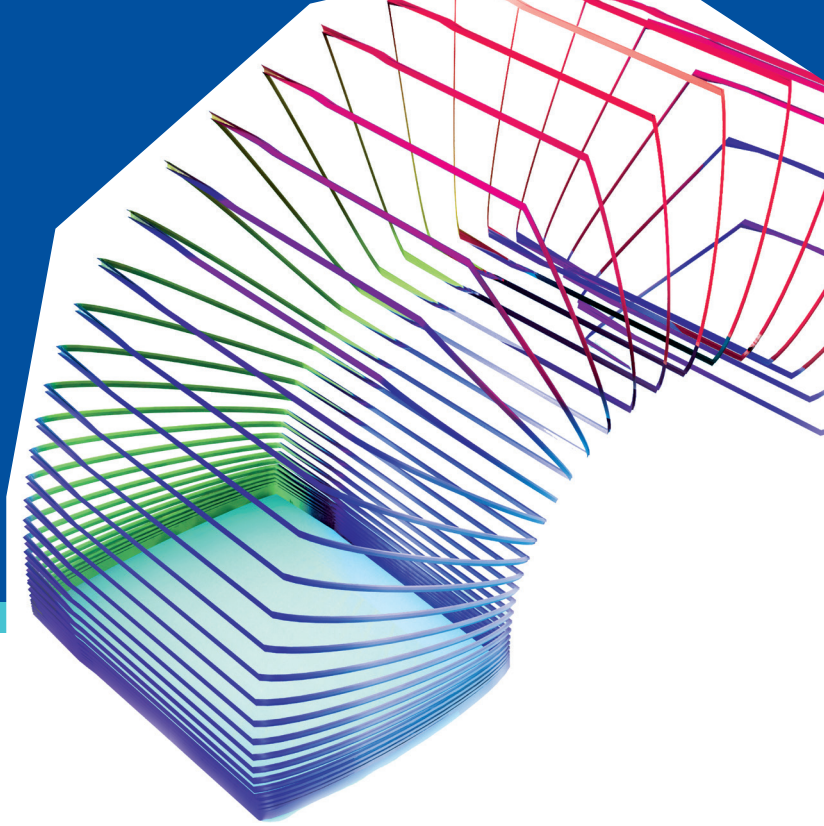




Knut Samset

Mandatet.

Utgangspunktet for konseptvalg-
utredningen



CONCEPT TEMAHEFTE **NR. 10**

Knut Samset

Mandatet

Utgangspunktet for konseptvalgutredningen

Knut Samset

Mandatet

Utgangspunktet for konseptvalgutredningen

Om forfatteren:

Knut Samset er professor ved Institutt for bygg- og miljøteknikk, NTNU og leder av Concept-programmet. Han er teknolog og samfunnsviter, og arbeidet tidlig i karrieren med fremtidsstudier ved UiO og i regi av World Futures Studies Federation. Han har en omfattende produksjon av vitenskapelige artikler, faglitteratur, lærebøker og mediebidrag, og mange år bak seg som rådgiver internasjonalt, innen planlegging og evaluering av investeringstiltak.

Knut Samset

Mandatet

Utgangspunktet for konseptvalgutredningen

Utgave: Mai 2020

Rettighetene til innholdet i dette heftet er forfatterens. Heftet er utgitt av forskningsprogrammet Concept.

Adresse:

Concept-programmet: www.ntnu.no/concept

NTNU

Høgskoleringen 7A

7491 TRONDHEIM

ISBN: 978-82-93253-84-6 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-85-3 (nettversjon)



Innhold

1	Bakgrunn	1
2	Sentrale begreper	3
	Mandat	3
	Statens prosjektmodell.....	4
	Konseptvalgutredning	5
3	Mandatet som føring for KVV-arbeidet	6
	Politikk og fag	6
	Prinsipielle avveininger.....	7
4	Erfaringer med mandater for KVV	10
	Organisering	10
	Praksis.....	11
5	Konklusjoner og anbefalinger	13
	Konklusjoner.....	13
	Erfaringer	15
	Anbefalinger	16
	Referanser	18

1 Bakgrunn

Konseptvalgutredning (KVVU) ble introdusert som begrep i norsk offentlighet i 2005 samtidig med at Finansdepartementets ordning for ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter ble utvidet til å også omfatte kvalitetssikring av selve konseptvalget (KS1). Ordningen kalles nå for Statens prosjektmodell. Den stiller krav til at landets største investeringsprosjekter skal utredes etter et bestemt format på et tidlig tidspunkt. Det gjelder prosjekter med en forventet kostnad på mer enn 1 milliard kroner¹.

Arbeidet med konseptvalgutredningen er en omfattende prosess, der det er krav om at man skal redegjøre for behovet for tiltaket, målet, rammebetingelser for konseptvalget, og identifisere minst tre alternative konseptuelle løsninger på det aktuelle problemet. Disse skal analyseres i et samfunnsøkonomisk perspektiv for å kunne velge den beste. Prinsippet er at en ikke skal gå direkte på én bestemt løsning og vurdere godheten av denne, men heller ta utgangspunkt i problemet og se på hvilke krav som stilles til eventuelle løsninger før en prøver å identifisere disse. Dette, for å utvide horisonten og med det øke sjansen for å finne den beste løsningen på problemet. I praksis har man hatt utredninger med opptil åtte alternative konsepter.

En skal også vurdere om dagens løsning, i denne sammenheng omtalt som *nullalternativet*, med enkle grep kan bli god nok slik at en unngår en milliardinvestering. Statens prosjektmodell krever at dette alltid skal være blant alternativene som utredes. Det betyr at det også bør nevnes eksplisitt i mandatet.

Hvert år er det 20-30 statlige prosjekter som omfattes av ordningen. Men ideen har spredt seg til andre deler av offentlig forvaltning, også på kommunalt nivå. Oslo kommune, som den største, har innført en ganske lik ordning.

