilgjengelig fra: https://www.workindenmark.dk/working-in-denmark/workplace-culture-in-denmark (Hentet: 27. august 2024).

Verdensbanken (2024) *GDP per capita, PPP (current international $)*. Verdensbanken.

Økonomiministeriet (2024) *Økonomisk redegørelse maj 2024*. København: Økonomiministeriet

Økonomistyrelsen (2011) *Vejledning om den fællesstatslige statens it- projektmodel v1.0*. Økonomistyrelsen.

Økonomistyrelsen (2024a) *It projekter: Vejledning til risikovurdering og rådgivning ved Statens It råd*. København: Økonomistyrelsen.

Økonomistyrelsen. (2024b) *Statens it-projektmodel*. Tilgjengelig fra: https://oes.dk/it-og-oekonomistyring/it-projektstyring/statens-it-projektmodel/ (Hentet: 29. august 2024).

Økonomistyrelsen (2024c) *Tiltag til opfølgning på Finansministeriets budgetredegørelse for udgiftspolitisk styring af it-området*. Tilgjengelig fra: https://oes.dk/it-og-oekonomistyring/budgetredegoerelse-for-udgiftspolitisk-styring-af-it-omraadet/ (Hentet: 29. august 2024).

Økonomistyrelsen (2024d) *Vejledning til statens it-projektmodel*. Økonomistyrelsen.

8 Sverige

Roger Pyddoke

Sveriges tilnærming til styring av offentlige investeringer karakteriseres av sektorspesifikke systemer snarere enn av et enhetlig nasjonalt rammeverk. I transportsektoren spiller Trafikverket en sentral rolle. Trafikverket opererer etter en flerårig planleggingsmodell som legger vekt på nytte-kostnadsanalyse og målstyring, men som mangler formelle «stage-gate»-prosesser og systematisk tredjepartskontroll. Den siste tidens diskusjoner om kostnadsoverskridelser og ineffektiv planlegging har ført til en innsats for å forbedre kostnadsestimering og -kontroll. Samtidig er styringen av IKT-investeringer fortsatt fragmentert, med begrenset oppfølging og samordning mellom etater. Dette kapittelet tar for seg Sveriges styringsstrukturer for transport- og IKT-investeringer, belyser sentrale utfordringer og reformer og sammenligner den svenske modellen med internasjonal praksis.

8.1 Innledning: Overordnet styring av investeringer i transportinfrastruktur og IKT

Dette kapittelet tar sikte på å presentere hvordan svenske investeringer på transportinfrastrukturområdet styres, og hvilke erfaringer man har gjort seg med den styringsmodellen man bruker i dag. Kapittelet gir også noen betraktninger om overordnet styring av statlige IKT-investeringer. Det finnes ikke noe generelt styringssystem for alle statlige investeringsprosjekter i Sverige. I stedet har man sektorvise systemer, som systemet for transportinvesteringer, som er det systemet denne forfatteren kjenner best til. Hvordan dagens system for transportinfrastruktur fungerer, kan først evalueres fullt ut når prosjekter som er planlagt etter at den nåværende styringsmodellen ble etablert, er fullført, eller helst når de har vært i drift en stund.

En tidligere artikkel som sammenlignet styringsregimene i Norge og Sverige (Olsson mfl., 2019) oppsummerte teorier om valg av byråkratiske strukturer (for eksempel saksbehandling, regler for tilsyn og ansvarlighet). Styringsstrukturene som analyseres i dette kapittelet, er bare to eksempler på slike regimer. En teoretisk hovedtanke er at nye byråkratiske strukturer velges for å fremme de politiske partienes interesser, og at disse strukturene derfor også representerer kompromisser mellom de partiene som til enhver tid utgjør det parlamentariske flertallet. En innvending mot denne ideen er, slik West (1997) påpeker, at det er vanskelig for lovgiverne å forutse hvilke prosedyrer som vil fremme deres interesser.

Wests poeng eksemplifiseres av Olsson mfl. (2019), som viser til at prosjekter med positive nettonytte-kostnadsbrøker noen ganger ikke blir oppfattet som fordelaktige av flertallet (Sager, 2016), og at vektlegging av positive nettonytte-kostnadsbrøker kan være i strid med den utbredte oppfatningen om at ny transportinfrastruktur er nødvendig for å fremme vekst. Det siste punktet kan derfor føre til at etater som er satt til å iverksette styringssystemer, kan komme i konflikt med det parlamentariske flertallet. Holmgren (2018) peker på at dette kan være en betydelig

risiko for byråkrater; funn fra Sverige tyder på at iverksettende etater oftere ble nedlagt når de er i konflikt med den sittende koalisjonen.

I dette kapittelet presenteres det svenske styringsregimet for transportinvesteringer, og det pekes på noen viktige forskjeller mellom den norske og den svenske styringen av infrastrukturprosjekter. En sentral komponent i det norske systemet er den åpne tredjepartskontrollen av vurderingene av fremtidige kostnader og nyttevirkninger. Fordelen med disse offentlig tilgjengelige dokumentene (KS-rapportene) er at de gjør det mulig å lære om svakheter ved vurderingene og om mulige årsaker til økte kostnader eller mangelfulle resultater. De svenske transportprosjektene mangler fortsatt full, åpen og dokumentert tredjepartskontroll i tidligfasen, ex ante-fasen, og i ex post-fasen.

Den viktigste kritikken mot det nåværende svenske planleggingssystemet har vært 1) at kostnadsoverskridelser fortsatt er et problem, og 2) at dette gjør at prosjekter som ser ut til å gi gode nettonytte-kostnadsbrøker, kan komme inn i planer selv om det senere viser seg at de har dårlige nettonytte-kostnadsbrøker. Dette har fått den svenske regjeringen til å oppfordre Trafikverket til å starte et program for å forbedre kostnadskalkyler og -kontroll. Etter at Trafikverkets program for å forbedre kostnadskalkyler ble igangsatt og Trafikanalys (Trafikanalys, 2024) fikk i oppdrag å følge opp programmet, har studier ved Trafikverket bekreftet at tidlige kostnadsoverslag var mindre realistiske enn sene kostnadsoverslag (Trafikverket, 2024).

Bidraget i dette kapittelet er først og fremst en utvidelse av analysen til Olsson mfl. (2019) frem til 2017, med utviklingen i Sverige etter 2017. Mens Olsson mfl. (2019) la vekt på en sammenligning mellom Sverige og Norge, bidrar dette kapittelet med en oppsummering og syntese av den grå litteraturen som har undersøkt den svenske planprosessen etter 2017. Til slutt i dette kapittelet tar vi for oss noen aspekter ved styringssystemet for IKT-investeringer.

8.2 Presentasjon av styringssystemet for transportinfrastruktur

Kort introduksjon

Hovedstrukturen i den svenske modellen for langsiktig planlegging har ligget fast i hvert fall siden 1990-tallet. Komponentene er:

i) Planlegging i to kanaler: portefølje og enkeltprosjekter.
ii) Høy grad av delegering fra departement til etat, men graden har variert over tid. Andelen prosjekter som velges av det politiske nivået, og som typisk har dårlige nettonytte-kostnadsbrøker, ser imidlertid ut til å ha økt.
iii) Porteføljeplanleggingen foregår i to faser: Først finner det sted en overordnet planlegging, deretter gjennomføres det en mer detaljert vurdering av hvilke prosjekter som skal inngå i planen.
iv) Prosessen for planleggingen av enkeltprosjekter har vært justert flere ganger og består i dag av flere trinn for en stadig mer detaljert og nøyaktig definisjon av prosjektet og

stadig mer presise kostnadskalkyler. Disse trinnene kan imidlertid ikke sammenlignes med fasene i en fasemodell, ettersom de ikke er formelt regulert.

Lovverket som regulerer dagens planprosess, ble beskrevet i en proposisjon til Riksdagen fra 2011 (Prop. 2011/12:118). Her ble det oppgitt fire hovedgrunner til at den overordnede planprosessen burde reformeres: integrering av prosesser, integrering av internasjonale perspektiver (hovedsakelig EU-perspektiver), bedre samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene i Sverige (kommunalt, regionalt og statlig; samarbeid med privat sektor), og behovet for retningslinjer for alternativ finansiering. I beskrivelsen av den første grunnen ble det lagt vekt på økende kostnader (s. 61). Myndighetene opplevde også at eksisterende planer stadig ble forstyrret på grunn av forsinkelser og kostnadsøkninger, og uttrykte derfor et ønske om å bli hyppigere informert om utviklingen (s. 72).

Når det gjelder planregulering for enkeltprosjekter, ble det gjort noen justeringer i de eksisterende lovene for veibygging (vägförordningen, SFS 2012:707; väglagen, SFS 1971:948) og jernbanebygging (lagen (1995:1649) om byggande av järnväg). Proposisjonen (Prop. 2011/12:118) gir imidlertid også retningslinjer som ikke er formalisert i lovverket. Et viktig nytt element var kravet om å gjennomføre «tiltaksvalgsstudier» (åtgärdssvalstudier), som i stor grad tilsvarer konseptvalgutredning i den norske modellen. Disse studiene, kostnadsoverslagene og *nytte-kostnadsanalyse,* er dekket av interne retningslinjer i Trafikverket, men er ikke hjemlet i lovverket.

Behovet for kompetanseutvikling eller utdanning for denne planleggingen ble ikke nevnt i proposisjonen. Så vidt jeg vet, undervises det ikke systematisk i de metodene som Trafikverket bruker ved svenske universiteter. Enkelte universiteter underviser imidlertid i de generelle metodene *nytte-kostnadsanalyse* og *modeller for trafikkprognoser*.

På oppdrag fra regjeringen utarbeider Trafikverket et såkalt *inriktningsunderlag* som et grunnlag for infrastrukturplanleggingen (Regeringen, 2023). I oppdraget for arbeidet med dette grunnlaget angir regjeringen et rammeverk bestående av et veiledende budsjett (et totalbeløp for hele porteføljen), en liste over prosjekter som regjeringen ønsker skal inngå i porteføljen, og en indikasjon på hvilke tiltak den ønsker skal inngå. Trafikverket har også ansvar for å planlegge for oppnåelse av alle relevante mål for transportpolitikken, inkludert klimamålene (Regeringen, 2023, s. 2).

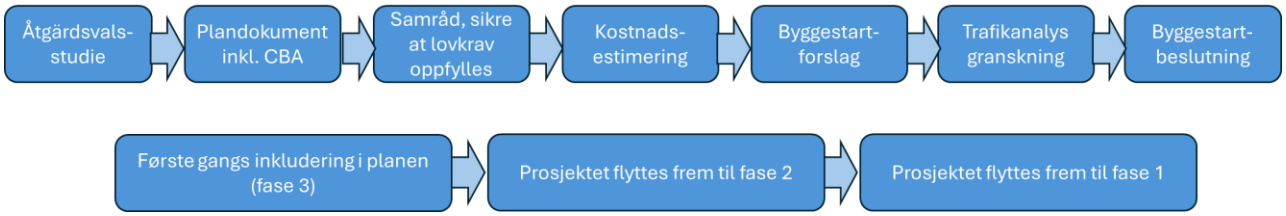
En viktig del av dette oppdraget var derfor oppnåelse av mål, herunder klimamålene. Dette kan tolkes som at myndighetene ønsker at Trafikverket skal utforme en pakke med politiske virkemidler (for eksempel drivstoffavgifter, innblandingskrav og rushtidsavgifter) for å nå målene. Denne tolkningen er imidlertid lite sannsynlig, siden det i oppdraget på side 6 eksplisitt står at planen «ska baseras på ett scenario som innehåller redan beslutade och aviserade styrmedel». Trafikverket er derfor ikke invitert til å utforme politikkpakker som realiserer Sveriges nasjonale mål.

Videre sier regjeringen at samfunnsøkonomisk lønnsomhet (eller en positiv nettonytte-kostnadsbrøk) skal være styrende for Trafikverkets prioritering av planleggingsprosjekter, mens

regjeringen selv ofte ignorerer dette kriteriet. I det samme oppdraget stiller regjeringen for eksempel krav om at staten skal sørge for infrastruktur overalt der det bor folk. I mange tilfeller kommer dette målet i konflikt med kravet om positiv nettonytte-kostnadsbrøk.

Regjeringen merker seg med bekymring at de beregnede kostnadene for prosjektene i Nationell plan för transportsystemet 2018–2029 har økt markant siden planen ble vedtatt. Regjeringen forventer derfor at Trafikverket prioriterer og gjennomfører et omfattende arbeid for å motvirke kostnadsøkninger som det er mulig å påvirke. Regjeringen ønsker spesielt at Trafikverket skal fokusere på å bringe kostnadskalkyler i de tidlige planleggingsfasene nærmere kostnadsutfallet (Regeringen, 2023, s. 4).

I den påfølgende fasen av porteføljeplanleggingen får Trafikverket i oppdrag å legge frem en detaljert langsiktig plan for investeringer (Nationell plan för transportinfrastrukturen). Denne planen strekker seg over 12 år, men planen legges frem i tre deler. Planen for den første fasen skal bestå av enkeltprosjekter som allerede har fått godkjent vedtak om byggestart. Grunnlaget for den detaljerte langtidsplanen omfatter også samlede effektvurderinger (*samlade effektbedömningar*), dokumenter som i tillegg til de obligatoriske nytte-kostnadsanalysene også omfatter vurderinger av ikke-prissatte konsekvenser. I den andre fireårsdelen av 12-årsplanen skal prosjektene som inngår, også ha kommet langt i prosessen med å forberede byggestart og helst også ha godkjente vedtak om byggestart. I den siste fireårsperioden av planen (første fase i Figur 8-1) har det blitt godkjent prosjekter som ikke var ferdig forberedt, det vil si at enkeltprosjekter ofte har vært i en tidlig fase. I oppdraget for den siste planen (Regeringen, 2021) krever regjeringen at Trafikverket skal legge frem en plan for alle investeringer som regjeringen har valgt på politisk grunnlag.



Figur 8-1: Planleggingsprosessen for nasjonal transportinfrastruktur i Sverige – to parallelle prosesser. Øverst: For enkeltprosjekter. Nederst: For den langsiktige planen (porteføljen). Før et prosjekt tas inn i planen første gang, bør det helst ha et vedtak om byggestart. I praksis har prosjekter blitt introdusert utelukkende basert på åtgärdssvalstudiene.

Denne planen forutsetter implisitt at kostnadene vil være i tråd med de nyeste kostnadsoverslagene. Regjeringen og Riksdagen styrer gjennomføringen av planen gjennom de årlige bevilgningene i budsjettet og bestemmer hvilke nye prosjekter som kan settes i gang. Hvis et prosjekt blir forsinket eller kostnadene overskrider budsjettet, er Trafikverket nødt til å utsette ferdigstillelsen av noen prosjekter for å holde årsbudsjettet. Fra 2023 har en ny byggestartrapport blitt lagt til i denne prosessen (Trafikverket, 2023a).

Prosjektinitiering

Mitt inntrykk er at de fleste initiativer til nye transportinvesteringer har kommet fra lokale myndigheter (kommunale og regionale), og at noen av dem også har kommet direkte eller indirekte fra private foretak. Når et prosjekt oppfattes som fordelaktig for lokale interesser, kan den politiske støtten ta av, og lokale politikere begynner å fri til nasjonale politikere og Trafikverket.

Institusjoner og roller

Regjeringens og Infrastrukturdepartementets rolle overfor Trafikverket er først og fremst å gi overordnede direktiver i form av lover om planlegging og bygging, og direktiver for langsiktig planlegging av veier og jernbaner. Departementet identifiserer imidlertid også større prosjekter som skal inkluderes i planen. Disse prosjektene utgjør en betydelig andel av det totale budsjettet. I tillegg gir regjeringen etatene instrukser og årlige oppdrag og budsjetter. De svenske departementene har i relativt liten grad åpen, dokumentert kortsiktig oppfølging av etatenes ytelse eller ledelse. Dermed overlates den mer detaljerte fordelingen av budsjetter for mindre prosjekter og vedlikeholdsoppgaver til Trafikverket.

Noen oppdrag gis til andre etater. For eksempel har Trafikanalys fått i oppdrag å analysere effektiviteten av Trafikverkets program for kostnadskalkyler. Så vidt jeg vet, legges det også lite vekt på den enkelte statlig ansattes ansvar, og det samme ser ut til å være tilfelle i de andre skandinaviske landene. Det har nylig vært tatt initiativ i Riksdagen til å gjeninnføre en form for individuelt ansvar, men dette har ikke blitt møtt med særlig stor oppslutning.

Det finnes ikke noe «prosjektstyringskontor», verken på overordnet nivå eller i Trafikverket. Trafikverket har imidlertid et kostnadskontrollprogram i organisasjonen for å samordne de ulike delprosjektene.

Alternativanalyse

Spørsmålet om tidligfaseplanlegging ble behandlet i proposisjonen fra 2012 (Prop. 2011/12:118), og dette førte til at det ble foreslått en ny type forberedende studie, såkalt tiltaksvalgsstudie (*åtgärdsvalstudie*). Tiltaksvalgsstudien følger det såkalte *firetrinnsprinsippet*. Firetrinnsprinsippet er ikke strengt regulert i loven, men baserer seg på formuleringer i proposisjonen (prop. 2011/12:118) (Trafikverket, 2017, s. 10). Bruken av firetrinnsprinsippet innebærer at problemet analyseres for å finne ut om det er mulig å redusere behovet for kapasitet i stedet for å utvide kapasiteten. I forslaget ble det imidlertid lagt mest vekt på behovet for samarbeid og samplanlegging med kommuner og regioner, noe som hevdes å ha ført til bedre samarbeid mellom Trafikverket, regioner og kommuner (ifølge Trafikverket, 2017 og Tornberg og Odhage, 2018).

Alternativanalysen gjøres først og fremst i tiltaksvalgsstudien. Retningslinjene for disse studiene har et tydelig fokus på å skape «en arena för dialog i tidigt skede» (Trafikverket, 2015). I tiltaksvalgsstudien var fokuset mer på å få med interessentene og komme frem til et fornuftig

kompromiss enn på å utarbeide pålitelige kostnadsoverslag. Nullalternativet er nevnt i retningslinjene, men retningslinjene sier ikke noe om hvordan ambisiøse kostnadsoverslag skal utarbeides, og kostnadskalkyler er knapt nevnt. Forhandlinger om finansiering er ikke en del av tiltaksvalgsstudien.

Hvem bærer risikoen?

Hvis et prosjekt hos Trafikverket får en kostnadsoverskridelse, absorberes denne av Trafikverket. Det betyr at andre prosjekter blir forsinket, slik at man holder seg innenfor budsjettet som er fastsatt av Riksdagen. Dette gjør at det blir mindre rom for nye prosjekter i senere budsjetter. Eksplisitt kompensasjon fra Finansdepartementet og Riksdagen for kostnadsoverskridelser er utenkelig. I siste instans fører dette til en langsommere forbedring av transportinfrastrukturen og dermed mindre realisering av gevinstene knyttet til denne infrastrukturen.

Kvalitetssikring

Proposisjonen påpekte også behovet for en etterprøving av grunnlaget for vedtak om byggestart (Prop. 2011/12:118, s. 74). Dette ble senere formalisert som et fast oppdrag for Trafikanalys. I dag er dette den eneste delen av en beslutningsprosess for offentlige infrastrukturinvesteringer i Sverige der en tredjepart regelmessig kontrollerer en del av beslutningsprosessen. Denne kontrollen fokuserer på om Trafikverket følger regjeringens direktiver og sine egne retningslinjer. Trafikverket skal blant annet legge frem alle relevante indikatorer, for eksempel om prosjektet oppfyller alle juridiske krav for å bli igangsatt, nettonytte-kostnadsbrøker og redegjørelse for usikkerhet. Dette er det systemet som ligner mest på kvalitetssikringen i det norske systemet (KS2). Den svenske kontrollprosessen er mer regelorientert og mindre styringsorientert enn den norske. Trafikanalys har blant annet undersøkt om arealplaner har fått juridisk godkjenning, om kostnadskalkylene nylig er oppdatert, om beregningene er basert på nyere prognoser og beregningsverdier, om nettonytte-kostnadsbrøker er lagt frem, om informasjon om bidrag fra alternativ finansiering er lagt frem, og om usikkerheter er redegjort for på en tilfredsstillende måte. Tidligere ble også samlede effektvurderinger (*samlade effektbedömningar*) gjennomgått, men jeg har ikke vært i stand til å finne nyere gjennomganger av disse dokumentene.

8.3 Erfaring med systemet

Kultur og tradisjoner

Nylig uttrykte Infrastrukturdepartementet bekymring for kostnadsoverskridelser innen infrastruktur (Sveriges regering, 2023, s. 4). Det er imidlertid vanskelig å se hvor sterkt ønsket om å begrense kostnadsoverskridelsene egentlig er. Er det sterkt nok til å motivere politikerne til å trekke seg fra eksisterende avtaler, slik som ved tidligere avtaler om å inkludere prosjekter i planen i møte med store forventede kostnadsøkninger?

Dessverre finnes det ingen gode studier som dokumenterer utviklingen i kostnadsoverskridelser i Sverige og sammenligner den med andre land. En studie av Lundberg mfl. (2011) viste imidlertid

at de gjennomsnittlige kostnadsoverskridelsene i Sverige var beskjedne sammenlignet med overskridelser i andre land. Denne studien var begrenset til å sammenligne kostnadskalkyler i sen fase med kostnadsutfall.

Åpenhet og tillit

Gjennomsiktigheten i planleggingssystemet er både høy og lav. En vesentlig del av den langsiktige planleggingen og nøkkeltallene som karakteriserer prosjektene, er åpent tilgjengelige. Samtidig er grunnlaget for planlegging og resultater for enkeltprosjekter som regel ikke lett tilgjengelig. Kostnadsoverslagene er for eksempel unndratt offentlighet og har en uklar beslutningsprosess. Dette betyr at selv Trafikverket har vanskeligheter med å fremskaffe de dataene som trengs for en fullstendig analyse av prosjektene.

Regjeringen kan sies å ha tillit til Trafikverket når det gjelder langsiktig planlegging. Kritikken fra andre interessenter har hovedsakelig dreid seg om prognoseforutsetninger og scenarioene som er valgt for å vise hvordan mål kan nås gjennom politiske virkemidler. Når det gjelder planlegging av enkeltprosjekter, er det ingen åpenbare indikatorer på stor mistillit. De vedvarende problemene med forsinkelser og kostnadsvekst/-overskridelser har imidlertid ført til at regjeringen gjentatte ganger har innført reguleringer. Enkelte store prosjekter har utfordret av miljøorganisasjoner.

Studier av kostnadsoverslag i tidlig fase (åtgärdsvalsstudier)

I tiltaksvalgsstudiene (årgärdsvalsstudiene) er beregningen av nettonytte-kostnadsbrøk gjort på en måte som i gjennomsnitt underestimerer faktisk sluttkostnad med 33 prosent for veiprosjekter (s. 27) og 41 prosent for jernbaneprosjekter (s. 53) (Trafikverket, 2024). Dette utelukker ikke at tiltaksvalgsstudiene kan ha andre fordeler når det gjelder å forene de ulike interessentenes krav (Tornberg og Odhage, 2018). Den siste fasen i prosjektutformingen og kostnadsestimeringen er forberedelsen til byggestart – på dette stadiet er kostnadsoverslagene nærmere faktisk sluttkostnad. Sluttkostnadene oversteg kostnadsoverslagene med i gjennomsnitt 3 prosent for veiprosjekter (s. 50) og med 5 prosent for jernbaneprosjekter (s. 62) (Trafikverket, 2024). Trafikverkets studie har understreket viktigheten av å få bedre data og forståelse av kostnader.

Tredjepartskontroll av byggestartdokumenter

I tredjepartskontrollen av byggestartdokumentene som Trafikanalys gjennomførte i 2023 (Trafikanalys, 2023), ble det påpekt to viktige mangler i byggestartdokumentene. Den første mangelen er at planretningslinjene krever at prosjektet må ha fått juridisk klarsignal for å bli tatt med i planene, noe flere av forslagene ikke har. Den andre mangelen er at risikovurderingene ikke er tilstrekkelig transparente. Dette får Trafikanalys til å stille spørsmål ved Trafikverkets interne kvalitetssikring (Trafikanalys, 2023, s. 32).

Overholdelse av planleggingsbestemmelser

Det ser ikke ut til å foreligge noen juridisk forpliktelse til å estimere kostnader eller nytte ved investeringer. Plikten til å beregne ser ut til å være en konvensjon etablert gjennom gjentatte krav fra myndighetene. Det er heller ikke lovpålagt å kvalitetssikre estimater eller planleggingsdokumenter.

Når det gjelder etterlevelse av pålegg og regler, konstaterte Riksrevisionen at oppdragene fra regjeringen ikke ble håndhevet strengt, og Trafikanalys' påpekninger av mangler ser ikke ut til å ha hatt særlig effekt, ettersom mange av påpekningene gjentas i en senere analyse (Trafikanalys, 2023). Riksrevisjonen (Riksrevisionen, 2023, s. 47) har også bemerket at samlede effektvurderinger (*samlade effektbedömningar*) ofte er basert på kostnadskalkyler som er erstattet av senere kalkyler, uten at dette er tydelig angitt. Som svar på kritikken fra Riksrevisjonen og regjeringen om vedvarende kostnadsvekst/-overskridelser bestemte Trafikverket seg for å sette i gang et program for å forbedre sin kompetanse til å utføre kostnadskalkyler. I tillegg til dette initiativet ga regjeringen Trafikanalys i oppdrag å følge og granske arbeidet som ble utført av Trafikverket. I et delprosjekt har man studert fremdriften i arbeidet med å utvikle IT-systemer for kostnadsoppfølging og kostnadskalkyler i Trafikverket (Ridderstedt og Sjöstrand, 2024). Hovedobservasjonene var at disse utviklingsprosjektene har vært fulle av problemer, men at det er gjort visse fremskritt.

Hvor strengt/fleksibelt følges disse prosedyrene (Trafikverket, 2017; Riksrevisionen, 2023)? Noen indikasjoner er:

i) Trafikverket presenterte ex post-beregninger som ikke var åpent kvalitetssjekket.
ii) Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2023, s. 27) uttalte at rutinene for beregningene var strenge. Kvalitetssikreren fra Trafikverket bemerket at det var riktig at beregningsrutinene er strenge for nytte-kostnadsanalyser, men understreker at rutinene for håndtering av kostnadskalkyler ikke var det. En viktig ulempe er at ansvaret for kostnadskalkyler var anonymisert.
iii) Riksrevisjonen (Riksrevisionen, 2023, s. 46) uttalte at Trafikverket ikke hadde fulgt reglene for rapportering av store avvik til regjeringen.
iv) Senere konkluderte Riksrevisjonen (Riksrevisionen, 2023, s. 49) med at regjeringens styring av Trafikverkets planlegging var utydelig og at den ga Trafikverket rom for tolkning.
v) I en rapport fra Trafikverket (Trafikverket, 2017) ble planleggingsprosessen for nye prosjekter undersøkt. Denne rapporten viste at en tilsiktet innstramning av reglene som ble vedtatt i 2013, hadde gitt både tilsiktede og utilsiktede effekter i utarbeidelsen av prosjektplaner (for eksempel s. 40 og 107).

Ex post-oppfølginger

Ex post-oppfølging og -evaluering er fortsatt et svakt punkt i systemet. Siden 1997 har vei- og jernbaneforvaltningen redegjort for kostnadsutfall for nye infrastrukturprosjekter i sine årsberetninger. Disse dataene ble senere brukt av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA, 2002) til å analysere kostnadsutfall. Den underliggende dokumentasjonen har imidlertid

ikke vært offentlig tilgjengelig. Riksrevisjonen har undersøkt utfall (ex post-analyse) flere ganger (Riksrevisionsverket 1994, Riksrevisionen 2010, 2011). I 2010 undersøkte Riksrevisjonen (Riksrevisionen, 2010) veiinvesteringer. Funnene viste at overskridelsene hadde fortsatt. De rapporterte kostnadsøkningene i årsberetningene undervurderte systematisk de reelle kostnadsøkningene. Videre ble kostnadsutfallene kun sammenlignet med de siste kostnadskalkylene (beregningene ved byggestart). Riksrevisjonen fant ingen systematisk oppfølging av kostnadsavvik og årsaker til disse (Riksrevisjonen, 2010, s. 9). Risikovurderinger ble også kritisert. Trafikverkets hovedmetode for risikovurdering i kostnadskalkyler – *successiv kalkylering* – ble vurdert som uegnet for formålet (Riksrevisjonen, 2010 s. 10). Også i 2011 rapporterte Riksrevisjonen (Riksrevisionen, 2011) om jernbaneinvesteringer. Observasjonene var i hovedsak de samme som de som ble presentert ovenfor for veier.

I Riksrevisjonens siste analyse av kostnadskontrollen i Trafikverket (Riksrevisjonen, 2021) ble Trafikverket kritisert for manglende åpenhet om endringer i innhold og kostnader, og for manglende analyse av kostnadsutfall og årsaker til disse. Implisitt viser dette at Riksrevisjonen har den normative holdningen at ressursene til slike analyser bør økes i Trafikverket. Overraskende nok viste Riksrevisjonen til sine egne rapporter fra 2010 og 2011, men unnlot å kommentere parallellen mellom kritikken fra 2010 og 2011 på den ene siden og den siste kritikken fra 2021 på den andre siden, og mangelen på forbedring. I stedet la Riksrevisjonen vekt på at Trafikverket hadde etablert en database for etterkalkyler i et prosjekt og en rutine med å spare på kalkyler (s. 29). Denne rutinen har imidlertid ikke fått tilbakevirkende kraft. Riksrevisjonen bemerket også at Trafikverket hadde problemer med å samle inn kalkyler for pågående prosjekter. Det finnes heller ingen database eller rutine for sammenligning av prosjekter.

Derfor har det vært store kostnadsøkninger til tross for at Riksrevisjonen har viet problemet stor oppmerksomhet. Riksrevisjonen har påpekt at åpenheten reduseres fordi det er vanskelig å innhente tidligere kostnadsoverslag og -utfall. Mangelen på åpenhet er imidlertid ikke total, da Riksrevisjonen har samlet inn data ved noen få anledninger for å muliggjøre sammenligninger.

8.4 Noen betraktninger om styringen av IKT-investeringer

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ble opprettet i 2018. Etaten fikk i oppdrag «å samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig» (SFS 2018:1486). Unntaket var investeringer foretatt av departementene og av forsvarssektoren.

I 2020 fikk DIGG og utredningsdirektoratet Statskontoret i oppdrag av regjeringen å foreslå nye former for overordnet styring av statlige IKT-investeringer. En første rapport (Statskontoret, 2020) gjennomgikk status for den interne styringen av statlige etaters investeringer i digital infrastruktur og regjeringens styring av etatene. Etaten rettet undersøkelsen mot etater med lang erfaring med digitalisering og noen med kortere erfaring (totalt 21 etater). Statskontoret fant at de fleste etatene hadde gjort investeringer i digital infrastruktur, og at de hadde jobbet

systematisk. Hovedmotivet for disse investeringene var forbedret tjenestekvalitet, men noen hadde også lavere kostnader som mål.

De viktigste svakhetene lå i oppfølgingen. Dokumentasjonen av forholdene før investeringen og prioriteringen av oppfølgingen var svak. En hyppig begrunnelse for ikke å følge opp var at oppfølging er ressurskrevende, og at gevinsten høstes av andre enn etaten.

Når det gjelder regjeringens overordnede styring av etatene, konkluderte Statskontoret med at regjeringens tilsyn og styring ikke ga noe klart bilde av hvordan regjeringen ønsker at etatene skal jobbe med digitalisering. Regjeringen mangler «en samlad överblick av de digitala investeringarna i förvaltningen», og DIGG har ennå ikke vært i stand til å formidle den oversikten organet ble opprettet for å gi (Statskontoret, 2020, s. 6). Statskontoret bemerket også at regjeringen «ställer få krav på att myndigheterna ska återrapportera nyttor och effekter av digitaliseringsrelaterade uppdrag eller myndigheters digitalisering» (s. 6). Når slike krav ble stilt, var de rettet mot store etater. Spesielt når det gjaldt fellesinvesteringer som involverer mer enn én etat (*förvaltningsgemensamma investeringar*), var det behov for styrket overordnet styring fra regjeringens side (s. 7).

I sluttrapporten (DIGG, 2020) ble det fremmet følgende forslag til overordnet styring fra regjeringen side:

- For investeringer som involverer mer enn én etat, bør myndighetene fastsette mål og fremme samarbeid.
- Regjeringen bør også opprette et «rättsligt beredningsorgan» i Regeringskansliet og sørge for et budsjett for felles finansiering av investeringer som involverer mer enn én etat.
- Regjeringen bør i større grad kreve at etatene redegjør for nytten ved investeringer, og DIGGs retningslinjer bør oppdateres slik at de får et tydeligere samfunnsøkonomisk perspektiv.

En viktig grunn til at det norske systemet for overordnet styring av prosjekter krever ekstern kvalitetssikring, er at dette gir insentiver til å gjøre gode *nytte-kostnadsanalyser* og til å forbedre seg ved å lære om svakheter i vurderingen av fremtidige effekter og kostnader. Sammenlignet med Norge er det to aspekter som gjør at Sverige skiller seg ut. For det første viser ikke anbefalingene fra DIGG noen bevissthet om at kostnadsoverskridelser eller dårlige nettonytte-kostnadsbrøker kan være et problem. For det andre er det ingen klar etterspørsel etter et tredjepartsperspektiv på investeringer eller ekstern vurdering av investeringer.

8.5 Konklusjon

Forsinkelser og store kostnadsoverskridelser er et vedvarende problem i svenske investeringer i transportinfrastruktur, til tross for Riksrevisionens granskninger. Sverige henger etter når det gjelder overordnet styring av investeringsprosjekter, både innen transportinfrastruktur og innen IKT. Det som mangler i Sverige, er åpen tredjepartskontroll av planer og nytte-kostnadsanalyser. Manglende historisk perspektiv på arbeidet med å redusere kostnadsusikkerhet og risiko for overskridelser fører til at man mister nyttig erfaring.

Det er lite sannsynlig at etterslepet bare skyldes manglende kunnskap om at det finnes systemer for overordnet styring av prosjekter av den norske typen. Én hypotese er at nytte-kostnadsanalyser kan være ubehagelige å ta inn over seg, og at dette reduserer den politiske entusiasmen for strengere overordnet styring av prosjekter. Dette kan knyttes til teorier om demokratisk institusjonsutforming, der institusjoner som oppfattes å fremme interessentenes interesser, vokser frem. Spørsmålet om å innføre strengere disiplin med et mer formelt system for overordnet styring av prosjekter hviler til syvende og sist på hvordan regjeringspartiene oppfatter nettogevinstene ved en slik disiplin.

Takk

Takk til Gro Holst Volden, Peo Nordlöf, Mattias Lundberg og to anonyme eksperter for kommentarer.

Referanser

Holmgren, M. (2018) Partisan politics and institutional choice in public bureaucracies: Evidence from Sweden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 355–370. doi: 10.1093/jopart/muy010.

Olsson, N.O.E., Nyström, J. og Pyddoke, R. (2019) Governance regimes for large transport infrastructure investment projects: Comparative analysis of Norway and Sweden. *Case Studies on Transport Policy*, 7, 837–848.

Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*. Proposisjon til Riksdagen.

Ridderstedt, I. og Sjöstrand H. (2024) *Koll på kostnaderna – Kartläggning av Trafikverkets digitala infrastruktur för kostnadskontroll*. VTI-rapport 1219.

Riksrevisionen (2010) *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?* Rapport 2010:25.

Riksrevisionen (2011) *Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?* Rapport 2011:6.

Riksrevisionen (2021) *Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar*. Rapport 2021:22. Engelsk sammendrag tilgjengelig på www.riksrevisionen.se.

Riksrevisionen (2023) *Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla*. Rapport 2023:25. Engelsk sammendrag tilgjengelig på www.riksrevisionen.se.

Riksrevisionsverket (1994) *Infrastrukturinvesteringar en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket*. Rapport 1994:23.

Sager, T.Ø. (2016) Why don't cost-benefit results count for more? The case of Norwegian road investment priorities. *Urban Planning Transport Res*, 4(1), 101–121.

SIKA (2002) *Metoder och riktlinjer för att förbättra samhällsekonomiskt beslutsunderlag*. Rapport 2002:19.

Regeringen (2021) *Ministry of Infrastructure, Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*. Dnr: I2021/01904.

Regeringen (2023) *Ministry of Rural Affairs and Infrastructure, Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för planperioden 2026–2037*. Dnr: LI2023/02737.

Tornberg P. og Odhage, J. (2018) *Meningen med gemensamma planeringssammanhang – En studie i nyttan med åtgärdsvalsstudier*. Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH.

Trafikanalys (2023) *Granskning av Trafikverkets byggstartsförslag 2023*. Rapport 2023:6.

Trafikanalys (2024) *Granskning och uppföljning av Trafikverkets arbete med kostnadskontroll – delredovisning*. Rapport: 2024:5.

Trafikverket (2015) *Åtgärdsvalsstudie – nytt steg i planering av transportlösningar*.

Trafikverket (2017) *Utvärdering av planläggningsprocessen – Erfarenheter av 2013 års*

lagstiftningsförändringar. Av Witzell, J. Publikasjonsnummer: 2017:091.

Trafikverket (2023a) *Byggstartsrapportering 2023 Kompletterande redovisning*.

Trafikverket (2023b) *Utvärdering av Reference Class Forecasting, Referensklassprognoser*.

Trafikverket (2024) *Utveckla Referensklassprognoser: Delrapport Trafikverkets referensklasser år 2024*.

West, W.F. (1997) Searching for a theory of bureaucratic structure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 591–613.

9 USA

G. Edward Gibson

Overordnet styring av offentlige investeringsprosjekter i USA er preget av den føderale strukturen, med ulike roller for føderale, delstatlige og lokale aktører. Det finnes ingen enhetlig modell, men føderale etater som General Services Administration (GSA), Federal Highway Administration (FHWA), Energidepartementet (DOE) og U.S. Army Corps of Engineers (USACE) følger strukturerte prosesser med faser og beslutningspunkter («stage-gate»-prosesser) som er forankret i prinsipper for tidligfase planlegging. Disse rammeverkene er utformet for å sikre åpenhet, ansvarlighet og resultater på tvers av en stor og mangfoldig portefølje av infrastruktur- og kapitalprosjekter. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan disse etatene implementerer styringspraksiser, og vi belyser hvordan føderale regler, budsjettprosesser og kvalitetssikringsmekanismer er med på å forme prosjektutfall.

9.1 Kontekst og politisk grunnlag

USA er et stort og økonomisk dominerende land med en befolkning på over 335 millioner. Det er fortsatt verdens største økonomi målt i nominelt BNP, og landet er blant de ti største i verden når det gjelder BNP per innbygger (justert for kjøpekraftsparitet), som i 2024 lå på ca. 85 810 dollar.[15]

Den amerikanske økonomien er svært diversifisert og drives frem av avanserte sektorer som teknologi, finans, helse og energi. Offentlige investeringer er fortsatt betydelige, særlig i infrastruktur, ren energi og digital transformasjon, mye takket være føderale tiltak fra den senere tid som Infrastructure Investment and Jobs Act og CHIPS and Science Act.

Det føderale systemet består av tre nivåer: føderale, delstatlige og lokale myndigheter. Selv om de føderale myndighetene krever inn mesteparten av skattene, spiller delstater og kommuner en avgjørende rolle når det gjelder å levere offentlige tjenester og infrastruktur. Denne desentraliserte strukturen betyr at offentlige investeringsbeslutninger ofte formes av et komplekst samspill mellom føderale insentiver og lokale prioriteringer.

Den amerikanske arbeidskulturen legger vekt på individuelt ansvar, prestasjoner og innovasjon. Dette fremmer dynamikk og entreprenørskap, men det kan også føre til fragmenterte beslutningsprosesser og begrenset samordning mellom etater. Åpenhet understøttes av robuste lover om informasjonsfrihet (offentlighet), selv om tilgangen til offentlige data varierer betydelig fra jurisdiksjon til jurisdiksjon.

I dette kapittelet om overordnet styring av store statlige prosjekter i USA vil i hovedsak ta for oss bygge- og infrastrukturprosjekter. I amerikansk sammenheng vil styringsregimet bli diskutert i lys

[15] https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=US

av praksis for «styring av programmer og prosjekter» (*program and project management*), «kapitalbudsjettering og styringsprosesser» (*capital budgeting and management processes*) eller «anskaffelsesstruktur og -strategi» (*acquisition structure and strategy*) (FHWA, 2024a; GSA, 2024b; DOE, 2024). Overordnet styring av prosjekter skjer vanligvis gjennom en prosess med faser og beslutningspunkter («stage-gate»-prosess).

Sett fra utlandet blir USA av og til oppfattet som et homogent land når det gjelder styring av statlige prosjekter. Dette er ikke helt i samsvar med virkeligheten, ettersom tilsynet med offentlig investeringer varierer mellom nasjonalt (føderalt) nivå, delstatsnivå og lokalt nivå og er spredt over et bredt kontinentalt landskap og i noen tilfeller internasjonalt.

Mange av de føderale kravene til offentlig dokumentasjon og overordnet styring som brukes i dag, ble etablert for over hundre år siden, har utviklet seg over tid og har blitt mye brukt og endret etter hvert som landet gikk over til å støtte nasjonal infrastruktur og våpenprogrammer under andre verdenskrig og senere. For mer informasjon se Coats og Brady (2015).

Dette kapittelet vil fokusere på overordnet styring av prosjekter der det brukes føderale midler (motorveier, bygninger, større anskaffelser, vannveier, laboratorier og militære prosjekter). Det finnes ikke én enkelt modell for overordnet styring av store statlige prosjekter i USA, men et vell av modeller. Hvordan den overordnede styringen er implementert, varierer fra nivå til nivå, mellom ulike deler av offentlig sektor og fra prosjekt til prosjekt.

Kapittelet fokuserer hovedsakelig på innsikten og perspektivet fra Construction Industry Institute (CII) sin mangeårige forskning på tidligfaseplanlegging i store prosjekter (CII, 2013a; CII, 2013b; CII, 2017). Store byggeprosjekter utgjør en betydelig del av de offentlige kapitalinvesteringene på føderalt nivå, delstatsnivå, fylkesnivå og kommunalt nivå[16]. Forfatteren har vært sterkt involvert i denne forskningen. Forfatteren har også god kjennskap til prosjektgodkjenning og styringsregimer for etater og departementer på føderalt nivå som planlegger, prosjekterer og bygger anlegg for de føderale myndighetene[17]. Etatene som er valgt ut for å illustrere praksis for overordnet styring, er General Services Agency (GSA), Federal Highway Administration (FHWA), Energidepartementet (DOE) og U.S. Army Corps of Engineers (USACE). Hver av disse etatene er ansvarlige for en betydelig andel av de årlige investeringene i infrastruktur og større fysiske aktiva (*capital facilities*) i USA, og de er representative for den amerikanske administrasjonen.

Innsikten som presenteres her, er basert på Construction Industry Institutes (CII) omfattende undersøkelser av prosesser og praksis for tidligfaseplanlegging i over 400 organisasjoner og fullførte prosjekter til en verdi av mer enn 125 milliarder USD siden 1991 (CII, 2013a; CII, 2013b; CII, 2017). For en oversikt over disse etatene se Tabell 9-1. Disse utgiftene utgjør rundt 30 prosent av USAs offentlige kapitalinvesteringer i 2023.

[16] USAs offentlige utgifter til byggeprosjekter beløper seg til rundt 483 milliarder USD årlig, noe som utgjør 23 prosent av byggeutgiftene i både offentlig og privat sektor (U.S. Census, 2024).
[17] Eksempler på dette er U.S. Architect of the Capital, Smithsonian Institution, Naval Facilities Command og Helse- og omsorgsdepartementet.

Tabell 9-1: Etatene som omtales

Informasjon/etat	General Services Administration (GSA)	Federal Highway Administration (FHWA)	Energidepartementet (DOE)	U.S. Army Corps of Engineers (USACE)
Hovedtyper av prosjekter	Bygging og drift av føderale bygninger	Vedlikehold og bygging av motorveier	Store prosjekter innen forskning, energi, kjernekraft og miljøopprydding	Dammer, vannveier, bygging og drift av infrastruktur
Presidentbudsjett (2023)	10,6 milliarder dollar	73 milliarder dollar	33 milliarder dollar	27,3 milliarder dollar

GSA bygger og vedlikeholder føderale bygninger og skaffer til veie arbeidslokaler for alle andre etater. GSA har flere avdelinger, blant annet Federal Acquisition Services (FAS) og Public Building Services (PBS), som samarbeider om å dekke føderale myndigheters behov for kontorbygg (GSA, 2024a).

