

Ole Jonny Klakegg

På sporet av relevans og levedyktighet



CONCEPT TEMAHEFTE **NR. 2**

Om forfatteren:

Ole Jonny Klakegg er forskningssjef i Concept-programmet ved NTNU Institutt for bygg, anlegg og transport, Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi. Han forsvarte si avhandling med tittelen «Governance of Major Public Investment Projects In pursuit of Relevance and Sustainability» i februar 2010 og oppnådde med dette graden ph.d. ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet. Dette temaheftet er eit samandrag av doktorgradsavhandlinga hans. Forfatteren har omfattande og allsidig erfaring som konsulent, forskar og leiar. Konsulent-erfaringa inkluderer HolteProsjekt AS og Prosjekt og Teknologiledelse AS (PTL). Innimellom har han arbeidd tre periodar ved NTH, seinare NTNU, innan undervisning og forskning. Han har leia byggeprosjekt, hatt ansvar for store forskingsprosjekt og nasjonale satsingar innen områda prosjektleiing og eigarstyring.

Kontakt: ole.jonny.klakegg@ntnu.no

Retten til innhaldet i dette skrevet tilhøyrer forfatteren. Heftet er utgjeve med støtte frå forskningsprogrammet Concept. Innhaldet står for forfatteren si eiga rekning.

Adresse:

Concept-programmet
Høgskoleringen 7A
7491 Trondheim

Telefon: 73 59 46 40

Fax: 73 59 70 21

ISBN: 978-82-92506-89-9 (papirversjon)

ISBN: 978-82-92506-90-5 (nettversjon)

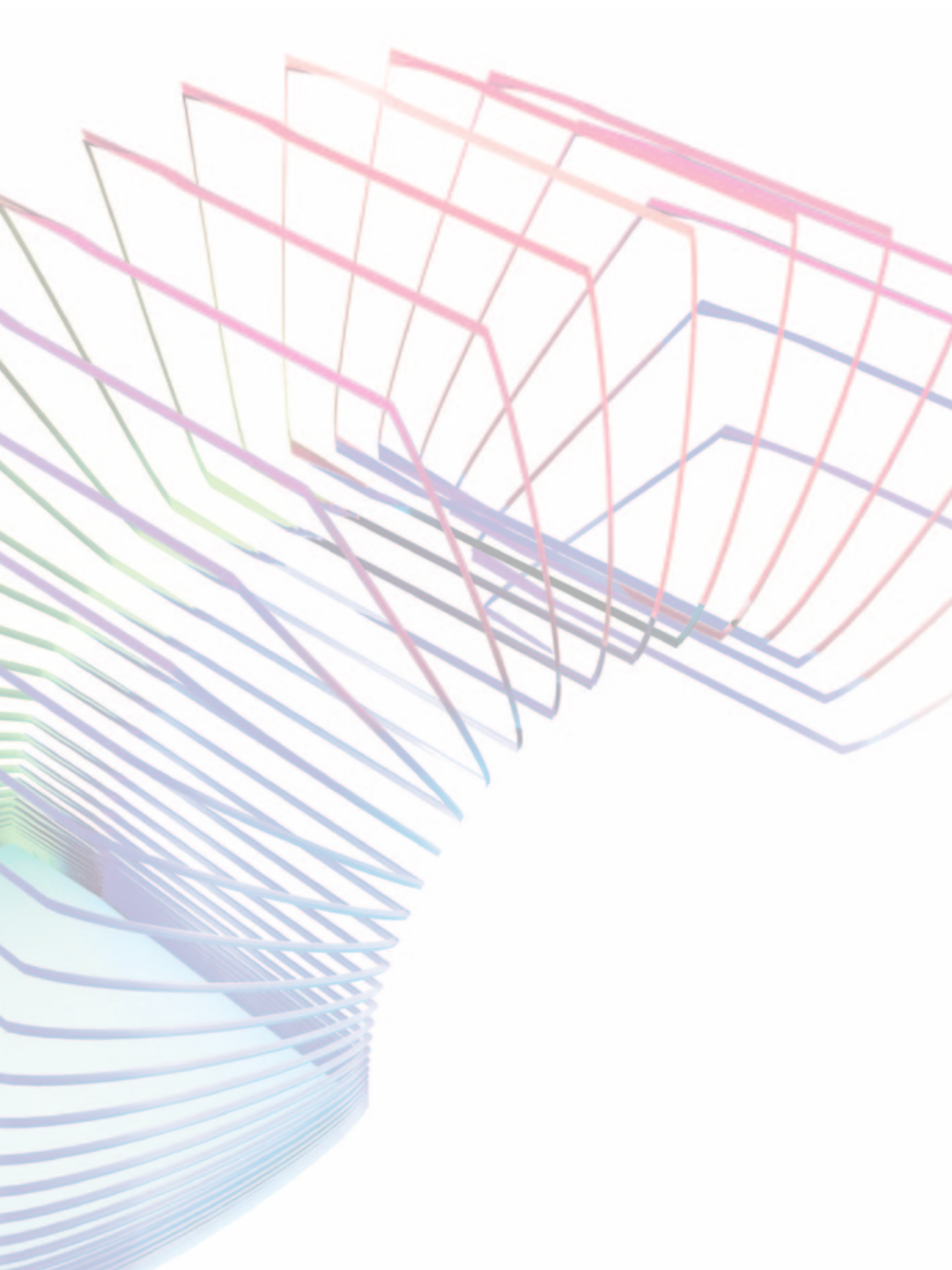
Informasjon om Concept-programmet: www.concept.ntnu.no



Innhold

På sporet av relevans og levedyktighet	5
Fenomenet eigarstyring	10
Dei viktigaste utfordringane i offentlege prosjekt	14
Institusjonelle rammeverk	16
Korleis styrke rammeverket mest effektivt	18
Det norske rammeverket	20
Definisjon og utforming av store prosjekt	21
Tilstanden i norske prosjekt anno 2007	22
Kvar er vi på veg	24
Temahefter fra Concept-programmet	26





På sporet av relevans og levedyktighet

Korleis skal ein vite om eit tiltak er vellykka eller ikkje? Dette spørsmålet har mange forskarar og praktiskarar fundert over og forska på i mange år. Dei har presentert mange forslag til svar på spørsmålet, men ein endeleg fasit finst nok ikkje. Her blir nokre hovudtrekk av denne diskusjonen presentert sidan det er eit viktig utgangspunkt for innhaldet i dette temaheftet. Heftet tek som utgangspunkt at relevans og levedyktighet er overordna andre suksesskriterium og difor det viktigaste eit tiltak må oppnå.

Dette heftet er ein kortversjon av ei omfattande avhandling som tek opp temaet leiting etter relevante konsept og levedyktig effekt med mange ulike metodar og perspektiv. Føremålet med ei slik forenkla framstilling er å formidle nokre hovudtrekk av innhaldet og kanskje motivere til å lese deler av avhandlinga eller nokon av artiklane som den byggjer på. Faren med ei slik framstilling er at den kan verke naiv og prega av det rasjonalistiske planleggingsperspektivet. Andre sider ved avhandlingsarbeidet er like viktig, men vanskeleg å formidle i denne korte forma. Eit viktig trekk ved avhandlinga er at den tek eigaren sitt perspektiv som utgangspunkt for drøfinga, ikkje dei utførande sitt perspektiv (prosjektperspektivet). Dette fargar framstillinga.

Går ein attende til dei første kjeldene som definerer kva eit prosjekt er, finn ein at det er ei definert og unik oppgåve som skal løysast innan rammer av kvalitet, kostnad og tid. Denne definisjonen var utgangspunkt for utviklinga av prosjektstyringsfaget med sitt fokus på teknikkar og verktøy om lag fram til 1990. I denne definisjonen ligg også implisitt at eit prosjekt er vellykka om det vert *gjennomført innanfor rammene av tid, kostnad og kvalitet*. I tidlege kjelder omtala som «the golden triangle» – men seinare omdøyppt til «the iron cage» fordi det vart klart at dette kriteriet for suksess var utilstrekkeleg. Det viste seg å vere meir ein klamp om foten enn ei hjelp for prosjekteigaren. Definisjonen og det tilhøyrande suksesskriteriet hadde eit for avgrensa perspektiv – det såg prosjektet berre frå den utførande sin ståstad.

Utviklinga på 90-talet og første tida etter år 2000 baud på ein ny definisjon av kva eit prosjekt er. Prosjekt vart no, med støtte i den skandinaviske tradisjonen, definert som ein temporær organisasjon. Dette bidrog både til eit sterkare vekt på prosessar, og til at forholdet mellom den midlertidige organisasjonen (prosjektet) og den permanente organisasjonen (linjeorganisasjonen) kom meir i fokus. Prosjektet fekk eit innhald som var meir prega av leiarteori. Denne utviklinga var bevisstgjerrande fordi det vart klart at det er mogleg å sjå prosjekt i fleire perspektiv. Sjølv om eit prosjekt er gjennomført innan rammene av tid, kostnad og kvalitet er det ikkje sikkert at linjeorganisasjonen er nøgd med det prosjektet har levert. Om resultatet ikkje passar inn i den permanente verksemda og hjelper den å nå sine mål, så har det ikkje vore ein suksess. Eksempel på suksesskriterium i eit slikt perspektiv kan til dømes være *å oppnå ein viss marknadsandel, eller å redusere driftskostnaden med ein viss prosent*.

