concept

Erik Whist og Tom Christensen

Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner

Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter

Concept rapport Nr 26

NTNU
Det skapende universitet

concept

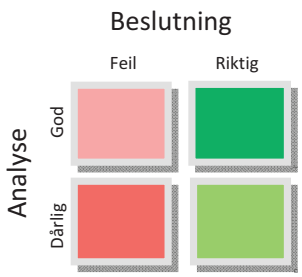
concept

Erik Whist og Tom Christensen

Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner

Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter

Concept rapport Nr 26



© Concept-programmet 2011

Concept rapport nr. 26

Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner

Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter

Erik Whist, Scanteam (prosjektleder) og Tom Christensen, Universitetet i Oslo

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)
ISSN: 0804-5585 (nettversjon)
ISBN 978-82-92506-91-2 (papirversjon)
ISBN 978-82-92506-92-9 (nettversjon)

Sammendrag: Denne samlerapporten sammenfatter og analyserer studien av tidligfasen i 23 større offentlige investeringsprosjekter, der en har sett på de beslutningsprosessene som fører frem til endelig vedtak om finansiering og igangsetting. Studien kommer frem til en faktabeskrivelse av tidligfasen for prosjektene og foretar en statsvitenskaplig analyse på dette grunnlaget. En forsiktig konklusjon synes å være at den analytiske delen av beslutningsprosessene har hatt relativt trange kår, mens aktiviseringen av og kontrollen med deltakende aktører til dels har vært betydelig og fulgt det man ville forvente ut fra de formelle reglene for planlegging og fremføring av store offentlige prosjekter.

Dato: 23.2.2011

Utgiver: Concept-programmet
Norges teknisk naturvitenskapelige universitet
7491 NTNU – Trondheim

Tel. 73 59 46 40
Fax. 73597021
http://www.concept.ntnu.no

Ansvaret for informasjonen i rapportene som produseres på oppdrag fra Concept-programmet ligger hos oppdragstaker. Synspunkter og konklusjoner står for forfatternes regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn.

Forord

Valg gjøres på mer eller mindre rasjonelt grunnlag, basert på foreliggende informasjon og antakelser. Men det rasjonelle er ikke absolutt. Ulike parter med forskjellige prioriteringer kan komme frem til forskjellige valg på helt rasjonelt grunnlag. I tillegg kommer tidsdimensjonen som medfører at valg påvirkes av at nye forhold kommer inn. Dette blir særlig tydelig i store investeringsprosjekter der tidligfasen kan gå over mange år, kanskje med skiftende regjeringer.

Erfaring viser at analysen og det rasjonelle valg i mange tilfeller overstyres av nye prioriteringer som følge av hendelser eller endrete forutsetninger. Å se nærmere på samspillet mellom analyse, prioriteringer/posisjoner, tilfeldigheter og beslutninger vil være avgjørende for å kunne bedre overordnet styring (governance) av prosesser som gjelder store offentlige investeringer.

Det som er relevant i forhold til brukernes behov vil av de fleste oppfattes som det rasjonelle valg. Dette blir en sentral parameter i denne studien. Deretter hvor avgrenset utfallsrommet er i forhold til de mulighetene som kan tenkes i den innledende analysen der de mulige konsepter defineres. Og endelig hvordan dette utfallsrommet påvirkes gjennom tidligfasen og hva det er som betinger eventuelle endringer. Sammenhengen mellom det tenkte og det valgte er hovedtemaet.

Denne studien er en casestudie som bygger på en svært omfattende gjennomgang av tidligfasen i 23 store offentlige prosjekter. Den er et bidrag til å bedre kunnskap og felles forståelse på dette området, ikke minst for å bedre praksis innenfor styringsverk, forvaltning og planlegging.

Forskningen som gjøres innenfor Concept-programmet er koplet opp mot Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige prosjekter. Studiene tar utgangspunkt i samfunnets perspektiv på nytte, ikke prosjektets perspektiv. Rådene skal gjelde på tvers av sektorene i staten, slik at de kan settes i verk som ledd i kvalitetssikring på tvers av departementer.

Studien omfatter en rekke kjente offentlige investeringsprosjekter og tar opp viktige samfunnsaktuelle spørsmål, ikke minst spørsmål som vil være viktige for at departementets ordning for kvalitetssikring av konseptvalget (KS1) skal lykkes.

Rapporten er skrevet av senior partner Erik Whist i rådgivningsselskapet Scanteam, og professor Tom Christensen ved Universitetet i Oslo, begge statsvitere.

Referansegruppen har bestått av:

- Peder Berg, avdelingsdirektør, Finansdepartementet
- Knut Samset, professor, Norges teknisk naturvitenskapelige universitet, NTNU
- Arne Disch, administerende direktør, Scanteam

Materialet fra denne studien omfatter den foreliggende samlerapporten og 23 delrapporter vedrørende de prosjektene som inngår i utvalget. Hver av disse gir en detaljert redegjørelse for hva som har skjedd i prosjektets tidligfase og en statsvitenskapelig analyse og vurdering av dette. Rapportene trykkes ikke men gjøres tilgjengelig via Concept-programmets hjemmeside www.concept.ntnu.no.

Trondheim, 10. mars 2011

Knut Samset,

Programansvarlig, Concept-programmet, NTNU

Innhold

Innhold 5
Figuroversikt 6
Sammendrag 8
1. Innledning og sammenfatning 20
1.1 Bakgrunn, formål og tilnærming 20
1.2 Presentasjon og analyse av enkeltprosjekter 22
1.3 Karakteristiske trekk ved utvalget av prosjekter 24
1.4 Relevans og beslutninger 26
1.5 Prosjektenes beslutningsprosesser 31
1.6 Hvilke lærdommer kan vi trekke av studien? 36
2. Oversikt over prosjekter som inngår i studien og særskilte karakteristika 40
2.1 Sentrale trekk ved prosjektene 40
2.2 Viktige karakteristika ved tidligfasen 44
2.3 Prosjektene i dagens lys – overraskelser og relevans 58
2.4 Sammenfatning av karakteristika av prosjektenes tidligfase 62
3. Sammenlignende analyse 64
3.1 Den statsvitenskaplige analyserammen 64
3.2 Samferdselsprosjekter 68
3.3 Diverse prosjekter: kultur, forsking/høyere undervisning, helse og idrett. 77
3.4 Forsvarsprosjektene 88
3.5 Sammenligning mellom tre grupper av prosjekter 96

Vedlegg

1 - Sammenfattet presentasjon av prosjektene 104
2 - Problem eller behov 119
3 - Utfallsrom 121
4 - Alternative løsninger og konsepter 123
5 - Beslutningslogikk 127
6 - Vesentlige overraskelser 132
7 - Analyseskjema: 21 Relevans 136

Figuroversikt

Tabell 1.1 Aktører og deres innflytelse i prosjektene 28
Tabell 1.2 Prosjektenes relevans i forhold til løsningsdefinisjoner og innflytelse 30
Tabell 2.1 Prosjektenes faser og kostnader (mill. kroner) 42
Tabell 2.2 Prosjektenes problem- og behovsanalyse 45
Tabell 2.3 Prosjektenes utfallsrom 47
Tabell 2.4 Vurdering av alternative konsepter og løsninger 48
Tabell 2.5 Enighet og uenighet om begrunnelse og mål 50
Tabell 2.6. Prioriteringer, omkamper og regimeskifter 53
Tabell 2.7. Overstyring, hestehandel og manglende transparens 54
Tabell 2.8 Beslutningslogikk 56

Tabell 2.9. Overraskelser i tidligfasen 58

Tabell 2.10 Prosjektenes egenskaper og relevans..... 60

Tabell 2.11 Sammenfatning av vurderinger vedrørende tidligfasen..... 62

Tabell 3.1 Oversikt over problem- og løsningsdefinisjoner i samferdsels-prosjektene 69

Tabell 3.2 Aktørmønstre og innflytelsesforhold i samferdselsprosjektene. 72

Tabell 3.3 Ulike beslutningslogikkers forklaringskraft i samferdselsprosjektene..... 76

Tabell 3.4 Oversikt over problem- og løsningsdefinisjoner i diverse prosjekter.. 80

Tabell 3.5 Aktørmønstre og innflytelsesforhold i diverse prosjekter..... 83

Tabell 3.6 Ulike beslutningslogikkers forklaringskraft i diverse prosjekter..... 86

Tabell 3.7 Oversikt over problem- og løsningsdefinisjoner i forsvarsprojektene. 90

Tabell 3.8. Aktørmønstre og innflytelsesforhold i forsvarsprojektene. 92

Tabell 3.9 Ulike beslutningslogikkers forklaringskraft i forsvarsprojektene. .. 96

Tabell 3.10 Sammenligning av problem, løsninger og rasjonalitet mellom grupper av prosjekter. Prosent..... 98

Tabell 3.11 Aktørmønstre og innflytelsesforhold i ulike grupper av prosjekter. Prosent. 101

Tabell 3.12 Forklaringskraften til ulike beslutningslogikker. Andel prosjekt i hver gruppe med høy (middels) score for betydningen av hver logikk. Prosent. 101

Sammendrag

Erik Whist, Scanteam, Tom Christensen, Universitetet i Oslo

Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner
Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter

Concept rapport nr. 26

Denne rapporten sammenfatter og analyserer resultatene fra en omfattende studie av tidligfasen i 23 større offentlige investeringsprosjekter, hvor man har sett på de beslutningsprosessene som fører frem til endelig vedtak om finansiering og igangsetting av slike prosjekter. Det er 11 samferdselsprosjekter, hvorav to er store veiutbygninger, to er jernbaneprosjekter, det er tre broer og undersjøiske tunneler som skal erstatte ferjesamband og to andre tunnelprosjekter, samt to bygnings-prosjekter som skal betjene samferdselssektoren. Det er fem forsvarsprosjekter. De resterende syv prosjektene omfatter to kulturbygg, ett bygg for forskning, to sykehus og to idrettsprosjekter. 19 av prosjektene er bygge- eller konstruksjons-prosjekter og fire er anskaffelses- eller leveranseprosjekter i Forsvaret.

Det er for hvert prosjekt utarbeidet en egen rapport, slik at det til sammen foreligger 23 delrapporter. Hver enkelt av disse inneholder en faktabeskrivelse og en statsvitenskapelig, beslutningsteoretisk analyse. Faktabeskrivelsen av det enkelte prosjekt består av en presentasjon av prosjektet og en kronologisk fremstilling av tidligfasen, kostnadsanslag på ulike tidspunkt, presentasjon av interessenter og aktører, samt en vurdering av prosjektet i forhold til et sett av sentrale begreper og problemstillinger. Den statsvitenskaplige beslutningsteoretiske analyse baserer seg på følgende begreper og beslutningslogikker:

i) problem eller behov,
ii) løsninger, alternativer eller konsept;
iii) bredde på eller mengden av problem/behov og løsninger/konsept (utfallsrommet);
iv) deltakere eller aktører i beslutningsprosesser,
v) beslutningslogikker.

Det er fire beslutningslogikker som benyttes:

1) instrumentelle,
2) institusjonelle,
3) omgivelseslogikker og
4) garbage can - eller 'søppelspann'-logikker.

Det er lagt vekt på å skille mellom forhold som gjelder analysen på den ene side og beslutningsfasen for prosjektene på den annen side. De viktigste konklusjonene er som følger, se også Tabell 2.11:

Analyse.

For under halvparten av prosjektene var det gjennomført en omfattende problemanalyse, mens denne i de resterende enten var begrenset eller utilstrekkelig. Dette kan ha vært årsak til at utfallsrommet med hensyn til hvilke problemer en sto ovenfor og hvilke løsninger som kunne være aktuelle i over to tredjedeler av prosjektene var begrenset, mens det i de øvrige prosjekter var bredt. Dette har sammenheng med at det bare i en tredjedel av prosjektene ble foretatt reelle vurderinger av alternative konsepter og løsninger. I de resterende to tredjedeler var det kun begrensede vurderinger av alternativer i elleve prosjekter, og i fire av prosjektene ble ikke alternativer vurdert.

Det kanskje mest sentrale kriteriet som bør ligge til grunn for beslutninger gjelder prosjektets langsiktige nytte. I dette utvalget var det bare i vel halvparten av prosjektene foretatt en omfattende nytteanalyse, mens denne i de resterende var mangelfull. En finner også at det i under halvparten av prosjektene var enighet om mål, mens det i mer enn halvparten var uenighet om dette.

Beslutninger.

Beslutningslogikken har vært enkel i en fjerdedel av prosjektene mens den i fire prosjekter har vært preget av lojalitet eller binding til tidligere fattete beslutninger. Logikken har vært komplisert i åtte prosjekter og uklar eller inkonsistent i fem.

Samtidig har en i mange av prosjektene opplevd uventede overraskelser underveis. I over halvpartene av prosjektene har en sett en sterk økning i kostnadsanslagene gjennom tidligfasen. I en tredjedel er det blitt mobilisert uventet motstand mot prosjektet, og i en fjerdedel av prosjektene har forutsetningene for prosjektet endret seg gjennom tidligfasen.

Som en følge av dette ser en at i vel halvparten av prosjektene har prioriteringene skiftet i løpet av tidligfasen. For over halvparten av prosjektene er faglige råd blitt overstyrt av politiske prioriteringer. I fire prosjekter har det foregått politisk hestehandel. I sju prosjekter er det blitt hevdet at beslutningsprosessen ikke har vært tilstrekkelig transparent for innsyn.

I fem tilfeller karakteriseres prosjektene av å være investeringsbeslutninger som gjøres uten forpliktelser for pådriverne eller brukerne. Dette innebærer det som er kjent som perverse insentiver og som ofte resulterer i løsninger eller konseptvalg der nytten ikke står i forhold til kostnadene.

Problem og løsningsdefinisjoner i forhold til relevans.

Det kanskje viktigste spørsmål som inngår i vurderingen av de enkelte prosjekter er hvorvidt disse fremstår som relevante i forhold til samfunnsprioriteringer, behov og marked, og da fremstår særlig følgende som interessant.

Av de 10 prosjektene som fremstår som relevante hadde hele ni prosjekter en klar problemanalyse i utgangspunktet. Av de 13 som vurderes som mindre relevante var det kun to prosjekter som hadde en tilfredsstillende problemanalyse i utgangspunktet. Dette er et meget sterkt signal som bekrefter en allment akseptert oppfatning om betydningen av en grundig problemanalyse.

Endringer av prosjektets forutsetninger later til å ha betydning for om prosjekter er relevante i forhold til samfunnets behov eller markedets etterspørsel. Av de ti prosjektene i utvalget som vurderes som relevante er det i sju tilfeller ingen utvidelse av antallet problemer som skal løses. I de 13 prosjektene som vurderes som mindre relevant er det imidlertid seks prosjekter hvor antallet problemer er utvidet i tidligfasen.

I rapporten er det gitt en score for i hvilken grad beslutningsmessig rasjonalitet har vært avgjørende for beslutningene i tidligfasen. Bare fem prosjekter får høyeste score, noe som sier noe om kompleksiteten i beslutningsprosessene og betydningen av disse. Imidlertid vurderes nesten alle disse prosjektene som relevante. Til sammenligning er det hele 11 prosjekter som får lav score og av disse er det bare to prosjekter som er vurdert som relevante. Dette underbygger igjen betydningen av god analyse som grunnlag for beslutninger.

Aktører og deres innflytelse i forhold til relevans.

Det er klare forskjeller mellom de prosjekter som fremstår som relevante og de som vurderes som mindre relevante når det gjelder aktørmønster og deres innflytelsesforhold.

Ikke uventet er regjeringen en viktig aktør i disse store offentlige investeringsprosjektene. Dette gjelder i særlig grad prosjekter som vurderes som relevante og rasjonelle. Regjeringen har vært en sentral aktør i hele sju av ti prosjekter som vurderes som relevante, mens den har vært sentral bare i to av de 13 prosjektene som er mindre relevante. En forankring på dette overordnede nivået later til å være viktig for utfallet.

Like selvsagt er det at fagmyndighetene har vært sterkt inne i de fleste av prosjektene og fremstår gjennomgående som den mest markerte aktøren, ofte i samspill mellom utøvende, politisk ledelse på ulike nivå. Her ser en imidlertid ingen klar forskjell mellom hvorvidt prosjektene faller ut som relevante eller ikke. Stortinget har generelt sett hatt en mindre sentral rolle og innflytelse i tilretteleggingen av disse prosjektene. Stortinget har vært konstruktiv til å få til løsninger, for eksempel i en del samferdselsprosjekter, men har spilt en mer problematisk rolle i en del forsvarsprosjekter.

Koalisjoner av aktører later imidlertid til å ha hatt betydelig rolle i påvirkningen på beslutninger i prosessene. De har hatt en viktig rolle i hele ni av de 13 prosjektene som vurderes som mindre relevante, noe som er såpass dramatisk at det bør være grunn til å se nærmere på i hvilken grad sterke koalisjoner kan bidra til å trekke beslutninger i uønsket retning. Eksempler på dette er prosesser som MTBer, Fregatter, RiT 2000 byggetrinn 1, Stad skipstunnel og Forskningspark Svalbard. Koalisjoner kan imidlertid også spille en positiv rolle både til å klargjøre alternativ og drive prosessene fremover på en konstruktiv måte, som man ser i prosjekter som E18 Bjørvika, Svinesund Tollstasjon, Hardangerfjordbrua og Nye Kampfly.

Når det gjelder eksterne aktører later de til å ha hatt liten innvirkning på prosjektene. I den grad de har hatt en viktig rolle gjelder dette prosjekter som er mindre relevante og rasjonelle, slik som for eksempel noen av de store forsvarsprosjektene. Om dette betyr at de har påvirket fornuftige beslutninger i negativ retning kan man ikke spekulere i på et så begrenset grunnlag, men de synes i disse prosjektene å ha hatt mer særinteresser enn helhetlige interesser i fokus.

Det er heller ikke til å komme fra at en del av prosessene har sterke innslag av kompleksitet, tilfeldigheter, 'lokal rasjonalitet' og mer eller mindre tilfeldig på- og avkopling av problemer og løsninger, noe som svekker rasjonaliteten. Ett eksempel er Operahuset i Oslo der en øyensynlig fant det opportunt i innledningsfasen å frakople det poenget at prosjektet ville kreve et betydelig veiprosjekt i Bjørvika, noe som først ble påkoplet etterpå da prosjektet var vedtatt.

En forsiktig konklusjon synes å være at den analytiske delen av beslutningsprosessene har hatt relativt trange kår, mens aktiviseringen av og kontrollen med deltakende aktører har vært til dels betydelig i disse prosjektene og fulgt det man ville forvente ut fra de formelle reglene for planlegging og fremføring av store offentlige prosjekter. Det kan et stykke på vei forklare hvorfor enkelte av prosjektene er kommet feil ut og langt på vei mislykkes, men bare til en viss grad. Erfaringsmessig vet vi at et dårlig utgangspunkt godt kan rettes opp i en vellykket beslutningsprosess, selv der den opprinnelige ideen er som galest. Vi vet også at i mange tilfeller skjer ikke dette. Uansett viser analysen at det er mange skjær i sjøen. Demokratiske beslutningsprosesser, og særlig de som går over lang tid, er komplekse og uforutsigbare, mange vil mene at dette er en nødvendig del av demokratiet.

Dersom en legger dette til grunn som et premiss i denne vurderingen, så antyder rapporten at det største potensialet kanskje ligger i å forbedre den analytiske prosessen, ikke minst er dette trolig det det er lettest å gjøre noe med i praksis. Samtidig må sentrale aktører erkjenne at det er et problem at store prosjekter ofte utredes og planlegges på en for tilfeldig og ufullstendig måte, slik at forholdene ikke legges til rette for å styrke det analytiske aspektet. Særlig er dette utfordrende hvor det er komplekse forhandlingsprosesser involvert.

Refleksjoner.

Et sentralt mål ved å innføre KS-ordningen i 2000 var å gjøre beslutnings-prosessene om fra å være typisk 'bottom-up' og sektorbasert til å bli mer 'top-down' og helhetlige. Dette gjelder kanskje særlig utvidelsen med KS1 i 2005 som gjelder kvalitetssikring av konseptvalget. Man kan derfor først spørre seg om man kan se indikasjoner i analysen på at den politiske kontrollen har økt. Det synes ikke å være noe klart svar på dette. På den ene side kan man si at selve ordningen, forankringen i Finansdepartementet og KS1 har tvunget prosjektene gjennom en ex ante-prosedyre med betydelig kontrollpotensiale. På den annen side er kanskje ikke den politiske rollen i KS1 veldig klart utformet, også fordi ekspertinnslaget er

tydelig her. Dessuten er regjeringen ikke en veldig sentral aktør i mange av prosjektene - og regjeringen vinner ikke frem med sitt syn i en del av prosessene. Dette gir potensielt et behov for å tydeliggjøre den politiske rollen i ordningen, særlig KS1. Det er imidlertid også et tankekors at man generelt sett ikke lett kan tenke seg at de komplekse politiske prosessene, på ulike plan, som foregår rundt store, offentlige prosjekter, så lett lar seg 'disiplinere' av en KS-ordning.

Et annet hovedformål med KS-ordningen har vært å bedre kvaliteten og effektiviteten til prosjektene, da særlig gjennom de eksterne ekspertenes rolle. Har man så lyktes med dette, sett gjennom analysen av disse 23 prosjektene? På et generelt grunnlag kan man antyde et bekreftende svar på dette spørsmålet. I mange av prosjektene ser man både økt forståelse for realismen i vurderingen av kostnadene og økt bevissthet om prosjekttekniske forhold. På sitt beste synes de prekvalifiserte konsulentfirmaene tett på prosjektene og guider dem til bedre kvalitet. Men det er også et tankekors at det i 13 av prosjektene er kostnadsøkninger og til dels sterke slike også, og selv med konsulentenes vurderinger er en del prosjekter karakterisert av fortsatt manglende realisme og svak organisering.

Hva så med legitimiteten til KS-ordningen? Det ble jo etablert under til dels sterk motstand og en del av denne skepsisen, rettet mot en for sterk rolle for Finansdepartementet og at ordningen bidrar til at prosjektene tar lengre tid, er fremdeles til stede. Samtidig må man konkludere med at systemet har relativt stor legitimitet. Det virker som om mange aktører som er involvert i prosessene rundt prosjektene synes at systemet er nyttig og at det har trekk av faglig 'objektivitet'.

Summary

Erik Whist, Scanteam (project leader) and Tom Christensen, Oslo University

Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions
Focus on the front-end of large public investment projects

Concept report number 26

This report summarizes and analyzes the study of the early phase of 23 large public investment projects. In this study we have looked at the decision-making processes, which concluded in the decision to finance and implement these projects. They include eleven large transport infrastructure projects, of which two roads, two railroad projects, three bridges and submarine tunnels, which replace ferries and two other tunnels, as well as two building projects, which will serve the communication sector. There are five defense projects. The remaining seven projects include two culture buildings, one building for research, two hospitals and two sports projects. Nineteen of the projects are building and construction projects while four are procurement projects for the Defence.

For each project a report has been prepared, so that there are 23 project reports. Each of these consists of a factual descriptive part and a political science theoretical analysis of the decision-making process. The factual description of each project consists of a presentation of the project and a chronology of the early phase, cost estimates at different moments, presentation of stakeholders, and an assessment of the project in relation to certain concepts and issues. The political science decision-making analysis is based on the following concepts and decision logics:

i) problems or needs;
ii) solutions, alternatives or concepts;
iii) scope or number of problems/needs and solutions/concepts (outcome space);
iv) stakeholders in the decision-making process;
v) decision logics.

Four decision logics are used:

1) instrumental,
2) institutional;
3) environmental; and
4) garbage can.

An effort is made to distinguish between characteristics of the analysis within a project on the one hand and the decision-making process on the other. Some of the main conlusions are presented below, see also Table 2.11:

Analysis

In the projects' decision-making processes a thorough problem analysis was undertaken for less than half of the projects, while for the remaining this analysis was either limited or insufficient. This may be the reason why the outcome space with regard to which problems one was facing and possible solutions, was limited in two thirds of the projects, while this was broad in the remaining projects. This may also explain why it was only in one third of the projects that a real assessment of alternative concepts and solutions was done. For the remaining two thirds of the projects there was only a limited consideration of alternatives in eleven projects and in four projects alternatives were not considered at all.

Long term benefits should be the most important criteria for the decision of a given project. It was only in a little more than half of the projects that a thorough benefit analysis had been undertaken, while for the remaining projects this was insufficient. For less than half of the projects there was an agreement on the goal, while for more than half of the projects there was disagreement about this.

Decisions

In one fourth of the projects decision logics have been simple while in four projects it has been characterized by loyalty or commitment to decisions that had been made earlier. The logic has been complex in eight projects and unclear or inconsistent in five.

At the same time many projects experienced unexpected surprises during the early phase. In more than half of the projects there have been considerable increases in the cost estimates. In one third of the projects unexpected resistance has been

mobilized, and in more than one fourth of the projects the conditions changed during the early phase.

As a consequence of this we see that in more than half of the projects the priorities have changed in the course of the early phase. In more than half of the projects professional advice has been overruled by political priorities. There has been political bargaining in four projects. For seven it is claimed that the decision-making has not been adequately transparent.

In five cases the projects have involved decisions on investments which do not involve responsibilities for users or other project advocates. This implies what is known as perverted incentives which often result in solutions or choice of concepts where the benefit is not related to the costs.

Problem and definitions of solutions in relation to relevance

It may be that the most essential issue that is included in the assessment of individual projects is whether they appear to be *relevant* with regard to societal priorities, needs and markets.

Of the ten projects which appear as relevant, nine of these had a clear problem analysis at the initial stage. Of the thirteen that are considered as less relevant, there were only two projects that had a satisfactory problem analysis at the initial stage. This is a very strong signal that confirms what is generally accepted about the importance of thorough problem analysis.

Changes in the conditions for a project seems to be of importance for whether a project is relevant in relation to societal needs and market demand. In seven of the ten projects which are viewed as relevant, there is no expansion of the number of problems which are to be solved. However, in thirteen of the projects which are seen as less relevant, there are six projects where the number of problems has been increased in the early phase.

In the report a score has been given on the extent to which decision- making rationality has been decisive for the decisions in the early phase. Only five projects get the highest score, which says something about the complexity of the decision-making processes. Nevertheless, almost all these projects are considered as relevant. In comparison there are eleven projects which get a low score and of these only two projects are considered relevant. Again, this underscores the importance of good analysis as the basis for decisions.

Stakeholders and their influence with regard to relevance

There are clear differences between those projects which appear to be relevant and those which are considered less relevant, when it comes to stakeholders and their influence.

Not unexpectedly, the Government is an important actor in these major public investment projects, particularly projects which are considered as relevant and rational. The Government has been a central actor in seven of the ten projects which are considered relevant, while it has been a central actor in only two of the thirteen projects which are considered less relevant. Anchoring of a project at this high level therefore seems to be very important for the outcome.

It is equally evident that the professional decision-making institutions have been strongly involved in most of the projects. They appear to be the actors with the highest profile, often in interaction with those in charge of implementation and political leadership at different levels. However, in this regard, there is no clear difference between whether a project is seen as relevant or not.

Generally, Parliament has played a less prominent role and been less influential in the preparation and decision-making process of these projects. Parliament has been constructive in bringing about solutions, as in the transport infrastructure projects, but it has played a more problematic role in some of the defense projects.

Coalitions between stakeholders seem to have played an important role in influencing the processes. They have played an important role in nine of the thirteen projects which are considered less relevant. This is so important that there seems to be a reason to look closer at to what extent strong coalitions may contribute to draw decisions in an undesirable direction. Examples of this are processes such as the MTBs, the frigates, the St. Olav Hospital in Trondheim (RiT 2000), Stad Ship tunnel and the Research Park at Svalbard. However, coalitions may also play a positive role, both with regard to identifying alternatives and to drive the process forward in a constructive manner, as one may see in projects such as E18 Bjørvika, Svinesund customs station, the Hardangerfjord Bridge and New Fighter Planes.

With regard to external actors they seem to have had little impact on the projects. To the extent that they have played an important role, this has been in projects that are less relevant and rational as for instance in some of the big defense projects. Given the limited amount of projects, one can only speculate on whether this

means that they have influenced sensible decisions in a negative direction, but it seems that external actors in these projects have been more concerned with special interests than to keep the focus on the wholeness of the project.

One cannot neglect that some of the processes have been quite complex and influenced by coincidence, "local rationality", and connecting or disconnecting of problems and solutions, which weakens the rationality. One example is the Opera house in Oslo, where it was seen as opportune in the initial phase to disconnect the point that this project would require a major road construction project, something which was first taken in when the Opera house project had been passed by Parliament.

A prudent conclusion seems to be that the analytical part of the decision-making processes overall was rather weak, while the participation of and control with the participating actors have been considerable in these projects, and where the outcome has been what one could expect in view of the formal rules for planning and presentation of large public projects. This may also to some extent explain why some projects have been less successful. From experience we know that a bad starting point may be adjusted through a successful decision-making process, even when the original idea was quite wrong. We also know that in many cases this does not happen. This study shows that there are many hurdles for any project. Democratic decision-making processes, particularly those which take long time, are complex and difficult to predict, and many will claim that this is a necessary part of democracy.

If this is taken as a premise, this study suggests that the biggest potential for improvement lies in strengthening the analytical process, not the least because this is something it is easiest to do something about in practice. At the same time key actors need to acknowledge that it is a problem that major projects are developed and planned in a haphazard and deficient manner, so that the conditions are not conducive to strengthen the analytical aspects. This is particularly challenging when this includes complex negotiating processes.

Some reflections

One important objective when the Quality Assurance (KS) system was introduced in 2000, and particularly with the expansion of this with the QA1 (KS1) in 2005, was to convert the decision-making process from being typically "bottom-up" and sector based to become more "top-down" and holistic. One may ask whether we

have seen in this analysis of projects that the political control has increased. There does not seem to be a clear answer to this. On the one hand, one may say that the QA system itself, its anchoring in the Ministry of Finance and the QA1 (KS1), have forced the projects to go through an ex-ante procedure with a considerable potential for control. On the other hand, it may be that the political role in the QA1 (KS1) is not very well defined, also because of the important role of expertise. Furthermore, the Government is not such a key actor in many of the projects and the Government does not come through with its views in many of the projects. This gives a potential to make the political role more explicit in the system, particularly with regard to the QA1 (KS1). But it is also a paradox that it is difficult to envisage that the complex political processes at different levels which take place in connection with large public projects may so easily be "disciplined" by the QA system.

Another main objective of the QA-system has been to improve the quality and effectiveness of the projects, and particularly through the involvement of external experts. The question is whether we in the analysis of the 23 projects in this study can say that one has succeeded. Generally speaking, there are indications in this direction. In many of the projects we see both increased realism with regard to project costs and increased consciousness about technical aspects. In the best cases the prequalified consulting firms follow the projects closely and guide them to better quality. But it is also a paradox that in thirteen of the projects there have been cost increases, some considerable, and that even with the consultants' considerations, some projects still lack realism and have a weak organization.

Then, what about the legitimacy of the QA-system? It was established with resistance. Some of this skepticism, related to the strong role of the Ministry of Finance and that the system contributes to a prolongation of the early phase, still remains. At the same time one has to conclude that the system has a relatively high legitimacy. It seems that many actors who are involved in the processes find the system useful and that it has some trait of professional and technical "objectivity".

1. Innledning og sammenfatning

1.1 Bakgrunn, formål og tilnærming

Scanteam ble i juni 2009 engasjert av Concept-programmet til å gjennomføre en studie av tidligfasen i et utvalg av større offentlige investeringsprosjekter. En ønsket å se nærmere på de beslutningsprosessene som fører frem til endelig vedtak om finansiering av slike prosjekter. Beslutningen avhenger både av det arbeidet som nedlegges i form av analyse og planlegging, og den prosessen av kommunikasjon, posisjonering, forhandling etc. som impliserer de partene som medvirker til og berøres av prosjektet. Studien er gjennomført av Erik Whist, Scanteam, som prosjektleder i samarbeid med professor Tom Christensen ved Universitetet i Oslo.

Mandatet for oppdraget gir følgende formål for studien:

- Fremskaffe et casemateriale for analyse og videre oppdatering i tiden som kommer

- Dokumentere hvordan de viktigste beslutningene ble gjort, av hvem og på hvilket grunnlag.

- Beskrive hovedtrekk på dette grunnlag, men ikke gå inn i anbefalinger om hvilke konsekvenser dette bør få for kvalitetssikringen, m.m. Det vil eventuelt bli tatt opp som eget prosjekt i neste runde

Studien har foregått i to faser. Første fase var en pilotfase som omfattet prosjektene Nytt Rikshospital, Stad skipstunnel og Nytt Operahus. Rapporten forelå i september 2009. Det ble så avklart at hovedfasen skulle omfatte ytterligere 20 prosjekter, slik at hele studien utgjør til sammen 23 prosjekter, som er listet opp under:

1. Kontrollområde Svinesund (felles kontrollområde for Tollvesen, Statens Vegvesen og Politiet)
2. Nasjonalmuseet
3. Forskningspark Svalbard
4. RIT 2000 Byggefase 1 (Nytt St. Olavs hospital i Trondheim)
5. Missiltorpedobåter (Skjoldklasse)
6. Fregattprosjektet
7. Nye Kampfly
8. LOS /GOLF (omstillingsprogram for integrert forvaltningssystem i Forsvaret)
9. Dobbeltspor Sandvika – Asker
10. Dobbeltspor Ski - Moss
11. E6 Nordre Avlastningsvei, Trondheim
12. E18 Bjørvikaprosjektet
13. RV 519 Fastlandforbindelse Finnøy - Finnfast
14. Fastlandsforbindelse Tau – Ryfast
15. Jondalstunnelen
16. Hardangerbrua
17. OL i Tromsø
18. Malangen Torpedobatteri
19. Værnes kontrolltårn
20. Nye Holmenkollen
21. Nytt Rikshospital
22. Stad skipstunnel
23. Nytt Operahus

I vedlegg 1 er det gitt en kort, sammenfattende beskrivelse av hvert enkelt prosjekt. En viser for øvrig til delrapport 1 - 23 som kan lastes ned via ww.concept.ntnu.no.

Det er for hvert prosjekt utarbeidet en egen rapport, slik at det til sammen foreligger 23 delrapporter. Hver enkelt av disse inneholder en faktabeskrivelse og en statsvitenskapelig beslutningsteoretisk analyse.

Faktabeskrivelsen bygger på meldinger og proposisjoner til Stortinget og innstillinger fra vedkommende stortingskomité og en gjennomgang av relevante utredninger. For de fleste prosjekter er det også gjennomført et pressesøk og i en del tilfelle foretatt oppfølgende intervjuer.

En referansegruppe har fulgt prosjektet og kommet med råd underveis.

1.2 Presentasjon og analyse av enkeltprosjekter

Faktabeskrivelsen for de enkelte prosjekter har stort sett fulgt samme disposisjon og omfatter følgende informasjon:

1. Presentasjon av prosjektet og dets tidligfase
   Dette er en ganske detaljert beskrivelse av hendelser og beslutninger fra prosjektideen oppstod og til beslutning om bevilging ble fattet.

2. Kostnadsanslag
   Ulike kostnadsanslag på ulike tidspunkt presenteres samlet.

3. Gjennomføring av prosjektet
   Studien omfatter ikke gjennomføringen av et prosjekt. Men i de tilfeller hvor prosjekter er gjennomført eller under gjennomføring og der det foreligger informasjon er dette tatt med, særlig hvis det kan bidra til å belyse forhold under tidligfasen.

4. Interessenter, aktører og organisering
   Ulike interessenter og aktører omtales kort, og i særskilte tilfeller hvordan tidligfasen har vært organisert.

5. Særlige karakteristika
   Til grunn for studien ligger det en del begreper og problemstillinger som er søkt besvart for hvert enkelt prosjekt. Det er redegjort nærmere for disse i avsnitt 2.2.

I kapittel 2 gir vi en sammenfattet presentasjon av de 23 prosjektene.

Den statsvitenskaplige beslutningsteoretiske analysen av hvert enkelt prosjekt baserer seg på følgende begreper og beslutningslogikker:

i) Problem eller behov, dvs. når aktører definerer det slik at det er en avstand mellom eksisterende og ønsket tilstand. Dette kan dreie seg om en organisasjonsstruktur, sammensettingen av personalet i en offentlig organisasjon, lokalisering, kjennetegn ved en organisasjonskultur, men også om mer brede kjennetegn ved sosiale, teknologiske, økonomiske forhold (herunder privat næringsliv), osv. Hvis det blir tilstrekkelig oppslutning om definisjonen av problem og behov, vil dette utløse problemløsende atferd i ulike former.

ii) Løsninger, alternativer eller konsept, dvs. tiltak som er ment å være svar på problem og behov. Dette kan være alt fra brede samfunnsmessige tiltak til relativt smale og konkrete løsninger i form av en endret formell organisasjonsform eller en (om)lokalisering.

iii) Bredde på eller mengden av problem/behov og løsninger/konsept (utfallsrommet). I noen beslutningsprosesser vil problemer og løsninger være svært snevert definert ved at man bare fokuserer på et problem eller en løsning (man har bestemt seg), mens andre vil være kjennetegnet av en kompleks mengde av ulike konsepter og løsninger. Bredden av problemer og løsninger kan ofte endre seg over tid, fra få til mange konsept, eller motsatt.

iv) Deltakere eller aktører i beslutningsprosesser, dvs. offentlige og private aktører som tar initiativ til, foreslår løsninger i tilknytning til, blir inkludert i eller på annen måte er relatert til beslutningsmuligheter og endelige beslutninger. Dette kan være aktører som har klart formelle rettigheter til deltakelse eller aktører som søker slik deltakelse eller påvirker formelt definerte aktører.

v) Beslutningslogikker, dvs. modeller eller perspektiver som sier noe om hvordan beslutninger foregår, hvilke aktører som er sentrale, hvorfor de handler som de gjør, hvilke mer generelle drivkrefter som påvirker beslutningsprosesser, osv.

Vi bruker et utvalg av slike beslutningslogikker:

1) Instrumentelle, dvs. logikker som påviser at bestemte aktører har relativt klare mål og klare oppfatninger av problemer/behov og løsninger/konsept. Dette kan være hierarkisk høyt plasserte ledere som kontrollerer beslutningsprosessene i sterk grad, eller offentlige ledere i forhandlingsprosesser innad i offentlig sektor eller med aktører fra privat sektor.

