

konsept

Torbjørn Aass, Hilde Norang, Hans Hagby og Atle Engebø

Eierstyring av investeringsprosjekter – organisering og kompetanse

Concept arbeidsrapport 2022-2

Forord

Denne arbeidsrapporten er skrevet av Advansia og NTNU på oppdrag for Concept-programmet. Studien tar for seg prosjekteierrollen og praktisk eierstyring av prosjekter, herunder behov for kompetanse og kapasitet på eiersiden. Det er prosjekteierne som har det endelige ansvar for resultatene som frembringes gjennom prosjektene. Organisering av prosjekteierskap og utøvelse av eierstyring er ansett som sentralt for at investeringsprosjekter skal gi ønsket merverdi til virksomheter og samfunn.

Forfatterne har i sitt virke opplevd prosjekteierstyring og prosjekteierskap som et krevende og komplekst tema å forholde seg til. Det har derfor vært interessant å få anledning til å gjøre et dypdykk ned i både teori og praksis på området. Vi håper denne studien kan være til nytte både i praktisk arbeid, så vel som i videre utvikling av fagfeltet.

Da vi valgte å ha generell anonymitet som en forutsetning for alle intervjuer, kan vi ikke takke enkeltpersoner ved navn for deres bidrag. Vi ønsker likevel å takke alle respondenter fra Bane NOR, Statsbygg og Helse Midt-Norge, samt uavhengige personer, som har bidratt i empirien i studien, både som intervjuobjekter og med dokumentunderlag.

Vi vil ellers takke Ole Johnny Klakegg for gode innspill, og god faglig og metodisk veiledning underveis i arbeidet. En stor takk går også til programleder for Concept-programmet, Gro Holst Volden, for muligheten til å gjennomføre studien.

Lysaker, desember 2022

Forfatterne

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

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	5
1 INTRODUKSJON	7
1.1 BAKGRUNN	7
1.2 RAPPORTENS STRUKTUR.....	9
2 METODE	10
3 EIERSTYRING AV INVESTERINGSPROSJEKTER	12
3.1 BEGREPENE - PROSJEKTEIER OG PROSJEKTEIERSTYRING	12
3.2 EIERSTYRINGSFUNKSJONER I INVESTERINGSPROSJEKTER	14
3.3 KATEGORISERING AV EIERSTYRINGSFUNKSJONER	17
3.4 EIERSTYRING I ULIKE GJENNOMFØRINGSMODELLER	19
3.5 KOMPETANSEBEHOV I EIERSTYRINGEN	21
3.6 RAMMEVERK FOR EIERSTYRING AV OFFENTLIGE INVESTERINGSPROSJEKTER – STATENS PROSJEKTMODELL	22
4 PRAKTISK PROSJEKTEIERSTYRING I OFFENTLIGE VIRKSOMHETER	24
4.1 JERNBANE – BANE NOR OG JERNBANEDIREKTORATET	24
4.2 OFFENTLIGE BYGG - STATSBYGG	29
4.3 HELSE – SYKEHUSBYGG OG HELSE MIDT-NORGE RHF	33
4.4 ERFARINGER FRA PROSJEKTEIERSTYRINGEN – UTVALGTE EKSEMPLER	37
5 ANALYSE OG DRØFTING.....	42
5.1 ANALYSE AV PROSJEKTEIERSTYRINGEN I DE TRE SEKTORENE	42
5.2 ORGANISERING AV EIERSTYRINGEN - KONSEKVENSER OG IMPLIKASJONER.....	46
6 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	58
6.1 KONKLUSJON.....	58
6.2 VIDERE ARBEID.....	62
REFERANSER	63

Sammendrag

Med et historisk høyt investeringsnivå i offentlig sektor blir betydningen av profesjonell eierstyring av offentlige investeringsprosjekter stadig mer aktualisert. I denne studien har vi sett nærmere på eierstyring av investeringsprosjekter, gjennom følgende problemstillinger:

- Hvordan prosjekteierstyringen er organisert i ulike offentlige sektorer og virksomheter i Norge, og hvilke fordeler og ulemper de ulike strukturene har.
- Hvilken kompetanse prosjekteier må råde over for å ivareta eierstyringsfunksjonene på ulike områder og nivåer i en organisasjon med prosjektbasert virksomhet.
- Hvordan «utradisjonelle», integrerte, gjennomføringsmodeller for investeringsprosjekter kan utfordre tradisjonelle strukturer for prosjekteierstyring, og hvilke tilpasninger i organiseringen som kan være nødvendige i ulike modeller.

Studien har tatt utgangspunkt i etablert teori og empiriske undersøkelser av praksis for prosjekteierstyring i tre ulike sektorer: jernbane (Bane NOR og Jernbanedirektoratet), statlige bygg (Statsbygg), og helseforetak (Helse Midt-Norge). Datainnsamlingen i studien har foregått gjennom studier av styrende dokumenter og intervjuer av nøkkelpersoner. Det har også vært gjort noen enkle casestudier, for å illustrere noen særskilte problemstillinger i studien.

Prosjekteierstyringen må ivareta krav fra utvikling og drift av virksomheten, så vel som praktisk utvikling og gjennomføringen av investeringsprosjekter. Vi har her lagt til grunn en bred forståelse av prosjekteierskap som ivaretaking av alle funksjoner nødvendige i prosjekteierstyringen, noe som i praksis kan innbefatte flere roller i en organisasjon. Tilsvarende Klakegg (2010) har vi sortert disse eierstyringsfunksjonene i fire kategorier:

1. Utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter
2. Forvaltning av systemer for prosjektutvikling og beslutningsprosesser
3. Forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser
4. Aktiviteter for støtte til prosjektet

I de tre sektorene vi undersøkte så vi noe variasjon i plasseringen av eierstyringsfunksjonene og beslutningsmyndigheten i organisasjonsstrukturene, samt i hvilke faser eller tidspunkter aktørene på eiersiden utøvde aktiv styring. Vi fant videre at organiseringen av eierstyringen virker å ha betydning for:

- Evne til balansert styring mellom resultatmål og effektmål
- Evne til effektiv utøvelse av eierstyringsprosessene
- Evne til å realisere gevinster fra investeringene

Vi observerte at der hvor funksjoner knyttet til både utvikling og drift av virksomheten, og definering av prosjektet og dets rammebetingelser, var samlet i samme organisatoriske enhet, eller på annen måte organisert nær hverandre, evnet man å oppnå en balanse i styringen mellom prosjektets resultatmål og de nytte- og gevinstorienterte effektmålene. Når enheten som har ansvaret for gevinstrealisering selv drar nytte av gevinstene, men samtidig må bære investeringskostnadene på eget budsjett, oppstår insentiver både til å holde

investeringskostnadene nede, men samtidig investere der det lønner seg driftsøkonomisk. En forutsetning for slik eierstyring er imidlertid kunnskap om virksomheten og driften, slik at forståelsen av hvilke investeringer som ville gi reell merverdi på sikt er tilstede.

I studien definerte vi utøvelsen av prosjekteierstyringen som effektiv når de rette beslutningene blir løftet og tatt på opplyst grunnlag, gjennom beslutningsprosesser som ikke er unødige tid- og ressurskrevende. Flere av respondentene i studien vektla i denne sammenheng betydningen av det institusjonelle rammeverket for prosjekteierstyring. En hensiktsmessig plassering av myndighet og fullmakter på prosjekteiersiden ble også trukket frem som en nøkkelfaktor for å sikre effektiv bruk av tid- og ressurser, så vel som gode informerte beslutningsprosesser.

Planlegging og iverksetting av gevinstrealiseringsarbeid var et område respondentene mente ikke fikk høy nok prioritet eller oppmerksomhet i mange prosjekter. Inntrykket er at dette kan skyldes manglende kobling mellom de aktørene på eiersiden som ivaretar prosjektgjennomføringen, og de som jobber med den løpende virksomheten, men som skal ta prosjektresultatet i bruk. I undersøkelsene fant vi at evnen til å realisere gevinster var høyest der personer med ansvar for utvikling og drift ble involvert i planlegging og realisering av gevinster.

Respondentene i undersøkelsene var tydelige på at kunnskap om både virksomheten og prosjekt er nødvendig i prosjekteierstyring. Prosjekteiersiden må ha kommersiell- og driftsoperativ kunnskap om virksomheten og dennes behov for investeringer for videre utvikling, samt kompetanse på prosjektledelse og prosjektstyring for å evne å utøve eierstyringen tilfredsstillende. Vi observerte her at virksomhetskompetanse både på bruker- og strategisk nivå, som oftest var godt representert på de fleste nivåer av prosjekteiersiden, dog med enkelte unntak i statlige byggeprosjekt. Hva gjelder kompetanse om prosjekter og prosjektgjennomføring, prosjektkompetanse, var ikke bildet like positivt. Vi noterte oss at flere av respondentene ga tydelig uttrykk for at behovet for prosjektkompetansen på prosjekteiersiden ofte var undervurdert, særlig på høyere nivåer.

Gjennom såkalte integrerte gjennomføringsmodeller søkes det å etablere en struktur som samler prosjekteier, prosjektorganisasjon og leverandør om felles mål for prosjektet, med sikte på å høste gevinster som ligger i å ha et integrasjonsbasert, snarere enn et transaksjonsbasert, samarbeid. Vi fant her at integrerte gjennomføringsmodeller i hovedtrekk ble benyttet for å oppnå økt produktivitet og redusert usikkerhet i prosjektene, men i mindre grad ble betraktet som en strategi for å oppnå økt nytte. Dersom integrerte gjennomføringsmodeller skal være et virkemiddel for å oppnå økt nytte gjennom bedre løsninger og innovasjon, vil vi anbefale at prosjekteier involveres tyngre i prosjektutviklingen i tidligfase, enn hva som er praksis i de organisasjonene vi undersøkte.

Tematikken i denne studien favner bredt, men tar kun for seg et begrenset antall organisasjoner uten store dypdykk i detaljer eller årsakssammenhenger. Av videre arbeid kan det være interessant å se nærmere på hvordan prosjektkompetanse er representert i besluttsende organer i offentlige investeringsprosjekter, og hvilken betydning dette har for kostnadseffektivitet og måloppnåelse. Hvordan offentlige byggeprosjekter kan organiseres og struktureres bedre er et annet tema som kan vies mer oppmerksomhet, samt hvordan eierstyringen bør organiseres for å oppnå flere gevinster fra bruk av integrerte gjennomføringsmodeller.

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Eierstyring (corporate governance) omfatter måten den overordnede ledelsen av en virksomhet er strukturert, herunder mekanismer og prosesser for styring. Organiseringen av eierstyringen har som hensikt å skape en balanse mellom ulike interessenter i og utenfor virksomheten, og gjennom dette sikre verdiskapning på lang sikt. Eierstyring har fått økt oppmerksomhet de siste årene, her blant annet hvordan den kan brukes til å påvirke samfunns mål knyttet til miljø-, sosiale- og etiske forhold. Verdiskapningsbegrepet kan i så måte sies å favne stadig bredere, hvor lønnsomhet på kort sikt som suksesskriterium tones ned, til fordel for langsiktige effekter og virkninger av virksomhetens aktivitet.

I en verden i stadig endring er investeringer en sentral del av det kontinuerlige utviklingsarbeidet i en virksomhet. Nye investeringer organiseres gjerne i større eller mindre grad som prosjekter. På samme måte som prosjekter har sine særtrekk i arbeidsform og organisering, fordrer også eierstyringen av prosjekter en særskilt tilnærming til overordnet styring og ledelse. Project governance – prosjekteierstyring er et etablert begrep, hvis innhold har modnet i takt med utviklingen av prosjektledelse som fag.

Nødvendigheten av profesjonell eierstyring av offentlige investeringsprosjekter har blitt aktualisert de siste tiårene. Nivået på offentlige investeringer i Norge er på et historisk høyt nivå, med et tresifret antall prosjekter med kostnadsrammer på over en milliard kroner pågående til enhver tid. Flere titalls prosjekter som i dag er under planlegging eller gjennomføring har en kostnadsramme på over ti milliarder kroner.

Med et høyt investeringsnivå i dag, og enda høyere ambisjoner fremover, er bruk av offentlige midler gjenstand for mye oppmerksomhet. I media og i samfunnsdebatten dukker det stadig opp innslag med kritikk av kostnadsoverskridelser og forsinkelser, så vel som spørsmål om hva skattebetalerne egentlig får igjen for pengene, og forventninger til hvem som vil prioriteres neste gang. Det stilles stadig større krav til at samfunnet får nytte og gevinster igjen fra investeringene, og at kostnadene holdes under kontroll.

Å være prosjekteier blir ofte oppfattet som å ha en bestillerolle. Eier bestiller noe utført, og prosjektet utfører i henhold til bestillingen. Underveis i prosjektgjennomføringen dukker det imidlertid ofte opp mange forhold som må håndteres av eier. Hva prosjektet bør realisere, og på hvilken måte, er ofte usikkert i tidlig fase. Både investeringskostnader og gevinster fra investeringen er beheftet med usikkerhet. Eier har også behov for å holde kontroll med både ressursbruk og utvikling i prosjektet underveis. Prosjektet på sin side vil kunne ha løpende behov for avklaringer, beslutninger, ressurser og annen bistand fra eier.

Offentlig sektor i Norge favner bredt, og er organisert på mange ulike måter for å sikre effektiv bruk av knappe ressurser. Enkelte sektorer er organisert som etater underlagt direkte politisk styring og kontroll, noen som offentlige foretak overvåket av direktorater, mens det for andre sektorer er satt opp selvstendige aksjeselskap med egne styrever og stor handlefrihet. Uavhengig av

organisasjonsstruktur gjelder de samme behovene og prinsippene for den praktiske styringen av investeringsprosjekter.

Innføring av statens prosjektmodell, med den tilhørende kvalitetssikringsordningen, representerte et paradigmeskift i eierstyringen av offentlige investeringsprosjekter i Norge. Til tross for at det kun var statlig finansierte prosjekter over en viss størrelse som var underlagt kvalitetssikringsregimet, ble prinsipper og metoder fra ordningen raskt adoptert av både fylkeskommuner, kommuner og offentlig eide foretak og selskap. Statens prosjektmodell stiller krav til planlegging og styring av prosjektene, med hensikt å unngå feilinvesteringer og sikre kostnadseffektive prosjekter. Kvalitetssikringer av henholdsvis konseptvalg, styringsunderlag og kostnader, skal sikre eier realistiske beslutningsunderlag både for nytte- og kostnadssiden. Introduksjonen av statens prosjektmodell kan betraktes som startskuddet for etablering av felles prinsipper og praksis i eierstyringen av offentlige investeringsprosjekter i Norge.

Et annet grep som har blitt gjort for å sikre bedre ressursutnyttelse i offentlige investeringsprosjekter er å involvere leverandørmarkedet i utarbeiding av løsninger og produksjonsplanlegging. Slike «nye» modeller finnes i mange ulike varianter, og har merkelapper som eksempelvis samspillskontrakter, alliansekontrakter, best value procurement (BVP), partnering og tidlig involvering. Mange av disse tilnærmingene til anskaffelse og prosjektutvikling kan utfordre den tradisjonelle rolleforståelsen og funksjonsdelingen mellom prosjekteier og prosjekt i den typiske bestiller – utfører-relasjonen. Modellene kan medføre noen nye utfordringer knyttet til eierstyringen, som er viktig å være bevisst på for å evne å tilpasse styringsstrukturer til de nye rammeverkene. Hvilken betydning bruken av nye gjennomføringsmodeller har for etablerte praksiser for eierstyring, og hvordan styringsregimer best kan tilpasses nye modeller, vil være interessante temaer å studere i tiden som kommer.

Denne studien har som formål å se nærmere på eierstyring av investeringsprosjekter i et operasjonelt perspektiv. Hva omfatter prosjekteierrollen av konkrete ansvarsområder og arbeidsoppgaver, og hvordan kan disse organiseres optimalt? Hva kreves av kompetanse og kapasiteter for å styre investeringsprosjekter fra eiersiden i de ulike prosjektfasene?

For å få mer innsikt i dette vil vi undersøke følgende:

- Hvordan prosjekteierstyringen er organisert i ulike offentlige sektorer og virksomheter i Norge, og hvilke fordeler og ulemper de ulike strukturene har
- Hvilken kompetanse prosjekteier må råde over for å ivareta eierstyringsfunksjonene på ulike områder og nivåer i en organisasjon med prosjektbasert virksomhet
- Hvordan «utradisjonelle», integrerte, gjennomføringsmodeller for investeringsprosjekter kan utfordre tradisjonelle strukturer for prosjekteierstyring, og hvilke tilpasninger i organiseringen som kan være nødvendige i ulike modeller

Studien tar utgangspunkt i etablert teori som ramme for empiriske undersøkelser av praksis i tre ulike sektorer som står for store offentlige investeringer i Norge i dag.

1.2 Rapportens struktur

I denne studien ser vi nærmere på praktisering og organisering av eierstyringen av investeringsprosjekter i et begrenset utvalg offentlige virksomheter. Hensikten har vært å undersøke hvordan eierstyringen er organisert og praktisert på forskjellige nivåer i ulike sektorer i Norge, og eventuelle fordeler og ulemper de forskjellige modellene har.

Innledningsvis er det gjort et enkelt litteraturstudie, med hensikt å identifisere ulike perspektiver på prosjekteierstyring, hva denne omfatter av funksjonsområder og å definere begreper. Det har ikke vært et mål å gi en komplett presentasjon av teorien på området.

Vi starter med en kortfattet presisering av hva vi legger i begrepene *prosjekteier* og *prosjekteierstyring*, og konkretiserer videre hva prosjekteierstyring omfatter av konkrete ansvarsområder og oppgaver, her omtalt som *eierstyringsfunksjoner*. Deretter drøftes kort behovet for kompetanse i eierstyringen, samt redegjøres for funksjonene i fasemodellen som benyttes i statens prosjektmodell. I kapittel 3 går vi også igjennom ulike gjennomføringsmodeller for prosjektorganisering, med særlig vekt på de prinsipielle forskjellene mellom tradisjonell organisering og «nye» modeller, hvor leverandører og entreprenører i større grad involveres i løsningsutvikling og styring av prosjektet.

Andre del av rapporten beskriver resultater fra empiriske undersøkelser av eierstyring av investeringsprosjekter i offentlige virksomheter. Som objekter for studien har vi valgt tre sektorer som alle til enhver tid forestår utvikling og gjennomføring av store investeringsprosjekter, og hvor mange aspekter knyttet til eierstyringen må ivaretas. Disse tre er:

Tabell 1 Sektorer og organisasjoner i studien

Jernbane	Offentlige bygg	Helse
<ul style="list-style-type: none">•Bane NOR•Jernbanedirektoratet•Samferdselsdepartementet	<ul style="list-style-type: none">•Statsbygg•Fagdepartementer•Kommunal og moderniseringsdepartementet	<ul style="list-style-type: none">•Sykehusbygg•Lokale helseforetak•Helse Midt RHF•Helse- og omsorgsdepartementet

De tre sektorene er valgt ut fra en antakelse om at de vil kunne belyse problemstillingene fra ulike sider, og gi tilstrekkelig datagrunnlag for studien. Som det fremgår av figuren er det i hver av sektorene flere aktører involvert i initiering, oppfølging og forvaltning av investeringsprosjekter.

