concept

Ekstern kvalitetssikring av investeringsprosjekter i statlige foretak og statsaksjeselskaper

En gjennomgang av prosjektmodeller og kvalitetssikring for de regionale helseforetakene, Statnett (OED), Avinor, Bane NOR og Nye Veier

Gro Holst Volden og Bjørn Andersen (red.)

Arbeidsrapport

2019-7

Forord

Statens prosjektmodell, som innebærer krav om ekstern kvalitetssikring, omfatter de største prosjektene i regi av departementer og ordinære forvaltningsvirksomheter. I tillegg til statens modell finnes det liknende ordninger for flere av de statlige foretakene og statsaksjeselskapene som jevnlig gjennomfører store investeringsprosjekter. Disse ordningene bygger til en viss grad på statens prosjektmodell, men ettersom selskapene står friere i utformingen av sine ordninger er det også noen forskjeller.

Finansdepartementet har ønsket en gjennomgang av ordningene for å se på likheter og forskjeller og ikke minst om det er rom for læring mellom ordningene og dermed potensial for forbedringer, både i statens og selskapenes modeller.

Studien er gjennomført av forskere tilknyttet Concept-programmet i perioden mars til november 2019. Rapporten er sammenfattet av forskningssjef Gro Holst Volden og professor Bjørn Andersen. For øvrig har forskerne Hilde A. Jordal og Per Fridtjof Larssen bidratt til datainnsamlingen og casebeskrivelsene som er vedlegg til rapporten.

Vi har gjennomført intervjuer med personer som kjenner ordningene i de ulike selskapene, samt med relevante departementer og eksterne kvalitetssikrere. I tillegg har selskapene bidratt med skriftlig materiale om ordningene og eksempler på utredninger og rapporter. Forskerne er takknemlige for denne bistanden.

En referansegruppe har også fulgt arbeidet, fra utvikling av mandat for studien til gjennomgang av rapporten. Dette har vært til god hjelp for arbeidet, og vi vil rette en stor takk til Kristin Rasdal, Olje- og energidepartementet, Bent E. Skogen, Samferdselsdepartementet, Elisabeth Krogh, Finansdepartementet, samt flere bidragsytere fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Trondheim, desember 2019

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

Innhold

FORORD **1**

SAMMENDRAG **3**

1 INNLEDNING **8**

1.1 STATENS PROSJEKTMODELL 8
1.2 STATLIGE FORETAK OG AKSJESELSKAPER 9
1.3 FORMÅLET MED STUDIEN 11
1.4 LESERVEILEDNING 12

2 TEORI OG BEGREPER **13**

2.1 SENTRALE BEGREPER 13
2.2 TIDLIGERE NORSKE STUDIER 16

3 METODE **22**

3.1 DOKUMENTSTUDIER 22
3.2 INTERVJUER 22
3.3 ANALYSE 23

4 RESULTATER **24**

4.1 INNLEDNING 24
4.2 HVA KVALITETSSIKRINGEN OMFATTER 27
4.3 AKTØRER OG ROLLER 31
4.4 OMFANG OG RESSURSBRUK VED KVALITETSSIKRINGEN 38

5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON **44**

REFERANSER **48**

VEDLEGG **51**

A – DE REGIONALE HELSEFORETAKENES PROSJEKTMODELL OG KRAV TIL EKSTERN KVALITETSSIKRING 52
B - OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS KRAV TIL EKSTERN KVALITETSSIKRING OG STATNETTS PROSJEKTMODELL 64
C - AVINORS PROSJEKTMODELL OG KRAV TIL EKSTERN KVALITETSSIKRING 75
D - BANE NORS PROSJEKTMODELL OG KRAV TIL EKSTERN KVALITETSSIKRING 84
E - NYE VEIERS PROSJEKTMODELL OG KRAV TIL EKSTERN KVALITETSSIKRING 95

Sammendrag

Statens prosjektmodell innebærer krav om ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget for de største statlige investeringsprosjektene. Kravet omfatter prosjekter gjennomført av departementer og statlige virksomheter, som for eksempel investeringer i transportinfrastruktur, sivile byggeprosjekter, forsvarsbygg, forsvarsmateriell og IKT-prosjekter. Ordningen har i dag to kontrollpunkter, kvalitetssikring av konseptvalget (KS1) og kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) før investeringsbeslutning.

Denne studien har kartlagt utredningskrav, kvalitetssikring, beslutningspunkter og styringsstrukturer for store investeringsprosjekter i fem statlige selskaper og foretak som *ikke* omfattes av statens prosjektmodell. Følgende selskaper er omfattet av gjennomgangen:

- De regionale helseforetakene
- Statnett/ Olje- og energidepartementets krav om KS1 for store kraftledningsprosjekter
- Avinor
- Bane NOR
- Nye Veier

Dette er virksomheter som er egne juridiske enheter, men alle er såkalte kategori 4-selskaper (selskaper med sektorpolitiske mål) som er heleid av staten, og med prosjekter som kan ha stor samfunnsmessig betydning. Flere av dem var tidligere ordinære forvaltningsvirksomheter og dermed omfattet av statens prosjektmodell. Senere har de blitt organisert som helseforetak, statsforetak eller statsaksjeselskap. Dermed har de selv fått ansvar for kvalitetssikring av sine investeringsprosjekter.

Helseforetakene, Bane NOR og Nye Veier er eksplisitt pålagt av eierdepartementet å ha en ordning med ekstern kvalitetssikring. De regionale helseforetakene har en felles ordning som gjelder for byggeprosjekter i alle de fire RHF-ene. For de store kraftledningssakene som Statnett har ansvaret for, er ekstern kvalitetssikring pålagt gjennom forskrift med hjemmel i energiloven, og det er således Olje- og energidepartementet som har etablert ordningen. I tilfellet Avinor innførte selskapet ekstern kvalitetssikring av de største investeringsprosjektene på eget initiativ.

I studien sammenlikner vi ordningene innbyrdes og mot statens modell. Gjennomgangen har avdekket noen interessante likheter og forskjeller, samt at vi peker forsiktig på noen mulige forbedringspunkter. Det presiseres at vi ikke har gjort en evaluering av ordningene i den betydning at samlet nytteverdi, effektivitet, egnethet osv. er vurdert mot hverandre. Hensikten med studien har vært læring, som igjen kan bidra til forbedring.

Datainnsamlingen har vært gjennomført i form av dokumentstudier og intervjuer med både departementene, selskapene, kvalitetssikrere og andre relevante aktører. Til sammen er det gjennomført intervju med 45 informanter.

Det må tas med i betraktningen at selskapene har ulik mengde erfaring med sine KS-ordninger, både ved antall gjennomførte kvalitetssikringsoppdrag og når ordningen ble tatt i bruk. Statens modell har vært brukt på et stort antall prosjekter helt siden år 2000, mens de andre ordningene kom senere og har langt færre kvalitetssikringsrapporter å vise til så langt (et unntak er

helseforetakenes ordning, men også her er kravet om obligatorisk ekstern kvalitetssikring av nyere dato).

De viktigste observasjonene fra gjennomgangen er følgende:

Alle de undersøkte selskapene har en klart definert prosjektmodell med faser, beslutningspunkter, roller og krav om ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget. Selv om selskapene er pålagt av eierdepartementet å ha ekstern kvalitetssikring, ser de også selv nytten av dette. Selskapene er gjennomgående godt fornøyde med egne ordninger og mener de gir sikkerhet for kvaliteten på beslutningsunderlaget. Ettersom noen av ordningene er forholdsvis nye, må det tas forbehold om at de ikke helt har funnet sin form, men alle selskapene viser interesse for å tilpasse og videreutvikle dem.

Formålet med ordningene er det samme for alle, nemlig er å sikre kvaliteten på underlaget for sentrale beslutninger. Tanken er at en ekstern gjennomgang vil bidra til dette, både direkte, men også indirekte gjennom å virke disiplinerende på de som utarbeider underlaget. Det er de største investeringsprosjektene som er pålagt ekstern kvalitetssikring – de fleste selskapene opererer med en økonomisk terskelverdi.

En viktig forskjell fra statens modell er at det ikke er det politiske beslutningsnivået, men selskapet selv, som er den *primære* målgruppen for gjennomgangen. Et unntak er KS1 for store kraftledningsanlegg, der noe av formålet med ordningen nettopp var å legge til rette for en tidlig politisk forankring. I tillegg leses og brukes KS-rapportene også av departement og direktorat, i noen tilfeller også av regjeringen. Myndighetene er således en viktig sekundær målgruppe i flere av ordningene, ved at KS-rapporten også benyttes som underlag for søknad om lån, prosjektmidler eller konsesjon.

Selskapsmodellen, med armlengdes avstand fra politisk nivå, gjør det lettere å foreta langsiktige og rasjonelle vurderinger av investeringsbehov, livsløpskostnader, gevinster, osv. Flere av informantene var imidlertid inne på at det kan være krevende å sikre at det tas tilstrekkelig politiske og samfunnsmessige hensyn i slike tilfeller. Som en kvalitetssikrer sa: «Vår jobb er å gi styret og ledelsen trygghet for sine beslutninger, vi er ikke agent for staten og samfunnet slik som i Finansdepartementets ordning». Investeringer innen luftfart ble nevnt som et område med overraskende stor avstand til de politiske arenaene hvor dette vil være aktuelt å diskutere på et nasjonalt nivå, for eksempel med tanke på klimapolitikk og alkoholpolitikk. I andre tilfeller ser en at den politiske involveringen tar andre (og kanskje mer vilkårlige?) former, for eksempel der saker som gjelder lokalisering har blitt løftet opp i foretaksmøte (gjelder primært sykehus).

Alle ordningene ligner statens modell når det gjelder hvilke faser som kvalitetssikres og hvilke tema og utredningskrav som gjelder. Ordningene omfatter således kvalitetssikring av konseptvalget (dvs. tilsvarende KS1) og/eller kvalitetssikring av investeringsbeslutningen (KS2), eller noe imellom. Ingen av selskapene har for eksempel ekstern kvalitetssikring av beslutningspunkter i gjennomførings- eller driftsfase.

Det er allikevel noen forskjeller, spesielt hva gjelder konseptvalget. I statens prosjektmodell er konseptbegrepet meget vidt definert, og konseptfasen handler om å identifisere helt ulike måter å adressere et problem på. Selskapene i studien har et mer begrenset mulighetsrom, noe som langt på vei følger av deres avgrensede mandat, og en vektlegger i større grad å få kvalitetssikret det

mest aktuelle konseptet. Kvalitetssikringen av konseptvalget kommer også gjerne på et senere tidspunkt i prosjektets livssyklus enn i statens modell.

Flere av selskapene opererer med snevrere kriterier og utredningskrav for å vurdere strategisk vellykkethet, enn i statens modell. Forretningsmessige hensyn og/eller mer avgrensede sektormål er gjerne mer fremtredende enn brede samfunnsmessige avveininger. Det gjelder imidlertid ikke alle ordningene i samme grad. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er for eksempel et overordnet hensyn i OEDs ordning for store kraftledningssaker.

I to av ordningene, helseforetakene og Nye Veier, kommer kvalitetssikringen som tilsvarer KS2 på et tidligere tidspunkt enn i statens modell. Dette fordi en ønsker å fastsette bindende rammer tidligere, men også fordi en ønsker å gjøre det lettere å involvere entreprenør tidlig. Innholdsmessig finner vi i stor grad de samme utredningskravene som i statens KS2-ordning, med vekt på kontraktstrategi og kostnads-usikkerhetsanalyse. Noen av selskapene vektlegger i tillegg nyttesiden og business caset sterkere i denne fasen – til sammenligning har de statlige aktørene fått kritikk for å «glemme» nytte og lønnsomhet etter KS1.

En sentral forskjell mellom statens modell og selskapenes modeller, er aktørbildet og rollene til de som er involvert i KS-prosessene. I statens modell er det fagdepartement/etat som utarbeider underlaget for kvalitetssikring, mens Finansdepartementet kontraherer kvalitetssikrer. I de øvrige ordningene er det selskapet selv som både utarbeider underlaget for kvalitetssikring og kontraherer kvalitetssikrer. Dette gir kortere avstand mellom kvalitetssikrer og prosjektet enn i statens modell. Det kan gjøre at de faglige rådene lettere når frem til de som skal implementere dem. Samtidig kan det potensielt gjøre det vanskelig for kvalitetssikrer å være tilstrekkelig kritisk og uavhengig.

Flere av de undersøkte ordningene benytter såkalt parallell kvalitetssikring, som de har positive erfaringer med. Det innebærer at kvalitetssikrer er med underveis og kvalitetssikrer dokumentene etter hvert som de ferdigstilles, fremfor å vente til alt er klart. Dette omtales som tidseffektivt, idet selskapene har et sterkt fokus på å unngå stans i prosjektet mens kvalitetssikringen pågår. Flere mener også at den parallelle tilnærmingen er kostnadsbesparende, dog avhenger dette av kvaliteten på underlaget – hvis kvalitetssikrer må gjennomgå de samme dokumentene i flere versjoner, drar det timebruken opp.

Vi ser at kvalitetssikrer i større grad kan få en rådgiverrolle i noen av de undersøkte modellene. Det skyldes både nærheten mellom kvalitetssikrer og prosjektet, og bruken av parallelle prosesser. Dette i motsetning til i statens modell, hvor kvalitetssikrer har en tydeligere ekstern rolle og hvor kvalitetssikringen normalt gjøres som en punktevaluering. Dersom kvalitetssikrer stadig mottar nye versjoner hvor tidligere råd er innarbeidet, risikerer man til slutt å kvalitetssikre egne råd. Både selskapene og kvalitetssikrerne sier at de er oppmerksomme på denne problemstillingen. De fleste kvalitetssikrerne er tydelige på at de ikke ønsker å gå inn i en rådgiverrolle.

Flere av kvalitetssikrerne som har rammeavtale med selskapene, er de samme som i statens modell. Dette synes å ha hatt flere positive effekter i oppstartsfasen av de nye ordningene, ved at konsulentene fra statens ordning har kunnet bidra med «opplæring» og erfaringsoverføring.

Omfanget av den eksterne kvalitetssikringen varierer nokså mye mellom selskapene. Målt ved verdi på KS-oppdragene har helseforetakene den enkleste KS-ordningen og Statnett den mest omfattende. Men alle de undersøkte selskapene har mindre omfattende ordninger enn statens

modell. Kvalitetssikrerne gjør færre egne analyser, og tids- og kostnadsrammene for KS-oppdragene er strammere. Bruken av minikonkurranse bidrar særlig til det siste. Alle selskapene mener selv at kvalitetssikringen er tilstrekkelig, og noen av dem viser til at de har omfattende interne kvalitetssikringsrutiner i tillegg. Likevel antyder flere informanter, herunder blant kvalitetssikrerne, at noen av ordningene kanskje er «vel knappe». Én informant påpekte (på generelt grunnlag) at en overfladisk KS i verste fall kan være verre enn ingen, dersom KS-rapporten blir et «alibi» som gir styret og ledelsen falsk trygghet.

På den annen side omtales statens ordning som lite tids- og kostnadseffektiv, og kanskje for omfattende. Noen av informantene nevner mulige tiltak for å effektivisere ordningen, som å sette måltall for tids- og kostnadsbruken, åpne for en enklere KS-prosess der prosjektet er enkelt og oversiktlig, og generelt jobbe godt med planlegging og koordinering slik at prosessen kan starte raskt og skje effektivt.

Våre vurderinger

Vi ser et betydelig potensial for læring og erfaringsutveksling mellom de undersøkte ordningene, både hva gjelder kvalitetssikringens innhold, omfang og de involverte aktørenes roller. Flere av ordningene er relativt nye og fremdeles under utvikling. På samme måte er statens modell nylig revidert (ref. rundskriv R-108/19), delvis for å tilpasse seg noe av kritikken som har vært rettet mot den. Blant annet åpner rundskrivet for en mer fleksibel tilnærming hva gjelder prosessen, med mulighet for å tilpasse inndelingen av kvalitetssikringen eller tidspunkt for gjennomføringen til det enkelte prosjekt, herunder for å tilrettelegge for tidlig involvering av entreprenør. Videre er det innført krav om endringslogg gjennom forprosjektfase, samt at rundskrivet vektlegger oppfølging av konseptvalg, forventet nytte og gevinstrealisering også på KS2-nivået. Det er derfor viktig å påpeke at vår kartlegging gir et øyeblikksbilde av ordningene slik de har fungert så langt. Det at flere av dem er under utvikling og forbedring må anses å være positivt.

Forskerne anbefaler at en følger utviklingen i de ulike ordningene videre, med tanke på etter hvert å studere de relative effektene av dem, på kostnadskontroll, måloppnåelse og andre suksesskriterier for prosjektene. Forhåpentligvis kan man lære mer om hva som er det optimale omfanget av ekstern kvalitetssikring, balansen mellom intern og ekstern kvalitetssikring, hva som bør vektlegges i en KS-rapport, hvordan prosessen best bør organiseres og hvordan balansen mellom rådgiver- og kvalitetssikrerrollen bør være.

Blant momenter det kan være særlig relevant å følge videre, vil vi nevne:

- Harmonisering av praksis og begreper. Det er uheldig at terminologien ikke er konsistent, for eksempel at forskjellen mellom konsepter og varianter av et konsept blandes sammen. Fra statens ordning vet vi at konseptbegrepet er krevende, og noe en har diskutert i mange år. Flere av selskapene kunne hatt nytte av en diskusjon om hva som utgjør et konsept – også med tanke på å se hvordan mulighetsrommet kan utvides.
- En må være klar over hva det innebærer å la selskapene selv forvalte ordninger for ekstern kvalitetssikring av sine investeringsprosjekter. Myndigheter som benytter KS-rapporter bestilt som underlag for selskapenes beslutninger, kan ikke ta for gitt at rapporten også dekker myndighetenes behov for informasjon, men bør vurdere dette

kritisk. For eksempel er det ikke alle ordningene som omfatter brede samfunnsøkonomiske vurderinger - kanskje burde myndighetene ha etterspurt dette?

- Motsatt er flere av selskapene opptatt av verdi og nytte (business caset) også etter konseptfasen, samt nytten av tidlig involvering av entreprenør i denne optimaliseringsfasen. Begge deler vektlegges også i større grad i statens ordning fra nå av, og erfaringer fra selskapene kan være nyttig i den forbindelse.

- Selskapene er selv gjerne opptatt av å begrense tids- og ressursbruken i KS-prosessene, samt å få raskere tilgang til kvalitetssikrers anbefalinger. Dette greier de i stor grad å styre ettersom de selv forvalter ordningene. Flere av dem har utviklet prosesser som innebærer at kvalitetssikringen skjer parallelt med prosjektutviklingen. Informantene fra selskapene gir uttrykk for at dette fungerer godt og at de er oppmerksomme på eventuelle habilitetsmessige utfordringer ved at kvalitetssikrer også blir en rådgiver. Vi synes likevel det er på sin plass å løfte dette frem som en risikofaktor. Nærhet mellom kvalitetssikrer og prosjektet gjør at graden av uavhengighet svekkes.

- Vi peker i rapporten på enkelte prosessuelle forhold som ville kunne styrke kvalitetssikrers rolle vis-a-vis selskapene. For det første å gi kvalitetssikrer en formell mulighet til å si fra dersom underlaget som blir levert er for dårlig (tilsvarende som Notat 1 i statens modell). For det andre å sikre at det alltid gjøres en samlet vurdering av underlaget for en gitt beslutning – ikke bare en sjekk av ett og ett dokument. For det tredje at eventuell «utkvittering» av merknader gjøres i et eget notat eller vedlegg i etterkant, fremfor å «annulleres» i nye versjoner av rapporten – slik at det ikke hersker uklarhet om hvilke råd kvalitetssikrer har gitt underveis.

- Gjennomgangen kan tyde på at statens ordning har et visst effektiviseringspotensial og et potensial for å kunne praktiseres mer fleksibelt. Det er ikke klart hvor stort dette er, og hvor mye av det som allerede er tatt ut de senere årene. Det er heller ikke klart hva som handler om ordningen som sådan og hva som handler om måten den praktiseres på. Videre er det viktig å fokusere på balansen mot kvalitet. Likevel bør en være åpen for å se etter ytterligere effektiviseringspotensial. Herunder kan det være på sin plass å spørre om kvalitetssikrerne selv har hatt for stor innvirkning på omfanget, og om disse har incentiv til å si fra dersom en forenklet KS-prosess hadde vært tilstrekkelig.

- På den annen side anbefaler vi selskapene å selv gjøre en vurdering av mulige uheldige effekter av et sterkt tids- og kostnadspress under sine KS-oppdrag. Det er forskjeller mellom de fem ordningene vi har sett på, og dette er ikke nødvendigvis et like stort problem for alle. Men generelt er det viktig å unngå at en KS-prosess blir så overfladisk at den kan virke mot sin hensikt.

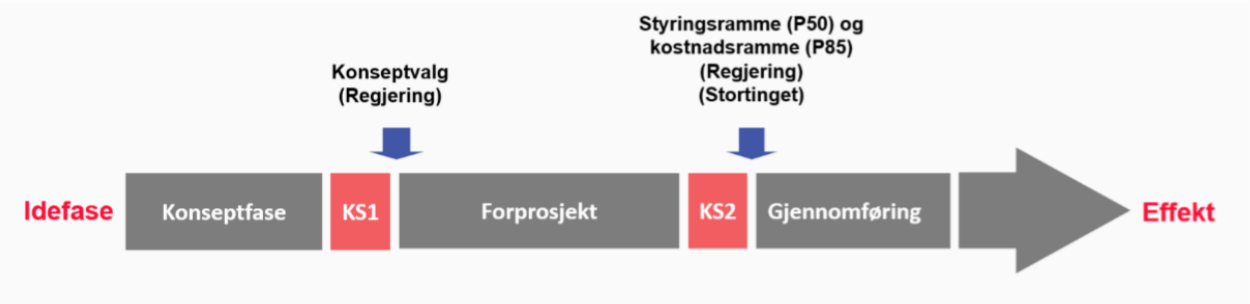
- For å kunne utveksle erfaringer og læring mellom ordningene, bør det etableres felles arenaer hvor dette kan diskuteres. Aktørene som omfattes av statens ordning, møtes til Finansdepartementets årlige KS-forum samt at de involveres i felles arbeid med utvikling av veiledningsmateriell og på andre måter, herunder gjennom studier i regi av Concept-programmet. Flere av kvalitetssikrerne vi har snakket med i denne studien har uoppfordret trukket frem slike arenaer og tiltak for å harmonisere praksis, og noe som de undersøkte selskapene ville ha nytte av å involveres i.

1 Innledning

Dette kapitlet presenterer bakgrunn og formål med studien.

1.1 Statens prosjektmodell

Staten investerer hvert år flere titalls milliarder kroner i store offentlige prosjekter. Det dreier seg om veier og jernbaneanlegg, signalbygg i kultursektoren og andre formålsbygg for statlig tjenesteproduksjon, forsvarsmateriell, IKT-prosjekter og mye annet. For å redusere fremtidige problemer med store kostnadsoverskridelser, forsinkelser og rene feilinvesteringer, etablerte Finansdepartementet i år 2000 en ordning med ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget for de aller største investeringsprosjektene, i dag kjent som statens prosjektmodell. En overordnet inndeling i fire prosjektfaser legges til grunn: idefase, konseptfase, forprosjekt og gjennomføring. Ordningen omfattet i begynnelsen en kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag som gjennomføres før investeringsbeslutning, det som i dag omtales som KS2. I 2005 ble ordningen utvidet med et nytt kontrollpunkt, kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KVU), det vil si KS1. I ettertid har det vært mindre endringer, herunder i terskelverdien, men de to kontrollpunktene ligger fast (se Figur 1).



Figur 1 Statens prosjektmodell med krav til kvalitetssikring

De samlete kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, er beskrevet i et eget rundskriv (Finansdepartementet, 2019). Finansdepartementet har inngått rammeavtale med (for tiden) syv konsulentkonstellasjoner som gjennomfører kvalitetssikringene. Ordningen gjelder i dag for de største statlige investeringsprosjektene med antatt investeringskostnad over 1 milliard kroner (300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter).

En KVU skal være strukturert med følgende kapitler: 1. Problembeskrivelse, 2. Behovsanalyse, 3. Strategiske mål, 4. Rammebetingelser for konseptvalg, 5. Mulighetsstudie, 6. Alternativanalyse i form av en samfunnsøkonomisk analyse og 7. Føringer for forprosjektfase. Som del av en KS1 gjennomgår kvalitetssikrer KVU-en og gjør i tillegg sin egen samfunnsøkonomisk analyse og usikkerhetsanalyse med hensyn på investeringskostnaden. Det gis en anbefaling om rangering av alternativene, herunder om nullalternativet bør velges.

Forprosjektet skal deretter utarbeide styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet. Det skal foreligge et sentralt styringsdokument som skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, herunder overordnete rammer, prosjektstrategi og prosjektstyringsbasis, og det skal

være utarbeidet et komplett estimat over basiskostnaden. Et krav av nyere dato er at det skal føres en endringslogg for prosjektet mellom KS1 og KS2, slik at en har god oversikt over prosjektets omfang og konsekvenser til enhver tid. I KS2 gjennomgår kvalitetssikrer materialet og gjør sin egen usikkerhetsanalyse med hensyn på investeringskostnad. På det grunnlaget skal det gis en tilrådning om kostnadsramme og styringsramme for prosjektet. Kostnadsrammen utgjør det øvre finansielle tak for prosjektet, og vil normalt dimensjoneres til P85 fratrukket prosjektets kuttliste. Styringsrammen er det kostnadsnivå utøvende etat forventes å levere prosjektet for. Den settes normalt til P50.

Endelig beslutning er i begge tilfeller politiske og ikke noe kvalitetssikrer har kontroll over.

Finansdepartementet har utarbeidet veiledere for temaene som omtales. I tillegg har Direktoratet for økonomistyring utarbeidet veileder for samfunnsøkonomisk analyse (DFØ, 2018).

1.2 Statlige foretak og aksjeselskaper

Rundskrivet gjelder i utgangspunktet alle typer statlige investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme for investeringskostnadene over fastsatt terskelverdi. Men prosjekter i regi av statlige foretak og aksjeselskaper, som er egne juridisk enheter, er i en annen kategori enn de som blir gjennomført av statsforvaltningen og som den enkelte statsråd i ytterste konsekvens er ansvarlig for. Rundskrivet nevner eksplisitt at regionale helseforetak, Statnett SF (heretter Statnett), Nye Veier AS (heretter Nye Veier) og Bane NOR SF (heretter Bane NOR) er unntatt fra statens modell, se boks. Det gjelder også Avinor AS (heretter Avinor) selv om selskapet ikke nevnes eksplisitt i rundskrivet.

Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell

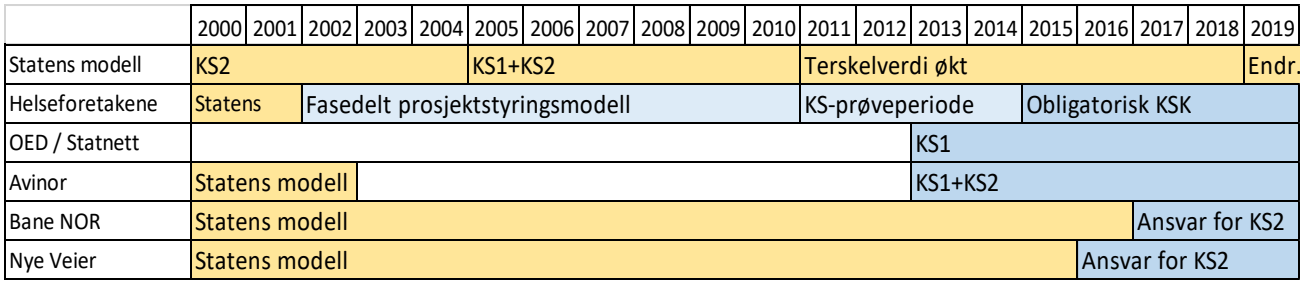
«Investeringsprosjekter i regi av de regionale helseforetakene følger egne krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring og er ikke omfattet av rundskrivet. Statnett SF er videre ikke omfattet av rundskrivet og er selv ansvarlig for å kvalitetssikre sine investeringsprosjekter. Nye veier AS og Bane NOR SF har ansvar for prosjekter i forprosjekt- og gjennomføringsfasen, det vil si etter gjennomført KVU/KS1 og konseptvalg. De er ikke omfattet av rundskrivets krav til KS2, men er selv ansvarlig for å gjennomføre kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag. Dersom de to foretakene som et ledd i prosjektgjennomføringen anbefaler løsninger som vesentlig endrer tidligere konseptuelle valg eller vedtatte planer, kan endringen underlegges krav til ekstern kvalitetssikring (KS1) i tråd med dette rundskrivet.»

Vi vil i denne rapporten referere til både regionale helseforetak, statsforetak og statsaksjeselskap som «selskapene», når vi diskuterer forholdene i disse opp mot prosjekter som gjennomføres av departementer og underliggende virksomheter.

Da statens prosjektmodell ble innført i år 2000, var mange prosjekter som i dag ville ligge under de nevnte selskapene, finansiert over statsbudsjettet på ordinær måte. Det gjaldt flyplasser og vei- og jernbaneprosjekter. I tillegg fikk sykehusene, hvorav de fleste var fylkeskommunale, gjerne kapitaltilskudd over statsbudsjettet og ble dermed omfattet av kravet om ekstern kvalitetssikring.

Det var imidlertid kun få sykehusprosjekter og lufthavnutbygginger som gjennomgikk KS2 før de to sektorene ble omorganisert henholdsvis i 2002 og 2003. Kraftledningsprosjekter var aldri en del av statens modell, da Statnett ble etablert som statsforetak allerede i 1991. Figur 2 illustrerer utviklingen:

- Sykehusene sin egen ordning i 2002, da sykehusreformen flyttet eierskapet for sykehus til regionale helseforetak. Helse- og omsorgsdepartementet påla allerede ved etableringen de regionale helseforetakene å etablere minst like gode kvalitets- og styringsopplegg som statens ordning og at de største prosjektene skulle forelegges departementet i forbindelse med lånesøknad. Dette førte til etableringen av den såkalte tidligfaseveilederen og senere krav om ekstern kvalitetssikring av konsept, såkalt KSK.
- Etableringen av Avinor i 2003 medførte at luftfartsprosjekter ble tatt ut av statens ordning. Avinor innførte ekstern kvalitetssikring, KS1 og KS2, på eget initiativ i 2013.
- Bane NOR fikk overført ansvaret for kvalitetssikring i forbindelse med jernbanereformen i 2015 (Meld. St. 27 (2014-2015) *På rett spor*). Bane NOR valgte i første omgang å videreføre en noe enklere variant av statens KS2-ordning.
- På tilsvarende måte fikk Nye Veier overført ansvaret for kvalitetssikring i forbindelse med veireformen, ref. Meld. St. 25 (2014-2015) *På rett vei*. I motsetning til Bane NOR etablerte Nye Veier en helt ny kvalitetssikringsordning fra starten av, tilpasset selskapets virksomhet og portefølje og med særlig fokus på tidlig involvering av entreprenører.
- Store kraftledningsprosjekter var aldri underlagt statens modell, men OED innførte krav om ekstern kvalitetssikring av konseptvalg som en oppfølging av St.meld. 14 (2011-2012) *Vi bygger Norge – om utbyggingen av strømnettet,* blant annet basert på lærdommer fra statens KS1-ordning. Ordningen innebærer at Statnett (i prinsippet også andre nettselskaper) ved planlegging av nye, store kraftledningsanlegg, skal utarbeide en konseptvalgutredning og sørge for en ekstern kvalitetssikring av behov og konseptvalg, i forkant av konsesjonsprosess.



Figur 2 Oversikt over utviklingen av prosjektmodeller med kvalitetssikring i selskapene

Samtlige selskaper er i dag heleid av staten og befinner seg i kategori 4 av statlige selskaper, det vil si «Selskaper med sektorpolitiske mål» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Statnett og Avinor får ingen årlige bevilgninger og må finansiere sine prosjekter gjennom tariffer/ avgifter og evt. andre inntekter, innenfor de rammene som er satt for selskapene. De regionale helseforetakene, Bane NOR og Nye Veier mottok storparten av statens tilskudd til kategori 4-

selskapene i 2018.[1] Det skal samtidig bemerkes at i de tilfeller hvor selskapene må be om ekstraordinær bevilgning fra Stortinget (slik en har sett for noen av Avinor sine prosjekter) så er de fortsatt underlagt statens KS-ordning dersom minst ett av prosjektets konsepter er forventet over terskelen for investeringskostnad.

1.3 Formålet med studien

Denne studien er en kartlegging av innhold og erfaringer med ordningene i de ulike selskapene, og sammenligning med statens ordning. Concept-programmet ble bedt om å gjennomføre en slik studie i Gjennomføringsbrevet for 2019 (Finansdepartementet, 2018). Mandatet ble utarbeidet av forskerne i samarbeid med referansegruppen fra Finansdepartementet, Helse- og omsorgs-departementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet, som alle har fulgt studien frem til avslutning. Det presiseres at det ikke skal være en evaluering av ordningene i den betydning at samlet nytteverdi, effektivitet, egnethet osv. er vurdert mot hverandre. Studiens nytteverdi er knyttet til muligheten for læring, med tanke på over tid å videreutvikle og forbedre alle ordningene.

Mandatet for studien nevner følgende:

«Studien skal kartlegge og sammenligne utredningskrav, kvalitetssikring, beslutningspunkter og styringsstrukturer for de tilsvarende ordningene i statlige selskaper og foretak, som altså ikke omfattes av statens prosjektmodell. Virksomhetene og ordningene som dekkes er: de regionale helseforetakene, Avinor AS, Bane NOR SF, Nye Veier AS og OEDs ordning for store kraftledningssaker (Statnett SF). Dette er virksomheter som er egne juridiske enheter, men hvis store prosjekter har stor samfunnsmessig betydning.»

Følgende tema danner utgangspunkt for gjennomgangen av de enkelte ordningene og dermed også for den sammenlignende analysen:

- Begrunnelse for og mål med ordningen
- Generell beskrivelse av styringsmodellen, herunder hvilke faser modellen er inndelt i, viktige beslutningspunkter, hvem fatter beslutningene og hvilken informasjon som forelegges beslutningstaker, hvilke prosjekter som må gjennomgå ekstern kvalitetssikring
- Tidligfasen og konseptvalget, herunder omfang og krav til konseptutredningen
- Aktører og roller, herunder departement, selskap, prosjekt, andre myndigheter osv.
- Nærmere om ekstern kvalitetssikring
    - Hvem initierer og forvalter ordningen med ekstern kvalitetssikring
    - Hvilke faser i prosjektmodellen blir kvalitetssikret og hvilke tema er omfattet
    - Omfang på kvalitetssikringsarbeidet
    - Hvem gjennomfører kvalitetssikringen
    - Organisering av kvalitetssikringen
- Andre spørsmål, som for eksempel om det benyttes verktøy for porteføljestyring, relevante reguleringskrav eller forvaltningsvedtak, involvering av andre interessenter osv.

[1] Innovasjon Norge og Norfund kommer i tillegg.

- Erfaringer med ordningene så langt

Studien er gjennomført i all hovedsak ved kvalitativ datainnsamling og analyse.

Det er viktig å påpeke at denne kartleggingen gir et bilde av ordningene slik de praktiseres i dag og slik informantene kjenner dem. Ordningene er imidlertid i utvikling, og vi har sett endringer bare i løpet av de få månedene kartleggingen har pågått. Det gjelder ikke minst statens prosjektmodell hvor nytt rundskriv trådte i kraft i september 2019. Vi kommenterer dette i teksten der det er relevant, for eksempel der det allerede har skjedd endringer for å tilpasse ordningen til kritikk som fremkommer i kartleggingen.

1.4 Leserveiledning

Kapittel 2 presenterer sentrale begreper og relevant litteratur om prosjektmodeller og kvalitetssikring- Hovedfokus vil være på tidligere studier i regi av Concept-programmet selv og av statens prosjektmodell. Etter å ha virket i snart 20 år, har man fått betydelig erfaring med ordningen. Kapittel 3 gir en kort overordnet beskrivelse av metodene som er benyttet. Deretter presenteres og diskuteres de viktigste resultatene i kapittel 4. Her fokuserer vi på forskjeller og likheter mellom selskapenes ordninger og statens modell, men også selskapene imellom der det er relevant. Vi fokuserer på overgripende og felles problemstillinger heller enn detaljene i den enkelte ordning, og vi benytter forenklete figurer for å få frem poengene. Kapittel 5 konkluderer og gir noen anbefalinger til forbedring og til hvordan aktørene kan styrke erfaringsoverføringen og læringen mellom ordningene.

Rapporten inneholder i tillegg fem vedlegg hvor den enkelte ordning presenteres og diskutere i større detalj. Her gjengir vi figurer og modeller slik de presenteres av selskapene selv.

2 Teori og begreper

2.1 Sentrale begreper

Styring

Styring (engelsk *governance*) er en generell betegnelse på det å tilrettelegge for at noe skal oppnås, enten i samfunnet generelt (styring eller forvaltning på regjeringsnivå) eller i en virksomhet, organisasjon, klan eller familie. I sin enkleste form handler det om å sikre at underordnet nivå har de riktige incentivene til å handle i tråd med overordnet nivå sine interesser (Müller, 2009).

Virkemidlene kan være i form av lover og regler, økonomiske virkemidler eller informasjon og opplæringstiltak, og det gjelder å finne den riktige sammensetningen (Bemelmans-Videc m.fl., 1998).

Prosjekteierstyring

Prosjekteierstyring er det som den finansierende part (prosjekteier, se nedenfor) gjør for å sikre at prosjekter lykkes og når sine mål. En må først og fremst sikre at prosjektet er *strategisk* vellykket, det vil si at det er relevant forhold til eiers strategi. I tillegg må det settes krav og gis rammer som sikrer at gjennomførende part har nødvendig kompetanse, kapasitet, fleksibilitet osv. (Samset m.fl., 2015).

Når et prosjekt skjer i regi av en bestemt virksomhet, vil prosjekteierstyringen være en del av virksomhetsstyringen[2]. Prosjektstyring kan også være en del av etatsstyringen – men i hvilken grad departementet bør involvere seg i enkeltprosjekter i underliggende virksomhet, vil avhenge av prosjektets størrelse, risiko, politisk betydning, osv.

Prosjektledelse

Prosjektledelse (*project management*) dreier seg derimot om det som skjer hos de som er ansvarlig på prosjektnivå for gjennomføringen av prosjektet. Det gjelder planleggingen og gjennomføringen av prosjektet innenfor de rammene som er fastlagt. Vellykkethet i prosjektleders perspektiv måles primært ut ifra gjennomføringen i form av tid, kostnad og kvalitet av leveransen, det vil si *operasjonell og taktisk* vellykkethet (Samset, 2015).

Roller i prosjektet

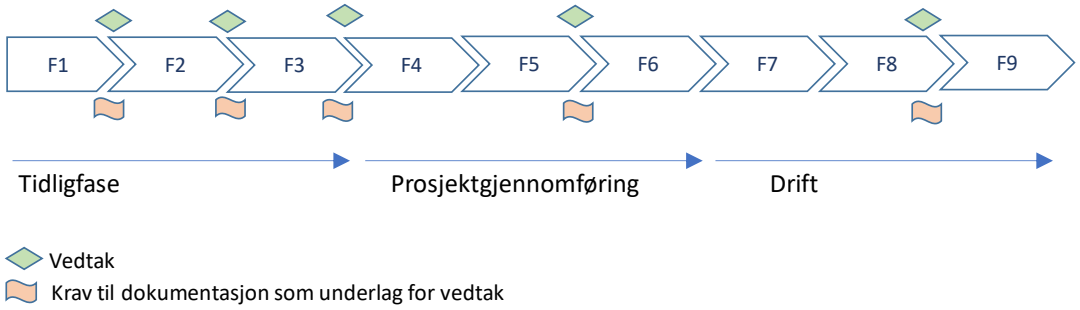
Det kan være mange aktører involvert i et prosjekt. To helt sentrale roller er **prosjekteier** og **prosjektleder**. Enkelt sagt har disse to ansvaret for henholdsvis overordnet prosjekteierstyring og mer konkret prosjektledelse.

---

[2] Virksomhetsstyring er det virksomheten (eller selskapet) gjør internt for å nå sine mål. En mye sitert lærebok innen overordnet prosjekteierstyring, Müller (2009), definerer prosjektstyring til å være en underkategori av Corporate Governance.

Prosjektmodell

En prosjektmodell eller prosjektstyringsmodell innføres av prosjekteier og gir prinsippene for hvordan prosjekter skal styres. Det er en standard inndeling i prosjektfaser (F), med nærmere angitte beslutningspunkter (grønne merker) og tilhørende krav til dokumentasjon (oransje), som vist i Figur 3. Selve fasemodellen og detaljeringsnivået i denne kan variere, men grovt sett er det tre faser: tidligfase, prosjektgjennomføring og til slutt driftsfasen hvor gevinstene skal realiseres. Prosjektgjennomføringen er prosjektleders ansvar, mens de øvrige er prosjekteiers ansvar og må knyttes til virksomhetsstyringen for øvrig. Det er gjerne prosjekteier som tar beslutningene ved de angitte beslutningspunktene.



