

concept

Knut Samset og Morten Welde

**Mandater for konseptvalg-
utredninger. En gjennom-
gang av praksis.**

Concept-rapport nr 58



tf
p
e
c
n
o
c

Knut Samset og Morten Welde

**Mandater for konseptvalg-
utredninger. En gjennom-
gang av praksis.**

Concept-rapport nr 58

Concept-rapport nr. 58

Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis.

Knut Samset

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Morten Welde

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5588 (nettversjon)

ISBN: 978-82-93253-79-2 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-80-8 (nettversjon)

RETTIGHETSHAVER

© Forskningsprogrammet Concept

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

SAMMENDRAG: Rapporten gjennomgår mandater som har vært utgangspunkt for konseptvalgutredninger av store statlige investeringsprosjekt. Den vurderer mandatenes omfang og innhold, og kommer med en del forslag til hvordan praksis for utforming av mandater kan forbedres.

DATO: September 2019

UTGIVER

Ex ante akademisk forlag

Concept-programmet

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

7491 NTNU – Trondheim

www.ntnu.no/concept

Ansvar for informasjonen i rapportene som produseres på oppdrag fra Concept-programmet ligger hos oppdragstaker. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn. Concept-rapportserie er godkjent som vitenskapelig publiseringskanal på Nivå 1. Alle bidrag kvalitetssikres av uavhengige fagfeller.

Concept-rapportserien

Forskningsprogrammet Concept er forankret ved NTNU og arbeider med forskning knyttet til utviklingen og kvalitetssikringen av store investeringsprosjekter i Norge. Dette er tverrfaglig forskning innenfor fagområdene prosjektledelse, offentlig finansiering, statsvitenskap, samfunnsøkonomisk analyse og evaluering. Rapportserien presenterer forskningsresultater på programmets fagområder og er godkjent som vitenskapelig publiseringskanal på nivå 1. Målgruppen omfatter primært forskere på respektive fagområder og fagpersoner i offentlig forvaltning og utredningsmiljøer.

Redaksjon

Knut Samset, professor, NTNU, redaktør

Gro Holst Volden, forskningssjef Concept

Morten Welde, forsker, NTNU

Redaksjonsråd

Tom Christensen, professor Universitetet i Oslo

Petter Næss, professor, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Nils Olsson, professor, NTNU

Ingeborg Rasmussen, partner, Vista Analyse

Jørn Rattsø, professor, NTNU

Tore Sager, professor emeritus, NTNU

Arvid Strand, forsker 1, Transportøkonomisk institutt

Heidi Ulstein, partner, Menon Economics

Vibeke Binz Vallevik, gruppeleder, DnV GL

Bjørn Otto Elvenes, førsteamanuensis, NTNU

Forord

Den såkalte kvalitetssikringsordningen for store statlige investeringsprosjekter, også kjent som Statens prosjektmodell, ble innført for å sikre at kvaliteten på politikernes beslutningsunderlag var så god som mulig. Det handler altså om det som skjer i den aller første fasen, der vi avgjør hvilke prosjekter som skal gjennomføres og hvilket konseptvalg vi skal satse på.

Denne studien handler om det som kommer enda tidligere, det vil si departementenes mandat til de som skal gjøre analysen av alternative konseptuelle løsninger på det problemet en står overfor, som deretter skal kvalitetssikres eksternt. Det er ganske opplagt at dette er et viktig dokument, som skal legge de overordnede premissene for valg og utforming.

Denne studien er gjennomført av to av Concept-programmets egne forskere. De har fått god hjelp fra en rekke sentrale informanter i departementer og etater til å fremskaffe mandatene og dele informasjon om hvordan utredningsprosessen er organisert og erfaringene med denne. Vi vil rette en takk til disse for velvillig bistand og interesse.

Trondheim,
September 2019

Gro Holst Volden
Forskningsjef

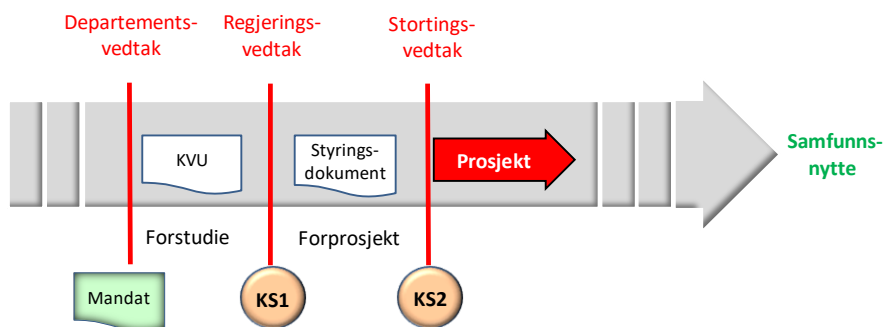
Innhold

SAMMENDRAG	3
SUMMARY	5
1 BAKGRUNN	7
2 MANDATER	10
3 SENTRALE BEGREPER, PRINSIPPER OG PRAKSIS	13
3.1 OM TILTAK KONSEPTER OG PROSJEKTER	13
3.2 OM STATLIGE INVESTERINGSPROSJEKTER.....	15
3.3 OM STATENS PROSJEKTMODELL.....	15
3.4 ERFARINGER MED STATENS PROSJEKTMODELL.....	18
3.5 MANDATET SOM FØRING FOR KVU-ARBEIDET.....	20
4 MANDATER I ANDRE PROSJEKTMODELLER	26
4.1 DIFI – DIREKTORATET FOR FORVALTNING OG IKT	26
4.2 UNIVERSITETET I OSLO	28
4.3 OSLO KOMMUNE.....	30
4.4 SYKEHUSBYGG.....	30
4.5 STORBRIANNIA.....	32
4.6 OPPSUMMERING.....	33
5 EN GJENNOMGANG AV MANDATER FOR KVU-ARBEID	35
5.1 DATA OG METODE	35
5.2 MANDATENES OMFANG	39
5.3 MANDATENES INNHOLD.....	42
5.4 VURDERING AV MANDATER	48
6 ANSVAR OG ORGANISERING AV MANDATER OG KVU-ARBEID	52
7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	57
7.1 KONKLUSJONER.....	60
7.2 ANBEFALINGER.....	65
REFERANSER	67
VEDLEGG 1 ERFARINGER OG RÅD BASERT PÅ SAMTALER MED AKTØRER I KS- ORDNINGEN	70
VEDLEGG 2 EKSEMPEL PÅ MANDATER	78
VEDLEGG 3 FINANSDEPARTEMENTETS RUNDSKRIV R-108/19.....	90

Sammendrag

Statens ordning som gjelder landets største offentlige investeringsprosjekter stiller krav til omfattende utredning med etterfølgende ekstern kvalitetssikring, før et prosjektforslag til slutt behandles av regjeringen og Stortinget. Dette er kjent som Statens prosjektmodell. Hensikten er å fremskaffe et best mulig beslutningsunderlag for politikerne.

Siden ordningen ble innført i 2005 og til september 2019 hadde 108 prosjekter vært gjennom ordningen. Denne studien har sett nærmere på et større antall av *mandatene* som er utgangspunktet for utredning av konseptvalget, den såkalte konseptvalgutredningen (KVU), for å vurdere kvaliteten av disse, trekke lærdom om hva som er god praksis, og gi råd om hva som kan forbedres.



Statens prosjektmodell

Store statlige prosjekter er resultat av samfunnsmessige og politiske prosesser som kan ha pågått over lang tid, i noen tilfeller tiår. Mandatet er det formelle utløsende dokumentet i en kjede av hendelser, etter at en ide om et nytt offentlig finansiert prosjekt er kommet til den formelle utredningsfasen. Det skal gi utrederne og det offentlige en klar instruks om å avklare hva som er det utløsende problemet, hvorfor man eventuelt trenger et tiltak på det aktuelle området, og hva man vil oppnå med dette. Mandatet er prinsippgivende fordi det kommer fra øverste administrativt hold, og derfor sentralt for det som skal skje når konseptvalgutredningen skal gjennomføres.

Konseptvalgutredningen vil i sin tur bli gjenstand for ekstern kvalitetssikring, før regjeringen kan ta stilling til om ideen skal videreføres og hvilken konseptuell løsning som skal legges til grunn i forprosjektfasen. Det siste steg i prosessen er at prosjektforslaget blir forelagt Stortinget, som vedtar om prosjektet skal gjennomføres og fastsetter budsjettet.

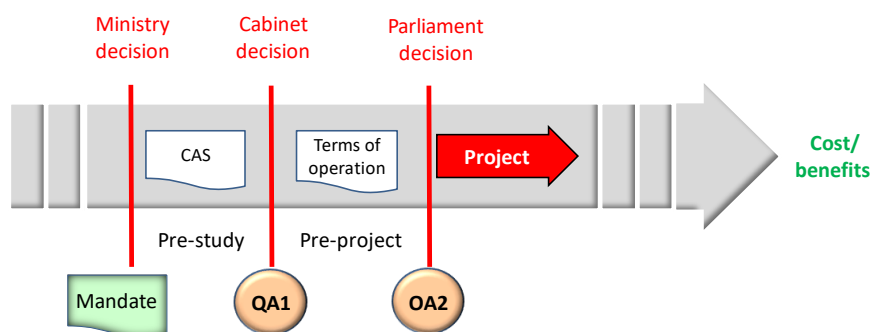
Studien viser at praksis varierer mellom fagdepartementene. I det store og hele dreier det seg om til dels grundige og ganske omfattende mandater. Styrken er at det eksisterer en innarbeidet praksis for dette, spesielt i og med Finansdepartementets kvalitetssikringsordning som spesifiserer hvilke analyser som skal gjennomføres i KVVU-fasen. Men det er også svakheter. Først og fremst at kravet til analyse av det utløsende, det vil si at problemet, ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet, og at forventet effekt til slutt, det vil si nytten, heller ikke har tilstrekkelig plass.

Studien anbefaler at problemanalysen og nyttevurderingen bør vies større oppmerksomhet i mandatene, at mandatet ikke skal gi klare føringer for konseptvalget, det skal komme som resultatet av utredningsarbeidet. Videre at mandatet ikke skal være unødvendig omfattende og detaljert, som regel ikke mer enn tre sider. I tillegg slår rapporten fast at det er behov for en harmonisert praksis mellom departementene, og at Finansdepartementet derfor bør utarbeide en veileder for arbeidet med mandater som kan benyttes på tvers av de forskjellige sektorene.

Summary

This report looks more closely at a larger number of the *mandates* that form the basis for the study of the choice of conceptual solutions in major public projects, the so-called Concept Appraisal Study, abbreviated (CAS). The purpose is to assess the quality of these, to learn what is good practice, and to advise on what can be improved.

The mandate is the formally initiating document in a chain of events, after an idea of a new publicly funded project has come to the appraisal phase. It should give investigators and the relevant government agencies a clear instruction to clarify what is the triggering problem, why one needs a project, and what one wants to achieve with this. It is paramount in the sense that it is issued at the highest administrative level, and therefore imperative for what is to be done during the concept appraisal investigation phase.



The Concept Appraisal Study will in turn be subject to external quality assurance, before the Cabinet can decide whether the idea is to be continued and which conceptual solution is to be used as the basis in the pre-project phase. The final step in this process is that the project proposal is submitted to the Parliament, which in turn determines whether the project is to be implemented, and decides on the budget.

The study shows that practice varies between ministries. In general, the mandates are in part both thorough and extensive documents. The strength is that there is an established practice for this, in particular because of the Ministry of Finance's quality assurance system, which specifies which analyzes

are to be carried out in the CAS phase. But there are also weaknesses. First and foremost, the requirement for analysis of what triggers the initiative, that is, the problem, does not receive sufficient attention. The same goes for the ultimate anticipated outcome i.e. the project's benefits or utility.

The study recommends that more attention should be paid to the problem analysis and the benefit assessment in the mandates, that they should not provide clear guidelines for the choice of conceptual solution, since that should come as the result of the appraisal work. Furthermore, the mandate should not be unnecessarily comprehensive and detailed, usually not more than three pages.

Finally, the study suggests that there is a need for a harmonized practice between the ministries, and that the Ministry of Finance therefore ought to prepare guidelines for issuing mandates that can be applied across different sectors.

1 Bakgrunn

Statlige prosjekter blir til som resultat av til dels langvarige demokratiske prosesser som involverer mange aktører i samfunnet. Staten har innført en kvalitetssikringsordning for landets største offentlige investeringsprosjekter. Formålet er å sikre fornuftige investeringer der nytteeffekten i forhold til investeringsbeløpet er størst mulig.

Erfaringsmessig vet vi at jo tidligere man kommer inn i en utredningsprosess, desto større er sjansen for å påvirke sluttresultatet, for det er da de viktigste premissene for valgene legges.

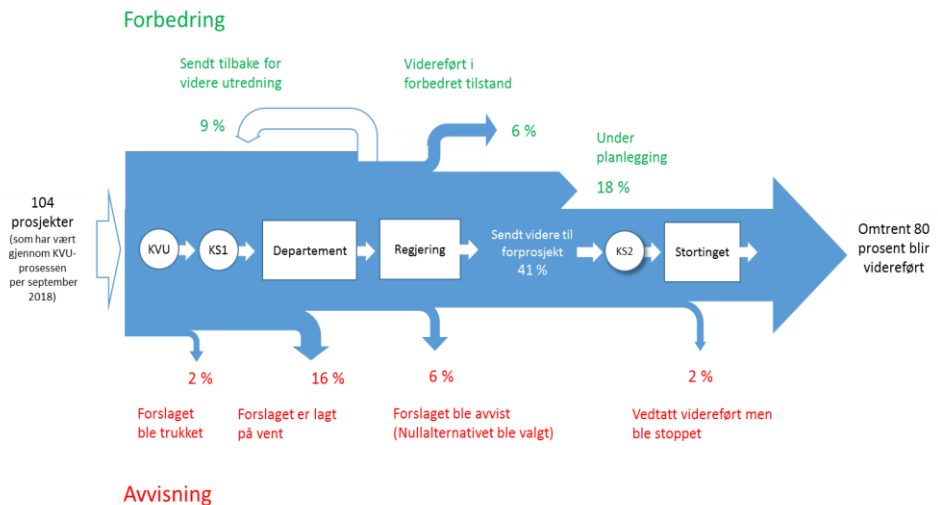
Statens ordning stiller krav til hvilke analyser som skal gjennomføres på et tidlig tidspunkt. Dette skal resultere i det som er kjent som en konseptvalgutredning (KVU). Arbeidet med den er en omfattende prosess, der det er krav om at man skal redegjøre for behovet for tiltaket, målet, rammebetingelser for konseptvalget, og identifisere minst tre alternative konseptuelle løsninger på det aktuelle problemet. Disse skal analyseres i et samfunnsøkonomisk perspektiv for å kunne velge den beste løsningen.

Tidligere Concept-studier har vist at ordningen har hatt betydelige positive virkninger, som at beslutningstakerne har fått bedre beslutningsgrunnlag, og at problemene med kostnadsoverskridelser og forsinkelser er redusert (se kap. 3.4 for en gjennomgang av de ulike studiene).

Ingen av de vel hundre prosjektene som til nå har vært gjennom en KVU-prosedy med etterfølgende ekstern kvalitetssikring er ferdigstilt. Men en gjennomgang av erfaringene med prosessen viser at de får en grundig utrednings- og raffineringsspross, se Figur 1-1.

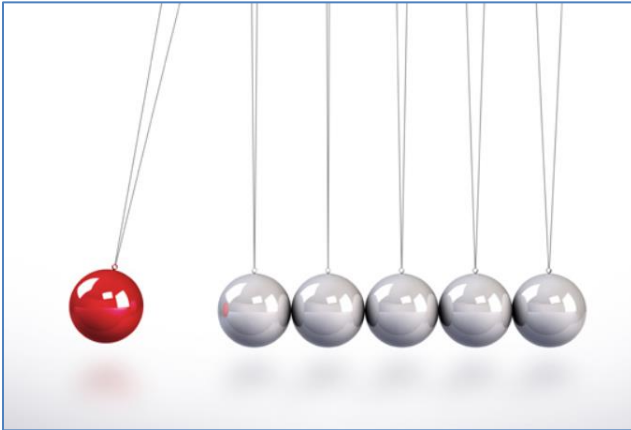
En mindre andel blir avvist, stoppet eller lagt på vent, og omtrent en fjerdedel er gjennom en forbedringspross. Sett under ett kan en forvente at omtrent 80 prosent av prosjektene vil bli gjennomført, basert på det konseptvalget som gir antatt størst samfunnsøkonomisk nytte. Det betyr at selve beslutningen om å igangsette en KVU-prosedy er viktig. Dette skjer ved at det ansvarlige departement utsteder et mandat for arbeidet med konseptvalgutredningen. Mandatet er derfor det sentrale styrende dokumentet som legger premissene

for hvilket overordnet perspektiv som skal legges til grunn, og hva som skal være de avgjørende rammebetingelsene for å velge alternative konseptuelle løsninger. Det kommer på det tidligste tidspunktet, og er derfor av avgjørende betydning for utfallet av prosessen.



Figur 1-1: Om lag 80 prosent av prosjekter som har vært gjennom KS1 kan i dag forventes gjennomført, en stor del av disse i forbedret utgave

At mandatet er viktig for resultatet kan illustreres med det som er kjent som Newtons vugge, se Figur 1-2. Den består av en rekke kuleformete pendler som henger tett inntil hverandre. Det besnærende er at dersom man trekker ut den første kule og slipper den, vil hele bevegelsesmengden overføres gjennom kjeden og resultatet blir et tilsvarende utslag, men bare av den siste kule på motsatt side. Kulene i midten blir hengende i ro. Man kan tenke seg den første kule som mandatet, og den siste kule som effekten av hele prosjektprosessen, i form av samfunnsmessig nytte.



Figur 1-2: Newtons vugge som illustrasjon av prosjektprosessen.

Denne studien ser nærmere på omfanget og kvaliteten av mandatene, fra ordningen ble innført i 2005 og til i dag. Den ser på innholdet i disse, hvordan arbeidet er organisert og hvem som har ansvaret for mandatet i forhold til de som gjennomfører konseptvalgutredningen. Med andre ord hva, hvordan og av hvem.

Hensikten er først og fremst å vurdere om det er rom for forbedringer i dokumentenes innhold og dagens praksis. Studien viser at man med små tiltak antakelig kan gjøre betydelige forbedringer av hele prosessen med kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter, der målet er å sikre at beslutningstakerne har et solid grunnlag for å velge de beste prosjektkonseptene, i betydningen de som gir mest nytte i forhold til investeringene.

2 Mandater

Et mandat er i etymologisk forstand omtrent det samme som et oppdrag. Når det offentlige gir noen et mandat, en person, institusjon, et utvalg, så betyr det at de får et bestemt oppdrag, og fullmakt til å utføre det. Et mandat for konseptfasen er et ledelsesprodukt som etableres av den organisasjonsenheten som eier og iverksetter en konseptfase (Difi, 2019). Mandatet skal beskrive prosjektets hvorfor, hva, hvordan og når (UiO, 2019).

Men det skal først og fremst klargjøre det overordnede, det vil si selve begrunnelsen, eller hva man vil oppnå med tiltaket, og rammebetingelsene som skal gjelde. Det trekker opp skillet mellom hva som skal gjøres og ikke gjøres, og plasserer ansvaret hos de som skal gjøre det. Det siste er viktig, for det avgrenser og fokuserer oppdraget. Det kan dreie seg om kostnadene, for eksempel ved å sette en budsjettgrense. Eller hvilke typer løsningsalternativer som ikke kan aksepteres, for eksempel teknologi som er svært forurensende.

Mandatet skal oppfordre til kreativ tenkning, og rammebetingelsene må derfor samtidig være tilstrekkelig romslige til at det tillater reelle alternative løsninger. Det må ikke gi føringer som avgrenser for mye, slik at utredningen ender opp med varianter av noe som i prinsippet er samme konseptuelle løsning.

Det som først og fremst karakteriserer et godt mandat er at det:

- Tas på alvor ved at det ligger tyngde bak og at det forplikter. I praksis betyr det at mandatet er utarbeidet eller utstedt på overordnet nivå og klargjør hva som er forventningene hos ansvarlig myndighet.
- Er realistisk gjennomførbart og gir en tydelig beskrivelse av hva som skal oppnås av hvem og når.
- Er tilstrekkelig dekkende for saken det gjelder men samtidig kortfattet nok til at det overordnede perspektivet kommer tydelig frem og ikke tilsløres av detaljinformasjon.
- Kommer på et tidlig nok tidspunkt til at mulighetsrommet fremdeles er åpent nok til at alternative løsninger kan vurderes som reelle.

Denne studien fokuserer på bruken av mandater i en type demokratiske prosesser i samfunnet som skal resultere i at fornuftige ideer eller visjoner virkeliggjøres i nyttige tiltak som veier, bygninger, annen infrastruktur eller offentlige anskaffelser. Mange slike saker er kontroversielle. Det kan være politiske fraksjoner som har forskjellige prioriteringer, sterke interessegrupper som yter motstand, og situasjoner der det politisk foretrukne og det faglig anbefalte ikke er sammenfallende.

Allerede på det tidligste tidspunktet når mandatet formuleres må man ha et bilde av hva som er det foretrukne, hva som er mulig, og hvilke hindringer man vil kunne støte på i utførelsen av det mandatet som blir gitt.

Det vil ofte ligge viktige føringer i mandatene, som resultat av at det har pågått prosesser i forkant som ofte har gått langt i å velge konsept. Et sentralt spørsmål er hvor ideene kommer fra. I noen tilfeller oppstår ideen på politisk nivå, og kan være nevnt i regjeringsplattform eller liknende. I andre tilfeller er det mer uklart hva som er bakgrunnen for å starte en KVVU-prosess, og det kan fremstå som at ideen oppstår i etatsstyringsdialogen. Eller det kan ligge mer strategiske vurderinger til grunn. For eksempel kan en etat vurdere behov i et mer helhetlig perspektiv¹, mens det kun er enkeltprosjekter som løftes opp på departementsnivå for utforming av mandat, fordi de overstiger terskelverdien.

Denne studien har ikke gått nærmere inn på slike bakenforliggende prosesser, det vil eventuelt bli tema for en mer omfattende undersøkelse.

Ettersom en stor andel av prosjekter som entrer KVVU-fasen vil gå videre til forprosjekt og gjennomføring, er det avgjørende å få en god siling av ideer allerede i mandatfasen.

I Finansdepartementets rundskriv R108/19 er det åpnet for at man i spesielle tilfeller kan gjøre konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen i to trinn. Den første fasen er en konseptfase som kvalitetssikres, før man i trinn to gjennomfører en formell konseptvalgutredning basert på et mandat fra departementet. Fordelen med dette vil antakelig være at en får en bedre

¹ Nasjonal transportplan som gjelder hele transportsektoren er et eksempel

prosess både faglig og politisk, ved at den starter på et tidligere tidspunkt. Men dette vil bare være aktuelt for noen større og mer komplekse prosjekter.

Trinn 1 omhandler da selve konseptvalget og trinn 2 skal ifølge Finansdepartementet klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og gi føringer for forprosjektfasen. Det heter at en inndeling i to trinn kan være hensiktsmessig dersom konseptvalget er på et mer overordnet nivå eller av hensyn til fremdrift og modenhet i prosjektet. En slik inndeling innebærer at også beslutningspunktene blir flere. Rundskrivet slår fast at KS1 i to trinn ikke skal benyttes i samferdselsprosjekter.

3 Sentrale begreper, prinsipper og praksis

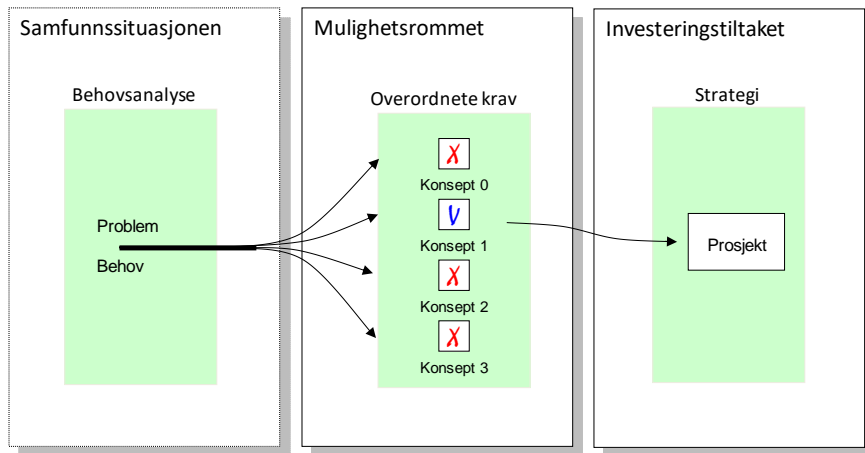
Mye av virksomheten i et moderne samfunn «prosjektifiseres», i betydningen at de gjennomføres som prosjekter. Det er fordi dette i mange tilfeller er den mest hensiktsmessige måten å organisere virksomheten på. Ikke minst krever store tiltak tverrfaglig innsats og involverer flere spesialiserte aktører som må ha en effektiv måte å samarbeide på. Dette gjelder selvfølgelig også offentlige tiltak. Terminologi og definisjoner varierer, og det kan være på sin plass innledningsvis med en redegjørelse for ordbruken i denne studien.

3.1 Om tiltak konsepter og prosjekter

Begrepet konsept brukes her som betegnelse på en tankekonstruksjon som er ment å skulle bidra til å løse et problem eller tilfredsstille et behov. Konseptet er prinsipielt i den forstand at en kan tenke seg flere ulike konsepter som alternative løsninger av det samme problemet. Det betyr at konseptene er ulike, men at alle har enkelte felles egenskaper som gjør dem egnet til å løse samme problem. Dette er illustrert i Figur 3-1.

I figuren er det gjort et skille mellom det som kalles investeringstiltaket og det som kalles prosjektet. Investeringstiltaket er den abstrakte konstruksjonen eller instrumentet som finansierende part eller bestiller definerer som grunnlag for å initiere det som deretter gjennomføres som et prosjekt.

Mer generelt er investeringstiltaket å betrakte som en intensjon som er ment å resultere i en bestemt effekt i samfunnet. Utgangspunktet er en uønsket tilstand i samfunnet. Investeringstiltaket er en økonomisk størrelse som ikke er konkretisert. Perspektivet er overordnet samfunnsmessig. Det virkeliggjøres i form av et prosjekt basert på en bestemt konseptuell løsning. Prosjektet er det sentrale i gjennomføringsfasen, men da i et langt snevrere perspektiv. Da handler det om å sikre selve leveransen, enten det er en bygning, en vei, eller annet, mens det overordnede perspektivet som gjelder den samfunnsøkonomiske og mer langsiktige effekten ikke er i fokus (Samset, 2014).



Figur 3-1: Et investeringstiltak gjennomføres i form av et prosjekt etter forutgående vurdering av alternative konsepter

Det er et problem i mange prosjekter at en ikke har vært gjennom en særskilt konseptfase. Konseptet er gitt i utgangspunktet uten at en utreder eller vurderer alternativer (Jordal m.fl., 2018). Årsakene til dette kan være mange. Det kan være en sentral aktør som lanserer en bestemt ide, og holder fast ved, og får aksept for denne. Andre ganger kan det være sterke politiske føringer som gjør at andre tenkbare og kanskje mer fornuftige konsepter utelukkes. For eksempel når det gjelder veibygging versus kollektivtransport. I mange tilfeller banaliseres konseptvalget til en vurdering av ulike tekniske varianter av noe som i prinsippet er samme konseptuelle løsning.

Et annet problem i konseptfasen er at det såkalte nullalternativet ofte ikke tas med i betraktningen, eller i alle fall ikke vies samme oppmerksomhet som andre alternativer (Finansdepartementet, 2010a). Nullalternativet innebærer at en fortsetter som før uten en ny investering, eventuelt med de tilpasninger som er nødvendige for at dette skal være hensiktsmessig. Å se bort fra denne muligheten er ofte uheldig.

Det er viktig at analysen på et tidlig tidspunkt forankres i faktiske forhold. Dersom behovsanalyser, målformuleringer og effektvurderinger på det strategiske nivået utelates, og en i stedet går rett på prosjektnivået innenfor rammene av et gitt løsningskonsept, er det fare for at initiativtakernes behov forveksles med samfunnets behov, og at særinteressers ønsker om økonomisk gevinst, prestisje eller ideologisk foretrukne løsninger får forrang fremfor overordnede politiske målsettinger og bredere samfunnsgruppers behov. En

slik innsnevring av planleggingen på et for tidlig stadium er en hyppig forekommende svakhet ved planlegging av store offentlige investeringsprosjekter (Samset og Volden, 2016).