I siste del av rapporten sammenstiller vi resultatene fra de tre sektorene, og drøfter ulike momenter knyttet til prosjekteierrollen, organisering og kompetansebehov i eierstyringen, samt utfordringer ved ulike modeller for prosjektgjennomføring.

2 Metode

Studiens hensikt har vært å belyse prosjekteierrollen og eierstyring av investeringsprosjekter i et operasjonelt perspektiv, herunder hvordan denne kan organiseres. For å besvare dette har det i hovedsak blitt vektlagt å innhente kvalitative data fra ulike aktører som driver aktiv eierstyring av større investeringsprosjekter. Følgende organisasjoner har vært gjenstand for de empiriske undersøkelsene i studien:

- Bane NOR SF
- Statsbygg
- Helse Midt-Norge RHF

Datainnsamlingen i studien har foregått gjennom studier av styrende dokumenter fra organisasjonene, samt intervjuer av nøkkelpersoner. Den foretrukne metoden har vært delvis strukturerte intervjuer med utvalgte personer fra hver organisasjon. Vi benyttet denne intervjuformen da den gir fleksibilitet, samtidig som strukturen i datainnsamlingen ivaretas gjennom bruk av intervjuguide. Intervjuguiden ble utformet med utgangspunkt i studiens problemstilling og ble tilsendt informantene i forkant. Med intervjuguiden som rettesnor, ble det tilstrebet å skape en samtale mellom deltakerne hvor også aspekter som ikke var med i guiden kunne drøftes. Intervjuene har vært gjennomført digitalt med to forskere til stede, og har hatt varighet på rundt to timer. At to forskere deltok på hvert intervju var viktig for å sikre god flyt i intervjusituasjon, da den ene kunne ha oppmerksomheten rettet mot intervjuobjektet og dialogen, mens den andre tok notater.

Tabellen gir en oversikt over intervjuobjektene fra de tre sektorene.

Tabell 2 Oversikt over empirisk grunnlag

Sektor/	Organisasjon	Dokumenter	Intervju
Helse	Helse Midt-Norge RHF	Tilsendte styrende dokumenter	<u>4 intervjuobjekter</u> 2 fra HMN RHF 2 fra eiersiden i SNR
Bygg	Statsbygg	Tilsendte styrende dokumenter	<u>6 intervjuobjekter</u> 3 fra Statsbygg 2 konsulenter knyttet til FDV på Campus Ås 1 fra NMBU, Campus ås
Jernbane	Bane NOR SF	Tilsendte styrende dokumenter	<u>4 intervjuobjekter</u> 3 fra Bane NOR 1 fra Bane NOR, prosjekt Kleverud-Sørli

Fire til seks personer har vært intervjuet fra hver sektor. I innsamlingen av data har vi startet med dokumentstudier, for deretter å gjennomføre intervjuer med hensikt å få svar på spørsmål fra dokumentgjennomgangen, samt få intervjuobjektene til å utdype egne erfaringer knyttet til problemstillingene i studien. I etterkant av intervjuene hadde forskerteamet møter hvor notater fra dokumentstudier og intervjuer ble gjennomgått, med hensikt på å identifisere særtrekk, styrker og svakheter i de ulike sektorene. Etter å ha bearbeidet det innsamlede materialet har det vært foretatt oppfølgende intervjuer, for ytterligere detaljer og verifisering av at tidligere svar var tolket og forstått rett.

I tillegg til intervjuer knyttet til organisering og styringssystemer og praktiske erfaringer i så måte, er det også gjort noen forenklede casestudier av enkeltprosjekter. Hensikten med dette har vært å illustrere noen utvalgte utfordringer knyttet til eierstyring av prosjekter med konkrete eksempler. Kildene til disse casestudiene har vært offentlig tilgjengelige dokumenter, samt intervjuer med relevante personer med kjennskap til prosjektene og de forhold som ønskes belyst.

Studien har både en deskriptiv og normativ tilnærming til problemstillingene. I tillegg til å beskrive og analysere praksis i de tre sektorene, har det også vært et mål å tydeliggjøre hvilket ansvar som hører til eiersiden av et investeringsprosjekt, og hvilken kompetanse og strukturer som må være tilstede for å evne å ta dette ansvaret, herunder tilpasninger til prosjektets gjennomføringsmodell, for effektivt å evne å balansere måloppnåelse, omfang, kvalitet, kostnad og tid.

3 Eierstyring av investeringsprosjekter

3.1 Begrepene - prosjekter og prosjekterstyring

Begrepene prosjekter og prosjekterstyring favner forholdsvis bredt, både hva gjelder forståelse av rolle og så vel som funksjoner. Men hva er en prosjekter, og hva betyr det å utøve prosjekterstyring?

Prinsipalen og agenten

En klassisk forståelse av prosjekterstyring er gjerne orientert om prinsipal – agent-teorien (se for eksempel Jensen og Meckling, 1976 eller Joslin og Müller, 2016). Prosjekter, prinsipalen, forsøker å etablere en form for kontrakt med den utførende, agenten, for å få noe utført. Da prinsipalen ikke har direkte innsikt i hva som skjer på agentens nivå, altså i prosjektet, må denne forsøke å skaffe seg oversikt og innflytelse gjennom ulike kontroll- og styringsmekanismer. Disse mekanismene er gjerne utformet som insentiver for å sikre eiers interesser i prosjektet.

Den grunnleggende antakelsen som ligger bak prinsipal – agent-teorien, er at prinsipalen og agenten har delvis motstridende interesser og mål, og at agenten vil optimalisere sin aktivitet til sin egen nytte dersom den ser seg tjent med det. Forholdet mellom partene betraktes som transaksjonelt, og det må derfor styres som en kontrakt, med insentiver, styringsmekanismer og begrensning av informasjonsdeling.

Forvalteren – stewardship-perspektivet

Kakabadse og Morley (2021) peker på hvordan synet på eierstyring har skiftet fra å være orientert om rene hygienefaktorer, slik som styringssystemer og kvalitetssikringsprosesser, til et forvaltningsperspektiv, «stewardship», hvor blant annet behovene til virksomheten, prosjektet og ulike interessenter håndteres med en mer helhetlig tilnærming. I stewardship-perspektivet fremheves verdien av en tillitsbasert tilnærming i forholdet mellom organisatoriske aktører. Prosjektledere er ikke kun motivert av individuelle mål, men ser på seg selv snarere som forvaltere, hvis motiver er på linje med målene til prinsipalen (oppdragsgiver). Med felles mål kan styringsstrukturen bygges på tillit, som bidrar til å forbedre den langsiktige ytelsen til organisasjonen (Biesenthal, 2014).

Stewardship-perspektivet bryter med prinsipal – agent-teorien på hvordan man ser på forholdet mellom prinsipal og agent. I prinsipal – agent-teorien postuleres det en uunngåelig interessekonflikt mellom oppdragsgiver og oppdragstaker fordi hver aktør handler ut fra egeninteresser. I stewardship-perspektivet er agenter mindre tilbøyelige til å basere sine handlinger på egeninteresse, men har heller som mål å opptre som forvaltere av interessene til sine oppdragsgivere (Schillermans, 2013). Den løfter derfor frem betydningen av en sosial og relasjonsbasert forståelse av samhandlingen mellom mennesker i organisasjoner. Donaldson og Davis (1997) viser at forvaltere kan ha motiver på linje med målene på høyere nivå, i stedet for deres egne, kortsiktige nyttemaksimerende mål. Forvalteren (steward) er pålitelig, og prinsipalen kan derfor ha tillit til at beslutninger tas i prinsipalens beste interesse, i motsetning til den

klassiske agenten, som må ha de rette insentivene og / eller kontrolleres for å gjøre dette (Davis og Donaldson, 1997).

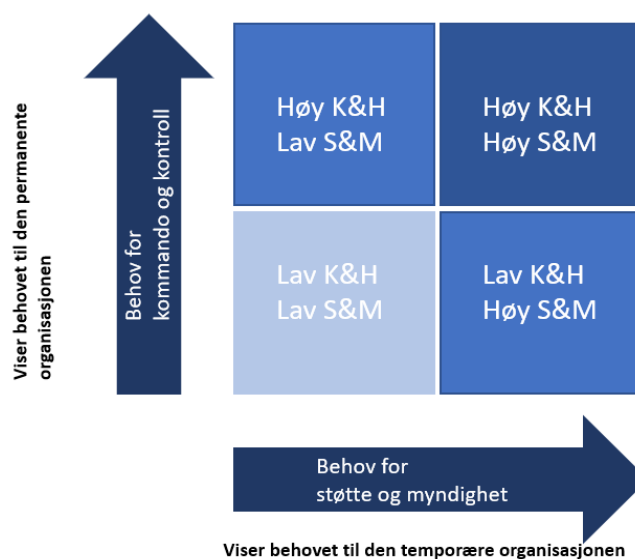
I praksis, og i lys av offentlig virksomhet, impliserer stewardship-perspektivet en underliggende antakelse om at det ville være bedre å inngå kontrakter med forvaltere enn agenter for å senke transaksjonskostnadene og forbedre resultater (Schillermans, 2013). Teorien har blitt kritisert, fordi den ser på organisasjonen på en statisk måte og ikke redegjør for at det kan oppstå situasjoner hvor forvalteren opptrer i en agentposisjon hvis deres posisjoner er truet (Pastoriza og Ariño, 2008).

Balansen

Hverken den klassiske prinsipal – agent-teorien, eller stewardship-perspektivet gir noen absolutte svar på hvordan aktører samhandler, eller bør samhandle. Valg av tilnærming er ikke et spørsmål om enten eller, men snarere både og. I en undersøkelse av praksis i ulike organisasjoner med prosjektbasert virksomhet fant Crawford et al. (2001) at prosjekteier både hadde en kontroll- og styringsfunksjon, så vel som ansvar for å støtte prosjektet og delegerer myndighet til prosjektorganisasjonen. Utfordringen ligger i å balansere nettopp kommando og kontroll, mot støtte og myndiggjøring av prosjektorganisasjonen (Crawford et al., 2008). Virksomheten vil gjerne ha behov for styring - kommando og kontroll, mens prosjektet på sin side trenger støtte og en myndighet i den praktiske prosjektgjennomføringen. Graden av prosjektets autonomi blir her en sentral parameter. Dette gjelder både utvikling av løsning, altså *hva* som skal produseres av resultater, så vel som *hvordan* den praktiske prosjektgjennomføringen skal foregå og styres.

Funksjoner og roller

Uavhengig av perspektiv er det enighet om at prosjekteierstyring er nødvendig for å sikre at de prosjektene som gjennomføres blir gode investeringer, som gir gevinster til virksomhetene som finansierer dem. Eierstyringen må derfor ivareta kravene fra virksomheten og forretningsdriften på kort og lang sikt, så vel som behov knyttet til selve utviklingen og gjennomføringen av prosjektene. Dette vil nødvendigvis omfatte flere ulike roller, funksjoner og arbeidsoppgaver. I praksis vil de ulike sidene av eierstyringen av prosjekter håndteres av ulike aktører i og utenfor basis- og prosjektorganisasjonen. Dette kan være lederroller i linjeorganisasjonen, oppnevnte styringsgrupper, ulike enheter i en matriseorganisasjon, selskapsstyret, politisk ledelse, etc.



Figur 1: Rammeverk for å vurdere eierskap i ulike situasjoner (Crawford et al., 2008)

Flere organisasjoner opererer imidlertid med begrepet prosjekteier som en egen rolle, som ivaretas av en person. Denne rollen er gjerne tildelt et sett oppgaver, og en bestemt, men begrenset, beslutningsmyndighet. Ofte legges ansvaret å forvalte grensesnittet mellom prosjektorganisasjonen og de øvrige aktørene som har en form for eierstyringsansvar og interesse i prosjektet, til denne rollen. Prosjekteierrollen representerer da en kobling mellom prosjektorganisasjonen og linjeorganisasjonen prosjektet tilhører.

En slik definert prosjekteierrolle, med en dedikert plass på organisasjonskartet, gir en tydelig plassering av ansvar, noe som kan bidra til at viktige støtte- og styringsaktiviteter knyttet til prosjektgjennomføringen ivaretas effektivt. Men en slik prosjekteierrolle vil sjelden kunne favne alle nødvendige sider av prosjekteierstyringen alene. Eierstyringen skal ivareta flere mål- og ansvarsområder, noe som fordrer et samspill mellom ulike nivåer og aktører i linja og basisorganisasjonen. Dersom dette ikke fungerer, vil det kunne svekke prosjektets mulighet for måloppnåelse. Denne problemstillingen ble adressert av Olsson og Berg-Johansen (2015), som fant at et fåtall virksomheter evnet å aktivt styre forholdet mellom kostnader og gevinster fra sine investeringsprosjekter. Forskerne observerte blant annet tilfeller der en bestemt rolle i linjeorganisasjonen hadde som oppgave å ivareta den praktiske eierstyringen knyttet til realisering av gevinster for virksomheten, mens en annen rolle i organisasjonen hadde ansvar for prosjekteiers oppfølging av prosjektstyring og resultatmål. Dette skillet var ofte så tydelig at de navnga førstnevnte «prosjekteier 1», og sistnevnte «prosjekteier 2». Denne delingen av prosjekteierrollen mente de svekket virksomhetenes evne til balansert styring av prosjektenes målhierarki. Dette er kanskje ikke så rart, da funksjonalitet og omfang som gir gevinster også har en kostnadsside. Deles ansvaret for oppfølgingen av dette, vil insentiver og mekanismer for å oppnå en god balanse mellom nytte og kostnad, svekkes.

I denne rapporten legger vi til grunn en bred forståelse av prosjekteierbegrepet. Vi betrakter prosjekteierskap som ivaretaking av alle funksjonene som er nødvendige i eierstyringen av et investeringsprosjekt. I dette perspektivet vil hvem som er «prosjekteier» være knyttet til funksjon, herunder ansvar- og myndighet. Vi skal se mer på disse eierstyringsfunksjonene i neste avsnitt.

3.2 Eierstyringsfunksjoner i investeringsprosjekter

Så langt har vi forsøkt å gjøre noen prinsipielle betraktninger av hva eierstyring av investeringsprosjekter er, og hvilke forventninger som stilles til prosjekteierrollen. Det er imidlertid gjort mye arbeid med identifisering og kategorisering av hva prosjekteierskap innebærer av konkrete oppgaver og ansvarsområder. I det videre skal vi se nærmere på disse.

I en spørreundersøkelse av hva som oppfattes å være prosjekteiers ansvar og oppgaver, fant Crawford og Brett (2001) at følgende ble regnet som de viktigste og / eller vanligste ansvarsområdene.

Tabell 3 De viktigste/ vanligste ansvarsområdene for prosjekteier (Crawford og Brett, 2001)

1) ansvar for å allokere finansiering	7) bekrefte / godkjenne beslutninger gjort av prosjektleder / prosjektorganisasjonen
2) sikre politisk støtte	8) allokere ressurser til prosjektet
3) konsulteres av prosjektleder ifm. beslutningstaking	9) er ansvarlig for prosjektets omfang
4) godkjenner prosjektets plan	10) problemhåndtering
5) fremskaffer prosjektets mål	11) risikostyring
6) tar beslutninger av stor betydning for prosjektet	

I sin oppsummering av forskning på emnet (1990-årene) viser forfatterne til at prosjekteiers oppgaver kan sorteres i følgende definerte ansvarsområder oppsummert i tabellen under.

Tabell 4 Prosjekteiers oppgaver (Crawford og Brett, 2001)

Prosjekteiers oppgaver	
Ressursallokering og finansiering	Skaffe til veie finansiering og påse at prosjektet leveres innenfor gitte rammer
Støtte prosjektet	Tale «prosjektets sak», kontaktpunkt mot linjeledelsen, skjerme prosjektorganisasjonen fra støy i linjeorganisasjonen
Beslutninger	Delegere ansvar og fullmakter, håndtere beslutninger som faller utenfor prosjektleders myndighetsområde, herunder beslutninger knyttet til større avvik
Visjoner, strategi og policyer	Promotere og vedlikeholde visjoner og målene for prosjektet, samt synliggjøre koblingen mellom prosjektets mål og virksomhetens mål
Gevinster for virksomheten	Sikre at prosjektets leveranser gir faktiske gevinster for virksomheten, og sikre realiseringen av disse gevinstene
Prosjekt mål	Sette mål og retning for prosjektet
Planlegging og organisering	Godkjenne prosjektets planer, samt sette retning for planlegging i tidligfase og organisasjonsstrukturen for prosjektet
Overvåkning og rapportering	Følge med på prosjektets utvikling opp mot styringsreferansene og prosjektets evne til å oppfylle mål, uten å overta prosjektstyringen
Leveranser og endringer	Godkjenne endringer i omfang og mål, godkjenne nøkkelleveranser

Selv om Crawford og Brett (2001) sin sammenfatning av prosjekteiers ansvar og oppgaver stammer fra mange år tilbake i tid, viser det seg at deres funn samsvarer godt med mye av det som trekkes frem som typiske eierstyringsoppgaver og beste praksis innen prosjekteierstyring i dag. For eksempel uttrykker en mye brukt norsk veileder i prosjekteierskap (Metier OEC, u.å) at følgende ansvar og oppgaver ligger til prosjekteier:

- a) Balansere kostnad- og nyttevurderinger. Sørg for å justere omfang i prosjektet slik at det gir mest mulig nytte per krone.
- b) Etablere tydelige mål, spesifisere og avgrense omfang og gi føringer for prosjektet. Prosjekteier må ha kontroll på prosjektets hensikt, effektmål og tids- og kostnadsramme, og balansere tid, kostnad og kvalitet.
- c) Være opptatt av prosjektusikkerhet, både muligheter og trusler.
- d) Utpeke, følge opp og støtte prosjektleder som skal ha ansvar for den operative planleggingen, gjennomføringen og styringen/ledelsen av prosjektet.
- e) Sørg for at prosjektleder har et tydelig mandat, herunder hva prosjektleder skal ha råderett over i sin ramme, relatert til eksempelvis ansvar, beslutningsmyndighet, kostnader, omfang og tid.
- f) Sikre at virksomhetens rammeverk for prosjekteierstyring etterleves, gjennom å sikre etterlevelse av rammeverk og metoder for prosjektgjennomføring.
- g) Bistå i kommunikasjon med og involvering av interne og eksterne nøkkelinteressenter. Ivareta prosjektet overfor de prioriteringene som skjer i virksomheten, og være et bindeledd mellom prosjekt og virksomhet, og overfor eksterne interessenter.
- h) Initiere og følge opp uavhengig gjennomgang av prosjektet. Sørg for at prosjektet og virksomheten lærer og forbedrer seg fra et prosjekt til det neste.
- i) Lede styringsgruppen der dette benyttes.