FHWA er en uavhengig avdeling i Transportdepartementet som forvalter og bygger mellomstatlige veier over hele USA. Virksomheten til FHWA er delt inn i to hovedkategorier: Federal-aid Highway Program og Federal Lands Highway Program. Federal-aid Highway Program er et program som gir økonomisk støtte til vei- og broprosjekter i delstater og territorier (FHWA, 2024a).

Energidepartementet er fagdepartement på energi- og miljøområdet. Energidepartementets ansvarsoppgaver er forskningstunge, og derfor hører det største systemet av nasjonale laboratorier til dette departementet. Energidepartementet har tre kontorer som tar seg av de fleste av de største prosjektene, kjernefysisk sikkerhet, vitenskap og energi, og miljøforvaltning, i tillegg til andre programkontorer og stabsfunksjoner. Prosjekter bygges både gjennom laboratoriesystemet og våpenproduksjonsanlegg, hovedsakelig i USA, og er underlagt de respektive sponsorenes tilsyn. Office of Project Management (PM) står for kvalitetssikring (DOE 2024b).

USACE ble etablert for over 200 år siden og er den amerikanske hærens ingeniøravdeling. USACE har ansvaret for å vedlikeholde og bygge infrastruktur, først og fremst sluser, demninger og kanaler i USA, for militære byggeprosjekter over hele verden (gjennom finansiering fra Forsvarsdepartementet) og for å forvalte landets vannveier fra et miljøperspektiv. Avdelingen utfører også kamptekniske oppdrag for den regulære hæren (USACE, 2024).

For å sikre kvalitet og åpenhet i prosjektene reguleres alle offentlige anskaffelser fra GSA, FHWA, Energidepartementet og USACE av Federal Acquisition Regulations (FAR), som er nedfelt i tittel 48 kapittel 1 i Code of Federal Regulations (CFR) (GSA, 2024a). CFR er et dokument som inneholder alle gjeldende forskrifter for USAs føderale departementer. Det inneholder de viktigste reglene for departementenes og etatenes arbeid og består av 50 deler (*titles*) med flere kapitler i hver del. For eksempel reguleres Energidepartementets virksomhet av to kapitler i CFR del 10 Energy (e-CFR 2020).

Mange etater er underlagt administrasjonen og kan bruke kapital i henhold til en overordnet føderal modell og et føderalt regelverk for anskaffelser (Federal Acquisition Regulations (FAR)

og budsjettering (Office of Management and Budget (OMB) Circular A-11). Men hver etat har frihet til å endre sin egen modell innenfor disse rammene basert på sitt unike oppdrag (U.S. Government, 2024b; OMB, 2024). Hver etat i den føderale modellen har sin egen fasemodell for godkjenning, men prosjektene godkjennes deretter av OMB og Kongressen. Prosessen på føderalt nivå i USA inneholder derfor minst tre kvalitetssikringstrinn.

Det føderale regelverket for anskaffelser (Federal Acquisition Regulations, FAR) utstedes av GSA i samarbeid med Forsvarsdepartementet og NASA og gir retningslinjer for anskaffelse av varer og tjenester for hele administrasjonen, med unntak av noen få departementer (U.S. Government 2024b). FAR-systemet ble utviklet for å gi enhetlige retningslinjer og prosedyrer for anskaffelser for alle etater i administrasjonen. FAR-systemet består av Federal Acquisition Regulations, som er det primære dokumentet, og av de ulike etatenes egne anskaffelsesforskrifter, som implementerer eller supplerer FAR.

9.2 Oversikt over ordningene for overordnet styring av prosjekter i utvalgte etater

Siden konteksten er annerledes i USA enn i de andre landene i denne boken, er strukturen i presentasjonen av styringsregimet litt annerledes. Vi vil først skissere kapitalbudsjetterings- og -allokeringsprosessen i hver av de føderale etatene vi har sett på, og deretter beskrive fasemodellene og deres beslutningspunkter.

Budsjetteringsprosessen

General Services Agency (GSA)

GSA sender anbudsinnbydelser (*contracting opportunities*) for utvikling av prosjekter foreslått av deres oppdragsgivere til flere GSA-registrerte entreprenører. Etter en innledende gjennomgang av tilbudene og i henhold til kravene i FAR går tildelingen til «the lowest responsive, responsible bidder», det vil si den av budgiverne som oppfyller kravene til leveransen, har den kapasiteten og de kvalifikasjonene som kreves, og tilbyr lavest pris. *Prospectus development studies* (PDS) gjennomgås fra hver region, og etter å ha undersøkt gjennomførbarhet og krav, sender GSA forespørsler til kongressen om finansiering. Det er først etter godkjenning fra OMB og oppfyllelse av standarder for kostnadsoverslag i henhold til GSAs benchmark at et prosjekt kan starte gjennomføringsfasen. Miljøvurderinger og anskaffelser finner sted i begynnelsen av gjennomføringsprosessen, og vurderinger av byggbarhet sendes til GSA. GSA gjennomfører flere forhåndsanalyser av hvert prosjekt for å sikre at det beste prosjektet blir valgt. I løpet av utviklingsfasen foretas det flere prosjektgjennomganger for å sikre at budsjettet og fremdriftsplanene overholdes.

FHWA

FHWA krever at hver delstat setter av en viss prosentandel av budsjettet for å allokere tilstrekkelige midler til hvert transportprogram per regnskapsår (FHWA, 2024b). De lokale transportdepartementene må da matche de føderale midlene med 10 prosent av utgiftene. Når et

prosjekt er estimert til mer enn 500 millioner USD, vurderer FHWA det som et stort prosjekt og inntar en aktiv lederrolle. Rundt 25 prosent av veiene i USA regnes som store prosjekter. Prosjekter under 500 millioner dollar administreres av lokale enheter med tilsyn av FHWA. Alle anskaffelser som gjøres av FHWA, er regulert av Transportation Acquisition Requirements (TAR), et tillegg til CFR del 48 og FAR (U.S. DOT, 2024). Det er verdt å merke seg at det er kvalitetssikringer, inkludert en gjennomgang av kostnadsoverslag, i overgangen mellom flere av fasene i denne prosessen, særlig etter at prosjektkonseptene er utviklet, etter at den foreløpige prosjekteringen er fullført, og etter at den endelige prosjekteringen er ferdig. For større prosjekter krever FHWA vanligvis en innledende gjennomgang av kostnadsoverslag for alle alternativer innen 90 dager etter at forslaget er lagt frem. Workshopene for kvalitetskontroll av kostnadsoverslag fortsetter gjennom alle faser av prosjektutviklingen og danner grunnlag for finansplanen (FP). I første omgang legges IFP frem for den aktuelle avdelingen (vanligvis det lokale transportdepartementet) for godkjenning med sikte på føderal finansiering. Prosessen med å utvikle FHWA-prosjekter har vanligvis mer enn fire kontrollpunkter (U.S. DOT, 2024).

Energidepartementet

Energidepartementet er fagdepartement på energi- og miljøområdet. Kravene til styring av prosjekter og reglene for anskaffelse av anleggsmidler fastsettes sentralt i energidepartementet og av Energidepartementets Office of Project Management (PM), i henhold til Order 413.3B med stage-gate-prosessen. Energidepartementets Order 413.3B inneholder også retningslinjer for kvalitetssikring, risikostyring, tidligfaseplanlegging (FEP), planlegging av gjennomføring, kostnadsoverslag og ytelses-baselines for prosjekter på mer enn 50 millioner USD (U.S. DOE, 2024a). Kritiske beslutninger (CD-er) tilsvarer «stage gate-godkjenninger» i disse prosessene. Prosjekter som overstiger denne terskelen på 50 millioner USD, må rapportere resultater til Project Assessment and Reporting System (PARS), etablere et Earned Value Management System og være under tilsyn av Office of Project Management (OPM). Prosjektene er gjenstand for eksterne uavhengig kvalitetssikringer (EIR) på ulike stadier i prosessen. Energy System Acquisition Advisory Board (ESAAB) er opprettet for å bistå departementet, og det blir gjennomført møter for å hjelpe den øverste anskaffelsesansvarlige med å planlegge en beslutningsprosess og ta kritiske avgjørelser.

USACE

USACE har avdelinger på tvers av sine operative territorier i det kontinentale USA og i andre deler av verden. Disse avdelingene er videre inndelt i distrikter, som fører tilsyn med og administrerer planlegging, prosjektering, bygging og, i noen tilfeller, drift. I tillegg til disse avdelingene finnes det underorganisasjoner som forbedrer driften av USACE. For eksempel fører U.S. Army Engineering and Support Centre (CEHNC) tilsyn med bygging og prosjektstyring. CEHNC legger inn anbud på flere føderale byggeprogrammer i regi av GSA og andre føderale etater og planlegger disse prosjektene i samsvar med USACE Engineering Regulation (ER) 25-1-8. De fleste av USACE-prosjektene er planlagt som Design-Build (DB) eller Design-Bid-Build (DBB). Designgjennomganger utføres ved 65, 95 og 100 prosent, og krav og mål settes basert på USACEs tekniske håndbøker og protokoller. I henhold til ER 1105-2-100 krever USACE en gjennomførbarhetsrapport, og det er distriktssjefene (*district commanders*) som

godkjenner den tekniske kvaliteten på forslagene. Kvalitetssikringsrapporter er en obligatorisk del av USACEs prosjektutviklingsplan og rapporteres til distriktene for kontroll av at retningslinjene overholdes (USACE, 2000; USACE, 2024). Tabell 9-2 gir en oversikt over og sammenligning av de fire ovennevnte etatene. De følger alle et liknende sett prosesser, men kravene er svært forskjellige. Finansieringsgrensene fastsettes av etatene og varierer etter prosjekttype eller -fokus. Prosjekter under disse terskelverdiene er også underlagt FAR, og det forventes at også disse prosjektene styres effektivt, selv om finansieringsbeslutninger tas på lokalt nivå og vanligvis er underlagt den lokale styringsgruppens totalbudsjett.

Tabell 9-2: Sammenligning av ordningene i disse fire etatene

Kriterier / Etat	GSA	FHWA	Energidepartementet	USACE
Porteføljestyring	GSA + Kongressen	FHWA + lokale myndigheter + Kongressen	GSA + Kongressen	USACE + DOD + Kongressen
Hvem bestemmer valg av konsept?	Føderale etater + GSA	FHWA + lokale myndigheter	DOE + underliggende etater*	USACE + DOD + lokale myndigheter (noen ganger)
Fastsettelse av budsjettet	GSA-region	FHWA-distrikter	Laboratorier, samt NNSA, OS, EM	USACE-distrikter og -avdelinger
Terskelverdi* **	USD 1–5 millioner	USD 500 000	USD 20 millioner	USD 2–26 millioner, avhengig av type
Prosjektutredning**	GSA-agenter	Lokalt transportdepartement	Office of Science + PM	Sponsor/distrikts-utreder
Hvem utfører kvalitetssikring?	CQM gjennom etaten selv	CQM gjennom etaten selv	CQM gjennom etaten selv	CQM gjennom etaten selv
Beregning av prosjektbudsjett	Intern + ekstern	Intern + ekstern	Intern + ekstern	Intern + ekstern
Åpenhet	Generalinspektør + GAO	Generalinspektør + GAO	Generalinspektør + GAO	Generalinspektør + GAO
Anskaffelser	GSA	FHWA + lokale myndigheter	DOE	USACE + DOD
Typisk medfinansiering (mulighet eller krav)	Ingen	10 % på delstatsnivå	Ingen	Ingen

Merknader:
*Office of Science (OS), National Nuclear Security Administration (NNSA), Environmental Management (EM) osv.
**Alle føderale utredninger utføres i henhold til UASFLA-retningslinjene (Uniform Appraisal Standards for Federal Land Acquisition).
***Det ikke nødvendig med noen gjennomgang hvis verdien ikke overstiger prospektterskelen (CFR del 41 § 102.703.35)
CQM: Construction Quality Management (kvalitetsstyring i bygg- og anleggsbransjen) er utførelse av oppgaver som sikrer at byggingen utføres i henhold til planer og spesifikasjoner, til rett tid, innenfor et definert budsjett og i et sikkert arbeidsmiljø.
DOD: Forsvarsdepartementet
DOT: Transportdepartementet
GAO: General Accountability Office

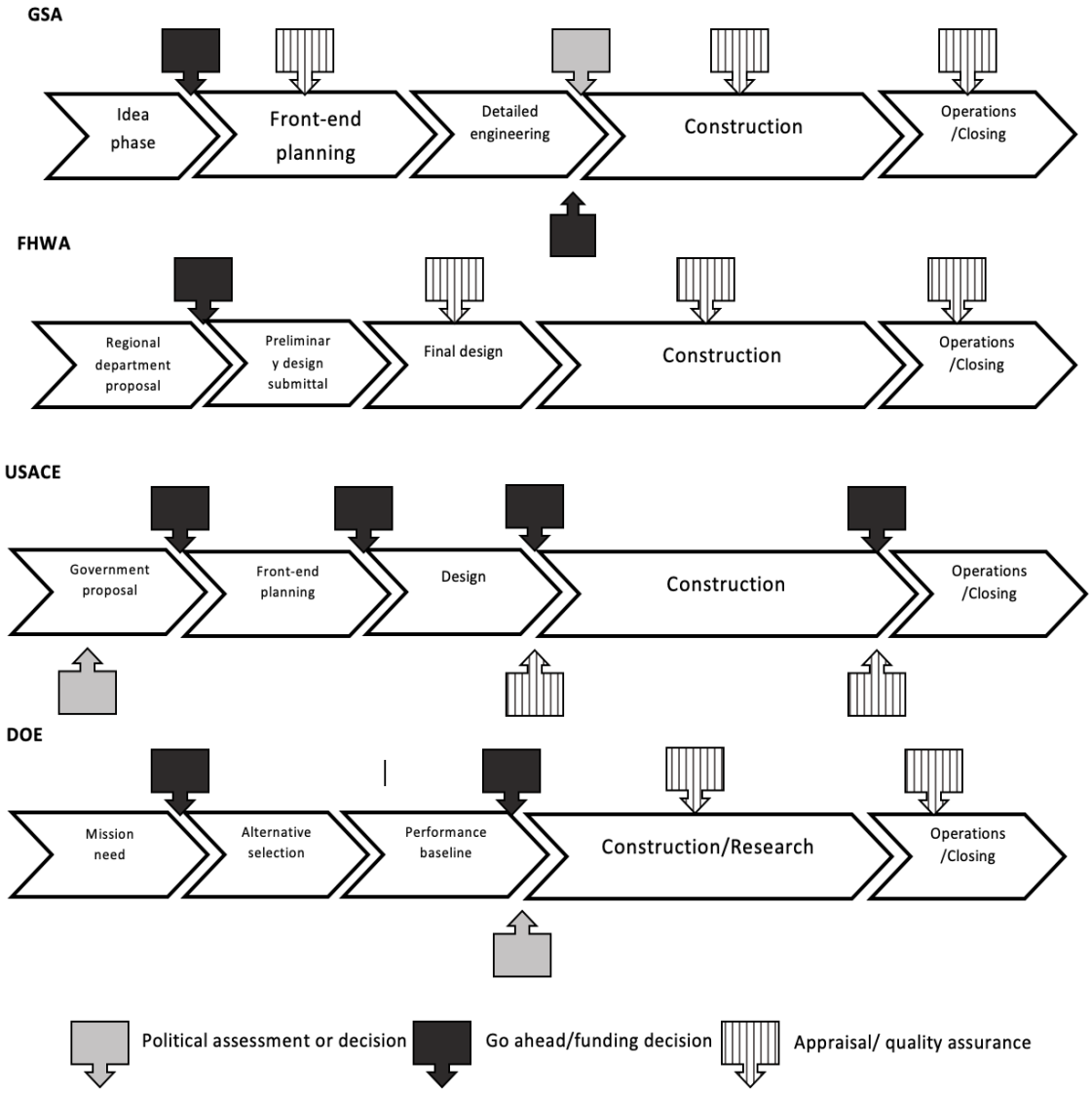
Amerikanske føderale etater avgjør om et prosjekt skal gå videre til OMB og Kongressen, og kvalitetssikrer prosjektfasene. Når et prosjekt er godkjent av OMB og Kongressen, har ikke Executive Office of the President (EOP) direkte myndighet over utfallet av prosjektet. Generelt opererer føderale etater med delegerte friheter når det gjelder beslutningstaking og kvalitetssikring. Budsjettretningslinjer fra både administrasjonen og Kongressen vil imidlertid ha stor innflytelse på hvilke prosjekter som blir godkjent og finansiert.

Tidligfaseplanlegging og en prosjektprosess med faser og beslutningspunkter danner grunnlaget for en forutsigbar og effektiv prosjektgjennomføring og hjelper organisasjoner med å oppfylle sine prosjektdrivere og oppfylle oppdragsprioriteringer. Det nasjonale forskningsrådet har understreket behovet for en effektiv tidligfaseplanlegging for prosjekter i regi av Energidepartementet (NRC, 2004). Forskning viser videre at godt utført tidligfaseplanlegging reduserer kostnader og avvik og øker sannsynligheten for at prosjektmålene nås. I tillegg har Energidepartementet gjennomført en rotårsaksanalyse (RCA) som viser hvor viktig tidligfaseplanlegging er for kvalitet i prosjektstyring (U.S. DOE, 2011).

Det er også viktig å nevne at både administrasjonen og Kongressen fører tilsyn med etatene, og at denne kontrollen fungerer som et ekstra lag med kvalitetssikring. For å gjøre det kortfattet er dette laget imidlertid ikke omtalt i dette kapittelet.

Oversikt over prosjektmodeller med faser og beslutningspunkter

Fasemodeller som følges av de ovennevnte etatene, er vist i Figur 9-1. Hvert prosjekt og hver etat er gjenstand for eksterne vurderinger (utført av enheter utenfor organet, for eksempel US General Accountability Office, som ligger under Kongressen) og interne vurderinger (utført av en Inspector General, en uavhengig enhet knyttet til organet). I tillegg har alle etater interne kvalitetssikringsfunksjoner som leier inn konsulenter for å utføre uavhengige kostnadsoverslag. Alle har som regel også uavhengige eksterne og interne gjennomganger av fremdriften underveis i prosjektet. Viktige finansieringsbeslutninger er gjenstand for tekniske gjennomganger for prosjekteffektivitet og, i mange tilfeller gjøres det selvfølgelig politiske vurderinger.



Figur 9-1: Fasemodellen i etatene som gjennomgås i kapittelet

Faseinndelte prosesser for tidligfaseplanlegging (FEP) er mye brukt på både offentlige og private prosjekter i USA. Effektive FEP-praksiser og en «stage-gate»-prosess for prosjektplanlegging og -godkjenning er synonymer, ettersom prosessen tillater effektiv involvering av de viktigste interessentene og gir partene mulighet til systematisk å forstå og godkjenne kritiske beslutninger i løpet av prosjektets tidlige livssyklus (CII, 1997; Gibson og Pappas, 2003). Hvilket nivå beslutninger tas på ved de ulike beslutningspunktene i prosessen, kommer vanligvis an på hvor store investeringer det er snakk om, eller hvor høy risikoen i prosjektet er. Effektiv evaluering og beslutningstaking er avgjørende i disse faseovergangene.

Resultater fra Construction Industry Institute sine undersøkelser viser at offentlige og private prosjekter i USA og i utlandet har vist sammenlignbare resultater, og at de prosjektene som følger en strukturert og disiplinert prosess, generelt sett er mer vellykkede. Project Definition

Rating Index (PDRI) har blitt tatt i bruk av mange etater opp gjennom årene, blant annet GSA, NASA, Energidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Smithsonian Institution, U.S. Architect of the Capital og U.S. Army Corps of Engineers. I tillegg har mye av terminologien blitt tatt i bruk i standard praksis i hele staten.

Figur 9-2: Overordnet prosess for tidligfaseplanlegging med faser og kontrollporter (CII, 2019, s. 2)

Lite effektiv tidligfaseplanlegging fører til dårligere resultater enn ønsket. Modenhet (*maturity*) refererer i denne sammenhengen til i hvilken grad prosjekteringsleveransene er ferdige ved slutten av tidligfaseplanleggingen (port 3 i figur 9-2). Det er et mål på i hvilken grad de nødvendige dokumentene, designene og spesifikasjonene er tilstrekkelig utviklet til at de kan brukes til detaljprosjektering og gjennomføring. Nøyaktighet (*accuracy*) er et mål på modenhetsvurderingens pålitelighet – hvor pålitelige og troverdige leveransene er, basert på prosessene og personellet som er involvert i utarbeidelsen av dem. En fersk CII-studie viste at prosjekter med svært moden og nøyaktig tidligfaseprosjektering (miljøet prosjektet etableres i) hadde 24 prosent bedre kostnadseffektivitet enn prosjekter med lav modenhet og nøyaktighet (CII, 2019).

CIIs PDRI-verktøy (Project Definition Rating Index) ble utviklet som en effektiv metode for å måle endringer i prosjektutformingen innenfor et bredt spekter av prosjekter, og hjelper integrerte prosjektteam med å manøvrere seg gjennom prosjektprosessen. De seks PDRI-verktøyene inneholder omfattende lister med 64 til 70 omfangsdefinisjonselementer (avhengig av hvilket verktøy som brukes), fordelt på tre hovedområder for prosjektplanlegging: grunnlag for prosjektbeslutning, designgrunnlag og gjennomføringstilnærming. Hvert element grupperes i kategorier etter topologiske likheter og vektes basert på dets betydning i forhold til de andre elementene. Ved hjelp av et system for poengsetting i prosjektets ulike utviklingsfaser kan brukerne evaluere hvor fullstendig omfangsdefinisjonen er på et hvilket som helst tidspunkt før detaljprosjektering og bygging, og der poengsettingen avdekker mangler, kan prosjektteamet raskt forutsi faktorer som påvirker prosjektrisikoen. Siden PDRI-scoren er relatert til risiko, er det enkelt å identifisere de områdene (elementer innenfor kategoriene, som informasjon om anleggsstedet) som det må jobbes videre med. Empiriske studier fra CII har vist at en samlet score på 200 eller lavere før prosjektets baseline fastsettes (300 eller lavere for verktøyene for små prosjekter), kan øke sannsynligheten for et vellykket prosjekt betraktelig (U.S. DOE, 2023).

I 2023 ga Energidepartementet ut en veiledning som gir deres føderale prosjektdirektører og integrerte prosjektteam informasjon, metoder og verktøy for å utføre effektiv tidligfase prosjektplanlegging før de etablerer en ytelses-baseline (*performance baseline*) ved kritisk beslutning

nr. 2 i prosjektprosessen (U.S. DOE, 2023). Denne veiledningen inneholder en diskusjon om hvilke verktøy som kan inkluderes i CIIs PDRI-er for å vurdere om teamene har utviklet nøkkelelementer som er avgjørende for en moden definisjon av prosjektomfang.

Veiledningen fra Energidepartementet inkluderer CIIs Project Definition Rating Index – Industrial Projects versjon 5.0, som inneholder PDRI Maturity and Accuracy Total Rating System (PDRI MATRS), og andre verktøy Energidepartementet har utviklet basert på PDRI. CIIs forskning gjennom årene har vist at tidligfaseplanlegging er et sosioteknisk system. Nøyaktigheten til enhver plan er statistisk sett knyttet til «miljøet» teamet arbeider i. CII utviklet først et mål for teamtilpasning og senere en mer rigorøs måte å måle dette miljøet på gjennom et ratingsystem (Griffith og Gibson, 2001; CII, 1997).

9.3 Erfaringer med ordningene

Som vi har vært inne på tidligere, opererer ulike etater og ulike myndighetsnivåer selvstendig, og i mangel av en felles prosjektmodell er det vanskelig å diskutere effekter av de styringsregimene som brukes i prosjekt- og programutvikling. CII har imidlertid gjennomført flere studier med et bredt utvalg av amerikanske bygg- og anleggsorganisasjoner for å finne ut hvordan kvaliteten på tidligfaseprosjektering påvirker prosjektene. Dette systemet legger vekt på to kritiske dimensjoner – modenhet og nøyaktighet – som viktige indikatorer på at prosjektet er modent og at det vil bli vellykket. Funnene fra disse studiene tyder på at de prosjektene som både hadde en moden teknisk tilnærming til tidligfase planlegging og et godt teammiljø, presterte mye bedre statistisk sett (24 prosent bedre kostnadseffektivitet i forhold til endelig estimat) enn prosjekter som ikke hadde det (Yussef mfl., 2018; Yussef mfl., 2019). Ved vurdering av nøyaktighet vurderes faktorer knyttet til eierens prosjektteam, entreprenørens prosjektteam, prosjektstyringsprosessen og -praksisen som følges, og ressursene som er avsatt til å utføre selve tidligfaseplanleggingen (CII, 2017).

Forfatteren av dette kapitlet mener at etterlevelsen generelt er god, men at den er ujevn, ettersom det totale programmet er så stort og distribuert, og ettersom beslutningstakingen noen ganger er sterkt politisert. Fra utsiden fremstår denne prosessen som byråkratisk og lite smidig, men den beskytter generelt mot ukloke investeringer og systematisk svindel. De mange kontrollmekanismene er berettigede.

De fleste føderale etater har effektive prosesser for tidligfase planlegging med beslutningspunkter i overgangen mellom faser. Mange går i retning av integrert prosjekt- og programstyring knyttet til et prosjektkontroll- og styringssystem med et sterkt fundament bygd rundt et effektivt prosjektomfang.

Det er viktig å merke seg at en effektiv prosjektprosess er et sosioteknisk system som består av riktig nivå på prosjektering, risikostyring, kostnadsestimering, tidsfastsettelse og byggbarhet. Den består også av et team med riktig kompetanse på eier- og entreprenørnivå, av tilstrekkelige ressurser og av god praksis. Ved å kombinere effektiv tidligfaseplanlegging med integrert prosjekt- og programstyring kan vi gjennomføre prosjekter i tide, innenfor budsjettrammene og i samsvar med sponsorens krav.

Takk

Forfatteren vil gjerne takke Pedram Esmailzadeh, som begynte å jobbe med dette temaet som masterstudent i 2020, og som har laget noen av diagrammene i dette kapittelet.

Referanser

Aramali, V., Gibson, G.E., Sanboskani, H. og El Asmar, M. (2024a) Enhancing project success: the impact of sociotechnical integration on project and program management using earned value management systems. *International Journal of Managing Projects in Business*, 17(8). https://doi.org/10.1108/IJMPB-07-2023-0160

Aramali, V., Gibson, G. E. Jr., Sanboskani, H. og El Asmar, M. (2024b) An Effective Earned Value Management Systems (EVMS) is a Team Sport. *Project Management Journal*, 55(4). https://doi.org/10.1177/87569728231226226

Betcher, G. (2024) *How a Bill becomes a law*. Tilgjengelig fra: https://congressmangb.weebly.com/how-a-bill-becomes-a-law.html (Hentet: 18 september 2024).

Building Science Education (BSE) (2024) *The Appraisal Foundation*. Tilgjengelig fra: https://bsesc.energy.gov/partners/appraisal-foundation (Hentet: 21. oktober 2024).

Coats, D. og Brady K. (2015) *An Economic History of Federal Spending and Debt*. Tilgjengelig fra: https://www.jec.senate.gov/public/_cache/files/aeeff50d-dc8e-4e0b-ab9f-def32f184179/20150910-jec-spendingstudy.pdf (Hentet: 10. september 2015).

Congressional Research Service (CRS) (2024) *Process for U.S. Army Corps of Engineers (USACE) Projects*. Tilgjengelig fra: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47946 (Hentet: 26. oktober 2024).

Construction Industry Institute (CII), forfattere Gibson, G. E., El Asmar, M. og Cho, A. (2019) *Project Definition Rating Index Industrial Projects, A Front End Planning Maturity and Accuracy Total Rating System (PDRI MATRS)*. The Construction Industry Institute, Implementation Resource 113-2, Versjon 5.0, juli.

Construction Industry Institute (CII), forfattere: El Asmar, M. og Gibson, G. E. (koordinerende forfattere) (2017) *Front End Engineering Design (FEED) Maturity and Accuracy Total Rating System (MATRS)*. The Construction Industry Institute, Implementation Resource 331-2, oktober.

Construction Industry Institute (CII), forfattere: Gibson, G. E. (koordinerende forfatter) (1997) *Alignment During Pre-Project Planning; A Key to Project Success*. The Construction Industry Institute, Implementation Resource 113-3, desember.

Construction Industry Institute (CII), forfattere: Gibson, G.E. og Bosfield, R. (2013a) *Assessment of Effective Front End Planning Processes*. The Construction Industry Institute, Research Summary 268-1a, oktober.

Construction Industry Institute (CII), forfattere: Gibson, G.E. (koordinerende forfatter), Podesta, T., Fish, J., Halicks, D., Bosfield, R., MacGillivray, S., Carlsson, E., Werle, B., Cooley, D., Foy, B. Yuengert, J., Mitrocsak, R., Bryson, K. og Scott, R. (2013b) *Adding Value Through Front End Planning*. The Construction Industry Institute. Special Publication 268-3, januar.

e-CFR (2020) *Electronic code of federal regulations*.

Federal Highway Administration (FHWA) (2024a) *Major Projects*. Tilgjengelig fra: https://www.fhwa.dot.gov/majorprojects/ (Hentet: 18. oktober 2024).

Federal Highway Administration (FHWA) (2024b) *Project Development and Design Manual*. Tilgjengelig fra: https://highways.dot.gov/federal-lands/pddm (Hentet: 26. oktober 2024).

Gibson, G., El Asmar, M., Sanboskani, H. og Aramali, V. (2022) *Implementing the Integrated Project/Program Management (IP2M) Maturity and Environment Total Risk Rating (METRR) Using EVMS in a Team Environment*. Report 6, School of Sustainable Engineering and the Built Environment, Ira A. Fulton Schools of Engineering, Arizona State University, juli, DOI:10.13140/RG.2.2.20392.85764

Gibson, G. E. og Pappas, M. (2003) *Starting Smart: Key Practices for Developing Scopes of Work for Facility Projects*. Federal Facilities Council Technical Report #146, 87 sider, desember DOI: 10.17226/10870, National Academies Press, ISBN: 978-0-309-16668-3

Gibson, G.E., Wang, Y., Cho, C. og Pappas, M. (2006) What is Preproject Planning Anyway? *ASCE Journal of Management in Engineering*, 22(1), 35–42.

Griffith, A. F. og Gibson, G. E. (2001) Alignment During Pre-Project Planning. *ASCE Journal of Management in Engineering*, 17(2), 69–76.

General Services Administration (GSA) (2024) *Acquisition Policy*. Tilgjengelig fra:https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/acquisition-policy?topnav=policy-regulations (Hentet: 23. oktober 2024).

General Services Administration (GSA) (2024b) *Project Planning Guide*. Tilgjengelig fra: https://www.wbdg.org/FFC/GSA/projectplanningguide.pdf (Hentet: 31. oktober 2024).

Humphreys and Associates (2023) *Benefits of an EVMS self-governance process*.

National Research Council (NRC) of the National Academies (2003) *Progress in Improving Project Management at the Department of Energy, 2003 Assessment*. The National Academies Press, Washington D.C. 2004.

Office of Management and Budget (OMB) (2024) *Circular No. A-11, Preparation, Submission and Execution of the Budget*. Tilgjengelig fra: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/a11.pdf (Hentet: 15. september 2024).

Selin, J. og Lewis, D. (2018) *Sourcebook of United States Executive Agencies*. 2. utg. https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/ACUS%20Sourcebook%20of%20Executive%20Agenices%202d%20ed.%20508%20Compliant.pdf

Simpson, M. (2024) *What are the 12 appropriations subcommittees?* Tilgjengelig fra: https://simpson.house.gov/appropriations/12appropriationssubcommittees.htm (Hentet: 18. september 2024).

U.S. Department of Energy (DOE) (2024a) *DOE Order 413.3B Chg. 7*. Tilgjengelig fra: https://www.directives.doe.gov/directives-documents/400-series/0413.3-BOrder-B-chg7-ltdchg (Hentet: 25. oktober 2024).

U.S Department of Energy (DOE) (2024b) *Offices*. Tilgjengelig fra: https://www.energy.gov (Hentet: 31. oktober 2024).

U.S Department of Energy (DOE) (2023) *Front-End Planning and Project Definition Rating Index For Nuclear and Non-Nuclear Construction Projects*. DOE-G-413.3-12-Chg. 2. september 27 2023.

U.S Department of Energy (DOE) (2022) *Integrated Project Management Using Earned Value Management System*. DOE G 413.3-10B, 20. april 20 2022.

U.S. Department of Energy (DOE) (2011) *Root Cause Analysis and Corrective Action Plant Closure Report*. Tilgjengelig fra: https://www.energy.gov/projectmanagement/articles/root-cause-analysis-and-corrective-action-plan-closure-report

U.S. Department of Transportation (U.S. DOT) (2024) *Transportation Acquisition Regulations*. Tilgjengelig fra: https://www.acquisition.gov/tar (Hentet: 18. september 2024).

U.S. Government (2024a) *Federal Budget Process*. Tilgjengelig fra: https://www.usa.gov/federal-budget-process (Hentet: 1. oktober 2024).

U.S. Government (2024b) *Federal Acquisition Regulations (FAR)*. Tilgjengelig fra: https://www.acquisition.gov/far/part-1#FAR_1_000 (Hentet: 15. oktober 2024).

US Census Bureau (2024) *Monthly Construction Spending*. Utgitt 2. september 2024. Tilgjengelig fra:https://www.census.gov/construction/c30/pdf/release.pdf.

U.S. Army Corps of Engineers (USACE) (2024) *Planning Community Toolbox* Tilgjengelig fra: https://planning.erdc.dren.mil/toolbox/index.cfm (Hentet: 3. november 2024).

U.S. Army Corps of Engineers (USACE) (2000) *Planning Guidance Notebook*.

U.S. Army Corps of Engineers (USACE) (2011) *USACE Communities of Practice*. Tilgjengelig fra: https://www.publications.usace.army.mil/Portals/76/Publications/EngineerRegulations/ER_25-1-8.pdf

Yussef, A, Gibson, G., El Asmar, M. og Ramsey, D. (2018) *Front End Engineering Design (FEED) For Large Industrial Projects: FEED Maturity and its Impact on Project Cost and Schedule Performance*. Construction Research Congress 2018, American Society of Civil Engineers, New Orleans, LA, mai 2018.

Yussef, A., Gibson, G.E, El Asmar, M.; Ramsey, D. (2019) Quantifying FEED Maturity and Its Impact on Project Performance in Large Industrial Projects. *ASCE J. of Management in Engineering*, 35(5), DOI:10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000702, september 2019.

The White House (2024) *Office of Management and Budgeting*. Tilgjengelig fra: https://www.whitehouse.gov/omb/ (Hentet: 15. september 2024).

10 Canada (føderalt nivå)

Olivier Choinière, Maude Brunet og Nathalie Drouin

Den føderale kanadiske regjeringen har en lang historie med overordnet styring av prosjekter. Den første policyen for store statlige investeringsprosjekter ble introdusert i 1978 med utgivelsen av *Policy and Guidelines on the Management of Major Crown Projects* (Treasury Board of Canada, 1978). Siden oppstarten har dette policyrammeverket vært i stadig utvikling, og hver versjon har tatt for seg nye spørsmål – fra styringsstruktur og administrative regler til beslutningsprosesser og anvendelsesområde – slik at det har blitt innført stadig mer preskriptive instrumenter som involverer en rekke ulike interessenter (Brunet og Choinière, 2024a).

10.1 Kontekst og politisk grunnlag

Canada er verdens nest største land målt i landmasse, med et areal på nesten 10 millioner kvadratkilometer og en befolkning på litt over 40 millioner mennesker, hvorav de fleste er konsentrert nær grensen til USA. Dette enorme territoriet, kombinert med en voksende, men aldrende befolkning, legger press på det meste av den offentlige infrastrukturen i landet (OECD, 2024a).

Canadas økonomi har opplevd en sterk bedring etter nedgangen som følge av pandemien, med relativt lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft i viktige sektorer som helse, bygg og anlegg og høyteknologi (OECD, 2024a). Denne oppgangen har ført til høy inflasjon, noe som fikk Bank of Canada til raskt å øke døgnlånsrenten fra nær null til 5 prosent over en periode på 16 måneder, før den gradvis ble redusert (Bank of Canada, 2024). Resultatet var at kostnadene for store prosjekter gjenspeilte disse rentesvingningene. Andre faktorer, som global forsyningsknapphet, økende kostnader for innsatsfaktorer og andre internasjonale utfordringer, har også påvirket den stadige økningen i prosjektkostnadene.

Det kanadiske forvaltningsapparatet består av tre hovednivåer: forbundsstaten, med hovedsete i Ottawa, ti provinser og tre territorier, og tusenvis av kommuner. Grunnloven av 1867 (og den reviderte versjonen fra 1982) beskriver fordelingen av myndighet mellom de ulike myndighetsnivåene. På noen områder, som transport og offentlig infrastruktur, er myndigheten delt. Den konstitusjonelle ansvarsfordelingen mellom de kanadiske myndighetsnivåene er imidlertid ofte åpen for tolkning, noe som ofte fører til debatt og spenninger (Champagne og Choinière, 2016). Denne konstitusjonelle tvetydigheten er et sentralt element ved definisjon, fremforhandling, godkjenning og finansiering av store statlige prosjekter, som vanligvis faller inn under områder der nivåene deler myndighet (Siemiatycki, 2015).

Konkret tar den føderale regjeringen enten eierskap til store statlige prosjekter gjennom rammeverket som er beskrevet i dette kapittelet, eller de finansierer megaprosjekter som faller inn under provinsiell og kommunal jurisdiksjon, styrt av konstitusjonelle fullmakter og forhandlingsdynamikk. Disse prosjektene følger en spesifikk policy for utvelgelse og godkjenning

av overføringer. Finansiering bevilges og overvåkes gjennom ulike føderale enheter, som Canada Infrastructure Bank og infrastrukturdepartementet (Government of Canada, 2021).

10.2 Presentasjon av rammeverket

Det føderale styringsrammeverket består av en serie integrerte institusjonelle ordninger på ulike nivåer: en lov, en policy, et direktiv og to standarder (Government of Canada, 2008). Loven, *Financial Administration Act* utgjør det juridiske grunnlaget for en forsvarlig håndtering av administrative funksjoner, offentlige midler og ytelsesstandarder. Denne loven definerer også rollen og myndigheten til regjeringskomiteen Treasury Board (Government of Canada, 1985).

Policyen, *Policy on the Planning and Management of Investments*, skisserer rollene og ansvarsoppgavene til statssekretærene (*deputy ministers*), samt hvilke resultater som forventes av ressurser og kapasitet departementene tilføres for å levere produkter og tjenester til kanadierne. Viktige styringsfunksjoner som behandles i dette instrumentet, er program- og prosjektstyring, eiendom, informasjonsteknologi, materialer, finans, menneskelige ressurser, sikkerhet og juridiske tjenester (Government of Canada, 2021).

Direktivet, *Directive on the Management of Projects and Programmes*, gir formelle instrukser til statssekretærene og deres underordnede. Dette instrumentet beskriver effektiv overordnet styring og kontroll gjennom hele programmets og prosjektets livssyklus, med vekt på beslutningstaking ved hvert beslutningspunkt. Det fastslår også viktigheten av å samle inn prestasjonsmålingsdata for løpende overvåking og evidensbasert beslutningstaking. Videre pålegger direktivet departementene å utvikle og vedlikeholde kapasiteten sin i tråd med organisasjonens behov (Government of Canada, 2019).

De to standardene, Organizational Project Management Capacity Assessment (OPMCA) og Project Complexity and Risk Assessment (PCRA), inneholder obligatoriske og detaljerte prosedyrer og praksiser for styring av prosjekter. Disse vil bli omtalt senere i dette kapittelet. I tillegg finnes det en rekke retningslinjer og verktøy som gir veiledning til prosjektledere og praktikere.

Samlet legger disse instrumentene vekt på overordnet styring og kontroll, med sikte på å optimalisere effektiviteten og sikre realisering av prosjektnytte. Denne pakken med politiske instrumenter uttrykker regjeringens forventninger til overvåking av prosjekter og programhelse, evidensbasert beslutningstaking og evaluering av prosjekt- og programledelseskapasitet, skreddersydd for å møte departementenes behov og modenhetsnivåer (Government of Canada, 2019, 2021).

Oppsummert danner det føderale styringsrammeverket grunnlaget for utvelgelsen av store prosjekter under føderalt eierskap. Det krever også at hvert departement utvikler sitt eget rammeverk, som beskrevet i avsnittet om fasemodellen nedenfor.

Kort historisk oversikt

Denne spesifikke pakken med føderale politiske instrumenter ble utviklet over en periode på fire tiår. Den første versjonen av rammeverket ble utgitt i 1978, etter at flere høyprofilerte store føderale prosjekter hadde vært ansett som lite vellykkede, som for eksempel byggingen av Mirabel-flyplassen ved Montreal og kjøpet av F5-jagerfly. På den tiden håndterte departementene prosjekter «på en ikke-koordinert måte, med kostnader som noen ganger oversteg det årlige driftsbudsjettet» (Treasury Board of Canada, 1978).

I løpet av de neste tiårene oppdaterte skiftende liberale og konservative regjeringer rammeverket i tråd med sine politiske preferanser, men forble likevel bundet av institusjonelle begrensninger.

Etter den første versjonen (1978–1985), som utelukkende fokuserte på store statlige prosjekter (*major crown projects*), introduserte den andre iterasjonen (1985–1994) to nye instrumenter: *Management and Control of Projects* og *Project Management and Training*, i tillegg til en oppdatering av retningslinjene fra 1978. I denne perioden begynte den føderale regjeringen å sette spørsmålstegn ved den eksisterende økonomiske modellen fra tidligere regjeringer, og gikk inn for å privatisere statlige selskaper som Air Canada og Petro-Canada. Denne exit-strategien, i tillegg til en desentralisering av statlig myndighet, førte til en betydelig reduksjon i porteføljene av prosjekter som var eid av staten.

Den tredje versjonen (1994–2009) resulterte i to nye policyer: *Project Management Policy* og *Project Approval Policy*. Det førstnevnte instrumentet var i stor grad drevet av det presserende behovet for å bekjempe den økende statsgjelden, noe som illustreres av det offisielle målet om å «oppnå effektiv og økonomisk håndtering av prosjekter med synlig og tydelig etablert prosjektledelse» (Government of Canada, 1994). Det sistnevnte instrumentet fokuserte mer på godkjenningskontroller og -mekanismer for spesifikke prosjektområder, for eksempel kapitalleie og informasjonsteknologi (Government of Canada, 2005).

Den fjerde versjonen, *Policy on Management of Projects*, (2009–2019) konsoliderte og beriket tidligere instrumenter og la særlig til to viktige standarder: *Standard of Organizational Project Management Capacity* og *Standard for Project Complexity and Risk*. Disse to standardene er beskrevet nedenfor. Fokuset i denne reviderte policyen var valuta for pengene, ressursoptimalisering og ansvarlighet.

Den nåværende versjonen, den femte i rekken, har vært i kraft siden 2019. Den fortsetter utviklingen mot flere ansvarsoppgaver og økte krav i prosjektstyringen. Hensynet til overordnet styring (*governance*) har blitt integrert i et bredere policyrammeverk som omfatter sju andre policyer, mens styringsaspektet (*management*) har blitt nedskalert til et direktiv som fokuserer mer på «hvordan» enn på «hva» (Brunet og Choinière, 2024a).

Fasemodellen med faser og beslutningspunkter

Som en del av prosjektets policy for overordnet styring innførte Treasury Boards administrative del, den sentrale etaten Treasury Board Secretariat (TBS), i 2021 en oppdatert fasemodell for å vurdere prosjektenes levedyktighet og fortsatte investeringsverdi (Government of Canada,

2021b: 2). Det er viktig å merke seg at prosjektprosessen gjennomføres av regjeringen og vanligvis ikke krever noen promulgasjon fra parlamentet.