Begrepet har etter hvert fått stor utbredelse. Mediearkivet Retriever (tidligere A-tekst) har registrert flere tusen treff på ordet konseptvalgutredning, og Google det mangedobbelte. Forkortelsen (KVVU) har enda større utbredelse. Dette forteller oss at det ikke bare er et teknisk uttrykk, men at utredningene får stor oppmerksomhet i offentlig debatt, fordi de er blitt et sentralt element i politiske prosesser som gjelder anvendelsen av offentlige midler.

¹ 0,3 milliarder for digitaliserings-prosjekter (se Finansdepartementet, 2019).

Arbeidet med konseptvalgutredninger utløses av et mandat, som utstedes på departementsnivå. Dette er naturlig nok et viktig dokument. Mandatet skal fokusere og avgrense arbeidet, uten å ta stilling til hva som bør være svaret. Svaret skal komme ut av utredningsprosessen og den etterfølgende politiske behandlingen.

Det har vist seg at omtrent 80 prosent av prosjektene som har vært gjennom en konseptvalgutredning går videre til forprosjekt. Det betyr at dersom en kommer så langt som til oppstart av en KVVU er sannsynligheten meget stor sjanse for å få realisert et prosjekt. Det illustrerer videre hvorfor mandatet er så viktig.

Concept-programmet har publisert en rekke forskningsrapporter som er aktuelle i forbindelse med denne problematikken, men først og fremst:

- Nr. 58: Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis (Samset og Welde, 2019)

I tillegg finnes to relevante arbeidsrapporter:

- God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (Jordal mfl., 2018a)
- Statlige KS-prosjekter som har stoppet opp (Jordal mfl., 2018b)

Concept rapport nr. 58 bygger på en gjennomgang av 59 mandater for konseptvalgutredninger. Studien gir en oversikt over innhold og omfang av dokumentene, drøfter styrker og svakheter og gir anbefalinger om fremtidig praksis. I tillegg ble det gjennomført intervjuer med en rekke sentrale aktører i departementer og etater.

Studien viste at man med små tiltak antakelig kan gjøre betydelige forbedringer av hele prosessen med KVVU og kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter. Det vil si å velge de beste prosjektkonseptene, og oppnå mest mulig nytte av investeringene. Dette heftet sammenfatter noen av prinsippene som forskerne mener bør legges til grunn i arbeidet med utforming av mandater i tiden som kommer.

2 Sentrale begreper

Mandat

Et mandat er omtrent det samme som et oppdrag. Når det offentlige gir noen et mandat, enten det er en person, institusjon, eller et utvalg, så betyr det at de får et bestemt oppdrag, og fullmakt til å utføre det. Mandatet skal beskrive oppdragets hvorfor, hva, hvordan og når.

Mandatet skal trekke opp skillet mellom hva som skal gjøres og ikke gjøres, og plassere ansvaret hos de som skal gjøre det. Det siste er viktig, for det avgrenser og fokuserer oppdraget. Det kan dreie seg om kostnadene, for eksempel ved å sette en budsjettgrense, eller om hvilke typer løsningsalternativer som ikke kan aksepteres, for eksempel teknologi som er svært forurensende.

Samtidig skal mandatet oppfordre til kreativ tenkning, og rammebetingelsene må derfor være tilstrekkelig romslige til at det tillater reelle alternative løsninger. Følgelig må det ikke gi føringer som avgrenser for mye, slik at man ender opp med varianter av noe som i prinsippet er samme type løsninger.

Det som først og fremst karakteriserer et godt mandat er at det:

- Tas på alvor ved at det ligger tyngde bak og at det forplikter. I praksis betyr det at mandatet er utarbeidet eller utstedt på overordnet nivå og klargjør hva som er forventningene hos ansvarlig myndighet.
- Er realistisk gjennomførbart og gir en tydelig beskrivelse av hva som skal oppnås av hvem og når.
- Er tilstrekkelig dekkende for saken det gjelder, men samtidig kortfattet nok til at det overordnede perspektivet kommer tydelig frem og ikke tilsløres av detaljinformasjon.
- Kommer på et tidlig nok tidspunkt til at mulighetsrommet fremdeles er tilstrekkelig åpent til at alternative løsninger kan vurderes som reelle.

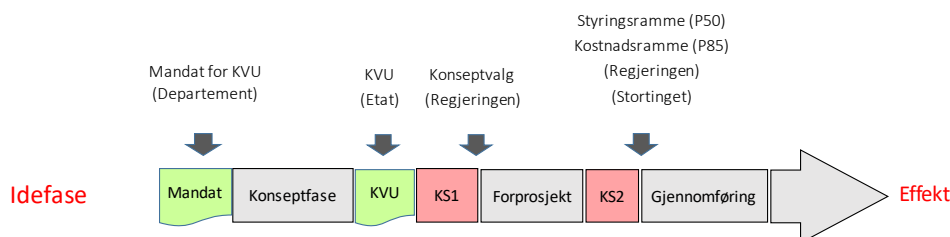
Direktoratet for økonomistyring har utgitt en utredningsinstruks som gjelder for en stor bredde av statlige tiltak, både små og store. Et viktig prinsipp er at kravene til hvor omfattende og grundig utredningen skal være, øker desto større omfang tiltaket har. Der påpekes problemet med at man allerede i utgangspunktet har tenkt på et bestemt tiltak som vil kunne løse problemene man står overfor. Det kan være at andre tiltak er bedre egnet til å løse problemene og gir større verdi for samfunnet, eller foretrekkes av prinsipielle grunner. Det er derfor viktig å ikke binde seg til et tiltak for tidlig, men åpne opp for å tenke «utenfor boksen». Instruksen nevner tiltak som kan falle inn under følgende kategorier:

- regulering, for eksempel påbud eller forbud
- økonomiske virkemidler, for eksempel avgifter eller tilskudd
- pedagogiske virkemidler, for eksempel veiledning og informasjon
- organisatoriske virkemidler, for eksempel sentralisering/desentralisering
- offentlige tilbud av produkter og tjenester, for eksempel infrastruktur og helsetjenester
- offentlige anskaffelser, for eksempel IKT-tjenester og kontorutstyr

I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å bruke kombinasjoner av virkemidler eller iverksette flere tiltak samtidig for å løse et problem og oppnå ønsket virkning.²

Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell, eller KS-ordningen, er beskrevet i et statlig rundskriv som gir en omfattende redegjørelse for hvilke sektorer og prosjekter som omfattes, hvilke analyser som skal gjennomføres, kvalitetssikrernes oppgaver, og hvordan investeringsbeslutninger foretas. Siste reviderte versjon av dette trådte i kraft september 2019 (Finansdepartementet, 2019). Ordningen er illustrert i Figur 2-1.



Figur 2-1: Statens prosjektmodell

Figuren viser prosessen slik den har vært siden ordningen ble innført i 2006. Staten, ved departementene, er pålagt å utarbeide beslutningsunderlaget etter en bestemt mal, som kalles «Konseptvalgutredning» eller KVU. Når denne foreligger skal den gjennom ekstern kvalitetssikring, kalt KS1.

² Utredningsinstruksen, Direktoratet for Økonomistyring,
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utdredninger/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>

Konseptvalgutredning

KVV-en skal være strukturert etter en bestemt mal bestående av syv punkter.

1. Problembeskrivelse, som skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området.
2. Behovsanalyse, som skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal også inneholde en interessentanalyse.
3. Strategiske mål, som skal beskrive samfunnsmålet, det vil si tiltakets virkninger for samfunnet, (den overordnede begrunnelsen for tiltaket), og effektmålene (hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne).
4. Overordnede rammebetingelser³ som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket.
5. Mulighetsstudie som definerer hvilke mulige alternative konseptuelle løsninger som kan realisere mål og tilfredsstille rammebetingelsene.
6. Alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse.
7. Føringer for forprosjektfasen, som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet.

Føringene i rundskrivet er omfattende og tydelige, og gir et felles format for arbeidet med KVV-en. Men føringene er generelle, og kan anvendes på alle typer prosjekter. I tillegg er det behov for mer konkrete overordnede føringer for det enkelte investeringsprosjekt. Disse foreligger i hvert enkelt tilfelle i form av et mandat fra ansvarlig departement.

³ Tidligere var dette omtalt som «Overordnede krav». For å presisere at det ikke dreier seg om prosjektspesifikke krav er betegnelsen erstattet med ordet rammebetingelser.

3 Mandatet som føring for KVVU-arbeidet

Politikk og fag

Statens prosjektmodell er både tid- og ressurskrevende. Begrunnelsen er at det er mer lønnsomt å bruke litt mer penger på planlegging og kvalitetssikring enn å tape store beløp på å velge feil prosjekt.

Erfaring tilsier at å avvise de dårligste prosjektideene før de kommer inn i KS-prosessen er svært lønnsomt. Men det kan være vanskelig i et velfungerende demokrati hvor sterke interesser trekker i forskjellige retninger. Det kan være lokale interesser og deres organisasjoner og koalisjoner, som er på kollisjonskurs med storsamfunnets interesser, eller *faglige* skjønn og anbefalinger. Nettopp dette understreker behovet for å etablere overordnede føringer på et tidlig tidspunkt.

Gjeldende praksis er at en på departementsnivå utformer mandater for arbeidet med konseptvalgutredning, som i de fleste tilfeller gjøres på etatsnivå. Det er det overordnede perspektivet som skal ivaretas. Det betyr at mandatet for konseptvalgutredningen skal beskrive begrunnelsen - og nytteeffekten av tiltaket.

Mandatet må derfor ikke gi føringer som avgrenser for mye, slik at utredningen blir avgrenset til varianter av noe som i prinsippet er samme konseptuelle løsning, bare med forskjellig geografisk plassering, eller liknende. Politiske føringer må synliggjøres i mandatet.

Grenseoppgangen mellom det politiske og det faglige er helt sentral. Prinsippet er at politikerne representerer demokratiet og definerer rammebetingelsene. De bestemmer hva det skal dreie seg om, for eksempel at en skal bygge et kulturhus, og ikke en skibakke. Utrederne representerer det faglige, og definerer ulike konseptuelle løsninger innenfor det politikerne har valgt. Det ligger utenfor deres mandat å stille spørsmål ved rammebetingelsene. Dersom de ikke finner hensiktsmessige konseptuelle alternativer innenfor de politiske rammebetingelsene, vil svaret være å velge nullalternativet som referanse.