(Metier OEC «Eierstyring i enkeltprosjekt – godt forklart». Listen er noe forenklet)

Som vi ser inneholder de to listene mange av de samme elementene. Det er også tydelig hvordan oppgavene kan plasseres i de to dimensjonene i *prosjekteierrollen*, nemlig «kommando og kontroll» og «støtte og myndiggjøring» som omtalt i avsnitt 3.1. Betrakter vi imidlertid prosjekteierstyring i et mer konkret og funksjonsorientert perspektiv kan det være hensiktsmessig å bruke andre kategorier.

Klakegg (2010) benytter fire ulike kategorier for eierstyringsfunksjoner:

- funksjoner for utforming av policy og utvikling av strategi
- funksjoner som støtter beslutningstaking om prosjekter
- funksjoner som støtter planlegging og utførelse av prosjekter
- funksjoner som støtter drift og administrasjon av eiendelene

Den første og siste av disse handler om utvikling av virksomhetens strategi og forvaltning av virksomhetens kapital, og investeringsprosjektene plassert i dette. De to øvrige omfatter støtteaktiviteter knyttet til det enkelte prosjekt. For hver kategori er det tilordnet en håndfull konkrete funksjoner og oppgaver. Det uttrykkes her at prosjekteier må ivareta virksomhetens strategier og drift, etablering og vedlikehold av rammeverk og systemer for styring av investeringer, sikre at beslutningsprosesser går rett for seg, samt sørge for nødvendig støtte og tilrettelegging for prosjektene.

3.3 Kategorisering av eierstyringsfunksjoner

I vår videre undersøkelse av organiseringen av prosjekteierstyringen vil vi, etter samme prinsipp som modellen i Klakegg (2010), sortere eierstyringsfunksjonene i fire kategorier

1. Utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter
2. Forvaltning av systemer for prosjektutvikling og beslutningsprosesser
3. Forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser
4. Aktiviteter for støtte til prosjektet

De to første punktene omfatter aktiviteter knyttet til utvikling og styring av virksomhetens investeringer, mens de to siste er orientert om styring og støtte i utvikling og gjennomføring av det enkelte investeringsprosjekt.

I oversikten under har vi plassert ulike konkrete eierstyringsfunksjoner og oppgaver i de fire overnevnte kategoriene.

1. Utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter

- a) ivareta virksomhetens behov for nye investeringer
 - analysere virksomhetens behov
 - sette overordnet strategi og mål for investeringer i virksomheten
 - initiere og avslutte prosjekter
 - godkjenne tekniske- og forretningsmessige krav- og premissdokumenter
- b) styre investeringskapital
 - initiere nytte-kostnadsanalyser av investeringer
 - utøve aktiv porteføljestyling av investeringsprosjekter, herunder prioritere mellom prosjekter
 - gi tydelige føringer for hvordan investeringsprosjekter skal forholde seg til ulike typer risiko
- c) sikre målstyringen i prosjektløpet
 - fastsette evalueringskriterier og vektning for konsept- / løsningsvalg
 - definere nødvendige medvirkningsprosesser fra brukere og sentrale interessenter
 - sikre at gjennomføringen av investeringsprosjekter skjer i tråd med virksomhetens utviklingsmål
- d) følge opp overgangen fra prosjekt til virksomhet og drift
 - iverksette planlegging og arbeid med realisering av gevinster
 - initiere og følge opp transformasjon fra prosjekt til drift

2. Forvaltning av institusjonelt rammeverk for styring og beslutningsprosesser

- a) forvalte styringssystemer
 - forvaltning og godkjenning av generisk prosjektmodell og prosess for beslutninger for investeringsprosjekter

- forvaltning og godkjenning styringssystem for praktisk eierstyring og porteføljestyring av investeringsprosjekter, herunder rapporteringsordning, med rapporteringsformater og -rutiner
 - forvalte system og regelverk for miljø-, sosiale- og forretningsetiske forhold (ESG) / bærekraft / «code of conduct», samt helse miljø og sikkerhet (HMS / SHA)
- b) delegerer fullmakter i linjeorganisasjonen og enkeltprosjekter
- c) oppfølging
- eie uavhengige prosjektgjennomganger / kvalitetssikringer ved faseoverganger
 - godkjenne faseoverganger
 - godkjenne avvik fra bruk av styringssystem / prosjektmodell
 - gjennomføre revisjoner i linjeorganisasjonen og prosjektene

3. Forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser

- a) overordnede rammer
- fastsette prosjektets mål, målhierarki og målprioritet
 - fastsette særskilte rammebetingelser og krav
 - gi tydelige føringer for risikoaksept i prosjektet
- b) prosjektprosess
- definere konkret innhold og krav til beslutningsunderlag i de ulike fasene
 - fastsette overordnede føringer for gjennomføringsmodell og kontraktstrategi, samt organisering
- c) beslutninger og godkjenninger underveis i prosjektløpet
- beslutte prosjektdefinisjon, konsept og finansiering av prosjektet (investeringsbeslutning)
 - godkjenne mandat, styringsunderlag og prosjektstyringsbasis
 - godkjenne kontraktstrategi / gjennomføringsmodell
 - godkjenne endringer i mål, rammebetingelser og krav
 - godkjenne endringer i rammer for kostnad, tidsbruk og ressurser
- d) overvåke prosjektets utvikling og resultater (rapportering)

4. Aktiviteter for støtte til prosjektet

- a) sikre ressurser til prosjektet
- a. allokere finansiering
 - b. allokere menneskelige og tekniske ressurser
- b) sikre støtte fra linjeorganisasjonen
- a. forankring aksept for prosjektet i linjeorganisasjonen
 - b. sikre prioritet på ressurser i linjeorganisasjonen
 - c. sikre informasjonsutveksling mellom prosjekt og linjeorganisasjonen
- c) bistå med å håndtere interessenter
- d) bistå i å løse oppdukkende utfordringer

3.4 Eierstyring i ulike gjennomføringsmodeller

Som beskrevet i Concept-rapport nr. 50 (Andersen et al., 2016) er prosjekteier ansvarlig for prosjektets gjennomføringsmodell samt for å ta viktige beslutninger i enkeltprosjekter. Rapporten viser at det har skjedd mye de seneste årene knyttet til prosjekteierstyring og innføring av prosjektmodeller. Videre viser rapporten til at de undersøkte virksomhetene og selskapene har egne modeller for sine prosjekter, og at disse er nokså like. Modellene definerer de ulike rollene i prosjektene, og hvilke oppgaver og kompetansekrav som gjelder for disse.

En gjennomføringsmodell er systemet som brukes til å organisere og finansiere gjennomføringen av prosjekter gjennom avtaler med en eller flere enheter eller parter (Miller et al., 2000). Det finnes mye litteratur med stor grad av begreps- og definisjonsvariasjon på dette området. CII fremlegger for eksempel at formålet med en gjennomføringsmodell er å tilrettelegge maksimal oppnåelse av prosjekteiers mål (CII, 2003). En gjennomføringsmodell vil dermed også omfatte alle prosjektfaser, involverte aktører, og rammeverket som skildrer roller og ansvar. Det kan også referere til alle kontraktmessige relasjoner, funksjoner og plikter til aktørene som er involvert i et prosjekt (Touran et al., 2011). I Norge brukes gjerne begrepene kontraktstrategi (Lædre, 2006) eller også entreprisformer. I senere tid har det blitt argumenter for at gjennomføringsmodell er noe mer – det kan også innbefatte føringer for ønsket prosjektkultur og organisasjonsform (Hosseini et al., 2016, 2020). Klakegg (2020)¹ skriver for eksempel at gjennomføringsmodell er noe mer enn anskaffelse – gjennomføringsmodellen er for hele prosjektet, og kan inkludere flere ulike kontraktstrategier.

I et eierstyringsperspektiv kan gjennomføringsmodellen sees på som et middel for å sikre at prosjektgjennomføringen gir eier verdi fra prosjektet. Statlige etater som gjennomfører prosjekter, har normalt mange midlertidige organisasjoner i form av prosjekter. Dette skaper grensesnitt mellom den faste organisasjonen (f.eks. etaten) og de midlertidige organisasjonene (prosjektene). Spørsmålet som da stilles er dermed hva som vil tjene organisasjonen best: tilpasse gjennomføringsmodellen til de særskilte prosjektene, eller spesialisere seg på en type gjennomføringsmodell (standardisert oppsett for prosjektgjennomføring (Klakegg, 2017)). Et viktig spørsmål her er blant annet grad av valg knyttet til gjennomføringsmodell som skal bestemmes av prosjekteierorganisasjonen, og hva som skal overlates til prosjektledelsen i de særskilte prosjektene.

I internasjonal litteratur er det gjerne tre tradisjonelle og grunnleggende gjennomføringsmodeller som går igjen: *design-bid-build* (utførelsesentrepriser), *design-build* (totalentreprise), og *construction manager-at-risk* (Konchar og Sanvido, 1998). Her eksisterer det videre mange avarter, varianter og underkategorier, noe som gjør det utfordrende å skape en oversikt. Flere har derfor forsøkt å komme opp med et felles rammeverk. Walker (2015) beskriver for eksempel tre forskjellige grener «tradisjonelle – Segregert prosjektering og utførelse», «fokus på å integrere prosjektering

¹ <https://www.bygg.no/innlegg-gjennomforingsmodell-mykje-meir-enn-ei-kontrakt-del-1/1424836/>

og utførelse – vekt på planlegging og kontroll», og til sist «fokus på å integrere prosjektering- og utførelse gjennom et felles team - vekt på samarbeid og koordinering». På et helt overordnet nivå vil noen av hovedforskjellene mellom disse gjennomføringsmodellene gjerne være hvilke typer relasjoner man får mellom prosjektets aktører, og tidspunktet for involvering i prosjektet.

I et byggeprosjekt vil et sentralt aspekt være kontrakten som rammeverk for samarbeidet mellom byggherren og entreprenøren. Når det gjelder ansvaret for usikkerheten, bør det være hos den parten som er best egnet til å 1) påvirke usikkerheten og 2) håndtere konsekvensene av usikkerheten. Sett fra byggherrens ståsted vil det beste være å beholde styringsmulighetene og bruke kontrakten til å overføre ansvaret for usikkerheten. Det er imidlertid få entreprenører som vil godta slike kontrakter, i hvert fall så lenge det er mer sannsynlig at usikkerheten gir negative konsekvenser enn positive. Styringsmulighetene bør i teorien være plassert hos den parten som er best egnet til og har størst behov for å styre (Lædre, 2006). Forenklet kan man si at i de tradisjonelle modellene slik som utførelsesentrepriser velger prosjekteier en separasjonsbasert tilnærming hvor det inngås individuelle kontrakter med ulike prosjekterende og utførende. Dette gir prosjekteier en sentral rolle i alle faser i prosjektet og det stilles dermed store krav til prosjekteierorganisasjonen og dens evne til å koordinere, kommunisere og utøve ledelse. I slike modeller vil typisk prosjekteier først søke arkitekt- og konsulenttenester for å prosjektere prosjektet for deretter å gjennomføre en konkurranse for selve utførelsen. En slik prosess er lineær og tydelig oppdelt, hvor den ene arbeidsoppgaven utføres og ferdigstilles før neste starter.

Ettersom prosjekter har blitt mer komplekse har flere tatt til orde for mer integrasjonsbaserte modeller hvor aktørene får mulighet til å samarbeide tettere, også på tvers av de tradisjonelle fasene. I Norge ser vi økt utbredelse av såkalte hybridvarianter. Disse befinner seg en plass mellom de klassiske transaksjonsbaserte modellene og de integrasjonsbaserte. Det er mange årsaker til at hybridvarianter eksisterer. For eksempel har vi i norsk kontekst sett at slike modeller nyttes fordi de bygger på et kontraktuelt rammeverk som er kjent og praktisert i bransjen, samtidig som de forsøker å ta i bruk samspillsfremmende elementer for å oppnå antatte gevinster eller fordeler. Et eksempel på slike hybridvarianter er totalentreprise med tidlig involvering av entreprenør. Her benyttes et standard kontraktrammeverk (som for eksempel NS 8407), kombinert med integrasjonsmekanismen *tidlig involvering*.

I disse modellene (gjærne kalt samspillsentrepriser i Norge jmf. dfø²) rettes oppmerksomheten mot bruken av mekanismer som legger til rette for tidlig involvering av partene, dialog, tillit og åpenhet. Det sentrale er å skape felles målsettinger og felles økonomiske interesser blant prosjektets deltakere. Her vil gjennomføringsmodellen sentreres rundt mekanismer som har til hensikt å innlemme organisasjoner, systemer, forretningsstrukturer og praksis for å optimalisere prosjektresultatet. Forskning har også vist at disse nye formene for gjennomføringsmodeller kan påvirke og endre behovet for kompetanse. Modeller som eksempelvis tillitsbasert samarbeid og samarbeid med delt risiko-belønningssystem, krever visse kjernekompetanser (Moradi et.al, 2021) hos de involverte partene. Nye gjennomføringsmodeller har derfor implikasjoner for eierstyring, og behovet for kompetanse hos prosjekteier. Andersen et al. (2019) tok for seg implikasjonene

² [Veileder om samspillsentreprise | Anskaffelser.no](#)

nye gjennomføringsmodeller hadde for eierstyring og kom blant annet opp med tre utfordrende områder som er vist i tabellen under.

Tabell 5 Oversikt over nye gjennomføringsmodeller og implikasjoner for eierstyring (Andersen m. fl, 2019).

#	Nye gjennomføringsmodeller og implikasjoner for eierstyring	
1	Andre tildelingskriterier enn pris vektlagt	Det er derfor særskilt viktig å påse at kontraheringsprosessen foregår så rettferdig og transparent som mulig.
2	Tidligere involvering av leverandørleddet	Leverandør kommer inn på et tidlig stadium for å utvikle løsningene sammen med prosjekteier. Det er derfor viktig at disse løsningene ikke aksepteres før de er tilstrekkelig modne og gjennomutviklet
3	«Myke elementer» - fokus på tillit og samspill mellom partene	Det medfører at prosjekteier til en viss grad må gå bort fra hierarkisk styring og kontroll samt ha evne til å ta raske beslutninger sammen med leverandørleddet. Dette krever en annen type kompetanse og kapasitet.

Vi skal se nærmere på behov for kompetanse i prosjekteierstyringen i det neste avsnittet.

3.5 Kompetansebehov i eierstyringen

Prosjekteierstyring kan organiseres på ulike måter. Ansvar for ivaretagning av de ulike funksjonene i eierstyringen kan være lagt på forskjellige organisatoriske nivåer i en virksomhet, og til ulike roller i organisasjonsstrukturen. Ansvar for eierstyringsfunksjoner er gjerne tett knyttet til myndighetsnivåer i organisasjonen. Beslutningstaking er en sentral del av eierstyringen, og ansvar og myndighet må følges ad.

Men er det nok å ha rett posisjon i linja for å ivareta prosjekteierrollen? Handler eierstyringen utelukkende om ledelse og administrasjon, eller krever prosjekteierrollen noen særskilt kunnskap? Dette leder oss inn på spørsmålet om hvilken *kompetanse* som er nødvendig for å utøve god eierstyring av investeringsprosjekter.

Eierstyring av investeringsprosjekter handler om mer enn bare å være en passiv bestiller. Crawford et al. (2008) viser at både prosjekteiere og prosjektledere erkjenner at noen ferdigheter, egenskaper og kompetanser hjelper de som utøver eierstyring til å bli mer effektive i rollene sine. Eric G. Too og Patrick Weaver (2014) trekker frem at de som utøver prosjekteierrollen må kunne utvikle prosesser for å sikre at beslutninger er i tråd med organisasjonens strategi og overordnede rammer. De må kunne gi tilbakemelding til de strategiske beslutningstakerne og det styrende organet. De må også fastsette kriteriene og metodene som skal brukes til å lede og støtte prosjektene. Dette kan inkludere ledelsesfunksjoner som arbeider med å anvende retningslinjer, prosedyrer og metoder for å ta og implementere effektive beslutninger som støtter arbeidet med prosjektet, og maksimerer verdien oppnådd av eierorganisasjonen.

I samme spor trekker Graham Winch og Roine Leiringer (2016) frem at eieren i prosjektorganisering trenger et sett med dynamiske evner fordelt på tre områder. Det første området er kapasiteten som eieren selv trenger for å lykkes med å gjennomføre sine

investeringsprosjekter, definert som strategiske kapasiteter. Det andre er kommersielle kapasiteter som trengs for å administrere grensesnittet mellom eierorganisasjonen og de prosjektbaserte aktørene, som kreves for investeringsprosjektet. Det tredje er settet med styringsevner som er nødvendige for å administrere grensesnittet mellom eierorganisasjonen og den midlertidige prosjektorganisasjonen, som er satt opp for å levere investeringen.

Tabell 6 Oversikt over strategiske, kommersielle og eierstyringsegenskaper (Winch og Leiringer, 2016).

Strategiske kapasiteter	Kommersielle kapasiteter	Eierstyringskapasiteter
<ul style="list-style-type: none"> • prosjektutvelgelse • målformulering • skaffe kapital • interessenthåndtering • porteføljestyring 	<ul style="list-style-type: none"> • utarbeide arbeidspakker • kontrahering • håndtere relasjoner 	<ul style="list-style-type: none"> • kvalitetssikring • koordinering • implementering

I eierstyringsfunksjonene i avsnitt 3.3 fremgår det at ivaretaging av prosjekteierstyringen både omfatter problemstillinger knyttet til hvordan den spesifikke virksomheten fungerer, og hvordan den må styres og ledes. En stor del av funksjonene fordrer også kunnskap om prinsipper og metoder for gjennomføring og styring av prosjekter, og i noen tilfeller særegen teknisk-, juridisk- og økonomisk kompetanse.

