

konsept

Ingri Bukkestein, Morten Welde
og Gro Holst Volden

Bruk og nytte av etterevalueringer av prosjekter

Concept arbeidsrapport 2020-3

Forord

Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter har vært en viktig aktivitet for Concept-programmet siden 2012. Per mai 2020 har vi evaluert 27 prosjekter. Evalueringsrapportene inneholder mange viktige lærdommer som er ment å komme til nytte i senere prosjekter. Men det betinger at resultatene faktisk når frem til departementer og etater, og blir brukt i lærings- og forbedringsarbeid.

Bakgrunnen for denne studien har vært behovet for å lære mer om virksomhetenes bruk og nytte av etterevalueringer, og om hvilke forutsetninger som må innfris for at evalueringer skal komme til nytte. Tidligere erfaringer, spesielt fra utviklingsbistand, viser dessverre at evalueringer blir lite brukt i forbedringsarbeid. Det er derfor viktig å jobbe aktivt med tilrettelegging for bruk og nytte av resultatene, for å unngå at evaluering bare blir en rituell øvelse og at rapporten havner i en skuff.

Studien er basert på intervju med nøkkelpersoner som er i målgruppen for Concepts evalueringer, samt med andre virksomheter som har nyttige erfaringer med bruk og oppfølging av evalueringer mer generelt. Vi ønsker å rette en stor takk til alle som har stilt opp og villig delt av sine erfaringer.

Bruk og nytte av evaluering er et bredt tema som vi ikke greier å dekke fullt ut her. Men denne studien kan ses som en start, og rapporten oppsummerer en rekke forslag og anbefalinger som har kommet frem gjennom intervjuene.

Studien er utført internt ved Concept-programmets egen forskergruppe.

Trondheim, mai 2020

Gro Holst Volden
Forskningsjef Concept

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

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning.....	6
1.1 Concepts arbeid med etterevaluering.....	6
Modellen	6
Prosessen	7
Erfaringer så langt	7
1.2 Problemet med manglende bruk.....	8
1.3 Hva vi ser på i denne studien	10
2 Data og metode	12
2.1 Intervjuer.....	12
2.2 Dokumentanalyse.....	13
2.3 KS-forum.....	13
3 Målgruppens forhold til Concepts etterevalueringer.....	14
4 Statlige virksomheters eget evalueringsarbeid (innenfor KS-ordningen).....	19
4.1 Bruk av etterevaluering i virksomhetene	19
4.2 Diskusjon – likheter og forbedringspunkter	24
5 Eksempler på evalueringsarbeid i regi av aktører utenfor KS-ordningen.....	26
5.1 Erfaring med etterevaluering hos tre aktører.....	26
5.2 Samlet om viktige erfaringer.....	32
6 Eksempler fra andre land	34
7 Diskusjon og anbefalinger.....	37
7.1 Anbefalinger til Concept.....	37
7.2 Anbefalinger til statlige virksomheter.....	39
Referanser	41
Vedlegg 1: Oversikt over Concepts etterevalueringer	46
Vedlegg 2: Etterevaluerte prosjekter i regi av Concept fordelt etter departement.....	48

Vedlegg 3: Intervjuguide 49

Sammendrag

En viktig aktivitet for Concept de senere årene har vært å etterevaluere store statlige investeringsprosjekter etter at de har kommet i driftsfasen. Per mai 2020 har vi evaluert 27 prosjekter. Evalueringene dekker de viktigste sektorene i Statens prosjektmodell: vei, jernbane, forsvar, formålsbygg og IKT.

Evalueringsrapportene inneholder mange viktige lærdommer som er ment å komme til nytte i senere prosjekter. Men det betinger at resultatene faktisk når frem til målgruppen, nemlig departementer og etater, og at de blir brukt i lærings- og forbedringsarbeid.

Tidligere studier, blant annet fra utviklingsbistand, viser dessverre at evalueringsresultater blir lite brukt i forbedringsarbeid. Det er derfor viktig å jobbe aktivt med tilrettelegging for bruk og nytte av resultatene, for å unngå at evaluering bare blir en rituell øvelse og at rapporten havner i en skuff.

Concept benytter en standardisert evalueringsprosess hvor ansvarlig departement alltid gis mulighet til å kommentere på evalueringsopplegget i forkant, og på utkast til rapport i sluttfasen. Vanligvis resulterer dette i ganske få innspill. Vi tilbyr normalt en presentasjon i etterkant, noe mange departementer takker ja til. I tillegg legger vi vekt på å gi enkel tilgang til evalueringsresultatene, ved å legge ut nøkkelresultater på en egen nettside som er søkbar <http://concept-eval.ivt.ntnu.no/>.

Men er dette nok? Hensikten med denne studien har vært å undersøke hvilket forhold målgruppen har til evalueringene. Kjenner de til Concepts etterevalueringer av sine egne prosjekter? Bruker de dem i nye KVVU-arbeider? Hvis ja, hvilke lærdommer tar de med seg inn i nye prosjekter? Hvilke erfaringer har departementer og etater selv med evaluering og bruk av referanseprosjekter ved planlegging av nye prosjekter? Og hvilke forbedringstiltak kan gjennomføres for å sikre at etterevalueringer i enda større grad blir brukt og kommer til nytte?

Studien benytter kvalitativ datainnsamlings- og analysemetode, basert på dokumentanalyse og intervju med nøkkelpersoner innenfor og utenfor Statens prosjektmodell. Blant annet har vi sett på erfaringer fra Norad og Riksrevisjonen, men også enkelte andre land. I tillegg benytter vi innspill fra en workshop om bruk og nytte av etterevaluering på Finansdepartementets KS-forum i oktober 2019.

Ikke uventet finner vi at målgruppen har varierende kjennskap til Concepts etterevalueringer. Kunnskapen om resultatene er spredt på enkeltpersoner og i liten grad spredt i organisasjonen. Dermed er også bruken av resultatene noe begrenset. Samtidig viser møtene med departementer og etater at det er stor interesse for evalueringene blant nøkkelpersoner, og mange av informantene gir uttrykk for at det er flere i egen organisasjon som vil kunne ha nytte av dem.

Videre viser studien at det kun i liten grad foregår noen systematisk etterprøving eller evaluering av om prosjektene når sine mål. Evaluering skjer ad hoc, primært når noe har gått galt, og det kan synes uklart hva som er departementenes og hva som er etatenes ansvar å følge opp. De

ansvarlige etatene har ordninger for erfaringsinnhenting og legger vekt på at resultater fra gjennomførte prosjekter skal benyttes i planleggingen av nye. Det er imidlertid utfordringer knyttet til systematisering og tilgjengeliggjøring av informasjon, og det meste handler kun om resultatmålene.

Rapporten diskuterer hvilke forutsetninger som må innfris, eller barrierer overkommes, for å sikre at etterevalueringer kommer til nytte. Noen av de viktigste anbefalingene oppsummeres nedenfor:

For det første et sett av anbefalinger til Concept selv. Disse handler i stor grad om tiltak for å involvere målgruppen enda bedre, og slik inspirere den til å ta evalueringresultatene videre inn i virksomhetsstyringen og de interne læringsløfene.

- La målgruppen komme med innspill til hva som er spesielt interessant å få belyst i evalueringen. Jobbe aktivt med å finne riktige kontaktpersoner.
- Involvering underveis og i slutfase av evalueringen, spesielt i utforming av læringspunktene, som er det siste, viktige kapittelet i evalueringsrapporten
- Skille bedre mellom målgruppene, dvs. hva som er relevant for departementet versus for etaten
- Enda mer fokus på formidling er nødvendig. Det er mye som taler for at Concept bør utforme en kort informasjonsstrategi for hver evaluering.

For det andre et sett av anbefalinger rettet mot departementer og etater. Disse gjelder ikke bare oppfølging av Concepts evalueringer, men bruk og nytte av evaluering mer generelt. De handler i stor grad om hvordan få på plass systemer og rutiner som kan sikre at evalueringer ikke bare utvikler enkeltindividens kunnskap, men blir til læring for hele organisasjonen.

- Ansvar for evaluering bør plasseres hos den som er ansvarlig for måloppnåelsen. Her kan det britiske systemet være en kilde til inspirasjon, med en prosjekteier på departementsnivå som har et tydelig ansvar for måloppnåelse og evaluering av denne.
- Tidlig tilrettelegging for evaluering, vil øke kvaliteten på evalueringene, gjennom å klargjøre programteorien, og tilrettelegge for lagring av nødvendige data.
- Evaluering bør inngå i departementenes virksomhetsstyring. Økonomiregelverkets generelle krav om evaluering er ikke nok til å sikre en systematisk tilnærming til dette.
- En bør vurdere mer formaliserte krav om bruk av foreliggende evalueringer (fra Concept, etaten selv og andre) og annet referansemateriale, ved planlegging av nye prosjekter
- Det bør være krav til utarbeidelse av standardiserte sluttrapporter innen bestemte frister. Mangelen eller etterslepet på sluttrapportering hindrer læring. Dette har blitt påpekt i flere av Concepts evalueringer.
- Virksomhetene bør ha systemer for å spre relevant kunnskap fra evalueringer internt i organisasjonen

1 Innledning

Kapitlet introduserer Concept-programmets arbeid med etterevaluering av statlige investeringsprosjekter, og diskuterer problemet med manglende bruk av evalueringresultater slik det er dokumentert i annen litteratur. Dette gir grunnlag for å definere studiens tre problemstillinger.

1.1 Concepts arbeid med etterevaluering

Concept-programmet driver følgeforskning på store, statlige investeringsprosjekter under Statens prosjektmodell, også kalt KS-ordningen (se Finansdepartementets rundskriv R-108/19). Til nå har rundt 280 prosjekter vært igjennom denne ordningen siden den ble innført i år 2000. De senere årene har stadig flere av prosjektene blitt ferdigstilt og kommet i driftsfase. En viktig aktivitet for Concept de senere årene har vært å etterevaluere mange av disse prosjektene.

Evaluering er en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av et prosjekt eller annet tiltak. Det gjennomføres som supplement til løpende styringsinformasjon for å få oversikt og dybdekunnskap. Formålet kan være styring, læring eller kontroll (Finansdepartementets, 2005). Formålet med våre evalueringer er først og fremst å bidra til *læring* og dermed forbedring i kommende prosjekter – både innen og på tvers av sektorer.

Som et første steg gjennomførte vi i 2012-2013 fire pilotevalueringer for å teste ut et felles evalueringsformat (Volden og Samset, 2013). Senere har vi gjennomført to til fire evalueringer årlig. De fleste er lyst ut som konsulentoppdrag, men noen er gjennomført av egne forskere.

Modellen

Vi benytter en målorientert evalueringsmodell med fem kriterier som er anbefalt av OECD, i kombinasjon med en vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet som det sjette kriteriet.

Kriteriene er:

- Produktivitet. Dette gjelder selve leveransen av prosjektet, dvs. realiseringen av resultatmålene og spørsmålet om hvor effektivt ressursene er omsatt til leveranser.
- Måloppnåelse. Dette handler om i hvilken grad effektmålet, det vi si førsteordens effekter av prosjektet, realiseres.
- Virkninger. Vurderingen her gjelder alle andre virkninger utover måloppnåelsen som kan tilbakeføres som resultat av prosjektet.
- Relevans. Dette handler om effekten er i samsvar med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer.
- Levedyktighet. En vurdering av om de positive effektene av tiltaket kan vedvare over hele levetiden. Dette har både en økonomisk, miljømessig og sosial/fordelingsmessig dimensjon.
- Samfunnsøkonomisk effektivitet eller lønnsomhet. En ser her på sammenhengen mellom nytte og ressursbruk.

Denne generiske modellen sikrer en bred og overordnet vurdering av prosjektene som både omfatter prosjektgjennomføringen og konseptvalget.

Proessen

Ettrevalueringen finner sted +/- 5 år etter at prosjektet er avsluttet og tiltaket er i drift.

Proessen har syv steg:

1. Concept velger hvilket prosjekt som skal evalueres. Valget avklares med det ansvarlige fagdepartementet. Vi får en kontaktperson i fagdepartementet og underliggende etat som har kjennskap til eller ansvar for prosjektet.
2. Det etableres et evalueringsteam, som hovedregel ved at oppdraget utlyses. Omfanget har vært i størrelsesorden 3 månedsverk, og tidsrammen har typisk vært omtrent 6 kalendermåneder.
3. Evalueringsteamet lager en plan for datainnsamling og analyse. De seks kriteriene operasjonaliseres i mer konkrete forhold som skal undersøkes, såkalte indikatorer.
4. Deretter gjennomføres evalueringen, ved at data samles inn og analyseres. Kontaktpersonene i departement og etat bistår med tilgang til data og informanter etter behov.
5. Utkast til evalueringsrapport oversendes kontaktpersonene i departement og etat for eventuelle kommentarer.
6. Teamet slutfører og gjør en samlet vurdering av prosjektets vellykkethet for hvert av de seks overordnede kriteriene, ved at det settes en score mellom 1 og 6.
7. Rapporten publiseres på nettsiden til Concept i et eget interaktivt program hvor dokumentet også kan lastes ned. Departementet skal som hovedregel tilbys en presentasjon av rapporten.

Erfaringer så langt

Per mai 2020 har vi ettrevaluert 27 prosjekter. Evalueringene dekker de viktigste sektorene i Statens prosjektmodell: veg, jernbane, forsvar, formålsbygg og IKT.

I 2017 gjorde vi en metaevaluering basert på de første 20 evaluerte prosjektene, se Volden og Samset (2017). Rapporten presenterte en del aggregerte funn og viste for eksempel at prosjektene gjorde det best på produktivitetskriteriet og dårligst på samfunnsøkonomisk effektivitet, og at det var forskjell mellom sektorene. Noen generelle lærdommer ble trukket frem, som behovet for å jobbe mer systematisk med å realisere effektmålene, blant annet innen bygg- og jernbane-prosjekter.

Rapporten inneholdt også en kritisk gjennomgang av evalueringsmodellen. En konkluderte med at den generiske modellen er godt egnet til formålet, ved at den beskriver de viktigste aspektene

ved prosjekters vellykkethet¹. Men også at det var behov for å kalibrere vurdering og scoresetting bedre, for å sikre at ulike evaluatorene tolker og vurderer prosjektene på samme måte. Videre ble det trukket frem som et svakt punkt at flere evalueringer kun vurderte *hvornid* et prosjekt var vellykket eller ikke, og ikke *hvorfor*. For å lære må en vite hva som er årsakene til gode eller dårlige resultater – både hva aktørene gjorde bra eller dårlig, men også hvordan kontekstuelle forhold bidro til resultatene.

I etterkant av denne gjennomgangen ble Concepts veileder for etterevaluering oppdatert, med tydeligere krav og bedre veiledning for evaluatorene, blant annet krav om et eget kapittel med «Årsaksforklaringer og læringspunkter» i hver evalueringsrapport (Concept, 2017).

Metaevalueringen berørte kun helt kort spørsmålet om hvordan sikre at evalueringsresultatene blir brukt og kommer til nytte for departementer og etater. Vi har vurdert det som viktig å gi ansvarlig departement mulighet til å kommentere på både evalueringsopplegget og utkast til rapport. Samtidig ser vi at departementene har benyttet denne anledningen i varierende grad. I begynnelsen hadde vi ingen rutine på å gi en muntlig presentasjon av resultatene, men dette er nå innarbeidet. Vi ser at departementene i de fleste tilfeller (men slett ikke alle) takker ja til en slik presentasjon.