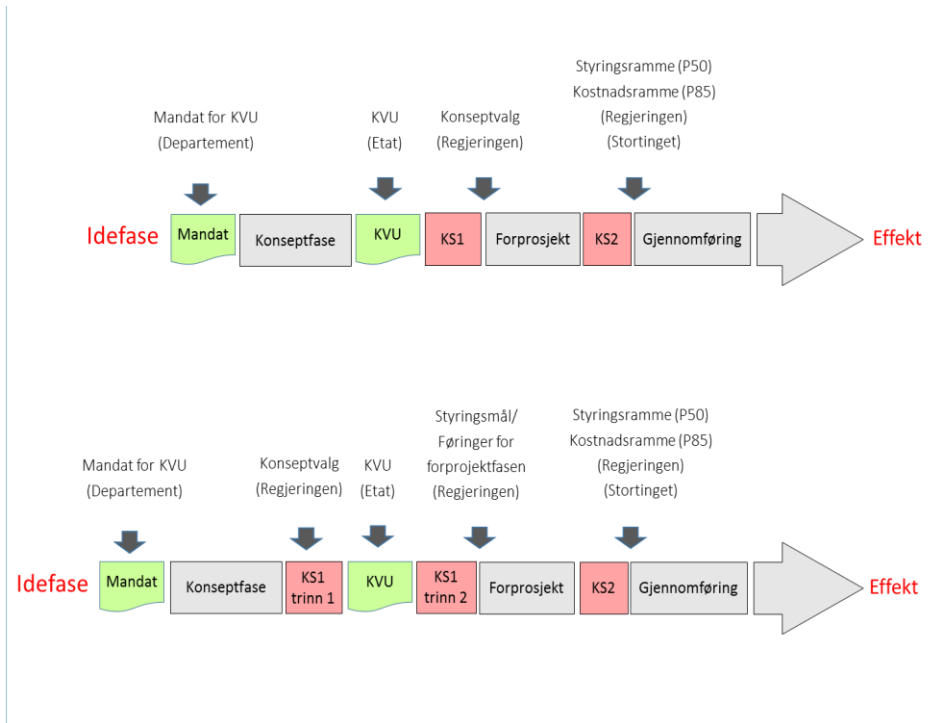
3.2 Om statlige investeringsprosjekter

Et vellykket statlig investeringsprosjekt kjennetegnes ved at det løser et samfunnsbehov på en kostnadseffektiv måte. Det betyr at nytten er større enn kostnaden. I store prosjekter kan man forvente at nytten også er stor, men også risikere at tapene blir tilsvarende større ved feil bruk av ressurser. I noen tilfeller viser det seg i ettertid at problemet det skulle løse ikke var reelt, og at midlene derfor til dels var bortkastet. I andre tilfeller undervurderes kostnadene, og netto nytte blir tilsvarende lavere. For samfunnet som helhet gir dette en negativ tilleggseffekt ved at andre prosjekter med høyere lønnsomhet prioriteres bort, eller utsettes i tid.

For å unngå slike problemer innførte staten en egen ordning for ekstern kvalitetssikring av de største offentlige investeringsiltakene. Det førte til bedre kostnadskontroll i utbyggingsfasen, og i hovedsak gjennomføres slike prosjekter nå innenfor kostnadsrammen (Welde, 2017). I 2005 ønsket man å sikre at nytten av investeringene ble ivaretatt best mulig, og utvidet ordningen til å også omfatte valget av konseptuell løsning. Ordningen har fått betegnelsen Statens prosjektmodell. Per september 2019 har om lag 300 prosjekter vært gjennom ordningen, hvorav vel 100 også har vært gjennom kvalitetssikring av konseptvalget.

3.3 Om Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell, eller KS-ordningen, er beskrevet i et statlig rundskriv som gir en omfattende redegjørelse for hvilke sektorer og prosjekter som omfattes, hvilke analyser som skal gjennomføres, kvalitetssikrernes oppgaver, og hvordan investeringsbeslutninger foretas. Siste reviderte versjon av dette trådte i kraft september 2019 (Finansdepartementet, 2019). Ordningen er illustrert i Figur 3-2.



Figur 3-2: Statens prosjektmodell

Den øverste figuren viser prosessen slik den har vært siden ordningen ble innført i 2006. Den nederste en utvidet ordning der konseptvalgutredning og kvalitetssikring skjer i to trinn. Dette kan være aktuelt i investeringstiltak der konseptvalget er på et mer overordnet nivå, eller av hensyn til fremdrift og modenhet i prosjektet. I praksis vil dette bety at en kommer tidligere inn i prosessen, får mulighet til å sikre de overordnede premisene for valg på et kritisk tidspunkt hvor mulighetsrommet er forholdsvis åpent. Sagt på en annen måte: hvor en kan sikre at de verste alternativene ikke bringes videre i utredningsprosessen

Staten ved departementene er pålagt å utarbeide beslutningsunderlaget etter en bestemt mal, som kalles «Konseptvalgutredning» eller KVVU. Når denne foreligger skal den gjennom ekstern kvalitetssikring, kalt KS1. KVVUen skal være strukturert etter en bestemt mal bestående av syv punkter.

1. Problembeskrivelse, som skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området.

2. Behovsanalyse, som skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter/aktører i en interessentanalyse.
3. Strategiske mål, som skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Det gjelder samfunns mål, det vil si tiltakets virkninger for samfunnet, som skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket, og effektmålene som skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne etter gjennomføring av tiltaket.
4. Overordnede rammebetingelser² som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket.
5. Mulighetsstudie som definerer hva som er mulige alternative konseptuelle løsninger, som kan realisere mål og tilfredsstillende tiltaksspesifikke rammebetingelsene.
6. Alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal vurdere de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet.
7. Føringer for forprosjektfasen, som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for oppnåtteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting.

Føringene i rundskrivet er omfattende og tydelige, og gir et felles format for arbeidet med KVUen. Men føringene er generelle, og kan anvendes på alle typer prosjekter. I tillegg er det behov for mer konkrete overordnede føringer for det enkelte investeringsprosjekt. Disse foreligger i hvert enkelt tilfelle i form av et mandat fra ansvarlig departement.

²Tidligere var dette omtalt som «Overordnede krav». For å presisere at det ikke dreier seg om prosjektspesifikke krav er betegnelsen erstattet med ordet rammebetingelser.

3.4 Erfaringer med Statens prosjektmodell

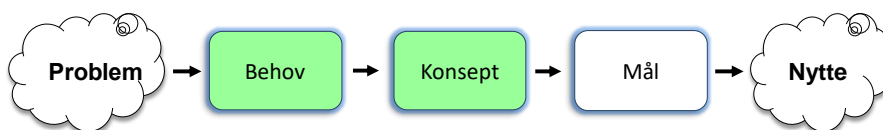
Concept-programmet har tidligere gjennomført fire studier som bidrar til å utfylle bildet om erfaringene med og nytten av KVVU-ordningen. Den første fokuserte på mulighetsrommet, og så nærmere på praksis med å identifisere og analysere alternative konsepter. Den viste at det var betydelig rom for forbedring, men også at dette ikke avhenger av metodikk og analysepraksis alene, men i langt større grad av organisatoriske og politiske forhold som er førende for analysen, sektoravgrensning, detaljeringsgrad og annet (Samset m.fl., 2013).

Den andre studien vurderte om regjeringen har fått et bedre beslutningsgrunnlag som resultat av at ordningen ble innført, basert på samtaler med sentrale aktører i åtte berørte departementer og etater, (Vårdal Kvalheim m.fl., 2015). Konklusjonen var i det store og hele positiv. Spesielt samtalene viste at motforestillingene mot ordningen da den ble innført hadde avtatt. Konklusjonen 15 år senere var at det var overveiende enighet blant respondentene om at politikernes beslutningsgrunnlag er blitt bedre, ved at premisene i betydelig grad er godt belagt gjennom analyse, og anbefalingene er tilstrekkelig klargjørende og tydelige.

Den tredje studien så nærmere på kvaliteten av KVVUene og spesielt på kvaliteten av de forskjellige delene av denne som er beskrevet ovenfor (Jordal m.fl., 2018). Studien viste at enkelte punkter er svakere behandlet enn andre (spesielt mål, strategi og krav), mens andre deler var grundigere utredet (behovsanalysen, mulighetsrommet og alternativanalysen). Behovet for en problemanalyse ble påpekt.

Den fjerde studien var basert på en gjennomgang av etterevaluering av 20 KS-prosjekter som var gjennomført i regi av Concept-programmet. (Volde og Samset, 2019). Den viser at flertallet av prosjektene kommer godt ut både operasjonelt, taktisk og strategisk. Spesielt her man oppnådd god kostnads- og fremdriftskontroll i gjennomføringen, noe svakere når det gjelder samfunnsøkonomisk effektivitet, og at det er forskjeller mellom sektorene.

Figur 3-3 nedenfor illustrerer en tenkt årsak-virkningskjede for utviklingen av et prosjekt, fra problemet er identifisert til prosjektet er gjennomført og en kan registrere effekten av prosjektet, det vil si nytten. Denne kjeden ligger til grunn for konseptvalgutredningens format og rekkefølgen av analyser.



Figur 3-3: Konseptet er en tenkt intervensjon i en større årsak-virkningskjede som skal gi en bestemt effekt og derved løse et konkret problem

Poenget med dette er at utrederne bør utfordres til å løfte blikket og ikke bare være opptatt av de konkrete fysiske løsningene. Flere studier viser nettopp at utrederne ofte er mer opptatt av detaljene, behovet og de konseptuelle løsningene – enn av det utløsende (problemet) - og nytten til slutt (målet og effekten), se Samset m.fl. (2013). Dette er uheldig. Dersom man ikke analyserer problemet i tilstrekkelig grad, men bare fokuserer direkte på behovet, viser det seg at behovet i mange tilfeller formuleres som fravær av én bestemt løsning. Dermed avgrenses mulighetsrommet, og man får ikke med i analysen alternative konseptuelle løsninger som kanskje kan være mer relevante.

En analyse av det underliggende problemet, vil det bidra til økt forståelse av kompleksiteten i det en står overfor, og vurdere flere konseptuelle alternativer. Det er nettopp dette prinsippet som ligger til grunn for Statens prosjektmodell, som stiller krav til at man skal åpne mulighetsrommet og analysere minst to alternative konsepter i tillegg til nullalternativet.

Studien av KVUer viste at det er behov for føringer for KVU-arbeidet, for å løfte fokus fra det tekniske og prosjektfaglige til det overordnede, det vil si å løse reelle problemer i samfunnet og oppnå samfunnsnyttige effekter på sikt.

Men ordningen med konseptvalgutredning har allikevel resultert i vesentlige forbedringer i praksis, som dokumentert i en fjerde analyse som så nærmere på hva som har skjedd med de prosjektene som har stoppet opp i prosessen med kvalitetssikring av store statlige prosjekter (Jordal m.fl., 2019). Konklusjonen her var at om lag 80 prosent av prosjekter som har vært gjennom KS1 kan forventes gjennomført, en stor del av disse i forbedret utgave, som resultat av KS-ordningen. Dette ble illustrert i Figur 1-1.

3.5 Mandatet som føring for KVVU-arbeidet

Finansdepartementet utga for noen år siden en veileder (nr. 9), med tittelen *Utarbeidelse av KVVU/ KL dokumenter* (Finansdepartementet, 2010b). Denne gir nærmere anvisning om innholdet i dokumentet og hvordan de enkelte analysene skal gjennomføres. Men kvalitetssikringsordningen har vært under utvikling siden den gang. At departementet nå ser et behov for å oppdatere veilederen er noe av bakgrunnen for å gjennomføre denne studien.

Statens prosjektmodell er både tid- og ressurskrevende. Men tanken er at det er billigere å bruke litt mer penger på planlegging og kvalitetssikring enn å tape store beløp på å velge feil prosjekt. Den sentrale nøkkelpersonen i etableringen av ordningen, tidligere avdelingsdirektør Peder Berg i Finansdepartementet, uttalte treffende at «Det mest lønnsomme og effektive grepet man kan gjøre i kvalitetssikring er å avvise de verste prosjektforslagene før de kommer inn i KS-prosessen».

Det er utvilsomt riktig, men lar seg ikke alltid lett gjennomføre i et velfungerende demokrati der sterke interesser er involvert, og trekker i forskjellige retninger. Det dreier seg om *politiske* preferanser hos partiene, sterke lokale interessenter og deres organisasjoner og koalisjoner, som kan være på kollisjonskurs med *faglige* skjønn og anbefalinger. Denne problematikken ble illustrert og drøftet i Concept-rapport nr. 26 (Whist og Christensen, 2011). Dette bidrar også til å understreke behovet for overordnet føringer på et tidlig tidspunkt.

KVVU-prosjektene/ tiltakene har ofte relasjoner til, eller inngår i regional og lokal, samfunnsplanlegging. Prosjektene kan være en direkte følge av slike prosesser, eller vil ha stor påvirkning inn mot den lokale og regionale planleggingen. Dette øker kompleksiteten i det planleggings- og forvaltningsmessige, ikke minst tidsmessig, og inngår i og påvirker flere faser i et KVVU-arbeid, også arbeidet med å få frem et realistisk og hensiktsmessig mandat for konseptutredningen.

Gjeldene praksis er at en på departementsnivå utformer mandater for arbeidet med konseptvalgutredning, som i de fleste tilfeller gjøres på etatsnivå. I gjeldende veileder for konseptvalgutredninger heter det at:

«Utredningen ... må inneholde en drøfting av den konseptuelle tilnærmingen til problemstillingen som er valgt, gjerne i form av en redegjørelse for hva som er konseptuelt interessant og hvilke problemstillinger som er sentrale. Her er det viktig å oppnå trygghet for at konseptvalget er definert på et hensiktsmessig detaljnivå og at det redegjøres for alle relevante føringer for valget.

Overordnede føringer for utredningen bør fremstilles eksplisitt, og det bør redegjøres for hvilken forankring disse føringene har. Drøftingen bør også omfatte forhold som ofte preger konseptutforming, uten nødvendigvis å være forankret i en behovsanalyse, så som finansieringsevne- og vilje, areal- og byutvikling, symbolverdi, politisk gjennomførbarhet og lignende.

I den grad det finnes et omforent ambisjonsnivå for tiltaket allerede før utredningen starter, bør dette fremgå av rammene for utredningen.»

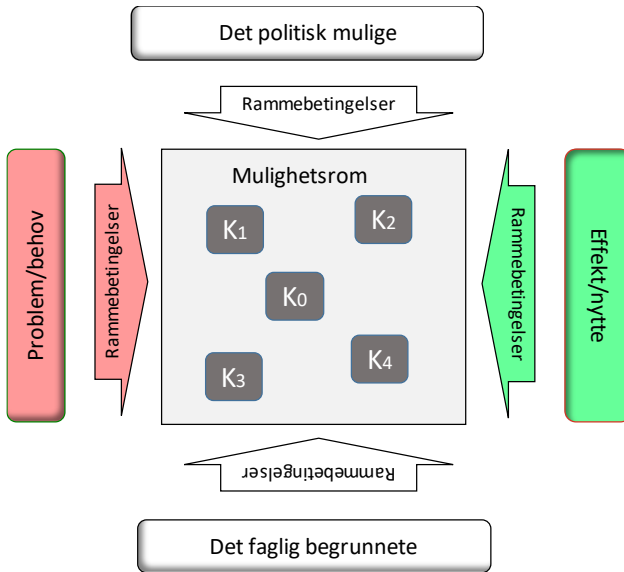
Det fremgår klart er at det er det overordnede perspektivet som skal ivaretas. Prosjektet skal forankres i ytre rammebetingelser og er ikke gjenstand for detaljert analyse i seg selv.

Det betyr at mandatet for konseptvalgutredningen skal beskrive begrunnelsen - og nytteeffekten av tiltaket. Det er rammebetingelsene som definerer og avgrensner mulighetsrommet, som vist i Figur 3-4.

Behovene og målene er uttrykk for hva man ønsker å oppnå. Kravene (rammebetingelsene) begrenser handlingsrommet i den forstand at de legger premissene for hvilke virkemidler som kan tillates og hvilke som ikke kan tillates (Samset m.fl., 2013).

Mulighetsrommet befinner seg i et grenseland mellom på den ene siden det faglig begrunnede og på den andre siden det politisk mulige. Behov og mål krever rasjonell avklaring i betydningen at de er konsistente, både innbyrdes og i forhold til de utløsende problemene. Men de vil også i stor grad være avhengig av hva som er politisk mulig.

Rammebetingelsene som definerer mulighetsrommet vil derfor både omfatte faglige krav, for eksempel i forhold til hva som er teknisk og rasjonelt mulig, og politiske, for eksempel i forhold til økonomi, miljø og samfunnsmessige forhold, etc.



Figur 3-4: Mulighetsrommet (Samset m.fl., 2013)

Erfaring tilsier at dersom det legges for sterke føringer på forhold som gjelder teknologivalg, funksjon, drift etc. vil mulighetsrommet avgrenses sterkt til enkelte typer virkemidler eller konsepter. Ikke minst ser vi dette når rammebetingelsene er sektorspesifikke og utelukker alternativer som ellers kunne vært vurdert, for eksempel i transportsektoren. Det at alternativene i noen tilfeller organisatorisk forvaltes av forskjellige etater kan gjøre det vanskeligere å velge inn konsepter som ellers kunne eller burde ha vært vurdert. Det samme vil skje dersom en i for stor grad legger til grunn bare det antatt politisk mulige når man definerer krav. Politikken skaper ofte rammebetingelser som begrenser handlingsrommet.

En viktig intensjon med KS-ordningen er å skape en kultur og praksis i det offentlige som i større grad utforsker det antatt mulige for å finne frem til gode konsepter. Det kanskje viktigste er som nevnt å velge bort dårlige alternativer. Dette burde være første linje i prosessen, en grovsortering, før man går videre med å analysere de mer hensiktsmessige alternativene. Det vil antakelig kunne redusere omfanget av alternativanalysen og dermed spare ressurser. Ideelt sett burde dette være avklart før mandatet for KVVU-arbeidet utformes.

Kravet til mulighetsrommet må være at det er tilstrekkelig romslig til at det tillater reelle alternative konseptuelle løsninger. Da dreier det seg først og

fremst å få avklart hva problemet som utløser et eventuelt tiltak er, og hvilken nytte en forventer, det vil si første og siste ledd i Figur 3-3.

Mandatet må ikke gi føringer som avgrenser for mye, slik at utredningen blir avgrenset til varianter av noe som i prinsippet er samme konseptuelle løsning, bare med forskjellig geografisk plassering, eller liknende.

De som skal utrede KVUen har som en sentral oppgave å definere og analysere det som er imellom, det vil si behovet og de alternative konseptuelle løsningene.

Politiske føringer må synliggjøres i mandatet. De må ikke tilsløres, for eksempel ved at begrunnelsen for tiltaket reduseres til et teknisk eller praktisk problem (for eksempel uhensiktsmessige bygninger).

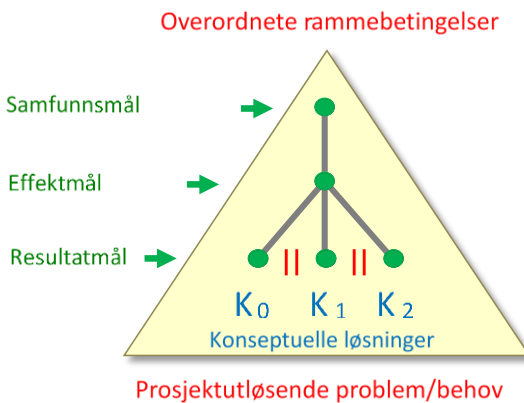
Politikerne representerer demokratiet og definerer rammebetingelsene I prinsippet er det ikke politikernes oppgave å avgjøre hvilke konseptuelle alternativer som skal vurderes. De bestemmer hva det skal dreie seg om, for eksempel at en skal bygge et kulturhus, og ikke en skibakke. Hvordan og hvor dette skal realiseres tilligger utrederne å utrede, som grunnlag for deres beslutning på et senere tidspunkt. Politikerne har også en oppgave med å avklare hvilke alternativer som *ikke* skal tillates.

Utrederne representerer det faglige, og definerer ulike konseptuelle løsninger innenfor de rammebetingelsene som politikerne har valgt. Det ligger i prinsippet utenfor deres mandat å stille spørsmål ved rammebetingelsene. Dersom de ikke finner hensiktsmessige konseptuelle alternativer innenfor de politiske rammebetingelsene, vil svaret være å velge nullalternativet som referanse, ikke å foreslå konseptuelle løsninger som ligger utenfor de politiske rammene. Eventuelle endringer av rammebetingelsene krever demokratisk inngrep.

Det heter at forvaltningen (les departement, etat og deres konsulenter/eksperter) må være lojale mot den til enhver tid sittende politiske ledelse. I egeninteresse ikke for lojale, for da blir det vanskelig å tjene senere politiske regimer som har andre politiske standpunkter. Forvaltningen må derfor også til en viss grad være politisk nøytral. Den må være tro mot sine faglige premisser, men ikke så tro at den er teknokratisk og politisk ufølsom. Den må heller ikke bruke det faglige for sterkt i en politisk ledelses tjeneste, men også balansere dette mellom ulike politiske regimer. Så forvaltningen, som

mer eller mindre representerer den faglige ekspertisen, får en balansegang mellom ulike hensyn, og det kan være ulike grunner til at denne balansen utformes ulikt i ulike land. I USA, for eksempel, hvor mange administrativt ansatte skiftes ut med presidenten, vil politiseringen være sterkere, mens de nordiske land er kjent for en faglig sterk og relativt nøytral forvaltning (Christensen m.fl., 2014). Dette betyr i praksis når det gjelder KVVU-arbeidet, at politiske rammebetingelser vil være viktige for konseptvalg.

Problemstillingen er hierarkisk, som illustrert i Figur 3-5. Utredningen må være solid forankret i det grunnleggende som er problemene og behovene en står overfor i virkeligheten. Oppgaven er å velge og beskrive konseptuelle løsninger uttrykt ved konkrete resultatmål (f.eks. ny vei) som kan realisere gitte effektmål (trafikk), som på lengre sikt bidrar til å realisere samfunns mål (tidsbesparelse, samfunnsnytte). De overordnede rammebetingelsene er retningsgivende for hvilke konseptuelle løsninger som kan være aktuelle.



Figur 3-5: Konseptvalget inngår i en hierarkisk overbygning av mål og rammebetingelser

Det en skal frem til er en prinsippløsning som gir det mest hensiktsmessige svaret på ett eller flere mer eller mindre konkret uttalte behov. En helhetlig tilnærming tilsier derfor at en først må klargjøre hva behovene er, og hvilket system – sosialt, økonomisk, institusjonelt, teknisk, miljømessig og politisk – som konseptet vil være en del av. Dernest vil det være naturlig å finne ut hvilke funksjonskrav som må oppfylles for at behovene skal ivaretas. Først når dette er gjort, bør en ta skrittet mot å definere alternative konsepter (Samset, 2014). Noe av kritikken mot Statens prosjektmodell, og som underbygges av funnene

i studiene som er nevnt ovenfor, er at forvaltningen i mange tilfeller kommer for sent inn i prosessen.

I tillegg kommer spørsmålet om hvilket underlag som er nødvendig for å beslutte å igangsette en KVVU og lage mandatet. Det er nokså opplagt at den første delen av KVVU-en (utredning av problem, behov, samfunns mål, og overordnede rammebetingelser) til en viss grad bør være gjort før en har grunnlag for å lage et mandat. I dag gjøres hele KVVU-en i ett, og det er ingen krav eller retningslinjer for når og hvordan mandatet skal inn.

4 Mandater i andre prosjektmodeller

Et mandat er utgangspunktet for en utredning eller en evaluering, ex-ante eller ex-post, og har som vi har vært inne på stor betydning for hvilke konseptuelle løsninger som kan være aktuelle for å løse et problem eller fylle et behov.

Mandatet er gjerne det første punktet i en overordnet prosjektmodell eller et styringssystem for prosjektbaserte virksomheter. Ideelt sett bør det finnes et mandat ved oppstart av alle prosjektfaser, men som vi er inne på i kapittel 3 så avgrensers vi oss til mandatet ved oppstart av utredningsfasen.

I dette kapittelet gjennomgår vi noen eksempler på prosjektmodeller med krav til hva mandatet skal inneholde. For mer inngående beskrivelser av prosjektmodeller i andre land viser vi til Samset m.fl. (2015), i andre deler av norsk offentlig sektor (Andersen m.fl., 2016) og norske kommuner (Welde m.fl., 2015).

Oversikten under er ment å gi en oversikt over mandater i et utvalg prosjektmodeller. Den er ikke ment å utgjøre en komplett oversikt, men illustrere hvilke krav noen andre virksomheter stiller til mandater i sone prosjektmodeller.

4.1 Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT

Difi er et statlig direktorat under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Etaten har særlig ansvar for digitalisering av offentlig sektor, offentlige anskaffelser og forvaltningsutvikling. Difi er fagorgan for forvaltnings- og IKT-politikken i offentlig sektor og har ansvar for kunnskapsformidling, utredning og anbefaling av standarder, utvikling av veiledere samt forvaltning og drift av teknologiske felleskomponenter. I utgangspunktet var Difi sin målgruppe statlige virksomheter, men nå er kommunene en like viktig primærmålgruppe. Difi er under omorganisering. Altinn-organisasjonen skilles ut fra Brønnøysundregistrene og slås sammen med Difi, mens Difis avdelinger for ledelse, utredning og analyse blir overført til Direktoratet for økonomistyring, DFØ.

Difi har utviklet en prosjektmodell kalt Prosjektveiviseren som er den anbefalte prosjektmodellen for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige

virksomheter. Formålet er å bidra til flere vellykkede prosjekter. Prosjektveiviseren er laget med tanke på digitaliseringsprosjekter og bærer derfor et visst preg av dette i sin utforming og vinkling. Likevel er prinsipper og strukturer for den overordnede prosjektstyringen som Prosjektveiviseren beskriver godt anvendbare for også andre typer av prosjekter, etter som den er en tilpasning til PRINCE2 som er en generisk modell. Figur 4-1 viser Difis prosjektmodell (Difi, 2019).



Figur 4-1: Difis prosjektmodell

Difi legger vekt på at et mandat for konseptfasen er et ledelsesprodukt som skal etableres av den organisasjonsenheten som eier og iverksetter en konseptfase³. Mandatet skal utarbeides på bakgrunn av et problem eller et behov som skal løses. Det gir de som skal gjennomføre utredningsarbeidet/konseptfasen et mandat til å sette i gang sitt arbeide, herunder føringer og rammer for arbeidet. Videre viser de til at den overordnede hensikten med mandatet er å gi en tydelig beskrivelse av det behovet som skal utredes, hvilke endringer prosjektet skal skape, og hvilke rammebetingelser som gjelder for konseptfasen. Mandatet for konseptfasen skal være grunnlaget for utvikling av prosjektforslaget.

³ Hva ulike virksomheter legger i begrepet konsept kan variere noe. I statens prosjektmodell tilstreber man et åpent og overordnet perspektiv mens i andre modeller, herunder i Prosjektveiviseren, så kan konsept også bety varianter av samme løsning.

Ifølge Difi bør mandatet for konseptfasen inneholde:

- **Bakgrunn** - hvilken situasjon ligger til grunn for dette forslaget til en ny konseptfase?
- **Hensikten med et eventuelt prosjekt** – hvilke behov som skal dekkes og hvilke endringer prosjektet skal skape
- **Føringer for et eventuelt nytt prosjekt** – Avhengigheter mot andre prosjekter eller virksomheter? Er det aktuelt å gjøre noen form for anskaffelser i prosjektet? IT-politiske føringer? Føringer knyttet til virksomhetsarkitektur?
- **Erfaringer og annen nyttig informasjon**
- **Beskrivelse av konseptfasen** – organisering og ansvar, resultater, kostnader, tidsramme, ressursbehov, samt forslag til tilnærming i et eventuelt nytt prosjekt

Difi poengterer at det er viktig at mandatet er konkret og enkelt å kommunisere. Det skal være tydelig hva en vil oppnå ved å iverksette forslaget.

For å lette arbeidet med å utarbeide et mandat har Difi utarbeidet en mal for utarbeidelse av mandat for konseptfasen. Selve malen er på åtte sider, men Difi understreker at ikke alle punkt behøver å være relevante.

4.2 Universitetet i Oslo

Universitetet i Oslo (UiO) har en egen prosjektmodell for små og mellomstore administrative prosjekter (Universitetet i Oslo, 2019). Modellen er en tilpasning til Difis modell. Det er en faseinndelt modell.

UiO legger vekt på å styre prosjekter gjennom tydelig definerte roller og ansvar, og gjennom definerte faser med beslutningspunkter som markerer overgangen fra en fase til den neste. De anser at samspillet mellom prosjektleder og prosjekteier er en viktig suksessfaktor for god prosjektgjennomføring.

Modellen har de samme fasene som Difis modell:

1. Konsept: Ide, behov, mål.
2. Planlegge: Styringsgrunnlag.
3. Gjennomføre: Gjennomføringsfaser.
4. Avslutte: Overlevering, evaluering.
5. Realisere: Gevinster.