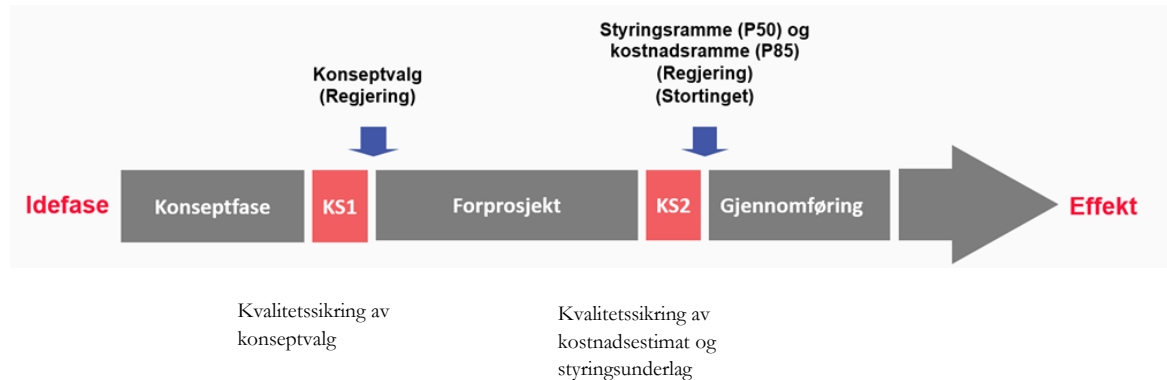
Vi kan derfor anta at prosjekteier må ha tilgang til en del særskilt kompetanse og med tilstrekkelig kapasitet i styringen. Det er imidlertid ikke slik at den eller de personene som er ansvarlige for eierstyringsområdene må inneha denne kompetansen personlig. Det viktige er imidlertid at kompetansen er tilgjengelig i rett omfang, og på rett sted til rett tid.

I avsnitt 5.2 skal vi se nærmere på hvilke funn og observasjoner knyttet til kompetansebehov på prosjekteiersiden vi gjorde oss i de empiriske undersøkelsene, og konsekvensene av dette.

3.6 Rammeverk for eierstyring av offentlige investeringsprosjekter – statens prosjektmodell

Som vi så i avsnitt 3.3 kan flere eierstyringsfunksjoner knyttes til forvaltning og bruk av institusjonelle rammeverk og styringssystemer for prosjektstyring. De fleste offentlige aktører i Norge med mye prosjektbasert virksomhet har et styringssystem og rammeverk for utvikling og gjennomføring av investeringsprosjekter. Mange av disse er generiske fasemodeller med faste aktiviteter og beslutningspunkter. For investeringstiltak som eies av statlige etater gjelder statens prosjektmodell, og mange kommuner, offentlige foretak og virksomheter benytter rammeverk som kan betraktes som varianter av denne.

Statens prosjektmodell definerer faser og beslutningspunkter i prosjektløpet, herunder krav til informasjonsgrunnlaget ved beslutninger etter hver fase. Det stilles også krav til ekstern kvalitetssikring av henholdsvis konseptvalg (KS1) og styringsgrunnlag og kostnadsestimat (KS2) før investeringsbeslutning.



Figur 2 Statens prosjektmodell (Regjeringen, 2019).

Modellen representerer et typisk rammeverk for å understøtte den praktiske eierstyringen i løpet til et investeringstiltak, og er basert på prinsipper som regnes som beste praksis.

Investeringsprosjekter i det offentlige initieres ofte av en virksomhet som driver offentlig tjenesteproduksjon, forvaltning eller investeringer i samfunnsutvikling. Prosjektene utvikles og gjennomføres som oftest av organisasjoner som er profesjonelle innen prosjektarbeid. Slike organisasjoner kan inngå som en del av en større virksomhet, eller være rene byggherre- og eiendomsforvaltningsorganisasjoner. Departementene har gjerne en mer overordnet rolle knyttet til overordnet styring, politisk forankring, finansiering, prioritering, etc. Det er imidlertid Finansdepartementet som eier og forvalter statens prosjektmodell gjennom kvalitetssikringsordningen, og styrer bruken av denne. I praksis utøves denne styringen i dialog med de involverte fagdepartementene.

4 Praktisk prosjekteierstyring i offentlige virksomheter

I forrige kapittel så vi hvordan prosjekteierstyring omfatter mange ulike funksjoner, og hvordan ivaretaking av disse ofte er distribuert mellom nivåer og roller i linjen. I offentlig sektor er ansvar og myndighet i praksis ofte spredt på ulike organisasjoner og aktører, fra Storting og politisk ledelse, til etaten eller foretaket som forestår den praktiske prosjektgjennomføringen.

Som nevnt i innledningen ønsker vi i denne studien å se på følgende spørsmål:

- Hvordan prosjekteierstyringen er organisert i ulike offentlige sektorer og virksomheter i Norge, og hvilke fordeler og ulemper de ulike strukturene har
- Hvilken kompetanse må prosjekteier råde over for å ivareta eierstyringsfunksjonene på ulike områder og nivåer i en organisasjon med prosjektbasert virksomhet
- Hvordan «utradisjonelle», integrerte, gjennomføringsmodeller for investeringsprosjekter kan utfordre tradisjonelle strukturer for prosjekteierstyring, og hvilke tilpasninger i organiseringen som kan være nødvendige i ulike modeller

I det videre skal vi forsøke å besvare disse spørsmålene gjennom å se på hvordan eierstyringen i tre ulike offentlige sektorer er organisert, og hvilke fordeler og ulemper de ulike strukturene har. Først beskriver vi organiseringen av eiersiden av sektoren. Her har vi også forsøkt å identifisere de ulike styringsnivåene og / eller rollene som utøver prosjekteierstyring. Vi ser deretter på hvordan ulike eierstyringsfunksjoner er plassert på disse styringsnivåene / rollene, i henhold til de fire kategoriene vi satte opp i avsnitt 3.2. Det påfølgende avsnittet beskriver hvordan aktørene allokterer nødvendig kompetanse og kapasiteter i eierstyringen. I siste avsnitt ser vi på hvordan aktørene vurderer bruken av ulike gjennomføringsmodeller for prosjekter i sin sektor, og hvordan slike strategiske valg påvirker prosjekteierstyringen og organiseringen av denne.

4.1 Jernbane – Bane NOR og Jernbanedirektoratet

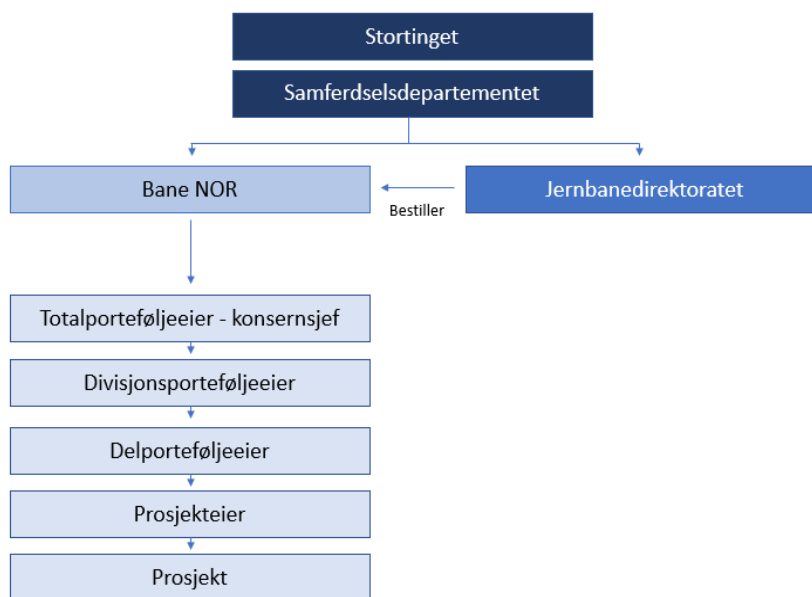
Organiseringen av norsk jernbane har endret seg mye gjennom tiden. I over hundre år hadde Norges statsbaner (NSB) ansvar for det aller meste, fra planlegging og bygging av infrastruktur, til drift- og vedlikehold av togmateriell, transport og salg av billetter. De siste tiårene har flere aktører kommet inn i sektoren, blant annet som private entreprenører innen bygging og vedlikehold av baneinfrastruktur, som togoperatører og innen vedlikehold av rullende materiell (Regjeringen, 2022).

Budsjett for jernbanesektoren legges frem av Regjeringen i statsbudsjettet. I Statsbudsjettet for 2022 foreslo regjeringen 19,1 milliarder kroner til investeringer i den norske jernbanen (Prop. 1 S (2021–2022)). Dette er et historisk høyt budsjett, som følger trenden med stadig økende investeringer i jernbanen de siste 20 årene.

Overordnet organisering av eierstyring i jernbanesektoren

Det er *Stortinget* som setter retning for jernbaneinvesteringene i Norge, gjennom Nasjonal transportplan. Stortinget vedtar også årlige bevilgninger, og godkjenner kostnadsrammer for nye investeringer. *Samferdselsdepartementet* er eier av *Jernbanedirektoratet* som har en overordnet faglig koordinerende rolle i utviklingen av jernbanen i Norge, og *Bane NOR SF* som er ansvarlig for blant annet utbygging, drift og vedlikehold av jernbanenettet. Jernbanedirektoratet forvalter avtaler mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR, herunder avtaler om nye utbyggingsprosjekter. Gjennom direktoratet bestiller departementet ytelser / effekter og investeringsprosjekter fra Bane NOR (Regjeringen, 2022).

Den 1. januar 2022 trådte en ny avtale mellom Samferdselsdepartementet og Bane NOR i kraft som skal sikre større ansvar, mer økonomisk fleksibilitet og forutsigbarhet i jernbaneprosjekter. Avtalen innebærer at Bane NOR får ansvar for effektpakker som skal oppnås, bestående av prosjekter og tiltak som i sum skal gi en positiv effekt for jernbanen og samfunnet. Det blir satt en fastpris på byggeprosjektene, som innebærer at overskytende midler fra et prosjekt kan overføres til et annet. Dette gjør det dermed mulig for Bane NOR å utøve aktiv porteføljestyling av prosjektene (Bane NOR, 2022a, b).



Figur 3 Organiseringen av investeringsprosjekter i jernbanesektoren i Norge

I kjølvannet av den nye reformen har Bane NOR endret eierstyringsmodellen sin. Øverste organ er *styret*, etterfulgt av *totalportefoljeeier* ved konsernsjef. Videre følger *divisjonsportefoljeeier* og *delpportefoljeeier*, som har ansvar for å følge opp henholdsvis divisjonene på porteføljenivå og overordnede mål for delporteføljen. Under delportefoljeeier er det definert en *prosjekteier*. Prosjekteiers ansvar er å ivareta overordnet styring og sikre at prosjektet gjennomføres i henhold til bestilling fra direktoratet og styret sine prioriteringer. Da mye ansvar for styringen er lagt til de øvrige nivåene, har prosjekteierrollens ansvarsområde blitt mer begrenset i den nye modellen. Tidligere ble det, ofte i tverrfaglige prosjekter, opprettet egne styringsgrupper eller prosjektstyrer. Dette har utgått med den nye porteføljemodellen, og tanken er nå å etablere *porteføljeråd* eller *delpporteføljeråd*. For effektpakkene opprettes gjerne et delporteføljeråd per pakke. Porteføljerådene består gjerne av ledergruppen i Utbyggingsenheten. Rådene er rådgivende organer for konsernsjef, og skal fungere som en arena for informasjonsutveksling, tilbakemeldinger fra linja, og drøfting av forhold som påvirker effektmål. De følger dermed opp enkeltprosjekter, men i en avgrenset portefølje med egne mål. I tillegg etableres *porteføljestyre* og *divisjonsporteføljestyre*, hvor førstnevnte består av konsernsjefens ledergruppe. Disse beslutter ulike forhold i prosjektløpene, som eksempelvis etablering av styringsrammer, faseoverganger for prosjekter, endringer, etc.

Litt forenklet kan vi sortere styringsnivåene for jernbaneprosjekter i følgende kategorier:

1. Stortinget og Samferdselsdepartementet med Jernbanedirektoratet, hvor sistnevnte forestår den praktiske overordnede eierstyringen på vegne av departementet
2. Bane NOR SF med foretakets styre og linjeorganisasjon, ned til utnevnt prosjekteier for det enkelte prosjekt, samt porteføljeråd og porteføljestyrer.
3. Prosjektledelsen i Bane NOR med ansvar for praktisk prosjektgjennomføring

Den overordnede eierstyringen av investeringsprosjektene foregår på politisk- og departementsnivå med bistand fra direktoratet (nivå 1), mens den mer operative eierstyringen skjer i styret og internt i Bane NOR (nivå 2). Med den nye reformen er flere styringsoppgaver flyttet fra nivå 1 til nivå 2.

Utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter

Med et overordnet ansvar for å utvikle jernbanetilbudet i Norge, er det Jernbanedirektoratet på vegne av Samferdselsdepartementet som initierer behovsanalyser og utredninger, og skal sikre at investeringsprosjektene underbygger gitte politiske målsettinger. Operativt har Jernbanedirektoratet en rolle som bestiller av *effekter* fra Bane NOR, i første omgang gjennom avtaler om utrednings- og planarbeid. Planprosjektene kan videreføres til gjennomføring, gjennom en oppdatering av avtalene. Foreslåtte infrastrukturkonsept blir da definert i prosjekter, og det blir inngått en fastprisavtale mellom foretak og direktorat. Dersom prosjektene er over terskelverdi for ekstern kvalitetssikring i staten, gjennomfører Bane NOR en ekstern kvalitetssikring gjennom egne rammeavtaler. Etter behandling i styret i Bane NOR løftes prosjektet videre til Stortinget via direktoratet og departementet, og det settes en kostnadsramme for prosjektet. Mindre tiltak under terskelverdi inngår i en portefølje av «små prosjekter», som ikke er gjenstand for ekstern kvalitetssikring. Prosjekter i denne porteføljen kan i teorien gjennomføres uten forutgående behandling i Jernbanedirektoratet, så lenge kostnadene er innenfor de foreløpige rammene for kostnad fra planfasen.

Med den siste jernbanereformen får Bane NOR muligheten til å drive aktiv porteføljestyring av investeringsmidler gjennom å øke styringsrammene for et prosjekt ved å kompensere med egenkapital eller redusere rammen for andre tiltak. Dette gir Bane NOR stor økonomisk frihet, og antas å gi en mer kostnadseffektiv bruk av midler. Modellen fordrer imidlertid at det etableres gode systemer og prinsipper for porteføljestyring. Fullmakten er også begrenset til disposisjon av midler opp til summen av prosjektenes kostnadsrammer (Bane NOR, 2022a).

Bane NOR har en rolle som både utbygger, og som forvalter og drifter av den nye infrastrukturen i etterkant. De har dermed ansvar for at lavere ordens mål og gevinster fra investeringene blir ivarettatt gjennom blant annet involvering av driftsorganisasjonen og brukere, samt den praktiske siden av overgangen fra prosjekt til drift. Jernbanedirektoratet har gjennom sine kjøp av togtjenester, og sitt overordnede arbeid med planlegging av infrastrukturen, ansvar for at de mer langsiktige gevinstene fra investeringen realiseres.

Forvaltning av systemer for prosjektutvikling og beslutningsprosesser

Jernbaneprosjekter følger en prosjektmodell som i hovedtrekk er lik statens prosjektmodell. Det er styret i Bane NOR som stiller formelt krav til bruk av modellen, og foretaket selv som står for den praktiske forvaltningen av denne. Fra Jernbanedirektoratets side stilles det krav om ekstern kvalitetssikring ved faseoverganger i tråd med statens prosjektmodell, men det er Bane NOR selv som sørger for utførelsen gjennom egne rammeavtaler. Bane NOR har også en egen ordning med uavhengige prosjektgjennomganger (UPG) og egne investeringsbeslutningsmøter, som har tilsvarende hensikt. Alle prosjekter over 500 millioner kroner skal som hovedregel behandles i styret i Bane NOR. Bane NOR forvalter også sine egne prosessmodeller for investeringsprosjekter, samt styringssystemer for både prosjekt- og eierstyring, herunder ordninger for sikkerhet, bærekraft og sosialt ansvar. Foretaket gjør også egne revisjoner av etterlevelse av krav og systemer.

Forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser

Som bestiller av både planer for, og gjennomføring av, utbyggingsprosjekter er det Jernbanedirektoratet som setter de overordnede målene for prosjektene. Bane NOR har imidlertid ansvaret for operasjonalisering av mål, prioriteringer og overordnede føringer og krav. Bane NOR forestår også alle strategiske valg knyttet til prosjektgjennomføringen, slik som valg av gjennomføringsmodell, kontraktstrategi og organisering, og oppnevner også intern prosjekteier i foretaket, samt etablerer eventuelle porteføljeråd og porteføljestyrer av ulik karakter. I store prosjekter tas beslutning om gjennomføringsmodell og kontraktstrategi av styret i Bane NOR, mens for mindre prosjekter er det prosjekteier som godkjenner denne.

Prosjekteier i Bane NOR har ansvaret for godkjenning av mandater og styringsunderlag. Endringer i løsninger, funksjonalitet eller omfangselementer av mindre til moderat størrelse besluttet også i linja, mens større endringer må løftes til direktoratet, eller til sist Stortinget, dersom prosjekter går over kostnadsrammen. Rapportering foregår både fra prosjekt til prosjekteier i Bane NOR, men på aggregert nivå videre til Jernbanedirektoratet. Den faste styringsdialogen mellom Bane NOR og eier ved Jernbanedirektoratet / Samferdselsdepartementet er også en arena for rapportering og oppfølging av virksomheten.

Aktiviteter for støtte til prosjektet

Jernbaneprosjekter har gjerne behov for mye spesialistkompetanse innen jernbanetekniske fag, samt mange ulike prosjektressurser som kan ivareta eksempelvis sikkerhetsstyring, godkjenning av signalsystemer, sportilgang og godkjenninger før trafikksetting. Slike ressurser er gjerne kritiske for både prosjektering og anleggsgjennomføring, og noe det ofte kan være stor knapphet på. Styringssystemet for investeringsprosjekter i Bane NOR består av et omfattende rammeverk for høringer, godkjenningsprosesser og obligatoriske aktiviteter. Aksept og prioritet for prosjektet er viktig for å få nødvendig bistand fra nøkkelressurser og prioritet i eksempelvis godkjenningsprosesser. En stor del av utbyggingene har grensesnitt mot bane med togtrafikk, og driftsorganisasjonen har derfor også innflytelse på både tekniske løsninger og anleggsgjennomføring i prosjektene. Jernbaneprosjekter kan også gå gjennom områder med flere banedirektører, noe som kan skape interessemotsetninger. Som formell forankring internt i

foretaket benyttes prosjektavtaler, hvor løsning og omfang «låses», slik at alle interne interessenter vet hva som gjelder. Prosjektråd hvor fremtidig eier av prosjektresultatene er med, benyttes ofte for å få til gode løsninger og sikre intern aksept.

Forankring i organisasjonen og prioritet på kritiske ressurser er derfor svært viktig for å lykkes med jernbaneprosjekter. Prosjekteier vil her ha som oppgave å sikre aksept og prioritet for sitt prosjekt. Prosjekteier har ofte også fullmakt til å uttale seg i media på vegne av prosjektet, og ha dialog med ulike eksterne interessenter.

Nye gjennomføringsmodeller

Bygging og drift av jernbaneinfrastruktur krever mye spesiell teknisk kompetanse. Planlegging og gjennomføring av anleggsarbeider på bane i drift krever både kunnskap om jernbanedrift og lokale forhold. Planlegging av ny infrastruktur er også noe som krever inngående forståelse av jernbane som system, både teknisk og kommersielt. De fulle gevinstene fra et enkeltprosjekt, kan sjelden realiseres uavhengig av andre investeringer, og / eller endringer i drift og trafikkavvikling.