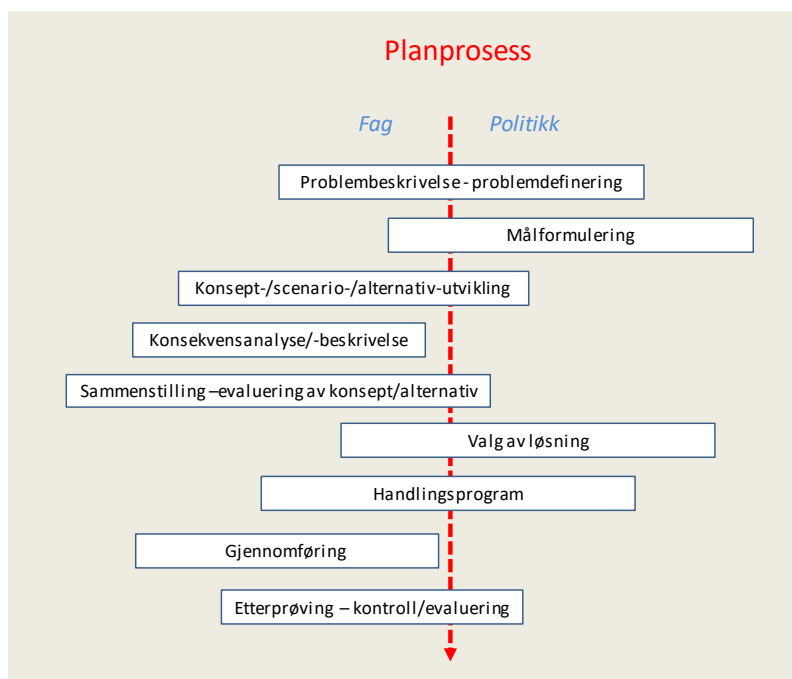
Dersom en legger for sterke føringer på forhold som gjelder teknologi, funksjon, drift etc. vil handlingsrommet avgrenses til enkelte typer virkemidler eller konsepter. Dette er et vanlig problem. Ikke minst ser vi det når kravene er sektorspesifikke og utelukker alternativer som ellers kunne vært vurdert, for eksempel å satse på vei versus jernbane. Det at alternativene organisatorisk forvaltes av etater sektorielt, kan åpenbart gjøre det vanskeligere å velge inn konsepter som kunne eller burde vært vurdert.

Det samme vil skje dersom man i for stor grad legger til grunn det antatt politisk mulige når man definerer rammebetingelser. Politikken skaper ofte rammebetingelser som i stor grad begrenser handlingsrommet.

Prinsipielle avveininger

Når det gjelder grensen mellom fag og politikk er det ikke slik at det å sette mål er politisk, mens det å finne løsningene er faglig og dermed verdinøytralt. Praxis tilsier at politikerne uansett trenger faglig støtte for å identifisere alternativene og utrede disse. Selve valget av alternativ er ikke verdinøytralt og må gjøres av politikerne. Dette prinsippet er bygget inn i KS-ordningen. KVVU-en skal ikke gå tilbake og diskutere samfunns målet, men avklare hvilket overordnet mål som gjelder for det konkrete investeringstiltaket, og deretter vurdere ulike konseptuelle løsninger.⁴

Jernbanedirektoratet har illustrert hvordan dette samspillet mellom fag og politikk slår ut i planprosessen, se Figur 3-1.



Figur 3-1: Graden av faglig og politisk påvirkning i trinnene gjennom en planprosess. Prinsippskisse. Kilde: Jernbanedirektoratet

⁴ Men det forutsetter at departementene har satt gode mål – og at det foreligger en rangering der det er flere samfunns mål som er i konflikt med hverandre

For å illustrere dette i forhold til utredningsarbeidet som gjelder prosjekter, kan det være nyttig å se nærmere på årsak-virkningskjeden i Figur 3-2. Den illustrerer utviklingen av et prosjekt, fra problemet er identifisert til prosjektet er gjennomført og en kan registrere effekten, det vil si nytten. Denne kjeden ligger til grunn for konseptvalgutredningens format og rekkefølgen av analyser, slik det fremgår i Finansdepartementets rundskriv R-108/19.

Poenget med dette er at politikere og utredere utfordres til å løfte blikket og ikke bare være opptatt av de konkrete fysiske løsningene. Flere studier viser nettopp at utredere ofte er mer opptatt av detaljene, behovet og de konseptuelle løsningene – enn av det utløsende (problemet) - og nytten til slutt (målet og effekten), se Samset mfl. (2013). Dersom man bare fokuserer direkte på behovet, viser det seg at behovet i mange tilfeller formuleres som fravær av én bestemt løsning. Dermed avgrenses mulighetsrommet og man får ikke alternative konseptuelle løsninger, som kanskje kan være mer relevante, med i analysen.

Prinsippet som følger av dette, er at departementets føringer først og fremst skal forholde seg til det overordnede samfunnsperspektivet, det vil si første og siste ledd i årsaks-virkningskjeden. Det er det utløsende *problemet*, og *nytt* man vil oppnå, uttrykt ved samfunns målet. Etatens oppgave er å gå nærmere inn på å avklare behovene, den konkrete måloppnåelsen man skal sikte mot, og hvilke konseptuelle alternativer som vil kunne bidra til å realisere målene.



Figur 3-2: Overordnet, eller strategisk styringsperspektiv: Problemet og forventet nytte

Gjennomgangen av tidligere mandater viste at disse i mindre grad gir overordnede føringer, men i større grad går inn i det mer detaljerte på utrederens område (Samset og Welde, 2019). Behovet er ofte formulert som fravær av én bestemt konseptuell løsning. Et eksempel er Arkivverket, der *behovet* var å lagre store mengder dokumenter på papir. Konseptvalget var dermed implisitt et større bygg. Men det er ganske opplagt at det ikke er papirmengden som er *problemet* - men den informasjonen man ikke ønsker skal gå tapt. Med den presiseringen som overordnet føring ble resultatet et helt annet og langt rimeligere prosjekt, i dette tilfellet digitalisering av materialet uten at man trenger store arealer å oppbevare det i.

Rolledelingen mellom departement og etat er sentral. I en tidligere Concept-studie basert på samtaler med sentrale aktører på departements- og etatsnivå kom det frem at

en på etatsnivå ofte får et mandat som allerede er innskrenkende i forhold til konseptuelle valg (Kvalheim mfl., 2015). Fra departementet kom det samme resonnementet men med motsatt fortegn, hvor en mente at etatene legger frem forslag som i for stor grad er konsentrert rundt én bestemt teknisk løsning. Ofte er de allerede i gang med planleggingen før det blir klart at det må gjøres en konseptvalgutredning.