Vi har videre erfart at travle byråkrater neppe har tid til å lese lange rapporter. Vi har derfor lagt vekt på å gi enkel tilgang til evalueringsresultatene. I tillegg til å legge ut rapportene i sin helhet, legges nøkkelresultater også ut på en egen nettside <http://concept-eval.ivt.ntnu.no/>. Vi har også skrevet kronikker og skapt medieoppmerksomhet om resultatene i noen tilfeller.

Det er likevel uvisst om dette er nok. Vi vet rett og slett ikke hvor bredt resultatene spres internt i departementer og etater, og hvilke lærdommer de faktisk tar med seg inn i nye prosjekter.

1.2 Problemet med manglende bruk

Bruk eller manglende bruk av evaluering har vært et tema innen evalueringslitteraturen siden 1970-tallet. Flere hevder at dette er et av de mest studerte områdene innenfor evalueringsfaget (Henry og Mark, 2003; Fleischer og Christie, 2009). Mens noen vil mene at hovedproblemet er at evalueringer ikke gjennomføres i det hele tatt (se f.eks. Worsley, 2015), vil vi her fokusere på manglende bruk av gjennomførte evalueringer.

Evaluering kan ha ulike formål. Styrings- og kontrollformål er ofte mest fremtredende ved før- og underveisevaluering. Da ønsker en gjerne å se en direkte instrumentell bruk, det vil si at evalueringsresultatene fører til umiddelbar handling (f.eks. stopp av prosjektet). Manglende bruk av før-evaluering til å ta beslutninger er dokumentert i flere studier – for eksempel Welde mfl. (2013) som viste at nytte-kostnadsanalyser av norske veiprosjekter ikke hadde noen innvirkning

¹ I ettertid er OECD DAC-modellen, som var vårt utgangspunkt, revidert som beskrevet i OECD (2019). Hovedkonklusjonen er at det fortsatt er bred støtte for modellen internasjonalt. Det ble gjort noen justeringer, men vi finner at disse er av mindre betydning for Concepts modell, som allerede er godt tilpasset norske investeringsprosjekter. Dette diskuteres ikke nærmere i denne rapporten.

på hvilke prosjekter som ble prioritert i Nasjonal transportplan. I Concepts evalueringer, som gjennomføres etter at prosjektene er avsluttet, er formålet først og fremst læring og forbedring i *kommande* prosjekter. Potensialet er stort, for å lære av både de som lykkes og de som mislykkes, og for å kunne forbedre anslag, prognoser og verktøy til bruk i prosjektanalyser.

I praksis ser man at evaluering ikke nødvendigvis er en viktig kilde til læring. En gjennomgang av statlige virksomheters bruk av evaluering viste at manglende oppfølging var et hovedfunn.

«*Samlet sett synes den store utfordringen å være at den kunnskapen som erverves gjennom evalueringene i for liten grad følges opp og omsettes i praksis*» (Rambøll og Asplan Viak, 2016, s. 9). I verste fall blir evaluering en rituell handling mer enn en sannhetssøkende prosess. Dette diskuteres på en treffende måte i artikkelen «Reell eller rituell evaluering» av professor Knut Samset (2015). I nevnte artikkel vises det blant annet til en metaevaluering fra 1993 om nytten av evaluering, hvor man intervjuet saksbehandlere og beslutningstakere i bistandsforvaltningen om hvilke læringsarenaer som var viktigst. Av en liste på 19 arenaer kom evalueringsrapportene på 15. plass, og var altså blant de minst viktige kildene til læring, til tross for at omfanget av evalueringer i bistandssektoren var stort.

Litteraturen peker på flere årsaker til at evalueringer ikke blir brukt. Vi omtaler noen her, men dette er ingen uttømmende liste.

- **Dårlig kvalitet på evalueringsrapporten.** Det kan handle om kvaliteten på data, metoder eller analyser og konklusjoner. Et gjengående problem er manglende tilgang og kvalitet på data. Denne utfordringen er gjerne større for etterevaluering enn før-evaluering, og særlig hvis det ikke foreligger noen før-evaluering eller nullpunktsmåling (Meunier mfl., 2016; Odeck og Kjerkreit, 2019).
- **Manglende relevans for målgruppen.** For å bli tatt i bruk må evalueringsresultatene og anbefalingene oppleves som relevante. Dette kan særlig være en utfordring når evalueringen gjennomføres av eksterne aktører. Ren egnevaluering kan således være nyttigere enn ekstern evaluering, men det må veies opp mot behovet for et uavhengig blikk.
- **Manglende forankring og medvirkning.** De fleste mennesker lærer best ved egne erfaringer og ikke ved å lese rapporter. Johnson mfl. (2009) gjennomgikk den empiriske litteraturen om bruk av evaluering fra 1986 til 2005. De fant at samhandling og kommunikasjon mellom de som ble evaluert og de som gjennomførte evalueringen var avgjørende for at resultatene skulle nyttiggjøres. Tilsvarende resultater finnes hos Milzow mfl. (2018), Berriet-Sollicec mfl. (2014) og Fleischer og Christie (2009).
- **Mangel på standardisering.** En evaluering kan være god og relevant i seg selv, men skal man kunne trekke lærdommer fra flere evalueringer, bør resultatene være sammenlignbare. Nicolaisen og Driscoll (2016) undersøkte ordninger for ex post evaluering i transportsektoren i ulike land, og konkluderte at mangelen på standardiserte metoder svekket muligheten for sammenligning og dermed læringspotensialet.

- **Ikke-integrert med virksomhetsstyringen for øvrig.** Evaluering kommer i tillegg til løpende kontroll- og styringsinformasjon. Det innebærer en risiko for at evaluering skjer ad-hoc, og at en mangler systemer for å sikre at resultatene inngår som underlag for utredning og planlegging av neste prosjekt. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2011) har laget en veileder for å hjelpe virksomheter med å koble evaluering til styringsprosessene. Vi vil legge til at det er enda mer krevende å sikre at evalueringer bestilt av andre enn virksomheten selv blir tatt hensyn til.
- **Politiske årsaker/ manglende vilje til å lære.** Uansett hvor god en evaluering er, og hvor godt man tilrettelegger for bruk, så har man ingen garanti for at beslutningstakere ønsker å lære av dem. Som påpekt av Samset (2015) griper evalueringer inn i en virkelighet hvor det både handler om rasjonelle og politiske valg – og de er ikke alltid sammenfallende. Av samme grunn mener Scriven (2013) at en bør skille mellom evalueringers «brukbarhet» og faktisk «bruk», dvs. at kvaliteten på en evaluering ikke kan vurderes ut fra om den blir brukt eller ikke.

Det finnes en rekke lærebøker og veiledere som forteller oss om alle disse fallgruvene – og hva en god evaluering bør være (Scriven, 2013²; Samset, 2014; Bastøe, 2020). Det er likevel krevende å få til i praksis, fordi det handler om så mange ting, både kvaliteten på evalueringen selv, men også prosessene, systemene og hvorvidt man har en kultur for læring.

1.3 Hva vi ser på i denne studien

Hensikten med denne studien er å lære mer om bruk og nytte av etterevaluering av statlige investeringsprosjekter, og om hvilke forutsetninger som må innfris for at evalueringene skal komme til nytte. Ambisjonen bør være at etterevaluering inngår på en naturlig måte i styrings- og læringsløyper både innen og på tvers av statlige virksomheter. Vi innser at problemstillingen er krevende, og forventer ikke å finne en entydig oppskrift. Men vi håper – gjennom gode diskusjoner med nøkkelpersoner innenfor og utenfor Statens prosjektmodell – å komme opp med noen tiltak som kan styrke nytteverdien av etterevaluering.

Vi definerer følgende tre problemstillinger:

- Hvilket forhold har departementer og etater til Concepts etterevalueringer? Dette omfatter både kjennskap til, bruk av og opplevd nytte av evalueringene.
- Hvilke erfaringer har departementer og etater selv med etterevaluering av store prosjekter?

² Scriven (2013) har definert godheten/verdien av en evaluering ved syv kriterier (vår oversettelse): i) validitet, ii) troverdighet, iii) nytte for målgruppen, herunder forståelighet, iv) generaliserbarhet, v) kostnadseffektivitet, vi) robusthet og vii) etisk konsistens.

- Hvilke forutsetninger må innfris, eller barrierer overkommes, for å sikre at etterevalueringer kommer til nytte? Det gjelder både Concepts og virksomhetenes egne evalueringer. Dette kan handle om evalueringsmodellen, evalueringsprosessen, roller og ansvar.

Rapporten er organisert som følger:

Kapittel 2 redegjør for valg av data og metode. Den primære kilden er kvalitative intervjuer.

Kapittel 3 presenterer og diskuterer resultater fra intervju med aktører innenfor Statens prosjektmodell. Vi diskuterer hva informantene sier om sin kjennskap til, bruk og nytte av Concept-programmets etterevalueringer.

Kapittel 4 diskuterer virksomhetenes eget arbeid med etterevaluering av prosjekter.

Kapittel 5 presenterer og diskuterer erfaringer og nyttige tips fra tre relevante aktører utenfor KS-ordningen som arbeider med etterevaluering, nemlig Norad, Riksrevisjonen og Sykehusbygg.

Kapittel 6 beskriver tilsvarende erfaringer fra noen utvalgte land hvor en har mer formaliserte og standardiserte opplegg for etterevaluering av prosjekter, med fokus på transportsektoren.

Til slutt, i kapittel 7, forsøker vi å oppsummere funnene knyttet til de tre problemstillingene, med fokus på å identifisere de viktigste forbedringstiltakene når det gjelder bruk og nytte av etterevaluering av store statlige investeringsprosjekter i Norge.

2 Data og metode

Studien benytter kvalitativ datainnsamlings- og analysemetode, basert på intervju med nøkkelpersoner innenfor og utenfor Statens prosjektmodell samt dokumentanalyse. I tillegg benytter vi innspill fra en workshop om bruk og nytte av etterevaluering på Finansdepartementets KS-forum i oktober 2019.

2.1 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med totalt 30 personer, hvorav 19 fra departementer og etater under Statens prosjektmodell og 11 fra andre virksomheter. En oversikt vises henholdsvis i tabell 1 og 2. Alle intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer i perioden 27. januar til 3. mars 2020.

Utvalget av informanter fra departementer og virksomheter under Statens prosjektmodell, er basert på hvilke prosjekter Concept har etterevaluert. Vedlegg 1 gir en oversikt over de 27 evaluerte prosjektene og vedlegg 2 viser fordelingen av både kvalitetssikrede og evaluerte prosjekter etter fagdepartement. Vi valgte å invitere alle departementer med to eller flere etterevaluerte prosjekter til å delta i et intervju. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet takket ja til å delta. Kunnskapsdepartementet deltok på en sesjon om etterevaluering på KS-forum (se avsnitt 2.3). Samferdselsdepartementet hadde ikke mulighet til å prioritere intervju i den aktuelle perioden. I tillegg til departementene inviterte vi fire etater som alle har fått etterevaluert prosjekter av Concept, nemlig Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Statsbygg og Forsvarsbygg. Alle takket ja til å delta.

Tabell 1: Intervju med aktører under Statens prosjektmodell

Virksomhet	Tidspunkt for intervju	Antall personer til stede
Justis- og beredskapsdepartementet	27.01.2020	2
Statsbygg	27.01.2020	3
Forsvarsdepartementet	28.01.2020	3
Jernbanedirektoratet	28.01.2020	5
Statens vegvesen	27.02.2020	2
Forsvarsbygg	28.02.2020	4
Totalt		19

For å løfte blikket, og se hen til antatt god praksis andre steder, ble det også gjort intervju med tre virksomheter utenfor Statens prosjektmodell. Norad, ut fra deres omfattende erfaring med prosjektevaluering gjennom flere tiår. Riksrevisjonen, ettersom forvaltningsrevisjon har mange likhetstrekk med den type etterevalueringer som Concept-programmet gjennomfører (Laastad, 2013). Og til slutt Sykehusbygg HF, som nylig har lansert et lignende evalueringsopplegg som vårt. Vi har også henvendt oss til Norges forskningsråd og DFØ i en innledende fase av studien, og fått tips til opplegget, litteratur osv.

Tabell 2: Intervju med aktører utenfor Statens prosjektmodell

Virksomhet	Tidspunkt for intervju	Antall personer til stede
Sykehusbygg	10.02.2020	2
Riksrevisjonen	28.02.2020	7
Norad	03.03.2020	2
Totalt		11

Intervjuene tok ca. 1,5 time. Vi tok utgangspunkt i en grovstrukturert intervjuguide hvor det også var rom for å ta opp andre forhold. Intervjuguiden følger som vedlegg 3.

2.2 Dokumentanalyse

For å supplere intervjuene undersøkte vi i hvilken grad et utvalg KVVU- og KS1-rapporter har benyttet eller på annen måte vist til resultater fra Concept evalueringer, og eventuelt fra annen forskning. Verken Finansdepartementets rammeavtale med konsulentkonstellasjonene om gjennomføring av kvalitetssikringer eller Rundskriv R-108/19 stiller eksplisitte krav om dette, men det er uansett av interesse å undersøke om våre evalueringer inneholder kunnskap som benyttes i praktisk utrednings- og kvalitetssikringsarbeid.

Vi søkte også etter offentlig tilgjengelig dokumentasjon på de undersøkte virksomhetenes eget evalueringsarbeid, og ba om å få tilsendt slikt materiale i de tilfellene der det ikke var offentlig tilgjengelig.

For virksomhetene under Statens prosjektmodell var det nokså begrenset tilfang av informasjon. Dette er et funn i seg selv og skulle vise seg å ha sammenheng med et mer begrenset fokus på etterevaluering. Vei- og jernbanesektorens arbeid med såkalt etterprøving av prissatte virkninger er et unntak.

For de tre virksomhetene utenfor Statens prosjektmodell fant vi derimot mye informasjon om deres evalueringsarbeid på internett. Disse virksomhetene var da også valgt til å være med i studien nettopp fordi de utmerker seg med stort fokus på evalueringsarbeid.

Til slutt gjorde vi et søk etter gode eksempler på mer formaliserte og standardiserte evalueringsopplegg fra andre land, med fokus på transportsektoren.

2.3 KS-forum

Som del av Finansdepartementets Kvalitetssikringsforum 8.-9. oktober 2019 ble det gjennomført flere workshops. En av disse hadde tittelen «Bruk og nytte av etterevaluering» og ble organisert av Concepts forskere. Hensikten var nettopp å få innspill til vår studie som da var under oppstart.

Sesjonen inneholdt forberedte innlegg fra Concept og Kunnskapsdepartementet. Sistnevnte innlegg var i sin tur basert på et erfaringsseminar som fant sted mellom departementet og Concept-forskere våren 2019. Om lag 15 personer deltok i sesjonen, og en fikk gode diskusjoner blant deltakerne og nyttige innspill til hvordan man kan styrke bruk og nytte av etterevaluering.

3 Målgruppens forhold til Concepts etterevalueringer

I dette kapitlet tar vi for oss målgruppens forhold til Concepts etterevalueringer. Vi går inn på kjennskap til tidligere evalueringer, evalueringsprosessen, evalueringsmodellen og formidling av resultatene. Kapitlet baserer seg på intervjuer med departementer og etater innenfor KS-ordningen samt en enkel rapportgjennomgang.