Bane NOR har derfor i mindre grad gått over til bruk av integrerte gjennomføringsmodeller enn mange andre offentlige byggherrer. Dette begrunnes med at foretaket ofte sitter på så mye kompetanse internt, at det antas å være lite å hente på å trekke på entreprenørens jernbanekompetanse. Mange prosjekter fordrer også tett samarbeid med driftsorganisasjonen i gjennomføringen. Det forventes derfor å være begrenset med gevinst i å legge utvikling av tekniske løsninger til entreprenøren. Dette både som en følge av kompetanse som nevnt over, men også fordi det gjerne er lite rom for kreative løsninger for denne typen infrastruktur.

Bane NOR benytter fortsatt i utstrakt grad beskrevne utførelsesentrepriser, supplert med noen totalentrepriser. Det har også vært gjort forsøk med samspillmodeller med insentivordninger og tilsvarende, men normen er fortsatt byggherrestyrte utførelsesentrepriser. Erfaringene fra enkelte prosjekter med totalentrepriser er at entreprenør forventer at Bane NOR tar ansvar for både løsninger og praktiske forhold rundt gjennomføringen.

Kompetanse

Bane NOR er en stor organisasjon, som i sum besitter omfattende kompetanse innen både jernbanedrift og jernbanetekniske fag. Ifølge foretaket selv er derfor kunnskap om hvordan virksomheten fungerer, samt tekniske problemstillinger, sjelden mangelvare blant aktører med praktisk ansvar for ulike eierstyringsfunksjoner. Bane NOR uttrykker her at det er nødvendig med noe jernbanekompetanse for å forstå konsekvensene av beslutningene på eiersiden. Beslutningstakere vil gjerne trekke på informasjon fra hele linja i Bane NOR, slik at alle nivåer i praksis har en viss form for innflytelse på beslutninger knyttet til effektmål og gevinster.

Det legges ned mye ressurser i å bygge kompetanse og forståelse for prosjektstyring og prosjektmodellen i Bane NOR. Bane NOR har benyttet generiske modeller, blant annet tuftet på statens prosjektmodell og egne prosessveiledere, for å styre investeringsprosjekter fra tidligfase til gjennomføring i lang tid, så organisasjonen er forholdsvis moden på dette området. Modellene justeres og oppdateres imidlertid jevnlig, og nye folk kommer til, så det pågår derfor et kontinuerlig arbeid med internkursing og informasjonsarbeid for å skape forståelse for prosjektmodellen, og kravene til at den følges.

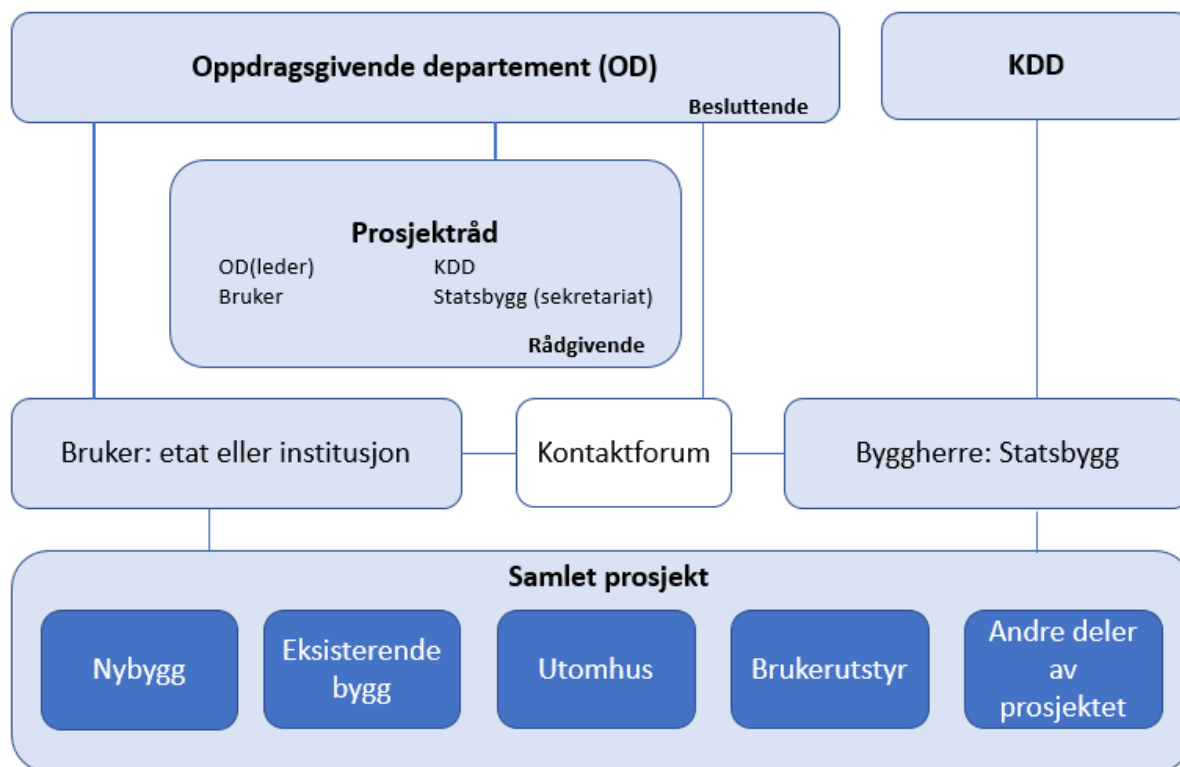
4.2 Offentlige bygg - Statsbygg

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift, med ansvar for å realisere offentlige bygg, samt drive med forvaltning og utvikling av offentlig eiendom. Statsbygg er statens byggherre som skal sikre at statlige interesser blir ivaretatt i større eiendomsprosjekter. Hvert år har Statsbygg omtrent 160 prosjekter under planlegging eller gjennomføring, hvorav rundt 30 ferdigstilles årlig. Porteføljen omfatter også noen av Norges største byggeprosjekter (Regjeringen, u.å). Per i dag har etaten ti prosjekter med kostnad over ti milliarder kroner (Statsbygg, u.å-b). Statsbygg eies av Kommunal- og distriktsdepartementet.

Store byggeprosjekter i statlige institusjoner starter gjerne med dialog mellom institusjonen og fagdepartementet dette tilhører. Det er fagdepartementet som i prinsippet har ansvar for utvikling av prosjektet frem til konseptvalg. Etter dette overtar Statsbygg prosjektet, og styrer det videre som byggherre for fagdepartementet, som da går inn i rollen som oppdragsgivende departement.

Organisering av eierstyring i statlige byggeprosjekter i regi av Statsbygg

Figuren under gir en oversikt over hvordan offentlige byggeprosjekter typisk organiseres. *Oppdragsgivende departement* har det overordnede ansvaret for at et prosjekt realiseres, med tilhørende beslutningsmyndighet knyttet til prosjektets mål og rammer. *Kommunal- og distriktsdepartementet* er etatsstyrer for *Statsbygg*, og forvalter økonomiske rammer for Statsbygg og prosjektet. Statsbygg er som byggherre, ansvarlig for selve byggeprosjektet. Statsbygg sin prosjektmodell baserer seg på statens prosjektmodell, beskrevet i avsnitt 3.5.



Figur 4 Organisering av store statlige byggeprosjekter i regi av Statsbygg (UiO, 2021).

Vi kan identifisere følgende styringsnivåer for statlige byggeprosjekter:

- 1a) Oppdragsgivende fagdepartement
- 1b) Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) – eier av Statsbygg
2. Statsbyggs linjeorganisasjon, med en dedikert prosjekteier og eventuelt prosjektråd og prosjektstyre
3. Statsbyggs prosjektledelse med tilhørende ledelses- og støttefunksjoner i linja

Rollen som prosjekteier i Statsbygg besittes normalt av administrerende direktør. Prosjekteier gir byggherredirektør ansvaret for å bemanne prosjektet med prosjektleder og øvrige funksjoner. Prosjektleder rapporterer til prosjekteier, som igjen rapporterer videre til oppdragsgivende departement. I tillegg opprettes det et internt *prosjektråd*, bestående av ressurser fra Statsbygg. Dette skal være et rådgivende organ i prosjektgjennomføringen, og skal støtte prosjekteier og prosjektleder. I noen tilfeller opprettes også et eget *prosjektstyre* som er et beslutningsorgan med en avgrenset myndighet. Slike styre opprettes gjerne i de tilfellene hvor det er eksterne parter involvert i prosjektet.

Utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter

Det er det oppdragsgivende departement som uttrykker behovet for nye investeringer i bygg, her på vegne av de institusjonene dette representerer. Departementet vil se behovet i sammenheng med overordnede mål og øvrige investeringer innenfor et samfunnsområde, slik som eksempelvis kultur eller utdanning. Departementet vil også sette premisser og krav til løsning og evalueringsprosesser, samt innstille på valg av konsept. Statsbygg bistår gjerne departementet også i tidligfase av investeringsprosjekter, og departementet oppgis i praksis å være lite involvert i selve prosjektutviklingsprosessene.

Det er imidlertid Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) som eier Statsbygg, og det er dette departementet som disponerer usikkerhetsavsetningen opp til kostnadsrammen fastsatt av Stortinget. Porteføljestyringen ligger dermed ikke til det oppdragsgivende departement, men KDD. Litt forenklet kan vi si at nytten ivaretas av oppdragsgivende departement, mens KDD håndterer kostnadssiden.

Arbeid med gevinster og overgangen til drift er noe som i praksis blir et foretagende mellom Statsbygg som byggherre og den institusjonen som bestilte prosjektet / brukerorganisasjonen. Statsbygg oppfatter sin rolle som en vokter av resultatmålene for byggeprosjektene, mens oppdragsgivende departement er ansvarlig for at effektmålene nås. Dette medfører at departementet og Statsbygg kan ha ulike insentiver i prosjektgjennomføringen, noe som kan medføre konflikter. Dette har Statsbygg erfart i brukerprosesser hvor omfang og funksjonalitet skal utvikles, men hvor det også er viktig å holde seg innenfor gitte styringsmål for kostnad. Selv om oppdragsgivende departement i utgangspunktet skal bidra til å balansere gevinster mot kostnader, kan dette være utfordrende i praksis. At det er KDD som har ansvaret for Statsbyggs økonomi, og disponerer usikkerhetsavsetningen i prosjektene, kompliserer dette noe. Tilsvarende

kan kostnader knyttet til realisering av gevinster og overgangen til driftsituasjon lett kunne bli en salderingspost, slik at brukerorganisasjonen selv må ta kostnadene for dette.

For å sikre at både bruker- og forretningsperspektivet blir hensyntatt settes det i større prosjekter gjerne ned prosjektstyrer, som nevnt over. Disse skal ivareta nytte-/gevinstsiden, og bidra til at denne balanseres opp mot resultatmålene, og da særlig kostnad.

Både prosjektrådene og prosjektstyrene har tydelige mandater, men fullmaktene er begrenset til den myndigheten Statsbygg er delegert.

Forvaltning av systemer for prosjektutvikling og beslutningsprosesser

Statsbygg benytter en prosjektmodell etter prinsippene for statens prosjektmodell. Dette er naturlig, da Statsbygg er underlagt den statlige ordningen for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter. Godkjenning av faseoverganger gjøres av oppdragsgivende departement, i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Finansdepartementet vil også være involvert i de tilfeller hvor det har vært gjennomført ekstern kvalitetssikring (KS1 / KS2). Som en profesjonell byggherre og eiendomsforvalter har Statsbygg styringssystemer for det meste, slik som prosjektstyring, rapportering, etikk, bærekraft og sikkerhet.

Forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser

Som nevnt over er det oppdragsgivende departement som fastsetter overordnede krav, rammer og mål for prosjektet. Departementet definerer prosjektet, beslutter konsept og innstiller på investeringsbeslutning til Stortinget. Ved oppstart mottar Statsbygg oppdragsbrev fra dette fagdepartementet, som setter de overordnede rammene og målene for prosjektene.

Statsbygg står ellers nokså fritt til å bestemme forhold knyttet til prosjektgjennomføringen, blant annet organisering, gjennomføringsmodell og kontraktstrategi. Prosjekteier i Statsbygg godkjenner også mandat og styringsunderlag, samt inngåelse av eksterne forpliktelser i henhold til den interne fullmaktstrukturen. Statsbyggs prosjekteier godkjenner også endringer i prosjektet, selv om handlingsrommet for kostnad er begrenset opp til styringsrammen for prosjektet, da det er KDD som disponerer usikkerhetsavsetningen opp til kostnadsrammen. Dialogen med KDD går gjennom oppdragsgivende departement. Oppfølgingen av kostnadspådrag, fremdrift og resultater ivaretas i linjen i Statsbygg, og etaten rapporterer til oppdragsgivende departement og KDD.

Statsbygg håndterer selv dialogen med brukere, og oppdragsgivende departement er som hovedregel lite involvert i utviklingen av løsninger og omfang i prosjektene. Den løpende eierstyringen på dette området blir ivaretatt av prosjektstyrene, som kan ha representanter fra departementene. Prosjektstyrene fungerer i denne sammenheng som beslutningsorgan underveis i løsningsutviklingen.

Aktiviteter for støtte til prosjektet

Det ligger til oppdragsgivende departement å skaffe finansiering til prosjektene, noe som skjer i ordinære statlige budsjettprosesser. Statsbygg er imidlertid ansvarlig for å allokere nødvendige

ressurser til utvikling og gjennomføring av prosjektene, og sikre prioritet internt. Der hvor etaten skal leie bygget av Statsbygg i etterkant vil utvikling og etablering av husleieavtaler håndteres av Statsbygg. Prosjektene kan derfor sies å ha to brukergrupper å forholde seg til: den interne forvaltningsorganisasjonen i Statsbygg som skal drifte bygget, og den eksterne leietaker- / brukerorganisasjonen som skal bruke det. Det er prosjektorganisasjonen som i hovedtrekk kommuniserer med disse, mens eksterne interessenter håndteres både på eier- og prosjektnivå i Statsbygg, alt ettersom hva som er hensiktsmessig. Prosjektrådet etableres av Statsbygg selv og har som formål å gi råd til oppdragsgivende departement i forhold av betydning for utvikling, planlegging og bygging av prosjektene.

Nye gjennomføringsmodeller

Statsbygg begynte å ta i bruk integrerte gjennomføringsmodeller i sine prosjekter for mange år siden. Erfaringene har vært blandet, både hva gjelder valg av modeller, så vel som hva som kreves for å styre disse og oppnå tilsiktede gevinster. Statsbygg beslutter som hovedregel selv gjennomføringsmodell for prosjektene sine, og har et eget rammeverk for vurdering av dette underveis prosjektløpet. Den statlige kvalitetssikringsordningen har bidratt i utviklingen av dette. Kravene til kvalitetssikring av kontraktstrategi rettet oppmerksomhet mot dette som et viktig strategisk valg, også for prosjekteier. Valg av gjennomføringsmodell har etter hvert blitt betraktet som et element i virksomhetsutviklingen, i tillegg til et rent prosjektanliggende.

Statsbygg er bevisst på forholdet mellom valg av gjennomføringsmodell og tilgjengelig kompetanse og kapasitet i prosjekt- og eierstyringen. Organisering er viktig, og et spørsmål om mer enn ren kontraktsoppfølging. Utvikling av verdi- / nyttesiden av prosjektene gjennom alternative gjennomføringsmodeller fordrer at de rette aktørene er representert og at disse ressursene har nødvendig kompetanse, kapasitet og myndighet. Hvorvidt Statsbygg lykkes med dette gjenstår å se, men gjennomgangstonen fra respondentene er at gjennomføringsmodell og kontraktstrategi er verktøy prosjekteier i Statsbygg vil fortsette å bruke aktivt i tiden fremover.

Kompetanse

Statsbygg er bevisst på behovet for kompetanse og kapasitet innen eierstyring, og uttrykker at det er nødvendig med «et team» for å ivareta denne. Prosjektrådene nedsettes for å nettopp sikre tilstrekkelig kapasitet og bred nok kompetanse til en forsvarlig eierstyring. Statsbygg har ellers en generell policy på 80 % interne og 20 % innleie til ivaretakingen av sentrale oppgaver i prosjektene. Dette må antas å delvis også gjelde eierstyringsfunksjonene etaten har ansvaret for.

Statsbygg har en samlet rolle som omfatter mange eierstyringsfunksjoner, særlig knyttet til prosjektarbeid, men også utviklingen av nyttesiden av investeringsprosjektene i institusjonene som mottar dem. Oppdragsgivende departement sitter i liten grad på tilstrekkelig kapasitet og kompetanse innen prosjektgjennomføring, og det faller derfor naturlig at Statsbygg holder seg med denne. Hva gjelder kompetansebehov uttrykker etaten at det særlig er prosjektlederressurser med forståelse for grensesnittet mellom prosjekt og eierstyringsprosessene det er knapphet på.

4.3 Helse – Sykehusbygg og Helse Midt-Norge RHF

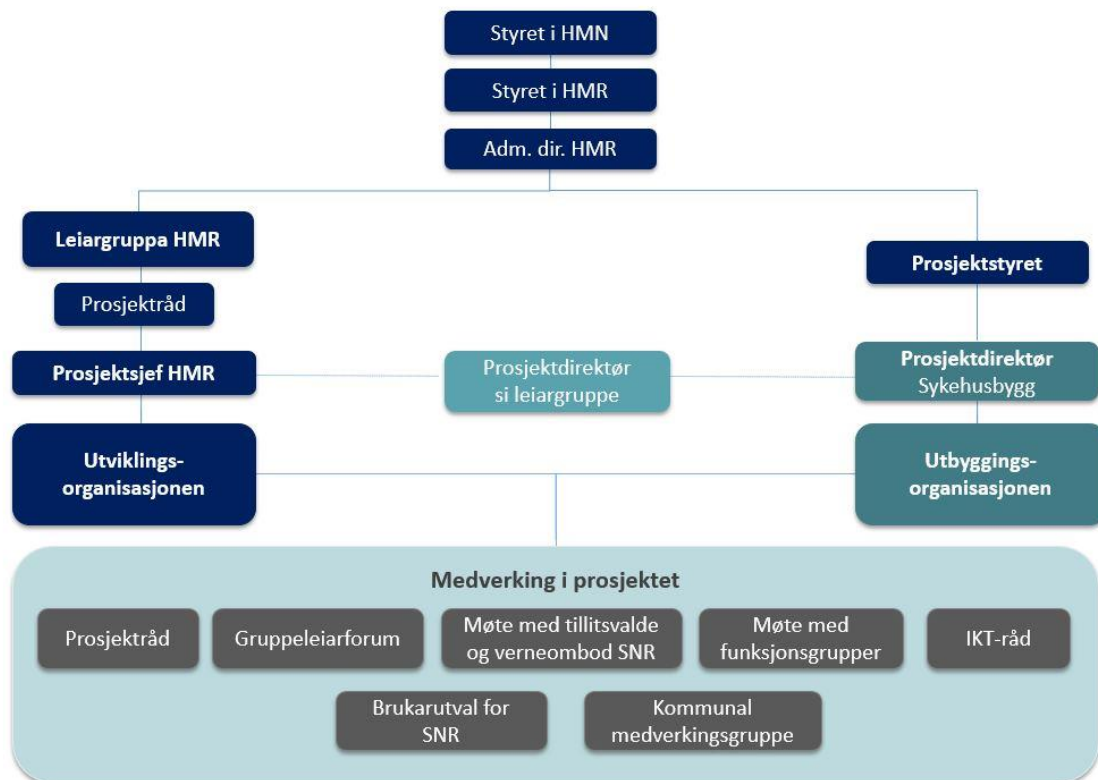
Helsesektoren i Norge er organisert i offentlig eide helseforetak med Helse- og omsorgsdepartementet som eier. Helsetjenesten i Norge deles inn i primærhelsetjenesten og spesialhelsetjenesten. Ansvar for primærhelsetjenesten ligger hos den enkelte kommune, mens ansvaret for spesialhelsetjenesten ligger hos regionale helseforetak. I Norge i dag er det fire slike regionale helseforetak («RHFer»), Helse Nord RHF, Helse Midt-Norge RHF, Helse Vest RHF og Helse Sør-Øst RHF. De regionale helseforetakene eier de offentlige sykehusene innenfor sin region, som igjen er organisert som lokale helseforetak. Som eier gir Helse- og omsorgsdepartementet de regionale helseforetakene føringer gjennom formelle foretaksmøter.