Dei seinare åra har dette utvikla prosjektfaget i ei retning som bidreg til å løfte det opp på eit meir interessant nivå. To ulike vinklingar og språk blir brukt til å beskrive den nye dimensjonen i prosjektfaget: Mange har tatt i bruk formuleringa «strategisk prosjektledning» og fokuserer på at prosjektet er ein måte å sette i verk strategiske val og gjennomføre prosjekt på ein måte som underbygger eigaren (ofte bedrifta) sine overordna mål og strategiar. Ein formulering av suksesskriteriet for strategisk prosjektledning er å *gjennomføre dei rette prosjekta på rett måte og kunne gjenta dette kvar gong*. Språket innan denne retninga er bygd på forretningsspråk og terminologi i privat sektor. Ordlyden er framleis gjennomføringsretta, men prosjekt vert omtala som strategisk for å understreke at det skal vere tett kopla mot bedrifta/organisasjonen sine overordna målsettingar.

Andre har om lag same føremål, men vel å bygge på språket som kjem frå meir overordna styring – «governance». Dette er nærare språket som blir brukt i samband med overnasjonal styring og styring på nasjonalt nivå i offentleg sektor. Denne avhandlinga tilhøyrer den siste gruppa. Med dette utgangspunktet vert det klart at ein må ha minst tre ulike perspektiv for å kunne vurdere om eit prosjekt er vellykka: Ein må framleis halde auge med det utførande perspektivet for å sikre at ressursane vert godt og stramt styrt. I tillegg er det viktig å sjå brukarperspektivet der spørsmålet er om resultatet gjev tilsikta positiv effekt for dei som brukar det. Dessutan må ein ha eigarperspektivet klart for seg: Fyller tiltaket den overordna hensikta som var grunngevinga for å investere i nettopp dette tiltaket? Med avgrensa ressursar er det sjølvstøtt avgjerande å halde auge med dette, så ikkje knappe ressursar går til feil tiltak. Merk ordbruken; eigaren vel å gjennomføre *tiltak* – og tiltaket kan ein velje å organisere som eit *prosjekt*. Figur 1 viser nokre stiliserte eksempel på målsettingar for prosjekt i dei tre perspektiva.

	Utførande perspektiv	Brukarperspektiv	Eigarperspektiv
Eksempel 1: Veg	Bygge vegen iht. vegnormal, innan foventat kostnad og klar for opning på rett dato.	Redusert køyretid. Redusert fare for trafikkulykke.	Meir effektiv transport
Eksempel 2: Skulebygg	Bygget tatt i bruk på avtalt dato. Alle tekniske system overlevert utan feil. Total-kostnad under x mill. kr.	Inneklima som tilfredsstillar arbeids- og læringsmiljøet. Energieffektivt bygg.	Betre utdanning
Eksempel 3: Militært køyrety	Køyrety iht. spesifiserte funksjonskrav, levert på avtalt stad til avtalt pris, komplett med reservedelar og serviceavtale.	Tryggare og meir komfortabel persontransport. Betre evne til å ta seg fram i kupert terreng.	Større forsvarsevne

Figur 1 Tre ulike perspektiv med eksempel på målformuleringar.

Ein nærliggande måte å uttrykkje eit suksesskriterium på, bygd på resonnementet over, er at alle måla i dei tre perspektiva er nådd, men det er for enkelt. Det uttrykkjer graden av måloppnåing, men ikkje om hensikta er oppnådd. Difor vel vi å bruke eit anna sett av kriterium her: OECD¹ sin integrerte evalueringsmodell er velegna, fordi det gjev eit meir systematisk utgangspunkt for vurdering av graden av suksess. Den har fem evalueringskriterium:

- **Produktivitet** (omsetting av ressursar til resultat – det utførande perspektivet),
- **Effekt** (grad av måloppnåing – ref. figur 1),
- **Verknad** (at bruken av resultatet faktisk gir endring, positivt eller negativt, som planlagt eller ikkje – her fangar ein og opp eventuelle uheldige biverknader),
- **Relevans** (graden av måla sitt samsvar med krav og prioriteringar), og
- **Levedyktigheit** (at effekten varer og gjev nytte over tid).

Dei to kriteria relevans og levedyktigheit er overordna dei andre. Viss effekten av prosjektet er relevant for brukarane og effekten er levedyktig så vil dette kunne vege opp for eventuell manglande oppfylling av dei andre kriteria. Det er underordna om budsjett og tidsfrist vart halden når resultatet faktisk vert brukt og har langsiktig positiv effekt. Difor er heile avhandlinga retta inn mot å gjere oss betre i stand til å oppnå relevante og levedyktige offentlege prosjekt.

Eit hovudgrep i OECD sin evalueringsmodell er at ein må vurdere, for kvart av dei fem suksesskriteria, seks tverrgåande tema: Omsynet til **naturmiljøet** (t.d. ressursbruk og ureining), **sosio-kulturelle forhold** (t.d. fordeling av godar, likestilling), val av **tekniske løysingar** (t.d. kompetanse, teknologisk risiko, om løysinga er velegna), **institusjonelle aspekt** (t.d. struktur i organisasjonen/bedrifta, nettverk, informasjon og kommunikasjon), **støtte for gjennomføring** (t.d. støtte hos interessentane, samsvar med regelverk, gjeldande mål og prioriteringar), og ikkje minst **økonomiske og finansielle forhold** (t.d. likviditet, lønsemd/nytteverdi).

Ved å vurdere nøye alle desse seks tema for alle fem suksesskriteria får ein eit systematisk og grundig bilete av kor vellykka tiltaket er. For omfattande og komplekse tiltak har vi ikkje funne eit betre verktøy for å vurdere suksess. Det krev at ein må sette seg grundig inn i situasjonen og vurdere systematisk alle sider av saka. Som verktøy er modellen krevjande, men den gjev god støtte til å forstå situasjonen og graden av suksess som kan (på førehand) eller er (i etterkant) oppnådd av tiltaket.

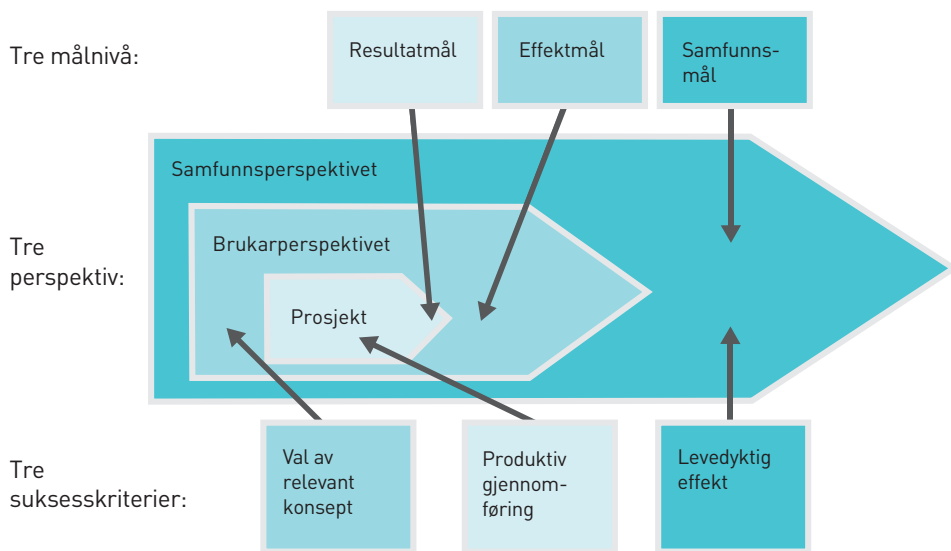
Den tradisjonelle måten å sjå prosjekt på er å fokusere den utførande oppgåva og vurdere suksessen ut frå kor godt ein har gjennomført den. God praksis er å drive godt hushald med dei tildelte ressursane. Oppgåva er å omsette ressursane på ein effektiv måte i dei ønska resultata. Tradisjonelt la ein stor vekt på produktet og spesifiserte ein eigenskapane til dei enkelte delane og resultatet i detalj. Sjølv om det i dag er meir og meir vanleg å sette funksjonskrav og definere effektmål (altså å legge større vekt på brukarane) er dette framleis like viktig. Ein kan ikkje gjennomføre eit vellukka prosjekt utan å vere profesjonell i gjennomføringa av oppgåvene. Godt leiarskap og stram styring har ikkje blitt mindre viktig med tida.

¹ Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling. OECD (2006) Development Assistance Committee (DAC), Draft standard on Development Evaluation. Tilgjengeleg på <http://www.oecd.org>

Dansken Kristian Kreiner² sette midt på 90-talet fokus på at om ein held fram å sjå prosjektet si oppgåve som å berre levere det som vart spesifisert/bestemt på førehand innanfor kostnad, tid og kvalitet, så risikerer ein å levere eit resultat med liten relevans. Ny kunnskap kjem til, omgjevnadane endrar seg med tida, og det same gjer prioriteringane til dei viktige interessentane som eigar og brukarar. Følgjeleg er det logisk at ein må vere budd på å tilpasse prosjektet og resultatet det skal levere i takt med denne utviklinga for å halde på relevansen. Viss resultatet ikkje er relevant for brukarane vil det ikkje bli brukt, og viss det ikkje er relevant for eigaren vil det ikkje levere den nytten som var meint frå starten, og følgjeleg ikkje vere vellykka uansett kor godt gjennomført det er.

Liten relevans er ein uholdbar situasjon i seg sjølv, men enno verre er det at med liten relevans kan ikkje tiltaket vere levedyktig. Brukarane vil gå vidare og heller velje andre løysingar og ikkje vere villig for å betale for den som er levert. Det vert eit underskotsføretak. Eigaren vil måtte velje å sette i verk andre tiltak for å oppnå hensikta. Dermed vert midlane kanalisert andre vegar og ikkje brukt til å følgje opp dette resultatet. Resultatet vert forlate og ligg att som eit monument over ei mislykka satsing. Hensikta med denne avhandlinga er å bidra til å unngå slik utvikling.