Figur 3 Prosjektmodell – generell figur

Etableringen av en prosjektmodell handler om å sette konteksten og retningslinjene som prosjekter skal gjennomføres innenfor. Virksomheter med mange prosjekter vil typisk ha en felles prosjektmodell for alle prosjekter, men enkelte krav kan gjelde kun for særlig store, risikofylte eller strategisk viktige prosjekter.

Müller (2009) presiserer at utvelgelse og prioritering av prosjekter står sentralt i en prosjektmodell, og dette er følgelig en del av virksomhetens porteføljestyring. For øvrig har ulike prosjektfaser ulike styringsutfordringer, og det er derfor grunnleggende viktig for en virksomhet å ha en konsekvent inndeling i faser og at man til enhver tid vet hvilken fase det enkelte prosjektet er i. Videre at det kreves en aktiv beslutning om videreføring ved kritiske faseoverganger, og at beslutningsgrunnlaget er gjennomgått av en part som er uavhengig av prosjektet.

Haanæs m.fl. (2005) oppsummerte de viktigste aspektene ved en prosjektmodell til å være følgende:

- Klar faseinndeling
- Klare beslutningspunkter
- Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- Enkelthet
- En viss standardisering og felles terminologi

Prosjektmodellen kan også innebære at det stilles mer detaljerte krav om prosjektmetodikk med maler og verktøy, organisering og roller, sertifisering eller andre kompetansekrav til sentrale roller (Müller, 2009).

Kvalitetssikring

Å sikre kvaliteten på underlaget for særlig viktige beslutninger, står sentralt i en prosjektmodell som nevnt over. Dette skulle tilsi behov for å innføre en rekke rutiner og krav knyttet til, for eksempel, kompetanse hos prosjektleder og teamet for øvrig, valg av datakilder, verktøy, men også at underlaget gjennomgås av noen med et uavhengig blikk. Det siste er særlig viktig i tilfeller hvor prosjekteier og gjennomførende part kan ha avvikende interesser samtidig som informasjonen er asymmetrisk i disfavør av prosjekteier (incentivproblemer ref. prinsipal-agentteori, Eisenhardt, 1989).

Statens prosjektmodell forutsetter ekstern kvalitetssikring. I dette tilfellet ved at et overordnet nivå kontraherer en ekstern konsulent fra privat sektor som ikke har noen forbindelse til verken prosjektet eller virksomheten. Dette er det høyeste nivået av uavhengighet. I motsatt ende av skalaen finner vi intern kvalitetssikring, hvor prosjektet selv hyrer en ekspert fra en annen del av virksomheten til å kvalitetssikre prosjektet. Imellom disse kan man ha ulike nivåer av uavhengighet, avhengig av i) hvem kvalitetssikrer er og ii) hvem som kontraherer kvalitetssikrer (og som kvalitetssikrer dermed oppfatter som sin oppdragsgiver). Jo større avstand begge disse partene har til både prosjektet og virksomheten, jo mer uavhengig er kvalitetssikringen.

Det vil alltid være naturlig for hver aktør i et prosjekt å ha sitt sett med interne kontrollrutiner for å sikre kvaliteten i sine prosesser og leveranser. Fokus i denne studien er på prosjekteiers kvalitetssikring av prosjektet som del av prosjekteierstyringen.

Tidligfasens betydning og konseptbegrepet

Noen faseoverganger er viktigere enn andre, og stiller særlige krav til dokumentasjon og til at beslutningen om å føre prosjektet videre løftes opp på et høyt nivå. En rekke studier har vist at kvaliteten på det som gjøres i tidligfasen er avgjørende for om prosjektet blir vellykket (Morris, 2009, Samset, 2015, Whist og Christensen, 2011).

Ved KS1 står utredning av alternativer og valg av konsept sentralt. Konseptbegrepet er dessverre ikke entydig eller omforent innen prosjektmiljøene, heller ikke internasjonalt. Mens noen tenker på et konsept som en tanke, forestilling, eller abstrakt ide, har man i prosjektsammenheng sett at konseptbegrepet benyttes både om overordnet løsning på et problem og om konkrete løsningsvalg eller varianter av løsninger. Innenfor arkitektfaget snakker man gjerne om konsept i forbindelse med utformingen av bygningsanlegg som påvirker bygningens uttrykk.

I statens prosjektmodell er man tydelig på at konseptbegrepet skal benyttes om overordnet eller prinsipiell løsning på et gitt problem. For eksempel, innen samferdselssektoren kan ulike konseptuelle løsninger på et trengselsproblem være både økt veikapasitet, jernbane, buss og også køprising. Likevel ser en at dette gis litt ulike tolkninger i praksis. På et mer detaljert nivå kan et konsept for eksempel være "vei rundt fjellet", "vei over fjellet", "vei gjennom fjellet". I Forsvaret kan et konsept være "Nettverksbasert forsvar", som er et av flere løsninger på problemene (a) evne til interoperabilitet og (b) operere effektivt og trygt i flernasjonale operasjoner. Vi kommer tilbake til konseptbegrepet i de statlige selskapene, som typisk er noe snevrere.

Kostnadsestimering

Kostnadsestimering og underlag for budsjettforslag står sentralt. Statens prosjektmodell krever av kvalitetssikrere at de utarbeider estimat basert på stokastisk kostnadsanalyse hvor en ikke bare beregner forventet kostnad men også sannsynligheten for at en gitt ramme holder. Dermed kan det vurderes om samlet usikkerhet er akseptabel (metodikken er beskrevet i Drevland (2013) og Torp m.fl. (2015)). Welde og Torp (2016) gjennomgikk kostnadsestimeringspraksis i de største etatene underlagt KS-ordningen og konkluderte med at en i dag har gode prosesser for dette og at alle benytter stokastiske metoder. Det er imidlertid kun Statens vegvesen som har satset tungt på å bygge intern fagkompetanse på feltet, de andre etatene benytter i større grad eksterne ressurser. Vi går ikke spesifikt inn på dette, men viser til nevnte rapporter.

2.2 Tidligere norske studier

I statens modell gjennomføres ekstern kvalitetssikring i forbindelse med konseptvalget (KS1) og investeringsbeslutningen (KS2). Denne studien tar utgangspunkt i nettopp disse to sentrale beslutningene når man ser på hva andre de statlige selskapene kvalitetssikrer. Der disse utreder og får kvalitetssikret arbeid som adresserer «hva som skal bygges og hvorfor» så beskrives dette som KS1. Det er da underforstått at det skjer i tidligfase. Der selskapene kvalitetssikrer underlaget for selve investeringsbeslutningen og kostnadsrammen, er det beskrevet som KS2.

Det finnes allerede en rekke studier som dokumenterer erfaringer med statens modell. De viktigste funnene fra disse er kort omtalt nedenfor. Når statlige foretak og aksjeselskaper etablerer egne ordninger, bør målet være at de forsøker å gjenskape de gode erfaringene fra statens modell, samtidig som de unngår utfordringer og mindre gode erfaringer. Det finnes også enkelte erfaringsrapporter fra helseforetakenes modell, mens andre ordninger foreløpig er for ferske.

Erfaringer med statens prosjektmodell

I 2013 ble det gjennomført en studie av erfaringene med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring, da 40 prosjekter (Samset og Volden, 2013).

Tallene for endelig sluttkostnad viser at 80 prosent av prosjektene da holdt seg innenfor Stortingets vedtatte kostnadsramme. De prosjektene det gjelder representerte en samlet innsparing i forhold til kostnadsramme på noe over 5 milliarder kroner som tilsvarer 7 prosent av samlet kostnadsramme. Senere oppdateringer av datamaterialet har bekreftet trenden. Welde (2017) viser at av nå 78 ferdigstilte KS2-prosjekter holder fremdeles om lag 80 prosent seg innenfor kostnadsrammen.

Ideelt sett skal alle prosjektene gjennomføres på forventningsverdien. Men gitt usikkerheten må en ikke bare forvente, men også akseptere avvik. Dersom en portefølje av flere prosjekter til sammen kommer ut med omtrent like store overskridelser og underskridelser i forhold til styringsrammen, vil gjennomsnittet for hele porteføljen ligge nær forventningsverdien. Dette er tilfellet i disse KS-prosjektene. Avvikene er omtrent symmetrisk fordelt om medianen (P50). For

porteføljen som helhet treffer man denne nokså nøyaktig. Samlet sett er derfor avvikene akseptable.

Sammenlignet med situasjonen slik den er beskrevet før KS-ordningen ble innført er dette oppsiktsvekkende gode resultater, som har fått oppmerksomhet i fagmiljøer og forvaltningsmiljøer både i Norge og internasjonalt.

Studien så også på omfanget og kvaliteten på de utredningene som er utarbeidet som grunnlag for kvalitetssikring, og de vedtak som er gjort av regjeringen i etterkant på grunnlag av utredningene og kvalitetssikringen av disse. Samset og Volden (2013) finner at ordningen har ført til at det i de store prosjektene legges ned et betydelig arbeid i konseptvalgutredninger etter det formatet som er fastsatt av Finansdepartementet. En får derved et standardisert opplegg som sikrer en forholdsvis enhetlig behandling der de mest sentrale spørsmålene blir utredet. Erfaringen er at kvaliteten på disse dokumentene er gjennomgående tilfredsstillende og under kontinuerlig forbedring.

Ordningen har vært kontroversiell, men det later til å være en utbredt oppfatning i dag at en slik tidlig utredning av konseptvalget har nytteverdi. Planleggerne tvinges til å løfte blikket og diskutere samfunnsmål, fremfor å gå rett på én bestemt teknisk løsning og mer detaljerte spørsmål knyttet til denne. Det stilles nå krav til at minst to konseptuelt ulike løsninger pluss nullalternativet skal utredes i samme grad. Det øker sannsynligheten for at det mest effektive alternativet kommer med i analysen.

I 2015 gjennomførte Concept en studie med tittelen: «Har regjeringen fått et bedre beslutningsgrunnlag» som følge av innføringen av KS-ordningen? (Kvalheim m.fl., 2015). Gjennomgangen viste en overraskende positiv tilbakemelding fra departementene. Studien fant at:

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

Dokumentgjennomgangen og intervjuene viste 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.

Spørsmålet om ikke kvalitetssikringen innebærer at politiske valg nå i større grad tas av eksterne konsulenter på et faglig grunnlag, ble diskutert i nevnte rapport. Enkelte mener det, men mange trekker i motsatt retning: Man har med KS-ordningen 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.

Til slutt ser vi også at ordningen har fått betydelige ringvirkninger i form av bevisstgjøring, endret praksis, forskning, kompetanseutvikling og undervisning om tilrettelegging og overordnet styring av store prosjekter, og at lignende ordninger er tatt i bruk også for mindre prosjekter og i andre sektorer. Welde m.fl. (2015) kartla prosjektmodeller i de største kommunene i Norge og fant at omtrent alle hadde innført lignende prosjektmodeller, de fleste med innslag av ekstern kvalitetssikring, de senere årene. Andersen m.fl. (2016) dokumenterte en positiv virkning på prosjektpraksis og prosjekteierstyring i statlige etater og virksomheter som omfattes av KS-ordningen.

Noen utfordringer

Selv om statens modell viser tydelige positive effekter, så har en også blitt klar over noen utfordringer som en bør være oppmerksom på i prosessen.

Viktig med bredt mulighetsrom og reelle konseptuelle vurderinger

For det første så er det en utfordring dersom det er skapt forventninger om at et bestemt konsept skal velges allerede før KVU/KS1. Samset m.fl. (2013) så nærmere på hvordan mulighetsrommet var definert og utnyttet i 17 KVU-/KS1-rapporter, og konkluderte at valg av konsept i en rekke tilfeller var gjort allerede før arbeidet med KVU starter, enten på grunn av stiavhengighet i etaten eller som resultat av politiske føringer og avgrensninger. Man mente imidlertid å se en forbedring i analysene over tid og særlig etter at kravet om egen mulighetsstudie ble innført fra 2011.

Jordal m.fl. (2018) viste likevel at hele 80 prosent av prosjektene som har gjennomgått KS1 per 2018 hadde gått videre, eller kunne forventes å gå videre, til forprosjektfase og senere implementering. Kun om lag 20 prosent hadde ikke sluppet gjennom, enten fordi forslaget var trukket, lagt på vent eller avvist. I to spesielle tilfeller var prosjektet stoppet etter at det ble vedtatt. Med andre ord blir svært få prosjekter avvist gjennom KS1-prosessen. Det til tross for at mange av KS1-rapportene dokumenterte lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet og at flere anbefalte nullalternativet. Beslutningstakerne står selvsagt fritt til å vektlegge andre hensyn enn lønnsomhet, noe de ofte gjør. Men det kan være grunn til bekymring dersom lønnsomhet fullstendig ignorere og særlig dersom kostnadseffektive løsninger på problemene ikke kommer med i utredningen.

Enkelte i departement og etater har nevnt at de opplever det som lite meningsfullt å gjennomføre full KVU-/KS1-prosess i tilfeller hvor en i realiteten ikke står overfor konseptuelle valg (Samset og Volden, 2013). Hvorvidt dette tilsier at en bør utvide unntaksmulighetene, eller om KVU-/KS1-prosessen rett og slett bør komme tidligere, vil det være ulike oppfatninger om. Rasmussen m.fl. (2010) foreslo en totrinnsprosess, hvor en først gjør en bred og overordnet analyse (som i transportsektor f.eks. bør omfatte alle transportformer) og deretter vurderer løsningsvalg i større detalj gjennom mer avgrensede samfunnsøkonomiske analyser.

Samset og Welde (2019) mener at utarbeidelsen av mandatet for KVU-en er helt sentralt for å unngå at konseptvalget reelt sett tas for tidlig. Premissene og føringene som gis i mandatet må ikke være så snevre at de i praksis peker på kun ett alternativ (da typisk et omfattende utbyggingsprosjekt). Mandatet bør fokusere på problemet som skal løses og på den forventede effekten til slutt, og ikke på løsningen. I tillegg bør det vurderes grundig om det virkelig er behov for en KVU-prosess da det å starte prosessen i seg selv kan skape forventninger. Studien dokumenterer et visst forbedringspotensial i de undersøkte mandatene og et behov for mer harmonisert praksis.

Kostnadsutglidning etter konseptvalg

For det andre har man i statens modell sett en tendens til såkalt omfangs- og kostnadsutglidning etter KS1. Welde (2016) så på kostnadsutviklingen gjennom forprosjektfasen i de første 14 prosjektene som hadde gjennomgått begge kontrollpunkter. Han fant en økning på 40 prosent i gjennomsnitt. Jordal (2019) presenterte en oppdatert kartlegging av 34 prosjekter som hadde gjennomgått begge kontrollpunkter. Blant de prosjektene hvor det var mulig å sammenlikne kostnadsestimat i KS1 med estimatet i KS2 så hadde økningen i snitt vært på 43 prosent i faste kroner. Altså minst like høy som for de første 14 prosjektene. Et flertall av prosjektene hadde en kostnadsøkning på mer enn 10 prosent, mens kostnaden har blitt redusert med mer enn 10 prosent i fire prosjekter. Variasjonen var stor – fra en reduksjon på 90 prosent til en økning på 216 prosent.

Blant forklaringsfaktorene ble det både pekt på eksterne forhold som man ikke hadde greid å forutse på KS1-stadiet, og ikke minst faktorer som handlet om manglende eierstyring. Det var en klar tendens til at prosjektomfanget ikke ble betraktet som låst ved KS1, men at etatene i mange tilfeller planla et «nytt» prosjekt etter at konseptvalget var tatt.

Tids- og ressursbruk i selve KS-prosessen

Til slutt kan nevnes at tids- og ressursbruken ved kvalitetssikring har vist seg å være relativt høy. EY (2016) kartla medgått tid og kostnader for 23 investeringsprosjekter under KS-ordningen og fant en gjennomsnittlig varighet på nesten 10 måneder for KS1 og 6,5 måneder for KS2. Variasjonen var imidlertid stor, fra 2 mnd. til 2 år for KS1 og fra 3 til 11 mnd. for KS2. Årsakene til at en KS-prosess tar lang tid ble funnet å være kompleksitet i prosjektet som kvalitetssikres, umodenhet i prosjektet eller omfang av kvalitetssikring. Tilsvarende gjennomsnittstall for kostnad var 2,45 mill. kroner for KS1 og 2,12 mill. kroner for KS2, og her fant en at kostnaden kunne variere med en faktor på 10. EY-rapporten fant ikke noen signifikant sammenheng mellom kostnad og størrelsen på prosjektet, men påpekte at det er vanskelig finne andre gode indikatorer på kompleksitet.

Mange vil hevde at tids- og kostnadsbruken til kvalitetssikring er liten i den store sammenhengen når det gjelder prosjekter i milliardklassen. Det er likevel oppmerksomhet om dette blant departementer og etater. Ønsket om forenklet metodikk og unntaksbestemmelser er tidligere kommet frem blant annet i Rasmussen m.fl. (2010), Statens vegvesen (2012) og i noen grad i Kvalheim m.fl. (2015).

De omtalte forholdene er ting som både Finansdepartementet og de øvrige aktørene er klar over, og som det arbeides med å forbedre. Statens prosjektmodell ble nylig revidert ref. rundskriv R-108/19 og nye rammeavtaler gjeldende fra september 2019, delvis for å tilpasse seg kritikk og utfordringer påpekt i tidligere studier. For eksempel er det innført kravet om fastsettelse av styringsmål og føring av endringslogg gjennom forprosjektfase, med sikte på å redusere tendensen til kostnadsutglidning i fasen mellom KS1 og KS2. For øvrig ligger utfordringene ikke nødvendigvis i selve ordningen, men også i hvordan den har vært praktisert.

Erfaringer med andre ordninger

Av de øvrige prosjektmodellene og KS-ordningene som er med i denne kartleggingen er det særlig helseforetakenes modell en har begynt å få erfaring med. Helseforetakene ble allerede i 2002 pålagt å innføre en fasedelt styringsmodell med vekt på kvalitet og sikkerhet i alle faser av prosjektet. Det er gjennomført flere utredninger og evalueringer av denne ordningen, og basert på disse og øvrige erfaringer har den utviklet seg over tid.

Riksrevisjonens undersøkelse av eiendomsforvaltningen i helseforetakene i 2010 fant at beslutningsgrunnlaget for nye investeringer var for svakt på noen punkter. Viktige tema var blant annet forankring og mål, å sikre tilstrekkelig bredde i analysen av alternativer, og å sikre realismen i analysene av driftsøkonomiske konsekvenser (Riksrevisjonen, 2010). Undersøkelsen viste at konseptvalget ofte var tatt allerede før utredningene og analysene av de alternative løsningsforslagene i konseptfasen forelå. Tilsvarende vurderinger finnes i Myrbostad m.fl. (2010).

I ettertid (2011) er det innført krav om Utviklingsplan før prosjektoppstart, for å sikre at enkeltprosjekter planlegges innenfor overordnede rammer og føringer. Videre innførte man ekstern kvalitetssikring av både utredningsplan, idefase og konseptfase som en prøveordning fra 2011. En evaluering av denne prøveordningen (Myrbostad, 2015) fant at ekstern kvalitetssikring hadde bidratt til å styrke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Evalueringen anbefalte at kvalitetssikring av konseptfase (KSK) burde videreføres, og at fokus må være på å finne den beste løsningen. Mange av tilbakemeldingene støttet også at det burde være ekstern kvalitetssikring av utviklingsplanen, som ifølge Myrbostad tilsvarer KS1 i statens modell. Evalueringen viste at det fortsatt var noen svakheter når det gjelder målformuleringer, presisering av rammer og forutsetninger, samt referanser/kunnskapsgrunnlag. Samtidig var informantene i denne evalueringen bekymret for at økt fokus på KS kunne føre til forsinkelser og økte kostnader, og en ønsket derfor også å åpne for forenkling av veilederen og krav til innholdet i tidligfasen. En var videre opptatt av at KS-miljøene måtte ha sykehusfaglig kompetanse. I etterkant ble KSK gjort obligatorisk (fra 2015), og tidligfaseveilederen ha blitt oppdatert på flere punkter.

Erfaringer med kvalitetssikring av prosjekter i private bedrifter er også relevant for vår kartlegging. I en nylig publisert masteroppgave, «Prosjektstyring i offentlig og privat sektor: en komparativ case-studie av prosjektmodeller» (Magnussen og Pedersen, 2019), er det gjort en kartlegging av prosjektmodellene i fire selskaper (Equinor, Hydro, Aker Solutions og Yara) ut fra følgende hovedtemaer: tidligfase, fasemodell, prosjektorganisering, kostnadsestimering og usikkerhetsavsetning, evalueringer og erfaringsoverføring.

Det kommer frem at de undersøkte prosjektmodellene er godt utformet og følger anbefalingene fra litteraturen. Imidlertid er det ifølge masteroppgaven flere forbedringsområder. Herunder:

- Ekstern kvalitetssikring bør vurderes. En finner at de fire private selskapene har mindre innslag av ekstern kvalitetssikring, og spesielt gjelder dette for konseptvalget. Selskapene har et betydelig omfang av kvalitetssikring i sine prosjekter, men denne er på et lavere nivå av uavhengighet og gjennomføres generelt ikke av helt eksterne aktører.

- Det kan videre synes som at konseptvalg ikke alltid er et formelt beslutningspunkt, men at konseptvalget tas «i løpet av» konseptfasen, hvor man på et tidspunkt går over til å planlegge ett av konseptene i større detalj.

- Selskapene bør videreutvikle sine rutiner for erfaringsoverføring slik at man sikrer læring mellom prosjekter.

- Alle prosjektmodellene kunne dratt nytte av økt fleksibilitet, slik at de lettere kunne tilpasset seg enkeltprosjekts behov. Behovet for kvalitetssikring avhenger av flere ting enn investeringskostnad.

3 Metode

Studien er en kvalitativ casestudie, hvor enhetene er den enkelte kvalitetssikringsordning på selskapsnivå. Studien omfatter således fem case, i tillegg til statens modell som fungerer som referansecase og sammenligningsgrunnlag.

Datainnsamlingen har vært gjennomført i form av dokumentstudier og intervjuer. Via departementets kontaktperson i referansegruppen, fikk vi formidlet en eller flere kontaktpersoner for selskapene, som bistod med å finne frem relevant intern dokumentasjon samt tilgang til ytterligere kontaktpersoner som kunne være tilgjengelige for intervju. Informanter blant kvalitetssikrerne ble utvalgt og invitert til intervju av forskerne selv, basert på et ønske om å snakke med konsulenter som hadde erfaring med flere enn én ordning og som derfor kunne bidra med innspill om vesentlige forskjeller og likheter mellom ordningene. Vi snakket med så mange konsulenter vi fant nødvendig, helt til vi vurderte at alle ordningene var godt dekket.

3.1 Dokumentstudier

Vi har gjennomført en egen dokumentstudie for hver av ordningene. Denne omfatter beskrivelser av prosjektstyringsmodellen, inkludert relevante håndbøker, interne veiledere og notater som beskriver prosjektgjennomføring og kvalitetssikring hos de respektive selskapene. Alle selskapene opererer med sin egen standard prosjektmodell som tilpasses det enkelte prosjekt, og har utarbeidet veiledere for å sikre dette. I tillegg har vi hatt tilgang til KS-rapportene som er blitt utarbeidet av eksterne kvalitetssikrere, og i en del tilfeller styrepapirer eller lignende som omtaler bruken av rapportene i beslutningssammenheng.

I de fleste tilfeller var disse dokumentene ikke offentlig tilgjengelig informasjon.

3.2 Intervjuer

Intervjuobjektene er anonymisert, men en oversikt over hvilke aktører som har vært involvert er listet under. Til sammen har vi snakket med 45 informanter.

- Departementene: Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet (til sammen 11 informanter)
- Selskapene: Tre regionale helseforetak, Avinor, Nye Veier AS, Bane NOR, Statnett (til sammen 16 informanter)
- Andre relevante statlige aktører: Sykehusbygg HF, Jernbanedirektoratet, NVE (til sammen 6 informanter)
- Kvalitetssikrere: Holte Consulting, Metier OEC, Atkins Norge, WSP Norge, DNV GL, Vista Analyse (til sammen 10 informanter)
- Andre: forskere (2 informanter)

Hvert intervju varte mellom 1-2 timer. Vi var alltid minst to forskere til stede, hvor minst én tok detaljerte notater. Det var derfor ikke behov for å gjøre lydopptak. Informantene fikk tilbud om å

lese igjennom notatene fra intervjuene, men de fleste nøyde seg med å lese og kommentere på den samlede casebeskrivelsen (dvs. notatene som nå inngår i vedlegg).

Alle intervjuene var semi-strukturerte. Vi tok utgangspunkt i en intervjuguide som langt på vei fulgte listen over tema i mandatet for studien, men som samtidig hadde en åpen (ikke stramt styrt) form, hvor vi langt på vei lot intervjuobjektene bestemme tidsbruk og vinkling innenfor de ulike temaene, samt at de også kunne ta opp tema vi ikke spurte om.

Vi supplerte også med enkelte konkrete spørsmål knyttet til de gjennomgåtte dokumentene. Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført i etterkant av dokumentstudiene og bidro således til å oppklare spørsmål vi måtte ha til det skriftlige materialet.

3.3 Analyse

Det innsamlete datamaterialet, fra både dokumentstudiene og intervjuene, ble analysert på to primære måter. For det første ved at faktaopplysninger om prosjektmodellene og ordningene for ekstern kvalitetssikring ble sammenliknet for å identifisere formelle/ faktabaserte likheter og forskjeller. Til dette ble det anvendt sammenlikningstabeller for ulike forhold ved ordningene, figurer som illustrerer organisering og tidslinjer samt kvalitative sammenlikninger av ulike aspekter. Dette for å avdekke områder hvor ordningene likner hverandre, og hvor det eksisterer reelle forskjeller i hvordan investeringsprosjekter tas frem til beslutning eller hvordan kvalitetssikringen foregår.

Informasjon innhentet gjennom intervjuene var av kvalitativ karakter og ble analysert gjennom koding av utsagn og gruppering av utsagn som dreier seg om samme forhold relatert til ordningene. Dels har disse opplysningene klargjort eller supplert informasjon fra dokumentstudien og dels har de gitt grunnlag for dypere innsikt i forhold som ikke har vært dokumentert i de studerte dokumentene. Opplysningene fra intervjuene er behandlet anonymt, og noen (anonymiserte) utsagn som gir nyttige illustrasjoner eller eksemplifiseringer er gjengitt.

Sammenlikninger på tvers av ordningene presenteres i kap. 4, mens mer detaljerte casebeskrivelser av den enkelte ordning er tatt med i form av fem vedlegg til denne rapporten. Vi har ikke sett behov for å utarbeide en egen casebeskrivelse av statens modell da denne er godt beskrevet fra før, herunder i denne rapportens kapittel 1.1 og 2.2.

Det har tidvis vært krevende å skille tydelig mellom synspunkter fra informantene på den ene siden, og forskernes egne vurderinger og anbefalinger på den andre. Dette blant annet fordi kvalitetssikrere og andre informanter under intervjuene gikk langt i å analysere ordningene, og deres vurderinger samsvarer i mange tilfeller godt med våre egne. Igjennom kapittel 4 har vi forsøkt å skille ut forskernes vurderinger av de enkelte hovedtemaene til slutt i hvert delkapittel. I tillegg er våre oppsummerende vurderinger og anbefalinger skilt ut i konklusjonskapitlet (kap. 5). Casebeskrivelsene i vedleggene skal derimot kun inneholde faktabeskrivelser og informantenes synspunkter, ikke våre vurderinger.

4 Resultater

I dette kapitlet vil vi presentere og diskutere KS-ordningene i de fem selskapene, med særlig fokus på forskjeller og likheter mellom selskapenes ordninger og statens modell, samt mellom de enkelte selskapenes ordninger der det er relevant. Vi har forsøkt å skille våre egne analyser og vurderinger fra informasjon og synspunkter som er fremmet av informantene. Dette ved at «Forskernes vurdering» er skilt ut som eget avsnitt til slutt i hvert delkapittel.

4.1 Innledning

Formål og innføring av ordningene

Alle selskapene har, som staten, en fasedelt prosjektstyringsmodell med ekstern kvalitetssikring ved utvalgte faseoverganger. Formålet er det samme for alle, nemlig er å sikre kvaliteten på underlaget for sentrale beslutninger, det vil si konseptvalget og/eller selve investerings-beslutningen, se Tabell 1. Både hos helseforetakene og Nye Veier kommer den eksterne kvalitetssikringen riktignok tidligere i prosessen enn som grunnlag for den endelige og formelle investeringsbeslutningen, men dette er tilsiktet fordi de økonomiske rammene prosjektene er forventet å levere under, fastsettes på dette stadiet, og dette krever et omforent bilde av kostnader og risiko. Prinsippet er at ekstern vurdering fra aktører med tung kompetanse og erfaring fra lignende prosjekter, gir en ekstra sikkerhet for at alle relevante forhold blir vurdert.

På samme måte som statens modell ble innført etter en gjennomgang som viste at plangrunnlaget for prosjektene var for dårlig (Berg m.fl., 1999), har flere av de andre sektorene tilsvarende historier med kostnadsoverskridelser osv., som begrunner behovet for bedre kvalitet på beslutningsgrunnlaget. Statens modell har i seg selv blitt et argument for at selskaper utenfor ordningen «bør ha noe tilsvarende». Helseforetakene, Bane NOR og Nye Veier er eksplisitt pålagt av eierdepartementet å ha ekstern kvalitetssikring. For de store kraftledningssakene Statnett har ansvaret for, er ekstern kvalitetssikring pålagt gjennom forskrift med hjemmel i energiloven. I tilfellet Avinor innførte man ekstern kvalitetssikring på eget initiativ.

Det er ikke departementene som er den primære målgruppen for KS-rapportene, men selskapets egne beslutningstakere, som prosjekteier, ledelse og styret, som skal sikres et godt underlag for sine valg. Unntaket er Statnett/OED sin ordning, som ligner statens modell, ved at KS1-rapporten ble innført først og fremst for å forankre behovet for å gjøre tiltak og anbefale konsept på en god måte og på et tidlig stadium i prosessen. I de andre ordningene er departementet (eller andre myndigheter) kun en sekundær målgruppe. Dette ved at KS-rapporten, direkte eller indirekte, kan være relevant underlag for søknad om lån, prosjektmidler eller konsesjon. I tillegg har departementene mer generelt en interesse i å sikre at selskapene har god styring.

	Formål	*Hvem initierte KS-ordning*	*Primær målgruppe[3] for KS-rapportene*
Statens modell	Godt underlag for konseptvalg og investeringsbeslutning.	Finansdep.	Regjeringen
De regionale helseforetakene	Godt underlag for konseptvalg og lånesøknad.	Helse- og omsorgsdep.	Regionale helseforetak, (Helse- og omsorgsdep. sekundært)
OED / Statnett	Forankre behov for tiltak, og løsningsvalg på en god måte (politisk og i samfunnet for øvrig)	Olje- og energidep.	OED og Statnett
Avinor	Godt underlag for konseptvalg og investeringsbeslutning.	Avinor	Avinor (delvis: Samferdselsdep. sekundært)
Bane NOR	Godt underlag for investeringsbeslutning	Samferdselsdep. / Jernbanedirektoratet	Bane NOR (Samferdselsdep. og Jernbanedirektoratet sekundært)
Nye Veier	Godt underlag for beslutning om gjennomføring og veiutbyggingsavtale	Samferdselsdep.	Nye Veier (Samferdselsdep. sekundært)

Tabell 1 Sammenlikning av formål, initiering og målgruppe for ordningene

Prosjekter som omfattes

Felles for alle ordningene er at de omfatter de største investeringsprosjektene i selskapet. Statens ordning har siden 2011 operert med en terskelverdi på 750 mill. kroner. I forbindelse med publisering av rundskriv og inngåelse av nye rammeavtaler fra september 2019 ble terskelverdien hevet til 1 mrd. kroner, med egen terskelverdi på 300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter.[4] Terskelverdien for Bane NOR sine prosjekter er lagt på samme nivå som i statens modell, mens de regionale helseforetakene og Avinor har en noe lavere terskelverdi. Nye Veier kvalitetssikrer *alle* sine prosjekter, da selskapet kun har store prosjekter som alle krever veiutbyggingsavtale med Samferdselsdepartementet. OEDs ordning har ikke økonomisk terskelverdi, men omfatter prosjekter med spenningsnivå på minst 300 kV og lengde på minst 20 km eller oppgradering i samme omfang (utenlandskabler er holdt utenfor ordningen, og spenningsoppgraderinger er i utgangspunktet ikke omfattet), se Tabell 2.

	Terskelverdi eller andre kriterier
Statens modell	1000 mill. kr (digitaliseringsprosjekter 300 mill. kr) (per nov. 2019, tidligere 750 mill. kr)
Helseforetakene	500 mill. kr
OED / Statnett	Linjer med spenningsnivå på minst 300 kV og lengde på minst 20 km (med enkelte unntak)
Avinor	300 mill. kr og/eller finansiert over statsbudsjettet eller prosjekter som krever konsesjon
Bane NOR	750 mill. kr *
Nye Veier	Ingen terskelverdi (alle prosjektene kvalitetssikres)

Tabell 2 Sammenlikning av kriterier for å kreve ekstern kvalitetssikring (*Bane NOR vil oppjustere terskelverdi i tråd med statens modell)

[3] Med «målgruppe» menes hvem som mottar KS-rapportene og benytter disse i videre arbeid med beslutning om videreføring av tiltaket

[4] Det ble samtidig presisert at terskelverdien skal beregnes med utgangspunkt i forventet kostnadsramme og ikke forventningsverdi. I den grad man tidligere har brukt forventningsverdi, trekker dette i retning av at terskelverdien ikke er økt nevneverdig.

Status ved utgangen av 2019

Selskapene har ulik mengde erfaring med sine ordninger, både i antall år siden etablering, og i antall gjennomførte KS-oppdrag, som vist i Tabell 3. De regionale helseforetakene har hatt en fasedelt styringsmodell med fokus på konseptvalget helt siden 2002. Som omtalt i kapittel 2.2 er modellen evaluert flere ganger og har utviklet seg noe over tid, mens obligatorisk ekstern kvalitetssikring er av noe nyere dato.

	År etablert	*Antall kvalitetssikrede prosjekter*
Statens modell	KS1: 2005, KS2: 2000	KS1: ca. 100 stk., KS2: ca. 200 stk.
De regionale helseforetakene	Fasedelt prosjektmodell 2002, KSK: 2011, obligatorisk fra 2015	KSK: ca. 20 KSK (herav 16 etter at KSK ble obligatorisk i 2015)
OED / Statnett	KS1: 2013	3 stk.
Avinor	KS1 og KS2: 2013	KS1: 4 stk., KS2: 10 stk.
Bane NOR	KS2: 2017	5 stk.
Nye Veier	«KS2»: 2016	9 stk.

Tabell 3 Sammenlikning av etableringsår og antall fullførte rapporter

Inntrykket fra intervjuene er at aktørene i all hovedsak er godt fornøyde med egne ordninger. De fleste har blitt pålagt å ha ekstern kvalitetssikring av eierdepartementet, men selskapene ser også selv nytten av det. Flere mener at deres egen gjennomføring av KS-prosessene skjer mer effektivt enn i statens ordning. Alle informantene mener også at egen ordning gir en sikkerhet for at kvaliteten på beslutningsunderlaget er akseptabelt.

Flere av informantene fra selskapene peker på at den eksterne kontrollen gjør at man «skjerper seg», og at ordningene har ført til økt oppmerksomhet på gode analyser og god prosjektstyring mer generelt. Det gis også eksempler på at ordningene har hatt ringvirkninger. For eksempel i sykehussektoren ved at den såkalte tidligfaseveilederen ofte også benyttes i mindre prosjekter, samt at den har blitt plukket opp av private sykehus. Det er utarbeidet flere delveiledere slik at graden av standardisering er økende selv om det fortsatt er nokså store variasjoner mellom prosjekter og helseforetak.

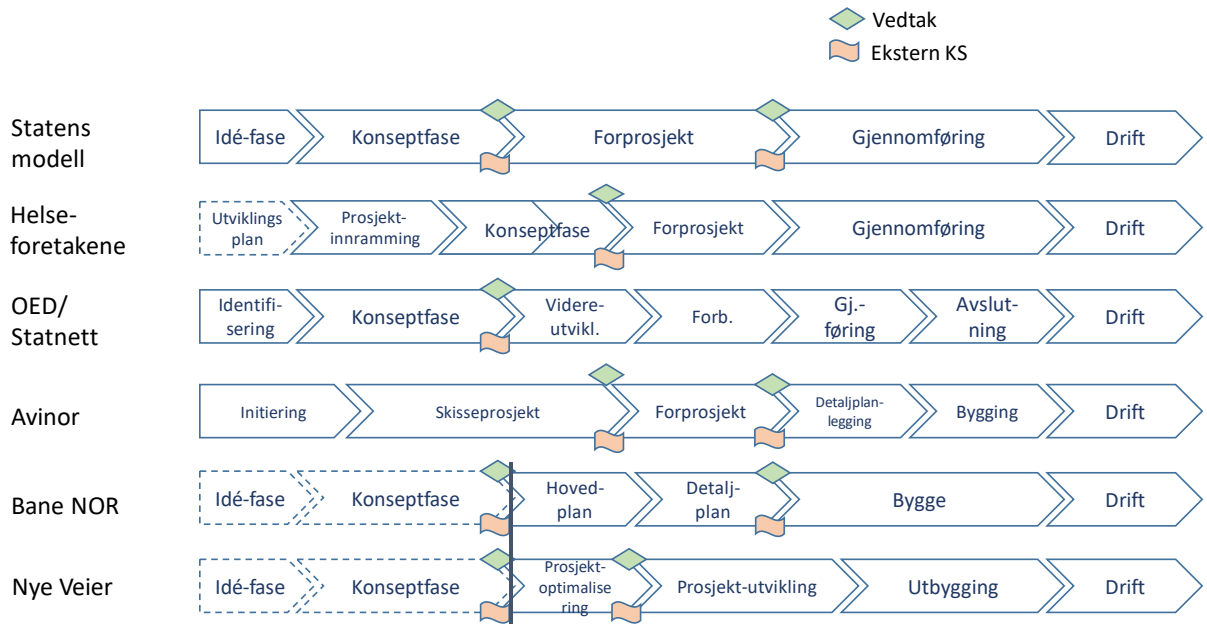
Ettersom noen av ordningene er forholdsvis nye, må det tas forbehold om at de ikke helt har funnet sin form, men alle selskapene viser interesse for å tilpasse og videreutvikle dem. Det gjelder særlig Bane NOR og Nye Veier. Bane NOR påpeker at man videreførte en variant av statens KS2-ordning grunnet manglende egen kapasitet til å utvikle noe nytt. Ved neste revisjon vil man tilpasse ordningen i større grad til Bane NORs behov, trolig i form av å splitte KS2-ordningen i to deler, hvor den første delen vil omhandle kontraktstrategier og den andre delen vil omhandle kostnadsestimater. Mer generelt ser en form seg å gå over til en mer parallell form for kvalitetssikring, som en tror vil være mer nyttig enn en ren punktevaluering. Både Nye Veier og Bane NOR er opptatt av å tilpasse kvalitetssikringen til selskapets kapabilitet og målsetning, som for eksempel ønsket om å tilrettelegge for tidlig involvering av entreprenør. Flere av selskapene peker på konkrete planlagte justeringer og svakheter som de vil rette opp i neste versjon av modellen – dette fremgår av de respektive vedleggene til denne rapporten.

4.2 Hva kvalitetssikringen omfatter

Alle ordningene unntatt de regionale helseforetakenes, synes å ha tatt et tydelig utgangspunkt i statens prosjektmodell, enten KS1 eller KS2 eller begge. Det er allikevel noen forskjeller, spesielt hva gjelder KS1.

Prosjektfasemodell og KS

Figur 4 gir en forenklet fremstilling av prosjektfasemodellene, innslaget av ekstern kvalitetssikring og tilhørende beslutningspunkt for hhv staten og de fem selskapene. Selskapenes modeller, med deres egne figurer og terminologi, er presentert nærmere i vedlegg. Det viktige med Figur 4 er å belyse hvor i prosessen ekstern kvalitetssikring kommer inn. Lengden på boksene samsvarer ikke nødvendigvis med omfang eller varighet av ulike faser, og KS-punktene gir ingen informasjon om omfang og varighet av selve kvalitetssikringen. Flere av selskapene har også betydelig innslag av intern kvalitetssikring, samt andre beslutningspunkter uten kvalitetssikring, som ikke er vist i figuren. I tillegg kommer konsesjonsbehandling eller annen offentlig godkjenning – dette gjelder ikke alle og har ikke nødvendigvis noen direkte sammenheng med KS-ordningen, og er derfor ikke tegnet inn her (dog kan det bemerkes at dette er relevant for Statnetts KS-ordning).



