

# Blind uoppmerksomhet og uforutsette følger

## Om sebraer, gorillaen i rommet og hvite elefanter

Knut Samset

*Hvorfor har sebraen striper? Mange har lurt på det. Det finnes forskjellige legender og sagn om dette i lokale afrikanske kulturer. Det kan dreie seg om resultatet av hester og esler som sloss, hester som utsettes for lurene fra mytiske skapninger eller andre dyr, eller at dyrene gjør det selv for å pynte seg. En mer troverdig forklaring i dag er at stripene er kamuflasje. For oss mennesker fortoner det seg som et paradoks, fordi det nettopp er stripene som gjør dem synlige: sebraene står ut fra helheten i et område med grønn vegetasjon eller et okerfarget savannelandskap. Men forskere holder fast ved sitt og forklarer at de store kattedyrene er fargeblinde. Dermed gjør stripene at det blir vanskelig for dem å oppdage sebraene.*

### Sebraprosjekter

Dette kan også brukes som metafor for hva som skjer med investeringsprosjekter. Dersom man studerer dem i lys av hva man vet om prosjekter generelt, så skiller de seg kanskje ikke ut. Men om en tar ett ut av flokken og studerer det nærmere, blir saken en helt annen. Da kan det hende at det står ut fra helheten og blir veldig synlig. På godt eller vondt.



Ta for eksempel norske vannkraftprosjekter. De færreste av oss har et forhold til hva dette innebærer fordi det er mange av dem og de ikke blir lagt merke til. Utbyggingen skjedde for lenge siden. De er usynlige til tross for, eller kanskje på grunn av sin vellykkethet. Men om man ser nærmere på enkelte av dem finner vi at de var planlagt og gjennomført med høyt spesialisert kompetanse. Kostnadsoverskridelser og forsinkelser i byggefasen var små i forhold til mange andre prosjekter. De produserer enorme mengder høyverdig energi tiår etter tiår. Det mest fabelaktige er at drivstoffet er gratis. Det er vann fra fjellene. Og det er kontinuerlig. Ikke minst er vannkraftverkene svært miljøvennlige i forhold til alternativet, som er kraftverk basert på fossil eller fissil energi. Vi

tar dem for gitt, til tross for at Norge gjennom et hundreår har vært verdensledende på denne typen prosjekter. Omtrent like lenge har vi vært det mest elektrifiserte landet i verden. Det er mye av bakgrunnen for industrialiseringen. Og vi kan knapt huske sist det var en ulykke med slike kraftverk. Ikke minst fraværet av kriser gjør at de går under radaren for samfunnets oppmerksomhet. Et sebraprojekt.

## Gorillaprojekter

Ta et gasskraftverk til sammenlikning. Disse tilhører et fagområde hvor vi har relativt lite spesialisert kompetanse. De er sterkt miljøforurensende. De bygges med store kostnadsoverskridelser. Drivstoffet er kostbart i den forstand at alternativ anvendelse ville gitt store inntekter. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er derfor lav, relativt sett. Og som vi etter hvert har fått erfare, så er ikke prisen på gasskraft konkurransedyktig i det norske markedet, så det hele er et tapsforetak.

Dette prosjektet står ut i sterk kontrast til helheten, og vi kan derfor snakke om et gorillaprojekt. Det var kontroversielt helt fra starten og møtte kraftig politisk motstand. Men det ble allikevel gjennomført. Man var opptatt av at investeringen kunne gi arbeidsplasser og økonomisk gevinst på sikt, og la mindre vekt på varsellampene som lyste. Eller vi så mer overflatisk på det, bare som en annen type kraftprosjekter, som vi erfaringsmessig er veldig flinke med i Norge. Og som per definisjon er vellykkete.

Statoil fikk presset gjennom gasskraftverkprosjektet på Mongstad i 2006. Staten forpliktet seg til å ta regningen med avgassene. Det vil si å utvikle teknologien og bygge et anlegg som skulle sørge for CO<sub>2</sub>-fangst. Statoilsjefen omtalte prosjektet som norgeshistoriens største Enøk-prosjekt. Statsministeren omtalte statens del som Den norske månelandingen.

Nå har begge prosjektene havarert og beslutningen er tatt om å avvikle. Statoil tapte omtrent 500 millioner kroner årlig på gasskraften ifølge NRK.