Figur 2 viser ein forenkla modell som illustrerer både dei tre ulike perspektiva og suksesskriteriet slik det er forenkla og brukt i denne avhandlinga.



Figur 2 Prinsippmodell som koplar tre perspektiv med tre målnivå og tre suksesskriterium og plasserer dei på tidsaksen.

² Kreiner, Kristian (1995) In Search of Relevance: Project Management in Drifting Environments. Scandinavian Journal of Management. Vol. 11, Nr 4, side 335-346.

Eit vellykka tiltak, slik det er definert i denne avhandlinga, er kjenneteikna ved at ein har valt eit relevant konsept, gjennomført prosjektet på ein effektivt måte (produktiv og utan sløsing) og har oppnådd levedyktig effekt. To naudsynte føresetnader for å lukkast er at ein har vedlikehalde relevansen undervegs, og at ein stoggar prosjektet om det ikkje er hensiktsmessig å halde fram. Dette vil gjere det mogleg å maksimere nytten av tiltaket og ivareta best mogleg verdiskaping for eigaren.

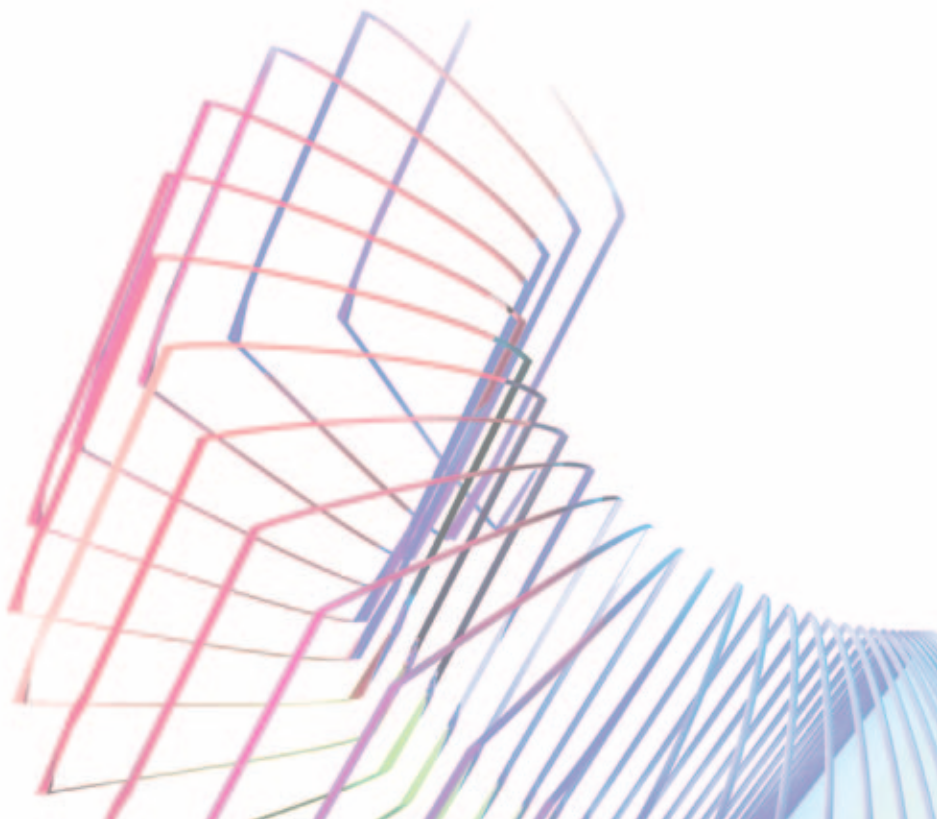
Relevans:

I kor stor grad eit mål er i samsvar med nøkkelinteressentane sine gjeldande mål og prioriteringar, krav og forventningar, samfunnets behov og globale prioriteringar og politikk. Spørsmålet om relevans er ofte eit spørsmål om kor vidt eit mål eller eit resultat framleis er det rette, sett i forhold til dei endringar som har skjedd i situasjonen og prioriteringane etter at tiltaket først vart bestemt.

Levedyktigheit:

At nytten av eit tiltak held fram etter at resultatet er levert. Vurdert på førehand omhandlar levedyktigheit om kor sannsynleg det er at nytten held fram over tid. Elastisiteten i forhold til å oppretthalde positiv netto nytte over tid.

Figur 3 Definisjon av kriteria relevans og levedyktigheit. Basert på OECD sin evalueringsmodell.



Fenomenet eigarstyring

Eigarstyring er eit omgrep som har hatt, og framleis har, mange tolkingar. Det er ikkje enkelt å fastlegge kva ordet betyr. I dette kapitlet vert difor ulike sider ved fenomenet eigarstyring drøfta slik at lesaren får eit inntrykk av kva litteraturen seier om dette, kva tolking som er brukt i prosjektfaget, og kva tolking som er brukt i denne avhandlinga. Det vil gå fram av teksten at det både handlar om å ivareta eigaren sitt behov for kontroll med prosjektet og prosjektet sitt behov for støtte og rom for handling.

OECD brukar ein definisjon av «governance» (eigarstyring) som sler fast at det handlar om formelle eller uformelle virkemidlar som bestemmer korleis (offentlege) tiltak blir sett i verk. Virkemidlane kan være positive eller negative. Ein klassisk inndeling av virkemidlar er reguleringar (pålegg og forbod), økonomiske verkemidlar (bonusar og bøter) og informasjon (oppmodingar og åtvaringar). Denne måten å definere eigarstyring på byggjer på klassifisering av verkemidlane i eigarstyringa. Ein kan kjenne fenomenet eigarstyring gjennom å kjenne verkemidlane som blir brukt i eigarstyringa. Ordbruket og fokuset er prega av overnasjonale (internasjonale) institusjonar som World Bank, OECD og EU og er prega av språket i offentlig sektor. Også privat sektor har tilsvarande verkemidlar i sine institusjonelle rammeverk (kan finnast i økonomi- og kvalitetssystem, etiske retningsliner).

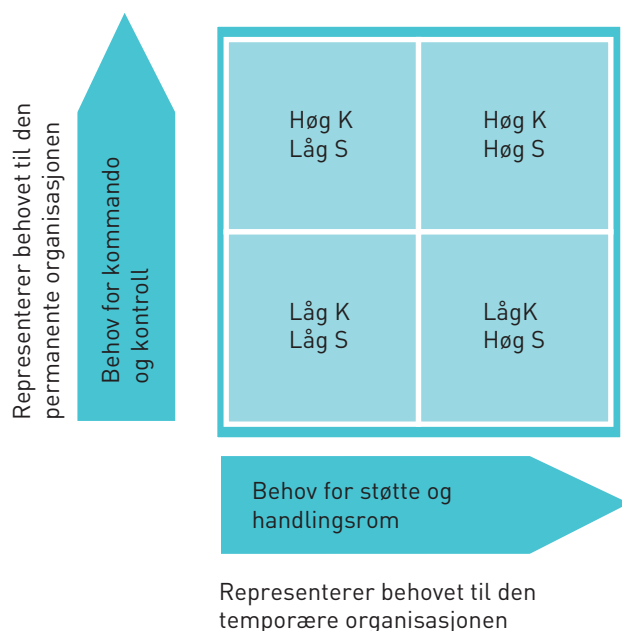
Innan «corporate governance» i privat sektor er det vanleg å fokusere på forholdet mellom eigaren og verksemda, ikkje minst i forhold til korleis dette forholdet er organisert, kven partane er og kven som kan ta dei viktige avgjerdene. Dermed blir fokuset gjerne på bedriftsstyret og deira ansvar, sett i forhold til bedriftsleiinga sitt ansvar. OECD presiserer i sin definisjon av corporate governance at det også inkluderer strukturane som gjer det mogleg å sette mål og velje verkemidlar for å nå måla. Viktige tema innan corporate governance er strategiutvikling, beslutningsprosessane i bedrifta, finansielt ansvar (les økonomisk levedyktigheit) og etiske retningsliner. Ein viktig diskusjon internasjonalt har gått på kven som er legitime interessentar i bedrifta si utvikling: Er det berre aksjeeigarane, eller også samfunnet for øvrig (tilsette, finansinstitusjonar, miljøorganisasjonar m.fl.)? Utviklinga internasjonalt synest å nærme seg den skandinaviske tradisjonen der ein tek omsyn til eit vidare sett av interessentar enn berre aksjeeigarane. Dei siste åra har globalisering og fokus på corporate social responsibility (CSR) vore eit hovudtrekk i denne utviklinga. Corporate governance er utvikla til å vere ein filosofi som definerer ideal for korleis ei bedrift eller ein organisasjon skal legge til rette for at den kan utvikle seg i ei levedyktig og ansvarleg retning. Innan prosjektfaget er det vanleg å presisere at bruken av prosjekt som måte å organisere tiltak på er forankra i corporate governance.

Eigarstyring heng uløseleg saman med verdiskaping. Heile poenget med eigarstyring er å sikre at det vert skapt verdi – og for at ein skal oppnå den tilsikta verdien så må denne prosessen vere styrt. Thiry³ drøftar verdiskapingsperspektivet på eigarstyring og sler fast at det er naudsynt å vri utviklinga vekk frå det tradisjonelle kortsiktige perspektivet der aksjeeigarane er einaste legitime interessentar til eit meir langsiktig og heilskapleg perspektiv der eit breitt utval av interessentar er ivaretatt. Dette vil medføre at ein blir meir oppteken av det han kallar strategisk verdi-

skapning enn den tradisjonelle verdifordelinga som ligg innebygd i effektivitetsfokuset som har prega prosjekt. Dette er ein parallell til det å vri over frå å gjere tinga rett – til å gjere dei rette tinga. Det medfører også å gjere andre ting enn før: Skal ein få eit anna (og betre) resultat må ein gjere det på ein annan måte. Denne avhandlinga byggjer på ei tilsvarande tenking.