Helse Midt-Norge RHF eier og driver sykehusene i Trøndelag og Møre og Romsdal, og består av fire helseforetak (HFe). Disse er Helse Nord-Trøndelag, Helse Møre og Romsdal, St. Olavs hospital og Sykehusapotekene i Midt-Norge. Helse Midt-Norge RHF og de lokale helseforetakene gjennomfører mange investeringsprosjekter for å utvikle sykehusstrukturen i regionen. Den største investeringen Helse Midt-Norge har hatt er utbyggingen av St. Olavs hospital. Utbyggingen tok i underkant av ti år, og kostet over 12 milliarder kroner. Det største pågående prosjektet i dag er byggingen av sjukehuset Nordmøre og Romsdal på Hjelset, til en kostnad på i overkant av 6 milliarder kroner.

Organisering av eierstyringen i investeringsprosjekter i Helse Midt-Norge RHF

Helse- og omsorgsdepartementet fordeler penger til de regionale helseforetakene årlig, og stiller samtidig krav til aktivitet og kvalitet på tjenestetilbudet. Bestillingene formidles i oppdragsbrev forbindelse med foretaksmøtet på starten av året. Foretaksmøtene er den formelle arenaen hvor politisk ledelse i Helse- og omsorgsdepartementet kan utøve eierstyring overfor foretakene. Det kan være flere foretaksmøter gjennom året, hvor politisk ledelse kan utøve direkte styring gjennom beslutninger. Et eksempel på dette kan være å avgjøre lokaliseringsspørsmål. Den løpende eierstyringen ivaretas ellers av styret i det regionale og lokale helseforetak.

Som større prosjekter i Helse Midt-Norge regnes investeringer over 50 millioner kroner. Disse følges opp av det regionale helseforetaket, og prosjektet bemannes og styres av Sykehusbygg. Nye store investeringsprosjekter finansieres gjerne gjennom lån fra departementet, og lånesøknad fremmes i forbindelse med den statlige budsjettprosessen.



Figur 5 Overordnet prosjektorganisering (Helse Møre og Romsdal HF, 2021)

Figuren over viser overordnet organisering av større investeringsprosjekter som formelt eies av Helse Midt-Norge. Vi kan identifisere følgende styringsnivåer for disse investeringsprosjektene:

1. Helse- og omsorgsdepartementet / politisk ledelse departement / Stortinget
2. Styret i Helse Midt-Norge RHF
3. Administrativ ledelse i Helse Midt-Norge / Styringsgrupper / Prosjektstyrer
4. (Lokale helseforetak (HF) – har ikke formell myndighet)
5. Prosjektorganisasjonen (Sykehusbygg HF)

Det er den administrative ledelsen i Helse Midt-Norge, herunder nedsatte styringsgrupper og prosjektstyrer, som driver operativ eierstyring av investeringsprosjekter, på vegne av styret i det regionale helseforetaket. Selv om de største prosjektene følges opp av det regionale helseforetaket, er det lokale helseforetaket som skal ta investeringen i bruk som oftest bredt involvert.

Utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter

Helse Midt-Norge RHF får sine oppdrag og prioriteringer gjennom oppdragsbrev og foretaksmøter med Helse- og omsorgsdepartementet. Med enkelte unntak, som eksempelvis valg av lokalisering, har Helse Midt-Norge som selvstendig foretak forholdsvis stor frihet i hvordan oppgaver løses og prosjektene styres. Tilsvarende delegerer Helse Midt-Norge myndighet ned til de lokale helseforetakene, der de finner dette hensiktsmessig. Ifølge foretaket har de lokale foretakene stor frihet til å initiere og foreslå lokale investeringstiltak for å utvikle og forbedre driften. En fordel med dette er at det gir stort eierskap til prosjektene lokalt, hvor også den største kunnskapen om behov og mulige løsninger sitter. På den måten vil driftsperspektivet i økonomiske vurderinger hensyntas på en god måte i investeringene. Av ulemper pekes det på at kapasiteten og kompetansen i prosjektledelsen kan være mangelfull, og at de lokale helseforetakene kan bli for opptatt av kortsiktig drift, slik at det strategiske perspektivet knyttet til nye investeringer ikke blir prioritert høyt nok.

I praksis brukes styringsgrupper og prosjektstyrer aktivt for å sikre god medvirkning og involvering i prosjektene, slik at beslutningsunderlagene som utarbeides har nødvendig faglig og organisatorisk forankring.

Større prosjekter over 50 millioner kroner skal legges frem for styret i Helse Midt-Norge, og Sykehusbygg skal som hovedregel benyttes til gjennomføringen. Dette medfører at resultatene fra alle prosjektfaser skal styrebehandles, slik som prosjektinnramming, konseptfase, forprosjekt, investeringsbeslutning mm. Helse Midt-Norge bemerker her viktigheten av at prosjekter av stor regional betydning skal følges opp fra regionalt nivå. Som eksempel trekkes utbyggingen av nye St. Olavs hospital frem. Dette var et så stort og krevende prosjekt, at det ikke ville vært forsvarlig å lagt styringen av dette til sykehusledelsen alene.

Hva gjelder porteføljestyring så holder Helse Midt-Norge en oversikt over pågående prosjekter, og styrer overordnet på eksempelvis antall mindre prosjekter som blir igangsatt, slik at det samlede investeringsvolumet holdes under kontroll. De lokale helseforetakene styrer sine egne porteføljer.

Forvaltning av systemer for prosjektutvikling og beslutningsprosesser

Selv om Helse Midt-Norge gir de lokale helseforetakene i regionen forholdsvis stor frihet, ønsker det regionale foretaket å ha felles prinsipper, rammeverk og prosedyrer for utforming og styring av investeringsprosjekter. Etterlevelse av et felles styringssystem vektlegges av Helse Midt-Norge, fremfor detaljstyring i enkeltsaker. Størsteparten av styringssystem og metodeverk knyttet til prosjektarbeid forvaltes av Sykehusbygg.

Sykehusbygg sin prosjektmodell er en fasemodell etter samme prinsipper som statens prosjektmodell, men avviker noe i blant annet form og begreper. For prosjekter som håndteres av Helse Midt-Norge direkte, skal alle faseoverganger opp i styret i foretaket, og igangsetting av nye prosjektfaser vedtas formelt.

Forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser

Som nevnt over er det styret i Helse Midt-Norge som formelt godkjenner avslutningen av hver prosjektfase, og beslutter iverksetting av neste fase. Dette gjennom godkjenning av rapport fra fasen og mandat for oppstart av neste fase.

Mindre endringer i prosjektdefinisjon og rammer for kostnad besluttes på administrativt nivå, gjerne i nedsatte prosjektstyrer eller styringsgrupper. I utgangspunktet kan prosjektstyrene og de lokale foretakene forvalte en ramme basert på kostnadsestimats P70-nivå, før det regionale foretaket må involveres. Dette gir god fleksibilitet i kostnadsstyringen. Det samme gjelder strategiske valg i prosjektene, som gjennomføringsmodeller, kontraktstrategier og organisering.

Planleggingsramme, og senere styringsramme og kostnadsramme, settes også av styret i Helse Midt-Norge, etter anbefaling fra det lokale foretaksstyret, og eventuelle endringer i rammer må løftes til styret i det regionale foretaket for beslutning.

Aktiviteter for støtte til prosjektet

Sykehusprosjekter har gjerne svært mange interne og eksterne interessenter. I utvikling av prosjektene er det essensielt å ha en god forankring i fagmiljøer og ledelsen i sykehus hvor investeringene skal skje. Styringsgruppene og prosjektstyrene oppgis å ha en viktig rolle i forankringen i organisasjonene, og en god og representativ sammensetning av disse vektlegges.

Nye gjennomføringsmodeller

I sykehusprosjekter i Helse Midt-Norge brukes mange ulike gjennomføringsmodeller. Mange prosjekter har vært gjennomført med byggherrestyrte utførelsesentrepriser, mens det ved utbyggingen av St. Olavs hospital ble benyttet en variant av en partnering-modell, med tidlig involvering av entreprenør. For det pågående Sjukehuset i Møre og Romsdal var den opprinnelige kontraktstrategien å benytte en samspillmodell med én stor entreprise, men dette ble senere endret.

Hovedregelen er at strategien tilpasses prosjektets karakter, og prosjekt- og eierorganisasjonen utformes deretter. Siden sykehusprosjekter kan ha innslag av særskilte og spesielle elementer, er det viktig med tilrettelegging for god medvirkning fra helseforetakene. Helse Midt-Norge uttrykker at det ofte er nødvendig å utføre en del prosjekteringsarbeid før en inngår en totalentreprisekontrakt, noe som kan gi litt begrensede gevinster fra konkurranse basert på funksjonsbeskrivelser eller tidlig involvering av entreprenør.

Kompetanse

Helse Midt-Norge oppgir at det er utfordrende å rekruttere kompetent personell til prosjektarbeid i foretaket. Dette medfører at det blir en del innleie. Administrasjonen i det regionale foretaket har ikke mange ansatte med tung prosjektkompetanse.

En del av personellet utvalgt til styringsgrupper eller prosjektstyrer har gjerne en rolle i driften av sykehuset hvor investeringen skal skje, som eksempelvis fagdirektører eller tillitsvalgte. Dette da

kompetanse på sykehusdrift er essensielt i eierstyringen, særlig i tidlig fase. For større prosjekter hentes også eksterne medlemmer inn, for å ivareta kompetanse om prosjekter eller særskilt spesialistkompetanse. Tillitsvalgte eller vernetjenesten er alltid representert i prosjektstyrene.

4.4 Erfaringer fra prosjekteierstyringen – utvalgte eksempler

For å gi noen praktiske illustrasjoner av noe av tematikken fra de foregående avsnittene har vi valgt å beskrive tre korte case fra henholdsvis Statsbygg, Helse Midt-Norge og Bane NOR. Den første av disse er byggingen av Campus Ås, som viser utfordringer med å balansere gevinst- og brukerperspektivet, mot resultatmål. Den andre casen er utviklingen av Nye Sjukehuset Nordmøre og Romsdal (SNR), som viser behovet for aktiv eierstyring og med tilstrekkelig kompetanse på eiersiden. Den siste casen er bygging av nytt dobbeltspor mellom Kleverud og Sørli (og videre til Åkersvika), der effektiv prosjekteierstyring og beslutningsprosesser belyses.

Campus Ås (Statsbygg)

Prosjektet Campus Ås samlokaliserte Veterinærhøgskolen og Veterinærinstituttet på Ås som hører til Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Kunnskapsdepartementet var oppdragsgivende departement for prosjektet, og Statsbygg var engasjert som byggherre. Prosjektet bestod av nybygg, med et brutto bygningsareal på 95 000 kvm, i tillegg til opparbeiding av utearealer med parkanlegg, nye veier og busslommer etc. (Statsbygg, u.å-a). Kontraktstrategien var byggherrestyrte utførelsesentrepriser, der Statsbygg var ansvarlig for planlegging, oppfølging og koordinering av entreprisene.

Campus Ås hadde byggestart 2013, og ble ferdigstilt åtte år senere, i 2021. Opprinnelig kostnadsramme for prosjektet var rundt 7,2 milliarder kroner, men endte opp med å koste over 8,5 milliarder. Forsinkelsen og overskridelsen på over 1,3 milliarder gjorde at prosjektet fikk mye oppmerksomhet og omtale både underveis i gjennomføringen, og i ettertid.

Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og Moderniseringsdepartementet ga det eksterne konsultantselskapet Dovre Group i oppdrag å gjøre en evaluering av prosjektet. I rapporten (Dovre, 2022) presenteres flere årsaker til kostnadsoverskridelsene og forsinkelsene. Blant annet nevnes det vesentlige styringsutfordringer underveis, mye grunnet prosjektets høye kompleksitet. Det pekes også på at utfordringene til prosjektet ikke ble avdekket tidlig nok, og det ble ikke iverksatt tiltak tidnok til å redusere konsekvensene av disse.

En av svakhetene Dovre peker på er planlegging av prosjektets slutfase, og utarbeidelse og innsamling av dokumentasjon for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU-dokumentasjon). Gjennom intervjuer kommer det frem at dette har gitt brukerne store utfordringer ved overtakelsen og senere drift av bygget. Bakgrunnen for dette kan blant annet spores tilbake til en beslutning om å bytte dokumentinnsamlingsystem underveis. Denne beslutningen ble tatt tidlig i prosjektet, men byttet av system ble ikke planlagt godt nok. Totalt bestod prosjektet av mellom 40 og 50 ulike kontrakter som skulle levere FDVU-dokumentasjon. Det ble ikke fulgt opp godt nok at disse brukte det nye systemet på en hensiktsmessig måte, og prosessen var heller ikke godt styrt. Dette førte tidlig til utfordringer med synkronisering av modeller, FDVU-dokumentasjon og merkesystemer. For å bøte på dette foreslo prosjekterende

en endring i sin kontrakt, hvis omfang var å konvertere data fra gammelt til nytt system, og oppretting i merkesystemet. Dette ble avvist av prosjektet.

Manglende og ufullstendig dokumentinnsamling underveis i prosjektet har ført til et stort arbeid for NMBU i ettertid. For å kunne bruke byggene har de måttet engasjere egne konsulenter for å rydde opp i FDVU-dokumentasjonen. I intervjuet med disse hevdet det at beslutningen om endring av dokumentinnsamlingsystem underveis i gjennomføringen var svært uheldig. Brukerne meldte tidlig fra om at dokumentinnsamlingen ville føre til problemer. De opplevde imidlertid ikke å få gehør for dette, og tilbakemeldingen var at innsamlingen var tilstrekkelig. Både NMBU og konsulentene peker på at prosjektet trolig ikke hadde god nok forståelse for brukernes behov knyttet til FDVU-dokumentasjonen. I tillegg peker NMBU på at overskridelsene kan ha ført til et press på å nå resultatmålene, hvilket førte til nedprioritering av brukernes behov, altså effektmålene. NMBU hevder at det i utgangspunktet var etablert gode rutiner og planer for ferdigstilling, testing og overtagelse av FDVU-dokumentasjonen, men at disse ble ikke fulgt. De antar at dette skyldes for stramme budsjett, noe som førte til kutt underveis i gjennomføringsfasen, med betydelige kostnadskonsekvenser for brukerne i etterkant.

Casen Campus Ås illustrerer viktigheten av en prosjekteierstyring som har med seg virksomhetsperspektivet både på kort og lang sikt, slik at ikke det mer snevre prosjektperspektivet får dominere beslutningene. Dette fordrer både informasjonstilgang fra prosjekt og virksomhet opp til eier, og kompetanse på både virksomhet og prosjektarbeid. Blant eierstyringsfunksjonene vi kategoriserte i avsnitt 3.3, kan dette sies å høre inn under området *utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter*.

Nye Sjukehuset Nordmøre og Romsdal (SNR)

Prosjektet Nye Sjukehuset Nordmøre og Romsdal (SNR) omfatter utbygging av akuttsykehus på Hjelset, samt etablering av et bredt spesialisthelsetjenestetilbud i et distriktsmedisinsk senter i Kristiansund. Sykehuset er planlagt ferdigstilt våren 2025. Ideen om nytt sykehus i regionen strekker seg helt tilbake til 2003, da daværende styrer i henholdsvis Helse Nordmøre og Romsdal HF og i Helse Midt-Norge RHF hadde en samlet uttalelse om at det skulle bygges nytt sykehus i Molde. Det var likevel ikke før i 2012 at styret i Helse Møre og Romsdal vedtok en utviklingsplan som konkluderte med at det skulle planlegges for et nytt felles sjukehus for Nordmøre og Romsdal.

Dette ble startskuddet for idefasen for prosjektet. Historikken i prosjektutviklingen er vist i figuren under, i Figur 6. Merk at gjennomføringsfasen og fasen kalt «Optimalisering forprosjekt» til en viss grad er overlappende.



Figur 6 Historikk i prosjektutvikling SNR (kilde: Om SNR - Helse Møre og Romsdal (helse-mr.no))

Fasen «Optimalisering av forprosjekt» (også omtalt som samhandlingsfasen) var et resultat av en styrebeslutning om at prosjektet skulle gjennomføres som totalentreprise med tidlig involvering og samhandling med entreprenør. Oktober 2019 ble entreprenør kontrahert. 10. juni 2020 vedtok styret i Helse Møre og Romsdal å godkjenne det som omtales som optimalisert forprosjekt for SNR. Prosjektet gikk da inn i det prosjektet selv omtaler som «funksjonsprosjekt med detaljprosjektering».

I januar 2021 skjer en ny vending i prosjektet når styret i Helse Møre og Romsdal vedtar å avslutte kontraktsforholdet med entreprenøren etter at partene ikke kom til enighet om pris på utbyggingen. Bakgrunnen for dette var at tilbudet ble vurdert å ligge for høyt i pris. I mars samme år vedtar styret i Helse Møre og Romsdal en ny gjennomførings- og kontraktmodell for prosjektet som innebar byggherrestyrte utførelsesentrepriser, og i juni ble grunnsteinen for Sjukehuset Nordmøre og Romsdal lagt ned. Pr. i dag er det inngått 20 kontrakter i prosjektet.