Konseptfasen ved UiO innledes ved at virksomhetsledelsen beslutter utredning av et mulig prosjekt. Det må tas en formell beslutning om igangsetting av en KVVU. Utpekt prosjektleder eller faseansvarlig får i oppdrag fra linjeledelsen å koordinere videreutviklingen av mandat for konseptfasen til en fullverdig prosjektbeskrivelse.

Mandatet for konseptfasen skal kort beskrive prosjektets hvorfor, hva, hvordan og når, og si noe om hva som skal gjøres i konseptfasen for å utrede det foreslåtte prosjektet nærmere. Mandatet skal gi en overordnet, men likevel grundig nok besvarelse på disse spørsmålene til at beslutningstakere i linjen kan godkjenne oppstart av en konseptfase.

Man legger vekt på å ikke binde seg til én bestemt løsning: «Ofte foreligger det i inngangen til en konseptfase allerede en ganske konkret idé til en løsning som kan virke som en opplagt måte å dekke behovet på – eller det man tror er behovet. Men er det så sikkert at dette er virksomhetens reelle behov? Kanskje ligger problemet egentlig et litt annet sted eller omfatter flere ting? Ofte må behovsbildet justeres eller kompletteres gjennom utredninger i konseptfasen.»

Til hjelp for virksomhetsledere som skal utarbeide mandat for oppstart av en konseptfase, har UiO utarbeidet en egen mal for mandat for konseptfasen. Malen har følgende hovedpunkter:

1. Bakgrunn og begrunnelse for prosjekt
2. Prosjektets interessenter og ønskede gevinster/ effekter
3. Prosjektets mål, leveranser og avgrensning
4. Tidsplan og ressursbehov i konseptfasen, inkludert anskaffelser
5. Organisering, ansvar og hovedaktiviteter

Før oppstart av en eventuell KVVU benytter UiO en sjekkliste tilsvarende den Difi anbefaler.

4.3 Oslo kommune

Oslo kommune har en prosjektmodell som i stor grad er basert på statens prosjektmodell. Ordningen ble innført etter at kommunen i løpet av første del av 2000-tallet opplevde store utfordringer med noen av sine største investeringsprosjekter. Prosjektmetodikken tar utgangspunkt i en definert investeringsprosess som vist i Figur 4-2 (Oslo kommune, 2011).



Figur 4-2: Investeringsprosessen i Oslo kommune

Prosesen starter med en *Prosjektinitiering* som er en tidligfasevurdering av innmeldte ønsker og behov. Formålet med denne fasen er å prioritere og å beslutte hvilke behov / tiltak som skal utredes videre i en konseptvalgutredning. For å løse kommunens utfordringer i de ulike sektorene, legges det vekt på å utarbeide behovsplaner og handlingsplaner som en del av prosjektinitieringen. Metodikken knyttet til konseptvalgutredninger kan langt på vei anvendes på utarbeidelsen av disse overordnede planene.

Konseptvalgutredningen utløses formelt av et Oppdrag fra byrådsavdelingen som overordnet bestiller (OB). Formålet med dette oppdraget er å gi en kort og presis beskrivelse av hvilket overordnet behov som skal ivaretas/hva man vil oppnå. I oppdraget skal det redegjøres for eventuelle politiske føringer, rammebetingelser, om det stilles rapporteringskrav utover det som inngår i den ordinære styringsdialogen, eventuelle tidsfrister, m.v. Oppdraget skal minimum inneholde strategiske føringer, overordnede behov og krav til løsningen, tidsfrister for arbeidet og krav til involvering.

4.4 Sykehusbygg

Sykehusbygg HF 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. De har utviklet en egen veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter (Sykehusbygg, 2017).

I veilederen understreker man at vellykkede byggeprosjekter betinger at man velger riktig prosjekt som er i tråd med helseforetakets strategi. Sykehusbygg definerer tidligfasen som i Figur 4-3, det vil si fra og med godkjent mandat for oppstart av tidligfasen (beslutning B1) til og med investeringsbeslutningen (beslutning B4).



Figur 4-3: Tidligfasen i sykehusbyggprosjekter

Oppstart av en tidligfase gjøres på grunnlag av et mandat fra prosjekteier. Godkjent mandat (beslutning B1) gir grunnlag for å engasjere prosjektorganisasjonen og starte arbeidet med å avgrense og definere innhold, rammer og leveranser i prosjektet direkte knyttet opp mot de mål og strategier som er beskrevet i utviklingsplanen. Deretter følger en prosjektinnrammingsfase der man definerer mål, forutsetninger og rammer for både prosessen og tiltaket.

I prosjektinnrammingen er det sentralt å få avklart følgende spørsmål:

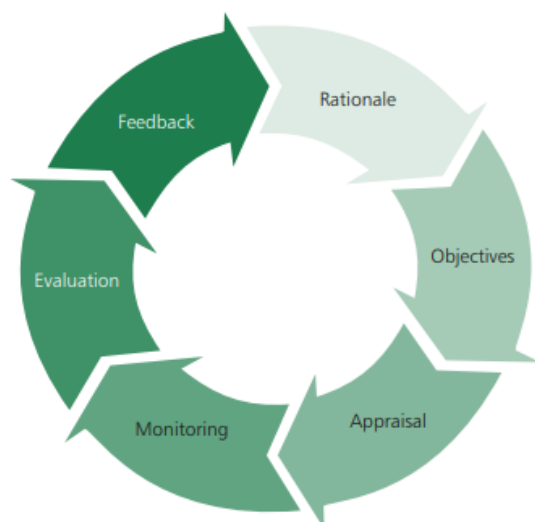
- Er prosjektet en del av et prosjektprogram, slik at avhengigheter til andre prosjekter må tas hensyn til? Hvilke betydninger vil en realisering av dette prosjektet, eventuelt ikke realisering, få for de øvrige prosjektene i programmet?
- Hvilke økonomiske rammebetingelser foreligger? Er tiltaket innarbeidet i investeringsplaner med rammer og foreligger måltall for bærekraftanalyser? Foreligger tiltaksplan og budsjett for 0-alternativet? Står prosjektet i en finansiell kø i forhold til det lokale og eller regionale helseforetaket?
- Innebærer tiltaket valg av lokalisering og eller tomt for sykehusbygg, og er dette ivare tatt i planprosess, medvirkningsprosess og beslutningsprosess? Dersom lokalisering og eller tomt er avklart bør dette presiseres. Dersom dette ikke er avklart bør strategien omtale hvilken prosess som anbefales for å løse lokaliseringsutfordringen.

Hensikten med prosjektinnrammingsfasen er å utvikle et styringsdokument som beskriver rammebetingelser og hvordan prosjektet er definert og avgrenset. Denne fasen avsluttes med et en beslutning om mandat for konseptfasen, B2. Ved oppstart av konseptfasen skal lokalisering være avklart, mens tomte besluttes i selve konseptfasen. Konseptfasen er med andre ord mer avgrenset og ikke så åpen som konseptvalgutredningene er ment å være i statens prosjektmodell.

4.5 Storbritannia

Storbritannia var tidlig ute med å implementere prosjektmetodikk og uavhengig kvalitetssikring, og blir sett på som et foregangsland på dette området. Selv om ulike departement kan ha ulik praksis for planlegging og gjennomføring av prosjekter, har man en overordnet prosjektmodell som er fastsatt av finansdepartementet, HM Treasury.

Dokumentet «Central government guidance on appraisal and evaluation» (HM Treasury, 2018a) beskriver hvordan forslag til prosjekter, programmer og reformer skal evalueres ex ante. Figur 4-4 viser hvordan ex ante og ex post evalueringer henger sammen slik at man kan bygge kunnskap for å forbedre praksis for prosjektutvelgelse og –gjennomføring i fremtiden.



Figur 4-4: HM Treasury sitt prosjekthjul

Utgangspunktet for ethvert prosjekt er en begrunnelse («Rationale»). HM Treasury vier et helt kapittel i sin håndbok til hvilke krav som må fylles for at et prosjektforslag skal kunne godkjennes for videre evaluering.

Utgangspunktet er en situasjon med et klart behov for endring. I det ligger en klar forståelse av nåsituasjonen. Bakgrunnen for et behov for endring kan ligge i strategiske mål, markedssvikt, eller en uønsket sosial og økonomisk ulikhet som regjeringen ønsker å rette opp i.

Dette leder frem til det første nivået i britenes faseinddelte modell som er den strategiske begrunnelsen for hvorfor et prosjekt eller en endring kan være nødvendig (HM Treasury, 2018).

De enkelte britiske departementene har sine egne modeller for planlegging, gjennomføring og evaluering av prosjekter innenfor rammene av HM Treasury's rammeverk. I likhet med i Norge, utgjør investeringer i transportsektoren en stor andel av de samlede statlige investeringene. Department for Transport understreker i sine retningslinjer for ex ante evaluering at før man starter en utredning av et eventuelt prosjekt skal det foreligge et mandat med en begrunnelse for hvorfor en endring eller et prosjekt kan være nødvendig: «Before commencing a transport study, a clear mandate needs to be established setting out the rationale for the transport intervention» (Department for Transport, 2014: 4). Man understreker at mandatet skal ta utgangspunkt i strategiske behov. Etter at mandatet er fastsatt skal utrederne fastsette mål og evaluere ulike alternativer på et overordnet nivå, slik at man kan utarbeide en strategisk begrunnelse eller et «Strategic business case».

4.6 Oppsummering

Velutviklede virksomheter med fokus på prosjekteierstyring benytter prosjektmodeller som definerer roller, krav til beslutningsgrunnlag og beslutningspunkter mellom ulike faser slik at prosjekter lettere når sine mål. Utgangspunktet for en prosjektmodell med en definert tidligfase er et mandat som beskriver hva en første utredning skal inneholde. Over har vi beskrevet hovedpunktene i prosjektmodeller i noen virksomheter i Norge samt i Storbritannia.

Selv om det er noen ulikheter mellom modellene og hvilke krav de har til innholdet i mandatene som benyttes i oppstarten av tidligfasen, har de en del likheter. Det de har til felles er at de har fokus på innmeldte behov eller et problem som skal løses. Man legger vekt på å ikke binde seg til én bestemt løsning, og ønsker en åpen og søkende prosess. Man forsøker å knytte den tidlige utredningen til virksomhetens strategiske mål eller politiske føringer og det understrekes at et prosjekt skal ha en klar begrunnelse før det eventuelt gjennomføres.

Det som er mer uklart er hva som kommer før mandatet. Hva kreves for at en virksomhet utarbeider et mandat? Vil alle innmeldte behov resultere i et mandat for en utredning? Vi har heller ikke vurdert faktisk praksis i andre virksomheter, det vil som om praksis med hensyn på mandat og tidligfaseutredninger er i tråd med det som modellene beskriver.

5 En gjennomgang av mandater for KVVU-arbeid

5.1 Data og metode

Denne studien skal på bakgrunn av erfaringene til nå, gi forslag om hva vi vil anse som god praksis når det gjelder å utarbeide mandater for KVVU-dokumenter. Den bygger i betydelig grad på Concept rapport nr. 34 om mulighetsrommet (Samset m.fl., 2013), rapport nr. 35 om Statens prosjektmodell (Samset og Volden, 2013), arbeidsrapport 2018-4 om praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (Jordal m.fl., 2018), og arbeidsrapport 2018-5 om KS-prosjekter som har stoppet opp (Jordal m.fl., 2018).

Utvalget i denne studien består av 59 av de i alt vel 100 prosjekter som per september 2019 har vært gjennom KS1.

Fem departementer står for nesten 90 prosent av prosjektene. Det gjelder sektorene samferdsel, forsvar, kunnskap, justis/beredskap, og næring/fiskeri. Mer enn halvparten av prosjektene gjelder samferdselssektoren, først og fremst veiprojekter, dernest jernbane og en del bypakker.

Det har vært en omfattende prosess å få kopier av mandatene, og det er flere grunner til det. For det første at det i tiden etter at ordningen ble etablert var ulik praksis med hensyn til om man skulle utstede slike mandater. I den tidlige fasen fra 2005 var det heller ikke noen etablert praksis for å skrive mandater. Samferdselsdepartementet opplyser for eksempel at det i denne perioden ikke ble skrevet formelle oppdrag/mandater for alle utredninger, men de ble typisk gitt i brev, statsbudsjett eller i andre proposisjoner, og er derfor vanskelige å finne på det nåværende tidspunktet.

I en rekke tilfeller mangler det slike, uten at vi har informasjon om hvilke prosjekter det gjelder. Vi har bare mottatt mandater fra en femtedel av prosjektene som ble kvalitetssikret i første avtaleperiode 2005-2009. En annen årsak er at departementene ikke har lyktes i å finne mandater i ettertid i mange av prosjektene. En tredje at vi ikke fikk tak i flere mandater og måtte sette strek, og komme i gang og gjennomføre studien.

Tabell 5-1 viser fordelingen av prosjekter og mandater i forhold til sektor. Det fremgår at samferdselssektoren og bygg er best representert, og der andelen av mandater vi har mottatt også er størst. Kategorien «annet» er dårligst representert. Dette gjelder søknadene om garantiordninger for OL og andre idrettsarrangementer, anskaffelse av redningshelikoptre, dekommisjonering av atomkraftanleggene, heving av ubåten ved Fedje og Nasjonal slepebåteredskap. I flere av disse ble det ikke utarbeidet mandat for konseptvalgutredning. Vi noterer også at i noen prosjekter ble det ikke gjennomført en formell KVVU men en utredning, og det foreligger derfor ikke noe formelt mandat. Prosjektet Alnabru godsterminal er et eksempel på dette. Prosjektet Transportløsning veg/bane Trondheim-Stjørdal ligger så langt tilbake i tid at det ikke forelå et KVVU-mandat. Her sendte Statens vegvesen over et forslag til prosjektplan til Samferdselsdepartementet, som departementet godkjente.

Tabell 5-1: Oversikt over KS1-prosjekter og mandater mottatt som underlag for denne studien (antall)

Sektor	Prosjekter	Mandater	Prosent (mandat/prosjekt)
Samferdsel, vei	38	21	55
Samferdsel, bane	19	12	63
Samferdsel, bypakke	3	3	100
Forsvar	9	4	44
Bygg	21	16	76
Annet*)	13	1	8
IKT**)	5	2	40
Sum	108	59	55

*) Annet: idrettsarrangementet, helikopter, atomkraft, U864, slepebåt

***) IKT: Digitalisering, modernisering

Imidlertid er materialet såpass omfattende (55 prosent av totalen) at vi kan regne det som representativt for helheten. Det er forskerne som spesifiserte bestillingene til departementene. De omfattet alle prosjekter i vår database (Trailbase) som inneholder informasjon om alle prosjektene under KS-ordningen. Vi har ingen grunn til å tro at departementene har vært selektive i utvelgelsen av hva de sender over, og har derfor grunn til å tro at utvalget er tilfeldig.

I tillegg til gjennomgangen av mandatene, er studien basert på intervjuer med nøkkelpersoner med lang erfaring med mandater og konseptvalgutredninger i sju departementer, se referanselisten for en oversikt. Intervjuene ga var basert på en fast intervjuguide og tok 30-60 minutter per intervjuobjekt. Dette ga grunnlag for kunnskap og informasjon ut over det som følger direkte av mandatene og andre dokumenter.

Analyseformat

Bakgrunnsinformasjonen for hvert prosjektforslag er sektor og departement, årstall for å registrere eventuelle endringer over tid, prosjektets størrelsesorden i milliarder, og om det er utarbeidet på departementsnivå eller etatsnivå, se Tabell 5-2. Videre har vi informasjon om det bygger på et oppstartsnotat, antall sider, og om en benytter en standardisert mal.

Tabell 5-2: Bakgrunnsinformasjonen i de enkelte mandatene (0= informasjonen mangler, D=departement, E= etat, K=konsulent, A=annet

Bakgrunnsinformasjon
Sektor
Departement
Årstall for mandatet
Kostnadsramme størrelsesorden i milliarder kroner (0,2 2,5 e.l.)
Bygger det på et oppstartsnotat 0/D/E/A
Avsender mandat D/E
Utarbeidet av D/E
Mottaker mandat D/E/K
Standardisert mal 0/1
Antall sider
Hvem dekker kostnadene for KVVU? D/E
Hvem som skal utrede KVVUen
Tidsfrist for å utarbeide KVVU (måneder)

Analyseformatet for hvert enkelt mandat handler ikke om selve konseptvalget, men i hvilken grad mandatet gjør rede for bakgrunnen for tiltaket, det underliggende problemet, behovet, målet og nytten eller effekten som forventes. I tillegg er det interessant å se på føringene for prosjektet, og spesielt om mulighetsrommet avgrenses i stor grad eller om føringene er for vide. Det er også viktig å avklare om tiltaket har sammenheng med andre

prosjekter eller er del av en større strategi, om nullalternativet omtales spesifikt, og om mandatet gir anvisning om detaljeringsgrad eller omfanget av KVUen.

Tabell 5-3: Parametere for å karakterisere mandatenes innhold

Mandatets innhold
1. Er det redegjort for bakgrunn for tiltaket?
2. Er det utlosende for tiltaket beskrevet?
3. Er problemet beskrevet?
4. Er behovet avklart, i så fall, er det basert på (1) politiske føringer (2) etterspørsel/kapasitet (3) interessegruppers ønsker eller krav
5. Er behovet formulert som fravær av en bestemt løsning?
6. Er interessenter/aktører angitt?
7. Er det en avveining/prioritering mellom dem?
8. Er forventet nytte/ effekt angitt?
9. Er tiltaket av en type som gir rom for alternative konsepter?
10. Er konseptet gitt i tittelen?
11. Er konseptet bestemt?
12. Er alternativene definert?
13. Er føringene for innsnevrende?
14. Er føringene for vide?
15. Er samfunns målet fastsatt?
16. Er effektmål fastsatt?
17. Er resultatmål fastsatt?
18. Refereres det til erfaringer fra liknende prosjekter?
19. Ses tiltaket i sammenheng med andre relevante prosjekter?
20. Er det del av en større strategi, reform eller liknende?
21. Er det en føring vedrørende utredning av nullalternativet?
22. Er det angitt noe om detaljeringsgrad eller omfang?
23. Beskrives konseptfasen (hva som skal inn i en KVU)?

Mandatenes innhold er karakterisert basert på 23 parametere som er listet i Tabell 5-3. Det dreier seg om bakgrunnen for tiltaket, problem og behov, forventet nytte, overordnede føringer og mål, mulighetsrommet og tiltaket sett i sammenheng med andre tiltak.

5.2 Mandatenes omfang

Omfang av mandatene

Vurderingen av mandatenes innhold er basert på de 23 parameterne som er listet i Tabell 5-3. Hver parameter har fått verdien 1 eller 0 avhengig av om mandatet inneholder hva det dreier seg om eller ikke. For eksempel om hvorvidt behovene er drøftet i mandatet. Det er grunnlaget som benyttes for å karakterisere alle mandatene etter hva vi her kaller omfang. Dette er ikke nødvendigvis et mål på godheten av mandatene, men av bredden i de temaene som berøres.

Resultatet er beskrevet i Tabell 5-4 i forhold til departement.

Samferdselsdepartementet er delt opp i sektorer, fordi forskjellen mellom sektorer later til å være ganske stor.

Tabell 5-4: Omfanget (fullstendigheten) av mandatene etter utstedende departement

Departement	Antall mandater	Omfang (Gjennomsnittstall)
Samferdsel, bane	9	14,9
Samferdsel, bypakke	3	14,5
Fornyning, administrasjon og kirke	1	12,0
Forsvar	4	10,8
Nærings- og fiskeri	3	10,7
Arbeid- og sosial	1	10,7
Kunnskap	5	9,8
Kultur	2	9,8
Justis- og beredskap	9	9,5
Kommunal- og modernisering	1	5,6
Samferdsel, vei	21	3,2

Tabellen viser at mandatene som gjelder jernbane og bypakker har størst omfang, det vil si omtrent 15 i gjennomsnitt i forhold til 24 mulige, eller omtrent 60 prosent. De fleste av de andre departementene kommer omtrent likt ut, rundt 10 av 24, det vil si omtrent 40 prosent. Forsvarsdepartementet ligger høyest, men forskjellene er små. Unntaket er Kommunal- og Moderniseringsdepartementet som ligger vesentlig lavere, men dette gjelder

bare ett mandat, så det gir ingen indikasjon om nivå. Det fremgår av tabellen at veiprosjektene under Samferdselsdepartementet er et særtilfelle.

Omfangsmessig dekker de i gjennomsnitt bare 3 av 24, eller en tiendedel av hva som er mulig. Forklaringen på dette er først og fremst at mandatene ofte er meget kortfattet. De viser til de såkalte utfordringsnotatene som er ganske omfangsrike og utarbeides på etat/regionalt nivå. Det som tilføyes av overordnede premisser fra departementets side er gjennomgående meget begrenset. Det er først og fremst generelle forhold som påpekes og i mindre grad prosjektspesifikke, for eksempel arealbruken, hvor det i flere tilfeller heter at «nedbygging av særlig verdifulle naturområder, kulturlandskap og jordbruksområder bør unngås». Mandatene er i flere tilfeller svært standardiserte, et eksempel på dette er tatt med i Vedlegg 2.

De overordnede føringene kommer ikke alltid ovenfra. I ett tilfelle, for eksempel, ber en om «å få tilsendt utkast til samsfunnmål så snart som mulig slik at departementet kan fastsette dette» (prosjekt E6 Oppland grense - Jaktøya og Rv3 Hedmark grense – Ulsberg). I flere tilfeller er mandatene omtrent identiske, for eksempel i prosjektene (E10/Rv85 Evenes – Sortland og E6 Mørsvikbotn – Ballangen).

Tabell 5-5 viser endringer over tid. Det fremgår at omfanget av mandatene var høyere i den første perioden fra 2005-2009 hvor de dekket ti av 24 mulige i gjennomsnitt. I neste rammeavtaleperiode, 2010-2014, var gjennomsnittstallet omtrent halvert. Mens i siste periode later det til at mandatene igjen er mer omfattende. Men for de 59 tilgjengelige mandatene under ett er omfanget i gjennomsnitt 7,7, det vil si om lag en tredjedel av hva som er oppnåelig.

Tabell 5-5: Endring i omfanget av mandatene over tid

Periode	Antall mandater	Omfang (Gjennomsnittstall)
2005 – 2009	9	10,3
2010 – 2014	30	5,5
2015 - 2019	20	8,6

Når det gjelder antall sider i de enkelte mandatene, viser det seg at de aller fleste (88 prosent) på bare en til tre sider, se Tabell 5-6. De fleste av disse gjelder veiprosjekter. De resterende 12 prosent av mandatene, det vil si syv stykker, er på fire til 12 sider. Nå er det naturligvis ikke antall sider som er viktig, men hva sidene inneholder. Ettersom det dreier seg om overordnet

styring på øverste nivå, så er det både viktig og hensiktsmessig å begrense størrelsen på disse dokumentene. Omfangsrrike mandater betyr gjerne at de inneholder mye detaljert informasjon som ikke burde være med. Korte mandater på en til to sider betyr generelt at det kan være at vesentlige elementer mangler i mandatene. Antakelig burde det være en begrensning på fire sider for slike dokumenter. Det ville i så fall bety at mer enn 90 prosent av mandatene vi har fått oversendt ligger innenfor denne rammen. Men som sagt har de mange begrensninger og svakheter.

Tabell 5-6: Omfanget av mandatene i forhold til volumet (antall sider)

Antall sider	Antall mandater	Omfang (Gjennomsnitt score)
1	5	4,4
2	21	5,4
3	16	6,9
4	3	6,0
5	8	11,4
6-12	6	13,7

Selv om mandatene ideelt sett skal være innholdsmessig dekkende for den utredningen som skal gjennomføres, må de også vurderes i en større kontekst. Flere av intervjuobjektene understreker at mandatene er tema i den løpende styringsdialogen mellom departement og etat. Det foreligger normalt et politisk mål bilde som danner et bakteppe som ikke nødvendigvis er beskrevet i detalj i mandatet.

Den store variasjonen i omfang og innhold reflekterer naturlig nok forskjellen i kompleksitet i de problemene som skal utredes, men kan også vise at det er behov for en mer harmonisert praksis. Blir forskjellene i praksis for store, svekkes muligheten for sammenlikning og læring. Innenfor transportsektoren er det allerede en del harmonisering som følge av det tverretatlige samarbeidet med Nasjonal transportplan, men representanter for de øvrige departementene uttrykker et ønske om en mer lik praksis på tvers av departement. Tilbakemeldingene i flere av intervjuene var om lag som det dette intervjuobjektet uttrykte det: «Det er en god del som mangler i rammeverket fra Finansdepartementet og som tolkes veldig ulikt (...) Det er flere deler av veiledningsmateriellet som burde endres og forbedres.»

5.3 Mandatenes innhold

Tiltaksutløsende problem og behov

Noen av de viktigste funnene er sammenfattet i Tabell 5-7. Gjennomgangen viser at den sterkeste delen av mandatet er det som gjelder bakgrunnen for prosjektet generelt. Det er det gjort rede for i omtrent halvparten av mandatene. Problemet derimot, som er utløsende for det hele, er bare beskrevet i om lag en tredjedel. Det samme gjelder behovet. Dette er tre av de viktigste opplysningene som bør ligge i et mandat.

Det viste seg også at behovet er beskrevet som fraværet av en bestemt løsning i nesten en tredjedel av tilfellene, noe som er uheldig fordi det avgrenser mulighetsrommet ved at en på overordnet nivå gir en forholdsvis klar indikasjon på hvilken konseptuell løsning man ønsker. Undersøkelsen viste videre at konseptvalget var nærmest bestemt i mandatet i en femtedel av tilfellene. Det gjelder først og fremst kulturinstitusjonene som teaterscener, museer, redningshelikopter, og fengsel.

Tabell 5-7: Oversikt over de viktigste komponentene i mandatene *

Mandatet	Prosent
Er bakgrunnen for prosjektet beskrevet	47
Er problemet beskrevet	36
Er behovet beskrevet	47
Er behovet beskrevet som fravær av en bestemt løsning	31
Er konseptet bestemt	20
Er forventet nytte/effekt angitt	7

* I veisektoren utarbeides mandatet i realiteten på etatsnivå, i form av et til dels omfattende og detaljert utfordringsnotat som blir lagt til grunn for arbeidet med KVUen.

Intervjuobjektene bekrefter at det er en utfordring at problemet beskrives som fravær av én bestemt løsning. Resultatet kan være stivhengighet, der fremtidens utfordringer forutsettes løst med fortidens løsninger. De opplyser imidlertid at man i større grad har blitt oppmerksom på denne problemstillingen i mandater for nyere konseptvalgutredninger. En representant for ett departement var kategorisk på at deres mandater ikke var

utformet for å legitimere én bestemt løsning: «Det er absolutt ikke tilfelle. Vi skal ikke peke på en bestemt løsning.»

Forventet nytte

Den viktigste observasjonen er kanskje at en redegjørelse for forventet nytte eller effekten av investeringen bare er angitt i syv prosent av tilfellene. Det er overraskende, fordi vi ville forvente at vurderingen av forventet nytte var utgangspunktet for konseptvalget. I prinsippet kan man se for seg to tilnæringer: Man kan starte med en budsjетramme og lete etter konsepter som gir størst nytte. Eller man kan ta utgangspunkt i den nytteeffekten man ønsker å oppnå, deretter identifisere alternative konsepter, og tilslutt forsøke å minimere forventet kostnaden ved å anbefale det mest kostnadseffektive alternativet.

Tabell 5-8: Behovet som gir begrunnelse for tiltaket (forfatterens vurdering av viktigste behov)

Er behovet hovedsakelig basert på	Prosent
Politiske føringer for tiltaket	38
Etterspørsel/kapasitet	53
Interessegruppers ønsker eller krav	9
sum	100

Man kan også forvente at det er en sammenheng mellom behovet og forventet nytte. Men dette kommer ikke eksplisitt frem av mandatene. Unntaket er fem prosjekter (Straffegjenomføringskapasitet, Grenlandsbanen, Ullersmo fengsel, Vikingtidsmuseet, Oslonavet, erstatning Nordkappklassen).

Derimot fremgår det hva utgangspunktet for behovsbeskrivelsen er. Den er i mange tilfeller sammensatt, men gjennomgangen viser at det først og fremst er etterspørsel og kapasitet som er utgangspunktet. Det gjelder vel halvparten av prosjektene, både universitets- og kulturbygg, forsvarsprosjekter, og jernbaneprosjekter. Dernest er det politiske føringer som har stått sentralt, i 38 prosent av tilfellene. Det gjelder bypakker, jernbane, forsvarsprosjekter, beredskap og dekommisjonering av atomkraftanlegg. Interessegruppers ønsker og krav kommer i mindre grad frem i mandatene, bare ni prosent. De beste eksemplene på dette er Stad Skipstunnel og Heving av U864, der lokalbefolkningen har vært sterke pådrivere for én bestemt løsning. Dette er beskrevet i Tabell 5-8.