Denne generiske modellen skisserer følgende seks nøkkelpunkter gjennom et prosjekts livssyklus, og gir en «formell gjennomgang av et prosjekts helse» som grunnlag for beslutningen om videreføring (*idem*):

0. *Verifisere forretningsproblemet eller -muligheten (forprosjekt)*: Denne innledende fasen fokuserer på å definere problemet, formulere den ønskede tilstanden og validere konseptet. Denne porten har fått nummeret null, ettersom prosjektet ennå ikke er formalisert.
1. *Validere forretningsbegrunnelsen, og velge en kortliste over alternativer*: I dette andre trinnet utarbeides en omfattende liste over alternativer som deretter snevres inn til et foretrukket alternativ som viser den ønskede nytten, og som begrunner valget og kommer med en foreløpig kostnadsanalyse. Når denne kontrollporten er passert, er prosjektet offisielt igangsatt.
2. *Godkjenne foretrukket alternativ og tilnærming*: På dette trinnet utvikles business caset, sammen med en mer omfattende nytte-kostnadsanalyse, prosjekttilnærming og gjennomføringsstrategi. Prosjektet får deretter midler til å finjustere prosjektdefinisjonen ytterligere.
3. *Finansiere prosjektleveranser*: Målet på dette trinnet er å oppnå utgiftsfullmakter (*expenditure authorities*) til gjennomføring (basert på nytte-kostnadsanalysen); en prosjektstyringsplan utvikles, anskaffelsesaktiviteter gjennomføres, og man kommer til enighet om forventet nytte.
4. *Bekrefte at prosjektet kan overføres til drift*: Etter utviklingen av prosjektleveransene sikrer denne porten at prosjektet har sørget for den nødvendige kapasiteten og kompetansen til å overføre produktet eller tjenesten til drift, inkludert testing og opplæring.
5. *Fullføre prosjektet og gjennomføre en sluttvurdering*: For å kunne passere denne porten må alle prosjektaktiviteter være avsluttet, og alle utestående problemer, sammen med ansvaret for gevinstrealisering, være overført til drift.

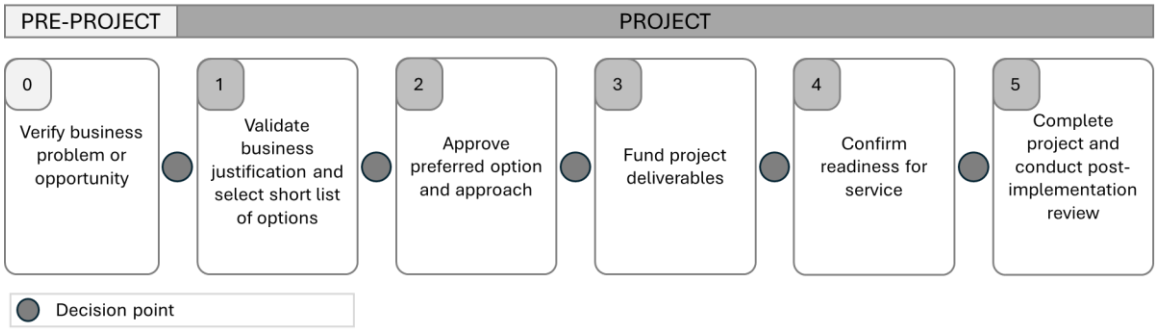
Veilederen slår fast at én person skal stå til ansvar for beslutningen ved hvert beslutningspunkt, men at beslutningen skal tas i samråd med andre. Denne personen må sørge for at beslutningen er godt begrunnet. For eksempel rådfører prosjektets sponsor seg vanligvis med lederen for investeringsstyret (*investment board*) (disse rollene er forklart nedenfor i avsnittet om institusjoner og roller) (Government of Canada, 2021b: 12).

Basert på modellen fra TBS må departementene tilpasse den sentrale modellen ved hjelp av fire lag med instrumenter. På organisasjonsnivå beskriver *Departmental Project Management Framework* styringsprosessen, systemene og kontrollene. *Departmental Project Gating Model*, som er underlagt tilsyn av Senior Designated Officer, spesifiserer hvilke beslutningspunkter og krav som må være oppfylt ved hver port for at utbetaling av forhåndsgodkjente midler skal kunne godkjennes. Hver modell må identifisere det riktige antallet porter, ettersom det ikke finnes noe TBS-krav for det totale antallet porter, og skissere kriteriene som må oppfylles for å gå videre gjennom hver port, ettersom «departementene oppfordres til å skreddersy sine portmodeller til sine unike

omstendigheter» (Government of Canada, 2021b: 9). I tillegg kan et departement ha mer enn én portmodell, avhengig av prosjektenes størrelse, risiko og kompleksitet (Government of Canada, 2021b: 6).

På prosjektnivå beskriver *Project Management Plan* nøkkelelementer som omfang, tidsplan, kostnad, risiko, problemer, utfall og nytte, mens *Project Gating Plan* bruker portmodellen spesifikt på et prosjekt under tilsyn av prosjektsponsoren. Disse planene etableres i forbindelse med fremleggelsen for Treasury Board eller før godkjenning av business caset, og kan oppdateres underveis i gjennomføringen. Den samme porttilnærmingen gjelder for hybride og smidige prosjekter, som kan gå gjennom bestemte porter flere ganger (Government of Canada, 2021b: 8).

Hver port resulterer i én av fire mulige beslutninger: 1) Investeringen videreføres uten betingelser, 2) det innføres nye betingelser før man går videre til neste port, 3) det bes om en løsning på gjenstående problemer før man går videre, eller 3) prosjektet avsluttes.



Figur 10-1: Den føderale fasemodellen i Canada

Prosjekter som må følge modellen

I teorien må alle føderale prosjekter følge modellen basert på spesifikke utgiftsgrenser som er beskrevet nedenfor. Disse prosjektene er av svært ulik karakter, fra infrastrukturprosjekter som nye Gordie Howe International Bridge (som forbinder Windsor i Canada med Detroit i USA) til militære anskaffelser som National Shipbuilding Strategy, en portefølje av prosjekter som har som mål å fornye flåten til Canadas marine og kystvakt, og eiendomsprosjekter som renoveringen av Parliament Hill, den største og mest komplekse renoveringen av en kulturhistorisk bygning i Canadas historie (Government of Canada, 2023a).

Alle departementer som omfattes av § 7 i *Financial Administration Act*, må implementere sitt eget rammeverk for overordnet styring av prosjekter basert på den statlige modellen. Dette omfatter over 100 departementer, etater og statlige selskaper som dekker unike eller delte føderale ansvarsoppgaver, for eksempel offentlige arbeider, transport, infrastruktur, forsvar og urfolkstjenester. Organer med mandat fra parlamentet, for eksempel Office of the Auditor General (riksrevisjonen), Office of the Chief Electoral Officer (valgetaten) og Office of the Information Commissioner of Canada (ombudet for offentlig innsyn) er imidlertid ikke underlagt denne modellen, ettersom de ikke er en del av regjeringen.

Departementer som følger rammeverket for statlig overordnet styring av prosjekter, må gjennomføre to obligatoriske vurderinger: *OPMCA (Organizational Project Management Capacity Assessment)* og *Project Complexity & Risk Assessment (PCRA)*. Utgiftsfullmakten for hvert prosjekt bestemmes av de samlede resultatene av disse utredningene. I dag finnes det fire terskler for utgiftsfullmakter: 2,5 millioner, 5 millioner, 10 millioner og 25 millioner kanadiske dollar. For prosjekter som overstiger disse tersklene, må departementene be om tillatelse fra Treasury Board, noe som innebærer en høyere grad av kontroll fra Treasury Board Secretariat (TBS). I tillegg må departementene legge frem følgende rapporter til økonomistyringsetaten Office of the Comptroller General for hvert prosjekt på over 25 millioner kanadiske dollar: prosjektgodkjenning, utgiftsfullmakt, endringer og prosjektavslutning (Government of Canada, 2019).

Hvert departement må gjennomføre en OPMCA hvert tredje år og legge frem resultatene av analysen for TBS, som deretter fastsetter hvordan organisasjonen skal klassifiseres i henhold til en modenhetsmodell med fem nivåer: *limited*, *sustaining*, *tactical*, *evolutionary* og *transformational*. Evalueringen er basert på et spørreskjema for egenutfylling (92 spørsmål) som dekker tre kjernekapasiteter og 13 kunnskapsområder innen prosjektstyring (se Tabell 10-1). Det må fremlegges dokumentasjon som underbygger vurderingen. Denne prosessen utføres vanligvis av Departmental Project Management Office (DPMO), som er ansvarlig for å samle inn dokumentasjon fra prosjektledere og tildele en score til hvert spørsmål. Evalueringsprosessen innebærer konsultasjon med mange parter og innsamling av svært mye dokumentasjon og kan ta flere måneder. Den krever derfor vedvarende engasjement fra interessentene. Den krever også et vedvarende samspill mellom departementet og TBS, som fører tilsyn med etterlevelsen og integriteten i arbeidet.

Tabell 10-1: Instrument for vurdering av organisasjoners prosjektstyringskapasitet. Government of Canada (2013).

Kjernekapasitet	**Kunnskapsområder innen prosjektstyring**	**Antall spørsmål**
Organisatorisk integrasjon	Styring av investeringsporteføljer	10
	Styring av investeringsprogrammer	
	Organisatoriske støttestrukturer	9
	Standarder for prosjektstyring	20
Kjerneprosjektstyring	Integrasjonsledelse	21
	Omfangsstyring	4
	Tidsstyring	5
	Kostnadsstyring	7
	Risikostyring	4
Støtte til prosjektstyring	Kvalitetsstyring	2
	Anskaffelsesstyring	4
	Forvaltning av menneskelige ressurser	4
	Kommunikasjonsledelse	2

I forbindelse med evalueringen av organisatorisk kapasitet gjør vurderingen av hvert enkelt prosjekts kompleksitet og risiko det mulig å fastsette autoriserte utgiftsrammer og nivået på tilsynet fra sentrale etater (minimalt eller betydelig). Vurderingen av kompleksitet (basert på prosjektets størrelse, administrative regler og teknologien som brukes) og risiko bør ideelt sett gjennomføres i prosjektdefinisjonsfasen, og kan oppdateres etter hvert som prosjektet utvikler seg og mer informasjon blir tilgjengelig. Verktøyet består av 64 spørsmål fordelt på sju kategorier, som vist i tabell 10-2.

Tabell 10-2: Instrument for vurdering av prosjektkompleksitet og -risiko. Government of Canada (2015).

Kategorier	Antall spørsmål	Eksempel på spørsmål
Kjennetegn ved prosjektet	18	Hvor stor prosentandel av prosjektets totale beregnede kostnader går til innkjøp?
Strategiske ledelsesrisikoer	6	Hvor godt og tydelig stemmer prosjektet overens med organisasjonens mandat og strategiske utfall?
Anskaffelsesrisiko	9	Hva er leverandørens tilgjengelighet og vilje?
Risiko knyttet til menneskelige ressurser	5	Forventer organisasjonen mangel på tilgjengelig personell med riktig kompetanse i en vesentlig del av prosjektperioden?
Forretningsrisiko	5	Hvor mye offentlig involvering skal til for å oppnå de forventede utfallene?
Risiko knyttet til integrasjon av prosjektstyring	6	Er det gjennomført forstudier, og er det tillit til forutsetningene som er lagt til grunn i disse studiene?
Risiko knyttet til prosjektkrav	15	I hvilken grad er prosjektets krav klare, fullstendige og kommuniserte?

På grunnlag av vurderingen klassifiseres prosjektet etter denne nivåinndelingen: *sustained*, *tactical*, *evolutionary*, og *transformational*. Jo mer komplekst og risikofylt et prosjekt er, desto større organisatorisk kapasitet innen prosjektstyring kreves det for å unngå vedvarende tilsyn fra TBS. Hvis et departement derimot gjennomfører prosjekter som generelt har lav risiko eller lav kompleksitet, trenger ikke organisasjonen å investere mye i å forbedre prosjektstyringskapasiteten.

I tillegg til disse vurderingene er det et mål for den føderale regjeringen at departementene skal ha verktøy for å ta informerte beslutninger og investeringer, og for å styre prosjekter på en effektiv og integrert måte. Disse vurderingene krever imidlertid mye tid og ressurser.

Institusjoner og roller

Flere aktører spiller nøkkelroller i utviklingen og gjennomføringen av styringsrammeverket, både på regjerings- og på departementsnivå.

I den politiske utredningsfasen blir større prosjekter vanligvis inkludert i det føderale budsjettet gjennom sponsordepartementenes budsjettposter, som legges frem i Underhuset. Når budsjettet er sanksjonert av Kongen, må departementene sende inn en Treasury Board Submission til Treasury Board der de gjør rede for innholdet i beslutningspunkt 0–3, for å få prosjektgodkjenninger og utgiftsfullmakter.

Etter å ha sikret seg en første, overordnet politisk godkjenning gjennomføres de tekniske utredningene av sponsordepartementet og sentrale etater som Treasury Board Secretariat (TBS) og Comptroller General (som ligger under TBS). Disse utredningene styres av utgiftsfullmakter, som er bestemt av både regjeringens og departementenes ordninger for overordnet styring. I det følgende gis det en kort oversikt over disse aktørene og deres primære roller innenfor rammeverket.

Prosjektstyringsrammeverket på regjeringsnivå

Interessentene på regjeringsnivå er en komité bestående av utvalgte statsråder, sentrale etater og utvalgte departementer basert på deres mandat. Selv om det varierer i hvilken grad hver av disse aktørene er involvert, er det visse institusjoner, som Treasury Board og dets sekretariat, som er engasjert i alle større prosjekter.

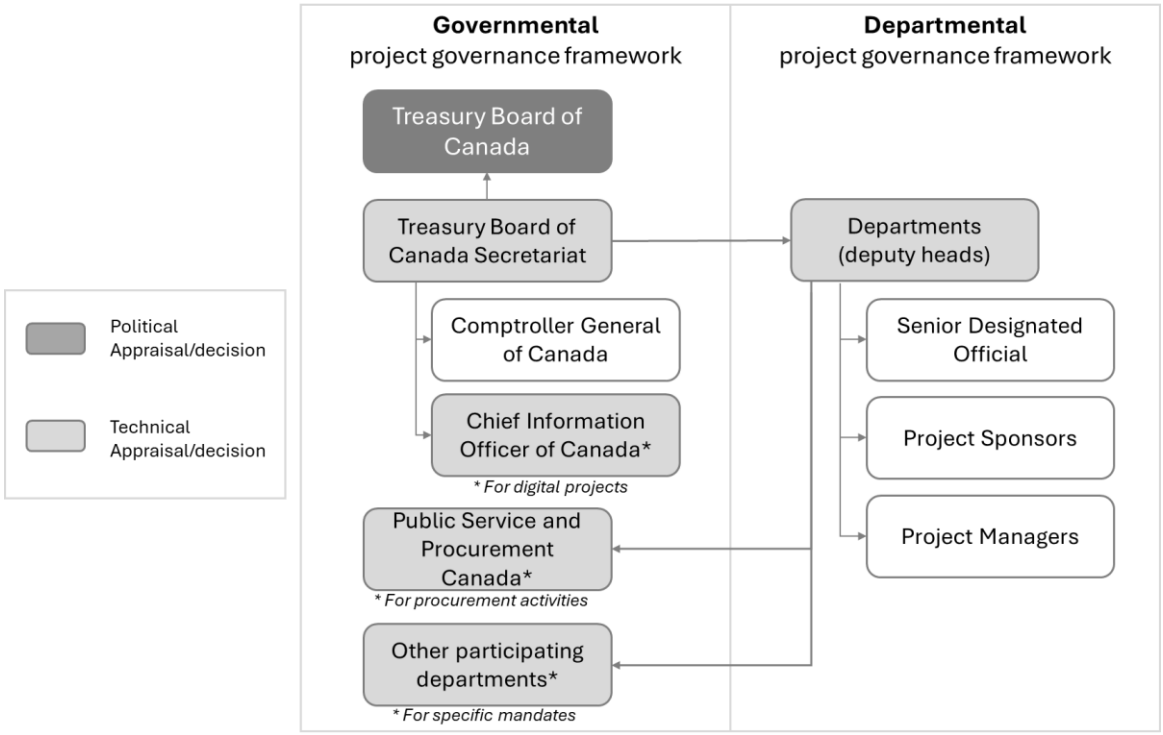
- **Treasury Board of Canada** (TB) er en regjeringskomité med ansvar for å administrere regjeringens virksomhet. Den består av fem statsråder, hvorav en av dem, President of the Treasury Board, har ministeransvar for den underliggende etaten Treasury Board of Canada Secretariat. TB evaluerer utvalgte prosjekter basert på søknader fra sponsorministre om godkjenning, som inkluderer spesifikke fullmakter (Government of Canada, 2022).
- **Treasury Board of Canada Secretariat** (TBS) er den administrative delen av Treasury Board. TBS spiller en viktig rolle innenfor rammeverket ved å etablere og dokumentere prosesser for sentralforvaltningen, føre tilsyn med kapasitets-, kompleksitets- og risikovurderinger og gjennomgå alle dokumenter som sendes til TB, for eksempel såkalte *treasury board submissions* (Government of Canada, 2021; 2024).
- **Office of the Comptroller General of Canada** (OCG) gir overordnede føringer for statlig økonomistyring. Rammeverket fastsetter at OCG skal lede og føre tilsyn med alle prosjekter med en verdi på over 25 millioner kanadiske dollar (*idem*).
- **Office of the Chief Information Officer of Canada** (OCIO) (*idem*) arbeider strategisk med informasjonsteknologi, -forvaltning og -sikkerhet og utarbeider retningslinjer for kapasitetsbygging og prosjektstyring for digitale prosjekter. Etaten administrerer også programmet for tilsyn med digitale investeringer.
- **Public Service and Procurement Canada** (PSPC) er et departement som blant annet har ansvar for statlige anskaffelser. For anskaffelser over visse terskelverdier må prosjektene gjennomføre anskaffelsesprosessen i samarbeid med PSPC.
- Endelig kan **andre departementer og etater** integreres i prosjektstrukturen i henhold til deres spesifikke mandater, for eksempel miljøvern, næringsutvikling for urfolk, globale anliggender og industriell kapasitet.

Prosjektstyringsrammeverket på departementsnivå

På departementsnivå er nøkkelaktørene enten enkeltpersoner eller lederkomiteer. Deres roller er beskrevet i de viktigste politiske instrumentene, for eksempel Directive on Management of Projects and Programmes fra 2019 og Guide to Project Gating fra 2021.

- **Senior Designated Official** (SDO) fungerer som departementets prosjektmyndighet og er ansvarlig for utvikling, gjennomføring og overvåking av departementets rammeverk for prosjektstyring.
- **Prosjekt- eller programsponsor** spiller både en leder- og styringsrolle ved å være ansvarlig for planlegging, definisjon, gjennomføring, overgang og avslutning av prosjektet/programmet.
- **Prosjektlederen** er ansvarlig for den daglige ledelsen av et prosjekt. Prosjektlederen sørger sammen med prosjektsponsoren for at den overordnede styringen (governance) av prosjektet og prosjektstyringen (management) er samordnet.
- **Departmental Investment Board** sikrer overordnet styring og strategisk tilpasning på tvers av prosjektporteføljer. Organet har blant annet ansvar for å anbefale tidligfase portpasseringer for store prosjekter.
- **Departmental Project Management Office** (DPMO) er vanligvis ansvarlig for forberedelser til beslutningspunkter og er rådgivningsorgan for Departmental Investment Board. Hvert departement har sin egen DPMO, som varierer i modenhet og ansvarsoppgaver, som kan være alt fra forberedelser av beslutningspunkter til metodeveiledning til spesifikke prosjekter.

Følgende illustrasjon viser forholdet mellom disse sentrale aktørene.



Figur 10-2: Institusjoner og roller i det føderale styringsrammeverket

Utvalgte temaer

I det følgende fokuseres det på utvalgte temaer som går igjen i ulike statlige rammeverk og ordninger.

Tidligfase

De tre første portene kan betraktes som tidligfase, siden de finner sted før det bevilges midler til gjennomføringen av prosjektet. Disse portene er der for å avdekke forretningsproblemet eller -muligheten (port 0), for å validere forretningsgrunnlaget og velge ut en kortliste over alternativer (port 1), og for å godkjenne det foretrukne alternativet og den foretrukne tilnærmingen (port 2).

Resultatet av tidligfasen er et omfattende business case, en overordnet prosjektstyringsplan, en foreløpig anskaffelsesplan og en første versjon av en kompleksitets- og risikovurdering av prosjektet. Sammen med vurderingen av organisasjonens prosjektstyringskapasitet gir disse utgiftsfullmakter og nivået på de sentrale etatenes kontroll.

Alternativanalyse

Alternativutredningen er sentral for port 1 og 2. Som et supplerende instrument skisserer TBS' *Business Case Guide* følgende krav til denne viktige vurderingen: en foreløpig alternativanalyse, viktige evalueringskriterier, en liste over mulige alternativer, en siling av disse alternativene, en begrunnet redegjørelse for de ulike alternativenes levedyktighet, og en fullstendig analyse av gjennomførbare alternativer. Som en del av denne gjennomgangen skal man blant annet vurdere strategisk tilpasning, kostnader, nytte-kostnadsanalyse, gjennomføring, departementets kapasitet, risiko, benchmarker, retningslinjer og standarder som skal følges, og fordeler og ulemper.

Status quo (eller «base case») må inkluderes i trinnet *Possible Options* for å illustrere hvilke resultater departementet vil oppnå hvis det går videre med det foreslåtte initiativet. Denne utredningen avsluttes med at man identifiserer et foretrukket alternativ, som må godkjennes før man kan gå videre til planleggingsfasen, det vil si beslutningspunkt 3 (Government of Canada, 2009).

Kostnadsestimering

Kostnadsestimering er en avgjørende komponent i fasemodellen. Den nylig utgitte *Guide to Costing* (Government of Canada, 2023) skisserer en prosess i sju trinn: 1) Fastsett et formål og en plan; 2) bruk en hierarkisk fordeling av kostnader (*cost breakdown structure*); 3) identifiser grunnregler og -forutsetninger; 4) samle dokumentasjon og data; 5) fastsett usikkerhet, risiko og kostnader; 6) sikre og valider øvelsen; 7) kommuniser resultatene. Prosessen er ikke strengt lineær; om nødvendig kan noen av trinnene være iterative. For eksempel kan det hende at trinn 3 til 6 må revurderes basert på nye funn.

I *Business Case Guide* står det at kostnadsprognoser må inkludere de totale eierkostnadene, herunder løpende utgifter gjennom hele investeringens livssyklus, samt eventuelle kostnader for interessenter knyttet til etterlevelse (Government of Canada, 2009). Kostnadsoverslaget vurderes deretter opp mot nivået på utgiftsfullmakten basert på organisatorisk kapasitet, kompleksitet og risikovurderinger. Når det gjelder usikkerhetsavsetninger, må departementene sende inn en ny Treasury Board Submission til TB gjennom TBS hvis de har behov for ekstra midler.

Kvalitetssikring

Denne prosessen er utformet for å bekrefte prosjektets levedyktighet, strategiske tilpasning og mulighet for å oppnå de ønskede effektene, og dermed legge til rette for effektiv beslutningstaking og overvåking.

Det statlige rammeverket har tre typer kvalitetssikring: kvalitetsstyring (daglige kontroller), styringsordninger og uavhengig kvalitetssikring. De to første typene kan utføres av prosjektsponsorer og deres team, mens uavhengig kvalitetssikring utføres av kvalifiserte personer på armlengdes avstand fra prosjektmyndighetene, for eksempel internrevisjonsfunksjonen eller eksterne kvalitetssikrere.

Det er tre former for uavhengig kvalitetssikring: full gjennomgang (gjennomføres ved portpasseringen), hurtigvurdering (helsesjekk) og målrettede gjennomganger (grundig evaluering av spesifikke kritiske forhold). Det er viktig å merke seg at uavhengige kvalitetssikringer er obligatorisk for statlige IT-prosjekter (Government of Canada, 2021: 14).

Ex post-evaluering

Når det gjelder evaluering i ettertid, krever prosjektbeskrivelsen (*Project Brief*), som er en viktig del av styringsrammeverket, en evalueringsstrategi og om nødvendig en bestemmelse om uavhengig vurdering (Government of Canada, 2019). Kravet om å gjennomføre en slik evaluering falt imidlertid bort da man gikk bort fra versjon 3 (1994–2005).

I dag må det foretas en sluttvurdering, ved port 5, for å forsikre seg om at alle prosjektaktiviteter er fullført. Denne gjennomgangen markerer avslutningen av prosjektet. Det bemerkes også at etter at prosjektet er avsluttet, vil nytten av å implementere prosjektets resultater og kapasitet fortsette å bli realisert innenfor «det operasjonelle (business-as-usual-) miljøet» (Government of Canada, 2021b). Ansvaret for ex post-evalueringen, særlig når det gjelder verdien som prosjektet har skapt, ligger derfor hos den interne oppdragsgiveren som har ansvaret for driften. Det er derfor lite offentlig tilgjengelig dokumentasjon for disse evalueringene, med unntak av rapporter utstedt av landets riksrevisjon (Office of the Auditor General of Canada) og andre organer med mandat fra parlamentet om spesifikke prosjekter, ofte prosjekter som ikke har vært vellykkede, som lønnssystemet Phoenix (Office of the Auditor General of Canada, 2018).

Kompetanse

Direktivet fra 2019 slår fast at føderale prosjektledere må ha den kompetansen og erfaringen som skal til for å lede prosjektet effektivt (Government of Canada, 2019). For å sikre at prosjektlederne har denne kompetansen, tilbyr staten en rekke kurs i overordnet styring (*governance*) og prosjektstyring (*project management*) gjennom statens eget læringssenter, Canada School of Public Service. Et slikt kurs, *Project Management in a Government Context*, legger vekt på føderale policyer, direktiver og prosedyrer, og på «roller og ansvarsoppgaver involvert i ledelse av offentlige prosjekter i en føderal kontekst» (CSPS, 2024). I tillegg tilbyr ulike private og ideelle organisasjoner kurs i prosjektstyring som leder frem til profesjonelle sertifiseringer som PMIs Project Management Professional (PMP) og Prince2.

10.3 Erfaringer med rammeverket

Det kan bli utfordrende å skaffe til veie erfaringer med rammeverket i praksis, ettersom utredningene ikke offentliggjøres og må etterspørres gjennom en omstendelig innsynsprosess som kan ta måneder, om ikke år. I tillegg er dokumentene ofte kraftig redigert, slik at det er vanskelig å gjennomføre en grundig analyse av hvilken innflytelse modellen har hatt på prosjektene (Brunet og Choinière, 2024b). Organer med mandat fra parlamentet, som landets riksrevisjon (Office of the Auditor General of Canada), produserer imidlertid revisjonsrapporter og evalueringer som er tilgjengelige på nettet, og som kan gi verdifull innsikt.

Likevel foreligger det tilstrekkelig informasjon til at vi kan fremheve ett stort prosjekt der man har gjort seg gode erfaringer med overordnet styring og prosjektstyring i tråd med modellen: byggingen av ny Samuel de Champlain-bro i Montreal i Quebec.

Konstruksjonen til den opprinnelige Champlain-broen, som ble innviet i 1962, ble raskt forringet på grunn av konstruksjonsvalg kombinert med harde vintre og salting. I 2015 ble det inngått en avtale mellom den kanadiske regjeringen og Signature on the St Lawrence Group (SSL) om prosjektering, bygging, finansiering, drift, vedlikehold og rehabilitering av en ny bro. Den nye, 3,4 kilometer lange broen, som spenner over elven St. Lawrence, erstatter den forrige og er designet for å vare i 125 år. Til tross for de strenge vinterforholdene i provinsen ble dette store prosjektet prosjektert og bygget på 48 måneder – bare seks måneder mer enn opprinnelig planlagt. Samuel De Champlain-broen ble offisielt åpnet 1. juli 2019 og har kostet rundt 4,5 milliarder kanadiske dollar.

Dette store føderale prosjektet ble gjennomført i samsvar med viktige prinsipper i modellen, inkludert utarbeidelse av et rasjonelt beslutningsgrunnlag, for eksempel gjennomføringsmodellen, høy kontroll over den private partneren og en forbedret tidligfase. Suksessfaktorene i dette prosjektet var blant annet 1) en åpen anskaffelsesprosess, 2) valg av privat partner, 3) en tilnærming for akselerert gjennomføring og 4) et tydelig fokus på bærekraftig utvikling og urban integrasjon.

Gjenstående utfordringer

Som vi har vist i dette kapittelet, har Canada en lang historie med å utvikle og forbedre rammeverket for overordnet styring av store statlige investeringsprosjekter. Denne pakken med instrumenter er veletablert i departementene og er obligatorisk for prosjekter som oppfyller bestemte kriterier for organisatorisk modenhet og prosjektutgifter, eller anbefales på det sterkeste.

Til tross for denne velprøvde praksisen gjenstår det fortsatt betydelige utfordringer. Et forskningsprosjekt utført av TBS og University of Ottawa viser for eksempel at selv om departementene hevder at de følger rammeverket, klarer de ofte ikke å levere den forventede prosjektnytten og oppfylle interessentenes og innbyggernes behov (Lavagnon mfl., 2023). Forskningen ga flere viktige innsikter: I mange tilfeller er myndighetsfordelingen uklar, eller den blir ikke anvendt. Ansvar er i stor grad delegert, men blir ikke håndhevet. Overoptimisme i det opprinnelige omfanget og manglende planlegging i de tidlige fasene svekker prosjektsponsorens evne til å håndtere risikoer og problemer, noe som fører til forsinkelser, kostnadsøkninger og

endring av omfang. I noen tilfeller blir business caset heller ikke behandlet som et viktig instrument til støtte for rasjonelle beslutningsprosesser, men i stedet som et punkt på en sjekkliste i forbindelse med anmodninger om finansiering. På alle fagområder ble det også konstatert kompetansegap som hindrer en korrekt gjennomføring av rammeverket.

I løpet av de siste fire tiårene har det blitt gjort fremskritt, og det er lagt ned betydelig innsats i å skape forbedringer. Det gjenstår imidlertid mye arbeid for å sikre at overordnede ledere og prosjektledere blir effektivt utvalgt, støttet og posisjonert for å lykkes.

Referanser

Auditor General of Canada (2011) *Status Report of the Auditor General of Canada Chapter 2 Large Information Technology Projects*. Government of Canada Publications.

Bank of Canada (2024) *Statistics: interest rates*.

Brunet, M. og Choinière, O. (2024a) Governance Framework Trajectory for Major Public Projects: The Case of Canada. *Project Management Journal*.

Brunet, M. og Choinière, O. (2024b) Grands projets publics fédéraux: une bureaucratie de plus en plus complexe et opaque. *La Conversation*, 4. september 2024.

Champagne, E. et Choinière, O. (2016) Le financement des infrastructures municipales et les défis du fédéralisme fiscal canadien*, Gestion et Management Public*, 4(3).

Government of Canada (1985) *Financial Administration Act*.

Government of Canada (1994) *Project Management Policy*. Treasury Board of Canada Secretariat.

Government of Canada (2005) *Project Approval Policy*. Treasury Board of Canada Secretariat.

Government of Canada (2009) *Business Case Guide*. Treasury Board of Canada Secretariat.

Government of Canada (2013) *Guide to Using the Organizational Project Management Capacity Assessment Tool (version 1.3)*.

Government of Canada (2015) *Project Complexity and Risk Assessment Tool (version 1.4)*.

Government of Canada (2019) *Directive on the Management of Projects and Programmes*. Treasury Board of Canada Secretariat.

Government of Canada (2021a) *Policy on the Planning and Management of Investments*. Treasury Board of Canada Secretariat.

Government of Canada (2021b) *Guide to Project Gating*. Treasury Board of Canada Secretariat.

Government of Canada (2022) *Treasury Board Submissions*. Treasury Board of Canada Secretariat.

Government of Canada (2023a) *The Centre Block Project*.

Government of Canada (2023b) *Guide to Costing*.

Government of Canada (2024) *Treasury Board of Canada Secretariat Organization*.

Howlett, M., Ramesh, M. og Perl, A. (2020) *Studying Public Policy: Principles and Processes*. 4 utg. Oxford University Press.

Lavagon, I., Drouin, N., Grant, G. og Delcorde, C. (2023) *Towards moving from outputs to outcomes delivery in major digital programs*. Research Reports of the Major Projects Observatory of the Telfer School of Management. University of Ottawa, mai 2023.

Office of the Auditor General of Canada (2018) *2018 Spring Reports of the Auditor General of Canada to the Parliament of Canada: Report 1 – Building and Implementing the Phoenix Pay System*.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2024a) *OECD member: Canada*.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2024b) *OECD Indicators*.

Song, J., Song, L., Liu, H., Feng, Z. og Müller, R. (2022) Rethinking project governance: Incorporating contextual and practice-based views. *International Journal of Project Management*, 40(4), 332–346.

Treasury Board of Canada. (1978) *Policy and guidelines on the management of major crown projects*.

Van der Heijden, J. (2011) Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Politics*, 31(1), 9–18.

11 Quebec

Maude Brunet, Nathalie Drouin and Olivier Choinière

I Quebec i Canada ble det første initiativet til å implementere en policy for overordnet styring av store statlige prosjekter tatt i 2008 (Brunet, 2019). Siden den gang har rammeverket kommet i tre nye versjoner: først i 2010, deretter i 2014, og senest i 2025, da den nåværende versjonen ble utgitt, *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*. Selv om rammeverket har gitt noen gevinster (Brunet 2021), har det jevnlig blitt stilt spørsmål ved dets legitimitet, ettersom kostnadene ved store prosjekter fortsatt eskalerer, og det gjenstår mange utfordringer.

11.1 Kontekst og politisk grunnlag

Quebec er en av Canadas tretten provinser og territorier. Det er den største provinsen målt i areal og den nest største målt i antall innbyggere (8,9 millioner), og den nordligste provinsen i Canada. Quebecs offisielle språk er fransk, og provinsen er den eneste i Canada med fransktalende flertall. Quebec er en levende, multikulturell provins med mange naturressurser, store skoger, bølgende åser og utallige vannveier. BNP per innbygger i Canada var 58 100 kanadiske dollar i 2024 (Statistics Canada) og i Quebec 48 133 kanadiske dollar i 2021 (Institut de la statistique du Québec). Quebecs økonomi er svært industrialisert og diversifisert.

I likhet med andre kanadiske provinser har Quebec i løpet av de siste femten årene reinvestert massivt i infrastruktur (Michaud mfl., 2023). Infrastrukturutgiftene vil fortsette å øke, både for å dekke opp vedlikeholdsetterslepet og for å bygge ny infrastruktur. Med totalt 31 091 kilometer provinsveier er for eksempel det gjennomsnittlige vedlikeholdsetterslepet (*déficit de maintien d'actifs*) per innbygger 2 257 kanadiske dollar (Michaud mfl., 2023).

Direktivet

Rammeverket for overordnet prosjektstyring i Quebec tar for seg spesifikke spørsmål knyttet til regulering, beslutningsprosesser og omfang. Etter en kort historisk oversikt over utviklingen beskrives hovedtrekkene i rammeverket, særlig fasemodellen, aktørenes rolle og kvalitetssikringen av prosjektets dokumentasjon. Rammeverket er nå i stor grad tatt i bruk i store statlige prosjekter, ettersom det er obligatorisk for prosjekter som overstiger 50 millioner kanadiske dollar, men det har likevel vært kritisert, fordi det oppfattes som rigid og lite egnet for samarbeidsbasert gjennomføring. En ny versjon av rammeverket ble utgitt i 2025. Den nye versjonen av rammeverket (Secrétariat du Conseil du trésor, 2025) gir større fleksibilitet når det gjelder prosjekter med vedlikehold av infrastruktur, og når det gjelder alternative kontraktsformer. Målet er å redusere de gjennomsnittlige byggekostnadene med 15 prosent og akselerere byggingen av skoler, veier, sykehus og offentlige transportnettverk med 25 prosent. Det reviderte rammeverket gir nå større fleksibilitet og flere mulige handlemåter, avhengig av: 1) infrastrukturens art (vedlikeholdsprosjekt eller forbedringsprosjekt), 2) den valgte

gjennomføringsmodellen og 3) om prosjektet er underlagt miljøkonsekvensvurdering og -gjennomgang.

Kort historisk oversikt

Styringsrammeverket i Quebec har sin opprinnelse i en rapport fra provinsens riksrevisor (Vérificateur général) om de dårlige resultatene av prosjektet som skulle forlenge Montreals T-bane til Laval (Vérificateur général du Québec, 2004). Hovedanbefalingen i rapporten var at provinsregjeringen innførte et rammeverk for styring av store statlige prosjekter, basert på en grundig planleggingsprosess og på beste praksis fra feltet. I kjølvannet av denne rapporten har regjeringsorganet Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) gjort et viktig arbeid med hjelp fra Center for Interuniversity Research and Analysis of Organizations (CIRANO). CIRANO-teamet ble ledet av forsker Roger Miller, som var ansvarlig for forskningsprogrammet IMEC (International program in the Management of Engineering and Construction), et internasjonalt partnerskap som ble gjennomført fra 1995 til 1998, der man foretok en grundig komparativ studie av 60 prosjekter i ulike land for å identifisere beste praksis innen prosjektstyring (Miller og Lessard, 2000). CIRANO-teamet utarbeidet en rekke rapporter, elleve i alt, som SCT skulle bruke til å utarbeide et rammeverk for overordnet styring av store statlige prosjekter. Disse rapportene inneholdt mange anbefalinger om blant annet rammeverk, strukturer og prosjekt-porteføljen (Miller mfl., 2006a; Miller mfl., 2006b). En av rapportene var en benchmarking av styringsrammeverk, der det norske og det britiske rammeverket var dominerende og ble brukt som eksempler til etterfølgelse (Castonguay og Miller, 2006). I 2008 utga SCT sitt første rammeverk for overordnet styring av statlige prosjekter: «La Politique-cadre des grands projets d'infrastructure publique» (Secrétariat du Conseil du trésor, 2008).

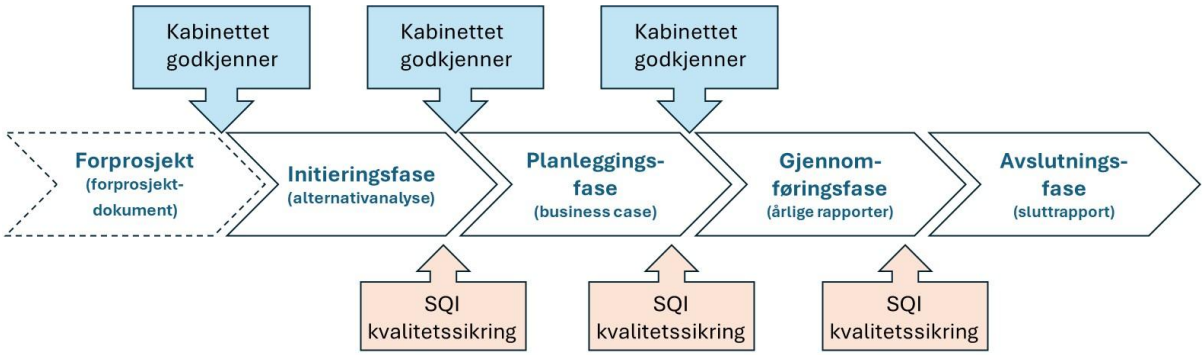
På den tiden var offentlig-private partnerskap (OPS) mye brukt til å gjennomføre store prosjekter i Quebec. OPS-etaten Quebec Agency for PPPs, som ble opprettet i 2005, spilte en viktig rolle i det daværende rammeverket for overordnet styring av statlige prosjekter. Men på grunn av stor motstand i befolkningen, vedvarende kritikk av denne måten å gjennomføre store prosjekter på og de kontroversielle prosjektene med bygging av megasykehus i Montreal, kunngjorde regjeringen i Quebec i 2009 at denne organisasjonen skulle legges ned og omdannes til Infrastructure Quebec i 2010. Styringsrammeverket ble derfor revidert i 2010, slik at OPS ikke lenger hadde en dominerende rolle, men bare var en av flere måter prosjekter kunne realiseres på (Secrétariat du Conseil du trésor, 2010). Infrastructure Quebecs rolle ble da definert og gjort sentral i koordineringen av rammeverket for overordnet styring av prosjekter. Til tross for at dette rammeverket ble vedtatt og revidert i 2010, ble det i en rapport fra Quebecs riksrevisor i 2011 slått fast at det burde vurderes andre endringer for å gjøre offentlige infrastrukturprosjekter i Quebec mer oversiktlige og stringente, særlig fordi den overordnede styringen av prosjektene ikke nødvendigvis bidro til at de ble vellykket (Vérificateur général du Québec, 2011). En annen uavhengig rapport støttet riksrevisjonens rapport og gikk enda lenger i analysen og anbefalingene (SECOR-KPMG, 2012).

I 2013 ble det vedtatt en lov om offentlige infrastrukturer (loi sur les infrastructures publiques), som fikk to viktige konsekvenser: Det ble opprettet en ny organisasjon, Société québécoise des

infrastructures (SQI), og SCT fikk mulighet til å utstede direktiver for overordnet styring av store infrastrukturprosjekter (Secrétariat du Conseil du trésor, 2013). I 2014 utga SCT et revidert rammeverk, *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique* (Secrétariat du Conseil du trésor, 2014). Dette styringsrammeverket ble revidert i 2025 (Secrétariat du Conseil du trésor, 2025) for å gi større fleksibilitet, særlig med tanke på prosjekter for vedlikehold av infrastruktur og med tanke på alternative kontraktsformer.

11.2 Fasemodellen med faser og beslutningspunkter

Figur 11-1 presenterer det gjeldende Quebec-direktivet. Modellen kan i prinsippet brukes på alle store statlig finansierte prosjekter innenfor alle sektorer. De grunnleggende trinnene i denne modellen ligger i tidligfasen, nærmere bestemt innhenting av kabinettets (Conseil exécutif) godkjenning til at prosjektet kan gå videre til gjennomføringsfasen. Hele prosjektprosessen er dekket, men gjennomføring og overføring til driftsfasen er utelatt. Med den reviderte versjonen av rammeverket kan enkelte prosjekter godkjennes fra sak til sak. Dette gjelder særlig prosjekter med alternative kontraktsformer. Vedlikeholdsprosjekter kan nå gå fra forprosjekt- til planleggingsfasen, og den nødvendige dokumentasjonen har blitt nedskalert til et redusert business case.



Figur 11-1: Quebec-direktivet

Modellen innebærer at prosjekter planlegges og gjennomføres i henhold til faseinndelingen vist i figuren: forprosjekt (*avant-projet*), initieringsfase (*démarrage*), planleggingsfase (*planification*), gjennomføringsfase (*réalisation*) og avslutningsfase (*clôture*). I de tre første fasene må viktige leveranser presenteres for beslutningstakerne (kabinettet) før man kan gå videre til neste prosjektfase.

Forprosjekt

I dette første trinnet, basert på de ulike investeringsrammene som er fastsatt av SCT, bestemmer hver statsråd hvilke større prosjekter som skal legges frem for inkludering i den neste *Plan québécois des infrastructures* (porteføljen, se punktet om porteføljestyring nedenfor) under kategorien «Prosjekter under utredning» («Projets à l'étude»).

Statsråden som tar initiativ til prosjektet, legger frem en anmodning om tillatelse til å utrede prosjektet. Denne anmodningen er ledsaget av et forprosjektdokument (*fiche d'avant-projet*), som inneholder følgende informasjon:

1. en kort beskrivelse av behovet for det foreslåtte prosjektet
2. en kort redegjørelse for hvorfor bare en offentlig infrastrukturløsning kan dekke behovet
3. et foreløpig estimat over totalkostnaden for det foreslåtte prosjektet og finansieringsstrategien
4. den estimerte totalkostnaden for å produsere hvert av elementene som kreves for å utarbeide business caset

Initieringsfase

Etter at forprosjektet er ferdigstilt, utfører etaten som er utpekt til å gjennomføre prosjektet (i henhold til loven om offentlig infrastruktur) aktiviteter knyttet til styring og kontroll av prosjektet.