2) Institusjonelle logikker, dvs. logikker som legger vekt på betydningen av historiske tradisjoner, sti-avhengighet og uformelle beslutningsnormer som kan modifisere og binde opp instrumentelle logikker.

3) Omgivelseslogikker, dvs. logikker som legger vekt på at hendelser i omgivelser enten midlertidig eller over lang tid presser på og påvirker offentlige beslutningsprosesser. Slik logikker kan enten legge vekt på determinisme, dvs. at omgivelsene er helt avgjørende for å forstå beslutningers utfall eller se hendelser i omgivelsene som rammebetingelser av noe mindre viktighet.

4) Garbage can- eller "søppelspann" -logikker, dvs. logikker som legger vekt på at offentlige beslutningsprosesser er preget av aktører som er deltidsdeltakere og som tilfeldig kommer og går med hensyn til beslutninger, og av en tilfeldig sammensetting av problemer/behov og løsninger/ konsept. Slike prosesser er også ofte preget av symboler knyttet til problemer og løsninger, og om hvor rasjonelle prosessene er.

Dette analyseapparatet ligger til grunn for fremstillingen i kapittel 3.

1.3 Karakteristiske trekk ved utvalget av prosjekter

Det som er kjent som synoptisk planlegging i planleggingsteorien innebærer en prosess som er fullt ut rasjonell, der en systematisk søker etter alle alternative løsninger på et problem, for deretter å belyse alle konsekvenser av handlingsalternativene, for til sist å sammenligne alternativene med sikte på å kunne peke ut det beste alternativet i den aktuelle situasjonen. Dette er en teoretisk modell. I virkelighetens verden snakker vi heller om begrenset rasjonalitet, fordi

prosesser er preget av manglende innsikt, ufullstendige analyser, ulike interessenters prioriteringer og tautrekking mellom disse, som gjør at utfallet i mange tilfeller verken er forutsigbart eller optimalt. Dette er selvsagt også tilfelle i store offentlige investeringsprosjekter, noe utvalget i denne studien bekrefter fullt ut. Prosjektene og hva som karakteriserer disse er drøftet nærmere i kapittel 21, men noen av de viktigste forholdene som kjennetegner utvalget av prosjekter er sammenfattet nedenfor. Det skilles her mellom analysen på den ene siden og beslutningstakingen på den andre.

Analyse.

Også under forhold preget at begrenset rasjonalitet vet vi at god kartlegging av problemet og klar forståelse av dette ofte vil være avgjørende for utfallet. I dette utvalget av prosjekter konstaterer vi at snaut halvparten av prosjektene (10) var det gjennomført en omfattende problemanalyse, mens denne i de resterende enten var begrenset (6) eller utilstrekkelig (6). Dette kan ha vært årsak til at utfallsrommet med hensyn til hvilke problemer en sto ovenfor og hvilke løsninger som kunne være aktuelle i hele 16 prosjekter var begrenset, mens det i seks prosjekter var bredt. Dette kan igjen ha sammenheng med at det bare i en tredjedel av prosjektene (8) ble foretatt reelle vurderinger av alternative konsepter og løsninger. I de resterende to tredjedeler var det kun begrensede vurderinger av alternativer i elleve prosjekter, og i fire av prosjektene ble ikke alternativer vurdert.

Det kanskje mest sentrale kriteriet som bør ligge til grunn for beslutninger gjelder prosjektets langsiktige nytte. I dette utvalget var det bare i vel halvparten av prosjektene (12) foretatt en omfattende nytteanalyse, mens denne i de resterende 10 var mangelfull. En finner også at det bare i 10 prosjekter var enighet om mål, mens det i mer enn halvparten (13) var uenighet om dette.

Beslutninger.

Beslutningslogikken, som drøftes nærmere i kapittel 3, har vært enkel i bare seks av prosjektene mens den i fire prosjekter har vært preget av lojalitet eller binding til

---

[1] I avsnitt 2.2 omhandles de begreper og problemstillinger som er benyttet for analysen av hvert enkelt prosjekt. I noen få tilfeller passer ikke disse for et gitt prosjekt. Dette betyr at summen av prosjekter som omtales enkelte ganger blir 22 og ikke 23 prosjekter.

tidligere fattete beslutninger. Logikken har vært komplisert i åtte prosjekter og uklar eller inkonsistent i fem.

Samtidig har en i mange av prosjektene opplevd uventede overraskelser underveis. I over halvpartene av prosjektene (13) har en sett en sterk økning i kostnadsanslagene gjennom tidligfasen. I åtte tilfeller er det blitt mobilisert uventet motstand mot prosjektet, og i seks prosjekter har forutsetningene for prosjektet endret seg gjennom tidligfasen.

Som en følge av dette ser en at i vel halvparten av prosjektene (13) har prioriteringene skiftet i løpet av tidligfasen. I 13 tilfeller er faglige råd blitt overstyrt av politiske prioriteringer. I fire prosjekter har det foregått politisk hestehandel. I sju prosjekter er det blitt hevdet at beslutningsprosessen ikke har vært tilstrekkelig transparent for innsyn.

I fem tilfeller karakteriseres prosjektene av å være investeringsbeslutninger som er uten forpliktelser for pådriverne eller brukerne. Med andre ord det som er kjent som perverse insentiver og som ofte resulterer i løsninger eller konseptvalg der nytten ikke står i forhold til kostnadene.

1.4 Relevans og beslutninger

Det kanskje viktigste spørsmål som inngår i vurderingen av de enkelte prosjekter er hvorvidt disse fremstår som relevante i forhold til samfunnsprioriteringer, behov og marked. Det er nokså selvsagt at dersom et prosjekt ikke er relevant i forhold til de viktigste brukergruppenes behov, vil det ha små muligheter for å lykkes

Det kan være vanskelig å gi et klart svar på om et prosjekt er relevant fordi det jo er avhengig av ståsted og perspektiv hos ulike interessenter, og fordi mange av prosjektene bare er i planleggings- eller gjennomføringsfasen slik at vurderingen blir skjønnsmessig. I avsnitt 2.3 har vi derfor begrenset oss til å kategorisere prosjektene etter hvorvidt de vurderes som relevante i forhold til dagens situasjon eller om relevansen vurderes som usikker eller mindre relevant. I vedlegg 7 er samtlige prosjekter listet opp og deres relevans vurdert.

Når vi analyserer disse prosjektene mot de beslutningsteoretiske begrepene som er omtalt foran og belyst i detalj i kapittel 3, fremstår følgende som interessant:

Problem og løsningsdefinisjoner i forhold til relevans.

- Av de 10 prosjektene som fremstår som relevante hadde hele ni prosjekter en klar problemanalyse i utgangspunktet. Av de 13 som vurderes som mindre relevante var det kun to prosjekter som hadde en tilfredsstillende problemanalyse i utgangspunktet. Dette er et meget sterkt signal som bekrefter en allment akseptert oppfatning om betydningen av en grundig problemanalyse.

- Endringer av prosjektets forutsetninger later til å ha betydning for om prosjekter er relevante i forhold til samfunnets behov eller markedets etterspørsel. Av de ti prosjektene i utvalget som vurderes som relevante er det i sju tilfeller ingen utvidelse av antallet problemer som skal løses. I de 13 prosjektene som vurderes som mindre relevant er det imidlertid seks prosjekter hvor antallet problemer er utvidet i tidligfasen.

- I kapittel 3 er det gitt en score for i hvilken grad rasjonell kalkulasjon, eller rasjonalitet, har vært avgjørende for beslutningene i tidligfasen. Bare fem prosjekter får høyeste score, noe som sier noe om kompleksiteten i beslutningsprosessene og betydningen av disse. Imidlertid vurderes nesten alle disse prosjektene (4) som relevante. Til sammenligning er det hele 11 prosjekter som får lav score og av disse er det bare to prosjekter som er vurdert som relevante. Dette underbygger igjen betydningen av god analyse som grunnlag for beslutninger.

Aktører og deres innflytelse i forhold til relevans.

Tabell 1.1 viser at det er klare forskjeller mellom de prosjekter som fremstår som relevante og de som vurderes som mindre relevante når det gjelder aktørmønster og deres innflytelsesforhold:

- Ikke uventet er regjeringen en viktig aktør i disse store offentlige investeringsprosjektene. Dette gjelder både prosjekter som vurderes som relevante og de som vurderes som mindre relevante. Imidlertid har regjeringen vært en sentral aktør i hele sju av ti prosjekter som vurderes som relevante, mens den har vært sentral bare i to av de 13 prosjektene som er mindre relevante. En forankring på dette overordnede nivået later til å være viktig for utfallet.

Tabell 1.1 Aktører og deres innflytelse i prosjektene

Aktører	Innflytelse	Relevante prosjekter	Mindre relevante prosjekter
Regjeringen sentral aktør	Ja	7	2
	Middels / begrenset	1	9
	Nei	2	2
Fagmyndighetenes innflytelse	Viktig	9	9
	Middels	1	2
	Begrenset / lite	-	2
Stortingets innflytelse	Viktig	-	2
	Middels	7	6
	Begrenset / ikke	3	5
Eksterne aktørers rolle	Viktig	-	3
	Middels	1	3
	Begrenset / ikke	9	7
Koalisjoner spiller viktig rolle	Ja	2	9
	Middels / begrenset	7	2
	Nei	1	1

- Like selvsagt er det at fagmyndighetene har vært sterkt inne i de fleste av prosjektene. Her ser en imidlertid ingen klar forskjell mellom hvorvidt prosjektene faller ut som relevante eller ikke.

- Det samme gjelder Stortinget, som har hatt en mindre sentral rolle og innflytelse i tilretteleggingen av disse prosjektene.

- Når det gjelder eksterne aktører later de til å ha hatt liten innvirkning på prosjektene. I den grad de har hatt en viktig rolle gjelder dette prosjekter som er mindre relevante. Om dette betyr at de har påvirket fornuftige beslutninger i negativ retning kan man ikke spekulere i på et så begrenset grunnlag.

- Koalisjoner av aktører later imidlertid til å ha hatt langt sterkere påvirkning på beslutninger. Tabellen viser at koalisjonene har hatt en viktig rolle i hele ni av de 13 prosjektene som vurderes som mindre relevante, noe som er såpass dramatisk at det bør være grunn til å se nærmere på i hvilken grad sterke koalisjoner kan bidra til å trekke beslutninger i uønsket retning.

I tabell 1.2 kan man se hvordan hvert enkelt prosjekt faller ut med hensyn på de forhold som er omtalt ovenfor.

Tabell 1.2 Prosjektenes relevans i forhold til løsningsdefinisjoner og innflytelse

	Problem- og løsningsdefinisjoner					**Aktørkonstellasjoner og deres innflytelse**				
	Klar problemanalyse i utgangspunktet	Utvidelse av antall problemer underveis	Løsning klart definert	Utvidelse av antall løsninger	Høy score på rasjonalitet	Regjeringen har vært sentral aktør	Fagmyndighetene hatt stor innflytelse	Stortingets innflytelse var viktig	Eksterne aktører hatt en viktig rolle	Koalisjoner har spilt en viktig rolle
PROSJEKTER SOM VURDERES SOM RELEVANTE I FORHOLD TIL DAGENS SITUASJON										
Svinesund	X		X		X		X			X
Nasjonalmuseet	X			X		X	X			
Nye kampfly	X	X		X	X	X	X			
LOS/GOLF	X		X			X	X			
Sandvika – Asker	X	X	X			X	X			
Ski – Moss	X		X	X		X	X			
Finnfast	X		X		X					
Tau – Ryfast	X			X			X			X
Rikshospitalet	X		X		X	X	X			
Nytt Operahus		X		X		X	X			
PROSJEKTER SOM VURDERES SOM MINDRE RELEVANTE I FORHOLD TIL DAGENS SITUASJON										
UNIS Svalbard		X	X							X
RIT 2000		X		X						X
MTB'er		X					X	X	X	X
Fregatter		X					X			
Nordre avlastningsvei			X				X			X
Bjørvika			X		X	X	X			X
Jondalstunnelen			X							X
Hardangerbrua			X				X	X		X
OL i Tromsø		X				X	X		X	
Malangen							X			
Værnes			X	X			X			
Holmenkollen							X		X	X
Stad skipstunnel		X		X						X

1.5 Prosjektenes beslutningsprosesser

Et mangslungent ideal.

Et første generelt spørsmål som vil bli reist er om det er mulig å skissere hva en ideell beslutningsprosess vil være for de store offentlige prosjektene som er blitt analysert. Hvis man ser på deltakelse av ulike aktører og innflytelsesmønstre først, kan man plassere 'eierskapet' til slike prosesser entydig? Hvilke organer og institusjoner skal behandle dem, når og på hvilke måter?

Et første, sentralt ideal er at slike prosesser skal være forankret i folkevalgte organer, det betyr her Stortinget, fylkestinget og kommunestyret. Disse organene skal i siste instans bevilge pengene til de store offentlige prosjektene. Deres rolle kan også være initierende, men oftest kan man påregne at initiativ er tatt av andre organer, institusjoner og aktører, og at de folkevalgte organene enten er reaktive eller spiller en rolle i forhandlingsprosesser. Disse organene kan være homogene eller heterogene med hensyn til ulike aktørers interesser og holdninger, noe avhengig av den politiske og 'parlamentariske' situasjonen, men også avhengig av type prosjekt og politikkområde. Man kan vente både skillelinjer mellom ulike politiske koalisjoner, men også koalisjoner på tvers av slike skillelinjer. Geografiske skillelinjer er også aktuelle.

For det andre, så vil man forvente at utøvende politiske organer vil spille en sentral rolle i store offentlige prosjekter. Da tenker vi på Regjeringen, fylkesutvalget og byråd, med tilhørende utøvende ledere. Vi kan forvente at deres rolle er sentral, fordi de formelt både skal bidra til initiering og implementering. Man vil også vente at skillelinjer i de folkevalgte organene vil avspeile seg i de utøvende politiske organenes agering i de ulike prosjektene.

De utøvende politiske organene er oftest avhengig av sine egne faglige eksperter for å initiere, planlegge og gjennomføre prosjektene. Det som vi kan kalle fagmyndigheter vil være de mest sentrale aktører her og på ulike nivå. Fagmyndighet vil kunne være organisert ulikt, enten innenfor departementer, fylkeskommunal eller kommunal administrasjon, eller som såkalt uavhengig fagetat eller fagdirektorat på sentralt plan. Det kan også være andre faglige aktører enn de mest relevante fagmyndighetene engasjerer seg, av ulike grunner. Fagmyndighetenes sentrale rolle er ikke bare basert i særlig relevant ekspertise, men også ofte på en mellomposisjon som formidler mellom politiske organ og aktører på den ene side og ulike interesser på 'grasrota' i ulike prosjekter.

En siste gruppe som også må nevnes er ulike private aktører og interesser. Deres formelle rolle er noe mer uklar. På den ene side kan man si det er et grunnleggende demokratisk innslag at berørte parter eller parter med en særlig ekspertise skal involveres i store prosjekter, noe som kan gjøre slike prosjekter kvalitativt bedre. På den annen side kan en slik involvering knyttes til særinteresser og bidra til skjevheter i prosjektene.

Det andre hovedaspektet av prosjektene vi har studert er i hvilken grad de er preget av klar organisasjonstenkning og det vi har kalt rasjonalitet. Idealet her er relativt entydig, men kan avgjort differensieres og diskuteres. Utgangspunktet er at en grundig diskusjon av ulike aspekter ved et stort prosjekt er et ideal. Dette innebærer for det første at man må ha et relativt klart mål og at dette er knyttet til en grundig diskusjon av behov og problemer. I denne tidlige prosessen er det viktig at ulike behov, problem og mål avveies og diskuteres opp mot hverandre. Klart definerte problem og mål er ikke en garanti i seg selv, fordi de må være motivert. På den annen side kan man ikke se bort fra at klarheten og grundigheten i tenkning og analyse kan økes underveis i prosessen. For det andre kan slike prosjekter innebære at antall problemer øker etter hvert, noe som i hovedsak ikke er ønskelig, fordi det kan være økende tvil om hva prosjektet skal bidra til. Men man kan ikke se bort fra at en økning i problem kan føyes sammen til et hele og dermed være ønskelig, dvs. ikke bare representere kompleksitet og eventuell inkonsistens.

For det tredje er det et ideal at løsninger, alternativer eller konsepter er relativt klare og enkle i store prosjekter. Det gjør det lettere å planlegge tekniske løsninger og forutsi kostnader. Denne klarheten kan gå på et generelt plan, dvs. en beslutning om at man skal bygge en ny opera, et nytt hospital eller nasjonalmuseum, men også på et mer detaljert plan, slik man kan oppleve i veiprosjekter. Begge disse definisjonsmåtene kan ha sine fordeler og ulemper. Klarhet på et generelt plan kan være bra fordi andre alternativer, for eksempel varianter av ikke-bygging, er utelukket og man kan konsentrere seg om utvikling av et generelt konsept. Men det generelle preg kan også føre til uklarheter og konflikter. En klart definert og spesifikk løsning har den fordelen at ressursene deretter kan brukes systematisk, men en utelukking av en diskusjon av varianter over denne løsningen behøver ikke bestandig være ønskelig.

Et fjerde aspekt er om det foreligger en økning av løsninger eller alternativer underveis i prosjektene. Det kan være et ideal at en slik utvidelse ikke finner sted sent, men tidlig i prosessen, fordi det kan innebære at ressurser er blitt brukt

unødig eller det skapes uklarheter og konflikter. Men man kan ikke se bort fra at forhold og handlingsbetingelser endrer seg underveis, noe som kan gjøre særlig varianter av valgte løsninger aktuelle.

For det femte og oppsummert, hva er det av trekk som ideelt sett bringer klar organisasjonstenkning eller høy score på rasjonalitet i disse store offentlige prosjektene? Det vil primært være i utgangspunktet et klart og gjennomdiskutert grunnlag for prosjektene bestående av klart definerte behov, mål og problem, en begrenset eller ingen utvidelse av problem underveis, og relativt klart definerte løsninger som i begrenset grad endres underveis. Hvis flere problem og løsninger dukker opp underveis i prosjektene bør de være mer supplerende, utdypende og potensielt forbedrende enn alternative, konfliktskapende og kreve mye ekstra ressurser.

I det følgende vil vi reflektere over disse idealene for ulike aspekter ved rasjonalitet og sammenholde dem med trekk ved deltakelse og innflytelse.

De folkevalgte organenes rolle.

En observasjon i denne studien er at Stortingets rolle har vært begrenset hvis man ser alle de 23 prosjektene under ett. Det behøver ikke i og for seg være et negativt tegn, for det kan indikere at Stortinget har vært enig med regjeringen i mange av de forslag til vedtak for store prosjekt som har vært lagt frem. Det kan også indikere at en del av prosjektene er basert på lavere nivå, uten særlig behov for Stortingets medvirkning, noe som er typisk for flere samferdselsprosjekter som har primær finansiering basert regionalt. Det som imidlertid er interessant å merke seg er at der Stortinget gjennomgående er en relativt sterk aktør, som for forsvarsprosjektene, så er dets rolle problematisk. Det som er typisk for flere av disse prosjektene er at sentrale sektor-politiske aktører på Stortinget allierer seg med enten ledelsen i forsvarsgrenene eller eksterne aktører, som industrielle aktører eller fagbevegelsen, noe som medvirker til vedtak om prosjekter som fremstår i ettertid som feilinvesteringer. Dette gjelder særlig for MTB-prosjektet og Fregatt-prosjektet.

Når det gjelder politiske organer på regionalt nivå er det særlig et trekk at de har stor betydning for en del samferdselsprosjekter, spesielt tunnel- og broprosjektene. Det er verdt å merke seg at flere av disse prosjektene scorer middels eller høyt på rasjonalitet. Grunner til dette er grundige diskusjoner, ofte innenfor brede regionale koalisjoner, og tett og god kontakt med regional fagmyndighet. Det er imidlertid også trekk av å få engasjert Stortinget i disse prosessene og press for mer

penger fra staten, men det er ikke dominerende. Det finnes et eksempel fra andre prosjekter på fylkeskommunen i en noe annen rolle og det gjelder RIT 2000 byggetrinn 1. Her er fylkeskommunen den sterke part i en forhandlingsprosess med staten, som ikke kommer sterkt med før i sluttfasen, og fylkeskommunen scorer lavt på rasjonalitet og bidrar hele veien til en sterk økning i kostnader.

For det lokale plan er det særlig tre prosjekter hvor lokale politiske organ er involvert og hvor de spiller en til dels ulik rolle. Den mest konstruktive rollen, i samarbeid med lokal fagmyndighet og lokale næringsinteresser, spiller politiske organer lokalt i E 18 Bjørvika-prosjektet. På den motsatte ytterlighet finner vi Nye Holmenkollen, hvor mye surr og rot hele veien i kommunen med organisering og planlegging av prosjektet, viser lokale politiske organ i en problematisk rolle og bidragene til en voldsom kostnadsøkning underveis. Midt imellom disse prosjektene med hensyn til rasjonalitet finner man E6 Nordre avlastningsvei, hvor det dannes en veikoalisjon av lokale politikere, en koalisjon som både er vesentlig for å realisere prosjektet, men som også vakler underveis som følge av turbulens innad i Arbeiderpartiet, som var en nøkkelaktør - noe som bringer staten inn.

De utøvende politiske organenes rolle.

Her er det naturlig primært sett å diskutere regjeringens rolle, fordi disse organenes rolle er mindre viktig eller mer utydelig på regionalt plan, på grunn av geografisk baserte koalisjoner som spiller seg ut i fylkestinget, og lokalt plan.

En av de mest overraskende funnene i vår studie er at Regjeringen har en så vidt svak rolle i mange av prosjektene, noe som delvis skyldes at noen av prosjektene, som samferdselsprosjektene, er regionalt eller lokalt basert, men også at regjeringen blir utmanøvrert av andre aktører, til dels som følge av sterke koalisjoner. Det er også en tendens til at flere prosjekter der regjeringen har svak innflytelse også scorer lavt på rasjonalitet, noe som kan skyldes at regjeringen ofte har evnen til å følge opp sin formelle rolle med hensyn til å koordinere og balansere ulike beslutningspremisser og interesser.

Regjeringen spiller en sentral rolle i særlig tre samferdselsprosjekter, E18 Bjørvika og de to jernbaneprosjektene. I det første en konstruktiv koordinerende og fasiliterende rolle i forhold til en avgjørende koalisjonsdannelse. I de to siste gjennom rollen som finansiør av hele prosjektet og i godt samarbeid med fagmyndigheten. I gruppen av diverse prosjekter varierer regjeringens betydning og har en viss eller stor betydning i fire av prosjektene (Nasjonalmuseet, Nytt

Operahus, Nytt Rikshospital og OL i Tromsø), men disse har varierende score for rasjonalitet. I tre av prosessene er det et tydelig entreprenørskap fra fagstatsrådene, noe som bidrar til at man skjærer igjennom og tar en avgjørelse, og denne er svakest fundert i prosjektet med Nasjonalmuseet.

Fagmyndighetenes rolle.

Vi har tidligere gjort den observasjon at fagmyndighetene gjennomgående er sterke i mange av prosjektene og bidrar til rasjonalitet, særlig der fagmyndighet er lagt utenfor departementet. Det er imidlertid verdt å merke seg at fagmyndighetens rolle varierer en del. Fagmyndighetens rolle er mest markert og sterk, og bidrar til høy score på rasjonalitet, i samferdselsprosjektene. Det er bare ett tydelig unntak fra dette, nemlig i prosjektet med Værnes kontrolltårn, hvor Avinor svikter i de interne prosessene. Fagmyndigheten har en langt mer varierende rolle i diverse prosjekter og scoren på rasjonalitet varierer også mye mer; med Nytt rikshospital med høyest score, Forskningspark Svalbard med lav score og de to kulturprosjektene med middels score. Fagmyndighetens rolle er langt mer splittet og problematisk med hensyn til forsvarsprosjektene. Dels er forsvarsgrenene i konflikt med Forsvarssjefen og 'vinner' over denne, dels leder de an i vedtak om prosjekter som er problematiske og med lav score på rasjonalitet, som i MTB-prosjektet og Fregattprosjektet.

Eksterne aktørers rolle.

Som skissert over spiller eksterne, private aktører en beskjeden rolle i de fleste prosjekter. Der de spiller en viss rolle, virker det som denne rollen er problematisk og bidrar til kostnadsøkning eller 'gale' avgjørelser. Det fremste eksemplet på dette er noen av forsvarsprosjektene, hvor koalisjonsdannelser mellom eksterne aktører og to av våpengrenenes ledelse bidrar til lav grad av rasjonalitet. Dette primært fordi de ulike aktørenes lokale rasjonalitet, basert henholdsvis i industripolitiske, sysselsettingsmessige og militærfaglige synspunkter samlet bidrar til en kollektiv irrasjonalitet. I gruppene av diverse prosjekter har vi også eksempel på eksterne aktørers problematiske rolle og det gjelder Tromsø-OL og Nye Holmenkollen, der henholdsvis Idrettsstyret og Skiforbundets styre i samarbeid med FIS bidrar til en vanskelig og uklar prosess med store overskridelser på kostnadene. Et eksempel på et konstruktivt bidrag fra eksterne aktører er den selvbindingen og koalisjonsdannelsen private aktører bidrar med i E 18 Bjørvika.

Trekk av rasjonell tenkning.

Av de 23 prosjektene er det bare fem som scorer høyt eller høyt/middels på rasjonell organisasjonstenkning, nemlig E18 Bjørvika, Finnfast, Kontrollområde Svinesund, Nytt Rikshospital og Nye Kampfly. Fire av disse prosjektene passer helt inn i idealet som er skissert, dvs. de har en klar mål- og problemanalyse, antall problem utvides ikke, det er klare løsninger og disse utvides ikke. Et prosjekt, Nye Kampfly er litt avvikende ved at problembasen utvides, løsningen er et bredt konsept og antall løsninger utvides, men hele veien foretas det grundige analyser, hovedsakelig fagmilitære.

Ni av prosjektene scorer middels eller middels/lavt på rasjonalitet og disse avviker på flere måter fra gruppen med høy rasjonalitet. Tre av prosjektene er basert på uklare mål- og problemanalyser, tre prosjekter har til dels uklare løsninger og i fire av prosjektene utvides antall løsninger underveis. Dette er alle trekk som utfordrer rasjonaliteten i prosjektene.

Ni av prosjektene scorer lavt eller lavt/middels på rasjonalitet. Alle disse svikter med hensyn til å ha en grundig mål-, behov- og problemanalyse i utgangspunktet. I seks av prosjektene utvides antall problem underveis, dvs. det hektes stadig på nye problem, hovedsakelig for å prøve og styrke prosjektenes legitimitet. 1 av prosjektene har en uklar løsning, mens det for seks av prosjektene er enighet om et bredt konsept, som de 'militære plattformene' i forsvarsprosjektene, men ellers uklarheter rundt hvordan disse mer spesifikt skal utformes. I fire av prosjektene utvides antall løsninger underveis. Hovedinntrykket her er altså av uklarhet og kompleksitet, noe som gjør en rasjonell planlegging og fremføring vanskelig.

1.6 Hvilke lærdommer kan vi trekke av studien?

Den første lærdommen er at beskrivelsen og analysen av de 23 prosjektene, med tilknyttede beslutningsprosesser, viser tydelige tegn på både variasjon og likhetstrekk, noe som ikke er overraskende. Hvert prosjekt har tydelige likhetstegn med både de fleste andre prosjekter og prosjekter i egen gruppe, men har samtidig også noen unike trekk. Det synes å være flere supplerende forklaringer på dette bildet. For det første forklarer den formelle strukturen tilknyttet prosjektene både likhetstrekk og variasjoner. Likhetstrekkene er primært at folkevalgte organer og utøvende politiske organer har en sentral formell plass i behandlingen av slike prosjekter. Det er disse som skal godkjenne planene for prosjektene og bevilge pengene. Noen ganger skjer dette primært på ett nivå, men ofte samvirker disse

organene mellom nivå, dvs. vi har å gjøre med komplekse flernivåprosesser. Deres sentrale rolle i virkeligheten avspeiler altså deres formelle rolle. Den samme sterke formelle forankringen har fagmyndighetene på ulike nivå. De skal sørge for den faglige planleggingen av prosjektene og den faglige kvalitetssikringen. Derfor er gjennomgående fagmyndighetene sentrale aktører i de fleste av prosjektene.

En forklaring på variasjon i prosjektene knytter seg også til det formelle, nemlig at prosjektene er av forskjellig karakter og med en forskjellig finansiell struktur. Noen er store nasjonale prosjekt med staten som dominerende finansiør, som Nasjonalmuseet, Nytt Operahus, Nytt Rikshospital, OL i Tromsø, MTBer, Fregatter og Kampfly. Andre er typiske regionale prosjekter med fylkesting og kommuner som sentrale aktører, som vei-, bro- og tunnelprosjektene. Noen er klart etatsinterne prosjekter med et teknisk preg, som LOS-GOLF, Værnes kontrolltårn og Kontrollområde Svinesund, mens atter andre har et kombinert preg av nasjonale, regionale og lokale trekk, som OL i Tromsø, Nye Holmenkollen, E18 Bjørvika, Nytt Operahus, osv. Denne variasjonen i type prosjekt, hvor flere prosjekt kan være eksempler på ulike typer, bidrar til å forklare variasjon i forløpene av prosessene.

En annen viktig forklaring på variasjon er at de formelle strukturene selvsagt ikke styrer helt ut hvilke aktører som skal aktivisere seg med hvilke problemer og løsninger. Det vil alltid være frihetsgrader i så måte. Når det er flere typer aktører som formelt sett skal være involvert i prosessene rundt prosjektene, så vil det variere i hvilken grad og hvordan de deltar. Noen aktører vil bruke mye ressurser og prøve å styre prosjektene stramt hierarkisk, andre vil inngå i allianser med andre formelt viktige aktører, mens atter andre vil inngå i allianse med eksterne aktører. Det er også et veldig tydelig trekk ved offentlige beslutningsprosesser, som de vi analyserer, at de er komplekse og at det sjelden er formelt gitt hvordan de skal defineres og utformes. Frihetsgradene innenfor de formelle strukturene, som definerer deltakerstrukturer og regler for fremgangsmåter, innebærer at vi ser en betydelig variasjon i forløpet av prosjektene.

Den andre lærdommen vi kan trekke er at det er vanskelig å ha noe entydig svar på hva en 'vellykket' prosess rundt prosjektene innebærer. En mulig innfallsvinkel, som har vært styrende i mye av fremstillingen er å antyde et 'teoretisk ideal'. Dette består for det første i å 'ønske' stram hierarkisk styring av prosessene eller en mangeartet forhandlings- og koalisjonsprosess med stor legitimitet. Begge deler er ut fra demokratiske idealer om henholdsvis klar plassering av ansvar hos folkevalgte og utøvende politiske organ, eller ivaretakelse av verdier knyttet til å

inkludere berørte parter eller aktører som er eksperter. Det har også vært brukt et ideal om klar organisasjonstenkning eller rasjonalitet, med ønske om klare mål, en grundig diskusjon av behov og problem, klare alternativ eller løsninger, osv. Føyer man disse to idealene sammen vil et samlet ideal være tydelige politikere og eksperter i konstruktivt samvirke som vet hva de vil og hvordan prosjekter skal planlegges og gjennomføres.

Selv om det ofte vil være slik at hvis prosjekter scorer høyt på et slikt ideal anses de som vellykkete, så er det ingen garanti for at prosjektene på andre måter kan defineres som mer problematiske. Dette kan dreie seg om at kostnadene underveis har steget sterk, noe som åpner for en diskusjon om dette var uunngåelig ut fra endrete omstendigheter eller et eksempel på dårlige planlegging. Media kan også definere et prosjekt som problematisk gjennom fokus på ageringen til bestemte aktører, som statsråder som utviser entreprenørskap, selv om kanskje prosjektet på andre måter kan sies å være vellykket. Implementeringen av og effektene av prosjekter i ettertid kan også ha mye å si for legitimiteten til et prosjekt, noe som delvis kan overstyre inntrykket av selve prosessen. Et eksempel på det siste er Nytt Operahus, som tidvis var et vanskelig prosjekt og prosess, men som i ettertid er blitt sett på som unikt og vellykket.

En tredje lærdom er at innslag av koalisjonsdannelse i prosessene virker svært ulikt, fra konstruktivt til problematisk, med en overvekt på det siste trekket, og en avgjørende forskjell synes å være om sentrale, utøvende politiske aktører er involvert eller ikke. Koalisjonsdannelse virker undergravende for Regjeringens autoritet i flere av forsvarsprosjektene, fordi våpengrenene går bak ryggen på regjeringen og allierer seg med sentrale aktører på Stortinget, i industrien og fagbevegelsen, noe som bidrar til problematiske vedtak og feilinvesteringer. Koalisjonsdannelse virker mer konstruktivt i flere av de regionale samferdselsprosjektene, fordi dette bidrar til at kommunale og regionale aktører finner sammen og blir enige om finansiering og løsninger, i samforstand med fagmyndighetene og delvis staten. Et eksempel på en konstruktiv koalisjonsdannelse er også den rundt E18 Bjørvika, hvor regjeringen og politisk ledelse i Oslo utvirker en koalisjon med ulike involverte offentlige og private aktører. E6 Nordre Avlastningsvei er noe mer kompleks, med konstruktive elementer i samarbeidet mellom lokalpolitisk veikoalisjon og staten, men har også sine kaotiske innslag.

En fjerde erkjennelse er at trekk av søppelspannmodellen, dvs. stor kompleksitet, løse koplinger, tilfeldigheter og mye bruk av symboler, hovedsakelig innebærer

problematiske trekk ved prosessene. Stor kompleksitet eller løs kopling, som for Værnes kontrolltårn, fører stort sett til prosesser som scorer lavt på rasjonalitet. Det samme gjelder 'lokal rasjonalitet', som er typisk for noen av forsvarsprosjektene. Når det gjelder trekk av påkopling og frakopling er bildet noe mer broket. Ny Opera og E18 Bjørvika er prosjekter hvor frakopling av det siste prosjektet bidrar til å realisere det første, mens det siste så aktualiseres igjen og påkoples byutvikling, noe som fremmer realisering og enighet. Både for Hardangerbrua og Ryfast bidrar frakopling til at prosjektene blir klarere og bedre regionalt definert. For prosjektet Kontrollområde Svinesund hektes prosjektet på og realiseres som følge av ny Svinesundbro. For både Nasjonalmuseet og Nytt Operahus er det tilsynelatende en noe tilfeldig på- og frakopling av problemer og løsninger, uten at man kan si at dette er veldig problematisk, men det svekker rasjonaliteten noe. Stad skipstunnel er imidlertid et grelt eksempel på at påkopling av stadig nye problem og løsninger bare øker uklarheten og minsker rasjonaliteten.

2. Prosjekter som inngår i studien og deres særskilte karakteristika

2.1 Sentrale trekk ved prosjektene

I tabell 2.1 er prosjektene listet opp. Det er 11 samferdselsprosjekter, hvorav to er store veiutbygninger, to er jernbaneprosjekter, det er tre bro og undersjøiske tunneler som skal erstatte ferjesamband og to andre tunnelprosjekter samt to bygningsprosjekter som skal betjene samferdselssektoren. Det er fem forsvarsprosjekter. De resterende syv prosjektene omfatter to kulturbygg, ett bygg for forskning, to sykehus og to idrettsprosjekter. 19 av prosjektene er bygge- eller konstruksjonsprosjekter og fire er anskaffelses- eller leveranseprosjekter i Forsvaret.

Tabellen vister hvilken fase de befant seg i på det tidspunktet denne studien ble gjort, og hvor lang tidligfasen har vært. Fire prosjekter er fortsatt (år 2010) under planlegging og utredning, åtte prosjekter er under gjennomføring og ti prosjekter er ferdigstilt

Fokus for studien er tidligfasen, og kartlegging og analyse av prosessene som fører frem til valg og beslutning om store offentlige prosjekter. Tidligfasen defineres fra det tidspunkt prosjektideen eller behovet for dette ble artikulert og frem til bevilgende myndighet har gjort det nødvendige vedtak for oppstart og bevilget penger for gjennomføring. I noen tilfelle kan det være noe vanskelig å fastslå helt presist når tidligfasen starter og/eller når den er avsluttet. For noen prosjekter var lanseringen av prosjektideen så uformell at det knapt var en reell oppstart. For noen prosjekter har det også vært en glidende overgang mellom tidligfase og gjennomføringsfase. Det siste fordi gjennomføring i enkelte tilfeller er basert på beslutninger forut for den endelige bevilgning. Tidligfasen for prosjektene strekker seg fra 3 til 37 år, med en gjennomsnittlig tidligfase på 13,5 år.

Tabell 2.1 viser de siste kostnadsanslag for ikke gjennomførte prosjekter og faktisk kostnad for dem som er ferdigstilt. Kostnadstallene er tatt fra ulike offentlige publikasjoner uten at det har vært mulig å sjekke nærmere om dette er nominelle størrelser eller diskontert beløp i forhold til bestemte årstall. Vi har måttet se bort

fra de unøyaktigheter dette måtte innebære i enkelte tilfeller fordi dette er en beslutningsteoretisk analyse som bygger på kvalitativ informasjon og ikke er en økonomisk analyse av prosjektene. Tabellen viser prosjektene i de enkelte faser sortert etter lengden på tidligfasen.

Tabell 2.1 Prosjektenes faser og kostnader (mill. kroner)

Prosjekt	Fase 1)	Tidligfasens varighet		Kostnadsestimater 2)	
		Periode	Antall år	Første anslag	Siste anslag
Nasjonalmuseet (Tullinløkka)	1	1999-2009	10	3 500	-
Nye Kampfly	1	1993-2009	16		3)
Stad skipstunnel	1	1984-	26	300	1 936
Tau – Ryfast	1	1984-	26	650	4 900
Missiltorpedobåter (Skjoldklasse)	2	1995-2003	8	4 675	5 301
Jondalstunnelen	2	1998-2008	10	335	760
Fregattprosjektet	2	1990-2000	10	10 000	21 000
LOS /GOLF	2	1996-2008	12	690	716
Hardangerfjordbroen	2	1987-2006	19	800	2 210
Bjørvikaprosjektet	2	1982-2005	23	1 200	4 600
Dobbeltspor Ski Moss	2	1985-2009	24	300	1 720
E6 Nordre Avlastningsvei, Trondheim	2	1967-2004	37	500	1 070
Værnes kontrolltårn	3	1998-2001	3	137	133
Nye Holmenkollen	3	2005-2008	3	105	1 820
Kontrollområde Svinesund	3	1998-2003	5	290	257
Malangen Torpedobatteri	3	1992-2001	5	97	120
Forskningspark Svalbard	3	1993-2002	9	400	316
Dobbeltspor Sandvika – Asker	3	1992-2001	9	4 065	3 714
Nytt Operahus	3	1988-1999	11	1 400	4 352
RIT 2000 Byggefase 1	3	1991-2002	11	3 244	4 989
Nytt Rikshospital	3	1981-1992	11	2 900	5 912
Fastlandforbindelse Finnøy	3	1987-2006	19	380	530
OL i Tromsø	4	2003-2008	5	15 680	28 600

1) 1 = under planlegging og utredning, 2 = under gjennomføring, 3 = ferdigstilt, 4 = annet.