SNR-prosjektet viser hvordan prosjekteier aktivt styrer strategi, kostnad og risiko, i et prosjekt, samt hvordan dette fordrer prosjektkompetanse på eiersiden. For å få et nærmere innblikk i historikken knyttet til prosessen med å terminere samspillskontrakten og å endre kontraktstrategi, samt styrets involvering og roller i dette, er det gjennomført intervjuer av personer som representerte eiersiden i prosjektet. Intervjuobjektene var involvert i ulike perioder av prosjektet, med en liten overlapp.

Tidlig i prosjektet var det lagt opp til å benytte samspillsentreprise med tidlig involvering av entreprenør. Bakgrunnen for valg av modell var blant annet en ambisjon om å redusere kostnader ved hjelp av standardisering og industrialisering, gjennom å trekke på entreprenørens kompetanse innen løsninger og produksjon. I ettertid vurderer det første intervjuobjektet at totalentreprenør burde vært involvert enda tidligere for å oppnå full uttelling på dette området.

Underveis i utviklingen av prosjektet viste det seg at man ikke oppnådde forventede besparelser og kostnadsopptimaliseringer. Prosjektet var kommet langt, og kostnadsnivået var for høyt, før eiersiden intervenerte i styringen av prosjektet. Grunnen til at det tok så lang tid før prosjekteier involverte seg aktivt, er av enkelte forklart med mangel på tilstrekkelig kapasitet av ressurser med prosjektkompetanse i prosjektstyret. Styret evnet ikke å stille de kritiske spørsmålene, og heller ikke tredjeparter som var engasjert til å støtte klarte å identifisere den uheldige utviklingen før prosjektet var kommet langt.

En annen utfordring var budsjettrestriksjonene. Etter at entreprenøren var kontrahert ble det gjennomført en samspillsfase. Samarbeidet mellom byggherre og entreprenør opplevdes som noe turbulent, som en følge av at man ikke klarte å få kostnadene ned til et nivå byggherre kunne akseptere. En forklaring på dette kan være at entreprenøren sin bemanning på dette tidspunktet var for svak. Entreprenøren utviklet prosjektet sammen med sine rådgivere, men ingen fra eiersiden var i særlig grad involvert, og det lokale helseforetaket arbeidet i praksis kun med et mottaksprosjekt.

Da partene ikke kom til enighet om kostnad for prosjektet, ble gjennomføringsmodellen endret. Dette etter innstilling fra prosjektdirektør om å terminere kontrakten med entreprenøren. Prosjektstyret sluttet seg til innstillingen og vedtok å avslutte avtalen. Det var uenighet i styret om dette var riktig avgjørelse, og enkelte mente at man burde fortsatt forhandlingene med entreprenøren et par måneder til, for å forsøke å komme til enighet.

I intervjuene pekes det på viktigheten av å ha personer med praktisk erfaring på gjennomføring av store prosjekter hos prosjekteier. Prosjekteier sin viktigste kanal for prosjektets utvikling er gjennom regelmessig rapportering. Man er avhengig av å ha personer som evner å stille de kritiske spørsmålene til rapporteringen, og forstå hvilke beslutninger man står ovenfor. I tillegg nevnes behovet for at byggherre har kompetanse og erfaring nok til å kunne ha et kritisk blikk på entreprenørens kalkulasjon, for å påse at en oppnår rett målpris for kontrakten.

Rolleforståelsen mellom helseforetaket og Sykehusbygg har blitt trukket frem som noe som ikke fungerte optimalt. Sykehusbygg definerte selv sin rolle som en «juridisk byggherre», med vide fullmakter. Prosjektstyret betraktet imidlertid Sykehusbygg som en tjenesteleverandør i prosjektet, gjennom en avtale som helseforetaket følger opp på linje med andre leveranser. Det hevdes at Sykehusbygg ikke alltid var komfortabel med denne rollen, og derfor kunne utfordre den gitte ansvar- og myndigheten fra helseforetaket.

Casen SNR-prosjektet viser behovet for prosjektkompetanse når strategiske beslutninger knyttet til prosjektgjennomføringen skal tas på prosjekteiernivå. Som vi så i avsnitt 3.3 sorterer dette under kategorien med funksjoner vi kalte *forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser*.

Bane NOR Stange: Kleverud-Sørli(-Åkersvika)

Prosjektet Stange: Kleverud-Sørli-Åkersvika etablerer et dobbeltspor med jernbane på ca. 30 kilometer gjennom Stange kommune, fra Kleverud i sør til Åkersvika i nord. Prosjektet skal muliggjøre flere togavganger og kortere reisetid mellom Hamar og Oslo, samt økt kapasitet i godstransporten. Ferdigstilling er planlagt til slutten av 2027. Prosjektet var opprinnelig delt i to parseller: Kleverud-Sørli og Sørli-Åkersvika, men fikk senere føringer om parallell utbygging for tidligere å kunne ta ut effektene av investeringen (Bane NOR, u.å-a, u.å-b). De to prosjektene rapporterer separat, og har egen økonomistyring per prosjekt, men det er likevel lagt opp til at midler kan overføres mellom prosjektene som del av porteføljestyringen. Vårt case baserer seg på prosjektet Kleverud-Sørli. For å få innblikk i prosjektets kostnadsutvikling, og Bane NOR sin rolle som prosjekteier i denne prosessen, er det gjennomført intervjuer med personer i Bane NOR.

Da prosjektet skulle gjøre to større anskaffelser, på Hestnestunnelen og Tangenvika jernbanebru, lå mottatte tilbud langt over de kostnader som var estimert ved investeringsbeslutning. Dette førte til at Bane NOR måtte gjøre krevende gjennomganger av prosjektet, for å undersøke hvordan kostnadene kunne reduseres. Ved å se på hele strekningen under ett, fra Kleverud til Åkersvika, klarte man å identifisere betydelige kostnadsopptimaliseringer i prosjektet. Disse innebar blant annet tekniske justeringer, som å endre trasehøyde for å få mindre fyllinger, flytte på et ventespor for gods, redusere fra to til ett avviksspor på Stange stasjon og beslutte å anvende ERTMS for signal, i stedet for en temporær løsning med tradisjonelt signal- og sikringsanlegg, som uansett skulle byttes ut senere med ERTMS. Besparelsene etter disse grepene ble for Sørli – Åkersvika beregnet til 1,2 milliarder kroner. Deler av midlene ble overført til Kleverud-Sørli. Dette gav grunnlag for at prosjekteier fra Bane NOR kunne anbefale å gå videre med prosjektet selv om entreprisene for tunnelarbeider og ny jernbanebro overskred opprinnelige rammer for parsellen Kleverud – Sørli.

Årsakene til at optimaliseringer med besparelser på hele 1,2 milliarder kroner først ble identifisert langt ute i prosjekteringen er flere. Ifølge respondentene kan det delvis forklares med at prosjektet ble etablert før den nye avtalen mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet om rammebevilgninger og porteføljestyring. I den gamle avtalen ble prosjektene i stor grad styrt etter krav i Bane NORs tekniske regelverk, og detaljerte bestillinger fra Jernbanedirektoratet. Det var mindre tilrettelagt for at Bane NOR selv skulle stille kritiske spørsmål til løsninger, søke etter muligheter for kutt og å utfordre premisene i bestillingen. Med den nye modellen, der Bane NOR får en effektpakke som skal oppfylles heller enn konkrete prosjekter som skal gjennomføres, får foretaket større handlingsrom til å optimalisere investeringene i forhold til nytten investeringene gir. Manglende involvering fra eiersiden i tidlig prosjektutviklingen er forhold som blir trukket frem som forklaringer på hvorfor prosjektets kostnader utviklet seg negativt i første del av prosessen. Prosjektet hadde en liten byggherreorganisasjon og overlot mye til de rådgivende ingeniørene. Disse hadde ikke nødvendigvis de rette forutsetningene og insentivene til å finne kostnadsbesparende løsninger. Avviket mellom investeringsbeslutning og tilbud på bro- og tunnelentreprisene førte til at prosjekteiersiden i Bane NOR måtte ta en aktiv rolle i å optimalisere prosjektet for å redusere kostnader slik at prosjektet kunne realiseres.

Beslutningen om å revidere rammene til prosjektet ble løftet helt til øverste nivå, til styret i Bane NOR. I intervjuene gis det uttrykk for at den nye modellen for Bane NOR fungerer tilfredsstillende og gir hensiktsmessige rammer for eierstyringen i jernbanesektoren.

Casen Stange – Kleverud illustrerer hvilken betydning aktiv eierstyring har i utviklingen av et investeringsprosjekt, både hva gjelder investeringer som svarer til behovet, så vel som sette de rette rammebetingelsene og gi støtte. Vi ser at dette konkret handler om flere av eierstyringsfunksjonene fra avsnitt 3.3, herunder *utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter, forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser og aktiviteter for støtte til prosjektet.*

5 Analyse og drøfting

I undersøkelsene våre av prosjekteierstyring i de tre sektorene ser vi at mye praktiseres likt, men at det også finnes forskjeller. Vi observerer at prosjekteierskapet kan være både konsistent og fragmentert, og at det varierer hvor godt ansvar og myndighet henger sammen. Dette påvirker igjen insentivene til involverte aktører på mer eller mindre hensiktsmessig vis. Eiersiden av prosjekter kan også være involvert på ulike tidspunkter i prosjektløpet, noe som har betydning for hvordan eierstyringsfunksjonene ivaretas, og hvilken kontinuitet man oppnår i styringen. Hvordan involvering og medvirkning fra ulike interne og eksterne interessenter er organisert er et annet underliggende tema, samt evnen til å sikre nødvendig kompetanse i både løsningsutvikling og styring.

I de empiriske undersøkelsene har vi fått innblikk i konsekvenser, fordeler og ulemper, knyttet til ulike måter å organisere og strukturere eierstyringen på. Vi har vurdert følgende temaer å være interessante for videre drøfting:

- Evnen til å balansere styringen mellom resultatmål og effektmål, nytte og kostnad
- Effektiviteten i eierstyringsprosessene, her både evnen til å løfte de rette beslutningene og tids- og ressursbruk på beslutningsprosessene
- Evne til å realisere gevinster og nyttiggjøre seg av investeringene
- Behovet for kompetanse og kapasitet hos prosjekteier
- Evne til å ivareta prosjekteiers interesser og oppnå gevinster fra ulike gjennomføringsmodeller

I det videre skal vi drøfte disse temaene i lys av teori og empiri. Vi skal begynne med å se nærmere på hovedlinjene i prosjekteierstyringen i de tre sektorene, og så drøfte de enkelte punktene over på tvers av sektorene.

5.1 Analyse av prosjekteierstyringen i de tre sektorene

Investeringsprosjekter i jernbanesektoren

I jernbanesektoren er den praktiske utøvelsen av prosjekteierstyringen overordnet sett delt mellom to aktører, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. I tillegg utøves prosjekteierstyring internt i Bane NOR. Før jernbanereformen 2.0 opptrådte Jernbanedirektoratet mest som en bestiller av enkeltutredninger og byggeprosjekter, og drev i større grad aktiv økonomistyring av foretaket. Med den nye reformen bestiller direktoratet *effekter* snarere enn plandokumenter og prosjekter, og Bane NOR har fått ansvar for å utrede løsninger, og myndighet til å ta beslutninger og styre egen portefølje. Foretaket styres ikke lenger stramt fra direktoratet, men følges fortsatt tett opp på en rekke parametere. Jernbanedirektoratet forvalter de store linjene i jernbanepolitikken, mens Bane NOR kan til en viss grad tilpasse omfang og fremdrift etter hva som passer driften best, samt drive effektiv porteføljestyling av investeringskapitalen.

En betydelig del av eierstyringsfunksjonene vi så på i avsnitt 3.2 ligger nå til Bane NOR å ivareta. Foretaket forvalter systemer for utvikling av prosjekter og beslutningsprosesser, definerer prosjekter med tilhørende rammebetingelser, støtter opp om prosjektene og driver også aktivt utviklingsarbeid for jernbanevirksomheten i Norge. Jernbanedirektoratet er i større og mindre grad involvert i alle disse funksjonsområdene gjennom sin oppfølging av foretaket, men har en rolle i å særlig ivareta funksjoner knyttet til utvikling av de store linjene i jernbanen og følge opp politiske føringer og prioriteringer.

I utviklingen av relasjonen Jernbanedirektorat – Bane NOR kan stewardship-perspektivet på eierstyring (Schillermans 2013, Biesenthal 2014, Davis et al. 1997) sies å ha blitt gitt stadig mer vekt. Med jernbanereformen 2.0 gis Bane NOR gis stor tillit, men må også bære konsekvensene av egen styring og beslutninger. I dette kan vi si det ligger en forventning om at Bane NOR vil betrakte direktoratet og departementets mål som sine egne, og agere deretter. Den kunstige delingen hvor konseptutviklingen og definisjon av prosjektenes rammer lå hos direktoratet, mens Bane NOR utførte enkeltoppgaver nærmest på ordre, har falt bort med ny modell, og balansen mellom Bane NOR og direktoratet er ifølge foretaket bedre nå. Dette gir Bane NOR både en mer effektiv eierstyring, og gjør det også enklere å oppnå god balanse i beslutninger knyttet til nytte-kostnad i investeringsprosjekter. Det at Bane NOR sitter med den beste kompetansen internt, både knyttet til praktisk jernbanedrift, så vel som tekniske- og kommersielle forhold, styrker evnen til å ta gode opplyste beslutninger effektivt.

I våre undersøkelser har vi konsentrert oss om forholdet mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Siden en stor del av eierstyringsfunksjonene er plassert internt i Bane NOR, vil jernbanesektorens evne til å drive god prosjekteierstyring også være knyttet til organiseringen innad i foretaket. Det er en svakhet ved vår studie at dette ikke er undersøkt, og det kan være et interessant område for videre arbeid. Vårt inntrykk er imidlertid at mens stewardship-perspektivet er det dominerende i den overordnede eierstyringen i relasjonen mot direktorat og departement, er den interne prosjekteierstyringen i Bane NOR i større grad agent-prinsipal-orientert. Dette blant annet gjennom omfattende styringssystemer, kvalitetssikringsrutiner, detaljerte mandater og fullmaktsmatriser. Behovet for å vektlegge «command and control» jf. Crawford et al. (2008), kan nok være en naturlig følge av at den operative styringen av store investeringsprosjekter og -porteføljer i en stor organisasjon krever en viss grad av hierarkisk struktur, med felles prosesser og arbeidsmetodikk for å sikre effektivitet og unngå avvik. Jernbanereformen 2.0 er av så ny dato at det ikke foreligger empirisk grunnlag for å si noe om hvordan den fungerer i praksis.

Prosjekteier er definert som en egen rolle knyttet til oppfyllelse av en bestilt effekt. I praksis er rollen knyttet til linjen, da den vanligvis tillegges stillingen «prosjektdirektør». Bane NOR har en prosjektdirektør i hvert av de fire geografiske områdene selskapet er inndelt i, samt prosjektdirektører i ledelsen av megaprosjekter slik som for eksempel Follobanen. Porteføljestyre opprettes på område-, divisjons- og konsern-nivå og utgjøres av henholdsvis ledergruppene til prosjektdirektør, divisjonsdirektør og konsernsjef. Beslutningsmyndighet følger fullmaktsmatrisen i konsernet. Med mange store prosjekter vil ulike beløpsgrenser raskt bli nådd, slik at en del beslutninger må tas av konsernsjef og løftes opp til styret.

Når Bane NOR har høstet mer erfaring med modellen vil det være interessant å undersøke hvorvidt porteføljestyrene kommer tett nok på prosjektenes aktivitet til å utfordre løsningene og være et reelt korrektiv til prosjektledelsen. Likeledes om prosjekteierstyringsfunksjonene tilkoblet linjeledelsen får tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å fylle rollen.

Statlige byggprosjekter

Slik som for Bane NOR ligger det til Statsbygg å ivareta en betydelig del av eierstyringsfunksjonene vi definerte i avsnitt 3.2. I utgangspunktet har oppdragsgivende departement et større og mer praktisk rettet eierstyringsansvar i prosjektenes tidligfase enn i gjennomføring, men i praksis bistår Statsbygg ofte også her. Allikevel utgjør det en liten forskjell sammenliknet med Bane NOR som har formelt ansvar for eierstyring av både tidlig- og gjennomføringsfase. Det er også betydelige forskjeller i plassering av beslutningsmyndighet på eiersiden, sammenliknet med jernbanesektoren.

Prosjekteierskapet til statlige byggprosjekter må sies å være forholdsvis fragmentert, sammenliknet med de to andre sektorene. Dette både over prosjektløpet fra tidligfase til overlevering, så vel som i den enkelte fase. Både fagdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), brukerinstusjonene og Statsbygg, samt Finansdepartementet, kan sies å ha en prosjekteierrolle i en eller annen form. I tillegg til å holde den utførende prosjektorganisasjonen, opererer Statsbygg også med en intern prosjekteier, og kan tidvis også inneha en brukerrolle der hvor etaten skal stå for forvaltning, drift og vedlikehold av bygget som bygges.

Oppdelingen av prosjekteierstyringen i Statsbyggs prosjekter virker å ha noen ulemper. Statsbygg gis i praksis ansvar for måloppnåelsen for resultatmål, mens det er opp til brukersiden å sikre oppnåelsen av effektmål. Brukerne virker imidlertid ikke å være fast organisert med hensyn på innflytelse, eller å inneha noen form for formell beslutningsmyndighet. Oppdragsgivende departement har forholdsvis stor avstand til prosjektene, noe som må antas å påvirke evnen til utøvelse av effektiv styring. Departementet er heller ikke satt opp med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til at dette er praktisk mulig, og myndigheten knyttet til kostnadsstyring er delvis lagt til KDD, da det er dette departementet som disponerer budsjettet til Statsbygg, og dermed også usikkerhetsavsetningen i det enkelte prosjekt.

I det etablerte styringsregimet mellom Statsbygg og departementene kan rollebeskrivelsen oppfattes som noe ambivalent. Dette da den kan sies å delvis støtte seg til agent-prinsipal-teorien med styring og kontroll som doktrine jf. Crawford et al. (2008), men også bygger opp under Statsbygg som forvalteren av prosjekteierens interesser, jf. stewardship-perspektivet. Departementet bestiller leveranser fra Statsbygg gjennom oppdragsbrev samtidig som de er relativt distansert fra etaten. Statsbygg, på sin side, definerer delvis seg selv som prosjekteier. Dette kommer også tydelig til uttrykk overfor brukerinstusjonene, for eksempel i avveiningen mellom resultat- og effektmål i løsningsvalg og prosjektstyring. Spørsmålet er hvordan denne kombinasjonen påvirker effektiviteten i eierstyringen, herunder evnen til å maksimere verdiskapningen fra prosjektene i et nytte-kostnads-perspektiv. Det forutsettes nærmest at Statsbygg vil styre mot optimalisering av nytte-kostnad i utviklingen i forprosjektet, detaljprosjektering og videre gjennomføring, selv om hverken den interne prosjekteier eller

prosjektet har noen formell myndighet til å forvalte usikkerhetsavsetningen eller investeringsmidler på tvers av porteføljen. Ut fra våre observasjoner mistenker vi at dette også kan skape uheldige insentiver. Vi skal drøfte dette mer i neste avsnitt.