Fenomenet eigarstyring knytt til prosjekt har med forholdet mellom prosjekteigaren og dei ansvarlege for å gjennomføre prosjektet å gjere. Vidare har det med forholdet mellom den permanente organisasjonen (Staten, bedrifta) og den temporære organisasjonen (prosjektorganisasjonen). Det må forståast på individplanet (dei involverte personane) og på organisasjonsplanet (institusjonen) og må vere hensiktsmessig tilrettelagt på begge desse plana. Det handlar primært om det som eigaren gjer for å sikre seg suksess i form av vellykka tiltak som t.d. investeringsprosjekt. Suksessen kan vurderast slik som skildra i førre kapitlet.

Den viktigaste drøftinga av eigarstyring i praksis som er dokumentert dei siste åra er oppsummert i figur 4, fritt etter Crawford med fleire⁴. Den omhandlar eigarstyring på personplanet men formidlar gjennom dette også viktige prinsipp på organisasjonsplanet. Rapporten peikar på at eigarstyringa er situasjonsbestemt. Eigaren, og eigaren sine representantar, må velje verkemidlar som er tilpassa situasjonen. Forfattarane peikar på at eigarstyringa på den eine sida må ta omsyn til eigaren sin situasjon, representert ved behovet for kommando og kontroll med prosjektet, og på den andre sida prosjektet sitt behov for støtte og rom for å handle.



Figur 4 Dimensjonane i eigarstyring, fritt etter Crawford m.fl.

³ Thiry, Michel (2006) Governance trends and issues. Umerka artikkel.

⁴ Crawford, Cooke-Davies, Hobbs, Labuschagne, Remington and Chen (2008) Situational Sponsorship of Projects and Programs; An Empirical Review. Project Management Institute, Newtown Square, USA.

Denne balansegangen illustrerer ei grunnleggande utfordring i eigarstyringa. Den gode eigarstyringa finn ein i val av styringsverkemiddel som balanserer desse forholda og porsjonerer styrken ut i samsvar med behovet i situasjonen. Dette vil gje maksimal verdiskaping med dei tilgjengelege ressursane.

Tradisjonell eigarstyring som vi assosierer med den vertikale dimensjonen i figur 4 er dominert av omsynet til kommando og kontroll. Grovt sett medfører denne forståinga at eigaren utviklar strategiar, definerer mål og set ut gjennomføringa til andre gjennom beordring eller kontrakt. Denne forståinga av eigarstyring er ikkje tilstrekkeleg i dag. Likevel betyr ikkje dette at ein kan redusere innsatsen retta inn mot å ivareta desse aspekta av styringa. Den andre dimensjonen i eigarstyringa legg meir vekt på nettverk mellom aktørar, relasjonar og kommunikasjon. I dag er det naturleg å legge stor vekt på at prosjektet må ha støtte frå eigaren for å kunne følgje utviklinga i omgjevnadane og tilpasse seg den utviklinga som skjer i parallell med prosjektet. For å lykkast må prosjektorganisasjonen ha støtte hos eigaren til å manøvrere og må ha tilstrekkeleg rom for handling slik at det kan sette i verk dei naudsynte endringar og tilpassingar innanfor sitt mandat. Berre på den måten er det mogleg å fortsette å vere relevant og skape den levedyktige nytten som vart føresett frå starten. Som figur 4 viser er det viktig for eigaren å finne ein balanse mellom dei to dimensjonane som tek omsyn til den faktiske situasjonen. I nokre situasjonar er det rett å legge stor vekt på kontroll med prosjektet, i andre situasjonar er det rett å legge større vekt på å la prosjektet få olbogerom.

For å få ein enno meir inngåande kjennskap til forholdet mellom den permanente og den temporære organisasjonen, og for å forstå spelet mellom eigaren og prosjektorganisasjonen, tek avhandlinga opp spørsmålet om forholdet mellom eigarstyring og prosjektstyring. Fire typar eigarstyringsfunksjonar vert identifisert:

- Utforming av politikk og strategi (dette er kjernefunksjonane i eigarstyringa)
- Støttefunksjonar for å kunne ta beslutningar
- Støttefunksjonar for planlegging og gjennomføring av tiltak/prosjekt
- Støttefunksjonar for drift og hushald med ressursar.

Eigarstyringsfunksjonane for utforming av politikk og strategi definerer kva det vil seie å være eigar. Den som eig har eit overordna ansvar for å bestemme kva ein skal oppnå og prinsippa for korleis dette skal oppnåast. Meir konkret medfører dette funksjonar som sikrar at eigaren har ei framtid som eigar, og at det styrande organet kan ivareta si rolle som styrande også i framtida. Langsiktige prioriteringar og verdiskaping bør difor stå sentralt. Likevel, det er mange omsyn som må takast av meir kortsiktig karakter som også er i stand til å skape problem for organisasjonen og dermed truar framtida. Eigarstyring inneber svært komplekse og kritiske avvegingar. Mellom konkrete oppgåver som inngår i desse sentrale eigarskapsfunksjonane er å sikre at det vert etablert eit velfungerande institusjonelt rammeverk, å velje relevante konsept for utvikling, å gje mandat til planlegging, at dei naudsynte beslutningane om å gjennomføre og ta i bruk resultatet vert tatt, og om disponering og eventuelt avhending av viktige ressursar. Å bestemme retning og ambisjonsnivå for konkrete tiltak, inkludert å stille ressursar til rådvelde og sette krav til sluttresultatet, er sentralt i kjernefunksjonane i eigarstyringa.

Figur 5 viser meir i detalj dei spesifikke eigarskapsfunksjonane som omhandlar støtte til å ta beslutningar. Dette illustrerer korleis avhandlinga drøftar desse funksjonane og grensesnittet mellom det overordna nivået (eigaren) og dei underordna nivået (leiinga). Å forstå dynamikken i samspelet mellom dei ulike nivåa er viktig, både for å optimalisere eigarstyringa og for å styrke leiinga på ulike nivå, inklusive prosjektnivået.

Eigarskapsfunksjon	Skildring	Leiinga si oppfølging
Utforming av prosessen for beslutningstaking	Definere beslutningsportar. Sikre politisk kontroll med fundamentale beslutningar om å gjennomføre eller ikkje.	Tilpasse seg til dei definerte prosessane og sikre at relevant grunnlag for beslutning vert førebudd.
Klarheit i prioritering	Fokusere dei vesentlege forholda, ikkje detaljar. Bestemme korleis kriteria for evaluering skal vere.	Utarbeide dokument i samsvar med evalueringskriteria.
Gjere ressursar tilgjengeleg for planlegging	Gje passende mandat og naudsynte ressursar (budsjett) for den aktuelle planlegging og framlegging av grunnlag for beslutningstaking.	Sikre effektive planleggingsprosessar i samsvar med profesjonelle standardar og forventningar.
Kvalitetskontroll av dokument	Sikre hensiktsmessig basis for beslutningar, kontrollere at profesjonelle standardar vert møtt.	Sikre identifisering av relevante alternativ og skikkeleg vurdering av konsekvensane av dei.

Figur 5 Eigarskapsfunksjonar for å støtte opp under beslutningstaking.

Eigarskapsfunksjonane for å støtte opp om beslutningstaking står fram som overraskande enkle når ein føreset at dei overordna kjernefunksjonane nemnt på førre side er etablert. Dei fire eigarskapsfunksjonane som er nemnt i figur 5 karakteriserer tidlegfasen i investeringsprosjekt. Dei to viktigaste i tidlegfasen er utforming av ein god beslutningsprosess og kvalitetskontroll av dokumenta som skal ligge til grunn for beslutning.

I avhandlinga er også eigarfunksjonar som støttar planlegging og gjennomføring av prosjekt drøfta. Desse inkluderer beslutning om definisjon og utforming av prosjektet, beslutning om å finansiere prosjektet og gje ut mandat til å bestille planlegging, gjennomføring av prosjekt og å ta resultatet i bruk. I tillegg må eigaren følgje opp progresjonen i prosjektet og ha beredskap for å gjere endringar, handtere uventa utvikling. Dessutan høyrer det med å førebu hausting av nytte frå bruken av resultatet. Eigarfunksjonar som støttar drift og hushald med ressursar som oppstår som resultat av prosjekt ikkje er grundig handsama i avhandlinga, ettersom det ikkje fell inn under avgrensingane for avhandlinga.

Dei viktigaste utfordringane i offentlege prosjekt

Nokre utfordringar er viktigare enn andre i forhold til å oppnå vellykka investeringstiltak. Når det viktigaste er å sikre relevans og levedyktighet – kva er då dei viktigaste utfordringane? Dette spørsmålet er stilt til internasjonale ekspertar. Svara er oppsummert nedanfor.