2) Kostnadsanslag i nominelle kroner

3) Samlet anslått kostnad til investering og drift av 30 – 50 nye kampfly i 30 år under det anbefalte alternativ 1 vil være i størrelsesorden 110 – 220 mrd kr i nominelle kroner

Prosjektenes totalkostnad strekker seg fra 120 millioner for det minste (Malangen torpedobatteri) til 28 milliarder for det største (OL i Tromsø). Nye kampfly vil bli langt dyrere enn dette, men det foreligger ikke kostnadsanslag for dette som kan sammenlignes direkte med de øvrige prosjektene. Av de 22 prosjektene der det foreligger et oppdatert kostnadsestimat eller et tall for sluttkostnad er dette for syv prosjekter mellom 100 og 600 millioner, for 13 prosjekter mellom 1 og 6 milliarder og for to mellom 20 og 30 milliarder.

Det er 10 prosjekter som er fullførte. Av disse er fire prosjekter som ble gjennomført med en lavere faktisk totalkostnad enn det første kostnadsanslaget:

Kontrollområde Svinesund (fra 290 mill. til 257 mill. kr))

Forskningspark Svalbard (fra 400 til 316 mill. kr)

Dobbeltspor Sandvika – Asker (fra 4 065 mill. til 3 714 mill. kr))

Værnes kontrolltårn (fra 137 mill. til 133 mill. kr)

Dette er svært uvanlig ettersom det første kostnadsanslaget i de fleste tilfeller ligger lavere, og i enkelte tilfeller betydelig lavere enn vedtatt budsjett. Materialet er for lite til å gi noen holdepunkter for hvorfor dette har skjedd, annet enn at det dreier seg om avgrensete, klart definerte byggeprosjekter.

For de seks ferdigstilte prosjektene med en høyere faktisk kostnad enn det første anslaget er det tre prosjekter med en gjennomføringskostnad som ligger over det dobbelte av det opprinnelige kostnadsanslaget.

Nytt Rikshospital (fra 2 900 til 5 912 mill. kr)

Nytt Operahus (fra 1 400 mill. til 4 352 mill. kr)

Nye Holmenkollen (fra 105 mill. til 1 820)

Av disse prosjektene var det Holmenkollen som hadde den mest spektakulære kostnadsutvikling. Da Oslo i 2003 søkte første gang om ski-VM, var anslått kostnad 105 millioner kroner. Da anlegget stod ferdig til prøve VM i 2010, var kostnaden nesten 20 ganger høyere. Når det gjelder de to andre prosjektene, så er det reelle kostnadsbildet noe mindre dramatisk om en benytter diskonterte tall og tar med i betraktningen at noe av kostnadsøkningen skyltes økninger av omfanget i løpet av gjennomføringsperioden.

Det er ni prosjekter som har fullført tidligfasen og i skrivende stund er under gjennomføring. For disse prosjektene kjenner vi altså ikke den endelige sluttkostnaden, men vet hvordan kostnadsanslagene har utviklet seg fra det første kostnadsanslaget frem til den endelige bevilgning for prosjektet. For seks av prosjektene er kostnadsanslagene mer enn doblet fra de første kostnadsanslagene til den vedtatte kostnadsramme:

Fregattprosjektet (fra 10 000 mill. til 21 000 mill. kr)

Dobbeltspor Ski – Moss (fra 300 mill. til 1 720 mill. kr)

E6 Nordre Avlastningsvei, Trondheim (fra 500 mill. til 1 070 mill. kr)

E18 Bjørvikaprosjektet (fra 1 200 mill. til 4 600 mill. kr)

Jondalstunnelen (fra 335 mill. til 760 mill. kr)

Hardangerfjordbroen (fra 800 til 2 210 mill. kr)

Også her vil bildet bli mindre dramatisk om en benytter diskonterte kostnadstall, ettersom alle prosjektene har en lang tidligfase som strekker seg over flere år. Det er imidlertid unødvendig å spekulere om utfallet før prosjektene er avsluttet.

2.2 Viktige karakteristika ved tidligfasen

I denne studien har en lagt til grunn en del begreper og problemstillinger som hvert enkelt prosjekt er belyst ut i fra. Disse benyttes i beskrivelsen og analysen av hvert enkelt prosjekt i det etterfølgende og omfatter:

- Omfanget og grundigheten i beskrivelse og analyse av problemer og behov
- Utfallsrommet
- Vurdering av alternative konsepter og løsninger
- Begrunnelse og mål for prosjektene
- Forventet nytte
- Oppsplitting eller sekvensering
- Driftsutgifter

- Skriftende prioriteringer, omkamper og regimeskifter
- Politisk overstyring av faglige råd, hestehandel og manglende transparens
- Investeringer uten forpliktelser (perverse incentiver)
- Beslutningslogikk
- Vesentlige overraskelser som kunne vært forutsett
- Relevans

Det er utarbeidet en database med 50 variable som er benyttet for samtlige 23 prosjekter. I dette avsnittet beskriver vi hvordan ulike prosjekter faller ut med hensyn på disse variablene. Vi forsøker samtidig å se om det er noen samvariasjon mellom disse, med det klare forbehold at det er klare begrensinger for hvor langt man kan trekke konklusjoner om dette i et materiale på kun 23 prosjekter.

Omfanget og grundigheten i beskrivelse og analyse av problemer og behov.

Dette handler om hvorvidt en på et tidlig tidspunkt har foretatt systematisk analyse av problemer og behov, slik det er vist i tabell 2.2 og vedlegg 2.

Tabell 2.2 Prosjektenes problem- og behovsanalyse

Omfattende analyse	Begrenset analyse	Utilstrekkelig analyse
Nasjonalmuseet	RIT 2000	Svinesund
Nye Kampfly	Jondalstunnelen	Svalbard
LOS /GOLF	Malangen	MTB'er
Sandvika – Asker	Værnes	Fregatter
Ski Moss	Stad skipstunnel	Hardangerbrua
E6 Nordre Avlast	Nytt Operahus	Holmenkollen
Bjørvika		
Tau – Ryfast		
Finnfast		
Nytt Rikshospital		

Det fremgår at bare ti av 23 prosjekter har en omfattende problemanalyse, mens denne i de fleste tilfellene er begrenset eller utilstrekkelig. Dette er kanskje ikke overaskende, erfaring viser at en ofte går rett på valg av konsept uten at det er foretatt en grundig analyse av hva problemet er

Et særlig tilfelle er OL i Tromsø, hvor det ikke forelå noe underliggende problem som prosjektet skulle løse, bare de sentrale aktørers ønsker.

Når man analyserer prosjektene i de tre gruppene ovenfor mot andre variable i databasen, fremstår følgende som interessant:

- Prosjektene i gruppen "Omfattende problem- og behovsanalyse" har en mye lenger gjennomsnittlig tidligfase (19 år) enn de to andre gruppene med gjennomsnittlig tidligfase på henholdsvis 10 og 9 år tidligfase.
- Gruppen "Omfattende problem- og behovsanalyse" skiller seg fra de to andre med en langt høyere andel prosjekter med et bredt utfallsrom og andel prosjekter med reelle alternative konsepter og løsninger som er systematisk vurdert.
- Det er ingen systematisk forskjell mellom de tre gruppene med hensyn på den type beslutningslogikk som preger prosjektene og hvorvidt det foreligger begrunnelse og mål for prosjektene og enighet om disse.
- Gruppen "Omfattende problem- og behovsanalyse" er den med flest prosjekter hvor man har hatt en overraskende motstand fra ulike aktører. De to andre gruppene med mindre omfattende analyser er de hvor man har hatt flest prosjekter med endrede forutsetninger eller ny informasjon.
- Av de 10 prosjektene som klart fremstår som relevante i dagens situasjon er åtte av disse i kategorien "Omfattende problem- og behovsanalyse". I denne kategorien er det bare to prosjekter med usikker relevans.

Utfallsrommet.

Utfallsrommet handler om bredden eller mengden av løsninger på problem/behov en kan tenke seg som mulige. I noen beslutningsprosesser vil utfallsrommet være svært snevert definert ved at man bare fokuserer på ett konsept eller løsning (man har bestemt seg), mens andre vil være kjennetegnet av flere ulike konsepter og løsninger. Bredden i utfallsrommet sier også noe om åpenheten i prosjektets tidligfase. Utfallsrommet kan ofte endre seg over tid, fra få til mange konsepter, eller motsatt.

I vedlegg 3 har vi kort angitt hvordan utfallsrommet fremstår å ha vært for de enkelte prosjekter gjennom tidligfasen. Vi begrenser dette til hvordan utfallsrommet faktisk fremstår gjennom tidligfasen og ikke til hvordan dette

”teoretisk” kunne ha vært. Vi har gruppert prosjektene i to kategorier: De som har et bredt utfallsrom og med begrenset utfallsrom, slik det fremstår i tabell 2.3.

Tabell 2.3 Prosjektenes utfallsrom

Bredt utfallsrom	Begrenset utfallsrom
Nasjonalmuseet	Svinesund
LOS /GOLF	Svalbard
Sandvika – Asker	RIT 2000
Finnfast	MTB’er
Tau – Ryfast	Fregatter
Nytt Rikshospital	Nye Kampfly
	Ski Moss
	E6 Nordre Avlast
	Bjørvika
	Jondalstunnelen
	Hardangerbrua
	Malangen
	Værnes
	Holmenkollen
	Stad skipstunnel
	Nytt Operahus

Det er altså bare seks prosjekter som i tidligfasen hadde et bredt utfallsrom. I forhold til de andre kan nevnes følgende særskilte karakteristika ved denne gruppen:

- Det er ikke noen vesentlig forskjell på gjennomsnittlig lengde på tidligfasen på henholdsvis 14,5 og 13,8 år.
- Med ett unntak (Ryfast) er dette prosjekter med moderat vekst i kostnadsanslagene
- For samtlige prosjekter har det vært en omfattende problem- og behovsanalyse
- For samtlige prosjekter har reelle alternative konsepter og løsninger blitt systematisk vurdert.
- For halvparten av prosjektene har man hatt en komplisert beslutningslogikk

- For alle prosjektene (med ett unntak) foreligger begrunnelse og mål og enighet om dette.
- For halvparten av prosjektene oppstod det uventet motstand fra ulike aktører.
- Samtlige prosjekter fremstår som relevante.

Vurdering av alternative konsepter og løsninger.

Forekomsten av alternative konsepter og løsninger varierer sterkt, som det fremgår av punktet ovenfor. I hvilken utstrekning konseptene er blitt systematisk vurdert, varierer selvfølgelig mellom prosjektene. Det vil også i flere tilfeller være et spørsmål om i hvilken grad et alternativ er reelt eller bare en variant av det samme konseptet. I vedlegg 4 har vi beskrevet om og på hvilken måte alternative konsepter eller løsninger er identifisert i tidligfasen og hvordan disse er blitt vurdert. Vi har kategorisert prosjektene i tre kategorier, som vist i tabell 2.4

Tabell 2.4 Vurdering av alternative konsepter og løsninger

Reelle alternative konsepter og løsninger er systematisk vurdert	Begrenset vurdering av alternative konsepter og løsninger	Alternative konsepter og løsninger er ikke vurdert
Nasjonalmuseet	Fregatter	Svinesund
Sandvika – Asker	LOS /GOLF	Svalbard
Bjørvika	RIT 2000	MTB'er
Finnfast	Nye Kampfly	Malangen
Tau – Ryfast	Ski Moss	
OL i Tromsø	E6 Nordre Avlast	
Rikshospital	Jondalstunnelen	
Nytt Operahus	Hardangerbrua	
	Værnes	
	Holmenkollen	
	Stad skipstunnel	

Det er altså bare åtte prosjekter hvor reelle alternative konsepter og løsninger er vurdert på en systematisk måte i tidligfasen. Dette er bare en tredjedel av prosjektene. Spørsmålet blir om det er eller hadde vært behov for systematisk vurdering av alternative konsepter i disse prosjektene. Svaret er åpenbart ja. Det

handler om valg av fregatter, kampfly, nybygging av Holmenkollen, skipstunnelen på Stad, Jondalstunnelen, Hardangerbrua med flere.

Når man analyserer prosjektene i de tre kategoriene mot andre variable i databasen, fremstår følgende som interessant:

- Gruppen av prosjekter der alternative konsepter og løsninger ikke er vurdert, skiller seg fra de to andre ved å ha en gjennomsnittlig langt kortere tidligfase på bare 7 år, mot 15 år for de to andre gruppene.

- Den samme gruppen har en langt lavere økning i kostnadsanslagene enn de to andre gruppene prosjekter. Gruppen "Begrenset vurdering av alternative konsepter og løsninger" skiller seg ut ved å ha store endringer i kostnadsanslagene.

- Gruppen av prosjekter "Reelle alternative konsepter og løsninger er systematisk vurdert" er den med høyest andel omfattende problem- og behovsanalyse, mens det i gruppen "Alternative konsepter og løsninger er ikke vurdert" ikke er noen prosjekter med omfattende problem og behovsanalyse.

- Av de seks prosjektene med bredt utfallsrom er fem i gruppen hvor reelle alternative konsepter og løsninger er systematisk vurdert.

- Når det gjelder hvorvidt begrunnelse og mål foreligger, skiller gruppen "Begrenset vurdering av alternative konsepter og løsninger" seg ut som den med størst andel hvor dette ikke foreligger. De to andre gruppene er like. Men når det gjelder hvorvidt det er enighet om begrunnelse og mål, er det ingen systematiske forskjeller.

- Når det gjelder hvorvidt prosjektene har vært utsatt for uforutsette overraskelser, fremstår at det for den første gruppen har det vært flest overraskelser med hensyn på kostnader, for den andre gruppen flest overraskelser i form av motstand fra ulike aktører og for den tredje gruppen flest overraskelser i form av endrede forutsetninger eller ny informasjon.

- Når det gjelder prosjektenes relevans, er den første gruppen der reelle alternative konsepter og løsninger er systematisk vurdert, den som har høyest andel av prosjekter som fremstår som relevante i dagens situasjon.

Begrunnelse og mål for prosjektene.

Underlagsdokumentene for samtlige prosjekter gir en presisering av overordnet begrunnelse og mål. For noen prosjekter kommer imidlertid dette svakt til uttrykk i dokumentene. Det gjelder særlig de seks prosjektene:

Fregatter

LOS/GOLF

Dobbeltspor Ski - Moss

Jondalstunnelen

Hardangerbrua

Værnes kontrolltårn

Tabell 2.5 Enighet og uenighet om begrunnelse og mål

Enighet om begrunnelse og mål	Uenighet om begrunnelse og mål
Svinesund	RIT 2000
Nasjonalmuseet	MTB'er
Svalbard	Fregatter
Nye Kampfly	LOS /GOLF
Sandvika – Asker	Ski Moss
Finnfast	E6 Nordre Avlast
Tau – Ryfast	Bjørvika
Malangen	Hardangerbrua
Holmenkollen	OL i Tromsø
Nytt Operahus	Værnes
	Rikshospital
	Stad skipstunnel

Det som særpreger disse seks er:

- Fem av de seks prosjektene har begrenset utfallsrom

- Bare for ett prosjekt er reelle alternative konsepter og løsninger vurdert
- For fem av de seks prosjektene har en opplevet vesentlige overraskelser i form av motstand fra ulike aktører, endrede forutsetninger, eller ny informasjon.
- Det er bare to av prosjektene som i dag fremstår som relevante.

Tidligfasen har i ulik grad vært preget av enighet eller uenighet om begrunnelse og mål for prosjektene, slik det er vist i tabell 2.5.

En sammenligning mellom de to gruppene viser følgende:

- Prosjektene med enighet har en gjennomsnittlig noe kortere tidligfase (11,3 år) enn de med uenighet (15,7 år)
- Prosjektene med enighet har en høyere andel prosjekter med omfattende problem- og behovsanalyse
- Prosjektene med enighet har en langt høyere andel prosjekter med bredt utfallsrom hvor reelle alternativer er vurdert
- For samtlige prosjekter med enighet har det vært en enkel beslutningslogikk hvor premissene har vært klare

Forventet nytte.

For alle prosjekter ligger det inne en vurdering av forventet nytte. I 13 prosjekter er dette formalisert i en konkret nytteanalyse. For andre kommer det til uttrykk i mer generelle utsagn. I følgende prosjekter er det ikke foretatt noen skikkelig nytteanalyse:

Svinesund
Svalbard
RIT 2000
MTB'er
Fregatter
Nye Kampfly
Malangen
Holmenkollen
Rikshospital
Nytt Operahus

For noen prosjekter, hvor det foreligger analyser som viser lav eller negativ samfunnsnytte, har man likevel gått videre med prosjektet. Dette er for eksempel

Bjørvika
Jondalstunnelen
Hardangerbrua
Stad skipstunnel

Dette er prosjekter hvor pådrivere har påberopt høyere nytte enn hva analysene har vist.

Det er også to tilfeller hvor kvalitetssikringsrapportene har vurdert nytteanalysene til på den ene side å ha underestimert nytten (Vestbanealternativet for Nasjonalmuseet) og på den andre side overvurdert nytten (OL i Tromsø).

Oppsplitting eller sekvensering.

13 prosjekter er splittet opp eller sekvensert av forskjellige årsaker. For noen prosjekter var dette av byggetekniske årsaker for å lette gjennomføringen, som for eksempel Kontrollområde Svinesund, Nasjonalmuseet og de to jernbaneprosjektene. For noen var det for å skille ut kostnadskomponentene, som for eksempel Tau – Ryfast og Nye Holmenkollen. For flere prosjekter var motivet for oppsplitting å lette beslutningsprosessen. Dette gjaldt for eksempel RIT 2000, Skjold-MTB'er, LOS/GOLF, Nordre Avlastningsvei, Bjørvikaprosjektet og Operahus.

Driftsutgifter.

Det er stor forskjell mellom prosjektene med hensyn på i hvilken utstrekning en har forsøkt å anslå fremtidige driftsutgifter i tidligfasen. Generelt kan det sies at for de prosjekter hvor driftsutgiftene er av betydning for en sammenligning mellom alternativer og en endelig beslutning om valg, er driftsutgifter vurdert. Det er selvsagt bare i prosjekter som er fullført og nå i drift at man kan se om driftsutgiftene har vært undervurdert. En har ingen eksempler i dette utvalget på at det har vært tilfelle. Men for MTB'ene og fregattene er situasjonen dramatisk ved at Forsvarets driftsbudsjett ikke kan dekke full drift av disse. For de to sykehusprosjektene, Nytt Rikshospital og RIT, er ikke de forventede innsparingene i driftsutgiftene blitt realisert. Det samme gjelder LOS/GOLF, hvor de forventede innsparingene i driftsutgifter ikke ble så høye som forventet.

Skriftende prioriteringer, omkamper og regimeskifter.

I 18 av de 23 prosjektene har det vært skiftende prioriteringer, omkamper og regimeskifter av betydning i løpet av tidlig fasen. De prosjekter hvor dette fremstår er vist i tabell 2.6.

Prosjektene med skiftende prioriteringer skiller seg fra øvrige prosjekter ved å ha en høyere andel prosjekter med stor økning i kostnadsanslagene. Denne gruppen har også en langt høyere andel med politisk overstyring. Forøvrig kan man ikke se noen systematisk forskjell mellom de to gruppene.

Tabell 2.6. Prioriteringer, omkamper og regimeskifter

Skiftende prioriteringer	Omkamper	Regimeskifter
Nasjonalmuseet	Bjørvika	Bjørvika
E6 Nordre avlastningsveg	E6 Nordre avlastningsveg	E6 Nordre avlastningsveg
Hardangerbrua	Finnfast	Finnfast
Holmenkollen	Hardangerbrua	LOS/GOLF
Malangen	MTB'er	Nytt Operahus
MTB'er	Nytt Operahus	Nytt Rikshospital
Nytt Operahus	Nytt Rikshospital	RIT 2000
Nytt Rikshospital	OL i Tromsø	Stad skipstunnel
RIT 2000	RIT 2000	
Sandvika – Asker	Stad skipstunnel	
Ski Moss	Svalbard	
Tau – Ryfast	Værnes	
Værnes		

Prosjektene med der det har vært omkamper etter avslag skiller seg fra øvrige prosjekter ved at de har en høyere andel som fremstår som relevante. Denne gruppen har også en langt høyere andel med politisk overstyring. For øvrig kan man ikke se noen systematisk forskjell mellom de to gruppene.

Når det gjelder prosjektene hvor regimeskifter har vært av betydning, skiller disse seg ut ved at det for alle prosjekter (med ett unntak) har vært politisk overstyring av faglig begrunnede råd. Dette er også den gruppen hvor andelen av prosjekter som fremstår som relevante er høyest.

Det er interessant at det er følgende fire prosjekter hvor det både har vært skiftende prioriteringer, omkamper og hvor regimeskifter har vært av betydning:

E6 Nordre avlastningsveg
Nytt Operahus
Nytt Rikshospital
RIT 2000

Politisk overstyring av faglige råd, hestehandel og manglende transparens.

For mer enn halvparten, i alt 15 prosjekter fremstår det, eller det blir hevdet, at det i løpet av tidligfasen har forekommet politisk overstyring av faglige råd, politisk hestehandel og/eller manglende transparens. Dette gjelder prosjektene listet i tabell 2.7.

Tabell 2.7. Overstyring, hestehandel og manglende transparens

Politisk overstyring av faglige råd	Politisk hestehandel	Manglende transparens
RIT 2000	MTB'er	Nasjonalmuseet
MTB'er	Hardangerbrua	MTB'er
LOS /GOLF	OL i Tromsø	Nye Kampfly
Ski Moss	Rikshospital	LOS /GOLF
E6 Nordre Avlast		Tau – Ryfast
Bjørvika		Jondalstunnelen
Tau – Ryfast		OL i Tromsø
Jondalstunnelen		
Hardangerbrua		
OL i Tromsø		
Rikshospital		
Stad skipstunnel		
Nytt Operahus		

Investeringer uten forpliktelser (perverse incentiver).

Prosjekter innebærer investeringer og kostnader som skal dekkes av noen. Men hvorvidt de forskjellige aktører må være med å betale for prosjektets investeringer og drift, varierer. Det kan også være at prosjektet vil innebære begrensinger av andre goder. Det er vanlig å anta at dersom en investering innebærer forpliktelser for partene, vil de ha et incentiv til å sikre at det prosjektet som gir best mulig nytte blir valgt, og at investering og driftskostnader er realistiske i forhold til nytten en kan oppnå. Dette er bakgrunnen for at en i enkelte tilfeller ønsker forpliktende

medvirkning fra private aktører i offentlige prosjekter, eller en vesentlig egenandel av lokal finansiering i tiltak som i hovedsak finansieres av Staten.

Dersom et prosjekt ikke medfører forpliktelser for aktørene, snakker en om perverse incentiver. Det er særlig fem prosjekter hvor dette er tilfelle

- Svalbard, hvor berørte institusjoner ikke har egne inntekter
- Dobbeltspor Sandvika – Asker, hvor lokale myndigheter var pådrivere, men avviste å bidra finansielt
- Ski Moss, hvor Moss kommunes krav til løsning var sterkt kostnadsdrivende, selv om kommunen til slutt også bidro med et relativt lite beløp i forhold til totalkostnad
- Holmenkollen, hvor brukere og pådrivere ikke bidro finansielt på noen måte
- Stad skipstunnel, hvor pådriverne (kommune og fylke) ikke vil bidra finansielt

Det kan også hevdes at for statlige kulturbygg som Nasjonalmuseet og Nytt Operahus er det elementer av "perverse incentiver" når billettinntektene blir så lave i forhold til prosjektkostnadene.

Det er særlig innen samferdselssektoren man finner prosjekter med reelle incentiver. For samtlige vei, bro og tunnelprosjekter har det vært betydelige direkte finansielle bidrag fra kommuner og fylker samt fra brukere ved bompengefinansiering. Et annet viktig eksempel er OL i Tromsø hvor det høye bidraget fra aktørene gjorde at prosjekteier valgte å skrinlegge dette.

Beslutningslogikk.

Når man gjennomgår tidligfasen for de enkelte prosjektene, vil man se at det ligger ulike typer beslutningslogikk til grunn i de enkelte prosjekter. Dette er analysert i detalj i kapittel 3. I vedlegg 5 har vi beskrevet beslutningslogikken for prosjektene. Vi har kategorisert prosjektene etter fire kategorier, slik det er vist i tabell 2.8:

a) Enkel beslutningslogikk, som betyr at premissene er klare og blir fulgt

b) Komplisert beslutningslogikk, som betyr at det er ulike og gjerne motstridende argumenter og hensyn

c) Uklar eller inkonsistent beslutningslogikk

d) Lojalitet eller bundet til oppfølging i forhold til et vedtak. Dette innebærer at beslutningstakere er svært avvisende overfor ny informasjon.

Tabell 2.8 Beslutningslogikk

Enkel	Komplisert	Uklar eller inkonsistent	Lojalitet eller bundet i forhold til vedtak
Svinesund Nasjonalmuseet Svalbard Nye Kampfly Sandvika – Asker Nytt Operahus	RIT 2000 Fregatter LOS /GOLF Ski Moss E6 Nordre Avlast Bjørvika Finnfast Rikshospital	MTB'er OL i Tromsø Malangen Værnes Stad skipstunnel	Tau – Ryfast Jondalstunnelen Hardangerbrua Holmenkollen

Følgende fremstår som særlig viktig ved en sammenligning av prosjektene i de fire kategoriene:

- Gruppen prosjekter med komplisert beslutningslogikk har gjennomsnittlig lengst tidligfase med 18,3 år mens gruppene med prosjekter med enkel og med uklar beslutningslogikk har kortest med henholdsvis 9,4 og 10 år.
- Gruppen med enkel beslutningslogikk skiller seg ut med å ha flest prosjekter med kostnadsinnsparelser under gjennomføringen. Prosjektene med uklar eller inkonsistent beslutningslogikk har også lav vekst i kostnadsanslagene. For gruppen av prosjekter hvor beslutningslogikken er "lojalitet eller bundet i forhold til vedtak" har alle prosjektene betydelig vekst i kostnadsanslagene.
- Når det gjelder problem- og behovsanalyse, skiller gruppen med "uklar eller inkonsistent beslutningslogikk" seg ut som den med kun begrenset eller utilstrekkelig problem- og behovsanalyse. Dette også den eneste gruppen hvor alle prosjektene har begrenset utfallsrom og hvor

prosjektene ikke har vært gjenstand for systematisk vurdering av alternative løsninger.

- Gruppen prosjekter med enkel beslutningslogikk er den hvor det foreligger begrunnelse og mål med enighet om disse for samtlige prosjekter. Dette er også gruppen med færrest omkamper, endrede prioriteringer og politisk overstyring av begrunnede råd.
- Gruppene med komplisert og uklar eller inkonsistent beslutningslogikk er de hvor det er flest prosjekter med uenighet om mål og begrunnelse samt omkamper, endrede prioriteringer og politisk overstyring av begrunnede råd. Gruppen med komplisert beslutningslogikk skiller seg klart ut som den med langt flest prosjekter hvor regjeringsendringer har hatt betydning.
- For gruppen med enkel beslutningslogikk fremstår samtlige prosjekter som relevante, mens for gruppen med uklar eller inkonsistent beslutningslogikk fremstår samtlige prosjekter som enten å ha usikker relevans eller rett og slett ikke relevante.

2.3 Prosjektene i dagens lys – overraskelser og relevans

Vesentlige overraskelser som kunne vært unngått.

Etter å ha beskrevet og analysert tidligfasen for disse 23 prosjektene er det rimelig å spørre om det i disse har forekommet vesentlige overraskelser som kunne vært forutsett. For 19 av prosjektene fremstår det at det i tidligfasen har vært overraskelser av tre hovedtyper, slik det er vist i tabell 2.9 og som det er nærmere redegjort for i vedlegg 6.

Tabell 2.9. Overraskelser i tidligfasen

Sterk økning i kostnadsanslagene	Motstand fra ulike aktører	Endrede forutsetninger eller ny informasjon
Fregattprosjektet	Nasjonalmuseet	Svinesund
Dobbeltspor Ski – Moss	Nye Kampfly	MTB'er
E6 Nordre Avlastningsvei	LOS /GOLF	Fregatter
RIT 2000	Ski Moss	Sandvika – Asker Malangen
Bjørvika	E6 Nordre Avlast	Værnes
Tau – Ryfast	Finnfast	
Jondalstunnelen	Jondalstunnelen	
Hardangerbrua	OL i Tromsø	
Holmenkollen		
OL i Tromsø		
Nytt Rikshospital		
Stad skipstunnel		
Nytt Operahus		

I tabell 2.1 er det gjort en sammenligning mellom første og siste kostnadsanslag (for ferdigstilte prosjekter er endelige kostnader benyttet). For 11prosjetker som er nevnt i tabell 2.9 har man hatt en økning i kostnadsanslagene på over en fordobling. I tillegg til disse må også nevnes OL i Tromsø hvor første kostnadsanslag ble nesten fordoblet.

For de fleste prosjekter har det vært ulik grad av motstand underveis. I tabell 2.9 er det bare de åtte prosjektene hvor vi kan snakke om uventet motstand som er nevnt. For Nasjonalmuseet var det mye organisatorisk uro som gjorde at man aldri fikk noen arkitektkonkurranse, men motstand mot selve byggeprosjektet ble det først i forbindelse med Vestbanealternativet og hva som da ville skje med

Nasjonalgalleriet. For Nye kampfly prosjektet var kanskje den største overraskelsen den sterke mobiliseringen omkring Gripen. For LOS/GOLF var det kanskje en overraskelse at enkelte forsvarsgrener og forsvarsstaber mobiliserte såpass sterk motstand mot ulike tekniske løsninger. For Ski-Moss ble konfliktene og motstanden mot løsninger og trasévalg inn i Moss langt større og med lengre forsinkelser enn forventet. For Nordre avlastningsveg i Trondheim fikk man en uventet sterk intern opposisjon i Arbeiderpartiet som holdt på å felle prosjektet og endrede prioriteringer hos Jernbaneverket. I Finnfastprosjektet var overraskelsen den voldsomme motstanden mot en relativt kort forlengelse av bompengeperioden for å bidra til finansiering av prosjektet. For Jondalstunnelen var overraskelsen den uventede motstand fra nabokommunen etter at man i utgangspunktet var enige om prosjektet. For OL i Tromsø var den store overraskelsen at grunnplanet i norsk idrett etter hver gikk mot prosjektet og fikk stanset dette.

For de tre forsvarsprosjektene MTB'er, Fregatter og Malangen fikk en etter hvert endrede forutsetninger eller ny informasjon som innebærer at det i dag stilles store spørsmål ved disse prosjektene og for Malangen at anlegget ikke ble tatt i bruk. For ny kontrollsentral på Værnes fikk man etter hvert ny informasjon som gjorde at denne ikke ble tatt i bruk.

I vedlegg 6 er det redegjort for ulike typer overraskelser i forbindelse med de forskjellige prosjektene.

Relevans.

Det siste og kanskje viktigste spørsmål som inngår i vurderingen av de enkelte prosjektene er hvorvidt disse i dag fremstår som relevante i forhold til samfunnsprioriteringer, behov og marked. Det er nokså selvsagt at dersom et prosjekt ikke er relevant i forhold til de viktigste brukergruppenes behov, vil det ha små muligheter for å lykkes.

Tabell 2.10 Prosjektenes egenskaper og relevans

Prosjekt	Omfattende problem og behovsanalyse	Reelle alternative konsepter systematisk vurdert	Nytteanalyse er gjennomført	Begrunnelse og mål for prosjektet er beskrevet	Score på rasjonaltet er høy eller middels høy	Det har vært enighet om begrunnelse og mål	Det har vært omkamper om realisering av prosjektet	Det har vært skiftende prioriteringer
Prosjekter som vurderes å være relevante i forhold til dagens situasjon								
2. Nasjonalmuseet (Tullinløkka)	X	X	X	X	X	X		
7. Nye Kampfly	X				X			
8. LOS /GOLF	X	X	X		X			
9. Dobbeltspor Sandvika – Asker	X	X	X	X	X	X		X
11. E6 Nordre Avlastningsvei, Trondheim			X	X	X		X	X
14. Tau – Ryfast	X	X	X	X		X		X
21. Nytt Rikshospital	X	X		X	X		X	X
10. Dobbeltspor Ski Moss			X		X			X
13. Fastlandforbindelse Finnøy		X	X	X	X	X		
23. Nytt operabygg		X		X		X	X	X
1. Svinesund Tollområde				X	X	X		
3. Forskningspark Svalbard				X		X	X	
20. Nye Holmenkollen				X		X		X
Prosjekter som vurderes eller antas å være mindre relevante i forhold til dagens situasjon								
15. Jonsdalstunnelen	X		X		X			
4. RIT 2000 Byggefase 1				X			X	X
12. Bjørvikaprosjektet		X	X	X	X		X	
22. Stad skipstunnel			X	X			X	
5. Missiltorpedobåter (Skjoldklasse)				X			X	X
6. Fregattprosjektet								
16. Hardangerfjordbroen			X		X		X	X
18. Malangen Torpedobatteri				X		X		X
19. Værnes kontrolltårn			X				X	X
17. OL i Tromsø		X	X	X			X	

Det kan være vanskelig å gi et klart svar på om et prosjekt er relevant fordi det jo er avhengig av ståsted og perspektiv hos ulike interessenter og fordi mange av prosjektene bare er i planleggings- eller gjennomføringsfasen slik at vurderingen blir skjønnsmessig. Vi har derfor begrenset oss til å kategorisere prosjektene som vist i tabell 2.10, som relevante eller mindre relevante. Fire av prosjektene vurderes som ikke relevante, det er

- Malangen torpedobatteri
- Værnes kontrolltårn
- Stat skipstunnel
- OL i Tromsø

I vedlegg 7 er samtlige prosjekter listet opp og deres relevans vurdert.

I tabellen har vi gjort en sammenligning av de prosjekter som vurderes som å være relevante i forhold til dagens situasjon og de som antas å være mindre relevante med hensyn på de viktigste variable som inngår i databasen. Her fremstår åpenheten i tidligfasen som særlig viktig. Det er klare forskjeller mellom de prosjekter som fremstår som relevante og de øvrige.

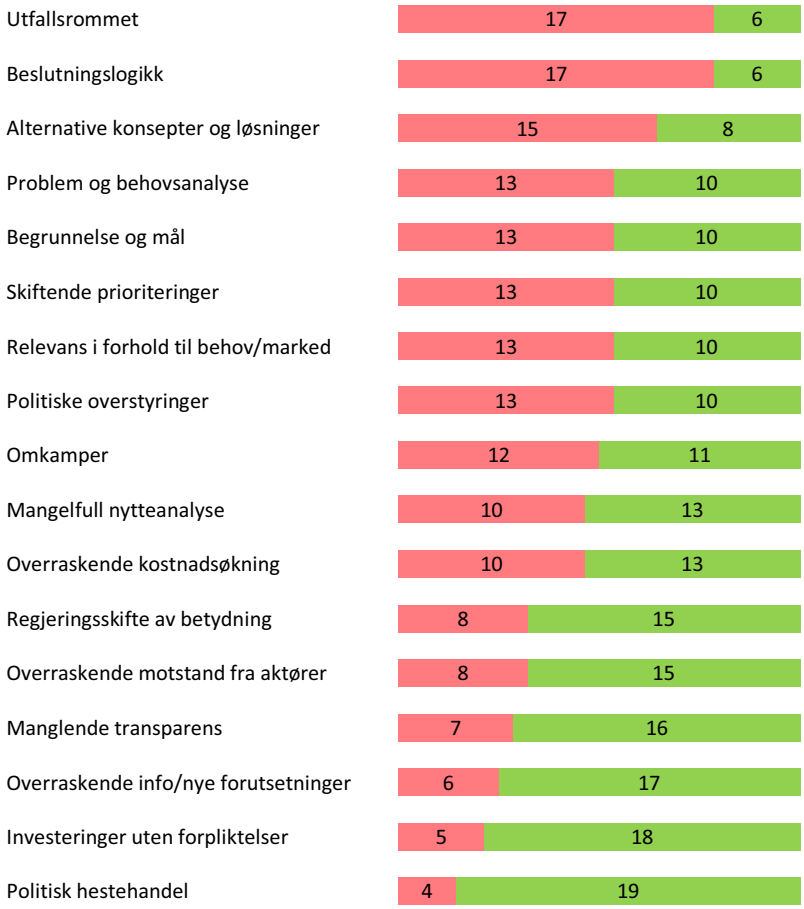
- Av de 10 prosjektene med "Omfattende problem- og behovsanalyse" er åtte i gruppen "relevant".
- Alle prosjekter med bredt utfallsrom er i gruppen "relevant"
- Av de åtte prosjekter hvor reelle alternative konsepter og løsninger er systematisk vurdert er seks i gruppen "relevant"
- Av de seks prosjektene med enkel beslutningslogikk er fem i gruppen "relevant"
- Av de ti prosjektene med enighet om begrunnelse og mål er syv i gruppen "relevant"

Til sammen gir dette et meget klart signal om at det som må gjøres i den tidligste delen av tidligfasen er viktig for å sikre at investeringene er i samsvar med brukernes og markedets behov og prioriteringer i samfunnet. En må ha en godt fundert oppfatning om hva som er problemet, en åpenhet om hvordan problemet kan løses, reelle i betydningen prinsipielt ulike konsepter som vurderes systematisk,

og en generell enighet om begrunnelse og mål som gjør at beslutningslogikken blir enkel og forstått.