Fra overordnet nivå, altså fra Finansdepartementet, ser man gjerne at fagdepartementene ofte går sterkere inn i arbeidet med KVVU-ene. Det vil forutsette at departementene har tilstrekkelig kompetanse til å oppfylle en selvstendig bestiller-rolle og kan stille relevante spørsmål tidlig i prosessen, og ikke kommer inn for sent etter at etatene allerede har trukket sine konklusjoner. Det vil nødvendigvis være vanskeligere å ta et slikt grep for departementer som har sterke etater under seg med tung faglig kompetanse.

Som vi har vært inne på, skal en KVVU være en åpen prosess der man vurderer ulike løsninger på et problem. For en spesialisert etat kan det være krevende. Kanskje ligger løsningen på problemet innenfor ansvarsområdet til en annen etat, eller det kan betinge et tverretatlig samarbeid. I noen tilfeller har man forsøkt å løse dette ved at flere etater, særlig innenfor transportsektoren, har fått ansvaret for en KVVU sammen. Det kan derfor være gode argumenter for at konseptvalgutredninger av særlig strategisk art løftes opp på departementsnivå.

På bakgrunn av dette bør det grunnleggende prinsippet være at:

1. Mandater utarbeides på øverste nivå
2. Mandatet legger rammer og føringer for det faglige arbeidet, det vil si det utløsende for tiltaket, og forventet nytte
3. Utrederes oppgave er på faglig grunnlag å finne løsninger innenfor disse rammene

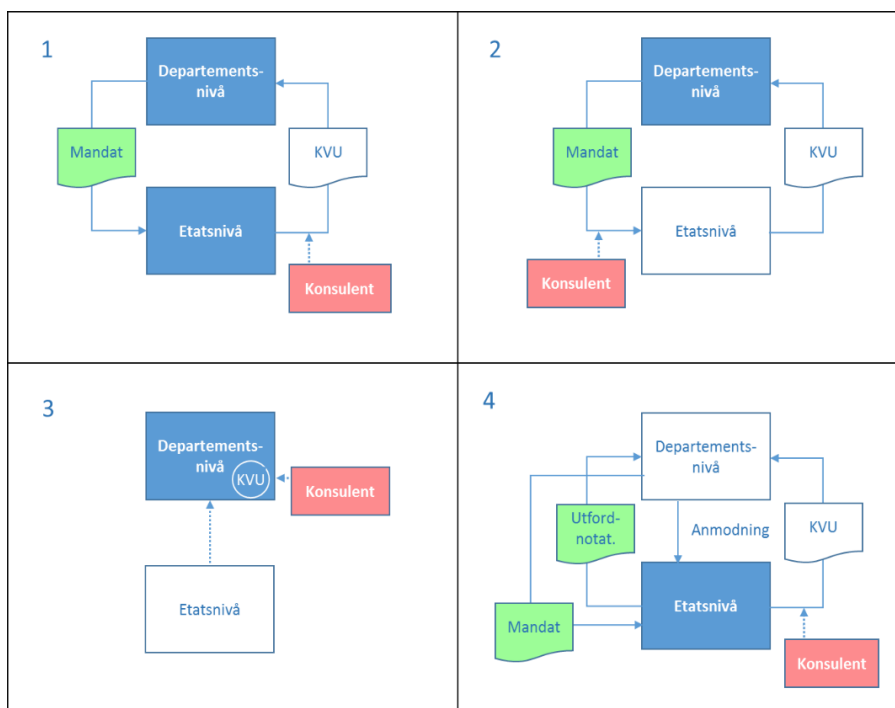
I samtale med involverte parter på etats- og departementsnivå, var det en felles oppfatning at det er helt i oppstarten at man har muligheten for å utrede alternativer. Når arbeidet er i gang og man har skrevet R-notater er prosessen ofte i realiteten irreversibel. Den største utfordringen er derfor å unngå og fiksere seg på en bestemt løsning for tidlig.

Et av hovedproblemene man står ovenfor er hvordan man skal komme i forkant av denne prosessen, det vil si når bestillingen av KVVU-en skal gjøres. Uansett om en lykkes i å komme tidlig inn i den faglige prosessen, vil spørsmålet om hva som er politisk mulig være tilstede, og problemet som oppstår når dette ikke samsvarer med faglige vurderinger og råd.

4 Erfaringer med mandater for KVVU

Organisering

Per 2019 er det fire ulike modeller i bruk når det gjelder utarbeidelsen av mandat for gjennomføring av konseptvalgutredning, se figur 4-1. Utgangspunktet i de fleste tilfellene er en klar arbeidsdeling mellom departements- og etatsnivå, der departementet utsteder mandatet, mens etaten gjennomfører utredningen (modell 1). Dette forutsetter at det finnes kapasitet og kompetanse på etatsnivå til å gjennomføre slike utredninger. I noen tilfeller knytter man til seg ekstern konsulentkapasitet for å gjennomføre utredningsarbeidet (modell 2).



Figur 4-1: Ulike modeller for gjennomføring av konseptvalgutredninger

I tilfellet forsvarssektoren har man frem til 2019 valgt å løfte hele prosessen opp på departementsnivå (modell 3). Man har hatt en modell med såkalt integrert strategisk ledelse uten et vanntett skott mellom departementet og etat som tilfellet er i de fleste andre sektorer. Forsvaret er nå i ferd med å endre sin prosjektmodell slik at organisering av mandat/KVVU i 2020 blir som i modell 1. Alle prosjekter bygger som tidligere på at det foreligger et oppdrag fra departementet om at en skal starte å utrede det.