Figur 4 Sammenlikning av faser og KS-punkter

Følgende momenter er verdt å merke seg:

- Modellene omfatter ett eller to kontrollpunkter i tidligfasen. Ingen av modellene omfatter ekstern kvalitetssikring i gjennomførings- eller driftsfasen av prosjektet.[5]
- De regionale helseforetakene har kun én kvalitetssikring, omtalt som Kvalitetssikring av konseptvalg (KSK) som oppfattes å ligge mellom statens KS1 og KS2. En kan merke seg

[5] Dog omfattes selskapene av ulike tilsynsordninger som også gjelder senere faser. For eksempel fører NVE tilsyn med Statnetts bygging av nye kraftledninger. Dette er ikke tegnet i figuren.

at konseptfasen har to steg, hvor det første handler om analyse og valg av ett alternativ og det andre om videre utdyping av det valgte alternativet. Resultatene fra begge steg samles i konseptfaserapporten, som er gjenstand for ekstern kvalitetssikring. KSK-rapporten legges til grunn ved lånesøknad, og selv om dette skjer før forprosjektet, er estimatene en kommer frem til på dette stadiet å anse som relativt bindende for den videre planleggingen. Dette oppgis å ha vært viktig for å unngå kostnadsutglidning i forprosjektfasen.

- Statnett-/OED-modellen omfatter KS1 på tilsvarende sted i prosessen som statens modell. Statnett sin prosjektmodell skiller mellom to faser som gjelder konseptet, først selve konseptfasen som ender med et overordnet konseptvalg, og deretter videreutvikling av det valgte konseptet. Den eksterne kvalitetssikringen kommer etter første fase.
- Avinors modell omfatter kvalitetssikring av henholdsvis konseptvalg og investeringsbeslutning, på samme måte som i statens modell. Men kartleggingen viser at KS1 kommer noe lenger ut i prosjektets livssyklus enn i statens modell – etter fullført skisseprosjekt. Informantene bekrefter at en ikke vurderer alternative konseptuelle løsninger i vid forstand, men om ulike utforminger av et gitt investeringsprosjekt.
- Bane NOR og Nye Veier overtar sine prosjekter etter ordinær KS1 under statens modell, markert ved den tykke linjen i figuren. Bane NOR har foreløpig plassert KS2 på samme sted i prosessen som statens modell.
- Nye Veier har lagt sin eksterne kvalitetssikring til et tidligere tidspunkt, etter prosjektoptimaliseringsfasen, som grunnlag for beslutningspunktene BP2 (godkjenne gjennomførings- og kontraktstrategi) og BPX (veiutbyggingsavtale og utkast til Stortingsproposisjon)[6]. Kontrollpunktet omtales ikke som KS2, men vi har allikevel lagt den under KS2-kolonnen i Tabell 4. Som for de regionale helseforetakene, handler dette om å binde seg til en ramme på et tidligere tidspunkt. Men også om at en ønsker å tilrettelegge for tidlig involvering av entreprenører, noe som er en viktig del av Nye Veiers gjennomføringsmodell. Informantene fra Nye Veier oppgir at de ønsker å gjøre den «store» kvalitetssikringen mens det ennå er frihetsgrader hvor prosjektet kan knas og tilpasses ved hjelp av entreprenørens ekspertise.

Alle selskapene har også en eller annen form for porteføljestyringsverktøy, og er opptatt av at enkeltprosjekter skal passe inn i porteføljen og styres som del av denne[7]. Porteføljestyring omtales ikke nærmere her, men vi henviser til vedleggene.

[6] De to punktene sammenfaller ofte i tid, som forklart nærmere i vedlegg E.

[7] Unntaket er Bane NOR som har et mer begrenset handlingsrom når det kommer til å prioritere mellom prosjektene sine. Det oppgis at et uttrykt mål for avtaleordningen er å komme over på kun flerårige avtaler når det kommer til investeringsprosjekter, men dette har vist seg å ta tid å få gjennomført.

Innhold i kvalitetssikringen

Tabell 4 gjør nærmere rede for hvilke tema som omfattes i de ulike KS-punktene. Som nevnt er det store likheter mellom selskapenes ordninger og statens KS1 og KS2, og det er kun de regionale helseforetakene som ikke har tatt direkte utgangspunkt i statens modell.

	Tema omfattet av KS1	***Tema omfattet av KS2***
Statens modell	Problem, behov, mål, rammebetingelser mulighetsanalyse, alternativanalyse (samfunnsøkonomi), føringer for forprosjektfase.	Styringsdokument, kontraktstrategi, kostnadsanslag, usikkerhet, nytt: oppfølging endringslogg og nytte/konseptvalg
De regionale helseforetakene	Samsvar med utviklingsplan, målhierarki, alternativer vurdert mot foretakets økonomiske og finansielle bæreevne og mot ønskede gevinster, lokalisering, miljø, og påvirkning på uønskede hendelser innenfor pasientsikkerhet.	
OED / Statnett	Behovsanalyse, mål, rammer for tiltaket, mulighetsstudie, alternativanalyse (samfunnsøkonomi) og føringer for forprosjektfase.	Ikke KS2
Avinor	Behovsanalyse, strategi, krav, mulighetsstudie, alternativanalyse (bedriftsøkonomi), og føringer for forprosjektfase.	Styringsdokumentasjon, kontraktstrategi, kostnadsramme, usikkerhet (totalt «business case») og suksessfaktorer
Bane NOR	Ikke egen KS1 (dette gjøres etter statens modell)	Styringsunderlag, mål, kontraktstrategi, usikkerhet, reduksjoner og forenklinger, organisering og styring, og kostnadsramme
Nye Veier	Ikke egen KS1 (dette gjøres etter statens modell)	Kostnad og usikkerhet, trafikkunderlag og samfunnsøkonomisk analyse, organisering, styring og kontraktstrategi, finansiering

Tabell 4 Sammenlikning av hvilke tema som er omfattet av ekstern kvalitetssikring

Blant de som har kvalitetssikring av konseptvalget, går mange av de samme temaene som i statens KS1 igjen. Det er likevel noen klare forskjeller i praksis, hva gjelder bredden i mulighetsanalysen og bruken av konseptbegrepet. I statens prosjektmodell legges det stor vekt på å definere konseptbegrepet vidt, og konseptfasen handler om å identifisere helt ulike måter å adressere et problem på. For et universitet med kapasitetsproblemer kan, for eksempel, ett konsept være å utvide bygningsmassen og et annet å øke satsningen på nettbaserte studier. Flere av selskapene i studien opererer med et mer begrenset mulighetsrom, og vektlegger i større grad å få kvalitetssikret det mest aktuelle konseptet. Kvalitetssikrerne bekrefter at konseptvurderingene ofte handler mer om varianter av samme konsept, dette gjelder både innen helse, luftfart og i noen grad kraftledningsprosjekter. For sykehusbygg vil en for eksempel vurdere bygningsmessige konsepter eller plassering på tomten. og i mindre grad berøre spørsmål om funksjoner (som i sin tur er et virksomhetsmessig anliggende og kan være låst allerede i Utviklingsplanen). Lokalisering skal være valgt før konseptfasen starter i denne modellen, slik at heller ikke dette er en dimensjon i konseptfasen.

Det må samtidig påpekes at selskapenes ofte snevre mulighetsanalyser langt på vei følger av deres mer avgrensede mandat. Det kan for eksempel ikke forventes at Avinor utreder muligheten for å overføre trafikk til andre transportformer. At selskapene ønsker en ekstern vurdering av det valgte konseptet heller enn av bredden i alternativanalysen, er i tråd med Magnussen og Pedersen (2019) som beskrev konseptvalget i private bedrifter.

En annen forskjell som bare delvis fremgår av tabellen, er at kriteriene for valg av konsept kan være andre i selskapene sammenlignet med statens modell. Statens modell har et bredt samfunnsperspektiv og vektlegger kriteriet samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Statnett er også pålagt å gjennomføre alternativanalysen som en samfunnsøkonomisk analyse, på sammen måte som i statens KS1. Avinor opererer i større grad med et «business case» som legger forretningsmessige kriterier til grunn, dog selvsagt innenfor de rammer som følger av vedtektene, herunder at selskapet ikke står fritt til å velge hvilke flyplasser som skal driftes. De regionale helseforetakene synes på sin side å stå noe friere med hensyn til hvilke rangeringskriterier som benyttes ved konseptvalg. Det handler typisk både om kjerneoppgaven, det vil si hensynet til pasientene, og om hensyn til interne interessenter samt tekniske, miljømessige og økonomiske forhold. Kvalitetssikrerne oppgir at kriteriene ofte er mange og uprioriterte i sykehusprosjektene. Noen av informantene har påpekt at det i praksis handler veldig mye om investeringskostnaden og mindre om livssykliusperspektivet og enda mindre om kriterier for å vurdere nyttesiden. Samfunnsøkonomi er ikke et kriterium i modellen. Det hender riktignok at helseforetakene gjør en såkalt samfunnsanalyse[8], men mer generelt er forhold utenfor egen sektor bare i varierende grad ivaretatt, noe som er blitt kritisert av blant annet samferdselsmyndighetene.

Flere av selskapene genererer utbytte til eier, og vil nødvendigvis være opptatt av forretningsmessige hensyn – også selv om de er pålagt å vektlegge samfunnsøkonomiske kriterier.

Når det gjelder KS2 er det større likhetstrekk mellom ordningene. Selskapene fokuserer på kontraktstrategi, styringsunderlag og kostnadsanslag på samme måte som i statens KS2. Noen av selskapene er opptatt av å tilrettelegge for tidlig involvering av entreprenør, og er opptatt av at dette tilsier at kontraktstrategi bør kvalitetssikres tidligere enn etter fullført forprosjekt. Det er løst enten ved at hele KS2-punktet flyttes frem, som hos Nye Veier, eller at man splitter opp KS2 slik at temaet kontraktstrategi kan behandles tidligere enn øvrige tema. Informantene fra Finansdepartementet påpeker at det er fullt mulig å kvalitetssikre kontraktstrategi på et tidligere tidspunkt også i statens modell[9]. Dette er gjort i flere prosjekter under tidligere rammeavtale, og i nytt rundskriv er denne muligheten eksplisitt beskrevet. Det er likevel en klar oppfatning blant informantene at dette har vært vanskeligere i statens modell – i alle fall før nytt rundskriv trådte i kraft.

Flere av selskapene opprettholder et tydelig fokus på business caset også etter konseptfasen. Dette er blant annet sterkt vektlagt hos Nye Veier, som i sin modell har en egen fase «prosjektoptimalisering» som handler om å se etter muligheter for å redusere kostnadene og styrke samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Selskapet får blant annet gjennomført ekstern kvalitetssikring av trafikk- og lønnsomhetsanalyser etter denne fasen. Også Avinor vektlegger

[8] Begrepet samfunnsanalyse er ikke definert i Tidligfaseveilederen, men det handler om en analyse av regionale og andre samfunnsmessige konsekvenser av alternative konsepter. Analysen gjøres gjerne på et tidlig stadium ved vurdering av sykehusstruktur eller lokalisering, men kan ifølge informantene også gjøres i konseptfase. Temaene som inngår kan variere noe, men omfatte gjerne næringsutvikling og bosetting (herunder effekt på reising, pendling, rekrutteringsmuligheter og boligmarked), samt miljø og byutvikling. Samfunnsøkonomi er normalt ikke et tema. For et eksempel på samfunnsanalyse se Vista Analyse, C.F. Møller og Norconsult (2014) hvor en utredet to alternative lokaliteter for Drammen sykehus.

[9] Siden rammeavtalen som ble inngått i 2015 har det vært sagt at en allerede ved KS1 skal vurdere alternative kontraktstrategier med hovedvekt på spørsmålet om tidlig involvering. Dersom kvalitetssikrer tilrår tidlig involvering skal det gis råd om kontraktstrategi allerede i KS1.

kravet om oppdatert business case som underlag for investeringsbeslutning. Til sammenligning har de statlige aktørene fått kritikk for å «glemme» nytte og lønnsomhet etter KS1. I ny rammeavtale er imidlertid oppfølging av konseptvalg, forventet nytte og gevinstrealisering løftet frem som et eget tema i KS2. Alle prosjekter skal føre endringslogg gjennom forprosjektfase, noe som er ment å styrke fokuset på nytte- og kostnadsavveininger i denne fasen. Etter endt forprosjekt kreves et oppdatert anslag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av det valgte konseptet.

Forskernes vurdering

Alle selskapene unntatt de regionale helseforetakene har tatt utgangspunkt i statens modell når det gjelder hvilke faser som kvalitetssikres og hvilke tema KS-punktene omfatter (med tilhørende utredningskrav til selskapene). Noen forskjeller kan likevel observeres, ikke minst for KS1.

For det første, at konseptbegrepet tolkes og brukes snevrere. De fleste selskapene synes å bruke konseptbegrepet om varianter og ikke konsepter i videste forstand. Delvis følger dette av selskapenes avgrensede mandat, men det er likevel uheldig at terminologien ikke er konsistent, og at forskjellen mellom konsepter og varianter av et konsept blandes sammen. En kunne også spørre om det i noen tilfeller hadde vært mulig å gjøre en bredere vurdering av behov og konseptuelle løsninger også i selskapene? Fra statens ordning vet vi at konseptbegrepet er krevende, og noe en har diskutert i mange år. Flere av selskapene ville trolig hatt nytte av en bredere diskusjon om hva som utgjør et konsept, for eksempel innen sykehusutbygging.

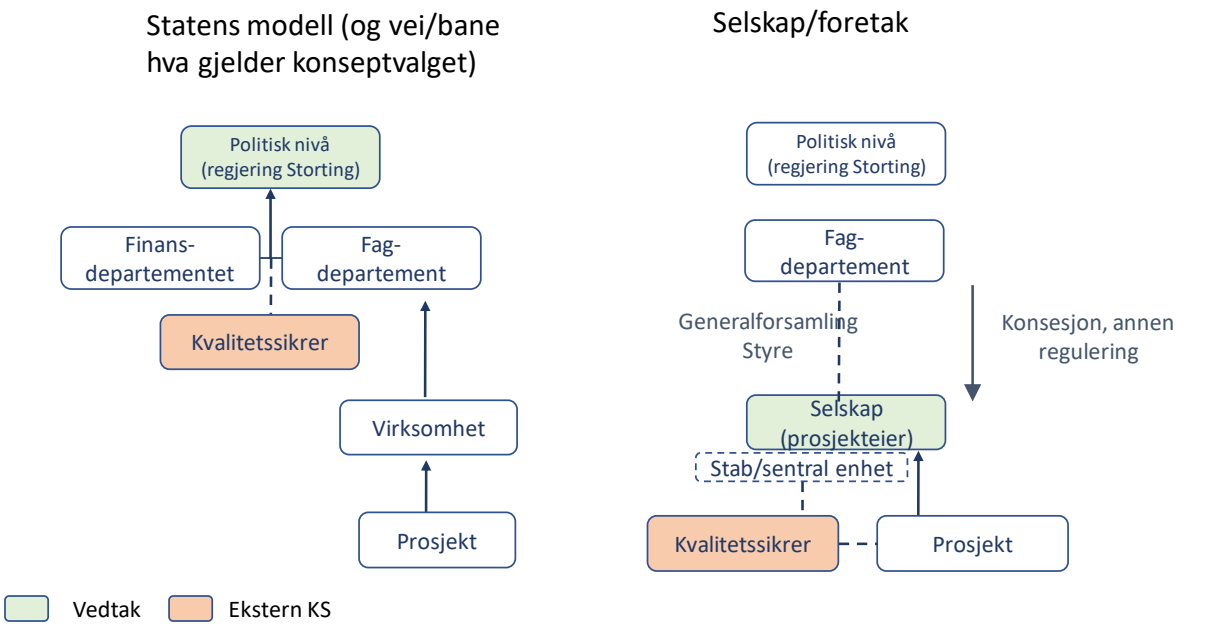
Videre merker vi oss at prioriteringskriteriene for valg av konsept kan være snevrere og mer sektorinterne enn i statens modell hvor en er opptatt av samfunnsøkonomi eller samfunnsnytte i videste forstand (det gjelder som nevnt også OEDs ordning hvor nettselskapene er pålagt å prioritere etter lønnsomhet). Vi mener at en med fordel kunne ha etterspurt bredere samfunnsøkonomiske analyser av de største investeringsprosjektene også i de øvrige selskapene.

Det er positivt at flere av selskapene er opptatt av verdi og nytte (business caset) også etter konseptfasen. Dette vektlegges også i større grad i statens ordning fra nå av, og forhåpentligvis kan ordningene lære noe av hverandre på dette området.

4.3 Aktører og roller

Generelt om aktørbildet

I Figur 5 illustreres de viktigste forskjellene mellom statens modell på den ene siden og selskapenes ordninger på den andre, når det gjelder de ulike involverte sine roller. Figuren er en forenkling og passer ikke eksakt for alle selskapene.



Figur 5 Prinsipiell organisering av ekstern kvalitetssikring i statens modell og i selskapsmodellen

I statens modell er det flere aktører, helt opp til regjering og Storting, som involveres i de største investeringsprosjektene. Som diskutert i Andersen m.fl. (2016), kan ikke prosjekteierskapet i de statlige prosjektene plasseres entydig bare på ett nivå. I stedet kan det ses som et hierarki der både regjering, departement og virksomhet alle har eierskap til prosjektet. Dog ligger den formelle, personifiserte eierrollen normalt i virksomheten. Det er fagdepartementet, gjerne i samråd med underliggende etat, som initierer prosessen frem mot et prosjekt. Ved de gitte punktene for KS1/KS2 engasjerer Finansdepartementet en ekstern kvalitetssikrer, som gjennomfører sine vurderinger og analyser og avgir en samlet anbefaling til Finansdepartementet og fagdepartementet. Vedtak om konsept og dernest finansiering og igangsetting av investeringer fattes på politisk nivå, av regjering/Storting, og midlene kanaliseres via fagdepartement til etaten.

Prosjektene i de undersøkte selskapene styres derimot av selskapet selv. Prosjekteierskapet er således entydig plassert. I helsesektoren har en to nivåer, regionale helseforetak RHF som igjen eier helseforetakene HF, og hvor konsernbestemmelsene i det enkelte RHF vil plassere eierskapet. I motsetning til i statens modell er det selskapet som tar initiativ og som står for utredningen. Når en kommer til det/de punkter der ekstern kvalitetssikring i henhold til gjeldende ordning skal gjennomføres, er det så selskapet selv, ofte representert ved sentral stab eller annen enhet adskilt fra prosjektet, som kontraherer kvalitetssikrer. Kvalitetssikrer fremmer sin anbefaling til selskapet. Vedtak om å gå videre fattes hovedsakelig av selskapet selv.

Bane NOR skiller seg i noen grad ut ved å ha færre frihetsgrader enn de andre. På samme måte som for Nye Veier overtar de ikke prosjektet før etter konseptvalget. Men mens Nye Veier er gitt en rammefinansiering og store friheter i hvordan de styrer porteføljen, så er Bane NOR avhengig av avtale med Jernbanedirektoratet prosjekt for prosjekt[10]. Bane NOR har likevel ansvar for KS2

[10] Eller for en gruppe av prosjekter

og tar selv beslutning om hva som er riktig tidspunkt for å fremme prosjektene for investeringsbeslutning via direktoratet.

Fagdepartementet kan i prinsippet være involvert i prosessen både som eier på den ene siden (gjennom selskapskontrollen) og som konsesjonsmyndighet, långiver, regulator e.l. som illustrert i Figur 5. Som eier er staten imidlertid lite involvert i styringen av enkeltprosjekter – det fattes generelt ikke investeringsbeslutning på politisk nivå av regjering eller av Stortinget. Fagdepartementets eierstyring skjer fortrinnsvis gjennom oppnevnelse av et styre (og evt. gjennom diskusjoner om egenkapital/utbytte).

Ekstern kvalitetssikring kan derimot også være relevant for myndighetene i rollen som konsesjonsmyndighet, långiver og regulator. Det gjelder spesielt i tilfellet med konsesjonskrav for store kraftledningsprosjekter, hvor en viktig del av hensikten med ekstern kvalitetssikring nettopp er å underbygge muligheten for politisk forankring. Avinor er også avhengig av konsesjon ved større utbygginger, men her er det ingen tilsvarende relasjon til ekstern kvalitetssikring, og generelt utøver Samferdselsdepartementet ifølge informantene i liten grad politisk styring i rollen som konsesjonsgiver. Bane NOR og Nye Veier sine KS2-rapporter er relevant underlag for samferdselsmyndighetene ved fastsettelse av henholdsvis investeringsrammer og veiutbyggingsavtale, og helseforetakenes KSK-rapporter medfølger søknaden om lån fra staten ved store investeringer i sykehus. Men informantene påpeker at det heller ikke i disse tilfellene ikke er snakk om politiske vurderinger, det er heller en måte å ansvarliggjøre selskapene økonomisk.

Selskapsmodellen versus politisk styring

Det ligger utenfor denne kartleggingen å vurdere selskapsmodellen som sådan. Men, som flere av informantene har vært inne på, har organisasjonsformen noen viktige implikasjoner for styringen av enkeltprosjektene. Selskapsmodellen, med armlengdes avstand fra politisk nivå, gjør det lettere å foreta langsiktige og rasjonelle vurderinger av investeringsbehov, livsløpskostnader, gevinster, osv. Dette fordi selskapet skjermes fra mer eller mindre tilfeldig, politiske innblanding som kan utfordre de rent rasjonelle analysene. Denne type argumenter har trolig hatt betydning for beslutningen om å velge selskapsorganisering.

Samtidig vil mange hevde (noe også informanter i denne studien hadde gjort seg tanker om) at det er uheldig at saker som har en åpenbart politisk interesse og potensielt omfattende konsekvenser for samfunnet, fattes gjennom prosesser som primært har et forretningsperspektiv. Og med KS-prosesser som støtter opp om dette perspektivet. Flere av våre informanter har vært tydelig på denne forskjellen. Som en kvalitetssikrer sa: «Vår jobb er å gi styret og ledelsen trygghet for sine beslutninger, vi er ikke agent for staten og samfunnet slik som i Finansdepartementets ordning».

Avinors vurderinger av behov for kapasitetsutvidelser for å tilrettelegge for trafikkvekst i luftfarten, er et nokså opplagt eksempel på dette. Siden Avinor opererer under krav om bedriftsøkonomisk lønnsomhet er oppmerksomheten naturlig nok rettet mot «kunder» og de som skaper inntektene. Og selv om Avinor åpenbart også tenker bærekraft og miljø (som å legge til rette for resirkulering, se fremover mot elektriske fly, osv.), er nok den primære drivkraften å videreutvikle luftfarten, og dermed vekst i både passasjer- og godstrafikk. I praksis gjøres det

ingen politiske vurderinger av disse spørsmålene, og det er ingen logisk arena der Storting, regjering eller fagdepartement kan være med å debattere/beslutte de store linjer. Unntaket er prosjekter som omtales i Nasjonal transportplan fordi de behøver statlig tilleggsfinansiering, eksempelvis ny lufthavn i Bodø. Slike prosjekter faller inn under statens modell og underlegges dermed politisk styring på vanlig måte. Flere av kvalitetssikrerne bemerket at på dette sektorområdet er det overraskende stor avstand til de politiske arenaene hvor det vil være aktuelt å diskutere slike spørsmål på et nasjonalt nivå, for eksempel med tanke på klimapolitikk og alkoholpolitikk.

I prinsippet kan fagdepartementet som eier utøve eiermakt gjennom generalforsamling eller foretaksmøte. For eksempel følger det av helseforetaksloven at saker av vesentlig betydning, som nedleggelse av sykehus eller omfattende endringer i sykehussektoren, skal tas opp på foretaksmøtet. Men ut over noen eksempler fra helseforetakene, er det i praksis sjelden at politisk styring av enkeltprosjekter skjer i slike fora. Hvis det skjer, er det – som påpekt av flere informanter – stor sannsynlighet for at beslutningen blir enda mer vilkårlig og «politisk», enn der regjeringen har en klart definert rolle i henhold til prosjektfasemodellen. Det fremgår både av intervjuene og av tidligere utredninger (for eksempel NOU 2016:25 Kvinnsland-utredningen) at det kan være krevende å gi fra seg styringsrett i en såpass politisert sektor som helsesektoren.

Forvaltning av KS-ordningen

Med unntak av vei- og jernbaneprosjektene, der KS1 håndteres som del av statens ordning, så er det altså selskapene selv som er ansvarlige for både å produsere beslutningsunderlaget og kontrahere ekstern kvalitetssikrer av det samme underlaget. Dette står i kontrast til i statens modell, hvor avstanden mellom de som utreder prosjektene og de som forvalter KS-ordningen er større (som illustrert i Figur 5).

Det varierer om det er en egen enhet i selskapet som håndterer utredninger i en tidlig fase, og på hvilket tidspunkt i prosessen det etableres en dedikert prosjektorganisasjon. Det er også noe variasjon med hensyn til hvor ansvaret for å bestille ekstern kvalitetssikring er plassert. Det har hendt at prosjektet selv gjør dette, men gjennomgangen viser at oppgaven som regel er lagt til en mer sentral enhet. Nye Veier oppgir at de i starten la opp til at prosjektet selv skulle kontrahere KS, men at de siden ble bevisst at KS burde bestilles fra et høyere nivå. I helsesektoren er det det regionale helseforetaket, i rollen som prosjekteier, som opptrer som bestiller, men den administrative siden ved dette er delegert til Sykehusbygg HF. Ettersom sistnevnte også ofte leies inn som ekstern prosjektleder, kan Sykehusbygg i prinsippet havne i den situasjonen at de kontraherer kvalitetssikring av eget arbeid.

I de tilfellene at fagdepartement eller andre myndigheter også er en målgruppe for KS-rapporten, hadde det ikke vært unaturlig om de var involvert i forvaltningen av ordningen. Noen av sektorene oppgir at de har vurdert dette, mens andre sier det ville være problematisk med hensyn til selskapenes uavhengighet. Både Bane NOR og Nye Veier sine KS2-rapporter er relevant underlag for samferdselsmyndighetene ved fastsettelse av henholdsvis investeringsrammer og veiutbyggingsavtale. Til tross for dette har verken Jernbanedirektoratet eller Samferdselsdepartementet noen rolle i disse KS-ordningene. Jernbanedirektoratet har allikevel, i praksis, en verifiseringsrolle av både Bane NORs underlag og KS-rapporten, ettersom det er

direktoratet som sender saken videre til Samferdselsdepartementet med sin anbefaling. Intervjuobjekter fra direktoratet oppgir at de synes det er krevende å vurdere godheten av KS2-rapporten for sitt eget formål, spesielt der anbefalingene avviker fra Bane NOR sine.

Tilsvarende er situasjonen i kraftsektoren at verken NVE eller departementet har en rolle i forvaltningen av KS-ordningen til Statnett, men her gjør NVE normalt en selvstendig vurdering av KS-rapporten og gir sine anbefalinger til Olje- og energidepartementet blant annet basert på dette. Enkelte informanter i denne sektoren antyder at det kunne vært en (minst) like god løsning at NVE eller departementet bestilte KS-oppdraget, eventuelt hadde et formelt ansvar for å godkjenne oppdraget.

Også måten kontrahering skjer på fremviser noe variasjon. Jevnt over foreligger det en ordning hvor alle selskapene unntatt Statnett har rammeavtaler med et antall (3-6) selskaper eller konstellasjoner (Statnett har valgt å gå bort fra rammeavtale ettersom foretaket har få oppdrag og mener de kan oppnå bedre konkurranse ved lyse ut oppdragene enkeltvis). Men der Finansdepartementet tildeler oppdragene med tanke på å oppnå en bestemt prosentvis fordeling over tid mellom konstellasjonene (som gjenspeiler deres rangering i tilbudskonkurransen), så avholder de fleste selskapene en minikonkurranse for å velge leverandør[11]. Unntaket er Nye Veier, som for oppdrag med antatt kontraktsomfang på under 500 000 kroner foretar en prioritert tildeling. Det innebærer i praksis at ikke alle konsulentene på rammeavtalen nødvendigvis vil få erfaring med den aktuelle ordningen.

Selv om også kvalitet er blant kriteriene i minikonkurransen, er alle selskapene opptatt av å bruke kort tid og begrensede ressurser på kvalitetssikringen. Flere av dem legger stor vekt på å unngå eller begrense stans i prosjektet, da en slik stans anses som en betydelig ulempe, både økonomisk og på andre måter. Dette gjelder ikke bare for KS2, hvor en allerede har etablert et prosjekt, men også i tidligere faser. For eksempel er helseforetakene opptatt av at kvalitetssikring av konseptfasen ikke må føre til unødig stans. Sykehusprosjektene er gjerne preget av omfattende og svært krevende medvirkningsprosesser, og det vurderes som en stor ulempe om disse må settes på vent.

Kvalitetssikrers rolle

Vi noterer oss at mange av kvalitetssikrerne som har rammeavtale med selskapene, er de samme som i statens modell. Dette synes å ha hatt flere positive effekter i oppstartsfasen av de nye ordningene, ved at konsulentene fra statens ordning har kunnet bidra med «opplæring» og erfaringsoverføring. Over tid kan en tenke seg at dette også vil virke motsatt vei, det vil si at aktørene i statens modell kan lære noe av hvordan ekstern kvalitetssikring praktiseres i selskapene.

[11] I ny rammeavtalen for statens prosjektmodell gjeldende fra september 2019 er det også åpnet for at oppdrag kan tildeles gjennom minikonkurranse. Men Finansdepartementet oppgir at det ikke har vært stor interesse fra fagdepartementer og etater for å benytte denne muligheten så langt. Vurderingen er at det vil ta lengre tid og kreve mer ressurser å gjennomføre konkurransen og evaluere tilbud, enn å tildele oppdrag direkte til en aktør innenfor rammeavtalen.

Et viktig forhold ved rollefordelingen mellom aktørene gjelder graden av nærhet mellom ekstern kvalitetssikrer og selskapet/prosjektet. Dette har sammenheng med hvem som bestiller KS-oppdraget (ref. over), men også hvordan selve KS-prosessen gjennomføres. I statens modell gjøres ekstern kvalitetssikring som en punktevaluering. Med en punktevaluering menes en ren ekstern vurdering av prosjektet på et gitt tidspunkt, der kvalitetssikrer baserer sine vurderinger på overlevert underlag og intervjuer av aktuelle personer fra involverte aktører, og til slutt avleverer sin anbefaling om å gå videre eller ikke til bestiller av kvalitetssikringen. Prosjektet kan ikke gå videre før KS-rapport foreligger og beslutningstaker har gjort sitt valg. Det trenger ikke bety at prosjektet stanses helt. Under KS2-prosessen kan prosjektet jobbe med anbudsdokumenter eller andre forberedelser. For KS1 må en nødvendigvis sette videre utredning på hold til det tas en beslutning om det skal gjennomføres tiltak eller ikke. Dersom det skulle være mangler ved underlaget kan hele kvalitetssikringen i prinsippet settes på hold til manglene er utbedret/ alle dokumentene foreligger. Informantene fra Finansdepartementet oppgir imidlertid at dette skjer kun ved store eller alvorlige mangler.

De fleste av selskapene fremhever at de har en fleksibel ordning, ved at kvalitetssikrer går i gang med oppdraget basert på det som foreligger, og gjennomgår dokumentene etter hvert som de er klare. Hvis deler av underlaget ikke er godt nok kan kvalitetssikrer eventuelt be om at det utbedres, og dette gjøres da i løpet av prosessen. I noen av ordningene omtaler man eksplisitt denne prosessen som følgeevaluering eller parallell kvalitetssikring. I andre tilfeller omtaler man det som en ordinær punktevaluering, men som i praksis likevel er mer fleksibel og parallell i formen enn en ordinær punktevaluering. For eksempel oppgir Nye Veier at de flere ganger har valg å splitte KS-oppdraget i to deler, som leveres fra henholdsvis den prosjektfaglige og den samfunnsøkonomiske delen av KS-konstellasjonen, enten samtidig eller noe ulikt i tid. I slike tilfeller leveres gjerne to separate rapporter uten at det gjøres en samlet vurdering av hele beslutningsgrunnlaget til slutt.

Parallell kvalitetssikring omtales som en tidseffektiv måte å gjennomføre KS-oppdragene på. Kvalitetssikrer må i større grad tilpasse seg prosjektet, heller enn at prosjektet tilpasses kvalitetssikringen. Én informant fra et selskap sa det slik: «Det kan godt hende man får bedre kvalitetssikring, isolert sett, om de får sitte i fred og jobbe med det i et halvt år, men det er ikke verdt det». På den annen side, som påpekt fra flere kvalitetssikrere, er det lite effektivt å stadig motta revisjoner/ oppdateringer av underlaget, noe som gjør at kvalitetssikrer må gjennomgå de samme dokumentene flere ganger. «Om man ønsker et lavt timeforbruk bør man stille med god kvalitet på underlaget fra starten av», påpekte en av kvalitetssikrerne.

Et annet aspekt som beskrives som mer fleksibelt er hvilket omfang og innhold kvalitetssikringen har og hvilke tema som gjennomgås i det enkelte prosjektet. Selv om alle selskapene har en standardisert kravspesifikasjon som del av rammeavtalen, så kan det synes som om denne har en mer veiledende funksjon enn i statens modell. Selskapene vurderer dermed fra gang til gang hvor omfattende KS-oppdraget skal være, som deretter blir gjenstand for minikonkurranse. Videre har ingen av selskapene noen detaljert mal eller oppskrift, verken for utarbeidelse av underlaget eller for KS-arbeidet, i alle fall ikke i samme grad som statens ordning med en relativt omfattende rammeavtale og nå et eget rundskriv. Noen av informantene omtaler det som positivt at en har større fleksibilitet enn i statens modell, mens andre peker på at det kan bli store variasjoner i både innhold og kvalitet mellom prosjektene.

Det vi også ser er at kvalitetssikrer i større grad kan komme til å få en rådgiverrolle i relasjon til prosjektene og selskapene. For eksempel nevner Statnett at de har en todelt KS-prosess hvor kvalitetssikrer i del to kan «annullere» uttalelser som er gitt tidligere, dersom de er hensyntatt. Dette gjøres for å spare tid, og fordi man mener det gir et bedre sluttprodukt. I noen av ordningene har en slik rådgiverfunksjon vært tilsiktet og ønsket fra selskapene, noe som delvis forklares med at ordningene er umodne og at man dermed har et ønske om fortløpende vurdering av praksis. I mange tilfeller er det nok også nødvendig fordi det er store mangler i underlaget som leveres, og kvalitetssikrer må fortelle prosjektet hva de skal gjøre. Informantene fra selskapene gir uttrykk for at de opplever dette som fornuftig og effektivt på mange måter. Nærheten til prosjektet gjør det også mer sannsynlig at råd blir lyttet til og tatt hensyn til.

Ulempen er at det kan reises spørsmål ved kvalitetssikrers uavhengighet og habilitet. Å gi konkrete (og fortrinnsvis skriftlige, dokumenterbare) råd ved en faseovergang er én ting. Å gi råd underveis, for så å stadig motta nye versjoner hvor prosjektet har innarbeidet disse rådene, og til slutt skulle kvalitetssikre sine egne råd, er noe annet. Våre samtaler med både selskaper og kvalitetssikrere viser at de fleste er oppmerksomme på problemstillingen. Selskapene bedyrer at de eksterne kvalitetssikrerne har en helt annen rolle enn andre rådgivere som de benytter. Kvalitetssikrerne selv mener at det går greit så lenge man bruker konsulenter med høy faglig integritet. Flere ga uttrykk for at dere eget firma er veldig bevisst dette «men vi vet ikke om alle andre konsulenter er det».

Tabell 5 oppsummerer noen sentrale forhold ved forvaltning og gjennomføring av ordningene:

	Utarbeider underlag	***Bestiller kvalitetssikring***	***Antall konsulenter m/ ramme-avtale***	***Hvordan KS-oppdrag tildeles***	***Type KS-prosess***
Statens modell	Etat (fagdep. formelt ansvarlig)	Finansdep.	7	Fordeling over tid ihht nøkkel. Minikonkurranse er også mulig.	Punktevaluering
De regionale helseforetakene	Prosjektet	Prosjekteier/ Sykehusbygg	6	Minikonkurranse	Punkt- eller følgeevaluering (valgfritt)
OED / Statnett	Utrednings-enheten, Statnett	Utrednings-enheten, Statnett	Ikke ramme-avtale	Konkurranse	Parallell KS
Avinor	Avinor Utbygging	Konsern-staben, Avinor	3	Minikonkurranse	Punktevaluering, men evt. med oppdatert vurdering
Bane NOR	Prosjektet	Staben, Bane NOR	6	Minikonkurranse	Punktevaluering (men fleksibel)
Nye Veier	Prosjektet	Hoved-kontoret, Nye Veier	4	<500k: Prioritert tildeling, >500k: Minikonk	Punktevaluering (men fleksibel)

Tabell 5 Sammenlikning av forvaltning av ordningene

Forskernes vurdering

Vi har gjort tre viktige observasjoner når det gjelder aktørbildet og rollene i selskapene, sammenlignet med statens modell, nemlig at:

1) Beslutningsmyndigheten (og dermed den primære målgruppen for KS-rapportene) er selskapet selv, ikke storsamfunnet eller politikerne.
2) Forvaltningen av KS-ordningen skjer nærmere prosjektet.
3) Kvalitetssikrer tvinges til å være mer fleksibel, ikke minst i lys av selskapenes ønske om å unngå stans i prosjektet.

Alle disse aspektene kan ha fordeler og ulemper sammenlignet med statens modell. Vårt oppdrag har ikke vært å vurdere om selskapsmodellen er egnet for de aktuelle sektorene eller ikke, men det er viktig å være klar over hva det innebærer når man flytter ansvaret for å vurdere behov og løsning på samfunnsmessige utfordringer fra staten og politikerne til et selskap med mer avgrensede mål. Videre er det slik at der departement eller direktorat allikevel benytter KS-rapporten som underlag for egne beslutninger, enten som i OEDs tilfelle hvor de skal vurdere konseptvalg, eller ved fastsetting av rammer, må disse aktørene selv vurdere om deres behov for informasjon dekkes av selskapenes KS-rapporter. Det er ikke åpenbart at svaret på dette er entydig ja, ettersom KS-rapportene er utarbeidet for selskapene.

Selskapene er selv gjerne opptatt av å begrense tids- og ressursbruken i KS-prosessene, samt å få raskere tilgang til kvalitetssikrers anbefalinger. Dette greier de i stor grad å styre ettersom de selv forvalter ordningene. Flere av dem har utviklet prosesser som innebærer at kvalitetssikringen skjer parallelt med prosjektutviklingen. Informantene fra selskapene gir uttrykk for at dette fungerer godt og at de er oppmerksomme på eventuelle habilitetsmessige utfordringer ved at kvalitetssikrer også blir en rådgiver. Vi synes likevel det er på sin plass å løfte dette frem som en risikofaktor. Nærhet mellom kvalitetssikrer og prosjektet gjør at graden av uavhengighet svekkes.

Vi tillater oss å gi noen anbefalinger til prosessuelle forhold som kan styrke kvalitetssikringsrollen:

- Kvalitetssikrer bør ha en formell mulighet til å si fra dersom underlaget som blir levert er for dårlig til å kunne gjennomgås. Man kunne for eksempel sette en tidsfrist for kvalitetssikrer til å melde om alvorlige mangler (tilsvarende som Notat 1 i statens modell).
- Kvalitetssikringen bør ikke reduseres til en sjekk av ett og ett dokument, men også inkludere en samlet vurdering til slutt, hvor spørsmålet som skal besvares er: «Er det samlede underlaget for en gitt beslutning godt nok?»
- Der kvalitetssikrer har gjennomgått materialet i flere omganger, så bør dette fremgå av sluttdokumentet. Det ryddigste vil være at den opprinnelige rapporten ikke endres, men at eventuell «utkvittering» av merknader gjøres i et eget notat eller vedlegg i etterkant.

4.4 Omfang og ressursbruk ved kvalitetssikringen

Gjennomgangen viser at KS-oppdragene innenfor statens modell er mer omfattende enn i selskapenes modeller. Dette støttes både av informasjon fra informantene, av vår egen gjennomgang av rapportene, samt tilgjengelige anslag på tids- og kostnadsbruk som vist i Tabell 6 (riktignok med noen viktige forbehold om representativiteten av tallene, se under). Det innebærer

både at kvalitetssikrers arbeidsomfang, med egne analyser, er mer omfattende, og at tids- og ressursbruken er større i statens modell. Informantene fra selskapene har vært opptatt av å påpeke at de har en mer effektiv KS-prosess enn statens modell, og enkelte har en klar oppfatning om at statens modell, i alle fall tidligere, har vært ineffektiv.

Finansdepartementet oppgir at en har jobbet aktivt med å effektivisere prosessene de senere årene. Tallene i Tabell 6 tyder på at tidsbruken i statens modell har gått ned i siste periode – i begge perioder er det imidlertid betydelig variasjon rundt de oppgitte gjennomsnittene. Snittkostnaden er omtrent uendret for KS2, men økt for KS1, dog kan dette delvis forklares ved at noen få prosjekter med særlig omfattende utredninger drar snittet vesentlig opp.