Etter at kabinettet har gitt tillatelse til å utrede det foreslåtte prosjektet, må etaten som skal gjennomføre prosjektet, utarbeide et «opportunity case» (*dossier d'opportunité*). Et prosjekt som er underlagt prosedyren for vurdering og gjennomgang av miljøkonsekvenser i Environmental Quality Act, trenger ikke å behandles i en alternativanalyse (opportunity case), forutsatt at regjeringen utsteder en tillatelse i henhold til denne prosedyren. Prosjekter for vedlikehold av infrastruktur trenger heller ikke å ha en alternativanalyse; de går direkte fra forprosjekt til planlegging. En alternativanalyse skal gjøre det mulig å vurdere prosjektets relevans og anbefale det av de evaluerte alternativene som på lang sikt er best egnet til å dekke det uttrykte behovet, samtidig som investeringsrammene som er fastsatt av SCT, overholdes. For å oppnå dette må alternativanalysen inneholde følgende elementer:

1. en behovsanalyse, inkludert en påvisning av at bare en offentlig infrastrukturløsning kan dekke behovet
2. en spesifikasjon av prosjektkravene
3. en redegjørelse og en evaluering av alternativer vil kunne dekke det langsiktige behovet
4. valg og begrunnelse av det beste langsiktige alternativet
5. årlig fordeling av investeringer som trengs for å implementere det anbefalte alternativet
6. presentasjon av de viktigste økonomiske og finansielle variablene
7. estimert kostnad for de elementene som trengs for å utarbeide business caset for det anbefalte alternativet
8. en kvalitativ og kvantitativ begrunnelse av en eventuell beslutning om bruk av offentlig-privat partnerskap som gjennomføringsmetode

Når alternativanalysen er godkjent, blir prosjektet inkludert i kategorien «Prosjekter under planlegging» i porteføljen. Beløpet som deretter legges inn for prosjektet, tilsvarer statens investering i den estimerte totalkostnaden for det valgte alternativet etter godkjenning av prosjektet.

Planleggingsfase

Business caset (*dossier d'affaires*) presenterer i detalj det beste langsiktige alternativet som er godkjent av kabinettet, samt en plan for styring av prosjektet som angir hvilke tiltak som trengs for å fullføre prosjektet. Dokumentet skal gjøre rede for følgende:

1. Prosjektets kontekst: Dokumentet skal beskrive behovet, prosjektkravene og det valgte alternativet
2. Prosjektets omfang: Dokumentet skal omfatte en prosjektnedbrytningsstruktur, en analyse av funksjonelle og tekniske krav, og en beskrivelse av den planlagte prosessen for håndtering av endringer
3. Estimert totalkostnad for prosjektet, forventet marginal budsjettvirkning og finansieringsstrategi
4. Prosjektplan
5. Menneskelige ressurser: Dokumentet skal blant annet presentere prosjektteamet og de enkelte medlemmenes roller og ansvarsoppgaver
6. Prosjektets styringsstruktur
7. Prosjektets interessenter
8. Risikoen i prosjektet: Det skal blant annet redegjøres for hvor sannsynlig det er at hendelser inntreffer, hvilke økonomiske virkninger hendelsene kan ha, og hvilke risikoreduserende tiltak som er planlagt
9. Kommunikasjonsplan
10. Anskaffelsesstrategier, under hensyntaken til den planlagte gjennomføringsmåten
11. Prosjektstyringsplan

Etter at det reviderte rammeverket ble utstedt i 2025, er det for prosjekter for vedlikehold av infrastruktur bare nødvendig å legge frem et forenklet (*lightweight*) business case. Selv om det nye rammeverket tar hensyn til de ovennevnte punktene, krever det færre detaljer.

Etter denne godkjennelsen blir prosjektet inkludert i kategorien «Prosjekter under gjennomføring» i porteføljen. Beløpet som er lagt inn for prosjektet, tilsvarer statens maksimale investering for dette prosjektet, slik det er presentert i business caset.

Enhver økning i totalkostnaden for prosjektet som er presentert i det godkjente business caset, utgjør en kostnadsoverskridelse, uansett om det øker de statlige investeringene eller ikke.

Gjennomføringsfase

Etter at kabinettet har gitt fullmakt til å gjennomføre prosjektet, går prosjektlederen i gang med gjennomføringen. Det skal legges frem årlige rapporter for Quebec Treasury Board (SCT) om fremdriften i prosjektet i gjennomføringsfasen.

I denne fasen må alle vesentlige endringer i prosjektet godkjennes av kabinettet. Hvis prosjektkostnadene øker med 10–25 prosent, må prosjektlederen ha tillatelse fra SCT før han eller hun kan gå videre. Hvis prosjektkostnadene øker med mer enn 25 prosent, må prosjektlederen ha fullmakt fra kabinettet for å gå videre.

Følgende endringer i business caset regnes under alle omstendigheter som vesentlige:

1. Prosjektets totalkostnad endres.
2. Prosjektets finansieringsstrategi endres.
3. Prosjektet omfang endres slik at det ikke lenger kan brukes som baseline.
4. Prosjektets fremdriftsplan endres slik at den ikke lenger kan brukes som baseline.

Om nødvendig gjøres det en endring i porteføljen.

Avslutningsfase

Når den formelle overtakelsen av den offentlige infrastrukturen er bekreftet skriftlig, må statsråden bekrefte datoen for overtakelsen skriftlig til SCT, og prosjektlederen må fremlegge prosjektavslutningsrapporten.

Prosjekter som må følge modellen

Direktivet gjelder for infrastrukturprosjekter som koster mer enn 50 millioner kanadiske dollar. Siden veiprosjekter noen ganger er mindre komplekse, er terskelen for disse 100 millioner kanadiske dollar. For prosjekter som faller inn under en alternativ kontraktsform (totalentreprise, integrert prosjektgjennomføring osv.), må det fra sak til sak avgjøres hvilket spesifikt beslutningspunkt som skal brukes, og hvilke dokumenter som skal legges frem. Dette gjelder bare for prosjekter som er igangsatt i provinsen Quebec og under dennes provinsens jurisdiksjon. Slik det går frem av kapittel 10 i denne boken, gjennomføres føderale prosjekter etter et annet styringsrammeverk.

IT-prosjekter er unntatt fra dette rammeverket, ettersom de er omfattet av en annen lov: loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement (Secrétariat du Conseil du trésor, 2024a).

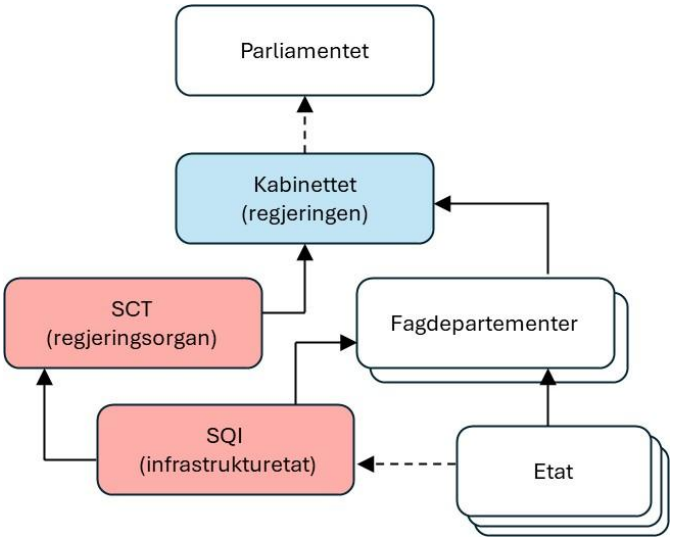
Aktører og roller

Aktørene og rollene som er involvert i rammeverket for overordnet styring i Quebec, er presentert i Figur 11-2.

- Statsråden som er sponsor for prosjektet (oppdragsgiveren), godkjenner alle hovedleveransene før de legges frem for kabinettet. Hvis et prosjekt er initiert av en etat eller et annen underordnet organ, er det departementet som er ansvarlig. Disse organisasjonene må bidra til utarbeidelse av prosjektdokumentasjon og gi tilgang til prosjektmedarbeidere og interne dokumenter.
- Kabinettet godkjenner disse leveransene før prosjektteamet får fullmakt til å starte gjennomføringsfasen og få tilgang til de budsjetterte kostnadene. Dette er den høyeste politiske godkjenningen som trengs; i motsetning til flere av de andre landcasene er ikke parlamentet involvert.
- Société québécoise des infrastructures (SQI) er gjennomføringsetat for de fleste prosjekter etter at forprosjektet er godkjent. Det finnes unntak, men hvis en offentlig etat eller et annet underordnet organ ber om at de skal lede prosjektet, fører SQI tilsyn med

prosessen. Når det gjelder transportprosjekter, styrer Transportdepartementet sine egne prosjekter uten å involvere SQI, ettersom de har sin egen ekspertise internt.

- Regjeringsorganet Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) er ansvarlig for styringsrammeverket, dets utvikling og dets anvendelse. En egen underenhet for offentlig infrastruktur kvalitetssikrer og gjennomgår prosjektdokumentasjonen internt, validerer informasjonen og avgir en formell anbefaling til kabinettet.



Figur 11-2: Parter og roller i rammeverket for overordnet styring i Quebec (rød farge: kvalitetssikring, blå: politisk beslutning)

Utvalgte temaer

Hvordan prosjekter igangsettes

Siden 2014-versjonen av styringsrammeverket har det vært et bredere perspektiv på gevinster og en grundigere evaluering av behovet og begrunnelsen i tidligfasen (Samset mfl., 2016). Men siden alle departementer og etater kan foreslå sine egne prosjekter, er det for tiden mange prosjekter i den statlige porteføljen, for mange, ifølge enkelte forskere (Michaud mfl., 2023). Det statlige dashbordet presenterer infrastrukturprosjekter over 20 millioner dollar. Så langt er det 287 prosjekter i planleggingsfasen og 277 under gjennomføring, fra renovering av skoler til ombygging av museer. I tillegg har det regjerende partiet i Quebec (Coalition Avenir Quebec) satt i gang et viktig partipolitisk prosjekt uten å gå gjennom denne prosessen (den tredje forbindelsen mellom Quebec City og Levis, som er en undersjøisk tunnel), noe som har skapt mye kontrovers de siste årene, spesielt siden det ikke er noe reelt behov bak dette miljøskadelige prosjektet (Dubé mfl., 2021).

Alternativanalyse

I initieringsfasen må prosjektlederen foreta en foreløpig vurdering av både mulige og mest sannsynlige alternativer. I opportunity caset evalueres de mest sannsynlige alternativene som kan løse problemet. Den detaljerte vurderingen må også omfatte opprettholdelse av *status quo*.

Det nye direktivet som ble vedtatt i 2025, har først og fremst hatt til hensikt å gjøre det mulig å diversifisere offentlige organers anskaffelsesstrategier og å gi dem større fleksibilitet i gjennomføringen av infrastrukturprosjekter. Selv om dette i stor grad er positivt, vil vi gjerne ta opp et viktig forhold. Selv om det å fjerne opportunity caser potensielt kan korte ned prosessene med noen år, er essensen i initieringsfasen å evaluere alle mulige alternativer. Et prosjekt som er underlagt prosedyren for vurdering og gjennomgang av miljøkonsekvenser i Environmental Quality Act, trenger ikke å behandles i et opportunity case, forutsatt at regjeringen utsteder en tillatelse i henhold til denne prosedyren. Vi ser her en potensiell risiko for at man, selv om man gjennomfører en miljøvurdering, analyserer en potensiell løsning som ikke er optimal for å dekke prosjektets underliggende behov.

For hvert av de mest sannsynlige alternativene, under hensyntaken til livssyklus, omfatter den detaljerte vurderingen følgende aspekter (Secrétariat du Conseil du trésor, 2011):

- teknisk og teknologisk gjennomførbarhet (forberedende studier)
- effekt på menneskelige ressurser
- regulatoriske, juridiske og miljømessige konsekvenser
- hensynet til bærekraftig utvikling
- alternativets effekt på det naturlige og bygde miljøet, inkludert historisk, kulturhistorisk og arkeologisk potensial
- risikoanalyse, med potensielle effekter for hver enkelt risiko, samt planlagte risikoreduserende tiltak
- finansielle analyser og sensitivitetsanalyser
- nytte-kostnadsanalyse

Formålet med alternativanalysen er å avgjøre hvilket av de mest sannsynlige alternativene som skal beholdes for videre studier («foretrukket alternativ»), og på grunnlag av dette utarbeide et funksjonelt og teknisk program og/eller et foreløpig konsept. Det foretrukne alternativet vil også bli gjenstand for en analyse av den potensielle gjennomføringsmodellen for byggingen.

Kostnadsestimering og budsjettstyring

I initieringsfasen, mens opportunity caset utarbeides, utgjør usikkerhetsavsetningen mellom 15 og 30 prosent av de anslåtte kostnadene. I planleggingsfasen bør usikkerhetsavsetningen i business caset utgjøre mellom 0 og 5 prosent. Den samlede usikkerhetsavsetningen legges til risikoreserven. Som tidligere nevnt må prosjektlederen få fullmakt fra SCT til å gå videre dersom prosjektkostnadene øker med 10–25 prosent i løpet av prosjektgjennomføringen. Hvis prosjektkostnadene øker med mer enn 25 prosent, må prosjektlederen ha fullmakt fra kabinettet for å gå videre.

Kvalitetssikring av beslutningsdokumenter

I 2010-versjonen av Quebecs rammeverk for overordnet styring ble private eksperter hyret inn for å utføre kvalitetssikring, basert på den norske modellen, men i 2014-versjonen forsvant deres

rolle og ble erstattet av intern kompetanse. SQI er ansvarlig for utarbeidelse av prosjektdokumentasjon. En egen intern enhet har imidlertid også ansvaret for å validere dokumentene for kvalitetssikring (Expertise and Project Support). Regjeringsorganet Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) gjennomgår all dokumentasjon før de utarbeider en anbefaling som sendes til kabinettet sammen med prosjektdokumentene.

Oppfølging og ex post-evaluering

SQI gjennomfører interne ex post-evalueringer av prosjektene, men disse er ikke offentlige. De eneste unntakene er *ad hoc*-rapporter fra Quebecs riksrevisjon. Ved at riksrevisjonen jevnlig rapporterer om tilstanden til de offentlige prosjektene og det institusjonaliserte styringsrammeverket, tvinges de politiske myndighetene til å vurdere situasjonen og iverksette tiltak for å rette opp forhold som rapportene påpeker.

Etter at rammeverket i Quebec hadde vært i bruk i et tiår, ble det i 2021–2022 gjennomført en intern evaluering ved SCT for å vurdere hva som fungerer, og hva som bør endres. I forbindelse med denne evalueringen ble det gjennomført et virtuelt møte med en lokal gruppe prosjektstyringsforskere, men det foreligger ikke noe offentlig tilgjengelig skriftlig dokumentasjon av hele evalueringen.

Veiledning, opplæring og utveksling av erfaringer

Sammen med den forrige versjonen av styringsrammeverket opprettet regjeringen flere opplæringsprogrammer i prosjektstyring, koordinert av Centre de services partagés du Québec (et offentlig organ som ble avviklet i 2019) og tilbudt av universiteter. Noen programmer hadde som mål å utvikle kompetansen til offentlige prosjektledere, mens andre var rettet mot ledere involvert i prosjekter og prosjektgodkjenning. Selv om disse programmene er avsluttet, finnes det spesifikke opplæringsprogrammer som er tilgjengelige for prosjektledere og statlig ansatte, men ingen i institusjonalisert skala, slik vi for eksempel finner i Storbritannia.

Porteføljestyring

Siden 2013 har Quebec utarbeidet en tiårig investeringsplan for infrastruktur, *Plan québécois des infrastructures* (PQI). PQI gir data om planlagte investeringer over 10 år og om infrastrukturens tilstand, det såkalte vedlikeholdsetterslepet (*déficit de maintien d'actifs*). PQI 2024–2034 beløper seg til hele 153 milliarder dollar. Dette er 3 milliarder dollar mer den forrige planen og en 52,6 milliarder dollar (52 prosent) mer enn PQI 2018–2028 (Newswire, 2024).

62 prosent av beløpet for 2024–2034 går med til å redusere vedlikeholdsetterslepet, mens 38 prosent er forbeholdt bygging av ny infrastruktur som sykehus, aldershjem, skoler og sosiale boliger, og utvikling av kollektivtransport (Secrétariat du Conseil du trésor, 2024b). En fersk forskningsrapport viste imidlertid at den nåværende trenden i Quebec-regjeringens investeringer i infrastruktur ikke er bærekraftig (Michaud mfl., 2023).

11.3 Erfaringer med modellen

Samlet sett har man sett noen positive utviklingstrekk etter at styringsrammeverket ble innført. Her gjengir vi de viktigste gevinstene, slik Brunet (2021) ser det:

- På det institusjonelle nivået øker rammeverket myndighetenes legitimitet og troverdighet.
- På organisasjonsnivå styrker det ansvarligheten ved å ha en formell organisasjon med ansvar for prosjektstyring (SQI), og det utvikler myndighetenes prosjektstyringskapasitet.
- På prosjektnivå bidrar grundig dokumentasjon til at prosjektteamene blir mer effektive.

Når det gjelder forbedringspotensial, peker de statlig ansatte som deltok i disse prosjektene, på følgende (Brunet, 2021):

- På det institusjonelle nivået bør rammeverket for styring gjøres mer fleksibelt. Noen prosjekter, som oppgraderingen av det sterkt foreldede sykehuskomplekset Maisonneuve-Rosemont, er så presserende at de må gjennomføres så raskt som mulig. Slike prosjekter trenger ikke en omfattende alternativanalyse. Rammeverket oppfattes også som restriktivt, ettersom det finnes flere gjennomføringsmodeller, inkludert mer samarbeidsbaserte alternativer som integrert prosjektgjennomføring. For å sikre at den valgte gjennomføringsmodellen er i samsvar med kravene, vil det måtte brukes et mer fleksibelt rammeverk enn ved tradisjonelle gjennomføringsmodeller.
- På organisasjonsnivå nevnte teamene at de har behov for mer autonomi. Styringsrammeverket fastsetter tydelig visse roller (for eksempel gjennomføringsetat), men det stiller ikke de ressursene og midlene til rådighet som skal til for å realisere disse rollene. For eksempel er SQI som gjennomføringsetat ofte svært avhengig av sponsordepartementet. Dermed vil enhver forsinkelse fra deres side påvirke prosjektets ytelse.
- På prosjektnivå oppleves det å måtte dokumentere et prosjekt som en stor belastning. Det tar flere år å utarbeide alternativanalyser og business caser, og noen ganger blir de foreldet før prosjektet er godkjent. I sykehusprosjekter innebærer for eksempel ny teknologi at det stadig må gjøres endringer i arkitektur og utforming. Når prosjektdokumentasjonen er lagt frem for godkjenning, går det i gjennomsnitt mellom seks måneder og ett år før man får tillatelse til å sette i gang med prosjektet.

Sammenlignet med andre jurisdiksjoner har det skjedd mange lovendringer på kort tid i Quebec. Det var allerede fra starten av en sterk vilje fra myndighetenes side til å bygge opp kompetanse innen prosjektstyring, og dette ble forsterket i 2014, da det ble besluttet å gjennomføre kvalitetssikring med statlige eksperter. Fagfolkene som er involvert i prosjektteamene, har lært seg å bruke policyen, og de ulike aktørene har tilegnet seg kunnskap om kravene i den. Styringsrammeverket har jevnlig blitt revidert og forbedret på grunnlag av læring. Det er positivt, men den kontinuerlige utviklingen av rammeverket har også gjort det vanskeligere å sammenligne prosjektutfall på ulike tidspunkt.

Gjenstående utfordringer

Den viktigste utfordringen er styringsrammeverkets manglende legitimitet. Den nåværende versjonen av rammeverket skal snart revideres. 2025-versjonen av rammeverket åpner for mer fleksibilitet når det gjelder prosjekter for vedlikehold av infrastruktur og alternative

kontraktsformer. Parallelt opprettet regjeringen et nytt organ med ansvar for å styre komplekse transportprosjekter (Mobilité Infra Québec), som det har vært vanskelig å administrere effektivt de siste årene (Roy, 2024). Når det oppstår store forsinkelser og kostnadsoverskridelser i prosjekter, pekes det ofte på styringsrammeverkets rigiditet. Dette gjelder spesielt prosjekter som bruker alternative gjennomføringsmodeller, og som derfor har behov for fleksibilitet. Kanskje vil den nylige revisjonen av styringsrammeverket være til hjelp i dette henseendet.

Noen prosjekter er dessuten fortsatt altfor politiserte, og noen blir ikke evaluert mot empiriske data (Dubé mfl., 2021). Det er en betydelig mangel på åpenhet, noe som i stor grad hindrer oss i å forstå prosjektresultater og foreta en uavhengig evaluering av ordningen under ett.

Men viktigst av alt er det at regjeringen har testet andre styringsregimer med andre paraoffentlige aktører, at de har til hensikt å bygge videre på disse erfaringene med den nye etaten Mobilité Infra Québec, og at de vil endre visse bestemmelser om kollektivtransport. Selv om det er interessant å spørre seg hvorfor transportprosjekter behandles annerledes enn andre offentlige prosjekter, kan denne politiske utviklingen skape en uheldig presedens for andre prosjekter i fremtiden.

Referanser

Brunet, M. (2019) Governance-as-practice for major public infrastructure projects: A case of multilevel project governing. *International Journal of Project Management*, 37(2), 283–297.

Brunet, M. (2021) Making sense of a governance framework for megaprojects: The challenge of finding equilibrium. *International Journal of Project Management*, 39(4), 406–416.

Castonguay, J. og Miller, R. (2006) *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique: Benchmarking des cadres de gouvernance*. 2006RP-20.

Chouinard, T. (2022) *Des projets « accélérés » au ralenti*.

Dubé, J., Mercier, J. og Scanu, E. (2021) *Comment survivre aux controverses sur le transport à Québec ?* Septentrion.

Michaud, P. C., Lévesque, L., Joanis, M., Brasseur, J. og Winstel, Q. (2023) *Plan Québécois des Infrastructures: Comparaison interprovinciale et soutenabilité*. 2023RP-28 : CIRANO.

Miller, R. og Lessard, D. (2000) *The strategic management of large engineering projects: Shaping institutions, risks, and governance*. Massachusetts Institute of Technology.

Miller, R., Castonguay, J., Chebil, F. og Roy, L. (2006a) *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique: Le Bureau des grandes infrastructures publiques*. 2006RP-13: CIRANO.

Miller, R., Castonguay, J., Lareau, D., Chebil, F., Roy, L. og Yakonowsky, L. (2006b) *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique: Diagnostic et recommandations*. 2006RP-22: CIRANO.

Newswire (2024) *Plan québécois des infrastructures 2024-2034 - Des investissements sans précédent de 153 G$ pour les infrastructures publiques du Québec*. Tilgjengelig fra: https://www.newswire.ca/fr/news-releases/plan-quebecois-des-infrastructures-2024-2034-des-investissements-sans-precedent-de-153-g-pour-les-infrastructures-publiques-du-quebec-800461770.html (Hentet: 17. september 2024).

Roy, J. (2024) *Coût des projets de transport collectif au Québec : peut-on faire mieux ?* Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal.

Samset, K. F., Volden, G. H., Olsson, N. og Kvalheim, E. V. (2016) *Governance of major public investment projects: A comparative study of principles and practices in six countries*. Concept-rapport nr. 47.

SECOR-KPMG (2012) *Étude sur la gestion actuelle du plan québécois des infrastructures et sur le processus de planification des projets - Document principal*.

Secrétariat du Conseil du trésor (2008) *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Quebec, Canada.

Secrétariat du Conseil du trésor (2010) *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Quebec, Canada.

Secrétariat du Conseil du trésor (2011) *Guide d'élaboration du Dossier d'Affaires des grands projets d'infrastructure publique*. Quebec, Canada.

Secrétariat du Conseil du trésor (2013) *Loi sur les infrastructures publiques*. Quebec, Canada.

Secrétariat du Conseil du trésor (2014) *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*. Quebec, Canada.

Secrétariat du Conseil du trésor (2024a) *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*. Quebec, Canada.

Secrétariat du Conseil du trésor (2024b) *Le Plan québécois des infrastructures 2024-2034*. Quebec, Canada.

Secrétariat du Conseil du trésor (2025) *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*. Quebec, Canada.

Vérificateur général du Québec (2004) *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004: Annexe A – Rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval*.

Vérificateur général du Québec (2011) Infrastructures, kap. 1. i *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012: Vérification de l'optimisation des ressources*.

12 Australia

Dominic Ahiaga-Dagbui og Jon Frazer

Australias styring av infrastrukturinvesteringer er preget av landets føderale struktur, enorme geografi og en voksende portefølje av storstilte offentlige investeringer. Den føderale regjeringen har en nasjonal prosess for prosjektplanlegging og -gjennomføring kalt Gateway Review Process, men hver delstat og hvert territorium har sine egne rammeverk tilpasset lokale prioriteringer og risikoterskler. Dette flerstrengede systemet har som mål å forbedre åpenhet, ansvarlighet og valuta for pengene, men utfordres ofte av politisk påvirkning, budsjetter i ubalanse og inkonsekvent etterlevelse. I dette kapittelet skisseres strukturen og virkemåten til Australias prosjektstyringsmodeller, og det legges vekt på hvordan kvalitetssikringer, strategisk planlegging og institusjonelle reformer er med på å forme resultatene på infrastrukturområdet.

12.1 Kontekst for styringen av offentlige investeringer

Australias historie når det gjelder infrastrukturbeslutninger, karakteriseres i korte trekk av størrelse og ambisjoner. Prosjektene er ofte store, kostbare eller risikofylte. Noe av dette følger av nødvendighet. Med en av de laveste befolkningstetthetene i verden og avstander på mer enn 1000 kilometer mellom de tre største byene, Sydney, Melbourne og Brisbane blir prosjektøkonomien ofte presset. Australias beslutningstaking på infrastrukturområdet er formet av landets grunnlov, som i 1901 ga de seks tidligere britiske koloniene delvis suverene delstatsregjeringer underlagt en føderal regjering. Senere ble det opprettet to territorier, som også fikk egne regjeringer. Den føderale regjeringen har ansvar for områder av nasjonal interesse, som telekommunikasjon, luftfart og infrastruktur, mens transport, helse, utdanning og de fleste andre former for tjenester er delstatsregjeringenes ansvar.

Helt siden føderasjonen ble etablert, har finansiering av prosjekter vært et stridstema. Delstatene er ansvarlige for det meste av infrastrukturleveranser, men det er den føderale regjeringen som, gjennom inntektsskatten, har de beste mulighetene for å skaffe seg inntekter. Resultatet er en vertikal finanspolitisk ubalanse, der delstatene i stor grad er avhengige av føderale overføringer for å betale for infrastrukturinvesteringer, tjenester og vedlikehold, mens den føderale regjeringen forsøker å påvirke hvordan og hvor midlene brukes. Dette er fortsatt den mest grunnleggende svakheten ved overordnet prosjektstyring i Australia, både når det gjelder styringens art, prosess og utfall. For eksempel gjør interessekonflikter mellom myndighetsnivåer og overlappende valgperioder at mange infrastrukturbeslutninger tas på grunnlag av politiske interesser. Denne politiseringen av infrastruktur har ført til at megaprosjekter både formelt og reelt har blitt vedtatt før det er foretatt noen vesentlige analyser.

Australias portefølje av offentlige infrastrukturprosjekter har vokst betydelig de siste årene, og det er mye som står på spill for dem som skal utøve den overordnede styringen. Dette forsterkes av store investeringer i offentlig transport, telekommunikasjon og energi, med et samlet budsjett på 270 milliarder australske dollar over de fire årene frem til budsjettåret 2027–28 (Infrastructure

Partnerships Australia, 2024). Den samlede porteføljen av store prosjekter i Australia utgjør mer enn 1000 milliarder australske dollar, og rundt 700 milliarder australske dollar er i planleggings- og utviklingsfasen (Infrastructure Partnerships Australia, 2025). Prosjektene har også vokst raskt i omfang, og 15 prosjekter med en samlet anslått investeringskostnad på over 5 milliarder australske dollar er for tiden under bygging, bare 15 år etter Australias første prosjekt i denne størrelsesordenen.

12.2 Modeller for overordnet styring av infrastrukturprosjekter

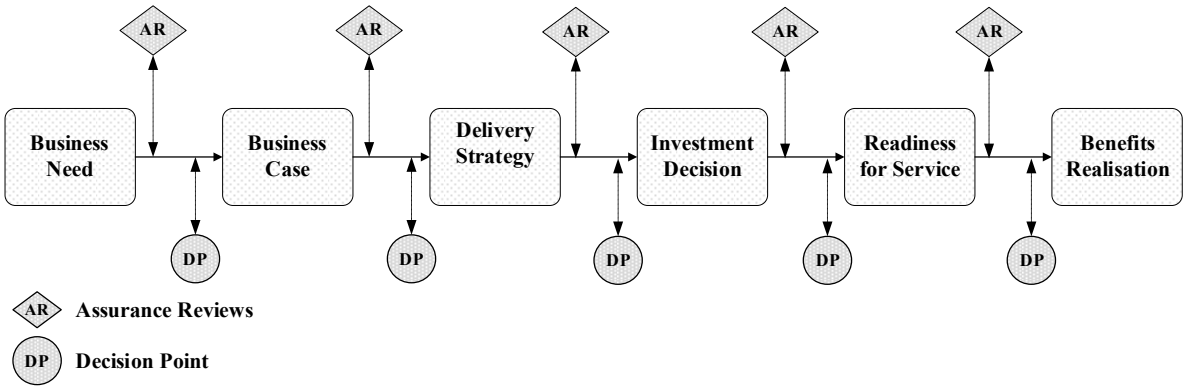
Den føderale regjeringens Gateway Review Process, som forvaltes av finansdepartementet, fungerer som det overordnede rammeverket for styring av infrastrukturprosjekter i Australia (Department of Finance, 2016). Den føderale regjeringen vedtok kvalitetssikringsprosessen Gateway Review Process i budsjettet for 2006–2007 som en del av en bredere innsats for å forbedre effektivitet og prosjektresultater i offentlig sektor. Denne modellen, som er basert på den britiske, men tilpasset australske forhold, ble innført som svar på behovet for en systematisk og uavhengig vurderingsprosess for å sikre at store prosjekter planlegges, utredes og gjennomføres på en åpen og ansvarliggjørende måte. Kvalitetssikringer gjennomføres for prosjekter med en estimert totalkostnad på mer enn 30 millioner australske dollar. Dette gjelder anskaffelses- og infrastrukturprosjekter og prosjekter der IKT-delen utgjør mer enn 10 millioner dollar. For programmer er terskelen 50 millioner australske dollar (Department of Finance, 2016). Forsvarsprosjekter vurderes ikke ved hjelp av den kvalitetssikringsprosessen som beskrives i dette kapittelet – disse vurderes av regjeringen i henhold til en egen modell.

Strukturen i den føderale regjeringens Gateway Review Prosess

Den føderale regjeringens Gateway Review Prosess består av seks faser, fra utarbeidelse av en behovsanalyse (*business need*) til *ex post*-evaluering. Disse fasene, kvalitetssikringer (Assurance Reviews, AR) ved hver kontrollport (*gate*) og beslutningspunkter (*Decision Points*, DP) er skissert i Figur 12-1. Fasene er som følger:

- **Behovsanalyse (*business need*):** Sikrer at omfanget og formålet er tilstrekkelig vurdert, at prosjektet passer inn i etatens og/eller regjeringens strategier og policyer, og at den forventede nytten er identifisert.
- **Business case:** Fokuserer på prosjektets mål, kostnader, nytte, risiko og gjennomføringsalternativer.
- **Gjennomføringsstrategi (*delivery strategy*):** Sikrer at anskaffelsesstrategien tydelig definerer prosjektets omfang, nytte og plan for gjennomføring, og at prosjektet er klart til å gå inn i en anskaffelselsesfase.
- **Investeringsbeslutning (*investment decision*):** Sikrer at prosessen for valg av leverandør er robust og tilpasset prosjektets omfang og formål, og bekrefter at prosjektet er klart for kontraktsinngåelse, med strategier og planer for gevinstrealisering innarbeidet.
- **Driftsklarhet (*readiness for service*):** Sikrer, før gjennomføring, at løsningen er robust, vurderer, både før og etter gjennomføring, om organisasjonen er klar, og etablerer grunnlaget for å evaluere løpende prosjektresultater.

- **Gevinstrealisering (*benefits realisation*)**: Vurderer om prosjektet har levert den forventede nytten, om de faktiske kostnadene har vært i samsvar med budsjettet, og om det er mulig å trekke lærdommer med tanke på fremtidige prosjekter. Dette gjøres vanligvis mellom 6 og 24 måneder etter at prosjektet er avsluttet, avhengig av prosjekttype.



Figur 12-1: Strukturen i den føderale regjeringens Gateway Review Prosess

Kvalitetssikringer

Kvalitetssikringer (*assurance review*) ved portene utføres av uavhengige utredere fra konsulentfirmaer, spesialiserte organer, departementer eller rådgivende organer for infrastruktur, som Infrastructure Australia eller Infrastructure Victoria. Kvalitetssikringene er korte og fokuserte og varer vanligvis 3–5 dager. Teamet gjennomfører intervjuer og evaluerer dokumentasjon, gir en objektiv vurdering av prosjektet ved hver kontrollport, identifiserer risikoer og kommer med anbefalinger til korrigerende tiltak.

Prosjektets styringskomité eller Senior Responsible Officer (SRO) er vanligvis den endelige beslutningstakeren ved hver kontrollport. SRO er vanligvis en høytstående tjenestemann i organisasjonen eller myndighetsorganet som er sponsor for prosjektet. Denne rollen fylles ofte av en embetsmann på høyt nivå, statsråd, administrerende direktør e.l. For spesielt store eller komplekse prosjekter kan SRO være en person med betydelig erfaring fra prosjektgjennomføring eller ekspertise innen den relevante sektoren, for eksempel transport, helse eller utdanning. SRO er ansvarlig for å sikre at nødvendige korrigerende tiltak blir iverksatt etter at tilbakemeldingen fra kvalitetssikrerne er mottatt. Anbefalingene fra gjennomgangene er i stor grad rådgivende, og SRO-ene kan gå videre med et prosjekt selv om kvalitetssikrerne anbefaler å ikke gjøre det.

Delstatsbaserte Gateways Review-prosesser og spesielle forløp

Mens den føderale regjeringen har etablert sitt eget sett med retningslinjer under den nasjonale Gateway Review-prosessen, har hver delstat og hvert territorium utviklet sine egne versjoner av prosessen, tilpasset lokale lovgivningsmessige, økonomiske og sosiale behov. Som vist i Figur 12-2 har Australia et bredt spekter av rammeverk for infrastrukturinvesteringer, avhengig av delstat, risikoen ved prosjektet og nivået på forventet kapitalinvestering. Delstaten Victoria har for

eksempel to rammeverk – Gateway Review Process for infrastrukturprosjekter og prosjekter innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) med middels risiko, og det såkalte HVHR-rammeverket (High-Value High-Risk)[18], som pålegger prosjekter som overstiger 100 millioner australske dollar eller anses som spesielt risikofylte, ekstra streng kontroll.

Ulike tilnærminger i ulike rammeverk kan skape motstridende krav til prosjekter som spenner over flere jurisdiksjoner eller er underlagt ulike styringsnivåer. I tillegg til delstatsbaserte kvalitetssikringer må for eksempel de såkalte nasjonalt viktige forslagene[19], der det bes om mer enn 250 millioner australske dollar fra den føderale regjeringen, også gå gjennom vurderingsrammeverket med fire faser som administreres av Infrastructure Australia (Infrastructure Australia, 2021). Å operere under flere rammeverk øker byrden, i form av både økonomiske og menneskelige ressurser, for dem som foreslår prosjekter. Hvert rammeverk krever spesifikk dokumentasjon, noe som fører til høye kostnader for planlegging og administrasjon.

Fleksibilitet, unntak, spesialprogrammer og Gateway Review-modellen

Selv om overordnet styring av prosjekter i Australia kan virke byråkratisk og komplekst, er det likevel en viss fleksibilitet innebygd i rammeverket. Denne fleksibiliteten er avgjørende for at rammeverket skal kunne anvendes på prosjekter av varierende størrelse, risiko og strategisk betydning rundt om i Australia. Noen prosjekter går utenom fasene i Gateway Review-prosessen eller følger alternative veier. Spesielle statlige programmer som National Water Infrastructure Fund, Urban Congestion Fund, Black Spot Program og Commuter Car Park Fund har sine egne strømlinjeformede kriterier. Disse prosjektene kan unngå full Gateway Review-gjennomgang, avhengig av departementstilsyn og finansieringsprogrammets spesifikke retningslinjer.

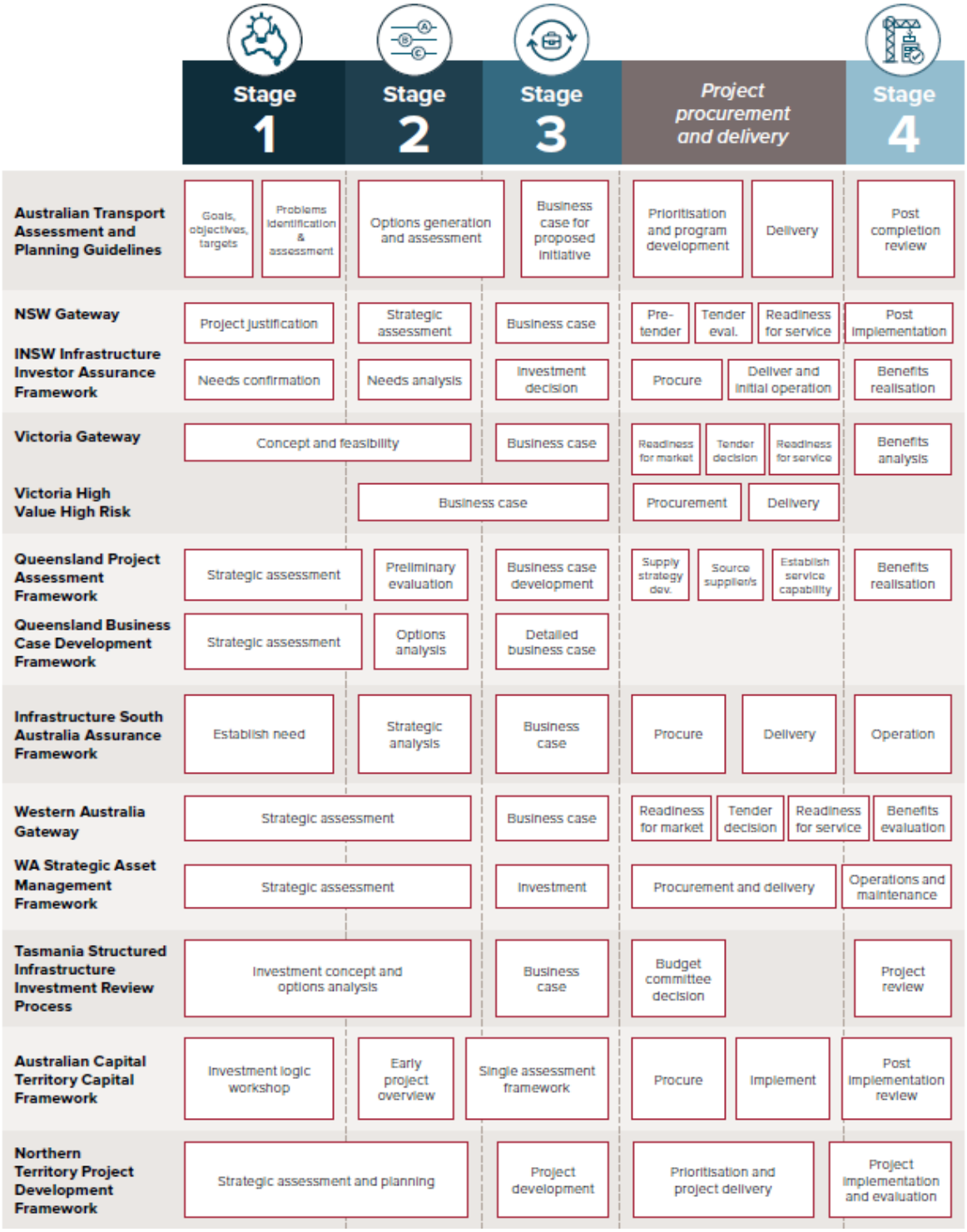
Et annet element av fleksibilitet i styringsprosessen er anvendelse basert på kapitalgrenser og prosjektets betydning. For eksempel er det bare prosjekter som ber om 250 millioner australske dollar eller mer i finansiering fra den føderale regjeringen, som må gå gjennom den Gateway Review-prosessen som administreres av Infrastructure Australia (Infrastructure Australia, 2021). Ellers foretas kontrollen bare på delstatsnivå. Denne terskelen fungerer som et

[18] Ifølge finansdepartementet i delstaten Victoria er et prosjekt et HVHR-prosjekt (et prosjekt av høy verdi og høy risiko) hvis det

- anses som et høyrisikoprosjekt i henhold til departementets risikovurderingsverktøy Project Profile Model (PPM)
- anses å ha middels risiko i henhold til PPM, men har en estimert total investering (TEI) på mellom 100 og 250 millioner dollar
- anses å ha lav risiko ved bruk av PPM, men har en TEI på over 250 millioner dollar
- ifølge regjeringen er underlagt de strenge reglene som gjelder for HVHR-investeringer

[19] Infrastructure Australia er landets uavhengige infrastrukturrådgiver. Organet har ansvar for å evaluere forslag til investeringer i nasjonalt viktig infrastruktur og annen infrastruktur bestemt av den ansvarlige statsråden. Nasjonalt viktige forslag er prosjekter der det bes om mer enn 250 millioner dollar i finansiering fra den føderale regjeringen.

filtreringskriterium og sikrer at bare prosjekter av høy verdi gjennomgår den ekstra føderale kontrollen.



Figur 12-2: Rammeverk for styring i delstater og territorier sett i sammenheng med Infrastructure Australias rammeverk for vurdering i fire faser (Kilde: Infrastructure Australia, 2021)

Etter hvert som antallet megaprosjekter i Australia har økt, har myndighetene i tillegg opprettet spesialiserte enheter for å lede utviklingen av dem. Eksempler på slike enheter er NBN Co, Inland Rail og Snowy Hydro, Sydney Metro, Suburban Rail Loop og METRONET. Disse skiller seg fra slike spesialforetak (*special purpose vehicles*) som myndighetene etablerer som sin representant i offentlig-private partnerskap, og som har mer direkte og fullstendig tilsyn med prosjektets omfang og gjennomføring. I motsetning til statseide energi- og vannforsyningsselskaper i regulerte markeder er ikke disse enhetene ansvarlig overfor uavhengige reguleringsmyndigheter. Hver av dem er ansvarlig overfor sine respektive myndigheter, men som offentlig eide foretak. Dette skjer ofte på armlengdes avstand, med redusert tilsyn med prosjektbeslutninger og finansiering. Prosjektbudsjettene deres er vanligvis adskilt fra statens balanseregnskap, slik at kostnadsendringer ikke gjenspeiles i den vanlige offentlige rapporteringen.

Prosjektinitiering i Gateway Review Process

Offentlige infrastrukturprosjekter kan igangsettes på flere måter.

- **Departementer, etater og kommuner**: I de fleste tilfeller er det departementer og etater som, på grunnlag av strategiplaner eller regulatoriske krav, identifiserer infrastrukturbehov og legger frem forslag til regjeringen eller delstatsregjeringen (prosjektforslag nedenfra og opp). Men det er også vanlig med prosjektforslag ovenfra og ned – fra statsrådene og deres kontorer til embetsverket.
- **Initiativ fra privat sektor**: Private aktører kan utvikle og foreslå prosjekter. Forslag fra private aktører skiller seg fra myndighetsinitierte prosjekter, ettersom de i praksis delegerer planleggingsansvar til privat sektor.

Alternativanalyse

Alle australske prosjektstyringsrammeverk forutsetter at man i de tidlige fasene av prosjektutviklingen vurderer et *rimelig* utvalg konseptuelt forskjellige alternativer. For eksempel anbefaler Infrastructure Australias retningslinjer for utarbeidelse av business caser å inkludere minst to alternativer i tillegg til et minimumsalternativ (*'do-minimum' base case*) (Infrastructure Australia, 2021). Denne vurderingen forventes vanligvis å komme enten som en egen fase før utarbeidelsen av det endelige business caset eller som en del av det strategiske business caset (se Figur 12-2).

12.3 Erfaring med modellene

Australske myndigheter har ikke alltid lykkes like godt med å implementere beste praksis-modeller for overordnet styring av prosjekter. Kvaliteten på rådgivningen har blitt betydelig bedre, og myndighetene har utviklet mer sofistikerte verktøy, styringsprosesser og krav for å forbedre prosjektutredninger og -utfall. Det gjenstår imidlertid fortsatt noen spørsmål knyttet til politisk innblanding i utvelgelsesprosessen, åpenhet i beslutningsprosessene og effektiviteten i kvalitetssikringsprosessen.