Kjennskapen til Concepts etterevalueringer er varierende

Det var stor variasjon blant informantene når det gjaldt deres kjennskap til Concepts evalueringssopplegg. Det til tross for at en må anta at de som stilte til intervju var over gjennomsnittlig interessert i evaluering. Noen hadde ikke kjennskap til evalueringene, noen hadde gjort seg kjent med dem i forbindelse med intervjuet, noen hadde vært involvert som informanter i spesifikke evalueringer, og noen hadde fått med seg gjennomførte evalueringer gjennom Concepts nyhetsbrev eller nettside. Flere var usikre på hvor godt kjente Concepts evalueringssopplegg er i resten av virksomheten, men generelt var inntrykket at kjennskapen både kunne og burde vært bedre.

Intervjurunden i seg selv bidro imidlertid til å øke kjennskapen til evalueringssopplegget. En av informantene sa *«Jeg tok en kikk på en av evalueringene i forbindelse med intervjuet, og dette ser jo veldig interessant ut»*. I et annet intervju ble det sagt at *«Vi vet ikke om andre internt som kjenner til dette, men ser at det ville vært veldig nyttig med et besøk av dere i Concepts»*. Det ble nevnt av flere at det mest sannsynlig var andre i organisasjonen som kunne hatt interesse av evalueringene, men som sannsynligvis ikke hadde kjennskap til dem.

Viktig å finne riktige kontaktpersoner

Concept søker alltid godkjenning fra fagdepartementet ved oppstart. Interessen har imidlertid vært varierende – mens noen har vist stor interesse, og endog kommet med forslag til andre prosjekter de ønsker å få evaluert, har andre vært nærmest uinteressert eller gitt uttrykk for at de ikke ser behovet for en evaluering.

Informantene antydte at dette kan handle om hvem man kommer i kontakt med. Kanskje er det noe tilfeldig hvem man har dialog med i departementet. Ofte blir evalueringsteamet raskt henvist videre til en kontaktperson i etaten, eksempelvis den som var prosjektleder for prosjektet som evalueres, og i praksis vil mye av den videre kontakten gå via denne personen. I intervjuene kom det frem at en bredere forankring burde finne sted ved oppstart, og at *«Det er lurt å snakke med flere enn prosjektleder. Det er ikke gitt at prosjektleder kobler på flere med mindre de bes om det»*. Flere av informantene hadde ikke fått med seg at evalueringen hadde funnet sted. En sa *«Vi fikk ikke med oss at denne evalueringen var i gang. Et oppstartsmøte med oss, eller en intervjurunde i departementet ville vært nyttig»*. Flere mente at forankringen av evalueringen kunne vært bedre, og at interessen for evalueringen kunne vært større dersom flere ble kontaktet ved oppstart.

Enda mer involvering i prosessen kan gi bedre eierskap

Det utpekes alltid en kontaktperson både fra departementet og etaten for hver evaluering, men det har variert hvor mye disse har vært involvert, både i utformingen av evalueringssopplegget og underveis.

Én av forklaringsfaktorene kan være at Concept har overlatt mye av kontakten med målgruppen til en ekstern konsulent som har gjennomført evalueringen. *«Konsulenten var interessert i oss som informanter, men ikke som målgruppe for evalueringen. De burde ha involvert oss mer i utformingen av selve evalueringsopplegget»*. Flere av intervjuobjektene var inne på dette, direkte eller indirekte. Rollen som informant er en annen enn rollen som bruker av evalueringen. Den sistnevnte rollen kan lett bli glemt av evaluator, som dermed ikke viser tilstrekkelig interesse for å la departement og etat få påvirke evalueringens design og dermed sikre relevansen av evalueringen. En påpekte at *«Det forelå en klar plan for evalueringen da vi ble involvert, og vi fikk ikke spørsmål om å gi innspill til opplegget»*.

Alle som har bidratt som informanter i en evaluering har fått anledning til å kommentere på et rapportutkast. Dette for å sikre at fakta som fremstilles i evalueringen stemmer overens med virkeligheten. Selve scoresettingen står derimot for evaluators regning alene. Ikke alle opplevde at deres innspill var blitt tatt til følge. En som hadde kommentert på et utkast til en tidligere evaluering, sa at *«Jeg satt igjen med et inntrykk av at kommentarene vi ga ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til. Da blir vårt eierskap til evalueringresultatene dårlig»*. At de som berøres av evalueringen kjenner seg igjen i sluttresultatene slik de fremstilles i evalueringsrapporten trekkes frem som avgjørende for å sikre eierskap til resultatene.

Noen av intervjuobjektene savnet å bli mer involvert i diskusjon av resultatene og implikasjonene av dem. Og mer generelt var det flere som pekte på behovet for mer involvering underveis. Ett av intervjuobjektene foreslo at det alltid burde være tre faste møter: *«Det bør være 1) et møte ved oppstart, 2) et møte underveis, hvor en kan diskutere foreløpige funn og implikasjonene av dem, og 3) et møte avslutningsvis hvor en får presentert resultatene»*. Et annet konkret forslag som ble nevnt var at de evaluerte partene som hovedregel bidrar i utarbeidelsen av kapittelet om læringspunkter i samarbeid med evaluator.

Ved spørsmål om noen kunne tenke seg å delta i selve evalueringsteamet (enten i deler av eller hele evalueringen), var det flere av etatene som ytret at dette kunne være av interesse. Å ha med noen fra den evaluerte virksomheten, uten direkte tilknytning til prosjektet som evalueres, kan korte ned veien fra evaluering til bruk av evalueringens resultatene, uten at det nødvendigvis går på bekostning av evalueringens objektivitet. Utprøvingen av en slik involvering blir allikevel et spørsmål om tid og ressurser.

Skillet mellom de to målgruppene har vært for utydelig

Concepts evalueringer retter seg primært mot departementene som prosjekteiere, men er også ment å komme til nytte for gjennomførende etat. Resultatene fra noen av intervjuene tyder på at Concept og ekstern evaluator ikke har vært tilstrekkelig oppmerksom på å skille disse to målgruppene. Det har vært en tendens til å behandle dem som én målgruppe, noe som kan ha medført at det blir tilfeldig hvem en har involvert mest, ref. tidligere diskusjon.

En av informantene, fra et departement, sa: *«Evaluator diskuterte lenge med etaten før de gikk til oss i departementet og hørte hva oppdraget for prosjektet faktisk var. Det ville vært mer hensiktsmessig å starte dialogen hos departementets»*.

Evalueringens seks deler har ulik relevans for de to gruppene, og dette er viktig å påpeke i dialogen med målgruppene. Noen av informantene fra etatene ga uttrykk for at modellen *«later til å ha stor vekt på samfunnsperspektivet, noe som ikke er så relevant for oss som gjennomførende etat»*. Samtidig

ser de at kriteriet produktivitet er svært relevant for dem, men dette kan «drukne» litt i en bred evaluering med seks kriterier.

Det gjelder også det siste kapitlet med læringspunkter, hvor det kan ha blitt tilfeldig hvem læringspunktene er rettet mot.

Evalueringsmodellen virker samlet dekkende for det de to målgruppene mener er viktig

Selv om kjennskapet til selve evalueringsmodellen var begrenset blant enkelte av intervjuobjektene, ga de fleste uttrykk for at modellen virket dekkende for det de mente var viktig, og at den brede tilnærmingen hadde noe for seg. Som nevnt over er det imidlertid et skille mellom hva som er viktig å evaluere for prosjekteier og beslutningstaker på den ene siden, og hva som er viktig for de som gjennomfører prosjektet. Mens etatene er mest opptatt av det som går på selve gjennomføringen av prosjektet, er departementene mer opptatt av de større effektene av et tiltak.

Det trekkes frem som viktig for både departementene og etatene å få avdekket årsaksforholdet bak et dårlig eller bra resultat, og ikke bare hva de faktiske resultatene er. Dette er som tidligere nevnt tatt inn som eget kapittel (ref. Concepts retningslinje for evaluering fra 2017), mens mange av de tidlige evalueringene hadde mindre fokus på årsaker.

Etatene er opptatt av å få avdekket avvik mellom utredning og resultat for å kunne bedre metodikken i før-analysene. Også beslutningstakerne i departementene er indirekte opptatt av det samme, for som én sa: *«ingenting irriterer politikerne mer enn hvis estimatene ikke er forventningsrette»*.

Evalueringen av resultatmålene kommer for sent til at etaten kan nyttiggjøre seg den

Tidspunktet en evaluering gjennomføres på, kan ha stor betydning for om resultatene oppleves som relevante. Et flertall av intervjuobjektene på etatsnivå oppgir at de er særlig interessert i resultatmålene for tid, kostnad og kvalitet, altså produktivitetskriteriet. Dette er i prinsippet mulig å evaluere så snart et prosjekt er slutført og sluttkostnad foreligger. Concept venter likevel ca. fem år ut i driftsfase før man evaluerer, dette for å få med seg de øvrige fem kriteriene.

Flere poengterte at informasjonen om oppnåelse av resultatmålene ofte kommer for sent til at etaten kan nyttiggjøre seg av den på best mulig måte. En påpekte at *«folk er for lenge videre på neste prosjekt og mye kan være endret siden prosjektet ble gjennomført»*.

Flere av virksomhetene erkjenner riktignok store etterslep på sluttrapporter fra prosjektene. Ofte tar det flere år fra resultatene av et prosjekt er tatt i bruk til det foreligger et endelig prosjektregnskap. Å evaluere resultatmålene rett etter ferdigstilling kan derfor medføre en risiko for at man baserer seg på misvisende eller ufullstendige opplysninger.

... men evaluering av effekt- og samfunnsmålene krever at det går en viss tid

For departementene er det viktig å få frem de større virkningene av et tiltak, ikke bare hvorvidt gjennomføringen av prosjektet har vært vellykket. Det vil normalt ta flere år fra et prosjekt er ferdigstilt til man kan vente effekter på bruker- og samfunnsnivå, og dermed til prosjektet er modent for evaluering.

Noen av informantene fra departementsnivå antydte at også etatene burde være mer opptatt av effekt- og samfunns mål. Selv om det er departementene som eier samfunnsmålene, kan valg som

tas i gjennomføringen av prosjektet ofte ha betydning for hvorvidt det er mulig å nå effekt- og samfunnsmålene i etterkant.

Et forslag som kom opp under et intervju var å dele evalueringsprosessen i to deler, slik at man evaluerer det som går på resultatmålene kort tid etter at prosjektet er avsluttet, og effekt- og samfunnsmålene senere. Dette er en lignende løsning som Sykehusbygg (beskrevet i kapittel 5) har planlagt sine evalueringer etter.

Begrenset læring fra gamle prosjekter uten KVU

Av prosjektene som foreløpig har vært etterevaluert av Concept-programmet, har ingen vært gjennom KS1, kun KS2. Flere av dem ble planlagt tidlig på 2000-tallet. Dette trekkes frem som en svakhet fra intervjuobjekter på både departements- og etatsnivå. Departementene er mye involvert i prosjektets tidligfase, og noen antyder at det kan være lite å lære fra prosjekter som ikke har vært gjennom KVU og KS1. I et intervju ble det sagt at *«prosjektevalueringer som går langt tilbake i tid kan ha noe begrenset læringseffekt i dag ettersom mye er endret siden prosjektet ble gjennomført, og mye av informasjonen er foreldet»*. Etatene påpeker også at de jobber annerledes nå enn da KS2-prosjektene var under oppstart.

Både Concept og virksomhetene må strekke seg lengre mht. formidling og spredning

Det ble påpekt av flere at muntlige presentasjoner av resultatene og gode sammendrag har større verdi for dem enn lange rapporter. Én sa for eksempel: *«utbyttet av en times presentasjon er langt større enn utbyttet av å lese en rapport»*. For flere av de gjennomførte evalueringene har resultatene blitt presentert for de berørte departementene og etatene. Dette har enten inngått som krav i oppdraget ved ekstern utlysning, eller blitt gjennomført av Concept selv. Å innføre en presentasjon av resultatene som et fast punkt for alle evalueringene kan være aktuelt, og en god måte å sikre at resultatene blir mer kjente.

Presentasjonen må imidlertid treffe de rette personene i organisasjonen. Flere intervjuobjekter uttrykte at de gjerne skulle hatt en presentasjon av evalueringens resultater, og var ikke klar over at evalueringene allerede hadde blitt presentert i den aktuelle virksomheten. Det er utfordrende å få personkunnskap til å bli organisasjonskunnskap, og det kan være vanskelig å sikre at kjennskap til evalueringene ikke forsvinner etter hvert som folk bytter jobb og forlater organisasjonen. Noen av virksomhetene virker å ha høy turnover av personell, enten på grunn av selvplagte rotasjonssystem (som i forsvarssektoren) eller av andre årsaker. Da kan det bli vanskelig å opprettholde kompetanse og erfaring over tid.

Alle evalueringsrapporter publiseres på Concepts nettside og beskrives i nyhetsbrevet som kommer ut kvartalsvis. Presentasjonsverktøyet på nettsiden til Concept trekkes frem som spesielt bra av flere. Her gis det sammendrag og mer visuell fremstilling av resultatene fra tidligere evalueringer. Å få rask tilgang til de viktigste funnene i gode og poengterte sammendrag påpekes som spesielt viktig. Flere av de intervjuede partene mente at korte og poengterte sammendrag fungerer bedre for dem enn lange rapporter.

Evalueringsrapportene sendes til kontaktpersonene i departementet og etaten som har vært involvert. Informasjonsflyten i flere av de intervjuede virksomhetene ser ut til å ha et forbedringspotensial. I intervjuene var det flere som sa at de nok kunne bli flinkere til å spre slike rapporter internt, og bistå Concept ved å for eksempel publisere evalueringene på egne nettsider

eller i interne kanaler. De anerkjenner at det er viktig å få formidlet resultatene til de som skal videre på et nytt prosjekt, og kan ta med seg læringen videre.

Ingen henvisninger til Concepts evalueringer i KVVU- og KS1-rapporter

For å undersøke om resultatene fra våre evalueringer, og eventuell annen relevant kunnskap produsert av Concept programmet ble sitert eksplisitt, gjennomgikk vi de ti siste KS1-rapportene i Concepts database Trailbase. For de fleste av disse ble KVVU gjennomført før de fleste av våre evalueringer ble gjennomført. I de øvrige, og i KS1-rapportene, har vi søkt etter ordene «evaluering», «erfaring» og «Concept». **Error! Reference source not found.** viser resultatene.

Tabell 3: Bruk av resultater fra Concepts virksomhet i KVVU- og KS1-rapporter

	Evt. dato KVVU	KVVU			Dato KS1	KS1		
		Evaluering	Erfaring	Concept		Evaluering	Erfaring	Concept
Nytt politihus i Bergen	01.01.2016	Nei	Ja	Nei	28.04.2017	Nei	Ja	Ja
Grenlandsbanen	01.07.2016	Delvis	Ja	Nei	18.04.2017	Delvis	Ja	Ja
Fremtidig rettsbygning i Stavanger	n/a	n/a	n/a	n/a	10.01.2017	Nei	Ja	Nei
Elektronisk kommunikasjon i nordområdene	n/a	n/a	n/a	n/a	31.05.2017	Nei	Ja	Delvis
Marine FoU-ressurser i Bergen	n/a	n/a	n/a	n/a	15.09.2017	Nei	Ja	Ja
Oslo navet	n/a	n/a	n/a	n/a	12.05.2017	Nei	Ja	Ja
Evenes flystasjon	05.04.2018	Nei	Ja	Nei	23.03.2018	Nei	Ja	Ja
Rv. 7 Hardangervidda	n/a	n/a	n/a	n/a	14.09.2018	Nei	Ja	Nei
Transportløsning Oslo-Jaren- Gjøvik-Moelv	n/a	n/a	n/a	n/a	17.08.2018	Nei	Ja	Nei
Nasjonalt løsningsnett for kommunal helse- og omsorgstjeneste	01.07.2018	Delvis	Ja	Ja	20.12.2018	Delvis	Ja	Nei

Resultatene er nokså nedslående og bekrefter funnene fra intervjuene. KVVU- og KS1-rapportene viser bare i begrenset grad til relevante etterevalueringer. De viser ikke til noen av Concepts evalueringer. Alle bruker imidlertid erfaringsdata fra tidligere prosjekter, men dette er i hovedsak knyttet til kostnadsdata – i liten grad til måloppnåelse og bruker-/samfunnseffekter. Rapportene viser i noen grad til andre arbeider fra Concept – både Concept-rapporter, temahefter og arbeidsrapporter.