Viktigaste problem	Årsaker
RELEVANS	
Brukarane sine behov er ukjende, misforstått eller ignorert	Brukarane sine behov blir ignorert av planleggarar og beslutningstakarar på grunn av politiske eller personlege årsaker
	Måten brukarar blir spurt på/deltek i planprosessane gjev feil svar eller avslører ikkje det reelle behovet
Prosjektet sine mål er ukjende eller misforstått	Måla i prosjektet blir ikkje uttrykt i det heile, eller er uttrykt på ein svært uklar måte
	Beslutningstakarane forstår ikkje planleggarane sine formuleringar av mål
LEVEDYKTIGHEIT	
Mangel på forplikting til prosjektet frå nøkkelinteressentar	Å ikkje identifisere at effekten av prosjektet har svak støtte hos eigaren og/eller den finansierande organisasjonen
	Å neglisjere at effekten av prosjektet har svak støtte i leiinga, eller å akseptere svakt leiarskap
Konflikt om mål og/eller strategiar som gjeld prosjektet	Å neglisjere eller oversjå konflikt om prioritet mellom nøkkelinteressentar.
	Å neglisjere mektige organisasjonar eller individ i opposisjon til prosjektet
Den økonomiske og finansielle nytten er låg, samanlikna med investeringa og driftskostnaden	Planleggingsoptimisme (overestimert nytte) misleiar beslutningstakarane, anten med forsett eller ikkje
	Dårleg kostnadseffektivitet vert akseptert
Forretningsvilkår eller andre forhold endrar seg mellom konseptstadiet og leveransen	Planleggingsoptimisme (underestimerte kostnader) misleiar beslutningstakarane, anten med forsett eller ikkje
	Dei politiske og administrative forholda endrar seg stadig

Figur 6 Hovudresultat frå spørjeundersøking: Dei viktigaste årsakene til mangel på relevans og levedyktighet i prosjekt.

Det finst mange undersøkingar i litteraturen om kva som er dei vanlegaste problema i tidlegfase og gjennomføring av prosjekt, men det er ikkje vanleg å fokusere på kva som er viktigast. Dei fleste undersøkingar om prosjekt er ikkje i stand til å seie kva som er viktigast.

Med det uttalte utgangspunktet at relevans og levedyktigheit er overordna dei andre sukseskriteria vart respondentane i denne undersøkinga i stand til å peike på kva som er viktigaste utfordringane. Respondentane består av 80 erfarne ekspertar frå dei nordiske og anglo-amerikanske landa. Dei har lang erfaring som dekkar både offentleg og privat sektor som både beslutningstakarar, prosjektevaluatarar og prosjektleiarar. Dei viktigaste problema og årsakene er vist i figur 6. Dei vart også beden om å peike på dei viktigaste tiltaka for å sikre relevans og levedyktigheit i prosjekt. Svara er oppsummert i figur 7.

Forbetringsområde	Viktigaste tiltak
RELEVANS	
Styrke grunnlaget for å velje relevante konsept	Utvikle ein systematisk planleggings- og beslutningstakingsprosess basert på deltaking og involvering av relevante interessentar. Førebu deltakarane på god og aktiv deltaking i slike prosessar
	Definere ein grunnleggande logisk basis for prosjektet og formulere måla klart. Sikre at alle partar har ein felles forståing av måla
LEVEDYKTIGHEIT	
Styrke grunnlaget for å utvikle tiltak med levedyktig effekt	Å eksplisitt bruke levedyktigheit som evalueringskriterium
	Sikre at alle relevante konsekvensar av beslutninga er klarlagt i grunnlaget for den. Informere beslutningstakarane om langtidseffektar – både nytte og kostnad
	Krevje heilskaplege planar der det går fram klart kva som er verkningen på botlinja av kravet om levedyktigheit, og med eksplisitt vurdering av dette mot andre kriterium
	Krevje uavhengig vurdering av levedyktigheit før dei viktigaste beslutningane
	Kontinuerleg overvake forventa nytte på planleggingsstadiet og etter at beslutning er tatt, der ein tek omsyn til interessentane og ser etter moglegheit for å auke nytten
Sikre at fleksibilitet vert bygd inn i prosjektprosessen og at effekten vert vedlikehalden og utnytta for å auke verdien av investeringa der det er mogleg	

Figur 7 Hovudresultat frå spørjeundersøking: Dei viktigaste tiltaka for å sikre relevans og levedyktigheit i prosjekt.

Ein viktig observasjon i dette materialet er at respondentane er i stand til å peike på nokre få konkrete og viktige årsaker til mangel på relevans, og dei er også i stand til å gje råd om korleis dette kan betrast. Dette gjev grunnlag for ein viss optimisme med tanke på å oppnå relevante konsept og alternativ. Når det gjeld levedyktigheit er svara mykje meir uklare om årsaker, og peikar også i mange retningar på spørsmål om forbetringstiltak. Vi må slå fast at levedyktigheit er ei langt vanskelegare problemstilling å handtere.

Institusjonelle rammeverk

Eigarstyringa er forankra i eigaren sine strategiar og langsiktige mål og uttrykt gjennom det institusjonelle rammeverket. Det institusjonelle rammeverket er overordna i forhold til andre system i bedrifta/organisasjonen – til dømes kvalitetssystem, økonomisystem, prosjektstyringsystem. Alle desse systema må henge saman og ideelt sett kunne snakke saman. Det institusjonelle rammeverket (engelsk; governance framework) legg premissane for dei andre systema.

Kva meiner vi med institusjonelle rammeverk? Det finst ikkje ein innarbeidd standard definisjon. Concept-programmet har uttrykt det slik; «Institusjonelle rammeverk for store investeringsprosjekt inneheld dei prosessar og system som må vere på plass for å sikre at eigaren (den finansierande parten) oppnår ei vellykka investering.» Ser ein på definisjonen av eigarstyring på side 10, kan ein sjå at dette må vere systemdelen av eigarstyringa. Den vidare skildringa byggjer på studium av tre institusjonelle rammeverk i Noreg og England.

Eit institusjonelt rammeverk må utviklast for kvar einskild organisasjon og er unik for denne organisasjonen. For å forstå eit slikt rammeverk må ein studere det på tre nivå: (1) utviklingsprosessen, (2) innebygde verdier og overordna prinsipp, (3) strukturen i rammeverket.

Utviklingsprosessen er naudsynt for å forstå føremålet med rammeverket og korleis det kom til. Her settast fokus på utvikling og status og det inneheld skildring av kontekst og historie. Eksempel på kontekst som er viktig for å forstå korleis eit institusjonelt rammeverk verkar, er nasjonal- og regional kultur, organisasjonsmessig- og administrativ kultur og tradisjon, forretningsmessige rammer og bransjevilkår. Startpunktet for det aktuelle rammeverket, kva føremål som er definert og korleis det vart utvikla, kven som var ansvarleg, kven som deltok og kven som har ansvar for vidareutvikling. Dette er element som bidreg til at denne historia er unik for kvart rammeverk. For dei tre studerte rammeverka observerte vi praktisk talt like føremål, men likevel svært ulike utviklingsprosessar, tilpassa situasjonen i kvart tilfelle.

Dei innebygde verdiane og prinsippa uttrykkjer korleis eigaren tenkjer om korleis forretningsdrifta skal være i organisasjonen. Eksempel er korleis organisasjonen skal vise sosialt ansvar, etiske retningsliner, korleis finansielle midlar skal disponerast og kor stor grad av risiko som er akseptabel. Verdier og prinsipp er ikkje alltid eksplisitt uttrykt. Dei kan godt være innebygd i føremålet til organisasjonen og i systemdelen utan å vere tydeleg formulert i noko systemdokument. For dei studerte rammeverka observerte vi både eksplisitte verdier og retningsliner og andre prinsipp som ikkje vart uttrykt. Dei implisitte prinsippa er oftast samsvarande med prinsipp som er nedfelt i nasjonal kultur og offentlege reguleringar eller bransjepraksis og som dermed vert oppfatta som sjølvskrivne.

Strukturen i rammeverket er den enklaste delen av rammeverket å identifisere og studere. Dette er dei eksplisitt uttrykte prosedyrene og systemelementa som skildrar beslutningsprosessar, roller og ansvar for nøkkelfunksjonar, korleis prosessar skal gjennomførast og kva kontrollar som skal utførast, med meir. Fokuset i studiet av institusjonelle rammeverk fokuserer systemelementa, korleis dei er definert og korleis dei fungerer saman for å bidra til at eigaren

oppnår vellykka tiltak og investeringar. Sentrale element som har vore viktige i dette studiet er beslutningsportar, kven som ta overordna beslutningar, kven som får medverke og kor tid, korleis beslutningsunderlaget vert kontrollert. For dei studerte rammeverka observerte vi stor breidde i definisjon og utforming av systemelement. Ikkje minst er det stor variasjon i graden av integrasjon med dei operative systema i verksemda.

For å illustrere fellestrekk og forskjellar mellom ulike institusjonelle rammeverk er nokre element sett opp i tabellen i figur 8. Samanlikninga er gjort i 2007⁵. Rammeverka er i stadig utvikling og endrast med jamne mellomrom (*til dømes er OGC rammeverket seinare blitt dels obligatorisk).

Eigarskapsfunksjon	Noreg, Finansdepartementet	UK Ministry of Defence	UK Office of Government Commerce
Definering av klar beslutningsprosess	2 beslutningsportar Roller delvis definert Sterk politisk forankring Må passere kontroll (KS) for å bli lagt fram for beslutningstakarane	2 beslutningsportar Roller eksplisitt definert Klar institusjonell forankring Kontroll og beslutning i same prosess	6 beslutningsportar Roller eksplisitt definert Enkeltperson er kontaktpunkt Anbefalingar blir gitt, valfritt å bruke dei
Klarlegging av prioriteringar og kommunisering av dei	Klarlegge prosjektutforming (behov, mål, krav, og forventa effekt) er fokusert i KS1. Klarlegge prioritering av mål i KS2 Nytte/Kostnad blir referert til som kriterium	Bidrag til forsvarsevne (capability) er overordna prioritet Verdi for pengane er evalueringskriterium	«Business case» er i fokus og uttrykker mål og prioriteringar Verdi for pengane er evalueringskriterium
Kontroll av kvaliteten på dokument	Obligatorisk kontroll Ekstern gjennomgong Kontroll av inngangsdata og metodebruk Uavhengig analyse av nytte/kost-faktor i KS1 og kostnadsestimat i KS2	Obligatorisk kontroll Intern gjennomgong Vurdering av effekt innanfor investeringsprogram	Frivillig* Hovudsakleg ekstern gjennomgong, delvis intern i somme sektorar Vurdering av samsvar med business case
Karakteristikk av rammeverket	Enkelt rammeverk for kontroll i tidlegfase	Integrert kvalitetsystem i verksemda	Komplekst system som dekkar både eigarstyring og prosjektstyring

Figur 8 Utdrag av samanlikning av tre institusjonelle rammeverk for offentlege investeringsprosjekt.

