

# Har regjeringen fått et bedre beslutningsgrunnlag?

Om effekten av å innføre konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2) for store statlige investeringsprosjekter

Eirik Vårdal Kvalheim, Tom Christensen, Knut Samset og Gro Holst Volden

Arbeidsrapport

## Innholdsfortegnelse

Kort sammendrag og konklusjon.....	3
1. Bakgrunn for gjennomgangen.....	5
2. Bakgrunn for innføringen av ekstern kvalitetssikring.....	6
3. Ordningen for ekstern kvalitetssikring, og prosjektene som kvalitetssikres.....	8
4. Beslutningsgrunnlaget i prosjekter før og etter KS-ordningen .....	10
5. Intervju med sentrale aktører i utvalgte departementer.....	15
6. Hva skjer med vurderingene og anbefalingene i KVU, KS1 og KS2?.....	21
7. Sammenfatning og konklusjon .....	23
Referanser .....	26
Vedlegg 1 Sjekkliste ved gjennomgang av rapportene .....	27
Vedlegg 2 Intervjuguide .....	28
Vedlegg 3 Oversikt over intervjuer.....	29

## Kort sammendrag og konklusjon

Mange var positive da KS-ordningen ble innført i 2000, men den hadde også sine motstandere i departementer og etater, noe som er forståelig når eksterne skal inn og kikke folk i kortene. I dag, 15 år senere har regjeringen ønsket en utredning av om intensjonen med ordningen er ivarettatt, dvs. om regjeringen har fått et bedre beslutningsgrunnlag når det gjelder de største statlige investeringsprosjektene. Denne studien bygger på en sammenlikning av beslutningsunderlaget i et utvalg av prosjekter før og etter at ordningen ble innført, intervjuer med representanter for de berørte departementene, og funn fra tidligere studier gjennomført av forskningsprogrammet Concept.

Studien gjennomgangen viser at motforestillingene mot ordningen har avtatt, og det er overraskende hvor positiv og enstemmig tilbakemeldingene fra departementene er i dag. Det fremgår at svaret på spørsmålene vi stilte innledningsvis med stor samstemmighet er at:

1. Politikernes beslutningsgrunnlag er blitt bedre
2. En har fått med de vesentligste momentene for valg ved KS1
3. Premissene for valg er godt belagt gjennom analyse
4. Rapportene og anbefalingene er tilstrekkelig klargjørende og tydelige, og
5. Prosjektet er modent til å tas videre av Stortinget når det har passert KS2

Dokumentgjennomgangen og intervjuene i kapittel 4 og 5 ovenfor viser at beslutningsgrunnlaget er blitt vesentlig bedre, både ved at en har fått grundigere analyser, som dekker flere sentrale momenter, og vurderer flere alternativer mot hverandre. Grunnleggende forutsetninger er tydeliggjort og man har innført et felles format. To av de spurte gikk så langt som å si at om ikke ordningen hadde eksistert, så hadde de måttet finne den opp.

I vurderingen av beslutningsgrunnlaget har vi lagt til grunn de vurderingskriteriene som prosjektene i dag evalueres etter, og som representerer en type beste praksis i landene innenfor OECD-området. Analysen viser dokumentene tidligere var best på selve beskrivelsen og avgrensningen av prosjektene, dernest hvorvidt prosjektet var relevant i forhold til samfunnets behov. Men på de fleste andre områder var de svært mangelfulle, ikke minst når det gjelder samfunnsøkonomisk analyse.

I dag er situasjonen en helt annen. Beslutningsgrunnlaget gir også en vurdering av prosjektforslaget i en strategisk sammenheng med definerte mål, hvor man har vurdert om prosjektet er relevant i forhold til samfunnets behov og prioriteringer, om det er levedyktig, og samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg har en vurdert hvilke andre virkninger, positive og negative, som man må forvente også skjer som resultat av prosjektet. Dette er basert på en bred, overordnet analyse, der en har sett på de mest realistiske alternativene, har rangert disse, og tydeliggjort hvilke premisser som ligger til grunn for rangeringen. Vi ser imidlertid at langsiktigheten og vurderingen av levedyktighet kunne vært enda bedre.

Spørsmålet om ikke kvalitetssikringen innebærer at politiske valg nå i større grad tas av eksterne konsulenter på et faglig grunnlag, ble diskutert. Enkelte mener det, men mange trekker i motsatt retning: Man har med KS-ordningen ikke avgrenset politikernes handlingsmuligheter, men tvert om åpnet mulighetsrommet slik at politikerne har flere reelle alternativer å velge mellom.

I tillegg, noe en ofte ser bort fra, er at ordningen også i stor grad bidrar til å velge bort de verste konseptuelle løsningene allerede på et tidlig tidspunkt, slik at disse ikke kommer med i den videre analysen. Dette i seg selv er kanskje noe av det nyttigste med KS-ordningen. Bevisstheten om at prosjektforslagene skal gjennom en ekstern kvalitetssikring skjerper årvåkenheten hos aktørene og høyner terskelen for hva man vil tillate i utgangspunktet. Bevisstheten om hva som er politisk mulig er allerede tilstede.

Forvaltningens, dvs. det administrative apparatets rolle kom relativt lite frem i intervjuene. I den grad det ble omtalt, ble forvaltningen sett som en formidler begge veier, dvs. kvalitetssikring og 'oversettelse' av KS-rapportene for politisk ledelse på den ene side og formidler av synspunkter fra politisk ledelse inn i KS-systemet. Det ble antydnet at KS1-rapportene for ofte aksepteres fra departementene, selv om det er mangler i disse. Dette kan skyldes manglende kompetanse i departementene, eventuelt manglende signaler fra politisk ledelse. Det ble med andre ord antydnet at departementene ikke alltid har den profesjonalitet som er nødvendig for å løse oppgaven med å ta sakene videre til politisk nivå.

Det er også mer konkrete erfaringer med dagens prosjekter som understøtter informantenes oppfatninger. Dette er omtalt i kapittel 6. En studie gjort av Concept-programmet i 2013 viste at hele 80 prosent av prosjektene som var gjennomført på det tidspunktet hadde en sluttkostnad som lå innenfor Stortingets kostnadsramme. For hele porteføljen lå halvparten av prosjektene over og halvparten under etatenes styringsramme, med andre ord akkurat som forventet i forhold til etatens noe lavere ramme. Dette er åpenbart mye bedre enn situasjonen før 1999, hvor man regnet med at omtrent 70 prosent av prosjektene hadde en sluttkostnad som var høyere enn Stortingets budsjett. Det er også langt bedre enn hva man ser i de fleste andre land. Resultatet har derfor fått oppmerksomhet internasjonalt og flere land har vist interesse for den norske modellen, ikke minst Storbritannia, Sverige, Danmark, Nederland og Canada.

Hva så med nytten av de statlige investeringsprosjektene? Dette ligger utenfor mandatet for denne studien. Forklaringen er at ting tar tid og for disse store statlige investeringene dreier det seg om flere år, i noen tilfeller om tiår, før prosjektet er planlagt, gjennomført og har vært i driftsfasen tilstrekkelig lenge til at en kan fastslå nytten. Per i dag (mai 2015) er ingen av prosjektene som har vært gjennom både KS1 og KS2 gjennomført. I alt 71 prosjekter har til nå vært gjennom KS1. Bare 11 av disse er kommet så langt at de også har også vært gjennom KS2. Men bare tre av disse har fått sin bevilgning fra Stortinget og er under gjennomføring. Det betyr at det ennå vil gå cirka fem år før de første prosjektene kan evalueres, ettersom de også skal ha vært i driftsfasen ca. tre år før det skjer.

Dette betyr at vi foreløpig ikke har noe grunnlag for å si noe om det som er den *ultimate* testen på om beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig godt, nemlig om prosjektene i praksis er samfunnsøkonomisk lønnsomme, om de når sine mål, er relevante i forhold til samfunnets behov og prioriteringer, og ikke har vesentlige negative virkninger.

Men det denne studien kan fastslå er at beslutningsgrunnlaget for disse store statlige investeringsprosjektene er langt bedre i dag enn tidligere, at KS-ordningen har bidratt vesentlig til dette, og sannsynligheten for at de prosjektene som har vært gjennom både KS1 og KS2 vil komme bedre ut strategisk enn tidligere prosjekter dermed er høyere.

# 1. Bakgrunn for gjennomgangen

I år 2000 innførte regjeringen en ordning med ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for store, statlige investeringsprosjekter (KS2). Ordningen ble utvidet i 2005 til å omfatte ekstern kvalitetssikring av konseptvalget (KS1). Departementene var med det pålagt å utarbeide en såkalt konseptvalgutredning (KVU) for hvert prosjekt, som grunnlag for kvalitetssikringen.

Concept-programmet har fått i oppdrag av Finansdepartementet å utrede hvorvidt KVU- og KS-rapportene har ført til at regjeringen har fått et bedre beslutningsgrunnlag sammenlignet med tidligere. Det heter i mandatet:

*Vurderingen må være kvalifisert i den betydning at den bygger på vurderingen av et mindre utvalg KS2- og KS1-rapporter. Dette bør omfatte to prosjekter fra samferdselssektoren, ett fra forsvar, ett fra bygg og ett annet, for eksempel IKT-prosjekt eller idrettsarrangement. Som sammenlikningsgrunnlag bør en se på et utvalg prosjekter før ordningen ble innført. Det bør også gjennomføres intervju med ledere i de aktuelle fagdepartementene for å få deres vurdering av situasjonen i dag og av de funnene en er kommet frem til.*

*Aktuelle problemstillinger som en har ønsket å få belyst er av typen:*

- *Er prosjektene modne til å tas videre til neste prosjektfase?*
- *Er premissene for valg godt belagt gjennom analyse?*
- *Får en med de vesentligste momentene for valg?*
- *Er rapportene og anbefalingene tilstrekkelig klargjørende og tydelige?*
- *Andre vesentlige momenter.*

Denne rapporten sammenfatter vurderingene av disse spørsmålene.

Som grunnlag for vurderingen har en sett på rapportene som utgjorde underlaget for regjeringens beslutning i et mindre utvalg prosjekter før og etter kvalitetssikringsordningen. Utgangspunktet er 11 prosjekter som ble analysert i et interdepartementalt prosjekt igangsatt av regjeringen i 1997, som ledet frem til innføringen av KS-ordningen (Berg, m.fl., 1999). Det innholdsmessige i beslutningsgrunnlaget for disse prosjektene er sammenliknet med dagens beslutningsgrunnlag i fem prosjekter som har gjennomgått KS1 og fem som har gjennomgått KS2, se kapittel 4. I tillegg har en gjennomført dybdeintervju med ledere og sentrale fagpersoner i de åtte fagdepartementene som i størst grad berøres av ordningen, for å få deres vurdering av situasjonen i dag sammenlignet med tidligere, se kapittel 5.