2.4 Sammenfatning av karakteristika av prosjektenes tidligfase

Tabell 2.11 Sammenfatning av vurderinger vedrørende tidligfasen



Tabell 2.11 sammenfatter hvordan samtlige 23 prosjekter faller ut med hensyn på de variable som er drøftet i avsnittene foran. Disse gjelder henholdsvis analysen (A) og beslutningstaking (B) i det enkelte prosjekt. Videre betyr rødt betyr at prosjektet har hatt problemer med hensyn på den nevnte variabel. Grønt betyr at den nevnte variabel har vært gunstig for prosjektet. Tallene viser hvor mange prosjekter dette gjelder.

Tabellen er sortert slik at den viser hvilke av variablene som har vært negative for flest prosjekter og hvilke som har vært mest positive. I vedlegg 8 er hvordan det enkelte prosjekt faller ut med hensyn på den enkelte variabel..

En forsiktig konklusjon kan være at den analytiske prosessen har hatt relativt trange kår, mens beslutningsprosessen har hatt gunstigere vilkår i disse prosjektene. Det kan et stykke på vei forklare hvorfor enkelte av prosjektene er kommet feil ut og langt på vei mislykkes, men bare til en viss grad. Erfaringsmessig vet vi at et dårlig utgangspunkt godt kan rettes opp i en vellykket beslutningsprosess selv der den opprinnelige ideen er som galest. Vi vet også at i mange tilfeller skjer ikke dette. Uansett viser analysen at det er mange skjær i sjøen. Demokratiske beslutningsprosesser, og særlig de som går over lang tid, er komplekse og uforutsigbare, mange vil mene at dette er en nødvendig del av demokratiet.

Dersom en legger det til grunn som et premiss i denne vurderingen så antyder figur 2.11 at det største potensialet kanskje ligger i å forbedre den analytiske prosessen, ikke minst er dette trolig det det er lettest å gjøre noe med i praksis.

3. Sammenlignende analyse

3.1 Den statsvitenskaplige analyserammen

I avsnitt 1.2 foran er det redegjort for de begreper og beslutningslogikker som er benyttet. Den sammenlignende analysen er basert på en gruppering av de 23 enkeltprosjektene i tre hovedgrupper: samferdselsprosjekter (10), diverse prosjekter (8), inkludert prosjekter fra kultur, forskning/høyere undervisning, helse og idrett, og toll, samt forsvarsprosjekter (5). Denne grupperingen er relativt utvetydig for to av kategoriene, nemlig samferdselsprosjekter og forsvarsprosjekter, mens gruppen av diverse prosjekter er mer heterogen. For den siste gruppen vil vi ikke bare være opptatt av om kategorien som sådan har kjennetegn som ligner eller avviker fra de andre to kategoriene, men også se om det internt i kategorien mellom de parvise prosjektene i kultur, helse og idrett er slike trekk.

Den sammenlignende analysen består av to deler, nemlig en sammenlignende analyse av prosjektene innen hver av de tre gruppene og så en sammenlignende analyse mellom de tre gruppene. Begge disse bygger på samme logikk som analysen av enkeltprosjektene, nemlig en tredeling i analyse av problemer og løsninger, aktører/deltakere og beslutningslogikker Forskjellen fra analysen av enkeltprosjektene er at den sammenlignende analysen prøver å score enkeltprosjekter og kategorier av disse på ulike variable innen de tre settene av variable og så aggregere dette i form av tall for ulike kategorier av prosjekt. Fordelen med dette er jo at man lettere kan se likheter og forskjeller innen og mellom de tre kategoriene av prosjekter. Ulempene er at man vil miste noen av nyansene i mangfoldet i prosjektene, noe som særlig er en utfordring ved en aggregering av prosjektene i de tre kategoriene og sammenligningen mellom dem.

I det følgende forklares de variable og begreper som blir brukt i den sammenlignende analysen, både innen og mellom kategoriene av prosjekter.

Definisjon av problem og løsninger.

Det første settet av fem variable er knyttet til definisjonene av problem og løsninger i prosjektene. Den første av disse spør om det ligger en klar problemanalyse i bunnen i utgangspunktet, altså ikke om problemet er klart definert, fordi det kan det være uten at det ligger noen analyse under. Så denne variabelen omhandler altså om de som setter i gang et prosjekt og leder dette innledningsvis har en grundig og variert analyse som legges til grunn.

Den andre av variablene i dette settet er opptatt av om antall problemer utvides over tid i beslutningsprosessene rundt prosjektene. En slik utvidelse kan være forankret i endrete betingelser, men også i en strategi som går ut på å forankre et prosjekt bredere for å få oppslutning. Den tredje variabelen omhandler om løsningen på problemet/problemene som defineres i et prosjekt er klart definert. Her kan man tenke seg at en løsning på den ene siden enten er vagt definert eller det foreligger en rekke alternativer og varianter, mens den på den andre siden er helt klart definert i form av for eksempel en bestemt lokalisering for et nybygg. Den fjerde variabelen fokuserer på om antall løsninger utvides underveis eller ikke. En utvidelse kan komme av at flere alternativer fremmes som valgmuligheter, man går over fra et til et annet alternativ eller at løsninger kompliseres og differensieres i sterk grad.

Den siste variabelen i denne gruppen omhandler score på rasjonalitet. Dette er en form for oppsummerende variabel som omhandler klarhet i organisasjonstenkningen. Høy score innebærer at et prosjekt har et klart definert og diskutert problem og løsning, samt at hvis problem og løsninger utvides underveis må det bidra til klarhet og styrke i prosjektet, ikke uklarheter og konflikter. Middels score innebærer at det er trekk av klarhet i definisjon av problemer og løsninger, men at det også er innslag av kompleksitet og uklarhet. Lav score innebærer uklart definerte problemer og løsninger, og økende kompleksitet underveis i prosjektene som bidrar til mer uklarheter og svakt funderte løsninger.

Aktørmønstre og innflytelsesforhold.

Det andre settet av fem variable innbefatter aktørmønstre og innflytelsesforhold. Den første omhandler om Regjeringen er en sentral aktør i prosjektene, noe som ofte vil være tilfelle ved store nasjonale prosjekter hvor staten må finansiere i sterk grad. Det er jo oftest fagstatsråden som forbereder sakene for regjeringen i slike

store prosjekter, så denne variabelen setter også fokus på denne type aktør. Den andre variabelen omhandler fagmyndighetens innflytelse. Med fagmyndighet vil man primært tenke på fagetater, som sentrale direktorat og deres regionale/lokale organisasjonsenheter. Fagmyndigheten er imidlertid noe ulikt organisert på ulike sektorer, så for noen sektorer vil noe av denne tydeligere ligge i departementet.

Den tredje variabelen omhandler Stortingets innflytelse. I store nasjonale prosjekter vil regjeringen legge forslag om bevilgning frem for Stortinget, men Stortinget vil også kunne være en appellinstans for aktører som ikke får støtte hos regjeringen og fagmyndigheter, og noe som gir utgangspunkt for koalisjoner. I en periode med mindretallsregjering, som er tilfelle for mange av de analyserte prosjektene, vil også Stortinget kunne stå relativt sterkere. Den fjerde variabelen er eksterne aktørers innflytelse. Her tenker man på aktører som presser på eller går i allianse med sentrale offentlige aktører for å utvirke bestemte beslutninger, som verftsindustrien og OL Tromsø i noen forsvarsprosjekter, næringsinteresser i samferdsels-prosjekter eller idrettsorganisasjoner i idrettsprosjekter.

Den femte variabelen omhandler om koalisjoner spiller en viktig rolle og hva slags type koalisjoner man snakker om. I mange prosjekter er det en viktig forutsetning for å få en beslutning om eller i et prosjekt at det dannes koalisjoner mellom offentlige aktører, på samme eller mellom nivå, eller mellom offentlige og private aktører.

Beslutningslogikker.

Det tredje settet av variable i den sammenlignende analysen omhandler beslutningslogikker, dvs. ulike analytiske modeller som kan bidra til å forklare forløpet av prosessene rundt prosjektene, enten dette gjelder definisjon av problemer og løsninger, deltakelses- og innflytelsesmønstre, eller de viktigste beslutningene som tas. Beslutningslogikkene er kategorisert i fire typer. Den instrumentelle logikken fokuserer på om prosjektene og prosessene er klart lederstyrt, dvs. styrt av politiske og administrative ledere på ulike nivå. Logikken har to varianter, nemlig en hierarkisk variant, hvor det legges vekt på at det er noen få ledere som styrer stramt hierarkisk i lukkete og 'eksklusive' prosesser, eller en koalisjonsvariant, hvor det vektlegges at ulike ledere er uenige om problem og/eller løsninger, og inngår i en forhandlingsprosess preget av kompromiss for å finne løsninger for prosjektene.

Den andre beslutningslogikken er den institusjonelle, dvs. en logikk som legger vekt på kulturelle og uformelle forhold, og tror mindre på instrumentelle aspekter. En særlig aktuell variant av denne type teori omhandler sti-avhengighet. Sti-avhengighet innebærer at betydningen av formelle eller fysiske strukturer som etableres tidlig i en organisasjons liv fortsetter å bety mye for organisasjonen senere hen, ofte som noe som setter rammer for, hindrer eller modifiserer forsøk på reform eller endringer. I våre prosjekter kan det være slike forhold som at en fysisk struktur er vanskelig å endre på grunn av kulturell motstand eller at preget av determinisme er sterkt, for eksempel når militærmyndighet argumenterer sterkt for at en 'militær plattform' fortsatt skal anvendes videre, på tross av endrete handlingsbetingelser og trusselbilder.

En tredje logikk er en omgivelseslogikk, som innebærer at aktører og forhold i omgivelsene er særlig viktige for prosjektene og prosessene rundt dem. Aktører i omgivelsene kan være andre offentlige aktører, men også private aktører. Andre forhold som er aktuelle kan være økonomiske, teknologiske, politiske og sosiale hendelser som kan innvirke på prosjektene. Omgivelsene kan være deterministiske, dvs. svært tvingende, noe som gir lite spillerom internt i prosjektene, men også kan utgjøre ulike typer rammebetingelser som er en av flere faktorer som bidrar til å påvirke prosjektene.

Den fjerde og siste logikken er kalt søppelspannmodellen. Dette er en logikk som er opptatt av om beslutningsprosesser er preget av tilfeldigheter og symbolske forhold. Det er særlig tre aspekter ved denne logikken vi er opptatt av. For det første om prosjektene innebærer en sterkt preg av 'lokal rasjonalitet', noe som ofte medfører at løsning kommer før problem, ikke motsatt som vanlig er. Prosjekter kan være preget av at man svært tidlig bestemmer seg for en løsning, som man så senere forsøker å hekte problemer på. Typisk i så henseende er da også ofte at man ikke evner å se et prosjekt i en større sammenheng, men tar utgangspunkt i et 'lokalt' behov, hvis tilfredstillelse kan medføre uheldige virkninger i en kollektiv sammenheng. For det andre kan tilfeldigheter fremkomme i slike prosjekter ved at ulike problemer og løsninger hektes på eller av litt tilfeldig, noe som kan endre prosjektenes forløp og ikke minst de beslutninger som fattes. For det tredje kan det være så mange og komplekse problemer og løsninger i et prosjekt, og ikke bestandig et avklart forhold mellom dem, så vi får det man kan kalle en 'løst koplet' prosess, noe som kan gi uventete resultater.

Når det gjelder sammenligningen mellom de tre gruppene av prosjekter, så er det i hvert fall to måter å tallfeste dette på. For det første kan man rangere den relative

betydningen av ulike trekk innen problemer/løsninger, deltakere/aktører og beslutningslogikker, noe som blir relativt grovt og unyansert. For det andre, og den løsningen vi har valgt, kan man lage tabeller som viser hvor stor andel av enkeltprosjektene innen en kategori av prosjekter som har bestemte egenskaper. Dette blir lettere å gripe og mer nyansert. Uansett er det en utfordring å aggregere egenskaper ved prosjekt i hver av de tre gruppene, fordi disse prosjektene kan være ulike og variere med hensyn til trekk i ulike faser av prosjektene. Scorene som fremkommer vil derfor være en form for 'gjennomsnittlig' karakteristikk av prosjektene.

3.2 Samferdselsprosjekter

Oversikt over prosjektene i kategorien.

Samferdselsprosjektene – vei og jernbane

- E6 Nordre avlastningsvei
- E18 Bjørvika
- Dobbeltspor Sandvika-Asker
- Dobbeltspor Ski-Moss
- Hardangerbrua
- Finnfast
- Ryfast
- Jondalstunnelen
- Stad skipstunnel
- Værnes kontrolltårn

Systematisk trekk ved definisjoner av problemer og løsninger.

I seks av de 10 samferdselsprosjektene var mål og problem relativt klart definert og analysert i utgangspunktet, primært knyttet til regionale og lokale samferdselsbehov, med tilhørende næringsinteresser for flere av prosjektene. Av de 4 prosjektene med lav score her er: Hardangerbrua og Jondalstunnelen, hvor problemene var mer utydelig og mangslungent definert; Stad skipstunnel, hvor det

var svært uklart hvilke(t) problem et slik unikt prosjekt skulle løse; og dessuten Værnes kontrolltårn, hvor behovet for en oppgradering lokalt/regional syntes klart nok, men relativt raskt ble omdefinert, noe som rev grunnen vekk under deler av prosjektet.

Tabell 3.1 Oversikt over problem- og løsningsdefinisjoner i samferdsels-prosjektene

Prosjekt	Klar problem-analyse i utgangs-punktet?	Utvides antall problem?	Er løsning klart definert?	Utvides antall løsninger?	Score på rasjonalitet
E6 Nordre Avlastningsvei	Ja	Nei, det er mange hele veien	Ja	Nei, men strid om to varianter	Middels
E18 Bjørvika	Ja	Nei	Ja	Nei	Høy/ middels
Dobbeltspor Sandvika-Asker	Ja	Nei	Ja	Nei, men endret sekvens	Middels
Dobbeltspor Ski-Moss	Ja	Nei	Ja	Ja, kompliseres	Middels
Hardangerfjord-brua	Nei, uklarhet om behovet	Nei	Ja	Nei	Middels
Finnfast	Ja	Nei	Ja	Nei	Høy
Ryfast	Ja	Nei	Nei, kompliseres	Ja, nytt hoved-alternativ overtar	Middels/ lav
Jondalstunnelen	Nei	Nei, bredt hele tiden	Ja	Nei, snevres heller inn	Middels
Stad skipstunnel	Nei	Ja	Nei, ikke ut over at konseptet var tunnel	Ja, økende størrelse	Lav
Værnes kontroll-Tårn	Nei	Nei, minskes	Ja	Ja	Lav

Det er et gjennomgående trekk at problemene ikke utvides i antall i 9 av de 10 prosessene. Bare for Stad skipstunnel utvides problemene hele tiden. For to av prosessene, E6 Nordre avlastningsvei og Jondalstunnelen, er problemene relativt mange hele tiden. For Værnes kontrolltårn minsker de underveis.

Hva så med løsningene som defineres? Er de preget av entydighet i utgangspunktet? Svaret på dette er ja for de 8 av de 10 samferdselsprosjektene. For Ryfast var løsningen uklar i utgangspunktet, fordi to ulike alternativ sto mot hverandre i den første fasen. For Stad skipstunnel var konseptet tunnel klart, men det var uklart hvordan denne skulle utformes.

I 6 av de 10 prosessene utvides ikke antall løsninger underveis. For prosjektet Dobbeltspor Ski-Moss kompliseres løsningen over tid og nye varianter utvikles. I Ryfast-prosessen kommer det opp et nytt alternativ. For Stad skipstunnel blir løsningen stadig definert som en større tunnel. For Værnes kontrolltårn utvides løsningene ved at det defineres slik at Bodø skal dekke den funksjonen Værnes var tiltenkt. I et av prosessene snevres heller alternativene inn, som for Jondalstunnelen, eller det er intens strid om to varianter i et prosjekt, nemlig E6 Nordre avlastningsvei, hvor godsterminal for NSB enten på Brattøra eller Leangen var variantene.

Oppsummert, hvor høyt scorer disse samferdselsprosessene på det man kan kalle rasjonalitet eller klar organisasjonstenkning? Gjennomgående scorer prosessene middels, noe som indikerer klare trekk av rasjonalitet i planprosessen koplet med stor grad av kompleksitet og til dels uenighet, noe som legger visse begrensninger på rasjonaliteten. Finnfast scorer høyest på rasjonalitet, men E18 Bjørvikaprosjektet er også gjennomgående grundig planlagt og gjennomført, på tross av mange ulike private og offentlige interesser. Ryfast scorer middels til lavt på rasjonalitet pga. at det stadig spilles inn nye løsninger og varianter av disse, noe som tar tid og legger klare begrensninger på rasjonaliteten i planprosessen. De to prosjektene med lavest rasjonalitet i organisasjonstenkningen er for det første Stad skipstunnel, hvor det både er meget uklart hva behovet er, hva løsningen er og hvor vurderingene rundt det samfunnsøkonomiske enten er negative tidlig i prosessen eller svakt fundert senere i prosessen. Værnes kontrolltårn viser et prosjekt hvor den ene hånd ikke vet hva den andre gjør, ved at man planlegger et kontrollsenter som det raskt viser seg ikke å være behov for, noe som burde vært forutsett.

Hvis vi ser på ulike underkategorier av samferdselsprosjektene, finner man både likhetstrekk og variasjon. De to store veiutbyggingsprosjektene i store byer har en relativt lik profil – E6 Nordre avlastningsvei og E18 Bjørvika – med relativt klar problemanalyse, ikke utvidelse av antall problem, klart definerte løsninger, ikke utvidelse av løsninger og middels eller relativt høy score på rasjonalitet. E6 Nordre avlastningsvei er samlet noe mer komplekst og mindre gjennomtenkt enn E18

Bjørvika, særlig sett i en større sammenheng. De to jernbaneprosjektene – Dobbeltspor Sandvika-Asker og Dobbeltspor Ski-Moss – har en helt tilsvarende profil som de to store veiutbyggingsprosjektene. Den eneste måten de skiller seg litt fra hverandre er at det første prosjektet deles opp og skifter sekvens i utbyggingen, noe som ikke er veldig viktig, mens det andre kompliseres med hensyn til løsninger, noe som innebærer at det strekkes mer ut i tid.

De tre bro- og undersjøiske tunnelprosjektene – Hardangerbrua, Finnfast og Ryfast – har bare en faktor felles, nemlig at problem-menyen ikke utvides, men ellers varierer de en del. Hardangerbrua har en uklar problemanalyse, Ryfast kompliseres og et nytt hovedalternativ overtar, og Finnfast scorer klart høyere på rasjonalitet enn Ryfast.

Aktørkonstellasjoner og innflytelsesforhold i samferdselsprosessene.

Generelt er ikke Regjeringen en viktig aktør i samferdselsprosjektene. Stor viktighet finner man bare for 3 av 10 prosjekter, se Tabell 3.2. Regjeringens viktighet er avhengig av om den må tungt inn med finansiering og koordinering, eller om prosjektene er mer lokalt og regionalt basert med hensyn til fremdrift og finansiering, og det er de siste trekkene som dominerer. I jernbane-prosjektene, hvor staten betaler for hele eller brorparten av prosjektet, er regjeringen sentral. Det samme gjelder E18 Bjørvika, hvor regjeringen og flere departement bidro med støtte og samordning. Derimot var E6 Nordre avlastningsvei preget av turbulens i den lokale veikoalisjonen og også til dels ymse atferd fra de berørte offentlige etater, og Regjeringen gikk i liten grad inn i prosjektet. I prosessene rundt bro, undersjøiske tunneler og tunneler er det store variasjoner innen underkategoriene. For Jondalstunnelen og Hardangerbrua må Regjeringen inn med hensyn til å få finansieringen på plass, mens Finnfast og Ryfast mer er basert i lokale/regionale initiativ og finansiering og vilje til å kjempe mot forsøk fra sentralt plan om å si nei til prosjektene. Selv om prosjektet Værnes kontrolltårn ikke primært er regionalt og lokalt forankret, spiller ikke Regjeringen noen sentral rolle her heller.

Når det gjelder fagmyndighetens rolle, dvs. primært vei- og jernbaneetatene, så er de viktige i 7 av de 10 prosessene, enten som regional, sentral eller både regional og sentral pådriver, planlegger og kvalitetssikrer. Det er få variasjoner mellom subkategorier av prosjekt, med et unntak, nemlig bro og tunnelprosjektene. Bare for Jondalstunnelen, Hardangerbrua og Finnfast har fagmyndigheten begrenset betydning, fordi dette var regionalt og lokalt drevne prosesser, og fagmyndighetene var enten i intern splid mellom nivå eller i strid med de politiske myndighetene.

Tabell 3.2 Aktørmønstre og innflytelsesforhold i samferdselsprosjektene.

Prosjekt	Regjeringen sentral aktør?	Fagmyndig-hetens innflytelse	Stortingets innflytelse	Eksterne aktørers rolle	Koalisjoner spiller viktig rolle
E6 Nordre avlastnings-vei	Begrenset	Viktig	Begrenset/ Viss	Lite viktig	Ja, storkoalisjon
E18 Bjørvika	Ja	Viktig	Begrenset	Middels viktig	Ja, storkoalisjon
Dobbeltspor Sandvika-Asker	Ja	Viktig	En viss Betydning	Ikke viktig	Viss betydning
Dobbeltspor Ski-Moss	Ja	Viktig	En viss Betydning	Lite viktig	Viss betydning
Hardanger-fjordbrua	Middels	Viktig, men Splittet	Middels/ Stor	Begrenset	Ja, mellom berørte kommuner og fylkesting
Finnfast	Begrenset	Begrenset	Begrenset	Begrenset	En viss betydning
Ryfast	Nei	Viktig	Ikke sentral	Ikke viktig	Ja, koalisjon mellom Stavanger og andre berørte kommuner
Jondals-tunnelen	Middels	Lite viktig	Middels	Lite viktig	Ja, mellom berørte kommuner og fylkesting
Stad skips-tunnel	Begrenset	Viss viktighet i siste fase	Viss viktighet	Middels viktig	Ja, koalisjon mellom aktører på Stortinget og regionale/lokale aktører
Værnes kontrolltårn	Nei	Helt domineren-de	Ikke viktig	Ikke viktig	Nei

Stortingets rolle er gjennomgående relativt begrenset i samferdselsprosjektene, og bare av middels betydning i 5 av 10 prosjekter, noe som altså særlig skyldes fagmyndighetenes sterke rolle og den regionale forankringen, og det er lite systematiske variasjoner mellom underkategorier av prosjekter. I de prosjektene hvor Stortinget har en viss betydning er det særlig fordi prosessene som var basert regionalt/lokalt ble løftet opp og forankret sentralt, som for E6 Nordre

avlastningsvei, Dobbeltspor Sandvika-Asker, Hardangerbrua, Jondalstunnelen og Stad skipstunnel.

Eksterne aktørers innflytelse er gjennomgående svak i samferdselsprosjektene, særlig på grunn av sterke fagmyndigheter og regionale/lokale koalisjoner. Dette gjelder i hvert fall for 8 av de 10 prosjektene og det er ikke tydelige variasjoner mellom subkategorier av prosjekter. To unntak kan i særlig grad nevnes, nemlig E18 Bjørvika, hvor både mange private aktører ble viktige og koordinert i prosessen i samarbeid med offentlige, berørte aktører, samt Stad skipstunnel, hvor regionalt og lokalt næringsliv var viktige pådrivere.

Koalisjoner har en viktig rolle i 6 av de 10 samferdselsprosjektene, og en middels viktig rolle i ytterligere 3. Den dominerende type koalisjon, som går på tvers av underkategorier av prosjekter, er koalisjoner mellom lokale og regionale politiske og profesjonelle aktører og institusjoner, med et visst innslag av private aktører. Dette er tydelig for E6 Nordre avlastningsvei, E18 Bjørvika, Hardangerbrua, Ryfast og Jondalstunnelen. E6 Nordre avlastningsvei hadde en koalisjon mellom veipartiene, kommuneadministrasjonen og fagmyndighetene, selv om koalisjonen vakler i perioder. E18 Bjørvika fremmes også gjennom en storkoalisjon mellom politiske partier, fagmyndighet og lokale private og offentlige næringsinteresser. Jondalstunnelsaken, Hardangerbrua og Ryfast er prosesser hvor særlig koalisjoner mellom berørte kommuner og fylkestinget blir helt avgjørende og driver prosessene. For Ryfast driver Stavanger en koalisjon med berørte kommuner, tidvis under strid og turbulens, men avgjørende for utfallet. Et avvikende mønster finner vi i Stad skipstunnel hvor det er tydeligst en geo-politisk koalisjon mellom sentrale aktører på Stortinget og den regionale/lokale koalisjon. Oppsummert ser aktørbildet og innflytelsesforholdene ut i de ulike prosessene som vist i Tabell 3.2

Ulike handlingslogikkers forklaringskraft i samferdselsprosessene.

I en instrumentell handlingslogikk har vi to varianter, en hierarkisk og en preget av forhandlinger og koalisjoner. Hvilken av disse variantene synes i sterkest grad å forklare forløpet av beslutningsprosessene i samferdselsprosjektene? Svaret på det synes å være både/og, fordi klar hierarkisk styring preger 9 av 10 prosesser, koalisjoner har stor betydning i 6 av 10 prosesser, mens både hierarkisk styring og koalisjoner, i samvirke har avgjørende betydning i 6 av 10 prosesser. Det er en tydelig effekt av type prosjekt her. I de store veiprosjektene i Oslo og Trondheim,

med en kompleks struktur av interessenter, er det veldig typisk med kombinasjon av hierarki og koalisjon. Det samme gjelder for tre bro- og tunnelprosjekter med en kompleks struktur av regionale, politiske og profesjonelle organer involvert sammen med et bredt spekter av kommuner, nemlig Hardangerbrua, Ryfast og Jondalstunnelen. Samvirket i disse prosessene er viktig å understreke. Politiske organer må ofte ha bred støtte i form av koalisjoner bak seg for å handle, og når de får det er det lettere å samhandle med fagmyndighetene. Men noen ganger er det fagmyndigheten som initierer og bidrar til samlende eller vinnende koalisjoner. I bare ett prosjekt, Stad skipstunnel, er koalisjonsinnslaget tydeligere enn det hierarkiske, mens 4 prosjekter viser at koalisjoner har en viss eller liten betydning, nemlig jernbaneprosjektene, som har en enkel deltakerstruktur, og Finnfast og Værnes kontrolltårn.

Når 10 av 11 samferdselsprosjekter har tydelige hierarkiske innslag, er jo det naturlig ut fra at visse organer formelt er gitt oppgaven å initiere, utrede, fremføre, beslutte og implementere prosjektene. Vi ser imidlertid et komplekst bilde med hensyn til hierarkisk styring fordi prosessene oftest er forankret politisk og etatsmessig både lokalt og regionalt, men også sentralt, så det er tidvis samarbeidende hierarkier, men også hierarkier i konflikt. I bare 4 av 10 prosjekter er sentralt fagdepartement en viktig aktør, med jernbaneprosjektene som et tydelig eksempel. I 5 av 10 prosjekter var sentrale fagmyndigheter/etater viktige. I 6 av prosjektene, stort sett alle vei-, bro- og tunnelprosjektene er lokale og særlig regionale politiske myndigheter sentrale, oftest i samarbeid med regional fagmyndighet, men også noen ganger i et spenningsforhold til denne.

Preget av koalisjon mellom ulike aktører er altså svært sterkt og til dels dominerende i 6 av 10 samferdselsprosjekter, hovedsakelig vei-, bro- og tunnelprosjekter, men ikke de to jernbaneprosjektene. Koalisjonene har ulike bredde og forankring, alt etter bredde i interesser. De bredeste og mest komplekse koalisjoner, som både er forankret lokalt, men også har koplinger sentralt, er E6 Nordre avlastningsvei, E18 Bjørvika og Stad skipstunnel. Koalisjonene, som er viktige og typisk stort sett bygget opp rundt fylkesting og berørte kommuner, er relatert til Hardangerbrua, Ryfast og Jondalstunnelen.

Hva så med den institusjonelle logikken eller betydningen av kulturelle faktorer, som tradisjoner og sti-avhengighet? Gjennomgående synes denne å ha en relativt begrenset betydning som forklarende beslutningslogikk i samferdselsprosjektene. I 3 av 10 prosjekter ser vi trekk av logikken, uten at den har stor betydning: I Finnfast-prosessen er det trekk av sti-avhengighet, i Jondalstunnel-prosjektet har

den institusjonelle logikken en viss underliggende betydning, mens prosessen rundt Værnes kontrolltårn bindes så mye opp av eksisterende anlegg at det bidrar til en feilinvestering.

Hva så med at omgivelseslogikker, i form av at aktører i omgivelsene, utenfor de formelt ansvarlige, har betydning for utfallet av prosessene? Eller at ytre begivenheter påvirker prosessene. Generelt sett synes samferdselsprosjektene å være lite preget av dette, fordi avgjørelsene hovedsakelig fattes innad i det politisk-administrative systemet som følge av hierarkisk styring fra og/eller koalisjonsdannelser mellom legitime aktører. Det er særlig 2 prosjekter hvor aktører i omgivelsene har betydning. E18 Bjørvika er en prosess der eksterne, private aktører er viktige med hensyn til den brede koalisjonen som dannes med byutviklingsinteresser, noe som gjør prosjektet lettere å realisere. Men dette prosjektet er jo samtidig avvikende med hensyn til den delte definisjonen om både trafikkprosjekt og byutviklingsprosjekt. Private initiativ og kontinuerlig støtte lokalt og regionalt er viktig for fremføringen av Stad skipstunnel.

Hva så med en garbage can-logikk som forklaring? Her fremviser de aller fleste av prosjektene varianter og trekk av denne, til dels i ulike kombinasjoner, uten at man kan si at dette blir avgjørende. Flere prosjekter har preg av at løsning kommer før problem, av 'lokal rasjonalitet' og partiell logikk. I E6 Nordre avlastningsvei var det lite fokus på og analyse av hvilken plass dette prosjektet skulle ha i et større bilde i trafikksystemet i og rundt Trondheim, enn si om det kunne bidra til en felles rasjonalitet i dette bildet. I Finnfastprosessen skapte Rennesøy konflikt med å insistere lenge på å se saken utelukkende ut fra egen interesse. I prosessen rundt Stad skipstunnel kommer løsningen veldig tydelig før problemet, og det er ikke altfor klart hva dette prosjektet bidrar med i en større sammenheng. Den lokale rasjonaliteten er også tydelig med hensyn til Værnes kontrolltårn, hvor en rask utbygging ikke blir koplet til et videre behov og prioritering.

Tabell 3.3 Ulike beslutningslogikkers forklaringskraft i samferdsels-prosjektene.

Prosjekt	Instrumentell logikk		Institusjonell logikk	Omgivelses logikk	Garbage can-logikk
	Hierarki	Koalisjon			
E6 Nordre avlastnings-vei	Fagmyndighet og lokale politiske ledere viktige	Stor betydning	Relativt liten betydning	Liten betydning	Lokal rasjonalitet
E 18 Bjørvika	Departement, fagmyndighet og lokale politiske ledere viktige	Stor betydning	Liten betydning	Viss betydning	Trekk av tilkopling
Dobbeltspor Sandvika-Asker	Departement og sentral etat viktige	Viss betydning	Begrenset betydning	Ikke betydning	Trekk av til- og frakopling
Dobbeltspor Ski-Moss	Departement og sentral etat viktige	Viss betydning	Begrenset betydning	Begrenset betydning	Trekk av til- og frakopling
Hardanger-fjordbrua	Fylkestinget og fagkomite viktige	Dominerende koalisjon regionalt/ lokalt	Relativt begrenset betydning	Relativt liten betydning	Trekk av frakopling av problem viktig
Finnfast	Fylkes-kommunen sentral	En viss betydning	Trekk av sti-avhengighet	Liten betydning	Trekk av lokal rasjonalitet
Ryfast	Fagmyndighet og lokale politiske ledere viktige	Stor betydning, ledet av en sentral aktør	Liten betydning	Liten betydning	Trekk av frakopling
Jondals-tunnelen	Fylkestinget, men også departementet viktig	Dominer-ende koalisjon lokalt/region alt	Viss betydning som underligg-ende logikk	Relativt liten betydning	Trekk av dette – løs struktur av mål og problemer
Stad skipstunnel	Begrenset betydning	Stor betydning, koalisjon mellom nivå	Liten betydning	En viss betydning, regionalt og lokalt næringsliv	Tydelige trekk av løsning før problem og påkopling av nye problem og løsninger
Værnes kontrolltårn	Fagmyndighet viktig	Liten betydning	Trekk av dette	Liten betydning	Klare trekk av lokal rasjonalitet og løs kopling

Flere av prosjektene har også klare trekk av på- og eller frakopling av problem og løsninger. Frakopling er av betydning med hensyn til Hardangerbrua og Ryfast, påkopling preget E18 Bjørvikaprosjektet, mens de to jernbaneprosjektene både har trekk av på- og frakopling. På tross av store kompleksitet i flere av samferdselsprosjektene er det ikke veldig typisk med en løs kopling av problemer og løsninger, kanskje med unntak av Jondalstunnelen og kanskje mest typisk Stad skipstunnel.

Oppsummert kan man score de ulike prosessene på de ulike handlingslogikkene som vist i Tabell 3.3.

3.3 Diverse prosjekter: kultur, forsking/høyere undervisning, helse og idrett.

Oversikt over prosjektene i kategorien.

Diverse prosjekter: kultur, forskning/høyere undervisning, helse og idrett, toll.

- Nasjonalmuseet
- Nytt Operahus
- Forskningspark Svalbard
- Kontrollområde Svinesund
- RIT 2000 byggefase 1
- Nytt Rikshospital
- OL Tromsø
- Nye Holmenkollen

Systematisk trekk ved definisjoner av problemer og løsninger i prosjektene.

I gruppen av diverse prosjekt er det bare 3 av 7 prosjekter hvor det i betydelig grad foreligger en klar analyse av problem i utgangspunktet. I prosessen om

Nasjonalmuseet var det begrenset plass og økte behov for bedre fasiliteter for publikum som ble etablert og diskutert tidlig som viktigste problem, noe som ble ytterligere aktualisert med formell sammenslåing av fire museer. I prosjektet om Kontrollområde Svinesund er behovet for koordinert kontroll og service veldig klart definert og analysert. I prosessen om Nytt rikshospital ble de fysiske begrensningene ved lokaliseringen i sentrum tydelige etter hvert. I de andre 5 prosjektene er enten problemene lite eksplisitt definert, uklare eller mange. I saken om Nytt Operahus er mange og ulike problem nevnt over tid. I Forskningspark Svalbard er definisjonen hensynet til forskning og undervisning, men det faktiske behovet syntes tvilsomt og dermed problem-definisjonen noe hul. I RIT 2000 var det lagt liten vekt på å utrede et bredt problemkompleks og en løsning kom tidlig i forgrunnen. I OL-saken var det lagt liten vekt på å klargjøre definisjoner av problem og behov tidlig, selv om økonomi og allokering var relevant. I Nye Holmenkollen var man, som for OL i Tromsø, betydelig mer løsnings- enn problemfokusert.

Hva så med utviklingen av problemene over tid? Utvides menyen av problemene i løpet av prosessen, eller er den ganske stabil? Her viser igjen gruppen av diverse prosjekter stor variasjon. I 4 av 8 prosjekter utvides antall problem over tid. I saken om Nytt Operahus kommer kulturekstern hensyn, som byutvikling, inn i bildet. I Svalbard-saken legger problemdefinisjonen på seg med vekt på nordområdene og nasjonal suverenitet. I RIT 2000 kastes det stadig inn nye problemer i den forstand at det hele tiden argumenteres med at tekniske krav, pasientprognoser, areal-begrensninger, osv. måtte lede til en utvidet kostnadsramme. I OL-saken er økonomi og allokeringsproblemer viktige hele veien, men nasjonal prestisje og regional utvikling koples på etter hvert, og ikke minst er koplingen til en nordområdesatsing tydelig etter hvert. I ett prosjekt, Holmenkollen, fluktuerer problemene mye, gamle problemstillinger dukker stadig opp på nytt og kompliserer prosessen. I 3 av prosjektene endres problemmenyen lite og det er Nasjonalmuseet, Kontrollområde Svinesund og Nytt Rikshospital.

Hva så med løsningene som defineres? Er de preget av entydighet i utgangspunktet? Svaret for gruppen av diverse prosjekter for dette spørsmålet er hovedsakelig et betinget ja. Tydeligst er dette for Forskningspark Svalbard, Kontrollområde Svinesund og Nytt Rikshospital. I de 5 andre prosjektene var konseptet på et generelt plan relativt klart, men dette rommet flere mulige underalternativer eller det var potensielt konkurrerende alternativer. Det formelt integrerte Nasjonalmuseet ble først foreslått lagt til Tullinløkka, noe som var

relativt entydig, men besto av ulike varianter. Den mest aktuelle løsningen i utgangspunktet for Nytt Operahus var Vestbanen, men det var potensielt konkurrerende alternativ. RIT 2000 hadde en løsning eller et konsept tidlig, men dette kunne utvikles i noen ulike retninger. For OL-saken er alternativ og løsning jo relativt klart i utgangspunktet, men ikke hvor det eventuelt skal avholdes i Norge. Da Tromsø ble valgt som søker, var det mest snakk om utformingen av fasilitetene der. For Nye Holmenkollen var det for mange nok klart hva hovedløsningen burde være, nemlig ny Holmenkollbakke, men det ble også skapt betydelig usikkerhet rundt dette i hele prosessen.

Hva så med endringer i løsningene over tid? Er det stabilitet eller klare endringer over tid? For gruppen av diverse prosjekter ser man et bilde hvor halvparten av prosjektene er kjennetegnet av at antall konsept eller alternativ utvides over tid, noe som kompliserer beslutningsprosessene. Det er også tydelig at løsninger er komplekse, det finnes lag av dem og bildet endrer seg over tid. I Nasjonalmuseumssaken endrer tidlig den samlete løsningen seg, fordi det blir bygget et museum for arkitektur på Bankplassen, det blir en omfattende diskusjon om hva alternativet Tullinløkka egentlig betyr, og til sist blir dette alternativet vraket og Vestbanetomta blir trukket opp av hatten. I prosessen om Nytt Operahus blir det etter hvert tre konkurrerende alternativ. I Svalbardsaken er det to alternativer med hensyn til fysisk lokalisering som utkrystalliserer seg etter hvert, men det blir relativt klart at det ene er klart å foretrekke. I RIT 2000 blir Dragvoll trukket frem tidlig og blir stadig relansert, enten som ny lokalisering eller i et bytte med Øya, men taper når det endelig blir utredet helt mot slutten av prosessen. For Holmenkollen er løsningene mange og fluktuerende gjennom det meste av prosessen. Bare OL-saken, etter at Tromsø har blitt valgt, og særlig prosessene rundt Kontrollområde Svinesund og Nytt Rikshospital, er prosjekter hvor løsningen ligger fast hele tiden.