Spørsmålet i etterkant er hvorfor man gjennomførte prosjektene. Problemet med lønnsomhet kunne umulig komme som en overraskelse. Det må ha vært opplagt hele tiden. Det handlet jo ganske enkelt om å sammenligne konseptet med alternativet, som er vannkraft.

Det er nærliggende å spørre: ville konseptvalget sluppet gjennom en statens ordning for ekstern kvalitetssikring? Uheldigvis for Staten (og Statoil) så kom ikke denne ordningen før i 2006. Kanskje burde de ha ventet. Men det hadde allikevel ikke hjulpet, fordi olje- og petroleumssektoren er unntatt fra statlig kvalitetssikring.

Hvorfor? Fordi industrien i den sektoren har sitt eget system for kvalitetssikring. Men som åpenbart ikke virket i dette tilfellet. Problemet var kanskje at det i dette tilfellet ikke handlet om det som Statoil driver med til daglig, det vil si leting etter og produksjon av olje og gass. Men noe helt annet. Kanskje prosjekter i denne sektoren allikevel burde omfattes av den statlige ordningen. I alle fall eventuelle annerledesprosjekter.

I denne forbindelse er det interessant å konsultere internasjonal forskning om hva man vet om rensing og lagring av CO<sub>2</sub> fra gasskraftverk. Figuren nedenfor viser et mangfold av tiltak som kan gjøres for å redusere utslipp av CO<sub>2</sub>. Høyden på hver stolpe i diagrammet angir kostnad per tonn redusert CO<sub>2</sub>-gass, og bredden hvor stort bidraget til samlet reduksjon kan bli om en utnytter tiltaket fullt ut. (McKinsey&Company, 2009)

### Sebraprojekter

Stikker seg ikke ut fordi det er mange av dem

### Gorillaprojekter

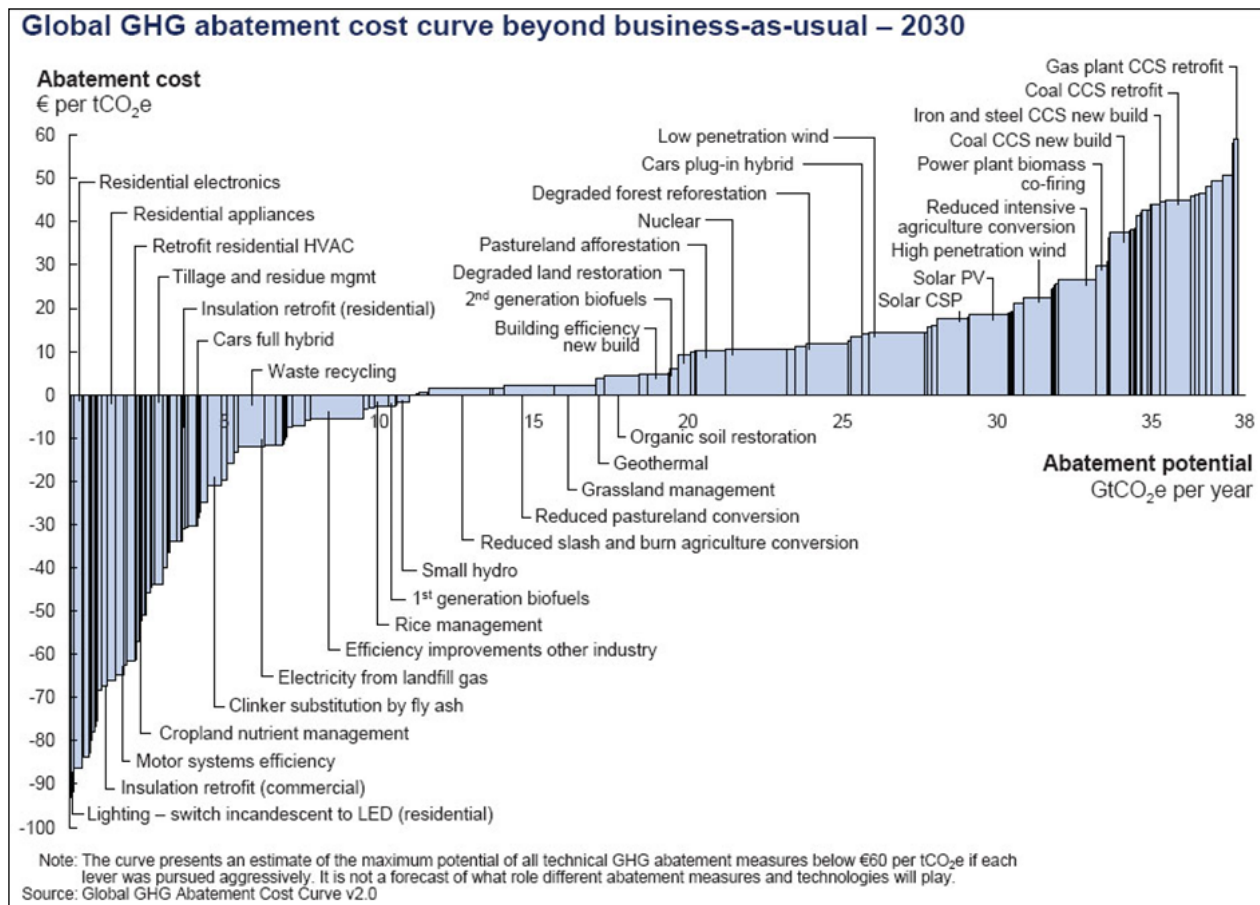
Oppdages ikke på grunn av kompleksitet og «blind uoppmerksomhet»