4 Statlige virksomheters eget evalueringsarbeid (innenfor KS-ordningen)

I dette kapitlet går vi gjennom de intervjuede virksomhetene innenfor KS-ordningen sitt eget evalueringsarbeid. Først tar vi for oss bruk av etterevaluering i virksomhetene, deretter oppsummerer vi noen likhetstrekk og forbedringspunkter.

4.1 Bruk av etterevaluering i virksomhetene

I reglement for økonomistyring i staten står det «*alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter*» (Finansdepartementet, 2019, s. 22). Evalueringenes frekvens og omfang skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Få av virksomhetene innenfor KS-ordningen har dokumenterte opplegg for etterevaluering av prosjekter. Med unntak av Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet som har opplegg for etterprøving av nytte-kostnadsanalysen (kun prissatte effekter), fant vi ingen med veiledningsmateriell og retningslinjer for dette. Intervjuene bekrefter at det i liten utstrekning foregår systematisk etterevaluering av prosjektene.

Fra 2003 testet både Statens vegvesen og daværende Jernbaneverket en metodikk for etterprøving av store samferdselsinvesteringer. I 2005 stilte Samferdselsdepartementet krav om at en ordning med etterprøving av prissatte virkninger skulle tre i kraft på permanent basis fra 2006 (Samferdselsdepartementet, 2005). Ordningen innebærer at de prissatte konsekvensene av investeringsprosjekter på over 200 millioner skal etterprøves fem år etter at disse er åpnet for trafikk. For (daværende) Jernbaneverket gjelder dette alle prosjekter over 200 millioner kroner, mens Statens vegvesen skal velge ut fem prosjekter årlig. Det ble vektlagt at ordningen skal kunne bidra til å gi et bedre faglig grunnlag for planlegging av fremtidige samferdselsprosjekter, og etatene ble bedt om å utarbeide et system for regelmessig analyse av resultatene.

Statens vegvesen

Siden 2006 har Statens vegvesen etterprøvd prissatte virkninger for ca. tre til fem store veiprojekter i året, fem år ut i prosjektens driftsfase. Metodikken er beskrevet i en detaljert veileder (Statens vegvesen, 2006). For å sikre nøytralitet og objektivitet gjennomføres de enkelte etterevalueringene av eksterne konsulenter. Et viktig formål med etterprøvingene er å undersøke i hvilken grad nytte-kostnadsanalysen treffer. I praksis gjøres dette ved at man utfører en nytte-kostnadsanalyse med samme versjon av programvaren Effekt som ble brukt ved foranalysen. Dette er et potensielt nyttig bidrag til arbeidet med å forbedre verktøy og metodikk for før-analysene.

En utfordring med etterprøvingen er at transportmodellene brukt i før-analysen ikke lar seg replisere uten forenklinger. Dermed kan resultatene av etterprøvingene kun tolkes som indikatorer på hvorvidt de prissatte virkningene av et prosjekt er større, lik, eller mindre enn forutsatt. Hva som er tilgjengelig av data har bedret seg med årene, men det er ingen felles

standard for lagring av data og annet materiale fra prosjektenes planfase. Derfor går det ofte mye tid til å samle data for etterprøvingene.

Hvert år sendes en oppsummering av hovedfunnene til Samferdselsdepartementet, men det har ikke vært noen formell oppfølging fra departementets side. Statens vegvesen har også utført analyser av aggregerte funn på flere tidspunkt (se Kjerkreit og Odeck, 2015; Odeck og Kjerkreit, 2008; 2019). Under intervjuet påpekte informantene fra etaten at det ikke er lett å bruke etterprøvingene til å forbedre før-analysene, ettersom det er så mange ulike prosjekter, og at man skal ha ganske mye data for å kunne si noe overordnet om metode. Det har imidlertid vært tilfeller hvor man har oppdaget noe i programvaren som måtte endres som et resultat av en etterprøving.

Det utarbeides økonomisk og teknisk sluttrapport for alle prosjekter. Disse fokuserer kun på selve prosjektgjennomføringen, og følger en fast mal. Ansvar for oppfølgingen av sluttrapportene synes imidlertid å ha «forsvunnet» i omorganiseringen av Statens vegvesen. Alle opplysninger lagres i et arkivsystem, og informasjonen er tilgjengelig for hele organisasjonen. Informasjonen er ikke nødvendigvis lett tilgjengelig, da prosjekter må søkes opp spesifikt. Vi får likevel oppgitt at data fra tidligere og pågående prosjekter brukes aktivt i planleggingen av nye prosjekter, og i intervjuet ble det påpekt at hele kostnadsestimeringemetodikken bygger på dette. Intervjuobjektene erkjenner allikevel at etaten kan bli flinkere til å lære av tidligere prosjekter, men håper dette er noe som bedrer seg med divisjonaliseringen av Statens vegvesen som fant sted i 2019.

Jernbanedirektoratet

Jernbanedirektoratet ble, sammen med Bane NOR, opprettet i forbindelse med jernbanereformen i 2017. Jernbanedirektoratets oppgave er å samordne og styre sektoren og å utvikle jernbanen som del av det samlede transportsystemet, mens Bane NOR har ansvaret for planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold basert på avtaler med direktoratet.

I motsetning til veiprosjekter har det ikke blitt gjennomført systematisk etterprøving av prissatte konsekvenser av store jernbaneprosjekter. En metode for etterprøving står likevel beskrevet i metodehåndbok for samfunnsøkonomiske analyser i jernbanesektoren (Jernbaneverket, 2015). Der påpekes det at etterprøving av investeringsprosjekter på over 200 millioner kroner er obligatorisk. Riksrevisjonen (2017) undersøkte effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet. De fant at Jernbaneverket kun hadde gjennomført én etterprøving i perioden 2005-2016. Denne var av strekningen Sandnes-Stavanger. Ansvaret for etterprøving av prissatte konsekvenser ser ikke ut til å ha blitt videreført til Jernbanedirektoratet eller Bane NOR.

I 2018 kom Jernbanedirektoratet med ny veileder for samfunnsøkonomiske analyser i jernbanesektoren. Denne inneholder også et metodisk rammeverk for hva en etterevaluering kan inneholde. Rammeverket er basert på Concepts evalueringsmodell og inneholder de samme kriteriene (Jernbanedirektoratet, 2018). Tre hovedformål med gjennomføringen av en etterevaluering trekkes frem:

- Dokumentering av faktiske virkninger: undersøke hvorvidt faktiske kostnader og nytteeffekter er i tråd med forutsetningene som ble lagt til grunn da pengene til et tiltak ble bevilget.
- Læring: avdekke avvik mellom forventede og faktiske forhold ved gjennomføringen av et tiltak. Dette kan gi erfaringer som kan utnyttes ved kommende foranalyser.
- Disiplinering: en systematisk etterprøving og måling av foranalysene vil virke disiplinerende ved fastsettelse av forutsetninger og kvalitetssikring av foranalysen.

Jernbanedirektoratet har utført etterevaluering av prosjektene Barkåker-Tønsberg i Vestfold og Gevingåsen tunnel i Trøndelag (Solli mfl., 2017). Senere samme år ble de samme prosjektene også evaluert av Concept (Welde mfl., 2017). Dette er de eneste jernbaneprosjektene som Jernbanedirektoratet har etterevaluert, og informantene kjente heller ikke til at de har noen nye etterevalueringer på agendaen.

Selv om Samferdselsdepartementets krav om å etterprøve prissatte virkninger ikke praktiseres i Jernbanedirektoratet, er etaten likevel opptatt av å bruke erfaringstall fra tidligere prosjekter i estimeringsarbeidet for nye prosjekter. Informantene påpeker at informasjonsflyten mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR er en utfordring som gjør estimeringsprosessen vanskeligere.

Statsbygg

Statsbygg er ansvarlig byggherre for KS-prosjekter under flere departementer, herunder Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det utarbeides ferdigmeldinger for alle Statsbygg sine prosjekter. Disse inneholder blant annet informasjon om byggeprosess, bygningsmessig beskrivelse, og oversikt over leverandører. Statsbygg utarbeider også en årsrapport med oversikt over ferdigstilte bygg og sluttkostnader.

Statsbygg har gjennomført mer dyptgående etterevalueringer av enkelte prosjekter, som for eksempel for IFI2 (som også ble etterevaluert av Concept i 2018). Bakgrunnen for denne konkrete evalueringen var at prosjektet ble forsinket og vesentlig dyrere enn forutsatt. Evalueringen fokuserte i hovedsak på produktivitetskriteriet, og dessuten på de forholdene ved prosjektet som var problematiske, og bar preg av mer en kontrollfunksjon enn Concepts evaluering. Det stilles heller ikke krav til evalueringer fra oppdragsdepartementene på noen systematisk måte. En tendens her også er at det igangsettes en evaluering når noe har gått dårlig.

I 2018 ble det på oppdrag fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor (Capgemini Invent, 2018). Her ble det påpekt at mål satt av oppdragsdepartementet i tidligfasen var lite tydelige og forpliktende. I intervju påpekte informantene fra Statsbygg også at dette med oppnåelse av effekt- og samfunns mål i byggeprosjekter er en utfordring. *«Det er oppdragsgiver som er ansvarlig for målene, men de har ikke nødvendigvis fokus på det».*

Statsbyggs representanter påpeker imidlertid at det er mange måter å lære på, og oppgir at de har fokus også på andre læringsarenaer enn dype, tunge evalueringer som kanskje kommer flere år

etter at prosjektet er avsluttet. «Det handler om hvordan man lærer best fra de prosjektene som pågår og som er ferdige, og hvordan disse erfaringene brukes i fremtidige prosjekter».

Statsbygg ser alltid på referanseprosjekter ved oppstart av et nytt prosjekt, og mener sånn sett de fortsatt lærer av tidligere erfaringer selv om det ikke evalueres systematisk. De har styringsrapporter, systemer for loggføring, en erfaringsdatabase som brukes aktivt, og mer formalisert involvering av brukerne nå enn før. De bruker også verktøyet Nordic 10-10 til underveisevaluering³.

Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet er overordnet prosjekteier for store formålsbygg i universitets- og høyskolesektoren. Informantene oppgir at de er opptatt av effekt- og samfunns mål, og av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men de har ikke selv et opplegg for eller systematiske krav til brede ettevalueringer for å vurdere dette. De er interessert i Concept-programmets evalueringer og ønsker å bruke disse til å forbedre målformuleringer, opplegg for gevinstrealisering osv. i tidligfasen. Departementet påpeker at involvering av bruker (f.eks. universitet) i utarbeidelsen og oppfølging av målene er viktig, og at målene må settes på riktig nivå. Brukerne skal rapportere på måloppnåelse i etterkant av et ferdigstilt nybygg.

Informantene anser nytte- og læringspotensialet mellom Kunnskapsdepartementet, Statsbygg og utdanningsinstitusjonene for ikke å være fullt utnyttet. Departementet vurderer hvorvidt krav om evaluering etter ferdigstilt prosjekt bør være en del av oppdragsbrevet til Statsbygg.

Justis- og beredskapsdepartementet

Departementet har hatt økt oppmerksomhet på evaluering den senere tid, og har nylig utarbeidet nye retningslinjer for forberedelse og gjennomføring av investeringsprosjekter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). Der er evaluering et krav: «*Det skal utformes en evalueringsrapport som vektlegger sentrale suksessfaktorer og lærings/forbedringspunkter for utført arbeid til senere bruk. For saker som omfattes av KS-regimet skal det utformes en slik evalueringsrapport for hver fase*» (s. 9).

Det har vært litt ulik praksis tidligere. I mal for tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til deres underliggende virksomheter er evaluering nevnt, men det har ikke nødvendigvis vært en systematikk. Noen ganger har departementet stilt krav om evaluering i tildelingsbrevet, noen ganger har de bestilt evalueringen selv, og andre ganger er det ikke blitt evaluert. Det er en tendens til at det evalueres når ting har gått dårlig, men intervjuobjektene erkjenner at det nok også burde evalueres når ting går bra. De har sett et behov for mer

³ Nordic 10-10 er et verktøy som redegjør for prestasjoner på ti områder; 1. planlegging, 2. organisering, 3. ledelse, 4. styring, 5. prosjekteringseffektivitet, 6. HR-ressurser, 7. kvalitet, 8. bærekraftighet, 9. verdikjede og 10. sikkerhet. Se: <https://nordic10-10.org/>

systematikk på dette området, og det er dette behovet som ser ut til å ha utløst utarbeidelsen av de nye retningslinjene.

Videre oppgir informantene at de forventer at det brukes referanseprosjekter i tidligfasen av nye prosjekter, men en har ikke noen god oversikt over hvordan dette følges opp. Det er ofte etatene som sitter med erfaringene. Så langt det er forsvarlig er praksis at ansvaret settes ut til etat i størst mulig grad. KS-rapportene anbefaler ofte at departementet er mer involvert, og i enkelte prosjekter følger man tettere opp.

I likhet med Statsbygg trekker Justis- og beredskapsdepartementet frem hvem som har eierskapet til målene i byggeprosjekter som en utfordring. Informantene fra departementet er ikke helt tilfreds med situasjonen i dag. «*Vi har ikke verktøyene for å involvere oss og følge opp målene, selv om vi eier dem*». Et problem er at departementet ikke får inngripen når de trenger det, selv om de har ansvar for helheten. Informantene påpeker samtidig at det er viktig at Statsbygg også ser viktigheten av helheten.

Forsvarsdepartementet

Departementet stiller krav om at det skal utarbeides terminerings- og erfaringsrapporter for alle Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg sine prosjekter. Det fant sted en kvalitetsheving på termineringsrapportene noen år tilbake, og nå er det strenge krav til hva disse skal inneholde og hvordan de skal formuleres. Kravene følger av prosjektmodellen Prinsix.⁴ Så snart et prosjekt har nådd sine resultatmål skal det termineres. Et problem i forsvarssektoren har imidlertid vært at det kan være uklart når man anser et prosjekt som faktisk ferdig, og formelt termineres ikke Forsvarsprosjekter før siste rettsak er over. Dette kan ofte være flere år ut i prosjektets driftsfase.

I termineringsrapportene inngår kun resultatmålene, og det er få prosjekter hvor de har sett nærmere på oppnåelsen av effekt- og samfunnsmålene i driftsfasen. På departementsnivå er det begrenset hva som registreres av data fra gjennomførte prosjekter. Det er ikke noen systematikk rundt registrering av avvik eller analyser av årsaker for å trekke konklusjoner. Intervjuobjektene erkjenner at de nok kan bli bedre på å etterevaluere prosjekter.