Er det noen systematiske forskjeller mellom de tre grupper av parvise prosjekt – kultur, helse og idrett – med hensyn til definisjoner av problemer og løsninger? Den sektoren som fremviser størst grad av uklarheter og fluktuasjoner i problemer og løsninger synes å være idrettssektoren, selv om de to prosjektene er av veldig ulik økonomisk størrelse. En grunn til dette kan være at slike prosjekt potensielt er mer åpne for ulike problemer og løsninger, samt at de involverer sterke private aktører fra idretten.

Oppsummert, hvor høyt scorer disse prosessene på det man kan kalle rasjonalitet eller klar organisasjonstenkning? Gjennomgående scorer disse prosessene relativt

lavt i så henseende. Svinesund tollområde og Nytt rikshospital synes å være de prosjektene med den grundigste tenkningen over tid. Nasjonalmuseet er en prosess som scorer middels. Det utredes mye og en del av dette er helt adekvat. Men det var problemer med koplingen organisatorisk og fysisk integrering, det var masse rot med prosessen rundt Tullinløkka og politisk ledelses håndtering, og Vestbanen trekkes overraskende og uten særlig utredning opp av hatten og blir endelig løsning. Nytt Operahus har trekk av rasjonalitet i flere utredningsrunder, men det er mye kompleksitet i problemer, løsninger og kriteriebruk. Resten av prosjektene scorer lavt på rasjonalitet. Forskningspark Svalbard viser klar svikt i behovsanalysen og at Regjeringen og særlig Stortinget lar seg 'forføre' av løse argumenter. RIT 2000 er veldig rotete og har urealistiske trekk med hensyn til kostnader. OL-saken er usedvanlig rotete, både med hensyn til Idrettsstyrets behandling av saken og de økonomiske kalkylene som legges til grunn. Typisk for Nye Holmenkollen er veldig svak kontroll over og analyse av kostnadene, og ikke minst ekstremt kompleks og fluktuerende med hensyn til løsninger.

Tabell 3.4 Oversikt over problem- og løsningsdefinisjoner i diverse prosjekter.

Prosjekt	Klar problem-analyse i utgangs-punktet?	Utvides antall problem?	Løsning klart definert?	Utvides antall løsninger?	Score på rasjonalitet
Nasjonalmuseet	Ja	Nei	Ja/nei	Ja	Middels
Nytt Operahus	Nei	Ja	Ja/nei	Ja	Middels/ lav
Forskningspark Svalbard	Nei	Ja	Ja	Ja/nei	Lav
Kontrollområde Svinesund	Ja	Nei	Ja	Nei	Høy
RIT 2000 bygge-fase 1	Nei	Ja	Ja/nei	Ja	Lav
Nytt rikshospital	Ja	Nei	Ja	Nei	Høy/ middels
OL-Tromsø	Nei	Ja	Ja/nei	Nei	Lav
Nye Holmenkollen	Nei	Fluktuerer	Ja/nei	Fluktuerer	Lav

Sammenligner man scorene på rasjonalitet eller klar organisasjonstenkning i de tre undergruppene av prosjekter, er det, som antydet over, idrettsprosjektene som scorer lavest.

Aktørkonstellasjoner og innflytelsesforhold.

Det første spørsmålet som skal besvares er om Regjeringen med fagstatsråd er en sentral aktør med mye innflytelse i gruppen av diverse prosjekter. Svaret på det er hovedsakelig ja for 4 av 8 prosjekter som alle er typisk nasjonale prosjekter og hvor Regjeringen må inn sentralt i bildet. Dette er i Nasjonalmuseumssaken hvor kulturminister Giske var den sentrale aktør, som både holdt igjen Tullinløkka-alternativet og raskt bestemte at det ble Vestbanen, da dette alternativet åpnet seg. Avgjørende for endelig avklaring av saken om Nytt Operahus var statsråd Lahnsteins engasjement og inngripen. Statsråd Strand Gerhardsen var på samme måte avgjørende for endelig å avklare saken om Nytt rikshospital. I OL-saken satt definitivt Regjeringen med nøkkelen til å bestemme utfallet, fordi det måtte gis statsgaranti, noe som gjorde at Regjeringen sa nei for OL-søknad i 2014 og initierte en KS-prosess som i realiteten torpederte søknaden for 2018. Her var det Idrettsstyret som fattet en negativ beslutning, så Regjeringen slapp å si nei. Regjeringen har middels innflytelse i to saker, som ikke er så klart nasjonale, nemlig Forskningspark Svalbard og RIT 2000, begge i en form for defensiv posisjon. I Svalbardsaken var Regjeringen passiv lenge og kan ikke regnes for sentral i saken før på slutten av prosessen. I Kontrollområde Svinesund var det etatene som ble enige seg imellom og regjeringen strødde mer sand på den felles forståelsen og støttet prosjektet. I RIT 2000 var Regjeringen lenge passivt støttende, og var viktig ut fra sitt økonomiske bidrag til byggingen, men grep lite inn i prosessen før mot slutten. For Nye Holmenkollen var ikke Regjeringen involvert i noen avgjørende grad, fordi det primært var et lokalt (kommunalt) initiert og besluttet prosjekt.

Det er for det andre veldig typisk for nesten alle prosessene at fagmyndighetene hadde relativt stor innflytelse. Dette gjaldt kulturmyndighetene sentralt i Nasjonalmuseums-saken og prosjektet om Nytt Operahus, de berørte sentrale etater i prosjektet om Kontrollområde Svinesund, Sør-Trøndelag fylkeskommune og helsemyndighetene i RIT 2000, sentrale helsemyndigheter i saken om Nytt Rikshospital, kultur- og idrettsmyndigheten på sentralt plan i prosjektet om OL i Tromsø, og kultur- og idrettsetaten i Oslo kommune i saken om Nye Holmenkollen. Den eneste saken hvor fagmyndigheten på sentralt plan i begynnelsen var nølende, og de berørte undervisnings- og forskningsinstitusjonene mest sentrale, var i Svalbardsaken

For det tredje hadde Stortinget stor sett liten innflytelse i disse prosjektene i gruppen av diverse prosjekter. De eneste to prosessene hvor Stortinget hadde middels innflytelse var i saken om Nytt Operahus, hvor det var viktig som

legitimerende instans for hele prosjektet og frakoplingen av veibygging i området, men også i Svalbardsaken, fordi initiativtakerne gikk forbi Regjeringen og allierte seg med Stortinget for å løse saken.

Det er for det fjerde et gjennomgående trekk at eksterne aktører hadde liten innflytelse over utfallet av prosessene. Det gjelder for 6 av 8 prosjekter. Bare i de to idrettsprosessene ser man et annet mønster. I OL-saken, hvor Idrettsstyret formelt var en viktig aktør, og var presset av FIS, men levde på Regjeringens nåde, og i Holmenkollen saken, hvor Norges Skiforbund og FIS var viktige aktører, så man tydelig ekstern innflytelse.

For det femte er koalisjonsdannelser av betydning for det endelige utfallet i 4 av 8 prosesser. Eksemplene på dette er: Forskningspark Svalbard, hvor det var en avgjørende koalisjon mellom initiativtakerne på undervisnings- og forskningssiden. Kontrollområde Svinesund, hvor berørte etater samarbeid godt. I RIT 2000 var fylkeskommunen og lokale helseaktører sterke i en asymmetrisk koalisjon med sentrale myndigheter. I Nye Holmenkollen, hvor en politisk koalisjon i bystyret, i forståelse med Skiforbundet/FIS, ble avgjørende.

De tre prosjektene med middels betydning av koalisjonsdannelse var: Nytt Operahus, hvor Oslo kommune hadde en intern koalisjon som allierte seg med aktører i Regjeringen og på Stortinget i saken om Nytt Rikshospital la Regjeringen og sentrale helsemyndigheter vekt på en bred og legitimerende koalisjon med berørte parter, noe som avspeilet seg i mange og brede utredningsutvalg.

Er det så forskjeller i aktørmønster og innflytelsesforhold mellom de tre parvise sektorprosjekter? Svaret her er at de stort sett ikke er særlige systematiske forskjeller, med ett unntak, nemlig at eksterne aktører er viktige i de to idrettsprosjektene, hvor idrettsbevegelsens legitimitet og deltakelse er viktig, i samarbeid med FIS.

Oppsummert ser aktørbilde og innflytelsesforholdene slik ut i de ulike prosessene:

Tabell 3.5 Aktørmønstre og innflytelsesforhold i diverse prosjekter.

Prosjekt	Regjeringen sentral aktør?	Fagmyndig-hetens innflytelse	Stortingets innflytelse	Eksterne aktørers rolle	Koalisjoners rolle
Nasjonalmuseet	Ja	Viktig	Ikke sentral	Begrenset	Begrenset
Nytt Operahus	Ja, men varierende	Viktig	Middels	Begrenset	Viss betydning
Forskningspark Svalbard	Middels	Middels	Middels	Begrenset	Ja, mellom berørte interesser
Kontrollområde Svinesund	Nei	Viktig	Ikke sentral	Lite viktig	Ja, mellom berørte parter
RIT 2000 byggefase 1	Middels	Fylkes-kommunen viktigst	Begrenset	Liten	Assymetrisk koalisjon viktig
Nytt Rikshospital	Ja	Helseforvaltning og profesjoner viktige	Begrenset	Liten	Viss betydning
OL-Tromsø	Ja	Viktig	Ikke sentral	Idrettsstyret og FIS viktige	Begrenset viktig
Nye Holmenkollen	Nei	Viktig	Nei	Ja, FIS og Skiforbun-det viktige	Stor betydning

Handlingslogikker som kan forklare prosessforløpene i prosjektene.

Det første spørsmålet som skal besvares er om prosessene kan sies å utfolde seg ut fra en instrumentell logikk med hensyn til kontroll av beslutningstakerne. Finner man klar hierarkisk styring og dominans av aktører som har de formelle deltakelsesrettighetene eller er det klare koalisjonsdannelser som er avgjørende, eller en kombinasjon av disse? Hovedbildet er at den instrumentelle logikken generelt kan forklare mye av forløpet av prosessene. Innenfor denne er hierarkisk styring av noe større betydning enn koalisjonsdannelse og forhandlinger, men samvirke mellom tydelig hierarkisk styring og relativt stor betydning av koalisjoner er tydelig i 4 av 8 prosjekter.

Hierarkisk styring, i form av politisk og faglig-administrativ styring, er av stor betydning i 6 av 8 prosesser, men unntak av prosjektene Kontrollområde

Svinesund, hvor fagetatene ble enige og Regjeringen ikke behøvde å være aktiv, samt Nye Holmenkollen, der innflytelsesmønsteret er relativt komplekst og fluktuerende. I prosessene rundt Nasjonalmuseet, Nytt Operahus, Nytt Rikshospital og OL i Tromsø er Regjeringen generelt og fagstatsrådene spesielt viktig, særlig i siste fase i noen av prosessene. I Forskningspark Svalbard er Stortinget viktigere enn Regjeringen, mens fylkeskommunens politiske og administrative ledelse, i samarbeid med sykehusets ledelse, er mest sentrale i RIT 2000.

I de aller fleste av prosessene ser man mer eller mindre tydelige koalisjonspreg, om enn av ulikt slag med hensyn til hvor stor betydning de fikk for endelig beslutning og hva de brakte av klarhet i organisasjonstenkningen. I 6 av 8 prosesser kan man si at koalisjonsdannelse er av relativt stor betydning. Det gjelder i Forskningspark Svalbard, hvor koalisjonen mellom initierende og berørte institusjoner innen forskning og høyere utdanning er svært viktige. Videre Kontrollområde Svinesund, med en koalisjon av berørte etater. RIT 2000, hvor en lokal og regional koalisjon var sterkest og den maktet å få tilslutning på sentralt nivå for egen løsning og stadig høyere bevilgninger. For Nytt Rikshospital la Regjeringen stor vekt på å trekke med berørte institusjoner og parter i et bredt samarbeid. For Nye Holmenkollen ble en bred koalisjon mellom utbyggingspartiene lokalt og idretten viktig. I OL-saken er det koalisjonsdannelser i regjeringen som støtter Tromsø, noe som blir viktig for utfallet, men det er også koalisjonsdannelser i idretten/Idrettsstyret som angår dimensjonen elite-masseidrett, ulike typer idrettsforbund og synspunkt på gjennomføringen av selve prosessen. Her er det imidlertid mer spenninger innad og mellom koalisjonene. I saken med Nasjonalmuseet er preget av koalisjonsdannelse noe mindre, eller rettere forsøk på det fra kulturpolitiske aktører slår ikke igjennom overfor politisk ledelse. Det samme gjelder Nytt Operahus, men en lokal og sentral koalisjon finner hverandre etter lang tids tautrekking rundt Vestbanen og faller ned på Bjørvika.

Hva så med den institusjonelle logikken eller betydningen av kulturelle faktorer? Totalt sett kan man kanskje ikke si at denne logikken forklarer så mye av forløpene, men det er trekk av denne i alle prosessene, særlig da betydningen av tradisjoner eller fysisk eller kulturell sti-avhengighet, uten at dette blir veldig avgjørende for utfallet. De 6 prosessene hvor den institusjonelle logikken har en viss betydning er: For Forskningspark Svalbard var utgangspunktet for kravet om utbygging eksisterende UNIS-byggs lokalisering og begrensninger, noe som koalisjonen som dannet seg arbeidet for å få gjennomslag for. For Kontrollområde

Svinesund, der det er fysisk sti-avhengighet. I RIT 2000 var det en form for dobbelt determinisme, både knyttet til Øya som lokalisering og deretter til vinnerutkastet og senterløsningen. Når det gjaldt Nytt Rikshospital, hadde determinisme en betydning i økende begrensninger i sentrum, noe som før eller siden måtte føre til en ny lokalisering, samt at Universitetet i Oslos nye lokalisering til Gaustad med teori- og laboratoriefagene i medisin, tidlig bandt opp og gjorde denne lokaliseringen mest sannsynlig. I OL-saken var det av kulturelle grunner naturlig å søke om OL, og Tromsø sto sterkere i andre runde fordi den vant i første, og økonomiske aspekter ble fokusert i andre runde, fordi de ble avgjørende i første runde i negativ forstand. I Holmenkollen saken er det en tung føring, med symbolske overtoner, knyttet til tradisjonene rundt Holmenkollbakken.

I de to kulturprosessene er det også sti-avhengighet, men bruddene er tydeligere. I Nasjonalmuseumssaken skapte stiavhengighet problemer både med hensyn til formell omorganisering og fysisk samlokalisering. Det var problemer med å få aksept for formell integrering og dermed fysisk integrering, og en institusjon brøt fysisk ut (Norsk Arkitektmuseum). Tullinløkka-alternativet var naturlig ut fra fysisk lokalisering av de store og tunge institusjonene, men ble ikke klargjort og utformet godt nok som et samlende alternativ. Og stien viste seg ikke å være avgjørende da Vestbanen åpnet seg som alternativ og statsråden gikk inn for dette. I Nytt Operahus var det også sti-avhengighet med argumenter både for en fortsatt lokalisering i Folketeaterbygningen og begrensninger med denne lokalisering, men det var et upredikerbart brudd med denne stien da Vestbanen kom opp, og da Bjørvika ble valgt var dette ikke spesielt logisk ut fra den historiske 'stien'.

Hva så med omgivelseslogikker som forklaring på utfallet av prosessene? Generelt sett synes denne gruppen av prosesser mer å være indre enn ytre drevet, selv om det også er trekk av denne logikken i 3 av 8 prosesser, begge idrettsprosessene. I OL-saken er i særlig grad Idrettsstyret en viktig aktør. I Holmenkollen saken er idrettsaktørene med Norges Skiforbund i spissen, samt FIS, viktige aktører. I de to kulturprosessene er det tidvis stort engasjement fra ytre aktører, fra museumseksperter og arkitekter i museumssaken og fra kulturaktører i operasaken, men deres interesser slår kanskje i bemerkelsesverdig liten grad igjennom. I Kontrollområde Svinesund-prosjektet får unionsjubileet, som ytre hendelse, en viss betydning for etablering og fremdrift.

Hva så med en garbage can-logikk som forklaring? I 3 av prosessene – Nasjonalmuseet, Nytt Operahus og Forskningspark Svalbard - har dette relativt stor betydning, i 2 prosesser – RIT 2000 og nye Holmenkollen - en viss betydning

og i 2 prosesser – Nytt Rikshospital og OL i Tromsø - begrenset eller liten betydning. Det er særlig tre varianter av denne logikken vi skal fokusere på. For det første om det er slik at noen av prosessene er preget av en sterk 'lokal rasjonalitet' eller sektorrasjonalitet, som gjør at løsning i hovedsak kommer før problem, noe som samtidig ofte innebærer at man ikke jobber dypt med problem- og behovsanalysen. Det er særlig 2 prosesser som var preget av dette. I Forskningspark Svalbard så man dette, ved at en koalisjon av interessenter, med Norsk Polarinstitutt i spissen, tok initiativet og presenterte en løsning tidlig som de jobbet med å få tilslutning til, og hvor behovsanalysen ikke var spesielt fremtredende. I RIT 2000 var det etter vinnerutkastet aktivitet for å hekte på ulike problemer og man var lite villig til å diskutere andre løsninger, både med hensyn til lokalisering og sykehuskonsept, ut fra den etablerte lokale rasjonaliteten.

Et annet aspekt ved 'garbage can' er prosesser hvor problemer og løsning hektes av og på. I prosjektet om Kontrollområde Svinesund ble løsningen koplet på åpningen av ny bro. I saken om Nasjonalmuseet var dette tydelig, hvor saken fikk sin løsning ved at Staten fikk kjøpe Vestbanetomta av Oslo kommune, noe som gjorde at Tullinløkka-alternativet ble relativt tilfeldig koplet fra og den nye lokaliseringen koplet på. Det samme gjaldt Nytt Operahus, hvor Vestbanealternativet åpner seg og koples på litt tilfeldig, og ikke minst at opera-eksterne hensyn til slutt fører til at Bjørvika-alternativet koples på og velges.

Et tredje aspekt av 'garbage can' er om prosesser har veldig stor kompleksitet i problemer og løsninger, og hvor det kan være løse koplinger mellom ulike delprosesser, delvis som en følge av denne kompleksiteten og til dels tvetydigheten. Dette er tydelig i to prosesser. I saken om Nytt Rikshospital er dette tydelig på 70-tallet, men en løs og usikker kopling til prosessene rundt funksjonsfordelingen, men ikke tydelig for siste og avgjørende fase fra 80-tallet. I Nye Holmenkollen saken er det veldig stor kompleksitet og løse koplinger og uklarheter i hele prosessen.

Tabell 3.6 Ulike beslutningslogikkers forklaringskraft i diverse prosjekter.

Prosjekt	Instrumentell logikk		Institusjonell logikk	Omgivelses-logikk	Garbage can-logikk
	Hierarki	Koalisjon			
Nasjonal-museet	Fagstatsråd viktigst	Begrenset betydning	Begrenset betydning – fysisk sti-avhengighet betydning tidlig	Begrenset betydning	Viktig, ny løsning hektes på
Nytt Operahus	Varierende, men fag-statsråd viktig i siste fase	Viss betydning – lokal og nasjonal koalisjon	Begrenset betydning – trekk av determinisme og "kritisk" brudd'	Begrenset betydning	Viktig, delvis tilfeldig til- og frakopling
Forsknings-park Svalbard	Stortinget viktigere enn regjeringen	Koalisjon avgjørende	Viss viktighet – fysisk sti-avhengighet	Liten betydning	Viktig – løsningen før problem
Kontroll-område Svinesund	Regjeringen viss betydning	Etatssam-arbeid viktigst	Viss betydning	Viss betydning	Koples på ny bro
RIT 2000 byggefase 1	Fylkes-kommunen viktigst	Asymmetrisk koalisjon	Viss betydning – trekk av determinisme	Liten betydning	Viss betydning – trekk av lokal rasjonalitet
Nytt Rikshospital	Regjeringen ved fag-statsråd viktig	Helse-administr. og profesjonell koalisjon viktig	Viss betydning – trekk av determinisme og 'kritisk brudd'	Begrenset betydning	Begrenset betydning – trekk tidlig av løs kopling til funksjons-fordeling
OL-Tromsø.	Regjeringen viktig	Idrettsstyret viktig – også koalisjons-preg i regjeringen	Viss betydning	Viss betydning	Lite viktig
Nye Holmen-kollen	Middels betydning	Stor betydning	Viss betydning	Stor betydning	Viss viktighet - uklarhet og kompleksitet

Er det noen systematiske forskjeller mellom de tre underkategorier av prosjekter med hensyn til ulike forklaringslogikkers betydning? Kulturprosjektene synes å være mer klart hierarkisk styrt enn de andre, med relativt mindre betydning av koalisjonsdannelse, fravær av omgivelsenes betydning og med mest betydning av fra- og tilkopling av alternativer. Helseprosjektene har sterkere betydning av koalisjonsdannelse og mer tydelig determinisme involvert, mens idrettsprosjektene har sitt tydelige preg ved at omgivelsesfaktorene er relativt viktigst.

Oppsummert kan man score de ulike prosessene i forhold til de ulike handlingslogikkene som vist i Tabell 3.6.

3.4 Forsvarsprosjektene

Oversikt over prosjektene i kategorien.

Militærprosjektene

- Missiltorpedobåter (Skjoldklasse)
- Fregattprosjektet
- Nye kampfly
- GOLF-LOS
- Malangen torpedobatteri

Systematisk trekk ved definisjoner av problemer og løsninger.

Det første aspektet som skal diskuteres er om problemet/problemene som prosjektene skulle løse var klart analysert i utgangspunktet i forsvarsprosjektene. Et gjennomgående trekk ved de 5 prosjektene er at dette varierte betydelig. I de prosessene der problemdefinisjonen er tydeligst og mest velbegrunnet kan nevnes Kampfly og GOLF-LOS. I prosessen rundt fremtidig kampflykapasitet ble problemene i forbindelse med en aldrende flåte av F-16 fly definert tidlig, analysert grundig og allment akseptert. I GOLF-LOS ble de overordnete målene og problemene knyttet til integrering av styringssystem, standardisering i IT-system og kostnadsreduksjoner etablert tidlig gjennom grundig diskusjon, noe som sto seg igjennom hele prosjektet. I de tre andre prosjektene stilte det seg annerledes. I MTB-saken ble det ikke foretatt en bred problem- og behovsanalyse tidlig, og løsningen var relativt snever og knyttet til eksistensen av en militær 'plattform', men altså uten noen klart problemanalyse tilknyttet. I Malangen-saken var problemet tidlig klart definert, nemlig knyttet til beskyttelse av innseglingen Harstad/Tromsø, men viste ser å være bygget på sviktende grunnlag med hensyn til trusselvurdering og egnethet av plattformen. I Fregatt-saken var det heller ikke en klar behovs- og problemanalyse til stede tidlig, men man tok det som gitt at

plattformens funksjon og betydning var entydig, noe som problematiseres i ettertid.

Hva så med utviklingen av problemene over tid? Utvides menyen av problemene i løpet av prosessen, eller er den ganske stabil? Igjen er det stor variasjon i forsvarsprosjektene, med tre prosjekter med utvidelse av problem og to uten. I MTB-saken vokste problemene som skulle løses etter hvert som man presset på for å 'bevise' plattformens brede funksjonalitet, og ut over de militære argumenter kom også de industripolitiske til etter hvert. Det samme trekket har Kampfly og Fregatter, hvor de komplekse militære argumentene og industripolitiske argumentene koples sammen, mens de økonomiske har vanskeligheter med å få gjennomslag. I Malangen-saken besto problemdefinisjonen hele veien. Det samme gjaldt GOLF-LOS, hvor man mer kan si at problemdefinisjonen ble mer spesifisert og nyansert etter hvert.

Hva så med løsningene som ble definert i prosessene? Er de preget av entydighet i utgangspunktet? Svaret på dette er for de 5 forsvarsprosjektene et betinget ja. På et generelt plan var 'plattformen' eller løsningen klar, men det var stor kompleksitet og endring i den nærmere utformingen av denne. For MTB-ene var alternativet på et vis klart, hvis man fulgte Sjøforsvarets ønske om nye MTB-er, men mye med hensyn til løsningen var også uavklart i utgangspunktet. I Fregatt-saken var igjen løsningen klar på et tidlig tidspunkt, men kanskje ikke klart utformet. I Kampflysaken var løsningen overhode ikke gitt i utgangspunktet, ut over en generell enighet om at man trengte fremtidig kampflykapasitet. For Malangen-saken var løsningen igjen på et generelt plan gitt, men det var i utgangspunktet uklart hvor det skulle bygges torpedobatterier. GOLF-LOS-saken har et avvikende preg ved at det tidlig ble klart ikke bare den generelle løsningen, men hvilke mer klart definerte organisatorisk og tekniske løsninger man ønsket.

Hva så med endringer i løsningene over tid? Er det stabilitet eller klare endringer over tid? I fire av de fem forsvarsprosjektene utvides ikke antall løsninger over tid, noe som indikerer et problematisk trekk, fordi det viste seg i tre av disse prosjektene at man burde ha valgt andre løsninger, da primært alternativet om ikke å bygge. I Malangen-saken tok det ikke lang tid før lokalisering var avklart. I GOLF-LOS sto man på samme løsningen hele veien og forsøk på å endre dette ble avvist. I MTB-saken sto Sjøforsvaret ledelse på samme alternativet hele tiden, men Regjeringen prøvde tidlig å problematisere dette og fremmet andre alternativer, noe Stortinget stoppet. Forsvarsledelsen prøvde i hele denne prosessen å stoppe det valgte alternativet, uten å lykkes i å åpne prosessen for

andre alternativ. I Fregattsaken var det mindre åpenhet, men det problematiseres underveis, i flere faser, om man egentlig trengte fregattene, selv om ikke det fikk gjennomslag. Den mest åpne prosessen var Kampflysaken, hvor alternativene, gitt kampfly, var flere fra Forsvarsledelsen og Regjeringen i hele prosessen inntil man bestemte seg, selv om det var påstander om skjeving. Felles for flere av disse store forsvarsprosjektene er at det var betydelig tautrekking og industripolitisk kamp rundt hvem man skulle velge som leverandører, noe som ga prosessene et åpent preg med hensyn til spesifiseringen av alternativene.

Tabell 3.7 Oversikt over problem- og løsningsdefinisjoner i forsvarsprosjektene.

Prosjekt	Klar problem analyse i utgangspunktet?	Utvides antall problem?	Løsning klart definert?	Utvides antall løsninger?	Score på rasjonalitet
MTB'er	Nei	Ja	Ja/nei	Nei	Lav
Fregatt-prosjektet	Nei	Ja	Ja/nei	Nei	Lav/ Middels
Nye kampfly	Ja	Ja	Ja/nei	Ja	Høy/middels
GOLF-LOS	Ja	Nei, men spesifiseres	Ja	Nei	Middels
Malangen torpedobatteri	Nei	Nei	Ja/nei	Nei	Lav

*Ja/nei antyder at løsningen, som 'plattform' i militærprosessen er relativt klar, men andre aspekter mer uklare, som når bygge, dimensjonering og type leverandør.

Oppsummert, hvor høyt scorer disse prosessene på det man kan kalle rasjonalitet eller klar organisasjonstenkning? Gjennomgående synes ikke forsvarsprosjektene å score høyt, hovedsakelig fordi en grunnleggende og åpen analyse av problem og alternativ mangler tidlig i prosessene i flere av dem, og det faktum at mye skepsis, endret militært trusselbilde og endrete økonomiske forutsetninger overses, noe som leder til ferdigstillelse av prosjekter som helt eller delvis viser seg å være feilinvesteringer, som Malangen og MTB'er i særlig grad, men også i noen grad Fregattprosjektet. Kampflysaken, i all sin kompleksitet, er antakelig et eksempel på relativt grundig organisasjonstenkning, selv om det er innebygget skjeving i prosessen. GOLF-LOS scorer middels på rasjonalitet. På den ene siden var prosessen grundig, mens den på den andre siden ikke tok mye hensyn til kritikk mot valgt løsning og usikkerheten den innebar.

Aktørkonstellasjoner og innflytelsesforhold.

I store militære prosjekter vil en utgangsforventning være at Regjeringen er den sentrale aktøren, kanskje ikke med hensyn til å ta initiativ, men i særlig grad med hensyn til å fatte viktige beslutninger, organisere prosessene, lede implementeringen, finansiering, osv. Dessuten vil man ut fra prosjektenes kompleksitet og tekniske karakter forvente at de militære fagmyndighetene står sterkt. Ser man på de 5 forsvarsprosjektene som er analysert, så var dette gjennomgående et relativt viktig trekk, selv om Regjeringen langt fra dominerte i alle prosessene. I flere av prosessene var Regjeringen i mindretallsposisjon, noe som åpnet for koalisjonstrekk. I mange av disse sakene var det Forsvarets ledelse og ikke minst forsvarsgrenenes ledelse som var sentrale, videre Stortinget og til slutt aktører fra industri og arbeidstakere. I MTB-saken tapte Regjeringen og Forsvarsledelsen i den første og avgjørende fasen og en storkoalisjon av Sjøforsvarets ledelse, sentrale forsvarspolitikere fra Høyre og AP, samt industri- og arbeidstakeraktører vant. Etter dette tapet føyet Regjeringen seg og tok ingen omkamp, noe imidlertid Forsvarssjefen prøvde på, uten å lykkes. I Fregattsaken var det også Sjøforsvarets linje som slo igjennom og denne støttes, om enn noe nølende, fra Regjeringen med hensyn til timingen. Igjen er det en storkoalisjon med Stortinget, industrien og OL Tromsø som backer fagmyndighetens linje, noe som er viktig for fremdriften. I Malangen-saken, som er av mye mindre omfang, er det også Sjøforsvarets ledelse som er den viktigste aktøren og det er lite involvering av andre aktører. I Kampflysaken er det Luftforsvarets ledelse som er den avgjørende aktøren, som starter prosessen tidlig og lager en grundig og åpen prosess. Regjeringen følger Luftforsvarets linje og overstyres litt av Stortinget på timingen, uten at dette synes å være avgjørende i prosessen. GOLF-LOS saken er den hvor fagmyndighetens selvstendige innflytelse er tydeligst, uten nødvendig støtte av koalisjonspartnere, noe som er forståelig siden det er en typisk forsvarsintern og teknisk prosess.

Stortingets innflytelse er variabel i forsvarsprosjektene. Den er klar størst i MTB-saken og middels sterk for Fregattene og Kampflyene, men da primært i koalisjon med andre aktører. Eksterne aktørers innflytelse, da primært berørt industri og OL Tromsø, som fokuserer på sysselsetting, er relativt viktige i de tre samme prosessene, men disse får ikke alltid oppfylt sine primære ønsker.

I de tre samme militærprosessene er det tydelige trekk av koalisjonsdannelser. Her forenes forsvarsgrenenes ønsker med et aktivistisk Storting som spiller på lag med industrielle interesser og OL Tromsø som er opptatt av sysselsetting, noe som altså

gjør at Regjeringen og Forsvarsledelsen i to av prosessene kommer i klemme. I alle tre prosessene er det altså en koalisjon mellom militær ekspertise, som har fokus på tekniske aspekter ved anskaffelsene, og eksterne aktører som tenker primært på norsk industris utvikling, beskjeftigelse og sysselsetting. Dette fører i hvert fall til to feilinvestering, MTB-ene og Malangen, og en problematisk investering, fregattene. På tross av felles organisering temporært mellom myndighetene og leverandørindustrien i Norge i to av prosessene, så taper de eksterne, norske interessene klart i Fregattsaken med hensyn til at et spansk verft får oppdraget, de vinner i MTB-saken ved at det blir norsk leverandør og i Kampflysaken er det noe usikkert hvor mye norsk teknologisk industri blir involvert.

Tabell 3.8. Aktørmønstre og innflytelsesforhold i forsvarsprosjektene.

Prosjekt	Regjeringen sentral aktør?	Fagmyndig-hetens innflytelse	Stortingets innflytelse	Eksterne aktørers rolle	Koalisjoner spiller viktig rolle
MTB'er	Begrenset	Sjøforsvarets ledelse, ikke Forsvarsledelsen, Viktig	Relativt stor	Viktige	Stor-koalisjon viktig
Fregatt-prosjektet	Middels	Sjøforsvarets ledelse viktig	Middels	En viss innflytelse	Middels innflytelse
Nye kampfly	Relativt viktig	Luftforsvarets ledelse viktig	Middels	En viss innflytelse	Middels innflytelse
GOLF-LOS	Ja	Fagmyndighet generelt veldig viktig	Begrenset betydning	Liten	Viss betydning
Malangen torpedobatteri	Middels	Sjøforsvarets ledelse viktigst	Begrenset	Lite viktige	Nei

Et spesielt trekk ved forsvarsprosjektene er hvor svakt den sentrale Forsvarsledelsen står i flere av prosjektene. Den kommer i en form for dobbelt klemme og er offer for sterke koalisjoner. Den første klemmen består i at med mindretallsregjeringer kunne Stortinget overstyre Regjeringen i noen av prosessene og dermed ble de aggregerte fagmilitære rådene av svakere betydning. For det andre så ledelsen i de to våpengrenene som var involvert, da særlig Sjøforsvaret og i noe mindre grad Luftforsvaret – at de ikke nådde frem via vanlig beslutningsvei i

hierarkiet. Derfor inngikk de i koalisjoner med Stortinget og ulike eksterne aktører, noe som svekket Regjeringen, og i særlig grad Forsvarsledelsen.

Oppsummert ser aktørbilde og innflytelsesforholdene i de ulike prosessene ut som vist i Tabell 3.8.

Handlingslogikker som kan forklare prosessforløpene i prosjektene.

Samlet sett viser de militære prosjektene at forsvarsgrenene står sterkt, delvis i koalisjon med aktører på Stortinget og eksterne, private interesser, mens Regjeringen har relativt mindre innflytelse. Hvis vi først tar utgangspunkt i om hierarkisk styring av deltakelse, i meningen styring fra politisk og administrativ toppledelse, var typisk for prosessene, fremkommer det et typisk bilde. I fire av de fem militærprosessene har øverste politiske og administrative myndighet, Regjeringen og politiske og fagadministrative ledelse betydelig problemer med å utøve hierarkisk kontroll med prosessene og det er særlig tydelig i MTB-saken, men det er trekk ved dette også i Malangen-saken, Kampflysaken og særlig Fregattsaken. Som øverste ansvarlig myndighet har Regjeringen og fagdepartementet et særlig ansvar for å foreta en helhetlig vurdering av ulike prosjekter. For militærsakene gjelder det å vurdere militære investeringer innen militærbudsjettet, men også mot andre store samfunnsinvesteringer. Her synes den rasjonelle kalkulasjonen å svikte en del, særlig i Fregattsaken og Malangen saken, mens Regjeringen tvinges inn på en veldig problematisk linje i MTB-saken. I GOLF-LOS var det imidlertid mer tydelig og tradisjonell hierarkisk kontroll som foregikk.

Når man snakker om hierarkisk styring i store investeringsprosesser, må man ta med to andre aktører, nemlig Stortinget og fagmyndighetene. Stortinget er jo bevilgende myndighet og må således involveres og med hensyn til dette aspektet utøver de en form for hierarkisk autoritet. Når det gjelder andre aspekter av disse prosessene, er det hevd for at utredning og implementering skal være i det utøvende apparatet. I militærsakene er kanskje ikke dette skille alltid klart. Stortinget griper klart inn i MTB-saken og overstyrer Regjeringen og det presser på i Kampflysaken og Fregattsaken, kanskje mer i en form for aktivistisk stil enn alltid med høy score med hensyn til om man trenger plattformene og deres funksjonalitet, for ikke å snakke om de økonomiske prioriteringene og realismen i investeringene. Den militærpolitiske koalisjonen mellom AP og Høyre i Stortinget fikk ofte stor betydning, men dens forankring i prosessene for øvrig var ymse og den bidro ikke akkurat systematisk til rasjonelle prosesser.

Fagmyndighetens rolle i prosessene er mangefasettert, særlig i militærprosessene, hvor det delvis er intern splid. Prinsipielt skal fagmyndighetene gi politisk ledelse grundige faglige råd som grunnlag for beslutninger, og disse kan da enten akseptere disse eller veie dem mot andre hensyn, som for eksempel bredere politiske og økonomiske hensyn. Denne prosessen er vanskeligere når de faglige rådene er sprikende. I MTB-saken tapte Sjøforsvarets ledelse den interne dragkampen om byggingen av båtene fordi Forsvarssjefen gikk imot bygging, i flere omganger, men gjennom en koalisjon med Stortinget og eksterne interesser utvirket den at båtene blir bygget, mens Forsvarssjefen står igjen som en 'taper' i prosessen. I Fregattsaken fikk Sjøforsvaret i hovedsak støtte i departementet, med visse forbehold, men hadde også her nytte av ekstern støtte. I Kampflysaken var det Luftforsvarets ledelse som satte dagsorden og slo igjennom hele veien med sine synspunkter, støttet av Regjeringen. I Malangen saken var det Sjøforsvaret som også satte dagsorden og preget prosessen. Så våpengrenenes styrke og Forsvarssjefens svakhet er veldig tydelig i flere av militærprosessene.

I 4 av de 5 forsvarsprosjektene så man mer eller mindre tydelige koalisjonspreg, og da koalisjoner med betydelig innflytelse, og disse bidro i begrenset grad til rasjonaliteten i prosessene. Særlig var dette tydelig i MTB-saken, hvor storkoalisjonen mellom Sjøforsvarets ledelse, Stortinget, industrien og OL Tromsø vant over Regjering og Forsvarssjefen. I Kampfly- og Fregattsakene var fagmyndighetens gjennomslag tydeligere, men dette gjennomslaget ble hjulpet frem av Stortinget og ikke minst eksterne aktører som fokuserte på industriens utvikling og sysselsetting.

Hva så med den institusjonelle logikken eller betydningen av kulturelle faktorer? Fire av de fem militærprosessene har det ved seg at fordi man har en tradisjonell militær 'plattform', i form av torpedobatterier, båter og fly, så tar fagmyndigheten det som gitt at man trenger mer av det samme. Denne materielle og tilhørende militærkulturelle stiavhengigheten overstyrte til dels en mer åpen diskusjon om behov og funksjonalitet. Sentrale aktører oversolgte også denne bindingen i flere av prosessene.