### Hvite elefanter

Tiltak som gir lite eller ingen nytte på sikt

Stolpen ytterst til høyre gjelder CO<sub>2</sub>-rensing fra gasskraftverk. Den er høyest og samtidig meget smal. Det betyr at denne typen teknologisk fiksing nedstrøms trolig gir den desidert høyeste kostnaden per tonn redusert CO<sub>2</sub>, samtidig som den samlede effekten vil være liten.

Stolpen ytterst til venstre viser effekten av strømsparing i husholdningene. Den peker nedover og indikerer at tiltak for å effektivisere energibruken oppstrøms vil gi betydelig negativ kostnad, eller med andre ord ren gevinst. Samtidig som CO<sub>2</sub>-utslippet reduseres. Mellom disse ytterpunktene finnes mange alternativer å velge mellom av typen energieffektivisering eller alternativ energi, som kan gjennomføres samtidig og bidra til redusert utslipp av klimagasser som er langt mer lønnsomt og virkningsfullt enn det som regjeringen og Statoil gikk for.



Dette prosjektet er med andre ord et ekstremt tilfelle, og derfor interessant. Det viser betydningen av at de som sitter med det overordnede ansvaret for bruk av statens midler må vurdere alternativene før de går for en bestemt teknisk løsning. Det handler om å få størst mulig nytte av investeringen. Her har man gått fem på.

## Blind uoppmerksomhet

Hvorfor betegnelsen gorillaprojekt? Psykologer ved Harvard-universitetet fikk i 2002 mye publisitet for et eksperiment som skulle utforske folks oppmerksomhet. Forskerne laget en kort videosekvens der seks håndballspillere løp rundt på et lite område og kastet ball til hverandre. Tre med hvite og tre med svarte trøyer.

Forsøkspersonene skulle se videoen og telle antall ganger ballen ble kastet mellom spillerne i hvitt. De skulle også si ifra om de oppdaget noe uvanlig.

Utrolig nok viste det seg at færre enn halvparten fikk med seg at det spaserte en person i gorilladrakt rett gjennom gruppen mens dette pågikk. Han stoppet opp og slo seg på brystkassen, før han forsvant ut av bildet. Og knapt noen la merke til det, eller at det bare var to hvite spillere i siste del av sekvensen, og fire i svart. Forskerne kalte det blind uoppmerksomhet.

Det var kanskje dette som skjedde med gasskraftverket. Både planleggerne og politikerne var kanskje for opptatt av selve prosjektet og prosjektprosessen til å oppdage at det er en gorilla de hadde med å gjøre. De så ikke prosjektet som ikke burde vært der på grunn av kompleksiteten alt det andre som skjedde.

Det gorillaprojekter har til felles er at det virvles opp så mye informasjon underveis at det blir vanskelig å oppdage realitetene etterhvert. Ikke fordi problemene ikke er synlige, men på grunn av bevisst eller ubevisst uoppmerksomhet.