Forsvarsbygg

Etter krav fra Forsvarsdepartementet utarbeider Forsvarsbygg termineringsrapporter i forbindelse med avslutning av alle prosjekter. Det er normalt en mer kortfattet vurdering av prosjektets gjennomføring, økonomi, fremdrift og måloppnåelse. Her inngår også brukers synspunkter, og kommentarer til måloppnåelse for tid og kostnad. Dataene lagres i et elektronisk arkiv som brukes som oppslagsverk for tidligfasen i nye prosjekter. Ingen investeringsprosjekter i Forsvarsbygg kan formelt avsluttes før det foreligger en termineringsrapport.

Så fremt prosjektet ikke er gradert, er termineringsrapportene systematisert på en slik måte at de er tilgjengelig for hele organisasjonen. For graderte prosjekter utarbeides og lagres

⁴ <https://forsvaret.no/prinsix/Prosjektfaser/Overfoering-til-drift/Terminering>

termineringsrapportene på gradert plattform og erfaringstall og data er ikke like tilgjengelige for hele organisasjonen. Det er imidlertid mulig å hente ut anonymiserte tall og data via personell som har vært autorisert i prosjektene.

Det identifiseres alltid referanseprosjekter ved oppstart av nye prosjekter, og man forsøker å sørge for erfaringslæring der det er relevant. Men informantene mener at sektoren er spesiell, og at det er mange unike prosjekter som ikke har noen opplagte referansepunkter. Herunder er prosjektene spredt over hele landet, og følgelig ikke i samme leverandørmarked. I tillegg har flere forsvarsanlegg egenartede løsninger og design, som ikke har noen referanse i andre anlegg nasjonalt. Da blir ikke kostnadselementer som kvadratmeterpris, timerater og mengdeavregninger sammenlignbare.

Det hender at departementet krever en egen etterevaluering for enkelte prosjekter. Ellers er det vanligvis utenfor Forsvarsbygg sitt mandat å vurdere langsiktige effekter av et tiltak, men det kan være viktig å hensyn ta i forbindelse med forsvarsektorens langtidsplanlegging. Ettersom Forsvarsbygg også har ansvar for drift og vedlikehold, er de opptatt av levetidsperspektivet for både eksisterende og nye bygg og anlegg.

4.2 Diskusjon – likheter og forbedringspunkter

Det foregår lite eller ingen systematisk etterevaluering i regi av etatene

Med unntak av Statens vegvesen som etterprøver prissatte virkninger, foregår det ingen *systematisk* etterevaluering av prosjekter i de omtalte virksomhetene, og da særlig ikke med fokus på effekt- og samfunnsmål.

Det har unntaksvis blitt gjennomført etterevalueringer av enkelte prosjekter. Dette har typisk vært utløst av at noe ved prosjektet har gått spesielt dårlig. I så måte får disse evalueringene mer en kontrollfunksjon. Dette understrekes ved utsagn som «*Det er lov å gjøre feil, men det er ikke lov å gjøre samme feilen to ganger*».

Alle virksomhetene er, i større eller mindre grad, opptatt av læring og bruk av tidligere erfaringer i nye prosjekter. Noen gir uttrykk for at de lærer på andre måter enn ved evaluering, men mange erkjenner at de burde evaluert mer. I et intervju ble det sagt at «*Det kan nok være like mye å lære av at et prosjekt som har gått spesielt bra som et prosjekt som har gått dårlig*». Dette er et viktig poeng som bør få større oppmerksomhet.

For at etaten skal gjennomføre en etterevaluering må det komme krav fra departementet

Uten krav ovenfra anser etatene det for å være utenfor deres mandat å skulle evaluere realiseringen av effekt- og samfunnsmålene. Uklare eierforhold rundt effekt- og samfunnsmålene er imidlertid et gjennomgående tema. Dette er et område hvor det synes å være behov for klarere ansvarliggjøring og oppfølging. Samfunnsmålene har i flere tilfeller blitt viet lite eller ingen oppmerksomhet etter at gjennomføringen av et prosjekt er vedtatt.

Andre læringsarenaer enn evaluering er relevante

Det påpekes av flere at de har andre måter å lære på enn gjennom evaluering, som erfaringsseminarer, bruk av referanseprosjekter, og generelt gjennom samarbeid og å ha en god læringskultur i organisasjonen. De fleste virksomhetene lager sluttrapporter for alle gjennomførte prosjekter, hvor informasjonen lagres slik at den er tilgjengelig for hele organisasjonen. I enkelte av virksomhetene bærer sluttrapporteringen preg av å være rutine, og det er usikkert hvorvidt organisasjonen nyttiggjør seg informasjonen videre på en god måte.

Samtlige informanter uttrykker at de er opptatt av å bruke referanseprosjekter og tidligere erfaringer ved oppstart av nye prosjekter. Spesielt på kostnads- og fremdriftssiden er det viktig med gode erfaringstall for å kunne forbedre estimeringsgrunnlaget for nye prosjekter. Det er likevel noe varierende hvor systematisk dette foregår. I enkelte av virksomhetene forhindrer dårlig informasjonsflyt internt i organisasjonen og mellom tilgrensende organisasjoner dem fra å gjøre dette på en god måte.

5 Eksempler på evalueringsarbeid i regi av aktører utenfor KS-ordningen

I dette kapittelet beskriver vi evalueringspraksis i tre utvalgte virksomheter utenfor Statens prosjektmodell. Vi anser at alle tre har evalueringsordninger som er spesielt relevante for den typen evaluering som Concept driver med. Oversikten er likevel ikke uttømmende, da det finnes flere andre aktører som også kan ha relevante og nyttige erfaringer med prosjektevaluering.

5.1 Erfaring med etterevaluering hos tre aktører

Norad

Norad – Direktoratet for utviklingssamarbeid forvalter statlige midler for utviklingsformål som kanaliseres gjennom norske frivillige organisasjoner, internasjonale organisasjoner, forskning og næringsliv. Norad gir også faglige råd til de som yter bistand og sørger for at norsk bistand kvalitetssikres og evalueres, og at resultatene kommuniseres til den norske offentligheten.

Evaluering har lang tradisjon innen bistand, og både Verdensbanken og andre statlige og private virksomheter som driver med ulike typer bistand har egne ordninger for evaluering av de tiltakene som gjennomføres. De fleste benytter en evalueringsmodell basert på (en variant av) de fem OECD-DAC kriteriene, det gjør også Norad. Evalueringsevirsomheten skal dokumentere om bistanden er effektiv, relevant og oppnår resultater som forutsatt. Intervjuobjektene fra Norad påpeker imidlertid at man ikke nødvendigvis dekker alle kriteriene i enhver evaluering – dette i motsetning til Concepts evalueringsopplegg. Norad vektlegger både kontroll- og læringsformål, og forsøker å balansere de to (Norad, 2011).

Evalueringsevirsomheten i Norad er organisert i en egen avdeling, og arbeidet reguleres gjennom en egen instruks for evaluering av norsk utviklingssamarbeid.⁵ Eksistensen av en slik instruks er ifølge informantene fra Norad meget nyttig, ettersom Økonomiregelverkets (Finansdepartementet, 2019) krav til å evaluere er vagt og lite spesifikt. Instruksen tydeliggjør blant annet Evalueringsavdelingens uavhengige rolle. Evalueringsavdelingen er en del av Norad, men rapporterer direkte til utenriksråden/departementsråden i Klima- og miljødepartementet.

Videre har instruksen en egen paragraf om oppfølging, hvor det fremgår at aktøren som er ansvarlig for det evaluerte tiltaket «*utarbeider forslag til oppfølgingsplan basert på evalueringsrapporten og Evalueringsavdelingens oversendelsesnotat*», videre at «*departementet (...) beslutter oppfølgingen*» og at «*godkjent oppfølgingsplan meddeles berørte parter (...) innen seks uker*». Ansvarlig enhet skal videre «*senest innen et år (...) rapportere hvilke tiltak som er iverksatt*».

⁵ <https://norad.no/globalassets/filer-2015/evaluering/instruks-for-evalueringsevirsomheten-i-norsk-bistandsforvaltning-2015.pdf>

Evalueringene lyses normalt ut i internasjonale anbudskonkurranser og gjennomføres av eksterne, uavhengige eksperter. En typisk evaluering har en økonomisk ramme på 1-2,5 millioner kroner, det vil si vesentlig større enn Concepts evalueringer.

Den nevnte instruksjonen har retningslinjer for evalueringsprosessen og involveringen av berørte parter. Disse skal konsulteres både ved utforming av mandat og når rapportutkast foreligger. «*Vi er veldig opptatt av involvering. Både for å skape interesse og for å sikre at evalueringene spør om de riktige tingene*» oppgir informantene fra Norad.

Det at de fleste evalueringene gjennomføres av eksterne, skaper enkelte utfordringer. Dette har vært mye diskutert internt i Norad. En er ikke like fornøyd med kvaliteten på alle de eksterne evalueringene. Et annet moment er at jo nærmere en kommer de strategiske spørsmålene, desto vanskeligere er det for eksterne konsulenter å skjønne hva det dreier seg om. Informantene oppgir at Evalueringsavdelingen er tungt involvert i evalueringsprosessen for å forsøke å bøte på dette.

De er videre opptatt av å skille mellom interessentene i rollen som brukere (av evalueringen) og informanter. «*Ved oppstart har vi bred dialog med brukerne. Når evalueringen er i gang går brukerne derimot over til å bli informanter. Da er det den eksterne evaluatoren som har kontakten med dem. Når en kommer til anbefalinger og oppfølging, da er det vi (Evalueringsavdelingen) som har kontakten med dem igjen*».

Informantene oppgir at det er stor intern interesse for de evalueringene som Norad gjennomfører. Resultatene presenteres typisk i en nyhetsmelding og på et åpent møte som i gjennomsnitt trekker rundt 100 deltakere. På disse møtene inviterer man også forskere og eksterne aktører for å diskutere problematikken. Det lages også en brief på fire sider som oppsummerer funnene.

I diskusjonen med Norad kommer det frem at de strever med flere av de samme utfordringene som vi gjør i Concept, for eksempel:

- Hvordan sikre at man får evalueringresultatene til rett tid. Det tar tid å gjennomføre evalueringer, mens beslutningstakerne ofte trenger resultatene raskt. Det er et uløst dilemma.
- Hvordan sikre god formidling. En erkjenner at tunge rapporter ikke blir lest. I tillegg til å lage en brief og holde seminar, jobber Norad også med språket i rapportene. «*Før fokuserte vi mest på kvalitet, men nå har vi blitt stadig mer oppmerksom på viktigheten av enkelt språk og sammendrag. Vi skulle gjerne hatt flere kommunikasjonsfolk*».
- Hvordan sikre faktisk oppfølging. Informantene gir uttrykk for at «*kravet om oppfølging bidrar til at målgruppen tar det alvorlig*», men også at «*instruksjonen gir ingen garanti for at de faktisk lærer og at man ser en langtidseffekt*».
- Derimot påpeker informantene at selv om evalueringer ikke følges opp direkte, så ser en over tid mye indirekte bruk. «*Det er viktig å tenke at hele prosessen bidrar til bruk. Involveringen av brukerne skaper oppmerksomhet, forståelse og ofte aba-opplevelser for dem*»

- På spørsmål om hvor lett det er å gjøre bruk av referanseprosjekter når en skal planlegge nye tiltak (dvs. spørsmål om systematisering, standardisering og tilgjengelighet av evalueringene) antyder informantene at det kan være forbedringspotensial.

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen er et uavhengig kontrollorgan som gjennomfører kontroller og undersøkelser (revisjoner) av regjeringen, statsforvaltningen og statens eierinteresser i selskaper. Formålet er å styrke tilliten til at regjeringen og myndighetene utøver sitt ansvar effektivt, etisk og i samsvar med gjeldende lover og regler, og å skape gode betingelser for slik ansvarsutøvelse (Riksrevisjonen, 2018).

Riksrevisjonen er tatt med i vår studie ettersom det er store likheter mellom forvaltningsrevisjon på den ene siden og evaluering av prosjekter på den andre. Riksrevisjonen med sine 450 ansatte er en viktig ressurs innen evaluering i staten. De har også en rolle som ligner både Concepts og Norads ved at de er en uavhengig tredjepart som på eget initiativ evaluerer tiltak gjennomført av andre. Forvaltningsrevisjoner har, naturlig nok, primært et kontrollformål, men informantene oppgir at en i økende grad er opptatt av å bidra også til læring i departementer og etater.

Virksomheten er forankret i Instruks om Riksrevisjonens virksomhet (2004). Der fremgår hva som kan være gjenstand for revisjon, samt ansvar, roller og rapportering. Riksrevisjonen skal fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l.⁶ Revisjonsobjektene er ikke nødvendigvis konkrete prosjekter, men de kan være det.

Riksrevisjonen er pålagt noen faste årlige revisjonsoppgaver, men ellers bestemmer de i hovedsak selv hva som skal revideres. Ved valget at hva som skal revideres tas det utgangspunkt i hva som er viktig for Stortinget å få informasjon om. Ifølge Riksrevisjonens instruks skal forvaltningsrevisjonene være av stor samfunnsmessig, økonomisk eller prinsipiell betydning. I tråd med internasjonale revisjonsstandarder skal valg av revisjoner være basert på risiko og vesentlighet.

Informantene fra Riksrevisjonen oppgir at de, på samme måte som Concept, alltid legger til grunn tiltakets resultatkjede eller programteori når de skal planlegge en forvaltningsrevisjon. Det internasjonale standardverket (ISSAI) gir både prinsipper og standarder forvaltningsrevisjonen skal forholde seg til. Det internasjonale standardverket er tilpasset norske forhold gjennom egne retningslinjer for forvaltningsrevisjonen. I retningslinjene for forvaltningsrevisjonen vises det til

⁶ Herunder om: (Instruksen §9) a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger, b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene Stortinget har satt på området, c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves, d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger, e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressurser etterleves.

resultatkjeden som en generisk modell revisjonen skal forholde seg til. Revisjonskriteriene fastsettes fra sak til sak. De benytter altså ikke en standardisert modell med faste kriterier, som Concept. En informant sa: «*Vi har ikke noe forhold til OECD-DAC kriteriene, men det er mulig at vi kunne vurdert den typen modeller mer*».

En annen påpekte at de ikke kan bruke modeller basert på masse forutsetninger, da revisjonskriteriene skal være basert på Stortingets vedtak og forutsetninger. «*Det vil for eksempel være krevende å bruke samfunnsøkonomisk analyse som kriterium fordi vi sjelden vil ha grunnlag for å si at forutsetningene for disse analysene også er en del av Stortingets forutsetninger*».

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene, jf. Lov om Riksrevisjonen § 12. Det er derfor viktig med god dialog med forvaltningen i forbindelse med innhenting av informasjon som revisjonen anser nødvendig for å kunne gjennomføre oppgavene. Det er langvarig tradisjon for at Riksrevisjonen ikke ber om R-notater, R-referater eller R-protokoller, jf. innst. O. nr. 54 (2003-2004).

En legger stor vekt på involvering av departementer og etater. «*Det varierer hvilken innstilling de har til revisjonen, fra meget positiv til skeptisk*». Riksrevisjonen har årlige møter med departementene, hvor man gjennomgår og diskuterer risiko og mulige tema for revisjon. Det hender at virksomhetene selv kommer med forslag til hva som bør bli gjenstand for en revisjon. En har også utstrakt dialog om revisjonskriteriene, slik at virksomhetene skal få eierskap til det som skjer.