Det er viktig å påpeke at denne studien ikke er en vurdering av prosjektene, men er avgrenset til det som gjelder innholdet og dermed kvaliteten på de nevnte rapportene. En har ikke sett på hvordan fagdepartementet har brukt rapportene i sine innstillinger til regjeringen eller om dette har påvirket de politiske beslutningene. Men vi har i en separat studie sett på hva som har skjedd med prosjektene som har vært gjennom KS1, det vil si hvor mange som har falt av i løpet av KS-prosessen, er sendt tilbake for videre utredning, og hvor mange som er videreført av regjeringen til forprosjektfasen, se kapittel 6.

Vi har også trukket inn funn fra tidligere studier innenfor Concept-programmet. Det gjelder en vurdering av KS-ordningen i et politisk-administrativt perspektiv som blant annet pekte på at den er ment å styrke rasjonaliteten i prosessene, men samtidig gi regjeringen større handlefrihet og dermed bedre politisk styring (Christensen, 2011). Enkelte av informantene har hatt synspunkter på dette, og det er drøftet i intervjuene fordi det er koplet til hvordan politisk ledelse vil oppfatte innholdet i og relevansen av beslutningsgrunnlaget. På samme måte har en referert enkelte synspunkter som går på ulike administrative aspekter ved KS-ordningen, som unntaksbestemmelser, ressursbruk på utarbeidelse av dokumentene, etc. Vi har også hatt nytte av en stor statsvitenskapelig studie som så på analyser og beslutninger gjennom hele tidligfaseprosessen i et utvalg på 23 store statlige prosjekter (Whist og Christensen, 2011), se kapittel 6.

Denne studien ble gjennomført av en gruppe bestående av Concept-programmets ledelse, professor Knut Samset og forskningssjef Gro Holst Volden, og professor Tom Christensen ved institutt for statsvitenskap ved UiO. Forsker Eirik Kvalheim i Concept-programmet har hatt ansvar for analyser og grunnlaget for rapporten.

## 2. Bakgrunn for innføringen av ekstern kvalitetssikring

Regjeringen besluttet i desember 1997 at det skulle igangsettes et prosjekt for å gjennomgå systemene for planlegging, gjennomføring og oppfølging av store investeringsprosjekter i staten, for å vurdere disse og foreslå hvordan systemene kunne forbedres. Prosjektet ble ledet av en styringsgruppe med deltakelse fra Finans- og tolldepartementet, Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tre arbeidsgrupper kartla rutiner og systemer for styring av investeringsprosjekter i sine respektive fagdepartementer. Dette var basert på en gjennomgang av 11 prosjekter, med sikte på å avdekke om beslutningsgrunnlaget var tilstrekkelig da prosjektene ble vedtatt og om gjennomføringen var god.

Sluttrapporten med tittel «Styring av statlige investeringer» oppsummerer funnene (Berg m.fl., 1999). Av de 11 prosjektene hadde seks kostnadsoverskridelse, ett holdt rammen, men hadde stor kostnadsøkning i forhold til opprinnelige planer, og ett ble aldri fullført. Bare tre av prosjektene holdt seg innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Rapporten peker på to hovedproblemer, for det første at beslutningsgrunnlaget var mangelfullt i flertallet av prosjektene, og for det andre at svikt i de innledende fasene var en hovedårsak til senere kostnadsoverskridelser.

- På Forsvarsdepartementets område var det generelt ikke gjort tilfredsstillende behovsvurderinger eller alternativanalyser, og tidlig fase var mangelfullt dokumentert. Av prosjektene som ble gjennomgått var ett overdimensjonert, for et annet eksisterte det rimeligere alternativer som ikke var utredet, og i et tredje ble risikoen ved egenutvikling undervurdert. Det var mangler ved både prosjektnedbrytingsstruktur, kostnadsestimering og kontraktstrategi i prosjektene. Det ble påpekt som uheldig at kostnadsestimatene ofte ble utarbeidet i nært samarbeid med leverandør og at en gjorde seg unødvendig avhengig av disse.
- På Samferdselsdepartementets område var vurderingen at prosjektene ble fremmet for Stortinget på for uferdig utredningsnivå. Kostnadsanslagene var urealistiske og

usikkerheten ble kraftig undervurdert. Nytte-kostnadsanalyse ble i noen grad benyttet, men kvaliteten var varierende, blant annet med tvilsomme metodeforutsetninger og trafikkprognoser. Styringsgruppen påpekte videre at samferdselsprosjektene ofte hadde store utfordringer i forhold til de berørte kommunene med deres kostnadsdrivende krav. Selve gjennomføringen var derimot tilfredsstillende i alle prosjektene.

- Det var en rekke problemer med de tre gjennomgåtte byggeprosjektene under Statsbygg. To av dem, et spesialbygg og et restaureringsprosjekt, hadde store overskridelser. Begge manglet en god usikkerhetsanalyse til tross for at det erfaringsmessig er betydelig usikkerhet i slike prosjekter. Styringsgruppen pekte også på behovet for en uavhengig vurdering av brukerkravene, som ofte ble lagt frem i en sen fase og med uklar avgrensning mot brukerstyr. Prosjektene hadde en rekke endringer underveis, og en så eksempler på at reservene ble brukt til omfangsøkning og standardheving. Styringsgruppen mente videre at en burde brukt samfunnsøkonomisk analyse også på denne typen prosjekter, en oppfordring som ble rettet til eierdepartementene.

En sammenfattende konklusjon var at det måtte legges mer innsats i tidlige faser, fordi det var her grunnlaget for de store kostnadsoverskridelsene ble lagt. En anbefalte å operere med en konsekvent inndeling av prosjektene i faser, kreve at faseovergangene dokumenteres, og at det stilles krav før prosjektet kan gå videre til neste fase. Forskjellige prosjektfaser har ulike styringsutfordringer, og det er helt nødvendig til enhver tid å vite hvilken fase man er i.

På et overordnet plan er en interessert i samfunnsmessig effekt, formåls effektivitet eller ytre produktivitet. Å forbedre målprosesser og behovs- og alternativvurderingene ble derfor fremhevet som svært viktig for at investeringer skal lykkes i et taktisk og strategisk perspektiv. Videre påpekte man viktigheten av metoder som gir god kostnadsstyring. Det samme gjaldt behovet for å velge hensiktsmessig kontraktstrategi i etatene, noe som i sin tur forutsetter en god usikkerhetsanalyse.

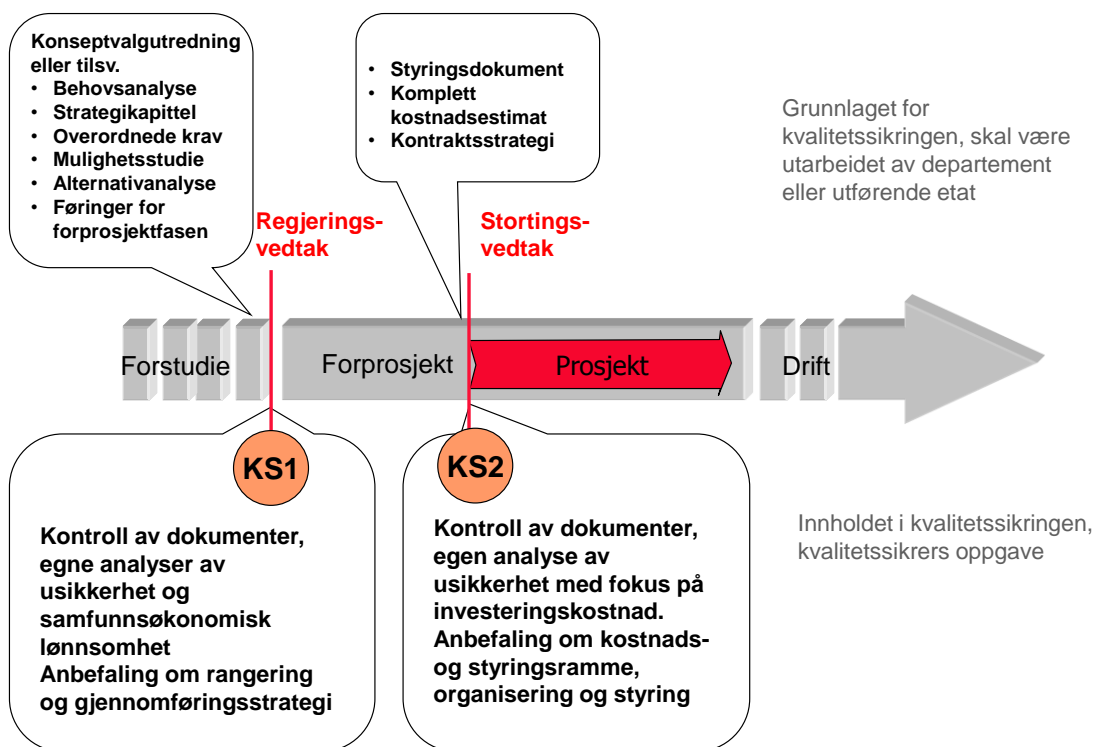
Bevilgningsreglementets krav om realistisk budsjettering var ikke oppfylt slik situasjonen var. Noen prosjekter hadde ingen avsetning for usikkerhet på prosjektnivå (kun felles avsetning på etatsnivå), mens andre benyttet en sjablongmessig reservepost som var mer eller mindre uavhengig av usikkerheten i det konkrete prosjektet.

Styringsgruppen var delt i anbefalingen om konkrete tiltak. Representantene fra Finansdepartementet mente at departementenes kontrollerfunksjon burde styrkes, og at en burde stille sentrale krav om avsetning for usikkerhet i alle enkeltprosjekters kostnadsoverslag og budsjett. Videre at Stortinget ikke bare burde få presentert et deterministisk kostnadsanslag, men også med hvilken sannsynlighet en kan vente at kostnadsanslaget holder. Øvrige representanter var enige i at det var viktig med metoder som sikrer god kostnadsstyring, men mente i utgangspunktet at departementer og etater selv burde kunne velge hvordan dette skulle ivaretas.