Alle selskapene oppgir at de legger stor vekt på fremdrift og i noen grad pris på KS-oppdragene. Samtidig er det også verdt å merke seg at variasjonen mellom selskapene er stor, spesielt hva gjelder kostnad – fra opp mot 1,5 mill. kroner per oppdrag som i Statnetts tilfelle, og ned til 160 000 kroner per oppdrag i helseforetakene.

	Hva gjør KS	***Tidsbruk KS (kalendertid)***	***Kostnad KS (kr., eks. mva.)***	***Snitt antall sider***
Statens modell	Kontroll av det foreliggende, samt egne analyser	Per 2016 (EY): KS1: 10 mnd., KS2: 6,5 mnd. Siste rammeavtale[12]: KS1: 8 mnd. KS2: 5 mnd.	Per 2016 (EY): KS1: 1 960 000 KS2: 1 700 000 Siste rammeavtale: KS1: 2 890 000 KS2: 1 760 000	ca. 100
De regionale helseforetakene	Kontroll av det foreliggende	2 uker etter følge-evaluering, 6 uker ved punktevaluering.	KSK: 160 000	Ca. 30
OED / Statnett	Kontroll av det foreliggende	Totalt 3-4 mnd. Todelt prosess, hvor kvalitetssikrer får frist 6 uker på hver del	Mellom 1 000 000- og 1 500 000	45-50 (inkl. vedlegg)
Avinor	Kontroll av det foreliggende, noe egne analyser	2-3 måneder	KS1: 500 000 KS2: 500 000	40-50 (inkl. vedlegg)
Bane NOR	Kontroll av det foreliggende, noe egne analyser	8 uker (noen ganger mer)	KS2: 500 000 (grovt anslag)	ca. 100
Nye Veier	Kontroll av det foreliggende, egne analyser kun ved behov	6 uker (noen ganger mer)	KS2: 5-600 000	ca. 30

Tabell 6 Sammenlikning av omfang for KS-ordningene. Tidsbruk målt ved kalendertid og kostnader eks. mva.[13], ikke prisjustert.

Noen forbehold er på sin plass hva gjelder tallene i tabellen.

- For statens ordning er det brukt gjennomsnittstall for et stort utvalg prosjekter, basert på tall fra EYs gjennomgang per 2016, og deretter tall fra Finansdepartementet for siste rammeavtaleperiode. Tidsbruk er beregnet som kalendertid fra og med oppstartsmøtet og frem til levert rapport. Kostnaden er estimert og ikke faktisk sluttkostnad, og tar

[12] Sept. 2015- sept. 2019
[13] For noen selskaper har vi mottatt kostnadstall inkl. mva., i disse tilfellene har vi trukket fra mva.

utgangspunkt i maksimalt avtalt timeomfang for oppdragene (uavhengig av om hele rammen er brukt). Det er ikke korrigert for uteliggere, noe som betyr at noen få prosjekter med særlig stort omfang eller langvarig stans kan trekke snittet betydelig opp.

- Anslått tids- og kostnadsbruk for selskapene sine KS-ordninger er derimot innhentet ved selvrapportering. Noen av disse er meget grove og skjønnsbaserte fra informantenes side, som betyr at det kan være uklart hvordan de er beregnet og de kan bære preg av måltall heller enn faktisk forbruk. De er dessuten for flere av ordningene basert på et meget lite antall prosjekter.

Effektiviseringspotensial i KS-oppdragene?

Til tross for ovennevnte forbehold synes det klart at medgått tid, målt både ved timer og kalendertid, fremdeles er høyere for statens ordning enn de undersøkte selskapene. Spørsmålet om eventuelt potensial for effektivisering og forenkling er således mest relevant for statens modell. Flere av informantene, herunder fra Finansdepartementet og statens KS-konsulenter, tror at statens ordning har et effektiviseringspotensial, selv om det kan synes uklart hvor stort dette er, og hvor mye av det som allerede er tatt ut de senere årene.

Det store spennet i tallene viser dessuten at statens modell faktisk har fleksibilitet. Ordningen har noen minimumskrav, for eksempel til at kvalitetssikrer skal gjøre egne analyser, som begrenser hvor langt ned en kan presse tids- og ressursbruken. Men som påpekt av flere informanter: Dersom underlaget er godt forberedt og prosjektet ikke for komplekst, kan KS-rapporten utarbeides på kort tid. Det korteste KS2-oppdraget i siste periode tok 54 dager. Finansdepartementet mener det er lite å gå på hva gjelder KS2 spesielt, og at oppdrag som tar lang tid gjerne er komplekse eller det skjer endringer underveis som krever ny gjennomgang.

Noen av informantene antyder at det kan være en del å hente på KS1. Det vises til at KS1 i en del tilfeller kan bli svært omfattende, og at særlig den selvstendige samfunnsøkonomiske analysen kan bli ressurskrevende til tross for at etaten har gjennomført en tilsvarende analyse. Det hender at kvalitetssikrer utreder nye alternativer (da i samråd med oppdragsgiver). Andre informanter (kvalitetssikrerne) viser derimot til at konseptvalget er den viktigste beslutningen og at «å kutte prosessen med noen uker blir helt feil fokus».

Mer generelt har det gjennom samtalene med informanter kommet frem flere mulige forslag til hvordan en kan styrke tids- og kostnadseffektiviteten i KS-prosessene, basert på erfaringene fra de selskapene som mener de har lyktes særlig godt med dette:

- Ved å sette måltall (evt. krav) til tids- og kostnadsbruken, signaliserer man at tidsbruk og kostnad er viktig for staten, og kvalitetssikrer vil dermed tvinges til å prioritere de antatt svakeste aspektene ved underlaget fremfor å gjennomgå alt like grundig (såkalt risikobasert tilnærming). I praksis ser man ofte raskt hvor problemene ligger og hvilke deler av underlaget som behøver nærmere oppfølging. En informant sa «det er også en risiko ved å late som alt er like viktig, for da skjules de viktige tingene blant de uviktige».
- Mye kan gjøres for å korte ned tidsbruken, og derigjennom timebruken, ved å sørge for et komplett underlag av god kvalitet. Dersom all dokumentasjon er på plass kan

kvalitetssikrer jobbe intensivt, og bør kunne gjennomføre KS-oppdraget på få uker eller evt. måneder.

- Prosjektene er ofte ulike med hensyn til kompleksitet og risiko. Dersom prosjekteier (etaten) er erfaren og prosjektet lite komplekst kan en «KS light» være aktuelt. Dette kan innebære at kvalitetssikrer kontrollerer det foreliggende og i mindre grad gjør egne analyser. Det viktigste er at etatene vet at de kan bli kvalitetssikret grundig.
- Noen av selskapene antyder at det nyttigste med KS-oppdraget er det man får presentert i lysark-format med tilhørende muntlig gjennomgang. En slik presentasjon er vanlig, både i statens prosjektmodell og de øvrige. I statens modell er imidlertid praksis at det skrives ut en omfattende rapport i etterkant. Noen kvalitetssikrere oppgir at de bruker «hundrevis» av timer på denne rapporten. Det pekes på at en kunne vurdere å skrive en enklere rapport, slik det praktiseres i noen av de andre ordningene.
- Noen mener at antallet deltakere i KS-konstellasjonen kan være kostnadsdrivende. Dette på grunn av behov for koordinering, og mange som skal involveres og bidra. Det pekes på at statens ordning har relativt store konstellasjoner, typisk med 3-4 involverte firmaer.

Er enkelte av ordningene «vel knappe»?

Mens statens ordning kanskje har et effektiviseringspotensial, kan en spørre om selskapenes ordninger er grundige nok. Flere av selskapene er veldig tydelige på at deres ordninger er mindre omfattende enn statens modell, og dette bekreftes av kvalitetssikrerne. Ikke minst helseforetakenes KS-ordning blir omtalt av flere som en «meget enkel» variant. Selv i Avinors og Bane NORs ordning, hvor kvalitetssikrerne skal gjennomføre enkelte egne analyser, er dette (ifølge kvalitetssikrerne) av et mer begrenset omfang enn i statens KS-ordning. I Avinors tilfelle fordi det ikke gjennomføres samfunnsøkonomisk analyse, mens kostnads-usikkerhetsanalysen er mer sammenlignbar md statens modell.

Selv mener alle selskapene at deres egne ordninger er tilstrekkelig grundige. Flere påpeker at den eksterne kvalitetssikringen kun er en liten del av et omfattende KS-system som også innebærer intern kontroll. De fleste forvaltningsvirksomheter har også sin egen prosjektmodell, som ofte innebærer ulike former for intern kvalitetssikring (Andersen m.fl., 2016), men det kan argumenteres for at selskap med egne styrer og selvstendig økonomisk ansvar for en portefølje har enda sterkere incentiv til dette. Likevel: når man først har en ordning med ekstern gjennomgang er det viktig å sikre at kvalitetssikrer har nødvendige rammer til å gjøre en god nok jobb. Som én informant sa: «Hvis ikke kan KS-rapporten bli et «alibi» som i verste fall gir styret og ledelsen falsk trygghet».

Flere kvalitetssikrere er skeptiske til minikonkurranser hvor pris og tid vektlegges sterkt. De frykter at seriøse aktører vil melde seg ut av slike ordninger, eller avstå fra å legge inn bud. «Da får man kun de konsulentene som er villige til å gjøre en dårlig jobb». Ingen av kvalitetssikrerne vi snakket med ville bli sitert på at dette er et stort problem i de gjennomgåtte ordningene, men flere snakket i generelle termer eller med referanse til andre ordninger (eksempelvis i kommunal sektor) hvor en har sett meget uheldige utslag av dette. Vi fikk høre eksempler av typen «en leverandør som fikk svak score på oppdragsforståelse, men 60 prosent lavere pris, fikk

oppdraget» og «Det virket helt useriøst at de kunne gjøre det til den prisen». Videre at det noen ganger kan være krevende å gi gode anbefalinger dersom en ikke har rom for å gjøre egne analyser. De fleste ordningene innebærer riktignok at kvalitetssikrer kan gjøre enkelte kontrollberegninger, med en åpning for mer omfattende analyser ved behov, men det kan likevel være krevende å få tid og rom til dette innenfor de KS-prosessene som gjennomføres.

Noen av informantene påpeker at behovet for grundig kvalitetssikring er enda viktigere desto svakere underlaget er. Kvalitetssikrerne mener at ikke alle selskapene er like «prosjektmodne» som etatene som omfattes av statens modell. Det skulle tilsi at behovet for kvalitetssikring slett ikke er mindre for prosjektene i disse selskapene. I forlengelsen av dette kommer at ordningene i seg selv gjerne er ferske eller fortsatt under utvikling, i flere tilfeller med lite etablert praksis og veiledningsmateriell.

I tillegg til å sikre tilstrekkelig med tid og ressurser til kvalitetssikringsjobben, kommer andre tiltak for å styrke selve kvalitetssikrerrollen, som diskutert i avsnitt 4.3. Selskapene er veldig opptatt av fremdrift. Det å «komme med på statsbudsjettet i år og slippe å vente et år» er viktig, og da spiller tidsbruken på KS-prosessen en rolle. Dette er da også hovedgrunnen til at mange velger parallell kvalitetssikring. Men, som påpekt blant flere kvalitetssikrere: stor vekt på fremdrift kan også bety at kvalitetssikringen blir for enkel, og at det blir vanskelig å si fra dersom underlaget faktisk er for dårlig og det er behov for å gå en runde til. Flere av kvalitetssikrerne snakker i den forbindelsen varmt om Notat 1 i statens prosjektmodell. Notat 1 forfattes av kvalitetssikrer etter at man har fått oversikt over materialet og kan vurdere om det er godt nok til å kunne kvalitetssikres, eller om noe av materialet bør forbedres. I enkelte andre ordninger «får vi bare oversendt materialet og forventes å kvalitetssikre det på <så og så mange> uker, uansett hvor dårlig det er» sa en kvalitetssikrer. I praksis har man ofte god dialog og får sagt fra allikevel dersom underlaget er for dårlig, men et obligatorisk Notat 1 ville skapt litt mer formalitet og ryddighet, poengteres det.

Forskernes vurdering

Det er ikke gitt hva som er optimalt omfang og ressursbruk på ekstern kvalitetssikring. Dette må selvsagt ses i sammenheng med prosjektmodellen, eierstyring og incentiver for øvrig, og vil således kunne variere mellom ulike ordninger (og tiltak). Men i jakten etter en god balanse bør staten og selskapene kunne lære noe av hverandre. Gjennomgangen har pekt på at statens ordning kanskje har et potensial for effektivisering og/eller forenkling, i hvert fall der prosjektets størrelse og kompleksitet tilsier at det holder med en enklere gjennomgang. På den annen side antydes det at flere av selskapene bør gi kvalitetssikrer noe mer tid, rom, og kanskje en styrket rolle, til å gjøre en god jobb. Kanskje er det unødvendig at kvalitetssikrer *alltid* skal gjøre en egen analyse, også der underlaget og eksisterende analyser er gode og transparente. Men det kan være minst like uheldig å *aldri* gi rom for egne analyser, selv der underlaget er meget svakt.

Finansdepartementet har viet oppmerksomhet til effektiviseringspotensialet i statens ordning de senere årene. Det nye rundskrivet er dessuten eksplisitt på at ordningen skal kunne praktiseres fleksibelt. De ovennevnte forslagene kan likevel være nyttige i forbedringsarbeidet. For eksempel å sette noen måltall for tids- og kostnadsbruken, åpne for unntak fra full KS der prosjektet er enkelt og oversiktlig, og selvfølgelig jobbe godt med planlegging og koordinering slik at prosessen kan starte raskt og skje effektivt. Forslaget om å droppe full rapport og greie seg med en power

point-presentasjon er vi mer skeptiske til – det er tross alt viktig med transparens og god dokumentasjon, både for ansvarliggjøring og i forhold til evaluering og oppfølging ex post.

Mye tyder på at den høye tids- og kostnadsbruken i statens modell ikke bare skyldes ordningen som sådan (den er fleksibel nok ifølge flere av informantene), men hvordan den praktiseres. Praksis har vært at kvalitetssikrer selv har stor innvirkning på omfanget. Tradisjonelt har en lagt stor vekt på grundighet. Det kan være vel og bra, men har kvalitetssikrer egentlig incentiv til å si fra dersom en forenklet KS-prosess hadde vært tilstrekkelig? Kanskje bør også etatene bli hørt i større grad når omfang og tidsplan skal fastlegges – det er de som til syvende og sist bærer kostnadene av KS-prosessen – både finansielt og andre ulemper, for eksempel ved at prosjektet stopper opp.

Når det gjelder selskapene anbefaler vi at de gjør en vurdering av mulige uheldige effekter av et sterkt tids- og kostnadspress under sine egne KS-oppdrag. Det er forskjeller mellom de fem ordningene vi har sett på, og dette er ikke nødvendigvis et like stort problem for alle. Datamaterialet er såpass begrenset at vi ikke ønsker å trekke klare konklusjoner om hvilke ordninger som er for knappe og hvilke som er gode nok. Ettertiden vil vise om prosjektene får problemer på grunn av for dårlig beslutningsunderlag. Vi mener likevel det er grunnlag for å anbefale alle selskapene å foreta en egenevaluering av dette, basert på de konkrete KS-oppdragene hver av dem har hatt så langt.

5 Oppsummering og konklusjon

De viktigste observasjonene fra gjennomgangen er følgende:

Alle de undersøkte selskapene har en klart definert prosjektmodell med faser, beslutningspunkter, roller og krav om ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget. Selv om selskapene er pålagt av eierdepartementet å ha ekstern kvalitetssikring, ser de også selv nytten av dette. Selskapene er gjennomgående godt fornøyde med egne ordninger og mener de gir sikkerhet for kvaliteten på beslutningsunderlaget. Ettersom noen av ordningene er forholdsvis nye, må det tas forbehold om at de ikke helt har funnet sin form, men alle selskapene viser interesse for å tilpasse og videreutvikle dem.

Formålet med ordningene er det samme for alle, nemlig er å sikre kvaliteten på underlaget for sentrale beslutninger. Tanken er at en ekstern gjennomgang vil bidra til dette, både direkte, men også indirekte gjennom å virke disiplinerende på de som utarbeider underlaget. Det er de største investeringsprosjektene som er pålagt ekstern kvalitetssikring – de fleste selskapene opererer med en økonomisk terskelverdi.

En viktig forskjell fra statens modell er at det ikke er det politiske beslutningsnivået, men selskapet selv, som er den *primære* målgruppen for gjennomgangen. Et unntak er KS1 for store kraftledningsanlegg, der noe av formålet med ordningen nettopp var å legge til rette for en tidlig politisk forankring. I tillegg leses og brukes KS-rapportene også av departement og direktorat, i noen tilfeller også av regjeringen. Myndighetene er således en viktig sekundær målgruppe i flere av ordningene, ved at KS-rapporten også benyttes som underlag for søknad om lån, prosjektmidler eller konsesjon.

Selskapsmodellen, med armlengdes avstand fra politisk nivå, gjør det lettere å foreta langsiktige og rasjonelle vurderinger av investeringsbehov, livsløpskostnader, gevinster, osv. Flere av informantene var imidlertid inne på at det kan være krevende å sikre at det tas tilstrekkelig politiske og samfunnsmessige hensyn i slike tilfeller. Som en kvalitetssikrer sa: «Vår jobb er å gi styret og ledelsen trygghet for sine beslutninger, vi er ikke agent for staten og samfunnet slik som i Finansdepartementets ordning». Investeringer innen luftfart ble nevnt som et område med overraskende stor avstand til de politiske arenaene hvor dette vil være aktuelt å diskutere på et nasjonalt nivå, for eksempel med tanke på klimapolitikk og alkoholpolitikk. I andre tilfeller ser en at den politiske involveringen tar andre (og kanskje mer vilkårlige?) former, for eksempel der saker som gjelder lokalisering har blitt løftet opp i foretaksmøte (gjelder primært sykehus).

Alle ordningene ligner statens modell når det gjelder hvilke faser som kvalitetssikres og hvilke tema og utredningskrav som gjelder. Ordningene omfatter således kvalitetssikring av konseptvalget (dvs. tilsvarende KS1) og/eller kvalitetssikring av investeringsbeslutningen (KS2), eller noe imellom. Ingen av selskapene har for eksempel ekstern kvalitetssikring av beslutningspunkter i gjennomførings- eller driftsfase.

Det er allikevel noen forskjeller, spesielt hva gjelder konseptvalget. I statens prosjektmodell er konseptbegrepet meget vidt definert, og konseptfasen handler om å identifisere helt ulike måter å adressere et problem på. Selskapene i studien har et mer begrenset mulighetsrom, noe som langt på vei følger av deres avgrensede mandat, og en vektlegger i større grad å få kvalitetssikret det

mest aktuelle konseptet. Kvalitetssikringen av konseptvalget kommer også gjerne på et senere tidspunkt i prosjektets livssyklus enn i statens modell.

Flere av selskapene opererer med snevrere kriterier og utredningskrav for å vurdere strategisk vellykkethet, enn i statens modell. Forretningsmessige hensyn og/eller mer avgrensede sektormål er gjerne mer fremtredende enn brede samfunnsmessige avveininger. Det gjelder imidlertid ikke alle ordningene i samme grad. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er for eksempel et overordnet hensyn i OEDs ordning for store kraftledningssaker.

I to av ordningene, helseforetakene og Nye Veier, kommer kvalitetssikringen som tilsvarer KS2 på et tidligere tidspunkt enn i statens modell. Dette fordi en ønsker å fastsette bindende rammer tidligere, men også fordi en ønsker å gjøre det lettere å involvere entreprenør tidlig. Innholdsmessig finner vi i stor grad de samme utredningskravene som i statens KS2-ordning, med vekt på kontraktstrategi og kostnads-usikkerhetsanalyse. Noen av selskapene vektlegger i tillegg nyttesiden og business caset sterkere i denne fasen – til sammenligning har de statlige aktørene fått kritikk for å «glemme» nytte og lønnsomhet etter KS1.

En sentral forskjell mellom statens modell og selskapenes modeller, er aktørbildet og rollene til de som er involvert i KS-prosessene. I statens modell er det fagdepartement/etat som utarbeider underlaget for kvalitetssikring, mens Finansdepartementet kontraherer kvalitetssikrer. I de øvrige ordningene er det selskapet selv som både utarbeider underlaget for kvalitetssikring og kontraherer kvalitetssikrer. Dette gir kortere avstand mellom kvalitetssikrer og prosjektet enn i statens modell. Det kan gjøre at de faglige rådene lettere når frem til de som skal implementere dem. Samtidig kan det potensielt gjøre det vanskelig for kvalitetssikrer å være tilstrekkelig kritisk og uavhengig.

Flere av de undersøkte ordningene benytter såkalt parallell kvalitetssikring, som de har positive erfaringer med. Det innebærer at kvalitetssikrer er med underveis og kvalitetssikrer dokumentene etter hvert som de ferdigstilles, fremfor å vente til alt er klart. Dette omtales som tidseffektivt, idet selskapene har et sterkt fokus på å unngå stans i prosjektet mens kvalitetssikringen pågår. Flere mener også at den parallelle tilnærmingen er kostnadsbesparende, dog avhenger dette av kvaliteten på underlaget – hvis kvalitetssikrer må gjennomgå de samme dokumentene i flere versjoner, drar det timebruken opp.

Vi ser at kvalitetssikrer i større grad kan få en rådgiverrolle i noen av de undersøkte modellene. Det skyldes både nærheten mellom kvalitetssikrer og prosjektet, og bruken av parallelle prosesser. Dette i motsetning til i statens modell, hvor kvalitetssikrer har en tydeligere ekstern rolle og hvor kvalitetssikringen normalt gjøres som en punktevaluering. Dersom kvalitetssikrer stadig mottar nye versjoner hvor tidligere råd er innarbeidet, risikerer man til slutt å kvalitetssikre egne råd. Både selskapene og kvalitetssikrerne sier at de er oppmerksomme på denne problemstillingen. De fleste kvalitetssikrerne er tydelige på at de ikke ønsker å gå inn i en rådgiverrolle.

Flere av kvalitetssikrerne som har rammeavtale med selskapene, er de samme som i statens modell. Dette synes å ha hatt flere positive effekter i oppstartsfasen av de nye ordningene, ved at konsulentene fra statens ordning har kunnet bidra med «opplæring» og erfaringsoverføring.

Omfanget av den eksterne kvalitetssikringen varierer nokså mye mellom selskapene. Målt ved verdi på KS-oppdragene har helseforetakene den enkleste KS-ordningen og Statnett den mest omfattende. Men alle de undersøkte selskapene har mindre omfattende ordninger enn statens

modell. Kvalitetssikrerne gjør færre egne analyser, og tids- og kostnadsrammene for KS-oppdragene er strammere. Bruken av minikonkurranse bidrar særlig til det siste. Alle selskapene mener selv at kvalitetssikringen er tilstrekkelig, og noen av dem viser til at de har omfattende interne kvalitetssikringsrutiner i tillegg. Likevel antyder flere informanter, herunder blant kvalitetssikrerne, at noen av ordningene kanskje er «vel knappe». Én informant påpekte (på generelt grunnlag) at en overfladisk KS i verste fall kan være verre enn ingen, dersom KS-rapporten blir et «alibi» som gir styret og ledelsen falsk trygghet.

På den annen side omtales statens ordning som lite tids- og kostnadseffektiv, og kanskje for omfattende. Noen av informantene nevner mulige tiltak for å effektivisere ordningen, som å sette måltall for tids- og kostnadsbruken, åpne for en enklere KS-prosess der prosjektet er enkelt og oversiktlig, og generelt jobbe godt med planlegging og koordinering slik at prosessen kan starte raskt og skje effektivt.

Våre vurderinger

Vi ser et betydelig potensial for læring og erfaringsutveksling mellom de undersøkte ordningene, både hva gjelder kvalitetssikringens innhold, omfang og de involverte aktørenes roller. Flere av ordningene er relativt nye og fremdeles under utvikling. På samme måte er statens modell nylig revidert (ref. rundskriv R-108/19), delvis for å tilpasse seg noe av kritikken som har vært rettet mot den. Blant annet åpner rundskrivet for en mer fleksibel tilnærming hva gjelder prosessen, med mulighet for å tilpasse inndelingen av kvalitetssikringen eller tidspunkt for gjennomføringen til det enkelte prosjekt, herunder for å tilrettelegge for tidlig involvering av entreprenør. Videre er det innført krav om endringslogg gjennom forprosjektfase, samt at rundskrivet vektlegger oppfølging av konseptvalg, forventet nytte og gevinstrealisering også på KS2-nivået. Det er derfor viktig å påpeke at vår kartlegging gir et øyeblikksbilde av ordningene slik de har fungert så langt. Det at flere av dem er under utvikling og forbedring må anses å være positivt.

Forskerne anbefaler at en følger utviklingen i de ulike ordningene videre, med tanke på etter hvert å studere de relative effektene av dem, på kostnadskontroll, måloppnåelse og andre suksesskriterier for prosjektene. Forhåpentligvis kan man lære mer om hva som er det optimale omfanget av ekstern kvalitetssikring, balansen mellom intern og ekstern kvalitetssikring, hva som bør vektlegges i en KS-rapport, hvordan prosessen best bør organiseres og hvordan balansen mellom rådgiver- og kvalitetssikrerrollen bør være.

Blant momenter det kan være særlig relevant å følge videre, vil vi nevne:

- Harmonisering av praksis og begreper. Det er uheldig at terminologien ikke er konsistent, for eksempel at forskjellen mellom konsepter og varianter av et konsept blandes sammen. Fra statens ordning vet vi at konseptbegrepet er krevende, og noe en har diskutert i mange år. Flere av selskapene kunne hatt nytte av en diskusjon om hva som utgjør et konsept – også med tanke på å se hvordan mulighetsrommet kan utvides.
- En må være klar over hva det innebærer å la selskapene selv forvalte ordninger for ekstern kvalitetssikring av sine investeringsprosjekter. Myndigheter som benytter KS-rapporter bestilt som underlag for selskapenes beslutninger, kan ikke ta for gitt at rapporten også dekker myndighetenes behov for informasjon, men bør vurdere dette

kritisk. For eksempel er det ikke alle ordningene som omfatter brede samfunnsøkonomiske vurderinger - kanskje burde myndighetene ha etterspurt dette?

- Motsatt er flere av selskapene opptatt av verdi og nytte (business caset) også etter konseptfasen, samt nytten av tidlig involvering av entreprenør i denne optimaliseringsfasen. Begge deler vektlegges også i større grad i statens ordning fra nå av, og erfaringer fra selskapene kan være nyttig i den forbindelse.

- Selskapene er selv gjerne opptatt av å begrense tids- og ressursbruken i KS-prosessene, samt å få raskere tilgang til kvalitetssikrers anbefalinger. Dette greier de i stor grad å styre ettersom de selv forvalter ordningene. Flere av dem har utviklet prosesser som innebærer at kvalitetssikringen skjer parallelt med prosjektutviklingen. Informantene fra selskapene gir uttrykk for at dette fungerer godt og at de er oppmerksomme på eventuelle habilitetsmessige utfordringer ved at kvalitetssikrer også blir en rådgiver. Vi synes likevel det er på sin plass å løfte dette frem som en risikofaktor. Nærhet mellom kvalitetssikrer og prosjektet gjør at graden av uavhengighet svekkes.

- Vi peker i rapporten på enkelte prosessuelle forhold som ville kunne styrke kvalitetssikrers rolle vis-a-vis selskapene. For det første å gi kvalitetssikrer en formell mulighet til å si fra dersom underlaget som blir levert er for dårlig (tilsvarende som Notat 1 i statens modell). For det andre å sikre at det alltid gjøres en samlet vurdering av underlaget for en gitt beslutning – ikke bare en sjekk av ett og ett dokument. For det tredje at eventuell «utkvittering» av merknader gjøres i et eget notat eller vedlegg i etterkant, fremfor å «annulleres» i nye versjoner av rapporten – slik at det ikke hersker uklarhet om hvilke råd kvalitetssikrer har gitt underveis.

- Gjennomgangen kan tyde på at statens ordning har et visst effektiviseringspotensial og et potensial for å kunne praktiseres mer fleksibelt. Det er ikke klart hvor stort dette er, og hvor mye av det som allerede er tatt ut de senere årene. Det er heller ikke klart hva som handler om ordningen som sådan og hva som handler om måten den praktiseres på. Videre er det viktig å fokusere på balansen mot kvalitet. Likevel bør en være åpen for å se etter ytterligere effektiviseringspotensial. Herunder kan det være på sin plass å spørre om kvalitetssikrerne selv har hatt for stor innvirkning på omfanget, og om disse har incentiv til å si fra dersom en forenklet KS-prosess hadde vært tilstrekkelig.

- På den annen side anbefaler vi selskapene å selv gjøre en vurdering av mulige uheldige effekter av et sterkt tids- og kostnadspress under sine KS-oppdrag. Det er forskjeller mellom de fem ordningene vi har sett på, og dette er ikke nødvendigvis et like stort problem for alle. Men generelt er det viktig å unngå at en KS-prosess blir så overfladisk at den kan virke mot sin hensikt.

- For å kunne utveksle erfaringer og læring mellom ordningene, bør det etableres felles arenaer hvor dette kan diskuteres. Aktørene som omfattes av statens ordning, møtes til Finansdepartementets årlige KS-forum samt at de involveres i felles arbeid med utvikling av veiledningsmateriell og på andre måter, herunder gjennom studier i regi av Concept-programmet. Flere av kvalitetssikrerne vi har snakket med i denne studien har uoppfordret trukket frem slike arenaer og tiltak for å harmonisere praksis, og noe som de undersøkte selskapene ville ha nytte av å involveres i.

Referanser

Andersen, B., Kvalheim, E.V. og Volden, G.H. (2016). *Prosjektmodeller og prosjekteierstyring i statlige virksomheter*, Concept-rapport nr. 50

Berg, P., Andersen, K., Østby, L., Lilleby, S., Styrvold, S., Holand, K., Korsnes, U., Rønning, K., Johansen, F. og Kvarsvik, T., (1999). *Styring av statlige investeringer. Sluttrapport for styringsgruppen.* Finansdepartementet.

Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C. og Vedung, E. (1998) *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation.* New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers

DFØ (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*

Drevland, F. (2013). *Kostnadsestimering under usikkerhet*. Concept temahefte nr. 4

Eisenhardt, K (1989). Agency Theory: An Assessment and Review, *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1 (Jan. 1989), pp. 57-74

EY (2016). *Finansdepartementet. Kartlegging av tid og kostnader ved KS-ordningen.*

Finansdepartementet (2018). Gjennomføringsbrev Concept i 2019

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

Haanæs, S., Holte, E. og Larsen, S.V. (2005). *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter.* Concept rapport nr. 3

Jordal, H.A. (2019). *Kostnad- og nytteutvikling i tidligfasen for prosjekter som har gjennomgått KS1 og KS2*. Concept Arbeidsrapport 2019-4

Jordal, H.A., Samset, K. og Whist, E. (2018). *Statlige KS-prosjekter som har stoppet opp, status per september 2018*. Concept Arbeidsrapport 2018-5

Kvalheim, E.V., Christensen, T., Samset, K. og Volden, G.V. (2015). *Har regjeringen fått et bedre beslutningsunderlag? Om effekten av å innføre konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2) for store statlige investeringsprosjekter.* Concept arbeidsrapport

Magnussen, H.S. og Pedersen, J.W. (2019). *Prosjektstyring i offentlig og privat sektor: en komparativ case-studie av prosjektmodeller.* Masteroppgave. Universitetet i Stavanger.

Morris, P.W.G (2009). Implementing strategy through project management: The importance of managing the project front-end, i Williams, T., Samset, K. og Sunnevåg, K. (red.) *Making essential choices with scant information*. Palgrave Macmillan UK.

Müller, R. (2009). *Project governance.* Farnham, Surrey, England: Gower Publishing Limited

Myrbostad, Rohde, Martinussen og Lauvsnes (2010). *Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter*, Concept-rapport nr. 25

Myrbostad (2015). *Evaluering KS-ordningene for Utviklingsplan og Konseptfase. Notat*

NOU 2016:25 *Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten – hvordan bør statens eierskap innrettes fremover?* (Kvinnsland-utredningen), Helse- og omsorgsdepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet (2019). *Statens eierberetning 2018*.

Olje- og energidepartementet (2012). *Meld. St. 14 (2011-2012) Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet*

Rasmussen, I., N. Heldal, T. Homleid, K. Ibenholt, J. M. Skjelvik og H. Vennemo (2010). *På vei til kvalitet? Evaluering av KS1 i transportsektoren*, Vista Analyse rapport 2010/10

Riksrevisjonen (2010). *Undersøkelse av eiendomsforvaltningen i helseforetakene*. Dokument 3:11 (2010-2011)

Samferdselsdepartementet (2015). *St. meld. 27 (2014-2015) På rett spor – Reform i jernbanesektoren.*

Samferdselsdepartementet (2015). *St. meld. 25 (2014-2015) «På rett vei. Reformer i veisektoren»*

Samset, K. og Volden, G.H. (2013) *Statens prosjektmodell: Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring.* Concept rapport nr. 35

Samset, K., Andersen, B. og Austeng, K. (2013) *Mulighetsrommet. En studie av konseptutredninger og konseptvalg*. Concept rapport nr. 34

Samset, K. (2015) *Prosjekt i tidligfasen: Valg av konsept,* 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Samset, K., Volden, G.H., Olsson, N. og Kvalheim, E.V. (2015). *Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land*. Concept rapport nr. 46

Samset, K. og Welde, M. (2019) *Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis.* Concept rapport nr. 58

Statens vegvesen (2012). *Evaluering av KVU/KS1. Færre og bedre KVU-er*

Torp, O., Drevland. F. og Austeng, K. (2015). *Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet.* Concept temahefte nr. 6

Vista Analyse, C. F. Møller og Norconsult (2014). *Samfunnsanalyse av to lokaliteter i Drammensregionen for Drammen sykehus*

Welde, M., Aksdal, J. og Grindvoll, I.L.T. (2015). *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.* Concept rapport nr. 45

Welde, M. (2016). *Kostnadsutvikling i store statlige investeringsprosjekter fra KS1 til KS2*. Concept arbeidsrapport

Welde, M. og Torp, O. (2016). *Kostnadsestimeringsmetodikk i etatene omfattet av KS-ordningen. En kartlegging.* Concept arbeidsrapport

Welde, M. (2017). *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring.* Concept rapport nr. 51

Whist, E. og Christensen, T. (2011). *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter.* Concept rapport nr. 26

Vedlegg

A – De regionale helseforetakenes prosjektmodell og krav til ekstern kvalitetssikring

B - Olje- og energidepartementets krav til ekstern kvalitetssikring og Statnetts prosjektmodell

C - Avinors prosjektmodell og krav til ekstern kvalitetssikring

D - Bane NORs prosjektmodell og krav til ekstern kvalitetssikring

E - Nye Veiers prosjektmodell og krav til ekstern kvalitetssikring

A – De regionale helseforetakenes prosjektmodell og krav til ekstern kvalitetssikring[14]

Bakgrunn

Norge er inndelt i fire helseregioner. I hver region har et regionalt helseforetak (RHF) ansvar for å sørge for at befolkningen blir tilbudt spesialiserte helsetjenester. RHF-ene er heleid av staten og eier i sin tur 34 helseforetak (HF)[15].

Da de regionale helseforetakene ble etablert i 2002, fikk de et helhetlig ansvar for investeringer og drift, noe som innebar at investeringsprosjekter skulle gjennomføres innenfor økonomiske og faglige rammer. I det såkalte nyttårsbrevet fra 2002[16] ble plan- og beslutningsprosessen for investeringer besluttet, hvor det ble satt krav om en fasedelt styringsmodell og hvor det ble lagt vekt på kvalitet og sikkerhet i alle faser av prosjektet. Som en del av styringsdialogen i plan- og meldingssystemet (jf. helseforetakslovens §34) ble det lagt til grunn at resultater og vurderinger etter endt konseptfase skulle forelegges Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Kravet gjaldt prosjekter med anslått kostnad over 1 mrd. kroner.

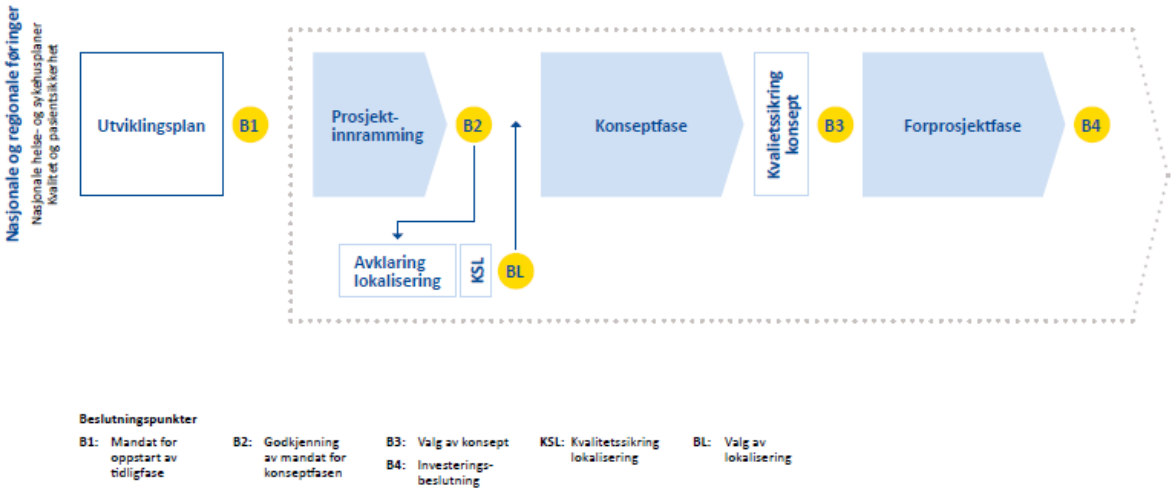
Den såkalte tidligfaseveilederen ble utviklet i 2004 i regi av Kompetansenettverk for sykehusplanlegging (KNS) og første versjon ble publisert av Helsedirektoratet. Veilederen redegjør for den faseinndelte prosjektstyringsmodellen, med beslutningsporter og krav til underlag. Veilederen har siden blitt videreutviklet og i dag er det Sykehusbygg HF som har forvaltningsansvaret for den.

Kravet om ekstern kvalitetssikring av konseptfasen (KSK) ble innført som en prøveordning i 2011, og videreført som en permanent ordning fra 2015. Terskelverdien ble samtidig satt ned til 500 mill. kroner. KSK-rapporten utarbeides før beslutningspunkt B3 konseptvalg (se figur 6) og oversendes departementet som en del av konseptfasebehandlingen. Dette danner grunnlag for foretakenes lånesøknad til HOD.

Modellen og dens faser

Modellen og dens tre hovedfaser, fire (fem) beslutningspunkter og krav til underlag og kvalitetssikring, er beskrevet i siste versjon av *Veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter* (Sykehusbygg, 2017). Modellen fremgår av figur 6.

[14] Dette notatet omfatter kun styring av store byggeprosjekter. Helseforetakene har også krav til store IKT-prosjekter
[15] Oppdatert oversikt over norske helseforetak finnes på Helse- og omsorgsdepartementets nettside: www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/innsikt/oversikt-over-landets-helseforetak/id485362/
[16] Brev til De regionale helseforetakene v/adm.direktør; *Beslutning om gjennomføring av investeringsprosjekter i de regionale helseforetakene*, ref. 02/06853, 31.12.2002



Figur 6 Faser og beslutningspunkter for byggeprosjekter i sykehus (Sykehusbygg, 2017)

Nærmere om viktige beslutningspunkter som inngår i modellen

- Utviklingsplan: Investeringer i bygg skal være forankret i en Utviklingsplan og tilhørende økonomisk langtidsplan[17]. Eventuell endring i sykehusstruktur avklares på dette stadiet. Denne planen er ikke en del av prosjektet, og bygg er en av fem innsatsfaktorer som nevnes i planen[18]. Utviklingsplanene skal kvalitetssikres, ved behov av eksterne.
- B1 er beslutningen om oppstart av tidligfase for et byggeprosjekt og skal inneholde et mandat for oppstart av tidligfase.
- Prosjektinnramming (erstatter den tidligere Idefasen): Formålet med Prosjektinnrammingen er å utarbeide styringsdokument for prosjektet og et mandat for konseptfasen. Det handler om å «ramme inn» inn prosjektet ved å definere mål, forutsetninger og rammer for den videre prosessen og tiltaket. Her kan en definere hvilke konsepter som skal utredes. I tillegg skal HF-ets økonomiske bærekraft tydeliggjøres.
- B2 er godkjenning av styringsdokument og mandat for konseptfasen. Det fremgår av veilederen at B1 og B2 kan ligge nært hverandre i tid og eventuelt slås sammen.
- Dersom det er behov for en separat avklaring av lokalisering skal dette skje før oppstart av konseptfasen. Det krever i så fall et eget beslutningspunkt, BL, beslutning om lokalisering, rett etter B2.
- Konseptfase: Denne har to steg (se figur 7). Steg 1 omfatter hovedprogram og alternativutredning av minst tre konsepter (inkl. nullalternativet) som grunnlag for å velge et alternativ for videre utdyping. Eventuell tomt innenfor valgt lokalisasjon skal være avklart før

[17] Kravet om at helseforetakene skal ha en Utviklingsplan er forankret i Nasjonal helse- og sykehusplan (2016-2019), se Helse- og omsorgsdepartementet (2015).
[18] De andre er Organisering og ledelse, Samhandling og oppgavedeling, Kompetanse og Teknologi og utstyr (Sykehusbygg, 2016).

oppstart av steg 2. I steg 2 utdypes det valgte alternativet i form av skisseprosjekt og mer detaljerte analyser. Resultatene fra begge steg samles i Konseptfaserapporten.