⁵ Klakegg, Ole Jonny; Williams, Terry og Magnussen, Ole Morten (2009) Governance Frameworks for Public Project Development and Estimation. Project Management Institute. USA.

Korleis styrke rammeverket mest effektivt

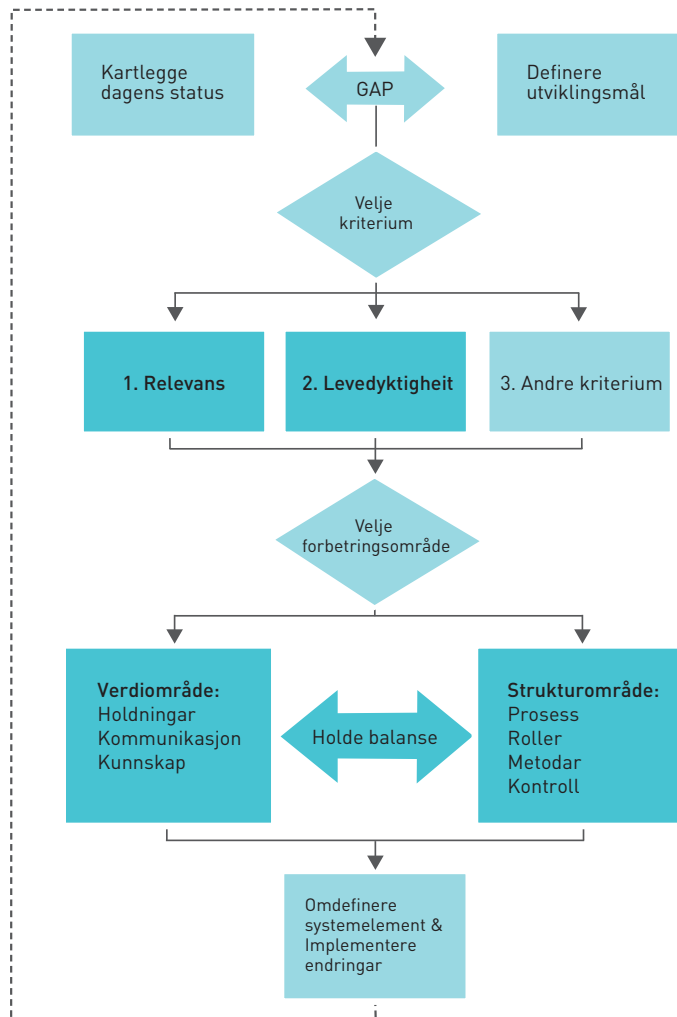
Dei aller fleste verksemdar, organisasjonar og bedrifter har etablert ein eller annan form for institusjonelt rammeverk. Lik alle andre former for system må dei haldast vedlike og vidareutviklast for å vere relevante og effektive i ei verd i stadig utvikling. I dette kapitlet vert strategi for slik utvikling drøfta og konkluderer med ei oppskrift for effektiv forbetring av rammeverket.

Som vist i førre kapitlet må ein forstå institusjonelle rammeverk på tre ulike nivå; (1) utviklingsprosessen, (2) innebygde verdiar og overordna prinsipp, (3) strukturen i rammeverket. Startpunktet og utviklingsprosessen er unik i kvart einskild tilfelle. Difor må ein alltid gjennomføre ein eigen utviklings- og implementeringsprosess innan kvar organisasjon. Erfaringsoverføring frå andre rammeverk er viktig for å lære om kva slag verkemidlar som fungerer og ikkje, men det er ikkje mogleg å standardisere på dette nivået. Dei innebygde verdiane og overordna prinsippa er dels representative for ein felles standardisert praksis innanfor eit lands kultur eller administrativ tradisjon, forretningsområde eller bransje. Likevel må ein alltid tilpasse dei til situasjonen i organisasjonen som skal innføre rammeverket. Ingen organisasjonar er like, mellom anna fordi det er ulike menneske som byggjer organisasjonen og for å byggje konkurransefordelar. Strukturen i eit institusjonelt rammeverk inneheld mange element som kan standardiserast eller i alle fall byggast over ein felles mal. Ein kan difor ha stor nytte av å studere korleis andre organisasjonar utformar sitt rammeverk og system.

To ulike utviklingsstrategiar peikar seg ut når ein etablerer eit institusjonelt rammeverk: Ein kan anten kopiere element frå eit modell-rammeverk og tilpasse det til eigen situasjon, eller utvikle eit eige rammeverk ut frå «blanke ark» og tilpasse det til eigen situasjon og erfaring. I studiet av tre ulike rammeverk nemnt i førre kapittel var dei to engelske rammeverka utvikla etter modell frå utvalde bedrifter eller erfaringar i privat sektor, medan det norske var utvikla frå blanke ark. Som støtte for utviklinga kan ein nytte ein systemutviklingsmetode (frå systems engineering), bruke design kriterium (krav til korleis rammeverket skal fungere) og/eller bruke ei teoretisk analyse som utgangspunkt. Ein må vurdere dette i kvart einskild tilfelle, og ut frå eigen kunnskap og erfaring. Det raskaste er å bruke kjende element og tilpasse dei, men den tilnærminga som ventast å gje best tilpassing til situasjonen er å starte med blanke ark – føresette at tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet for utvikling er tilgjengeleg.

Ein gjennomgong av funna i kapitlet framfor om viktigaste årsaker til manglande relevans og levedyktighet, viser at forbetringstiltaka nesten alltid påverkar på eine sida «verdiområde» som holdningar, kunnskap, kommunikasjon, og på andre sida «strukturområde» som definerte prosessar, roller, metodar og verktoy, kontrolltiltak. Dette er også rimeleg. Om ein prøver å forbetre ein praksis gjennom berre å endre systemet vil ein oppleve at haldningar og kunnskap gjer at praksisen for ein stor grad held fram som før. Om ein prøver å endre praksis gjennom rein overtaling (kommunikasjon) vil ein ofte oppleve at den nye praksisen er i strid med systemet og difor ikkje endrar seg varig. Følgjeleg er det viktig å passe på at det er balanse mellom på eine sida verdiane og på andre sida strukturen.

Viktigast for å sikre at forbettringsinnsetsen er effektiv (det vil seie er målretta og utnyttar ressursane best mogleg) er at endringane i praksisen er retta inn mot dei viktigaste svakheitene. For det første er det slik at eit system som manglar vesentlege element bør komplimenterast med desse først. Først då kan heilskapen vurderast. Når ein har gjort dette, er det mest effektive å sikre at relevans vert oppnådd først. Som vist framanfor er det ein føresetnad for at effekten kan vere levedyktig. Dernest må levedyktigheit sikrast. Til slutt kan ein fokusere på andre kriterium når dei to første er på plass.

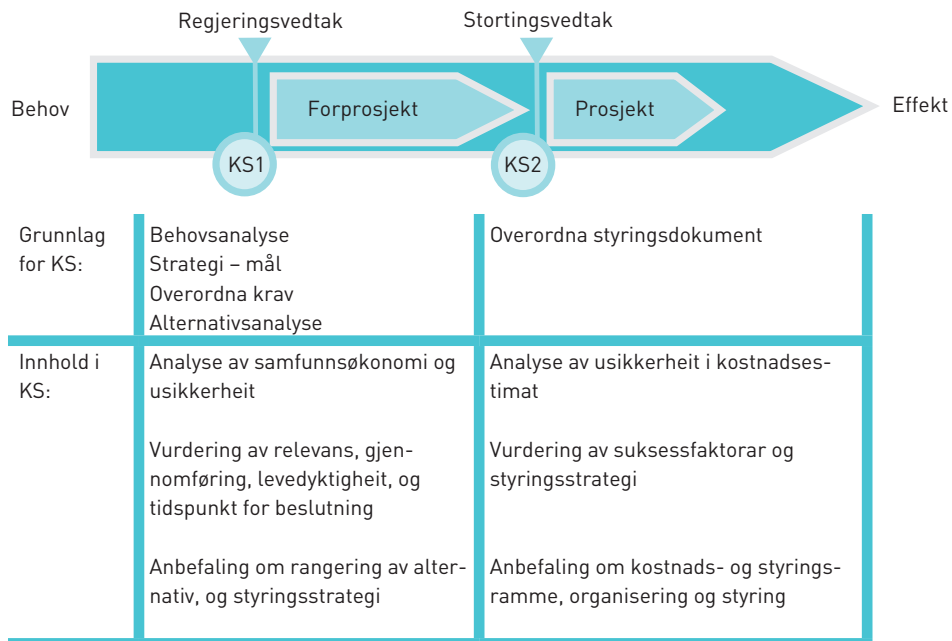


Figur 9 Prosessdiagram for effektiv forbettringsstrategi for eit eksisterande institusjonelt rammeverk. Ein bør starte på toppen og arbeide seg nedover. Sløyfa tilbake til start indikerer at dette er eit utviklings- og vedlikehaldsarbeid som aldri tek slutt.

Det norske rammeverket

I Noreg har store statlege investeringsprosjekt gjennomgått ekstern kvalitetssikring sidan år 2000 og dette har i løpet av 10 år blitt utvikla til eit etablert institusjonelt rammeverk. Dette avsnittet forklarar ikkje i detalj korleis dette rammeverket er bygd opp eller fungerer, men er tatt med for lesarar som ikkje er kjent med KS-ordninga.