Forbedringer i kvaliteten på prosjektrådgivningen

Mange institusjonelle ordninger, prosesser og rammeverk som ligger til grunn for beslutninger om offentlige utgifter til infrastruktur, har blitt kraftig forbedret i løpet av de siste to tiårene. Rådgivningen om offentlige infrastrukturinvesteringer har blitt mer sofistikert i takt med at investeringene i seg selv raskt har blitt mer omfattende og komplekse. Dette har gjort det mulig å gjennomføre bytransportprosjekter av et omfang man ikke tidligere har sett i Australia, som den parallelle utbyggingen av flere nye T-banenett i Sydney.

Tre viktige organisatoriske forbedringer har gitt merkbare gevinster for styringen av prosjekter i Australia:

- **Uavhengige infrastrukturetater***:* Australia var tidlig ute med å opprette uavhengige rådgivende organer. Infrastructure Australia ble etablert i 2008 som et lovfestet rådgivende råd som skal gi uavhengige råd om infrastrukturinvesteringer og sikre at beslutninger tas basert på langsiktige behov og ikke kortsiktige politiske interesser. De fleste delstats- og territorieregjeringer har opprettet lignende etater for å gi råd i infrastrukturspørsmål, blant annet Infrastructure New South Wales i 2011, Infrastructure Victoria og Infrastructure Tasmania (2015), Infrastructure South Australia (2018), Infrastructure Western Australia (2019) og Infrastructure Northern Territory (2021). Alle disse etatene har en felles motivasjon: å forbedre kvaliteten på rådgivningen til myndighetene og å gi sakkyndige innspill om infrastruktur i beslutningsapparatet.
- **Gateway Review-prosesser:** Disse prosessene, som er etablert i alle delstater og territorier og på føderalt nivå, har bidratt til å styrke evidens- og behovsbasert evaluering av prosjekter, med uavhengig og tverrfaglig gjennomgang av de økonomiske, miljømessige og sosiale effektene av hvert enkelt forslag.
- **HVHR- og Project Assurance-rammeverk:** Som et supplement til Gateway Review-prosessene har HVHR-rammeverkene som ulike regjeringer har innført, bidratt til bedre kontroll med komplekse eller kapitalintensive prosjekter. Noen stater bruker også et Project Assurance Review-rammeverk for å sikre at prosjekter ikke sporer av i gjennomføringsfasen. Dette er en anerkjennelse av at komplekse prosjekter alltid må håndtere uforutsette problemer og usikkerhet under gjennomføringen.

Disse prosessene har utvilsomt gjort australske myndigheter bedre i stand til å filtrere ut prosjekter med relativt svake økonomiske, miljømessige og sosiale kvaliteter på et tidligere stadium av utviklingen.

Kampen om infrastrukturbeslutninger: Overordnet styring, politikk og alternativanalyse

Til tross for de robuste og lagdelte prosessene for overordnet styring av prosjekter i Australia er spenningen mellom politikk og rasjonell, evidensbasert planlegging under prosjektinitieringen et stadig tilbakevendende tema i infrastrukturutbyggingen. De fleste australiere mener at

beslutningsprosesser knyttet til infrastruktur er svært politiserte. 59 prosent mener at prosjekter godkjennes av politiske grunner, og 68 prosent mener at politikere har for stor innflytelse når det skal velges mellom prosjekter (ANU, 2022).

Byråkratene som arbeider innenfor styringsrammeverket, tar sjelden endelige beslutninger om prosjekter. De kan utsette eller be om endringer i underutviklede forslag gjennom Gateway Review-mekanismer. Den endelige avgjørelsen om valg av prosjekt tas imidlertid av SRO-ene, vanligvis statsrådene, som ikke har noen plikt til å ta hensyn til evidensbaserte råd. Et prosjekts kvaliteter kan altså utgjøre én del av statsrådens beslutningsprosess, men det ser ut til at politiske hensyn ofte er mer fremtredende – spesielt for «flaggskipsprosjekter» man antar vil vinne stemmer i vippekretser. Omfanget av det nasjonale bredbåndsnettverket (NBN) ble for eksempel endret gjentatte ganger av skiftende regjeringer fra starten i 2007 til midtveis i gjennomføringen ti år senere, og denne utviklingen ser ut til å fortsette i 2025. Prosjektet ble påbegynt *uten* et business case og med en initial offentlig investering på 4,7 milliarder australske dollar og en total kapitalkostnad på ca. 43 milliarder australske dollar, hvorav en stor andel skulle dekkes av private investeringer (Martin, 2010). Totalkostnaden har siden økt til 57 milliarder australske dollar for et mindre omfang (Environment Communications Legislation Committee, 2020).

I mange megaprosjekter ser det ut til at utvelgelse og finansiering fortsatt er et kulturelt og politisk snarere enn et økonomisk eller prosessuelt hinder. Som Infrastructure Australia (2018) sier det:

Altfor ofte ser vi at prosjekter blir igangsatt før det er utarbeidet et business case, før alle alternativer er vurdert, og før det er foretatt en grundig analyse av nytte og kostnader.

For eksempel ble den 90 km lange forstadsbanen Suburban Rail Loop (SRL) i Victoria kunngjort tre måneder før delstatsvalget i 2018 og før ferdigstillelsen av det strategiske business caset (ABC News, 2022). Prosjektet ble opprinnelig kunngjort av delstatsregjeringen til en kostnad på 50 milliarder australske dollar (Oaten, 2018). Estimater fra delstatens Parliamentary Budget Office i 2024 indikerer at bare byggingen kan komme til å koste minst 125 milliarder australske dollar (PBO, 2024). Riksrevisjonen bemerket at «regjeringen ga tilsagn om finansiering til prosjektene» før det var utarbeidet et business case (VAGO, 2022b).

I noen tilfeller er midler øremerket spesifikke formål, og kravene for å få støtte er utformet for å omgå en bredere kontroll eller krav om å levere netto nytte for allmennheten. Et eksempel er pendlerparkeringsprosjektene, der ANAO (2021) fant at tildelingen av midler ble gjort uten tilstrekkelig dokumentasjon eller analyse, og at prosessen i praksis var utformet for å levere politiske utfall. I dette tilfellet ble prosjekter valgt ut etter at regjeringens politiske kontorer var blitt bedt om å komme med forslag, noe som resulterte i at 77 prosent av stedene som ble valgt ut for finansiering, lå i valgkretser som regjeringen kontrollerte, og ytterligere 10 prosent i vippekretser som regjeringen ønsket å sikre seg (ANAO, 2021). Et annet eksempel er Snowy Hydro 2.0, som ble fremskyndet fordi politikerne ønsker å slutte seg til et «nasjonsbyggende» prosjekt som ville kunne dekke Australias behov for energilagring. Til tross for prosjektets størrelse og kompleksitet ble beslutningen om å gå videre med Snowy Hydro 2.0 tatt raskt, og man gikk i stor grad utenom utforskningen av alternative løsninger som Gateway Review Process

legger opp til. Med en revidert prislapp på 12 milliarder australske dollar forventes prosjektet å koste minst seks ganger så mye som opprinnelig anslått (Lowrey, 2023).

Etter en kritisk gjennomgang bestilt av infrastrukturministeren om planlegging og kostnader for infrastrukturprosjekter i 2023 kansellerte den føderale regjeringen finansieringen av 50 infrastrukturprosjekter til en verdi av 11,6 milliarder australske dollar som hadde blitt godkjent av den forrige regjeringen (Jeffrey, 2023). Noen av disse prosjektene er allerede under gjennomføring. Under gjennomgangen ble det bemerket:

Det finnes prosjekter i [investeringsplanen for infrastruktur] som ikke er dokumentert levedyktige, som mangler en nasjonal strategisk begrunnelse, og som ikke oppfyller den australske regjeringens nasjonale investeringsprioriteringer (...). En rekke prosjekter fikk tilsagn om støtte fra australske myndigheter for tidlig i planleggingsprosessen, og før detaljert planlegging og troverdig design og kostnadsberegning var gjennomført. (s. 4)

I politisk ladede settinger fører ønsket om å opprettholde fremdriften i store prosjekter og demonstrere proaktiv overordnet styring typisk til at man tidlig i prosessen avviser nullalternativet. Når et prosjekt først er offentlig kunngjort eller godkjent av politiske ledere, ser det ut til at den byråkratiske styringsprosessen fungerer omvendt, og at alternativanalysen og de påfølgende utredningsfasene blir øvelser i validering snarere enn reell evaluering. Dette har ført til kritikk om at styringsprosessen, særlig for store prosjekter, bare er sandpåstrøing av prosjekter som allerede har fått politisk godkjenning. Denne praksisen undergraver integriteten til alternativanalyseprosessen, ettersom den ikke reelt utforsker en rekke gjennomførbare alternativer, men snarere styrer beslutningen mot et forhåndsbestemt utfall.

Ex post-evaluering som en del av Gateway Review-prosessen

Ex post-evaluering, det vil si vurdering av om et prosjekt har levert på målene som er satt, er en sentral del av Gateway Review-rammeverket skissert i Figur 12-2. Gjennomføringen av slike evalueringer er imidlertid mangelfull. I Victoria må for eksempel alle HVHR-prosjekter (High-Value High-Risk) gjennomgå en *ex post* -evaluering (kontrollport 6) 6–18 måneder etter at prosjektet er avsluttet. Men slik det fremgår av Tabell 12-1, har etterlevelsen vært svært lav siden 2013. Den lave gjennomføringsgraden kan tilskrives flere faktorer, blant annet budsjettbegrensninger, skiftende prioriteringer når et prosjekt først er i drift, og at det er en kompleks øvelse å sammenligne endelige prosjektutfall med utgangsprognoser. Noen enheter oppga at det ikke var tilstrekkelige budsjettmidler til å gjennomføre en grundig gjennomgang ved kontrollport 6, eller at det pågikk arbeid ved tidligere porter, og at dette forsinket gjennomføringen av ex post-evalueringen.

Tabell 12-1: Ex post-evaluering (fullføring av kontrollport 6) i delstaten Victoria

År (Kilde)	Rapporttittel	Fullføring av kontrollport 6 (ex post-evaluering)	Nøkkelinnsikt
2013 (VAGO, 2013)	Planning, Delivery and Benefits Realisation of Major Asset Investment: The Gateway Review Process	Ingen prosjekter hadde fullført kontrollport 6	Ingen enkeltprosjekter hadde fullført alle Gateway Review-kontrollene siden modellen ble innført i 2003. Nesten 70 prosent av prosjektene som ble gjennomgått, hadde fullført to eller færre kontrollporter, og ingen hadde nådd kontrollport 6.
2022 (VAGO, 2022a)	Major Projects Performance Report 2022	Bare 2 av 24 HVHR-prosjekter hadde fullført kontrollport 6	Fullføringen av ex post-evaluering er fortsatt svært lav. Budsjettbegrensninger og skiftende prioriteringer ble oppgitt som årsaker til den lave fullføringsgraden.
2023 (VAGO, 2023)	Major Projects Performance Report 2023	Bare 2 av 25 HVHR-prosjekter hadde fullført kontrollport 6	I 2023 hadde flere prosjekter kommet gjennom tidligere faser, men det var fortsatt få prosjekter som hadde fullført kontrollport 6. Flere prosjekter hadde enten utsatt eller ennå ikke gjennomgått ex post-evaluering.

Effektiviteten av kvalitetssikring

Gateway Review-modellen baserer seg på at sponsorer og SRO-er følger opp anbefalingene fra kvalitetssikrerne. Det er imidlertid vanlig at etater ignorerer eller bare delvis aksepterer anbefalingene fra gjennomgangene. Et eksempel er arbeidet med e-læringsplattformen Ultranet. Selv om det ble avdekket mange kritiske risikoer i prosjektet, fortsatte prosjektet uten at problemene ble løst. Det ansvarlige departementet unnlot å ta tak i over 60 prosent av anbefalingene fra gjennomgangen (VAGO, 2013). Prosjektet møtte betydelige utfordringer, blant annet design- og brukervennlighetsmangler, og ble til slutt en kostbar fiasko som kostet 80 prosent mer enn de 60 millionene dollar som opprinnelig var budsjettert. Prosjektet ble gjennomført seks år senere og avviklet tre år etter lanseringen (ANAO, 2012).

Selv om kvalitetssikringen utgjør et rammeverk for verdifull, uavhengig tilbakemelding, svekkes effektiviteten altså hvis etatene ikke følger opp funnene og anbefalingene. Kvalitetssikring kan bidra til å identifisere kritiske risikoer, men kan ikke tvinge frem risikoreduserende tiltak – det ansvaret ligger hos SRO. Ved å ignorere funnene fra gjennomgangene – ofte av politiske eller byråkratiske årsaker – motvirker man den tiltenkte nytten av kvalitetssikring.

I tillegg avhenger effektiviteten av Gateway Review-kontroller av at kvalitetssikrerne kommer med ærlige og evidensbaserte anbefalinger. Det er belegg for å si at enkelte kvalitetssikringsorganer, særlig Infrastructure Australia og andre såkalte uavhengige statlige rådgivningsorganer for infrastruktur, kan være tilbakeholdne med å være kritiske til forslag, særlig når myndighetene har investert betydelig politisk eller økonomisk kapital i utviklingen av dem. Et eksempel er Inland Rail-prosjektet – en 1700 kilometer lang jernbaneforbindelse for godstransport mellom Melbourne og Brisbane – der man unnlot å kvantifisere de relative kostnadene og gevinstene ved alternative løsninger, som oppgradering av den eksisterende

motorveien. I sin evaluering av business caset etterlyste Infrastructure Australia en mer fullstendig, transparent og objektiv vurdering av alternativene, og var kritisk til flere av forutsetningene som lå til grunn for et allerede marginalt økonomisk case for prosjektet (Infrastructure Australia, 2016). Likevel godkjente Infrastructure Australia prosjektet, og prosjektet ble gjennomført i den formen som den føderale regjeringen tidligere hadde godkjent. De estimerte kostnadene for prosjektet har siden økt fra 4,7 milliarder australske dollar i 2010 til 31,4 milliarder australske dollar i 2022 (Schott, 2023). Den estimerte ferdigstillelsesdatoen har flyttet seg fra 2025 til 2031, og noen strekninger er satt på vent (Chan mfl., 2024).

Manglende åpenhet

Selv om det er bred enighet om verdien av åpenhet i og gjennomgang av offentlige infrastrukturbeslutninger i Australias demokratiske system, offentliggjør myndighetene sjelden rådene som ligger til grunn for disse beslutningene. Gateway Review-rapporter er konfidensielle og deles vanligvis bare med SRO og Assurance Review Unit. Statistikk og erfaringer offentliggjøres bare unntaksvis, og da i aggregert form. Det meste av rådene som statsrådene baserer seg på når de tar infrastrukturbeslutninger, er – og vil forbli – konfidensielle. Denne mangelen på offentlig innsyn gjør det nesten umulig å måle nøyaktig hvor godt myndighetene lykkes med å forhindre at relativt svake eller potensielt risikable prosjekter blir gjennomført. Det gjør det også utfordrende å kvantifisere verdien av investeringene i produktiv infrastruktur som har oppstått som følge av dette. Åpenheten styrkes av at alle føderale, delstatlige og territorielle myndigheter har et revisjonskontor, som med varierende grad av uavhengighet og autonomi kan gjennomgå tidligere beslutninger, prosjekter og finansieringsprogrammer. På samme måte kan uavhengige kvalitetssikringer igangsatt av senere regjeringer og ledet av bransjeeksperter kaste lys over beslutningsprosessen. Det er imidlertid ofte for sent å rette opp dårlig informerte beslutninger når disse vurderingene er gjennomført.

12.4 Konklusjon

Overordnet styring av infrastrukturprosjekter i Australia skjer i et komplekst samspill mellom politiske, finansielle og byråkratiske krefter. Selv om landet har gjort betydelige fremskritt i arbeidet med å utvikle sofistikerte prosjektstyringsrammeverk, har vedvarende innflytelse fra politiske interesser ofte undergravd dette arbeidet. Etablering av uavhengige rådgivende organer og innføring av strukturerte evalueringsprosesser har bidratt til mer informerte beslutninger og strategisk planlegging. For at Gateway Review-kontrollene skal kunne realisere sitt fulle potensial, trengs det kulturelle og institusjonelle endringer. Det må blant annet kreves reell etterlevelse (ingen unntak) av alle kontrollporter for høyrisikoprosjekter, offentligheten må gis bedre innsyn (for eksempel ved at man i så stor utstrekning som mulig offentliggjør sammendrag av business caser og kontrollportutfall), og det må bygges politiske normer som verdsetter langsiktig verdi høyere enn kortsiktige hensyn. Modellen fungerer best når alle parter – prosjektetater, tilsynsorganer og politiske beslutningstakere – slutter opp om etoset med uavhengig granskning, ærlig rapportering, oppfølging og kontinuerlig forbedring. For å oppnå beste praksis for overordnet styring av prosjekter i Australia er det avgjørende å løse spenningen mellom politiske

og byråkratiske krefter. Da vil Australia kunne bygge en robust og bærekraftig infrastrukturarv som oppfyller innbyggernes behov og fremmer landets vekst og utvikling.

Takk

Forfatterne har brukt de generative KI-verktøyene Copilot og ChatGPT for å hente frem innsikt fra mange store offentlige rapporter, business caser og riksrevisjonsrapporter. Til å redigere teksten og forbedre den generelle kvaliteten på innholdet har de brukt skriveassistenten Paperpal. Forfatterne har gått nøye igjennom alle KI-genererte resultater for å sikre korrekthet og sammenheng. Det endelige innholdet, konklusjonene og påstandene i dette kapittelet står for forfatternes egen regning.

Referanser

ABC News (2022) Uavhengige analyser anslår kostnadene ved å bygge og drive Victorias Suburban Rail Loop til 200 milliarder dollar. *ABC News*. Tilgjengelig fra: https://www.abc.net.au/news/2022-08-18/budget-analysis-puts-rail-line-project-at-200-billion-dollars/101344828 (Hentet: september 2024).

ACT Government (2012) *City to Gungahlin Transit Corridor: City to Gungahlin Transit Corridor, Infrastructure Australia*. Februar 2025.

ANAO (2012) *Administration of the gateway review process, Department of Finance and Deregulation*. Audit Report No. 22 2011–12. Australian National Audit Office (ANAO). Oktober 2024.

ANAO (2021) *Administration of Commuter Car Park Projects within the Urban Congestion Fund Australian National Audit Office (ANAO)*. 31 oktober 2024.

ANU (2022) Trust in government key to Australia's big build. Australian National University: *ANU News* Tilgjengelig fra: https://www.anu.edu.au/news/all-news/trust-in-government-key-to-australias-big-build (Hentet: 29. mars 2025).

Capital Metro Agency (2014) *Capital Metro: Full Business Case, ACT Government*. Tilgjengelig fra: https://www.cityservices.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/887680/Light-rail-Capital-Metro-Business-Case-In-Full.pdf (Hentet: 25. februar 2025).

Capital Metro Agency (2016) *Contract Summary, ACT Treasury*. Tilgjengelig fra: https://www.treasury.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0008/1907711/Capital-Metro-Project-Summary.pdf (Hentet: 25. februar 2025).

Chan, G., Bowers, M., Ball, A. og May, N. (2024) Trouble on the tracks: is Australia's $14bn inland rail project going off the rails? *The Guardian*, 30. oktober 2024.

Corbell, S. (2013) Light rail best choice for Canberra's future. *My Gungahlin*. Tilgjengelig fra: https://mygungahlin.com.au/light-rail-best-choice-for-canberras-future/556/ (Hentet: 25. februar 2025).

Department of Finance (2016) *Australian Government Assurance Reviews*. Department of Finance (Australian Commonwealth Government), Commonwealth of Australia. Tilgjengelig fra: www.finance.gov.au/assurance-reviews/ (Hentet: oktober 2024).

Environment Communications Legislation Committee (2020) *Official Committee Hansard: Budget Estimates, Commonwealth of Australia*. 21. oktober 2020.

Gardiner-Barnes, C., Mrdak, M. og Waldock, R. (2023) *Independent Strategic Review of the Infrastructure Investment Program, Commonwealth of Australia*. 26. februar 2025.

Infrastructure Australia (2016) *Inland Rail: Project Business Case Evaluation*. Infrastructure Australia. Oktober 2024.

Infrastructure Australia (2018) *Infrastructure Decision-making Principles*. Infrastructure Australia. Tilgjengelig fra: https://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/infrastructure-decision-making-principles (Hentet: oktober 2024).

Infrastructure Australia (2021) *Assessment Framework, Australia*. Infrastructure Australia, Tilgjengelig fra: https://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/assessment-framework (Hentet: februar 2025).

Infrastructure Partnerships Australia (2024) *2024 Australian Infrastructure Budget Monitor*. Februar 2025.

Infrastructure Partnerships Australia (2025) *Australia and New Zealand Infrastructure Pipeline*. Tilgjengelig fra: https://infrastructurepipeline.org/ (Hentet: februar 2025).

Jeffrey, D. (2023) Fifty infrastructure projects axed as minister blames former government's 'economic vandalism'. *Nine News*. Tilgjengelig fra: https://shorturl.at/lseBy (Hentet: oktober 2024).

Lowrey, T. (2023) Snowy Hydro expansion hits reset button as costs blow out to $12 billion. *ABC News*. Tilgjengelig fra: https://www.abc.net.au/news/2023-08-31/snowy-hydro-reset-project-to-cost-12-billion/102797650 (Hentet: september 2024).

Major Projects Canberra (2020) *City to Gungahlin Light Rail: Benefits Realisation - Snapshot*. ACT Government February 2025.

Martin, I. (2010) The promised land: costs and benefits of the NBN vision. *Telecommunications Journal of Australia*, 60(2).https://doi.org/10.4225/03/5906b279869ae

Oaten, J. (2018) Does Melbourne's $50-billion suburban rail loop risk eating up 'a generation's worth of spending'? *ABC News*. Tilgjengelig fra: https://www.abc.net.au/news/2018-10-22/melbourne-50-billion-dollar-rail-loop-planning-questioned/10385702 (Hentet: oktober 2024).

PBO (2024) *Suburban Rail Loop: Cost to build and operate East and North sections*. Parliamentary Budget Office, Victorian Parliamentary Budget Office. Tilgjengelig fra: https://pbo.vic.gov.au (Hentet: oktober 2024).

Schott, K. (2023) *The Delivery of Inland Rail: An Independent Review*. Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts. Tilgjengelig fra: https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/documents/independent-review-of-inland-rail-report.pdf (Hentet: oktober 2024).

Transport Canberra (2019) *City to Gungahlin Light Rail: Project Delivery Report*. ACT Treasury. Oktober 2024.

VAGO (2013) *Planning, Delivery and Benefits Realisation of Major Asset Investment: The Gateway Review Process*. Victorian Auditor General. Juni 2024.

VAGO (2022a) *Major Projects Performance Reporting 2022*. Independent assurance report to Parliament 2022–23: 6, Victorian Auditor-General's Office. August 2024.

VAGO (2022b) *Quality of Major Transport Infrastructure Project Business Cases*. Victorian Auditor-General's Office. September 2024.

VAGO (2023) *Major Projects Performance Reporting 2023*. Independent assurance report to Parliament 2023–24: 9, Victorian Auditor General's Office. (Hentet: oktober 2024).

13 Styring av EU-finansierte og nasjonalt finansierte offentlige investeringer i EU-land

Cristiana Belu Manescu og Ana-Maria Dobre

Overordnet styring av offentlige investeringer i EU gjenspeiler kompleksiteten og mangfoldet i de 27 medlemsstatene, som alle har sin egen institusjonelle struktur, økonomiske profil og administrative tradisjon. Mens de fleste offentlige investeringer styres etter nasjonale systemer, er EU-finansierte prosjekter – særlig de som hører inn under EUs *Cohesion Policy* (på norsk samhørighetspolitikken, også kalt utjevningspolitikken) – underlagt et styringsrammeverk som involverer både Europakommisjonen, nasjonale myndigheter og regionale myndigheter. Denne todelte strukturen bringer med seg både harmoniserte standarder og ulik praksis i investeringssyklusen. Dette kapittelet tar for seg prinsippene, mekanismene og de institusjonelle ordningene som ligger til grunn for EU-finansierte og nasjonalt finansierte offentlige investeringer, og belyser den stadig viktigere rollen strategisk planlegging, utredning, budsjettering og tilsyn spiller når det gjelder å fremme samhørighet (*cohesion*), effektivitet og ansvarlighet.

13.1 Innledning

EU består av 27 for det meste høyt utviklede land, hvorav 22 er medlemmer av OECD og tre er i ferd med å forhandle frem et medlemskap. Likevel er det betydelige forskjeller mellom disse landene når det gjelder nivået av økonomisk utvikling. EU er også svært mangfoldig institusjonelt sett, med både store og små stater, og med både enhetsstater og føderale stater, noe som gir seg utslag i et rikt mangfold av institusjonelle ordninger for overordnet styring på infrastrukturområdet (Ruiz Rivadeneira og Mcmaster, 2023).

Hvordan offentlige investeringer faktisk styres i medlemsstatene, påvirkes av hvor stor andel av prosjektene som er finansiert under EUs samhørighetspolitikk. I medlemsstater der en stor andel av de offentlige investeringene er knyttet til samhørighetspolitikken, dominerer EUs regler og prosedyrer for samhørighetspolitikken, mens det nasjonale systemet for offentlige investeringer eksisterer parallelt for en mindre andel av prosjektene. Det finnes egne fagdepartementer som fører tilsyn med spesifikke krav til planlegging, utvelgelse, overvåking og kontrollsystemer i henhold til reglene for samhørighetspolitikken. I medlemsstater der en liten andel av investeringene er knyttet til EUs samhørighetspolitikk, er styringen av offentlige investeringer derimot i stor grad upåvirket av EUs prosedyrer/regler. Delkapittel 2 tar for seg rollen til og særtrekkene ved EUs samhørighetspolitikk slik den er nedfelt i EU-traktaten, og diskuterer styringsrammeverket, som involverer både Europakommisjonen og medlemsstatenes nasjonale og regionale myndigheter.

Bortsett fra prosjekter som finansieres av EUs samhørighetspolitikk, er det medlemsstatene som har ansvaret for overordnet styring av offentlige investeringsprosjekter. EUs juridiske

rammeverk stiller i svært begrenset grad krav til nasjonal praksis for styring av prosjekter som ikke er EU-finansiert. Eksisterende krav omfatter for eksempel aspekter ved offentlige anskaffelser, jernbaneinfrastruktur og krav til offentliggjøring av data for enheter og fond utenfor budsjett og for betingede forpliktelser. [20]

Likevel er effektiviteten i styringen av offentlige investeringer også et spørsmål om kvaliteten på de offentlige finansene, med mulige finanspolitiske konsekvenser. Det er derfor relevant for EUs politiske rammeverk å begrense uforholdsmessig store underskudd, slik det er nedfelt i de grunnleggende bestemmelsene i traktaten om Den europeiske unions virkemåte (artikkel 126). Den siste reformen av EUs styringsrammeverk fra 2024 legger blant annet vekt på planlegging på mellomlang sikt som et verktøy for å sikre sunne og bærekraftige offentlige finanser, samtidig som man fremmer vekst gjennom reformer og investeringer. [21]

Dette kapittelet er organisert på følgende måte: Delkapittel 2 diskuterer prinsippene og det nivådelte styringsrammeverket som ligger til grunn for fondene under samhørighetspolitikken; delkapittel 3 gjennomgår styringspraksis i forbindelse med planlegging, utredning, budsjettering, gjennomføring og ex post-gjennomganger av offentlige investeringer i EUs medlemsstater; delkapittel 4 er kapittelets konklusjon.

13.2 Styring av investeringer finansiert under EUs samhørighetspolitikk

Formålet med EUs samhørighetspolitikk er å fremme økonomisk, sosial og territoriell samhørighet mellom medlemsstatene. Politikken støtter investeringer i arbeidsplasser og vekst gjennom fond som Det europeiske fond for regionutvikling, Samhørighetsfondet (også kalt Utjevningsfondet), Det europeiske sosialfond pluss (ESF+) og Fondet for rettferdig omstilling. Den støtter også Interregs mål om europeisk territorielt samarbeid.

I over tre tiår har en betydelig andel av EU-budsjettet – for tiden 392 milliarder euro for perioden 2021–2027 – vært spesifikt avsatt til å oppnå målet nedfelt i traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) om å styrke den økonomiske, sosiale og territoriale samhørigheten i EU ved å redusere territorielle ubalanser og fremme «samordnet utvikling» mellom land og regioner. For å oppnå en slik «samordnet utvikling», er det særlig viktig å være oppmerksom på regioner som henger etter i utviklingen, for eksempel rurale områder, områder i industriell omstilling og regioner med naturgitte eller demografiske utfordringer (TEUV artikkel 174). Medlemsstatene er forpliktet til å samordne sin økonomiske politikk for å nå

[20] Jf. direktiv 2014/24/EU, som endret ved delegert kommisjonsforordning 2015/2170, 2017/2365 og 2019/1828. Direktiv 2012/34/EU og direktiv 2011/85, som endret ved rådsdirektiv (EU) 2024/1265.

[21] Reformen av overordnet styring og kontroll i EU fra 2024 består av to forordninger og ett direktiv, nemlig europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1263 av 29. april 2024 om effektiv samordning av den økonomiske politikken og om multilateral budsjettovervåkning og om oppheving av rådsforordning (EF) nr. 1466/97, endringer i rådsforordning (EF) nr. 1467/97 av 29. april 2024 og rådsdirektiv 2011/85/EU av 8. november 2011, som endret ved rådsdirektiv (EU) 2024/1265 av 29. april 2024.

samhørighetsmålene. Strukturfondene spiller, sammen med Den europeiske investeringsbanken, en avgjørende rolle i arbeidet for samhørighet (TEUV artikkel 175).

Samhørighetspolitikken har utviklet seg gjennom flere tiår i takt med endringer i det sosioøkonomiske landskapet og EUs politiske prioriteringer og gjentatte kriser (Barca, 2009; Bachtler og Mendez, 2020; Maurcorps mfl., 2023; Europakommisjonen, 2024a). I perioden 2014–2020 ble for eksempel mer enn 30 prosent av EU-midlene bevilget til målet om et «sosialt Europa» for å støtte sysselsettings- og inkluderingstiltak, drøyt 25 prosent ble bevilget til et «smartere Europa» for å støtte investeringer i FoU, innovasjon og konkurranseevne, og nesten 20 prosent ble bevilget til et «grønt Europa» og et «tilkoblet Europa» (European Commission, 2022). Prioriteringene for 2021–2027 har økt fokus på et grønnere EU og på en rettferdig omstilling (European Commission, 2024a, 2024b).

I EUs neste langtidsbudsjett, som starter i 2028, planlegger Kommisjonen å prioritere finansiering og reform av samhørighetspolitikken ytterligere for å styrke tilnærming, vekst og konkurranseevne. Et sentralt forslag er et budsjett som er mer skreddersydd lokale behov, med nasjonale og regionale partnerskapsplaner som gir føringer for investeringer og reformer, og som at midlene går til de områdene der effekten er størst. Med denne nye reformen ønsker EU å maksimere effekten av hver euro som brukes, og fokusere på EUs prioriteringer og mål der det er størst behov for EU-tiltak[22].

Prinsipper

EUs samhørighetspolitikk styres av nøkkelprinsipper som solidaritet, konsentrasjon, programplanlegging og partnerskap.

Med konsentrasjon siktes det til allokeringen av ressurser. Det skilles mellom geografisk konsentrasjon, som innebærer å fokusere på de fattigste regionene og landene, og tematisk konsentrasjon, som innebærer å fokusere på et begrenset antall nøkkelmål, for eksempel smart, grønn og digital transformasjon.

Programplanlegging (*programming*) innebærer finansiering av flerårige nasjonale og regionale programmer som er i tråd med EUs mål og prioriteringer, og som er fremforhandlet med og godkjent av Europakommisjonen. Midlene må være brukt innen utgangen av det tredje året etter tildelingen (den såkalte n+3-regelen). For eksempel må midlene som er bevilget for 2022, være brukt innen utgangen av 2025.

[22] Den 16. juli 2025 la Kommisjonen frem sitt forslag til flerårig finansiell ramme (MFF) for perioden etter 2027, som beløper seg til nesten 2000 milliarder euro (eller 1,26 prosent av EUs bruttonasjonalinntekt i gjennomsnitt mellom 2028 og 2034): EUs budsjett 2028–2034. Før offentliggjøringen ble det gjennomført offentlige høringer og konsekvensanalyser, og det vil senere bli gjennomført interinstitutionelle forhandlinger med sikte på vedtak innen utgangen av 2027.

Partnerskap, i litteraturen også omtalt som *multilevel governance* (Hooghe, 1996; Bach, 2008; Piattoni og Polverani, 2016), er en kollektiv prosess som involverer myndigheter på europeisk, regionalt og lokalt nivå, partene i arbeidslivet og sivilsamfunnsorganisasjoner. Partnerskap er aktuelt på alle stadier av programplanleggingsprosessen, fra utforming via styring og gjennomføring til overvåking og evaluering gjennom deltakelse i overvåkingskomiteene. Partnerskapstilnærmingen baserer seg på de europeiske retningslinjene for partnerskap og sikrer at tiltak er tilpasset lokale og regionale behov og prioriteringer. Støtte til kapasitetsbygging for partnere sikres også gjennom EU-midlene, og medlemsstatene er forpliktet til å sette av en passende andel av sine ressurser til dette formålet.

I solidaritetens navn har EUs samhørighetspolitikk for eksempel iverksatt tiltaket REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) for å avbøte de økonomiske og samfunnsmessige virkningene av pandemien i EUs regioner og bidra til robusthet.

Mottakere og territoriell dekning

EUs samhørighetspolitikk kommer alle medlemsstater og regioner til gode, og over 70 prosent av midlene går til mindre utviklede regioner. Landkvoter sikrer en rettferdig fordeling av midlene; hver medlemsstat får tildelt midler basert på landets økonomiske og sosiale behov. Den nasjonale tildelingen fordeles deretter på de ulike regionene, basert på en kategorisering etter utviklingsnivå, med BNP per innbygger som indikator. Politikken gir også målrettet støtte til byområder, avsidesliggende områder og øyområder, fjellområder og regioner i de ytterste randområdene, i erkjennelsen av disse områdenes unike utfordringer og muligheter.

Mens Det europeiske fond for regionutvikling (ERDF), Det europeiske sosialfond pluss (ESF+) og Fondet for rettferdig omstilling (FRO) kommer alle EUs medlemsstater til gode, er det bare medlemsstater med en bruttonasjonalinntekt per innbygger på under 90 prosent av EU-gjennomsnittet som kan få midler fra Samhørighetsfondet. Samhørighetsfondet gir støtte til investeringer på områder som transport og miljø. I tillegg reduserer FRO de samfunnsøkonomiske kostnadene av klimaomstillingen. Det støtter økonomisk diversifisering og omstilling i de berørte områdene og hjelper folk med å tilpasse seg et arbeidsmarked i endring.

Beslutningstaking, programplanlegging og gjennomføring

Det økonomiske grunnlaget for samhørighetspolitikken er den flerårige finansielle rammen (MFF), en sjuårig budsjettplan som fastsetter EUs utgiftsprioriteringer og bevilgninger. Politikken er svært omfattende. I perioden 2014–2020 var det over 392 operasjonelle programmer, og rundt 500 000 støttemottakere mottok til sammen støtte til 1,5 millioner prosjekter (Bachtler, 2022).

Den politiske beslutningsprosessen, programplanleggingen og gjennomføringen av politikken har flere faser.

Beslutningstaking og programplanlegging

Budsjettet for politikken og reglene for bruken av den fastsettes av Det europeiske råd og Europaparlamentet i fellesskap, på grunnlag av et forslag fra Kommisjonen. Forordningen om

felles bestemmelser (CSR) utgjør et enhetlig regelverk for åtte EU-fond som forvaltes i henhold til en delt ordning, inkludert fondene under samhørighetspolitikken. [23]

Etter at den flerårige finansielle rammen er vedtatt, samarbeider Europakommisjonen med medlemsstatene om å utforme partnerskapsavtaler. Disse avtalene spesifiserer de strategiske målene og investeringsprioriteringene som de ulike landene ønsker å oppnå med midlene de får tildelt under samhørighetspolitikken. Medlemsstatene må dessuten legge frem utkast til programmer som beskriver tiltakene som er planlagt på nasjonalt og regionalt nivå. Disse programmene kan også være samarbeidsprogrammer der flere land løser felles utfordringer sammen (for eksempel Interreg-programmer).

Kommisjonen forhandler deretter med de nasjonale myndighetene for å ferdigstille innholdet i partnerskapsavtalen og de enkelte programmene. Programmene presenterer prioriteringene for det aktuelle landet og/eller regionene, eller det aktuelle samarbeidsområdet. Ulike interessenter, inkludert arbeidstakere, arbeidsgivere og sivilsamfunnsorganisasjoner, kan delta i planleggingen og styringen av programmene.

En viktig komponent i programplanleggingsfasen er å sikre at forutsetningene for en vellykket gjennomføring er på plass, herunder at man har en styringsmodell som driver frem forberedende tiltak og sørger for at nødvendige reformer og endringer gjennomføres før investeringene starter, slik at disse kan gjennomføres på en effektiv måte. Dette er utformet gjennom grunnforutsetninger (*enabling conditions*), et sentralt element i samhørighetspolitikken for 2021–2027, som bygger på forhåndsbetingelsene (*ex-ante conditionalities*) fra 2014–2020 for å sikre effektiv bruk av midlene (European Commission, 2017). Grunnforutsetningene må respekteres gjennom hele programperioden, noe som skaper forutsetninger for å lykkes og gir mulighet for refusjon fra Unionens budsjett. De er knyttet til politiske og strategiske rammeverk, samt rammeregler, for å sikre strategiske beslutninger av høy kvalitet og samsvar med gjeldende fellesskapsrett.

En annen viktig komponent er prinsippet om addisjonalitet (*additionality*), en obligatorisk nasjonal eller privat medfinansiering som skal sikre at medlemsstaten eller mottakeren tar ansvar for og eierskap til tiltaket, og som slik sikrer valuta for pengene i EU-støttede tiltak. De nasjonale medfinansieringssatsene for et instrument angir andelen av kostnadene som ikke dekkes av EU-midler, og de ligger på mellom 15 og 60 prosent, avhengig av fondet og utviklingsnivået i den regionen som mottar støtte. Ved ekstraordinære omstendigheter, som finanskrisen i 2008–2009, covid-19-pandemien og de geopolitiske krisene i senere tid, har det imidlertid hendt at medlemsstater har mottatt 100 prosent EU-finansiering fra fond under samhørighetspolitikken.

[23] Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2021/1060 av 24. juni 2021 om fastsettelse av felles bestemmelser for Det europeiske fond for regionutvikling, Det europeiske sosialfond pluss, Samhørighetsfondet, Fondet for rettferdig omstilling og Det europeiske hav-, fiskeri- og akvakulturfond og om finansielle regler for disse og for Asyl-, migrasjons- og integrasjonsfondet, Fondet for indre sikkerhet og ordningen for økonomisk støtte til grenseforvaltning og visumpolitikk.

Gjennomføring: Utvelgelse og gjennomføring av programmer og prosjekter

EU-finansiering og gjennomføring av EU-finansierte programmer skjer gjennom såkalt delt styring (*shared management*), det vil si i et samarbeid mellom Europakommisjonen og medlemsstatene. Under dette systemet deler Kommisjonen og medlemsstatene ansvaret for programplanlegging, overvåking, forvaltning og kontroll av fondene under samhørighetspolitikken. Kommisjonen står for overordnet veiledning og tilsyn, mens medlemsstatene er ansvarlige for den daglige gjennomføringen og forvaltningen av fondene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Når medlemsstatene og Kommisjonen har blitt enige om programmene, er det derfor medlemsstatene og deres regioner som er ansvarlige for å gjennomføre de planlagte tiltakene. Dette innebærer å velge ut, overvåke og evaluere hundretusener av prosjekter som oppfyller spesifikke strategiske mål og delmål, slik disse er definert og vedtatt i programmene. Programmene støttes av EU-midler, for tiden ERDF, Samhørighetsfondet, ESF+ og FRO, og tar sikte på å nå politiske strategiske og spesifikke mål. Prosjektene er valgt ut slik at de samsvarer med og bidrar til disse tematiske målene, som hvert er brutt ned på rundt 40 spesifikke mål.

Arbeidet med å velge ut og gjennomføre prosjekter organiseres av forvaltende myndigheter (*managing authorities*) i hvert land og/eller region. Alle prosjekter velges ut av de forvaltende myndighetene (eller på deres vegne av for eksempel gjennomføringsorganer). De forvaltende myndighetene fastsetter og offentliggjør metoder og kriterier for utvelgelse av operasjoner, som godkjennes av overvåkingskomiteer etter å ha blitt gjennomgått av Kommisjonen. I tråd med prinsippet om delt styring bevilger Kommisjonen de midlene som skal til for at medlemsstatene skal kunne begynne å bruke penger på programmene sine (forhåndsfinansiering). Ettersom programmene gjennomføres av myndighetene i medlemsstatene, er det dessuten Kommisjonen som overvåker gjennomføringen, refunderer utgiftene og til syvende og sist er budsjettansvarlig.

Både Kommisjonen og medlemsstatene skal rapportere om og evaluere programmene både i og etter programperioden.

Endelig er det etablert et robust revisjons- og kontrollsystem for å sikre at utgiftene er lovlige og formelt riktige. Dette systemet omfatter kontroller utført av nasjonale og europeiske revisjonsorganer og sikrer politikkens økonomiske integritet og opprettholder allmennhetens tillit til virksomheten. Medlemsstatene har hovedansvaret for å etablere et styrings- og kontrollsystem som er i samsvar med de felles lovbestemte kravene, sikre at dette systemet fungerer effektivt, og forebygge, oppdage og korrigere uregelmessigheter. Kommisjonen spiller en tilsynsrolle ved å forsikre seg om at ordningene som regulerer styrings- og kontrollsystemet, er i samsvar med regelverket. Det gjør den ved å kontrollere at systemet fungerer effektivt, og ved å foreta nødvendige finansielle korreksjoner.

I tillegg til systemet med delt styring iverksetter Kommisjonen spesifikke tiltak under indirekte forvaltning. Programmet European Urban Initiative[24] har et budsjett på 450 millioner euro og hjelper byer av alle størrelser med å anvende prinsippene for bærekraftig byutvikling gjennom å bygge opp kapasitet og kunnskap, og legger til rette for urban innovasjon ved å utvikle overførbare og skalerbare løsninger på EU-relevante urbane utfordringer. For å stimulere regionale innovasjonsprosjekter i kommersialiserings- og oppskaleringsfasen har man dessuten etablert et instrument for interregionale innovasjonsinvesteringer (I3), som skal legge til rette for samarbeid mellom europeiske regioner og bringe sammen utviklede og mindre utviklede regioner. I3 har et budsjett på over 490 millioner euro i programperioden 2021–2027, som skal gå til interregionale innovasjonsprosjekter i oppskalerings- og kommersialiseringsfasen.

13.3 Styring av nasjonalt finansierte investeringer i EU-land

Mange medlemsstater er i ferd med å gjennomføre eller har nylig gjennomført reformer av (deler av) sitt system for styring av offentlige investeringer. Mange av disse reformene har en integrert styringstilnærming og retter seg mot alle faser av investeringssyklusen. Noen medlemsstater bruker ordningen for gjenoppbygging og robusthet[25] til å få fart på reformene, mens andre benytter seg av teknisk støtte fra Europakommisjonen via Technical Support Instrument (TSI), som administreres av DG REFORM. Mange bruker internasjonal ekspertise (for eksempel IMF, OECD, Verdensbanken) til diagnose og reformanbefalinger. Belu Manescu mfl. (under publisering) har gått gjennom disse reformene og identifisert erfaringer.

På bakgrunn av dette utviklet Europakommisjonen et analytisk rammeverk og begynte, gjennom en spørreundersøkelse som ble gjennomført i hele EU, å undersøke eksisterende praksis for styring av investeringer i medlemsstatene (Belu Manescu, 2021). I dette rammeverket består investeringssyklusen av fem faser: strategisk planlegging, utredning og utvelgelse, budsjettering, overvåking/gjennomføring og ex post-gjennomgang (inkludert aktivaregistre). Rammeverket bygger på tidligere arbeid utført av OECD, IMF og Verdensbanken. Det understreker viktigheten av tilbakekoblingssløyfer, særlig i de tre første fasene, og det understreker finansdepartementets nøkkelrolle. I resten av dette kapittelet vil vi gi en oversikt over det vi vet om disse fem fasene, som er nærmere omtalt i Belu Manescu (2021; 2022; 2024).