I samferdselssektoren generelt er det slik at departementet bestemmer hvilke KVVU-er som skal gjøres på grunnlag av en forslagsliste fra underliggende etater hvert fjerde år i

forbindelse med neste NTP. I veisektoren ser vi en annen variant, som antakelig skyldes at etatsnivået er det sterkeste leddet i kjeden (se modell 4). Modus er at en på etatsnivå lager en liste med aktuelle tiltak til departementet, som kommer tilbake med anmodning om å utarbeide et såkalt utfordringsnotat vedrørende bestemte veistrekninger eller investeringstiltak. Dette gjøres i etaten hvor det utarbeides ganske omfattende og detaljerte forslag til konseptuelle løsninger. Deretter lager etaten et notat som kalles «utfordringer for KVVU», som beskriver situasjonen i de enkelte tilfellene og hva som bør utredes. Departementet utarbeider på dette grunnlaget et forholdsvis kort mandat som i de fleste tilfeller skriver at utfordringsmandatet skal legges til grunn for arbeidet med KVVU-en, eventuelt med noen presiseringer (typisk av politisk art, for eksempel at en skal fokusere spesielt på jordvern). I mange av mandatene fastsetter departementet samfunnsmålet, og tidsrammen for arbeidet med KVVU-en.

Hvorvidt denne modellen er den mest hensiktsmessige, eller om mandatet i større grad bør forankres og utarbeides på departementsnivå er et åpent spørsmål, men forskerne mener modell 1 og 2 er å anbefale. Ikke minst bør det være en omforent praksis når det gjelder prosjekter som faller inn under Statens prosjektmodell, og strategisk viktige prosjekter.

Praksis

I 2019 ble det som nevnt gjennomført en studie av departementenes erfaringer med å utarbeide mandater for KVVU-arbeidet, basert på en omfattende dokumentgjennomgang og samtaler med sentrale aktører i forvaltningen (Samset og Welde, 2019).

Hensikten var å få en samlet oversikt over problemstillinger som:

1. På hvilket nivå og i hvilken grad det gir føringer for det nye tiltaket
2. Om mandatet gir en tilstrekkelig og klar beskrivelse av problemet og den utløsende bakgrunnen for tiltaket
3. Om det angir klart definerte samfunns- og effektmål
4. Om målene er unødig beskrankende eller for ambisiøse
5. Hvorvidt det refereres til erfaringer fra lignende tiltak
6. Om det er vesentlige avhengigheter mot andre relevante tiltak
7. Om mandatet er konkret og enkelt å kommunisere
8. I hvilken grad det er bygget på en felles mal eller er standardisert
9. Hvilket detaljeringsnivå de legger opp til
10. Om konseptfasen beskrives, dvs. organisering og ansvar, resultater, kostnader, tidsramme, ressursbehov, etc.

Studien viser at mandatene er forholdsvis omfattende i alle sektorer, men også at de har vesentlige svakheter:

1. Det later til at mandatet bør være på omtrent fem sider. Mandater på en til tre sider blir for mangelfulle, og mandater på mer enn fem sider gir ikke nødvendigvis bedre informasjon og føringer.
2. Mandatet skal gi rom for vurdering av alternative konseptuelle løsninger, dette var tilfellet i tre fjerdedeler av mandatene.
3. Det skal også angi tidsfrist for å utarbeide KVVU-en (to tredjedeler av tilfellene).
4. Videre skal mandatet gi føringer for utredning av nullalternativet (i bare en femtedel av tilfellene).
5. Målene skal være klart angitt (samfunnsmålet var kun angitt i 25 prosent, og effektmålet i bare 7 prosent av tilfellene).
6. Forventet nytte eller effekt av tiltaket som foreslås skal omtales (bare 7 prosent).
7. Der det er aktuelt bør det refereres det til erfaringer fra liknende prosjekter (bare 5 prosent).
8. Det bør gi anbefaling om omfang og detaljeringsgrad (ingen av mandatene).

Studien fant at de beste mandatene er de hvor det allerede fantes et omfattende informasjonsgrunnlag, hvor det dreier seg om store og komplekse tiltak, og hvor det gis overordnede føringer med hensyn til behov, mål og effekt

Mandater med forbedringspotensial er slike som kun henviser til eksisterende planer utarbeidet på etatsnivå (dette er relativt vanlig i veiprosjekter), som er for avgrensede i forhold til å utrede alternative konsepter, som i stor grad er avgrenset til lokalisering eller organisering, eller som kun viser til Finansdepartementets rammeavtale som definerer innholdet i KVVU-en uten å gi føringer for det aktuelle tiltaket.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Konklusjoner

Kvalitetssikringsordningen til Finansdepartementet gikk inn i sitt 20. år i 2020. Gjeldende ordning er beskrevet i Finansdepartementets Rundskriv R-108/19. Samtidig som ordningen ble formalisert i eget rundskriv, ble det også gjort enkelte mindre endringer basert på de erfaringene som er gjort med ordningen til nå. Når det gjelder mandatet for konseptvalgutredningen, heter det at det skal komme ut av tiltakenes idéfase. Det heter at «Idéfaseen omfatter det tidligste arbeidet med å avklare at det er, eller vil oppstå et problem som kan tilsa at det offentlige skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre».

En generell lærdom nedfelt i rundskrivet er at man er opptatt av å komme inn i prosessen så tidlig som mulig, og fortrinnsvis tidligere enn hva praksis har vært til nå. Derfor en innledende konseptfase og en eventuell todeling av konseptvalgutredningen i utvalgte større og mer komplekse prosjekter.

Rundskrivet gir ingen retningslinjer for utforming av mandatet, men kapittel 5 har en omfattende redegjørelse for hvilke analyser som skal inngå i en KVVU.

Når det nå er gjort endringer i kravene til konseptvalgutredninger, vil det også være behov for å tilpasse mandatene tilsvarende. Erfaring viser at det også vil være behov for å styrke kvaliteten og praksis når det gjelder å utstede mandater for KVVU-arbeidet.