Føringer for konseptvalg

Vi har også sett nærmere på hvilke føringer som har kommet frem i mandatene. Det er beskrevet i 9. Det som kommer klartest frem er at tre fjerdedeler av tiltakene er av en type som gir rom for alternative konseptuelle løsninger. Unntakene gjelder først og fremst prosjekter i veisektoren. Vi finner allikevel at i 40 prosent av tilfellene er føringene for innsnevrende, og i 33 prosent er alternativene allerede definert. Det gjelder først og fremst byggeprosjekter.

Tabell 5-9: Føringene for konseptutredningen slik de fremkommer i mandatene

Føringer	Prosent
Er tiltaket av en type som gir rom for alternative konsepter	74
For innsnevrende føringer	40
Alternativene er definert	33
Konseptet er gitt i tittelen	35
Konseptet er bestemt	20
Er det en føring vedr. utredning av nullalternativet	20

I omtrent like mange tilfeller er konseptet gitt i tittelen, som for eksempel Vikingtidsmuseet eller Stad Skipstunnel. Og om en trekker det enda lenger så later konseptet til å være bestemt i omtrent 20 prosent av tilfellene. Det gjelder mye av den samme gruppen prosjekter. Vi kan også merke oss at nullalternativet i overraskende få tilfeller nevnes, bare i en femtedel av tilfellene. Dette gjelder også først og fremst byggeprosjekter.

Intervjuobjektene har i hovedsak en annen oppfatning enn det inntrykket man får av å studere mandatene. Mandatene er ikke preget av politiske føringer. De ansvarlige i departementene oppfatter at føringene er faglige og ikke politiske, men siden departementene er instrumenter for gjennomføring av regjeringens politikk, kan det være krevende å definere et skarpt skille mellom fag og politikk. Som et av intervjuobjektene så treffende formulerer det: «Ideen til et mandat stammer fra det faglige, men det blir ikke til et prosjekt uten en politisk beslutning. Det er fullt mulig at de politiske ambisjonene og føringene endrer de faglige anbefalingene». Det er med andre ord ofte, slik et annet intervjuobjekt betegner det, «en god miks».

Overordnede mål

Når det gjelder målene er beskrivelsene i mandatene gjennomgående svakt behandlet. Man bør kunne forvente at både samfunnsmål og effektmål er omtalt i et overordnet mandat for konseptvalgutredninger. I hvert fall bør samfunnsmålet være avklart på et tidlig tidspunkt. Men det skjer ikke i mer enn en fjerdedel av tilfellene, og først og fremst i veiprosjekter der man rutinemessig benytter samme samfunnsmål for alle prosjekter, se Tabell 5-10. Effektmålet, som burde fremgå forholdsvis klart av mandatet, er omtalt i bare fire prosjekter eller syv prosent av totalen. Dette er overraskende. Det gjelder Vikingtidsmuseet, Landbasert Ildstøtte, Stad Skipstunnel og Heving av U864. Her bør det være rom for forbedringer.

Tabell 5-10: I hvilken grad tiltakets mål er bestemt i mandatene

Er målene fastsatt	Prosent
Samfunnsmål	25
Effektmål	7
Resultatmål	7

Å angi resultatmålet derimot, vil vi anse som prematurt i et overordnet mandat. Det handler om selve leveransen, som er det konseptvalgutredningen skal komme frem til. Som forventet er dette ikke omtalt i de aller fleste mandatene, bare i fire tilfeller (7%). Det dreier seg om Arkivverkets bygg på Tynset og pågående digitalisering av arkivmateriale, der spørsmålet står om et stort lagerbygg eller et lite bygg for prosessering. Det handler også om store signalbygg og hevingen av ubåten ved Fedje.

Andre forhold

Som det fremgår av Tabell 5-11 har mandatene angitt tidsfrist for å utarbeide KVUen i to tredjedeler av tilfellene. I halvparten av tilfellene er tiltaket en del av en større strategi, reform eller lignende. I de fleste av disse omtales tiltaket i sammenheng med andre relevante prosjekter, men i bare fem prosent av tilfellene, det vil si to prosjekter, refereres det til erfaringer fra lignende prosjekter. Det gjelder et forsvarsprosjekt og politihuset i Bergen.

En annen interessant observasjon er at det ikke i noen av mandatene er angitt noe om detaljeringsgrad eller omfang av konseptvalgutredningen. Dette fremgår av Finansdepartementets rammeavtale hvor det antydtes at dokumentet ikke bør overskride 50 sider. Rammeavtalen viser også til at man

bør unngå for mye informasjon på detaljnivå, fordi dette kan overskygge muligheten for å få tak i helhetsbildet.

Gjennomgangen viser at det er med en beskrivelse av hva som skal inn i en KVVU i en tredjedel av mandatene.

Tabell 5-11: Andre aspekter som beskriver mandatenes innhold

Annet	Prosent
Er det angitt tidsfrist for å utarbeide KVVUen	66
Er tiltaket del av en større strategi, reform eller liknende	47
Ses tiltaket i sammenheng med andre relevante prosjekter	38
Refereres det til erfaringer fra liknende prosjekter	5
Er det angitt noe om detaljeringsgrad eller omfang	0
Beskrives konseptfasen (hva som skal inn i en KVVU)	27

Nullalternativet er bare omtalt i 11 av mandatene. Dette er overraskende, ettersom Finansdepartementets rammeavtale stiller eksplisitt krav til at nullalternativet (eller null+ alternativet) skal utredes i samme grad som de andre konseptuelle alternativene, og inngå i alternativanalysen. Fem av prosjektene som stiller krav til analyse av nullalternativet er byggeprosjekter, hvorav fire i justis og beredskapssektoren (Rettsbygninger i Bergen og Stavanger, politihus i Bergen og fengselskapasitet i Buskerud).

Tiltaket som del av større strategi

Omtrent halvparten av prosjektene (30) inngår som del av større strategier. Dette gjelder først og fremst prosjekter i samferdselssektoren, både vei, jernbane og bypakker. De fleste byggprosjektene, som det er nesten like mange av (24), er typisk mer enkeltstående prosjekter der gjennomføringen er løsere knyttet til andre tiltak eller prosesser.

Trekke erfaringer fra tilsvarende prosjekter

En gjenganger i prosjektfaget er rådet om at man skal trekke erfaring fra andre tilsvarende prosjekter på et tidlig tidspunkt. En skulle derfor forvente at mandatene ville nevne betydningen av dette. Men det skjer bare i tre av 59 prosjekter, hvorav to er forsvarsprosjekter (sensorer for luftromsovervåkning, og landbasert ildstøtte). Det siste gjelder nytt politihus i Bergen.

Overordnet begrunnelse

Erfaring tilsier at mandater bør spesifisere samfunns mål og effektmål, i den grad det ikke er avgrensede for valg av konseptuell løsning. Gjennomgangen viser at dette skjer i liten grad. Samfunns målet er fastsatt i en fjerdedel av mandatene, men det gjelder hovedsakelig samferdselsprosjekter der samfunns målet stort sett er av samme type for alle (samfunnsøkonomisk lønnsomhet). Justis- og beredskapssektoren har oppgitt samfunns mål i tre av sine prosjekter. Det gjelder rettsbygning i Bergen og Stavanger, og nytt politihus i Bergen.

Effektmålet er en helt sentral del av premissgivingen, men hvorvidt dette bør oppgis på et tidlig tidspunkt er omdiskutert. Mange vil mene at det er helt sentralt, andre vil være betenkt, fordi det kan gjøre at handlingsrommet begrenses til én konkret type konseptuell løsning.

Effektmålene er fastsatt i kun fire prosjekter. Det gjelder Vikingtidsmuseet, Stad Skipstunnel, Heving av U864, og Landbasert indirekte ildstøtte. Det disse har til felles, bortsett fra forsvarsprosjektet, er at de alle er store permanente tiltak som krever en konkret begrunnelse for hva man vil oppnå.

Når det gjelder resultatmål, så er dette som nevnt på et detaljeringsnivå som er for lavt til at det skal inn i et overordnet mandat på et tidlig tidspunkt. Det spesifiserer jo nettopp selve leveransen ved avslutning av prosjektet. Det er også ganske opplagt, ettersom KS-ordningen stiller krav til at man skal utrede flere selvstendige konseptuelle løsninger av samme problem.

Det viser seg da også at resultatmålet bare er spesifisert i fire av mandatene. Det gjelder Ullersmo Landsfengsel, Heving av U864, Nasjonalmuseet og Arkivverkets magasin på Tynset. Intervjuobjektene bekrefter at økonomiske føringer er sjelden, men ikke ukjent. Det kan forekomme at det foreligger en skisse til en styringsramme eller et øvre økonomisk tak, men at endelig ramme avhenger av den videre utredningsprosessen.

Konseptuelle alternativer

Gjennomgangen viser at alternativene er definert i 18 av 59 prosjekter, hvorav halvparten er byggeprosjekter. Og videre at konseptet er bestemt i 11 prosjekter, hvorav syv bygg. Det gjelder:

- Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer

- Ullersmo fengsel
- Nasjonalmuseet
- Vikingtidsmuseet (tidligere kulturhistorisk museum)
- Stad skipstunnel
- Ny redningshelikopterkapasitet
- Intercity-strekningene
- Politiets nasjonale beredskap
- Heving av U-864
- Utvikling av Nationaltheatret
- Den Nationale Scene

De fleste av disse er byggeprosjekter der den geografiske plasseringen er avklart og det først og fremst handler om utforming og kapasitet.

5.4 Vurdering av mandater

Den store variasjonen i innhold og omfang gir også grunnlag for å vurdere mandatene kvalitetsmessig, hva som kjennetegner mandater som vi skjønnsmessig vurderer som gode og svakere.

Gode mandater

Vurderingen av innhold og omfang viser at de beste mandatene gjelder prosjekter der:

1. Det allerede foreligger et omfattende informasjonsgrunnlag.

Det gjelder Vikingtidsmuseet (tidligere kulturhistorisk museum) der KVUen bygger på tidligere KVU/KS1 og arkitektkonkurranse. Det gjelder også veiprojektet E10 Fiskebøl-Å. Dette er et av de grundigere mandatene i samferdselsektoren. Det drøfter rammebetingelser, alternative løsninger, vektlegger kostnadsestimat og kontraktstrategi. Som i veiprojekter generelt referer det til et omfattende utfordringsnotat (22 sider).

2. Utviklingen av tiltaket er en stegvis prosess.

Et eksempel på det er både Politiets nasjonale beredskap, hvor KVUen ble gjennomført i tre faser, med presiseringer av mandatet mer detaljert etter hvert. og i tilfellet Nytt politihus i Bergen som ble

gjennomført i to faser. KVVU1 utløste en ny fase basert på en rekke forbedringer/ presiseringer til KVVU2, før ekstern kvalitetssikring..

3. Det dreier seg om store og komplekse tiltak.

Et godt eksempel er Oslo-avet, som er et stort og omfattende prosjekt som involverer flere sektorer og aktører. Det ble gjennomført omfattende deltakende prosesser på et tidlig tidspunkt, som involverte representanter for alle involverte og berørte parter til å gi innspill til prosessen.

4. Det gis overordnede føringer med hensyn til behov, mål og effekt, og legges opp til en bred vurdering.

Jernbaneprosjektet Grenlandsbanen er et godt eksempel, med et grundig mandat med høyt refleksjonsnivå og mange viktige føringer for utredningen. Det samme gjelder transportsystemet i Tønsberg-regionen. Det gir innspill til prosessen og aktørenes rolle lokalt, samt overordnede føringer.

Mandater med forbedringspotensial

Studien viser også at det er en del gjengangere av svakheter i mandatene, som kan oppsummeres på denne måten:

1. Det viser bare til Finansdepartementets rammeavtale som definerer innholdet i KVVUen, uten å gi føringer for det aktuelle tiltaket.

Eksempler gjelder utviklingen av Nationaltheatret der mandatet bare viser til Finansdepartementets format for KVVUer. Det samme gjelder Folkehelseinstituttet. I moderniseringen av IKT i NAV, fase 1, gjengis bare punktene i rammeavtalen forkortet. Prosjekt Den Nasjonale Scene i Bergen refererer til konkurransegrunnlaget for utlysningen, og rammeavtalens format for KVVU.

2. Det gir ingen overordnede føringer for tiltaket, men bare detaljerte krav vedrørende plassering, utforming, etc.

Fremtidig campus for NTNU er et eksempel på dette, som viser til universitetets strategiplan, og først og fremst gir praktiske føringer vedrørende areal, tidsramme, levetid, at alternativer skal vurderes etter

samfunnsøkonomiske kriterier, etc. Når det gjelder Nasjonalmuseet, forholder mandatet seg bare til de fysiske løsningene som gjelder bygget, og lokaliseringen. Mandatet for prosjektet Straffegjennomførings-kapasitet Østlandet er meget kortfattet, og ber hovedsakelig om en kartlegging av kapasitet i eksisterende fengsler. Og i mandatet for et så omfattende prosjekt som Intercity-strekningene på Østlandet, gir mandatet lite informasjon om begrunnelsen for tiltaket, det tas for gitt. Det er desto mer om tekniske spørsmål, ERTMS, driftsstabilitet, etc.

3. Det gir ingen føringer om mål og forventet nytte.

Et eksempel på det er Oslopakke 3. Mandatet dreier seg mye om korridorer og det eksisterende transportsystemet på et relativt lavt detaljeringsnivå, men ikke om mål og effekter. Når det gjelder samfunns målet i prosjektet Fremtidig rettsbygning i Stavanger, vises det bare til føringene i Domstoloven og at Domstolsadministrasjonen har ansvaret for å utvikle dette.

4. Det avgrenses i stor grad til spørsmålet om lokalisering.

Det gjelder nytt logistikknutepunkt i Bergensregionen, som dreier seg først og fremst om ny lokalisering og frigivelse av arealer i Bergen sentrum.

5. Det henvises til eksisterende planer utarbeidet på etatsnivå.

Dette er omtalt tidligere og gjelder mange av prosjektene i Samferdselssektoren. Mandatet for transportsystemet i Drammensområdet presiserer at lokalisering og konsekvenser er det viktigste.

6. Det er begrenset til organisering og gjennomføring.

Prosjekt Ny redningshelikopterkapasitet er et eksempel på dette. Mandatet forholder seg hovedsakelig til hvordan arbeidet med KVUen skal organiseres og styres.

7. Det gir føringer som er for avgrensede i forhold til å utrede alternative konsepter.

Et godt eksempel på dette er Stad Skipstunnel. Prosjektet har vært utredet gjentatte ganger tidligere, og mandatet presiserer at det ikke skal vurderes andre konsepter enn de som allerede er analysert.

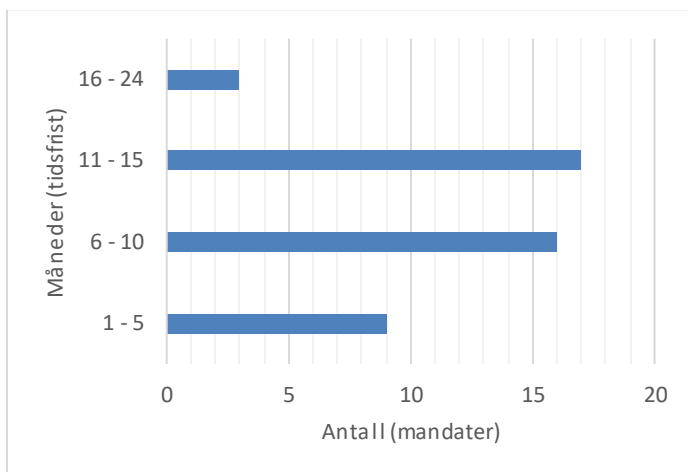
6 Ansvar og organisering av mandater og KVVU-arbeid

Praksis når det gjelder arbeidet med mandater og KVVUer er ulik i forskjellige sektorer. Denne undersøkelsen viser at kostnadene for utarbeidelse av KVVUene dekkes av etatene i 49 prosent av tilfellene, og at ansvaret for å utrede KVVUen ligger hos etaten i 83 prosent av tilfellene, se Tabell 6-1. I syv tilfeller (12 prosent) er det spesifisert at et eksternt konsulentmiljø skal utrede. Dette betyr at det i liten grad gjennomføres KVVU-utredninger på departementsnivå, det skjer bare i mindre enn ti prosent av tilfellene. De fleste av disse er forsvarsprosjekter.

Tabell 6-1: Fordeling av ansvar for utredning og kostnadene (Prosent)

Arbeidet med KVVU	Departement	Etat
Hvem dekker kostnadene	51	49
Hvem utreder	17	83

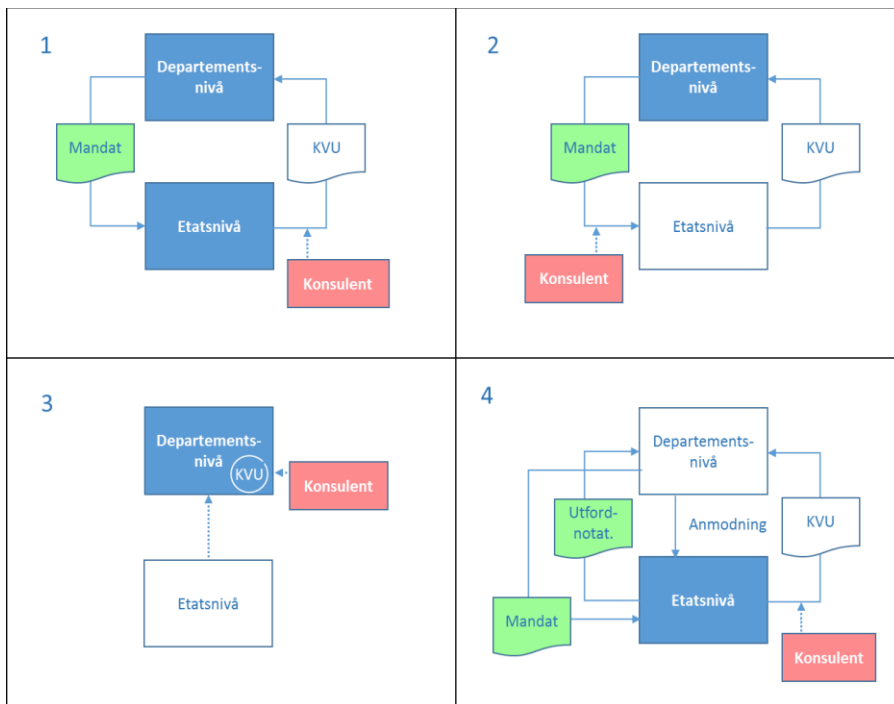
Når det gjelder tidsfrist for å utarbeide KVVU, er dette angitt i 71 prosent av mandatene. Variasjonen er stor: fra to til 24 måneder. Det største tidsspennet gjelder bypakker. Gjennomsnittet er seks måneder. Figur 6-2 viser fire ulike modeller for utarbeiding av mandat for gjennomføring av konseptvalgutredning. Utgangspunktet, i de fleste tilfellene, er at det er en klar arbeidsdeling mellom departements- og etatsnivå, der departementet utsteder mandatet, mens etaten gjennomfører utredningen. Dette forutsetter selvsagt at det finnes kapasitet og kompetanse på etatsnivå til å gjennomføre slike utredninger. I noen tilfeller knytter man til seg eksternt konsulentkapasitet for å gjennomføre eller kvalitetssikre utredningsarbeidet. Dette er vist som modell 1 i figuren.



Figur 6-1: Mandatenes tidsfrist for å gjennomføre KVVU-utredningen

Praksis er forskjellig i ulike sektorer. I de tilfeller der det ikke finnes underliggende etater med kapasitet eller kompetanse til å gjøre slike utredninger, ser man mange eksempler på at dette gjøres ved hjelp av eksterne konsulentmiljøer. Departementet tar hovedansvaret for utarbeidningen av sine KVVUer og med utgangspunkt i mandat utstedt på departementsnivå (modell 2). Dette gjelder i sektorer som kunnskap, kirke, justis- og beredskap. Berørte etater er selvsagt inne i prosessen og vil kunne påvirke resultatet før KVVUene til slutt går til departementsnivå.

I tilfellet forsvarssektoren har man frem til nå valgt å løfte hele prosessen opp på departementsnivå (modell 3). Man har hatt en modell med såkalt integrert strategisk ledelse uten et vanntett skott mellom departementet og etat som tilfellet er i enkelte andre sektorer. Integrert strategisk ledelse ble etablert i 2003. I 2004 ble investeringsansvaret i forsvaret løftet opp til departementet. Forsvaret er nå i ferd med å endre sin prosjektmodell slik at organisering av mandat/KVVU i 2020 blir som i modell 1. Alle prosjekter i dag bygger på at det foreligger et oppdrag fra departementet om at en skal starte å utrede det.



Figur 6-2: Ulike modeller for gjennomføring av konseptvalgutredninger

Konseptvalgutredninger ledes nå av departementet, og bygger på forsvarssjefens fagmilitære råd som danner grunnlag for langtidsplanen som departementet fremlegger for Stortinget for godkjenning. Det fagmilitære rådet utarbeides av Forsvarssjefen med støtte fra departementets avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging, som utgjør hans strategiske planstab. Dette har ført til at en nå produserer planer som er bedre strategisk omforent mellom forsvaret og departementet enn tidligere. En har begynt å vurdere om en kan slå sammen enkelte funksjonelle studier med konseptuelle utredninger (KL). Omstillingen i forsvarssektoren har vært omfattende og departementet mener at dette reduserer faren for stivhengighet, og gir bedre kobling mellom investeringsprosjektene og langtidsplanen (den siste har departementet alltid hatt ansvar for).

I veisektoren ser vi en annen variant, som antakelig skyldes at etatsnivået er det sterkeste leddet i kjeden (se modell 4). I samferdselssektoren generelt er det slik at hvilke KVUer som skal gjøres bestemmes av departementet på grunnlag av en liste fra underliggende etater hvert fjerde år i forbindelse med neste NTP.

Modus i veisektoren er at en på etatsnivå lager en liste med aktuelle tiltak til departementet, som man får tilbake med anmodning om å utarbeide såkalte utfordringsnotat vedrørende bestemte veistrekninger eller investerings tiltak. Dette gjøres i regionene hvor det utarbeides ganske omfattende og detaljerte forslag til konseptuelle løsninger. Deretter lager etaten et notat som kalles «utfordringer for KVU», som beskriver situasjonen i de enkelte tilfellene og hva som bør utredes. Departementet utarbeider på dette grunnlaget et forholdsvis kort mandat som i de fleste tilfeller skriver at utfordringsmandatet skal legges til grunn for arbeidet med KVUen, eventuelt med noen presiseringer (typisk av politisk art, for eksempel at en skal fokusere spesielt på jordvern). I mange av mandatene fastsetter departementet samfunnsmålet, og tidsrammen for arbeidet med KVUen.

Forståelsen i dette tilfellet er at Samferdselsdepartementet er forholdsvis lite og ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å gjøre utredninger selv, men må støtte seg på etatene. Departementet er tydelig på at KVUen er etatens dokument, med unntak av samfunnsmålet som defineres av departementet etter forslag fra etat og blir en del av mandatet.

Vurdering

Hvordan arbeidet organiseres i forskjellige sektorer, avhenger først og fremst av hvilket nivå som har kapasitet og kompetanse til hva. Og ikke minst i hvilken grad virksomheten i gjeldende sektor er «prosjektifisert». Noen departementer har ganske få prosjekter. Det dreier seg først og fremst om store byggeprosjekter. Problemet kan være om man har tilstrekkelig kompetanse på departementsnivå eller etatsnivå. I disse tilfellene kan Statsbygg være en ekstern fagkapasitet, selv om etaten både er byggherre og eiendomsforvalter for ulike departement.

Det er også viktig å være klar over at det er store forskjeller med hensyn til størrelsen på mulighetsrommet for konseptvalg i de ulike sektorene.

I forsvarssektoren dreier det seg i betydelig grad om store anskaffelser. Kompetanse og kapasitet på departementsnivå er stor, og utredningsprosessen er sentralisert, med innspill fra underliggende etater og organer der det er nødvendig.

I samferdselsektoren står de overordnede valgene stort sett bare mellom vei og jernbane, og konseptvalgene vil i stor grad være varianter av det samme. Både gjennomføring og beslutning må være lokalt forankret i stor grad.

Kapasiteten på departementsnivå er tilsvarende begrenset. Prosjektene som utredes skal inn i den langsiktige overordnede planen (Nasjonal transportplan). Dette er en rullerende plan som presenteres hvert fjerde år, og som gir klare føringer for hva som skal gjøres både på kort og lang sikt. Det ligger implisitt i dette at det også ligger føringer for å arbeide med KVUer i tiden som kommer.

I de sektorene der det hovedsakelig dreier seg om nye bygg, er det begrenset hva som kan gjøres av overordnede føringer, utover det som gjelder omfang og lokalisering. Det dreier seg forøvrig i stor grad om utforming, som gjøres på underordnet nivå.

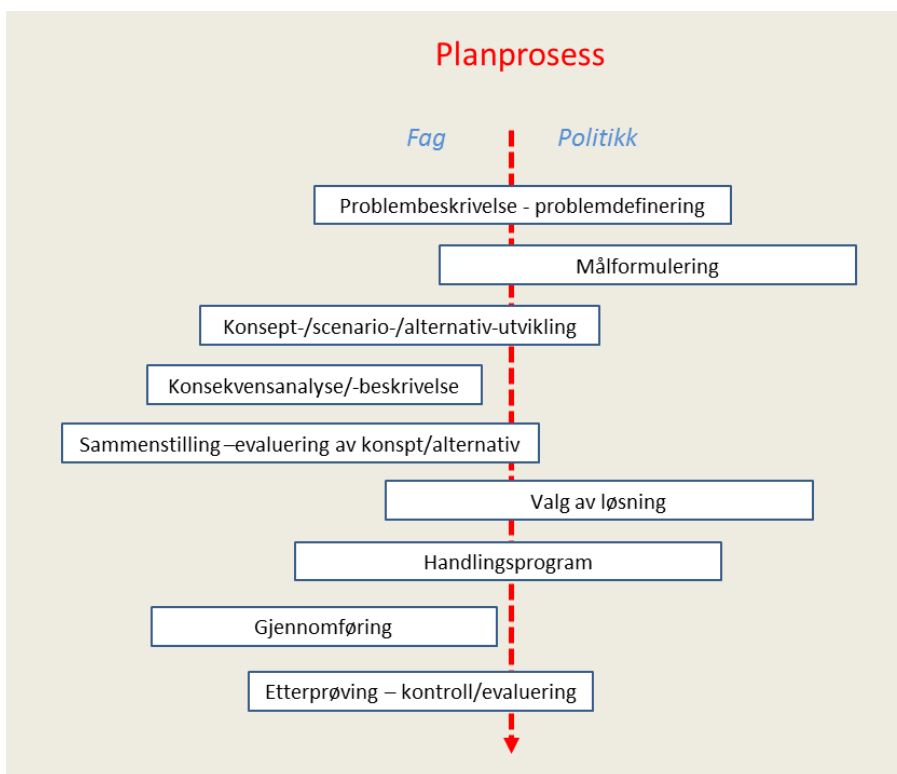
I IKT-prosjekter er man også i stor grad rettet mot detaljnivå slik at det er vanskelig å gjøre overordnede vurderinger.

Departementets begrensede rolle har trolig også noe å gjøre med at KVUen oppfattes som en faglig utredning som ikke har noe med politikken å gjøre, og som derfor blir lagt på etatsnivå, mens departementet skal forholde seg til det politiske og overordnede. Det er også slik at noen av sakene er vanskelige å avklare i forhold til politiske aktører, og at det derfor kan være hensiktsmessig for departementet å sette i gang en faglig KVU for å få et faglig innspill i en sak som er vanskelig politisk.

7 Konklusjoner og anbefalinger

Er det slik at det å sette mål er politisk, mens det å finne løsningene er faglig og dermed verdinøytralt? Svaret er vel at politikerne uansett trenger faglig støtte for å identifisere alternativene og utrede disse, mens valget av alternativ selvsagt ikke er verdinøytralt og må gjøres av politikerne. Dette prinsippet er bygget inn i KS-ordningen. KVVUen skal ikke gå tilbake og diskutere samfunnsålet, men avklare hvilket overordnet mål som gjelder for det konkrete investeringstiltaket, og deretter vurdere ulike konseptuelle løsninger.

Jernbanedirektoratet har illustrert hvordan dette samspillet mellom fag og politikk slår ut gjennom planprosessen, se Figur 7-1.



Figur 7-1: Graden av faglig og politisk påvirkning i trinnene gjennom en planprosess. Prinsippkisse. Kilde: Jernbanedirektoratet

Samspeilet mellom det politiske og det faglige ser man tydelig i gjennomgangen av mandatene i denne studien. Departementet representerer det «politiske» perspektivet, mens etaten representerer det faglige. Dette skillet er i praksis langt fra vannrett, og skal vel heller ikke være det.