Hva så med omgivelseslogikker som forklaring på utfallet av prosessene? Tre av militærsakene – MTB, Kampfly og Fregatter – er veldig klart preget av betydningen av omgivelsene, på særlig to måter. På den ene siden var disse sakene preget av koalisjoner mellom industri og fagbevegelse for utvikling av og sysselsetting i industrien. Dette ga et press på de sentrale myndigheter for å fremme investeringer i Norge, selv om de ikke blir så norsk orienterte som disse aktørene håpet på. På

den annen side bidro dette presset til at de politiske barrierene som eksisterer mot disse militære investeringene ble bygget ned. Man kunne stilt det kontrafaktiske spørsmålet om for eksempel MTB- og Fregattsakene hadde fått et annet utfall – ikke bygging eller mer begrenset investering – hvis disse ytre aktørene ikke hadde vært så vidt sentrale. Dette er samtidig et spørsmål om fagmyndigheten da ville ha slått så sterk igjennom overfor Regjeringen og Stortinget, noe som kanskje er tvilsomt. Hvis man forfølger dette resonnementet kan man kanskje si at det som ble sett på som kulturelt naturlig, nemlig fortsatt investering i disse militære 'plattformene' fikk en ekstra symbolsk støtte fra de eksterne aktørene.

Et annet viktig omgivelseselement er det militære trusselbildet, som igjen henger sammen med prioritering av militære investeringer og deres funksjonalitet. I tre av sakene – Malangen, MTB og Fregatter – blir konklusjonen i ettertid at man ikke skulle investert i disse plattformene, fordi det ikke var militært behov for dem eller at man ikke hadde penger til å drifte dem, samtidig som man unnskyldte seg med at det militære trusselbilde hadde endret seg. Det store spørsmålstegnet ved dette er om man ikke burde vært klar over dette, men at forsvarsgrenenes egenlogikker og interesser underkommuniserer eller ikke legger vekt på disse hensynene. Hadde disse omgivelsestrekk blitt mer tatt med i betraktning, så hadde investeringsprofilen i Forsvaret sett annerledes ut.

Hva så med en garbage can-logikk som forklaring? Det er særlig to varianter av denne vi skal fokusere på. For det første om det er slik at noen av prosessene er preget av en sterk 'lokal rasjonalitet' eller sektorrasjonalitet, som gjør at løsning i hovedsak kommer før problem, noe som samtidig innebærer at man ikke jobber dypt med problem- og behovsanalysen. I Malangen saken virket det som fokuset mer var på å fornye eksisterende type anlegg enn å se om man trengte dem, enda man kuttet antall anlegg samtidig, ut fra økonomiske realiteter, men tydeligvis ikke ut fra militære vurderinger. I MTB-saken advarte Forsvarssjefen flere ganger mot manglende behov, til dels støttet av Regjeringen, men Sjøforsvaret trumfet igjennom en 'lokal' interessebasert løsning i en prosess som scoret lavt på rasjonell organisasjonstenkning. I Fregattsaken var det advarsler underveis om manglende behov, men i den saken var det for stor enighet totalt sett til at den lokale rasjonaliteten ble modifisert.

Tabell 3.9 Ulike beslutningslogikkers forklaringskraft i forsvarsprosjektene.

Prosjekt	Instrumentell logikk		Institusjonell logikk	Omgivelses-logikk	Garbage can logikk
	Hierarki	Koalisjon			
MTB'er	Sjøforsvaret og Stortinget viktigere enn regjeringen	Koalisjon med ytre aktører viktig	Viktig – stiavhengighet med hensyn til 'plattform'	Viktig – hensyn til industri og sysselsetting	Lokal rasjonalitet viss viktighet
Fregatt-prosjektet	Sjøforsvaret viktigst, men Regjeringen og Stortinget også viktige	Koalisjon med ytre aktører en viss viktighet	Viktig – stiavhengighet med hensyn til 'plattformen'	Viktig – hensyn til industri og syssel-setting	Lokal rasjonalitet viss viktighet
Nye kampfly	Luftforsvaret viktigst	En viss betydning	Viktig – stiavhengighet med hensyn til 'plattformen'	Relativt viktig – oppdrag for norsk industri	Lokal rasjonalitet viss viktighet
GOLF-LOS	Departement - fagmyndighet viktigst	Viss betydning	Liten betydning	Liten betydning	Lite viktig
Malangen torpedobatteri	Sjøforsvaret og Regjeringen viktige	Lite viktige	Viktig – stiavhengighet med hensyn til 'plattform'	Lite viktig	Lokal rasjonalitet viss viktighet

Et annet aspekt ved garbage can er prosesser hvor problemer og løsning hektes av og på, slik som i Operasaken, og dette får betydning for utfallet. Finner vi igjen dette trekket i militærprosessene? Svaret på det er hovedsakelig nei.

Oppsummert kan man score de ulike prosessene i forhold til de ulike beslutningslogikkene som vist i Tabell 3.9.

3.5 Sammenligning mellom tre grupper av prosjekter.

Problem, løsninger og rasjonalitet.

Generelt sett viser sammenligningen av prosjektene både klare likhetstrekk på tvers av prosjektgrupper og prosesser, men også klare forskjeller.
Samferdselsprosjektene har en klart høyere andel enn de andre to typene med en relativt klar problemanalyse med tilhørende mål tidlig i prosessene. En grunn til

dette kan være en kompetent fagetat, primært veimyndighetene på regionalt/lokalt, men også nasjonalt plan, og jernbanemyndighet på sentralt plan. En supplerende forklaring er at denne fagmyndigheten presser på lokale og regionale myndigheter for å avklare formål og problem, særlig med hensyn til veiprosjektene tidlig i prosessene. Veiprosjekter er også relativt like og det kan være en viss form for 'samlebåndproduksjon'. Så hvorfor finner man ikke det samme trekket i forsvarsprosjektene, hvor man jo har en sterk fagmyndighet med stor plankapasitet? En forklaring kan være at lokal rasjonalitet gjør en sterk fagmyndighet mindre åpen for motforestillinger og dermed at defineringsfasen lider, samt at fagmyndigheten står relativt sterkere i relasjonen til politiske myndigheter og brukere. I gruppen av diverse prosjekter, hvor problemanalysen er mest uklar i utgangspunktet, skyldes dette mye diskusjon og uklarhet om behovet for nye bygninger, om gamle skal brukes og utvides, hvordan nybygg skal se ut. osv. Det som kjennetegner de tre sektorene som har prosjekter i denne gruppa er også at de stort sett ikke har en så klar sentral plan- og utredningsmyndighet, i form av en etat med regionale/lokale enheter, noe som gjør at den profesjonelle støtten er mer ymse.

Også når det gjelder utvidelse av antall problem i prosessene er det store forskjeller. Her scorer forsvarsprosjektene høyest, noe som antakelig avspeiler forsøk på å forankre prosjektene bredere, i tillegg til de fagmilitære argumentene. For diverse prosjekter er dette også et tydelig trekk, noe som kan synes naturlig siden dette er prosesser hvor det er mer åpent hva de egentlig dreier seg om. Bare i ett av samferdselsprosjektene, nemlig Stad skipstunnel, kan vi si at antall problem øker underveis, noe som generelt kan vise høyere rasjonalitet i utgangspunktet, men det skal også sies at noen av disse prosjektene har stor problembredde i utgangspunktet.

Det er et gjennomgående trekk at prosjektene har klare løsninger i utgangspunktet. Dette kan både være en fordel, men også en ulempe hvis det ikke ligger noen grundig analyse av problem og behov bak. Derfor må dette sammenholdes med score på klar organisasjonstenkning eller rasjonalitet. I gruppa av diverse prosjekter har imidlertid 5 av 8 prosjekter det ved seg at konseptet er klart på et generelt plan, men at nøyere utforming og fastlegging er mer uavklart. Eksempler på dette er Nytt Operahus, OL i Tromsø og Holmenkollen nasjonalanlegg, som jo kan utvikles på ulike måter innen hovedkonseptet. Det samme trekket gjelder for forsvarsprosjektene, hvor de generelle konseptene kan romme mange ulike varianter og delløsninger. Dette innebærer at den militære plattformen man velger i

utgangspunktet kan spesifiseres i ulike retninger med hensyn til skip og fly. Denne åpenheten og delvis tvetydigheten er betydelig mindre i samferdselsprosjektene, selv om det for eksempel for noen veiprosjekter finnes ulike varianter av hovedtrasevalg.

Den gruppen av prosjekter der en tydeligst ser at prosjektene kjennetegnes av en utvidelse av antall løsninger, er gruppa av diverse prosjekter. Dette skyldes ulike trekk, som sterk statsråd med hensyn til endret lokalisering av Nasjonalmuseet og Nytt Operahus, en legitimerende sluttfase i RIT 2000 for å få to alternative lokaliseringer å vurdere mot hverandre, og rot og manglende rasjonalitet i prosjektet Nye Holmenkollen.

Tabell 3.10 *Sammenligning av problem, løsninger og rasjonalitet mellom grupper av prosjekter. Prosent.*

	Andel med klar problem-analyse	Andel med utvidelse av problem	Andel med klar løsning	Andel med utvidelse av løsninger	Andel med høy/middels score på rasjonalitet
Samferdsels-prosjekter	60	10	80	40	70
Diverse prosjekter	38	50	100*	50	38
Militære prosjekter	40	60	100**	20	40

*I 5 av 8 prosjekter er hovedkonseptet klart definert, men lokalisering og utforming ikke klart definert og avgjort innledningsvis.

**I 4 av 5 prosjekter er hovedkonseptet eller plattformen relativt klar, men utformingen mer spesifikt i anskaffelsene er ikke fastlagt klart innledningsvis.

Hvis man så vurderer samlet scoren på rasjonalitet i de ulike gruppene av prosjekter, og legger lista ved skille mellom høy/middels rasjonalitet og lav rasjonalitet, får vi store variasjoner. Samferdselsprosjektene scorer klart høyest, diverse prosjekter lavest, med forsvarsprosjektene i midten nærmest diverse prosjekter. Denne variasjonen synes å avspeile evnen til å organisere prosessene, kvaliteten på fagmyndigheten, graden av samspill mellom fagmyndighet og politikere, ofte i koalisjoner, men også antakelig at rasjonalitet er lettere å oppnå i

veiprosjekter med lange tradisjoner og rutiner for planlegging, utvikling og bygging. Hvorvidt veiprosjekter gjennomgående er enklere enn forsvarsprosjekter er vanskelig å si, men forsvarsprosjekter er mer unike enn samferdselsprosjekter. Vei bygger man hele tiden, men ikke fartøy og store bygninger eller anlegg ellers, som har et mer unikt preg.

Aktørmønstre og innflytelsesforhold.

I kompliserte prosesser som dette, med et mangfold av ulike aktører og kompliserte innflytelsesforhold, med variasjon mellom ulike faser, er det selvsagt ikke lett å gi en generell karakteristikk av de ulike aktørenes innflytelse. Det gjøres allikevel et forsøk på dette her. Først skal vi se på den samlete profilen med hensyn til deltaker- og innflytelsesmønster i de tre gruppene av prosjekter, fordi innflytelse er i høyeste grad et relasjonelt fenomen. Vi ser at denne profilen varierer til dels betydelig. Det som er typisk for samferdselsprosjekter er at fagmyndigheten er sterk og koalisjoner betyr mye, noe som avspeiler at mange av prosjektene er lokalt og regionalt basert og finansiert. Koalisjoner av fylkesting, kommuner og fagetat makter i mange slike prosjekter å overbevise Regjering og Storting om prosjektenes berettigelse og de nasjonale økonomiske bidragene, ofte i situasjoner som er preget av 'beslutningstvang'. I gruppen av diverse prosjekter er Regjeringen en klart mer betydningsfull aktør, noe som indikerer store nasjonale prosjekter med betydelige økonomiske midler involvert. Når koalisjoner også har en viss betydning i slike prosjekter, er dette et mer uklart trekk, fordi disse koalisjonene er på ulike nivå og delvis med eksterne aktører. Militærprosjektene er helt spesielle ved at de er dominert av militære fagmyndigheter, dvs. Sjøforsvaret og Luftforsvaret og dets ledelse. Disse er den klart sterkeste part i samarbeid og i forståelse med aktører på Stortinget og eksterne private aktører, mens Regjeringen har en overraskende begrenset rolle i disse prosjektene.

Ser vi på hver og en av aktørgruppene, så ville man forvente at Regjeringen og fagstatsrådene naturlig vil være en sentral aktør hvis prosesser er forankret på sentralt nivå og hvis prosjekter tilsier sterk finansiell innsats fra staten. Dette er svært variabelt i disse prosjektene, fordi flere er lokalt/regionalt forankret og finansiert. Gjennomgående fremstår ikke Regjeringen med tilhørende fagdepartement som en sentral aktør i de analyserte prosjektene, noe som både er forståelig og noe overraskende. Der Regjeringen scorer lavest på innflytelse er for forsvarsprosjektene, som jo nettopp er nasjonale og helt finansiert av staten, så det

synes som et paradoks. Dette avspeiler jo som påpekt fagmyndighetens styrke og koalisjonsdannelser, som vi skal komme tilbake til. Der Regjeringen scorer relativt høyest for innflytelse og sentralitet er i gruppen av diverse prosjekter, hvorav de fleste er klart unike, og store nasjonale prosjekter.

Fagmyndigheten er gjennomgående den viktigste aktørgruppen i alle prosjekt-gruppene. Dette avspeiler den sterke betydningen profesjonell ekspertise har i norsk forvaltning og politikk, og den formelle forankringen denne type aktører har i store offentlige prosjekter. Fagmyndigheten er, som påpekt, tydeligst organisert som sentral/regional etat i samferdselssektoren, men her er også den regionale forankringen av prosjektene sterkest. I gruppa av diverse prosjekter, som omfatter kultur, helse og idrett er fagmyndigheten noe mer spredt og mer organisert inn i fagdepartementene.

Stortinget er gjennomgående en relativt svak aktør i disse prosjektene, med unntak av forsvarsprosjektene, hvor den er en helt avgjørende aktør: i form av en allianse mellom AP og Høyre i en prosess (MTB'er), og middels viktig i et par andre. Dette trekket avspeiler generelt at Regjeringen ofte, særlig i samferdselsprosjektene og diverse prosjekter, kommer til Stortinget med omforente løsninger, og får tilslutning for disse. I flere forsvarsprosjekter har Stortinget imidlertid en mer aktivistisk rolle, i samarbeid og forståelse med fagmyndighet, dvs. våpengrenene, uten at dette styrker prosjektenes rasjonalitet, snarere tvert imot.

Eksterne aktører har gjennomgående liten innflytelse samlet sett i prosjektene, noe som avspeiler at de ofte er sektorinterne i profilen. Et par unntak fra dette finner vi under andre prosjekter med E18 Bjørvikaprosjektet og Nye Holmenkollen, men også for næringsinteresser og fagbevegelsens interesser i forsvarsprosjekter, uten at de alltid slo sterkt igjennom til slutt.

Koalisjonsdannelse er svært viktig i gruppen av samferdselsprosjekter og diverse prosjekter, da oftest gjennom regionale/lokale koalisjoner og i godt samarbeid med fagmyndighetene. I gruppa av diverse prosjekter har koalisjoner en viss betydning samlet sett, men ikke for de mest typisk nasjonale prosjektene. I forsvarsprosjekter betyr koalisjoner totalt sett noe mindre og fagmyndighetene er de dominerende aktørene relativt sett.

Tabell 3.11 Aktørmønstre og innflytelsesforhold i ulike grupper av prosjekter. Prosent.

	Regjeringen sentral aktør	Fagmyndighet sentral aktør	Stortinget sentral aktør	Eksterne aktører sentrale	Koalisjoner viktige
Samferdsels-prosjekter	30	80	0	0	60
Diverse prosjekter	50	88	0	25	50
Militære prosjekter	20	100	20	20	20

Forklaringskraften i ulike beslutningslogikker.

Vi skal til slutt sammenfatte analysen av prosjektene og prosessene gjennom en sammenligning av forklaringskraften til de ulike beslutningslogikkene. Tabell 3.12. under differensierer dette bildet gjennom å gi en oversikt over andel prosjekt hvor logikkens forklaringskraft er henholdsvis stor og middels (i parentes). Hovedbildet er at den instrumentelle logikken er den viktigste for alle tre grupper av prosjekter. Innenfor de to variantene av denne logikken er det visse nyanser mellom gruppene.

*Tabell 3.12 Forklaringskraften til ulike beslutningslogikker. Andel prosjekt i hver gruppe med høy (middels) score for betydningen av hver logikk. Prosent. *)*

	Instrumentell		Institusjonell	Omgivelser	Garbage can
	Hierarki	Forhandlinger – koalisjoner			
Samferdsels-prosjekt	90(0)	60(30)	0(20)	0(20)	20(10)
Diverse prosjekt	75(25)	75(13)	0(75)	13(25)	13(50)
Militære prosjekt	100(0)	40(40)	80(0)	40(20)	0(80)

*) Tallene i parentes er middels score.

I gruppen av diverse prosjekter er betydningen av koalisjoner relativt høyest. Men her er koalisjonene av svært ulike slag. Samferdselsprosjektene, som hovedsakelig

er av regional og lokal karakter, viser også samlet stor betydning av koalisjonsdannelse, men noe lavere score på stor viktighet enn gruppen diverse prosjekter. Det er også verdt å merke seg at det er disse samferdselsprosjektene som scorer høyest på rasjonell organisasjonstenkning.

De andre tre logikkene har gjennomgående en klart svakere betydning som forklaring for prosessforløp enn den instrumentelle. Men den institusjonelle logikken har stor forklaringskraft for forsvarsprosjektene, gjennom en sti-avhengighet som virker sammen med den instrumentelle logikken..

Hvis man ser på rangeringene mellom gruppene av prosjekter, så er diverse prosjekter og forsvarsprosjekter relativt sett klart mer preget av den institusjonelle logikken enn samferdselsprosjektene, militære prosjekt klart mer preget av omgivelseslogikken enn de to andre gruppene, og samferdselsprosjektene klar mindre preget av 'garbage can'-trekk enn de to andre gruppene.

Den første handlings- og beslutningslogikken som står i fokus er altså den instrumentelle, som kommer i to varianter, en hierarkisk og en forhandlings-/koalisjonsrettet. Sammen er de to variantene altså hovedforklaringen på forløpene av prosjektprosessene. De tre gruppene har en ulik profil med hensyn til hvilke hierarkiske aktører som står sterkt, dvs. hierarkisk i den forstand at de har et formelt ansvar for enten å spille inn de viktigste faglige premissene til prosjektene og/eller formelt skal ta de endelige beslutningene. For samferdselsprosjektene er det fylkeskommunene/ kommunene, altså regionale/lokale politiske aktører, samt særlig regional fagmyndighet og i noen grad fagdepartement som er utøver et sterkt hierarkisk lederskap. I gruppen av diverse prosjekter er det mer komplekst og variert hvem som er viktige, med et visst tyngdepunkt for regjering og fagdepartement. For forsvarsprosjektene er det våpengrenene og de fagmilitære som gjennomgående er viktigst og viktigere enn det politisk-administrative lederskapet i departementet og Forsvarssjefen.

Forklaringskraften til koalisjonsvarianten av det instrumentelle perspektivet er generelt sett noe svakere enn den hierarkiske varianten, men det er jo et komplekst bilde, siden hierarkisk viktige aktører selvsagt inngår i ulike koalisjoner. Militærprosjektene er noe avvikende ved at koalisjonene i flere av prosessene er med eksterne aktører. I samferdselsprosjektene er koalisjonene basert på lokalt og regionalt plan, med tilknytninger til fagdepartement og Stortinget som en forutsetning for å lykkes. I diverse prosjektene er koalisjonene varierte og fremviser ikke noe konsistent mønster med hensyn til deltakere.

En institusjonell beslutningslogikk kan romme mange forhold, men vi har fokusert på sti-avhengighet i betydningen fysisk sti-avhengighet og sti-avhengighet knyttet til at tidligere mål, problem, løsninger og beslutninger får stor betydning videre for prosessene, eller en kombinasjon av disse. Generelt er forklaringskraften til den institusjonelle logikken klart svakere enn den instrumentelle. Det er imidlertid variasjoner mellom grupper av prosjekter. Stiavhengigheten er markert og relativt viktig i forsvarsprosjektene, hvor den eksisterende militære 'plattform' binder opp prosessene hele veien. På motsatt side finner vi samferdselsprosjektene som er lite preget av denne logikken, noe som er naturlig med hovedsakelig 'nye' prosjekter. Midt imellom finner vi diverse prosjekter, som har en god del slike trekk, hvor vi for eksempel finner tydelige slike innslag av sti-avhengighet og determinisme med hensyn til Nasjonalmuseet, Kontrollområde Svinesund, Forskningspark Svalbard og RIT 2000.

Gjennomgående har press fra og kopling til aktører i omgivelsene noe mindre forklaringskraft enn den institusjonelle logikken. Det viktigste unntaket fra dette er forsvarsprosjektene. Som vist, er press fra norsk leverandørindustri og fagbevegelse, ut fra argumenter om teknologisk utvikling, inntjening for norsk industri og sysselsetting, middels eller klart viktig i 3 av 5 forsvarsprosjekt. I de aller fleste av samferdselsprosjektene og særlig diverse prosjekter så er denne type omgivelser ikke viktige.

Til slutt, hva så med en garbage can beslutningslogikk og dens forklaringskraft? Vi har drøftet tre aspekter av denne, nemlig lokal rasjonalitet, som kan være knyttet til stiavhengigheten i den institusjonelle logikken, fra- og tilkopling av problemer og løsninger, og stor grad av kompleksitet med tilhørende løse koplinger mellom beslutningselementene. Type trekk fra garbage can varierer også mellom gruppene av prosjekter. For samferdselsprosjektene, hvor denne logikken betyr klart minst, er det mest typisk med tilkopling og frakopling av problem og særlig løsninger, men også noen innslag av lokal rasjonalitet og løs kopling. For diverse prosjekter er det mer jevnt innslag av alle tre aspekter. Lokal rasjonalitet som ofte leder til kollektiv irrasjonalitet er ganske typisk for forsvarsprosjektene.

Vedlegg 1

Kortfattet presentasjon av prosjektene

Hvert enkelt prosjekt er beskrevet og analysert i separate delrapporter til denne studien. Disse, i alt 23 rapporter kan lastes ned fra Concept-programmets hjemmeside www.concept.ntnu.no.

1. Kontrollområde Svinesund Felles kontrollområde for Tollvesenet, Statens Vegvesen og politiet ved Svinesund. Tidligfase 1998-2003, åpnet 2005. Første kostnadsanslag 290 mill. kr og endelig kostnad 257 mill. kr. Klare mål og styringsstruktur. Liten redegjørelse for underliggende behov og problemer. Begrenset utfallsrom med få alternativer. Enkel og klar beslutningslogikk. Bevisst oppsplitting og sekvensering lettet gjennomføring. Grei begrunnelse og mål med enighet. Ingen egentlig kostnad-nytte analyse. Geotekniske forarbeider mangelfulle. Prosjektet fremstår som klart relevant. Prosjektet preget av realisering som følge av tett kopling til ny Svinesundbro, enighet mellom berørte statlige etater og rask fremføring av prosjektet.
2. Nasjonalmuseet Bygging av nytt Nasjonalmuseum med lokaler for Nasjonalgalleriet, Museet for samtidskunst og Kunstindustrimuseet. Tidligfasen startet i 1999 og arkitektkonkurranse avholdt. Frem til og med 2008 gjaldt prosjektet alternativer for samlokalisering på Tullinløkka. I 2009 vedtok regjeringen at nytt Nasjonalmuseum bør plasseres på Vestbanen. Foreløpig kostnadsanslag 3 500 mill. kr. God problem og behovsbeskrivelse foreligger. Bredt utfallsrom med flere alternative konsepter og løsninger. Enkel og klar beslutningslogikk for samlokalisering. Overordnet begrunnelse og mål foreligger. Anklager om manglende transparens og underskriftskampanje da Vestbanealternativet ble lansert. Kostnad-nytte analyse gjennomført. Prosjektet fremstår som relevant med det forbehold at en ikke har kunnet godtgjøre hva nytten vil være. Prosjektet preget av problemer med fysisk

samlokalisering av fire institusjoner, som formelt ble slått sammen, nøling rundt hvordan Tullinløkka-alternativet skulle utformes og fagstatsrådens entreprenørskap rundt alternativet med Vestbanen, som noe overraskende og uten for mye utredning trekkes opp av hatten sent i prosessen.
3 Forskningspark Svalbard Bygg for samlokalisering av de akademiske miljøene i Longyearbyen: Utvidelse av Universitetssenteret på Svalbard (UNIS), nye arealer til Norsk Polarinstitutt (NP), Kulturhistorisk magasin (for Sysselmannen på Svalbard) og nye lokaler for Svalbard Museum. Tidligfase 1993-2002, åpnet 2006. Første kostnadsanslag 400 mill. kr og endelig kostnad 316 mill. kr. Begrenset problem og behovsbeskrivelse. Begrenset utfallsrom med to alternativer. Enkel og klar beslutningslogikk basert på nasjonale mål. Stortinget tok eget initiativ til å starte planlegging av anlegget. Ingen egentlig kostnad-nytte analyse. God planlegging, prosjektering og prosjektledelse under ekstremt vanskelige forhold. Forskningsparken er relevant for involverte institusjoner og som markering av norsk tilstedeværelse på Svalbard, men i mindre grad som universitet, med begrenset søkertilgang fra norske studenter og høyest andel utenlandske studenter. Prosjektet preget av uklart behov og mål, en sterk koalisjon med Norsk Polarinstitutt i spissen, en motvillig regjering og allianse mellom initiativtakerne og aktører på Stortinget.
4. RIT 2000 Byggefase 1 St. Olavs hospital Første del av utbygging av St. Olavs Hospital i Trondheim. Tidligfase 1991-2002. Offisiell åpning 2006. Stadig nye kvalitetskrav førte til sterk kostnadsvekst. Første kostnadsanslag 3 244 mill. kr og endelig kostnad 4 989 mill. kr. God begrunnelse for behovet for sykehusutvidelse, men mindre for den valgte utbygging. Beslutningstakernes utfallsrom begrenset mens det faktiske utfallsrom omfattet flere alternativer. Kun ett alternativ (Dragvoll) gjenstand for vurdering så sent som i 2001. Beslutningslogikken sterkt preget av at fylkeskommunen låste seg til opprinnelig løsning og motsatte seg alternative vurderinger. Stadige omkamper. Endringer av statsråder og regjeringer av betydning. Ingen egentlig kostnad-nytte analyse foretatt. Det opprinnelige målet om oppgradering av sykehuset var klart relevant, men i mindre grad omfanget av sykehusutvidelsen. Men det reises

spørsmål ved dimensjonering i forhold til pasientgrunnlag og den fysiske utformingen (sentermodellen) i forhold til effektiv drift. Prosjektet preget av at prosessen lukkes tidlig med hensyn til lokalisering og vinnerutkastet i arkitektkonkurranse bestemmer senere hvilken type konsept som velges for intern fysisk løsning. En asymmetrisk allianse mellom fylkeskommunen og samarbeidende aktører på den ene siden, og staten på den andre, hvor staten er i en defensiv posisjon og må akseptere å ta en stor del av de økende kostnadene ved prosjektet.
5. Missiltorpedobåter (Skjoldklasse) Prosjektet gjelder anskaffelse av 5 Skjold-klasse missiltorpedobåter. Tidligfase 1995-2003. Alle fartøyer forventes levert i løpet av 2010. Første kostnadsanslag 4 675 mill. kr og siste kostnadsanslag 5 301 mill. kr. Begrunnelse begrenset til utskifting til materiell og ikke relatert til forsvarspolitiske behov. Meget avgrenset utfallsrom uten alternative vurderinger. Bare en leverandør vurdert. Beslutningslogikken er uklar med motsetninger mellom ulike aktører og omkamper. Både Storting og regjering har overstyrt faglige råd fra Forsvaret. Sterk påvirkning fra forsvarsindustri og fagbevegelse. Begrunnelse og mål for prosjektet foreligger, men uenighet om dette og skiftende prioriteringer. Anklager om manglende transparens i forbindelse med leverandørindustriens og fagbevegelsens påvirkning av Stortinget. Ingen kostnad-nytte analyse. Sterk uenighet om prosjektets relevans.
6. Fregattprosjektet Prosjektet gjelder anskaffelse av 5 fregatter. Tidligfase 1990-2000. Alle fartøyer forventes levert i løpet av 2010. Første kostnadsanslag 10 000 mill. kr og siste kostnadsanslag 21 000 mill. kr. Begrunnelse begrenset til utskifting til materiell og ikke relatert til forsvarspolitiske behov. Ulike konsepter utredet innledningsvis, men så ble utfallsrommet snevret inn. Beslutningslogikk at dette var erstatningsanskaffelse. Økonomiske rammer bestemmende for antall og ikke behovet. Svak begrunnelse for prosjektet. Forsvaret pådriver, mens Forsvarsdepartementet var motstander av anskaffelsen. Forsvarsindustrien en svært aktiv aktør som deltakere med utenlandske tilbydere og gjenkjøpsavtaler. Ingen

kostnad-nytte analyse. Relevans sterkt omdiskutert både i forhold til det underliggende behov og i forhold til fartøyenes egnethet. Forsvarsbudsjettet tillater ikke samtidig drift av alle fartøyene samtidig.
7. Nye Kampfly Prosjektet gjelder valg av leverandør for anskaffelse av nye kampfly. Tidligfasen startet i 1993 og i 2009 vedtok Stortinget at det innledes forhandlingsprosess for anskaffelse av nye kampfly av typen JSF. Det er ingen beslutning om hvor mange fly som skal anskaffes og ikke noe kostnadsanslag for anskaffelsen. Det foreligger omfattende redegjørelse for det underliggende behov og mål for anskaffelsen. Utfallsrommet var begrenset til alternative konsepter for anskaffelse av kampfly. Deretter ble de alternative utredninger avgrenset til valg av leverandør, hvor norsk industris deltakelse i utviklingen av prototypen ble det helt sentrale. Dette utgjorde beslutningslogikken for prosjektet. Den ene tilbyder, Eurofighter, trakk seg med anklage om unfair konkurranse og mange hevdet at sammenligningen mellom den svenske og amerikanske tilbyder ikke var tilstrekkelig systematisk. Det er ikke foretatt noen egentlig kostnad – nytte analyse. Det later til å være stor enighet om at prosjektet er relevant, og det har ikke vært reist spørsmål hva gjelder om Norge skal ha en kampflyflåte og at det er behov for utskiftning/nyanskaffelser. Omfattende analyser på ulike tidspunkter i en veldig langtrukken prosess. Regjeringen betydelig aktør, hovedsakelig i samforstand med Stortinget. Kompleks tilbyderprosess, med anklager om skjevheter i disfavør av en enkelt tilbyder. Norsk forsvarsindustri og fagbevegelse i en mer defensiv rolle.
8. LOS /GOLF Prosjektet er et omstillingsprogram med mål å innføre et nytt helhetlig felles integrert forvaltningssystem hvor utnyttelse av IT er et sentralt virkemiddel for etablere en felles løsning for bedre styring av personell, materiell og økonomifunksjoner i Forsvaret. Tidligfase 1996-2008. Første kostnadsanslag 690 mill. kr og siste anslag 716 mill. kr. Prosjektdokumentene omhandler de underliggende problemer og behov. Det overordnete konsept var gitt, men innenfor dette var det en rekke alternativer og løsninger, slik at utfallsrommet var stort. Det har vært ulike beslutningslogikker hos forskjellige aktører – høy grad av

fleksibilitet versus helhetlig og strammere tilnærming. Man valgte en oppsplitting som innebar at Stortinget ikke kom til å behandle og bevilge til programmet under ett. Det har vært betydelig uenighet mellom aktører internt i Forsvaret, hvor forsvarsledelse og forsvarsdepartement har måttet overstyre. Regjeringsskifter har vært viktige. Selv om man har hatt generelle målutsagn, anfører Riksrevisjonen at manglende målbilde har vært den første årsak til at effektiviteten i beslutningsprosessen har vært mangelfull. Det er foretatt en kostnad – nytteanalyse med fokus på innsparinger som prosjektet vil gi. Det er ikke på noe tidspunkt vært reist tvil om Programmets og dets komponenters relevans i forhold til Forsvarets omstillingsbehov. Men innenfor de enkelte forsvarsgrener er det reist spørsmål om relevansen av foreslåtte systemer og løsninger i forhold til eksisterende systemer og muligheter for gjenbruk av disse.
9. Dobbeltspor Sandvika – Asker Prosjektet er en del av "Nytt dobbeltspor fra Skøyen – Asker". Det inkluderer utbygging av 11,6 km nytt dobbeltspor mellom Sandvika og Asker, inkludert to tunneler og arbeider på begge stasjonene. Tidligfase 1992-2001. Strekningen ble tatt i bruk i 2005. Første kostnadsanslag var 4 065 mill. kr og endelig kostnad 3 714 mill. kr. Problemer og behov er behandlet i en rekke underlagsdokumenter. Det var en viss bredde i det innledende utfallsrom fordi man samlet vurderte både utbygging av jernbane og vei i en felles konsekvensutredning for Vestkorridoren. Dette var rammen for beslutningslogikken, hvor også inngikk vurderinger av rekkefølgen av de to parsellene Skøyen-Sandvika og Sandvika – Asker. Forskjellige plandokumenter uttrykker på ulike måter begrunnelse og mål for prosjektet. Prosjektets relevans fremstår som helt klar, både i forhold til behov og marked. Relativt enkelt prosjekt preget av fagmyndighetens dominans.
10. Dobbeltspor Ski – Moss I utgangspunktet omfattet dette prosjektet strekningen Ski – Moss. I 1993 ble prosjektet omdefinert til bare å omfatte strekningen Ski – Sandbukta, som ligger ca. 2,5 km nord for Moss. Denne strekning stod ferdig i 1996. Årsaken til avkortingen var en del uavklarte forhold vedrørende trasévalg inn mot Moss og det forhold at kravene fra Moss kommune ble slik at NSB så seg nødt til å avslutte dobbeltsporet i

Sandbukta. Den resterende parsellen Sandbukta - Moss er fremdeles 15 år senere ikke bygget ut. I Jernbaneverkets Handlingsprogram 2010 – 2019 inngår parsellen Sandbukta – Moss i prosjektet t dobbeltspor Sandbukta – Moss – Såstad". Dette er et prosjekt hvis relevans i forhold til behov og marked har vært klar gjennom hele tidligfasen og bare blitt ytterligere forsterket underveis.
11. E6 Nordre Avlastningsvei, Trondheim Prosjektet er en ny øst-vest forbindelse i Trondheim, som omfatter bygging av ny veg fra Marienborg i tunnel til Ilsvika/Bynesvegen og videre langs havna fra Ila til Lademoen samt ny Nidelv bru. Prosjektet har klare mål. Et viktig moment i forbindelse med dette veiprosjektet var spørsmålet om en eventuell omlokalisering av NSB godsterminal fra Brattøra til Leangen og ulike aktørers adferd i den forbindelse. Tidligfase 1967-2004. Første kostnadsanslag var 500 mill. kr og siste anslag 1 010 mill. kr. Miljøproblemene og samferdselsbehovene er klart dokumentert. Med de premisser som lå til grunn var utfallsrommet begrenset. Det ble foretatt utredning av konsekvensene ved ikke å gjennomføre prosjektet, men ikke av alternative konsepter, bare for ulike alternative trasévalg og tekniske løsninger. Det er også gjennomført kostnad-nytte analyser. For sentrale beslutningstakere har beslutningslogikken vært at prosjektet var den eneste mulighet for å løse de underliggende problemer. De har så overstyrt de råd og alternativer som er fremkommet. Det har vært flere omkamper som skyldtes intern motstand i Arbeiderpartiet og endrede oppfatninger om flytting av NSBs godsterminal. Flere aktører har hatt endrede prioriteringer. Prosjektet fremstår som relevant i forhold til de behov det er rettet mot. Men betydelig uenighet om dette var den rette og beste måten å løse disse behovene, det vil si å legge veien i strandlinjen slik at den avskjærer byen fra fjorden.
12. E18 Bjørvikaprosjektet Prosjektet omfatter ny E18 i en om lag 1 200 meter lang tunnel under Bjørvika og Bispevika mellom Festningstunnelen og Ekebergtunnelen, hvorav om lag 700 meter som senketunnel og nytt vegsystem i området. Prosjektet avlaster området for gjennomgangstrafikk, legger til rette for byutvikling i Bjørvika og gir den nye

operaen den forutsatte tilgjengelighet. Tidligfase 1982-2005. Første kostnadsanslag var 1 200 mill. kr og siste anslag 4 600 mill. kr. God problem- og behovsanalyse for transportmessige forhold og mindre god for byplanmessige forhold. Utfallsrommet var i utgangspunktet betinget av målet om et bedre transportsystem og tilrettelegging for byutvikling, som så ble utvidet til tilgjengelighet til operaen. Alternativet som ikke omfattet senketunnel ble tidlig tatt ut, slik at utfallsrommet ble snevret inn. De tre hensyn gjorde at beslutningslogikken ble komplisert. Stortinget grep aktivt inn og overstyrte Statens vegvesens anbefaling om ikke å inkludere prosjektet i Nasjonal transportplan. Begrunnelse og mål foreligger. Kostnad-nytte analyse gjennomført som viste negativ nytte av prosjektet som et samferdselsprosjekt. Prosjektet har begrenset relevans i forhold til de transportmessige behov som allerede var godt ivaretatt, men høy relevans i forhold til målene for byutvikling i området og tilgangen til operaen. Stor koalisjon av Staten, Oslo kommune, samt lokale offentlige og private næringsinteresser som binder seg til masten og bidrar til en relativt udramatisk prosess.