- B3 er valg av konsept. Merk at modellen også har et eget beslutningspunkt etter steg 1, B3A, anbefaling av alternativ for utdypning. Dersom prosjektet overstiger 500 mill. kroner skal Konseptfaserapporten gjennomgå ekstern kvalitetssikring KSK før B3 og dernest som grunnlag for lånesøknad til HOD.
- Forprosjektfase: I forprosjektet bearbeides og detaljeres det valgte alternativet i form av romfunksjonsprogram, utstyrsprogram, modeller på romnivå, og overordnet IKT-program. Hvor langt en går før kontrahering av entreprenør avhenger av valgt entrepriseform. Forprosjektet skal også inkludere mandat for neste fase.
- B4 er endelig investeringsbeslutning. Dette er således siste mulighet for å avlyse. Det kan for eksempel skje dersom kostnaden ligger an til å bli høyere enn det som ble godkjent i B3.

Figur 7 Konseptfasens to steg (Sykehusbygg, 2017)

Reguleringskrav eller forvaltningsvedtak som er relevante for prosjektmodellen

Alle utbygginger over en viss størrelse krever konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

Videre står lånesøknaden sentralt. Søknaden om lån til prosjektet gjennom bevilgning på statsbudsjettet sendes inn til departementet etter styregodkjent eksternt kvalitetssikret konseptfase. Regjeringens forslag legges fram for Stortinget i det årlige budsjettforslaget.

Nærmere om tidligfasen

Tidligfasen og konseptvalget

Kravene til analyser og kvalitetssikring fremgår av tidligfaseveilederen. Det er også utarbeidet underveiledere til enkelte tema. Viktig i denne sammenheng er veileder til Utviklingsplan (Sykehusbygg, 2016). Her legges forutsetninger om behovet for sykehuskapasitet fremover.

Informantene i studien oppgir at den tidligste fasen har vært krevende, spesielt det å finne en god kobling mellom Utviklingsplanen, som er på et overordnet nivå, og mål og føringer for enkeltprosjekter. En evaluering fra 2010 (det vil si før kravet om Utviklingsplan) fant at prosjektene hadde lite fokus på mål, krav og alternativanalyser, og mest fokus på detaljerte framskrivninger for å bestemme størrelsen på bygget. Dessuten at forholdet mellom prosjektet og overordnet strategisk planlegging var uklart (Myrbostad m.fl., 2010).

Siden ble det innført krav om Utviklingsplan før prosjektoppstart. Videre ble Idefasen for sykehusprosjekter fjernet idet man forutsatte at innholdet i denne ville være dekket av Utviklingsplanen og Konseptfasen. Prosjektinnramming er en ny fase, som er ment å være kort og kun gi rammene for Konseptfasen. Informantene oppgir at Prosjektinnrammingen i praksis kan være alt fra tre sider til en lang utredning, avhengig av hvilket underlag som foreligger i Utviklingsplanen og hvilke strategiske og øvrige avklaringer som foreligger.

Ved å fjerne Idefasen ønsket man å unngå for mange utredninger knyttet til selve bygget i tidlig fase. Enkelte av informantene antyder imidlertid at underlaget for oppstart av et prosjekt kan bli noe knapt i den nye modellen, ettersom Utviklingsplanen gjerne består av overordnete beskrivelser. Det oppgis at Sykehusbygg HF (med involvering fra RHF-ene) arbeider med en ny veileder for utvikling og forvaltning av bygg og eiendom, som vil kunne bøte på dette.

Konseptfasen har som nevnt to steg. Den første har likheter med en konseptvalgutredning i statens modell i at den omfatter kriterier for vurdering og valg av alternativ, beregninger av prosjektkostnad, livssykluskost (LCC) og driftsøkonomiske konsekvenser for alle alternativer. I praksis varierer det hvor mange alternativer man har og hvor mye tid som brukes på denne delen. I det andre steget skal det valgte alternativet utredes i større detalj, herunder skal det gjøres usikkerhetsanalyser av investeringskostnad, komplett LCC-analyse, analyse av økonomisk bæreevne, finansieringsplan og gevinstoversikt.

Konseptbegrepet er snevrere enn i statens prosjektmodell. Informantene både fra sektoren og KS-miljøene bekrefter dette. Selv der en opererer med flere alternativer i steg 1, er det kun konsepter for bygg som omfattes. Siden lokalisering er valgt før konseptfasen så er konseptene som vurderes begrenset til bygningsmessige konsepter eller plassering på tomten. og i mindre

grad et spørsmål om funksjoner (som i sin tur er et virksomhetsmessig anliggende og kan være låst allerede i Utviklingsplanen). Flere informanter peker på at sektoren hadde hatt nytte av en diskusjon om hva som utgjør et konsept innen sykehusutbygging.

Enkelte informanter gir uttrykk for at man ofte har det travelt i tidligfase, og at det legges stor vekt på fremdrift. Det skyldes at det er konkurranse om å komme med i statsbudsjettet og at man ikke vil risikere å måtte vente enda et år.

Rangeringskriterier for konseptvalg

Tidligfaseveilederen gir eksempler på rangeringskriterier som kan benyttes ved valg av konsept. Disse kan være basert på prosjektet mål (alle prosjekter skal ha samfunnsmål, effektmål og resultatmål), eksempelvis pasientsikkerhet og arbeidsmiljø, rekruttering, effektiv drift, byggets kvalitet, fleksibilitet og elastisitet, eller miljømessig bærekraft. Kriteriene skal være oppgitt i Prosjektinnrammingen, men informantene oppgir at det i praksis ofte skjer justeringer underveis.

Beregninger av økonomisk bæreevne står sentralt i alle faser av prosjektet. Det er laget en veileder for økonomiske analyser av investeringsprosjekter (Rohde m.fl., 2010) og enkelte RHF har også laget egne veiledere. Det handler om å dokumentere hvordan investeringen er dimensjonert og innrettet fremtidige behov, effekter på driftskostnader og foretakets evne til å bære kostnadene og reise tilstrekkelig likviditet til prosjektet. I hovedsak å få tydeliggjort konsekvensen av investeringen på det samlete driftsbildet for helseforetaket.

Noen av informantene gir uttrykk for at konseptvalget «i praksis handler veldig mye om investeringskostnaden» og kanskje for lite om livssykklusperspektivet og enda mindre om kriterier for å vurdere nyttesiden. Kvalitetssikrerne påpeker at det ofte er en lang rekke uprioriterte mål og kriterier som nevnes, men at siden de er uprioriterte så er de vanskelig å benytte til rangering av alternativer.

Samfunnsøkonomi er ikke et kriterium i denne modellen.

Håndtering av andre sektorinteresser/samfunnsmål/politiske målsetninger og føringer (eksempelvis miljømål, lokaliseringskriterier eller lignende)

Helsesektoren er en sektor med mange interessenter som man forsøker å ivareta gjennom omfattende medvirkningsprosesser som beskrevet lenger ned.

Fokuset på virkninger for andre sektorer har derimot tradisjonelt vært begrenset i sykehusprosjekter. Sykehusene har blant annet blitt kritisert for manglende oppfyllelse av statlig arealpolitikk og miljøhensyn i forbindelse med lokaliseringsvalg (Tennøy m.fl., 2017). Enkelte informanter påpeker at dette skyldes at lokaliseringsvalget kan være mer politisk enn faglig begrunnet.

Helseforetakene har et lovpålagt ansvar for å sørge for samarbeid med berørte kommuner. Hensynet til lokalt nivå kommer særlig til uttrykk der det må foretas lokaliseringsvalg og spesielt dersom det utløses krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Vi får oppgitt at man noen ganger gjør en såkalt samfunnsanalyse, og da spesielt i forbindelse med

lokaliseringsvalget eller hvis det er endringer i sykehusstruktur. Samfunnsanalysen handler om å forstå sykehusets rolle i forhold til tilgjengelighet av helsetjenester samt regional utvikling.

Samtidig er ikke helseforetak ansvarlig for, herunder finansiering av, regional utvikling. Ett intervjuobjekt antydet at kommunene kanskje er litt for «godt vant med å få mye ut av statlige tiltak» (eksempelvis vegprosjekter) uten selv å bidra med finansiering.

Involvering av interessenter, høringer eller lignende

Prosjektene er generelt preget av omfattende medvirkning fra ulike interessentgrupper både internt (herunder ansatte) og ofte også eksternt (lokalpolitikere og kommunalt ansatte fra administrativ side).

Ved konsekvensutredning følger i tillegg krav om medvirkning og høring av plan- og bygningsloven.

Aktører og roller

Prosjektstyring som del av virksomhetsstyringen

Prosjektmodellen er integrert i styringen til de enkelte helseforetakene og basert på deres fullmaktstruktur. RHF-ene har i tillegg konsernbestemmelser om hvordan regionnivået skal involveres. Typisk er det krav om at RHF skal godkjenne visse faser for prosjekter over bestemte terskelverdier. Helse Sør-Øst har for eksempel krav om at RHF-nivået skal godkjenne oppstart (B1) for prosjekter over 500 mill. kroner. Helse Sør-Øst skiller seg ut ved at de også kan overta prosjekteierskapet til prosjekter over 500 mill. kroner fra og med konseptfasen.

I samtlige regioner må prosjekter over 500 mill. kroner godkjennes av RHF-nivået ved B3, da det formelt er RHF-ene som sender lånesøknad.

Prosjektstyring som del av selskapskontrollen (eierdepartementets rolle)

RHF-ene har ansvar for å prioritere og planlegge sine prosjekter og gjør selv vedtak om igangsetting. Foretaksmodellen innebærer at departementet ikke skal ha noen rolle i å prioritere eller følge opp prosjektene.

Det følger imidlertid av Helseforetaksloven §30 at: «saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets virksomhet eller løsningen av fastsatte målsettinger eller oppgaver» og «saker som antas å ha prinsipielle sider av betydning eller som antas å kunne ha vesentlige samfunnsmessige virkninger», herunder nedleggelse av sykehus eller omfattende endringer i sykehussektoren, skal tas opp på foretaksmøtet. Helseforetakene kan altså ikke planlegge prosjekter som innebærer vesentlige strukturendringer, før dette har vært behandlet i foretaksmøtet. Eksempelvis har strukturendringer i Nordmøre og Romsdal samt i Oslo, vært behandlet i foretaksmøtet.

Det fremgår både av intervjuene og av tidligere utredninger (for eksempel NOU 2016:25 Kvinnsland-utredningen) at det kan være krevende å gi fra seg styringsrett i en såpass politisert sektor. Informanter fra helseforetakene oppgir at de derfor ønsker å ta høyde for eventuelle politiske føringer, og de er opptatt av å fange «signaler» fra politisk nivå i tidlig stadium.

Det er som nevnt HOD som har innført kravet om fasedelt styringsmodell og KSK for prosjekter over 500 mill. kroner, samt krav om at konseptfaserapporten og KSK-rapport forelegges departementet som grunnlag for lånesøknad. Et krav av nyere dato er at Sykehusbygg HF, som ble etablert i 2014, skal benyttes for prosjekter over denne terskelverdien.

Det er også en rekke andre lovbestemte krav og styringsvirkemidler som gjelder helseforetakene, og som påvirker rammebetingelsene, for eksempel Nasjonal helse- og sykehusplan, spesialisthelsetjenesteloven og andre retningslinjer om hvordan helsetjenester skal utøves og om pasientenes rettigheter.

Faste roller eller konstellasjoner i enkeltprosjekter, som styringsgruppe, prosjektråd, prosjekteier

RHF-ene kan innføre overordnete krav til prosjektstyringen i HF-ene, eksempelvis krav om bruk av *styringsgruppe* i prosjekter over visse terskelverdier. Herunder kan RHF også kreve en plass i en slik styringsgruppe.

For øvrig bestemmes styringsstrukturen med roller og fullmaktstruktur av *prosjekteier*, som i de fleste tilfellene er HF-nivået (unntaket er region Sør-Øst hvor RHF-et som regel er prosjekteier fra konseptfase). Det er store forskjeller med hensyn til hvilke roller som brukes og myndigheter og krav knyttet til disse. Generelt benyttes styringsgrupper i stor utstrekning, men det varierer hvem som er med i disse gruppene. I noen helseforetak har man et stort innslag av byggfaglig kompetanse, i andre er det mange klinikere, noen har mange eksterne, og noen har med hele ledergruppen. Hvem som er involvert kan også variere på tvers av prosjektfasene. Sykehusbygg HF oppgir at det ikke finnes noen felles modell eller veiledning for dette på tvers av regionene.

Som nevnt er det krav om at Sykehusbygg HF skal benyttes i prosjekter over 500 mill. kroner. Sykehusbygg HF er et helseforetak som eies av de fire RHF-ene i fellesskap, og som skal sikre erfaringsoverføring, standardisering, samordning og læring mellom prosjekter. Foretaket forvalter i dag tidligfaseveilederen og delveiledere, gjennomfører evaluering og utvikler ny kunnskap om planlegging og bygging av sykehus, og påtar seg oppgaver knyttet til gjennomføring av prosjektene. De er også i ferd med å etablere en kostnadsdatabase for sykehusbygg.

De fire RHF-ene har valgt ulike modeller og omfang for involvering av Sykehusbygg HF, dels av historiske årsaker. Helse Sør-Øst hyrer alltid Sykehusbygg HF som byggherre på de største prosjektene hvor regionen har prosjekteierskap, men dette har til nå ikke vært konsekvent for de andre RHF-ene.

Ekstern kvalitetssikring

Hvilke prosjekter er omfattet av kravet om ekstern KS

Det er fra HOD stilt krav om ekstern kvalitetssikring av konseptrapporten, KSK, for prosjekter med forventet kostnad på over 500 mill. kroner.

Siden ordningen med KSK ble gjort obligatorisk i 2015 er det gjennomført 16 kvalitetssikringer[19]. I tillegg ble det gjennomført fire KSK i prøveperioden mellom 2011-2015.

Det er også mulig å gjennomføre ekstern kvalitetssikring for mindre prosjekter og i andre faser på eget initiativ eller etter pålegg fra RHF-et. Spesielt nevnes kvalitetssikring av Utviklingsplan, KSU, og (da prosjektmodellen også inneholdt en Idefase) kvalitetssikring av Idefasen, KSI.

Hvem initierer og forvalter ordningen med ekstern kvalitetssikring (KSK)

Det er prosjekteier som skal sørge for at ekstern kvalitetssikring gjennomføres. I Helse Sør-Øst er det RHF som har eieransvaret i konseptfasen for de største prosjektene, mens i de andre er det HF-nivået. RHF-ene har inngått en felles rammeavtale om kvalitetssikring, og Sykehusbygg HF har et administrativt ansvar i forhold til rammeavtaler og avrop.

Informantene har ulike oppfatninger om hvem som *i praksis* er oppdragsgiver for en KSK. Enkelte er tydelige på at det er prosjekteier som er formelt ansvarlig, men flere av kvalitetssikrerne oppgir at de oppfatter Sykehusbygg HF som sin oppdragsgiver.

Den primære målgruppen for KSK-rapporten er prosjekteier selv, både HF og RHF, som grunnlag for å vurdere om konseptvalget er fornuftig. I tillegg får HOD kopi av rapporten.

Hvilke faser i prosjektmodellen blir kvalitetssikret og hvilke tema er omfattet av kvalitetssikringen

Som nevnt er det konseptfasen som skal kvalitetssikres eksternt. Temaene som dekkes er gitt i tidligfaseveilederen og i rammeavtalen. Kvalitetssikringen handler om å kontrollere at tidligfaseveilederen er fulgt.

Kvalitetssikrer skal svare på syv overordnete spørsmål om:

1) samsvar mellom Utviklingsplan og konseptrapport,
2) målhierarkiet,
3) vurdering av økonomisk og finansiell bæreevne,
4) gevinster,
5) lokalisering,
6) krav til indre og ytre miljø, og
7) pasientsikkerhet.

Vi får oppgitt at denne listen i sin tid ble utarbeidet av en gruppe av fagfolk fra ulike deler av sektoren.

Det er også eksempler på at tidligere faser har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring; det gjelder både Utviklingsplan (KSU) og det som tidligere het Idefase (KSI). En KSU skal sikre at prosessen som beskrives i veilederen er fulgt og at det er sikret tilstrekkelig åpenhet og involvering, samt gjort tilstrekkelige risiko- og mulighetsanalyser.

[19] Det tas noe forbehold om hvorvidt vår oversikt er helt komplett.

Omfang på kvalitetssikringsarbeidet, herunder om det er begrenset til gjennomgang av prosjektets dokumentasjon eller om det også stilles krav om egne analyser

Kvalitetssikrer gjør ikke egne analyser under denne ordningen, men vurderer det foreliggende materialet. Det kan gjøres enkelte kontrollberegninger ved behov.

Informantene gir uttrykk for at en KSK dermed er langt mindre omfattende enn en KS1 eller KS2 i Finansdepartementets ordning. Noen påpeker at dette også henger sammen med et sterkt tidspress. Intervjuobjektene omtaler KSK som «en enklere variant» av statens ordning.

Rapportene er gjerne på rundt 30 sider.

Hvem gjennomfører kvalitetssikringen, og arbeidsmessig omfang og organisering av kvalitetssikringen

Det er inngått rammeavtale med seks konsulentkonstellasjoner om ekstern kvalitetssikring. Disse er Holte Consulting, PwC, EY, Metier OEC, WSP Norge og Atkins Norge med respektive partnere. Gjeldende rammeavtale omfatter både KSK og ved behov KSU. Kvalitetssikrerne er miljøer med generell prosjektfaglig kompetanse samt sykehusfaglig kompetanse. Intervjuobjekter fra RHF-ene oppgir at det siste kan være en utfordring og at ikke alle aktørene har tilstrekkelig sektorkompetanse.

Avrop skjer ved at det holdes en minikonkurranse mellom aktørene. Informantene oppgir at det har hendt at bare 1-2 leverer tilbud, kanskje fordi de øvrige har vært involvert som rådgivere og dermed gjort seg inhabile. Dette oppgis å være en utfordring for prosjekteier, som da ikke har mange leverandører å velge mellom.

Valg av kvalitetssikrer er basert på både timetall/pris, tidsplan, oppgaveforståelse og tilbudt personell. Basert på det valgte tilbudet inngås det en avtale med relativt korte tidsfrister og stram kostnadsramme. Sykehusbygg HF oppgir at prisen ligger på rundt 200 000 kroner per kvalitetssikring i snitt, noe avhengig av størrelse, kompleksitet og fremdrift.

KSK kan gjennomføres enten som en følgeevaluering gjennom konseptfasen eller som en punktevaluering etter at konseptfaserapporten foreligger. Ved følgeevaluering er kvalitetssikrer involvert allerede fra steg 1 og får tilsendt relevante dokumenter etter hvert som de er ferdige. Det hender at kvalitetssikrer deltar på møter og hører på viktige diskusjoner, men det er primært en dokumentanalyse som gjøres. Informantene fra sektoren oppgir at de legger vekt på at kvalitetssikrer skal ha en ekstern og uavhengig rolle og ikke være en ordinær rådgiver, heller ikke ved følgeevaluering.

Der det benyttes følgeevaluering får kvalitetssikrer typisk et par uker til å ferdigstille sin rapport helt til slutt, mens der det benyttes punktevaluering kan det gis frister på rundt 6 uker fra den komplette konseptfaserapporten foreligger.

Nåværende rammeavtale gjelder ut 2019. Det oppgis at det i neste periode vil det gjøres enkelte tilpasninger til den nye versjonen av Tidligfaseveilederen (2017).

Porteføljestyring

Både på HF- og RHF-nivå opererer man med investeringsplaner som rullerer over tid. Prioriteringene av enkeltprosjekter ses opp mot eksisterende planer og økonomisk bæreevne, og innebærer således en form for porteføljestyring.

Det varierer på hvilket nivå porteføljeprioriteringene skjer. Intervjuobjektene fra Helse Nord gir uttrykk for at det i deres region skjer en felles prioritering på RHF-nivå – det ene året får man nytt bygg i ett HF og neste år i et annet. I Helse Vest finnes derimot eksempler på HF-er som er selvfinansierende og styrer sin egen portefølje fullt ut.

Aktørenes erfaringer og vurderinger

Den fasedelte styringsmodellen har eksistert nesten like lenge som statens modell, og ekstern kvalitetssikring av konseptfasen har siden 2011 være benyttet på ca. 20 prosjekter (i tillegg til KSK kommer erfaringene med KSU og KSI). Det er gjennomført flere utredninger og evalueringer av modellen og ordningen, herunder Myrbostad m.fl. (2010), Riksrevisjonen (2010) og Myrbostad (2015), og basert på disse og øvrige erfaringer har ordningen utviklet seg over tid. Ut over innføringen av obligatorisk KSK var en viktig revisjon innføringen av Utviklingsplan fra 2011, som skulle gi et underlag for å beslutte oppstart av tidligfase.

Sektoren selv synes i hovedsak å være tilfreds med modellen. Flere informanter bekrefter at tidligfaseveilederen står sterkt. Den er godt forankret og følges lojalt, også ved mindre prosjekter, i tillegg har den blitt plukket opp av private sykehus. Det er utarbeidet flere delveiledere slik at graden av standardisering er økende selv om det fortsatt er nokså store variasjoner i praksis. Aktørene er også opptatt av at KSK-ordningen er mer tids- og kostnadseffektiv enn statens KS-ordning.

Flere peker på at KSK bare er ett element i en modell som for øvrig innebærer solide analyser og mange elementer av kvalitetssikring. Det pekes også på at måten helseforetakene finansieres og styres på gir sterke incentiver til å fremme bærekraftige prosjekter. Etter at HOD strammet inn muligheten for driftskreditt i 2009 er den økonomiske styringen av helseforetakene blitt enda strammere. Ekstern kvalitetssikring vurderes likevel som en ekstra sikkerhet for prosjektene, spesielt før lånesøknad hvor det er viktig at beregningene er realistiske. RHF-ene påpeker at det kan ha en disiplinerende effekt, ikke minst overfor HF-nivået. Kravet om KSK anses å være en viktig årsak til at tidligfaseveilederen følges så lojalt som den gjør.

Riksrevisjonen fant i en undersøkelse fra 2010 at de driftsøkonomiske analysene ofte var urealistiske. Intervjuobjektene sier at situasjonen i dag er bedre og spesielt at man greier å unngå utglidning av rammen mellom B3 og B4. Som ett intervjuobjekt sa, med henvisning til problemene i statens ordning: «Det er ikke bare å komme til departementet etter forprosjektfase og si at det ble 40 prosent dyrere. Da må vi i stedet kutte eller droppe prosjektet». Informantene viser til at det drives stram kostnadsstyring gjennom forprosjektfase. Enkelte mener for stram. I flere prosjekter har en gjort store kutt og tatt ut enkelte funksjoner for å komme ned på ramme. Eller en har redusert kapasiteter og rom, noe som har gitt uhensiktsmessig forhold for drift. Kvalitetssikrerne har ofte vært kritiske til hvordan kostnadsusikkerheten i enkelte analyser presenteres som kunstig lav, trolig grunnet føringer om at den skal være lav.

Kvalitetssikrerne vi snakket med har varierende erfaringer. En innvending er at kvalitetssikrerne ofte får knappe rammer slik at de opplever at de ikke får gjort en grundig nok vurdering. De som er vant med statens KS1-ordning påpeker videre at konseptfasen i sykehusprosjekter ikke egentlig handler om konseptvalg og at bruken av konseptbegrepet dermed kan virke misvisende. De oppfatter at kravene ofte er formulert slik at det ikke åpnes for reelle alternativer, også der det etter deres mening hadde vært hensiktsmessig å utrede et større mulighetsrom. Samtidig er det uklart (for kvalitetssikrerne) hvor kravene og kriteriene kommer fra, og det er pekt på at konsistensen mellom Utviklingsplan og Konseptfase er svak. Kvalitetssikrerne mener videre at prioriteringskriteriene for konseptvalg ofte fokuserer på interessentene heller enn foretakets strategiske mål og det overordnete behovsbildet. En viktig årsak antas å være det komplekse aktørbildet og de omfattende medvirkningsprosessene som gjør det vanskelig å foreta en rasjonell analyse av alternative konseptuelle løsninger. Ett intervjuobjekt uttrykte at «Hensikten med foretaksorganiseringen var å slippe politisk innblanding, men nå er det politikken lokalt som styrer prosessene.»

Flere fra sektoren sier seg enige i at den tidligste fasen ennå ikke helt har funnet sin form. De mener at det var riktig å fjerne Idefasen, men at den burde vært erstattet av «noe» som kommer forut for Prosjektinnrammingen. Dette er noe man jobber med for tiden. Enkelte av kvalitetssikrerne påpeker at investeringsprosjekter i sykehus ikke er veldig annerledes andre statlige investeringsprosjekter og at en kunne hatt nytte av å være en del av statens ordning med tanke på standardisering, veiledning og felles praksis.

Flere av informantene fra sektoren legger stor vekt på fordelen ved følgeevaluering, først og fremst fordi det er tidseffektivt, samt at det gir bedre muligheter for læring. Det betraktes som en betydelig ulempe å måtte stanse prosjektet i en lengre periode, både økonomisk og organisatorisk (tunge medvirkningsprosesser osv.). Man strekker seg derfor langt for å unngå dette. Ved følgeevaluering kan man rette opp feil fortløpende fremfor å få en lang liste med kritiske punkter helt til slutt. Én sa «det kan godt hende man får bedre kvalitetssikring, isolert sett, om de får sitte i fred og jobbe med det i et halvt år, men det er ikke verdt det». Kvalitetssikrerne vi har intervjuet har heller ingen sterke innvendinger mot bruken av følgeevaluering, da de ser at dette kan ha fordeler. De sier samtidig at de er veldig bevisste på å ikke gli inn i en rådgiverrolle.

Referanser

Helse- og omsorgsdepartementet (1999). *Spesialisthelsetjenesteloven*. Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. av 2. juni 1999 nr. 61

Helse- og omsorgsdepartementet (2001). *Helseforetaksloven*. Lov om helseforetak m.m. av 16. juni 2001 nr. 93

Helse- og omsorgsdepartementet (2015). *Meld. St. 11 (2015-16). Nasjonal helse- og sykehusplan 2016-2019*

Myrbostad, Rohde, Martinussen og Lauvsnes (2010). *Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter*, Concept-rapport nr. 25

Myrbostad (2015). *Evaluering KS-ordningene for Utviklingsplan og Konseptfase. Notat*

NOU 2016:25 *Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten – hvordan bør statens eierskap innrettes fremover?* (Kvinnsland-utredningen), Helse- og omsorgsdepartementet

Riksrevisjonen (2010). *Undersøkelse av eiendomsforvaltningen i helseforetakene*. Dokument 3:11 (2010-2011)

Rohde, Stemland, Daae, Aas og Krokvik (2010). *Sykehusprosjekters økonomiske bæreevne. Veileder for beregning av samlet økonomisk konsekvens av investeringsprosjekter i helsebygg*

Sykehusbygg (2017). *Veileder for tidligfasen i sykehusprosjekter*

Sykehusbygg (2016). *Veileder for arbeidet med Utviklingsplaner*

Tennøy, Knapskog, Gundersen, Hagen, Skartland og Øksenholt (2017). *Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?* TØI-rapport 1576/2017

I tillegg er en rekke tilgjengelige KSU- og KSK-rapporter gjennomgått

RHF-enes vedtekter https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/styringsdokumenter1/vedtekter-for-regionale-helseforetak/id461326/

Intervju med representanter fra HOD, tre RHF-er, Sykehusbygg, kvalitetssikrere og forskere

B - Olje- og energidepartementets krav til ekstern kvalitetssikring og Statnetts prosjektmodell

Bakgrunn

Ordningen med ekstern kvalitetssikring av konseptvalg omtales i Stortingsmelding nr. 14 (2011-2012) «Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet». Ordningen gjelder planlegging av store kraftledningsanlegg, definert som ett eller flere anlegg som krever konsesjon etter energiloven § 3-1, og med spenningsnivå på minst 300 kV og lengde på minst 20 km[20]. Utenlandsforbindelser er ikke omfattet av ordningen, og oppgraderinger av eksisterende anlegg er i utgangspunktet ikke omfattet.

I dette vedlegget omtales Statnetts implementering av ordningen, siden ordningen for alle praktiske formål kun gjelder enkelte anlegg eid av Statnett.

Statnett er et statsforetak eid av staten ved Olje- og energidepartementet. Foretaket er ansvarlig for å bygge, drifte og vedlikeholde det norske kraftsystemet. Statnett har egne vedtekter som beskriver rolle og rammebetingelser. Vedtektene ble sist oppdatert i foretaksmøte 23. juni 2017.

Tilsynsmyndighet er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). NVE fastsetter en inntektsramme for Statnett, på lik linje som for andre nettselskaper. Denne setter en øvre begrensing på hvor mye selskapene kan ta betalt for overføring av elektrisk kraft. Investeringene til Statnett finansieres gjennom transmisjonsnettstariffen, og til dels av flaskehalsinntektene (som reduserer det samlede tariffgrunnlaget).

Begrunnelse for og mål med ordningen

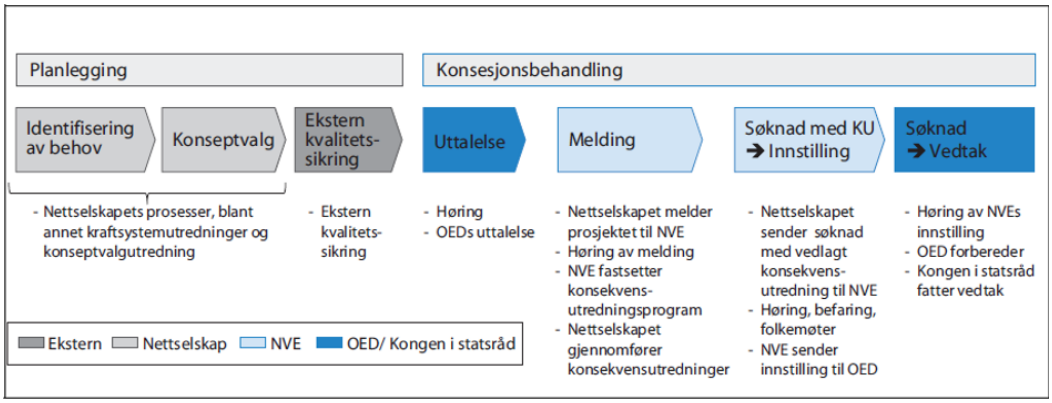
Ordningen innebærer at Statnett ved planlegging av nye, store kraftledningsanlegg, skal utarbeide en konseptvalgutredning og sørge for en ekstern kvalitetssikring av behov og konseptvalg. Departementet skal avgi en uttalelse om behov og konseptvalg basert på konseptvalgutredningen og den eksterne kvalitetssikringen, før tiltaket kan meldes. Formålet er å forankre behovet for å gjøre tiltak på en god måte, vurdere ulike konsepter for å møte behovet og forankre det anbefalte konseptet. Videre er formålet å sikre tidlig politisk involvering i konseptfasen og å sikre at den faglige kvaliteten på de underliggende dokumentene er god.

Ordningen inntreffer tidlig i prosjektutviklingsfasen og før det konkrete prosjektet er utviklet og konsesjonsbehandlet, og før Statnett har fattet investeringsbeslutning.

[20] Jf. forskrift av 21. juni 2013 nr 681 om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven.

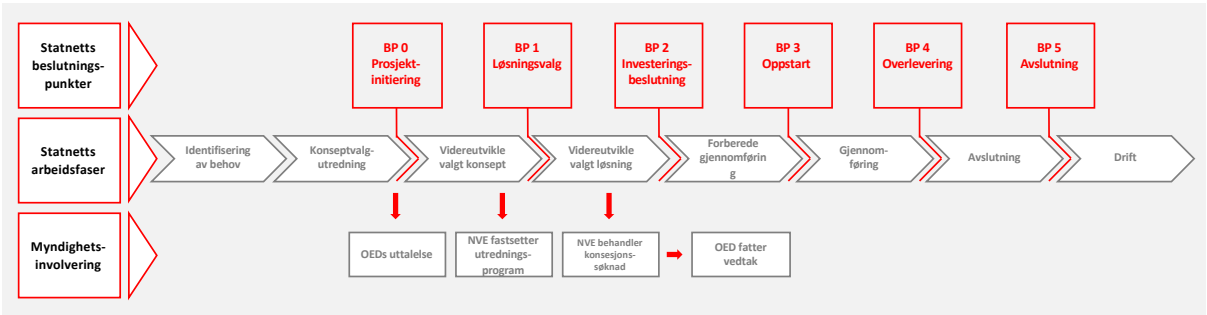
Statnetts prosjektmodell og kravet om ekstern kvalitetssikring

St.meld. nr. 14 (2011-2012) «Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet» beskriver blant annet behovet for å gjøre enkelte endringer i planleggingen og konsesjonsbehandlingen for store kraftledninger, blant annet basert på lærdommer fra statens KS-ordning. Konsesjons-behandlingen av kraftledninger har lang tradisjon, og ordningen med ekstern kvalitetssikring av behov og konseptvalg er tilpasset denne og andre særtrekk ved sektoren.



Figur 8 Planlegging og konsesjonssystemet (Olje- og energidep. Meld. St. 14, 2011-12)

Statnetts prosjektmodell med beslutningspunkter og involvering av departement og NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) er vist i figuren under:



Figur 9 Statnetts prosjektmodell med beslutningspunkter der OED er involvert

For investeringer i strømnettet, enten de skjer i regi av Statnett eller regionale nettselskaper, er det selskapene og ikke staten som tar investeringsbeslutningen. Staten er derfor ikke prosjekteier, men forvalter statens eierskap i Statnett og er gjennom NVE konsesjonsmyndighet. Nettprosjektene er underlagt en omfattende konsesjonsbehandling. Planleggings- og konsesjonssystemet er som vist i figur 8.

Annethvert år utarbeides det en kraftsystemutredning (KSU) for transmisjonsnettet og 17 KSU-er for de ulike delene av regionalnettet (sistnevnte i regi av det regionale nettselskapet). KSU-ene er rapporter som gir oversikt over utviklingen i kraftsystemet, og beskriver blant annet behov for nettiltak og mulige løsninger. I arbeidet med KSU-ene involveres ulike aktører og interessenter.

For store kraftledningssaker skal det utarbeides en konseptvalgutredning, KVU, der det saksspesifikke behovet for et tiltak blir grundigere gjennomgått. Kravet til innhold i en KVU er svært likt det som gjelder i Finansdepartementets KVU-/KS1-ordning, og departementets

veileder til ordningen viser også til veiledere tilhørende statens prosjektmodell og generell veiledning for samfunnsøkonomisk analyse.[21] Den eksterne kvalitetssikreren skal kontrollere at Statnetts KVU, inklusive begrunnelser, er i tråd med myndighetenes krav og god praksis. Videre skal kvalitetssikrer gjennomgå Statnetts KVU og foreta en egen vurdering av konseptene. På bakgrunn av analysen skal kvalitetssikrer komme med sin vurdering av hvilket konsept som synes å være totalt sett best for samfunnet og som Statnett derfor anbefales å gå videre med. Statnetts skal ha mulighet til å gjøre endringer i sin KVU underveis. Når KVU-en oversendes til Olje- og energidepartementet vedlegges den eksterne kvalitetssikringen og eventuelle endringer gjennomført som følge av denne kommenteres.

At KVU-ene oversendes departementet for uttalelse før et kraftledningsprosjekt meldes, danner grunnlag for tidlig politisk involvering. Olje- og energidepartementet vil etter å ha mottatt nettselskapets KVU og den eksterne kvalitetssikringen, gjennomføre en høring før de avgir en uttalelse. Uttalelsen vil inneholde vurderinger av behovet for prosjektet og en anbefaling av hvilket konsept nettselskapet bør gå videre med i konsesjonsprosessen. Uttalelsen er bare prosessledende og innholdet er ikke rettslig bindende for nettselskapet. Uttalelsen kan ikke påklages. Når departementet har uttalt seg til KVU-en, kan nettselskapene sende melding med konsekvensutredningsprogram for et konkret nettprosjekt.

Gitt at uttalelsen er positiv, er det opp til nettselskapet å videreutvikle det anbefalte konseptet med tanke på gjennomføring. I denne fasen er det vanlig at nettselskapet involverer kommuner og andre som har kunnskap om lokale forhold. Anlegg for produksjon, omforming, overføring og distribusjon av elektrisk energi kan ikke bygges eller drives uten konsesjon. Vedtak om nettprosjektet, herunder konkret trasévalg, plassering av trafostasjoner og valg av teknisk løsning, vil bli fattet i den etterfølgende konsesjonsbehandlingen, som blant annet inkluderer konsekvensutredninger, folkemøter og høringer.

Statnett sin prosjektmodell for prosjekt underlagt ekstern kvalitetssikring med involvering- og beslutningspunkter fremkommer av figur 9. Basert på en konsesjonssøknad utarbeidet av Statnett og en innstilling avgitt av NVE fatter Kongen i Statsråd endelig beslutning for konsesjonstildelingen. I de øvrige nettprosjektene, som det er flest av, gjøres det også KVU, men da en forenklet versjon. Her har NVE blitt delegert vedtaksmyndighet, som da kan påklages til OED. Figuren for Statnetts prosjektmodell angir myndighetsinvolvering gitt store prosjekter. For de ordinære løpene er ikke boksene med OEDs uttalelse og vedtak med.

[21] KVU-en skal ha fem deler i henhold til veileder for KVU og KS1 (Olje- og energidepartementet, 2013)

1. Behovsanalyse. Skal redegjøre for behovet for nettinvesteringer basert på en vurdering av utvikling i forbruk og produksjon.
2. Mål og rammer for tiltaket. Skal konkretisere hvilken tilstand som søkes oppnådd ved å gjennomføre tiltaket.
3. Mulighetsstudie. Relevante konsept som i større eller mindre grad kan oppfylle behovet skal beskrives og undersøkes.
4. Alternativanalyse. I alternativanalysen skal minimum nullalternativ og to andre konsept analyseres og rangeres med bakgrunn i en samfunnsøkonomisk analyse og usikkerhetsvurdering. Både prissatte og ikke-prissatte virkninger inngår i den samfunnsøkonomiske analysen.
5. Føringer for prosjektfasen. KVU-en skal gi en beskrivelse av videre prosess for et anbefalt konsept, herunder om det planlegges omsøkt gjennom én eller flere konsesjonssøknader.

Nærmere om tidligfasen

Første steg i planleggingen av et nettprosjekt er at nettselskapet identifiserer behov for et tiltak. Som nevnt innledningsvis, var bakgrunnen for kravet om KVU og kvalitetssikring et ønske om at behov, valg av konsept og eventuelle andre sentrale spørsmål av samfunnsmessig betydning knyttet til store kraftledninger, ble gjenstand for en tidligere politisk involvering. Tidligere ble valg av overordnet konsept gjort før nettselskapet sendte melding til NVE, og departementet ble først involvert i en eventuell klagerunde der handlingsrommet for eventuelle tilpasninger i prosjektet i praksis var mer begrenset. Dagens ordning er således en del av Olje- og energidepartementets involvering i tidligfasen av store kraftledningssaker.

Statnetts prosjekter skal gjennomføres i henhold til Statnetts prosjektmodell som er vist i figur 9. Konseptvalgbeslutningen tas i forbindelse BP0, som er en formell beslutning om å initiere et utbyggingsprosjekt, med andre ord er konseptet da med på å sette omfanget på hva prosjektet skal vurdere av løsninger. I konsesjonsprosjekter hvor Statnett utarbeider en KVU[22] (som må gjennomgå ekstern kvalitetssikring) og som deretter går til Olje- og energidepartementet for høring, er passering av denne høringen et separat beslutningspunkt. I de prosjektene det ikke er OED-KVU, men hvor Statnett må søke om konsesjon, så følges prosjektmodellen som vist, med de ulike BP og følger innholdet i hver fase. Men i de små prosjektene, som da ofte er (mindre) fornyelser eller reinvesteringer av (deler av) etablerte nettanlegg, og som ikke krever nye konsesjoner, kan prosjektene slå sammen BP1 og BP2, dvs. går rett fra BP0 til BP2

Kravene til beslutningsgrunnlag ved de ulike beslutningsportene fremkommer av en sjekkliste for kvalitetssikring og dokumentasjon ved beslutningsportene. En skal besvare et sett av overordnede spørsmål: «Hvorfor skal prosjektet gjennomføres?», «Hva skal leveres?», «Hva skal det koste?» og «Når skal det være ferdig?».