For å illustrere dette i forhold til utredningsarbeidet som gjelder prosjekter, kan det være nyttig og ta et tilbakeblikk på årsak-virkningskjeden som var beskrevet i Figur 3-3. Prinsippet som følger av resonnementet ovenfor, er at departementets føringer først og fremst skal forholde seg til det overordnede samfunnsperspektivet, det vil si første og siste ledd i årsaks-virkningskjeden i Figur 7-2. Det vil si *problemet* som er det utløsende, og *nytte* uttrykt ved samfunns målet, som er det man vil oppnå. Etatsnivået på den annen siden skal gå nærmere inn på å avklare behovene, den konkrete måloppnåelsen man skal sikte mot, og hvilke konseptuelle alternativer som vil kunne bidra til å realisere målene.



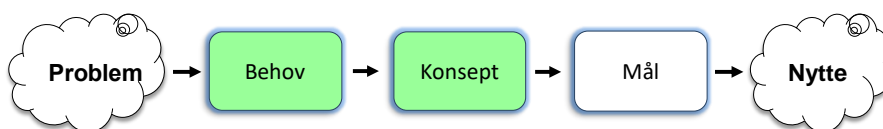
Figur 7-2: Overordnet, eller strategisk styringsperspektiv

Denne gjennomgangen viser noe annet i mange tilfeller, som illustrert nedenfor i Figur 7-3. Mandatene gir i mindre grad overordnede føringer, men går i større grad inn i det mer detaljerte på utrederenes område. Som nevnt er behovet ofte formulert som fravær av én bestemt konseptuell løsning. Et eksempel er Arkivverket, der behovet var å lagre store mengder dokumenter på papir. Konseptvalget var dermed implisitt et større bygg. Men problemet var ikke papirmengden med den informasjonen som ville gå tapt om man ikke tok vare på den, men informasjonen. Med den presiseringen som overordnet føring ble resultatet et helt annet og langt rimeligere prosjekt, i dette tilfellet digitalisering av materialet uten at man trenger store arealer å oppbevare det i.

Rolledelingen mellom departement og etat er sentral. I en tidligere Concept-studie med samtaler på departements- og etatsnivå kom det frem at en på etatsnivå ofte får et mandat som allerede er innskrenkende i den forstand at man gis i oppdrag å finne og gjennomføre én bestemt teknisk løsning (Vårdal Kvalheim m.fl., 2015). Fra departements hold kom det samme resonnementet men med motsatt fortegn, hvor en mente at etatene legger frem forslag som i

for stor grad er konsentrert rundt én bestemt teknisk løsning. Ofte er de allerede i gang med planleggingen før det blir klart at det må gjøres en konseptvalgutredning.

Fra overordnet nivå, les Finansdepartementet, ser man gjerne at fagdepartementene ofte går sterkere inn i arbeidet med KVVUene. Det vil forutsette at departementene har tilstrekkelig kompetanse til å oppfylle en selvstendig bestiller-rolle og kan stille relevante spørsmål tidlig i prosessen, og ikke kommer inn for sent etter at etatene allerede har trukket sine konklusjoner. Det vil nødvendigvis være vanskeligere å ta et slikt grep for departementer som har sterke etater under seg med tung faglig kompetanse.



Figur 7-3: Detaljorientert, eller taktisk styringsperspektiv

Ulempen med å overlate ansvaret for KVVU-arbeid til en underliggende etat er at det kan øke risikoen for stivhengighet og man ikke ser det fulle mulighetsrommet. Som vi har vært inne på så skal en KVVU være en åpen prosess der man vurderer ulike løsninger på et problem. For en spesialisert etat kan det være krevende. Kanskje ligger løsningen på problemet innenfor ansvarsområdet til en annen etat, eller det kan betinge et tverretatlig samarbeid. I noen tilfeller har man forsøkt å løse dette ved at flere etater, særlig innenfor transportsektoren, har fått ansvaret for en KVVU sammen. Det øker imidlertid sannsynligheten for såkalte kombinasjonskonsept som kan være mindre samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det kan være gode argumenter for at konseptvalgutredninger av særlig strategisk art løftes opp på departementsnivå.

På bakgrunn av dette mener vi at det grunnleggende prinsippet uansett bør være at:

1. Mandater utarbeides på øverste nivå
2. Mandatet legger rammer og føringer for det faglige arbeidet, det vil si det utløsende for tiltaket, og forventet nytte til slutt
3. Utrederes oppgave er på faglig grunnlag å finne løsninger innenfor disse rammene

I samtale med involverte parter på etats- og departementsnivå, fremkommer det klart at det er helt i oppstarten at man har muligheten for å utrede alternativer. Når arbeidet er i gang og man har skrevet statsrådsnotater, da er prosessen ofte i realiteten irreversibel.

Den største utfordringen er derfor å unngå og fiksere seg på en bestemt løsning for tidlig. Ett hovedproblem man står ovenfor er hvordan man skal komme i forkant i denne prosessen, det vil si når bestillingen av KVVUen skal gjøres. Uansett om en lykkes i å komme tidlig inn i den faglige prosessen, vil det store spørsmålet om hva som er politisk mulig være tilstede, og problemet som oppstår når dette ikke samsvarer med faglige vurderinger og råd.

I Finansdepartementets rundskriv R108/19 har man lagt opp til at man i spesielle tilfeller kan gjøre KVVU-arbeidet i to faser. Den første fasen er en konseptfase som kvalitetssikres, før man i trinn to gjennomfører en formell konseptvalgutredning basert på et mandat fra departementet. Fordelen med dette vil antakelig være at en får en bedre prosess både faglig og politisk, ved at den starter på et tidligere tidspunkt. Men dette vil bare være aktuelt for noen større og mer komplekse prosjekter.

7.1 Konklusjoner

Kvalitetssikringsordningen til Finansdepartementet går inn i sitt 20. år i 2020. En revisjon ble gjennomført i 2019, og er beskrevet i Finansdepartementets Rundskriv R-108/19. Der tok man hensyn til noen av de erfaringene som er gjort med ordningen til nå. De viktigste endringene var at terskelverdiene og hvilke prosjekter som omfattes ble noe endret, og at det heretter stilles krav til en separat problemanalyse. Det er allerede åpnet for å gjennomføre KS1 i to steg for spesielle prosjekter, og forvaltningen er pålagt å føre en endringslogg fra konseptvalget er gjort etter KS1, og til KS2 presenteres for regjeringen. Når det gjelder mandatet for konseptvalgutredningen, heter det at det skal komme ut av tiltakenes idéfase. Det heter at «Idéfasen omfatter det tidligste arbeidet med å avklare at det er, eller vil oppstå et problem som kan tilsa at det offentlige skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre».

En generell lærdom nedfelt i rundskrivet er at man er opptatt av å komme inn i prosessen så tidlig som mulig og fortrinnsvis tidligere enn hva praksis har vært

til nå. Derfor en innledende konseptfase og en eventuell todeling av konseptvalgutredningen i utvalgte større og mer komplekse prosjekter.

Rundskrivet gir ingen retningslinjer for utforming av mandatet, men kapittel 5 har en omfattende redegjørelse for hvilke analyser som skal inngå i en KVVU:

1. Problembeskrivelse
2. Behovsanalyse
3. Strategiske mål
4. Rammebetingelser for konseptvalg
5. Mulighetsstudie
6. Alternativanalyse
7. Føringer for forprosjektfasen

Når det nå gjøres endringer i kravene til konseptvalgutredninger, vil det også være behov for å tilpasse mandatene tilsvarende. Denne studien viser at det også vil være behov for å styrke kvaliteten og praksis når det gjelder å utstede mandater for KVVU-arbeidet.

Denne studien legger til grunn som et generelt premiss at mandater er nyttige og nødvendige for å etablere føringer for det som skal skje i en prosess. Det er tre forutsetninger som i så fall må oppfylles:

1. Mandatet er autoritativt, dvs. utstedt på overordnet nivå.
2. Formålstjenlig, i betydningen innholdsmessig dekkende i forhold til de aktuelle problemstillingene.
3. Det blir tatt hensyn til i praksis.

Denne studien har sett på de to første punktene, men ikke på om mandatene blir brukt i gjennomføringen av konseptvalgutredningene. Det er mange grunner til det. Mandatet er et tidlig innspill i en kompleks prosess som kan gå over lang tid. Det ville være svært arbeidskrevende å forsøke å følge disse prosessene, i mange tilfeller praktisk umulig.

Det vi har sett på i denne studien er imidlertid bare innholdet av mandatene for å få en samlet oversikt over problemstillinger som:

1. På hvilket nivå og i hvilken grad det gir føringer for det nye tiltaket
2. Om mandatet gir en tilstrekkelig og klar beskrivelse av problemet og den utløsende bakgrunnen for tiltaket
3. Om det angir klart definerte samfunns- og effektmål
4. Om målene er unødig beskrankende eller for ambisiøse
5. Hvorvidt det refereres til erfaringer fra lignende tiltak
6. Om det er vesentlige avhengigheter mot andre relevante tiltak
7. Om mandatet er konkret og enkelt å kommunisere
8. I hvilken grad det er bygget på en felles mal eller er standardisert
9. Hvilket detaljeringsnivå de legger opp til
10. Om konseptfasen beskrives, dvs. organisering og ansvar, resultater, kostnader, tidsramme, ressursbehov, etc.

Gjennomgangen av dokumentene i denne studien viser at:

1. Mandatene til dels er mangelfulle
2. Føringerne ovenfra er ofte generelle og i liten grad relatert til det aktuelle tiltaket
3. Premissene legges ofte på lavere nivå
4. Det er ikke omfanget (antall sider) som er problemet, men innholdet og kvaliteten
5. En høy detaljeringsgrad reflekterer i liten grad den betydelige usikkerheten som finnes på dette planstadiet

Gjennomgangen viser også at det ikke i alle tilfeller er påkrevet å gjøre en større konseptvalgutredning. Dette gjelder særlig i transportsektoren. Der det ikke er reelt ulike konsepter, burde alternativene kanskje heller utredes gjennom lokale planprosesser. For transportsystemer i by og kontroversielle megaprosjekter kan det derimot være hensiktsmessig å bruke mer ressurser på utredning.

Rent generelt vil det å fjerne dårlige konsepter på et tidligere tidspunkt være en prioritert oppgave som bør gjøres før den mer detaljerte utredningen og samfunnsøkonomiske analysen starter.

Et mandat er et kortfattet dokument som kommer inn i en lang kjede av hendelser. Prosessen kan gå over mange år, i noen tilfeller tiår. Men mandatet er allikevel et viktig dokument, nettopp fordi det kommer på det aller tidligste tidspunktet der muligheten for å påvirke konseptvalget er størst. Det skal legges de overordnede premissene. I prosjekter med lang tidligfase kan forholdene endres så mye underveis at det kan være behov for å endre mandatet etter hvert. Og i mange tilfeller ser vi at resultatet av et initiativ slik det var beskrevet opprinnelig blir noe helt annet enn det som var intensjonen. Men mandatet har allikevel en viktig funksjon underveis. Det skal være det viktigste referansematerialet for alle impliserte parter.

For å øke sjansen for at det blir lest og benyttet må det være kortfattet og presist. Det må ikke være detaljorientert, for da utdateres det fort. Det må ikke legges for snevre rammebetingelser, for forutsetningene for konseptvalget i fortsettelsen kan endres betydelig etter hvert som utviklingen går både politisk og faglig. Det skal bestå så lenge den forventete nytteeffekten fremdeles er relevant, men ikke lenger.

Erfaringer

I samtaler med personer med tilknytning til KS-ordningen ble det foreslått en stegvis tilnærming til utredning og konseptvalg:

- Først å starte med en åpen prosess for å identifisere flere alternativer,
- dernest vurdere hvilke av disse som er politisk mulige,
- dernest rangere alternativene uten nødvendigvis å bruke presise kostnadsanslag.

Når man så har avgrenset alternativene kan man gå videre med kostnadsestimering og samfunnsøkonomisk analyse som krever en viss presisjon på inngangstallene. Dette kan være en nyttig måte å tenke på når en skal utforme mandatet for KVUen.

Gjennomgangen av praksis i andre sektorer viser en del fellestrekk.

- Det de har til felles er at de har fokus på innmeldte behov eller et problem som skal løses.
- Man legger vekt på å ikke binde seg til én bestemt løsning, og ønsker en åpen og søkende prosess.

- Man forsøker å knytte den tidlige utredningen til virksomhetens strategiske mål eller politiske føringer
- Det understrekes at et prosjekt skal ha en klar begrunnelse før det eventuelt gjennomføres.

Det som er mer uklart er hva som kommer før mandatet. Hva kreves for at en et departement eller en virksomhet utarbeider et mandat?

Britiske myndigheter har anskueliggjort kompleksiteten i det problemkomplekset en står overfor i forbindelse med planlegging av store offentlige prosjekter, ordnet hierarkisk i fem nivåer:

1. Strategisk dimensjon

Hva er bakgrunnen og begrunnelsen for tiltaket? Hva er dagens situasjon? Hva skal gjøres? Hvilke utfall forventes? Hvordan passer disse med regjeringens overordnede politikk og mål?

2. Samfunnsøkonomisk dimensjon

Hva er den samfunnsøkonomiske nettoverdien for samfunnet av tiltaket sammenlignet med å fortsette uten noe tiltak? Hva er risikoen og kostnadene, og hvilket alternativ representerer den optimale nettoverdien for samfunnet?

3. Kommersiell dimensjon

Kan det oppnås en realistisk og pålitelig kommersiell avtale for gjennomføringen av tiltaket? Hvem vil være i stand til å klare hvilke risiki?

4. Finansdimensjonen

Hva er virkningene av forslaget på det offentlige budsjettet når det gjelder de totale kostnadene vedrørende kapitalutgifter og inntekter?

5. Ledelsesdimensjon

Finnes det realistiske og robuste planer for gjennomføringen? Hvordan kan tiltaket gjennomføres?

Britiske myndigheter legger i sine anbefalinger vekt på at mandatet for konseptfasen i hovedsak skal beskjeftige seg med den strategiske dimensjonen. Etter at mandatet er fastsatt skal utrederne fastsette mål og evaluere ulike alternativer på et overordnet nivå, slik at man kan utarbeide et såkalt «Strategic

business case», som utreder tiltaket i forhold til de underliggende fire dimensjonene. tilsvarende det som her er kjent som konseptvalgutredningen.

7.2 Anbefalinger

Denne studien har gitt interessant innsikt i dagens praksis, og gir grunnlag for noen enkle anbefalinger som bør vurderes i fortsettelsen. Ikke minst i forbindelse med revisjonen av kvalitetssikringsordningen til Finansdepartementet:

Mandatet for konseptfasen skal kort beskrive den strategiske dimensjonen ved det påtenkte tiltaket, med vekt på begrunnelsen for hvorfor tiltaket er nødvendig, og det effekten man vil oppnå når tiltaket er gjennomført. Det skal ikke gå ned i underliggende dimensjoner som gjelder det økonomiske, finansielle eller ledelsesaspektet.

Mandatet skal gi en overordnet, men likevel grundig nok redegjørelse til at beslutningstakere på etatsnivå kan iverksette oppstart av en konseptfase.

Mandatet

1. Mandatet for konseptvalgutredninger skal legge premissene for analysen som fører frem til konseptvalget.
2. Dette er en overordnet styringsoppgave, og bør håndteres på departementsnivå.
3. Mandatet skal ikke spesifisere hvilke konseptuelle alternativer som skal vurderes.
4. Samfunns målet gir overordnede føringer og bør spesifiseres på departementsnivå.
5. Nytttevurderingen bør tillegges større vekt i mandatene
6. Mandatet bør ikke være unødvendig omfattende. I de fleste tilfeller ikke mer enn tre sider.
7. Det er behov for en harmonisert praksis på tvers av sektorer.
8. Finansdepartementet bør utarbeide en veileder for utforming av mandat for arbeidet med KVUer.

Konseptvalgutredningen

1. Konseptvalgutredningen må komme på et tidlig tidspunkt i prosessen. Det er helt i oppstarten at man har muligheten for å utrede alternativer. Selve utredningsarbeidet bør gjøres på nivået nærmest interessentene.
2. Det utløsende problemet bør utredes i samme grad som behovet for tiltaket.
3. Effektmålet avhenger i stor grad av konseptvalget og bør ikke låses i mandatet men fastsettes på et senere tidspunkt.
4. Resultatmålene spesifiserer leveransen, og skal ikke være det primære målet i konseptvalgutredninger.
5. Det bør ikke brukes for mye ressurser på kvantitativ analyse i utredningsarbeidet på grunn av den betydelige usikkerheten på dette planstadiet.
6. Konseptvalgutredningen bør også redegjøre for hvordan mandatet er svart ut.

Referanser

Andersen, B., Vårdal Kvalheim, E. og Volden, G.H., 2016. *Prosjektmodeller og prosjekterstyring i statlige virksomheter*. Concept rapport nr. 50. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. og Aars, J., 2014. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Jordal, H. A., Samset, K. og Nyhus, O.H., 2018. *God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU)*. Concept arbeidsrapport 2018-4. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Jordal, H. A., Samset, K. og Whist, E., 2018. *Statlige KS-prosjekter som har stoppet opp. Status per september 2018*. Concept arbeidsrapport 2018-5. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Department for Transport, 2014. *Transport Analysis Guidance. An Overview of Transport Appraisal*. Tilgjengelig fra: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/>

Difi, 2019. *Velkommen til Prosjektveiviseren*. Tilgjengelig fra: <https://www.prosjektveiviseren.no/>

Direktoratet for økonomistyring, 2019. *Sjekkliste for planlegging, gjennomføring og oppfølging av evalueringer*. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/publikasjoner/>

Dyb Aarøe, H. og Egeland, S., 2018. *Evaluerings av konseptvalgutredninger i transportsektoren*. Masteroppgave i veg og jernbane. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Egeland, S., Dyb Aarøe, H. og Welde, M., 2018. For detaljerte konseptvalgutredninger. *Samferdsel*, 30.09.2018.

Finansdepartementet, 2010a. *Nullalternativet, Kvalitets sikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ*. Veileder nr. 8. Tilgjengelig fra: <https://www.ntnu.no/concept/veiledere>

Finansdepartementet, 2010b. *Utarbeidelse av KVU/KL-dokumenter*. Veileder nr. 9. Tilgjengelig fra: <https://www.ntnu.no/concept/veiledere>

Finansdepartementet, 2019. *Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitets sikring av store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv R-108/19. Oslo: Finansdepartementet, 08.03.2019.

HM Treasury, 2018a. *Central government guidance on appraisal and evaluation*. Tilgjengelig fra: <https://assets.publishing.service.gov.uk/>

HM Treasury, 2018b. *Guide to developing the project business case*. Tilgjengelig fra: <https://assets.publishing.service.gov.uk/>

Independent Evaluation Group, 2011. *Writing terms of reference for an evaluation: a how-to guide*. Washington D.C.: The World Bank Group.

Oslo kommune, 2011. *Prinsipper for investeringsprosesser i Oslo kommune*.

Rasmussen, I., Homleid, K., Ibenholt, K., Skjelvik, J.M. og Vennemo, H., 2010. *På vei til kvalitet? Evaluering av KS1 i transportsektoren*. Rapport 2010/1. Oslo: Vista Analyse.

Samset, K., 2014. *Prosjekt i tidligfasen. Valg av konsept*. Oslo: Fagbokforlaget.

Samset, K., Andersen, B. og Austeng, K., 2013. *Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg*. Concept-rapport nr. 34. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Samset, K., Volden, G.H., Olsson, N. og Vårdal Kvalheim, E., 2015. *Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land*. Concept rapport nr. 46. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Samset, K. og Volden, G.H., 2016. *Front-end Definition of Major Public Projects. Theoretical insights and conflicting practices*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Universitetet i Oslo, 2019. *Rammeverk for små og mellomstore administrative prosjekter*. Tilgjengelig fra: <https://www.uio.no/>

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

Vårdal Kvalheim, E., Christensen, T., Samset, K. og Volden, G.H., 2015. *Har regjeringen fått et bedre beslutningsgrunnlag? Om effekten av å innføre konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitets sikring (KS1 og KS2) for store statlige investeringsprosjekter.* Concept arbeidsrapport. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Welde, M., 2017. *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitets sikring.* Concept rapport nr. 51. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Welde, M., Aksdal, J. og Tyholt Grindvoll, I.L., 2015. *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.* Concept rapport nr. 45. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Whist, E. og Christensen, T., 2011. *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter.* Concept rapport nr. 26. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Muntlige kilder

Navn	Organisasjon	Dato
Espen Opjordsmoen, avdelingsdirektør	Arbeids- og sosialdepartementet	04.09.2019
Lina Gjestrum Nordengen, fagdirektør	Kulturdepartementet	05.09.2019
Ingvild Melvær Hanssen, fagsjef	Finansdepartementet	05.09.2019
Odd Are Rønning, fagdirektør	Forsvarsdepartementet	05.09.2019
Bent Skogen, seniorrådgiver	Samferdselsdepartementet	06.09.2019
Terje Johnsen, fagdirektør	Justisdepartementet	06.09.2019
Kristin Myskja, underdirektør	Olje- og energidepartementet	09.09.2019
Tor Johan Nicolaisen, sjefingeniør	Jernbanedirektoratet	12.09.2019

Vedlegg 1 Erfaringer og råd basert på samtaler med aktører i KS-ordningen⁴

Gjennomgangen av KVVU- og KS1-dokumenter reiser spørsmålet om hva som er årsakene til at resultatet blir som observert og hvilke tiltak som kan bidra til å bedre situasjonen.

Disse spørsmålene har vi forsøkt å få belyst igjennom to fokusgruppemøter der sentrale aktører tilknyttet KS-ordningen deltok med sin betydelige erfaring i tilrettelegging og gjennomføring av KVVU- og KS1-utredninger. Deltakerne representerte både departementer, etater og rådgivningsmiljøer. I tillegg ble det gjennomført mer dyptgående intervjuer med fem sentrale informanter knyttet til ordningen. I alt har om lag 20 personer bidratt med sine erfaringer. Diskusjonen i fokusgruppene var ikke styrt etter en bestemt mal. Gruppene skulle selv diskutere seg frem til hva som var de viktigste momentene. De oppfølgende intervjuene ble gjennomført for å gå nærmere inn på enkelte tema og belyse uklårheter.

Det en tok tak i var først og fremst de begrensningene av mulighetsrommet som skyldes overordnede politiske føringer og faglige skillelinjer mellom sektorer. Rolledelingen mellom departement og etat ble oppfattet som særdeles viktig og det samme med tidspunktet for når konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen skal skje. Man diskuterte også detaljeringsgraden i dokumentene og hvilken type informasjon som bør vektlegges i utredningene. Konklusjonene fra disse diskusjonene er sammenfattet tematisk i det følgende.

Politiske føringer

De politiske føringene og overordnede rammene er det som begrenser handlingsrommet mest, for eksempel NTP i samferdselssektoren og LTP i forsvaret, og disse rammene kan ikke utfordres. Riktignok har det i samferdselssektoren skjedd en bedring ved at KVVU nå skal lages før tiltaket tas

⁴ Utdrag av Samset K, Andersen B, Austeng K, 2013, *Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg*, Concept rapport nr. 34, NTNU

inn i NTP. Det gjør at en i større grad kan drøfte ulike konseptuelle løsninger på et problem. Tidspunktet for KS1 er med andre ord viktig.

Er det slik at det å sette mål er politisk, mens det å finne løsningene er teknokratisk eller verdinøytralt? Svaret er vel at politikerne uansett trenger faglig støtte for å identifisere alternativene og utrede disse, mens valget av alternativ selvsagt ikke er verdinøytralt og må gjøres av politikerne. Dette prinsippet er bygget inn i KS-ordningen. Man skal ikke i KVUen gå tilbake og diskutere samfunns målet, men avklare hvilket overordnet mål som gjelder for det konkrete investeringstiltaket, og deretter vurdere ulike konseptuelle løsninger. I noen tilfeller er dette meningsfullt, i andre og kanskje mange tilfeller gir utredningsarbeidet forholdsvis lite mening ettersom både målene og den konseptuelle løsningen er gitt.

En påstand er dermed at det ikke er etatens egne folk det står på når det gjelder å tenke utenfor boksen. De har motivasjon og interesse nok. Men det er de ytre rammebetingelsene og det at man ikke kommer tidlig nok inn i prosessen. Politikerne som legger rammene er ofte under et stort press for å vise handlekraft og initiativ, og det gjør de best ved å foreslå helt konkrete løsninger på problemer. Det er derfor ikke gitt at politikerne har motivasjon til at det skal utredes flere alternative løsninger, men heller ser at den løsningen som er foreslått blir fulgt opp hele veien og gjennomført så raskt som mulig. På den annen side, så er det vel også sann at politikerne kan få kreditt bare for å ha satt i gang en utredning, og da er muligheten til stede for å utrede alternativer.

Man ser også tilfeller av at lokale interessenter legger føringer på arbeidet. KVU-utredningen innebærer i mange tilfeller først og fremst en tolkning av hva som er det politiske handlingsrommet lokalt. Bybanen i Stavanger er et eksempel på at lokale myndigheter legger føringer og avgrensner mulighetsrommet på et tidlig tidspunkt. Da KS1-prosessen kom i gang hadde allerede Stavanger kommune etablert et bybane-kontor med 11 ansatte og var svært vanskelig å rokke.

Helt generelt har vi en prinsipiell utfordring når det gjelder de politiske føringene som trenger avklaring: I hvilken grad skal ekspertene og utrederne lojalt innordne seg ytre rammebetingelser og sektorgrenser i sitt arbeid med å finne frem til den beste konseptuelle løsningen? Det er klart at utredere må ta hensyn til politiske avgjørelser og ikke kan overprøve politiske føringer. Men

bør ikke ekspertene og utrederne på et tidlig tidspunkt kunne tillate seg å utfordre de overordnede rammebetingelsene for å utvide mulighetsrommet og kanskje gi innspill til en prinsipiell og politisk debatt som samfunnet er tjent med? Mulighetsrommet kan omfatte konseptuelle løsninger som er urealistiske, uønsket eller politisk umulige, men bør ikke slike løsninger allikevel synliggjøres?

Sektoravgrensning

Det er store sektorielle forskjeller; i samferdselssektoren står de overordnede valgene stort sett bare mellom vei og jernbane, i bygg er det stort sett bare lokalisering som gjenstår ved KS1. I IKT-prosjekter er man i stor grad rettet mot detaljnivå slik at det er vanskelig å gjøre overordnede vurderinger. Dessverre blir analysene i for stor grad sektororientert og ikke sektorovergrepene. I mange tilfeller virker det unødig avgrensende på mulighetsrommet.

KVUen bør handle om konseptvalget og ikke være en modenhetsstudie av ett prosjekt. Men da må det også handle om større enheter og ikke for eksempel en veiparsell, for der er mulighetsrommet alt for avgrenset i utgangspunktet. I arbeidet med KVU-ene kunne det vært interessant i noen tilfeller å utvide med deltakere utover egen sektor.

Om en skal tenke konseptuelt i samferdselssektoren må man i mange tilfeller innom flere transportslag og tenke tverrsektorielt og ikke gi oppdraget til den etaten som skal ha for eksempel et jernbaneprosjekt realisert. Hvem skal gjøre en slik tverretattlig utredning? Man har NTP som er organisert tverrsektorielt med et eget sekretariat (men kun for å lage NTP-en en gang hvert 4. år, ikke løpende gjøre KVU-er). I Oslo holder fylkeskommunen, Jernbaneverket og Ruter på med en utredning som ser på transportløsninger i Oslo-området. Samferdselssektoren er organisert med sterke etater for hvert sitt transportslag, og utfordringen er at departementet bør ta en klar føring der det handler om konseptuelle løsninger som involverer flere etater. Oppfatningen er at departementet i dag har mer en sekretariatsfunksjon, og at initiativet kommer fra etatene når KVU-arbeidet skal settes i gang. Organiseringen av departementet med avdelinger for vei, jernbane og flytrafikk, og med underliggende etater på de samme områdene er kanskje et problem i seg selv når det gjelder å tenke tverrsektorielt og konseptuelt.

Når det gjelder KVUer av bypakker er disse alltid sektorovergripende. Disse er det Statens veivesen som gjerne får ansvaret for, selv om det handler om transportløsninger som både omfatter vei, jernbane, kollektivtransport, buss, gang/sykkel etc. Her kommer også andre etater (og kommune/fylkeskommune) inn i arbeidet. For mange store og mellomstore byer er slike utredninger allerede gjennomført. Men i fremtiden må disse jevnlig revideres og oppdateres og her ligger det en mulighet til å få inn en mer sektorovergripende analyse.