13. RV 519 Fastlandforbindelse Finnøy – Finnfast

Fastlandssambandet til Finnøy med tilknytning til Talgje omfatter bygging av en 5,7 km lang undersjøisk tunnel mellom Hanasand i Rennesøy kommune og Ladstein i Finnøy kommune med en 1,5 km tunnelarm til Talgje, også i Finnøy kommune. Tidligfase 1987-2006. Første kostnadsanslag 380 mill. kr og siste anslag 530 mill. kr. Meget begrenset omtale av de underliggende problemer og behov. Utfallsrommet avgrenset til to konsepter – ferje eller tunnel – og to alternativer for hver av disse. Beslutningslogikken var enkel hva gjaldt selve tunnelforbindelsen, men svært komplisert hva gjaldt finansiering og da særlig spørsmålet om forlengelse av bompengeinnkreving i Rennesøy, som gjorde at det ble flere omkamper. Dette var også et spørsmål hvor ulike samferdselsministre inntok forskjellig holdning. Begrunnelsen for prosjektet som et ferjeavlastningsprosjekt var grei og det forelå overordnede mål og prosjektmål. Det ble foretatt kostnad-nytte analyse. Prosjektet fremstår som klart relevant.

14. Fastlandsforbindelse Tau – Ryfast

Ryfast består av Solbakktunnelen, som er en 14,1 kilometer lang undersjøisk tunnel mellom Solbakk i Strand kommune og Hundvåg i Stavanger, og Hundvågtunnelen, som er en 6,9 kilometer undersjøisk tunnel under Byfjorden mellom Hundvåg og Stavanger. Tidligfasen startet i 1984 og er ikke avsluttet. Første kostnadsanslag var 650 mill. kr og siste 4 900 mill. kr. Det er redegjort for problemer og behov i plandokumenter og konsekvensutredning. Dette er et prosjekt med betydelig bredde i utfallsrommet, hvor ulike konsepter og alternative løsninger er vurdert. Etter at fylkeskommunen hadde gjort sitt vedtak og berørte kommuner sluttet seg til dette, var beslutningslogikken hos aktørene å følge dette. Dette innebar overstyring av en rekke alternative innspill. Den overordnede begrunnelse og målene er gitt i fylkeskommunens plandokumenter, i konsekvensutredningen og i reguleringsplanene. Kostnad-nytte analyse der gjennomført. Prosjektet er relevant i forhold til ferjebrukernes behov. Men det pekes på at prosjektet vil føre til en konsentrasjon av det regionale trafikkbilde og økt miljøbelastning i Stavanger. Komplekst prosjekt som kompliseres ytterligere underveis som følge av Stavanger kommunes endrete holdninger til løsninger, men kommunen makter å holde sammen en større koalisjon av samarbeidende kommuner slik at prosjektet blir realisert, på tross av tvil underveis om Stavangers ekstra økonomiske bidrag.

15. Jondalstunnelen

Jondalstunnelen vil gi et nytt vegsamband fra Jondal mot Kvinnherad i sør via Folgefonntunnelen østover mot Odda og E134 Haukelivegen. Jondalstunnelen åpner også for et nytt samband mellom Odda og Bergen. Tiltaket omfatter Jondalstunnelen og tilførselsveger på begge sider av tunnelen. Tidligfase 1998-2008. Første kostnadsanslag 335 mill. kr og siste anslag 760 mill. kr. Konsekvensutredning beskriver underliggende problemer og behov. Snevert utfallsrom uten alternative konsepter utover tunnel. Beslutningslogikken for fylkeskommunen bestemt av vedtak fra 2001, som ikke ble endret selv om kostnadene for fylkeskommunen ble doblet og et stort lån måtte tas opp, som fylkesrådmann advarte mot, måtte tas opp. For Samferdselsdepartement og Storting var beslutningslogikken at de la fylkeskommunens prioriteringer til grunn og statlige bevilgninger var begrenset. Overordnet begrunnelse og mål for prosjektet er ikke klart uttrykt. Det har vært sterke anklager fra motstandere om

manglende transparens i beslutningsprosessen. Kostnad-nytte analyse gjennomført, som viste lav nytte. Prosjektet er relevant i forhold til lokale veibehov, men i en større sammenheng legger dette opp til en tredje, konkurrerende veiforbindelse mellom Oslo og Bergen og relevansen er derfor diskutabel.
16. Hardangerfjordbroen Prosjekt Hardangerbrua vil være erstatning for fergesambandet Bruravik – Brimnes som knytter sammen Rv. 7 / Rv. 13 mellom Ulvik herad og Eidfjord kommune. Strekningen benyttes for følgende formål: i)Del av vegsambandet øst – vest mellom Bergen og Oslo (Rv. 7) (Hovedfunksjon), ii) Del av vegsambandet langs en akse nord – sør mellom Rogaland og Sogn og Fjordane (Rv. 13), iii) Lokalt samband som binder sammen kommunene i indre Hardanger. Tidligfase 1987 – 2006. Første kostnadsanslag 800 mill. kr og anslag 2 210 mill. kr. Uklar presentasjon av underliggende problemer og behov. Utfallsrommet i tilknytning til veiproblemer og behov i Indre Hardanger har vært ganske greit avgrenset til bro eller ikke bro på den ene siden og alternativ bruk av ressurser til veiutbedringer og rassikring på den annen side. Flere alternativer har vært vurdert innenfor dette perspektivet. Beslutningsprosessen var preget av fylkeskommunens ”lojalitet” med sin egen beslutning. Staten avviste prosjektet i 1996 med utgangspunkt i faglige råd, men Stortinget vedtok det så i 2006 på tross av ulike råd, blant annet kvalitetssikringsrapporten. Det hevdes at det har vært ulike hestehandler i tilknytning til prosjektet, både i fylkeskommunen og hos staten. Den overordnete begrunnelse er gitt, men målene er svært generelle, og om disse betydelig uenighet. Det har vært skiftende prioriteringer hos Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Kostnad-nytte analyse er foretatt som avdekket negativ nytte. Prosjektet er relevant i forhold til behovet for å avløse ferjeforbindelsen med en permanent døgnåpen veiforbindelse. Men om det er relevant i forhold til markedet vil avhenge av alternative veiløsninger øst-vest og størrelsen på bompenger på broen og på alternative strekninger. Komplekst prosjekt hvor behov og kontekst var noe uklar. Fylkeskommunens insistering på prosjektet og samarbeid med staten medfører realiseringen.

17. OL i Tromsø

Tromsø søkte om å bli norsk søkerkandidat først for OL i 2014 og så for OL i 2018. Søknaden for OL 2014 nådde ikke frem fordi Stortinget sluttet seg til regjeringens anbefaling om ikke å gi den nødvendige statsgaranti. Søknaden om OL i 2018 nådde ikke frem fordi Idrettsstyret trakk søknaden om statsgaranti etter at et stort flertall av særforbund og idrettskretser sa nei fordi dette ville bety omfattende kutt i statlige bevilgninger til disse. Tidligfase 2003 - 2008. Første kostnadsanslag 15 680 mill. kr og siste anslag 28 6000 mill. kr. Prosjektet hadde ingen underliggende problemer som skulle løses. Utfallsrommet var bestemt av IOC kriterier som de aktuelle søkeralternativene ble vurdert mot. Søkerbyene hadde ulike konsepter, som IOC kriteriene ble vurdert mot. Beslutningslogikken for OL 2014 var grei – et enstemmig idrettsstyre anbefalte søknaden om statsgaranti, mens regjeringen mente kostnadene var for høye og forbundet med usikkerhet. For OL 2018 konkluderte Idrettsstyret i samsvar med vedtakene i særforbund og idrettskretser. Det antas at det foregikk hestehandler internt i Idrettsstyret i forbindelse med OL 2018. Underveis var det internt i Idrettsstyret en klar overstyring av faglige råd. Det forelå både overordnet begrunnelse og mål, men om disse var det uenighet. Dette er et prosjekt hvor man tok en omkamp etter det første avslaget. I forbindelse med OL 2018 var det sterke anklager om manglende transparens og hestehandler fra flere, særlig de andre søkerbyene. Kostnad-nytte analyse gjennomført med en sterk underestimering av kostnader og overestimering av nytten. Spørsmålet om prosjektet var relevant og realistisk er meget sammensatt og sterkt omdiskutert. . Idrettsstyret rolle problematisk hele veien, i skjæringsfeltet mellom krav fra FIS, spenninger innad i idrettsbevegelsen og konflikter rundt intern seleksjonsprosess.

18. Malangen Torpedobatteri

Vedtaket om å bygge Malangen Torpedobatteri var en følge av endringene innenfor av Kystartilleriets kystfortkapasitet og at man i 1997 vedtok å legge ned de to kystfortene Rødbergodden og Korshamn med sine batterier og samtidig vedtok å opprette Malangen torpedobatteri med det formål å vokte innseilingsaksen Tromsø – Harstad. Tidligfasen 1992 – 2001. Første kostnadsanslag var 97 mill. kr og anlegget ble bygget til en totalkostnad på 120 mill. kr. Da anlegget stod ferdig i juni 2001, vedtok Stortinget at dette skulle legges i ”møllpose”, slik at anlegget

aldri er tatt i bruk. Behovs- og problem-analysen er meget begrenset. For beslutningstakerne var utfallsrommet meget begrenset, selv om alternative konsepter for landfast sjøforsvar ble vurdert. Men det konsept som ikke ble vurdert, men senere realisert, var en total nedleggelse av denne type stasjonære anlegg. Beslutningslogikken er ikke konsistent. Man visste at konseptet stasjonære plattformer var utdatert, man hadde startet nedlegging av kystfortene, men valgte likevel å opprette nye stasjonære torpedobatterier, som ikke ble tatt i bruk, slik at man kan snakke om endrede prioriteringer. Prosjektet hadde en grei begrunnelse og mål. Det ble ikke foretatt kostnad-nytte analyse. Det er åpenbart at prosjektet ikke er relevant i forhold til forsvarsmessige behov og prioriteringer i dag, og det er enighet om at det var en formidabel feilinvestering.

19. Værnes kontrolltårn

Prosjektet omfattet bygging av kontrolltårn hvor den viktigste installasjon og funksjon var Værnes kontrollsentral. Det er vanskelig å si når tidligfasen startet, men i 1999 ble det etter en kost-nytte analyse vedtatt at Trondheim kontrollsentral skulle opprettholdes og vedtak om bevilgning ble fattet i 2000. Første kostnadsanslag var 137 mill. kr og endelig byggekostnad 133 mill. kr. Bygningsmessige og flytekniske behov for nytt kontrolltårn med kontrollsentral er omhandlet i forbindelse med beslutningene. I utgangspunktet var utfallsrommet meget begrenset. Etter hvert ble dette utvidet til tekniske sider ved flysikring og Avinors prosess med omorganisering og effektivisering, hvor reduksjon i driftsutgifter og antall årsverk var helt sentralt. Men det viktigste og mest åpenbare alternative konsept, nullalternativet, som var ikke å bygge et kontrolltårn med en kontrollsentral, ble ikke systematisk vurdert i forhold til den teknologiske utvikling av flytrafikk kontroll og behovet for denne type installasjon på Værnes.

Beslutningslogikken for prosjektet er komplisert i den forstand at dette, på den ene siden, omfattet et kontrolltårn som alle flyplasser må ha, og på den annen side, skulle omfatte en kontrollsentral med regionale funksjoner. Beslutningslogikken for kontrolltårnet er rimelig grei. I 1999 forelå det en kost-nytte-analyse som konkluderte med at Trondheim kontrollsentral skulle opprettholdes og man startet de første byggearbeidene, hvilket ble et argument for å videreutvikle og fullføre prosjektet.

For kontrollsentralen, derimot, ble det allerede i år 2000 og før den endelige

planlegging og prosjektering av bygget var ferdig, klart at det knyttet seg betydelig usikkerhet til om hvorvidt man skulle ha en kontrollsentral på Værnes. Denne usikkerhet knyttet seg til det faktiske behov for en slik kontrollsentral i lys av den teknologiske utvikling av flytrafikk kontroll. Det var også uenighet mellom ulike aktører som flyvelederne og ledelsen i Avinor. I løpet av tidligfasen fant det sted omprioritering med hensyn på antall kontrollsentraler og deres lokalisering. Dette til tross ble altså prosjektet fullført med en kontrollsentral som aldri ble tatt i bruk.

Selv om Værnes nå i ettertid har tatt tårnet i bruk, så er dette overdimensjonert og på størrelse med det man finner på internasjonale flyplasser. Hva gjelder bygging av ny kontrollsentralen på Værnes, derimot, er det åpenbart at dette ikke var relevant i forhold til flysikringens behov slik dette hadde utviklet seg og i lys av den teknologiske utvikling, og at det derfor ikke skulle vært satt i gang.

20. Nye Holmenkollen

Prosjektet omfatter bygging av Holmenkollen Nasjonalanlegg med følgende delprosjekter: Ny Holmenkollbakke (stor bakke), Midtstubakken (normal bakke), Arena og løyper, Teknisk infrastruktur, Snøproduksjon og Provisoriske anlegg. Tidligfase 2005- 2008. Første kostnadsanslag var 105 mill. kr og siste 1 820 mill. kr. Problem- og behovsanalyse kun relatert til Oslos muligheter til å få ski VM og andre tilsvarende arrangementer. Utfallsrommet var snevert og definert av FIS krav til installasjoner for denne type arrangementer. De alternative konsepter og løsninger som ble løst var kun knyttet til de hovedelementer prosjektet omfattet. Beslutningslogikken var at Oslo kommune var helt bundet i fra starten ved sitt vedtak om å stille seg bak søknadene om ski VM, hvilket innebar at Norges Skiforbund og Skiforeningen, kunne stå meget sterkt på sine krav. Disse aktører bidro heller ikke finansielt. Begrunnelse og mål for prosjektet forelå, men disse var helt urealistiske i forhold til de økonomiske rammer Oslo kommune forestilte seg. Prosjektet var hele tiden gjenstand for ulike omprioriteringer. Det forelå ingen kostnad-nytte analyse. Prosjektet er relevant i forhold til Oslo kommunes ønske om å kunne arrangere store internasjonale ski konkurranser. Om det er relevant i forhold til markedet gjenstår å se, særlig på bakgrunn av den enorme økningen av investeringene som ble resultatet. Svært løst koplet prosess med meget uklar organisering og fremføring av prosessen, med et kontinuerlig komplekst og tilbakevendende sett av problemer og løsninger.

21. Nytt Rikshospital

Tidligfase 1981 – 1992. Første kostnadsanslag var 2 900 mill. kr og endelig kostnad 5 912 mill. kr.
Gjennom hele prosessen har behovene for et sykehus av denne typen vært sentral. Her har både overordnede helsepolitiske spørsmål og Rikshospitalets egne behov vært sentrale. Utfallsrommet har gjennom hele tidligfasen vært meget bredt og åpent. En rekke reelle og ulike alternativer har vært utredet. Dette er et prosjekt med en meget komplisert og sammensatt beslutningslogikk. Denne omfattet på den ene side interne fysiske forhold ved eksisterende sykehus med begrensede arealer og utviklingsmuligheter, og på den andre side helsepolitiske forhold knyttet funksjonsfordeling på landsbasis med hensyn på spesialisttjenester og utviklingen av universitetsklinikker. Det har vært en rekke hestehandler i forbindelse med prosjektet, hvorav den viktigste var i forbindelse med stortingsvedtaket. Det har vært en rekke komiteer som har kommet med ulike råd, som ikke alle er blitt fulgt. Politiske regimeskifter med ulike prioriteringer har hatt betydning underveis. Ulike begrunnelser og mål har foreligget gjennom hele tidligfasen og om disse har det vært stor uenighet, og det har foregått stadige omkamper. Det er ikke foretatt noen kostnad-nytte analyse. Prosjektet er klart relevant i forhold til behovet for modernisering av vårt ledende universitetssykehus og adkomsten til dette. Lang prosess mer et deterministisk preg med hensyn til begrensete ekspansjonsmuligheter i sentrum, samt betydelig tvil på 70-tallet om Rikshospitalets plass i sykehusstrukturen. 80-tallet preget av både en grundig faglig utredningsprosess med bred institusjonell støtte og politisk entreprenørskap som bidrar til realiseringen av prosjektet.
Nytt rikshospital fremstår i dag som et meget vellykket sykehus prosjekt.

22. Stad skipstunnel

Prosjektet gjelder bygging av en skipstunnel mellom Moldefjorden og Kjødepollen. Det opprinnelige konsept var at tunnelen skulle kunne ta fartøy under 1 000 bruttotonn, det anbefalte konsept nå er 16 000 bruttotonn. Tidligfase startet i 1984. Det er ikke gjort noe vedtak om gjennomføring av prosjektet. Første kostnadsanslag var 300 mill. kr og siste anslag 1 936 mill. kr.

Problem og behov var innledningsvis kun relatert til skipssikkerhet. Etter hvert ble

andre behov lagt til, men disse er dårlige belyst og begrunnet. Utfallsrommet har for aktørene vært meget snevert definert, men det teoretiske utfallsrom har vært langt større. I 1996 hadde man to alternative konsepter – en skipstunnel og andre sjøsikringstiltak. Deretter har man bare hatt et konsept, som har vært skipstunnel. Det har så vært foretatt utredninger av alternativer for dette ene konseptet.

Det er egentlig kun to vesentlige og reelle beslutninger som er fattet. Den første var Brundtland III regjeringens beslutning i 1996 om å skrinlegge prosjektet på grunn av dets begrensede nytte og Bondevik I regjeringens beslutning om å gjennomføre et fullstendig forprosjekt. Deretter har Stortinget og forskjellige regjeringer bidratt til at det er foretatt en serie med ulike utredninger uten at man har nådd frem til noen reell beslutning om prosjektet. Det har foreligget begrunnete råd basert på at nytteverdien er begrenset eller negativ, men regjering og Storting har likevel besluttet å fortsette å utrede prosjektet. Den overordnete begrunnelse er betydelig utvidet siden 1996 og en rekke nye mål er inkludert. En del av disse reises det spørsmål ved. Det er foretatt ulike nyttekostnadsanalyser av prosjektet. Disse har vist en negativ samfunnsøkonomisk nytte. Men man har utvidet analysen til å omfatte flere og flere forhold. I siste utredning 2007 stiller en spørsmål om hvorvidt prosjektet allikevel er samfunnsøkonomisk lønnsomt om en tar hensyn til slike ikke prissatte, mulige konsekvenser.

Det har vært reist tvil om prosjektet er relevant i forhold til større båters sikkerhetsbehov. Det er ikke klart om større båter vil benytte (og betale for å bruke) tunnelen. Det er også usikkert om skipstunnelen er relevant i forhold til prosjektets mål om regional samferdsel og bosettings- og nærings -mønster, samt at tunnelen skal bli en turistattraksjon.

23. Nytt Operahus

Tidligfase 1988 – 1999. Første kostnadsanslag var 1 400 og endelig kostnad 4 352 mill. kr. Problemanalysen hadde kun fokus på fysiske forhold ved Operaen i folketeaterbygningen. Utover dette var behovsanalysen for et nytt Operahus svært begrenset. Utfallsrommet var begrenset til ulike alternativer for å løse Operaens bygningsbehov i Oslo og det var kun ulike lokaliseringsalternativer som ble utredet.

Hele tiden en diskusjon av lokalisering med ulike argumenter og ikke om man skal

ha et nytt Operahus. I beslutningslogikken var argumentasjonen av to typer – hensynet til Operaen som kulturinstitusjon på den ene side og dennes muligheter som en pådriver for en ønsket byutvikling av Bjørvika. Ulike aktører endret sine prioriteringer i forhold til ulike kriterier.

De utredninger som ble foretatt og som la til grunn hensynet til Den norske opera som kulturinstitusjon pekte alle i retning av Vestbanen og dette ble fulgt opp av regjering og Storting. Den politiske konstellasjon som fikk gjennomslag for Bjørvika vektla ikke hensynet til Den norske opera, men den rolle denne ville ha for å få til en ønsket byutvikling. Dette var således en politisk overstyring av begrunnete råd.

Det forelå overordnede mål for nytt Operahus. Det ble ikke foretatt noen kostnad-nytte analyse for prosjektet.

Dette er et prosjekt hvor det politiske regimeskifte da Bondevik I regjeringen overtok i 1997 med Anne Enger Lahnstein som kulturminister, var helt avgjørende for at man tilslutt fikk et vedtak om nytt Operahus i Bjørvika.

Prosjektets begrunnelse var i utgangspunktet at operaen holdt til i midlertidige lokaler som var høyst uegnete for operadrift. Flere opinionsundersøkelser og flere støtteerklæringer fra operamiljø rundt i landet understreket prosjektet relevans. Vurderingen av relevans gjelder først og fremst om Norge har behov for en så stor og kostbar opera, og dette er omdiskutert. Den sterke økningen i besøkstall til det nye Operahuset underbygger prosjektets relevans i forhold til markedet, selv om prosjektet aldri vil kunne bære seg økonomisk.

Kompleks og lang prosess med deterministisk preg. Mye konflikt med et utall aktører involvert og regjeringen lenge i en defensiv og tapende posisjon. Realiseres tilslutt gjennom en blanding av entreprenørskap politisk, kombinert med en bred lokal allianse rundt byutvikling på øst i Oslo.

Vedlegg 2

Vurdering av parameter: Problem eller behov

A. Omfattende problem- og behovsanalyse

B. Begrenset problem- og behovsanalyse

C. Utilstrekkelig problem- og behovsanalyse

D. Annet

Prosjekt	Merknader	Kat
1. Svinesund	Liten redegjørelse - Behovet fulgte av omleggingen av bro og veiforbindelsene og den omlokalisering av de tre etatene som dette medførte.	C
2. Nasjonalmuseet	KS rapport kon konkluderer med at god problem og behovsbeskrivelse foreligger	A
3. Svalbard	Begrenset problem og behovsbeskrivelse i forhold til de behov anlegget dekker	C
4. RIT 2000	Adekvat begrunnelse gjennom prosessen for sykehusutvidelsen, men den konkrete utbygging mindre godt begrunnet	B
5. MTB'er	Meget begrenset begrunnelse av behov og problem – kun utskifting av materiell og ikke forsvarspolitiske behov	C
6. Fregatter	Meget begrenset begrunnelse av behov og problem – kun utskifting av materiell og ikke forsvarspolitiske behov	C
7. Nye Kampfly	I ulike underlagsdokumenter underveis er det en omfattende redegjørelse for de underliggende behov.	A
8. LOS /GOLF	Prosjektdokumentene omhandler de underliggende problemer og behov	A
9. Sandvika – Asker	Problemer og behov er omhandlet i en rekke underlagsdokumenter	A
10. Ski Moss	Innledningsvis var problemer og behov kun omtalt som et kapasitetsproblem på banestrekningen	B
11. E6 Nordre Avlast	Miljøproblemene og samferdselsbehovene klart dokumentert	A
12. Bjørvika	Meget sammensatt problem og behovsanalyse: Det er godt redegjort for transportmessige behov, men langt mindre for de byplanmessige	B
13. Finnfast	Meget begrenset omtale av de underliggende problemer og	B

	behov	
14. Tau – Ryfast	Det er redegjort for problemer og behov i plandokumenter og konsekvensutredning	A
15. Jondalstunnelen	Konsekvensutredning beskriver greit underliggende problemer og behov	A
16. Hardangerbrua	Uklar presentasjon av underliggende problemer og behov	C
17. OL i Tromsø	Dette prosjektet hadde ingen underliggende problemer som skulle løses. Behovene var kun sentrale aktørers behov for å lansere Norge på en spektakulær måte.	D
18. Malangen	Behovet var opprinnelig å bevare forsvarsevnen når kystartillerifort ble nedlagt. Behovs- og problem-analysen for dette batteriet var meget begrenset	B
19. Værnes	De bygningsmessige og flytekniske behov for et nytt kontrolltårn med kontrollsentral er omhandlet, men ikke for de overordnede behov kontrollsentralen skal dekke. Dette gjøres i andre utredninger.	B
20. Holmenkollen	Problemer og behov var kun relatert til Oslos muligheter for å få ski VM og andre tilsvarende arrangementer.	C
21. Rikshospital	Gjennom hele prosessen har behovene for et sykehus av NRH type vært sentral. Her har både overordnede helsepolitiske spørsmål og Rikshospitalets egne behov vært sentrale.	A
22. Stad skipstunnel	Problem og behov var innledningsvis kun relatert til skipssikkerhet. Andre behov ble så lagt til, men dårligere belyst	B
23. Nytt Operahus	Problemanalysen hadde kun fokus på fysiske forhold ved Operaen i folketeaterbygningen. Utover dette var behovsanalysen for et nytt Operahus svært begrenset.	B

Vedlegg 3

Vurdering av parameter: Utfallsrom

A. Bredt utfallsrom

B. Begrenset utfallsrom

C. Annet

Prosjekt	Merknader	Kat
1. Svinesund	Utfallsrommet var begrenset til hvordan de berørte etater kunne løse sine kontrolloppgaver til ny Svinesund bro og veitrasé.	B
2. Nasjonalmuseet	Utfallsrommet var ganske bredt fordi man her forholdt seg både til organisatoriske løsninger og ulike fysiske utbyggingsalternativer. Det spesielle er at den endelige løsning (Vestbanen) ikke inngikk i det opprinnelige utfallsrommet.	A
3. Svalbard	Utfallsrommet var begrenset og klart.	B
4. RIT 2000	Dette er et prosjekt hvor utfallsrommet for beslutningstakerne har vært avgrenset av et opprinnelig vedtak man ikke skulle rokke ved. Samtidig er det klart at det "teoretiske" utfallsrom var langt bredere	B
5. MTB'er	For beslutningstakerne var utfallsrommet meget avgrenset og klart definert til utskifting av materiell	B
6. Fregatter	For beslutningstakerne var utfallsrommet meget avgrenset og klart definert til utskifting av materiell. Det blir i ettertid hevdet at utfallsrommet var definert av et etter hvert foreldet trusselbilde.	B
7. Nye Kampfly	Utfallsrommet var helt begrenset til anskaffelse av nye kampfly.	B
8. LOS /GOLF	Dette er et prosjekt med et meget bredt utfallsrom hvor det har vært betydelig diskusjon om definisjonen av dette	A
9. Sandvika – Asker	Dette er et prosjekt hvor man hadde en viss bredde i utfallsrommet fordi man samlet vurderte både utbygging av jernbane og vei.	A
10. Ski Moss	Dette er et prosjekt hvor utfallsrommet var helt begrenset til utbygging av dobbeltspor på den aktuelle strekningen.	B
11. E6 Nordre Avlast	Med de premisser som lå til grunn (avlaste Midtbyen og sammenbinding av havneområdene) var utfallsrommet begrenset.	B
12. Bjørvika	Utfallsrommet var i utgangspunktet avgrenset til alternativer for	B

	å få til bedre veiløsningen i Bjørvika. Det har vært svært lite snakk om andre løsninger som skulle bidra til å endre trafikkbildet og senke behovet for bedre veiløsninger. Utfallsrommet for de konkrete alternativer har vært betinget av målet om et bedre transportsystem og om derved å legge til rette for byutvikling. Det er den siste målsetting, forsterket ved behovet for tilgjengelighet til operaen, som har vært styrende for utfallsrommet.	
13. Finnfast	Utfallsrommet er så bredt som det kan være ved at det inkluderer både forbedret ferjeforbindelse og ulike tunnel løsninger	A
14. Tau – Ryfast	Dette er et prosjekt med betydelig bredde i utfallsrommet, hvor en rekke alternative løsninger er vurdert.	A
15. Jondalstunnelen	Dette er et prosjekt med et snevert utfallsrom kun knyttet til tunnel	B
16. Hardangerbrua	Utfallsrommet i tilknytning til veiproblemer og behov i Indre Hardanger har vært ganske greit avgrenset til bro eller ikke bro på den ene siden og alternativ bruk av ressurser til veiutbedringer og rassikring på den annen side. Ser man broen i et større samferdselsperspektiv, har ikke disse innebåret noe annet utfallsrom fordi de andre hovedveiene er bygget ut på egne premisser.	B
17. OL i Tromsø	Utfallsrommet var bestemt av IOC kriterier som de aktuelle søkeralternativene ble vurdert opp mot.	C
18. Malangen	For beslutningstakerne var utfallsrommet meget begrenset. I ettertid ser man klart at utfallsrommet for de vurderinger som ble foretatt var svært begrenset og ”konservativt”. Det viste seg meget raskt at tanken om stasjonært kystforsvar var utdatert og at dette behov best ble ivaretatt med hurtiggående såkalte stridsbåter.	B
19. Værnes	I utgangspunktet var utfallsrommet meget begrenset. Etter hvert ble dette utvidet til tekniske sider ved flysikring og Avinors prosess med omorganisering og effektivisering, hvor reduksjon i driftsutgifter og antall årsverk var helt sentralt.	B
20. Holmenkollen	Utfallsrommet var snevert og definert av FIS krav til installasjoner for denne type arrangementer.	B
21. Rikshospital	Utfallsrommet har gjennom hele tidligfasen vært meget bredt og åpent.	A
22. Stad skipstunnel	Dette er et prosjekt hvor utfallsrommet for aktørene har vært meget snevert, men det teoretiske utfallsrom har vært langt større.	B
23. Nytt Operahus	Utfallsrommet var avgrenset til ulike alternativer for å løse Operaens bygningsbehov i Oslo.	B

Vedlegg 4

Vurdering av parameter: Alternative og konsepter

A. Reelle alternative konsepter og løsninger er systematisk vurdert

B. Begrenset vurdering av alternative konsepter og løsninger

C. Alternative konsepter og løsninger er ikke vurdert

Prosjekt	Merknader	Kat
1. Svinesund	Det var to alternativer, at etatene løste sine behov enkeltvis eller ved en samlokalisering. Det siste fremstod klart som den beste løsning for alle parter og noen reell vurdering av alternative konsepter og løsninger ble aldri foretatt.	C
2. Nasjonalmuseet	I den første perioden var det ett konsept for den fysiske lokalisering av hovedbasen for Nasjonalmuseet med en felles lokalisering ved en utbygging på Tullinløkka. Innenfor dette konseptet var det flere alternative bygningsmessige løsninger som ble systematisk vurdert. Men utfallsrommet var klart begrenset til å omfatte en utbygging på Tullinløkka. Alternative konsepter utover disse rammeforutsetningene ble ikke vurdert. Da Vestbanealternativet ble introdusert, fikk man to ulike konsepter, med noen bygningsmessige underalternativer. De to konseptene Tullinløkka og Vestbanen ble systematisk vurdert i en alternativ analyse, som så ble kvalitetssikret (KS1). Disse omfattet ikke et tredje konsept, som aksjonsgruppene presenterte, og som var en delt løsning med bevaring og rehabilitering av Nasjonalgalleriet for historisk kunst og en bygging av et nytt samtidskunstmuseum på Vestbanen.	A
3. Svalbard	Man hadde to alternative konsepter. Det første var at fremtidig vekst innen forskning og utdanning i Longyearbyen skulle skje innen eksisterende anlegg og etablert infrastruktur – slik Regjeringen gikk inn for i St. meld. nr. 9 (1999-2000). Det andre var at man samlokaliserte denne virksomhet ved å bygge et forskningssenter, slik de berørte institusjoner foreslo og som Stortinget tok initiativ til ved å gi en oppstartbevilgning for dette. Det er ikke foretatt noen sammenlignende analyse av disse to alternative konsepter. Man fikk heller ikke noen alternativ analyse av de to lokaliseringsalternativene for senteret i Longyearbyen.	C

4. RIT 2000	Med utgangspunkt i forprosjektrapporten fra 1991, bestemte Fylkeskommunen seg i 1992 for at et nytt sykehus for regionen skulle reises på Øya. Det ble således ikke foretatt noen systematisk vurdering av alternativ lokalisering før Dragvollutredningen i siste halvdel av 2001. Etter at man i 1995 gikk inn for sentermodellen på Øya, har det ikke vært vurdert alternativer til dette før i den samme Dragvollutredningen.	C
5. MTB'er	Dette er et prosjekt hvor det ikke har vært noen alternative vurderinger. For det første ble ikke alternativet ved å opprettholde tidligere HAUK klasse torpedobåter vurdert. For det annet ble ikke konseptet å klare seg uten torpedobåter av denne typen vurdert, i samsvar med de synspunkter som etter hvert fremkom fra Forsvaret. Det må også nevnes at alternative leverandører aldri ble vurdert.	C
6. Fregatter	I tiden frem til 1995 ble det i Sjøforsvarets forsyningskommando arbeidet med konsepter. Det fremgår ikke i Stortingsdokumenter deretter hvilke alternativer dette var. Anskaffelsen innebar ikke en utforming av en prototype eller forserie, hvilket man i ettertid mener var uheldig fordi man altså låste seg til ett fartøykonsept, som i ettertid er kritisert.	B
7. Nye Kampfly	Dette er et prosjekt hvor man frem til og med "Konseptuell løsning", som forelå i november 2006, hadde gjort en meget systematisk identifisering av alternative konsepter og systematisk vurdering av disse. Men utover dette gjorde man ikke noen vurdering av det helt omfattende alternative konseptet, som ville være andre typer forsvarsstruktur eller forsvar med eller uten kampfly. Dersom man definerer valget av leverandør som en løsning, har det vært mange, særlig i pressen, som har hevdet at sammenligningen mellom de to leverandørene ikke var tilstrekkelig systematisk.	B
8. LOS /GOLF	Det har hele tiden vært helt klart at selve konseptet har vært at dette er et omstillingsprogram for modernisering av Forsvarets styringssystem og IS/IT-løsninger. Man har ikke hatt noe alternativ til dette overordnede konsept. Men innenfor denne overordnede rammen har det vært en rekke alternativer og ulike løsninger.	A
9. Sandvika – Asker	Dette er et prosjekt hvor alternative konsepter først og fremst vil være sterkere veiutbygging. Dette er vel kun av teoretisk interesse. Men det er viktig å merke seg at man innledningsvis hadde en felles konsekvensutredning for vei og jernbane med hensyn på kollektivtrafikken i Vestkorridoren.	A

10. Ski Moss	Dette er et prosjekt hvor det egentlig ikke har vært alternative konsepter utover det å skulle oppgradere jernbanen fra enkeltspor til dobbeltspor. Men innenfor dette konseptet har det vært ulike alternative løsninger, både med hensyn på dimensjonering og innføringen av jernbanesporet i Moss og Moss stasjon.	B
11. E6 Nordre Avlast	Det fundamentale ved konseptet Nordre avlastningsvei er å avlaste Midtbyen og sentrumsnære boligområder for gjennomgangstrafikk. Det er foretatt utredninger av konsekvensene ved ikke å gå inn for dette konseptet. Men det er ikke foretatt noen egentlige vurderinger av alternative konsepter. Innenfor konseptet Nordre avlastningsvei har ulike alternativer for trasévalg og tekniske løsninger, særlig med hensyn på miljø, vært gjort.	B
12. Bjørvika	I løpet av utrednings- og planleggingsperioden har man endret de alternativer som er blitt utredet. I utgangspunktet hadde man to hovedkonsepter – senketunnel i ulike utforminger på den ene side og bro og veg i dagen med nytt "Bispelokk" på den annen side. I 1994 ble det avklart at det siste konseptet (som altså ikke var senketunnel) var urealistisk ut fra byplanmessige kriterier hva gjaldt kontakt mellom by og fjord samt forholdet til havnedriften. Deretter ble det kun en videre utvikling av det beste alternativ som både inkluderte senketunnel og veiløsninger i det berørte by-område.	A
13. Finnfast	Konsekvensutredningen fra 2001 vurderer fire alternativer. Det dreier seg om to konsepter – ferje eller tunnel, og med to alternativer for hver av disse.	A
14. Tau – Ryfast	Konsekvensutredningen fra 2001 har en bred og systematisk utredning av ulike alternative fastlandsforbindelser og av alternativet oppgradert ferjetilbud.	A
15. Jonsdalstunnelen	Dette er et prosjekt hvor det ikke er noen alternative konsepter til tunnel og at utfallsrommet er avgrenset til dette. Men innenfor dette var det en rekke alternative traseer for tunnel og tilførselsveier på begge sider. Disse ble alle systematisk vurdert i konsekvensutredningen og la grunnlag for den avklaring som fulgte.	B
16. Hardangerbrua	Hvis man kun ser på broen som en løsning på problemene ved å krysse Hardangerfjorden, har det vært fremme noen få alternativer. For det første er det det enkle alternativet å øke ferjefrekvensen og gjøre den døgnkontinuerlig, slik Vegdirektoratet viste til i 1990 og som ble utredet i Konsekvensutredningen av 2004. For det andre har det vært noen tekniske alternativer som flytebro og rørbro, men	B

	disse er ikke blitt utredet opp mot alternativet hengebro. For det tredje har det i forbindelse med Jondalstunnelen vært fremmet forslag om å legge broforbindelsen lenger ut i fjorden til mellom Kvam og Jondal, men dette er ikke blitt utredet. Dersom man ser broen som et ledd i forbindelseslinjene øst – vest og nord – syd, har det ikke vært noen utredninger omkring alternative konsepter til broen.	
17. OL i Tromsø	Både for OL 2014 og 2018 var det alternative søkerbyer som representerte ulike konsepter og som ble vurdert mot IOC kriterier. Utfallsrommet var gitt av disse kriteriene, som alternativene ble vurdert opp mot.	A
18. Malangen	Under den rasjonalisering av Forsvaret som foregikk ble alternative konsepter for landfast sjøforsvar vurdert. Eksisterende kystartillerifort ble nedlagt og den nye type torpedobatterier vedtatt. Men det konsept som altså ikke ble vurdert var en total nedleggelse av denne type stasjonære anlegg.	C
19. Værnes	Det viktigste og mest åpenbare alternative konsept er nullalternativet, som var ikke å bygge et kontrolltårn med en kontrollsentral. Dette ble ikke systematisk vurdert og burde vært vurdert i forhold til den teknologiske utvikling av flytrafikk kontroll og behovet for denne type installasjon på Værnes.	C
20. Holmenkollen	I utgangspunktet var det definert at hovedelementene prosjektet skulle være stor hoppbakke, normal hoppbakke og langrennsarena med mer. Det var flere runder hvor man vurderte alternative konsepter med hensyn på de to hoppbakkene.	B
21. Rikshospital	Dette er et prosjekt hvor det gjennom hele tidligfasen har vært utredet en rekke reelle alternativer.	A
22. Stad skipstunnel	I 1996 hadde man to alternative konsepter – en skipstunnel og andre sjøsikringstiltak. Deretter har man bare hatt et konsept, som har vært skipstunnel. Det har så vært foretatt utredninger av alternativer for dette ene konseptet.	B
23. Nytt Operahus	For dette prosjekt har ulike lokaliseringsalternativer vært utredet. Det var avgjørende for den endelige beslutning at de tre alternativene var utredet til samme nivå.	A

Vedlegg 5

Vurdering av parameter: Beslutningslogikk

A. Enkel beslutningslogikk, som betyr at premissene er klare og blir fulgt.

B. Komplisert, som betyr at det er ulike og gjerne motstridende argumenter og hensyn

C. Uklar eller inkonsistent logikk

D. Lojalitet eller at man var bundet til oppfølging i forhold til et vedtak. Dette innebærer at beslutningstakere er svært avvisende overfor ny informasjon.