Reglene for styring av offentlige investeringer som det rapporteres om i undersøkelsen, varierer gjerne etter prosjektets størrelse, sektor og finansieringskilde. Generelt er større prosjekter – tradisjonelt innen transportsektoren – underlagt strengere kontroll. På samme måte har EU-finansierte investeringer en tendens til å følge strengere prosedyrer enn nasjonalt finansierte. Rundt halvparten av medlemsstatene rapporterte om at styringen av EU-finansierte investeringer var betydelig annerledes enn styringen av nasjonalt finansierte investeringer. Det rapporteres om viktige forskjeller i hele investeringssyklusen, særlig når det gjelder regler for prosjektutredning

(24) Artikkel 12 i europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2021/1058 av 24. juni 2021 om Det europeiske fond for regionutvikling og om Samhørighetsfondet (heretter forordning (EU) 2021/1058

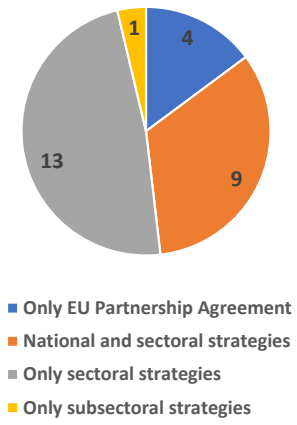
25 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2021/241 av 12. februar 2021 om opprettelse av ordningen for gjenoppbygging og robusthet.

og -utvelgelse og for budsjettering. Når det gjelder budsjettering, styres EU-finansierte investeringer, i motsetning til nasjonalt finansierte investeringer, i de fleste tilfeller via en sjuårig programramme som sikrer rettidig tilgang på kapital i hele prosjektets levetid (se delkapittel 13.2).

Strategisk planlegging / initiering av prosjekt

Strategisk planlegging, med varierende sektoriell dekning, er på plass i alle medlemsstatene. En tredjedel av medlemsstatene rapporterte at de hadde nasjonale strategier som langsiktige strategiske planleggingsdokumenter, og at disse dekket alle sektorer og var ledsaget av sektor- og undersektorstrategier. Disse landene er Bulgaria, Frankrike, Hellas, Irland, Kroatia, Latvia, Litauen, Polen og Portugal. Halvparten av medlemsstatene henviste hovedsakelig til transportsektoren (av og til også forsvarssektoren), mens fire av dem (Kypros, Tsjekkia, Ungarn og Slovenia) oppga EUs partnerskapsavtaler som det eneste langsiktige planleggingsdokumentet på nasjonalt nivå.

Figur 13-1 Strategisk planleggingsdokument på plass i medlemsstatene



Kilde: COM 2022 Public Investment Management (PIM) survey

Irland er et av de mest transparente eksemplene på en integrert strategi for arealutvikling og investeringer i EU. Irlands strategiske visjon for landet, Project Ireland 2040, ble innført i 2018 og består av to dokumenter som er samordnet og gjensidig forsterker hverandre.

Overordnede visjoner gir føringer for offentlige investeringsplaner i Bulgaria, Kroatia, Latvia, Litauen, Polen og Portugal. I likhet med visjonen i Irland skisserer den langsiktige utviklingsvisjonen til både Latvia og Litauen (Latvia 2030 og Lithuania 2030) en 20-årig utviklingsvisjon forankret i arealplanlegging, og de ledsages av en investeringsplan med veiledende bevilgninger fordelt på investeringsprogrammer.

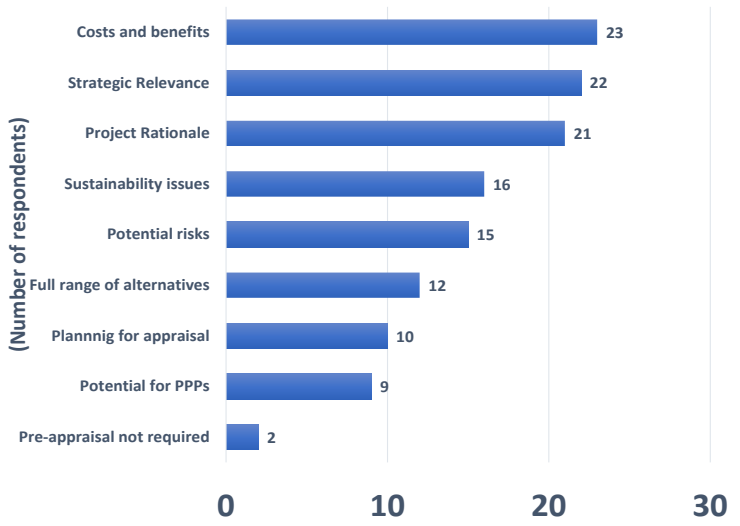
Transportsektoren er den sektoren som vanligvis har de største investeringsbehovene, og det er derfor viktig med velutviklet strategisk planlegging og investeringsplaner med kostnadsberegninger i denne sektoren. Strategiske planer innen transport har ofte en tidshorisont på mer enn ti år. Ved planlegging og bygging av transportinfrastruktur kan man ofte trekke veksler på veletablerte, spesialiserte institusjoner, som National Transport Authority i Irland, Trafikledsverket i Finland og Trafikverket i Sverige. I Estland ble det i 2019 utredet å opprette en enhetlig administrasjon for transportplanlegging og -investeringer og en enhetlig administrasjon for transporttilsyn.

I flere land (for eksempel Italia, Nederland, Irland og Latvia) omfatter driftsplanlegging en veletablert prosess med konsultasjoner med alle relevante interessenter, også på lokalt og regionalt nivå. I Nederland inneholder flerårsplanen for infrastruktur, offentlige rom og transport (MIRT) bestemmelser om samarbeid i beslutningsprosesser, samt krav for å motta støtte til infrastruktur- eller vannprosjekter.

Elementer i utredning og utvelgelse av store infrastrukturprosjekter

Forhåndsutredning finnes i mange medlemsstater, men graden av kompleksitet varierer. Der det stilles krav om forhåndsutredning, legges det som regel vekt på foreløpige kostnader og gevinster, strategisk relevans og prosjektbegrunnelse (dette gjelder rundt 20 medlemsstater). Mindre enn halvparten av medlemsstatene har vurdering av et bredt spekter av alternative løsninger, potensial for offentlig-private samarbeid og planlegging av utredningsprosessen. Potensielle risikoer, særlig risikoer knyttet til miljømessig bærekraft, vurderes i forbindelse med forhåndsutredning i rundt 15 medlemsstater.

Figur 13-2 Forhåndsutredningen må inneholde følgende elementer (oversikt)



Kilde: European Commission 2022 PIM survey. Merk: PPP står for offentlig-private samarbeid (OPS på norsk).

At man skal vurdere alternativet med å ikke gå videre med et prosjekt, er grunnleggende ved forhåndsutredning, men det er bare noen få medlemsstater som følger dette prinsippet. Trafikverket i Sverige bruker for eksempel et prinsipp for investeringsplanlegging med fire trinn: revurdere, optimalisere, bygge om og bygge nytt (firetrinnsmetoden, se også kapittel 8). Først når trinn én til tre er vurdert, kan det bygges nytt. Et lignende krav finnes også i Nederland og Irland. I EU er dette kravet om å vurdere og sammenligne flere alternativer for å oppnå samme mål til stede i tolv medlemsstater.

Det er viktig at forhåndsutredningen er tilstrekkelig detaljert når det gjelder kostnader og finansieringskilder. Forhåndsutredningen omfatter detaljer om prosjektets livssykluskostnader, det vil si styrings- og vedlikeholdskostnader. Det er også da mulighetene for forhåndsfinansiering fra lokale myndigheter og private partnere kan vurderes. I Nederland kreves det at minst 75 prosent av prosjektfinansieringen er avklart før forhåndsutredningen (den såkalte «sonderingsfasen») kan starte. I tillegg kan det i visse situasjoner være nødvendig med medfinansiering fra regionale myndigheter.

Utredning

Utredninger gir detaljer og forståelse av livssykluskostnadene og skisserer gjennomføringsplanene. Gjennomføringsplanene utdyper relevante detaljer om kostnader, roller/ansvar og gjennomføringsstrategi, inkludert sammenkoblinger mellom programkomponenter. I noen land, for eksempel Nederland, må 100 prosent av finansieringen være tilgjengelig for at prosjekter skal kunne gå videre til utredningsfasen.

Ifølge undersøkelsen følger kravene til prosjektutredning gjerne prinsippet om proporsjonalitet, slik at det stilles strengere krav til utredning av større prosjekter. De aller fleste medlemsstatene bruker en standard metodikk for utredning, i hvert fall i noen sektorer. Sentral støtte og utvikling av retningslinjer for utredning/utvelgelse er tilgjengelig i rundt halvparten av medlemsstatene, særlig i forbindelse med EU-finansierte investeringer. Slike organer er som regel underlagt landets finansdepartement (slik tilfellet for eksempel er på Kypros), utviklingsdepartement (Hellas, Tsjekkia) eller transportdepartement (Finland), eller de er direkte underlagt regjeringen (Litauen). I noen medlemsstater er det dessuten egne organer som har ansvaret for å gjennomføre utredninger av større prosjekter (for eksempel Italia og Slovakia).

Mens utredning refererer til metoder og prosedyrer for å vurdere et prosjekt langs alle relevante dimensjoner (økonomiske, sosiale, miljømessige og bærekraftigsmessige), dreier utvelgelse seg om kriterier og metoder for å sammenligne funn på tvers av disse dimensjonene, og dermed redusere antallet prosjekter til vurdering. I EU foregår sammenligninger på tvers av prosjekter som oftest på departementsnivå snarere enn på sentralt nivå.

Ekstern kvalitetssikring

I EU er det relativt vanlig med uavhengige eksterne gjennomganger under utredningen, særlig for transportprosjekter eller for investeringer som er medfinansiert av EU (Belu Manescu, 2022). Bare seks medlemsstater oppgir at de ikke har slike prosesser på plass. Slike gjennomganger utføres av internasjonale eksperter (for eksempel i Portugal, for forskningsprosjekter innen høyere utdanning), av konsulentselskaper (for eksempel i Danmark, for alle infrastrukturprosjekter), av uavhengige byråer (for eksempel i Finland og Østerrike, for det meste for transportprosjekter) eller av egne enheter under finansdepartementet (for eksempel Kypros, Romania og Slovakia for alle prosjekter over en viss størrelse). Irland rapporterer om et spesifikt system med uavhengige ekspertvurderinger ved to trinn i prosjektets livssyklus (ved prinsippgodkjenning og før anbud), støttet av ett ekspertnettverk og én rådgivningsgruppe. Nettverket eller panelet av eksterne kvalitetssikrere gjennomgår prosjektene på alle politikkområder, mens rådgivningsgruppen for store prosjekter gir Departementet for offentlige utgifter, infrastruktur, reform av offentlige tjenester og digitalisering (DPER) råd om hvordan prosjektene bør kvalitetssikres. Flere medlemsstater rapporterer å stille krav om uavhengig gjennomgang av visse EU-finansierte prosjekter.

Budsjetteringsaspekter

Flerårige budsjetter er et uunnværlige verktøy for effektiv kapitalallokering. Flerårige investeringsbudsjetter med en tydelig oversikt over vedlikeholdsbehov, kapitalkostnader og tilgjengelig investeringsrom gir klarhet i den løpende investeringsporteføljen og fremdriften i prosjektene hvert år. Ved å sette av (knappe) midler i planleggingsfasen (før selve

gjennomføringen) tas det mer ansvar i utvelgelsesfasen, og man unngår å bruke ressurser på lite lovende prosjekter.

Budsjettering for å fullføre prosjekter i bygg- og anleggsbransjen

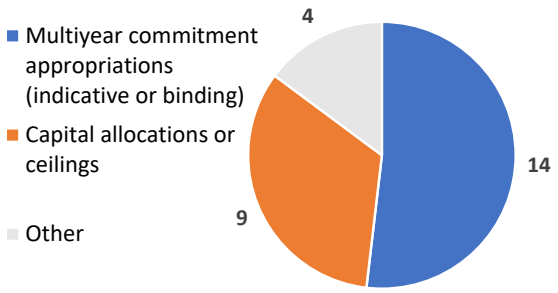
Flerårige budsjetter gir innsyn i prosjekter på ulike utviklingsstadier. Flerårige kapitalestimater på program-/prosjektnivå (basert på gjennomføringsplaner og oppdatert hvert år) bidrar til å holde oversikt over kapitalbehovene på mellomlang sikt

I EU er det vanligst å legge frem fremtidsrettede estimater over kapitalutgifter for de neste tre årene, og de legges vanligvis frem som et vedlegg til budsjettet. 14 medlemsstater rapporterer om flerårige forpliktelsesbevilgninger og at disse er vanlige i transportsektoren. Noen av disse bevilgningene er imidlertid bare veiledende, slik at det kan oppstå store avvik mellom bevilgning og gjennomføring. I Tyskland utarbeider for eksempel det føderale departementet for transport og digital infrastruktur et femårig økonomisk planleggingsdokument for realiseringen av den føderale transportinfrastrukturplanen. Det økonomiske planleggingsdokumentet inneholder detaljert informasjon om estimerte kostnader for pågående og fremtidige prosjekter. Det gir også informasjon om kapitalbehov knyttet til vedlikehold, fornyelse av aktiva som har nådd slutten av livssyklusen, og bygging av nye aktiva.

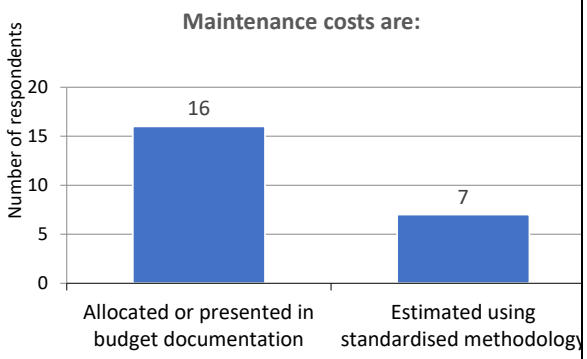
EU-finansierte investeringer nyter gjerne godt av et høyt beskyttelsesnivå over flere år og blir gjerne prioritert fremfor andre investeringer (se delkapittel 13.2).

I svært avanserte systemer har man restriksjoner som skal sikre at godkjente prosjekter ikke overskrider det tilgjengelige finanspolitiske rommet. Slike restriksjoner låser midler til spesifikke prosjekter og begrenser muligheten for å omdirigere midler fra eksisterende til nye prosjekter. Et eksempel på slike restriksjoner er flerårige forpliktelsesbevilgninger, som er et formelt sett med juridiske begrensninger og en del av lovgivningsprosessen for budsjettering. I slike tilfeller har man dermed et todelt system, der hvert fagdepartement hvert år får to typer bevilgninger: kontant- og forpliktelsesbevilgninger. Kontantbevilgninger er bevilgninger som utbetales for neste budsjettår, mens forpliktelsesbevilgninger er bevilgninger for forpliktelser for hvert år i prosjektets levetid. Ved å ha full kontroll over kostnadene for pågående prosjekter gjennom hele deres levetid kan statsrådene holde beholdningen av godkjente prosjekter på et overkommelig nivå. Bare noen få EU-medlemsstater har et slikt system på plass (for eksempel Frankrike, Nederland, Sverige og Danmark), og det brukes vanligvis til større prosjekter i viktige sektorer. Både årsbudsjett og flerårige bevilgninger må godkjennes av parlamentet. For mindre prosjekter bevilges det midler over statsbudsjettet som fagdepartementene kan forvalte uten ytterligere godkjenning fra parlamentet.

Figur 13-3 Hvordan budsjetteres det for kapitalinvesteringer?



Figur 13-4 Vedlikeholdskostnader



Kilde: European Commission 2022 PIM survey.

Overføringsordninger gjør det mulig å overføre ubrukte midler til det påfølgende året. Dette er spesielt nyttig for å hindre at flerårige investeringsprosjekter som gjennomføres langsommere enn forventet, mister finansiering (Belu Manescu, 2022). Selv om denne praksisen gjerne er begrenset, ettersom den innebærer en viss risiko (Belu Manescu, 2021), er den nyttig i flerårige investeringsprosjekter. Nederland, Estland og Østerrike har for eksempel ikke noe tak på hvor store beløp som kan overføres i investeringsprosjekter.

Budsjettering for vedlikehold

Bare åtte medlemsstater rapporterer at de har en standardmetode for å estimere vedlikeholdskostnader i budsjettet, mens mer enn halvparten av landene har vedlikeholdskostnader i budsjettdokumentasjonen. Noen land (for eksempel Polen) rapporterer også at de i motsetning til vedlikeholdskostnader ikke rapporterer kostnader knyttet til større forbedringer eller fornyelser i budsjettdokumentasjonen, og at dette skyldes begrensninger knyttet til budsjettklassifisering. I undersøkelsen rapporteres det at det er svært vanskelig å estimere vedlikeholdskostnader for eksisterende infrastruktur.

Identifisere nytt finanspolitisk handlingsrom

Forskjellen mellom de bevilgede ressursene og de nye ressursene som er tilgjengelige gjennom den flerårige budsjettplanleggingen, er rommet for nye investeringer. Tak på kapitalinvesteringer kan skape klarhet i hvilke nye ressurser som blir tilgjengelige for nye prosjekter på mellomlang sikt, og gjøre det lettere å prioritere nye prosjekter på regjerings-/departementsnivå. Slike tak kan dermed spille en avgjørende rolle for å sikre at antallet igangsatte prosjekter holder seg innenfor det som er overkommelig, slik at man unngår at prosjekter ikke fullføres på grunn av manglende finansiering. Et slikt system er avhengig av nøyaktig og rettidig overvåking av prosjektgjennomføring.

Mindre enn halvparten av medlemsstatene har kapitalallokeringer eller -tak. Slike rammeverk har ulik tidshorisont og er bindende i ulik grad.

Overvåking og gjennomføring

Alle medlemsstatene rapporterer om overvåking på gjennomføringsetat- og fagdepartementsnivå, mens ytterligere overvåking rapporteres å finne sted sentralt i rundt halvparten av medlemsstatene. I Italia gjennomfører økonomi- og finansdepartementet løpende overvåking basert på et felles IT-system for prosjekt- og programstyring koblet til kontraktssystemet, som opererer på fagdepartementsnivå. Land med en stor andel EU-finansierte investeringer (som Hellas og Tsjekkia) har gjerne avanserte elektroniske systemer for EU-finansierte investeringer.

For enkelte prosjekter, vanligvis mer komplekse eller sensitive prosjekter, kan det være etablert spesifikk overvåking. I Frankrike overvåkes for eksempel større prosjekter knyttet til den nasjonale strategiske investeringsplanen France 2030 av organet Secrétariat Général pour l'Investissement, som er direkte underlagt statsministeren, mens alle sektorprosjekter overvåkes av fagdepartementene. Også i Latvia kan kabinettet følge gjennomføringen av visse viktige prosjekter, mens det i Polen ble opprettet et eget «Government Project Management Office» i statsministerens kanselli for å overvåke strategiske prosjekter. Endelig er alle EU-finansierte prosjekter over en viss terskel gjenstand for spesifikk overvåking (revisjon) i løpet av gjennomføringsprosessen.

Ex post-gjennomganger

Tre til fem år etter at et prosjekt har begynt å levere resultater, kan det gjennomføres en omfattende ex post-gjennomgang for å vurdere strategisk vellykkethet. Ettersom systematiske ex post-gjennomganger krever nøye planlegging og er ressurskrevende, blir det sjelden utført slike gjennomganger av alle avsluttede prosjekter over en viss terskelverdi. I nesten alle EUs medlemsstater gjennomfører nasjonale revisjonsmyndigheter ex post-gjennomganger, eller ytelsesevalueringer, på stikkprøvebasis. I Irland krever derimot Public Spending Code at alle store kapitalprosjekter og en andel av de andre kapitalprosjektene gjennomgår ex post-gjennomgang, mens Frankrike har et lignende krav for investeringene i France 2030-planen.

I noen få medlemsstater omfatter ex post-gjennomgangene ikke bare prosjektenes resultater, men også hvordan systemet for styring av statlige investeringer fungerer. De vurderer i hvilken grad samspillet mellom institusjoner, retningslinjer og metoder har bidratt til å levere de ønskede resultatene. Noen få medlemsstater har slike prosesser på plass, for eksempel Østerrike, Italia og Spania (Belu Manescu, 2022). Når det gjelder EU-finansierte investeringer, finnes det til slutt systematiske krav om ex post-gjennomganger per innsatsområde (*priority axis*) innenfor hvert enkelt operasjonelt program, og disse har en tilbakekobling til planlegging.

Et viktig siste skritt når et prosjekt er fullført, er å registrere aktivaet i et offisielt register over aktiva som eies av staten og dens institusjoner. Noen av hovedfunksjonene til et aktivaregister er 1) å gi informasjon om aktivaets tilstand med tanke på å fastsette vedlikeholdsbehov for eksisterende aktiva og 2) utgjøre et grunnlag for beslutninger om utvikling av nye aktiva ved å gi en oversikt over eksisterende aktiva. Fullstendige aktivaregistre rapporteres i viktige sektorer (for eksempel energi eller transport) eller offentlige etater og brukes til planlegging i Estland, Finland, Hellas, Sverige, Italia, Danmark, Nederland og Tyskland (Belu Manescu, 2022). Som oftest er slike registre ikke offentlige. Andre medlemsstater (som Kypros og Hellas) er i ferd med å utvikle eller utvide eksisterende systemer.

13.4 Konklusjoner

I dette kapittelet har vi undersøkt eksisterende praksis for styring av offentlige investeringer i EUs medlemsstater, med særlig vekt på styringen av investeringer under EUs samhørighetspolitikk. Vi har gitt en kort historisk oversikt over prinsippene for samhørighetspolitikken, som er forankret i EU-traktaten, og vi har redegjort for den delte styringen mellom Europakommisjonen og medlemsstatenes nasjonale og regionale myndigheter. Endelig har vi gitt en oversikt over praksis for planlegging, utredning og utvelgelse, budsjettering, gjennomføring og ex post-gjennomgang i medlemsstatene.

Samlet sett viser dokumentasjonen vi har samlet inn, at praksisen for styring av statlige investeringer på sentralt nivå har en tendens til å variere med landenes institusjonelle struktur, med prosjektstørrelse, med sektor og med finansieringskilde. Generelt er større prosjekter – tradisjonelt innen transportsektoren – underlagt strengere kontroll. På samme måte følger EU-finansierte investeringer som regel strengere regler gjennom hele prosjektsyklusen enn nasjonalt finansierte investeringer. Dette skyldes reglene som Det europeiske råd og Europaparlamentet i fellesskap har vedtatt på grunnlag av forslag fra Kommisjonen.

Funnene viser også at det er noen mangler når det gjelder god praksis i de ulike medlemsstatene. I de tidlige stadiene av planleggingen er det for eksempel mange medlemsstater som ikke vurderer nullalternativet og andre alternativer til hovedprosjektet. På budsjetteringssiden mangler mange land detaljert dokumentasjon om horisonten for de flerårige forpliktelsesbevilgningene, hvor bindende de er, og bruken av overføringsordninger. Endelig utføres ofte ex post-gjennomganger selektivt av revisjonsmyndighetene, mens gjennomganger av systemets virkemåte er sjeldne og bruk av aktivaregister er begrenset.

Referanser

Bache, I. (2008) *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union*. Rowman & Littlefield.

Bachtler, J. (2022) Cohesion policy: Where has it come from? Where is it going? *ECA Journal*, 1.

Bachtler, J. og Mendez, C. (2020) Cohesion Policy. I Wallace, M. A.-R. H., *Policy-Making in the European Union*. 8. utg. Oxford University Press.

Barca, F. (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. DG Regio, Brussels.*

Belu Manescu, C. (2021) *Public Investment Management in the EU: Key Features and Practices*. ECFIN Discussion Paper 154.

Belu Manescu, C. (2022) *New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU*. DG ECFIN Discussion Paper 177.

Belu Manescu, C. (2024) *The Planning of Public Investments in the EU Member States: Long-Term Strategy, Selection and Budgeting Issues*. DG ECFIN Discussion Paper 213.

Belu Manescu, C., Cariou-Reynell, E. og Dimitrias, L. (under publisering) *Recent reforms of public investment management in the EU: overview and lessons learnt*. DG ECFIN Discussion Paper

Europakommisjonen. (2017) *The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds*. Publications Office of the European Union.

Europakommisjonen. (2022) *Eight report on economic, social and territorial cohesion*. Publication Office of the European Union.

Europakommisjonen (2024a) *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe – Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy*. Publications Office of the European Union.

Europakommisjonen (2024b) *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Publication Office of the European Union.

Government of Ireland (2023) *Project Ireland 2040: prospects 2023/2024: Ireland's Major Infrastructure Project Pipeline*. Dokument utarbeidet av Departementet for offentlige utgifter, infrastruktur, reform av offentlige tjenester og digitalisering (DPER).

Hooghe, L. (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford University Press.

Maucorps, A., Römisch, R., Schwab, T. og Vujanović, N. (2023) The Impact of the Green and Digital Transition on Regional Cohesion in Europe. *Intereconomics*, 58(2), 102–110.

Piattoni, S. og Polverari, L. (2016) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Elgar Publishing.

Ruiz Rivadeneira, A. M. og Mcmaster, P. (2023) *Mapping institutional arrangements for infrastructure governance in OECD countries*. Paris: OECD Working Papers on Public Governance.

Scharmann, L. (2020) *Introduction to the German spatial planning system*. Tilgjengelig fra: https://rainman-toolbox.eu/wp-content/uploads/2020/06/RAINMAN_Spatial-Planning_Germany.pdf

14 Om Verdensbankens «no objection»-praksis: Hvordan en praksis kan fortelle oss mye om overordnet styring av prosjekter

Lavagnon Ika og Javad Bakhshi

I dette kapittelet ser vi nærmere på Verdensbankens «no objection»-praksis – en formell mekanisme der bankens prosjektansvarlige signaliserer til mottakerlandets prosjektleder at banken ikke har noen innvendinger mot en foreslått prosjekttransaksjon. Det kan virke som en formalitet, men no objection-praksisen sier mye om overordnet styring av prosjekter. Den har sitt utspring i at Verdensbanken, som bidrar med finansiering og krever ansvarlighet (*accountability*), og låntakerlandet, som gjennomfører prosjektet og har eierskapet, har ulike roller. For praktikere innen prosjektarbeid gir kapittelet viktige tips. For å navigere i spenningsfeltet mellom finansieringsinstitusjonens krav om ansvarlighet og låntakerlandets eierskap må man ha en klar forståelse av hvordan tilsynet utøves, og hva det innebærer å etterleve kravene. No objection-praksisen er ikke bare et kontrollpunkt, det er et styringssignal innebygd i system med flere nivåer – prosjektnivå, organisasjonsnivå og internasjonalt nivå – som påvirker hvordan det arbeides med å nå internasjonale utviklingsmål. Å forstå denne dynamikken er avgjørende for både bankens prosjektansvarlige og mottakerlandets prosjektledere, som må se utover det umiddelbare prosjektet og ta hensyn til bredere styringsnivåer for å kunne gjennomføre vellykkede prosjekter. En melding om «no objection» er ikke en ren formalitet; for å få det må man følge anskaffelsesregler, oppfylle åpenhetsstandarder og arbeide mot strategiske mål. Feilsteg kan føre til forsinkelser, tilbaketrekking av finansiering eller skade på omdømme. Kunsten ligger for prosjektledere i å holde seg på matta og for långivers representant i å lære seg å ikke si «no».

14.1 Innledning

«De eldste og korteste ordene – ja og nei – krever den største omtanken.» - Pytagoras

Ta for eksempel følgende kommentarer til en kontraktstildeling: «Vi har ingen innvendinger [no-objection] (…). Vi ber dere sende oss den signerte kontrakten så snart som mulig» (Verdensbanken, 2006). «Ingen innvendinger»: Det er slik Verdensbanken sier ok, eller mer presist, ikke sier nei til et mottakerland som den låner penger til et prosjekt. Det er tydelig at no objection-praksisen er institusjonalisert i Verdensbankens prosjekttilsyn. Praksis blir ofte kritisert, men sjelden analysert. I dette kapittelet spør vi: Hva innebærer no objection-praksisen? Hvordan fungerer den? Og viktigst av alt: Hva forteller den oss om hvilken rolle overordnet styring spiller når det gjelder å støtte gjennomføring av Verdensbank-finansierte prosjekter?

Vi undersøker hva no objection-praksisen betyr for overordnet styring i prosjektsammenheng. Vi skal vise at Verdensbanken har en flernivåstyring i sine prosjekter, og at denne har til hensikt 1) gjennom kontrollmekanismer å styre gjennomføringen av prosjektet (prosjektnivå), 2) å gjøre det

mulig for prosjektene å bidra til gjennomføringen av strategien til verdens ledende utviklingsorganisasjon (organisasjonsnivå) og 3) å fremme samarbeid med andre utviklingsorganisasjoner, stater og ikke-statlige organisasjoner (internasjonalt nivå) (Müller, 2016; Bakhshi, 2023). Vi mener derfor at no objection-praksisen har sitt utspring i rolle- og ansvarsfordelingen mellom Verdensbanken, som finansierer prosjektet og krever ansvarlighet, og låntakerlandet, som gjennomfører prosjektet og har eierskapet. Vi konkluderer med at hvis man skal lykkes fullt ut i samarbeidet og øke prosjektets nytteverdi og bærekraft, bør prosjektaktørene se utover prosjektet og ta hensyn til andre styringsnivåer, for eksempel sine kollegaer i Verdensbanken.

14.2 No objection-prinsippet og dets konsekvenser for overordnet styring på prosjektnivå

Internasjonale utviklingsprosjekter følger sjelden en enkel prinsipal-agent-modell. I stedet har de overlappende roller og ansvarsoppgaver – og dermed både prinsipal-prinsipal- og prinsipal-agent-utfordringer (Winters, 2019). Verdensbanken finansierer prosjekter, men den gjennomfører dem ikke (Ika og Feeny, 2022). Denne oppgaven tilfaller nasjonale myndigheter, som opererer med en viss grad av autonomi. Bankens tilsyn utøves gjennom strukturerte kontrollpunkter, ikke direkte kontroll. Planlegging og gjennomføring av Verdensbankens prosjekter skjer gjennom et komplekst nettverk av interessenter (Diallo og Thuillier, 2004):

- den nasjonale prosjektkoordinatoren (*national project coordinator*) – den hos mottakerlandets myndigheter som har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet, heretter kalt [mottakerlandets myndighets] prosjektleder)
- lederen for oppgaveteamet (*task team leader*) – den ansatte i Verdensbanken som er ansvarlig for å føre tilsyn med prosjektet, altså långivers representant (*project supervisor*)
- den prosjektansvarlige (*counterpart supervisor*) i landet der prosjektet gjennomføres – vanligvis en person som myndighetene anser for å ha den nødvendige kompetansen, for eksempel en høytstående statlig ansatt i noen tilfeller
- en styringsgruppe
- leverandører av varer og tjenester, inkludert underleverandører, eksperter og konsulenter
- mottakere (*beneficiaries*) – de som nyter godt av prosjektet
- befolkningen som helhet

Det 1000 km lange og fire milliarder dollar dyre rørledningsprosjektet mellom Tsjad og Kamerun, der Verdensbanken forsøkte å sikre at oljeinntektene faktisk bidro til å redusere fattigdommen i Tsjad, illustrerer den komplekse relasjonsdynamikken i dette nettverket av interessenter. Til tross for omfattende tilsyn – inkludert en overvåkningskomité, en internasjonal rådgivningsgruppe og en ekstern «compliance monitor» – klarte ikke myndighetene å forhindre at oljeinntekter ble brukt til illegitime, militære formål (Ika og Saint-Macary, 2012). Dette

understreker de formelle strukturenes begrensninger når nasjonal suverenitet og givernes forventninger kolliderer.

Dette eksemplet understreker viktigheten av rolledelingen mellom prosjektlederen og Verdensbankens representant, som gjenspeiles i et prinsipal-agent-forhold, der innflytelse utøves gjennom etterlevelsesmekanismer snarere enn på kommando. Selv om Verdensbankens representant ikke har formell myndighet over prosjektlederen, er vedkommende ansvarlig for å sikre at bankens retningslinjer overholdes (Müller, 2016). Dette tilsynet utøves gjennom mekanismer som utstedelse av no objection-meldinger, som gjør det mulig for banken å påvirke beslutninger uten å ha direkte kontroll (Diallo og Thuillier, 2004; Ika & Saint-Macary, 2012).

Selv om prosjektlederen ikke formelt sett er underlagt Verdensbankens representant, må sistnevnte sørge for at Verdensbankens retningslinjer følges strengt av førstnevnte. Långivers representant blander seg derfor ikke inn i den daglige ledelsen av prosjektet. Likevel forventer han eller hun å bli holdt oppdatert på alle viktige skritt som tas i prosjektet (Diallo og Thuillier, 2004). Men hvordan fungerer denne rollefordelingen mellom Verdensbankens representant og prosjektledere i praksis? Hvordan kan Verdensbanken føre tilsyn med et prosjekt der prosjektlederen ikke er under hans eller hennes direkte myndighet? Kort fortalt gjøres dette gjennom en såkalt no objection- melding (*no-objection notice*) (Ika og Saint-Macary, 2012). Hva er en no objection-melding?

En no objection-melding er en formell bekreftelse fra Verdensbankens representant til prosjektlederen om at banken ikke motsetter seg en prosjekttransaksjon (Verdensbanken, 2006). Prosjektlederen, som representerer mottakerlandets regjering, må be om denne godkjenningen for viktige skritt som mandat, anskaffelser, kontraktstildelinger osv. (Diallo og Thuillier, 2004). Når en konsulent skal ansettes, for eksempel, går långivers representant gjennom dokumentasjonen, og hvis denne oppfyller kravene, utsteder han eller hun en no objection-melding (Verdensbanken, 2006).

Selv om det finnes begrenset med data om avslag, kan banken holde tilbake en no objection-melding hvis prosedyrene ikke følges, planleggingen er svak eller tilbyderne er ukvalifiserte eller ikke kvalifiserte (Ika og Saint-Macary, 2012). Hvis myndighetene går videre uten godkjenning, kan banken konstatere *misprocurement* (urettmessig anskaffelse) og trekke tilbake finansieringen (Verdensbanken, 2006). For å unngå dette må prosessen gjentas helt til man oppnår etterlevelse (Diallo og Thuillier, 2004). For å sikre seg en no objection-melding må prosjektledere holde seg strengt til bankens prosedyrer og legge til rette for en etterlevelseskultur. Bankens representant, som mangler formell myndighet over de nasjonale prosjektlederne, må på sin side forbedre sin evne til å påvirke utfall uten å si eksplisitt «nei» (Ika og Saint-Macary, 2012).

Mer generelt gjenspeiler no objection-mekanismen en styringsmodell med flere nivåer. På prosjektnivå sørger den for kontrollmekanismer (*checks and balances*). På organisasjonsnivå bringer den gjennomføringen i samsvar med bankens utviklingsstrategi. Og på internasjonalt nivå legger den til rette for koordinering mellom givere, myndigheter og frivillige organisasjoner (Müller, 2016; Bakhshi, 2023). For praktikere betyr dette at en vellykket gjennomføring ikke bare krever

at man håndterer oppgaver på en god måte, men også at man forstår styringsarkitekturen disse oppgavene gjennomføres innenfor. Disse nivåene er nærmere beskrevet i tabell 14-1.

Tabell 14-1: Styringsinnsikt bak no objection-praksisen

Styringsnivå	Hva no objection innebærer
Prosjektnivå	No objection er en praksis for tilsyn med prosjekter som gir de kontrollmekanismer som skal til for å støtte prosjekter på avstand. Den har sitt utspring i rolle- og ansvarsfordelingen mellom Verdensbankens representant og mottakerlandets prosjektleder.
Organisasjonsnivå	No objection er en institusjonalisert praksis som gjør det mulig for prosjekter å bidra til gjennomføring av finansieringsorganisasjonens strategier. Den har sitt utspring i finansieringsorganisasjonens tilsynsrolle under gjennomføringen av prosjektet, og bidrar til å sikre ansvarlighet (*accountability*).
Internasjonalt nivå	No objection er en institusjonalisert praksis som har sitt utspring i rollefordelingen mellom den som finansierer et prosjekt, som trenger ansvarlighet, og låntakerlandet, som søker eierskap. Den antyder et behov for at verdens ledende utviklingsorganisasjon samarbeider med andre utviklingsorganisasjoner, stater og frivillige organisasjoner for å støtte gjennomføring av en rekke prosjekter i mottakerland.

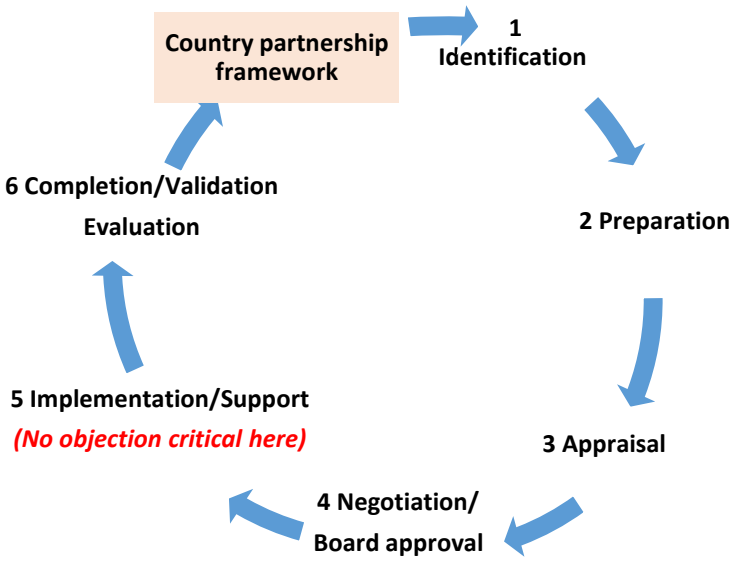
14.3 No objection-praksisen og dens styringsmessige konsekvenser på organisasjonsnivå

Overordnet styring på prosjekt-, program-, porteføljе- og styrenivå (Müller, 2016) gir Verdensbanken mulighet til å implementere strategier. Den fastsetter kriteriene for prosjektutvelgelse, skisserer prosjektets strategiske mål, definerer prosjektets organisasjonsstruktur, fastsetter hvordan man sikrer at prosjektbeslutninger er i samsvar med mål, og skal sikre at forventede fordeler blir realisert (Bakhshi, 2023). Slike mål kan være mangefasetterte og komplekse, for eksempel å bekjempe ekstrem fattigdom og øke felles velstand, og i den senere tid har man forpliktet seg til å ta tak i spørsmål knyttet til globale fellesgoder som klimaendringer og pandemier (Ika mfl., 2020).

For å nå slike strategiske mål i samarbeid med myndighetene i mottakerland bruker Verdensbanken prosjekter som et sentralt virkemiddel. Igjen: Verdensbanken finansierer, men gjennomfører ikke prosjekter selv (Baum, 1978). Som vi viser nedenfor, har det likevel i løpet av tiårene blitt stadig flere hindringer som Verdensbanken må overvinne når de forbereder og fører tilsyn med prosjekter. Verdensbanken er aktivt involvert i den strategiske planleggingsfasen. Organisasjonen er med på å utforme business caset, den er med på å identifisere prosjektet, og den gir råd til de nasjonale myndighetenes analytikere om prosjektets avgrensning, oppdrag og visjon, i tråd med mottakerlandets nasjonale utviklingsplan eller partnerskapsrammeverk. Verdensbanken har også et ord med i laget når det gjelder å vurdere de økonomiske, finansielle, tekniske, institusjonelle, miljømessige og kjønnsmessige aspektene ved prosjektet (Verdensbanken, 2024a).

Fra denne konseptuelle definisjonen går prosjektet gjennom en standard designfase der behov, alternativer, gjennomførbarhet og risiko analyseres, for til slutt å nå en driftsplanleggingsfase der det utarbeides estimater for varighet og kostnader, samt overvåkingstiltak. Verdensbankfinansierte prosjekter kjennetegnes dermed av en sterk tidligfase (Picciotto, 2020). Det kan gå et tiår fra prosjektet blir identifisert, til det godkjennes og kan gjennomføres i mottakerlandet. For eksempel tok det sju år fra rørledningsprosjektet mellom Tsjad og Kamerun ble identifisert, til det formelt ble godkjent av Verdensbanken (jf. 1993–2000) (Ika og Saint-Macary, 2012). Før prosjektgjennomføringen starter, utarbeider Verdensbankens representant en tilsynsplan som inkluderer ordninger for overvåking, rapportering og evaluering i samarbeid med representanter fra mottakerlandet. Deretter går prosjektet over i gjennomføringsfasen, der det som nevnt er underlagt strenge og byråkratiske retningslinjer fra Verdensbanken. Bankens representant fører ofte tilsyn med en portefølje på fire eller fem prosjekter samtidig, vanligvis på samme felt, men ikke nødvendigvis i samme land. I gjennomføringsfasen gjennomfører de tilsyn med og overvåking av prosjektgjennomføringen hovedsakelig fra Verdensbankens hovedkvarter i Washington, D.C. eller fra Verdensbankens landkontor og gjennom feltbesøk i mottakerlandet (Ika, 2015).

Derfor har Verdensbanken, i tråd med sine retningslinjer, utviklet en skreddersydd prosjektlivssyklus, et organisatorisk styringsrammeverk for å utforme, forberede, gjennomføre og overvåke prosjekter, med en klar fordeling av roller og ansvarsoppgaver mellom långivers representant og prosjektleder (se figur 14-1). I dette rammeverket, som har utviklet seg siden 1970-tallet (Baum, 1978), går prosjektet gjennom seks stadier: 1) identifisering, 2) forberedelse, 3) utredning, 4) forhandling/styregodkjenning, 5) gjennomføring og 6) avslutning/validering og evaluering (se Verdensbanken, 2024a).



Figur 14-1: Verdensbankens prosjektsyklus (Verdensbanken, 2024a)

I identifiseringsfasen (*Identification*) utarbeider de nasjonale myndighetenes analytikerne sine egne partnerskapsrammeverk med bistand fra Verdensbanken og identifiserer dermed sine prioriteringer med tanke på Verdensbankens tre hovedmål, dvs. å utrydde ekstrem fattigdom, øke felles velstand og håndtere globale utfordringer. Verdensbanken og mottakerlandet blir deretter enige om et første prosjektkonsept og mottakere, en foreløpig gjennomførbarhets- og risikovurdering av prosjektet, inkludert miljømessige og sosiale hensyn, og en passende tidsplan for prosjektforberedelsesprosessen.

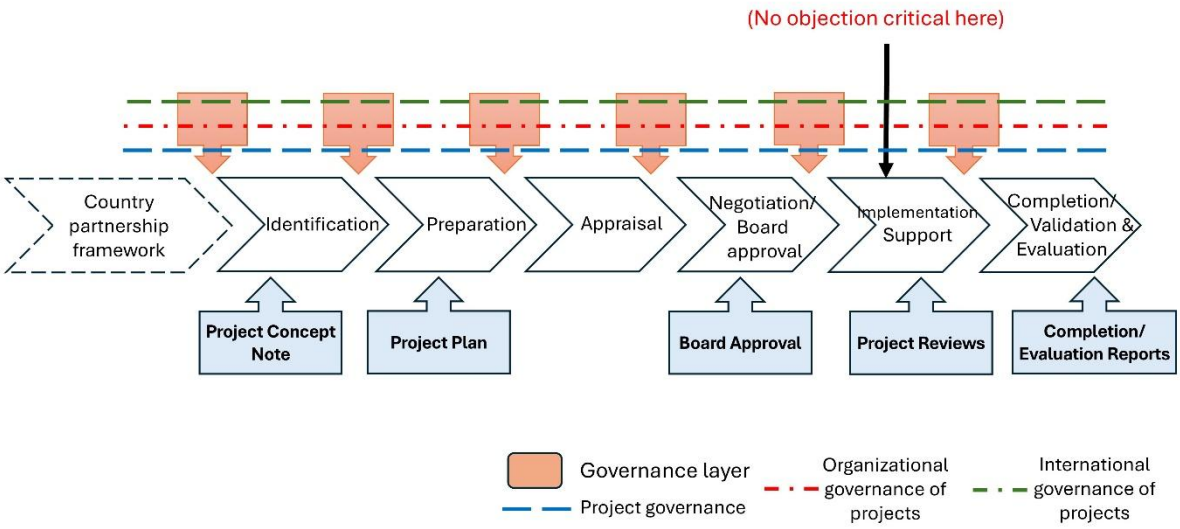
I forberedelsesfasen (*Preparation*), som ledes av mottakerlandets prosjektansvarlige, om nødvendig med bistand fra konsulenter og organisasjoner i privat sektor, tilbyr Verdensbankens oppgaveteam rådgivning og teknisk støtte når det gjelder prosjektutforming, gjennomførbarhet, risiko og vurdering av kapasiteten til de gjennomførende etatene, og kommer til enighet med mottakerlandet om prosjektets innhold og utforming, og om prosjektstyringsordninger, inkludert rapportering, overvåking og evaluering.