Finansdepartementet innførte ekstern kvalitetssikring i år 2000 for å redusere sannsynlegheit for at framtidige store statlege investeringsprosjekt skulle gå over kostnadsramma. Dette kom som ein konsekvens av at mange prosjekt hadde kostnadsoverskriding på 90-talet. Kvalitetssikringa besto av ein kontroll av underlaget for beslutning før vedtak i Stortinget om finansiering og gjennomføring. Denne kontrollen vert i dag omtala som KS2. I 2005 vart ordninga utvida med ei tidleg kvalitetssikring som fokuserer på å kontrollere underlaget for val av konsept før beslutning i regjeringa om å sette i gong planlegging. Denne kontrollen vert omtala som KS1. Til saman definerer desse to kontrolltiltaka, beslutningsprosessen dei inngår i, og dei etablerte utviklings- og støtteordningane (Prosjekteierforum, forskingsprogrammet Concept, Finansdepartementet sine veiledere) eit institusjonelt rammeverk for store offentlege investeringsprosjekt finansiert av staten. Figur 10 under gjev eit forenkla bilete av dette rammeverket.



Figur 10 Det norske institusjonelle rammeverket anno 2010: Finansdepartementet si ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekt.

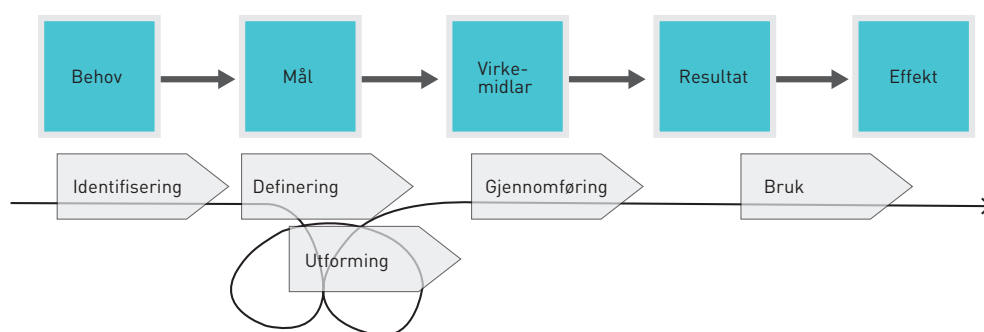
Definisjon og utforming av store prosjekt

Dei to omgrepa definering av prosjekt og utforming av prosjekt dannar til saman det sentrale innhaldet i prosjektstrategien. Dette er dei viktigaste prosessane som må gjennomgåast i tidlegfase for å sikre at eit relevant konsept og levedyktig effekt kan oppnåast.

Definering av prosjekt er brukt som omgrep for det å velje og formulere måla for prosjektet. Måla skal være bygd på kunnskap om brukarane og samfunnet sine reelle behov. Dei valde og prioriterte måla på eigarnivå (samfunnsmål), brukarnivå (effekt mål) og prosjektnivå (resultatmål) bestemmer retninga prosjektet skal utviklast i. Retninga er avgjerande for om resultatet av prosjektet skal kome ut som relevant og effekten bli levedyktig.

Utforming av prosjekt er brukt som omgrep for det å velje og utvikle virkemidlane som skal nyttast for å nå måla. Dette byggjer på kunnskap om moglege verkemidlar, den naudsynte ressursbruken og den forventa effekten av dei. Avgrensingane som ligg i kombinasjonen av tilgjengelege ressursar og usikkerheit knytt til bruken av dei definerer ambisjonsnivået for prosjektet. Ambisjonsnivået er avgjerande for om gjennomføringa skal kunne bli vellykka og om effekten kan vere levedyktig.

Ei sentral oppgåve i kvalitetssikring av prosjekt er å kontrollere og sikre at det er god konsistens mellom definering og utforming av prosjektet. Logisk samanheng og komplett vurdering av heilskapen er sentrale kontrollpunktar i kvalitetssikringa. KS1 er retta mest inn mot å kontrollere defineringa av prosjektet, men må også etterprøve utforminga av prosjektet på eit tidleg stadium i utviklinga. KS2 etterprøver berre utforminga av prosjektet på det stadiet der prosjektet er føresett å vere klar for gjennomføring.









Figur 11 Den grunnleggande logikken i prosjekt og andre målretta tiltak. Definering og utforming representerer ein iterativ prosess der ein først legg størst vekt på definering og deretter på utforming. Korkje definering eller utforming er ferdig før ei god retning og hensiktsmessig ambisjonsnivå er funne.

Tilstanden i norske prosjekt anno 2007

Ein gjennomgang av alle målformuleringane i 58% av alle store norske statlige investeringsprosjekt som gjekk gjennom KS2 i perioden 2000 til 2007 avslører korleis det står til i desse prosjekta med tanke på definering og utforming av dei i tidlegfase. Resultatet gjev eit blanda inntrykk av kvaliteten på arbeidet i tidlegfase i desse prosjekta. Berre om lag ein tredel av prosjekta er veldefinerte.

Eit hovudresultat er vist i figur 12. At eit prosjekt er veldefinert vil seie har ein innebygd logikk som koplar måla godt mot dei bakanforliggende behova og at dei valde måla er vel formulerte.

Kategori	A	B	C	D	E	F
Karakteristikk	Veldefinert	Utan føremål	Utan effekt	Utan innhald	Parallele effekter	Topptunge
Symbolisk representasjon						
Talet på prosjekt	16	7	3	2	21	2
Andel av prosjekt	31%	14%	6%	4%	41%	4%

Figur 12 Fundamental logikk i definering av prosjektmål i norske statlege prosjekt. Totalt 51 KS2-prosjekt frå perioden 2000-2007.

Resultatet viser at berre ein tredel av prosjekta heng logisk saman. Om lag ein firedel av prosjekta har tekniske feil i definisjonen av mål. Dei manglar anten samfunns mål, effektmål eller resultatmål. Slike feil er lette å rette på. Den delen av resultatet som er mest grunnlag for uro er dei to siste kategoriane. Det er ein klar tendens til at prosjekta som er utvikla seint i perioden (2005-2007) har altfor mange effektmål knytt til seg. Dei skal løyse alle slags problem på ein gong. Eit fåtal prosjekt er karakterisert som topptunge – det er ein annan måte å seie at dei stort sett er høgtsvevande tankar om gode samfunnsføremål som ikkje er tilstrekkeleg konkretisert. Dette gjev ikkje god støtte til prioritering eller hjelp til å styre gjennomføringa. Det er grunn til å spørje om det ikkje har gått inflasjon i definisjonen av mål. Talet har auka kraftig sidan det vart sett fokus på dette i 2002-2003. Ein kan også lure på om denne utviklinga speglar prosessen for å finne dei rette argumenta for å gjennomføre prosjektet. Mange effektmål kan kome som eit resultat av leiting etter «101 gode grunnar» til å investere i dette tiltaket.

På den positive sida kan ein notere ein viss framgang i kvaliteten på sjølve målformuleringane i perioden. Formuleringane av måla frå seint i perioden er jamt over betre enn dei frå tidleg i perioden. Målformuleringane er framleis ikkje gode nok. Mange feil blir framleis gjort; for-

veksling av mål og middel, skildring av omfang vert ofte misteke for å vere mål, og ein har ein sterk tendens framleis til å blande mange målsettingar inn i ei og same målformulering. Ein kan også slå fast at graden av målbare målsettingar har auka i perioden. For totalen (snitt over heile perioden) er 53% av samfunnsmåla, 90% av effektmåla og 94% av resultatmåla målbare. Tilsvarande er det berre 8% av samfunnsmåla, 29% av effektmåla og 76% av resultatmåla som er veldefinerte. Dette er målt som andelen av alle 541 målsettingane som var definert i dei 51 prosjekta i undersøkinga, og etter at alle openberre feil – mål som ikkje var mål – var fjerna.

Når det gjeld utforming av prosjekta er biletet også blanda. På den eine sida er det ikkje så veldig mange overambisiøse mål blant resultatmåla og heller ikkje blant effektmåla, noko fleire på nivå samfunnsmål. På den andre sida er det ein klar skeivfordeling i materialet: Det er fleire overambisiøse mål enn det er underambisiøse mål og dermed ikkje balanse. For høge mål reduserer sannsynlegheita for suksess og for låge ambisjonar fører til dårleg ressursutnytting.

Det vert systematisk gjennomført analyse av usikkerheit i alle prosjekt som gjennomgår KS2 og dette materialet har vore del av underlaget for avhandlinga. Mandatet for usikkerheitsanalysene i KS2 er avgrensa. Dei dekkar ikkje usikkerheit knytt til nyttesida. Sjølv om ein tek omsyn til dette kan ein ikkje seie at analysene dekkar alle usikkerheiter. Ideelt sett skulle dei det. Dei fleste manglane er identifisert til å handle om effekten av resultatet og brukarane sin respons – altså indirekte om relevans og levedyktigheit.

Ressurssituasjonen er også vurdert i forhold til dei aktuelle prosjekta som har gjennomgått KS2. Om lag halvparten av prosjekta hadde ikkje optimal ressursituasjon i form av budsjett. 21 prosjekt hadde for låge budsjett og 5 prosjekt hadde for høge budsjett. Sett frå eit eigarperspektiv er begge deler like gale. Den nest vanlegaste mangelen var mangel på ressurspersonar (kompetanse og/eller kapasitet i nøkkelroller). Desse manglane har mest direkte konsekvens for gjennomføringa, men kan indirekte også påverke sannsynlegheita for relevans og levedyktigheit.