De arbeider kontinuerlig med metodeutvikling, og har en egen metodeseksjon i støtte- og utviklingsavdelingen som bistår forvaltningsrevisjoner med metodisk design og øvrige metodiske spørsmål. Det metodiske designet i forvaltningsrevisjonen tar som regel utgangspunkt i samfunnsvitenskapelige metoder, både kvantitative og/eller kvalitative metoder benyttes.

Riksrevisjonen opererer med stor grundighet. Informantene oppgir at omfanget av hver forvaltningsrevisjon ligger på 4-500 dagsverk i gjennomsnitt – i tillegg kommer forberedelser samt rapportering, formidling og oppfølging. Det tilsvarer (minst) fem til syv ganger større omfang enn Concepts etterevalueringer av prosjekter.

Undersøkelsene leveres som revisjonsrapporter til Stortinget. De behandles av Kontroll- og konstitusjonskomiteen og brukes i Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen. Normalt følger Riksrevisjonen opp alle forvaltningsrevisjonene som er rapportert til Stortinget etter tre år. Dersom denne oppfølgingen viser at det ikke er gjort nødvendige endringer, kan saken følges opp igjen året etter. Målet for oppfølgingen er å gi Stortinget informasjon om hva som er gjort i forvaltningen siden undersøkelsen ble gjennomført (Riksrevisjonen, 2019). Resultatene fra oppfølgingene offentliggjøres gjennom Dokument 3:1 serien.

Riksrevisjonen har således en mer overordnet autoritet enn andre aktører som driver med evaluering, og behandlingen i Stortinget fører til at departementer og etater er nødt til å forholde seg til revisjonsfunnene.

Også Riksrevisjonen oppgir imidlertid at de har noen utfordringer knyttet til bruk og nytte som det stadig jobbes med:

- På samme måte som Concept erkjenner informantene at det kan være krevende å skille de ulike målgruppene, og være helt tydelig på hvem rapportene skrives for. For eksempel departement versus etat.
- Riksrevisjonen har blitt stadig mer opptatt av god formidling. Informantene oppgir blant annet at det pågår et internt prosjekt «Bedre språk» med fokus på sammendrag, digital tilgang osv. Videre at de har en informasjonsenhet som alltid kartlegger hvem som bør få oversendt rapportene. Riksrevisjonens ansatte reiser også rundt og presenterer på forespørsel. Likevel er det vanskelig å vite om man når frem.
- Informantene medgir også at «oppfølging» ikke nødvendigvis betyr at det har skjedd reelle endringer. *«Mange av revisjonene viser at det å endre praksis langt nede i organisasjonen er krevende. Det handler om kultur. Derfor ser vi ikke alltid noen endring, selv etter revisjoner som får stor medieoppmerksomhet»*. En viktig suksessfaktor informantene har merket seg er imidlertid å løfte frem gode eksempler, dvs. vise hva som fungerer. En annen å ha god og tett dialog med målgruppen hele veien.
- På samme måte som Norad ser man at bruk og nytte kan være indirekte. *«Effekten av at vi går inn på et område er gjerne stor, mer enn selve rapporten og de konkrete anbefalingene»*.

Sykehusbygg HF

Sykehusbygg er et helseforetak som eies i fellesskap av Norges fire regionale helseforetak. Hovedformålet med Sykehusbygg er å sikre et nasjonalt kompetansemiljø for sykehusplanlegging og -bygging. Sykehusbygg skal benyttes i alle byggprosjekter med en verdi over 500 millioner kroner, og benyttes ofte også i mindre prosjekter. De kan påta seg prosjektledelse (dvs. byggherrerollen) i byggeprosjekter, eller gi råd til helseregioner som selv gjennomfører prosjektene.

De regionale helseforetakene har, på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og med bistand fra Sykehusbygg, nylig utviklet et evalueringsopplegg for sykehusbyggprosjekter (Stenby mfl., 2019a; 2019b). Det var bakgrunnen for at vi fattet interesse for Sykehusbygg i denne studien. God praksis i denne sektoren anses særlig relevant for andre sivile byggeprosjekter (Statsbygg) samt forsvarsbygg. Det må likevel tas forbehold om at evalueringsopplegget fremdeles er under utvikling og at det finnes lite erfaring med bruk og nytte av evalueringene ennå. Som en av informantene sa *«Veilederen skisserer det vi planlegger gjøre, i mindre grad hva vi har gjort»*.

Et viktig forhold å merke seg er at kravet om å evaluere er formalisert og tydeliggjort for byggeprosjekter. Det fremgår av veilederen at:

- Det skal settes av midler til både før- og etterevaluering av prosjektet i prosjektets budsjett.

- Ansvar for å gjennomføre evaluering, herunder ta nærmere stilling til hva som skal evalueres, tilligger byggherre. Byggherre er helseforetaket (HF), i noen tilfeller det regionale nivået (RHF).

Formålet er først og fremst læring, men resultatene skal også danne grunnlag for korrigerende eller endring i pågående og gjennomførte prosjekter. Målgruppen er vid, og inkluderer alle som er involvert i plan- og byggeprosesser i helseforetak.

Sykehusbygg sin veileder viser eksplisitt til Concepts evalueringsmodell. *«Vi tok utgangspunkt i Concepts modell, som vi fant veldig interessant, men ønsket å tilpasse både begrepsbruk og vektlegging litt mer til vårt formål»*. Modellen til Sykehusbygg kan ses som en variant av Concepts modell, med seks kriterier:

1. Planleggings- og byggeprosessen
2. Organisasjonsutvikling knyttet til sykehusbygg
3. Resultatmål
4. Effektmål
5. Samfunns mål
6. Levedyktighet

En forskjell er at man har mer fokus på selve prosjektgjennomføringen. De tre første kriteriene handler om dette. Når det gjelder plan- og byggeprosessen (kriterium 1) så har Sykehusbygg, i likhet med Statsbygg, tatt i bruk verktøyet CII 10-10 (Nordic 10-10) som de har planer om å integrere fullt ut med evalueringsmodellen. En annen forskjell fra Concepts modell at man ikke har samfunnsøkonomisk effektivitet som eget kriterium *«Det er fordi det ikke er noe krav om å vurdere lønnsomheten av sykehusbygg, slik det er i statens modell»*.

Informantene oppgir at man ser for seg en oppdeling, hvor ikke alle seks kriteriene vurderes i en og samme evalueringsrapport. Mens de to første kriteriene kan påbegynnes underveis og vurderes straks prosjektet er ferdig, kan resultatmål vurderes etter første driftsår og de taktiske og strategiske kriteriene 3-5 år etter at bygget er tatt i bruk. Det kan tilsi at det for hvert prosjekt vil bli to (eller flere) rapporter.

Veilederen gir ikke sterke føringer om hvem som skal evaluere eller hvilke data og metoder som skal benyttes. Både intern og ekstern evaluering er aktuelt, og metodisk kan det spenne fra kvalitativt til kvantitativt, registerdata, intervju osv.

Som nevnt er erfaringene begrenset så langt, og gjelder primært de tre første kriteriene. Alle evalueringer hittil er gjennomført av Sykehusbygg med egne ressurser (dog av personer som er uavhengig av prosjektene som evalueres). Sykehusbygg har samtidig jobbet mye med utvikling av spørreskjema og andre metoder. *«Vi er nå i en fase hvor vi ser på hvor mye vi kan og bør standardisere»* oppgir informantene. De tre siste kriteriene har en så langt mindre erfaring med. *«Det er prosjekteier som eier de overordnede målene, så egentlig burde helseforetakene gjøre den delen av evalueringen selv, men vi må sikkert hjelpe dem med det også etter hvert»*. Selv har Sykehusbygg primært en egeninteresse i læring og utvikling av det som angår prosjektgjennomføringen.

En har begynt å få noe erfaring med involvering av interessentene i evalueringsprosessene, og erkjenner at god forankring og involvering er avgjørende for bruk og nytte. Informantene oppgir at prosjekteier selvsagt er den viktigste målgruppen, men at også kommunehelsetjenesten, universiteter og andre berørte vil involveres der det er relevant. En har gode erfaringer med dialogmøte på slutten av prosessen, hvor en diskuterer konklusjoner og anbefalinger. «*Det kan være viktig å ta hensyn til innspill fra interessentene, selv om det er veldig små, marginale ting, ettersom det bidrar til eierskap*».

Når det gjelder formidlingsaspektet oppgir informantene at de vil fokusere mer på dette fremover, herunder innføre som standard å alltid ha med et sammendrag. Videre at de vil bruke andre kanaler der det er relevant, for eksempel å presentere evalueringene på ulike erfaringsseminarer.

5.2 Samlet om viktige erfaringer

Kort oppsummert om de tre aktørenes erfaringer med bruk og nytte av evaluering, sammenlignet med Concepts egne erfaringer:

Tydelig plassering av ansvar for evaluering, og tydelige krav til oppfølging, hjelper

Både Norad og Riksrevisjonen har en instruks som gir dem mandat til å evaluere, og som også stiller krav til mottaker om å følge opp resultatene av evalueringen. Også Sykehusbygg har et tydelig plassert ansvar for at evaluering gjennomføres, men ikke krav til oppfølging.

Denne formaliseringen vurderes som viktig. Til sammenligning tyder funnene fra kapittel 3 og 4 på at det noe uklare kravet til evaluering i økonomiregelverket ikke er nok til å sikre at evaluering gjennomføres og følges opp i statlige virksomheter generelt.

Involvering i evalueringsprosessen er avgjørende for bruk og nytte

Formaliserte krav til oppfølging er likevel ingen erstatning for god dialog, forankring og involvering underveis. Alle de tre aktørene jobber derfor seriøst med dette. Målgruppen bør tas med i diskusjonen om hva som skal evalueres samt valg av indikatorer for de enkelte evalueringskriteriene. Videre bør den få komme med kommentarer på sluttrapport og utforming av læringspunkter og anbefalinger.

Tema for evalueringene er nokså like, men ikke alt vurderes på en gang

Ingen av de tre aktørene har en like standardisert og «kompakt» modell som Concept-programmet. I stedet bestemmer de tema for evalueringen fra gang til gang. Sykehusbygg ser for seg å dele arbeidet i to deler, hvor de tar for seg kriteriene som gjelder prosjektgjennomføringen først, og kriteriene som gjelder samfunnsperspektivet senere.

Når evalueringen settes ut til eksterne, må oppdragsgiver være tett på

Det er særlig Norad som har erfaring med dette. Evalueringsavdelingen i Norad tar selv ansvar for oppfølgingen av målgruppen i rollen som brukere av evalueringen. Kun i rollen som informanter overlates dialogen til den eksterne evaluatoren.

Formidling er mer enn å sende ut rapporten

Informantene erkjenner at det er krevende å få målgruppen til å lese lange rapporter. Det er helt nødvendig å jobbe med formidling på andre måter, som åpne lanseringsmøter og erfaringsseminarer, samt ved å lage enkle sammendrag. Aktørene synes i økende grad å være opptatt av dette.

Indirekte bruk og nytte kan være vel så viktig

Den direkte bruken og nytten av en evalueringsrapport kan synes å være begrenset i mange tilfeller, men også vanskelig å måle. En suksessfaktor som nevnes er det å løfte frem gode eksempler på hva som virker. En annen å ha god dialog med målgruppen hele veien.

Å forvente at en evaluering skal ha direkte nytte på et bestemt område, er ambisiøst. En bør også se etter tegn til at evalueringen får målgruppen til å reflektere over de tema som tas opp. Det kan bidra til læring og forbedring over tid, selv om en ikke kan peke på en konkret evaluering som årsaken til dette.

6 Eksempler fra andre land

Evaluering er et bredt fagfelt og de fleste vestlige land gjennomfører evalueringer av ulike tiltak i forskjellige sektorer. Det er imidlertid enighet i litteraturen om at etterevaluering i stor grad er sporadisk, og at formaliserte systemer for evaluering er sjeldne (Worsley, 2015; OECD, 2019; de Jong mfl., 2020). Selv om vi ikke har oversikt over hvilke ordninger som eksisterer i alle land så finnes det likevel noen eksempler som kan være nyttige å se hen til. Beskrivelsene under er basert på dokumentstudier. Hva reglement og retningslinjer sier, er ikke nødvendigvis i samsvar med faktisk bruk.

Storbritannia er sannsynligvis det landet blant våre nære samarbeidspartnere som i størst grad har formalisert bruken av etterevaluering og som benytter det som et aktivt verktøy i styring og oppfølging av prosjekter. Det britiske finansdepartementet, Treasury, har en egen håndbok, *the Green Book*, (med tilhørende veiledere) for hvordan prosjekter og programmer skal evalueres ex ante og ex post (HM Treasury, 2018). De legger naturlig nok mest vekt på ex ante evaluering (*appraisal*), men de vier et kapittel til oppfølging og evaluering underveis og i etterkant. Treasury peker på at evaluering skal være en del av grunnlaget for planlegging og utredning helt fra begynnelsen, og at evaluering i størst mulig grad skal speile prosjektmodellen (*the Five Case Model*) som angir krav til beslutningsgrunnlag før et prosjekt kan vedtas. Treasury har også utgitt en egen håndbok kun om (ex post) evaluering, *the Magenta Book* (HM Treasury, 2011). Håndboken er rettet både mot beslutningstakere og analytikere og beskriver både hvorfor evaluering er nødvendig og hvordan det bør gjennomføres (håndboken er på 140 sider).

Treasury anbefaler ikke noen fast modell for evaluering, men poengterer at ulike typer evaluering kan være hensiktsmessig for ulike prosjekter/tiltak og i ulike faser. De skiller mellom tre hovedgrupper av evaluering. Prosessevaluering (*process evaluation*) kan vurdere om et tiltak fungerer etter hensikten, hva som fungerer bra og ikke, samt hvorfor. Effektevaluering (*Impact evaluation*) forsøker å kartlegge hvilke virkninger som har funnet sted og om disse kan tilbakeføres til tiltaket. Økonomisk evaluering (*economic evaluation*) innebærer å sammenlikne nytte med kostnader.

Når det gjelder krav om evaluering av prosjekter, så er disse i tillegg forankret i den overordnede prosjektmodellen med formaliserte krav til styring og kvalitetssikring av prosjekter, som i Storbritannia følges opp av en egen enhet, Infrastructure and Projects Authority (IPA). Ansvaret for gjennomføring og oppfølging av evalueringer av prosjekter ligger hos prosjekteieren (*Senior Responsible Owner*). Prosjekteieren er den som er ansvarlig for at et tiltak når sine mål. Prosjekteierens ansvar er beskrevet i en egen veileder (Infrastructure and Projects Authority, 2019).

Evalueringer av offentlige britiske prosjekter blir gjennomført av fagfolk i departementer og etater, av forskningsinstitusjoner og universiteter, konsulentselskaper, eller av andre eksterne aktører. I noen tilfeller har myndighetene etablert selvstendige organer med varierende grad av autonomi som skal systematisere evalueringskunnskap. Et eksempel på det er de såkalte *What Works* sentrene som skal samle resultater fra evalueringer innenfor en rekke fagområder.

Storbritannia har ni slike sentre som skal samle kunnskap innenfor områder som helse, utdanning, økonomisk vekst, kriminalitetsbekjempelse, osv. (Cabinet Office, 2019).