Før BP0 skal det både være redegjort for at det er behov for tiltak, og det skal foreligge et (overordnet) konseptvalg. Utredningen frem dit kan være kort eller omfattende avhengig av problemstillingens art og antakelse om videre løp (f.eks. enkle fornyelser kan ha korte utredninger. OED-KVU medfører en større utredning). Uansett skal de besvare fem fundamentale spørsmål som sammenfaller med temaene i KVU og utredningsinstruksen:

- Hva er problemet,
- Hvordan løse det,
- Hvilke fordeler og ulemper er det?,
- Samfunnsøkonomisk vurdering,
- Føringer for neste fase.

Det må da foreligge et kort styringsdokument med anslag for kostnad og tid, risiko og eventuelle interessenters innflytelse på prosjektet. Ved alle beslutningspunkter gjøres en samfunnsøkonomisk vurdering. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet som prioriterings- og vurderingskriterium står sterkt i Statnetts prosjektmodell, og kravet til samfunnsøkonomisk

[22] For mange investeringer (trafoer for eksempel) og spenningsoppgraderinger er det ikke krav om KVU med ekstern kvalitetssikring

analysekompetanse løftes også frem ved kontrahering av ekstern kvalitetssikrer. Frem til BP1 ser en på lønnsomheten av de ulike konseptene og løsningene, og ved BP2 og BP3 gjør man en oppdatert behov- og lønnsomhetsvurdering, hvor man sjekker om behovet fortsatt er til stede og om prosjektet er lønnsomt.

Videre skal Statnett utrede og anbefale et konsept, dette skjer på grunnlag av problembeskrivelse, en bred mulighetsstudie, og en sammenligning av konsepter basert på en samfunnsøkonomisk analyse. Anbefalt konsept og plan for videreføring av prosjektet må beskrives, og deretter må valgt konsept utvikles til et nivå som tilsvarer en konsesjonssøknad, som sendes etter BP1. Fasen frem til BP1 omfatter både melding og konsesjon (som er den delen av myndighetsbehandlingen som ligger hos NVE). I meldingen skisserer Statnett ulike løsningsvalg og gjerne med hvilke man ønsker å gå videre og søke konsesjon på. Etter meldingsprosessen lager NVE et utredningsprogram om hvilke temaer som skal utredes. NVE gir tilbakemelding på hva de mener bør utredes gjennom fastsetting av et konsekvensutredningsprogram.

BP1 er en beslutning om hva som er rett løsningsvalg, og samsvarer med det som er tenkt å søke konsesjon på. Selve søknaden sendes etter BP1. Fasen frem til BP2 (Investeringsbeslutning) er en detaljprosjektering av den konesesjonssøkte løsningen, og fasen frem til BP3 er anskaffelsesprosessen (forespørre leverandørene i markedet, innhente tilbud og innstille leverandør, med forbehold om godkjenning for videreføring (BP3). Endelig konsesjon må foreligge før BP3 (og egentlig helst før BP2).

Neste fase er å forberede gjennomføring, dette omfatter å etablere mer detaljerte mål, risikovurderinger og ramme for neste fase (omfang, tid og kostnader), og nødvendige fullmakter for kontraktinngåelse, prosjektgjennomføring og styring av reserver og avsetninger skal godkjennes ved BP3.

I gjennomføringsfasen skal arbeidet som kreves før prosjektet kan overleveres bli utført, før prosjektorganisasjonen overleverer det nye anlegget til driftsorganisasjonen. For godkjent overlevering (BP4) må overleveringsdokument/idriftsettelsesmelding og restpunktliste med tildeling av ansvar for oppfølging og budsjettramme godkjennes. Her skal en også bekrefte at prosjektet er gjennomført fullt ut i henhold til avtalt mandat og omfang.

Avslutningsfasen er siste fase. Før prosjektet kan lukkes må sluttdokumentasjonen og underlaget for rapportering av gevinstrealisering godkjennes. Det må bekreftes at oppfølging av ansvar for garantier overføres til driftsorganisasjonen.

Prosjekteier har flere prosjektuavhengige kvalitetssikringsmekanismer. Dels utarbeider Statnett en overordnet økonomisk rapport som tar for seg det finansielle, som det bedriftsøkonomiske og prosjektets påvirkning på virksomheten. Videre gjennomføres det risikovurderinger for ulike forhold, blant annet kostnader, HMS, elsikkerhet og risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) og til en viss grad risikoanalyser for prosjektgjennomføringstid.

Statnett har også etablert en modell for "design review", som skjer i forkant av BP1. Det er videre etablert en ordning for intern, uavhengig prosjektgjennomgang (UPG) i forkant av hver BP (fra BP1 til BP3) hvor hovedhensikten er å påse at prosjektet er tilstrekkelig modent for å bli videreført til neste fase. Denne er presentert i figur 10.

Figur 10 Oversikt over prosjektfase og kvalitetssikring

Oppsummert om viktige beslutningspunkter i tidligfase:

- Ved BP0 fatter Statnetts konsernledelse vedtak om å gå videre med et konsept. I de store KVU-ene blir styret orientert, men konsernsjefen er delegert fullmakt til å beslutte.
- Mellom BP0 og BP1 gjøres det en ny mulighetsstudie og det ses på ulike løsninger innenfor det valgte konseptet (som ble valgt ved BP0), og dette munner dels ut i konsesjonssøknad og mer konkret løsningsvalg (konsesjonen gis på mer overordnet trasé, mens detaljer om master, adkomst, osv. utvikles etter BP1, gjerne i parallell med konsesjonsprosessen)
- BP2 (investeringsbeslutning) kan tas før konsesjon foreligger, mens BP3 (oppstart) kan først tas når konsesjon er gitt

Hvilke reguleringskrav eller forvaltningsvedtak er relevante

Det kreves konsesjon fra Kongen/NVE. Statnett er ellers ikke underlagt plan- og bygningsloven, men får sine tillatelser basert på energiloven.

Aktører og roller

Prosjektstyring som del av virksomhetsstyringen

OED har også en eierskapsrolle overfor Statnett som statsforetak. Med andre ord har departementet en dobbeltrolle både som eier og som konsesjonsmyndighet. Det er styret i Statnett som tar investeringsbeslutningen, men styret er valgt av OED, og har jevnlige eierskapsmøter.

Prosjektmodellen er tett integrert i virksomhetsstyringen i Statnett. Styret er aktivt involvert i investeringsbeslutninger, og identifisering av behov og tidlig utredning av konsept skjer i linjen i avdelingen som driver kraftplanlegging. Behov kan oppstå på ulike måter; fornyelse, kapasitetsproblemer, nye tilknytninger, myndighetspålegg, egne langsiktige analyser, FoU, IKT, osv. Alle behov ender opp en i analyseporteføljeplan (UPP). For prioritering innenfor analyseporteføljeplanen arbeides det med å klargjøre en mer transparent prosedyre.

Investeringsbeslutningene fattes av konsernledelsen eller styret, avhengig av investeringens størrelse, og gjøres med utgangspunkt i samfunnsøkonomiske vurderinger.

Olje- og energidepartementets rolle

Statnett utarbeider annethvert år en nettutviklingsplan, der det også pekes på prosjekter under utredning, men departementet får også informasjon i møter med andre aktører i sektoren i rollen som sektormyndighet. Etter at Statnett har utarbeidet KVU foretar ekstern kvalitetssikrer sin gjennomgang. KVU oversendes så departementet sammen med tilbakemelding fra kvalitetssikringen og eventuelle endringer gjennomført som følge av denne kommenteres. Olje- og energidepartementet legger behovsvurderingen, konseptvalget og rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen ut på åpen høring på departementets hjemmeside. Aktuelle lokale og regionale myndigheter, statlige sektormyndigheter og relevante selskap og interesseorganisasjoner varsles om høringen. Departementet avholder i tillegg normalt høringsmøte, der blant annet nettselskapet og ekstern kvalitetssikrer presenterer sine planer og vurderinger. I løpet av denne prosessen har departementet også møte med Statnett og ekstern kvalitetssikrer.

Departementet har ulike roller overfor Statnett. På den ene siden er departementet sektor- og konsesjonsmyndighet. I tillegg er departementet forvalter av statens eierskap i Statnett. Departementet er opptatt av å skille mellom rollen som sektorpolitisk myndighet og rollen som eier i Statnett på en klar og tydelig måte. Som eier er departementet opptatt av at styringen skal være på et overordnet nivå og går ikke inn i Statnetts interne vurdering av enkeltprosjekter. Det er fokus på god organisering av selskapet og på valg av et bredt sammensatt og kompetent styre. Videre vurderer departementet som eier hvorvidt selskapet har en fornuftig kapitalstruktur som er tilpasset investeringsporteføljen.

Faste roller eller konstellasjoner i enkeltprosjekter, som styringsgruppe, prosjektråd, prosjekteier

I dag er det én prosjekteier fra BP0 til BP4. For mindre reinvesteringsprosjekter (typisk under 50 mill. kroner) er det driftsorganisasjonen selv som er prosjekteier. Prosjekteier kan ved behov opprette styringsgruppe/-komité.

Ekstern kvalitetssikring

Hvilke prosjekter er omfattet av kravet om ekstern KS

Det er ikke definert en terskelverdi for investeringskostnaden som i statens modell, men kriteriet for hvilke prosjekter som skal omfattes er basert på at det skal være anlegg som krever anleggskonsesjon etter Energiloven § 3-1, og med spenningsnivå på minst 300 kV og lengde på minst 20 km eller oppgradering i samme omfang (utenlandskabler er holdt utenfor ordningen). Spenningsoppgraderinger utløser ikke krav om KVU med ekstern kvalitetssikring etter forskriften, men departementet kan i særlige tilfeller bestemme at spenningsoppgraderinger skal utløse slikt krav.

Hvem initierer og forvalter ordningen med ekstern kvalitetssikring

Det er Statnett som gjør kontraherer kvalitetssikrer, og selskapet både bestiller og betaler for ekstern KS selv. Kvalitetssikrer kontraheres gjennom konkurranse. Statnett hadde tidligere en rammeavtale med kvalitetssikrere, men en har nå gått bort fra dette og gjennomfører i stedet ordinær utlysning for hvert oppdrag. Statnett begrunner dette med at det er snakk om få oppdrag,

og mener en rammeavtale i slike tilfeller ikke vil være særlig attraktivt for konsulenter å søke på. Vurderingen er at enkeltstående utlysninger gir bedre konkurranse (flere tilbydere og lavere priser) de få gangene det er aktuelt.

Det kommer frem i intervju at nærheten mellom den som kontraherer og prosjektet gir en fordel ved at dialog med kvalitetssikrer gjør at Statnett kan ta inn gode forslag. Ulempen med at Statnett selv bestiller, betaler for og følger opp kvalitetssikrer er at det lett kan oppfattes å kunne bli for nære bånd mellom selskapet og kvalitetssikrer.

NVE er en av departementets underliggende etater og har også en rolle i ordningen. NVE gir høringsuttalelse til departementet om behovet og det anbefalte konseptet, noe som bidrar til ytterligere kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget.

NVE sier at direktoratet kunne tenkt seg at NVE eller departementet bestilte KS-oppdraget, evt. at disse aktørene kunne være med og godkjenne oppdraget.

Hvilke faser i prosjektmodellen blir kvalitetssikret og hvilke tema er omfattet av kvalitetssikringen

Ordning for ekstern kvalitetssikring av store kraftledningsprosjekter er svært lik statens KS1-ordning, som gjelder konseptvalget og der fokus er på behov, mål/rammer, mulighetsstudie og alternativanalyse.

- Etter at behov er identifisert og tiltaket fyller kriteriene for å gjennomgå ekstern kvalitetssikring, gjennomfører Statnett en KVU-prosess
- Kvalitetssikrer anskaffes omtrent ved starten av KVU-utredningen og KVU-/KS-prosessen er delt i to:
    - Statnett utreder behov, mål/ramme og mulighetsstudie. Kvalitetssikrer får oversendt materiale, i form av en rapport, og man får en midtveis-milepæl som sikrer at man er på riktig spor (ca. 6 uker)
    - Deretter går Statnett videre med alternativanalysen, og til slutt sendes formell KVU til kvalitetssikrer
    - Kvalitetssikrer avgir til slutt en KS-rapport, som da kan «annullere» uttalelser gitt midtveis, dersom disse er hensyntatt (ca. 6 uker)
    - Denne parallelliteten sparer noe tid, fremfor å starte etter ferdig KVU, og Statnett mener også at det i alt gir et bedre sluttprodukt, og dermed et bedre beslutningsgrunnlag for myndighetene og omverden.
- KVU- og KS-rapport sendes på offentlig høring, organisert av departementet. Departementet sammenfatter høringsuttalelsene og gir en egen vurdering av behov og konsept i en uttalelse, før tiltaket kan meldes.
- OED sender et brev til NVE der de ber NVE kommentere konseptvalgutredningen, og blant annet vurdere om utredningen er velegnet for den etterfølgende konsesjonsbehandlingen.

- Som del av denne høringen gjør også NVE en analyse av prosjektet, basert på foreliggende KVU og KS-rapport. Dette medfører også at NVE utfører en del egne analyser ved behov, f.eks. ved tvil om beregningene synes riktige. NVE gjør altså i praksis en kvalitetssikring av KS-rapporten. NVE skriver basert på dette et notat til departementet, som inngår i høringsunderlaget sammen med andre uttalelser. NVE er en underliggende faginstans, og direktoratets innspill er viktige.
- I konsesjonsbehandlingen vurderer NVE blant annet om behovet for tiltaket er godt nok begrunnet og om konsesjonssøkt systemløsning (konsept) er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme. Sånn sett erstatter KVU-prosessen en del av konsesjonsbehandlingen, og det er derfor viktig at NVE gjør grundige vurderinger av KVU-en.
- Dersom det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å velge konsept, kan det komme opp spørsmål i forbindelse med konsesjonsbehandlingen, som kan forlenge konsesjonsprosessen.
- NVE søker avklaringer fra Statnett etter KS-prosessen, ved spørsmål rundt vurderingene i KVU. Intervjuobjektene fra NVE antyder at en nok kunne gjort dette enda mer parallelt med KS. Det blir ofte travelt for NVE, og en kunne gjerne kommet inn noe tidligere.

Omfang på kvalitetssikringsarbeidet, herunder om det er begrenset til gjennomgang av prosjektets dokumentasjon eller om det også stilles krav om egne analyser

I henhold til stortingsmeldingen skal ekstern kvalitetssikrer «kontrollere at nettselskapets KVU, inklusive begrunnelser, er i tråd med myndighetenes krav og god praksis». Videre skal ekstern kvalitetssikrer gjennomgå nettselskapets KVU og foreta en vurdering av analysen der konseptene som er vurdert veies opp mot hverandre. Det skal altså ikke gjøres egne analyser som i statens prosjektmodell, men være en kontroll av det foreliggende.

På bakgrunn av analysen og vurderingene skal ekstern kvalitetssikrer komme med sin vurdering av hvilket konsept som synes å være totalt sett best for samfunnet, og som nettselskapet derfor anbefales å gå videre med.[23]

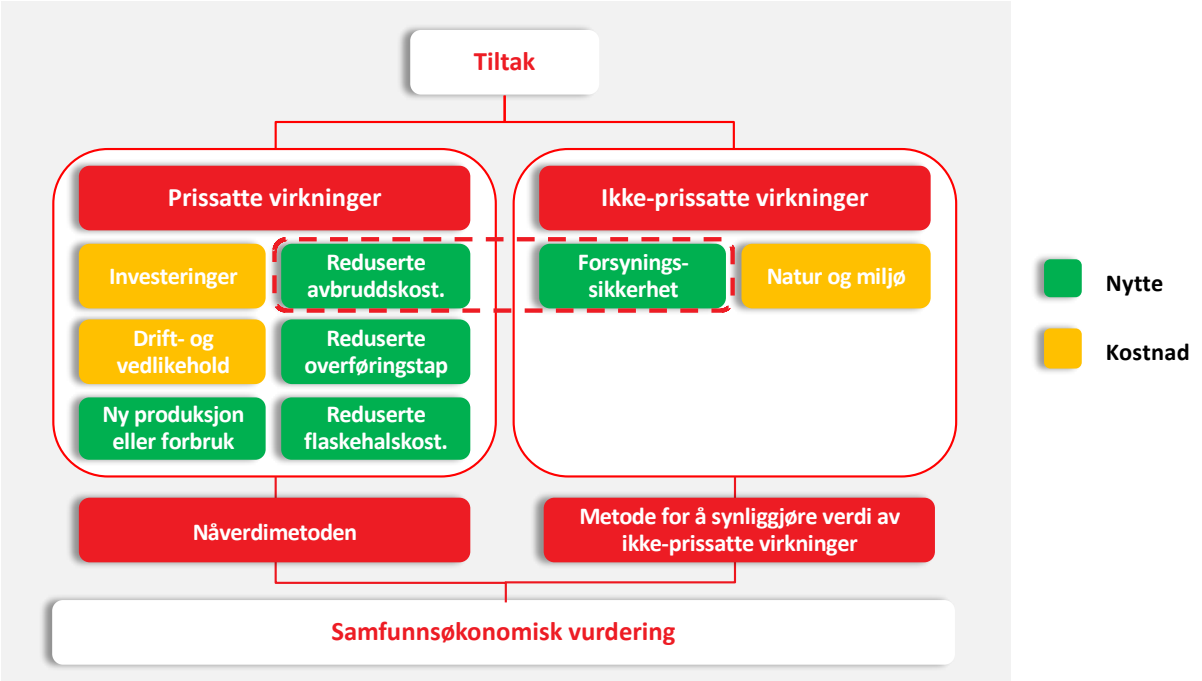
Når det gjelder omfanget av oppdragene for ekstern kvalitetssikring har kostnadene så langt ligget på 1-1,5 millioner kroner per oppdrag. Kvalitetssikrerne som har vært informanter i denne studien, gir uttrykk for at oppdragsgiver er opptatt av kvalitet og ikke kun presser på pris. Trinn 1 (behov, mål/rammer og mulighetsstudie) tar ca. 7 uker og del 2 (alternativanalyse og føringer for neste fase) noen kortere tid. Totalt sett tar KS-prosessen 3-4 mnd. Tallene er dog basert på erfaringer med kun tre prosjekter så langt.

Porteføljestyring

Statnett har en Prosjektporteføljeplan (PPP), som ikke må forveksles med analyseporteføljeplanen beskrevet tidligere. PPP inneholder alt som skjer etter BP0, og behandles av konsernledelsen. Behandlingen av innmeldte behov avhenger av omfang av løsningsalternativer, lønnsomhet, størrelse, osv.

[23] Kravene er utypet i OEDs veileder for konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring av store kraftledningssaker

Prosjektene vurderes ut fra følgende modell som har fokus på samfunnsøkonomi:



Figur 11 Modell for vurdering av prosjekter i Statnett

Modellen er litt forenklet, og viser ikke usikkerhetsanalysene/drøftingene (på business case-nivå) og heller ikke realopsjonene som også inngår i utredningene.

Aktørenes erfaringer og vurderinger

Olje- og energidepartementet sin ordning med obligatorisk KVU og KS1 for store kraftledningsprosjekter oppfattes å ha bidratt til både bedre metodikk og økt legitimitet. Statnett gjør nå alltid en variant av KVU som følger de samme trinnene, også i saker som ikke der KVU ikke sendes departementet for uttalelse. Omfanget kan imidlertid tilpasses prosjektet størrelse, kompleksitet osv.

Både departementet, NVE og Statnett har positive erfaringer med ordningen. Primæreffekten av ordningen er at Statnett gjennomfører nødvendige analyser tidligere, den skaper en forutsigbar prosess og gir sterkere krav til dokumentasjon, samt at det oppnås en tidlig forankring av behov og konsept. Så langt har det ikke skjedd at OED har stoppet prosessen i Statnett, men det er bare tre prosjekter som har gjennomgått ekstern KS så langt. Statnett har selv stoppet en KVU for Finnmark, med bakgrunn i at utredningen i for liten grad ble vinklet mot konseptvalg og at en hadde et for diffust prosjektutløsende behov. I to tilfeller, prosjektene Nyhamna og Haugalandet, ga uttalelsen fra departementet noen føringer for prosjektet videre. Statnett synes det er utfordrende at hele prosessen med KVU og ekstern kvalitetssikring tar lang tid, og mener at uten kravet om ekstern KS kunne dokumentasjonen vært mindre, og en kunne kanskje brukt halve tiden. Selve KS-prosessen tar 3-4 måneder, og dernest vil saken typisk ligge en stund hos departementet.

Referanser

Olje- og energidepartementet (1990). *Energiloven*. Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

Olje- og energidepartementet (2012). *Meld. St. 14 (2011-2012) Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet*

Olje- og energidepartementet (2013). *Forskrift om ekstern kvalitetssikring* (forskrift 21. juni 2013 nr. 681 om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven)

Olje- og energidepartementet (2013). *Konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring av store kraftledningssaker*. Veileder.

Diverse materiale fra Statnett som beskriver deres prosjektmodell og prosjekteierstyring

Kvalitetssikringsrapporter

Intervju med representanter fra OED, NVE og Statnett samt kvalitetssikrere

C - Avinors prosjektmodell og krav til ekstern kvalitetssikring

Bakgrunn

Avinor er et aksjeselskap heleid av staten ved Samferdselsdepartementet (frem til år 2003 et forvaltningsorgan ved navn Luftfartsverket). Det fremgår av vedtektene (Avinor, 2017) at samfunnsoppdraget er å eie, drive og videreutvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Samferdselsdepartementet avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive. Virksomheten skal drives på en sikker, effektiv og miljøvennlig måte, og sikre god tilgjengelighet for alle grupper reisende. For større lufthavner må Avinor ha konsesjon for å drive – konsesjonene må fornyes regelmessig, og spesielt ved endringer som for eksempel kapasitetsutvidelser.

Selskapet er i utgangspunktet selvfinansiert og får ingen faste tilskudd fra staten. Inntektene kommer fra kommersiell virksomhet på flyplassene og trafikkavgifter som flyselskapene betaler for å bruke flyplassene eller å fly i norskkontrollert luftrom. Kun et fåtall av selskapets 46 flyplasser går med overskudd, og dette brukes dels til å subsidiere de øvrige flyplassene, dels gir det utbytte til eier. Lufttrafikktjenesten drives til selvkost.

Staten som eier følger norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, og er opptatt av å ha en tydelig rolledeling mellom aksjeeier, styre og daglige ledelse. Samferdselsministeren utgjør selskapets generalforsamling og er selskapets øverste myndighet. Samferdselsdepartementet står for innkalling til ordinær og ekstraordinær generalforsamling, men har ingen egne styremedlemmer. Styret består av seks representanter utnevnt av eier og fire som er valgt av de ansatte.

Avinor er nå inne i en periode med store investeringsprosjekter. Et viktig virkemiddel som Samferdselsdepartementet kan bruke i styringen av Avinor er å skyte inn mer egenkapital eller justere utbyttepolitikken, men prosjekter kan også finansieres med direkte statlig tilskudd. Eksempelvis er det i Nasjonal transportplan (NTP) foreslått ny flyplass på Helgeland, med forbehold om ekstra finansiering, og Bodø Lufthavn, som er tenkt delvis statlig finansiert.

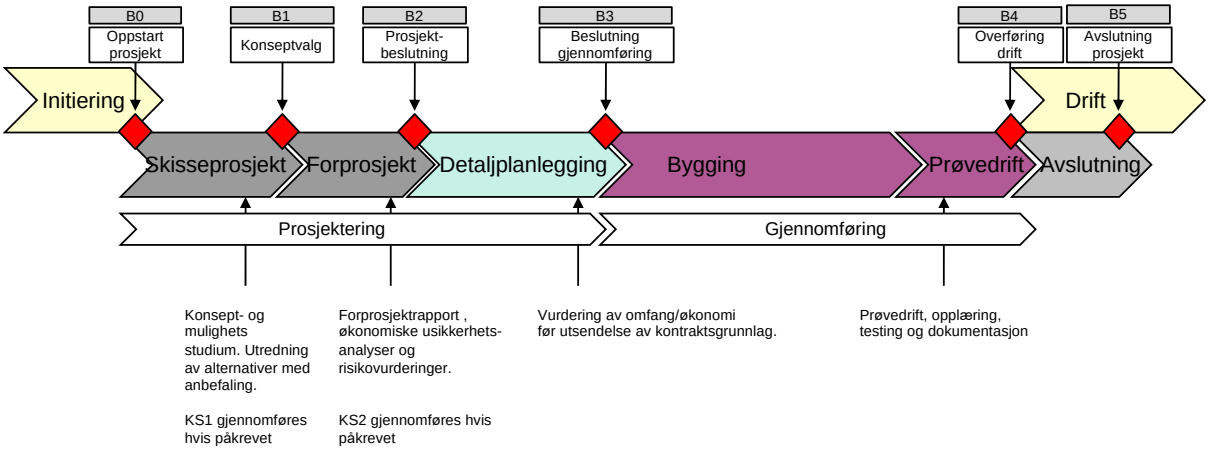
Ordningen med ekstern kvalitetssikring

Ekstern kvalitetssikring av store prosjekter ble innført i 2013 og er gradvis tatt mer i bruk. Avinor innførte både kvalitetssikring av konseptvalget KS1 og kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsanslag KS2 etter malen for statens ordning, men på eget initiativ. Ordningen ble innført som følge av etablering av Avinors prosjektmodell (AviPro), for å sikre at prosjektene er tilstrekkelig modnet før de legges frem for beslutning.

Hovedformålet med kvalitetssikringen er å gi konsernledelsen en uavhengig analyse av kvaliteten på beslutningsunderlaget, før dette legges fram for konsernstyret. Hensikten med KS1 er at kvalitetssikrer skal bistå beslutningstaker med å sikre at konseptvalget undergis reell beslutning og styring, samt sikre at beslutningsunderlaget har nødvendig kvalitet. For KS2 er hensikten å gjennomføre en etterkontroll av prosjektets beslutningsgrunnlag inkludert kostnadsramme, samt å kartlegge styringsmessige utfordringer i gjennomføringen av prosjektet.

Prosjektmodellen og dens faser

For å sikre best mulig kvalitet, styring og kontroll i alle faser av prosjektprosessen, er det etablert en overordnet prosjektstyringsmodell for godkjenning og gjennomføring av prosjekter. Til å understøtte modellen er det utarbeidet ulike typer prosedyrer og maler som samlet utgjør det overordnete rammeverket for hvordan prosjekter skal gjennomføres og styres i konsernet. Modellen, kalt AviPro, med faser og beslutningspunkter er vist i figur 12.



Figur 12 Avinors prosjektmodell AviPro med faser og beslutningspunkter

Prosjektstyringsmodellen setter krav til et felles sett av faser, og formelle beslutningspunkter mellom fasene. Til hvert beslutningspunkt er det etablert et minimumskrav til dokumenter og leveranser, og Avinor opererer med en gradert fullmaktstruktur hvor prosjektets ramme avgjør hvilket på nivå beslutningen tas. Administrerende direktør OSL, divisjonsdirektør, konserndirektør eller styrene i øvrige datterselskaper har myndighet til å vedta et beslutnings-punkt for et prosjekt med en forventet kostnadsramme innenfor 20 mill. kr (50 mill. kr. for OSL).

Prosjekter med en forventet kostnadsramme utover resultatenhetenes fullmakter og opp til 300 millioner kroner skal forelegges og vedtas av Prosjektkomiteen. I Prosjektkomiteen deltar flere av medlemmene fra konsernets ledelse samt andre med nøkkelroller innenfor prosjekt- og porteføljestyring. Ved de ulike beslutningsportene legger resultatenhetene frem prosjektdokumentene i henhold til kravet i prosjektmodellen og dette vurderes av Prosjektkomiteen.

Alle prosjekter over 300 millioner kroner skal styrebehandles. Avinor er ikke forpliktet til å følge statens prosjektmodell, men har gjennom sin konsernpolicy stilt krav til at alle prosjekter med en kostnadsramme over 300 millioner kroner, samt prosjekter som finansieres over statsbudsjettet eller som det kreves konsesjon fra eier for å gjennomføre, skal gjennom ekstern kvalitetssikring før beslutning om konseptvalg og før investeringsbeslutning.

Fasene i modellen

Ved initiering utredes og vurderes behovet, de overordnete rammene for prosjektet blir definert, og det utarbeides et prosjektmandat. Prosjekteier styrer denne fasen og beslutter oppstart av

prosjektet. Behov oppstår typisk i den enkelte lufthavn, men kan også skje i konsernet (nye krav på tvers av lufthavnene, osv.).

B0 er oppstart skisseprosjekt. Da foreligger en business case slik at man grovt vet rammene for prosjektet. I skisseprosjektet tas det frem en mulighetsstudie og alternativanalyse. Dette kan minne om en KVU, men informantene påpeker at overordnet konsept sjelden er et veldig åpent spørsmål (en vurderer for eksempel ikke overføring av passasjerer til andre transportformer). Dette følger av Avinors mandat og de fysiske rammebetingelser lufthavnprosjekter må forholde seg til – når prosjektutløsende behov er kapasitetsmangel ved en lufthavn, blir naturlig nok konseptet en utvidelse av kapasiteten. Likevel kan det hende at mulighetsrommet i noen tilfeller er større enn det som har vært vurdert (for eksempel påpekes det i KS1 for Tromsø Lufthavn at beskrivelsen av prosessen for mulighetsstudien er mangelfull og at alternativene kretser rundt rehabilitering og nybygg av terminal). På slutten av skisseprosjektfasen gjennomføres ekstern KS1, som grunnlag for B1 (konseptvalg). Det er prosjektleder som er ansvarlig for oppstart av skisseprosjektet, mulighetsstudiene og alternativvurderingene mens prosjekteier er ansvarlig for å beslutte konseptvalg (B1).

Etter B1 gjennomføres forprosjekt med mer fokus på usikkerhetsanalyser og risikovurderinger (knyttet til en business case med både nytte- og kostnadsvurdering), etterfulgt av ekstern KS2, som grunnlag for B2 (Prosjektbeslutning). Forprosjektet blir ledet av prosjektleder, og godkjennes av prosjekteier i B2.

Deretter gjennomføres en detaljplanlegging, med en delmilepæl ved B3 (Beslutning gjennomføring), før kontraktsinngåelse. Detaljplanleggingsfasen ledes også av prosjektleder og omfatter utarbeiding av et konkurransegrunnlag før anskaffelsesprosessen gjennomføres. Avhengig av størrelsen på prosjektet kan det være prosjekteier eller et annet nivå som beslutter gjennomføring B3 (under forutsetning av at en får konsesjon).

Byggefasen styres av prosjektleder, som er ansvarlig for oppstart av bygging, oppfølging og ferdigstilling av prosjektet. I prøvedriftfasen har prosjektleder ansvar for kontroll, testing, opplæring, innregulering og gjennomføring av overtakelsesforretning. Det er til slutt prosjekteier som beslutter overføring til drift (B4).

I avslutningsfasen avslutter prosjektleder oppdraget. Prosjektleder skal siden evaluere prosjektet og gi innspill til forbedringer og utarbeide en sluttrapport for prosjektet. Det er prosjekteier som beslutter avslutning (B5) før prosjektleder kan arkivere og lukke prosjektet.

Reguleringskrav eller forvaltningsvedtak som er relevante for prosjektmodellen

For større investeringsprosjekter må Avinor som nevnt ha konsesjon. Med visse unntak for enkelte mindre typer landingsplasser skal alle flyplasser ha konsesjon. Formelt heter det av forskrift om konsesjon for landingsplasser (forskrift til luftfartsloven) § 3. Konsesjonsplikt at «Den som vil anlegge, inneha eller drive en landingsplass må ha konsesjon fra luftfartsmyndigheten». Vilkårene i konsesjonen vil variere noe fra flyplass til flyplass. Vanlige vilkår vil blant annet være

- Tak for trafikkomfang

- At flyplassen drives i samsvar med tekniske krav til utforming (rullebaner, taksebaner, sikkerhetsområder, osv.), lys, utstyr, brann og redning, operasjoner, osv.
- Miljøkrav, krav til miljøstyringssystem, osv.
- Krav til etablering av inn- og utflygingstraseer (gjelder noen få av de største flyplassene)
- Plikt til å holde flyplassen åpen for allmenn bruk
- Krav til åpningstider
- Medvirkning til tilbringertjeneste (gjelder noen få av de største flyplassene)

Samferdselsdepartementet vil da være konsesjonsgiver. For større eller mer politiske saker blir konsesjonsprosessen håndtert av Samferdselsdepartementet, for de mindre blir konsesjonssakene håndtert av Luftfartstilsynet. Luftfartstilsynet vil uansett forberede alle sakene og lage innstillingen til departementet.

Aktører og roller

Prosjektstyring som del av virksomhetsstyringen

For prosjektene er det vanligvis lufthavnen (enten representert ved lufthavndirektøren eller en utbyggingsenhet ved større lufthavner) som er prosjekteier. Utbygging er gjennomførende enhet for alle prosjekter. De største lufthavnene har en masterplan som diskuteres med konsernet, og konsernet har en langsiktig prosjektplan (over 15 år), basert på et grovt mulighetsbilde. Lufthavnene kan selv initiere prosjekter på inntil 20 millioner kroner (50 millioner kroner for Oslo Lufthavn OSL). Konsernet er opptatt av porteføljen og vurderer beslutningspunktene opp mot strategisk nivå for selskapet.

Prosjektstyring som del av selskapskontrollen (eierdepartementets rolle)

Store prosjekter nevnes også i eiermeldingen, og konsernledelsen har i tillegg månedlige møter med Samferdselsdepartementet/statsråden, hvor også prosjekter kan diskuteres. I disse møtene orienterer selskapet eier om driften, økonomisk utvikling, utøvelse av samfunnsansvaret og eller andre relevante forhold. Det fattes ingen beslutninger i disse møtene og det gis ingen føringer for hvordan selskapet skal opptre i enkeltsaker.

Departementet er generelt lite aktiv i prosessen med fremtakning av nye prosjekter, verken i rollen som eier eller konsesjonsgiver. Dette bekreftes av informantene, som påpeker at luftfartssektoren er annerledes er veg- og jernbanesektoren, der den politiske involveringen er større.

Faste roller eller konstellasjoner i enkeltprosjekter, som styringsgruppe, prosjektråd, prosjekteier

Avinor sentralt har det overordnete ansvaret for alle prosjektene, og prosjekteierrollen ligger som oftest i linjen. For utbyggingsprosjekter delegeres prosjekteierrollen stort sett til lokalt nivå. Ved de mindre lufthavnene vil lufthavnsjefen normalt være prosjekteier. Ved de store lufthavnene vil lufthavnsjefen ofte delegere ansvaret.

Prosjekteier skal vurdere behovet for og sammensetningen av styringsgruppen, samt være leder for styringsgruppens arbeid. Prosjekteier har ansvar for å definere leveransen gjennom å fastsette

prosjektmandat og løfte endringer som går ut over prosjektets mandat opp til aktuell instans. Prosjekteier skal sikre at prosjektets leveranse tas i bruk etter avslutning av prosjektet og sikre forankring i organisasjonen. Prosjekteier skal også utpeke en prosjektleder og kan eventuelt utpeke prosjektansvarlig i tilfeller hvor det er ikke er hensiktsmessig med styringsgruppe. Prosjektansvarlig ivaretar alle oppgaver pålagt av prosjekteier.

Prosjektleder har det løpende og operative ansvaret for prosjektets fremdrift, ressursbruk og sluttprodukt. Prosjektleder skal blant annet styre prosjektet i henhold til de økonomiske rammene, etablere prosjektorganisasjonen samt planlegge gjennomføringen av prosjektet. Prosjektleder skal rapportere status til prosjekteier hver måned samt innkalle til møter i styringsgruppen og forberede møtene.

Avinor har delt prosjektene inn i grupper. En gruppe er de regionale og lokale (DRL) som omfatter alle de små prosjektene. Prosjektene ved de store flyplassene utgjør en egen gruppe. For alle prosjekter over terskelverdi etableres det et prosjektstyre, med konserndirektører, men ingen eksterne representanter.

For de regionale og lokale (DRL) har Avinor en egen styringsgruppe som sitter sentralt. Styringsgruppen får tilsendt skisseprosjekter og vurderer hvorvidt prosjektene skal videreføres.

Etter endt forprosjekt skal prosjektet fremlegges for en prosjektkomité der konsernlederen inngår.

Ekstern kvalitetssikring

Hvilke prosjekter er omfattet av kravet om ekstern KS

Terskelverdien er 300 millioner kroner for styrebeslutning og dermed gjennomføring av ekstern kvalitetssikring.

Frem til i dag er det hovedsakelig KS2 som er utført. KS1 har fått større fokus i det siste, ettersom viktigheten av tidligfasen har blitt stadig mer anerkjent. Vi får opplyst at i overkant av 10 prosjekter har vært igjennom KS2 så langt, samt at fire har gjennomgått KS1.

Hvem initierer og forvalter ordningen med ekstern kvalitetssikring

Avinor har valgt å basere sin kvalitetssikring på regimet til Finansdepartementet og har også inngått rammeavtale med eksterne kvalitetssikrere som også Finansdepartementet bruker i sin kvalitetssikring. Krav til beslutningsgrunnlaget for konseptvalg er en alternativvurdering. Det stilles imidlertid ikke krav om *samfunnsøkonomisk* analyse, men *bedriftsøkonomisk* analyse kreves. I praksis har kvalitetssikringen av konsepter så langt dreiet seg om ulike utforminger av investeringsprosjektene.

Kravet til beslutningsunderlag for investeringsbeslutning er minimum en Business Case, med kostnadskalkyle og usikkerhetsanalyse ved investeringsbeslutning. Dette gjelder alle prosjekter. Prosjekter som faller innenfor krav til KS2 må i tillegg utarbeide et Sentralt styringsdokument.

Selve KS-prosessen skal gjennomføres etter omtrent samme mal som i statens ordning, men Avinor gjennomfører en minikonkurranse blant aktørene med rammeavtale for å kontrahere

kvalitetssikrer når Utbygging melder at underlaget er klart. En benytter tildelingskriteriene pris, løsningsbeskrivelse og kompetanse. Konsernstaben gjør en vurdering av underlaget før det sendes ekstern kvalitetssikrer, for å sikre at kvaliteten er tilstrekkelig.

Hvilke faser i prosjektmodellen blir kvalitetssikret og hvilke tema er omfattet av kvalitetssikringen

For KS1 skal kvalitetssikrer kontrollere beslutningsunderlaget med hensyn på konsistens og om de angitte alternativene er relevante og gyldige i forhold til behov, mål, overordnete krav og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse for investeringsestimater og usikkerhetsbilde knyttet til estimatene (presisjonsnivå tilpasset forstudiefasen).

Sluttleveransen skal være en KS1-rapport som inneholder alle elementer ved kvalitetssikringen. Kvalitetssikrer skal i rapporten gi anbefaling om:

- Rangering av alternativene og beslutningsstrategi
- Føringer for forprosjektfasen, herunder råd om hvilke elementer fra kvalitetssikringen som bør inngå i styringsdokumentet for prosjektet.

Hovedlinjene fra kvalitetssikringen skal presenteres for prosjektet og Prosjektkomiteen ved avslutning av KS-oppdraget.

Tilsvarende for KS2 skal kvalitetssikrer gjennomgå og kontrollere aktuelle styringsdokumenter for prosjektet, komplett basisestimat for kostnadene (samt evt. inntekter), samt gjøre egen analyse av suksessfaktorer/fallgruver og det samlede usikkerhetsbildet.

Sluttleveransen skal være en KS2-rapport som inneholder alle elementer ved kvalitetssikringen. Kvalitetssikrer skal i rapporten gi anbefaling om:

- Kostnadsramme inklusive nødvendig avsetning for usikkerhet. I dimensjoneringen skal det tas hensyn til mulige innsparinger.
- Hvordan prosjektet bør styres og organiseres for å sikre en kostnadseffektiv gjennomføring
- Hovedlinjene fra kvalitetssikringen skal presenteres for prosjektet og prosjektkomiteen ved avslutning av kvalitetssikringen.

Omfang på kvalitetssikringsarbeidet, herunder om det er begrenset til gjennomgang av prosjektets dokumentasjon eller om det også stilles krav om egne analyser

Ekstern kvalitetssikrer gjennomfører primært en etterprøving av grunnlag for gjennomførte analyser i regi av Avinor. Omfanget av KS1 er normalt mindre enn i statens modell ettersom det ikke skal gjøres en samfunnsøkonomisk analyse. Men når det gjelder usikkerhetsanalyser/ kostnadsestimater gjennomfører kvalitetssikrer normalt også sine egne analyser. Vi får opplyst at disse skal være av omtrent samme omfang som for oppdrag under Finansdepartementets ordning.