I utredningsfasen (*Appraisal*) går både Verdensbankens oppgaveteam og de statlige prosjektansvarlige grundig gjennom prosjektutformingen og kommer til enighet om levedyktigheten til alle aspektene ved prosjektet, og identifiserer eventuelle gjenstående oppgaver som må utføres før banken kan gi sin endelige godkjenning (*Negotiation/ Board Approval*).

Når Verdensbankens styre har godkjent prosjektet etter forhandlings- og godkjenningsfasen, går prosjektet over i gjennomføringsfasen (*Implementation*), som gjennomføres av myndighetene, eller mer spesifikt av den utnevnte prosjektlederen. Gjennomføringsfasen er delt inn i ulike faser som bestemmes av forberedelsesfasen. Prosjektet finansieres stykkevis av Verdensbanken og/eller andre finansieringskilder om nødvendig. Hver del frigis, kanselleres eller nedskaleres av Verdensbankens ledelse, avhengig av konklusjonene i tilsynsrapporten. I denne fasen tilbyr Verdensbankens oppgaveteam overvåkingstjenester som kan bidra til å redusere risikoen for forsinkelser, kostnadsoverskridelser, samordningssvikt, nyttesvikt og misnøye hos mottakerne. Verdensbankens oppgaveteam gir dermed gjennomføringsstøtte for å forbedre resultatene, bidra til å håndtere risiko og øke den institusjonelle utviklingen i mottakerlandet. Som Verdensbanken foreslår, skal prosjektet gjennomgås minst to ganger i året: «Endrede omstendigheter, prosjektforsinkelser og uventede hendelser kan noen ganger kreve justeringer i prosjektutformingen, for eksempel med hensyn til gjennomføringsopplegg eller til og med hensyn til mål, slik at det er behov for en omstrukturering» (Verdensbanken, 2024a).

Når prosjektet er fullført og avsluttet, går det over i avslutnings-/validerings- og evalueringsfasen (*Completion/Validation* og *Evaluation*), der man i overensstemmelse med Verdensbankens policyer og retningslinjer vurderer om den ønskede nytten har blitt realisert. Samtidig vurderes det hvilke utfordringer man har stått overfor, og hvilke erfaringer man har gjort seg. Mens Verdensbankens ansatte utarbeider avslutnings- og resultatrapporter med initiale vurderinger av prosjektytelse, foretar den uavhengige evalueringsgruppen (IEG) en validering av alle disse egenevalueringene – og dermed en evaluering av Verdensbank-finansierte prosjekter, programmer og aktiviteter – ved å sammenligne prestasjoner med uttalte mål (se for eksempel Ika og Feeny, 2022). Verdensbankfinansierte prosjekter kjennetegnes derfor av en sterk tidligfase (Picciotto, 2020).

Figur 14-2 oppsummerer diskusjonen ovenfor og viser det som kan betraktes som Verdensbankens fasemodell og de viktigste milepælene i den.



Figur 14-2: Verdensbankens fasemodell og viktige milepæler

Verdensbankens tilsynsrolle kan forstås som at Verdensbanken er prosjektsponsor eller fører tilsyn med prosjektstyringen (Ika, 2015). Derfor kan prinsippet om armlengdes avstand som er implisitt i no objection-tilnærmingen, bidra til å forklare den tilsynelatende manglende koblingen mellom planlegging og gjennomføring som synes å råde i Verdensbanken.

Hvis Verdensbanken skulle ha gjennomført prosjekter i tillegg til å planlegge dem, ville det både gått ut over mottakerlandenes eierskap til prosjektene og økt Verdensbankens administrative kostnader. Verdensbanken er derfor nødt til å holde fast ved no objection-praksisen i overskuelig fremtid. Ellers vil ikke tilsynsrollen og ansvarlighetsfunksjonen kunne oppfylles (Ika og Saint-Macary, 2012). Derfor er overvåkings- og evalueringsfunksjonen avgjørende, og Results Based Management (RBM) – en forløper for nyttestyringsrammeverk, som ser utover aktiviteter og leveranser og fokuserer på nytte og effekter– er fortsatt den dominerende tilnærmingen til styring av Verdensbank-finansierte prosjekter, til tross for dens veldokumenterte rigiditet og dysfunksjoner (Ika mfl., 2020).

14.4 No objection-praksisen og dens styringsimplikasjoner på internasjonalt nivå

Som vi har vist, har bruken av no objection-melding sitt utspring i rolle- og ansvarsfordelingen mellom Verdensbankens representant og mottakerlandets prosjektleder, og i Verdensbankens behov for å sikre ansvarlighet. I dette delkapittelet gir vi en forklaring, ikke bare fra et interorganisatorisk perspektiv, men også fra et internasjonalt nettverksstyringsperspektiv, der vi fokuserer på det sentrale spørsmålet om mottakerstatens eierskap til prosjektet (Lie, 2019). Sagt på en annen måte refererer vi til overordnet styring av interorganisatoriske nettverk som tre eller

flere partnerorganisasjoner (Manning, 2017) i to eller flere land danner for å bli bedre i stand til å gjennomføre et prosjekt (Ika mfl., 2020). Utviklingsorganisasjoner som Verdensbanken samarbeider gjentatte ganger og trekker veksler på lokale og internasjonale nettverk av partnere over hele verden, avhengig av hvor prosjektene gjennomføres (Manning, 2017). Rørledningen mellom Tsjad og Kamerun var for eksempel et internasjonalt samarbeid mellom Verdensbanken, regjeringene i Tsjad og Kamerun og et oljekonsortium av amerikanske ExxonMobil og Chevron og malaysiske Petronas (Ika og Saint-Macary, 2012). Andre interessentgrupper inkluderte frivillige organisasjoner i USA, som Rainforest Action Group i California, og andre lokale frivillige organisasjoner, som Center for Environment and Development i Kamerun.

Sentrale observatører hevder i dag at Verdensbanken trenger en betydelig overhaling for å takle noen av verdens mest presserende problemer, som global fattigdom, klimaendringer og globale pandemier (Ravallion, 2016; Harvey og Greenfield, 2022). Organisasjonen må ikke bare fokusere på et land eller en region, men på global overordnet styring (Ika mfl., 2020). Hvis du spør hva Verdensbanken gjør – noe Warren C. Baum, Associate Director, Projects i Verdensbanken, gjorde for rundt et halvt århundre siden – vil du sannsynligvis nå som da få høre at Verdensbanken finansierer og fører tilsyn med prosjekter i mottakerland (Baum, 1978; Ika og Feeny, 2022). Siden 1947 har Verdensbanken finansiert over 12 000 prosjekter (Ika og Feeny, 2022). I 2023 hadde Verdensbanken tilsyn med 1778 prosjekter til en verdi av 324 milliarder dollar (Verdensbanken, 2024b).

I overordnet styring av slike internasjonale prosjekter råder det altså en rollefordeling mellom Verdensbanken og staten, heretter kalt låntakeren. Verdensbanken har ansvaret for tilsyn, mens planlegging og gjennomføring er låntakers ansvar (Verdensbanken, 2024a). Dette reiser spørsmålet: Hvorfor trenger låntakeren en no objection-melding fra Verdensbanken? Verdensbanken, som er et multilateralt organ i utviklingssektoren, samler inn milliarder av dollar hvert år fra giverland som de største aksjonærene, USA, Frankrike, Storbritannia og Japan, og deler deretter ut lån til mottakerland for å finansiere prosjekter. I gjennomsnitt låner Verdensbanken ut 67 milliarder dollar og godkjenner 400 prosjekter hvert år (Verdensbanken, 2024b). Disse prosjektene kan være infrastrukturprosjekter (som broer), landbruksprosjekter (som fiskeoppdrettsanlegg), «prosessprosjekter» (på områder som utdanning, helse, politikkrådgivning og kapasitetsbygging) eller kriseprosjekter (som gjenoppbyggingsprosjekter etter katastrofer eller konflikter) (Ika og Feeny, 2022). Mens prosjekter vanligvis varer i tre til fem år, kan finansieringen vare i opptil ti år. Men til hvilket formål?

Utviklingsorganisasjoner som Verdensbanken har som mål å skape sosial endring i fattige menneskers liv, og dermed bidra til økonomisk vekst, fattigdomsbekjempelse eller reduksjon av store utfordringer, særlig i mottakerland. Verdensbankfinansierte prosjekter er i sin natur sosiale og politiske tiltak. De er sosiale i den forstand at målet er å forbedre befolkningens velstand direkte eller indirekte, og de er politiske fordi ledere kan presse på for å få gjennomslag for prosjekter som favoriserer bestemte steder og målgrupper – og slik oppnå karrieremessige og politiske gevinster. Likevel er en sentral del av Verdensbankens mandat fortsatt å finansiere og føre tilsyn med prosjekter (Baum, 1978). Selv om Verdensbankens virksomhet har endret seg over tid, låner den fortsatt grunnleggende sett ut penger til mottakerland for å gjennomføre

prosjekter (Ravallion, 2016). Til gjengjeld må låntakeren sikre seg en no objection-melding for å kunne fortsette å bruke lånet under prosjektgjennomføringen (Verdensbanken, 2006).

Men i motsetning til i mange andre prosjekter, der det er byggherren som betaler for prosjektet og drar nytte av det, er Verdensbanken betaler av prosjektet, men ikke mottaker av prosjektleveranser. Mottaker av prosjektleveranser er det vanligvis låntakerlandet som er – på vegne av sluttmottakerne. Verdensbanken ønsker ikke at det finansierte prosjektet skal betraktes som deres. Da kan det oppstå et eierskapsproblem, og prosjektet risikerer å ikke nå sine økonomiske, sosiale eller miljømessige mål. Ifølge eierskapsagendaen, som er nedfelt i Paris-erklæringen, skal partnerlandene utøve effektiv ledelse over sin egen utviklingspolitikk, sine egne strategier og sine egne tiltak (Paris-erklæringen, 2005). Eierskapsagendaen støttes av de deltakende, partnerskapsbaserte og kapasitetsbyggende tilnærmingene som alltid er til stede i praksis (Picciotto, 2020). Et Verdensbank-finansiert prosjekt er altså ikke et Verdensbank-prosjekt. Låntakeren og enheten som gjennomfører prosjektet, må imidlertid overholde Verdensbankens strenge byråkratiske og transaksjonelle retningslinjer for finansiell rapportering, miljøvurdering, anskaffelsesprosedyrer og overvåking (Ika, 2015).

Formålet er å sikre at det er strenghet og åpenhet i kontraktstildelingen og utførelsen av oppgavene, og at prosjektet gjennomføres som planlagt eller endres i takt med omgivelsene, slik at de økonomiske, sosiale eller miljømessige målene nås (Picciotto, 2020). Og dette er en styringsutfordring. En av måtene Verdensbanken gjør dette på, er gjennom no objection-praksisen. Når no objection er et kraftfullt verktøy i Verdensbankens hender, skyldes det interessant nok kanskje at Verdensbanken som en av verdens rikeste institusjoner «har mye mer makt og innflytelse enn de fattige landene og institusjonene som gjennomfører prosjektet, og mye mer makt enn de som i siste instans nyter godt av resultatene» (Ika og Saint-Macary, 2012, s. 431).

Som Lie (2019) påpeker, er eierskapsagendaen ment å gjøre slutt på de asymmetriske forholdene som gjennomsyrer overordnet styring og gjennomføring av prosjekter. I praksis går imidlertid ansvarlighet oppad ofte på bekostning av ansvarlighet nedad. Bandé mfl. (2024, s. 1) bruker rørledningen mellom Tsjad og Kamerun som eksempel: Prosjektet «holdt tidsfristen, til tross for sosiale og miljømessige utfordringer, men det ble sett på som en suksess for oljekonsortiet, den tsjadiske regjeringen, finansiørene, leverandørene og entreprenørene, men ikke for de fattige mottakerne.» Spenningene mellom Verdensbankens krav om ansvarlighet og låntakerens eierskap kan også føre til det vi kaller «resultatansvarlighetsfellen», det vil si at Verdensbanken fokuserer på håndfaste resultater, selv om de er meningsløse eller dysfunksjonelle.

Lie (2019) viser i en avslørende casestudie av partnerskapet mellom Verdensbanken og Uganda hvordan Verdensbanken bruker eierskapskonseptet til å gjøre Uganda ansvarlig for Verdensbankens politiske prioriteringer, også kalt «prior actions», og til å fremme bruken av teknokratiske styringsmekanismer for å styre på avstand. I dette tilfellet ble den viktigste opposisjonskandidaten i Uganda fengslet, til stor bekymring for de bilaterale giverne – som også er medlemmer av Verdensbanken og dermed representert i bankens styre. I frykt for at styret ikke ville godkjenne støtten på 150 millioner dollar, kuttet Verdensbankens land- og oppdragsteam uventet sin støtte til landet med en tiendedel, offisielt under henvisning til

økonomisk vanstyre og særlig «bekymringer om kostnadsoverskridelser i landets *public administration budget*». Dette budsjettkuttet tvang den ugandiske regjeringen til å redusere de planlagte aktivitetene i den nasjonale utviklingsplanen, som Verdensbanken tidligere hadde godkjent (Lie, 2019, s. 1120).

Som partnerskapet mellom Verdensbanken og Uganda viser, er det ofte spenninger mellom Verdensbankens ansvarlighet og mottakerlandets eierskap. Derfor er no objection-prinsippet også et politisk verktøy som sikrer at mottakerlandene suverent kan beslutte å gjennomføre de prosjektene som best bidrar til deres egne nasjonale utviklingsmål, i stedet for bare å gjennomføre en politisk agenda pålagt av giverlandene.

14.5 Konklusjoner

Kapittelet fokuserer på omfanget og konsekvensene av no objection-prinsippet, som både sikrer at Verdensbankens standarder og prosesser overholdes, og gir mottakerlandet et visst eierskap. Det hevder at når Verdensbanken har institusjonalisert praksisen med no objection, skyldes det hovedsakelig rolle- og ansvarsfordelingen mellom Verdensbanken, som finansierer prosjektet, og mottakerlandet (låntakerlandet), som gjennomfører det. Dette innebærer at rollene og ansvarsoppgavene til henholdsvis Verdensbankens representant og mottakerlandets prosjektleder holdes adskilt. No objection ser ut til å være en praksis for prosjekttilsyn som har sitt utspring i Verdensbankens behov for å sikre ansvarlighet (*accountability*) i prosjektet og mottakerlandets behov for eierskap til prosjektet.

Kapittelet viser dermed at det er en prosjektstyringsprosess på tre nivåer – prosjektnivå, organisasjonsnivå og internasjonalt nivå – som ligger til grunn for Verdensbankens no objection-praksis. Disse styringsnivåene sørger for kontrollmekanismer som styrer prosjektgjennomføringen, de gjør det mulig for prosjektene å bidra til gjennomføring av strategier, og de hjelper verdens ledende utviklingsorganisasjon med å samarbeide med andre utviklingsorganisasjoner, stater og frivillige organisasjoner. Kapittelet hevder derfor at det bare er ved å se på sammenhengene mellom disse styringsnivåene at Verdensbanken effektivt kan legge til rette for prosjektgjennomføring og hjelpe nasjonale prosjektledere med å levere vellykkede prosjekter vedvarende nytte for mottakerlandet, Verdensbanken, andre interessenter og sluttmottakere. Siden det er avgjørende for at et prosjekt skal bli vellykket, at man navigerer overordnet styring på flere nivåer, kan prosjektansvarlige og prosjektledere lære av sine kollegaer i Verdensbanken. Så la oss ha «no objection» mot at man overgår beste praksis og oppnår enda bedre resultater gjennom en bedre forståelse av flernivåstyring av prosjekter!

Takk

Forfatterne ønsker å takke John Richard Heath, professor II ved American University og tidligere ansatt i Verdensbanken, for nyttige kommentarer til et tidligere utkast av dette kapittelet.

Referanser

Bakhshi, J. (2023) *The influence of governance and complexity on project outcomes in international development*. Doktoravhandling. The University Sydney School of Project Management, Australia.

Bandé, A., Ika, L. A. og Ouédraogo, S. (2024) Beneficiary participation is an imperative, not an option, but does it really work in international development projects?. *International Journal of Project Management*, 42(1), 102561.

Baum, W. C. (1978) The world bank project cycle. *Finance and Development*, 15(4), 10–17.

Diallo, A. og Thuillier, D. (2004) The success dimensions of international development projects: the perceptions of African project coordinators. *International Journal of Project Management*, 22(1), 19–31.

Harvey, F. og Greenfield, P. (2022) Climate-focused reform of World Bank could be done in a year, says Al Gore. *The Guardian*. Climate-focused reform of World Bank could be done in a year, says Al Gore | World Bank | The Guardian

Ika, L. A. (2015) Opening the black box of project management: Does World Bank project supervision influence project impact? *International Journal of Project Management*, 33(5), 1111–1123.

Ika, L. A. og Saint-Macary, J. (2012) The project planning myth in international development. *International Journal of Managing Projects in Business*, 5(3), 420–439.

Ika, L. og Feeny, S. (2022) Optimism bias and World Bank project performance. *The Journal of Development Studies*, 58(12), 2604–2623.

Ika, L. A., Söderlund, J., Munro, L. T. og Landoni, P. (2020) Cross-learning between project management and international development: Analysis and research agenda. *International Journal of Project Management*, 38(8), 548–558.

Lie, J. H. S. (2019) Local ownership as global governance. *The European Journal of Development Research*, 31(4), 1107–1125.

Manning, S. (2017) The rise of project network organizations: Building core teams and flexible partner pools for interorganizational projects. *Research Policy*, 46(8), 1399–1415.

Müller, R. (2016) *Governance and governmentality for projects: Enablers, practices, and consequences*: Taylor and Francis.

Paris Declaration (2005) *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, harmonization, alignment, results and mutual accountability*. Paris, High Level Forum, 28. februar–2. mars 2005.

Picciotto, R. (2020) Towards a 'New Project Management' movement? An international development perspective. *International Journal of Project Management*, 38(8), 474–485.

Ravallion, M. (2016) The World Bank: Why it is still needed and why it still disappoints. *Journal of Economic Perspectives*, 30(1), 77–94.

Winters, M. S. (2019). Too many cooks in the kitchen? The division of financing in World Bank projects and project performance. *Politics and Governance*, 7(2), 117–126.

Verdensbanken (2006). *Consulting services manual. A comprehensive guide to the selection of consultants*. Washington, D.C.: Verdensbanken.

Verdensbanken (2024a) *World Bank project cycle*. World Bank Project Cycle

WorldBank (2024b) *FY25 World Bank budget text for public disclosure*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099080824144031957/pdf/BOSIB196bde0ea0fb1b88215cf5c0e36a36.pdf

Del III
Komparativ analyse og lærdommer for praktisk prosjektstyring

15 De nasjonale rammeverkene – oppsummering

Gro Holst Volden, Morten Welde og Vedran Zerjav

Dette kapittelet gir en samlet oversikt over prosjektmodellene som er presentert i del II. Vi diskuterer hvordan modellene er etablert og har utviklet seg for å håndtere utfordringer som kostnadsoverskridelser, forsinkelser og nyttesvikt, med mål om å forbedre prosjektplanlegging, ansvarlighet og prosjektenes vellykkethet. Ved å undersøke omfang, struktur og gjennomføring av slike styringsmodeller i land med ulike administrative tradisjoner og institusjonelle kapasiteter, belyser kapittelet både fellestrekk og kontekstuelle forskjeller. Det reflekterer også over hvor effektive disse ordningene er, hvilke begrensninger de har, og hvilke muligheter som finnes for å forbedre overordnet styring av offentlige investeringer i fremtiden.

15.1 Landene i studien

Boken undersøker styringsmodeller for store statlige investeringer og hvordan disse i dag er organisert og gjennomført i ni land pluss EU og Verdensbanken. De ni landene er vist i Tabell 15-1. Alle landene er industriland med modne demokratier og høye standarder for statlig styring mer generelt. De gjennomfører en rekke store og ofte komplekse investeringer hvert år, som i hovedsak er skattefinansiert. Når det gjelder Canada, har vi også tatt med en beskrivelse av ordningen for overordnet styring i Quebec, siden denne er et godt eksempel på en vellykket ordning på provinsnivå.

Med unntak av Quebec fokuserer vi på styringsordninger på landets øverste myndighetsnivå. I Australia, Canada og USA er dette det føderale nivået, mens det i enhetsstatlige land er sentralstaten. Det øverste nivået er vanligvis ansvarlig for nasjonal infrastruktur som forsvar, større motorveier, jernbaner, flyplasser, nasjonale helsesystemer og viktig IKT-infrastruktur. I land med et føderalt system er delstatene ansvarlige for en stor del av infrastrukturleveransene, mens de føderale myndighetene har ansvar for nasjonalt viktig infrastruktur, inkludert forsvar. Alle landene har også lokale administrative nivåer. I Irland gjelder statens ordning også for lokale myndigheters investeringsprosjekter. I de andre landene omfattes lokale prosjekter eller programmer av den nasjonale ordningen kun i den grad de mottar statlige midler.

Landene er forskjellige når det gjelder størrelse, befolkningstetthet og naturgitte forhold som topografi og klima. Dette innebærer at det kan være mer utfordrende for infrastrukturprosjekter å oppnå en positiv nytte-kostnadsbrøk i noen land enn i andre. Norge har for eksempel en liten og spredt befolkning og en utfordrende topografi, men det er bred enighet om at det skal være mulig å bo og arbeide i distriktene.

Det kan også være nasjonale forskjeller når det gjelder tillit til myndighetene og arbeidskultur, noe som kan påvirke styringsordningene. I den angloamerikanske tradisjonen vektlegges for eksempel personlig ansvar og meritokrati sterkt, og den enkelte belønnes på grunnlag av sine

prestasjoner og resultater. De skandinaviske landene kjennetegnes derimot av en tradisjon med høy sosial tillit, åpenhet og flatere organisasjonsstrukturer og mindre fokus på personlig ansvar i offentlige etater. I Skandinavia er det også en tendens til å fremheve egenskaper ved systemet fremfor individet – særlig når ting går galt.

Tabell 15-1: Landene i studien (befolkning og BNP per innbygger) [26]

Land	Studert styringsnivå	Befolkning (2023)	BNP per innbygger[27] (2023)
Norge	Land	5,5 millioner	USD 87 925
Storbritannia	Land	68,4 millioner	USD 49 464
Nederland	Land	17,9 millioner	USD 64 572
Irland	Land	5,3 millioner	USD 103 888
Danmark	Land	5,9 millioner	USD 68 454
Sverige	Land	10,5 millioner	USD 55 517
USA	Føderalt nivå	334,9 millioner	USD 82 769
Canada	Føderalt nivå	40,1 million	USD 53 431
Quebec (Canada)	Provins	8,8 millioner	USD 49 416
Australia	Føderasjon og delstater	26,7 millioner	USD 64 821

15.2 Etablering av og formål med rammeverkene

Mens Verdensbanken har hatt styringsordninger knyttet til sine prosjektbaserte utlån og tilskudd siden organisasjonen ble etablert i 1944, innførte de fleste landene sine modeller for overordnet styring av prosjekter først fra rundt år 2000. Modellene ble ikke innført i et vakuum – de fleste landene hadde allerede generelle budsjett- og finanspolitiske regler, og noen hadde hatt generelle anskaffelsesregelverk siden 1960-tallet. Verktøy og metoder som kostnadsestimering og nytte-kostnadsanalyser var allerede i bruk, i det minste i noen sektorer. Det var imidlertid først på 2000-tallet at det ble introdusert modeller med definerte faser og beslutningspunkter («stage-gate»-modeller). Disse var ofte ganske løse i formen, men ble senere formalisert med tydeligere krav til utredning og planlegging, kvalitetssikring (KS) og godkjenning i hver fase.

Bakgrunnen for mange av ordningene var negative erfaringer fra tidligere prosjekter, i form av kostnadsoverskridelser, forsinkelser og uteblitt nytte. Da Norge, Australia, Nederland, Danmark og Quebec innførte sine ordninger på begynnelsen av 2000-tallet, var et sentralt formål å forbedre kvaliteten på utredninger og plandokumenter, effektivisere prosessene og øke taktisk effektivitet i prosjektene. Den norske ordningen ble senere utvidet til å omfatte det viktigere konseptvalget og til å fokusere på «mer for pengene». Også andre ordninger har over tid blitt utvidet på lignende måter. I noen ordninger var strategisk vellykkethet i fokus fra starten av. For eksempel har det vært et sterkt fokus på samfunnsøkonomiske analyser i Nederland,

[26] Data fra Verdensbanken og Institut de la statistique du Quebec
[27] Atlas-metoden

Storbritannia og Sverige. Som diskutert i kapittelet om Nederland var det på 2000-tallet en stor diskusjon i Nederland om manglende – og ofte dårlige – nytte-kostnadsanalyser. Med styringsregimet ble nytte-kostnadsanalyse obligatorisk i alle beslutningsprosesser for store infrastrukturprosjekter.

Bare to land, Sverige og Nederland, har gitt uttrykk for at formell involvering av interessenter på lokalt administrativt nivå var en motivasjon for deres ordninger. Begge landene har rammeverk som definerer tydelige involveringsprosesser, der ulike parter oppfordres til å finne løsninger sammen. I begge tilfeller sikrer dette også at de som uttrykker sine behov og krav tar et visst ansvar, for eksempel gjennom medfinansiering. I Nederland er samarbeid med interessenter en del av den nedarvede samarbeidskulturen som har vokst frem i et land der man har stått sammen om å gjenvinne landområder fra havet og beskytte disse områdene mot oversvømmelser.

Tabell 15-2: Hovedformålet med prosjektmodellene

Land	Tidspunkt for etablering	Formål da modellen ble etablert	Senere utvikling
Norge	2000	Forbedre taktisk vellykkethet	Utvidet til også å fokusere på strategisk vellykkethet (konseptvalget)
Storbritannia	2000	Forbedre vellykkethet og ansvarlighet i prosjektene	Utvidet til å fokusere mer på strategisk vellykkethet. Flere omorganiseringer av den sentrale enheten med ansvar for ordningen.
Nederland	2000	Sikre bred deltakelse, forpliktelse og legitimitet for beslutninger. Sikre bruk av og kvalitet på nytte-kostnadsanalyser.	Mer konkurranse mellom transportformer innført
Irland	2021 (Infrastructure Guidelines fra 2023)	Fokus på økonomisk utredning, senere også på risikostyring, kvalitetssikring og effektivisering av godkjenningsprosesser.	
Danmark	Transport 2007 IT 2011	Forbedret kostnadskontroll (omtalt som en budsjettordning)	Ordningen for transportprosjekter har over tid blitt tatt i bruk også for byggeprosjekter. Egen modell for IT-prosjekter introdusert senere.
Sverige	Ingen formell ordning	Behov for å effektivisere prosesser og forbedre samarbeid mellom lokalt, regionalt og statlig nivå	Økt fokus på kostnadskontroll i den tidligste prosjektfasen. Regler for IT-prosjekter ble innført senere
USA	Varierer (egne ordninger i de føderale etatene)	Behov for å sikre god styring av kostnader, tid og risiko (taktisk og strategisk vellykkethet)	Alle ordningene har utviklet seg over tid
Canada	1978 for store offentlige prosjekter (*major crown projects*), første fullversjon i 1994	Fokus på effektivitet/økonomi	Flere endringer over tid, for eksempel mer fokus på «mer for pengene» og ansvarlighet
Quebec (Canada)	2008	Forbedret taktisk vellykkethet	Fokuset på samfunnsmessige behov og gevinster har blitt styrket over tid
Australia	2006–2007	Behov for å styre store og risikofylte prosjekter og unngå politisering av prosjekter	

Ansvarlighet (*accountability*) er et sentralt hensyn ved alle investeringer, selv om dette ikke alltid er eksplisitt uttalt som en motivasjon bak ordningene. Noen ordninger innebærer at enkeltpersoner tar et tydelig eierskap til og ansvar for beslutninger som tas. I Storbritannia er en Senior Responsible Owner (SRO) en sentral lederrolle i rammeverket, som vanligvis innehas av en høytstående embetsmann i departementet. SRO-en eier business caset, tar viktige beslutninger, sørger for at risikoer håndteres og er den som til syvende og sist står til ansvar for prosjektets resultater. Lignende roller finnes i ordningene i Australia og Canada. Dette er imidlertid ikke alltid ledsaget av full åpenhet om prosjektdokumenter eller ex post-gjennomganger.

Hovedformålet med prosjektmodellene, da de ble innført, og i dag, er oppsummert i Tabell 15-2.

15.3 Omfanget av rammeverkene

De fleste av landene i studien har en universell modell for overordnet styring av prosjekter som gjelder for ulike sektorer og prosjekttyper. IT-prosjekter behandles imidlertid noen ganger annerledes ved at de har en egen modell eller lavere terskelverdier. Flere av modellene har dessuten unntaksbestemmelser som utelukker statseide foretak, kvasiautonome institusjoner og lokale prosjekter med statlig finansiering. Bare noen av modellene dekker eksplisitt forsvarsanskaffelser, og bare den britiske modellen gjelder såkalte transformasjons- og tjenesteprosjekter. USA skiller seg ut, uten noen overordnet ordning utover generelle budsjettregler og anskaffelsesregler. I stedet har hver av de føderale etatene sin egen modell.

Ordningene er rettet mot de største, mest komplekse og innovative prosjektene. De fleste land har terskelverdier som definerer «store» prosjekter, mens «komplekse» og «innovative» normalt krever en mer subjektiv vurdering. Modellene har ofte generelle krav til alle prosjekter, uavhengig av størrelse, mens de største prosjektene er underlagt spesielle regler og en høyere grad av kontroll.

Hovedkomponenten er en fasemodell som definerer viktige beslutningspunkter og krever at utrednings- og planleggingsdokumenter gjennomgår intern og/eller ekstern kvalitetssikring. Noen modeller beskriver roller i styringen, som SRO, sponsor og styringsgruppe. Alle ordningene gjelder for enkeltprosjekter (og programmer), mens porteføljenivået i de fleste tilfeller ikke er eksplisitt dekket.

Noen styringsmodeller (for eksempel den norske) er «enkle» i den forstand at de kun fokuserer på de mest sentrale kontrollpunktene, mens detaljkravene overlates til fagdepartementer og etater, som gjerne har sine egne modeller. Andre styringsmodeller er mer detaljerte og fokuserer på alle trinnene, med spesifikke krav til roller og ansvarsoppgaver, verktøy og metoder, maler, veiledninger osv. Sistnevnte strategi vil sikre en enhetlig prosjektpraksis på tvers av departementer og etater, men kanskje på bekostning av lokal uavhengighet og fleksibilitet.

Åpenhet om prosjektutredninger, anbefalinger og gjennomganger kan være vanskelig å oppnå, og er ikke nødvendigvis en del av ordningene. Noen av kapitlene i del II av denne boken beskriver hvordan mangel på åpenhet og gode data kan hindre ansvarlighet og legitimitet.

Kompetanseutvikling er sjelden inkludert; ordningene omfatter i hvert fall sjelden formell opplæring eller utdanning i prosjektstyring. Det forutsettes snarere at universiteter og andre utdanningsinstitusjoner sørger for den nødvendige opplæringen, og at departementer og etater ansetter kvalifisert personale. I Norge finansierer Finansdepartementet et forskningsprogram for innsamling av data og erfaringer og formidling av beste praksis. I Storbritannia hjelper NISTA (tidligere IPA) statlige etater med å utvikle kompetanse innen prosjekt- og programstyring. Storbritannia er det eneste landet som har utdanningsprogrammer som skal sikre høy kompetanse i statlig finansierte prosjekter.

Tabell 15-3: Innhold og omfang av prosjektmodellene i studien

Land	Antall ord-ninger	Sektorer som dekkes	Prosjekter som dekkes	Hoved-komponenter	Formidling og åpenhet	Kompetanse-utvikling som en del av modellen?
Norge	1	Alle[28]	Store[29]	Fasemodell, ekstern KS	KS-rapporter offentliggjøres	Følgeforskning. Noen opplærings-aktiviteter
Storbritannia	1	Alle	Store, komplekse eller strategisk viktige	Fasemodell, KS, formelle roller, porteføljestyring	Delivery Confidence Ratings offentliggjøres	Utdannings-program og akkrediterings-ordning.
Nederland	1	Infrastruktur og vann	Store[30]	Fasemodell, representasjon av interessenter (porteføljestyring)	Prosjekt-dokumenter offentliggjøres	Noen opplærings-aktiviteter
Irland	1	Alle	Alle, men nivå av styring avhenger av størrelse[31]	Fasemodell, ekstern KS, formelle roller (porteføljestyring)	«Review notes» offentliggjøres generelt, og det anbefales at prosjekt-dokumenter også offentliggjøres	Noen opplærings-aktiviteter
Danmark	2	Transport (bygg) og IT	Alle/store[32]	Fasemodell, ekstern KS	Prosjekt-dokumenter offentliggjøres	Noen opplærings-aktiviteter for IT
Sverige	(2)	Transport og IT	I prinsippet alle	Fasemodell, representasjon av interessenter	Prosjekt-dokumenter offentliggjøres	Nei

[28] Omfatter i prinsippet alle sektorer, men statseide foretak er unntatt, noe som fører til at enkelte sektorer som energi og helse ikke omfattes av modellen.
[29] Alle prosjekter unntatt IT: > 1 mrd. NOK, IT: > 300 mill. NOK
[30] > 112,5/225 mill. euro Avhengig av kommune
[31] > 200 mill. euro

[32] Transport: alle, men ekstern kvalitetssikring kun for > 350 millioner. DKK, IT: > 15 mill. DKK

USA*	Ca. 25	Alle	De fleste ordninger har terskelverdier	Fasemodell, KS, formelle roller	KS-rapporter er generelt konfidensielle	Noen opplærings-aktiviteter
Canada*	1	Alle	Alle, men nivå av styring avhenger av størrelse	Fasemodell, hovedsakelig intern KS, formelle roller	KS-rapporter er generelt konfidensielle	Noen opplærings-aktiviteter
Quebec (Canada.)	2	Alle (IT har sin egen modell)	Store[33]	Fasemodell, KS		Noen opplærings-aktiviteter
Australia*	1	Alle unntatt forsvar, som har en egen modell (ikke omtalt i denne boken)	Alle, men nivå av styring avhenger av størrelse	Fasemodell, intern/ekstern KS, formelle roller		

*Her er kun ordninger på føderalt nivå tatt med. Delstater og provinser vil normalt ha sine egne ordninger

15.4 Aktører og roller

De viktigste aktørene og rollene

Store statlige investeringer innebærer store kostnader og betydelige effekter for både brukere og resten av samfunnet. Derfor er det mange parter – både politikere, embetsverk, eksterne eksperter og interessentgrupper – involvert i utrednings-, kvalitetssikrings- og godkjenningsprosessene. Noen roller er tydeligere beskrevet i modellene enn andre.

Prosjektideen kan komme fra ulike kilder, blant annet fra lokalpolitikere, interessenter og statlige myndigheter. Idégenerering og -bearbeiding hører til den uformelle delen av tidligfasen og er i de fleste tilfeller ikke regulert i modellene.

Departementer og etater i de respektive sektorene gjennomfører prosjektutredning og -planlegging. Det er vanligvis de samme etatene som er ansvarlige for å gjennomføre prosjektene når de er godkjent. De bruker verktøy og retningslinjer som modellen kanskje eller kanskje ikke regulerer. Etater med mange prosjekter er vanligvis mer erfarne og dyktige. Quebec skiller seg ut ved å ha én etat med ansvar for planlegging og gjennomføring av de fleste (men ikke alle) infrastrukturprosjekter på tvers av sektorer.

Kvalitetssikringsfunksjonen følger «tre forsvarslinjer», der kvaliteten typisk sikres av 1) de prosjektansvarlige, 2) en egen intern enhet og 3) en uavhengig kvalitetssikring for de største prosjektene. Det er den tredje linjen modellene først og fremst regulerer. Hvordan den uavhengige kvalitetssikringen er organisert, varierer fra ordning til ordning. Norge, Danmark og Irland bruker eksterne kvalitetssikrere, mens de fleste av de andre landene gjennomfører kvalitetssikring internt i staten. Noen bruker en kombinasjon av interne og eksterne

[33] > 100/50 mill. kanadiske dollar for vei/annet

kvalitetssikringer. I det amerikanske energidepartementet kreves det både ekstern og intern uavhengig kvalitetssikring, samt uavhengige kostnadsoverslag, for å verifisere prosjektets baseline og risikoprofilen til porteføljen av store prosjekter.

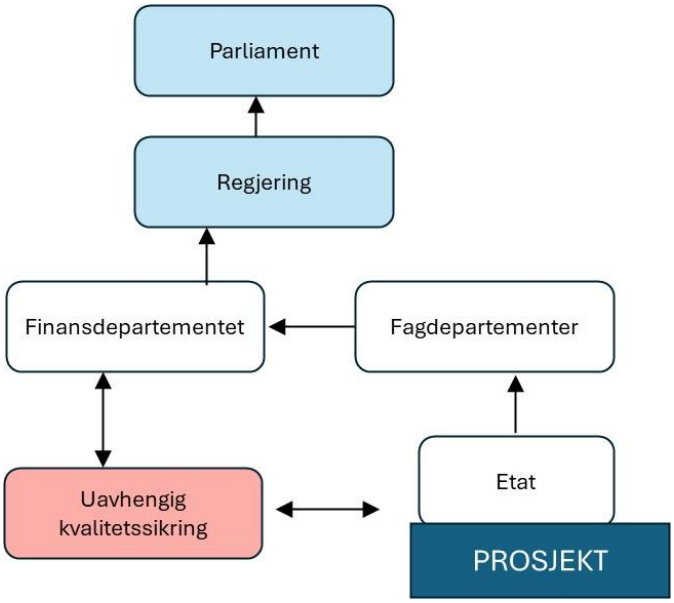
Forvaltningen av ordningen, inkludert organisering av kvalitetssikringen, er vanligvis lagt til finansdepartementet (Australia, Storbritannia, Norge, Canada, Quebec, Irland). Selv i USA, der etatene har sine egne ordninger, spiller Office of Management and Budget en nøkkelrolle ved å føre tilsyn med budsjettforslag i sluttfasen, før fremleggelse for det politiske nivået. I to land, Danmark og Nederland, forvaltes ordningene på fagdepartementalt nivå. I Australia administreres systemet for de aller største eller «nasjonalt viktige»[34] prosjektene av Infrastructure Australia, regjeringens uavhengige infrastrukturrådgiver, mens finansdepartementets Assurance Review Unit administrerer kvalitetssikringen for alle andre prosjekter.

Viktige beslutninger, særlig når det gjelder godkjenning og finansiering av prosjekter, tas på politisk nivå. I de fleste land vil dette si regjeringsnivå, men i de mindre landene (inkludert de skandinaviske) løftes slike beslutninger opp på parlamentsnivå, sannsynligvis fordi disse landene ofte har mindretallsregjeringer. I Norge må for eksempel prosjekter godkjennes av Stortinget på grunnlag av en stortingsproposisjon, mens de største vei-, jernbane- og byggeprosjektene i Danmark krever en egen lov. I Nederland foreslår regjeringen et vedtak sammen med lokale myndigheter, men også her er det parlamentet som må godkjenne avgjørelsen. Parlamentet kan også vedta å endre regjeringens forslag til vedtak. I andre land godkjennes prosjekter vanligvis av regjeringen eller det ansvarlige departementet. Noen land har også rådgivende paneler eller kommisjoner som gir myndighetene uavhengige råd. Disse kommisjonene har normalt et bredere, strategisk syn på investeringsbehov og fokuserer mindre på enkeltprosjekter.

I de fleste tilfeller sendes prosjektdokumentene til fagdepartementet, via finansdepartementet (eller en annen enhet med ansvar for modellen), før den uavhengige kvalitetssikringen. Fagdepartementet vil normalt gjennomgå dokumentene før de videresender dem. Etter godkjenning spiller fagdepartementet vanligvis en nøkkelrolle i oppfølgingen og avslutningen av prosjektet. Modellene regulerer imidlertid ikke alltid dette, siden mange av dem fokuserer mest på stadiene før godkjenning.

Figur 15-1 illustrerer organisasjonskartet for en typisk prosjektmodell.

[34] Prosjekter som ber om mer enn 250 millioner australske dollar fra føderale myndigheter, eller prosjekter som finansdepartementet vurderer som «nasjonalt viktige».



Figur 15-1: Aktører og roller involvert i et typisk prosjekt (hvit: faglig utredning, rød: kvalitetssikring, blå: beslutning)

Andre aktører og roller

I tillegg til partene som er nevnt ovenfor, har de fleste land krav til involvering og konsultasjon for å sikre medvirkning fra interessenter. Sverige og Nederland har desentraliserte prosesser der lokale og regionale myndigheter eksplisitt spiller en rolle. Prosessen med involvering av interessenter omfatter lag og kompleksitet som ligger utenfor rammene og mandatet til fasemodellen, og fokuset på interessenter er derfor sekundært i prosjektmodellene.

Riksrevisorer, kontrollkommisjoner og lignende organer kan også ha en rolle i å granske investeringsbeslutninger og -kontroller, vanligvis gjennom engangsgjennomganger etter at det har oppstått problemer. Slike gjennomganger er ikke en del av ordningene, men supplerende kontrollfunksjoner.

I Norge ble det etablert et følgeforskningsprogram for å samle informasjon om prosjektene og formidle god praksis. Programmet har ikke en formell rolle i selve ordningen, men er viktig for å oppsummere erfaringer og formidle god praksis mellom aktørene.

15.5 Faseprosesser

En faseprosess («stage-gate»-prosess) styrer utviklingen av prosjekter fra idé til ferdigstillelse gjennom en serie faser adskilt av «kontrollporter» eller beslutningspunkter. Modellene krever vanligvis gradvis mer nøyaktige kostnadsoverslag for å avgjøre om man skal gå videre til neste fase og til slutt godkjenne gjennomføring av prosjektet og autorisere prosjektfinansiering. Prosessen øker forståelsen for prosjektets formål og innhold, samtidig som den sikrer at deltakerne er bevisste på sin posisjon i beslutningsprosessen. En prosjektmodell kan ha både obligatoriske kontrollporter som et prosjekt må igjennom for å komme videre til neste fase, og faser av mer valgfri karakter.

Prosjektmodellene som presenteres i denne boken, varierer i omfang. Antall faser varierer fra fire til seks, med beslutningspunkter imellom. Det varierer i hvilken grad modellene også inkluderer gjennomføring og drift. I de fleste modellene ligger hovedvekten på tidligfasen, ettersom innholdet i etterfølgende faser må skreddersys de spesifikke egenskapene ved hvert enkelt prosjekt. Sverige har ingen prosjektmodell, men rammeverket for planlegging og utredning av transportprosjekter har mye til felles med modellene i de andre landene.

Når det gjelder antall beslutningspunkter, har Danmark og Norge de enkleste ordningene, med bare to beslutningspunkter (Danmark har bare ett for IT-prosjekter). Disse punktene er begrenset til tidligfasen. Andre modeller har også formelle beslutningspunkter senere, for eksempel ved overføring til drift.

Alternativanalyse er en systematisk måte å evaluere ulike valg på, og sikrer at beslutningene er evidens- og behovsbaserte. Tilnærmingen anerkjenner at det alltid finnes flere løsninger på et problem. Hvis man bare fokuserer på ulike versjoner av det samme konseptet, øker risikoen for stiavhengighet, det kan bli vanskeligere å finne effektive løsninger, og man risikerer å få mindre valuta for pengene. Det varierer i hvilken grad modellene legger opp til en helhetlig evaluering av alternativene. De fleste land krever at et rimelig utvalg av konseptuelt forskjellige alternativer blir vurdert i de tidlige stadiene av prosjektutviklingen, mens det sjelden stilles spesifikke krav om å inkludere små alternativer eller minimumsalternativer. De nederlandske retningslinjene er interessante fordi de eksplisitt slår fast at utredninger bør ha et bredt perspektiv for at man skal unngå tunnelsyn. For eksempel skal nederlandske transportutredninger ikke bare fokusere på trafikksikkerhet og fremkommelighet, men også inkludere andre dimensjoner som bærekraft, energinøytralitet, boliger, landskap, kulturarv, kunnskap om jordsmonn og undergrunn og klimatilpasning. Sverige er et annet interessant eksempel. Her benytter transportmyndighetene det såkalte firetrinnsprinsippet, som krever at man analyserer fire nivåer av tiltak når man skal løse transportproblemer: 1) tiltak som påvirker transportbehov og valg av transportform, 2) tiltak som fører til mer effektiv utnyttelse av det eksisterende veinettet, 3 mindre veiutbedringer og 4) større investeringer. Den svenske prosjektmodellen er sektorspesifikk, men firetrinnsprinsippet skal sikre at også mindre tiltak, som ligger lenger nede på tiltaksskalaen, blir undersøkt. Riksrevisionen har imidlertid kritisert Trafikverket for ikke å ha fulgt prinsippet fullt ut, og særlig for ikke å ha utredet alternativer i første trinn.