Alt i alt viser denne undersøkinga av analysene av 58% av alle prosjekt som gjekk gjennom KS2 i perioden 2000-2007 at det ikkje står altfor bra til med store norske offentlege investeringsprosjekt når det gjeld definisjon og utforming av prosjekta. Det er mange manglar, og fleire av dei trugar sjansen for å oppnå relevans og levedyktigheit. Det er enno mykje å ta tak i.

Kvar er vi på veg

Eit hovudbodskap i denne avhandlinga er at det viktigaste vi må oppnå med våre offentlege investeringsprosjekt i framtida er å oppnå levedyktig positiv effekt. Det betyr at den tilsikta nytten varer. Dette kapitlet oppsummerer dei viktigaste tiltaka som er identifisert i avhandlinga.

For å kunne oppnå levedyktige investeringar må vi klare å utvikle og velje relevante konsept og sette dei i verk effektivt. Relevansen er ein føresetnad for å kunne vere levedyktig. Viss resultatet ikkje lenger er relevant for brukarane eller eigarane vil dei vende seg til andre løysingar og ikkje vere interessert i å oppretthalde denne.

For å betre forstå korleis ein kan oppnå relevans og levedyktighet er dei viktigaste problema som leiar til mangel på relevans og levedyktighet identifisert. Dei viktigaste årsakene til manglande relevans er:

- Brukarane sine behov er ukjende, misforstått eller neglisjerte
- Måla for prosjektet er ukjende eller misforstått.

For å betre på dette må vi sikre gode systematiske planleggingsprosessar med aktiv deltaking frå nøkkelinteressantar. Der slike prosessar alt er etablert synest den viktigaste forbetringa å ligge i å førebu deltakarane betre for å delta i dei. Vidare må ein sikre ein meir gjennomgåande god logikk som knyter målsettingane til behovet og dei verkemidlane som vert valt for å nå måla. Dette er dei første og viktigaste forbetringstiltaka fordi å oppnå relevans er ein avgjerande føresetnad for å oppnå levedyktige investeringar. Dei viktigaste årsakene til manglande levedyktighet er:

- Mangel på forpliking til prosjektet frå nøkkelinteressantane
- Konflikt om mål og/eller strategiar for prosjektet
- Økonomisk nytte er for liten til å dekke investering og driftskostnadar
- Forretnings- eller andre føresetnader endrar seg mellom konseptstadiet og ferdig resultat.

For å betre på dette kan ein ta tak i ei rekkje forhold. Dei viktigaste er kanskje å bli flinkare til å tenkje heilskap i planlegginga og i dokumenta som ligg til grunn for beslutning. Langtidsverknader må visast eksplisitt. Ein må bruke levedyktighet som klart uttrykt valkriterium for alternativ. Før dei viktigaste beslutningane bør det gjennomførast uavhengige vurderingar av levedyktighet. Gjennom heile prosessen frå idé til ferdig prosjekt bør ein være open for at tilleggsnytte kan identifiserast og innarbeidast, men dette krev på si side at det er sikra fleksibilitet som gjer dette mogleg.

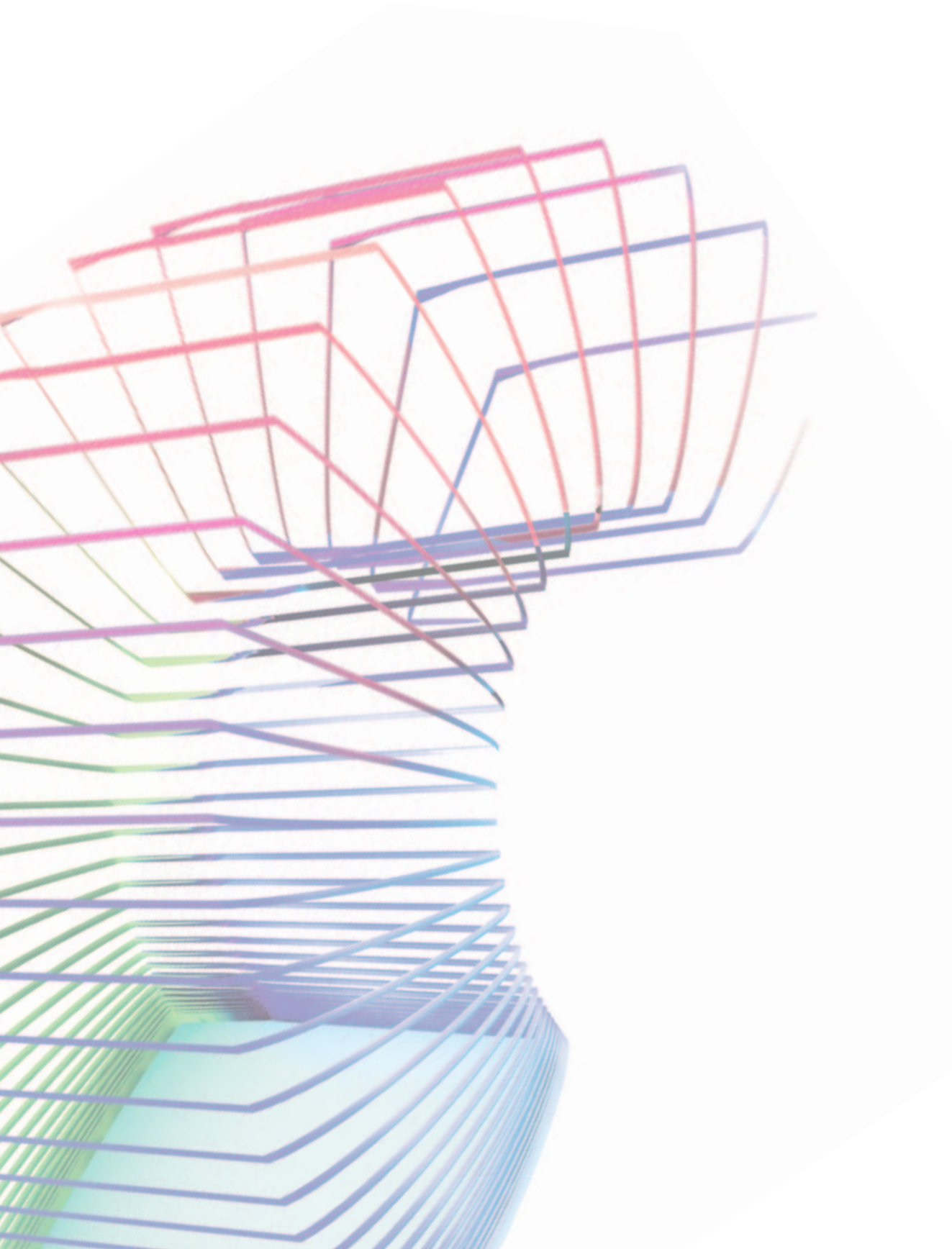
Går ein bakanfor desse praktiske tiltaka som er direkte retta inn mot å betre planleggings- og beslutningsprosessane i investeringsprosjekt, finn ein at det er behov for å styrke forståinga av eigarstyringa. Dette vil gje ei sterkare plattform for å utvikle relevante konsept, gjennomføre dei

effektivt og oppnå levedyktig effekt. Det vil bidra til å klarlegge roller og ansvar på overordna nivå og sikre at det er realistisk å oppnå målretting av tiltak og god styring.

Eigarstyringa handlar om å velje dei rette kombinasjonar av verkemidlar som gjer det mogleg å velje relevante konsept, gjennomføre prosjektet effektivt og skape levedyktig effekt. Ein avgjerande balanseong er forholdet mellom kommando og kontroll på eine sida og støtte og armslag på den andre. Eigaren har behov for kommando og kontroll for å sikre at dei overordna målsettingar og føringar vert følgd opp. Prosjektet på si side har behov for støtte og eit tilstrekkeleg rom for handling for å løyse oppgåvene sine målretta og produktivt. God eigarstyring inneber evne til å finne dei rette kombinasjonane av kontrolltiltak og støtte som er vel tilpassa den aktuelle situasjonen. Eigarstyringa må vere klar og tydeleg både på organisasjonsplanet og individplanet for å fungere godt.

Institusjonelle rammeverk konkretiserer og tydeleggjer eigarstyringa på organisasjonsplanet. Rammeverket strukturerer beslutningsprosessane og tydeleggjer roller og ansvar. Dei viktigaste eigarskapsfunksjonane er å utvikle ein klar beslutningsprosess og å sikre kvalitetskontroll av dei dokumenta som skal ligge til grunn for beslutning. Vidare definerer det institusjonelle rammeverket prosessar og kontrollar på vegne av eigaren og definerer handlingsrommet for prosjektorganisasjonen. Etablerte rammeverk må vidareutviklast og haldast vedlike for å framleis vere veltilpassa i situasjonen som stadig er i endring.

Forskinga som er dokumentert i avhandlinga som temaheftet presenterer er ikkje fokusert på personnivået, men på organisasjonsnivået. Likevel tek vi med ei erkjenning som følgjer av det som er konstatert på organisasjonsplanet: På personnivået er det viktig med klare roller for enkeltpersonane som skal inneha ansvar for eigarstyringa på ulike nivå (departement, etat). Det er behov for klar forståing av situasjonen og evne til engasjement som sikrar at eigaren sin representant til ei kvar tid er tett involvert og i stand til å følge opp både eigaren og prosjektet sitt behov i den situasjonen som måtte oppstå.



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

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

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, anlegg og transport. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.



Concept-programmet, Høgskoleringen 7A, 7491 Trondheim
Telefon: 73 59 46 40 Fax: 73 59 70 21

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

ISBN: 978-82-92506-89-9 (papirversjon)