Hvem gjennomfører kvalitetssikringen, og arbeidsmessig omfang og organisering av kvalitetssikringen

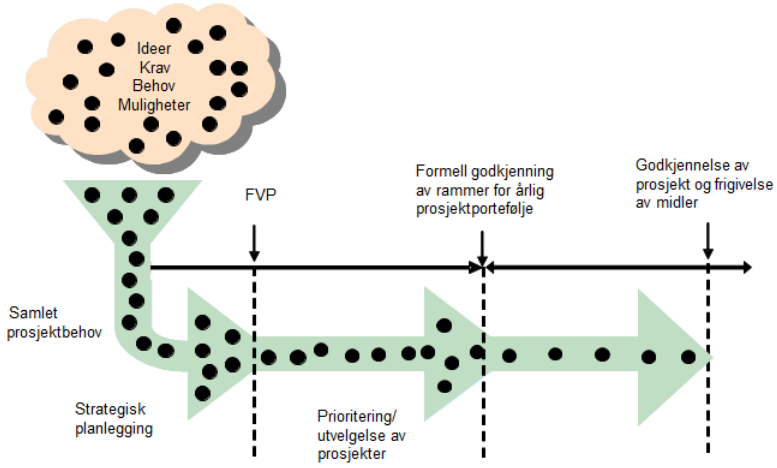
Avinor har for tiden rammeavtale med tre prosjektfaglige konsulentselskaper, Metier OEC, Holte Consulting og Dovre Group Consulting.

Typisk varighet for ekstern kvalitetssikring er oppgitt av være 2-3 måneder. Videre får vi oppgitt at kostnadene beløper seg i snitt til ca. 500.000 kroner for både KS1 og KS2.

Kvalitetssikringen gjennomføres i utgangspunktet som en punktevaluering på samme måte som i statens modell (ikke parallell kvalitetssikring eller følgeevaluering). Men Avinor har i en del tilfeller tatt anbefalinger fra ekstern kvalitetssikrer til følge, og deretter bedt om en ny vurdering etter dette. Både Avinor og kvalitetssikrerne sier at de er bevisste på å unngå for stor grad av nærhet mellom kvalitetssikrer og selskapet. Men det er som nevnt selskapet selv som kontraherer og følger opp kvalitetssikrer. «Vi er både den som skal kvalitetssikres og den som kjøper kvalitetssikringen – kanskje dette gir noen flere tomler opp?»

Porteføljestyring

Styrets beslutning om prosjekter er basert på både bedriftsøkonomisk lønnsomhet, samfunnsutvikling, luftfartsutvikling, osv., ved at Avinor satt til å forvalte luftfarten på vegne av samfunnet. For å kunne prioritere prosjekter innenfor begrensede økonomiske rammer, utarbeides det langsiktig prosjektplaner og årlige prosjektbudsjett. Gjennom plan- og budsjettprosessene vurderer resultatenhetene behovet for prosjekter innenfor sine respektive ansvarsområder på kort og lang sikt. Prosjektene vurderes dernest samlet, i forhold til hverandre og for Avinor som helhet, se figur under.



Figur 13 Avinors porteføljestyringsmodell

Finansiell virksomhetsplan (FVP) er konsernets analyse av egenkapital og gjeld, resultat og likviditet og prosjektplaner i et langsiktig perspektiv. FVP representerer administrasjonens til enhver tid beste vurdering av konsernets finansielle fremtidsutsikter, handlingsrom og risiko. Gjennom FVP kan endringer i de viktigste parameterne for konsernets økonomiske utvikling simuleres, og planen kan således benyttes i etablering av konsernets strategier og beredskapstiltak på kort og lang sikt. FVP setter ramme for konsernets langsiktige prosjektplan innenfor konsernets antatte finansielle handlingsrom (ref. konsernøkonomihåndboken). Langsiktig prosjektplan bygges nedenfra og opp, hvor virksomhetsområdene avstemmer sine innspill med

egne strategier, business cases og andre plandokumenter. FVP vil bygge på en rekke forutsetninger som monitoreres løpende og som ved vesentlige endringer krever en ajourføring av fremtidsprognosene. FVP og langsiktig prosjektplan er således levende verktøy som oppdateres ved behov, minimum en gang per år.

Langsiktig prosjektplan utarbeides med utgangspunkt i prosjektadministrative opplysninger og beslutningsrelaterte kriterier. Prosjektplanen har et 15 årsperspektiv, med spesiell vekt på første femårsperiode. De siste årene i planperioden utarbeides med utgangspunkt i grovere anslag for et utvalg prosjekter/poster og/eller porteføljer. Det er imidlertid viktig at konsekvensene/gevinster av business case for prosjekter med en forventet kostnadsramme over 10 millioner kroner synliggjøres i hele analyseperioden slik at de kan inngå i FVP. Alle kjente og planlagte prosjekter, samt enkeltanskaffelser som balanseføres og aktiveres, skal inngå i langsiktig prosjektplan. Dette gjelder også vedtatte prosjekter som har forventet pådrag i analyseperioden. Prosjektene estimeres til forventet kostnad og periodiseres etter planlagt fremdrift.

I vurderingen av hvilke prosjekter som skal planlegges gjennomført er det mange hensyn som skal ivaretas og veies mot hverandre. Flere av prosjektene Avinor gjennomfører er store og strekker seg over flere år. Langsiktig prosjektplan er et viktig verktøy i forhold til å vurdere blant annet "fasing" av større prosjekter tidsmessig, splitting eller gruppering av prosjekter størrelsesmessig, samt å sikre koordinering og helhetstenkning. Resultatenhetene har prioriteringsansvar innenfor sitt ansvarsområde i forbindelse med å utarbeide langsiktig prosjektplan. Resultatenhetene skal levere sine respektive prioriterte prosjektplaner inkludert forklarende prosa til Konsernstab økonomi og finans. Basert på innspillene er Konsernstab økonomi og finans ansvarlig for å utarbeide konsernets langsiktige prosjektplan. Det er konsernledelsen som har prioriteringsansvar for konsernet.

Aktørenes erfaringer og vurderinger

Ifølge Avinor skaper ordningen med ekstern kvalitetssikring større bevissthet om prosjektutviklingen. «Det er ingen som ønsker tunge merknader i en ekstern KS-rapport». Ordningen omtales som en berikelse. Avinor fikk i 2018 en del kritikk fra Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2018), spesielt hva gjelder overskridelser av opprinnelig kostnadsramme. Avinor mener selv dette nok skyldes at man bevisst aksepterer en overskridelse dersom det vil bidra til økt nytte. En har sett dette som en type positiv fleksibilitet, men vil se nærmere på om dette er riktig fremgangsmåte.

Våre informanter blant kvalitetssikrerne poengterte at de hadde en positiv opplevelse å utføre oppdrag for Avinor og at underlaget de fikk generelt var godt utarbeidet. Samtidig så ble forholdet mellom den samfunnsøkonomiske nytten og den bedriftsøkonomiske vurderingen trukket fram som noe som klart skilte seg fra statens modell og til dels også flere av ordningene hos andre kategori 4 selskaper. Selv om dette er en villet politikk, og samfunnsoppdraget står tydelig i front, ifølge Avinor, så var det flere av kvalitetssikrerne som bemerket nettopp at dette området er det en overraskende stor avstand til de politiske arenaene hvor dette vil være aktuelt å diskutere på et nasjonalt nivå, for eksempel med tanke på klimapolitikk og alkoholpolitikk.

Referanser

Avinor (2017) *Vedtekter for Avinor AS* (29. mai 2017)

Avinor (u.å.) *Avinor: Kvalitetssikring av konseptvalget (KS1*)

Avinor (u.å.) *Avinor: Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2)*

Avinor (u.å.) *Avinor: prosjektstyring – konsernfelles prinsipper*

Riksrevisjonen (2018). *Undersøkelse av lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS*, del av Dokument 3:2 (2018–2019), Offentliggjort 06.11.2018

Samferdselsdepartementet (2007). *Forskrift om konsesjon for landingsplasser* av 11. januar 2007 nr. 40

Samferdselsdepartementet (1993). *Luftfartsloven*. Lov av 11. juni 1993 nr. 101

Kvalitetssikringsrapporter

Intervju med representanter fra SD, Avinor samt kvalitetssikrere

D - Bane NORs prosjektmodell og krav til ekstern kvalitetssikring

Merknad
Dette vedlegget tar for seg Bane NOR SF sin prosjektmodell og KS-ordning fra foretakets opprettelse og frem til høsten 2019. I forbindelse med inngåelse av nye rammeavtaler i statens modell fra september 2019 vil det også skje endringer i Bane NOR sin modell.

Bakgrunn

Bane NOR SF ble opprettet 1. januar 2017 med ansvar for den nasjonale jernbanestrukturen, og har det operative ansvaret for trafikkstyring, drift, vedlikehold og utbygging av jernbanen og togstasjonene. Dette var på bakgrunn av Jernbanereformen fra 2015 (Stortingsmelding nr. 27 (2014-2015)), hvor Jernbaneverket ble delt inn i Jernbanedirektoratet og Bane NOR, sistnevnte organisert som statsforetak. Bane NOR er heleid av Samferdselsdepartementet, men alle foretakets tjenester blir bestilt av direktoratet gjennom egne avtaler og med klare resultatkrav. Investeringsprosjekter innenfor jernbane blir først utredet av Jernbanedirektoratet, i noen tilfeller med innleid hjelp fra Bane NOR. Etter at prosjektet har gjennomgått ordinær KS1 etter statens modell og konseptet har blitt valgt, inngås avtale om videre planlegging og utbygging med Bane NOR.

Bane NOR har etablert en egen ordning for ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsanslag som tilsvarer statens KS2-ordning. Etableringen av en slik ordning ble pålagt av Samferdselsdepartementet (ref. Prop. 1S (2017-2018)).

Formålet med ordningen er tilsvarende som for Finansdepartementets KS2-ordning. Det skal sikres at det er en hensiktsmessig kontraktstrategi, riktige kostnadsrammer, og god styring av prosjektet. Ordningen er plassert hos Bane NOR, fordi det er styret til Bane NOR som er ansvarlig for prosjektresultatet etter at det har vært gjennom Stortinget og det foreligger en videre utbyggingsavtale.

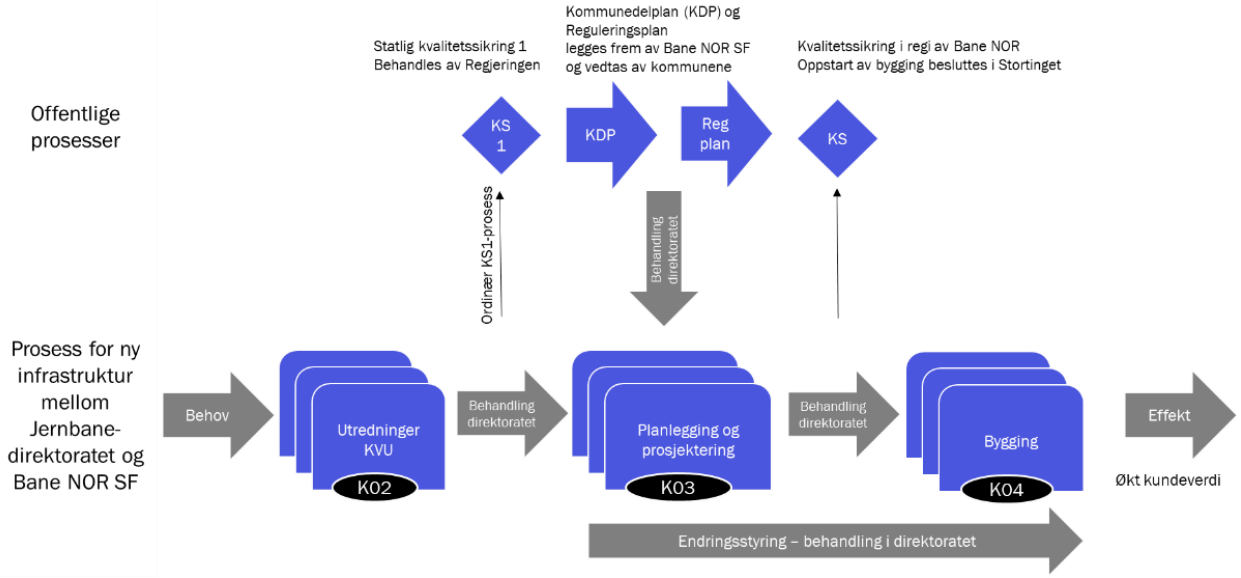
Prosjektmodellen og dens faser

Bane NORs prosjektmodell følger fasene i statens prosjektmodell. Den er også tett knyttet opp mot Jernbanedirektoratet, som tildeler Bane NOR sine oppdrag. Derfor vil Jernbanedirektoratets prosjektmodell, der den har innslag mot Bane NOR, introduseres først, før Bane NOR sin modell presenteres.

Jernbanedirektoratets prosjektmodell og Bane NORs plassering i denne

Utvikling av ny jernbaneinfrastruktur foregår i samspill mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Figur 14 illustrerer hvordan direktoratet, og i forlengelsen Bane NORs, sin interaksjon med det politiske nivået arter seg. Modellen konsentrerer seg rundt tre avtaler mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR, markert i figuren som K02, K03 og K04. Den første avtalen (K02) dreier seg om utførelse eller faglig bistand til KVU/KS1 prosessen. Den neste avtalen (K03) omhandler planlegging og prosjektering, det vil si der Bane NOR får ansvaret for den

videre planleggingen av prosjektet. Denne fasen er delt i to: hovedplan og detaljplan[24]. Jernbanedirektoratet kan bestille en av disse fasene eller begge av Bane NOR. Den første delen munner ut i et korridorvalg og kommunedelplan, og fastsettelse av styringsmål. Den andre delen er detaljplan og reguleringsplan. Krav om føring av endringslogg begynner i denne fasen, og endringsstyring behandles i direktoratet. Når disse delene er ferdige gjennomfører Bane NOR KS2-prosessen. KS2-rapporten blir så overlevert til direktoratet sammen med underlaget, etter at den er ledelsesbehandlet i Bane NOR sammen med en anbefaling og Bane NORs vurdering av resultatet fra ekstern kvalitetssikrer. Jernbanedirektorat anbefaler styrings- og kostnadsramme ovenfor Samferdselsdepartementet. Den siste avtalen (K04) omhandler selve byggingen av prosjektet.



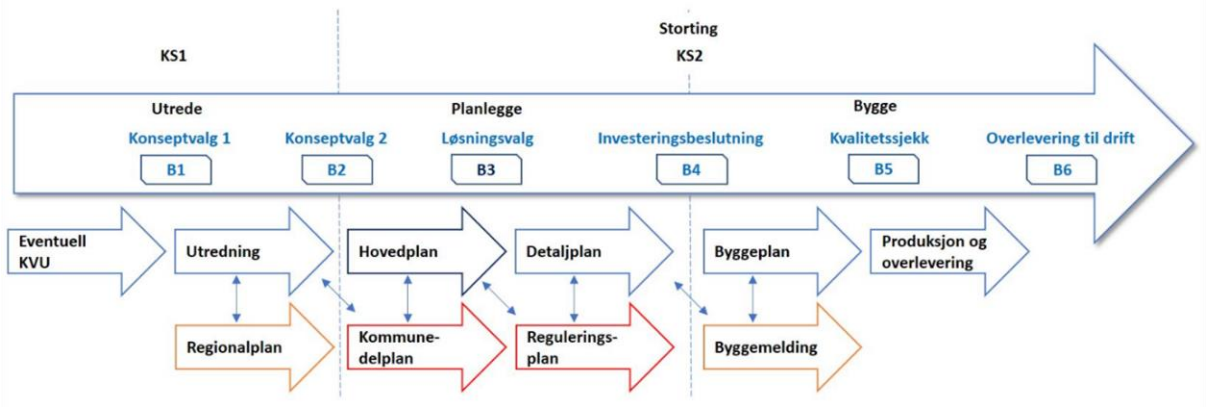
Figur 14 Prosess for utvikling av ny infrastruktur mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR (Kilde: Jernbanedirektoratet)

Avtalene mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet strekker seg som regel over hele fasen avtalen gjelder for, typisk flere år. For byggefasen (K04) vil avtalen dekke bygging frem til ferdigstillelse. For enkelte avtaler innenfor planlegging og prosjektering inngås avtalen for ett år om gangen, men også her er det ønskelig at de kan følge hele prosjektfasen. Avtalene omfatter både prosjektpakker med felles effektmål og enkeltstående prosjekter. Det inngås også en fireårig avtale med direktoratet som omhandler forvaltning, drift og vedlikehold – denne rulleres hvert år basert på endringer som har forekommet. Et uttrykt mål for avtaleordningen er å komme over på kun flerårige avtaler når det kommer til investeringsprosjekter, men det har vist seg å ta tid å få gjennomført.

[24] Vi får oppgitt at i ny modell f.o.m 2020 vil det komme enda en fase, «planlegging» hvor hovedplan og detaljplan er tekniske leveranser

Faser og beslutningspunkter i Bane NORs prosjektmodell

Bane NOR kaller prosjektmodellen sin for UPB-prosessen (utredning, planlegging og bygging). Fasene er presentert i figur 15 og viser hva et større tiltak normalt må gjennom fra tidlig prosjektidé til produksjon med sentrale interne og eksterne beslutningspunkter. Den tar og for seg hvordan rekkefølgen på underlaget er knyttet opp til kommunale prosesser (Bane NOR, 2018).



Figur 15 Bane NOR sin prosjektmodell (Kilde: Bane NOR, 2017b)

Prosjektmodellen er som nevnt delt i tre hovedfaser med tilhørende beslutningspunkter:

1. Utrede: Her er formålet å etablere et overordnet strategisk grunnlag for videre planlegging. Utredninger kan være nasjonale eller regionale, strekningsvise eller tematiske. De fleste har karakter av å være strekningsvise utredninger. I tillegg kommer tiltaksutredninger, som vurderer ulike utbyggingskonsepter som grunnlag for videre planlegging. Disse kan være innledende del av planfasen. En tiltaksutredning (eks. KVU) kan være en innledende fase til en kommunedelplan eller reguleringsplan. Bane NOR sin deltakelse i denne fasen avhenger av hvorvidt og i hvilken grad de blir involvert av Jernbanedirektoratet. Dersom de ikke blir involvert tar som regel Bane NOR over prosjektet fra og med B3.

- B1 Konseptvalg 1 (valg av hovedkonsept)
  Forut for denne beslutningsporten har det vært gjennomført en KVU. Punktet kan derfor ansees som KS1-porten. Man ser på hvorvidt mandatet er oppfylt, gjennomfører en behovsutredning, vurderer målenes relevans og en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsberegning.

- B2 Konseptvalg 2 (valg av detaljert konsept / overordnet løsning for tiltaket)
  Her har det vært gjennomført en regionalplan og en utredning. Punktet ser på et mer detaljert konseptvalg og gjennomfører mye av de samme kontrollene fra B1 for dette spesifikke konseptet.

2. Planlegge: Det må fastsettes hvilke faser som gjennomføres etter Plan- og bygningsloven for det aktuelle prosjektet og deretter hvilke faser knyttet til det tekniske grunnlaget som skal understøtte den eksterne prosessen iht. plan- og bygningsloven. Normalt vil teknisk grunnlag på detaljplannivå understøtte reguleringsplanfasen. Ved mindre og lite konfliktfylte prosjekter kan teknisk grunnlag på hovedplannivå understøtte reguleringsplanfasen. I tillegg kan den interne

saksbehandlingen differensieres avhengig av tiltakets størrelse og kompleksitet. Planer for enkle og lite konfliktfylte tiltak har forenklet saksbehandling i hver planfase. Det er to beslutningspunkter i denne fasen:

- B3 Løsningsvalg
  Det har blitt gjennomført en kommunedelplan og en teknisk hovedplan som ender i et løsningsvalg.
- B4 Investeringsbeslutningen
  Etter en reguleringsplan og en teknisk detaljplan ender dette i en investeringsbeslutning. Det er her en eventuell KS2 blir gjennomført og prosjektet blir løftet opp til Stortinget for selve investeringsbeslutningen.

3. Byggefase, inkl. prosjektering: Dette vil inkludere byggeplan, produksjon og overlevering. Denne fasen omfatter selve byggingen av prosjektet. Her får Bane NOR en avtale om å utføre prosjektet med den gitte rammen fra Stortinget. Styringsrammen (P50) blir tilgjengelig for Bane NOR, mens usikkerhetsavsetningen blir kontrollert av Jernbanedirektoratet.

- B5 Kvalitetssjekk
  Her har det blitt gjennomført en byggemelding og en byggeplan, og det utføres en kvalitetssjekk av prosjektet.
- B6 Overlevering til drift
  Her har produksjonen av prosjektet blitt gjennomført og prosjektet blir overlevert til drift.

Det er ulikt nivå på kostnads-usikkerheten i de ulike fasene. Usikkerhetsspennet varierer dessuten fra prosjekt til prosjekt basert på kompleksitet og risiko i utførelsesfasen. Usikkerheten dokumenteres gjennom usikkerhetsanalyser. Vi får oppgitt at et prosjekt typisk starter med en usikkerhet på +/- 40 prosent. Ved B3 bør usikkerheten være nede på 20 prosent og ved B4 på 10 prosent. Disse verdiene er veiledende, og informantene påpeker at det ikke foreligger krav til en bestemt grad av usikkerhet ved hver investeringsbeslutning. Markedsusikkerheten er ofte særlig vanskelig å fastslå, og denne utgjør gjerne en stor andel av usikkerheten.

Reguleringskrav eller forvaltningsvedtak som er relevante for prosjektmodellen

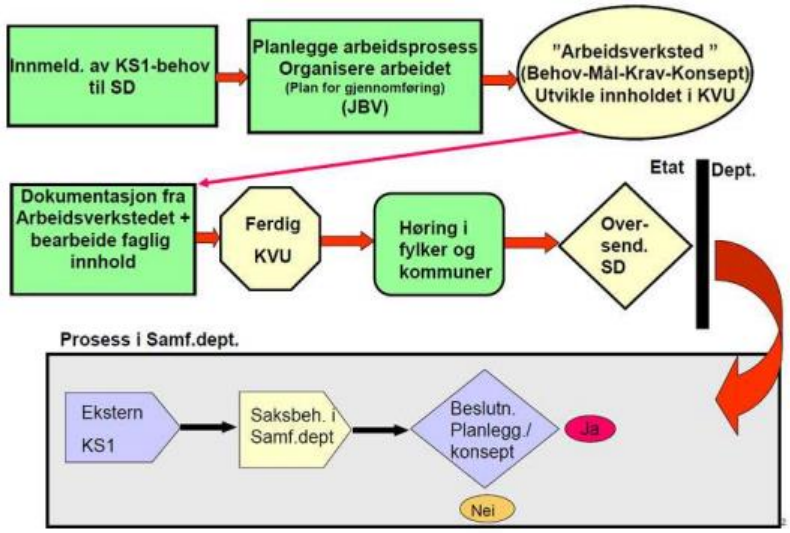
Prosjektet skal igjennom kommunedelplan og reguleringsplan i henhold til plan- og bygningsloven. Både kommunedelplanen og reguleringsplanen legges frem av Bane NOR og vedtas av de berørte kommunene.

Nærmere om tidligfasen

Tidligfasen starter alltid med at det identifiseres et behov. Behovet kan være identifisert av Bane NOR, Jernbanedirektoratet eller andre aktører i jernbanesektoren. Bane NOR kan spille inn ideer, for eksempel dersom en ser flaskehalser, at tilstanden til infrastrukturen i et område er dårlig, sikkerheten er mangelfull, eller at deler må byttes ut. Ofte omhandler dette behov for vedlikehold, mer enn nye prosjekter. Det er Jernbanedirektoratet som ser helheten i jernbanesektoren.

Ansvaret for tidligfase ligger hos Jernbanedirektoratet, som enten kan velge å ta gjennomføringsansvaret for KVU selv, eventuelt med bidrag fra Bane NOR, eller bestille en full KVU fra Bane NOR. Sistnevnte alternativ vil være mest aktuelt for prosjekter som omhandler mer konkrete jernbaneløsninger. Informantene fra Bane NOR oppgir at en for tiden har begrenset kapasitet til å ta ansvar for KVU ettersom Inter City-utbyggingen krever mye av arbeidskapasiteten til foretaket. Det er Samferdselsdepartementet som har ansvar for ekstern kvalitetssikring KS1.

Tidligfaseprosessen er vist i figur 16.



Figur 16 Tidligfaseprosess i Bane NOR (Kilde: Bane NOR, 2018)

Aktører og roller

Prosjektstyring som del av virksomhetsstyringen

Bane NOR er en omfattende organisasjon som ikke bare dekker anskaffelsesprosesser og utbygging, men også drift og vedlikehold, trafikkstyring og forvaltning av jernbaneeiendom. Den prosjektrettete delen av virksomheten forholder seg til «Håndbok for prosjektarbeid» [25]som beskriver de respektive rollene deres og deres ansvar. Her legges det krav og føringer på rapportering og hva slags dokumenter som skal produseres og til hvilken part de skal oversendes. Siden Bane NOR har en stor spennvidde på prosjektene sine så opererer en ikke med en bestemt struktur for enhver prosjektrettet virksomhet, men håndboka fundamenterer det viktigste som gjelder på tvers.

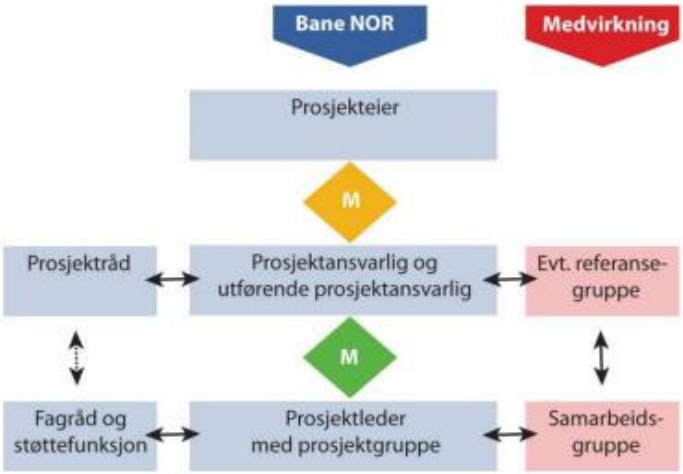
Prosjektstyring som del av selskapskontrollen (eierdepartementets rolle)

Bane NOR er heleid av Samferdselsdepartementet, men departementet anser seg for å være en passiv eier. Informantene fra sektoren bekrefter dette.

[25] «Håndbok for prosjektarbeid» vil med ny modell av 2020 utfases og erstattes av Bane NORs prosjektportal.

Bane NOR gjennomfører oppgavene basert på inngåtte avtaler med Jernbanedirektoratet. Rapporteringen knyttet til enkeltprosjekter skjer derfor til Jernbanedirektoratet og ikke direkte til departementet. Direktoratet behandler utfallet etter en anbefaling fra Bane NOR. Ved behov vedlegges KS2-rapportene anbefalingene som direktoratet sender til Samferdselsdepartementet.

Faste roller eller konstellasjoner i enkeltprosjekter, som styringsgruppe, prosjektråd, prosjekteier



Figur 17 Hovedtrekkene i organisering av prosjekter. (Kilde: Bane NOR, 2017a)

Planprosesser i Bane NOR er normalt drevet med en prosjektorganisasjon på tre nivåer: prosjekteier, prosjektansvarlig og prosjektleder/-gruppe. Ulike prosjekter kan imidlertid ha noe ulik oppbygging. Nærmere om de tre nivåene/rollene:

- *Prosjekteier*, normalt leder av Infrastrukturdivisjonen, starter prosjektet og godkjenner sluttrapport. Prosjekteier er formelt eier av prosjektet og ansvarlig for at prosjektet når sine målsettinger og at gevinstene realiseres. Prosjekteier er også ansvarlig for at prosjektet får den nødvendige forankring, rammebetingelser og oppfølging.
- *Prosjektansvarlig* er den leder i Bane NOR som utpekes som ansvarlig for at prosjektet/prosjektene gjennomføres i henhold til tildelte rammer og med beskrevet funksjonalitet og kvalitet. Rollen kan ivaretas av Prosjekteier. Prosjektansvarlig vil løpende følge prosessen med et særlig ansvar ved hver milepæl. Prosjektansvarlig vil ofte ha en *utførende prosjektansvarlig* til støtte. Utførende prosjektansvarlig vil typisk være seksjonsleder for seksjonen som har ansvar for prosjektet.
- Alle prosjekter skal ha en definert *prosjektleder*. Prosjektleder er daglig leder i prosjektet og har ansvar for å utføre prosjektet innenfor de rammer som er fastsatt i prosjektstyrings-dokumentet. Prosjektleder forutsettes å ha løpende kontakt med prosjektansvarlig eller utførende prosjektansvarlig, særlig forutsettes godkjenning ved passering av milepæler. Prosjektleder leder en mindre gruppe som driver det daglige arbeidet, prosjektgruppa. Ofte vil mye av oppgavene settes ut til konsulenter som i så fall rapporterer til prosjektleder.

Bane NOR har flere tilleggsfunksjoner som kan tilknyttes prosjektet ved behov, men det eksisterer ingen fast norm for bruken av disse.

- *Styringsgruppe* kan etableres dersom prosjektet har flere prosjekteiere, for eksempel at det er et felles prosjekt mellom flere av transportetatene, og/eller at prosjektet har innflytelsesrike eksterne interessenter.
- *Prosjektråd* (referansegruppe) kan etableres internt i Bane NOR der det er behov for en rådgivende funksjon overfor prosjekteier/prosjektansvarlig, eller det er komplekse grensesnitt mellom enheter i Bane NOR. Dette er særlig aktuelt i tidlige prosjektfaser for å sikre valg av gode konsepter/løsninger. Prosjektråd kan også ledes av prosjektansvarlig eller prosjektleder, avhengig av prosjektets størrelse og art.
- *Fagrådet* er et rådgivende forum for prosjektleder og vil først og fremst være en faglig instans som prosjektleder kan benytte i faglige spørsmål i prosjektet, og da spesielt ved milepæler. Fagrådet settes sammen av personer som har spesiell fagkompetanse innenfor de områder som prosjektet vil berøre. Følgende fagområder vil normalt inngå: overbygning, signal, underbygning, kontaktledning, lavspent, konstruksjon, tele, RAMS[26], SHA[27], samfunnsøkonomi, miljø, arkitektur og landskapsarkitektur. I tillegg vil støttefunksjoner som kontraktrådgivning og dokumentkontroll inngå. Avhengig av prosjektets strategiske betydning, må «tyngden» av fagrådet tilpasses. Det skal vurderes å etablere fagråd for alle prosjekter. Behov for fagråd og sammensetting avklares i prosjektbestillingen eller prosjektstyringsdokumentet etter forslag fra prosjektleder og prosjekteier. Der det er hensiktsmessig ut fra deltakelse, tema og framdrift bør det søkes å etablere felles fagråd for flere prosjekter.

Ekstern kvalitetssikring

Hvilke prosjekter er omfattet av kravet om ekstern KS

I utgangspunktet er Bane NOR sin ordning for ekstern kvalitetssikring svært lik KS2 i statens prosjektmodell. Noen av informantene omtaler den som en «blåkopi», selv det også påpekes at den er en forenkles versjon som gjennomføres med mindre tids- og ressursbruk. Informantene fra Bane NOR forklarer at de har valgt å ta utgangspunkt i statens ordning fordi denne var kjent fra før av, og at en hadde begrenset kapasitet til å utvikle en ny ordning ved opprettelsen av Bane NOR. Vi får oppgitt at prosessen skal endres og tilpasses etter behovene til Bane NOR.

Kvalitetssikringen utføres på styringsunderlag, kostnadsoverslag og fremdriftsplan, herunder en usikkerhetsanalyse for det valgte prosjektalternativ. Teknisk grunnlag er som regel på detaljplannivå. Etter en godkjent kvalitetssikring skal beslutningen om endelig finansiering behandles i Stortinget.

---

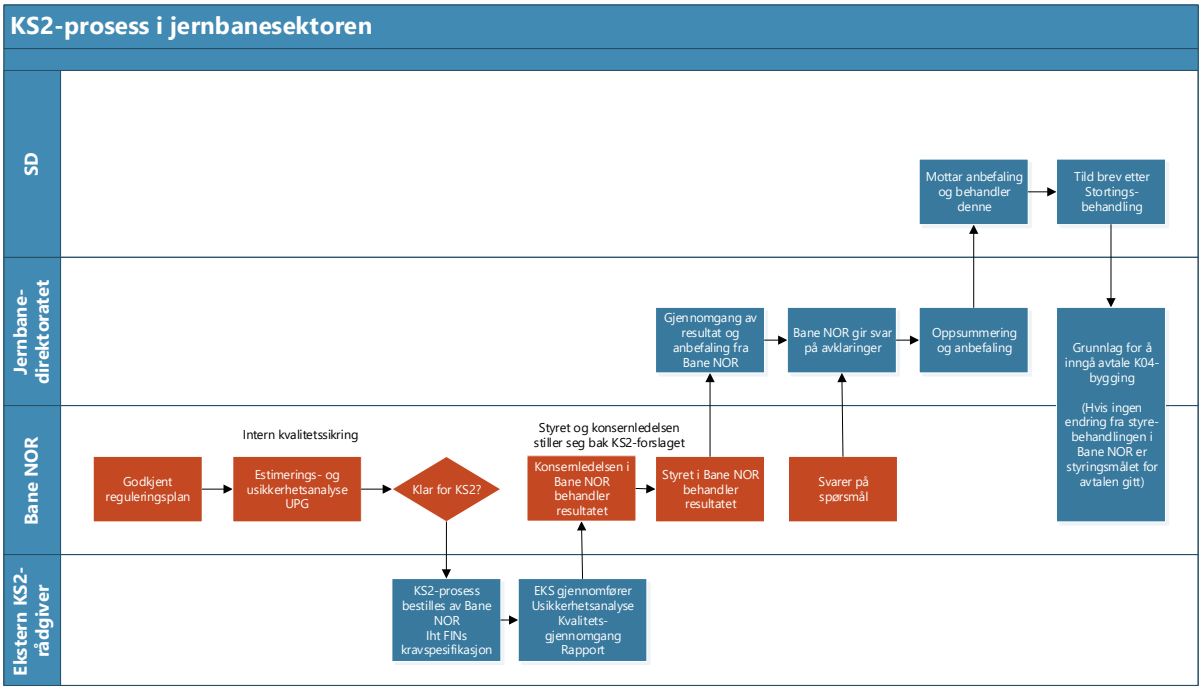
[26] Bruk av RAMS i jernbanesektoren er hjemlet i Jernbaneinfrastrukturforskriften som stiller krav til at man skal følge NS-EN 50126. RAMS står for Reliability, Availability, Maintainability og Safety, eller på norsk Pålitelighet, Tilgjengelighet, Vedlikeholdbarhet og Sikkerhet.

[27] Bane NOR, som byggherre, er pålagt gjennom «byggherreforskriften» å ha en SHA-plan for prosjektet. SHA står for Sikkerhet, Helse og Arbeidsmiljø. SHA-planen skal være spesifikt utarbeidet for et gitt prosjekt, i kontrast til en HMS-plan som gjerne beskriver mer generelle føringer for hvordan ivareta HMS-arbeid på tvers av alle prosjekter

Terskelverdien for ekstern kvalitetssikring har så langt ligget på 750 millioner kroner, men det oppgis at den vil justeres til 1 mrd. kroner for å tilpasses ny terskelverdi i statens modell. (En informant påpeker imidlertid at ettersom ny terskelverdi skal beregnes ut fra forventet kostnadsramme, ikke forventningsverdi, vil det i praksis ikke bety noen vesentlig endring i forhold til tidligere).

Samtidig så skal det, for alle investeringsprosjekter større enn 500 mill. kroner men under terskelverdien for ekstern kvalitetssikring, som hovedregel foreligge teknisk grunnlag og godkjent kostnadsestimat på reguleringsplan/detaljplannivå før prosjektet tas opp til bevilgning (spesifiseres ovenfor Stortinget før vedtak om byggestart). Det skal gjennomføres egen usikkerhetsanalyse og normalt skal usikkerheten på dette stadiet være innenfor +/- 10 prosent.

KS2-prosessen i jernbanesektoren, med involvering fra de ulike aktørene, er vist i figur 18.



Figur 18 KS2-prosessen i Jernbanesektoren (Kilde: Jernbanedirektoratet).

Hvem initierer og forvalter ordningen med ekstern kvalitetssikring

Det er Bane NOR ved Staben som initierer KS2-prosessen og forvalter ordningen med ekstern kvalitetssikring. En har inngått rammeavtale med seks konsulentkonstellasjoner (varighet ut 2019). Staben gjør avrop på rammeavtalen, og fremstår som oppdragsgiver overfor kvalitetssikrer. Dette skaper et visst skille mellom kvalitetssikrer og prosjektet, selv om enkelte informanter antyder at prosjektet selv like gjerne kunne ha kontrahert kvalitetssikrer. Hensikten med å legge ansvaret til Staben og ikke prosjektene er å kunne samle erfaringer og oppnå læring på tvers av prosjekter.

Jernbanedirektoratet er en annen viktig målgruppe for KS2-rapporten. Direktoratet har i praksis en verifiseringsrolle av rapportene og underlaget, da det har ansvar for å fremme en anbefaling ovenfor Samferdselsdepartementet. Det kan trekkes noen likheter mellom rollen direktoratet har ovenfor Bane NOR, og rollen som NVE har ovenfor Statnett.

Hvilke faser i prosjektmodellen blir kvalitetssikret og hvilke tema er omfattet av kvalitetssikringen

For Bane NOR er det før beslutningspunktet B4 at prosjektet blir kvalitetssikret eksternt. Som nevnt er Jernbanedirektoratet ansvarlig for KS1, så Bane NOR har derfor kun ansvar for kvalitetssikring tilsvarende KS2.

Ekstern kvalitetssikrer ser på styringsunderlag, kostnadsestimat og framdriftsplan. I praksis ser strukturen ganske lik ut som en KS2-rapport i statens modell, som tar for seg: forutsetninger, gjennomføringsstrategi, suksessfaktorer og fallgruver, usikkerhetsanalyse, reduksjoner og forenklinger, konklusjoner med tilrådning av kostnadsramme og avsetninger. I likhet med statens ordning for ekstern kvalitetssikring gjennomfører kvalitetssikrer egne usikkerhetsanalyser.

Bane NOR gjennomfører også prosjektuavhengige kvalitetssikringer, internt kjent som UPG (uavhengig prosjektgjennomgang) underveis i prosjektet. UPG benyttes spesielt før man går til KS2 og ved fremlegging av kommunedelplan og reguleringsplan.

Hvem gjennomfører kvalitetssikringen, og arbeidsmessig omfang og organisering av kvalitetssikringen

Bane NOR har en rammeavtale for ekstern kvalitetssikring, for tiden med seks konsulentkonstellasjoner. Aktørene er i stor grad de samme som i statens modell: DNV GL, Metier OEC, Dovre Group Consulting, WSP Norge, Holte Consulting og Atkins Norge. Ettersom Bane NOR kun har fått gjennomført fem KS2-prosesser har en ikke brukt alle konsulentene på rammeavtalen ennå.

Bane NOR har et sterkt fokus på å redusere tids- og kostnadsbruken på KS2-prosessen, blant annet basert på tidligere erfaringer fra statens modell hvor en oppfatter at prosessene er unødig ressurskrevende og langvarige. Bane NOR forutsetter at en KS2-rapport skal fullføres på maksimalt 8 uker. Dette er fra oppstartsmøtet til presentasjonen av resultatene fra KS2. De to KS2-rapportene som har blitt studert i denne studien brukte litt over 8 uker fra oppstartsmøtet til presentasjonen.

Det avholdes minikonkurranser for hvert av oppdragene, og konsulentene i rammeavtalen konkurrerer da på tid, kostnad og kompetanse. Bane NOR mener selv at de sparer mye tid og kostnader sammenlignet med statens KS2-modell. Prosessen gjøres mer intensivt og prosjektet er tilgjengelig for kvalitetssikrerne under hele prosessen. Men etter at KS2-rapporten er levert tar det fortsatt tid før prosjektet får starte. Rapporten skal opp i konsernledelsen og så i styret, før direktøren i Bane NOR tar det videre til direktoratet, før saken behandles politisk.

Porteføljestyring

Bane NOR har mulighet til å gjøre mindre justeringer innenfor avtalestrukturen, men er sterkt begrenset av de fastsatte avtalene. Jernbanedirektoratet har mulighet til å omdisponere midler, dette gjøres basert på en helhetsvurdering hvor økonomiske rammer og opprettholdelse av mål er drivende. Større endringer må meldes til Samferdselsdepartementet. Bane NOR har med andre ord et nokså begrenset handlingsrom når det kommer til å prioritere mellom prosjektene sine.

Aktørenes erfaringer og vurderinger

Ordningen er fra 2017, og det har kun blitt gjennomført fem eksterne kvalitetssikringer under Bane NOR sitt ansvar frem til nå.