I hvilken grad konseptuelt ulike alternativer inkluderes i prosjektutredninger, eller om utredningene i praksis er sentrert rundt et foretrukket alternativ, er et område som bør utforskes empirisk. Dette illustrerer at teori (modellene) kan avvike fra praksis.

Kvalitetssikring (KS) kan gi et eksternt perspektiv på prosjekter og bidra til å identifisere og avhjelpe potensielle problemer tidlig i prosjektets livssyklus – og dermed redusere sannsynligheten for feil og mangler. Alle landene bruker elementer av uavhengig kvalitetssikring, men det varierer hvem som gjennomfører dette (som diskutert over). Det varierer også hvor omfattende kvalitetssikringene er. I Norge må kvalitetssikreren gjennomføre egne, uavhengige analyser, mens kvalitetssikrere i de andre landene først og fremst gjennomgår det arbeidet som er fullført. I Australia er det mange KS-punkter, men de er korte og fokuserte, og varer vanligvis kun 3–5 dager.

Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse er viktige tema i prosjektmodellene, ettersom det er avgjørende for planleggere og beslutningstakere å unngå kostnadsoverskridelser. Flere land har utviklet retningslinjer for kostnadsestimering innenfor ulike sektorer, men det finnes ingen generell standardmetode for kostnadsestimering. Sannsynlighetsbasert estimering er vanlig i Storbritannia, USA, Norge, Sverige og Australia. Samtidig bruker de andre landene typisk korreksjonstillegg til basiskostnaden, som gradvis reduseres etter hvert som prosjektene modnes.

Ex post-evaluering er viktig for å fremme læring og ansvarlighet, men er sjeldent i de fleste land. Et standardisert styringsrammeverk gir mulighet til å institusjonalisere krav om evalueringsaktiviteter fra prosjektinitiering til gjennomføring og drift. De fleste landene har krav om overvåking og evaluering i en eller annen grad. Vurderingen av om et prosjekt har innfridd målene som er satt, er en sentral del av ordningene i Irland, Australia og Canada, men det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad disse rapportene faktisk blir ferdigstilt og gjort offentlig tilgjengelige. Denne mangelen på åpenhet undergraver allmennhetens tillit og begrenser mulighetene for å lære av tidligere prosjekter, noe som kan redusere effektiviteten av fremtidige ordninger. Uten tilgjengelig og grundig rapportering blir det vanskeligere å stille ansvarlige til ansvar, trekke lærdom for å forbedre politikk og sikre at prosjekter tjener allmennhetens interesser som forutsatt.

I tillegg varierer den faktiske gjennomføringsgraden (av evalueringer), og rapporteringen utføres for det meste av etaten som er sponsor for prosjektet. Norge har ingen formelle krav til evaluering av prosjekter, men forskningsprogrammet Concept har fått i oppdrag å evaluere inntil fire prosjekter per år ved hjelp av et standardisert evalueringsrammeverk. På den måten gir det et eksternt perspektiv på prosjektets vellykkethet. I Danmark og Nederland er det krav at prosjektene skal utarbeide en ferdigstillelsesrapport som beskriver måloppnåelse og gevinstrealisering. De mest omfattende kravene til evaluering av prosjekter finner vi i Storbritannia. I den britiske godkjenningsprosessen for prosjekter og programmer kreves det at alle prosjekter og programmer har solide evalueringsplaner på plass. Et business case skal i utgangspunktet ikke bli godkjent uten å inneholde en robust og forholdsmessig evalueringsplan innrettet etter det spesifikke prosjektet eller programmets gjennomføringskontekst. Fra april 2024 måtte alle prosjekter og programmer loggføre sine evalueringsplaner og -resultater i evalueringsregisteret til Evaluation Task Force.

15.6 Dokumentasjon av positive effekter

Det finnes lite dokumentasjon i form av forskning og evalueringer på hvor effektive ordningene er. Det finnes noen rapporter fra riksrevisjonene om prosjekter og praksis i utvalgte etater og sektorer, men få fokuserer på effekten av disse ordningene. Det er imidlertid mye som tyder på at prosessene med gjennomgang ved faseoverganger har bidratt til å sikre at prosjektene er evidens- og behovsbaserte, og at prosjektplanleggingsprosessene har blitt mer rasjonelle og forutsigbare.

Norge skiller seg ut med et følgeforskningsprogram som følger ordningen og prosjektene. Etter innføringen av ekstern kvalitetssikring av endelig budsjett (KS2) brukes stokastisk estimering

konsekvent, og kostnadsoverslagene har blitt mer realistiske. Grunnlaget for tidlige strategiske vurderinger har også blitt bedre, med problemanalyser, alternativanalyser og nytte-kostnadsanalyser av høy kvalitet. I begynnelsen fantes det få retningslinjer og lite opplæring, men dette er nå på plass, og praksisen blir stadig mer harmonisert. Det er imidlertid fortsatt rom for forbedringer på områder som tidlig kostnadsestimering, behandling av minimumsalternativer, nyttestyring og ex post-evaluering.

Noen av forklaringene på de positive effektene i Norge er den strenge styringen av ordningen (det er ikke lett å få dispensasjon) og uavhengige kvalitetssikrere som gir departementer og etater motivasjon til å forbedre sin kompetanse og praksis. I sin tur kan forbedret praksis i departementer og etater, støttet av fullt innsyn i prosjektdokumenter, ha disiplinert politikerne, som nå har mindre mulighet til å omgå utredningsprosessen og godkjenne prosjekter i ekspressfart. Følgeforskningen har også bidratt til å etablere læringssløyfer i forvaltningen, ved at forskningsresultatene brukes i undervisningen ved universitetene og i intern opplæring i departementer og etater.

I USA har mange etater tatt i bruk fasemodeller som, sammen med beslutningsstøtteverktøy, uavhengige interne og eksterne gjennomganger og fokus på integrerte prosjektteam, brukes til å ta mer informerte og risikobaserte beslutninger. Earned Value Management Systems (EVMS) er obligatorisk for prosjekter over en viss terskelverdi (50 millioner dollar), og systemene må etableres som en del av tidligfaseplanleggingen for å bli vellykkede. Det finnes dokumentasjon på at denne innsatsen har ført til bedre resultater.

Rapporter fra Verdensbanken viser at det er en sammenheng mellom kvaliteten på beslutningsdokumenter og prosjekters vellykkethet. I Danmark har bedre kostnadskontroll i veiprosjekter ført til en reduksjon i påslaget. Etter at en ny versjon av ordningen ble innført i Storbritannia i 2011, ble det i 2012–2013 gjennomført flere evalueringer av hvordan ordningen fungerte, og det ble konkludert med at det var hensiktsmessig å opprette et eget organ (MPA[35], senere IPA[36], og nå NISTA[37]). Man mente at dette ville legge til rette for en mer effektiv styring og gjennomføring i hele forvaltningen. Det ble ansett som særlig viktig at dette organet fikk et mandat direkte fra statsministeren, mens den tidligere versjonen av ordningen var svakere og mindre formalisert.

En annen indikasjon på fordelene med ordningene er at de blir tatt i bruk av etater og prosjekter utenfor områder hvor de er obligatoriske. I Norge har Finansdepartementets prosjektmodell (eller varianter av den) blitt tatt i bruk av enkelte statseide foretak og kommuner. I Nederland har MIRT-modellen, som forvaltes av Departementet for infrastruktur og vannforvaltning, delvis

[35] Major Projects Authority, etablert i 2011, som erstatning for Office of Government Commerce (OGC)
[36] Infrastructure and Projects Authority, etablert i 2016 da MPA ble slått sammen med Infrastructure UK
[37] National Infrastructure and Service Transformation Authority, etablert i 2025 for å kombinere funksjonene fra det tidligere IPA og National Infrastructure Commission

blitt tatt i bruk av et annet departement. I Danmark brukes styringsmodellen for transportprosjekter også på frivillig basis på byggeprosjekter.

I Quebec har forskere påvist positive effekter på tre nivåer: 1) På institusjonelt nivå øker rammeverket myndighetenes legitimitet og troverdighet, 2) på organisasjonsnivå styrker det ansvarligheten ved å ha en formell organisasjon med ansvar for prosjektstyring (SQI) og for å utvikle myndighetenes prosjektstyringskapasitet, og 3) på prosjektnivå hjelper det prosjektteamene til å bli mer effektive når de må dokumentere et prosjekt grundig (Brunet, 2021).

15.7 Vedvarende problemer med styring av prosjekter

Alle ordningene for overordnet styring av prosjekter er ment å forbedre kostnads- og nytteeffekten av offentlige investeringer. Men selv om det finnes en del dokumentasjon på at ordningene er effektive (som diskutert i forrige delkapittel), mangler det konsistente data fra alle caselandene som på en robust måte kan bekrefte at ordningene har positive effekter. For eksempel er det fortsatt mye diskusjon om kostnadseskalering og overskridelser i flere land, noe som reiser spørsmål om hvor effektive ordningene er. I Storbritannia, der det årlig legges frem såkalte DCA-vurderinger (Delivery Confidence Assessment) for statens portefølje av store prosjekter (GMPP), har det blitt bemerket at vurderingene ikke har blitt bedre de siste årene, til tross for kvalitetssikring. I Danmark er det fortsatt store problemer med å styre de største og mest komplekse IT-prosjektene. Graden av kostnadseskalering og tidsoverskridelser er imidlertid ikke de viktigste indikatorene på effektiviteten av et styringsregime for store statlige investeringer. Den viktigste og mest pålitelige indikatoren er i hvilken grad man lykkes eller mislykkes med å levere nytte.

Samtidig rapporteres det i flere land om at beslutninger blir politiserte, og at det tas forpliktende beslutninger for tidlig, slik at ordningene ikke følges fullt ut. Eksempler fra Australia, Quebec, Sverige og Storbritannia viser at politisk initierte prosjekter kan behandles som unntak fra styringsprosessen (det vil si at business caset brukes som en sjekkliste for å utarbeide en finansieringsanmodning snarere enn som et instrument som legger til rette for rasjonelle beslutninger). Det rapporteres også om mange tilfeller av betydelige mangler i gjennomføringen av ex post-evalueringer, noe som hindrer læring fra tidligere prosjekter. Organisering og ledelse kan også være utfordrende. I noen land er det fortsatt uklart hvordan ansvarsoppgaver skal delegeres fra fagdepartementet til en etat og i siste instans til prosjektlederen (selv om ansvaret kan være klart definert på papiret). Manglende oppfølging og evaluering under og etter gjennomføringen blir ofte sett på som et svakt ledd.

Mangel på åpenhet er et beslektet problem. I Australia er det bred enighet om verdien av åpenhet generelt, men myndighetene offentliggjør sjelden rådene de mottar når de tar beslutninger om prosjekter. Gjennomganger foretatt av riksrevisjoner eller andre uavhengige parter i etterkant av prosjekter er åpent tilgjengelige, men gjennomføres for sent til at det er mulig å korrigere dårlig informerte beslutninger. I land som Norge og Danmark, der prosjektutredninger, KS-rapporter og ex post-evalueringer er åpent tilgjengelige, vil dette derimot bidra til ansvarliggjøring av

embetsverk, kvalitetssikrere og beslutningstakere. Det er imidlertid verdt å merke seg at offentliggjøring av kvalitetssikringer og evalueringer kan være et tveegget sverd, ettersom offentliggjøring av data kan føre til overdreven redigering av innholdet og bruk av et risikoaverst språk. Dette ville være et legitimt argument for ikke å offentliggjøre KS-rapportene i alle tilfeller.

Mangel på kompetanse i organisasjoner skaper problemer, og kompetanseutviklingsprogrammer (innenfor områder av relevans for prosjektstyring og overordnet styring) er ikke sentrale elementer i de fleste ordninger; dette segmentet er overlatt til etater og universiteter. For at myndigheter skal kunne iverksette kompetanseutviklingstiltak, må det finnes en grunnleggende kompetanse i organisasjonen. I prosjektbaserte settinger er det vanskelig å holde på kompetansen, siden folk forsvinner til andre prosjekter og ikke har noen interesse av å bli værende i den statlige organisasjonen og bidra til å gjennomføre den kommende strømmen av investeringsprosjekter. Som et resultat av dette har gjennomføringen av kompetanseutviklingsprogrammer forekommet ganske spredt i de ulike landene. Noen gode eksempler er Major Projects Leadership Academy (MPLA) i Storbritannia, som er rettet mot statlig ansatte som jobber med prosjektgjennomføring i offentlig sektor, Project Leadership Institute, som drives av det amerikanske energidepartementet for å forberede prosjektledere på komplekse offentlige energiprosjekter, og Australian Major Project Leadership Academy, som er rettet mot prosjektledere i australsk offentlig sektor. På samme måte har Sveriges transportmyndigheter lansert et program for å forbedre sin kapasitet til å beregne kostnader. Irlands relativt ferske styringsregime peker på behovet for å styrke kompetansen blant dem som er involvert i evaluering, planlegging og gjennomføring av prosjekter i offentlig sektor. Alt i alt må vi imidlertid erkjenne at det i liten grad er etablert kompetanseutviklingsprogrammer i de landene vi har studert. Det ligger derfor en mulighet i å utvikle opplærings- og mentorprogrammer for å øke offentlige myndigheters kompetanse i overordnet styring av prosjekter. Selv om forskningsintensive tilbydere av akademisk utdanning synes å være i en unik posisjon til å tilby slike kompetanseutviklingsprogrammer, utelukker ikke dette at organisasjoner selv kan utvikle mindre formaliserte interne programmer basert på samlæring og kunnskapsoverføring.

15.8 Ordninger kan møte motstand

Det er misnøye med ordningene i flere land. Det viktigste ankepunktet er at modellene er rigide og lite fleksible, og at de forlenger planleggingstiden (og muligens øker kostnadene) for store statlige prosjekter, uten at utfallene nødvendigvis blir bedre. I et politisk klima som oppmuntrer til raskere beslutningsprosesser og effektivisering, blir det ofte hevdet at slike styringsregimer kan kvele mange innovative og transformative ideer på grunn av byråkratisering av beslutningsprosessen og vektlegging av risikoavers atferd. En annen kritikk av ordningene er at siden mange prosjekter er politisk godkjent og *de facto* valgt ut på forhånd, blir utrednings- og planleggingsprosessen en øvelse i validering og ren sandpåstrøing. Selv uten den politiske dimensjonen kan det virke åpenbart at et bestemt prosjekt er nødvendig, og da virker det verdiløst å undersøke alternativer. I noen land har det blitt hevdet at det bør være større muligheter til å hoppe over visse trinn når det er viktig at tiltak gjennomføres raskt.

Kritikere av modellene har også hevdet at de bør være bedre tilpasset den valgte gjennomføringsmodellen. For eksempel bør prosjekter med samarbeidsbaserte modeller ikke måtte gå gjennom de samme restriktive prosedyrene. På samme måte har det blitt hevdet at ordningene ikke er tilpasset IT-prosjekter som bruker en smidig («agile») tilnærming. I noen land følger IT-prosjekter en annen modell, men det er fortsatt vanligvis en fasemodell eller en hybridmodell.

Et annet ankepunkt gjelder hensynet til bærekraft, særlig klimapolitikk, som ennå ikke har fått en seriøs plass i de fleste modeller.

Oppsummering av erfaringer

- Kvaliteten på beslutningsdokumenter har blitt bedre.
- Prosessene har blitt mer effektive.
- Kostnadskontrollen har blitt bedre i noen land, men det gjenstår fortsatt utfordringer, og tidlige estimater er fortsatt skjeve.
- Ordningene kan ha en disiplinerende effekt på politiske beslutninger, men spenningen mellom politikk og rasjonell planlegging og beslutningstaking er en evig aktuell problemstilling.
- Hvorvidt rammeverkene fungerer etter hensikten, kan avhenge av åpenhet, kompetanseutvikling og hvorvidt ordningen er obligatorisk.
- Overbyråkratisering er en risiko – ordningene blir sett på som en papirmølle.
- Den overordnede prosessen er et sosioteknisk system, og dermed svært kompleks, med flere potensielle feilkilder.

Oppsummert kan vi si at selv om styringsregimer har bidratt til bedre dokumentasjon, mer effektive prosesser og, i noen tilfeller, bedre kostnadskontroll, er de ikke uten betydelige utfordringer. Spenningen mellom politiske prioriteringer og rasjonell planlegging er fortsatt uløst, og faren for overbyråkratisering truer med å undergrave selve den effektiviteten disse modellene er ment å fremme. For at disse rammeverkene virkelig skal legge til rette for bedre beslutningstaking, må de utvikles slik at de kan brukes til ulike prosjekttyper, gjennomføringsmodeller og nye prioriteringer, som bærekraft og smidighet. En mer fleksibel, kontekstsensitiv tilnærming – en tilnærming som balanserer struktur med tilpasningsdyktighet – kan være nøkkelen til å realisere modellenes fulle potensial og sikre at de forblir relevante i et stadig mer komplekst og tempofylt planleggingsmiljø.

16 Konklusjoner

Vedran Zerjav, Morten Welde og Gro Holst Volden

I dette avsluttende kapittelet sammenfattes innsikt fra de foregående kapitlene. Det reflekterer over hvilken rolle strukturerte beslutningsmodeller, og da særlig «stage-gate»-prosesser, spiller når det gjelder å øke legitimiteten, ansvarligheten og effektiviteten ved offentlige investeringer. Med utgangspunkt i teoretiske perspektiver og erfaringer på landnivå utforsker kapittelet hvordan styringsrammeverk kan redusere usikkerhet, hindre at det tas forpliktende beslutninger for tidlig, og fremme åpenhet og tillit. Det fremhever også viktigheten av læring, tilpasning og langsiktige effekter, og gir veiledning til beslutningstakere som ønsker å styrke overordnet styring av prosjekter i offentlig sektor i et stadig mer komplekst og dynamisk miljø.

16.1 Hva lærer vi, og hva gjør vi videre?

Ifølge Brunet og Aubry (2016) og Brunet (2021) er hovedoppgavene til et rammeverk for overordnet styring av prosjekter å øke myndighetenes legitimitet, ansvarlighet og effektivitet (se figur 2-1 i kapittel 2). Den beste måten å støtte beslutningsprosessen og gi den sammenheng og legitimitet er å formulere prosessen som en strukturert og kollektiv prosess med mulighet for å inkludere flere stemmer og vurderingssynspunkter. Ved å bruke et styringssystem og en prosjektmodell skaper man klarhet og prosedyrerettferdighet i den uklare beslutningsprosessen, som ellers ofte er upålitelig. Hovedstandpunktet i denne boken er derfor at vi ser på et rammeverk for overordnet styring av prosjekter som et artefakt av robuste beslutninger om offentlige utgifter. De nasjonale casene bekrefter at en modell for overordnet styring av prosjekter med faser og beslutningspunkter i de fleste tilfeller kan gi en struktur og skape forutsetninger for åpenhet som kan føre til mer legitime beslutninger og gjennomføringsveier. Dermed utgjør de et solid grunnlag for kollektive beslutninger om offentlige utgifter i modne, representative demokratier. For at et styringssystem skal være effektivt, må imidlertid også modellene som ligger til grunn for det, være transparente. De fleste (om ikke alle) landeksemplene og -settingene representerer relativt enkle modeller som er forståelige for de fleste ikke-eksperter/generalister.

Hovedspørsmålet vi søker å besvare i denne delen av boken, er i hvilken grad bruken av et rammeverk for overordnet styring av prosjekter bidrar til legitimitet, ansvarlighet og effektivitet i myndighetsbeslutninger (sammenlignet med en situasjon der beslutninger gjennomføres uten slike modeller).

For å avdekke de ulike praksisene og erfaringene valgte vi ut et utvalg av modne vestlige demokratier som case-land. Etter kort å ha beskrevet og sammenlignet rammeverkene i disse settingene kommer vi til det mest grunnleggende spørsmålet for myndigheter og beslutningstakere: Hva er verdien av å ha en normativ fasemodell for overordnet styring av prosjekter med tanke på robusthet i beslutningsprosessen?

I hvilken grad et rammeverk for overordnet styring av prosjekter er nyttig i praksis, avhenger av tilgangen til og tilgjengeligheten av dataene som skal brukes i modellen og til ex post-evaluering. En prosjektmodell bør dessuten være basert på gjennomføring av en spesifikk endringsteori for programmet som definerer formålet med og logikken bak tiltaket. Mens store prosjektinvesteringer ofte diskuteres ut fra deres positive eksterne virkninger, bør verken positive eller negative eksterne virkninger eller sekundære effekter være relevante i styringsmodellen. Styringsmodellen skal derimot sikre at prosjektet er tro mot sin misjon og endringsteori, og at det fører til de planlagte utfallene (snarere enn tilfeldige eller sekundære effekter).

De statlige prosjektmodellene legger vekt på prosjektenes tidligfase (dvs. tiden før prosjektene blir godkjent), fordi det er her de viktigste beslutningene tas. Det er også i de tidlige fasene av prosjektene (før politikkutforming og -definisjon) at styringsrammeverkene og -systemene i hovedsak blir gjennomført. Dette bekrefter den veletablerte oppfatning at beslutninger som tas tidlig i prosjektgjennomføringen (eller i forkant av politikkutformingen), har mest å si for prosjekts vellykkethet i bred forstand. Vi utvider imidlertid dette begrepet med en enkel, pragmatisk innsikt om at selv om planleggingen i forkant er viktig, kan ikke planlegging gjøre et feil prosjekt til et riktig prosjekt, og planlegging kan ikke eliminere endringer og behov for tilpasning i etterkant av prosjektgjennomføringen. Beslutningstakere bør derfor spørre seg både om det har vært nok fokus på tidligfasen, og om det kanskje har vært for mye fokus på tidligfasen.

Ved siden av de mer etablerte diskusjonene om tidligfasen (front end) er det mye mindre fokus på den fasen (back end) der prosjektet overleveres og skal begynne å levere verdi til interessenter, brukere og andre mottakere (ofte allmennheten). For eksempel bruker Canada en referanseperiode på 6–18 måneder for ex post-evalueringer, og det kan diskuteres hvor lang referanseperioden bør være for å fange opp alle relevante gevinster og utfall. I de fleste landene i oversikten vår blir ikke prosjektresultater konsekvent registrert, noe som gjør det vanskelig å fastslå om prosjekter som har brukt styringssystemet, har realisert de langsiktige målene og gevinstene som var fastsatt i det strategiske eller politiske mandatet. Siden man har begrenset erfaring med bruk av modellene, kan man heller ikke konkludere med at en normativ fasemodell automatisk øker beslutningers legitimitet og effektivitet og ansvarliggjør beslutningstakere. Det er viktig å vite om kostnadene ved å utforme, drive og administrere et slikt styringssystem står i forhold til gevinstene.

Positive effekter av overordnet styring kan for eksempel være at det tas beslutninger som fører til prosjekter som er bedre med tanke på både taktiske resultater (lavere kostnadsoverskridelser og færre forsinkelser) og strategiske resultater på mellomlang sikt (satsning på de riktige prosjektene). For å være legitim bør beslutningsprosessen også ha prosedyrer som gjør den robust og fanger opp nytte og tilleggsnytte på mellomlang og lang sikt. På bakgrunn av dette og av vår gjennomgang av de nasjonale eksemplene mener vi at et system for overordnet styring av prosjekter er effektivt hvis det 1) reduserer usikkerheten, 2) utsetter forpliktende beslutning til et punkt med mindre usikkerhet, 3) utfordrer antakelser om årsakssammenhenger og endringsteori, 4) bidrar til å bygge åpenhet og tillit og 5) knytter beslutningsprosessen til langsiktige prosjekteffekter. I det følgende diskuterer vi disse målene for et effektivt rammeverk for

overordnet styring av prosjekter med henvisning til de tre styringsteoretiske innfallsvinklene som ble introdusert i kapittel 2.

For det første må et rammeverk for overordnet styring av prosjekter redusere usikkerheten. Reduseres usikkerheten, reduseres også transaksjonskostnadene, som ofte forsterkes når informasjonen er ufullstendig eller spredt. Lavere usikkerhet tyder også på at beslutningstakerne opererer ut fra en felles forståelse av prosjektets kontekst og forventningene til prosjektet, noe som styrker tilliten mellom interessentene.

For det andre bør et system for overordnet styring av prosjekter utsette store forpliktende beslutninger til usikkerheten er tilstrekkelig redusert. Forpliktende beslutninger om store investeringer er vanligvis irreversible og medfører betydelig risiko for innlåsing og irreversible kostnader. En fasetilnærming til beslutninger og godkjenninger, støttet av evidensbaserte terskler, gjør det mulig for beslutningstakerne å bygge opp tillit til prosjektets kvalitet. Dermed reduseres også risikoen for innlåsing og irreversible kostnader ved en potensielt for tidlig beslutning.

For det tredje må et system for overordnet styring av prosjekter utfordre antakelser om årsakssammenhenger og prosjektets endringsteori. Det holder altså ikke å sikre at et gitt prosjekt er godt planlagt – det må faktisk være riktig løsning på problemet man ønsker å løse. Prosjekter kan mislykkes på grunn av et vagt definert verdiforslag og uprøvde utgangsantakelser om problemsituasjonen de retter seg mot. Ved å kreve eksplisitt formulering av nyttehypoteser (for eksempel som en endringsteori) og bruke mekanismer for periodisk validering, sikrer man at beslutninger er basert på evidens snarere enn på forutinntatt informasjon.

For det fjerde er et system for overordnet styring av prosjekter et artefakt som fokuserer oppmerksomhet, katalyserer samhandling og fungerer som en kilde til åpenhet og tillit. Selv om fasemodellen er forenklet, gjør den beslutningsprosessen synlig og forståelig for interessentene. Fasemodellen bidrar dermed til økt prosedyrerettferdighet og reduserer opplevelsen av vilkårlighet i beslutningsprosesser. Denne synligheten reduserer ikke bare kostnadene ved overvåking, men signaliserer også en forpliktelse til et felles formål, noe som styrker legitimiteten til både prosessen og utfallene.

Endelig må en modell for overordnet styring av prosjekter knytte beslutningsprosessen til langsiktige prosjekteffekter og ivareta kontinuitet fra tidligfasebeslutninger til realiseringen av prosjektets langsiktige strategiske mål. Denne kontinuiteten er avgjørende for å sikre at prosjektene forblir relevante og leverer verdi til interessentene og samfunnet som helhet. Det langsiktige fokuset i overordnet styring av prosjekter sikrer at beslutninger som tas i dag, også kan forsvares i fremtiden.

På denne måten legger en effektiv modell for overordnet styring av prosjekter, gjennom sin åpenhet og klarhet, grunnlaget for større ansvarlighet, effektivitet og legitimitet for myndighetsbeslutninger i komplekse prosjektsammenhenger.

Vi diskuterer også to andre aspekter ved bruken av modellene: 1) beslutnings- og optimaliseringsnivå og 2) timing og skalering.

Det første man må ta stilling til, er på hvilket nivå vi bør søke etter effektene av styringsmodellen. Mens beslutningene om prosjektet blir tatt, er prosjektets resultater bare relevante med tanke på politikken som blir iverksatt. Politikken er ofte på sektornivå (transport, IKT, helse, forsvar osv.) og oversettes til prosjekter. Dette er knyttet til en av de mest langvarige diskusjonene i forskningen på prosjektstyring: om man skal prioritere prosesseffektivitet (prosjektstyringens vellykkethet) eller prosjektets vellykkethet, sett som et utfall av denne prosessen (Bosch-Rekveldt mfl., 2023). På samme måte har det i politikkstudier vært en diskusjon om politikkens vellykkethet gjennom dens mange ulike forløp – problemet, løsningen, politikken, prosessen og programmet (Howlett, 2019). Ettersom data fra etterevalueringene enten er ufullstendige eller fraværende, er det imidlertid utfordrende å knytte prosjektets effektivitet direkte til den politikken som gjennomføres (Samset og Volden, 2022). Selv når slike evalueringer gjennomføres, er det sjelden et politisk insentiv til å offentliggjøre dem. Det er dessuten svært begrenset med dokumentasjon på bruk av overordnet styring på porteføljenivå (hvordan enkeltprosjekter skaper balanse mellom alle aktivitetene i sektoren eller til og med på tvers av sektorer). Det nærmeste eksemplet er kanskje den nederlandske regionale utviklingsagendaen, der geografiske regioner for planleggingsformål blir sett på som en portefølje av prosjekter. Selv om man kan forvente at andre land bruker en lignende modell på planleggingsnivå, er dette fortsatt relativt langt fra porteføljestyring slik det vanligvis forstås.

Dette bringer oss over på ideer om timing og skalering av ordningene. Den ønskede effekten handler om i hvilken grad en styringsmodell beskytter mot innlåsing og «escalation of commitment» før man vet nok om prosjektet og utfallene av det. Timing er et nøkkelaspekt, og det er for eksempel viktig at nytte-kostnadsanalysen og kvalitetssikringen finner sted før det finner sted «escalation of commitment», og at de brukes i den politiske beslutningsprosessen. Det motsatte vil være at KS-prosessen blir en avkryssingsøvelse for å legitimere politiske beslutninger som allerede er tatt. Dette henger sammen med den politiske motstanden som noen ganger observeres i forbindelse med bruken av transparente styringsrammeverk, og de institusjonene som er opprettet for å håndtere denne motstanden. I Norge var for eksempel de viktigste mekanismene Finansdepartementets sterke rolle og strategien om å starte i det små (KS2, som var mindre kontroversiell) og deretter utvide ordningen.

I siste instans avgjøres effektiviteten til et styringssystem av dets evne til å utvikle seg, tilpasse seg og forbli relevant over tid. Myndighetene bør derfor investere i å bygge opp organisatorisk kapasitet for å integrere dynamisk tilpasning og læring i organisasjonene som driver styringsregimet, og sikre at prosjektmodellene er robuste og fremtidsrettede.

Den største fordelen og begrensningen med prosjektmodeller med faser og kontrollporter er at de vanligvis behandler prosjektfaser som lineære og diskrete. Det er en fordel fordi det bidrar til å skape sammenhengende og lettforståelige artefakter som kommunikasjon og beslutningstaking kan sentreres rundt. Det er en begrensning fordi det kan begrense modellens fleksibilitet til å absorbere utviklingstrekk og endringer og rekalibrere prosjektmål og nøkkelfaser etter hvert som nye behov oppstår. Dette krever at man bygger inn tilbakemeldingssløyfer, ikke bare i etterkant (ex post-evaluering), men også gjennom hele prosjektets livssyklus, inkludert midtveisgjennomganger og løpende resultatovervåking.

Læringsmekanismer bør institusjonaliseres innenfor styringsrammeverket for å sikre at innsikt fra tidligere prosjekter blir lagt til grunn for fremtidige beslutninger. Man bør for eksempel:

- **systematisk innhente erfaringer**, både fra vellykkede og mislykkede prosjekter
- **sørge for deling av kunnskap mellom sektorer** og overføring av praksis mellom domener (for eksempel fra helse til transport til IKT)
- **involvere interessenter**, slik at brukere og mottakere kommer sammen og kan gi meningsfulle innspill om prosjektets relevans og resultater
- **oppdatere programmets endringsteorier på en dynamisk måte**, slik at endringer i samfunnets behov og teknologiske muligheter gjenspeiles

Dette krever en datainfrastruktur som muliggjør evidensdrevet beslutningstaking og integrering av prosjektdatalagre, og som øker åpenheten og evnen til å reagere på endringer og gjør dataene mer nyanserte. Selv om det her ligger en stor mulighet for å forbedre styringsregimer, reiser dette også spørsmål om datastyring, personvern og institusjonenes evne til å tolke og handle på grunnlag av komplekse datasett.

16.2 Modeller for overordnet styring av prosjekter og styringsteori

Til slutt diskuterer vi rammeverkene for overordnet styring av prosjekter – særlig de strukturerte fasemodellene – fra de teoretiske perspektivene på overordnet styring på prosjektnivå som ble introdusert i bokens kapittel 2.9: transaksjonskostnadsøkonomi (TCE), agentteori (AT) og forvalterteori (ST). Hver teori fokuserer på ulike aspekter ved hvordan beslutninger fattes, begrunnes og fastholdes over tid.

På én måte gjenspeiler modellene et ønske om effektivitet og risikoreduksjon, noe som er i tråd med logikken i TCE. Vektleggingen av å utsette forpliktende beslutninger til usikkerheten er redusert, og av å ha klare prosedyrer, slik at man unngår kostbare reforhandlinger, svarer direkte til behovet for å håndtere kompleksitet i offentlige investeringsbeslutninger. Disse modellene handler ikke bare om å redusere kostnader – de handler også om å skape institusjonelle rammer som gjør beslutningsprosesser mer forutsigbare og mindre sårbare for opportunisme.

Samtidig fokuserer styringsregimene på både ansvarlighet og kontroll, temaer som er sentrale i AT. Både de strukturerte kontrollpunktene, kvalitetssikringsmekanismene og ex post-evalueringene er utformet for å sikre at prosjektene leverer verdi til interessentene og allmennheten, og at de er i tråd med de politiske målene. Men studien avdekker også at kontrollen har sine begrensninger – særlig når politiske insentiver overstyrer tekniske vurderinger og analyser, og at det dermed trengs en mer nyansert forståelse av hvordan og når ansvarlighetsmekanismer bør brukes.

Men det mest overbevisende er hvordan disse modellene åpner for et forvalterperspektiv. Ved å forankre prosjekter i en endringsteori som sier noe om hvordan offentlig verdi skal skapes, og ved å legge vekt på åpenhet og kollektiv rasjonalitet, inviterer modellene til overordnet styring av

prosjekter aktørene til å opptre ikke bare som agenter som blir gransket, men som forvaltere av et offentlig formål. Med fokus på læring, tilpasning og langsiktige utfall viser landcasene at overordnet styring ikke bare er et system av kontrollmekanismer – det er en plattform for tillit, samarbeid og felles ansvar. Selv om det finnes elementer av forvaltertilnærmingen i alle landene, er de kanskje mest fremtredende i de skandinaviske landene. Det kan skyldes høyere grad av tillit til offentlige institusjoner og systemer og flatere organisasjonsstrukturer, som gjør det mulig at man i mindre grad peker på enkeltpersoner når man skal forklare suksesser og fiaskoer. Når modeller for overordnet styring av prosjekter betraktes som artefakter for åpen og strukturert kollektiv beslutningstaking i offentlig sektor, er det likevel tydelig at ST ligger til grunn for logikken i dem alle.

Ingen av de teoretiske konstruksjonene kan alene fullt ut fange opp kompleksiteten i styring og beslutningstaking, men sammen gir de et mer fullstendig bilde av hva vår analyse av modellen for overordnet styring av prosjekter tyder på.

16.3 Råd til beslutningstakere

Modeller for overordnet styring av prosjekter kan spille en avgjørende rolle når det gjelder å sikre vellykkede prosjekter i en verden som i stor grad preges av historisk høye – og stigende – nivåer av statsgjeld. Prosesser med kvalitetskontroll ved faseoverganger sikrer at beslutningstakerne får analyser av høy kvalitet til rett tid, og er med på å gjøre prosjektene mer effektive. Mer generelt kan de også styrke ansvarlighet og legitimitet i statlige prosjekter.

I tråd med lærebøker i prosjektstyring bør tidlige strategiske utredninger baseres på problemanalyse, brede alternativvurderinger (for eksempel «firetrinnsprinsippet») og nytte-kostnadsanalyser. Målene for brukerne og samfunnet bør være forankret i en fornuftig endringsteori. Etter hvert som planleggingen blir mer detaljert, må estimater av kostnader og nytte baseres på solide metoder (for eksempel stokastiske analyser) og empiriske data og erfaringer. I tillegg bør man sørge for aktiv styring av kostnader og gevinster gjennom hele prosjektets livssyklus og etter ferdigstillelsen. Det må være en god balanse mellom robust planlegging og fleksibilitet til å ta høyde for endringer. Men selv om beslutninger som tas i tidligfasen, er viktige, kan ikke planlegging gjøre et feil prosjekt til et riktig prosjekt

Alle ordningene som presenteres i denne boken, gir en strukturert tilnærming til prosjektutredning og -utvikling. Det ligger utenfor bokens rammer å evaluere hvor vellykkede modellene har vært i de respektive landene. Modellene har imidlertid noen fellestrekk som tyder på at styringsregimer for store statlige investeringer må ha disse elementene for å være effektive:

1. **Streng forvaltning av ordningen**. Selv om det bør være en viss fleksibilitet, ettersom prosjekter har ulike behov for overordnet styring, bør muligheten til å omgå prosessen være begrenset. Hvis prosessen ikke følges konsekvent fra prosjekt til prosjekt, kan det oppstå en «unikhetsbias» som gjør at de som ivrer for et prosjekt, undervurderer potensialet for å lære av tidligere erfaringer og lignende prosjekter. Det må være en myndighet som har et klart ansvar for å forvalte modellen, og det er kun denne myndigheten som skal kunne innvilge dispensasjoner.

2. **Uavhengig kvalitetssikring**: Bruk av (intern og/eller ekstern) kvalitetssikring av beslutningsdokumenter er avgjørende for å forhindre den optimismebiasen man ofte ser i statlige prosjekter.
3. **Sterk deltakelse fra finansdepartementets side**: Dette kan bidra til økonomisk realisme på et tidlig stadium i planleggingen og sikre konsistens i kvalitetssikringen på tvers av sektorer.
4. **Tydelig beslutningshierarki**: Et beslutningshierarki med klare roller og ansvarsoppgaver for prosjektet er avgjørende. Senior Responsible Owner (SRO), eller en tilsvarende stilling i fagdepartementet, bør spille en nøkkelrolle i styringssystemet.
5. **Gradvis innføring**: Modeller for overordnet styring kan være upopulære blant beslutningstakere fordi de kan hindre at prosjekter blir satt i gang. Mange land som i dag har omfattende ordninger, startet med en enkel modell, som senere ble utvidet, for eksempel ved å øke antall beslutningspunkter og antall sektorer. Denne tilnærmingen kan være et praktisk alternativ for land som mangler styringsmodeller.
6. **Åpenhet**: Offentliggjøring av prosjektutredninger og evalueringer kan bidra til bedre praksis og styrke den demokratiske debatten om prosjekter. Men for mye åpenhet kan også være skadelig og føre til at prosjektdeltakerne blir for opptatt av å unngå risiko. Det bør være en god balanse mellom disse faktorene.
7. **Kompetanseutvikling**: Kompetanse er avgjørende for alle deltakere i prosjekter, inkludert SRO-ene. Selv om et kvalitetssikringssystem med eksterne eksperter er nyttig, kan det ikke erstatte ekspertisen til dyktige planleggere i etatene. Ulike faser i et prosjekt kan kreve ulike typer kompetanse og verktøy. Opplæringen kan gis internt eller i samarbeid med akademia.

Det finnes også flere fallgruver man bør unngå:

1. **Inkonsekvent anvendelse:** Hvis prosjektutviklingsprosessen anvendes ulikt i ulike prosjekter, kan det undergrave den overordnede modellens troverdighet og effektivitet. Når prosessen ser ut til å bli fulgt selektivt, risikerer den å bli oppfattet som et teoretisk rammeverk som ser bra ut på papiret, men som mangler praktisk gjennomslagskraft eller verdi.
2. **For lite ressurser i tidligfasen:** Det er ofte satt av for lite ressurser i form av midler og personell til planlegging i tidligfasen. Denne mangelen på investeringer kan gå ut over kvaliteten på de tidlige beslutningene. Ettersom anvendelse av beste praksis i prosjekters tidligfase er avgjørende for at prosjektet skal bli vellykket, er det viktig å sette av tilstrekkelig med ressurser til denne fasen.
3. **Forsinket strategisk utredning:** Den strategiske retningen bør fastsettes tidlig for å sikre at prosjektet er i samsvar med bredere samfunnsmål. Å gjennomføre strategiske utredninger etter at man implisitt har tatt forpliktende avgjørelser, reduserer effektiviteten og begrenser muligheten til å påvirke resultatene på en meningsfull måte.

4. **Utilstrekkelig alternativanalyse:** Prosjekter fokuserer ofte på én foretrukket løsning uten å se grundig på alternative tilnærminger. Dette snevre perspektivet kan føre til at man går glipp av muligheter, særlig når store infrastrukturinvesteringer gjennomføres uten at man har fått bekreftet at de er det mest egnede svaret på problemet.
5. **Manglende prosjektmodenhet:** Hvis man går gjennom kontrollportene før prosjektet er klart – fordi man antar at problemene kan løses senere – kan det føre til betydelige problemer i ettertid. Selv om usikkerhet i tidligfase er naturlig, er målet med tidlig utredning å identifisere og håndtere risiko på en proaktiv måte.
6. **Overkomplisering:** Effektive prosjektmodeller bør være overordnede og fokusere på de spørsmålene som har mest å si i den politiske og strategiske beslutningstakingen. Når modellene blir for detaljerte og tidkrevende, kan de lett bli oppfattet som overdrevent byråkratiske og dermed miste sin relevans og innflytelse.
7. **Mangelfull oppfølging, evaluering og læring**: Prosjektutredninger og -beslutninger er vanligvis basert på prognoser og antakelser om fremtidige effekter. Det er imidlertid ofte begrenset kunnskap om hvordan prosjekter faktisk presterer i forhold til de opprinnelige målene. Uten systematiske ex post-evalueringer av avsluttede prosjekter går man glipp av verdifulle læringsmuligheter, og potensialet for å videreutvikle og forbedre prosjektmodeller over tid blir betydelig redusert.
8. **Ubalansert involvering av interessenter**: Effektiv involvering av interessenter er avgjørende for legitimitet og informerte beslutninger. Men både overinvolvering og underinvolvering kan være problematisk. For mye deltakelse kan føre til for høye forventninger og politisering av prosessen, mens for lite deltakelse kan føre til manglende oppslutning og manglende innsikt fra sentrale aktører.

Spenningen mellom politiske hensyn og rasjonell planlegging er et iboende trekk ved store, statlige prosjekter. Disse prosjektene er dypt politiske av natur, noe som kan føre til snevre perspektiver, langvarige beslutningsprosesser og resultater som kan virke uforutsigbare fra et rent analytisk ståsted. Som Samset og Volden (2016) påpeker, er denne spenningen ikke en mangel, men et grunnleggende aspekt ved demokratisk styring. I motsetning til teknokratiske systemer, som kan være effektive, men som mangler demokratisk legitimitet, sikrer demokratiske prosesser at beslutningstakere holdes ansvarlige, og at befolkningen har tillit til de som styrer. Derfor er den mest konstruktive veien videre å styrke det analytiske grunnlaget for beslutningstaking og å arbeide for å sikre at politiske ledere er velinformerte og styrt av solid dokumentasjon.

Referanser

Brunet, M. (2021) Making sense of a governance framework for megaprojects: The challenge of finding equilibrium. *International Journal of Project Management*, 39(4), 406–416.

Brunet, M. og Aubry, M. (2016) The three dimensions of a governance framework for major public projects. *International Journal of Project Management*, 34, 1596–1607.

Bosch-Rekveldt, M., Bourne, M., Forster, R., Kirkham, R. og Pesämaa, O. (2023) Performance measurement in project management. *International Journal of Project Management*, 41(7), 102518.

Howlett, M. (2019) Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public policy and administration*, 34(4), 405–430.

Samset, K. og Volden, G.H. (2016) Front-end definition of projects: Ten paradoxes and some reflections regarding project management and project governance, *International Journal of Project Management*, 34(2), 297–313.

Samset, K. og Volden, G.H. (2022) Closing the loop: ex ante and ex post evaluation in order to learn from mistakes and successes. I Williams, T.M., Samset, K. og Volden, G.H. (2022) *The Front-end of Large Public Projects: Paradoxes and Ways Ahead*. Routledge, Abingdon, UK.

Concept-programmet, NTNU
7491 Trondheim
www.ntnu.no/concept

ISBN 978-82-8433-074-7

© Ex ante akademisk forlag, 2026