Innenfor rammene av Treasurys retningslinjer, har hvert departement ansvar for at de tiltakene de er ansvarlige for følges opp gjennom evalueringer. Vi beskriver ikke praksis i alle departementene her, men vi går noe nærmere inn på evaluering i transportsektoren på grunn av det relativt store antallet prosjekter som gjennomføres i den sektoren.

Det britiske samferdselsdepartementet, Department for Transport (DfT), bruker en del ressurser på evaluering og har en egen strategi for fagområdet (Department for Transport, 2013) med et tilhørende program for gjennomføring som oppdateres årlig (Department for Transport, 2018). DfT evaluerer henholdsvis svært store prosjekter (av typen Crossrail, HS2, Thameslink, osv.), andre større prosjekter, og reguleringer. Evaluering gjøres både i form av underveisevaluering og etterevaluering.

I tillegg til de evalueringsaktivitetene som DfT gjennomfører så har Highways England, som er et statlig selskap med ansvar for drift, vedlikehold og utbygging av hovedveinettet i England, sitt eget evalueringsprogram POPE – *Post Opening Project Evaluation*. POPE har vært i aktivitet siden 2002 og skal i prinsippet inkludere alle større prosjekter som Highways England er ansvarlig for. Evalueringene skal vurdere om prosjektene har nådd sine effektmål (typisk knyttet til trafikksikkerhet, reisetid, luftkvalitet, osv.), herunder om prosjektene har bidratt til å stimulere økonomien; hvorvidt prognoser og estimater har vært presise; og særlig om prosjektene har vært samfunnsøkonomisk lønnsomme. Per 2019 hadde 85 prosjekter vært gjenstand for POPE-etterevaluering (Highways England, 2019).

Til tross for gode intensjoner og tegn på god praksis har den britiske riksrevisjonen, National Audit Office (NAO), kritisert regjeringens evalueringer av sine prosjekter og tiltak. Kritikken har i første rekke vært rettet mot antall evalueringer. Ikke alle departementer følger opp kravene om at prosjekter og tiltak skal evalueres. I en gjennomgang av 17 departementer fant NAO at kun fire hadde planer om å evaluere sine viktigste prosjekter. Videre har man rettet kritikk mot kvaliteten på evalueringene. Flere av departementenes egne fagfolk anser at kvaliteten på det som produseres ikke er god nok. NAO har også pekt på at bruken av evalueringsresultater i planlegging av nye prosjekter ikke er god nok. (National Audit Office, 2013). Selv om man har gode systemer for evaluering er det med andre ord ingen garanti for at det som produseres er av tilstrekkelig kvalitet – eller at det benyttes i praksis.

Frankrike er et annet land med systematiserte krav til etterevaluering i transportsektoren. Gjennom den såkalte LOTI lovgivningen (*Loi d'orientation des transports intérieurs*) fra 1982 kreves det at større prosjekter setter av 5 prosent av budsjettet til datainnsamling og evaluering. Ordningen gjelder prosjekter større enn om lag én milliard kroner og medfører et krav om evaluering om lag fem år etter åpning. Evalueringene dekker både økonomiske indikatorer, miljøeffekter, og andre virkninger (Welde og Meunier, 2017).

Storbritannia og Frankrike er ikke de eneste landene med formaliserte krav til etterevaluering i transportsektoren. Nicolaisen og Driscoll (2016) gjennomgikk evalueringsystemer i ulike land og

viste i tillegg til systemer i Australia, New Zealand, Japan og USA. I tillegg har mange internasjonale organisasjoner som yter finansiell bistand og rådgivning for å fremme økonomisk utvikling, slik som Verdensbanken, den europeiske investeringsbanken, m.fl., egne ordninger for å evaluere hvorvidt prosjektene de støtter har vært vellykkede. Nicolaisen og Driscoll (ibid.) konkluderer imidlertid med at til tross for at etterevaluering er relativt utbredt i transportsektoren så er det store forskjeller i kvalitet og omfang mellom ordningene. Metodene for evaluering er ikke standardiserte, noe som kan redusere potensialet for sammenlikning og læring. Selv i land hvor evaluering er pålagt av myndighetene, endog gjennom egen lovgivning, er tilgang på data en utfordring. Til slutt peker de på at det kontrafaktiske er en utfordring for evalueringer i alle land.

Selv om transportsektoren sannsynligvis er blant de myndighetsområdene hvor evaluering (både ex ante og ex post) er mest utbredt, så har flere land både krav til og formaliserte systemer for evaluering på tvers av sektorer, herunder Canada (Government of Canada, 2017), USA (American Evaluation Association, u.å.), og Australia (Institute of Public Administration Australia, u.å.). Vi går ikke nærmere inn på innholdet i disse her, men vi konstaterer at etterevaluering har en viss utbredelse internasjonalt selv om bruk og nytte av evalueringene sikkert kan være en utfordring i alle land.

7 Diskusjon og anbefalinger

Innledningsvis i denne studien formulerte vi tre problemstillinger som vi har forsøkt å svare på gjennom intervjuer og dokumentanalyser.

Den første problemstillingen handlet om i hvilken grad de berørte departementene og etatene kjenner til Concepts etterevalueringer og evalueringsmodell, og hvorvidt de bruker og har nytte av evalueringene. Dette var tema for kapittel 3. Det enkle svaret er at målgruppen har varierende kjennskap til våre evalueringer, og vi observerer at KVVU-er og KS1-rapporter sjelden eller aldri viser til tidligere evalueringer (verken fra Concept eller andre). Kunnskapen om evalueringresultatene er spredt på enkeltpersoner og i liten grad spredt i organisasjonen. Dermed er også bruken av resultatene noe begrenset. Samtidig har møtene med departementer og etater vist at det er stor interesse for evalueringene, og mange av informantene gir uttrykk for at det er flere i egen organisasjon som vil ha nytte av dem.

Den andre problemstillingen handlet om å undersøke virksomhetenes egne systemer for etterevaluering. Dette var tema for kapittel 4. Vi fant at det kun i liten grad foregår noen systematisk etterprøving eller evaluering av om prosjektene når sine mål. Evaluering skjer ad hoc, primært når noe har gått galt, og det kan være uklart hva som er departementenes og hva som er etatens ansvar å følge opp. De ansvarlige etatene har ordninger for erfaringsinnhenting og legger vekt på at resultater fra gjennomførte prosjekter skal benyttes i planleggingen av nye. Det er imidlertid utfordringer knyttet til systematisering og tilgjengeliggjøring av informasjon, og det meste handler kun om resultatmålene.

Den tredje problemstillingen handlet om hvilke forutsetninger som må innfris, eller barrierer overkommes, for å sikre at etterevalueringer kommer til nytte. For å svare på dette baserer vi oss på resultatene fra alle kapitlene 3 til 6 i rapporten. Nedenfor oppsummerer vi det vi anser som de viktigste anbefalingene for å bidra til bedre praksis. Vi beskriver først de konkrete anbefalingene som gjelder Concept-programmets etterevalueringsopplegg, og dernest mer generelle anbefalinger til departementer og virksomheter som også gjelder deres egne evalueringer.

7.1 Anbefalinger til Concept

Det har kommet opp mange konkrete innspill til hvordan bruk og nytte av Concepts etterevalueringer kan styrkes. De fleste handler om å involvere og engasjere målgruppen, og få «noen» til å ta evalueringresultatene videre inn i virksomhetsstyringen og de interne læringsløyene. Det er altså ikke kvaliteten på evalueringene som er problemet. Det er heller ikke mangel på relevans eller interesse, når vi først når frem til målgruppen.

La målgruppen komme med innspill til hva som er spesielt interessant å få belyst i evalueringen

Vi har allerede et fast punkt tidlig i prosessen hvor vi ber om departementets tilslutning til evalueringen og eventuelle innspill til opplegget. Men dette er ofte i form av en «kjapp» runde per telefon eller epost som resulterer i få innspill. Det kan være en utfordring å komme i inngrep

med de rette personene. Vi bør jobbe mer aktivt med å finne riktige kontaktpersoner, og involvere dem i utformingen av evalueringsopplegget, fortrinnsvis i form av et stedlig møte.

Mer og bedre involvering, spesielt i utforming av læringspunktene

Tilsvarende er involvering underveis, og ikke minst i diskusjonen av funn og anbefalinger, viktig. Concept som oppdragsgiver for evalueringen bør ta et mer overordnet ansvar for dette, og ikke legge til grunn at den eksterne evaluatoren involverer målgruppen nok og riktig.

De senere evalueringsrapportene til Concept har hatt et kapittel med årsaksforklaringer og læringspunkter. Studien bekrefter at dette er et svært viktig kapittel. Målgruppen er ikke bare opptatt av *hvorvidt* prosjektet ble vellykket, men av *hvorfor* man lyktes eller ikke, og hva man kan lære av det. Involveringen av målgruppen er kanskje særlig viktig ved utformingen av læringspunkter og anbefalinger – disse bør presenteres på en slik måte at virksomhetene kan kjenne seg igjen og at de er mulige å følge opp.

Skille mellom målgruppene

Det bør tydeliggjøres bedre at Concepts evalueringer har to målgrupper, for det første departementene (fem av kriteriene retter seg i hovedsak mot denne målgruppen) og for det andre etatene (produktivitetskriteriet). Kanskje bør vi se på om rapporten kan utformes på en måte som får frem dette skillet bedre enn i dag. Ikke minst bør vi vurdere å sortere læringspunktene etter målgruppe.

Et mer drastisk grep kunne være å publisere to separate rapporter. Da vil man kunne presentere resultatene knyttet til gjennomføringen langt tidligere, fordi en slipper å vente til alle evalueringskriteriene kan besvares. Samtidig ser vi enkelte praktiske og trolig økonomiske ulemper ved en slik løsning.

Enda mer fokus på formidling er nødvendig

Intervjuene avdekket det vi trodde, nemlig at det er få i målgruppen som tar seg tid til å lese hele evalueringsrapporter. Det tilsier at det er behov for gode og dekkende sammendrag og tilsvarende, som på en lettfattelig måte kan oppsummere resultatene. Concept jobber allerede mye med dette, og presenterer nøkkelresultater fra evalueringene på en egen nettside. De som er kjent med nettsiden finner den nyttig, men mange i målgruppen kjenner ikke nettsiden. I tillegg tilbyr vi som regel en presentasjon for departementet, men denne når kun de individene som deltar i møtet.

Det er mye som taler for at vi bør utforme en kort informasjonsstrategi for hver evaluering slik at resultatene når flest mulig. Herunder bør vi bli flinkere til å bruke kontaktpersonene våre til å fasilitere dialogen med resten av organisasjonen, for å sikre at informasjon om evalueringen spres til de rette personene.

7.2 Anbefalinger til statlige virksomheter

Kunnskapsutvikling i organisasjoner er krevende. Det er individene som først erfarer og gjennom det utvikler sin kunnskap, og organisasjonen er avhengig av disse individene for å oppnå kunnskapsutvikling på et organisatorisk plan. Det kan synes som om det er mangel på gode systemer for formidling internt i virksomhetene innenfor dette fagområdet.

Ansvar for evaluering bør plasseres hos den som er ansvarlig for måloppnåelsen

Ansvar for evaluering fremstår uklart og fragmentert, både mellom aktører og internt i de ulike virksomhetene. Den gjennomførende parten er mest ansvarlig for resultatmålene, men interessen og eierskapet for ulike mål varierer også internt i egen organisasjon. Her kan det britiske systemet være en kilde til inspirasjon, med en prosjekteier på departementsnivå som har et tydelig ansvar for prosjektets suksess basert på klare retningslinjer.

Tidlig tilrettelegging for evaluering, vil øke kvaliteten på evalueringene

Evaluering skal ideelt sett være en del av et prosjekts verdikjede, men isteden fremstår evalueringene i stor grad som en isolert aktivitet. Hvis man allerede i tidligfasen, for eksempel som del av KS1 og KS2, tilrettelegger for evaluering, vil dette kunne ha flere positive konsekvenser. Man klargjør programteorien, tilrettelegger for lagring av nødvendige data, og kan medvirke til å gjøre nullalternativet til et relevant sammenlikningsgrunnlag senere.

Evaluering bør inngå i departementenes virksomhetsstyring

Selv om økonomiregelverket sier at alle statlige virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer, og selv om de fleste anerkjenner at kunnskap om tidligere prosjekter er viktig, så er ikke evaluering eller bruken av resultatene et formelt krav. Vi tar ikke stilling til hvordan dette kan formaliseres, men det synes klart at det er behov for en mer systematisk tilnærming til oppfølging av alle målene for store prosjekter.

På dette området skiller bistandsforvaltningen seg ut. Norad har en egen instruks for evalueringsvirksomheten. Den sørger for at evaluering gjennomføres, og at den virksomheten som er ansvarlig for tiltaket som blir evaluert skal utarbeide en egen oppfølgingsplan basert på evalueringsrapporten. Videre beslutter ansvarlig departement oppfølgingen av evalueringens funn og anbefalinger på grunnlag av oppfølgingsplanen. Innen ett år skal den saksansvarlige enhet rapportere om hvilke tiltak som er iverksatt.

Krav om å bruke evalueringer der de allerede finnes

I tillegg bør flere virksomheter vurdere mer formaliserte krav til bruk av referanseprosjekter ved planleggingen av nye prosjekter. Ikke bare med tanke på tids- og kostnadsmål, men også bruker- og samfunns effekter, utilsiktede virkninger, samfunnsøkonomisk lønnsomhet mv. Det kan for eksempel vurderes å stille eksplisitt krav til konseptvalgutredninger om å identifisere og bruke funn fra relevante etterevalueringer gjennomført av virksomheten selv eller andre (f.eks. Concept).

Det bør være krav til utarbeidelse av standardiserte sluttrapporter innen bestemte frister

Å ha tilgang til gode erfaringstall, som er systematisert på en slik måte at de er tilgjengelige for hele organisasjonen, er nødvendig for blant annet å utarbeide gode kostnadsestimater i ulike prosjektfaser. Tilgang på gode erfaringstall er viktig, men kvaliteten på materialet varierer. De ulike virksomhetene har i ulik grad lyktes med å utarbeide gode verktøy for ivaretagelse av informasjon fra gjennomførte prosjekter og for å tilgjengeliggjøre dette for ulike deler av egen organisasjon. Det virker som om at det gjennomgående er et etterslep for utarbeidelse av sluttrapporter fra prosjektene, og at innholdet og kvaliteten på det varierer. Dette har også blitt påpekt i flere av Concepts evalueringer.

Oppsplitting av ansvar innen én sektor kan også gi utfordringer. Eksempelvis er Jernbanedirektoratet ansvarlig for KVU/KS1, mens Bane NOR overtar prosjektene derfra. Når ulike parter er ansvarlig i ulike faser, krever det gode kanaler for utveksling av informasjon.

Virksomhetene bør ha systemer for å spre relevant kunnskap internt i organisasjonen

Selv om en evaluering avdekker viktige funn, er det ingen automatikk i at dette kommer den aktuelle virksomheten til nytte. Våre intervjuer avdekket manglende kjennskap om enkeltevalueringer, vår evalueringsmodell, og til dels også krav til evaluering i egen organisasjon. Enkeltpersoner med et begrenset ansvar er neppe de rette for å spre relevant kunnskap.

Her har Concept et ansvar for mer og bedre informasjon og formidling om våre etterevalueringer, men samtidig er det begrenset hva vi som et lite forskningsprogram kan utføre. Både etatene og departementene må selv ta ansvar for å tilgjengeliggjøre relevant informasjon og benytte seg av denne.