### 3. Ordningen for ekstern kvalitetssikring, og prosjektene som kvalitetssikres

#### Kort om ordningen

Resultatet av den ovennevnte gjennomgangen ble at Finansdepartementet i år 2000 fikk ansvar for å gjennomføre anbudskonkurranse og inngå rammeavtaler med konsulentkonstellasjoner om ekstern kvalitetssikring av underlaget i prosjektene. I første omgang gjaldt dette kostnadsoverslag og styringsunderlag for prosjekter som skulle fremlegges for Stortinget for investeringsbeslutning, i dag omtalt som KS2. Ordningen skulle omfatte prosjekter med en forventet kostnad mer enn 500 millioner kroner. Prosjektene måtte være ført frem til fullført forprosjekt før de kunne meldes opp for KS2. Det ble gjort unntak for investeringer i olje og gassvirksomheten offshore, samt investeringer i regi av statlige foretak og statlig eide aksjeselskaper.



Figur 1 Ordningen med ekstern kvalitetssikring, med kontrollpunktene KS1 og KS2

I forbindelse med utlysningen av nye rammeavtaler i 2005 ble ordningen utvidet til også å gjelde kvalitetssikring av konseptvalget før beslutning om forprosjekt, omtalt som KS1. Begrunnelsen var at valget av konsept er den viktigste beslutningen for staten som prosjekteier. Ordningen skal sikre at regjeringen har et solid faglig grunnlag for beslutning om igangsetting av forprosjekt, samtidig som konseptvalget løftes opp fra etat og fagdepartement og undergis reell politisk styring. Ideelt sett ønsker en at det konseptalternativ blir valgt som under gitte forutsetninger vil gi best ressursutnyttning og verdiskaping.



Fra og med andre rammeavtaleperiode inneholdt ordningen altså to kontrollpunkter; KS1 og KS2. I tredje rammeavtaleperiode, i 2011-2014, ble terskelverdien hevet til 750 millioner kroner. Finansdepartementet har for tiden en anbudsprosess med sikte på å inngå rammeavtaler for en fjerde periode.

Figur 1 illustrerer innholdet i de to kontrollpunktene samt grunnlaget for dem:

- Grunnlaget for KS1 er en konseptvalgutredning (KVU) utarbeidet av fagdepartement/etat, bestående av seks kapitler som vist i figuren. Kvalitetssikrer skal kontrollere KVU samt gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse. Det skal gis en samlet anbefaling om konseptvalg og om føringer for forprosjektfasen.
- Som grunnlag for KS2 må det foreligge et sentralt styringsdokument, komplett basisestimat og en utredning av minst to kontraktstrategier. Kvalitetssikrer skal gjennomgå og kontrollere disse dokumentene samt gjøre en egen usikkerhetsanalyse, og gi sin anbefaling om styrings- og kostnadsramme og om styringen av prosjektet for at rammene skal holde.

## Prosjektene

Per mars 2015 har i alt 219 store statlige investeringsprosjekter vært kvalitetssikret under KS-ordningen, se Tabell 1. Tidligfasen for slike prosjekter fra prosjektideen oppstår til regjeringen fatter vedtak om eventuell videreføring i en forprosjektfase tar lang tid, ofte flere år. Forprosjektfasen før vedtak om finansiering i Stortinget med påfølgende prosjekterings- og gjennomføringsfase tar ytterligere noen år. En stor del av prosjektene kom før KS1-ordningen ble innført, og har derfor bare vært gjennom KS2. Disse er i gjennomføringsfasen eller avsluttet og vil ikke bli omtalt videre. Hittil er bare 89 av disse ferdigstilt.

Tabell 1 Statlige investeringsprosjekter som er kvalitetssikret siden år 2000

	Antall kvalitetssikret	Hvorav ferdigstilt
Prosjekter som bare har vært gjennom KS1	59	0
Prosjekter som bare har vært gjennom KS2	147	89
Prosjekter som har vært gjennom både KS1 og KS2	11 <sup>1</sup>	0
<b>Totalt antall KS-prosjekter pr. mars 2015</b>	<b>219</b>	<b>89</b>

Per i dag har bare 11 av prosjektene som har gjennomgått KVU/KS1 også har vært gjennom KS2. Ingen av disse er ferdigstilt. Men i inneværende år ble det gjennomført en separat studie for å se på hva som har skjedd med prosjektene som har vært gjennom KS1 etter at de ble kvalitetssikret, hvor mange som ble lagt frem for regjeringen og hvor mange som gikk videre til forprosjektfasen. Dette er relevant i denne sammenhengen og er omtalt i kapittel 6.

<sup>1</sup> Inkluderer ikke Stad skipstunnel og Heving av U-864. Disse prosjektene ble sendt et steg tilbake, fra KS2 til KS1. Det er ennå ikke gjennomført noen ny KS2 for disse prosjektene.

Tabell 2 antall kvalitetssikringer som er gjennomført per mars 2015

Prosjekttype	KVU/KS1		KS2	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Vei	31	43	73	46
Bane <sup>2</sup>	4	6	12	8
Vei og bane	4	6	2	1
Sjøfart	3	4	2	1
Sivile bygg	13	18	24	15
Forsvar <sup>3</sup>	7	10	30	19
IKT	5	7	15	9
Idrettsarrangement	4	6	0	0
Annet	1	1	2	1
Sum	72	100	160	100

Det er gjennomført 232 kvalitetssikringer, herav 72 KS1 og 160 KS2, se tabell 2.

Samferdselsprosjektene utgjør mer enn halvparten av prosjektene. Sivile byggeprosjekter er også en stor kategori. Det er Statsbygg som gjennomfører disse prosjektene, mens de største eierdepartementene er Kulturdepartementet (f.eks. museer), Kunnskapsdepartementet (f.eks. høyskolebygg) og Justis- og beredskapsdepartementet (f.eks. fengselsbygg). Forsvarsprosjektene omfatter både materiellanskaffelser og anlegg under Forsvarsbygg. I tillegg kommer noen IKT-prosjekter og idrettsarrangementer.

#### 4. Beslutningsgrunnlaget i prosjekter før og etter KS-ordningen

Gjennomgangen i denne studien gjelder som nevnt de 11 prosjektene fra regjeringens gjennomgang i 1999, og ti nyere prosjekter som har vært kvalitetssikret.

Referanseprosjektene fra før ordningen ble innført omfatter sektorene samferdsel, forsvar og bygg. De ble i sin tid valgt slik at om lag halvparten av prosjektene ble ansett som vellykkete, først og fremst ved at en holdt tids- og kostnadsrammer, og halvparten mindre vellykkete. Det må tas forbehold om at en ikke har hatt tilgang til hele beslutningsgrunnlaget for disse prosjektene. Vurderingene er derfor basert på informasjon fra sluttrapporten og de forholdsvis grundige prosjektspesifikke vedleggene til denne (Berg m.fl., 1999, Andersen m.fl., 1998, Berg m.fl., 1998, og Solbraa m.fl., 1998).

For de nyere studiene, som har gjennomgått kontrollpunktene KS1 og KS2, har en analysert henholdsvis KVU- og KS1-rapporter, og styringsdokument og KS2-rapporter. Prosjektene er valgt slik at en for hvert kontrollpunkt dekker to prosjekter fra samferdselssektoren, ett fra forsvar, ett fra bygg og ett «annet». Videre har en lagt vekt på at rapportene er relativt nye og dermed gjenspeiler

<sup>2</sup> Med bane menes i de fleste tilfeller jernbane, men kan også omfatte bybane og T-bane (relevant for bypakker).

<sup>3</sup> Omfatter byggeprosjekter under Forsvarsbygg, materiellanskaffelser og FoU, men ikke IKT-prosjekter som er en egen kategori.

dagens praksis. En tar dermed høyde for at det trolig har skjedd en viss kvalitetsforbedring av dokumentene i de 15 årene siden ordningen ble innført. Videre har en sikret at alle de eksterne miljøene som gjennomførte kvalitetssikringen i siste rammeavtaleperiode er representert. For øvrig har en søkt å finne prosjekter som er mest mulig representative for sin sektor.

I vurderingen av beslutningsgrunnlagets godhet har en lagt til grunn seks overordnede kriterier som til sammen er ment å belyse alle vesentlige aspekter ved et prosjekt, både operasjonelle, taktiske og strategiske forhold. Begrunnelsen for dette er at det er disse vurderingskriteriene som i dag benyttes når KS-prosjektene etterevalueres. Modellen er grundig beskrevet av Volden og Samset (2013). Det må her igjen presiseres at en i denne runden ikke har vurdert *prosjektet* i henhold disse kriteriene, bare i hvilken grad de ulike aspektene er utredet som del av beslutningsgrunnlaget. Kriteriene er definert som følger:

**Operasjonelt nivå:**

1. Produktivitet: Hvorvidt prosjektet er klart definert og avgrenset, slik at en har et godt grunnlag for å anslå et realistisk budsjett og styre prosjektet i gjennomføringen slik at resultatmålene nås.

**Taktisk nivå:**

2. Måloppnåelse: Hvorvidt prosjektet har en klar strategi og realistisk oppnåelige mål, slik at sjansen for å lykkes kan antas å være god.

**Strategisk nivå:**

3. Virkninger: I hvilken grad en har kartlagt og vurdert hvilke andre virkninger, positive eller negative, som kan oppstå som konsekvens av prosjektet.
4. Relevans: Hvorvidt målene er i samsvar med samfunnets prioriteringer og brukernes behov.
5. Levedyktighet: Hvorvidt de positive virkningene av prosjektet kan forventes å fortsette på lengre sikt etter at prosjektet er ferdigstilt.

**Taktisk/strategisk nivå:**

6. Samfunnsøkonomisk analyse: Hvorvidt det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse som vurderer summen av antatte nyttevirksomheter i forhold til antatte kostnadsvirkninger for prosjektet.

De seks kriteriene er konkretisert i en rekke underliggende spørsmål, se vedlegg 1.

Tabell 3 Fargekode for rangering

Grundig og utfyllende	Grønn
Akseptabelt, men ikke mer	Limegrønn
Svakt	Gul
Ikke tilstrekkelig/det mangler	Rosa

Den samlede vurderingen for hvert overordnet kriterium er gjort av forskerne og er nødvendigvis i betydelig grad basert på skjønn. Beslutningsgrunnlagets godhet er gradert på fire nivåer og en har benyttet fargekoder som vist i tabell 3.

For prosjektene som har gjennomgått KS1 har en vurdert KVV- og KS1-rapporten samlet. Det betyr at om KVV har mangler, men dette dekkes på en god måte i KS1, er det gitt bedre score enn om en vurderte KVV-rapporten alene. Tilsvarende har en sett på både styringsdokument og KS2-rapport for prosjektene som har gjennomgått KS2. Styringsdokumentet er gjerne oppdatert flere ganger, og det må tas forbehold om at en i denne studien ikke nødvendigvis har hatt tilgang til siste versjon for alle prosjektene.