Forvaltningen – rolledeling departement/etat

I diskusjonen kom det frem at etatene synes de ofte får et mandat som allerede er innskrenkende i den forstand at man gis i oppdrag å finne og gjennomføre en teknisk løsning. For eksempel lå det i mandatet for utredning av en satsing på livsvitenskap i Norge en føring om at det skulle handle om bygg ved UiO – og at en ikke skulle se for eksempel på det organisatoriske men bare se på selve bygget, slik at mulighetsrommet i utgangspunktet var sterkt innsnevret. Dersom mandatet hadde vært bredere til også å utrede hva som var det bakenforliggende problemet, kunne analysen blitt mer ekspansiv og nyttig. Fra departementshold kom det samme resonnement men med motsatt fortegn, etatene legger frem forslag som i for stor grad er konsentrert om en bestemt konseptuell løsning. I tilfellet med livsvitenskap hadde UiO allerede begynt å planlegge det nye bygget de ønsket seg, før det ble klart at det måtte gjøres en KVU.

Oppfatningen er at Finansdepartementet gjerne ser at fagdepartementene går sterkere inn i arbeidet med KVUene. Men at det vil være tyngre å skulle forsøke å ta et slikt grep for departementer som har sterke etater under seg som faglige organer. Det vil kreve at departementene har tilstrekkelig kompetanse til å oppfylle en selvstendig bestillerrolle og stille gode spørsmål tidlig i prosessen, og ikke etter at etatene har konkludert.

Et tiltak for å sikre at flere alternativer blir utredet kunne være å sørge for at bestillingen av KVUen fra departementets side i seg selv blir kvalitetssikret, enten internt eller eksternt.

Stiavhengighet og forutsigbare alternativer

Stiavhengighet innebærer at en i stor grad velger samme konseptuelle løsning som en har hatt tidligere. At det er snakk om avløsningsprosjekter og ikke om reelle konseptuelle vurderinger, for eksempel at en klasse fregatter avløser en

annen uten at fartøyenes plass i et moderne forsvarssystem er tilstrekkelig vurdert.

En mulig utfordring i så måte er at konseptvalget i stor grad avgjøres av seniorfolk med lang tjenestetid og mye erfaring på området, og løsningen blir ofte som den foregående. Problemet er gjennomgående at løsningen er «vedtatt på forhånd». En må tenke nytt før en kan velge å bygge store kontorbygg med cellekontorer. Hva ville tjueringene velge? I tiden fremover trengs kanskje mindre arealer fordi man har andre måter å organisere seg på, osv.

På den analytiske siden er det en utpreget konservatisme i etatene og departementene. Selv om de politiske føringene hadde vært annerledes er det trolig mer som skal til for at fagfolk med lang erfaring går utenfor boksen og prøver å tenke nytt. Prosessene må ta tid og preges av modning, refleksjon og bredt idétilfang. Kreativitet må oppmuntres innenfor forvaltningen generelt.

I forsvarssektoren gjøres en del viktige konseptvalg i forbindelse med LTP, og dermed er allerede en del konsepter valgt før man kommer til KL/KS1. En ser nå på hele prosessen med langtidsplanlegging. Tidligere hadde man fire års planer der en snudde hver stein. Nå skjer planleggingen mer fortløpende og en har innført begrepet kontinuerlig langtidsplanlegging. En ser på de områdene som trenger justering mer fortløpende og gjør mindre forsvarsstudier. En kunne tenke seg at en kunne gjøre flere konseptuelle studier knyttet til denne typen langtidsplanlegging, og kvalitetssikre de istedenfor som i dag, at en venter til en har identifisert prosjektene og vet at de kommer over 1 mrd kroner. Dette vil trolig være et viktig skritt mot å redusere graden av stivhengighet.

Å få innført en problemanalyse som obligatorisk start på hele prosessen ble også vurdert som viktig, nyttig og realistisk gjennomførbart. Problemet er ofte definert for snevert. Jo videre problemdefinisjon, desto videre mulighetsrom. En annen tilnærming er å teste ytterkantene av mulighetsrommet systematisk for å vise hvilke alternativer som finnes.

Tidspunktet for KVV/KS1

Det er helt i oppstarten at man har muligheten for å utrede alternativer. Når arbeidet er i gang og man har skrevet statsrådnotater så er prosessen ofte i realiteten fullstendig irreversibel. Den største utfordringen er at en fikserer seg på en bestemt løsning for tidlig. Et hovedspørsmål er hvordan en skal komme Concept rapport nr. 58

i forkant av dette, det vil si når skal bestillingen gjøres. I tillegg til dette kommer også det store spørsmålet om hva som er politisk mulig.

Skal en inn på et tidligere tidspunkt må det være når et departement utarbeider et politisk grunnlagsdokument (strategisk analyse, gapanalyse etc.). Om dette er fornuftig eller ikke vet ingen fordi det har ingen prøvet. En mener at konseptvalget i samferdselssektoren må drøftes på et tidspunkt før NTP, fordi det er der pengene fordeles mellom etatene og det er der prosjektene beskrives.

Men KVUen kommer ofte for sent. I tilfellet Ringeriksbanen hadde politikerne allerede bestemt seg for at det skulle være bane, og bevilget penger. Når de samtidig gir Jernbaneverket i oppdrag å lage en KVU er det meste av det konseptuelle allerede avklart. Det er ikke noe åpent oppdrag om reisekostnader, lokalisering, befolkningsutvikling, etc., det dreier seg mer om en bestilling av en jernbanestrekning.

Dersom en ønsker å påvirke de konseptuelle valgene i forsvarssektoren må dette gjøres før LTP. Langtidsplanleggingen innebærer at en gjennomfører såkalte funksjonelle studier der en ser på konseptuelle løsninger. En har sett på muligheten av å slå sammen de funksjonelle studiene med å identifisere konseptuelle løsninger som så kan underlegges KS-regimet. De funksjonelle studiene er overordnede og kan identifisere null, ett eller flere ulike prosjekter samtidig. Det oppfattes som litt uklart hvor godt egnet disse studiene er for ekstern kvalitetskring, men man er ikke avvisende til dette og har snakket om å teste det ut.

Det at man har en utløsende beløpsgrense er en av årsakene til at konseptutredningen kommer for sent. Man vil vente til man har identifisert et prosjekt og skaffet nok informasjon til å vite omtrent hva prosjektet vil koste, før man starter en KVU-prosess. Beløpsgrensen er derfor en del av problemet. Tidspunktet er knyttet til prosjekt og kostnadsnivå, og ikke til de konseptuelt viktige beslutningene som gjøres på et langt tidligere tidspunkt.

Idéen om å gjennomføre KS1 på et tidligere tidspunkt har stor tilslutning hos informantene i denne studien. Slik ordningen er i dag handler KS1 først og fremst om å vurdere kostnader og nytte ved forskjellige alternativer i forhold til hverandre. I dag er det derfor et klart krav at kostnadsestimatet ved KS1 skal være realistisk. Det gjør at detaljeringen av prosjektet må bli tilsvarende

omfattende. Et stort kostnadssprang fra KS1 til KS2 anses ikke for å være akseptabelt.

Et forslag kan derfor være at KS1 gjennomføres på et tidligere tidspunkt og at en tillater større usikkerhet i kostnadsestimatet, ettersom det er kostnadsdifferansen mellom alternativene som er det interessante på dette stadiet i prosessen. I og for seg kunne en for eksempel nøye seg med å oppgi kostnadene i prosentavvik fra referansealternativet og ikke i kroner. Det ville allikevel gi et underlag for å identifisere det eller de aktuelle alternative konseptene mot hverandre, som deretter ville gå igjennom et forprosjekt og tilslutt gjennomgå en KS2-utredning slik at usikkerheten i kostnadsestimatet blir lav på bevilgningstidspunktet.

Detaljeringsgraden

Kan detaljeringsgrad og omfanget av KVUer reduseres? I dag er dokumentene ganske omfattende og inneholder gjennomgående for mye prosjektrelatert stoff og i for liten grad overordnede vurderinger. En innvending mot å stille store krav til kostnadsestimering i KS1 er at premissene for kostnadene på det tidspunktet vil være usikre og at det derfor kanskje er bortkastet å legge for mye arbeid i dette. En helt annen sak er hvor stor presisjon som trengs for å kunne ta en konseptuell beslutning? Da skal man se antatt kostnad ved ett alternativ i forhold til de andre alternativene, følgelig blir presisjonen i kostnadsestimatene av mindre betydning.

Er det slik at etatene slår departementene i hodet med utredninger som inneholder mengder av detaljinformasjon som virker tilslørende mer enn avklarende og derfor ikke bringer saken videre, mens de ikke går inn på de store spørsmålene? Eller er det slik at etatene sitter nærmest de konseptuelle løsningene og derfor vil fylle utredningene med en rekke prosjektspesifikke detaljer som saktens avgrenser handlingsrommet, men som samtidig innebærer en tilbakemelding til politikerne uten at departementet behøver å flagge sin posisjon? Eller er kjernen i problemet den tradisjonen vi har både i de politiske prosessene og i utredningsarbeidet med detaljer og tallfesting fordi dette konkretiserer kompliserte saksforhold og kan ha en modererende virkning, samtidig som tallene ofte blir det avgjørende argumentet for eller imot?

Statens vegvesen konkluderer i sin evalueringsrapport at KVUene gjennomgående er for detaljerte og lange, at en bør forenkle i alle fall i noen

tilfeller, men at analysemodellene en bruker er beregnet for et mer detaljert nivå enn det KVVU er ment å være (Statens vegvesen, 2012).


Alternativt kan en spørre hvordan en kan opprettholde det overordnede perspektivet til tross for at en må tenke detaljert når en skal sette opp kostnadstall for den samfunnsøkonomiske analysen. I hvilken grad trenger en i det hele tatt detaljinformasjon for å gjøre en første overordnet identifisering og kvalitativ vurdering av alternativer? Eller i alle fall for å bare kunne avvise de dårlige?

Å klargjøre hvor gode alternativene er krever trolig langt mer informasjon. For man kan finne mange ideer som prinsipielt sett er meget gode, men som viser seg å ikke være økonomisk forsvarlige.

En stegvis tilnærming vil være å starte med en åpen prosess for å identifisere flere alternativer, dernest vurdere hvilke av disse som er politisk mulige, dernest rangere alternativene uten nødvendigvis å bruke presise kostnadsanslag. Når man så har avgrenset alternativene kan man gå videre med kostnadsestimering og samfunnsøkonomisk analyse som krever en viss presisjon på inngangstallene.

Det ble nevnt at for Forsvarsdepartementets behov som bestiller kunne det kanskje være hensiktsmessig med en systematisk men mer kvalitativ tilnærming for å trekke opp de grunnleggende premissene eller kravene til den konseptuelle løsningen. Det trengs derfor kanskje en «KS0» som er fristilt fra den mer detaljerte analysen, og så får KS1 komme i neste runde. Prinsippet kunne være at en i det minste avventer den grundige samfunnsøkonomiske beregningen til en har fått grep om den overordnede vurderingen av behov, mål, krav og mulighetsrom. Departementene bør i så fall være tungt involvert i denne første delen. Tanken om en to-trinns KVVU/KS1 prosess for det overordnede konseptvalget som gjelder transportkorridorer og byområder nevnes også i en evaluering av KS1 i transportsektoren (Rasmussen m.fl., 2010).

Vedlegg 2 Eksempel på mandater



**DET KONGELIGE
SAMFERDSSELSDEPARTEMENT**

67310 Plan/gr. env

Statens vegvesen	
Reg. dato:	25 MAR 2011
Saksnr.:	2010020597-17
Arkivnr.:	630

Vegdirektoratet

Postboks 8142 Dep.
0033 OSLO

Deres ref 2010/020597-009 Vår ref 10/1947- BES Dato 22.03.2011

KVU E6 Hammarøy - Ballangen - Mandat

Vi viser til Vegdirektoratets brev av 8. desember 2010 med vedlagt prosjektbeskrivelse for ovennevnte utredning.

Prosjektbeskrivelsen er utarbeidet på grunnlag av oppdragsbrev fra departementet av 19. mars 2010.

Samferdselsdepartementet viser til de krav som stilles til KS1 gjennom rammeavtalen for den statlige eksterne kvalitetssikringsordningen. Videre vises det til at KVU-arbeidet skal baseres på føringer som er gitt gjennom saksbehandlingsrutiner for ordningen og senere avklaringer. Herunder vises til gjeldende saksbehandlingsrutiner for utforming av KVU som er gitt i brev fra Samferdselsdepartementet av 24. mars 2010.

Departementet mener at det mottatte forslaget til prosjektplan gir et godt grunnlag for det videre KVU-arbeidet. Vi vil imidlertid gi en nærmere omtale av noen elementer i planen som vi ber vegvesenet ta med i det videre arbeidet.

Departementet ber om at det i utredningen særlig ses hen til sammenhengen mellom arealbruk og transport. For staten er det et viktig overordnet premiss for all transport-planlegging at arealbruk og transportsystem utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikkikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Nedbygging av særlig verdifulle naturområder, kulturlandskap og jordbruksområder bør unngås. Når det gjelder arealbruk, ber departementet om at det i KVUen redegjøres for og drøftes overordnede statlige forventninger som foreligger i det aktuelle området.

Samferdselsdepartementet gir utover dette sin tilslutning til det skisserte arbeidsopplegget i Vegdirektoratets prosjektbeskrivelse.

Postadresse: Postboks 8010 Dep 0030 OSLO	Kontoradresse: Akersg. 59 www.regjeringen.no/sd	Telefon 22 24 90 90 / 22248197 Org. nr.: 972 417 904	Veg- og traffikkikkerhetsavd. Telefaks: 22 24 56 08	Saksbehandler: Bent E. Skogen 22 24 82 29
--	--	---	--	---

Det fremgår av fremdrifts- og aktivitetsplanen i prosjektbeskrivelsen at KVUen forventes slutført i juni 2011. Av hensyn til den videre KS1-behandlingen fram mot neste rullering av Nasjonal transportplan (NTP 2014–2023) understreker vi viktigheten av at tidsplanen holdes. Vi ber om å få oversendt utkast til samfunns mål så snart som mulig slik at departementet kan fastsette dette.

Vi vil for øvrig minne om at det i den nye rammeavtalen for KS-ordningen, under punkt 5.2, fremgår at KVUer som legges frem for kvalitetssikring før 30. juni 2011, kan være disponert i tråd med forrige rammeavtale – hvor mulighetsstudien og føringene for forprosjektfasen inngikk i alternativanalysen. Dette innebærer samtidig at dersom den foreliggende KVUen legges frem senere enn 30. juni 2011, skal den i utgangspunktet disponeres etter ny rammeavtale.

Samferdselsdepartementet ser ikke behov for befarung i tilknytning til utredningsarbeidet.

Etter at KVUen er ferdigstilt vil etaten sende denne på høring, samtidig som departementet sender den til ekstern kvalitetssikring (KS1). På grunnlag av KVU, høringen og KS1 vil regjeringen fatte politisk beslutning i saken.

Vi forutsetter at Vegdirektoratet tar opp andre spørsmål underveis i arbeidet etter behov.

Med hilsen


Ola Brattegard e.f.


Bent E. Skogen



Nasjonalt folkehelseinstitutt
Postboks 4404 Nydalen
0403 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	200607847-/TBE	14.05.2008

Oppdrag: Fremtidige lokaler for Nasjonalt folkehelseinstitutt

Helse- og omsorgsdepartementet viser til møte 23. april 2008 vedrørende videre arbeid med nye lokaler for Nasjonalt folkehelseinstitutt (FHI).

FHI får med dette ansvar for å utarbeide et samlet grunnlag for gjennomføring av en ekstern kvalitetssikring av alle alternativer i prosjektet. Dette inkluderer både det foreliggende prosjektet med rehabilitering og nybygg på Lindern, et nytt alternativ, samt nullalternativet. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) tar sikte på at ekstern kvalitetssikring av de tre alternativene kan gjennomføres i siste kvartal 2008.

FHI får i oppdrag :

1. å utrede et alternativt konsept til det foreliggende forprosjektet. Det anses mest aktuelt å vurdere eksisterende ledige bygg i Oslo, evt. nybygg eller bygg i nærheten av Oslo. Bygg som forventes frigitt i nær fremtid, kan også vurderes. Alternativet skal utredes på en slik måte at det kan gjøres til gjenstand for ekstern kvalitetssikring sammen med det foreliggende forprosjektalternativet og nullalternativet. Kvalitetssikringen tenkes gjennomført som en KS2 utvidet med KS1-elementer fra alternativanalysekapitlet, jfr. vedlagte rammeavtale. Det skal utarbeides et skisseprosjekt som kan gjøres til gjenstand for en slik kvalitetssikring.
2. å utrede et nullalternativ (utsettelsesalternativ). HOD ber om at FHI gjør en økonomisk vurdering av å utsette prosjektet, herunder hvilke vedlikeholds-investeringer og oppgraderinger som er nødvendige for å kunne fortsette driften ved instituttet, samt hvor lenge en utsettelse vil være mulig.

Postadresse Postboks 8011 Dep 0030 Oslo	Kontoradresse Einar Gerhardsens plass 3	Telefon 22 24 90 90 Org.no. 983 887 406	Folkehelseavdelingen Telefaks 22 24 86 56	Saksbehandler Tone Brox Ellertsen 22 24 79 52
---	--	--	---	---

3. å ferdigstille foreliggende forprosjekt for nybygg/rehabilitering på Lindern for ekstern kvalitetssikring (KS2).

HOD ber om at utredningen oversendes departementet innen 28. september 2008.

Med vennlig hilsen

Jon-Olav Aspås e.f.
ekspedisjonssjef

Elin Anglevik
avdelingsdirektør

Side 2

Arkivverkets tilvekst av papirbasert arkivmateriale og digitaliseringsfunksjoner. Mandat for KS 1-prosjekt

08.06.10 MV

Bakgrunn

Regjeringen har bestemt at Norsk helsearkiv skal etableres på Tynset. Arkivet skal inngå som del av Arkivverket under ledelse av Riksarkivaren. Den nye enheten har anslagsvis behov for 30 000 hyllemeter arkivplass i et bygg på ca. 6 000 kvm BTA. Ved statsarkivene i Hamar, Kristiansand, Kongsberg, Stavanger og Oslo samt Riksarkivet vil det de nærmeste 10-15 årene måtte skaffes ekstra arkivplass for ca. 100 000 hyllemeter. Sammen med helsearkivet blir det ca. 130 000 hyllemeter arkiv som må håndteres på en arkivforsvarlig måte fram til 2025. Sammenfall i tid for så mange likeartete utbyggingsprosjekter i Arkivverket gjør det helt nødvendig å vurdere dem i et samlet perspektiv. Dette skal belyses gjennom en KS 1-prosess.

Ett samlet grep

Den vanlige strategien for å håndtere disse arkivbehovene har vært å bygge ut ved hvert enkelt statsarkiv og/eller ved Riksarkivet i Oslo. De siste 30 årene har KUD forestått i alt 14 nybyggprosjekter for, eller relokalisering av, arkivinstitusjoner. Statsbygg har stått for byggeprosjektene, eller man har fått til løsninger med leie av lokaler. Som et strategisk alternativ til en stykkevis utbygging av arkivmagasiner er det på tide å vurdere et mer samlet grep for å få på plass tilfredsstillende arkivfasiliteter for det papirbaserte arkivmaterialet som Arkivverket må ta hånd om.

Riksarkivaren har lansert en idé om et sentraldepot for Arkivverket som et alternativ til separate utbygginger ved statsarkivene og ved Riksarkivet. Tanken er da å legge til side alle enkeltutbygginger og heller satse på ett sentraldepot som kan betjene hele Arkivverket og offentlig forvaltning. De enkelte statsarkivene skal i hovedsak bestå slik de er i dag med publikumsrettede funksjoner.

Arkivverket har store utfordringer når det gjelder digitalt arkivmateriale, både med hensyn til digitalisering av papirbasert arkivmateriale og å ta hånd om elektronisk skapte arkiver. En måte å møte disse utfordringene på er at det etableres en sentralenhet for massedigitalisering. Ulike aspekter ved en slik sentralenhet for digitalisering skal belyses, inkludert en lokalisering av en digitaliseringsenhet sammen med et sentraldepot.

KS 1-prosjektets innhold

Det prosjektutløsende behovet er at ca. 130 000 hyllemeter papirbasert arkivmateriale, inkludert Norsk helsearkiv, skal håndteres av Arkivverket på en arkivfaglig forsvarlig måte de nærmeste 10-15 årene. På sedvanlig vis skal det utarbeides et dokument som gjør rede for behov, strategi og krav som grunnlag for alternativanalysen. Behovs-, strategi- og kravdokumentet skal på et overordnet nivå beskrive alle relevante aspekter som må oppfylles, for de prosjektutløsende behovene kan sies å ha fått en adekvat løsning.

Selv om utgangspunktet for utredningsarbeidet er definert som et utbyggingsbehov, skapt av papirbasert arkivmateriale, skal det i utredningen også gjøres rede for et digitalt hovedalternativ, der det vurderes om og i hvilken grad det kan tenkes en løsning der det papirbaserte materialet digitaliseres slik at den digitale representasjonen utgjør det som skal bevares for ettertiden, og det papirbaserte materialet kasseres. Dette digitale alternativet skal så

vrderes opp mot utbyggingsalternativet, som består av to hovedvarianter: desentralisert utbygging eller ett sentraldepot.

På denne bakgrunn skal utredningsarbeidet derfor forholde seg til tre hovedalternativer:

1. *0-alternativet*: ingen ytterligere utbygging av Arkivverkets nåværende magasinkapasitet utover alminnelig vedlikehold av eksisterende bygningsmasse. Dette skal utredes like noye som de øvrige alternativene og skal fungere som et referansealternativ for de andre alternativene.
2. *Et digitalt alternativ*, der det er tale om en løsning der papirdokumentene digitaliseres og det originale materialet kasseres. Redusert behov for utbygging av magasinkapasitet er ønsket konsekvens av dette alternativet. Det skal vurderes om og i hvilken grad en slik løsning er realistisk. I tilknytning til dette alternativet skal det også vurderes de mulighetene digital teknologi kan gi Arkivverket i etatens utføring av sine samfunnsoppgaver.
3. *Et utbyggingsalternativ*, der departementet vil ha belyst to varianter, basert på sentraldepot eller desentralisert magasinutbygging. Innenfor dette alternativet skal noen lokaliseringsvarianter belyses særskilt:
 - a. etablering av Norsk helsearkiv på Tynset; øvrig utbygging skjer på tradisjonell måte med separate utbygginger ved statsarkivene og ved Riksarkivet
 - b. etablering av Norsk helsearkiv og sentraldepot på Tynset samt flytting av Statsarkivet i Hamar til Tynset
 - c. etablering av sentraldepot på Tynset sammen med Norsk helsearkiv
 - d. etablering av sentraldepot i Oslo, eller ved ett av statsarkivene; kun Norsk helsearkiv på Tynset.

I de ulike utbyggingsvariantene for et sentraldepot må både løsninger, der staten ved Statsbygg er utbygger, og private, leiebaserte løsninger vurderes. Videre skal det vurderes om eventuell utbygging av sentraldepot bør skje i én eller flere etapper.

Andre alternativer skal også kunne belyses, det samme gjelder eventuelle kombinasjoner av de tre hovedalternativene. Dette avgjøres av departementet i løpet av prosessen i samråd med Arkivverket og den som utfører alternativanalysen.

I alle alternativene skal det legges til grunn at Norsk helsearkiv er lokalisert til Tynset.

En digitaliseringsenhets funksjon og betydning skal beskrives for alle alternativene. Det er sannsynlig at det digitale alternativet vil måtte medføre raskere og mer omfattende utbygging av digitaliseringskapasitet enn utbyggingsalternativene.

Etablering av en sentralenhet for digitalisering skal beskrives slik at det fremgår hvilke funksjoner som kan ligge i en slik enhet, og hvilke funksjoner som kan ligge hos de enkelte statsarkivene. Beskrivelsen skal også omfatte hvilke relasjoner en evt. sentralenhet må ha internt i Arkivverket og evt. overfor et bredt publikum. Sentralenhetens teknologiske behov, arealbehov, kompetansebehov og årsverkskonsekvenser skal beskrives og godtgjøres.

Organisering av arbeidet

Kulturdepartementet er ansvarlig for utarbeidelsen av nødvendige dokumenter som gjør rede for behov, strategi og krav. Departementet vil i den forbindelse innhente innspill fra Riksarkivaren. Alternativanalysen skal utføres av et eksternt uavhengig firma som har erfaring

Utbyggingsprosjektet for Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Mandat for alternativanalyse

Utbyggingsprosjektet for Nasjonalmuseet for kunst har så langt konsentrert seg om å komme fram til en arealramme for Nasjonalmuseets totalprosjekt. I tillegg er det presentert en prinsippløsning som baserer seg på bruk av a) eksisterende bygninger i Tullinløkka-området, b) en ekstern lokalisering av magasin- og konserveringsfunksjoner og c) et nybygg. Disse forhold er omtalt i en Samlerapport av april 2005.

1. Nybygg for Nasjonalmuseet

En alternativanalyse skal ta utgangspunkt i den prinsippløsningen som en felles arbeidsgruppe fra Nasjonalmuseet og Kultur- og kirkedepartementet presenterte i en rapport av 24. september 2004 og som er omtalt i samlerapporten av april 2005, jf. alternativ 1a) nedenfor. Skal denne løsningen kunne vurderes i større sammenheng, må også andre løsninger trekkes inn. I samlerapporten av april 2005 blir det antydnet at det kan tenkes en løsning der også magasinfunksjonene blir lokalisert i Tullinløkka-området. Det er naturlig at en slik løsning blir analysert som ett alternativ. Man har presumptivt antatt at å samlokalisere magasinfunksjonene med nybygget i Tullinløkka-området, vil bli dyrere enn å satse på en løsning der disse funksjonene er lokalisert utenfor hovedbasen. Men som antydnet i pkt. 8.7 i samlerapporten, kan en samling av alle funksjonene i Tullinløkka-området kanskje føre til en reduksjon av det totale arealbehovet. Det er naturlig at alternativanalysen ser nærmere på dette, jf. alternativ 1b) nedenfor.

Prinsippløsningen i septemberrapporten baserer seg på at også Kristian August-kvartalet skal inkorporeres som aktuelt utbyggingsareal. Et alternativ vil være å legge hele nybygget på/under Tullinløkka, uten å ta i bruk Kristian August-kvartalet utover å leie lokaler i KA 23. En slik løsning vil spare tomtekostnadene som vil være forbundet med å ta i bruk deler av KA-kvartalet. På den annen side vil det innebære klare utfordringer når det gjelder å tilpasse store deler av et nybygg under bakkenivå på Tullinløkka. Ikke minst gjelder det tilfredsstillende dagslys ned i de underjordiske etasjene. Som alternativ bør det likevel vurderes, bl.a. basert på konseptstudien av juni 2005, jf. alternativ 2) nedenfor.

Det står ellers alternativanalysen fritt å vurdere andre løsninger enn de som er foreslått, under forutsetning at de tilfredsstillende det grunnleggende kravet om at Nasjonalmuseet skal ha sin hovedbase i Tullinløkka-området og at løsningene gir museet tilfredsstillende driftsforhold.

Oppsummert skal følgende alternative løsninger for nybygg vurderes:

Alternativ 1a) Prinsippløsningen som ble presentert i rapporten av 24. september 2004: Tullinløkka og Kristian August-kvartalet, dvs. et nybygg på 12000 kvm netto, 19000 kvm brutto, samt ekstern magasinhall som

ikke inngår i arealfremstillingen nedenfor. Som grunnlag for beregninger skal følgende utgangspunkt brukes:

- ca. 2000-4000 kvm brutto over bakkenivå på Løkka
- én etasje under bakkenivå, dvs. 4000 kvm brutto
- ca 11000-13000 kvm brutto i KA-kvartalet
- ca. 16000 kvm brutto, skal ha takhøyde mellom 5 og 7 meter, dvs. publikums-, utstillings- og mottaksareal

Alternativ 1 b) En løsning som lokaliserer alle funksjonene, også magasin-/ konservering, på Tullinløkka og i Kristian August-kvartalet, dvs. 24000 kvm netto, 38000 kvm brutto. Som grunnlag for beregninger skal følgende utgangspunkt brukes:

- ca. 2000-4000 kvm brutto over bakkenivå;
- tre etasjer under Løkka, dvs. 12000 kvm brutto;
- ca 22000 kvm brutto i KA- kvartalet;
- ca 18400 kvm brutto skal ha takhøyde mellom 5 og 7 meter, dvs. publikums-, utstillings- og mottaksareal;
- hvor stort areal kan evt. innspares ved å samle alle funksjonene i Tullinløkka-området?

Alternativ 2) Hele nybygget på Tullinløkka, dvs. ca 12000 kvm netto, 19000 kvm brutto, og ekstern magasinhall som ikke inngår i arealfremstillingen nedenfor. Som grunnlag for beregninger skal følgende utgangspunkt brukes:

- ca. 2000-4000 kvm brutto over bakkenivå på Løkka;
- ca. 15000-17000 kvm brutto under bakkenivå. Det skal tas hensyn til de arealrammer som Konseptstudien indikerer for å få tilfredsstillende dagslyshforhold;
- ca 16000 kvm brutto skal ha takhøyde mellom 5 og 7 meter, dvs. publikums-, utstillings- og mottaksareal.