Det nyttigste og minst kostnadskrevenende ville være å luke ut de verste prosjektene så tidlig som mulig. Da vil man også unngå til dels store kostnader til utredning og planlegging. Forslaget om høyhastighetstog mellom landets største byer er et eksempel på at man lykkes med akkurat dette. De fleste visste at konseptet var urealistisk i et lite land med lav befolkningstetthet, store avstander og vanskelig topografi. Det ville bli for dyrt å bygge, og antall passasjerer og dermed inntektene ville bli alt for lave. I dette tilfellet gjorde man det man skulle, ta tyren ved hornene, eller skal man si gorillaen i ørene. Man gjennomførte en utredning på et tidlig tidspunkt som var tilstrekkelig informativ til at hele ideen ble lagt død. Det kostet riktignok noe å utrede, men forslaget ble skrinlagt allerede i 2012 og kom aldri så langt som til statlig konseptvalgutredning og kvalitetssikring, noe som ville mye blitt dyrere.

Dette er viktig, for vi vet erfaringsmessig at når konseptene kommer ut i det offentlige rom kan det være for sent. Da får man ofte en dragkamp mellom sterke interesser, politiske aktører og med mediernes påvirkning. Eller mellom landsdelene, som i tilfellet skipstunnelen.

## Hvite elefanter

Her dreier det seg om fullstendig unyttige gaver som koster og blir en belastning. Uttrykket hvit elefant brukes om noe som viser seg å være bortkastete penger eller har svært liten nytteverdi. Det stammer fra en beretning om kongen i Siam som ga hvite elefanter til sine fiender for å ruinere dem. Saken var at disse var hellige dyr som ikke kunne settes i arbeid eller drepes. Det brukes i dag som betegnelse på mislykkete investeringsprosjekter i utviklingsland.

Tanken går umiddelbart til det påtenkte skipstunnelprosjektet på Vestlandet ved Stad. Det er et prosjekt som gjentatte ganger ble avvist av ekspertene, først og fremst fordi ekspertene fant at det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Men allikevel, gjennom omkamper i tre tiår - lyktes pådriverne med å få det inn på Nasjonal transportplan. Den videre skjebnen er fremdeles ikke helt avklart, men prosjektforslaget har sluppet gjennom den viktigste beslutningsporten.

Skipstunnelen er vårt beste eksempel på en hvit elefant. Ingen har regnet på det, men 30 år med et stort antall omfattende utredninger, saksbehandling, informasjonskampanjer og annet har trolig allerede kostet et stykke på vei det byggingen av tunnelen eventuelt vil koste. Dersom tunnelen blir bygget vil man trolig erfare av det er et lite antall fritidsbåter og mindre fartøy som blir brukerne, ikke store skip som forutsatt. Man sitter igjen med verdens største hull i fjellet og kan i beste fall bare håpe på at turister finner det interessant å ta turen innom.

## Evaluering og etterpåklokskap

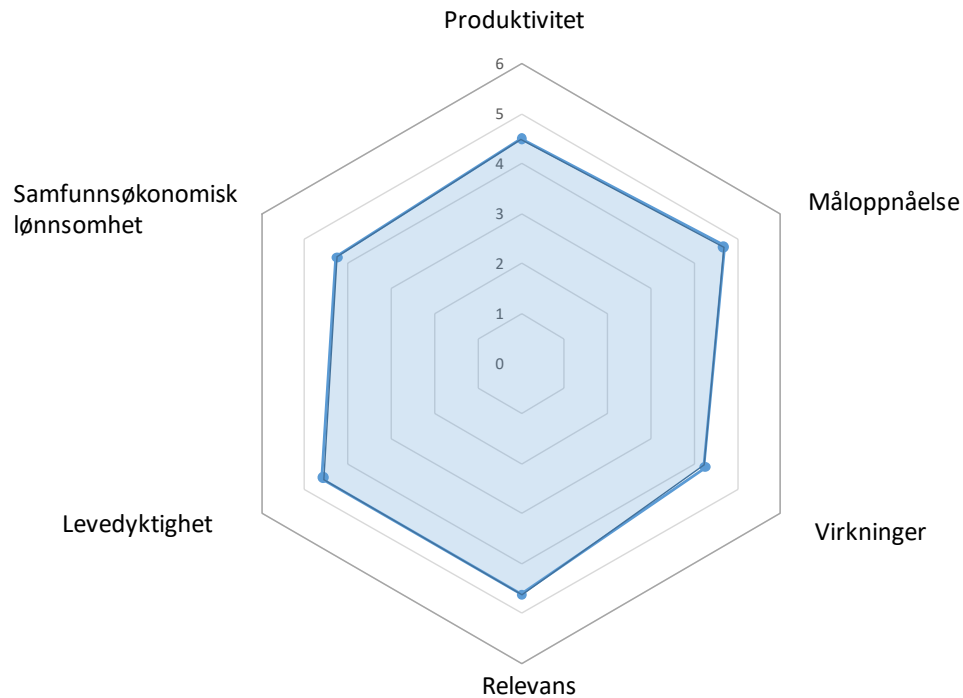
Dersom man skulle være så uheldig at gorillaprojekter og hvite elefanter slipper gjennom og blir gjennomført, må man i alle fall ikke la vær å evaluere dem i etterkant. Selv om det da er alt for sent å gjøre noe med misæren. Det kan være fristende å la vær, men da taper man muligheten til å trekke erfaringer som kan få verdi senere og bidra til bedre valg i fremtiden. Eller, og det er kanskje vel så viktig, å bruke prosjektet som eksempel for å luke ut verstingene på et tidlig tidspunkt. Da slipper man også omkostningene med utredning og planlegging.