		Produktivitet	Måloppnåelse	Virkninger	Relevans	Levedyktighet	Samf.øk. analyse
Prosjektene fra 1999-studien	Ekeberg tunnelen	S	■	■	■	■	■
	Utbygging av Tromsø lufthavn	S	■	■	■	■	■
	Prosjektet dobbeltspor på Østfoldbanen	S	■	■	■	■	■
	Osterøybroen	S	■	■	■	■	■
	Høyskolen i Hedmark avdeling Rena	B	■	■	■	■	■
	Justervesenets bygg på Kjeller	B	■	■	■	■	■
	Høyesteretts Hus	B	■	■	■	■	■
	Norsk bakke-til-luft missilsystem (NASM)	F	■	■	■	■	■
	Befals- og mannskapsmesse på Terningsmoen	F	■	■	■	■	■
	VHF Multi-rolle radio (MRR)	F	■	■	■	■	■
Sikkerhetsstabens (FO/S) kontorbygg på Kolsås	F	■	■	■	■	■	
SSD/KS2	Rv Sokna-Ørgenvika	S	■	■	■	■	■
	Dobbeltspor Holm-Holmestrand-Nykirke	S	■	■	■	■	■
	Rehabilitering av Norges Idrettshøgskole (NIH)	B	■	■	■	■	■
	Nytt ytre kystfartøy	F	■	■	■	■	■
	Ny IKT-løsning for departementene	A	■	■	■	■	■
KVV/KS1	E16 Bjørge-Øye	S	■	■	■	■	■
	IC-strekningene	S	■	■	■	■	■
	Fengselskapasitet i fem fylker <sup>4</sup>	B	■	■	■	■	■
	Sensorer for militær luftromsovervåkning	F	■	■	■	■	■
	OL i Oslo 2022	A	■	■	■	■	■

Figur 2 Vurdering av beslutningsgrunnlaget i prosjektene fra før og etter at KS-ordningen ble innført (S= samferdsel, B=bygg, F=forsvar, A=annet)

<sup>4</sup> Fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene

## Prosjektene fra før KS-ordningen ble innført

Kostnadsanalysene og styringsunderlaget får til dels sterk kritikk i den regjeringsoppnevnte gjennomgangen (Berg m.fl., 1999). Vi finner allikevel at de operasjonelle vurderingene som gjelder prosjektets produktivitet er dekket opp i alle unntatt ett av prosjektene, men bare med akseptabel kvalitet men heller ikke mer. I tillegg er det vår vurdering at en i de fleste tilfellene har hatt en bevissthet om det bakenforliggende behovet for prosjektet og om hvorvidt prosjektet er relevant, selv om dette ikke har vært utredet eksplisitt.

Av de 11 prosjektene fra 1999-studien hadde de fleste ingen egen samfunnsøkonomisk vurdering, verken kvalitativ eller kvantitativ. Unntaket var to samferdselsprosjekter, men med analyser som bare var av akseptabel kvalitet, men ikke mer.

Videre finner vi at beslutningsgrunnlaget var særdeles mangelfullt når det gjelder konkretisering av strategi og mål, mulige positive eller negative virkninger, og levedyktigheten på lengre sikt. Bare tre prosjekter hadde utredet dette i rimelig grad. Det som skiller seg klart ut sektorvis er at forsvarsprosjektene hadde utredet spørsmålene om måloppnåelse og relevans i akseptabel grad.

## Vellykkete versus mindre vellykkete prosjekter

			Produktivitet	Måloppnåelse	Virkninger	Relevans	Levedyktighet	Samfunnsøk. analyse
Vurdert som vellykkete	Norsk bakke-til-luft missilsystem (NASM)	F	■	■	■	■	■	■
	Befals- og mannskapsmesse på Terningsmoen	F	■	■	■	■	■	■
	Høyskolen i Hedmark avdeling Rena	B	■	■	■	■	■	■
	Utbygging av Tromsø lufthavn	S	■	■	■	■	■	■
	Ekeberg tunnelen	S	■	■	■	■	■	■
Vurdert som mindre vellykkete	VHF Multi-rolle radio (MRR)	F	■	■	■	■	■	■
	Justervesenets bygg på Kjeller	B	■	■	■	■	■	■
	Sikkerhetsstabens (FO/S) kontorbygg på Kolsås	F	■	■	■	■	■	■
	Osterøybroen	S	■	■	■	■	■	■
	Høyesteretts Hus	B	■	■	■	■	■	■
	Prosjektet dobbeltspor på Østfoldbanen	S	■	■	■	■	■	■

Figur 3 beslutningsgrunnlaget i to grupper prosjekter: de en vurderte som vellykkete og de mindre vellykkete

Figur 3 sammenlikner beslutningsgrunnlaget for de prosjektene som ble vurdert som vellykkete med de mindre vellykkete. Som en ser er det liten forskjell mellom de to gruppene, noe som er overraskende. Dette er et svært lite antall prosjekter som ikke gir grunnlag for klare konklusjoner, men den forskjellen som kommer ut klart er at de vellykkete prosjektene i større grad enn de mindre vellykkete scorer høyere på vurderingen av relevans. Dette er interessant fordi spørsmålet

om hvorvidt det er behov for prosjektet generelt anses som det viktigste kriterium for at et prosjekt skal lykkes taktisk og strategisk.

### **Kvalitetssikrete prosjekter (SSD/KS2)**

Grunnlaget i alle prosjektene som har gjennomgått KS2 får god score på det operasjonelle og taktiske, det vil si «produktivitet» og «måloppnåelse». En er derimot mindre opptatt av strategiske utredninger og samfunnsøkonomi. Men dette vurderer vi ikke nødvendigvis som er problem, fordi KS-ordningen legger opp til at det strategiske avklares på et tidligere tidspunkt og kvalitetssikres ved KS1. KS2 er det siste kontrollpunktet prosjektet skal gjennom og da handler det om nettopp å få på plass det som gjelder prosjektgjennomføringen som måles på kostnad, fremdrift og realisering av resultatmålet.

Vi ser også at kvalitetssikringen kan gi et bedre beslutningsgrunnlag enn styringsdokumentet (SSD) alene, ved at to rapportene utfyller hverandre. Et eksempel hvor kvalitetssikringen har styrket beslutningsgrunnlaget er «Ny IKT-løsning for departementene». Her hadde SSD vesentlig mangler, blant annet knyttet til usikkerhetsvurderingene, som kvalitetssikringen påpekte, og som i dette tilfellet bidro til at prosjektet ble skrinlagt.

Det er sjeldent at prosjekter blir skrinlagt etter KS2, det er mer vanlig at innspillene fra kvalitetssikrerne blir tatt med i betraktningen og styringsdokumentet blir justert etter disse. Dette er omtalt nærmere i kapittel 6.

### **Kvalitetssikrete prosjekter (KVU/KS1)**

Prosjektene som har gjennomgått KVU/KS1 scorer i hovedsak godt både på de taktiske og strategiske kriteriene. Grunnlaget for å vurdere prosjektenes «produktivitet» er ikke alltid godt, men dette er naturlig, fordi på dette tidlige stadiet i prosessen er det først og fremst det overordnede perspektivet og konseptvalget det gjelder, og forutsetningen for mer detaljert vurdering av det operasjonelle er ikke tilstede. Samlet sett er vurderingen at beslutningsgrunnlaget scorer høyt på alle kriteriene, men at vurderingen av den langsiktige levedyktigheten er det som er svakest.

Hvor stor betydning kvalitetssikringen av KVU har for beslutningsgrunnlaget varierer mellom prosjektene. Ved prosjektet OL i Oslo 2022, ble beslutningsunderlaget endret i liten grad. KVU var grundig og god, og KS1-rapporten tok da form av en ren kvalitetskontroll hvor en sjekket ut hva som var gjort samt gjennomførte en egen analyse av kostnader og nytte. Når det gjelder prosjektet Fengselskapasitet, er det vår vurdering at kvalitetssikringen hadde vesentlig betydning og bidro til å forbedre beslutningsgrunnlaget fra «akseptabelt» og «svakt» til «grundig og utfyllende».

### **Samlet vurdering**

Det fremgår av figur 2 at prosjektene fra 1999-studien scorer betydelig dårligere enn de nyere prosjektene på alle kriteriene. Kvaliteten på de vurderingene som gjelder «produktivitet» og «relevans» vurderer vi som akseptabel, men ikke mer. Resten av vurderingskriteriene er utredet i liten grad eller ikke i det hele tatt. Det er en liten forskjell mellom sektorene, som kan tyde på at forsvaret i større grad enn samferdsel og bygg legger vekt på å vurdere forventet måloppnåelse og relevans.

De nyere prosjektene som er kvalitetssikret skiller seg klart ut ved at beslutningsgrunnlaget er bedre. For prosjektene som har gjennomgått KS2 gjelder dette først og fremst det operasjonelle og taktiske,

noe som er naturlig ettersom de taktiske og særlig de strategiske aspekter skal være utredet og avklart på et tidligere tidspunkt enn ved KS2.

Prosjektene som har gjennomgått KS1 skiller seg klart ut i figur 2, ved at de scorer høyt på det meste, også på det operasjonelle, selv om en på dette tidlige tidspunktet ikke har tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre presise beregninger. En kan notere seg at ingen av disse prosjektene ennå har vært gjennom KS2, at når det skjer vil denne runden av kvalitetssikring kunne rette opp eventuelle svakheter som gjelder det operasjonelle i det endelige beslutningsunderlaget som legges frem for regjeringen. En siste observasjon er at vurderingen av levedyktighet er det aspektet som er dårligst dekket opp i disse prosjektene. Det kan være et signal om noe som kan forbedres.

## 5. Intervju med sentrale aktører i utvalgte departementer

Det ble gjennomført intervjuer med 24 informanter fra de åtte departementene som i størst grad berøres av KS-ordningen. Intervjuene ble gjort enkeltvis eller som gruppeintervjuer. Det var aktører på høyt ledernivå og medarbeidere med erfaring fra utredningsarbeidet, se vedlegg 3, tabell 3 og 4. Informantene hadde ulike roller og inngrep i forhold til KS-ordningen. Flere hadde lang erfaring med både KS1 og KS2. Enkelte var bare involvert i tidligfasen, og deres erfaring var knyttet til KVVU-/KS1-arbeid, andre hadde bare jobbet med SSD/KS2. Ikke alle hadde erfaring med store investeringsprosjekter fra tiden før KVVU-/KS-rapportene ble tatt i bruk, og kunne derfor ikke uttale seg om situasjonen før og etter ordningen ble innført. Men samlet sett utgjorde informantene en gruppe særdeles godt informerte aktører med inngående kjennskap til KS-ordningen, hvordan den praktiseres, hva som kommer ut av den i form av dokumentasjon og faglige vurderinger, og hvordan dette anvendes som grunnlag for politisk styring. Nedenfor er en sammenfatning av det som kom frem i disse møtene.