I omstruktureringen fra Jernbaneverket til Jernbanedirektoratet og Bane NOR, fant en at det var enkleste å benytte det som var kjent fra før av, og dermed ble ordningen en «blåkopi» av statens prosjektmodell. Bane NOR er fornøyd med ordningen, men ønsker i neste versjon å tilpasse den, blant annet slik at en lettere kan åpne for tidlig involvering av entreprenører. Det antydes at en kommer til å dele KS2-prosessen i to. Den første delen vil omhandle kontraktstrategier og den andre delen vil omhandle kostnadsestimater.

Bane NOR mener selv de har effektivisert prosessen ved å korte ned tidsbruken for kvalitetssikring og kutte kostnadene. Bane NOR sin erfaring med statens prosjektmodell (*vår kommentar: ordningen slik den har vært, før nytt rundskriv trådte i kraft*) er at denne har et stort effektiviseringspotensial. Fra ekstern kvalitetssikrer sin side medfører det sterke fokuset på tidsbruk og pris at man må vurdere hvilke deler av kvalitetssikringen som kan nedvurderes. Kvalitetssikrer er tydelige på at dersom det ikke er rammer for å gjøre en god analyse så kan konsekvensen være at man ikke leverer tilbud.

Bane NOR har en stor organisasjon med mye ekspertise på jernbaneutbygging. Enkelte informanter fra sektoren stiller derfor spørsmål ved verdien av en ekstern kvalitetssikring basert på tankegangen «hvis Bane NOR tar feil så bommer sannsynligvis kvalitetssikrerne også». Dette er noe som også kvalitetssikrerne anerkjenner. Informantene fra Jernbanedirektoratet uttrykker, av samme grunn, at de synes det er vanskelig hvis Bane NOR og kvalitetssikrer er uenige, for eksempel om kostnadsestimatet, og ,er generelt dersom underlaget og KS2-rapporten ikke samsvarer. Bane NOR mener at direktoratet så langt har vektlagt kvalitetssikrer sine tall og vurderinger, og en erfarer at Bane NOR må argumentere tungt hvis de skal få igjennom noe annet. Det skal samtidig poengteres at Bane NOR setter pris på innspillene fra kvalitetssikrer, men skulle gjerne sett at de kunne komme løpende underveis i prosjektet og ikke som del av en større punktevaluering. Bane NOR er derfor tydelige på at de gjerne skulle sett en mer parallell form for kvalitetssikring, eller, som nevnt, i hvert fall en oppdeling i to deler. Bane NOR finner også at kvalitetssikringen gjør at en «skjerper seg» og presenterer et bedre underlag som motvirker misforståelser og konflikter.

Referanser

Bane NOR (2017a). *Håndbok for estimering av kostnader for investeringstiltak*, Revisjon: 007, datert 14.06.2017. Hentet fra: https://www.banenor.no/elkraft/veileder/STY-600466.pdf

Bane NOR (2017b). *Håndbok for offentlig plan og teknisk hovedplan,* Revisjon: 009, datert 08.02.2017. Hentet fra: https://www.banenor.no/elkraft/veileder/STY-600937.pdf

Bane NOR (2018). *Håndbok for utrednings-, plan- og byggeprosjekter.* Revisjon: 007, datert 07.03.2018. Hentet fra: https://www.banenor.no/elkraft/veileder/STY-601738.pdf

Samferdselsdepartementet (2017). *Prop. 1 S (2017-2018) For budsjettåret 2018*.

Samferdselsdepartementet (2015). *St. meld. 27 (2014-2015) På rett spor – Reform i jernbanesektoren.*

Diverse materiale fra Bane NOR og Jernbanedirektoratet som beskriver prosjektmodellen osv.

Kvalitetssikringsrapporter

Intervju med representanter fra SD, Jernbanedirektoratet, Bane NOR samt kvalitetssikrere

E - Nye Veiers prosjektmodell og krav til ekstern kvalitetssikring

Bakgrunn

Nye Veier AS er et heleid statlig aksjeselskap som ble stiftet i mai 2015. Formålet er gitt i Stortingsmelding nr. 25 (2014-2015) «På rett vei. Reformer i veisektoren» og er uttrykt til: «(…) å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for den porteføljen det har blitt gitt ansvar for, og dermed gi en merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand» (side 6). Selskapet overtok en portefølje på åtte veistrekninger fra Statens vegvesen, som Nye Veier selv delte opp i tolv prosjekter. I etterkant har de fått overført ytterligere tre til slik at Nye Veier i dag har ansvar for 15 strekninger. Strekningene i oppstartsporteføljen er forankret i Nasjonal transportplan og har allerede gjennomgått KS1.

Nevnte stortingsmelding unntar Nye Veier fra KS2 i statens modell, men overfører ansvaret for kvalitetssikring av selskapets prosjekter til Nye Veier. I stortingsmeldingen heter det at «Samferdselsdepartementet legger opp til at selskapet, når reguleringsplan for et vegprosjekt foreligger, selv sørger for nødvendig kvalitetssikring av kostnader og styringsunderlag og følger opp resultater fra denne» (side 15).

Nye Veier gjennomfører ekstern kvalitetssikring i forbindelse med beslutningspunktene BP2 og BPX i sin prosjektmodell ref. omtale lenger ned. I etterkant av BPX inngås det en veiutbyggingsavtale (VUA) med Samferdselsdepartementet som fastsetter økonomiske rammer og vilkår for strekningen.

Ekstern kvalitetssikring skjer på et tidligere stadium enn KS2 i statens modell som typisk finner sted etter reguleringsplan. Argumentet for tidligere kvalitetssikring er blant annet å muliggjøre tidlig involvering av entreprenører, noe som er en viktig del av Nye Veiers gjennomføringsstrategi. En av de viktigste suksesskriteriene for tidlig involvering er tilstrekkelig handlingsrom slik at man kan realisere gevinstene fra samarbeidet.

Om man derimot ser på hvilke tema som kvalitetssikres så har ordningen klare likhetstrekk med statens KS2. BP2 og BPX skal ta for seg usikkerhet, kostnader, gjennomføringsstrategi og fremdrift. Selv om kvalitetssikringen ikke bunner ut i en bevilgning, siden Nye Veier finansieres over en rammeavtale, så fastsetter den premissene for VUA og på den måten de økonomiske rammene prosjektet er forventet å levere under.

Hensikten med kvalitetssikringen er å sikre et best mulig grunnlag for et omforent bilde av kostnader og risiko mellom selskapet og staten knyttet til de utbyggingsoppgaver som legges til utbyggingsselskapet.

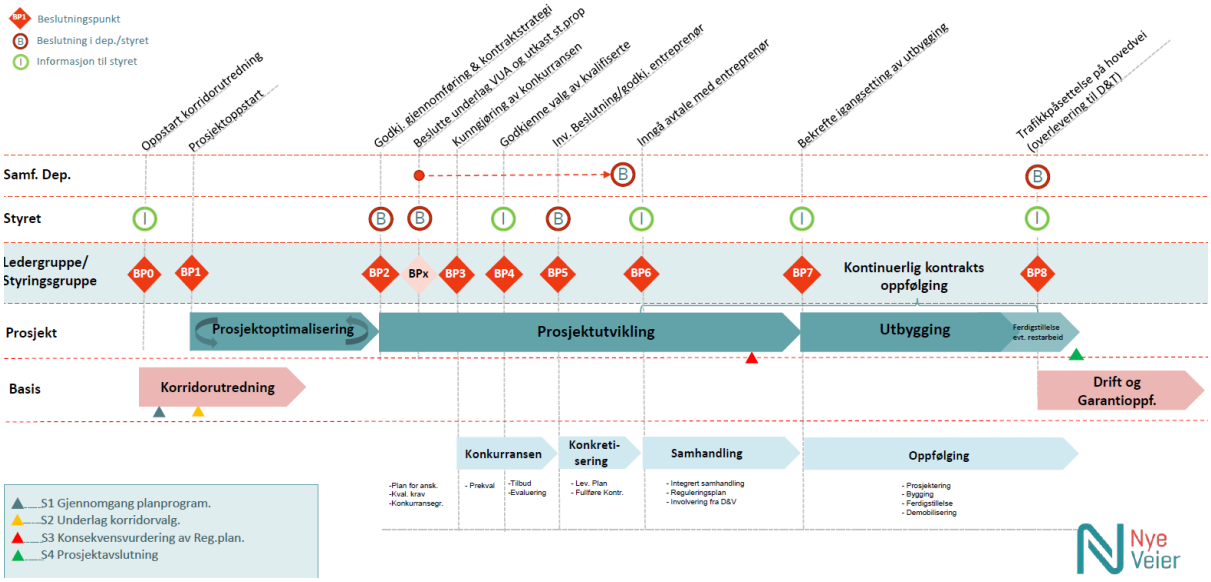
Prosjektmodellen og dens faser

Prosjektmodellen til Nye Veier er vist i figur 19, se også nærmere beskrivelse av prosedyre for passering av beslutningspunktene, Nye Veier (2019b). Prosessen starter etter at konseptvalget er tatt og prosjektet er overført fra Statens vegvesen. Dette er som regel etter vedtatt kommunedelplan, med unntak av prosjektene E18 Dørdal-Tvedestrand og E18 Arendal -

Grimstad hvor prosjektene ble overtatt før kommunedelplan (Nye Veier har fått ansvar for kommunedelplan for disse to strekningene som en prøveordning).

Modellen har likhetstrekk med statens og andre modeller, men også noen særtrekk. Blant annet skiller fasen «prosjektoptimalisering» seg ut. Denne fasen henger sammen med Nye Veiers porteføljestyring og sterke fokus på nytte i prosjektene sine – også etter KS1. Hvor mye tid som brukes i denne fasen kan variere. Der et prosjekt har en tydelig avklart nytte og god lokal forankring så kan prosjektoptimaliseringsfasen være mye raskere.

Nye Veier er et forholdsvis nytt selskap med mye fokus på læring og organisasjonsutvikling. Derfor er fortsatt prosjektmodellen og KS-ordningen under modning, og informantene påpeker at mindre endringer kan forekomme etter hvert som man gjør seg flere erfaringer.



Figur 19 Prosjektmodellen til Nye Veier (kilde: Nye Veier)

Viktige beslutningspunkter og faser

Prosjektmodellen til Nye Veier er, som vist i figuren, delt inn i fem faser og ti beslutningspunkter. De delene av modellen som er mest relevante i lys av ekstern kvalitetssikring, er fra og med BP0 til og med BPX. For sammenligningens skyld så ville en KS2 innenfor statens prosjektmodell tatt for seg BP2 (Kontraktstrategi), BPX (Vegutbyggingsavtale), BP5 (Investeringsbeslutning) og BP7 (Bekrefte igangsetting). Nedenfor er en kort beskrivelse av de viktigste beslutningspunktene og fasene.

- BP0 Oppstart korridorutredning: Dette er et tentativt punkt som avhenger av prosjektets modenhet ved overtagelse fra Statens vegvesen. Dersom prosjektet allerede har en definert korridorutredning eller kommunedelplan så begynner man ved BP1.
- Korridorutredning, inkludert sjekkpunkt 1 og 2: Her vurderes ulike alternativer med hensyn på netto nytte per budsjettkrone (NNB), kostnader, risiko, relevans til selskapets overordnete måltall, ikke prissatte konsekvenser og andre elementer. Det understrekes at for sjekkpunkt 1 så skal korridoren med antatt lavest utbyggingskostnad alltid videreføres så lenge det ikke er

spesielle grunner for å utelate den. Sjekkpunkt 2 handler om å finne ett forslag som vil sendes ut på høring og som tilrettelegger for BP1 og prosjektoptimalisering.

- BP1 Prosjektoppstart: BP1 er startpunkt for prosjektoptimaliseringsprosessen. Ved dette punktet bør mandat, samfunnsøkonomisk analyse og en oversikt over sentrale usikkerheter foreligge.
- Prosjektoptimalisering: I denne fasen, som gjerne er første fase for Nye Veier, så vil prosjektet tilpasses selskapets arbeidsmetodikk. Arbeid med Sentralt styringsdokument påbegynnes snarlig etter BP1. Det gjøres vurderinger av underlaget som foreligger så langt, og man ser på hvorvidt det er mulig å øke nytten og/eller redusere kostnadene. En benytter både egne ressurser og konsulenter til å gjennomføre verdioptimalisering av prosjektene.
- BP2 Godkjenne gjennomførings- og kontraktstrategi: Beslutningspunktet er, sammen med BPX, det punktet som den eksterne kvalitetssikringen skal fokusere på. Beslutningspunktet tar for seg sentrale usikkerheter og kostnader, gjennomføringsstrategi, samfunnsøkonomisk nytte og fremdriftsplan (se Tabell 7).
- Prosjektutvikling: Fasen utløses ved passert BP2 og dekker alle arbeidsfasene opp til og med BP7. I denne fasen hentes det altså inn entreprenør og inngås avtale med denne, samt at utbygging bekreftes. Nye Veier opererer med tre standardiserte kontraktstrategier, og i to av disse utvikler man prosjektet og reguleringsplanen mellom BP6 og BP7 sammen med valgt entreprenør.
- BPX Inngå vegutbyggingsavtale og utkast til stortingsproposisjon. *X-betegnelsen kommer av at dette kontrollpunktet ikke er låst kronologisk i prosjektet, og kan både havne før eller etter BP2. Dersom det er mindre enn seks måneder mellom passering av BP2 og BPX vil normalt kvalitetssikringen gjøres samlet.* Både vegutbyggingsavtalen og stortingsproposisjonen omhandler finansieringen av prosjektet. VUA er en avtale mellom Nye Veier og Samferdselsdepartementet, og omhandler prosjektets omfang, pris og vilkår. Departementet fremmer så en proposisjon til Stortinget om finansiering.
- BP3 Kunngjøre konkurranse: Dette interne beslutningspunktet er for å sikre at underlaget og vilkårene for prekvalifisering og konkurransegrunnlaget er utarbeidet. Dette markerer starten på involvering av entreprenør.
- BP4 Godkjenne valg av kvalifiserte: En sjekk på at det mottatte underlaget er komplett og en vurdering av hvor mange kvalifiserte tilbydere som tas med videre.
- BP5 Investeringsbeslutning og godkjenne valg av entreprenør: På bakgrunn av innstilling fra evalueringsgruppen så vil det i BP5 foretas valg av entreprenør og som følge av dette forekomme en oppdatering av sentralt styringsdokument. Dette beslutningspunktet skal også fremme et forslag til styrings- og kostnadsramme.
- BP6 Inngå avtale med entreprenør: Mellom BP5 og BP6 vil Nye Veier, sammen med foretrukken entreprenør, konkretisere prosjektet nærmere i henhold til anskaffelses-metodikken Best Value Procurement (BVP)[28] som Nye Veier benytter seg av. Entreprenøren

[28] Difi gjennom anskaffelser.no har en innføring til BVP på sine sider:

skal så beskrive hvordan de ser for seg å løse prosjektet og fasen avsluttes med kontraktsinngåelse i BP6.

- BP7 Bekrefte igangsetting av utbygging: Mellom BP6 og BP7 har man en samhandlingsfase hvor partene sammen jobber med å forbedre prosjektet. Dette kan være nye løsninger eller rekkefølge på arbeidet. BP7 er steget mellom planleggingen (planen er god nok) og faktisk utbygging. En vil her arbeide med å ferdigstille nødvendige detaljer i reguleringsplanen og sikre vedtak av denne.
- Utbygging: Selve byggingen. Generelle kontrollfunksjoner, ingen større beslutningspunkter i generell modell.
- BP8 Trafikkpåsettelse på hovedvei (overlevering til drift og trafikantnytte): Ved ferdigstilling skal leveransen godkjennes før den kan overføres til drift. Det er i Nye Veiers modell inkludert en beslutning på departementsnivå, med en prosess beskrevet i det respektive prosjektets VUA. I forkant av veiåpningen må veistrekningen erklæres i slik stand at den kan åpnes for ordinær trafikk i henhold krav om trafikksikkerhet og overordnete funksjonskrav fra utenforliggende myndigheter.
- Drift og garantioppfølging: Fasen etter at veien er ferdigstilt. Oppfølging av driftsansvar og slitasje.

Som man ser fra figur 19 er de fleste beslutningspunktene interne og lagt til ledergruppen i selskapet, som også fungerer som styringsgruppe for prosjektene. BP2, BPX og BP5 løftes helt opp til styret i Nye Veier, og BPX og BP8 løftes til Samferdselsdepartementet. Intern kvalitetssikring er forankret gjennom prosjektmodellen. Ekstern kvalitetssikring gjennomføres av beslutningsunderlaget for BP2 og BPX, og deres innhold fremgår av Tabell 7. Som nevnt – dersom passering av BP2 og BPX er planlagt gjennomført innen 6 måneder fra hverandre vil det gjennomføres én KS. Hvis ikke gjøres ekstern kvalitetssikring i to omganger.

Ekstern kvalitetssikring i Nye Veier	
BP2	BPX
- Usikkerhet og kostnader - Kontraktstrategi / Gjennomføringsstrategi - Optimering av samfunnsøkonomisk nytte - Fremdriftsplan/ Milepæler	- Usikkerhet og kostnader - Kontraktstrategi - Trafikknotat - Finansieringsmodell

Tabell 7 Innholdet i ekstern kvalitetssikring for Nye Veiers prosjektmodell (kilde: Nye Veier)

Reguleringskrav eller forvaltningsvedtak som er relevante for prosjektmodellen

Nye Veier sine prosjekter må igjennom en reguleringsplan.

https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/best-value-procurement-bvp-prestasjonsinnkjop

Nærmere om tidligfasen

For vegprosjekter ligger den tidligste fasen og konseptvalget hos Statens vegvesen. Prosjektene som Nye Veier har fått tildelt har derfor allerede gjennomgått KS1, hvor Samferdselsdepartementet har ansvaret for kvalitetssikringen og Statens vegvesens ansvar for underlaget. Hovedtanken er at Nye Veier skal motta prosjekter som allerede har gjennomgått KS1, kommunedelplan og regjeringsbehandling av konseptvalget. Som tidligere nevnt er det gjort unntak for to strekninger hvor Nye Veier er gitt ansvar for kommunedelplan. Nye Veier mener selv at de får et større mulighetsrom til å realisere gevinster om de er med i prosessen i å velge trase og utforming. Uansett vil selskapet «optimaliserer» prosjektet internt fra de får overført prosjektet og til BP2, hvor de fokuserer på hvordan redusere kostnader og øke nettonytte. Optimaliseringen deretter er i samråd med entreprenøren.

Ved overtakelse settes estimatet for investeringskostnad og samfunnsøkonomisk lønnsomhet som en benchmark. Basert på denne har Nye Veier et uttrykt mål om å redusere kostnadene med 20 prosent, og øke nytten i form av for eksempel kortere reisetid, færre ulykker og økt oppetid på veien. Deres foretrukne metode er da å begynne med blanke ark, altså at de selv identifiserer hvilke mål prosjektet skal nå og utreder hvordan dette kan gjøres på en mest mulig optimal måte, med særlig fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I noen tilfeller har dette medført at Nye Veier har gått tilbake til konseptfasen til prosjektet og anbefalt et annet alternativ enn det Statens vegvesen og Regjeringen har valgt. Dette gjelder for eksempel for prosjektene E6 Ranheim-Åsen og E6 Ulsberg - Melhus. Her gikk selskapet tilbake til regjeringen og foreslo et nytt, utvidet konsept som innebar firefelts vei og en økning i fartsgrensen fra 90 km/t til 110 km/t. For E6 Ranheim – Åsen økte dette prosjektets beregnede nettonytte med 6 mrd. kroner, men det økte også investeringskostnaden. Regjeringen godkjente det nye konseptet (uten krav om ny KS1) og sendte et nytt brev med bestilling på et større prosjekt.

Nye Veier er også en uavhengig høringsinstans i tidligfaseutredningene til Statens vegvesen og kan komme med innspill og sine syn på prosjektene.

Aktører og roller

Prosjektstyring som del av virksomhetsstyringen

Nye Veier er en prosjektorientert organisasjon, og prosjektmodellen er tett knyttet til styringen av selskapet. Figur 20 viser forholdet mellom styret, prosjekteier og prosjektledelsen. Dette fremgår også, mer detaljert, av figur 19.

Ved første beslutningspunkt BP0 skal styret informeres, men selve beslutningen om oppstart av korridorutredningen ligger hos ledergruppen som også fungerer som styringsgruppe for alle prosjektene. Beslutningen om oppstart av prosjektet ligger også hos ledergruppen. Ved BP2 blir beslutningen om å godkjenne gjennomførings- og kontraktstrategien løftet opp til styret til Nye Veier. Det samme gjelder ved BPX, hvor man beslutter underlaget for veiutbyggingsavtalen og utformer utkastet til Stortingsproposisjon. Rett før BP5 blir beslutningen om å gå videre løftet opp til styret. Ved BP8, som omhandler, trafikkpåsettelse på hovedvei, løftes erklæringen om åpning til Samferdselsdepartementet.

Prosjektstyring som del av selskapskontrollen (eierdepartementets rolle)

Nye Veier AS er et heleid statlig aksjeselskap som eies av Samferdselsdepartementet. Vi får oppgitt at selskapet baserer seg på Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse (NUES)[29].

Eierstyring utøves gjennom årlig generalforsamling, eiermøter, rapportering fra selskapet og oppfølging av måleindikatorer. Det løpende ansvaret for driften ligger på ledelsen og løpende eierstyring håndteres av styret i selskapet.

Eiermøtene avholdes kvartalsvis etter at regnskapet for foregående kvartal er avsluttet. Det er etablert en fast rapporteringsstruktur for disse møtene. Det er også lagt opp til at begge parter har anledning til å ta opp viktige saker i disse møtene, men det tas ikke beslutninger om enkeltprosjekter.

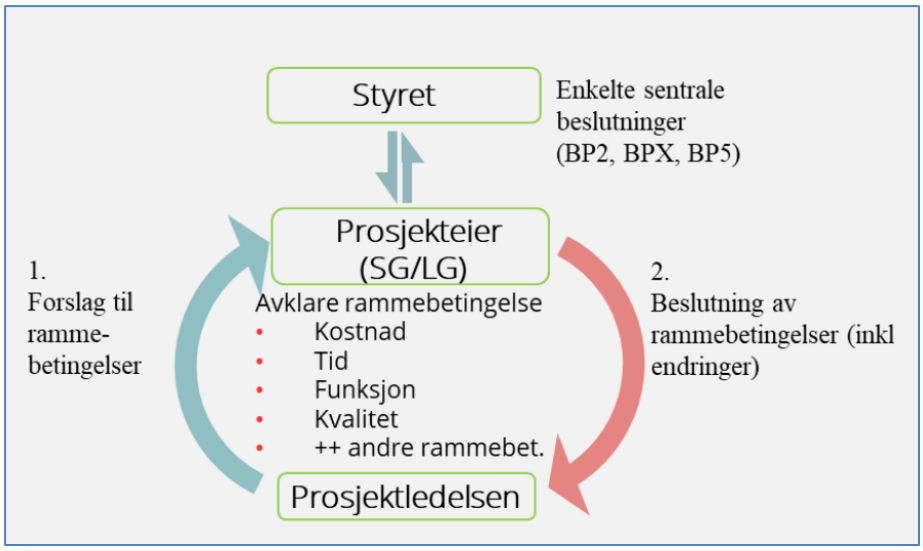
Informantene oppgir at Samferdselsdepartementet er lite involvert i styring på prosjektnivå, og Nye Veier står fritt til å prioritere prosjektene sine basert på egne analyser. Nye Veier og Samferdselsdepartementet har inngått en rullerende rammeavtale for fire år med en årlig tildeling på fem milliarder kroner (2016-kroner). Dette er den statlige rammen Nye Veier får til å realisere prosjektene sine. I tillegg til dette legger stortingsproposisjonen føringer for veiens finansiering. Siden føringer for finansiering ligger såpass klart og at overskridelser på et prosjekt går direkte ut over andre prosjekter i porteføljen (snarere enn man kan gå til departementet og hente mer penger) så er dette et sterkt insentiv for å gjennomføre prosjekter innenfor (eller under) rammene.

Samferdselsdepartementet får tilsendt KS-rapportene og oppgir at de leser dem, men er tydelige på at de er mer opptatt av porteføljen i sin helhet enn spesifikke prosjekter. Det er åpent for å stille spørsmål til Nye Veier dersom KS-rapporten opererer med avvikende forutsetninger, for eksempel dersom det er lagt til grunn andre forutsetninger for bompengeinnkrevingen enn standardforutsetningene tilsier. Finansdepartementet har ikke noe ansvar ovenfor prosjektene, men får også kopi av rapportene, og Nye Veier opplever at Finansdepartementet ofte har vært aktive i oppfølgingen av rapportene ved at de har reist spørsmål til innholdet.

Faste roller eller konstellasjoner i enkeltprosjekter, som styringsgruppe, prosjektråd, prosjekteier

Nye Veier er en forholdsvis liten organisasjon og virksomheten er i stor grad organisert rundt prosjektvirksomheten (se figur 20). Dette ser man igjen i hierarkiet hvor administrerende direktør rangerer øverst, med prosjektdirektør og utbyggingssjefer under seg. Selskapet har en styringsgruppe for prosjektene, denne går ut fra (deler av) ledergruppen. Styringsgruppen har månedlige møter og sees på som prosjekteier. Styringsgruppens primære formål er å ivareta Nye Veier sine interesser i alle prosjekter ved å sikre at prosjektene utvikles og gjennomføres riktig og effektivt i henhold til Nye Veier sin eierstyringsmodell. Styringsgruppen har både en kontrollerende og støttende/koordinerende rolle overfor prosjektets ledelse.

[29] http://nues.no/nues-anbefalinger-siden-2004/



Figur 20 Roller i prosjekter (kilde: Nye Veier)

Ekstern kvalitetssikring

Hvilke prosjekter er omfattet av kravet om ekstern KS

Nye Veier gjennomfører kvalitetssikring av samtlige av sine prosjekter som krever vegutbyggingsavtale. I praksis vil det derfor ikke være snakk om noen terskelverdi. Men dette har også sammenheng med at selskapet kun har ansvar for *store* prosjekter. Strekningene en har overtatt fra Statens vegvesen har allerede vært gjennom en KS1 og dette plasserer således hele porteføljen til Nye Veier over terskelverdi for ekstern kvalitetssikring i statens modell.

Det er så langt gjennomført ekstern kvalitetssikring av ni prosjekter.

Hvem initierer og forvalter ordningen med ekstern kvalitetssikring

Det er Nye Veier ved Hovedkontoret som har inngått rammeavtaler med fire konstellasjoner av kvalitetssikrere. Det er også Hovedkontoret som har ansvaret for avropet på rammeavtalen og som er mottaker av kvalitetssikringen. Vi får oppgitt at det i begynnelsen var prosjektene selv som kontraherte og fulgte opp kvalitetssikrer, men at en etter hvert innså at det bør være en viss avstand mellom prosjektet og kvalitetssikrer for å oppnå den nødvendige uavhengighet.

Samtidig så gir informantene uttrykk for at det er nyttig for prosjektet å ha en god og løpende dialog med kvalitetssikrer. Ikke minst ettersom Nye Veier gjennomfører ekstern kvalitetssikring relativt i prosjektløpet og at kvalitetssikrer av den grunn jobber med et mer umodent underlag.

Hvilke faser i prosjektmodellen blir kvalitetssikret og hvilke tema er omfattet av kvalitetssikringen

Hver fase i Nye Veiers prosjektmodell kvalitetssikres, men det er altså kun prosjektoptimaliseringsfasen som kvalitetssikres eksternt (Nye Veier, 2018). Det fremgår av Tabell 7 hvilke temaer kvalitetssikrer skal se på før hhv BP2 og BPX, og en vil som nevnt ofte slå sammen de to beslutningspunktene. Det handler om kostnads- og usikkerhetsavsetning, usikkerhetsbilde, trafikkunderlag og samfunnsøkonomisk analyse, analyse av organisering, styring

og kontraktstrategi, samt finansiering. Innhold og omfang beskrives nærmere i Nye Veier (2019a) og prosessen i Nye Veier (2017).

Om man sammenligner med temaene som inngå i KS2 i statens prosjektmodell så skiller Nye Veier seg ut ved å også fokusere på trafikkunderlag og samfunnsøkonomi, det vil si nyttesiden av prosjektet. Informantene påpeker at KS2 i statens modell i stor grad fokuserer på kostnadsestimatet.

Selv om det typisk er snakk om ett KS-oppdrag som skal dekke både BP2 og BPX, så oppgir Nye Veier at det er ikke uvanlig at en bestiller oppdrag hvor kun noen av temaene adresseres. Det kan for eksempel gjøres slik at de prosjektfaglige delene bestilles samlet (dvs. kostnadsestimat, usikkerhetsbilde og kontraktstrategi) mens de samfunnsøkonomisk orienterte delene bestilles for seg (trafikkunderlag/samfunnsøkonomi og finansiering). I slike tilfeller er det to separate KS-rapporter som leveres, enten samtidig eller noe ulikt i tid, men de bestilles fra samme konsulentkonstellasjon, og kvalitetssikrerne gir uttrykk for at de koordinerer sine vurderinger så langt det er mulig. Spesielt ved at kostnadsestimatet fra den ene konsulenten inngår i den samfunnsøkonomiske beregningen til den andre. Det gjøres allikevel ikke noen samlet vurdering av hele beslutningsgrunnlaget til slutt.

Det er strenge tids- og kostnadsbegrensninger som gjelder, slik at kvalitetssikrer må ha risikobasert tilnærming, hvor en fokuserer på forhold som fortjener ekstra oppmerksomhet fremfor å gjennomgå alle forhold like grundig.

Dersom prosjektet bruker mer enn et år fra kvalitetssikring til passering av de to beslutningspunktene så skal de i utgangspunktet også kvalitetssikres på nytt.

I tillegg til den prosjektspesifikke kvalitetssikringen så gjennomføres det også en ekstern kvalitetssikring i forbindelse med inputdata i modellverket som brukes for porteføljeprioriteringer som utføres to ganger i året.

Omfang på kvalitetssikringsarbeidet, herunder om det er begrenset til gjennomgang av prosjektets dokumentasjon eller om det også stilles krav om egne analyser

Ekstern kvalitetssikring baserer seg i stor grad på prosjektets underlag, og har som nevnt en risikobasert tilnærming. Det gjøres normalt sett ikke egne fullstendige analyser for noen av temaene, men kvalitetssikrer gjennomfører enkle kontrollberegninger, og nærmere analyser ved behov.

Hvem gjennomfører kvalitetssikringen, og arbeidsmessig omfang og organisering av kvalitetssikringen

Nye Veier har inngått en rammeavtale med følgende leverandører om ekstern kvalitetssikring.

1. WSP Norge (inkl. Vista analyse)
2. Metier OEC (inkl. Metier Legal AS og Møreforsking Molde AS)
3. Atkins Norge (inkl. Oslo Economics)
4. Dovre Group Consulting (inkl. Transportøkonomisk institutt).

Listen er prioritert, og på oppdrag som faller under Nye Veiers egen terskelverdi på 500 000 kr fordeles oppdragene basert på prioritering med forbehold om avvik ved behov for spesialkompetanse eller ved hasteoppdrag. Det betyr altså at WSP Norge/Vista Analyse skal tilbys oppdraget først når det antas å falle under terskelverdien. Dersom oppdraget er større enn terskelverdien så skal det utlyses en minikonkurranse. Det har så langt ikke vært foretatt noen minikonkurranser. Nye Veier oppgir at tilnærmingen med prioritert tildeling er ment å spare kalendertid på avrop og konkurranse. Samtidig har det i flere tilfeller vært behov for å utvide oppdraget etter oppstart. I praksis har oppdragene kostet mellom 500 000 og 600 000 kroner.

Nye Veier beregner tidsbruken til ekstern kvalitetssikring fra avrop til ferdigstilling å være ca. seks uker. Samtidig hender det at oppdraget deles opp over flere rapporter med forskjellig tematikk, som for eksempel for E6 Moelv – Øyer, hvor en rapport så på kostnadsoverslag, usikkerhet, organisering, styring og kontraktstrategi, mens den andre så på trafikkunderlaget og finansieringen (inkl. bompengefinansiering). Den første rapporten ble gjennomført på 4 uker (14. mai til 18. juni), mens den andre tok rett over 4 uker (1. februar til 6. mars). En senere kvalitetssikring av kostnadsestimatet for det samme prosjektet ble utført i desember samme år og tok 11 dager.

Vi får oppgitt at kvalitetssikringen skal være en punktevaluering. Kvalitetssikringen så langt har likevel båret preg av å løpe parallelt med prosjektet, for de seks ukene den varer. Det medfører for eksempel at det løpende kan forekomme oppdatering av underlaget, noe som kan ha vært med på å øke oppdragenes størrelse. Ettersom prosjektmodellen fortsatt er ung så har Nye Veier ønsket tett dialog med kvalitetssikrer hvor de ønsker råd og tilbakemelding både på prosjektene og modellen.

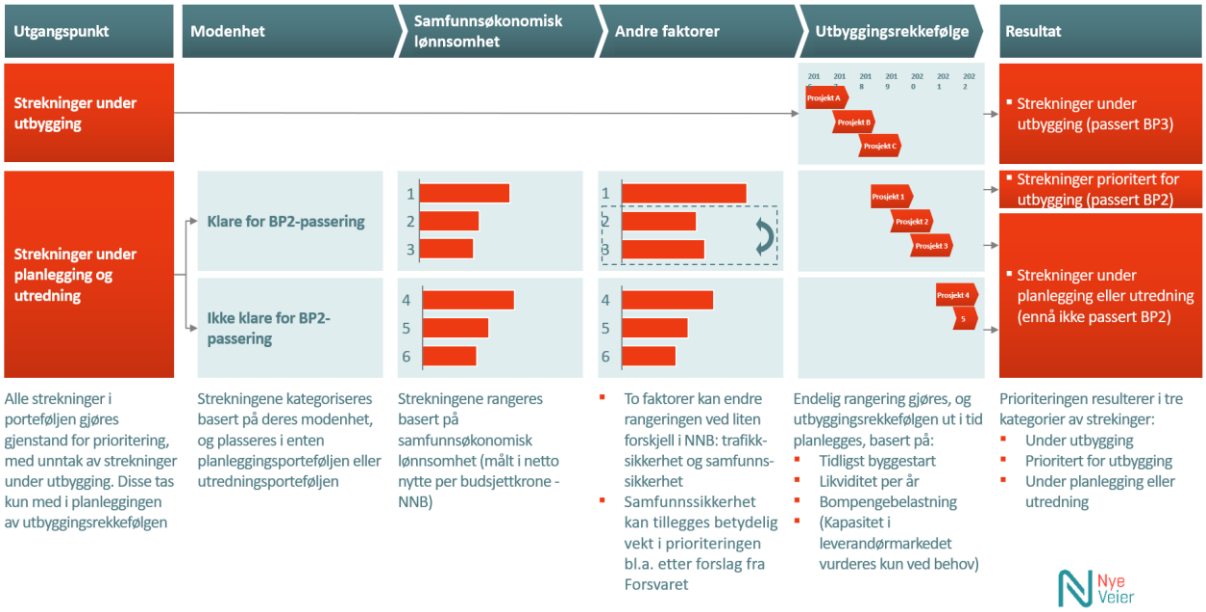
Porteføljestyring

Alle strekninger i Nye Veiers portefølje gjøres til gjenstand for prioriteringer. Informantene fra Nye Veier presiserer at ingen prosjekter er «trygge» selv om de har blitt prioritert. Unntaket er strekninger som er under bygging. Utgangspunktet for porteføljestyringen er skillet mellom prosjekter som er 1) under bygging og 2) prosjekter som er enten under behandling eller planlegging. Prosjekter som faller under 1) inngår ikke i det videre vurderingsgrunnlaget.

Nye Veiers metodikk for porteføljestyring er en fire-stegs modell hvor prosjektene til slutt plasseres i en av fem kategorier. Metodikken er fremstilt i figur 21, og består av følgende steg:

1) **Modenhet:** Strekningene kategoriseres etter modenhet, og plasseres enten i 1) planleggingsporteføljen eller 2) utredningsporteføljen. Dette avhenger av hvor i prosjektmodellen prosjektet befinner seg (før BP2), og mer konkret hvorvidt prosjektet er klart for en BP2-passering eller ikke.
2) **Samfunnsøkonomisk lønnsomhet:** Strekningene rangeres, innenfor sin modenhets-kategori, etter den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, målt ved netto nytte per budsjettkrone.
3) **Andre faktorer:** Deretter gjøres det mindre justeringer på bakgrunn av fire andre faktorer: netto ringvirkninger, trafikksikkerhet, samfunnssikkerhet og hensyn til helhetlig utbygging. Dette også innenfor modenhetskategorien.

4) **Utbyggingsrekkefølge:** Til slutt fastsettes utbyggingsrekkefølgen, også her gjøres det noe omprioritering på bakgrunn av: tidligst mulige byggestart, likviditet per år, bompengebelastning og kapasitet i leverandørmarkedet (vurderes kun ved behov).



Figur 21 Porteføljeprioriteringsmodellen til Nye Veier (kilde: Nye Veier)

Som nevnt ovenfor, utbyggingsrekkefølgen er tentativ for alle prosjekter som ikke allerede er under bygging. Basert på posisjon plasseres prosjektene i en av fem kategorier:

1) Under bygging;
2) Prioritert for utbygging;
3) Under planlegging;
4) Prioritert for planlegging;
5) Under utredning;

Aktørenes erfaringer og vurderinger

Nye Veier overtok 12 vegstrekninger fra Statens vegvesen i 2016. Det er dermed et forholdsvis nytt selskap, og de har til nå åpnet to prosjekter. Nye Veier har en visjon om å bygge gode veier raskt og smart, og en fokuserer sterkt på prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet også etter at konseptvalget er tatt, dette i større grad enn i statens KS2-ordning. Selskapet har i tillegg et mål om å redusere prosjektenes investeringskostnad med 20 prosent fra overtakelsen til ferdig vei.

Nye Veier er tilfreds med sin prosjektstyringsmodell, og mener den bidrar til fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og god eier- og prosjektstyring. Prosjektmodellen er spesielt godt tilrettelagt for tidliginvolvering av entreprenører, noe som er viktig for selskapet. Informantene påpeker at kvalitetssikringen av Nye Veiers prosjekter består av flere enkeltaktiviteter og prosesser gjennom hele livsløpet for prosjektene, og ikke kun den eksterne vurderingen før BP2/BPX. De mener at det er helheten som er viktig; metodeverket, eierstyringsmodellen og filosofien bak. Informantene fra selskapet mener at de har tilpasset ordningen med ekstern kvalitetssikring på en god måte til sin portefølje av prosjekter og sin

virksomhet. Dette ikke minst ved at en har flyttet ekstern kvalitetssikring til et tidligere tidspunkt enn statens KS2 som ville samsvare med BP7 i Nye Veiers modell. Man ønsker å gjøre den «store» kvalitetssikringen mens det ennå er frihetsgrader hvor prosjektet kan knas og tilpasses ved hjelp av entreprenørens ekspertise.

Informantene fra selskapet fremhever at Nye Veiers kvalitetssikring gjennomføres raskere og billigere enn det som tradisjonelt har vært tilfellet for KS2 etter statens modell. Samtidig er det klart at omfanget av kvalitetssikrers arbeid også er noe mindre. Siden ekstern kvalitetssikrer utfordres på tid og pris så er det helt nødvendig med en risikobasert tilnærming hvor kvalitetssikrer må prioritere tiden på de mest prekære forholdene. Noen av informantene påpeker at Nye Veier kanskje ikke har behov for en like omfattende kvalitetssikring som i statens modell. Videre er prosjektene mer like og selskapet fokuserer på å standardisere sine prosesser og underlaget sitt som gjør at KS også i større grad kan standardiseres. Gjennom prosjekt-optimaliseringen utarbeider man en god forståelse for det prosjektspesifikke risikobildet, og dette er ment å lette kvalitetssikrers vurdering av hva som er mest risikoutsatt og dermed har behov for kvalitetssikring. Noen av kvalitetssikrerne kommenterer imidlertid, på generelt grunnlag, at en slik metodebruk vil ha vanskelig for å fange opp alle blindsoner.

Referanser

Nye Veier (2018). *Kvalitetssikring i Nye Veier. Rapport.*

Nye Veier (2019a). *Omfangsbeskrivelse for rammeavtale «Kvalitetssikring av kostnadsanslag». Notat.*

Nye Veier (2019b). *Prosedyre for passering av beslutningspunkter, Intern dokument 1112, revisjon: 3.3, datert: 24.02.2019*

Nye Veier (2017). *Prosedyre for kvalitetssikring av beslutningsunderlag, Internt Dokument 1172, revisjon: 2.1, datert: 02.07.2017*

Samferdselsdepartementet (2015). *St. meld. 25 (2014-2015) «På rett vei. Reformer i veisektoren»*

Diverse internt materiale fra Nye Veier som beskriver prosjektmodellen, KS-ordningen, porteføljestyringen osv.

Kvalitetssikringsrapporter

Intervju med representanter fra SD, Nye Veier samt kvalitetssikrere