Referanser

American Evaluation Association, u.å. *Government ORGs And NGOs* [online]. Tilgjengelig fra: <https://www.eval.org/p/cm/ld/fid=78>

Bastøe, P.Ø., 2020. *Fem forutsetninger for gode evalueringer*. Oslo: Gyldendal

Bukkestein, I., 2020. *Kartlegging av status for prosjekter som har vært gjennom KS2*. Concept arbeidsrapport 2020-1. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Berriet-Sollic, M., Labarthe, P. og Laurent, C., 2014. Goals of evaluation and types of evidence. *Evaluation*, 20(2), 195–213.

Cabinet Office, 2019. *What Works Network* [online]. Tilgjengelig fra: <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>

Capgemini Invent, 2018. *Områdegjennomgang. Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor*. Leveranse 1 – Styling og organisering. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/omradegjennomgang-bygg-og-eiendomspolitikken-i-statlig-sivil-sektor/id2641914/> (Hentet 23.03.2020).

Concept, 2017. *Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Retningslinjer for evaluator*. Versjon 2, september 2017.

de Jong, G., Vignetti, S. og Pancotti, C., 2020. Ex-post evaluation of major infrastructure projects. *Transportation Research Procedia*, 42, 75-84.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 2011. *Veileder: Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styring*. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Evaluering/Strategisk-og-systematisk-bruk-av-evaluering-i-styringen.pdf>

Department for Transport, 2013. *Monitoring and evaluation strategy* [online]. Tilgjengelig fra: <https://www.gov.uk/government/publications/monitoring-and-evaluation-strategy/monitoring-and-evaluation-strategy>

Department for Transport, 2018. *DfT Monitoring and Evaluation Programme 2017 Update* [online]. Tilgjengelig fra: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679674/dft-monitoring-and-evaluation-programme-update-2017.pdf

Finansdepartementet, 2005. *Veileder til gjennomføring av evalueringer*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_til_gjennomforing_av_evalueringer.pdf

Finansdepartementet, 2015. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten.* Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Finansdepartementet, 2019. *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitets sikring av store investeringsprosjekter i staten.* Rundskriv R-109/19.

Fleischer, D. og Christie, C.A., 2009. Evaluation use: Results from a survey of U.S. American evaluation association members. *American Journal of Evaluation*, 30(2), 158-175.

Government of Canada, 2017. *Evaluation in the Government of Canada* [online]. Tilgjengelig fra: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/evaluation-government-canada.html>

Henry, G. og Mark, M.M., 2003. Beyond use: understanding evaluation's influence on attitudes and actions. *American Journal of Evaluation*, 23(3), 293-314.

Highways England, 2019. *Evaluation Insight Paper Post Opening Project Evaluation of Major Schemes* [online]. Tilgjengelig fra: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/782823/POPE_Meta_Insight_Paper_2019.pdf

HM Treasury, 2011. *The Magenta Book. Guidance for evaluation.*

HM Treasury, 2018. *The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation.*

Infrastructure and Projects Authority, 2019. *Project delivery: guidance. The role of the senior responsible owner.*

Institute of Public Administration Australia, u.å. *In brief. Program evaluation in the public sector* [online]. Tilgjengelig fra: <https://www.act.ipaa.org.au/brief-program-evaluation>

Jernbanedirektoratet, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser i jernbanesekoren.* Tilgjengelig fra: https://www.jernbanedirektoratet.no/globalassets/documenter/analyse-og-metode/veileder_samfunnsokonomiske_analyser.pdf

Jernbaneverket, 2015. *Metodehåndbok. Samfunnsøkonomisk analyse for jernbanen 2015.* Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/contentassets/a3e2c5d145d04eaa95c04e6ebe036e44/metodehandbok-2015.pdf>

Johnson, K., Greenseid, L.O. og Toal, S.A., 2009. Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American journal of evaluation*, 30(3), 377-410.

Justis- og beredskapsdepartementet, 2020. *Retningslinjer for forberedelse og gjennomføring av investeringsprosjekter i Justis og beredskapsdepartementet.*

Kelly, C., Laird, J., Constantini, S., Richard, P. og Carbajo, J., 2015. Ex post appraisal: What lessons can be learnt from EU cohesion funded transport projects? *Transport Policy*, 37, 83-91.

Kjerkreit, A. og Odeck, J., 2015. The Accuracy of Ex Ante Cost Benefit Analysis – Evidence from the Norwegian Road Sector. *XXVth World Road Congress, Seoul, November 3–5 2015*.
Tilgjengelig fra: <https://trid.trb.org/view/1513120>

Laastad, B., 2013. Forvaltningsrevisjon – institusjonalisert evaluering av kommunal verksemd, i Halvorsen, A., Madsen, E.L. og Jentoft, N. (red.) *Evaluering: Tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Mark M. M. og Henry G. T., 2004. The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence, *Evaluation*, 10: 35–57.

Meunier, D. og Welde, M., 2016. Ex-post evaluations in Norway and France. *Transportation Research Procedia*, 26, 144-155.

Meunier, D., Wortelboer-van Donselaar, P.W. og Fitzroy, S., 2016. Ex post analysis and tools: What should you expect? *European Transport Conference*. Barcelona, 10.-12. oktober 2016.

Milzow, K., Reinhart, A., Soderberg, S. og Zinoker, K., 2018. Understanding the use and usability of research evaluation studies. *Research evaluation*, 28(1), 94-107.

National Audit Office, 2013. *Evaluation in Government* [online]. Tilgjengelig fra: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf

Nicolaisen, M.S. og Driscoll, P.A., 2016. An international review of ex-post project evaluation schemes in the transport sector. *Journal of Environmental Assessment Policy Management*, 18(1), 33 s.

Norad (u.å.) *Om evaluering av bistand*. Tilgjengelig fra: <https://norad.no/evaluering/om-evaluering/> [Hentet 22.01.2020]

Norad, 2011. *Grunnleggende prinsipper*. Tilgjengelig fra: <https://norad.no/evaluering/om-evaluering/grunnleggende-prinsipper/> [Hentet 22.01.2020]

Norad, 2012. *Use of Evaluation in the Norwegian Development Cooperation System*. Tilgjengelig fra: <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2013/use-of-evaluations-in-the-norwegian-development-cooperation-system/>

Odeck, J. og Kjerkreit, A., 2008. Vegprosjekter er mer lønnsomme enn forventet. *Samferdsel*, 3, 4-5.

Odeck, J. og Kjerkreit, A., 2019. The accuracy of benefit-cost analyses (BCAs) in transportation: An ex-post evaluation of road projects. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 120, 277-294.

OECD/DAC, 2019. *Evaluation Criteria: Adapted Definitions and Principles for Use*. DAC meeting, 10 December 2019. Paris: OECD.

OECD, 2019. *Better Regulation Practices across the European Union*. Paris: OECD Publishing.

Rambøll og Asplan Viak, 2016. *Bruk av evaluering i statlig styring*. Rapport til DFØ 28. september 2016.

Instruks om Riksrevisjonens virksomhet, 2004, *Instruks om Riksrevisjonens virksomhet*. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2004-03-11-700/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3

Riksrevisjonen, 2017. *Riksrevisjonens undersøkelse av effekten store investeringer i jernbanen har på togtilbudet*. Dokument 3:11 (2016-2017). Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/investeringerjernbane.pdf>

Riksrevisjonen, 2018. *Slik jobber vi*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/slik-jobber-vi/> [Hentet 31.01.2020]

Riksrevisjonen, 2019. *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Dokument 3:1 (2019-2020). Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/oppfolging2019.pdf> [Hentet 03.02.2020]

Samferdselsdepartementet, 2005. *Etterprøving av store investeringer i samferdselssektoren – oppfølging*. Brev til Statens vegvesen Vegdirektoratet 26.05.2005.

Samsø, K., 2015. Reell eller rituell evaluering, *Stat og styring nr. 3/2015*, 6-9.

Samsø, K., 2014. *Evaluering av prosjekter: Vurdering av suksess*. Bergen: Fagbokforlaget.

Scriven, M., 2013. *Key evaluation checklist*. Tilgjengelig fra: http://michaelscriven.info/images/KEC_7.25.2013.pdf [Hentet 20.10.2019]

Solli, H., Høyem, H. og Amundsen, M., 2017. *Evaluering av to jernbanestrekninger. Barkåker-Tønsberg og Gevingåsen tunnelen*. (UA-rapport 89/2017). Oslo: Urbanet Analyse. Tilgjengelig fra: <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/strategier-og-utredninger/evalueringer/etterproving-barkaker---tonsberg-og-gevingasen-tunnel/> (Hentet 16.03.2020).

Statens vegvesen, 2006. *Veileder for etterprøving av prissatte konsekvenser av store vegprosjekter*. Tilgjengelig fra: https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmlui/bitstream/handle/11250/193850/veileder_for_etterpr%C3%B8ving_av_prissatte_konsekvenser.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Hentet 20.02.2019).

Stenby, H., Pedersen, G., Haug, T.A., Ruud, A., Reinaas, R., Tjomsland, O., Gammelsæter, H., Pilskog, B., Garshol, G., Jenssen, A., Johansen, T og Dahl, U., 2019a. *Evaluering av sykehusbyggprosjekter*.

Stenby, H., Pedersen, G., Haug, T.A., Ruud, A., Reinaas, R., Tjomsland, O., Gammelsæter, H., Pilskog, B., Garshol, G., Jenssen, A., Johansen, T og Dahl, U., 2019b. *Evaluering av sykehusbyggprosjekter. Planlegging, gjennomføring og kunnskapsdeling.*

Volden, G.H. og Samset, K., 2017. *Statlige investeringstiltak under lupen. Erfaring med evalueringer av de 20 første KS-prosjektene.* Concept-rapport nr. 52. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Welde, M. og Meunier, D., 2017. Ex post Evaluations in Norway and France. *Transportation Research Procedia*, 26, 144-155.

Welde, M., Eliasson, J., Odeck, J. og Börjesson, M., 2013. *Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige.* Concept rapport nr. 33. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Welde, M., Bull-Berg, H. og Olsson, N., 2017. *Gevingåsen tunnel og dobbeltspor Barkåker-Tønsberg. En etterevaluering av to jernbaneprosjekter.* Tilgjengelig fra:

<https://www.ntnu.no/web/concept/evalueringsrapporter> (Hentet 16.03.2020).

Worsley, T., 2015. *Ex-post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions: Prerequisites for ex-post assessments and methodological challenges.* Discussion Paper No. 2014-19. Paris: International Transport Forum, OECD.

Vedlegg 1: Oversikt over Concepts etterevalueringer

Prosjekt	År ferdigstilt	År etter- evaluert	Ansvarlig departement	Ansvarlig etat
GSM-R	2008	2019	Samferdselsdepartementet	Jernbanedirektoratet
EFFEKT-programmet	2013	2019	Justis- og beredskapsdepartementet	Utlendingsdirektoratet
Fv. 64 Atlanterhavstunnelen	2009	2019	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen
Informatikkbygget ved Universitetet i Oslo (IFI2)	2011	2018	Kunnskapsdepartementet ³	Statsbygg
Rv. 13 Hardangerbrua	2013	2018	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen
Gevingåsen tunnel – og Barkåker-Tønsberg	2011	2017	Samferdselsdepartementet	Jernbanedirektoratet
Nytt operahus	2008	2017	Kulturdepartementet	Statsbygg
E6 Østfold. Delprosjekt Åsgård–Halmstad – og Svingenskogen-Åsgård	2008	2017	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen
Byggingen av Halden fengsel	2010	2016	Justis- og beredskapsdepartementet	Statsbygg
Rv. 519 Finnfast	2009	2016	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen
E16 Kløfta-Nybakk	2007	2015	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen
Regionfelt Østlandet	2012	2015	Forsvarsdepartementet	Forsvarsbygg
PERFORM-prosjektet	2012	2015	Arbeids- og sosialdepartementet	Statens pensjonskasse
Dobbeltspor Sandnes-Stavanger	2009	2015	Samferdselsdepartementet	Jernbanedirektoratet
Høgskolen i Østfold, nytt bygg på Remmen	2006	2015	Kunnskapsdepartementet	Statsbygg
Svalbard forskningspark, etterevaluering	2005	2014	Kunnskapsdepartementet	Statsbygg
Svinesundforbindelsen. E6 Riksgrensen - Svingenskogen	2005	2014	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen
Lofoten fastlandsforbindelse	2007	2014	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen
Basisstøtte IKT i NAV	2010	2014	Arbeids- og sosialdepartementet	NAV
Rv653 Eiksundsambandet	2008	2014	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen
Kontrollstasjon på Svinesund	2005	2012	Finansdepartementet	Statsbygg
E18 Momarken-Sekkelsten	2007	2012	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen

Missiltorpedobåter Skjold- klasse		2012	Forsvarsdepartementet	Forsvarsmateriell
Dobbeltspor Sandvika- Asker	2005	2012	Samferdselsdepartementet	Jernbanedirektoratet

Vedlegg 2: Ettorevaluerte prosjekter i regi av Concept fordelt etter departement

Ansvarlig departement	Prosjekter som har vært gjennom KS-ordningen	Ferdigstilte KS-prosjekter	Ettorevaluerte KS-prosjekter i regi av Concept
Arbeids- og sosialdepartementet	5	4	2
Finansdepartementet	3	1	1
Forsvarsdepartementet	47	21	3
Helse- og omsorgsdepartementet	4	2	0
Justis- og beredskapsdepartementet	12	3	2
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	4	2	0
Kulturdepartementet	9	1	1
Kunnskapsdepartementet	22	15	3
Nærings- og fiskeridepartementet	9	1	0
Olje- og energidepartementet	2	0	0
Samferdselsdepartementet	162	131	15
Totalt	279	131	27

Vedlegg 3: Intervjuguide

Alle intervjuene fulgte den samme grovstrukturerte malen, men med ulik vektlegging for ulike aktører, og med rom for å ta opp andre forhold om ønskelig.

1. Om intervjuobjektet/-ene. Navn, stilling og erfaringsbakgrunn i forhold til etterevaluering av investeringsprosjekter.
2. Kjennskap til etterevaluering i regi av Concept-programmet generelt
 - a. Kjennskap til vårt opplegg?
 - b. Hvis ja, kommentarer til opplegget? (Modellen med seks kriterier, tidspunkt for evaluering, ressursbruk, bruken av ulike evaluatorene, scoresetting, osv.)
3. Erfaringer fra konkrete evalueringer (spørsmålet er i hovedsak relevant for informanter fra departementer/etater under Statens prosjektmodell)
 - a. Kjennskap til evalueringene som er gjort innen deres sektor? Både intervjuobjektene selv og generelt i virksomheten.
 - b. Har resultatene blitt fulgt opp? Beskriv bruk og nytte.
 - c. Erfaringer fra prosessen (medvirkning osv.)
 - d. Årsaker til evt. manglende bruk og nytte
 - e. Innspill til forbedring – både til Concept og virksomheten selv
4. Etterevaluering i regi av virksomheten selv
 - a. I hvilken grad gjøres dette? Hvor systematisk og formalisert?
 - b. Hvilket formål (styring/kontroll versus læring)
 - c. Bruk og nytte
 - d. Krav til oppfølging av resultater?
 - e. Krav om bruk av referanseprosjekter ved oppstart av nye prosjekter?
 - f. Evaluering versus løpende kontroll- og styringsinformasjon
 - g. Egne tanker om forbedringsmuligheter
5. Læring fra tidligere prosjekter mer generelt. Innen og mellom sektorer. Hva er barrierene og forutsetningene?
6. Annet