

Om kortsyntet i forkant og etterpåkløskap tilslutt

Om evaluering av prosjekter

Knut Samset

Etterpåkløskap er en eksakt vitenskap, heter det. Årsaken er selvsagt at man på det tidspunktet har faktisk informasjon å forholde seg til, mens planleggerne i stor grad måtte stole på antakelser da prosjektet ble planlagt. Et dårlig prosjekt kan forårsake problemer som rammer hardt både for de som var ansvarlige og de som blir berørt. Den etterpåkløke hamrer løs om dette og forklarer hvorfor ting gikk galt. Besserwisser, sier man med forakt. For det er lett for den som sitter på sidelinjen å moralisere i etterkant.

Men etterpåkløskap er ikke bare til irritasjon, det er også nødvendig. Ikke for å hovere eller kritisere, men for å lære av erfaringer slik at prestasjonene forbedres i neste runde. Derfor har Concept-programmet startet med å evaluere KS-prosjekter som har kommet så langt at de har vært minst tre år i driftsfasen. Fra i fjor og i løpet av dette året er ti prosjekter blitt evaluert. Fire av evalueringene ble gjort for å teste ut evalueringsmetodikken, og resultatene er sammenfattet i Concept-rapport nr. 30. Resultatene fra alle evalueringene får man tilgang til via en søkbar nettside der evalueringsresultatene blir lagt ut fortløpende). <http://www.concept.ntnu.no/etterevaluering-av-prosjekter> I disse dager utgir vi også en lærebok i den evalueringsmetodikken som blir brukt.

NTNU gjennomfører også kurs i evaluering for både mastergrads- og doktorgradsstudenter. Nå på slutten av året har vi nettopp avsluttet et slikt kurs. Det var en interessant erfaring fordi studentene hadde som oppgave å gjennomføre en evaluering.

Erfaringsmessig er det slike opplegget som er basert på egeninnsats og selvstudium som gir størst læringsutbytte. Studentene fikk en tre timers innføring i evalueringsmetodikken, valgte seg deretter ett prosjektcase hver, og gjennomførte

deretter en evaluering som skrivebordsøvelse. Målet var å demonstrere at de hadde forstått og kunne bruke metodikken. Tilslutt, etter noen uker, var det felles eksamen der hver kandidat presenterte sin evaluering og måtte forsvare resultatene i konfrontasjon med medstudentene og en ekstern eksaminator.

Det viste seg at alle hadde gjort et skikkelig arbeid og bestod med glans. Men det interessante med denne øvelsen var at alle studentene, ved hjelp av litt informasjon, stort sett lastet ned fra Internett, og bruk av en enkel metodikk som tvinger kandidatene til å vurdere prosjektet i et bredt overordnet

Prosjekter som er evaluert hittil

Statlig kontrollområde Svinesund
Skjold klasse missiltorpedobåter
Dobbeltspor Asker – Sandvika
E18 Momarken – Sekkelsten
Eiksundsambandet
Lofoten fastlandsforbindelse (LOFAST)
E6 Riksgrensen – Svingenskogen
NAV IKT Basis
Høyskolen i Østfold

perspektiv, meget raskt kom inn til kjernen i problemstillingen. Det andre viktige var at det de fant var viktig, men samtidig fremstod som forholdsvis trivielt, for eksempel:

Én student så på byggingen av dobbeltsporet på jernbanestrekningen mellom Porsgrunn og Larvik. Spørsmålet studenten stilte var: Hvorfor bygger man denne strekningen? Dette er det nest ytterste leddet på intercity-strekningen mellom Skien og Oslo. Det finnes i dag svært lite persontrafikk med jernbane mellom de to byene. Begge er små, og jernbanen konkurrerer med en nybygget motorvei. En kan ikke forvente noen større trafikkøkning av typen Intercity persontransport før jernbanestrekningene nærmere Oslo er bygget ut. En burde åpenbart bygget ut dobbeltsporet nærmest sentrum først og utvidet utover etter hvert. Nå gjør man det motsatte og med flaskehalsen nærmere Oslo vil det ta tid før en kan hente ut gevinsten av investeringen. Denne lokale strekningen bygges dessuten med dobbeltspor og i et kupert område som krever mange tunneler og broer, og vil bli eksepsjonelt dyr i forhold til mange andre strekninger.

En annen student så på dansk policy for å bygge såkalte grønne tak med vegetasjon på toppen av nye bygg i København. Dette er ment for å redusere effekten av styrtregn i form av oversvømmelser i byens gater. Studenten fant raskt frem til det opplagte, nemlig at effekten av dette vil bli marginal fordi takarealene er forsvinnende små i forhold til totalarealet der oversvømmelsene oppstår. Dessuten vil avrenningen fra takene forsinkes med bare mindre enn én time. Videre vil gjødslingen av takene skape betydelige forurensningsproblemer. Konklusjonen var at det ganske sikkert kan være trivelig å ha en grønn plett på taket av bygårder med flatt tak, men at dette ikke er helt uproblematisk og heller ikke vil gi den effekten man forventer

For fem år siden gjennomførte Concept-programmet et prosjekt med tittelen *Logisk Minimalisme, rasjonalitet og de avgjørende valg* (Concept-rapport nr.21).