### Hva er et godt beslutningsgrunnlag?

På spørsmålet om hva som er et godt beslutningsgrunnlag var det flere som pekte på at det å åpne mulighetsrommet og komme opp med flere reelt ulike alternativer, kanskje også alternativer en selv ikke har tenkt på, er viktig. Da må flere alternativer være grundig vurdert og vurdert mot hverandre.

Behovet for den konseptuelle løsningen må være utredet, og det må være en tydelig målsetting. Det er viktig at grunnlaget for vurderingene er forståelig og at forutsetningene kommer frem.

Enkelte var opptatt av at konseptet som skal utredes må passe til politikken som blir ført, det øker sannsynligheten for at det blir gjennomført. Andre var av oppfatningen at politisk sensitivitet ikke er like viktig. Politikken bør komme inn senere når det står mellom ulike alternativer.

Det er forskjell på beslutningsgrunnlag. I tilfeller som OL i Oslo 2022 hvor politikerne skal si ja eller nei kreves et annet beslutningsgrunnlag enn for eksempel i et veiprojekt der valget også står mellom alternativer, og ikke bare om hvorvidt det skal bygges. I det første tilfellet er det viktig med grundig utredning og at konklusjonen er så klar som mulig. I det andre tilfellet ligger det en utfordring i å få frem forskjellen mellom konseptene.

## Er beslutningsgrunnlaget blitt bedre?

De fleste ga klart uttrykk for at beslutningsgrunnlaget jevnt over var blitt bedre etter at konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring ble innført. Enkelte mente det var helt åpenbart.

*Det skjer en skjerping i alle ledd, det gir nødvendigvis et bedre beslutningsunderlag.*

Kvaliteten på KVV-/KS1-rapportene oppleves ulikt av departementene, og typen prosjekt har stor betydning. To informanter fra forskjellige departementer oppga uavhengig av hverandre at om det ikke hadde eksistert en kvalitetssikring måtte de funnet opp et tilsvarende system for enkelte prosjekter.

*Hvis ordningen ikke hadde eksistert hadde vi måtte finne den opp.*

Av de som hadde erfaring både fra før og etter at KS-ordningen ble innført var det ingen som mente at beslutningsgrunnlaget var blitt dårligere, men noen mente at det fremdeles var utfordringer og forbedringspotensial.

*Man kan ikke si at beslutningsunderlaget er blitt verre, men man kan si at det er blitt vanskeligere.*

To informanter mente at beslutningsgrunnlaget var blitt bedre, men opplevde det som utfordrende der det var store sprik mellom KVV og KS1.

*Det er utfordrende når KVV og KS1 ikke tar utgangspunkt i de samme forutsetningene og kommer med andre forslag til konseptuelle løsninger.*

Enkelte prosjekter i samferdselssektoren er eksempler på dette. Det kan bli vanskelig å vite hvilket konsept som er det optimale fordi forutsetningene er forskjellige. Det gjør det vanskeligere å komme med anbefalinger og hvordan disse skal viderefremmes til politisk ledelse.

Informantene mente at til tross for dette var det klart positivt at statlig sentrale myndigheter går inn i en tidligere fase enn tidligere.

Informantene fikk presentert figur 2 i denne studien som viser at dagens prosjekter har et beslutningsgrunnlag som scorer betydelig bedre på alle vurderingskriteriene enn prosjektene fra 1999-studien.

Ingen av aktørene var uenige i at figuren speiler virkeligheten. Det er klart mer «grønt» i dag enn tidligere, fordi det i dag er et større fokus på de vurderingskriteriene som er listet opp. Enkelte mente at man var blitt bedre på alle områder.

## Årsaker til at beslutningsgrunnlaget oppleves som bedre i dag

Det kan være ulike årsaker til dette: Det har vært en betydelig metodeutvikling over årene. Det er bedre verktøy i bruk, for eksempel Prince2, og en har mer erfaring fra tidligere prosjekter. Hvor mye dette skyldes KS-ordningen er vanskelig å svare på, men ingen var i tvil om at den har vært viktig.

Det kom frem fra intervjuene at de fleste aktørene foretrekker dagens system fremfor slik det var tidligere.



*Det er helt åpenbart at vi har fått et bedre beslutningsunderlag. Jeg husker hvordan det var før, og ingen ønsker seg tilbake dit.*

Det ble nevnt at før bruken av KVVU og ekstern kvalitetssikring var det en rendyrket lobbykamp mot Stortinget om å få finansiert store prosjekter. Man måtte ofte ha flere runder til Stortinget for å få mer penger. Nå er det kommet inn en rasjonalitet som er bra og som gjør at prosjektene er bedre planlagt og forberedt.

Det ble også nevnt at det tidligere var vanlig at institusjonene kom med et ferdig forslag på hvordan de ønsket at prosjektet skulle være og ba om finansiering. For eksempel med en ferdig modell av prosjektet. I slike tilfeller ble ikke departementet involvert før det var snakk om finansiering. Dette var uheldig fordi institusjonene ikke har det samme langsiktige perspektivet som staten og ofte var mer opptatt av løsningen enn behovet.

*Det var ikke mye fokus på usikkerhet og risiko tidligere. Det er et helt annet fokus i dag og det er blitt viktigere å få frem et kostnadsestimert som har en mulighet for å lykkes.*

Mange informanter oppga at beslutningsunderlaget er blitt bedre fordi KVVU-/KS1-prosessen og SSD-/KS2-prosessen gir god systematikk og oppbygging av dokumentene. Prosessen blir transparent og strukturert.

Departementene la mest vekt på de fire første kapitlene i KVVU-/KS1-dokumentene.

1. Behovsanalysen
2. Strategikapittel
3. Overordnede krav
4. Mulighetsstudien

Det ble nevnt at det har hatt stor betydning for departementene å få frem skillet mellom hva man *ønsker seg* og hva som er *behovet*. Dette begynner å bli mer innarbeidet i etatene, og man opplever en økt forståelse for KVVU-metodikken.

Særlig ble verdien av det å bli tvunget til å åpne mulighetsrommet og tenke bredere fremhevet. En får frem konsepter som en ikke hadde tenkt på. Dette ble nevnt av de fleste departementene, og vurdert som særlig viktig i de etatene hvor prosjektvalg har vært preget av sterk stivhengighet.

*Slik jeg ser det er den store utfordringen med konseptvalget at vi sliter med å definere hva det faktiske behovet er. Å ta ned alle interessentenes behov på et riktig nivå er vanskelig. Så er det selvfølgelig det å spenne opp mulighetsrommet, der skulle vi sannsynligvis blitt enda flinkere.*

Alle var positive til KVVU-metodikken generelt, mens det var ulike oppfatninger av merverdien av KS1. Noen mente at KS1 kommer på et for sent tidspunkt til å kunne vurdere reelt ulike alternativer, og at detaljeringsnivået ofte blir for høyt på dette tidspunktet.

De fleste informantene mente at KS2 kommer på et riktig tidspunkt, og det var ingen som ikke ser verdien av denne delen av kvalitetssikringen. Ved KS2 får man en vurdering av arbeidet som var gjort i forprosjektfasen. Det var også enighet om at etter KS2 er prosjektet modent til å tas videre.

Flere informanter påpekte at kvalitetssikringen gir faglig trygghet. Kvalitetssikrerne bidrar med kompetanse departementene ikke har selv, og i en del tilfeller med kompetanse man ikke vil kunne finne i et departement/etat. Tryggheten gjør at i de tilfellene hvor tiltaket ikke er det politikerne ønsker, så vet man at arbeidet er gjort skikkelig og man har det faglige å støtte seg på.

*Det er tryggheten i å være litt grundig, når man forvalter så mye penger. Skulle man gjort det på magefølelsen, og selv om den var riktig i 8 av 10 tilfeller, så ville det vært svært ubehagelig i de to tilfellene det ikke gikk bra.*

*Jeg tror ikke jeg ville tatt sjansen på å være ansvarlig for en svær investering nå uten å bruke KS-ordningen.*

### **Kvalitetssikring av ulike typer prosjekter**

Flere informanter mente at en del konsulenter mangler sektorkompetanse. Det kan være utfordrende når KS1 kommer med en annen anbefaling enn KVU, eller kommer med egne alternativer som er utredet uten å ta hensyn til sektorspesifikke krav, eller forhold departementene ikke kan se bort ifra. Man opplevde at KS1 i en del tilfeller ble for teoretisk. At det ikke ble tatt hensyn til premissgivende forhold som for eksempel plan- og bygningsloven. Her er det et forbedringspotensiale.

Men det ble også påpekt at det kunne være en fordel med lav eller ingen sektorkompetanse. Det gjorde at konsulentene kunne komme med reelt ulike konsepter som departementene eller etatene ikke hadde sett, og dermed starte en diskusjon som kunne være formålstjenlig. Det kunne være nyttig å bli utfordret på etablert tenkemåte og praksis.

Departementene er i ulik grad involvert i arbeidet med KVU-ene. De fleste har etater som utarbeider dokumentene. Men for eksempel Forsvarsdepartementet og Kunnskapsdepartementet gjør dette selv. Det innebærer at de har forskjellig tilnærming og kjennskap til metodikken.

Noen påpekte at prosjekter er ulike og var usikre på om det er riktig å bruke samme metodikk på alle typer prosjekter. KS1 slik den er i dag passer bra til fysiske investeringstiltak som bygninger og vei, men ikke nødvendigvis like godt til IKT-prosjekter. Disse griper inn i og skal gjøre endringer i organisasjoner. Det gjør at IKT-prosjekter er vanskelige å planlegge fordi mye endrer seg underveis. Her er det kanskje evnen til å styre risiko som er den viktigste suksessfaktoren. Ingen var uenige i at IKT-prosjekter skal kvalitetssikres, bare om hvorvidt samme metodikk kan benyttes.

*Det er ikke morsomt for en politiker å stå i Stortinget og forsvare et mislykket IKT-prosjekt.*

Idrettsarrangementer skiller seg også klart ut fra andre prosjekter. Disse er ikke eid av staten eller statlig initiert, staten er bare garantist. For slike arrangementer er bare en liten andel av kostnadene knyttet til investeringene, det meste til gjennomføringen av arrangementet. Det kan innebære stor risiko, men også betydelig fleksibilitet. Oppfatningen var at kvalitetssikringen passet godt for denne typen prosjekter.