Prosjekt	Merknader	Kat
1. Svinesund	Dette er et prosjekt hvor det praktisk talt bare har vært tilslutning til ideen om et felles kontrollområde. Logikken har vært at dette var en naturlig konsekvens av ny bro og ny trasé. Stortinget har sluttet seg til Regjeringens fremlegg uten diskusjon eller motforestillinger. Det styrende for alle beslutninger var at anlegget måtte være klart for åpning av den norske og svenske kongen.	A
2. Nasjonalmuseet	Beslutningslogikken hos beslutningstakerne har vært basert på at man skulle få en samlokalisering av de fire kunstmuseene.	A
3. Svalbard	Beslutningslogikken for prosjektet er rimelig klar. Prosjektet kom som en følge av den satsing man fikk på norsk polarforskning fra tidlig 1990 og den internasjonale profil UNIS fikk etter hvert.	A
4. RIT 2000	Dette er et prosjekt med en komplisert beslutningslogikk. Det er to hovedaktører, som har svært forskjellig beslutningslogikk. For fylkeskommunen er ”lojaliteten” til opprinnelig vedtak om å bygge ut på Øya etter ”sentermodellen” helt avgjørende og forskjellen på alternative vurderinger avvises systematisk. Videre er logikken preget av muligheten til å stille nye krav av om mer arealer og tilhørende kostnadshevninger. Staten forsøker seg på krav om nøkternhet og kostnadseffektivisering av driften, men går med på utvidelsene etter hvert.	B
5. MTB’er	Dette er et prosjekt med uklar beslutningslogikk hos ulike aktører og mellom disse.	C

6. Fregatter	Beslutningslogikken var preget av at anskaffelsen var en erstatning av utdaterte eskortefartøyer og at det var de økonomiske rammer var bestemmende og ikke det behov som skulle ivaretas.	B
7. Nye Kampfly	Den beslutningslogikk som har vært fulgt har tatt sitt utgangspunkt i overordnede mål og en klargjøring av alternativene og en systematisk analyse av disse.	A
8. LOS /GOLF	Dette er et program hvor det har vært ulike oppfatninger om alternative beslutningslogikker. Man har valgt å følge en strategi basert på fleksibilitet, hvor de enkelte prosjekter i Programmet besluttes etter hvert. Man har ikke lagt frem for godkjenning et helhetlig program, som da heller ikke har vært gjenstand for en slik total planlegging. Alternativet til dette, som blant annet et mindretall i forsvarskomiteen har ønsket, ville ha vært en slik helhetlig tilnærming.	B
9. Sandvika – Asker	Rammen for beslutningslogikken vært planleggingen av den samlede kollektivtransportutbyggingen i Oslo-Akershus regionen. Hovedspørsmålene i forhold til beslutningslogikken har vært rekkefølgen på de to parsellene Skøyen – Sandvika og Sandvika – Asker, hvor det har vært ulike argumenter og rekkefølgen er blitt endret underveis.	A
10. Ski Moss	Den overordnete beslutningslogikk var innledningsvis betinget av Jernbanens ønsker og Stortinget som pådriver. Mot dette stod Moss kommune med krav om en meget kostbar tunnelløsning, som medførte at prosjektet først vil bli fullført i 2015. Moss har fått gjennomslag for synspunkter.	B
11. E6 Nordre Avlast	For de sentrale beslutningstakere og pådrivere for prosjektet har beslutningslogikken vært den samme gjennom hele tidligfasen. Alternative beslutningslogikker har vært at det er andre og bedre måter for å løse miljøproblemene i Midtbyen.	B
12. Bjørvika	Dette er et prosjekt med en komplisert beslutningslogikk fordi det både er et samferdselsprosjekt, et byutviklingsprosjekt og en forutsetning for at operaen skal få den tilgjengelighet den må ha. Ulike aktørers vurderinger er betinget av hvordan de oppfatter prosjektet i forhold til disse tre hensyn.	B
13. Finnfast	Beslutningslogikken for dette prosjektet er på den ene siden meget enkel og på den andre siden svært komplisert. Når det gjelder prosjektets innhold og løsning, er dette meget enkelt og ikke omstridt av noen. Tunnelforbindelsen	B

	og hvordan denne skal løses har ingen motstand eller alternative vurderinger. Når det gjelder finansieringen, derimot, var beslutningslogikken komplisert og forskjellig hos de ulike aktører, og da særlig med hensyn på fortsatt bompengeinnkreving for å finansiere prosjektet.	
14. Tau – Ryfast	Med fylkeskommunens beslutning i juni 2001 og Stavangers og Ryfylkekommunenes tilslutning til dette, var det i prinsippet gjort en beslutning. Logikken for dette var konsekvensutredningens analyse av samtlige alternativer. Gjennom hele perioden fra 2001 har logikken hos de ulike beslutningstakere vært å følge dette vedtaket.	D
15. Jondalstunnelen	Den mest sentrale beslutningstaker var fylkeskommunen, som gjennom hele tidligfasen har holdt fast ved sin beslutning fra 2001. Det er bemerkelsesverdig at dette ikke endret seg da kostnadene ble doblet, antatt inntektsunderlag senket og fylkeskommunen ville måtte ta opp et meget stort lån, som fylkesrådmannen advarte mot. For samferdselsdepartementet og Stortinget har beslutningslogikken vært grei i den forstand at det var fylkeskommunens prioritering som skal legges til grunn og statlige bevilgninger var relativt begrenset.	D
16. Hardangerbrua	Beslutningslogikken for prosjektet har vært preget av at Hordaland fylkeskommune ikke har villet fravike sin høye prioritering av prosjektet. Saklige motargumenter nådde frem til avslaget i 1996, men så styrket fylkeskommunens krav seg etter hvert og særlig da det fra statens side ble vedtatt at fylkeskommunens prioriteringer skal tillegges avgjørende vekt for statlige investeringer på øvrig riksvegnett. I dette prosjektet ble også behovet for statlige investeringer svært lavt i forhold til bompengefinansiering og lokale tilskudd.	D
17. OL i Tromsø	I forbindelse med OL 2014 var beslutningslogikken rimelig grei. Et enstemmig Idrettstyre anbefalte Tromsø. Regjeringen foretok en vurdering av søknaden av statsgaranti og konkluderte med at den ikke ville tilrå Stortinget å støtte denne. I forbindelse med OL 2018 var beslutningslogikken begrenset til Idrettsstyret og langt mer uklar. Det spesielle var at man helt frem til mars 2007 kjørte på en faglig vurdering i forhold til de samme IOC kriteriene, men så "kastet rundt" og la uklare "politiske" hensyn til grunn.	C
18. Malangen	Beslutningslogikken fremstår ikke som konsistent. Man hadde kjennskap til at konseptet stasjonære plattformer var utdatert, man hadde startet nedlegging av kystfortene, men man valgte likevel å opprette nye stasjonære	C

	torpedobatterier. Det virker rett og slett som man ikke turte ta det logiske skrittet helt ut til et kystforsvar uten denne type stasjonære installasjoner, slik det kort tid etter ble.	
19. Værnes	Beslutningslogikken for prosjektet er komplisert i den forstand at dette, på den ene siden, omfattet et kontrolltårn som alle flyplasser må ha, og på den annen side, skulle omfatte en kontrollsentral med regionale funksjoner. Beslutningslogikken for kontrolltårnet er rimelig grei. I 1999 forelå det en kost-nytte-analyse som konkluderte med at Trondheim kontrollsentral skulle opprettholdes og man startet de første byggearbeidene, hvilket ble et argument for å videreutvikle og fullføre prosjektet. For kontrollsentralen, derimot, ble det allerede i år 2000 og før den endelige planlegging og prosjektering av bygget var ferdig, klart at det knyttet seg betydelig usikkerhet til om hvorvidt man skulle ha en kontrollsentral på Værnes. Denne usikkerhet knyttet seg til det faktiske behov for en slik kontrollsentral i lys av den teknologiske utvikling av flytrafikk kontroll. Til tross for dette, ble altså prosjektet fullført med en kontrollsentral som aldri ble tatt i bruk.	C
20. Holmenkollen	Dette er et prosjekt hvor Oslo kommune var helt bundet i fra starten ved sitt vedtak om å stille seg bak søknadene om ski VM, og hvor derfor brukerne kunne stå sterkt på sine krav.	D
21. Rikshospital	Dette er et prosjekt med en meget komplisert og sammensatt beslutningslogikk. Denne omfattet på den ene side interne fysiske forhold ved eksisterende sykehus med begrensede arealer og utviklingsmuligheter, og på den andre side helsepolitiske forhold knyttet funksjonsfordeling på landsbasis med hensyn på spesialisttjenester og utviklingen av universitetsklinikker.	B
22. Stad skipstunnel	Dette er et prosjekt hvor det ikke er gjort noe vedtak om å gjennomføre prosjektet. Det er egentlig kun to vesentlige og reelle beslutninger som er fattet. Den første var Brundtland III regjeringens beslutning i 1996 om å skrinlegge prosjektet på grunn av dets begrensede nytte og Bondevik I regjeringens beslutning om å gjennomføre et fullstendig forprosjekt. Deretter har Stortinget og forskjellige regjeringer bidratt til at det er foretatt en serie med ulike utredninger uten at man har nådd frem til noen reell beslutning om prosjektet.	C
23. Nytt Operahus	Hele tiden en diskusjon av lokalisering med ulike argumenter og ikke om man skal ha et nytt Operahus. I beslutningslogikken var argumentasjonen av to typer –	A

	hensynet til Operaen som kulturinstitusjon på den ene side og dennes muligheter og dennes muligheter som en pådriver for en ønsket byutvikling av Bjørvika.	

Vedlegg 6

Vurdering av parameter: Vesentlige overraskelser

A. Kostnadsoverskridelser

B. Motstand fra ulike aktører

C. Endrede forutsetninger eller ny informasjon

D. Ingen vesentlige overraskelser

E. Annet

Prosjekt	Merknader	Kat
1. Svinesund	Det var to overraskelser under gjennomføringen, som burde vært avklart i tidligfasen. Den første var at kvalitetssikringen viste at de geotekniske forarbeidene for fundamenteringen ikke var god nok. Den andre var at uakseptable heftelser ved eiendommen ikke var avklart. Dette holdt på å forpurre åpningen av anlegget.	C
2. Nasjonalmuseet	De viktigste overraskelser i prosjektet har vært all den organisatoriske uro ved nasjonalmuseet og som gjorde det vanskelig å få laget grunnlaget for arkitektkonkurransen for Tullinløkka. Noe av dette kunne kanskje vært forutsett, men svært mye skyltes den uventede turbulensen omkring de to første direktørene. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt man kunne ha forutsett at man ville få de ulike aksjoner mot flytting av Nasjonalgalleriet til Vestbanen. Men ut fra den måten ulike interessenter mobiliserte mot direktør Sune Nordgren, kunne man kanskje forutsatt noe tilsvarende når man endte opp med å ville flytte Nasjonalgalleriet fra sine nåværende lokaler.	B
3. Svalbard	Det er ikke vært noen vesentlige overraskelser underveis. Det vises til særdeles god planlegging, prosjektering og prosjektledelse samt en god porsjon med hell med værforholdene underveis.	D
4. RIT 2000	Dette er et prosjekt hvor det nesten gjennom hele tiden har vært overraskelser med hensyn på kostnadsanslagene fra fylkeskommunens prosjektadministrasjon. Dette har vært knyttet både til faktisk underbudsjettering og nye	A

	standardkrav. Dette er en vanlig utvikling for de fleste sykehusbygg. Fra statens side forsøkte man å forutse dette ved klausuler i de ulike avtaler, men til liten nytte.	
5. MTB'er	Den ene store overraskelse i prosjektet var da Forsvarsstudien i 2007 (FS 2007) foreslår å utfase MTB-våpenet fordi "deres hovedkapasitet – evnen til å senke store overflatefartøyer med langtrekkende missiler – kan ivaretas med 2-3 andre plattformer, i første rekke fregatter og undervannsbåter, og i neste omgang også neste generasjon kampfly" Dette er en overraskelse som kunne vært forutsett fordi den er i samsvar med det syn som ulike forsvarssjefer ha fremmet gjennom hele tidligfasen.	C
6. Fregatter	Det er to typer overraskelser som fremstår: For det første de kritiske merknader som er fremkommet til fartøykonseptet og for det annet at ikke alle båter kan være operative samtidig.	C
7. Nye Kampfly	Man kan vel snakke om to overraskelser. For det første at Eurofighter trakk seg. Dette kunne vel vært forutsett fra de innspill og skepsis til prosessen som Eurofighter kom med. For det annet ble vel støyen omkring Gripen kanskje noe annerledes enn forventet. Det var vel også kanskje en overraskelse for noen at svenskene kjempet så hardt og fikk så stor oppslutning, som de faktisk fikk.	B
8. LOS /GOLF	Egentlig kan man ikke si at det i Programmet har vært vesentlige overraskelser utover at motstanden i de enkelte forsvarsgrener og forsvarsstaber til dels har vært høyere og sterkere enn hva man hadde forventet.	B
9. Sandvika – Asker	Man kan kanskje si at den endrede rekkefølgen på de to parsellene var en overraskelse. Men dette var altså et resultat av reduserte avkastningskrav og endret metodikk for beregning av parsellvis nytte.	C
10. Ski Moss	Den vesentligste overraskelse i prosjektet var at motstanden i Moss var så sterk mot dagtrasé at traseen Sandbukta – Moss ble tatt ut av prosjektet. At motstanden i Moss ville bli så sterk var klar allerede i forprosjekteringsfasen	B
11. E6 Nordre Avlast	I prosjektet er det to vesentlige overraskelser. For det første de interne "opprør" i Arbeiderpartiet som i hvert fall første gang var uventet. Den andre gang var det snuoperasjonen i Jernbaneverket som i utgangspunktet ikke kunne vært forutsett.	B/ C

12. Bjørvika	Dette er ikke et prosjekt med store overraskelser. De eneste som kanskje kan nevnes er utviklingen i kostnadsanslagene og Oslo byråds uvilje mot å delta finansielt i et prosjekt med så klare positive konsekvenser for utviklingen i et område i samsvar med byens politiske målsetninger.	A
13. Finnfast	Den vesentlige overraskelsen er hvordan Rennesøy unisont reagerte negativt på utvidelsen av bompengeinnkrevingen og den tverrpolitiske styrke dette ble fremført med. Signalene var innledningsvis ganske klare.	B
14. Tau – Ryfast	Den meget høye veksten i kostnadsanslagene utgjør en vesentlig overraskelse. Hovedforklaringen er at man måtte gå fra ett tunnelløp til to for begge tunnelene. Det er vanskelig å si at dette burde vært forutsett i 2001, men sikkerhetsproblematikken som ligger til grunn for to løp kom fort opp og burde kanskje vært forutsett. Kostnadsøkningen og forsinkelsene i forbindelse med Hundvågtunnelen og all støyen omkring planløsningene i Stavanger var den andre overraskelsen. Riktignok hadde man tatt høyde for dette ved at Stavanger garanterte for å påta seg merkostnadene. Men disse ble altså så høye at Stavanger forsøkte å gå fra sin garanti og få andre med på finansieringen.	A
15. Jonsdalstunnelen	I tidligfasen var prosjektet gjenstand for en vesentlig overraskelse, nemlig motstanden i Kvinnherad mot det av fylkestinget vedtatte alternativ, og som forsinket prosjektets vei frem til endelig vedtak. Med de åpne prosesser man hadde, burde dette kunne vært forutsett.	B
16. Hardangerbrua	I dette prosjektet kan man ikke snakke om vesentlige overraskelser.	D
17. OL i Tromsø	De store overraskelsene i dette prosjektet var den systematiske underbudsjettering som ble foretatt av Tromsø og at Idrettsstyret valgte å se bort fra sitt eget faglige utvalg gjennomgang av søkernes søknader, samt at grunnplanet i norsk idrett i særforbundene og idrettskretsene motsatte seg å bidra finansielt til OL i Tromsø.	A/ B
18. Malangen	Den minste overraskelsen, som kanskje ikke en gang kunne vært forutsett, var de høyere anleggskostnadene i forbindelse med utsprengingene. Den store overraskelsen, som kanskje burde vært forutsatt, var det endrede trusselbilde og den endrede sikkerhetspolitiske tenking.	C
19. Værnes	I dette prosjektet er det en vesentlig overraskelse, nemlig at kontrollsentralen ikke ble tatt i bruk. Allerede i år 2000 var det indikasjoner på at dette kunne bli utfallet. Parallelt med	C

	planlegging og gjennomføring av prosjektet foregikk det en prosess som stilte helt fundamentale spørsmål ved en kontrollsentral på Værnes. At denne så ikke kom til å bli tatt i bruk, burde man ha forutsett.	
20. Holmenkollen	Det er den voldsomme utviklingen i prosjektets kostnadsanslag som er den vesentlige overraskelsen. Det er klart at beslutningen om prosjektet ble fattet uten at man hadde en realistisk forestilling om hva dette ville koste. I ettertid fremstår det kanskje som om man burde ha forstått at en rehabilitering av Holmenkollen ikke ville være mulig for å tilfredsstille FIS krav og mulighetene til fremtidige World Cup renn. Dette kunne man kanskje ha sett dersom man hadde gjort en mer kritisk sammenligning mellom Holmenkollen og andre større anlegg i verden. Det var allerede på denne tiden klart at hoppidretten var sterkt kritisk til Holmenkollbakkens utforming.	A
21. Rikshospital	De vesentligste overraskelser er de mange kostnadsoverskridelsene. Flere av disse var konsekvensen av vedtak i Stortinget, som burde ha visst at dette ville medføre kostnadsoverskridelser. Statsbygg var også klar over at dette ville skje.	A
22. Stad skipstunnel	Den største overraskelsen i forbindelse med dette prosjektet er at prosjektideen er opprettholdt og at tunnelens størrelse og derved prosjektets kostnad er økt. Videre har nye aktører sluttet seg til som forsvarere av prosjektet eller i det minste at dette skal utvides videre.	D
23. Nytt Operahus	Den eneste vesentlige overraskelse var at regjeringen i juni 1998 ikke fikk støtte fra et Stortingsflertall for sitt forslag om Vestbanen. Dette burde man ha kunnet forutse fordi det kokte ned til at de tre alternativene ikke var like godt utredet og at regjeringen ikke hadde tenkt gjennom en sekundær løsning. Begge disse forhold var på plass neste gang saken ble fremmet ett år senere og man fikk vedtaket.	E

Vedlegg 7

Vurdering av parameter: Relevans

- Ja
- Usikker
- Nei
- Annet

Prosjekt	Merknader	
1. Svinesund	Prosjektet fremstår klart relevant i forhold til det behov som fulgte av ny bro og trase og de muligheter en samlokalisering innebar.	Ja
2. Nasjonalmuseet	Det har ikke på noe tidspunkt vært reist tvil om prosjektets relevans i forhold til de ulike museers underliggende bygningsmessige behov. I forbindelse med Tullinløkka var disse vurderingene ganske greie, men i forbindelse med Vestbanen langt mer kompliserte. Dette henger sammen med at for Vestbanen ble motargumentene knyttet til svært ulike former for behov og deres enkeltvise relevans i forhold til prosjektet. Når det gjelder Nasjonalmuseets marked, ble det for begge alternativene lagt vekt på betydningen av disse for publikum.	Ja
3. Svalbard	Selv om forskningsparken oppfattes som relevant for de involverte institusjoner og dekker klart deres behov, er det først og fremst dennes rolle som et ledd i å markere norsk tilstedeværelse på Svalbard som fremheves. Forskningsparken har i dag en høyere andel utenlandske enn norske studenter.	Usikker
4. RIT 2000	De fleste sykehus vil som regel fremstå som relevante i forhold til overordnete helsepolitiske målsettinger og pasientenes underliggende behov. Men dette forhindrer ikke at det kan reises spørsmål om relevansen hva gjelder dimensjonering, utforming med mer, slik det er fremkommet gjennom hele prosessen. Blant de spørsmål som er tatt opp kan følgende nevnes: Når det gjelder dimensjoneringen pekes det på en nær dobling av bygningsmassen fra 108 000 m2 før 1995 til	Usikker

	231 000 m2 når hele RIT 2000 står ferdig, mens pasientgrunnlaget knapt har økt med 20 %. Når det gjelder utformingen av det nye sykehuset med den såkalte sentermodellen, har det hele tiden og særlig fra legene ved sykehuset, vært reist tvil ved denne. Det er blitt hevdet at denne medfører ineffektiv drift, duplisering av funksjoner og ressurser og økte driftsutgifter.	
5. MTB'er	Det er vanskelig å gi en entydig konklusjon om prosjektets relevans, til det er oppfatningene for sprikende fra Forsvarssjefens utsagn i 2007 om at "MTBene har fra første stund vært en feilinvestering" og forslaget om å fase disse ut – på den ene side – og utsagnet i St prp. Nr. 1 (2009-2010) – på den annen side - om at "Innfasing av Fridtjof Nansen-klasse fregatter og Skjold-klasse missiltorpedobåter vil gi et svært moderne og styrket sjøforsvar".	Usikker
6. Fregatter	Det er vanskelig å gi en entydig konklusjon om prosjektets relevans, til det er oppfatningene for sprikende fra Forsvarsministerens utsagn i 2004 om at "det neppe ville blitt bygget nye fregatter til Sjøforsvaret hvis en slik beslutning skulle fattes i dag"– på den ene side – og utsagnet i St prp. Nr. 1 (2009-2010) – på den annen side - om at "Innfasing av Fridtjof Nansen-klasse fregatter og Skjold-klasse missiltorpedobåter vil gi et svært moderne og styrket sjøforsvar".	Usikker
7. Nye Kampfly	Det har vel ikke vært reist tvil om prosjektets relevans hva gjelder at Norge skal ha en kampflyflåte og at det er et behov for nyanskaffelser.	Ja
8. LOS /GOLF	Det er ikke på noe tidspunkt vært reist tvil om Programmets og dets komponenters relevans i forhold til Forsvarets omstillingsbehov. Men innenfor de enkelte forsvarsgrener er det reist spørsmål om relevansen av foreslåtte systemer og løsninger i forhold til eksisterende systemer og muligheter for gjenbruk av disse. Det har også vært fremmet synspunkter på ikke innfridde forventinger, men dette har i det alt vesentlige vært i oppstarten ved innføringen av nye løsninger.	Ja
9. Sandvika – Asker	Prosjektets relevans fremstår som helt klar, både i forhold til behov og marked.	Ja
10. Ski Moss	Dette er et prosjekt hvis relevans i forhold til behov og marked har vært klar gjennom hele tidligfasen og bare blitt ytterligere forsterket underveis.	Ja

11. E6 Nordre Avlast	Prosjektet er utvilsomt relevant i forhold til de behov det er rettet mot. Men det har vært betydelig uenighet i om hvorvidt dette prosjektet var den rette og beste måten å løse disse behovene.	Usikker
12. Bjørvika	Prosjektet har begrenset relevans i forhold til de transportmessige behov og meget høy relevans i forhold til målene for byutvikling i området og tilgangen til operaen.	Usikker
13. Finnfast	Det kan ikke være tvil om prosjektets relevans i forhold til behovene til befolkningen på Finnøy.	Ja
14. Tau – Ryfast	Prosjektet er utvilsomt relevant i forhold til behovet for de bilister som i dag bruker de to ferjesambandene Tau-sambandet og Høgsfjordsambandet. Det er også klart relevant i forbindelse med fylkets samferdselsplanlegging. Men her er det pekt på at prosjektet fører til en konsentrasjon av det regionale trafikkbilde og at Høgsfjordalternativet ville føre til en bedre spredning av trafikkmønsteret. Samtidig er det reist spørsmål ved prosjektets relevans i forhold til miljøbehovene i Stavanger under henvisning til at prosjektet leder en økt biltrafikk inn i Stavanger. Prosjektets relevans i forhold til markedet er et annet spørsmål og må sees i forhold til betalingsvilligheten til brukerne av tunnelen.	Ja
15. Jonsdalstunnelen	Det er ingen tvil om at prosjektet er relevant i forhold til lokale veibehov som lå til grunn for prosjektet. Men det er ikke like klart at prosjektet er like relevant i forhold til veisamband og trafikkavvikling i en større sammenheng. Den samfunnsøkonomiske nytten av prosjektet er svært lavt. Befolkningsunderlaget er lite og det finnes allerede veiforbindelse til Odda og ferjesamband i retning Bergen. Men tunnelen åpner for nok en forbindelse Oslo – Bergen i tillegg til Hardangerbrua og Lærdalstunnelen.	Usikker
16. Hardangerbrua	Prosjektets relevans i forhold til behovet for å avløse ferjeforbindelsen med en permanent døgnåpen forbindelse som en bro vil være, er klar. Når det så gjelder forholdet til markedet, er det trafikkunderlaget som broen skal betjene. Det er klart at også her er broen relevant, men graden av relevans i forhold til markedet vil jo avhenge av alternative veiløsninger og størrelsen på bompenger på broen og på alternative strekninger.	Usikker
17. OL i Tromsø	Ikke alle prosjekter initieres for å løse et konkret problem/tilfredsstille et uttalt behov. OL /Tromsø	Annet

	fremstår som et prosjekt som hovedsakelig var motivert av prestisje og publisitet, og med et håp om økonomiske ringvirkninger. Relevansen må vurderes i forhold til dette. Den samfunnsøkonomiske analysen og erfaringer fra Lillehammer og andre arrangementer viser at de ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Tromsø ville ikke kunne legge pengene på bordet så her handlet det om å finne en aktør som kan se nytten av tiltaket. I et lokalt perspektiv vil dette gi betydelige investeringer og økonomiske ringvirkninger. Når Staten tar hele det økonomiske ansvaret er det derfor snakk om et perverst incentiv selv om det krever noe egeninnsats. Idrettsorganisasjonene så de negative omfordelingskonsekvensene og var den parten som måtte gi, så her blir forholdet mer reelt og mindre i form av perverst incentiv, noe en tar konsekvensen av og avviser tiltaket. Det var derfor ikke KS1 øvelsen men idrettsorganisasjonene som avgjorde utfallet, selv om dette kom bare en uke etter at rapporten forelå. Der avgjørende var at rapporten viste at deres bidrag kunne bli langt over smertegrensen.	
18. Malangen	Politikere og beslutningstakere innen Forsvaret er enige om at Malangen torpedobatteri var en formidabel feilinvestering og at dette ikke var et relevant svar på dagens forsvarsbehov som nå løses på en helt annen måte.	Nei
19. Værnes	Kontrolltårnet må sies å ha vært relevant i forhold til flyplassens behov, selv om Værnes fikk et overdimensjonert kontrolltårn på størrelse med det man finner på internasjonale flyplasser. Hva gjelder bygging av ny kontrollsentralen på Værnes, derimot, viste det seg at dette ikke var relevant i forhold til flysikringens behov, slik dette utviklet seg og i lys av den teknologiske utvikling.	Nei
20. Holmenkollen	Prosjektets relevans ligger i at Holmenkollen nasjonalanlegg måtte rustes opp dersom Oslo skulle kunne være kandidat til denne type store internasjonale arrangementer. Man kan si at konseptet om en rehabilitering av Holmenkollen ikke var relevant i forhold til hoppidrettens behov og at ”markedet” ville kreve en ny hoppbakke. I denne sammenheng er det interessant å merke seg at kronologien viser at det siden bakken ble opprettet har	Usikker

	det skjedd vesentlige bygningsmessige endringer med 10 – 15 års mellomrom i hele perioden på 120 år. De største investeringer har vært i forbindelse med Olympiaden i 1952 og VM 2011.	
21. Rikshospital	Hvor vidt man vurderer Nytt Rikshospital som relevant i forhold til behov og marked er helt avhengig av den enkeltes ståsted. Men i dag fremstår Rikshospitalet som et meget vellykket sykehus prosjekt.	Ja
22. Stad skipstunnel	Prosjektets relevans i forhold til mindre båters sikkerhet og behovet for å opprettholde regularitet er uomtvistelig. Relevansen i forhold til større båters sikkerhetsbehov er langt mer usikkert. Det er ikke klart om det er noe marked for denne type større båter til å benytte (og betale for) tunnelen. Når det gjelder andre typer behov som den store skipstunnelen skal ivareta, er relevansen mer usikker. Dette gjelder både i forhold til regional samferdsel og bosettings- og nærings -mønster, samt mulighetene for at tunnelen og ferdsel gjennom denne skal utgjøre en turistattraksjon.	Nei
23. Nytt Operahus	Prosjektets relevans var i utgangspunktet på bakgrunn av operaen holdt til i midlertidige lokaler og en tilstandsrapport som viste at disse lokalene var høyst uegnete for operadrift. Flere opinionsundersøkelser og flere støtteerklæringer fra operamiljø rundt i landet understreket prosjektet relevans. Den sterke økningen i besøkstall til det nye Operahuset underbygger prosjektets relevans i forhold til markedet.	Ja

	Svinesund	Nasjonalmuseet	UNIS Svalbard	RIT 2000	MTB Skjold	Fregatter	Nye Kampfly	LOS / GOLF	Sandvika-Asker	Ski - Moss	Nordre Avlastn	Bjørvika	Finnfast	Ryfast	Jondalstunnel	Hardangerbrua	OL Tromsø	Malangen	Værnes	Holmenkollen	Rikshospital	Stad tunnel	Opera	Sum
1 Problem og behovsanalyse																								
1.1 Omfattende problem- og behovsanalyse		X					X	X	X	X	X	X	X	X							X			10
1.2 Begrenset problem- og behovsanalyse				X											X			X	X			X	X	6
1.3 Utilstrekkelig problem- og behovsanalyse	X		X		X	X										X				X				6
2 Utfallsrommet																								
2.1 Bredt utfallsrom		X						X	X				X	X							X			6
2.2 Begrenset utfallsrom	X		X	X	X	X	X			X	X	X			X	X		X	X	X		X	X	16
3 Alternative konsepter og løsninger																								
3.1 Reelle alternativer vurdert		X							X			X	X	X			X				X		X	8
3.2 Begrenset vurdering				X		X	X	X		X	X				X	X			X	X		X		11
3.3 Reelle alternativer ikke vurdert	X		X		X													X						4
4 Begrunnelse og mål																								
4.1 Enighet om begrunnelse og mål	X	X	X				X		X				X	X				X		X			X	10

	Svinesund	Nasjonalmuseet	UNIS Svalbard	RIT 2000	MTB Skjold	Fregatter	Nye Kampfly	LOS / GOLF	Sandvika-Asker	Ski - Moss	Nordre Avlastn	Bjørvika	Finnfast	Ryfast	Jondalstunnel	Hardangerbrua	OLTromsø	Malangen	Værnes	Holmenkollen	Rikshospital	Stad tunnel	Opera	Sum
4.2 Uenighet om begrunnelse og mål				X	X	X		X		X	X	X			X	X	X		X		X	X		13
5 Mangelfull nytteanalyse	X		X	X	X	X	X											X		X	X		X	10
6 Skiftende prioriteringer		X		X	X				X	X	X			X		X		X	X	X	X		X	13
7 Omkamper			X	X	X						X	X	X			X	X		X		X	X	X	12
8 Regjeringsskifte av betydning				X				X			X	X	X								X	X	X	8
9 Politiske overstyringer				X	X			X		X	X	X		X	X	X	X				X	X	X	13
10 Hestehandel					X											X	X				X			4
11 Manglende transparens		X			X		X	X						X	X		X							7

	Svinesund	Nasjonalmuseet	UNIS Svalbard	RIT 2000	MTB Skjold	Fregatter	Nye Kampfly	LOS / GOLF	Sandvika-Asker	Ski - Moss	Nordre Avlastn	Bjørvika	Finnfast	Ryfast	Jondalstunnel	Hardangerbrua	OLTromsø	Malangen	Værnes	Holmenkollen	Rikshospital	Stad tunnel	Opera	Sum
12 Investeringer uten forpliktelser			X						X	X										X		X		5
13 Beslutningslogikk																								
13.1 Enkel beslutningslogikk	X	X	X				X		X														X	6
13.2 Komplisert beslutningslogikk				X		X		X		X	X	X	X								X			8
13.3 Uklar, inkonsistent beslutningslogikk					X												X	X	X			X		5
13.4 Lojalitet / bundet beslutnings-logikk														X	X	X				X				4
	Svinesund	Nasjonalmuseet	UNIS Svalbard	RIT 2000	MTB Skjold	Fregatter	Nye Kampfly	LOS / GOLF	Sandvika-Asker	Ski - Moss	Nordre Avlastn	Bjørvika	Finnfast	Ryfast	Jondalstunnel	Hardangerbrua	OLTromsø	Malangen	Værnes	Holmenkollen	Rikshospital	Stad tunnel	Opera	Sum
14 Overraskelser																								

14.1 Overraskelser – kostnadsøkning				X		X				X	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	13
14.2 Overraskelser – motstand fra aktører		X					X	X		X	X		X		X		X							8
14.3 Overraskelser – ny info, endrete forutsetninger	X				X	X			X									X	X					6
15 Relevans																								
15.1 Relevans – Ja	X	X					X	X	X	X			X	X							X		X	10
15.2 Relevans – usikker eller nei			X	X	X	X					X	X			X	X	X	X	X	X		X		13

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763
Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585
Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 1	Styring av prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå *Project Portfolio Management. Estimating Provisions for Uncertainty at Portfolio Level.*	Stein Berntsen og Thorleif Sunde
Nr. 2	Statlig styring av prosjektledelse. Empiri og økonomiske prinsipper. *Economic Incentives in Public Project Management*	Dag Morten Dalen, Ola Lædre og Christian Riis
Nr. 3	Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt *Decisions and the Basis for Decisions in Major Public Investment Projects*	Stein V. Larsen, Eilif Holte og Sverre Haanæs
Nr. 4	Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekt *Concept Development and Evaluation in Major Public Investment Projects*	Hege Gry Solheim, Erik Dammen, Håvard O. Skaldebø, Eystein Myking, Elisabeth K. Svendsen og Paul Torgersen
Nr. 5	Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt *Needs Analysis in Major Public Investment Projects. Lessons and Recommendations*	Petter Næss
Nr. 6	Målformulering i store statlige investeringsprosjekt *Alignment of Objectives in Major Public Investment Projects*	Ole Jonny Klakegg
Nr. 7	Hvordan trur vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekt *Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects*	Nils Olsson
Nr. 8	Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt *Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects*	Kjell Arne Brekke
Nr. 9	Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen *Improved Design of Public Investment Projects. Up-front Appraisal of Needs, Objectives and Effects*	Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 10	Usikkerhetsanalyse – Kontekst og grunnlag *Uncertainty Analysis – Context and Foundations*	Kjell Austeng, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Ingemund Jordanger, og Ole Morten Magnussen
Nr. 11	Usikkerhetsanalyse – Modellering, estimering og beregning *Uncertainty Analysis – Modeling, Estimation and Calculation*	Frode Drevland, Kjell Austeng og Olav Torp
Nr. 12	Metoder for usikkerhetsanalyse *Uncertainty Analysis – Methodology*	Kjell Austeng, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Olav Torp og Ingemund Jordanger

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763
Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585
Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 13	Usikkerhetsanalyse – Feilkilder i metode og beregning *Uncertainty Analysis – Methodological Errors in Data and Analysis*	Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland
Nr. 14	Positiv usikkerhet og økt verdiskaping *Positive Uncertainty and Increasing Return on Investments*	Ingemund Jordanger
Nr. 15	Kostnadsusikkerhet i store statlige investeringsprosjekter; Empiriske studier basert på KS2 *Cost Uncertainty in Large Public Investment Projects. Empirical* Studies	Olav Torp (red.), Ole Morten Magnussen, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 16	Kontrahering i prosjektets tidligfase. Forsvarets anskaffelser. *Procurement in a Project's Early Phases. Defense Aquisitions*	Erik N. Warberg
Nr. 17	Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase *Decisions Based on Scant Information. Challenges and Tools During the Front-end Phases of Projects*	Kjell Sunnevåg (red.)
Nr. 18	Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt *Multi-Criteria Decision Analysis In Major Public Investment Projects*	Ingemund Jordanger, Stein Malerud, Harald Minken, Arvid Strand
Nr. 19	Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter *Impact Assessment of Major Public Investment Projects*	Bjørn Andersen, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug, Ola Nafstad, Petter Næss og Nils Olsson
Nr. 20	Investorers vurdering av prosjekters godhet *Investors' Appraisal of Project Feasibility*	Nils Olsson, Stein Frydenberg, Erik W. Jakobsen, Svein Arne Jessen, Roger Sørheim og Lillian Waagø
Nr. 21	Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg *Major Projects: Logical Minimalism, Rationality and Grand Choices*	Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks
Nr. 22	Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet *Environmental Economics and Economic Viability*	Kåre P. Hagen
Nr. 23	The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public *Projects – A Theoretically Based Analysis and Evaluation*	Tom Christensen
Nr. 24	Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken *Market oriented approaches to environmental policy*	Kåre P. Hagen
Nr. 25	Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter *Planning and Decision Making in Hospital Projects. Lessons with the Norwegian Governance Scheme.*	Asmund Myrbostad, Tarald Rohde, Pål Martinussen og Marte Lauvsnes

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763
Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585
Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 26	Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter *Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions. Focus on the front-end of large public investment projects*	Erik Whist, Tom Christensen

Concept rapport Nr 26

www.concept.ntnu.no

Tapir Uttrykk Nasjonalt sertifikat: 1660

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressursutnytting 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 Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.

The Concept research program aims to develop know-how to help make more efficient use of resources and improve the effect of major public investments. The Program is designed to follow up on the largest public projects over a period of several years, and help improve design and quality assurance of future public projects before they are formally approved.

The program is based at The Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Faculty of Engineering Science and Technology. It cooperates with key Norwegian and international professional institutions and universities, and is financed by the Norwegian Ministry of Finance.

Address:
The Concept Research Program
Høgskoleringen 7A
NO-7491 NTNU
Trondheim
NORWAY

Tel.: +47 73 59 46 40
Fax.: +47 73 59 70 21

ISSN: 0803-9763
ISBN 978-82-92506-91-2

NTNU
Det skapende universitet

concept