Det skal legges til grunn tre grunnleggende premisser for analysene:

- *Nybygget* skal gi gode driftsforhold for Nasjonalmuseets totale aktivitet og spesielt for publikums- og utstillingsfunksjonene.
- *Arealvurderingene* skal ta utgangspunkt i rapporten av 24. september 2004, dvs. et nybygg i Tullinløkka-området på netto ca. 12 000 kvm (alternativ 1a), eller ca. 24 000 kvm netto, (alternativ 1b). Alternativanalysen står fritt til å introdusere andre arealrammer under forutsetning av at det gir Nasjonalmuseet tilfredsstillende funksjonalitet og kapasitet.
- *Utnyttingsgrad av Tullinløkka* skal ta hensyn til Stortingets og Oslo kommunes klare ønske om å beholde Tullinløkka i all hovedsak som en åpen plass. Det skal likevel utvises en viss fleksibilitet når det gjelder utnyttingsgraden.

2. Magasin- og konserveringsfunksjoner

I septemberrapporten og i Samlerapporten blir det vurdert som svært interessant å bruke en ombygd Kværnerhall som ekstern løsning på magasin- og konserveringsfunksjonene. Det er utformet et skisseprosjekt for denne løsningen. Skal prosjektet kunne vurderes i et større perspektiv, må det settes opp mot et annet alternativ. Nasjonalmuseet har derfor fått utredet et alternativ som tar i bruk bygninger og fjellhall i Vulkan-området, jf. samlerapportens pkt. 8.6. Begge alternativene må således vurderes.

3. Problemstillinger

I samsvar med KS 1-metodikken for alternativanalyser skal de konkrete alternativene belyses ut ifra følgende problemstillinger:

- resultatmål (innhold, kostnad og tid);
- vurdering av faktorer som skaper usikkerhet, bl.a. kvantifisering av usikkerhet for investeringskostnader knyttet til de ulike alternativene;
- finansieringsplan, inkludert tilpasning til forventete budsjettammer;
- samfunnsøkonomiske perspektiver på alternativene;
- driftsøkonomiske konsekvenser for Nasjonalmuseet.

I tillegg skal de ulike alternativene vurderes med hensyn til potensial for framtidig ekspansjon, framdriftsstrategi, kontraktstrategi og evt. fallgruver, henholdsvis suksessfaktorer.

MV

01.09.2005



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

67310 Plan/gr.
env.

 Statens vegvesen	
Reg. dato:	25 MAR 2011
Saksnr.:	2010020597-18
Arkivnr.:	630

Vegdirektoratet

Postboks 8142 Dep.
0033 OSLO

Deres ref
2010/020597-008

Vår ref
11/544-BES

Dato
22.03.2011

KVU E10 Evenes - Sortland - Mandat

Vi viser til Vegdirektoratets brev av 8. desember 2010 med vedlagt prosjektbeskrivelse for ovennevnte utredning.

Prosjektbeskrivelsen er utarbeidet på grunnlag av oppdragsbrev fra departementet av 19. mars 2010.

Samferdselsdepartementet viser til de krav som stilles til KS1 gjennom rammeavtalen for den statlige eksterne kvalitetssikringsordningen. Videre vises det til at KVU-arbeidet skal baseres på føringer som er gitt gjennom saksbehandlingsrutiner for ordningen og senere avklaringer. Herunder vises til gjeldende saksbehandlingsrutiner for utforming av KVU som er gitt i brev fra Samferdselsdepartementet av 24. mars 2010.

Departementet mener at det mottatte forslaget til prosjektplan gir et godt grunnlag for det videre KVU-arbeidet. Vi vil imidlertid gi en nærmere omtale av noen elementer i planen som vi ber vegvesenet ta med i det videre arbeidet.

Departementet ber om at det i utredningen særlig ses hen til sammenhengen mellom arealbruk og transport. For staten er det et viktig overordnet premiss for all transport-planlegging at arealbruk og transportsystem utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Nedbygging av særlig verdifulle naturområder, kulturlandskap og jordbruksområder bør unngås. Når det gjelder arealbruk, ber departementet om at det i KVUen redegjøres for og drøftes overordnede statlige forventninger som foreligger i det aktuelle området.

Samferdselsdepartementet gir utover dette sin tilslutning til det skisserte arbeidsopplegget i Vegdirektoratets prosjektbeskrivelse.

Postadresse:
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59
www.regjeringen.no/ld

Telefon
22 24 90 90 / 22248197
Org. nr.:
972 417 904

Veg- og
trafiksikkerhetsavd.
Telefaks:
22 24 56 08

Saksbehandler:
Bent E. Skogen
22 24 82 29

7/1/2011 15:50
MS
21-578200122

Det fremgår av fremdrifts- og aktivitetsplanen i prosjektbeskrivelsen at KVUen forventes sluttført i juni 2011. Av hensyn til den videre KS1-behandlingen fram mot neste rullering av Nasjonal transportplan (NTP 2014–2023) understreker vi viktigheten av at tidsplanen holdes. Vi ber om å få oversendt utkast til samfunns mål så snart som mulig slik at departementet kan fastsette dette.

Vi vil for øvrig minne om at det i den nye rammeavtalen for KS-ordningen, under punkt 5.2, fremgår at KVUer som legges frem for kvalitetssikring før 30. juni 2011, kan være disponert i tråd med forrige rammeavtale – hvor mulighetsstudien og føringene for forprosjektfasen inngikk i alternativanalysen. Dette innebærer samtidig at dersom den foreliggende KVUen legges frem senere enn 30. juni 2011, skal den i utgangspunktet disponeres etter ny rammeavtale.

Samferdselsdepartementet ser ikke behov for befarung i tilknytning til utredningsarbeidet.

Etter at KVUen er ferdigstilt vil etaten sende denne på høring, samtidig som departementet sender den til ekstern kvalitetssikring (KS1). På grunnlag av KVU, høringen og KS1 vil regjeringen fatte politisk beslutning i saken.

Vi forutsetter at Vegdirektoratet tar opp andre spørsmål underveis i arbeidet etter behov.

Med hilsen


Ola Brattegard o.f.


Bent E. Skogen

Vedlegg 3 Finansdepartementets rundskriv R-108/19



Rundskriv R

Samtlige departement
Statsministerens kontor

Nr.
R-108/19

Vår ref
19/144-19

Dato
08.03.2019

Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten

1. RUNDSKRIVETS INNHOLD

Dette rundskrivet beskriver statens prosjektmodell for gjennomføring av store investeringsprosjekter og fastsetter krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av prosjektene. Rundskrivet er en spesifisering av hvordan kravene til utredning, planlegging og styring som følger av [utredningsinstruksen](#) og [økonomiregelverket](#) skal følges opp i utredning av store statlige investeringer. Det angir nærmere krav til innhold og metode i henholdsvis konseptvalgutredninger og forprosjektfasen for investeringsprosjekter. For samferdselsprosjekter som planlegges etter plan- og bygningsloven, vil forprosjektfasen normalt omfatte kommunedelplan og reguleringsplan. Videre omtaler det krav og prosess for eksternt kvalitetssikring.

Formålet med rundskrivet er å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer.

Finansdepartementet har utarbeidet veiledere for temaene som omtales. I tillegg har Direktoratet for økonomistyring utarbeidet veileder for samfunnsøkonomisk analyse i tråd med rundskriv *R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* og veilederen til utredningsinstruksen. Kravene beskrevet i rundskrivet er på et overordnet nivå og er ment å dekke alle typer prosjekter. Innenfor rammene av dette rundskrivet kan det også utarbeides sektorveiledere som gir utdypende forklaringer og retningslinjer for sektorspesifikke utfordringer.

2. VIRKEOMRÅDE

Rundskrevet gjelder alle typer statlige investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme for investeringskostnadene over fastsatt terskelverdi for statens prosjektmodell. Kostnadsrammen anslås på grunnlag av et estimat for basiskostnader og en usikkerhetsanalyse og skal normalt settes tilsvarende P85 fra usikkerhetsanalysen, fratrukket prosjektets kuttliste. P85 tilsvarer det beløpet som gir 85 prosent sannsynlighet for å unngå overskridelse.

Statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme over terskelverdien skal følge kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring i statens prosjektmodell, herunder gjennomgå ekstern kvalitetssikring ved to kontrollpunkter for prosjektet eventuelt legges frem for Stortinget. KS1 er en kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KVU) som gjennomføres før det tas beslutning om konsept. KS2 er en kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag som gjennomføres før investeringsbeslutning og kostnadsramme ev. legges frem for Stortinget. KS2 kan i enkelte tilfeller gjennomføres for avsluttet forprosjekt.

Terskelverdien er 300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter og 1 mrd. kroner for øvrige prosjekter.

Et digitaliseringsprosjekt er et utviklingsprosjekt eller endringsprosjekt hvor IKT utgjør en sentral del, og som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi.¹ Større anskaffelsesprosjekter innenfor f.eks. bygge- og anleggsprosjekter eller forsvarsmateriell, der IKT er en viktig komponent i leveransen, er ikke å betrakte som digitaliseringsprosjekter i denne sammenheng.

Kravene i dette rundskrevet gjelder også investeringsprosjekter i selskaper, stiftelser og andre selvstendige rettssubjekter som ikke er en del av staten, samt i ikke-statlige virksomheter (eksempelvis kommunale) dersom staten bidrar med hel eller delvis finansiering eller garanti av prosjektet. Finansiering fra staten som besluttes på forretningsmessig grunnlag, omfattes ikke av kravene i rundskrevet.

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

Ved utredning av transportløsninger i byområder der statlige tiltak samlet overstiger terskelverdien og inngår i en samlet løsning med lokale tiltak, eller der det er aktuelt med statlige bevilgninger til lokale tiltak med anslått kostnadsramme over terskelverdien, skal

¹ Jamfør definisjon av digitaliseringsprosjekter i *Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* kapittel 12

statlige, fylkeskommunale og kommunale tiltak utredes i sammenheng gjennom en KVVU og kvalitetssikres samlet gjennom KS1, i tråd med føringene i dette rundskrivet.

Ved bompengepakker der pakkens totale omfang overskrider terskelverdien, skal det gjennomføres KS2 av finansieringsgrunnlag og underliggende forutsetninger for finansieringsgrunnlaget, i tråd med dette rundskrivet. For tiltak i slike pakker som enkeltvis eller i naturlig sammenheng har anslått kostnadsramme som overstiger terskelverdien, skal det i tillegg gjennomføres KS2 av styringsunderlag og kostnadsoverslag på det tidspunkt tiltakene er kommet tilstrekkelig langt i planleggingen.

Fylkeskommunen vil som hovedregel selv være ansvarlig for å gjennomføre KS2 for sine tiltak i en bompengepakke. I tilfeller der det er grunnlag for å gjennomføre KS2 av styringsgrunnlag og kostnadsoverslag før proposisjonen legges frem, må dette være gjennomført før staten kan starte KS2 av finansieringsopplegget. Staten kan gjennomføre en felles KS2 hvis dette er nødvendig for å sikre fremdrift i arbeidet med fremlegg av bypakken for Stortinget. Dette avklares i samråd med vedkommende fylkeskommunale myndighet/-er.

For utvalgte, store kollektivtransportprosjekter i byområdene hvor staten gir bidrag på inntil halvparten av projektkostnadene, såkalte 50/50-prosjekter, vil staten stille egne krav til kostnadsstyring. Prosjektene skal kvalitetssikres tilsvarende KS2 for investeringsbeslutning fattes. Fylkeskommunen er selv ansvarlig for å gjennomføre denne kvalitetssikringen.

For strekningsvise fylkeskommunale samferdselsprosjekter som finansieres med bompenger, er det krav om kvalitetssikring tilsvarende KS2 for proposisjon om bompengefinansiering kan fremmes for Stortinget. Kvalitetssikring av finansieringsgrunnlag og underliggende forutsetninger for finansieringsgrunnlaget skal skje i tråd med dette rundskrivet. Fylkeskommunen vil som hovedregel selv være ansvarlig for å gjennomføre kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag. Dette må foreligge før staten starter kvalitetssikring av finansieringsopplegget. Staten kan gjennomføre en felles KS2 hvis dette er nødvendig for å sikre fremdrift i arbeidet med fremlegg for Stortinget. Dette avklares i samråd med vedkommende fylkeskommunale myndighet/-er.

3. DEFINISJON AV TERSKELVERDIEN

Krav til KVVU og KS1 gjelder dersom minst et av alternativene som utredes i konseptfasen har en samlet anslått kostnadsramme² for investeringskostnadene over terskelverdien. Ved utredning av programmer eller pakker som består av flere prosjekter eller tiltak som henger tett sammen, gjelder kravet til KVVU og KS1 dersom programmet eller pakkens samlede anslåtte kostnadsramme overstiger terskelverdien. For utredning av transportløsninger i byområder og bompengepakker vises det til nærmere presisering i punkt 2. Det stilles ikke krav til at etaters overordnede strategier, herunder digitaliseringsstrategier, skal utredes i en KVVU og underlegges KS1.

Krav til forprosjekt og KS2 gjelder dersom anslått kostnadsramme for det valgte prosjektalternativet overstiger terskelverdien. For et program eller en pakke med flere tiltak kan det i gjennomføringen være hensiktsmessig at tiltakene planlegges som enkeltprosjekter med egne kostnadsrammer som legges frem for Stortinget. Det er i så fall enkeltprosjektene

² Det er ikke et krav at det lages et fullt kostnadsestimat og gjennomføres usikkerhetsanalyse før KVVU igangsettes. Det vil ikke være mulig for man har definert alternative løsninger nærmere. Ved valg av utredningsnivå gjøres de først et grovt anslag for investeringskostnad og usikkerhet. Utredningsnivå tilpasses eventuelt underveis i arbeidet.

anslåtte kostnadsramme som avgjør om det er krav til KS2 for hvert tiltak. Tiltak som naturlig henger sammen eller har gjensidig avhengige nyttevirknninger, skal planlegges samlet. Det vil også være krav til KS2 av programmets/pakkens samlede styrings- og finansieringsplan dersom denne skal godkjennes samlet av Stortinget.

Terskelverdien som utløser krav om kvalitetssikring fastsettes på grunnlag av prosjektets samlede anslåtte investeringskostnad uavhengig av finansieringsform (bevilgning over statsbudsjettet, statsgaranti, lån, egenbetaling, bompenger etc.) og om finansieringen kan komme fra flere ulike kilder. Kravet gjelder uavhengig av om kostnadene kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Samlet investeringskostnad skal, både ved KS1 og KS2, forstås som det samlede omfang av investeringer som er nødvendig for at prosjektet kan oppfylle fastsatte rammebetingelser og mål, og har den tiltenkte funksjon. Dette innebærer at anslag for nødvendige investeringskostnader til vedlikeholdsinfrastruktur, utstyr osv. skal regnes med. Andre eksempler på hva som skal inkluderes i investeringskostnaden er vesentlige engangskostnader knyttet til omstilling, og innføring og opplæring i nye rutiner.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerutstyr skal ses i sammenheng og utredes og kvalitetssikres samlet gjennom KVVU og KS1. I forprosjektfasen kan bygg og brukerutstyr planlegges som to prosjekter, men forprosjekteringen skal koordineres slik at prosjektene kan kvalitetssikres samlet ved KS2. Tiltaket er omfattet av rundskrivet dersom samlede anslåtte investeringskostnader (bygg og brukerutstyr) overstiger terskelverdien.

I tråd med Instruks om bygge- og leiesaker gjelder kravet om ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) uavhengig av finansieringsmåten også for byggeprosjekter. Når antatt fremtidig leieforpliktelse³ overstiger terskelverdien fastsatt av Finansdepartementet, skal kvalitetssikring også gjennomføres ved planer om leie i markedet.

4. STATENS PROSJEKTMODELL

Det legges til grunn at store statlige investeringsprosjekter gjennomføres med følgende faseinndeling:

1. Idéfase
2. Konseptfase
3. Forprosjekt
4. Gjennomføring



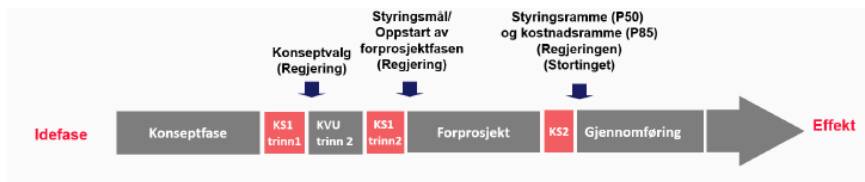
³ Beregningsformel for fremtidig leieforpliktelse er definert i [Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor](#).

Figur 4.1. Statens prosjektmodell

Idéfasen omfatter det tidligste arbeidet med å avklare at det er, eller vil oppstå et problem som kan tilsis at det offentlige skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre. For store prosjekter vil resultatet av idéfasen være et mandat for konseptfasen. Konseptfasen skal munne ut i en konseptvalgutredning (KVU) som skal gjennom ekstern kvalitetssikring (KS1) for konseptvalg kan fattes i regjeringen. Forprosjektet skal deretter utarbeide styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet. Gjennomføringstid, særlig for forprosjektfasen, vil variere mellom ulike sektorer, og spesielt for saker som også skal planlegges etter plan- og bygningsloven, jamfør nærmere omtale under. Styringsunderlag og kostnadsoverslag skal kvalitetssikres gjennom KS2 for investeringsbeslutning og fastsettelse av prosjektets kostnadsramme kan fremmes for Stortinget. Etter investeringsbeslutning i Stortinget kommer gjennomføringsfasen, der tiltaket skal iverksettes. Dette rundskrivet konsentrerer seg om kravene til konseptfasen og forprosjektet og kravene til kvalitetssikring av dette arbeidet.

Konseptvalgutredningen og KS1 kan gjennomføres i to trinn om ønskelig. Trinn 1 omhandler da selve konseptvalget og trinn 2 skal klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og gi føringer for forprosjektfasen. En inndeling i to trinn kan være hensiktsmessig dersom konseptvalget er på et mer overordnet nivå eller av hensyn til fremdrift og modenhet i prosjektet. En slik inndeling innebærer at også beslutningspunktene blir flere, jamfør figur 4.2. KS1 i to trinn benyttes ikke i samferdselsprosjekter.

I enkelte prosjekter/programmer kan det være behov for å tilpasse inndelingen av kvalitetssikringen eller tidspunkt for gjennomføringen til det enkelte prosjekt, både når det gjelder KS1 og KS2, jamfør nærmere omtale i punkt 6 og 9.



Figur 4.2 Statens prosjektmodell ved KVU og KS1 i to trinn

I saker som omhandler arealinngrep, vil planlegging skje i hht. plan- og bygningsloven, med lovmessige krav til høring mv. Prosessene etter plan- og bygningsloven gjelder uavhengig av dette rundskrivet. I arbeidet med prosjektets fremdriftsplan bør det vurderes hvordan prosessen kan legges opp for å bidra til en effektiv gjennomføring. Normalt vil reguleringsarbeidet inngå som en del av forprosjektfasen i prosjektet. I samferdselsprosjekter vil arbeidet med forprosjektfasen være delt opp i ulike deler, normalt kommunedelplan og reguleringsplan, og strekke seg over lengre tid enn i mange andre prosjekter.

Dersom departementet/etaten benytter andre betegnelser på prosjektfasene eller begreper i utredningsdokumentene i sine prosjektstyringsverktøy, skal det dokumenteres hvordan disse svarer til faser og begreper i dette rundskrivet.

5. KRAV TIL KONSEPTVALGUTREDNINGEN (KVU)

Formålet med konseptvalgutredningen er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. Konseptvalgutredningen skal være strukturert med følgende kapitler:

1. Problembeskrivelse
2. Behovsanalyse
3. Strategiske mål
4. Rammebetingelser for konseptvalg
5. Mulighetsstudie
6. Alternativanalyse
7. Føringer for forprosjektfasen

5.1 Problembeskrivelse

Utgangspunktet for ethvert prosjekt er at man står overfor et problem som skal løses. Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet kan løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Det bør gjøres en vurdering av hva som er årsakene til at problemene har oppstått.

5.2 Behovsanalyse

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter/aktører i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen må inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilket behov som skal legges til grunn for den videre utredningen.

5.3 Strategiske mål

Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket:

- for samfunnet: Samfunns mål
- for brukerne: Effektmål

Samfunns målet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Det er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. En realisering av samfunns målet må til en viss grad kunne tilbakeføres til prosjektet.

Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. De skal være prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføring av tiltaket. Dersom det er flere effektmål, bør de være innbyrdes konsistente og prioritering mellom målene skal fremgå. Helheten av mål må være realistisk oppnåelig og graden av måloppnåelse skal kunne verifiseres i ettertid.

Det bør drøftes hvorvidt prosjektet er i tråd med samfunnets mål og prioriteringer på andre områder. Tiltakets relevans, prioritering og avhengigheter mot andre tiltak bør frengå slik at prosjektet kan vurderes opp mot porteføljen av andre tiltak under departementet eller innenfor andre relevante områder. Målkonflikter bør synliggjøres.

5.4 Rammebetingelser for konseptvalg

Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift.

Det er tale om to typer rammebetingelser:

- rammebetingelser som utledes av samfunns- og effektmålene
- rammebetingelser som relateres til andre ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål

Kapittelet skal være rettet mot effekter og funksjoner på et overordnet nivå. Antallet betingelser må begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet og de rammebetingelser som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket. Rammebetingelsene må ikke settes slik at de avgrensner mulighetsrommet unødig.

5.5 Mulighetsstudie

Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom. Mulighetsstudien skal være en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Det skal vurderes ulike tilnærminger, virkemidler og tiltak som alene eller i kombinasjon kan løse problemet en står overfor, uavhengig av hvilken statlig virksomhet som har ansvaret for virkemiddelet. Dette gir grunnlag for å definere ulike konsepter som alternative løsninger.

I mulighetsstudien skal det vurderes om ulike konseptuelle løsninger kan realisere mål og tilfredsstille de tiltaksspesifikke rammebetingelsene. Det gir grunnlag for en grovsiling av tiltak og det skal dokumenteres hvorfor noen løsninger velges vekk på et tidlig stadium.

5.6 Alternativanalyse

Med bakgrunn i punktene over skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet.

Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig (men ikke lengre) for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med både prissatte og ikke prissatte virkninger. Behovet for detaljering kan variere mellom sektorer og avhenge av om en vurderer et prosjekt eller et program med flere tiltak. Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de krav som er satt i Finansdepartementets rundskriv [R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.](#)

Resultatet av alternativanalysen skal gi en rangering av alternativene. Anbefalingen bør inneholde en vurdering av om man bør gå videre med ett eller flere alternativer, om det er

grunnlag for trinnvis gjennomføring eller inndeling i delprosjekter, og om avhengighet mot andre prosjekter eller realopsjoner knyttet til teknologisk utvikling og mer informasjon tilsier utsettelse.

I tillegg til kostnadsinformasjonen i den samfunnsøkonomiske analysen er det behov for anslag for samlet investeringskostnad som kan benyttes til kostnadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. For alle alternativer skal det derfor utarbeides anslag for samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad inkludert merverdiavgift. Usikkerheten om anslaget skal synliggjøres ved å oppgi anslag både for P50 og P85.

5.7 Føringer for forprosjektfasen

I løpet av KVVU-arbeidet avdekkes det forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for oppnå nytteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting. I KVVU-arbeidet skal det utarbeides en gjennomføringsstrategi for den etterfølgende forprosjektfasen slik at sentral informasjon overleveres fra konseptfasen til forprosjektfasen, og beslutningstaker kan legge nødvendige føringer for det videre arbeidet med prosjektet.

Gjennomføringsstrategien skal så langt som mulig omfatte følgende:

Premisser for styringen av forprosjektfasen:

- en oversikt over grensesnitt mot andre prosjekter og evt. programperspektiv som må ivaretas gjennom forprosjektet
- krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument
- krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet
- prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver, samt en vurdering av hvordan disse skal håndteres videre
- forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen
- spesifisering av prosjekteksterne forhold som har betydning for fagdepartementet som prosjekteier

Kontraksstrategi:

- en vurdering av kontraksstrategi med hovedvekt på om prosjektet egner seg for bruk av kontrakter med tidlig involvering av leverandør. Dersom tidliginvolvering anbefales, skal kontraksstrategien utvikles for å muliggjøre dette. Forslag om tidliginvolvering kan også fremmes på et senere tidspunkt. Nærmere føringer er gitt i punkt 8.3, men omfang og grundighet må ta hensyn til tiltakets modenhet.

Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

- viktige elementer til et videre arbeid med en gevinstrealiseringsplan som omfatter tiltak for å realisere nyttesiden i prosjektet
- anbefaling om styringsmessig fleksibilitet, herunder potensielle forenklinger og reduksjoner det kan jobbes videre med for å redusere kostnadsnivået

5.8 Endringslogg og styringsmål

For å bidra til god styring og kostnadskontroll i forprosjektfasen skal det føres en endringslogg for prosjektet. Ved å loggføre endringer får prosjekteier bedre oversikt over prosjektets innhold, nytte, omfang og kostnader til enhver tid, ut fra tilgjengelig informasjon.

Vesentlige endringer i føringer for og avgrensinger av prosjektet, som er grunnlag for den videre styringen, må komme frem. Dette kan være informasjon om standard som er lagt til grunn, dimensjonering for antall brukere, avgrensning mot andre prosjekter eller lignende.

Kravene til endringslogg og den tilhørende kostnadsstyringen er noe ulikt utformet i de ulike sektorene. Hovedregelen i statens prosjektmodell er at endringsloggen skal etableres og føres fra konseptvalget og frem til KS2. Sammen med konseptvalget (KS1 i ett trinn) eller tidlig i forprosjektfasen (ved trinn to i KS1) fastsetter regjeringen et styringsmål for investeringskostnadene som startpunkt for endringsloggen. Styringsmålet skal fastsettes som P50 for samlet investeringskostnad og usikkerheten skal synliggjøres ved å oppgi anslag for P85.

I samferdselsprosjekter føres endringsloggen i to faser. Første fase er fra konseptvalget og frem til fastsatt styringsmål, og hovedhensikten er å forklare større endringer fra regjeringens konseptvalg. Andre fase starter ved regjeringens fastsettelse av styringsmålet etter kommunedelplan, og hovedhensikten er å følge opp kostnadsutviklingen i henhold til fastsatt styringsmål.

For byggeprosjekter i sivil sektor skal oppdragsdepartementet etter konseptvalget gjennomføre en avklaringsfase. I avklaringsfasen skal det valgte konseptet defineres nærmere i samråd med Statsbygg. Med bakgrunn i gjennomført kostnads- og usikkerhetsanalyse skal det beregnes et kostnadsestimat (P50) med angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfasen. Regjeringen skal etter endt avklaringsfase ta stilling til oppstart av forprosjekt (OFP). Det skal føres endringslogg fra regjeringens OFP-beslutning og frem til KS2. For nærmere regler for byggeprosjekter vises det til kgl. res. *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*.

5.9 KVVU i ett eller to trinn

KVVU-arbeidet kan deles inn i to trinn om ønskelig, der trinn 1 omhandler selve konseptvalget og trinn 2 skal klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og omhandler føringer for forprosjektfasen. En inndeling i to trinn kan være hensiktsmessig dersom konseptvalget er på et mer overordnet nivå eller av hensyn til fremdrift og modenhet i prosjektet. Inndelingen påvirker når ulike deler av KVVU ferdigstilles. Ansvarlig fagdepartement kan selv velge om KVVU skal gjennomføres i ett eller to trinn. KS1 i to trinn gjennomføres ikke samferdselssektoren.

Dersom KVVU gjennomføres i ett trinn, utredes og kvalitetssikres punkt 5.1-5.7 ovenfor samlet.

Dersom KVVU oppdeles i to trinn, legges konseptvalgutredningen opp slik:

- Trinn 1 i konseptvalgutredningen omhandler selve konseptvalget og hermed punkt 5.1-5.6 ovenfor, frem til og med alternativanalysen. Trinn 1 kvalitetssikres og regjeringen tar stilling til konseptvalget før man går videre til trinn 2.
- Trinn 2 i konseptvalgutredningen skal klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og omhandle føringer for forprosjektfasen, jf. punkt 5.7 ovenfor. I tillegg må kostnadsanslaget og usikkerhetsanalysen for det valgte konseptet oppdateres, gitt avklaringene som gjøres. Trinn 2 kvalitetssikres og regjeringen tar endelig stilling til oppstart av forprosjektfasen og legger føringer for prosjektet.

Dersom et fagdepartement ønsker å gjennomføre KVVU og KS1 i to trinn for et statlig sivilt byggeprosjekt, bør arbeidet med føringer for forprosjektfasen, jf. punkt 5.7, planlegges slik at kravene i instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor også oppfylles. KVVU i to trinn kan ikke erstatte kravet til avklaringsfase. Resultatet samles i en rapport, OFP-rapporten, som kvalitetssikres i KS1 trinn 2 før regjeringen tar stilling til oppstart av forprosjekt.