Flere mente at KS1 må anvendes fleksibelt avhengig av type prosjekt og er spesielt viktig der det er konseptuelle spørsmål som må avklares.

*KS-ordningen har fått stort omfang og er teknisk og sofistikert. Man bør sortere, når skal man bruke de mest komplekse modellene, og når kan man bruke mer forenklede prosesser. Man trenger ikke en full KVVU for en veistubb, vi skjønner at samferdselssektoren reagerer på det.*

### **Det faglige underlaget versus politiske beslutninger**

I enkelte tilfeller er den politiske beslutningen tatt i forkant og utredningen blir mer pro forma. Men det kan allikevel ha en verdi at noen stiller spørsmål ved det som er tatt for gitt. Enkelte informanter mente at et faglig beslutningsunderlag ikke nødvendigvis ga et bedre politisk beslutningsunderlag, for eksempel der utredningen ikke var forenlig med politikken som ble ført.

*Noen ganger er det konflikt mellom fag og politikk. Noen departementer har veldig tiltro til kvalitetssikrer, og så matcher ikke det med hva politikerne primært ønsker.*

*Det faglige underlaget er blitt bedre, men jeg er usikker på om det også gjelder det politiske underlaget*

På spørsmål om konsulentene begrenser politikernes handlingsmuligheter, svarte en informant at det kanskje har den effekten, men at politikerne samtidig har fått mer effektive løsninger som er målrettet og måleffektive.

Det ble påpekt at noen prosjekter er sterkt politisert og andre har liten politiske interesse. Erfaringen er at politikerne ikke er interessert i å komme inn tidligere i prosessen, de har nok valgmuligheter etter KS1 og det er der de bør komme inn. De føler seg ikke vingeklippet av en KS1-rapport, men i enkelte prosjekter kan de kanskje være det.

*Hvis det er politisk vilje til å prioritere et prosjekt, så er det om å gjøre å finne et konsept som er levedyktig. Da er man villig til å ta nye runder underveis. I andre prosjekter er det omvendt. Et eksempel på dette er prosjektet «lagring av atomavfall». Det er ikke høyt prioritert politisk og da er man avhengig av en svært grundig og solid vurdering av alternativene slik at det kan foretas et valg.*

Det ble nevnt at selv om utredningene var grundige og tok tid kan politikerne velge å se bort fra anbefalingene både i KVVU og KS1. Mange påpekte at det uansett er politikerne som har det siste ordet.

Flere informanter var usikre på hvor tett på de politiske beslutningene kvalitetssikrer bør være. Hvorvidt kvalitetssikrer skal komme med anbefaling om rangering av konseptvalg var omdiskutert. Flere mente at det ikke var riktig.

*Jeg mener at i KS1 bør kvalitetssikrer vurdere fordeler og ulemper med de ulike alternativene og angi hvilke forutsetninger som er lagt til grunn. Det synes jeg de gjør i for liten grad.*

Andre mente at dette var slik det burde være, anbefalingen vil uansett ligge implisitt i analysen.

*De bør rangere alternativene. De har gjort en analyse og uten rangeringen får arbeidet mindre verdi. Det blir ikke slik at de tar politikernes rolle, men deres vurdering blir offentlig og politikerne kommer ikke så lett unna rådene når de skal gjøre sitt valg.*

Flere mente at KVU/KS1 har bidratt til å få frem et mer langsiktig fokus samt grundig vurdering av de ulike konseptene og ikke minst at de vurderes opp mot hverandre. Det ble også påpekt at departementet kommer tidligere inn i prosessen.

*De tekniske aspektene som for eksempel kostnadsberegningen trenger ikke departementet gå inn i. Det er en grei arbeidsdeling slik det er nå. Vi kunne nok brukt mer tid på å sikre kvaliteten på målene etc. i innledende fase, og være tydeligere på premissene. På den måten kunne vi overlatt mindre til konsulentene, det blir litt for enkelt å sette det ut.*

### **Ringvirkninger av KS-ordningen for departement og etat**

Generelt kom det frem av intervjuene at innføringen av KVU og KS-rapporter har gitt positive ringvirkninger i departementene. Det viktigste er den skjerpene effekten av at noen kommer og kikker dem i kortene. Man blir nøye med å gjøre arbeidet skikkelig og ikke ta snarveier.

Det er blitt vanligere å bruke KVU-metodikken på andre områder. Forsvarsdepartementet har begynt å bruke metodikken på prosjekter under 750 millioner kroner og ser fordeler av å ha en mer ensartet og gjenkjennelig metodikk i sektoren. Å sette fokus på behovet var noe mange mente var lett å anvende også på andre områder.

*Metodikken har hatt ringvirkninger, og vi er blitt flinkere til å fokusere på krav, og avklare hva man ønsker å oppnå. Skillet mellom behovet og det man ønsker er blitt tydeligere.*

Men utredningene ble også beskrevet som en vanskelig og ressurskrevende øvelse som er blitt svært teknisk. En informant mente at den er blitt så avansert at man må ty til konsulenter for å forstå hva man skal gjøre. Her kunne veiledningsmateriellet blitt bedre. Enkelte informanter stilte spørsmål om utredningene kanskje burde forenkles eller om en skal vurdere nøyere hvilke prosjekter som skal utredes.

Konsulentenes rolle ble diskutert. Flere opplevde at konsulentene ikke var helt klare på sin rolle. De uttrykte misnøye med at de i noen tilfeller sitter på begge sider av bordet, og i noen tilfeller kvalitetssikrer hverandre. Noen påpekte at kvalitetssikrerne i enkelte tilfeller var mer dommer enn rådgiver.

*Jeg synes KS2 skal være en trygghet, og ikke en eksamen. Noen konsulenter oppfører seg slik og det er ikke bra. Konsulenten skal være en støttespiller.*

Det er ikke uproblematisk at bare fem konsulentgrupperinger benyttes i kvalitetssikringen, selv om hele 15 institusjoner er involvert i realiteten. En må unngå at det oppstår en situasjon der de godkjenner hverandre og opptrer som et laug.

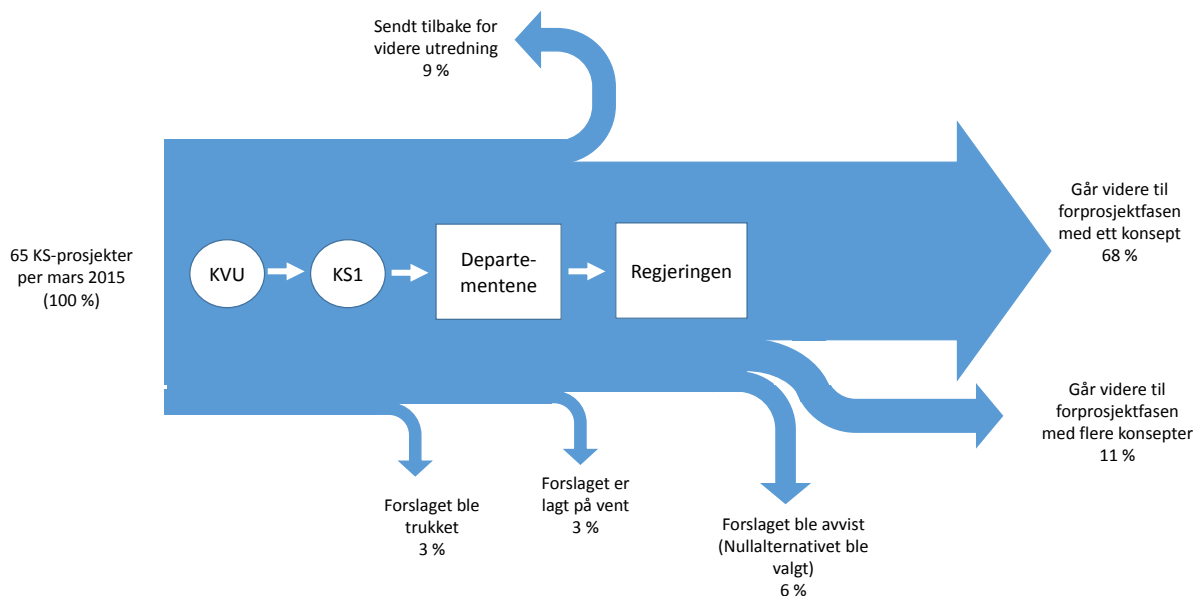
Tidsbruken var noe som ble nevnt. Enkelte mente at kvalitetssikringen tar for lang tid og at dette kan virke hemmende på regjeringens gjennomføringsevne. Andre opplevde ikke tidsbruken som et problem. Et dilemma som ble presentert var hvor lenge en KVU kan bli liggende og fremdeles være

aktuell. Det vil alltid være en fare for at den blir utdatert og hvis man venter med KVV/KS1 helt til behovet blir tidskrittisk risikerer man at mye av mulighetsrommet lukkes.

Sammenfatningsvis viste intervjuene et omfattende engasjement og betydelig innsikt og refleksjon omkring KS-ordningen hos aktørene. De viste at holdningen er gjennomgående positiv, men at det er flere forbedringsmuligheter, og at det er mange meninger om dette, noe som i seg selv også er positivt.

## 6. Hva skjer med vurderingene og anbefalingene i KVV, KS1 og KS2?

Concept-programmet har tidligere sett nærmere på de første 70 prosjektene som har vært gjennom KS1, og hva som har skjedd i prosessen etter at KVV- og KS1-rapportene var ferdigstilt (Grindvoll, 2015). Man finner blant annet at en ved KS1 sjelden er helt tilfreds med konseptvalgutredningen eller enig i alle KVV-ens anbefalinger. En generell tendens er at KS1 oftere anbefaler nullalternativet eller et mer lønnsomt (eller mindre ulønnsomt) alternativ enn KVV-en. KS1 påpeker ofte at KVV-en har silt ut relevante, og gjerne rimeligere konsepter for tidlig eller på for tynt grunnlag, og at mulighetsrommet har vært utredet i et for snevert perspektiv. Man har ikke studert utviklingen over tid, men finner at det er liten tvil om at kvaliteten på KVV-ene er blitt stadig bedre og at mange departementer og etater etter hvert har opparbeidet mye erfaring med metodikken. Dette bekreftes av en annen studie som også peker på at situasjonen fortsatt er at mulighetsrommet utredes for snevert (Samset m.fl., 2013).