Ettrevaluering av statlige prosjekter som har vært gjennom statlig kvalitetssikring gjennomføres nå systematisk i regi av NTNU. I skrivende stund (2018) er ca. 40 av de over 200 prosjektene som har vært kvalitetssikret kommet så langt at de er fem år inne i driftsfasen og derfor modne for ettrevaluering. Så langt er 20 av disse evaluert, de fleste ved hjelp av eksterne fagmiljøer. Noe av intensjonen var å få prosjektene ut i lyset og sjekke om det var sebraprojekter og gorillaer i flokken. Det var en interessant øvelse, fordi hver evaluering er meget grundig og vurderer en rekke forhold, det gjelder om prosjektene:

1. Var godt gjennomført,
2. Leverte det de skulle,
3. Holdt seg innenfor budsjettet,
4. Var kostnadseffektive,
5. På litt lengre sikt oppnådde de effektene som var planlagt,
6. Om de hadde andre virkninger av betydning i positiv eller negativ retning,
7. Om det i det store og hele var behov for prosjektet,
8. Om man kan forvente at dette vil fortsette i årene som kommer, og
9. Om samfunnsnyttten var større enn kostnadene.

Generelt viste det seg at prosjektene kommer godt ut på de fleste områdene, som gjennomsnittstallene viser i figuren. Skalaen går fra 1 til 6 (meget godt). Det gjelder både operasjonelt (*produktivitet*), som innebærer at kostnadskontrollen er god og at prosjektene er tids- og kostnadseffektivt gjennomført. Men det gjelder også taktisk og strategisk, det vil si de andre kriteriene. Et klart flertall av prosjektene scorer 5 eller 6 på *relevans*. Det er med andre ord stor enighet om at investeringene er i samsvar med prioriteringer og behov i samfunnet. De fleste scorer også godt på *måloppnåelse* og *levedyktighet*. Det vil si at en har oppnådd det en forventet, og at det er grunn til å tro at de positive konsekvensene av tiltaket vil vedvare over tid. Resultatene for *andre virkninger* er noe svakere. Det kan skyldes negative sidevirkninger, eller at en ikke ser mange positive sådanne. Prosjektene scorer lavest på *samfunnsøkonomisk effektivitet*. Samtidig merker vi oss at mange av prosjektene som vurderes som ulønnsomme samtidig har fått god score på relevans. Dette er en indikasjon på at det ikke er markedet som avgjør i disse offentlig initierte prosjektene, men andre hensyn, slik de kommer til uttrykk gjennom politiske aktører og prosesser, (Volden og Samset, 2017).