Dette temaheftet legger til grunn som et generelt premiss at mandater er nyttige og nødvendige for å etablere føringer for det som skal skje i en prosess. Det er tre forutsetninger som må oppfylles for at dette skal være tilfellet:

1. Mandatet er autoritativt, dvs. utstedt på overordnet nivå.
2. Mandatet er formålstjenlig, i betydningen innholdsmessig dekkende i forhold til de aktuelle problemstillingene.
3. Det blir tatt hensyn til i praksis.

Gjennomgangen av dokumentene viste at:

1. Mandatene til dels er mangelfulle.
2. Føringerne ovenfra er ofte generelle og i liten grad relatert til det aktuelle tiltaket.
3. Premissene legges ofte på lavere nivå.

4. Det er ikke omfanget (antall sider) som er problemet, men innholdet og kvaliteten.
5. En høy detaljeringsgrad reflekterer i liten grad den betydelige usikkerheten som finnes på dette planstadiet.

Gjennomgangen viste også at det ikke i alle tilfeller er påkrevd å gjøre en større konseptvalgutredning. Dette gjelder særlig i transportsektoren. Der det ikke er reelt ulike konsepter, burde alternativene kanskje heller utredes gjennom lokale planprosesser. For transportsystemer i by og kontroversielle megaprojekter kan det derimot være hensiktsmessig å bruke mer ressurser på utredning.

Rent generelt bør det å fjerne dårlige konsepter på et tidligere tidspunkt være en prioritert oppgave som gjøres før den mer detaljerte utredningen og samfunnsøkonomiske analysen starter.

Et mandat er et kortfattet dokument som kommer inn i en lang kjede av hendelser. Prosessen kan gå over mange år, i noen tilfeller tiår. Mandatet er likevel et viktig dokument, nettopp fordi det kommer på det aller tidligste tidspunktet der muligheten for å påvirke konseptvalget er størst. Det skal legge de overordnede premissene.

I prosjekter med lang tidligfase kan forholdene endres så mye underveis at det kan være behov for å endre mandatet etter hvert. Og i mange tilfeller ser vi at resultatet av et initiativ, slik det opprinnelig var beskrevet, blir noe helt annet enn det som var intensjonen. Men mandatet har allikevel en viktig funksjon underveis. Det skal være det viktigste referansematerialet for alle impliserte parter.

For å øke sjansen for at det blir lest og benyttet må det være kortfattet og presist. Det må ikke være detaljorientert, for da blir det fortere utdatert. Det må ikke legge for snevre rammebetingelser, for forutsetningene for konseptvalget i fortsettelsen kan endres betydelig etter hvert som utviklingen går både politisk og faglig. Det skal bestå så lenge den forventete nytteeffekten fremdeles er relevant, men ikke lenger.

Dersom rammebetingelsene defineres for snevert står man i fare for at det beste prosjekteralternativet ikke blir identifisert som en mulighet, eller at de alternativene som foreslås bare blir sub-optimale løsninger av samme problem.

Erfaringer

I samtaler med personer tilknyttet KS-ordningen ble det foreslått en stegvis tilnærming til utredning og konseptvalg:

- Først å starte med en åpen prosess for å identifisere flere alternativer,
- dernest vurdere hvilke av disse som er politisk mulige,
- dernest rangere alternativene uten nødvendigvis å bruke presise kostnadsanslag.

Når man så har avgrenset alternativene kan man gå videre med kostnadsestimering og samfunnsøkonomisk analyse som krever en viss presisjon på inngangstallene. Dette kan være en nyttig måte å tenke på når en skal utforme mandatet for KVVU-en.

Britiske myndigheter har anskueliggjort kompleksiteten i det problemkomplekset en står overfor i forbindelse med planlegging av store offentlige prosjekter, ordnet i fem dimensjoner (HM Treasury, 2018):

1. Strategisk

Hva er bakgrunnen og begrunnelsen for tiltaket? Hva er dagens situasjon? Hva skal gjøres? Hvilke utfall forventes? Hvordan passer disse med regjeringens overordnede politikk og mål?

2. Samfunnsøkonomisk

Hva er den samfunnsøkonomiske nettoverdien for samfunnet av tiltaket sammenlignet med å fortsette uten noe tiltak? Hva er risikoen og kostnadene, og hvilket alternativ representerer den optimale nettoverdien for samfunnet?

3. Kommersielt

Kan det oppnås en realistisk og pålitelig kommersiell avtale for gjennomføringen av tiltaket? Hvem vil være i stand til å klare hvilke risikoer?

4. Finansiering

Hva er virkningene av forslaget på det offentlige budsjettet når det gjelder de totale kostnadene vedrørende kapitalutgifter og inntekter?

5. Ledelse

Finnes det realistiske og robuste planer for gjennomføringen? Hvordan kan tiltaket gjennomføres?

Britiske myndigheter legger i sine anbefalinger vekt på at mandatet for konseptfasen i hovedsak skal beskjeftige seg med den strategiske dimensjonen. Etter at mandatet er fastsatt skal utrederne fastsette mål og evaluere ulike alternativer på et overordnet nivå, slik at man kan utarbeide et såkalt «Strategic business case». Dette utreder tiltaket i

forhold til de underliggende fire dimensjonene, tilsvarende det som her er kjent som konseptvalgutredningen.

Anbefalinger

Studien som ligger til grunn for dette temaheftet har gitt interessant innsikt i dagens praksis, og gir grunnlag for noen enkle anbefalinger som bør vurderes i fortsettelsen. Ikke minst i forbindelse med senere revisjoner av kvalitetssikringsordningen til Finansdepartementet:

Mandatet for konseptfasen skal kort beskrive den strategiske dimensjonen ved det påtenkte tiltaket, med vekt på begrunnelsen for hvorfor tiltaket er nødvendig, og effekten man vil oppnå når tiltaket er gjennomført.