Figur 4 En oversikt over hva som har skjedd med prosjektene etter at de har vært kvalitetssikret (KS1). N=65

Når det gjelder hva som har skjedd med prosjektene etter KS1 finner studien ovenfor at i to tilfeller (3%) er prosjektforslaget trukket etter en kritisk KS1-rapport, se figur 4. I andre tilfeller har en sendt saken til videre utredning (9%). De aller fleste sakene har imidlertid gått videre til regjeringsbehandling, og regjeringen har i de fleste tilfellene (79 %) valgt å gå videre til forprosjekt med ett eller flere utbyggingskonsepter. Regjeringen har også valgt å stoppe/avvise et mindre antall

prosjekter, det vil si valgt nullalternativet (6 %). Der KS1 gir en annen anbefaling enn KVV følger fagdepartementet KVV-en oftere enn KS1.

Når det gjelder prosjektene som har gjennomgått KS2, finner vi at 92 % har fått bevilgning og gått videre til gjennomføringsfasen. Det er vanlig at styringsdokumentet oppdateres og eventuelle andre mindre endringer gjøres etter anbefaling fra KS2 før prosjektet igangsettes. De resterende 8 % er derimot stanset, grunnleggende endret (f.eks. splittet i flere prosjekter) eller ligger på vent for bevilgning. Stans og endringer gjelder i hovedsak forsvars- og IKT-prosjekter og skyldes som regel at kvalitetssikrer finner prosjektet for umodent og da særlig at usikkerheten er undervurdert. I to tilfeller (Stad skipstunnel og Heving av U-864) har en gått tilbake til forstudiefasen og blitt pålagt ny KS1 etter KS2.

De langt fleste prosjektene får en kostnadsramme som er identisk eller svært nær anbefalingen fra KS2. En tidligere studie av Concept-programmet så nærmere på kostnadsestimatene i de 150 første prosjektene som hadde gjennomgått KS2, (Welde, 2014). Av disse fantes et godt dokumentert kostnadsestimat fra etaten i under halvparten (72) av tilfellene. Forskjellen mellom etatens og KS2 sitt estimat er blitt mindre over tid, og er klart mindre i de prosjektene hvor etaten har gjennomført en fullstendig usikkerhetsanalyse og ikke bare lagt frem en grunnkalkyle.

Mange av KS2-prosjektene har etter hvert blitt ferdigstilt og kommet i drift, og det er dermed mulig å si noe om hvor godt estimatene treffer. En studie i 2013 så på de 40 første ferdigstilte prosjektene og fant at hele 80 % holdt seg innenfor kostnadsrammen og at sluttkostnaden var symmetrisk fordelt rundt P50, (Samset og Volden, 2013). Studien konkluderte at kostnadskontrollen i store norske investeringsprosjekter i dag er meget god og sannsynligvis langt bedre enn i mange andre land. En oppdatert oversikt året etter for de 51 prosjektene som til da var ferdigstilt viste et litt svakere resultat, men fremdeles slik at 75 % hadde sluttkostnad på eller innenfor kostnadsrammen (Welde, 2014b).

Sammenfatningsvis kan vi slå fast at 219 store statlige investeringsprosjekter til nå har vært gjennom ekstern kvalitetssikring siden ordningen startet i år 2000. 72 av disse har til nå gjennomgått kvalitetssikring av konseptvalget. Det er fremdeles en stund til disse har vært gjennom KS2, blitt ferdig utbygget og kommet i driftsfase, slik at en kan si noe om hvorvidt konseptvalget har vært en suksess.

Per mars 2015 har de aller fleste prosjektene (79 %) gått videre til forprosjektfasen enten med ett eller flere konsepter. Regjeringen har også valgt å stoppe/avvise et mindre antall prosjekter, det vil si valgt nullalternativet (6 %).

Der KS1 støtter KVV-en (1/3 av tilfellene hvor begge har gitt en anbefaling), har regjeringen nesten alltid fulgt denne anbefalingen. KS1 har da med stor sannsynlighet økt tryggheten for at konseptet er egnet til å møte det aktuelle samfunnsbehovet og at det er et kostnadseffektivt alternativ.

Der KS1 ikke er enig med KVV (2/3 av tilfellene), går uenigheten ofte ut på at KS1 anbefaler null- eller null+-alternativet, dvs. et billigere, eller mer lønnsomt (mindre ulønnsomt) konsept. I disse tilfellene har fagdepartementet ofte allikevel fulgt KVV, men i noen tilfeller har en sendt saken til videre utredning.

Kvalitetssikrer har i mange tilfeller påpekt at mulighetsrommet er for dårlig utnyttet og anbefalt at nye og gjerne mindre omfattende/kostbare konsepter utredes. To prosjekter er blitt liggende over lengre tid i departementet, og to forslag er trukket etter en kritisk KS-rapport.

Resultatene indikerer at KS1 styrker beslutningsgrunnlaget og gjør at saken blir godt opplyst. Regjeringen står selvsagt fritt til å velge et konsept i strid med kvalitetssikrers anbefaling, men gjør det nå med kunnskap om konsekvensene, ikke minst de samfunnsøkonomiske aspektene.

## 7. Sammenfatning og konklusjon

Mange var positive da KS-ordningen ble innført i 2000, men den hadde også sine motstandere i departementer og etater, noe som er forståelig når eksterne skal inn og kikke folk i kortene. Kritikken gikk på at dette var dyrt, tok lengere tid, at konsulentene fikk for stor makt, etc. Særlig i samferdselssektoren var man kritisk, og mente blant annet at det var unødvendig med rigide analyser på avgrensede veiprosjekter som jo på mange måter er «hylleware». Det er også forståelig. Blant de positive var helsesektoren den andre ytterligheten, der kunne man ikke vente på at ordningen kom i gang, men laget sin egen kvalitetssikringsordning etter mønster av Finansdepartementets. Erfaringene med denne er beskrevet i en separat Concept-studie, (Myrbostad m.fl., 2010).

Etterhvert avtok kritikken, særlig etter at KS1 ble innført, man innså at kravet om å avklare konseptvalget på et tidlig tidspunkt gjorde at en måtte tenke bredere og mer tverrsektorielt. I samferdselssektoren for eksempel, kan det være rimelig at en konseptuell løsning ikke avgrenses til en enkelt veiparsell, men at en vurderer en større del av transportsystemet.

Den sentrale arenaen for ytringer om KS-ordningen har i alle år vært Finansdepartementets såkalte KS-forum. De første årene ble det avholdt flere møter hvert år, hvor departementene, kvalitetssikrerne og følgeforskerne møttes. De senere årene har det vært ett årlig møte over to dager der også etatene er representert. Disse møtene har vært et viktig og konstruktivt forum hvor partene har luftet sine synspunkter og delt erfaringer, og hvor prinsipper og praksis er blitt etablert.

Denne gjennomgangen viser at motforestillingene mot ordningen har avtatt, og det er overraskende hvor positiv og enstemmig tilbakemeldingene fra departementene er i dag. Det fremgår at svaret på spørsmålene vi stilte innledningsvis med stor samstemmighet er at:

6. Politikernes beslutningsgrunnlag er blitt bedre
7. En har fått med de vesentligste momentene for valg ved KS1
8. Premissene for valg er godt belagt gjennom analyse
9. Rapportene og anbefalingene er tilstrekkelig klargjørende og tydelige, og
10. Prosjektet er modent til å tas videre av Stortinget når det har passert KS2

Dokumentgjennomgangen og intervjuene i kapittel 4 og 5 ovenfor viser at beslutningsgrunnlaget er blitt bedre, både ved at en har fått grundigere analyser, som dekker flere sentrale momenter, og vurderer flere alternativer mot hverandre. Grunnleggende forutsetninger er tydeliggjort og man har innført et felles format. To av de spurte gikk så langt som å si at om ikke ordningen hadde eksistert, så hadde de måttet finne den opp.

I dokumentanalysen (figur 2) har vi lagt til grunn de vurderingskriteriene som prosjektene i dag evalueres etter, og som representerer en type beste praksis i landene innenfor OECD-området. Det fremgår av figuren at dokumentene tidligere var best på selve beskrivelsen og avgrensningen av prosjektene, dernest hvorvidt prosjektet var relevant i forhold til samfunnets behov. Men på de fleste andre områder var de svært mangelfulle, ikke minst når det gjelder samfunnsøkonomisk analyse.

I dag er situasjonen en annen. Beslutningsgrunnlaget gir ikke bare en beskrivelse og avgrensning av prosjektet, men viser også at det inngår i en strategisk sammenheng med definerte mål, hvor man har vurdert om prosjektet er relevant i forhold til samfunnets behov og prioriteringer, om det er levedyktig, og samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg har en vurdert hvilke andre virkninger, positive og negative, som man må forvente også skjer som resultat av prosjektet. Dette er basert på en bred, overordnet analyse, der en har sett på de mest realistiske alternativene, har rangert disse, og tydeliggjort hvilke premisser som ligger til grunn for rangeringen. Vi ser imidlertid at langsiktigheten og vurderingen av levedyktighet kunne vært enda bedre.

Spørsmålet om ikke kvalitetssikringen innebærer at politiske valg nå i større grad tas av eksterne konsulenter på et faglig grunnlag, ble diskutert. Enkelte mener det, men mange trekker i motsatt retning: Man har med KS-ordningen ikke avgrenset politikernes handlingsmuligheter, men tvert om åpnet mulighetsrommet slik at politikerne har flere reelle alternativer å velge mellom.

Om hvorvidt konsulentene bør rangere alternativene og komme med en anbefaling var det delte meninger om, både for og imot. På den ene siden risikerer man at konsulentene kommer for nært den politiske virkeligheten, men på den annen side var det en felles forståelse om at politikerne uansett er de som får det siste ord.

Intervjurunden bekreftet at figur 2 gir et riktig bilde av situasjonen. Alle de spurte mente at beslutningsgrunnlaget er bedre i dag. At KS-ordningen har bidratt vesentlig til dette synes klart, men andre forhold spiller også inn. Men det var ingen av informantene som ikke så verdien av ekstern kvalitetssikring i dette bildet.

I tillegg, noe en ofte ser bort fra, er at ordningen også i stor grad bidrar til å velge bort de verste konseptuelle løsningene allerede på et tidlig tidspunkt, slik at disse ikke kommer med i den videre analysen. Dette i seg selv er kanskje noe av det nyttigste med KS-ordningen. Bevisstheten om at prosjektforslagene skal gjennom en ekstern kvalitetssikring skjerper årvåkenheten hos aktørene og høyner terskelen for hva man vil tillate i utgangspunktet. Bevisstheten om hva som er politisk mulig er allerede tilstede.