6. KVALITETSSIKRING AV KONSEPTVALG (KS1)

Etter gjennomført konseptfase skal KVVU gjennom ekstern kvalitetssikring for videre planlegging. Det er ansvarlig fagdepartement som tar stilling til om KVVU er klar for kvalitetssikring.

Ekstern kvalitetssikring gjennomføres etter krav fastsatt i dette rundskrivet og i henhold til rammeavtale mellom Finansdepartementet og eksterne konsulenter. Finansdepartementet og ansvarlig(e) fagdepartement(er) er felles oppdragsgiver for kvalitetssikringen.

Kvalitetssikring av konseptvalget KS1 kan gjennomføres i ett eller to trinn, jf. punkt 5.8. I enkelte prosjekter/programmer kan det være behov for å tilpasse videre oppfølging med KS1 i to trinn eller andre supplerende analyser før det tas konseptvalg eller endelig stilling til oppstart av forprosjektfasen. Dette avklares mellom ansvarlig departement og Finansdepartementet i det enkelte tilfelle.

Dersom det etter KVVU er klart at man ikke skal gå videre med prosjektet, er det ikke krav om at kvalitetssikring må gjennomføres.

7. BESLUTNING OM KONSEPTVALG

Etter at endelig KS1-rapport er ferdigstilt, skal saken senest innen 6 mnd. legges frem for regjeringen med tilråding om konseptvalg eller en plan for videre oppfølging og fremdrift av KVVU/KS1-utredningene, eventuelt at den aktuelle statsråd velger å ikke gå videre med prosjektet.

Dersom KVVU og KS1 gjennomføres i to trinn, forelegges saken for regjeringen i to omganger. Etter KS1-trinn 1 fremmes forslag om konseptvalg. Etter KS1-trinn 2 fremmes forslag om oppstart av forprosjektfasen og det fastsettes et styringsmål/ for prosjektets endringslogg. Gjennom forprosjektfasen er oppdragsgivende departement ansvarlig for å følge opp styringen av prosjektet og vurdere om eventuelle endringer i prosjektet er av en slik størrelse eller karakter at de bør legges frem for regjeringen.

Før saken(e) legges frem for regjeringen, skal forslag til konseptvalg, forslag til styringsmål/startpunkt for endringsloggen samt viktige føringer for forprosjektfasen forelegges Finansdepartementet for uttalelse. For byggeprosjekter i statlig sivil sektor vil etableres et basisprosjekt ved utgangen av avklaringsfasen, som grunnlag for forprosjektfasen. Ved beslutning om oppstart av forprosjekt tar regjeringen stilling til basisprosjektet med tilhørende kostnadsestimater (P50) og angitt usikkerhet. Etter beslutning om videre forprosjektering skal det etableres rutiner for endringshåndtering i forprosjektarbeidet.

For prosjekter der forprosjektet ikke kan finansieres innenfor gjeldende bevilgning, skal saken fremmes i den ordinære budsjettprosessen.

8. KRAV TIL FORPROSJEKTFASEN

Prosjekter som meldes opp for KS2 skal normalt være ført frem til fullført forprosjekt. Formålet med forprosjektfasen er at beslutningsmaterialet skal gi tilstrekkelig grunnlag for å vurdere prosjektets usikkerhet, anbefale en kostnadsramme og gi føringer for den etterfølgende styringen av prosjektet. For prosjekter som har vært gjennom KS1, skal føringer fra konseptvalget følges opp og reflekteres i beslutningsunderlaget.

Det skal foreligge et sentralt styringsdokument som skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter.

Styringsdokumentet skal inneholde en beskrivelse av:

- Overordnede rammer
 - Hensikt, krav og hovedkonsept
 - Prosjekt mål
 - Kritiske suksessfaktorer
 - Rammebetingelser, inkludert føringer for forprosjektfasen
 - Grensesnitt
- Prosjektstrategi
 - Strategi for styring av usikkerhet
 - Gjennomføringsstrategi
 - Kontraksstrategi
 - Organisering og ansvarsdeling
- Prosjektstyringsbasis
 - Arbeidsomfang, herunder endringsstyring
 - Prosjektmedbrytningsstruktur PNS
 - Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan
 - Gevinstrealiseringsplan
 - Tidsplan
 - Intern kvalitetssikring

Detaljeringen av sentralt styringsdokumentet må tilpasses prosjektets egenart, risiko og vesentlighet. Under gis føringer for sentrale enkeltelementer knyttet til investeringsbeslutning.

8.1 Endringslogg og kostnadsstyring i forprosjektfasen

Alle prosjekter skal føre en endringslogg gjennom hele forprosjektfasen. Utgangspunktet for endringsloggen varierer mellom ulike sektorer, jmfør beskrivelse i punkt 5.8.

I prosjekter hvor det er fastsatt styringsmål, skal kostnadene så langt som mulig styres mot det fastsatte målet. Det vil imidlertid kunne skje endringer i prosjektkostnadene etter hvert som prosjektet utvikles, og som ikke kan dekkes gjennom kutt for øvrig i prosjektet. I byggeprosjekter i statlig sivil sektor benyttes ikke styringsmål. I disse prosjektene tas det utgangspunkt i et basisprosjekt med tilhørende kostnadsestimat (P50) og angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling⁴.

Gjennom endringsloggen og andre sentrale styringsdokumenter, får prosjekteier bedre oversikt over prosjektets innhold, nytte, omfang og kostnader til enhver tid, ut fra tilgjengelig

⁴ Se nærmere beskrivelse i [Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor](#) og veilederen [Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfasen](#).

informasjon. Tiltak for å optimalisere prosjektet, enten gjennom økte nytteeffekter eller for å finne enklere og bedre løsninger som reduserer kostnader, gjennomføringstid og risiko uten at dette påvirker hovedhensikten og målene for prosjektet, skal fremgå.

Endringsloggen skal dokumentere hvilke endringer det er besluttet å gjennomføre i løpet av forprosjektfasen. Begrunnelse for endringene og hvem som har besluttet dem skal fremgå av endringsloggen. Oppdragsgivende departement er ansvarlig for å vurdere om eventuelle endringer i prosjektet er av en slik størrelse eller karakter at de bør legges frem for regjeringen. Endringsloggen skal ferdigstilles ved fullført forprosjekt.

8.2 Anbefaling av kostnads- og styringsramme

Forprosjektet skal utarbeide et komplett estimat over basiskostnaden (summen av grunnkalkyle og uspesifisert), og hvis aktuelt, over inntektene på tilsvarende spesifikasjonsnivå. Spesifikasjonsgraden skal være i samsvar med god estimeringspraksis på forprosjektnivå.

Det skal foreligge en vurdering og analyse av prosjektets usikkerhet som grunnlag for å fastsette styrings- og kostnadsramme. Dersom det er relevant, skal analysen også vurdere usikkerhet for samlet tidsplan og prosjektets nyttevirkninger.

Usikkerhetsanalysen skal omfatte følgende:

- Generelt: prosjektinterne og påvirkbare faktorer, men også alle grader av eksternt gitt usikkerhet og usikkerhet som ikke er påvirkbar.
- Estimatusikkerhet: samlet bilde over estimatusikkerheten, som skal bygges opp med grunnlag i forventet kroneverdi for alle identifiserte elementer i prosjektet.
- Hendelsesusikkerhet: gjennomgang av de hendelsesusikkerheter som er relevante for prosjektet, herunder anslått sannsynlighet for at hendelsene inntreffer.
- Reduksjon av risiko: vurdering av mulighetene for å redusere risikoen for at kostnadene blir høyere enn forventningsverdien, at prosjektet ikke blir ferdigstilt i henhold til plan, eller at nytte ikke blir realisert.
- Forenklinger og reduksjoner: analyse av potensialet for ytterligere forenklinger og reduksjoner i prosjektet. Tiltakene skal beskrives, kostnads- og tidsberegnes, og rangeres innbyrdes etter den prioriteringsrekkefølgen som anbefales for disse tiltakene dersom det blir aktuelt. Analysen danner grunnlag for å utarbeide en mulig kuttliste.

Med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen skal det gis en tilrådning om kostnadsramme og styringsramme for prosjektet. I tillegg skal det redegjøres for usikkerhet om prosjektets gjennomføringstid og for nyttevirkningene i prosjektet. Kostnadsrammen er det kostnadsnivå Stortinget inviteres til å vedta. Det utgjør det øvre finansielle tak for prosjektet, og vil normalt dimensjoneres til P85 fratrukket prosjektets kuttliste. Styringsrammen er det kostnadsnivå utøvende etat forventes å levere prosjektet for. Den settes normalt til P50. Dersom det foreligger spesielle forhold som taler for å fravike hovedregelen for kostnads- og styringsramme, må dette begrunnes.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerutstyrprosjekt kan planlegges som to prosjekter i forprosjektfasen, men arbeidet må koordineres slik at tiltakene ses i sammenheng og det er en entydig avgrensning mellom prosjektene. Det fastsettes normalt separate styrings- og kostnadsrammer for byggeprosjektet og brukerutstyrprosjektet.

8.3 Kontraksstrategi

I de tilfellene hvor kontraksstrategien ikke er valgt samtidig med konseptvalget eller på et annet tidlig tidspunkt, skal det ved ferdigstilling av forprosjektfasen foreligge en utredning av minst to prinsipielt ulike kontraksstrategier⁵.

Grunnlaget skal være en analyse av egenskapene ved prosjektet som er relevante temaer i anskaffelsesprosesser. Egenskaper ved prosjektet, markedssituasjon og kontraktspartnere påvirker utformingen av den spesifikke kontraksstrategien. Dette kan typisk være:

- prosjektets overordnede mål og rammebetingelser
- oppgavens omfang, kompleksitet og kritikalitet
- markedssikkerhet og konkurransesituasjon
- prosjekteiers og leverandørmarkedets kompetanse og kapasitet
- partenes evne til å håndtere risiko og grensesnitt

Det må foreligge vurderinger av:

- kontraksstruktur og kontraktstyper
- ansvarsdeling og sikringsmekanismer
- kompensasjonsformat og insentiver
- spesifikasjonsgrad, kravspesifikasjoner og endringsstyring
- anskaffelsesprosess - valg av prosedyrer, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier

Kontraksstrategien skal fremstå som helhetlig, stringent og realistisk. Dersom det er valgt en modell med tidliginvolvering av leverandør i forprosjektfasen, skal det foreligge en vurdering av videre oppfølging av den valgte kontraksstrategien.

8.4 Oppfølging av konseptvalg, forventet nytte og gevinstrealisering

Det skal foreligge en redegjørelse for hvordan prosjektet har fulgt opp sentrale føringer fra konseptvalget og eventuelle senere føringer gitt ved behandling av styringsmål eller oppstart forprosjekt for byggeprosjekter. Redegjørelsen må inneholde en vurdering av om det er vesentlige endringer knyttet til prosjektets muligheter til å realisere forventede nytteeffekter som ble identifisert i den samfunnsøkonomiske analysen fra KVVU/KS1. Det skal presenteres et oppdatert anslag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet for det valgte konseptet etter forprosjektfasen, og det skal fremgå hvilke faktorer som har gitt ev. endring i anslag. Dersom prosjektets omfang, kostnader eller nytte endrer seg betydelig, skal det vurderes om konseptvalget fortsatt er egnet.

Det skal utarbeides en gevinstrealiseringsplan for prosjektet. En gevinstrealiseringsplan er en oversikt over de forventede og ønskede gevinster i et prosjekt. Den skal anvendes til styring og planlegging av hvordan gevinster skal realiseres i prosjektet, og hvilke kontrollmekanismer som kan kvalitetssikre dette. jf. DFØ-veilederen *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*.

9. KVALITETSSIKRING AV FORPROSJEKTET (KS2)

Etter gjennomført forprosjekt skal grunnlagsdokumentasjonen gjennom ekstern kvalitetssikring for investeringsbeslutning kan fremmes for Stortinget. Det er ansvarlig fagdepartement som tar stilling til om forprosjektet er klart for kvalitetssikring.

⁵ I prosjekter etter sikkerhetsloven og i enkelte forsvarssaker kan det være unntak fra kravet om to prinsipielt ulike kontraksstrategier.

Ekstern kvalitetssikring gjennomføres etter krav fastsatt i dette rundskrevet og i henhold til rammeavtale mellom Finansdepartementet og eksterne konsulenter. Finansdepartementet og ansvarlig(e) fagdepartement(er) er felles oppdragsgiver for kvalitetssikringen.

Dersom det i løpet av forprosjektfasen blir aktuelt å vurdere tidliginvolvering av entreprenør, kan dette behandles for øvrige deler av forprosjektet. En kontraktsstrategi som vurderer dette spørsmålet kan da kvalitetssikres separat.

I enkelte prosjekter/programmer kan det være behov for å tilpasse inndelingen av KS2 eller tidspunkt for gjennomføringen til det enkelte prosjekt. Dette avklares mellom ansvarlig departement og Finansdepartementet i det enkelte tilfelle.

10. INVESTERINGSBESLUTNING

Etter at endelig KS2-rapport er ferdigstilt, skal saken legges frem for regjeringen med tilråding om investeringsbeslutning eller en plan for videre oppfølging av prosjektet. Regjeringen tar stilling til om saken fremmes for Stortinget, som fastsetter prosjektets kostnadsramme.

Forslag til styrings- og kostnadsramme og plan for budsjettmessig innfasing basert på styringsrammen skal forelegges Finansdepartementet for saken fremmes for regjeringen og Stortinget. Styrings- og kostnadsrammer skal normalt oppgis inklusive mva. Det må tas hensyn til relevante mva. regler for prosjektet.

For vei, jernbane og Forsvaret finansieres investeringsprosjektene i hovedsak innenfor egne investeringsrammer i statsbudsjettet. Beslutning om oppstart av investeringsprosjekter som er planlagt finansiert innenfor investeringsrammen kan fremmes som egen sak, og det forutsettes at eventuell bruk av usikkerhetsavsetningen (differansen mellom kostnads- og styringsrammen) dekkes innenfor bevilget ramme. Dette kan også gjelde andre saker der investeringen dekkes innenfor uendret budsjettbevilgning.

For øvrige prosjekter som krever særskilt bevilgning eller omdisponering, skal saken fremmes i den ordinære budsjettprosessen. I disse sakene skal det fremgå hvem som kan disponere usikkerhetsavsetningen.

11. RAPPORTERING

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU er Finansdepartementets følgeforskningsprogram for prosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell. Programmet samler inn og systematiserer data om prosjektene og gjør dem tilgjengelig for forskningsformål.

Prosjektene skal minimum levere følgende dokumentasjon til Concept:

- konseptvalgutredning
- KS1-rapport
- forprosjektrapport, inkludert prosjektets egen usikkerhetsanalyse
- KS2-rapport
- sentralt styringsdokument (endelig versjon)
- sluttrapport (teknisk/økonomisk) som dokumenterer oppnåelsen av resultatmålene

Rapporteringen skal ikke inneholde sikkerhetsgradert informasjon.

12. UNNTAK

Det kan gis unntak fra krav om KVVU og KS1 i prosjekter hvor det ikke foreligger minst to konseptuelt ulike alternativer i tillegg til nullalternativet.

Finansdepartementet kan gi unntak etter skriftlig forespørsel fra ansvarlig departement. Forespørsel om unntak skal inneholde en beskrivelse av problemet, behov og mål, jamfør punkt 5.1-5.3, som underbygger at det er nødvendig å gjennomføre tiltak. I tillegg må det godtgjøres gjennom en beskrivelse av rammebetingelser og mulighetsrommet, jamfør punkt 5.4 og 5.5, at det ikke foreligger minst to konseptuelt ulike alternativer i tillegg til nullalternativet. Finansdepartementet vil avgjøre saken etter dialog med ansvarlig departement. Ved uenighet mellom Finansdepartementet og ansvarlig departement skal saken legges frem for regjeringen av ansvarlig departement.

Unntak fra kravet om å utrede ulike konseptuelle alternativer og KS1 innebærer ikke unntak fra utredningsinstruksens krav om å utrede det tiltaket som planlegges.

Det gis ikke unntak for krav til forprosjektfasen og KS2.

13. IKRAFTTREDELSE

Dette rundskrivet trer i kraft fra 21.09.2019.

Med hilsen

Pål Longva e.f.
ekspedisjonssjef

Silje Gamstobakk
avdelingsdirektor

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi:
Riksrevisjonen
Direktoratet for økonomistyring

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: <https://www.ntnu.no/web/concept/concept-rapportserie>

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 1	Styring av prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå <i>Project Portfolio Management. Estimating Provisions for Uncertainty at Portfolio Level.</i>	Stein Berntsen og Thorleif Sunde
Nr. 2	Statlig styring av prosjektledelse. Empiri og økonomiske prinsipper. <i>Economic Incentives in Public Project Management</i>	Dag Morten Dalen, Ola Lædre og Christian Riis
Nr. 3	Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt <i>Decisions and the Basis for Decisions in Major Public Investment Projects</i>	Stein V. Larsen, Eilif Holte og Sverre Haanæs
Nr. 4	Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekt <i>Concept Development and Evaluation in Major Public Investment Projects</i>	Hege Gry Solheim, Erik Dammen, Håvard O. Skaldebø, Eystein Myking, Elisabeth K. Svendsen og Paul Torgersen
Nr. 5	Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt <i>Needs Analysis in Major Public Investment Projects. Lessons and Recommendations</i>	Petter Næss
Nr. 6	Målformulering i store statlige investeringsprosjekt <i>Alignment of Objectives in Major Public Investment Projects</i>	Ole Jonny Klakegg
Nr. 7	Hvordan tror vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekt <i>Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects</i>	Nils Olsson

Nr. 8	<p>Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt</p> <p><i>Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects</i></p>	Kjell Arne Brekke
Nr. 9	<p>Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen</p> <p><i>Improved Design of Public Investment Projects. Up-front Appraisal of Needs, Objectives and Effects</i></p>	<p>Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg</p>
Nr. 10	<p>Usikkerhetsanalyse – Kontekst og grunnlag</p> <p><i>Uncertainty Analysis – Context and Foundations</i></p>	<p>Kjell Austeng, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Ingemund Jordanger, og Ole M Magnussen</p>
Nr. 11	<p>Usikkerhetsanalyse – Modellering, estimering og beregning</p> <p><i>Uncertainty Analysis – Modeling, Estimation and Calculation</i></p>	<p>Frode Drevland, Kjell Austeng og Olav Torp</p>
Nr. 12	<p>Metoder for usikkerhetsanalyse</p> <p><i>Uncertainty Analysis – Methodology</i></p>	<p>Kjell Austeng, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Olav Torp og Ingemund Jordanger</p>
Nr. 13	<p>Usikkerhetsanalyse – Feilkilder i metode og beregning</p> <p><i>Uncertainty Analysis – Methodological Errors in Data and Analysis</i></p>	<p>Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland</p>
Nr. 14	<p>Positiv usikkerhet og økt verdiskaping</p> <p><i>Positive Uncertainty and Increasing Return on Investments</i></p>	Ingemund Jordanger
Nr. 15	<p>Kostnadsusikkerhet i store statlige investeringsprosjekter; Empiriske studier basert på KS2</p> <p><i>Cost Uncertainty in Large Public Investment Projects. Empirical Studies</i></p>	<p>Olav Torp (red.), Ole M Magnussen, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg</p>
Nr. 16	<p>Kontrahering i prosjektets tidligfase. Forsvarets anskaffelser.</p>	Erik N. Warberg

*Procurement in a Project's Early Phases.
Defense Aquisitions*

- | | | |
|--------|---|--|
| Nr. 17 | Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag.
Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase

<i>Decisions Based on Scant Information.
Challenges and Tools During the Front-end Phases of Projects</i> | Kjell Sunnevåg (red.) |
| Nr. 18 | Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt

<i>Multi-Criteria Decision Analysis In Major Public Investment Projects</i> | Ingemund Jordanger,
Stein Malerud, Harald Minken, Arvid Strand |
| Nr. 19 | Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter

<i>Impact Assessment of Major Public Investment Projects</i> | Bjørn Andersen, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug, Ola Nafstad, Petter Næss og Nils Olsson |
| Nr. 20 | Investorers vurdering av prosjekters godhet

<i>Investors' Appraisal of Project Feasibility</i> | Nils Olsson, Stein Frydenberg, Erik W. Jakobsen, Svein Arne Jessen, Roger Sørheim og Lillian Waagø |
| Nr. 21 | Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg

<i>Major Projects: Logical Minimalism, Rationality and Grand Choices</i> | Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks |
| Nr. 22 | Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

<i>Environmental Economics and Economic Viability</i> | Kåre P. Hagen |
| Nr. 23 | The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – A Theoretically Based Analysis and Evaluation | Tom Christensen |
| Nr. 24 | Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken

<i>Market oriented approaches to environmental policy</i> | Kåre P. Hagen |

Nr. 25	<p>Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter</p> <p><i>Planning and Decision Making in Hospital Projects. Lessons with the Norwegian Governance Scheme.</i></p>	<p>Asmund Myrbostad, Tarald Rohde, Pål Martinussen og Marte Lauvsnes</p>
Nr. 26	<p>Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter</p> <p><i>Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions. Focus on the Front-End of Large Public Investment Projects</i></p>	<p>Erik Whist, Tom Christensen</p>
Nr. 27	<p>Verdsetting av fremtiden. Tidshorisont og diskonteringsrenter</p> <p><i>Valuing the future. Time Horizon and Discount Rates</i></p>	<p>Kåre P. Hagen</p>
Nr. 28	<p>Fjorden, byen og operaen. En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv <i>The Fjord, the City and the Opera. An Evaluation of Bjørvika Urban Development</i></p>	<p>Erik Whist, Tom Christensen</p>
Nr. 29	<p>Levedyktighet og investerings tiltak. Erfaringer fra kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter</p> <p><i>Sustainability and Public Investments. Lessons from Major Public Investment Projects</i></p>	<p>Ola Lædre, Gro Holst Volden, Tore Haavaldsen</p>
Nr. 30	<p>Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter</p> <p><i>Evaluating Public Investment Projects. Lessons and Advice from a Meta-Evaluation of Four Projects</i></p>	<p>Gro Holst Volden og Knut Samset</p>
Nr. 31	<p>Store statlige investerings betydning for konkurranse- og markedsutviklingen. Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen</p>	<p>Asbjørn Englund, Harald Bergh, Aleksander Møll og Ove Skaug Halsos</p>

Major Public Investments' Impact on Competition. How to Deal with Competition Issues as Part of the Project Appraisal

- | | | |
|--------|---|--|
| Nr. 32 | Analyse av systematisk usikkerhet i norsk økonomi.

<i>Analysis of Systematic Uncertainty in the Norwegian Economy.</i> | Haakon Vennemo,
Michael Hoel og Henning Wahlquist |
| Nr. 33 | Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige.

<i>Planning, Analytic Tools and the Use of Cost-Benefit Analysis in the Transport Sector in Norway and Sweden.</i> | Morten Welde, Jonas Eliasson, James Odeck, Maria Börjesson |
| Nr. 34 | Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg

<i>The Opportunity Space. A Study of Conceptual Appraisals and the Choice of Conceptual Solutions.</i> | Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng |
| Nr. 35 | Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring | Knut Samset og Gro Holst Volden |
| Nr. 36 | Investing for Impact. Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects that Have Been Subjected to External Quality Assurance | Knut Samset og Gro Holst Volden |
| Nr. 37 | Bruk av karbonpriser i praktiske samfunnsøkonomiske analyser. En oversikt over praksis fra analyser av statlige investeringsprosjekter under KVU-/KS1-ordningen.

<i>Use of Carbon Prices in Cost-Benefit Analysis. Practices in Project Appraisals of Major Public Investment Projects under the Norwegian State Project Model</i> | Gro Holst Volden |
| Nr. 38 | Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter | Heidi Bull-Berg, Gro Holst Volden og Inger Lise Tyholt Grindvoll |

Non-Monetized Impacts in Economic Analysis. Practice and Lessons from Public Investment Projects

- | | | |
|--------|---|--|
| Nr. 39 | Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidlige fase

<i>Low estimates – high stakes. A study of underestimation of costs in projects' earliest phase</i> | Morten Welde, Knut Samset, Bjørn Andersen, Kjell Austeng |
| Nr. 40 | Mot sin hensikt. Perverse incentiver – om offentlige investerings-prosjekter som ikke forplikter

<i>Perverse incentives and counterproductive investments. Public funding without liabilities for the recipients</i> | Knut Samset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg |
| Nr. 41 | Transportmodeller på randen. En utforskning av NTM5-modellens anvendelsesområde

<i>Transport models and extreme scenarios. A test of the NTM5 model</i> | Christian Steinsland og Lasse Fridstrøm |
| Nr. 42 | Brukeravgifter i veisektoren

<i>User fees in the road sector</i> | Kåre Petter Hagen og Karl Rolf Pedersen |
| Nr. 43 | Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene

<i>Road Planning in Norway: What governs the selection of projects?</i> | Arvid Strand, Silvia Olsen, Mørethe Dotterud Leiren og Askill Harkjerr Halse |
| Nr. 44 | Ressursbruk i transportsektoren – noen mulige forbedringer

<i>Resource allocation in the transport sector – some potential improvements</i> | James Odeck (red.) og Morten Welde (red.) |
| Nr. 45 | Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.

<i>Municipal investment practices in Norway</i> | Morten Welde, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll |
| Nr. 46 | Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land. | Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Eirik Vårdal Kvalheim |

	<i>Governance schemes for major public investment projects: A comparative study of principles and practices in six countries</i>	
Nr. 47	Governance Schemes for Major Public Investment Projects. A comparative study of principles and practices in six countries.	Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Erik Vårdal Kvalheim
Nr. 48	Investeringsprosjekter og miljøkonsekvenser. En antologi med bidrag fra 16 forskere. <i>Environmental Impact of Large Investment Projects. An Anthology by 16 Norwegian Experts.</i>	Kåre P. Hagen og Gro Holst Volden
Nr. 49	Finansiering av vegprosjekter med bompenger. Behandling av og konsekvenser av bompenger i samfunnsøkonomiske analyser. <i>Financing road projects with tolls. The treatment of and consequences of tolls in cost benefit analyses.</i>	Morten Welde, Svein Bråthen, Jens Rekdal og Wei Zhang
Nr. 50	Prosjektmodeller og prosjekteierstyring i statlige virksomheter. <i>Project governance and the use of project models in public agencies and line ministries in Norway.</i>	Bjørn Andersen, Erik Vårdal Kvalheim og Gro Holst Volden
Nr. 51	Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring. <i>Cost performance in government investment projects that have been subjected to external quality assurance.</i>	Morten Welde
Nr. 52	Statlige investeringer under lupen. Erfaring med evaluering av de 20 første KS-prosjektene. <i>A Close-up on Public Investment Cases. Lessons from Ex-post Evaluations of 20 Major Norwegian Projects</i>	Gro Holst Volden og Knut Samset
Nr. 53	Fremsynsmetoder <i>Foresight methods</i>	Tore Sager

- | | | |
|--------|---|---|
| Nr. 54 | Neglected and underestimated impacts of transport investments | Petter Næss, Gro Holst Volden, James Odeck og Tim Richardson |
| Nr. 55 | Kostnadsstyring i entreprisekontrakter
<i>Cost performance of construction contracts</i> | Morten Welde, Roy Endre Dahl, Olav Torp og Torbjørn Aass |
| Nr. 56 | Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter
<i>Governance of Major Public ICT-projects</i> | Håkon Finne |
| Nr. 57 | Effektivitet og produktivitet i norsk veibygging 2007-2016
<i>Efficiency and productivity in Norwegian road construction 2007-2016</i> | Kenneth Løvold Rødseth, Rasmus Bøgh Holmen, Finn R. Førstund og Sverre A.C. Kittelsen |
| Nr. 58 | Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis.
<i>Mandates for conceptual appraisals. A review of practice.</i> | Knut Samset og Morten Welde |

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressursutnyttning og effekt av store, statlige investeringer. Programmet driver følgeforskning knyttet til de største statlige investeringsprosjektene over en rekke år. En skal trekke erfaringer fra disse som kan bedre utformingen og kvalitetssikringen av nye investeringsprosjekter før de settes i gang.

Concept er lokalisert ved Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU), ved Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.

The Concept research program aims to develop know-how to help make more efficient use of resources and improve the effect of major public investments. The Program is designed to follow up on the largest public projects over a period of several years, and help improve design and quality assurance of future public projects before they are formally approved.

The program is based at The Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Faculty of Engineering Science and Technology. It cooperates with key Norwegian and international professional institutions and universities, and is financed by the Norwegian Ministry of Finance.

Address:

The Concept Research Program
Høgskoleringen 7A
N-7491 NTNU
Trondheim
NORWAY

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)
ISSN: 0804-5588 (nettversjon)
ISBN: 978-82-93253-79-2 (papirversjon)
ISBN: 978-82-93253-80-8 (nettversjon)