Rammebetingelsene må ikke defineres slik at de ekskluderer konkurrerende løsninger, eller slik at man sitter igjen med den allerede foretrukne løsningen.

Mandatet skal gi en overordnet, men likevel grundig nok redegjørelse til at beslutningstakere på etatsnivå kan iverksette oppstart av en konseptfase.

Mandatet

1. Mandatet for konseptvalgutredninger skal legge premissene for analysen som fører frem til konseptvalget.
2. Dette er en overordnet styringsoppgave, og bør håndteres på departementsnivå.
3. Mandatet skal ikke spesifisere hvilke konseptuelle alternativer som skal vurderes.
4. Samfunns målet gir overordnede føringer og bør spesifiseres på departementsnivå.
5. Nytttevurderingen bør tillegges større vekt i mandatene
6. Mandatet bør ikke være unødvendig omfattende. I de fleste tilfeller ikke mer enn fem sider.
7. Når det gjelder prosjekter som faller inn under Statens prosjektmodell er det behov for en harmonisert praksis på tvers av sektorer.
8. Finansdepartementet bør utarbeide en veileder for utforming av mandat for arbeidet med KVVU-er.

Konseptvalgutredningen

1. Konseptvalgutredningen må komme på et tidlig tidspunkt i prosessen. Det er helt i oppstarten at man har muligheten for å utrede alternativer.
2. Det utløsende problemet bør utredes i samme grad som behovet for tiltaket.
3. Effektmålet avhenger i stor grad av konseptvalget og bør ikke låses i mandatet men fastsettes på et senere tidspunkt.
4. Resultatmålene spesifiserer leveransen, og skal ikke være det primære målet i konseptvalgutredninger.
5. Det bør ikke brukes for mye ressurser på kvantitativ analyse i utredningsarbeidet på grunn av den betydelige usikkerheten på dette planstadiet.
6. Konseptvalgutredningen bør også redegjøre for hvordan mandatet er svart ut.

- Problemanalysen. En må fokusere på selve problemet og beskrive dette tydelig som grunnlag for å vurdere behov.
- Mulighetsstudien må komme på riktig tidspunkt i forhold til modenheten i prosjektene – altså tidlig nok.
- Å fjerne dårlige konsepter på et tidlig tidspunkt bør være en prioritert oppgave, og bør gjøres før den mer detaljerte utredningen og samfunnsøkonomiske analysen starter.
- Det er viktig å komme i gang på en god måte med riktige rammer. Det er svært vanskelig å snu prosesser som er kommet for langt.
- En må være klar over utfordringen knyttet til lokal styring og press i forhold til vurderingen av rammebetingelsene for tiltak som konkurrerer om statlig finansiering.

Referanser

Finansdepartementet, 2019. *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv R-108/19. Oslo: Finansdepartementet, 08.03.2019.

HM Treasury, 2018. *Guide to developing the project business case*. Tilgjengelig fra: <https://assets.publishing.service.gov.uk/>

Jordal H.A., Samset K., Nyhus O.H., 2018a. *God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger*, Arbeidsrapport, Concept-programmet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Jordal H.A., Samset K., Whist E., 2018b. *Statlige KS-prosjekter som har stoppet opp*, Arbeidsrapport, Concept-programmet, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

Kvalheim E. V., Christensen T., Samset K., Volden G.H., 2015. *Har regjeringen fått et bedre beslutningsgrunnlag?* Arbeidsrapport, Concept-programmet, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Samset, K., Andersen, B., Austeng, K., 2013. *Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg*. Concept-rapport nr. 34.

Samset, K., 2014. *Prosjekt i tidligfasen. Valg av konsept*. Oslo: Fagbokforlaget.

Samset K., Volden, G.H., Olsson, N., Kvalheim, E.V., 2015. *Styringsregimer for store offentlige prosjekter*, Concept rapport nr. 46. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Samset, K., Welde, M., 2019. *Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis*, Concept-rapport nr. 58. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Welde, M., Aksdal, J., Grindvoll, I.L.T., 2015. *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Concept-rapport nr. 45. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Temahefter fra Concept-programmet

Hefte nr.	Tittel	Forfatter	Utgitt
1	Fleksibilitet i prosjekter – et tveegget sverd	Nils Olsson	2009
2	På sporet av relevans og levedyktighet	Ole Jonny Klakegg	2010
3	Gjøre det selv eller betale andre for jobben – Byggherrens valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt	Ola Lædre	2012
4	Kostnadsestimering under usikkerhet	Frode Drevland	2013
5	I riktig retning. Prosjekters mål og målstruktur	Knut Samset	2014
6	Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet	Olav Torp Frode Drevland Kjell Austeng	2015
7	Mulighetsrommet. Utgangspunktet for et godt konseptvalg	Knut Samset	2016
8	Økonomisk verdsetting av liv og helse	Rune Elvik	2018
9	Fremsynsmetoder	Tore Sager og Knut Samset	2019
10	Mandater for KVV-arbeid	Knut Samset	2020
11	Problemanalysen	Knut Samset	2020

Temahefter og andre publikasjoner fra Concept-programmet kan lastes ned fra programmets nettsider: www.ntnu.no/concept

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressurs-utnyttning og effekt av store statlige investeringer. Programmet driver følgeforskning knyttet til de største statlige investeringsprosjektene over en rekke år. En skal trekke erfaringer fra disse som kan bedre utformingen og kvalitetssikringen av nye investeringsprosjekter før de settes i gang.

Concept er lokalisert ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU), ved Institutt for bygg- og miljøteknikk. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.



Concept-programmet, Høgskoleringen 7A, 7491 Trondheim

Informasjon om Concept-programmet: www.ntnu.no/concept

ISBN: 978-82-93253-84-6 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-85-3 (nettversjon)