Det kom også motforestillinger som går på at prosessen blir mer omstendelig og at ting tar tid. På den ene siden kan ordningen bidra til mer kostnadseffektive løsninger, men når prosessen tar tid er det i seg selv kostnadskrevende og forutsetningene for beslutninger kan endres.

Forvaltningens, dvs. det administrative apparatets rolle kom relativt lite frem i intervjuene. I den grad det ble omtalt, ble forvaltningen sett som en formidler begge veier, det vil si i 'oversettelse' av KS-rapportene for politisk ledelse på den ene side og formidler av synspunkter fra politisk ledelse inn i KS-systemet.



Det ble antydnet at KS1-rapportene for ofte aksepteres fra departementene, selv der det er mangler i disse. Dette kan skyldes manglende kompetanse i departementene, eventuelt manglende signaler fra politisk ledelse. Det ble antydnet at departementene ikke alltid har den profesjonalitet som er nødvendig for å løse oppgaven med å ta saken videre til politisk nivå.

Men det er også mer konkrete erfaringer med dagens prosjekter som understøtter informantenes positive oppfatninger. Dette er omtalt i kapittel 6. En studie gjort av Concept-programmet i 2013 viste at hele 80 prosent av prosjektene som var gjennomført på det tidspunktet hadde en sluttkostnad som lå innenfor Stortingets kostnadsramme. For hele porteføljen lå halvparten av prosjektene over og halvparten under etatenes styringsramme, med andre ord akkurat som forventet i forhold til etatens noe lavere ramme. Dette er åpenbart mye bedre enn situasjonen før 1999, hvor man regnet med at omtrent 70 prosent av prosjektene hadde en sluttkostnad som var høyere enn Stortingets budsjett. Det er også langt bedre enn hva man ser i de fleste andre land. Resultatet har derfor fått oppmerksomhet internasjonalt og flere land har vist interesse for den norske modellen, ikke minst Storbritannia, Sverige, Danmark, Nederland og Canada.

Hva så med nytten av de statlige investeringsprosjektene? Svaret er at ting tar tid og for disse store statlige investeringene dreier det seg om flere år, i noen tilfeller om tiår, før prosjektet er planlagt, gjennomført og har vært i driftsfasen tilstrekkelig lenge til at en kan fastslå nytten. Avslutningsvis er det derfor viktig i denne sammenhengen å påpeke at per i dag (mai 2015) er ingen av prosjektene som har vært gjennom både KS1 og KS2 gjennomført. I alt 71 prosjekter har til nå vært gjennom KS1. Bare 11 av disse er kommet så langt at de også har også vært gjennom KS2. Men bare tre av disse har fått sin bevilgning fra Stortinget og er under gjennomføring. Det betyr at det ennå vil gå cirka fem år før de første prosjektene kan evalueres, ettersom de også skal ha vært i driftsfasen ca. tre år før det skjer.

Dette betyr at vi foreløpig ikke har noe grunnlag for å si noe om det som er den ultimate testen på om beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig godt, nemlig om hvorvidt prosjektene i praksis er samfunnsøkonomisk lønnsomme, om de når sine mål, er relevante i forhold til samfunnets behov og prioriteringer, og ikke har vesentlige negative virkninger. Dette ligger utenfor mandatet for denne studien.

Evalueringen av de tidligste prosjektene som bare har vært gjennom KS2 er imidlertid påbegynt. Det er til nå evaluert ni av disse og ytterligere seks evalueres i inneværende år. Konklusjonen er at syv av ni er operasjonelt vellykkete (med hensyn til kostnad, fremdrift og leveranse), mens bare fire er strategisk vellykket (med hensyn til nytte, virkninger, etc.). Evalueringsresultatene er dokumentert her: <http://www.ntnu.no/concept>, hvor evalueringsrapportene også kan lastes ned.

Dette er selvsagt for få prosjekter til å kunne trekke noen generelle konklusjoner, men slik informasjon vil være nyttig som referanse ved evaluering i tiden som kommer av prosjekter som også har vært gjennom KS1. Spørsmålet er om denne gruppen prosjekter vil komme bedre ut strategisk enn den første gruppen av såkalt KS2-prosjekter. Ettersom beslutningsgrunnlaget er vesentlig bedre for disse prosjektene er det grunn til å tro at dette kan skje.

## Referanser

Andersen, K., Moen, K., Falkenberg, K., Norderhaug, M., Haug, B., Øygard, B., 1998, Gjennomgang av statlige investeringer i bygg, avgitt 17. august 1998

Berg, P., Andersen, K., Østby, L.-E., Lilleby, S., Styrvold, S., Holand, K., Korsnes, U., Rønning, K., Johansen, F., 1999, Styring av statlige investeringer. Sluttrapport fra styringsgruppen, avgitt til Finans- og tolldepartementet 10. februar 1999, Prosjektet for styring av statlige investeringer

Berg, P., Stene, E., Fon, A., Kvarsvik, T., Bye, B., Aksnes, L., Hallquist, Ø., Pedersen, P., 1998, Gjennomgang av investeringer i samferdselssektorene, avgitt 1. juli, 1998

Christensen, T., 2011, The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – a Theoretically Based Analysis, Concept-rapport nr. 23

Grindvoll, I.L.T., 2015, Hva har skjedd med KS1-prosjektene? Status per mars 2015, Concept arbeidsrapport

Myrbostad A, Rohde T, Martinussen P, Lauvsnes M, 2010, *Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter*, Concept rapport nr. 25, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

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

Samset, K. og Volden, G.H., 2013, Statens prosjektmodell. Vedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært igjennom ekstern kvalitetssikring, Concept-rapport nr. 35

Solbraa, O., Røyter, P., Hoel, L.B., Røsjorde, T., Salte, L., Antila, S., Smith, E., Linderud, B., Tangen, A., Meling, H., Falch, P., 1998, «Gjennomgang av investeringsprosjekter i Forsvaret», avgitt 26. juni 1998

Volden, G.H., Samset, K., 2013, Ettorevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter. Concept-rapport nr. 30

Welde, M., 2014, Avvik mellom etatenes kostnadsestimat og anbefalingene i KS2, Concept arbeidsrapport

Whist E, og Christensen T., 2011, Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner, Concept-rapport nr. 26

## Vedlegg 1 Sjekkliste ved gjennomgang av rapportene

### Produktivitet:

- Er prosjektet klart definert og avgrenset?
- Er usikkerheten i kostnadsestimatene vurdert og kvantifisert?
- Er usikkerhet i tidsrammen vurdert og kvantifisert?
- Er det gitt en anbefaling om kostnadsramme inklusiv avsetning for usikkerhet?
- Har man en velbegrunnet anbefaling om hvordan prosjektet skal organiseres og styres?
- Foreligger det en velbegrunnet kontraktstrategi?

### Måloppnåelse:

- Er de overordnede målene klart definert: Effektmål og samfunns mål?
- Har en vurdert om målene er realistisk oppnåelige?
- Er måloppnåelse ved ulike konsepter vurdert?

### Virkninger:

- Har en vurdert mulig positive og negative virkninger/sideeffekter?
- Har en vurdert hvem som rammes av disse virkningene?
- Er usikkerheten vurdert og presentert (ut over investeringskostnaden)?

### Relevans:

- Har man vurdert om tiltaket er i samsvar med reelle behov i samfunnet?
- Mulighetsrommet: Har identifisert og vurdert reelt ulike konsepter?
- Er nullalternativet utredet i samme grad som andre konseptuelle løsninger?

### Levedyktighet:

- Har man vurdert prosjektet og nytten i et langsiktig perspektiv (videreføring, ringvirkninger, fleksibilitet, etc.)?

### Samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

- Er både prissatte og ikke-prissatte nyttevirksomheter utredet?
- Er samfunnsøkonomiske kostnader utredet?
- Har en vurdert nytte (evt. måloppnåelse) i forhold til kostnadene?

## Vedlegg 2 Intervjuguide

Følgende stikkordsmessige intervjuguide ble sendt ut til informantene i forkant.

1. Egne /departementets erfaringer med store, statlige investeringsprosjekter
  - type prosjekter
  - vesentlige problemer eller særlig positive erfaringer
  - den politisk-administrative ledelsens rolle, etc.
2. Hva er de viktigste kravene til et godt beslutningsgrunnlag?
  - Er det forskjell på beslutningsgrunnlaget for konseptvalg og for budsjettvedtak?
  - Utdyp dette mht. politisk og administrative premisser versus 'tekniske premisser'. Politiske og administrative ledere ønsker et potensiale for innflytelse i en tidlig fase ifølge ordningen, men endrer det hvilke krav som stilles til et beslutningsgrunnlag?
3. Beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringsprosjekter før og etter KVV-/KS-ordningen – er det blitt bedre?
  - (vise figurer fra dokumentgjennomgang)
  - Situasjonen på 1990-tallet (ref. rapporten fra 1999) som beskrev svikt i de innledende fasene – er du enig i situasjonsbeskrivelsen?
  - Hva er endret og hva er likt, fra et departements perspektiv?
  - I hvilken grad gir KVV-/KS-rapportene et bedre beslutningsgrunnlag?
  - Hvor lang tid tok det før endringene materialiserte deg?
  - Gjenværende utfordringer
4. Finnes det andre forklaringsfaktorer på at beslutningsgrunnlaget i store investeringsprosjekter er blitt endret?
  - Bedre verktøy, utdanning,
  - Krav fra annet hold, etc.
5. Har ordningen hatt «bredere effekter» (positive og negative) dvs. ut over å gi endret kvalitet på beslutningsgrunnlaget i de største prosjektene?
  - effekt på faktisk prioritering,
  - Endrede holdninger blant politiske og administrative ledere til store prosjekter
  - profesjonalitet f.eks. prosjektfag, målformulering, samfunnsøkonomiske analyser,
  - tillit
  - prosesser
  - tidsbruk, etc.

## Vedlegg 3 Oversikt over intervjuer

Tabell 3 Oversikt over departementene

Institusjon	Antall
Arbeids- og sosialdepartementet	3
Forsvarsdepartementet	2
Justis- og beredskapsdepartementet	5
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	2
Kulturdepartementet	3
Kunnskapsdepartementet	3
Nærings- og fiskeridepartementet	4
Samferdselsdepartementet	2

Tabell 4 Oversikt over informantenes stillinger

Stilling	Antall
Departementsråd	1
Ekspedisjonssjef	5
Avdelingsdirektør	8
Fagdirektør	1
Underdirektør	1
Spesialrådgiver	4
Seniorrådgiver	4