Målet må være at man ikke ender opp med verstingene som det på Mongstad. I nær fremtid bør staten derfor sørge for å ettrevaluere Statoils Enøk-prosjekt og politikernes månelanding

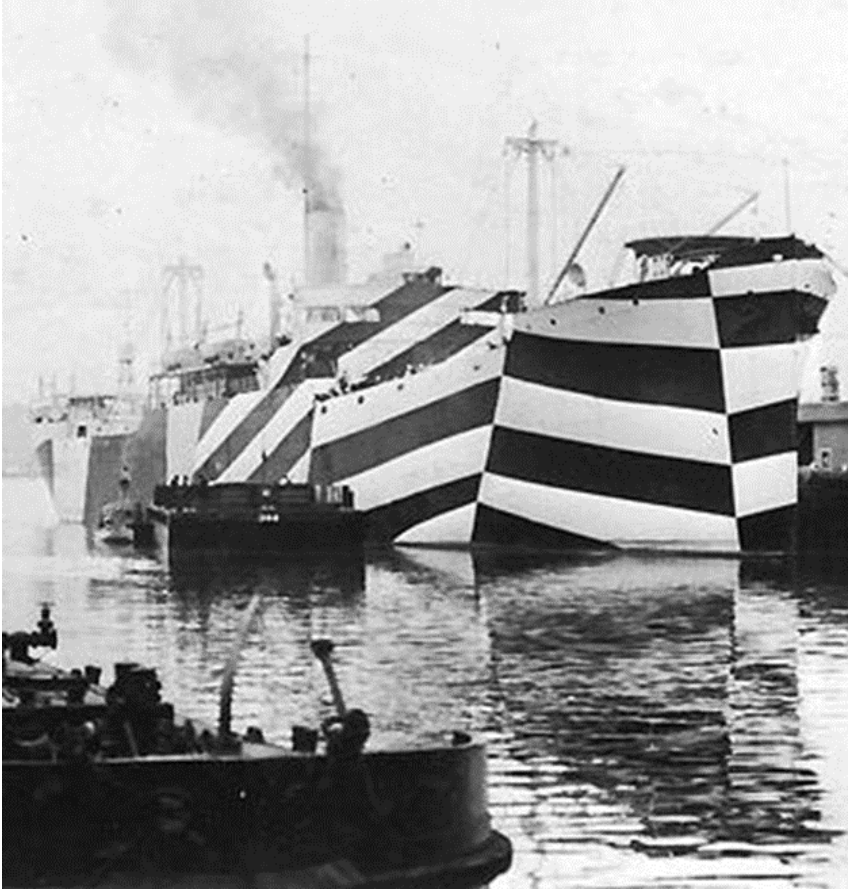


Med forbehold om at antall prosjekter er lite, var det også enkelte interessante sektorforskjeller. Når det gjelder produktivitet, kom byggsektoren jevnt over godt ut, mens transportsektoren (vei og jernbane) kom noe svakere ut. Videre skilte bygg og jernbane seg negativt ut hva gjelder måloppnåelse og lønnsomhet – dette i motsetning til veiprojekter som kommer godt ut på begge disse kriteriene.

Her må det påpekes at de evaluerte veiprojektene var mer avgrensede og hadde mindre ambisiøse effektmål, mens både bygg- og jernbaneprosjektene har mål som krever større og mer integrert innsats, også ut over selve prosjektet. Hva evalueringen viser er at statens ordning for kvalitetssikring virker. Men så langt er ingen av prosjektene hvor også konseptvalget er kvalitetssikret kommet så langt at de kan etterevalueres. Når det skjer er det grunn til å tro at resultatet blir enda bedre.

Så tilbake til utgangspunktet. Ved hjelp av evalueringer kan vi også få kunnskap om hvordan prosjekter på ulike måter kamuflerer seg. Dersom man vet nok om det blir det lettere å gå inn på et tidlig tidspunkt og luke ut sebraene som vil være usynlige i landskapet og gorillaene som ikke skal være der.

Målet må være at man ikke ender opp med verstingene som det på Mongstad. I nær fremtid bør staten derfor sørge for å etterevaluere Statoils Enøk-prosjekt og politikernes månelanding. Ikke minst trenger vi å få kartlagt hva som skjedde i tidligfasen og hvordan konseptvalget ble kvalitetssikret. Det kan være smertefullt, men her må det være mye å lære, for dette er to av våre beste eksempler på prosjekter som ikke skulle vært der.



*Sebrakamufasje brukt i krig. Dette er transportskipet USS West Mahomet ved kai i 1918*

## Kilder

Mc Kinsey & Company, 2009, Pathways to a Low Carbon Economy

Volden GH, Samset K, 2017, Statlige investeringstiltak under lupen. Erfaring med evalueringer av de 20 første KS-prosjektene, Concept rapport nr. 52, Ex Ante Akademisk Publisher