<http://www.concept.ntnu.no/Publikasjoner/Rapportserie/Concept%2021%20LogiskMinimalisme.pdf>

Hypotesen vi ville se på var at logikken som ligger til grunn for et prosjekt, også store og svært komplekse prosjekter, som regel er slående enkel. Likevel er den ikke alltid tilstrekkelig klarlagt eller presentert i de tidligste fasene av prosessen – i noen tilfeller er den oversett eller til og med bevisst fortrent. Det kan være mange grunner til det: Interessentene har hatt forskjellige eller motstridene prioriteringer, informasjonen er mangelfull eller feilaktig, en opererer med ulike tidsperspektiv, det oppstår politisk strid, osv. Spørsmålet som ble reist i denne studien var hva som skal til for å sikre at den underliggende logikken tydeliggjøres på et tidlig tidspunkt og opprettholdes i det minste som en referanse gjennom de etterfølgende prosessene som fører fram til den endelige beslutningen om valg. Studien så nærmere på prosjektene Rikshospitalet, Stad Skipstunnel og anskaffelsen av fregattene i Nansen-klassen. Den demonstrerte at en forholdsvis enkelt kan finne frem til det essensielle som gjelder konseptvalget i slike tilfeller.

Det samme demonstrerte studentene. De så på jernbanestrekninger, grønne tak, vannkraft i Kina, en motorvei i Algerie, og den norske sexkjøpsloven. Med minimale ressurser, svært begrenset med informasjon, men med en hensiktsmessig evalueringsmetodikk kom de raskt frem til det som burde vært utgangspunktet for vurderingen av prosjektkonseptene i forkant. Problemet som de registrerte i alle casene kan sammenfattes med ett ord, kortsynthet. Hadde man ikke forstått hva problemet var den gangen prosjektet ble planlagt?

I virkeligheten er det nok ikke så enkelt som at ingen er klar over problemene med den underliggende logikken på et tidlig tidspunkt i de forskjellige prosjektene. Det som til sist blir

investeringsprosjektet er i stor grad et spørsmål om hva som blir utfallet av analysene og beslutningsprosessene, avhengig av preferanser, posisjoner, og tilfeldigheter. Når det gjaldt jernbanestrekningen mellom Porsgrunn og Larvik, fant studenten at en forklaring som stod sterkt var at denne strekningen ble prioritert fordi det forelå ferdige planer - i en situasjon der det var maktpåliggende å få omsatt bevilgete midler i handling. I København var saken at man ikke hadde avklart hva som skulle være målet med en «grønne tak» policy, men var i en situasjon der svært mange entusiaster hadde kastet seg over tanken om vegetasjon på byens tak som et positivt tiltak, uten at det ble vurdert i et større perspektiv.

Det som skjer i prosjekters tidlige fase er grundig beskrevet i Concept-rapport nr. 26, hvor vi kartla hele tidlige faseprosessen og så hva som skjedde i et utvalg av 23 KS-prosjekter.

http://www.concept.ntnu.no/Publikasjoner/Rapportserie/Ferdig%20med%20omslag_NORSK%20VERSIJON%20HOVEDRAPPORT.pdf Det handler om at prioriteringer skifter, at beslutninger overstyrer politisk, at en får omkamper, regjeringsskifter, politisk hestehandel, at det oppstår såkalt perverse insentiver, osv. Det er slikt som kan forklare hvorfor vi bygger verdens lengste veitunnel (Lærdalstunnelen) på den lengste og minst trafikkerte strekningen mellom Oslo og Bergen. Hvorfor vi vedtar å anskaffe seks fregatter som vi ikke har noe åpenbart behov for og ikke har råd til å drifte. Hvorfor dra-kampen om å bygge en skipstunnel på Vestlandet får fortsette selv om behovet er uklart og det gang på gang er fastslått at den ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsom, osv.

Det man kan gjøre er å legge vekt på å tydeliggjøre tiltakets underliggende logikk på et tidlig tidspunkt. Evalueringsmetodikken som vi nå har tatt i bruk er spesielt godt egnet for det. Også til å evaluere prosjektene i etterkant, selvsagt, men da er det åpenbart for sent i forhold til å gjøre noe med prosjektet, det eneste man kan oppnå er å trekke lærdom for nye prosjekter. Men man kan altså bruke den samme evalueringsmetodikken i forkant for å tydeliggjøre hva som er de største skjærene i sjøen, og finne ut hvordan man kan styre unna disse ved å gjøre et fornuftig konseptvalg.

Det er nettopp dette det dreie seg om: å være i forkant, tydeliggjøre oppsiden og nedsiden ved de forskjellige konseptuelle løsningene. Og deretter, overlate til politikerne å gjøre det de må for at resultatet skal bli til nytte i samfunnet.