Investeringsprosjekter i helsesektoren

I helsesektoren er det stor nærhet mellom eierskap til virksomhetsutøvelse og investeringsprosjekt ved at helseforetakene selv er eiere av prosjektene. Prosjekteierstyringen utøves også her på mange ulike styringsnivåer, men ofte av roller som også er knyttet til driften. Med unntak av lokaliseringsspørsmål, valg av prosjekt og godkjenning av lånesøknader som forvaltes av Helse- og omsorgsdepartementet, styrer helseforetakene selv utvikling, finansiering og gjennomføring av sine egne investeringsprosjekter. Finansieringsgrunnet hentes fra driften, og helseforetakene vil derfor ha et insentiv til å holde investeringskostnadene nede, men samtidig søke å oppnå størst mulig gevinster og økonomisk bærekraftige prosjekter. Sykehusene har selv ansvar for å ta ut driftsgevinster fra investeringene, og planlegger med dette allerede i tidligfase. Eierstyringsfunksjonene definert i avsnitt 3.2 ligger i stor grad på helseforetaksnivå, her både de lokale foretakene (sykehusene) og det regionale Helse Midt-Norge RHF. Prosjekteierstyringen er hovedsakelig et anliggende internt i det lokale og / eller regionale og helseforetaket og utøves overfor Sykehusbygg som i utgangspunktet kun har en rolle som utførende.

Selv om prosjekteierstyringen er tilsynelatende godt organisert med hensyn på balansere resultat- og effektmål, vil strukturen kunne oppfattes som hierarkisk, samtidig som den gir god involvering av brukere i utvikling av komplekse løsninger. Beslutningsprosessene frem til utbyggingsvedtak er krevende og kan forsvare valgt organisering. Når det kommer til gjennomføringsfasen etableres gjerne et prosjektstyre som nærmeste foresatte for prosjektorganisasjonen og prosjektdirektør. Foretaksstyrene får etter dette en mer tilbaketrukket rolle i prosjektet, men er gjerne godt representert i prosjektstyret. Dette gir en langt mer operativ eierstyring enn i tidligfasen. Prosjektstyrene fungerer korrektivt og som sparringspartner for prosjektorganisasjonen, som igjen kan sies å innta en forvalterrolle av prosjekteiers interesser etter stewardshipmodellen. Helse Midt-Norge RHF uttrykker at de gir forholdsvis stor frihet til de lokale helseforetakene. For større investeringer legger imidlertid Helse Midt-Norge betydelige føringer gjennom både foretaksorganiseringen og den prosjektmodellen som benyttes. Det varierer i hvor stor grad prosjektstyrene involverer seg i detaljer i prosjektstyringen. I noen tilfeller kan styringsfilosofien sies å være innrettet etter «command and control» jf. Crawford (2008), der hvor en betydelig del av beslutningsmyndigheten legges på prosjektstyrenivå, og mange av eierstyringsfunksjonene ivaretas av det regionale helseforetaket. Størrelsen på fullmakter og prosjektets handlingsrom varierer imidlertid fra prosjekt til prosjekt, så vi har ikke grunnlag for å si at prinsipal – agent-teorien er gjennomgående i styringen av prosjektene i Helse Midt-Norge.

Helse Midt-Norge benytter i stor grad Sykehusbygg til å bemanne og gjennomføre prosjektene, noe som gir tilgang til nødvendig prosjektkompetanse i den utførende prosjektorganisasjonen. I de tilfeller hvor foretaket har en forholdsvis detaljert styring og oppfølging av prosjektene, fordrer dette høy kompetanse innen prosjektstyring hos prosjekteier. Denne kompetansen har

ofte blitt hentet inn eksternt, gjennom innleie av personer til å sitte i prosjektstyrer. Det regionale foretaket holder seg i liten grad selv med ressurser med tung prosjektkompetanse.

5.2 Organisering av eierstyringen - Konsekvenser og implikasjoner

I dette avsnittet ser vi på hvordan prosjekteierstyringen fungerer innenfor de fem temaene introdusert i avsnitt 5.1.

Evne til balansert styring mellom resultatmål og effektmål

Som vi så i avsnitt 3.1 er balansering av forholdet mellom effektmål i form av nytte og gevinster, og resultatmål for kostnad, en tilbakevendende problemstilling i mange prosjekter. Dette handler i stor grad om eierstyringsfunksjonskategorien *utvikling av virksomheten gjennom investeringer*, og styringsmekanismene vi finner i *forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser*, som definert i avsnitt 3.3. Vi iverksetter investeringsprosjekter for å oppnå gevinster og utvikle virksomheten, men samtidig er det knapphet på ressurser, noe som medfører at vi må forsøke å oppnå en optimal prioritering både i et prosjekt- og porteføljeperspektiv. Nytte må balanseres mot kostnad i en styrt prosess.

Hensiktsmessig organisering på dette området må ta hensyn til flere faktorer, blant annet plassering av ansvar og beslutningsmyndighet, informasjonsflyt og insentivstrukturer.

Hvilket ansvarsområde en aktør blir målt på skaper insentiver. Samles ansvaret for å ivareta både resultat- og høyere ordens mål, vil også insentivene for balansert styring falle lettere på plass. En unngår da suboptimalisering, slik som eksempelvis når nødvendige endringer underveis i et prosjekt ikke blir implementert fordi aktøren kun blir målt på prosjektets kostnad, og ikke gevinster investeringen vil gi.

Ansvar og myndighet henger sammen, og skal både resultat- og effektmål styres av samme rolle eller styringsnivå, må det også gis en beslutningsmyndighet som svarer til ansvaret. Det er også viktig å sikre en god informasjonsflyt mellom brukere, prosjekt og beslutningstakere på eiersiden, slik at viktig informasjon kommer frem i prosjektutviklingsprosessene, og beslutninger tas på et best mulig informasjonsgrunnlag.

Etter den siste reformen virker jernbanesektoren å være organisert på en måte som tilrettelegger godt for effektiv og balansert styring på dette området. Ansvaret for måloppnåelsen er samlet i foretaket, sammen med forholdsvis stor autonomi knyttet til disponering av investeringsmidler. En del av ansvaret for oppfølging av grensesnittet mellom prosjekt og eier er også lagt til én rolle: prosjekteier i Bane NOR. Plassering av ansvar for oppnåelse av både resultat- og effektmål (gevinster) til samme styringsnivå, sammen med mulighet til å allokere ekstra finansiering ved behov, fremstår som en god modell for å oppnå styringsdyktighet, og sikre balanserte beslutninger. Riktignok vil Bane NOR kunne ha insentiver for å prioritere det nære «brukerperspektivet», heller enn å ivareta de store linjene og politiske føringene for utviklingen av jernbanen gitt av Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet. Bane NOR har også et informasjonsovertak, noe som i praksis kan gi foretaket stor innflytelse. En kan se for seg at

beslutningene som tas i Bane NOR også vil kunne være preget av hva foretaket blir målt på, slik som eksempelvis oppetid og punktlighet, og at insentivene ikke alltid vil være like tydelige. Fastprisregimet for nye investeringsprosjekter vil tilsvarende kunne medføre optimalisering om resultatmål, snarere enn effektmål. At midler kan omdisponeres mellom prosjekter innenfor (den øvre) kostnadsrammen, kan til en viss grad bøte på dette problemet. Vi har imidlertid ikke empirisk grunnlag for å påstå at dette faktisk er en utfordring i foretaket.

I helseforetakene oppnår man tilsvarende sammenheng mellom ansvar for både nytte og kostnad, ved å ha en styringsstruktur hvor både insentiver, beslutningsmyndighet og informasjon er tilstede i styrende organer. At finansiering av nye investeringer trekker på det samme budsjettet som driften i helseforetakene, gir et insentiv til å holde kostnadene nede, men samtidig investere der det lønner seg driftsøkonomisk. Kunnskap om hva som er hensiktsmessig og ikke er også til stede, da prosjektstyrene gjerne har representasjon fra fagmiljøet og tillitsvalgte på sykehusene. Hva gjelder insentivstrukturer er det en interessant observasjon at respondenter fra Helse Midt-Norge mente at store investeringer med et langsiktig perspektiv kunne bli nedprioritert av de lokale helseforetakene, og at det derfor var noe det regionale foretaket burde initiere og ha styringen med.

For Statsbyggs prosjekter ser vi tegn på at dette kan være noe mer krevende. Organiseringen kan sies å falle under det Olsson og Berg-Johansens (2015) beskrev som en todeling av eierstyringen, med en prosjekteier 1 og prosjekteier 2, som omtalt i avsnitt 3.1. Brukernes påvirkningsmulighet antas å være stor i tidligfase, med fagdepartementet som nærmeste eier av prosjektutviklingen. I gjennomføringsfasen overtas en betydelig del av eierstyringsfunksjonene av Statsbygg. Brukernes innflytelse kan da bli mindre, både som en følge av innskrenket handlingsrom jo lenger ut i prosjektutviklingen man kommer, men også som en følge av insentivstrukturene. I ytterste konsekvens vil press på måloppnåelse knyttet til resultatmål kunne lede til beslutninger som reduserer kostnader i byggeprosjektet, men som også reduserer oppnåelse av effektmål og øker kostnadene på driftssiden langt mer enn besparelsen i investering. Vi har ikke empirisk grunnlag for å påstå at Statsbyggs prioriteringer ved Campus Ås kan tilskrives prioriteringer av resultatmål for kostnad foran effektmål. Allikevel illustrerer utfordringene med mangelfull leveranse av FDV-dokumentasjon, beskrevet i avsnitt 4.4, hvordan slike insentivstrukturer kan gi negative konsekvenser for virksomheten det investeres i. Selv om Statsbygg søker å oppnå prosjekter med best mulig balanse mellom nytte og kostnad, er eierstyringen organisert på en måte som vil gi insentiver til å optimalisere med hensyn til resultatmål på bekostning av effektmål. Oppdragsgivende departement, og tidvis også ledelsen av brukerinstusjonene som sitter med ansvaret for effektmålene, har stor avstand til prosjektet, og kan heller ikke forventes å ha kapasitet og kompetanse til å ivareta styringsoppgavene knyttet til dette på en effektiv måte. I tillegg mistenker vi at prosesser for allokering av investeringsmidler ut over godkjente rammer er noe krevende, og ordninger for effektiv porteføljestyling av kapital mellom prosjekter i liten grad etablert, med unntak for brukerfinansierte prosjekt som går under husleieordningen. Dette sagt, vi har inntrykk av at Statsbygg jobber hardt for å utvikle prosjektene etter brukernes ønsker og behov, og sikre god måloppnåelse for mer enn kostnad og tid. Men vi kan imidlertid ikke se at insentiv- og styringsstrukturen legger til rette for en effektiv og balansert styring mellom resultat og effektmål, nytte og kostnad.

Våre observasjoner tyder på at en organisering hvor ivaretagelse av prosjekteierstyringsfunksjoner knyttet til kategorien *utvikling av virksomheten gjennom investeringer, og forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser*, er samlet i en organisatorisk enhet, eller ligger til roller som står hverandre nær, er fordelaktig med hensyn på å oppnå en balansert styring mellom resultat- og effektmål. Bærer en slik enhet ansvaret for gevinstrealisering, og drar selv nytte av gevinstene, oppnår man enda sterkere insentiver for balansert styring på dette området. Detalj kunnskap om virksomheten og driften, og hvilke investeringer som vil gi reell merverdi, er en faktor som bør tas hensyn til ved sammensetning av styrende organer som eksempelvis styringsgrupper, prosjektstyrer og prosjektråd.

Effektiv prosjekteierstyring

Effektiv prosjekteierstyring omhandler flere forhold, både at de viktige beslutningene kommer på agendaen, at de rette beslutningene blir tatt og at beslutningsprosessene ikke er mer tid- og ressurskrevende enn nødvendig. Dette omfatter alle kategoriene av eierstyringsfunksjoner, men særskilt kan nevnes *forvaltning av institusjonelt rammeverk for styring og beslutningsprosesser, og aktiviteter for støtte til prosjektet*. Evnen til å ta de rette beslutningene er drøftet i forrige avsnitt, men hvordan sikre at de rette sakene blir løftet, og beslutningsprosesser som er forsvarlige uten å hindre prosjektets fremdrift?

Plassering av ansvaret for eierstyringsfunksjoner og den formelle beslutningsmyndigheten i organisasjonsstrukturen betyr mye for evnen til effektiv styring. Det institusjonelle rammeverket, som prosjektmodeller og styringssystemer, legger betydelige føringer på hva som skal besluttes når, og hvordan saksunderlag og beslutningsprosessene skal være. Av sekundær, men ikke uvesentlig, betydning er forankringen av prosjektet i linjeorganisasjonen. Aksept og støtte for prosjektet i linja, er viktig for å gjøre investeringen til et felles mål for organisasjonen. Dette handler også om å skaffe ressurser og allokere finansiering.

I alle tre sektorene vi har undersøkt er det et uttalt mål å sikre at prosjektmodell og underliggende styringssystemer blir benyttet og krav fulgt. Bane NOR og Statsbygg fremhever også at det å dedikere en egen ressurs til å ta en intern prosjekteierrolle er en del av organiseringen av eierstyringen i virksomhetene.

For Bane NOR medførte Jernbanereformen 2.0 at mer beslutningsmyndighet ble flyttet ned til foretaket. Dette gjør det raskere å implementere endringer og omdisponere investeringsmidler. Prosjektmodell og styringssystem forvaltes nå i sin helhet av Bane NOR, herunder prosessene for ekstern kvalitetssikring. Foretaket gir uttrykk for at disse grepene har gjort eierstyringen mer effektiv. Med etablering av den interne prosjekteierrollen i Bane NOR vil det enkelte prosjekt ha en aktør som taler dets sak i linjen. Organiseringen virker å fremme effektive beslutningsprosesser knyttet til investeringsbeslutninger, omfangsendringer og kapitalflyt i porteføljen. Det finnes imidlertid få erfaringer så langt på hvordan dette fungerer i praksis. Et unntak er casen med prosjektet Kleverud – Sørli omtalt i avsnitt 4.4. Etter at prosjektet hadde utviklet seg «fritt» i både omfang og kostnad, involverte eier seg aktivt i styringen av prosjektet. I første omgang ble prosjektet stoppet, for så å bli delvis omdefinert (delvis sammenslåing av to parseller), og det ble åpnet for å endre funksjonsinnhold og omfanget for å redusere kostnadene. Sett i perspektiv av eierstyringsfunksjonene i avsnitt 3.3, utøver prosjekteier styring innen flere

funksjonsområder. Gjennom å revurdere behovet for ulike funksjonalitet, slik som avviksporene på Stange og forseringen av ERTMS, tar eier et aktivt forhold til *utvikling av virksomheten gjennom investeringsprosjekter*. Involveringen i premissene for prosjektet handler om *forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser*, til en mer optimal modell. Casen kan også sies å vise behovet for *aktiviteter for støtte til prosjektet*, da noen av utfordringene med kostnadsveksten hadde oppstått som en følge av at prosjektet hadde «sittet alene» i utviklingen av løsninger.

I Statsbygg er styringsstrukturen mer fragmentert, noe kostnadsstyringen er et godt eksempel på. Etaten disponerer midler opp til vedtatt styringsramme, og har liten mulighet til å omfordele midler på tvers av porteføljen, med unntak av prosjekter som er brukerfinansiert gjennom husleieordningen. Må et prosjekt øke styringsrammen gjennom bruk av usikkerhetsavsetningen skal dette løftes til oppdragsgivende departement, som igjen må gå i dialog med Kommunal- og distriktsdepartementet som forvalter økonomien til Statsbygg. Dette kan være tid- og ressurskrevende prosesser, og det kan også settes spørsmålsteget ved hvorvidt all relevant informasjon knyttet til sakene og beslutningene overlever den lange veien fra prosjekt til endelig beslutningstaker. Gitt et godt saksgrunnlag fra Statsbygg kan naturligvis slike prosesser gå raskt, men både asymmetrisk informasjonstilgang, og potensielle divergerende insentiver hos aktørene, virker ikke å underbygge en effektiv styring. Redusert effektivitet i beslutningsprosesser virker å være en negativ konsekvens av den oppdelte eierstyringsstrukturen.

Helse Midt-Norge er tydelige på at de ikke ønsker å detaljstyre de lokale helseforetakene, men at de er opptatt av standardisering av metodikk, rutiner og prosedyrer. For større prosjekter benyttes Sykehusbygg, som har et forholdsvis detaljert rammeverk for utvikling og gjennomføring av prosjekter. For større saker kan prosessene i helsesektoren også være tidkrevende, når saker først må behandles i et prosjektstyre, for så å løftes til styret i det lokale helseforetaket og videre til det regionale foretaket som fremmer saken i sitt styre. Fordi prosessene tar lang tid, og krever mye administrative ressurser, kan det også påvirke atferden til prosjektorganisasjonen og linjen. Lange beslutningsveier i hierarki og i tid kan skape insentiver for å holde informasjon tilbake, eller for å finne mer suboptimale løsninger på utfordringer som burde vært løftet i linjen. Ifølge Helse Midt-Norge er imidlertid beslutningsveiene betydelig kortere i de fleste tilfeller. I gjennomføringsfasen kompenseres nemlig dette med forholdsvis vide fullmakter på operative nivåer. Prosjektleder disponerer vanligvis styringsrammen og prosjektstyret en del av usikkerhetsavsetningen, gjerne satt lik differansen mellom kostnadsestimatets P70- og P50-verdi ved investeringsbeslutning. Det er kun resterende del av usikkerhetsavsetningen som disponeres av det regionale helseforetaket. På denne måten har også det regionale helseforetaket mulighet for porteføljestyring.

Det institusjonelle rammeverket oppfattes å være av stor betydning for effektiviteten i prosjekteierstyringen. Felles ordninger gir tydelige spilleregler, og gjør det enkelt for prosjektorganisasjonen å forholde seg til prosjekteiersiden. Utformingen av rammeverket er viktig, og da særlig plasseringen av myndighet. Er avstanden til beslutningstaker for lang og kronglete, vil dette både påvirke tid- og ressursbruken på beslutningsprosessene direkte, noe som i uheldige situasjoner kan få større konsekvenser i form av merkostnader og forsinkelser for prosjektet. Det at prosessene oppleves som tungvinte er i seg selv en trussel mot styringen, da det gir insentiver til suboptimalisering. «Subsidiaritetsprinsippet», om at beslutninger ikke skal

løftes høyere enn nødvendig i hierarkiet, fremstår som en hensiktsmessig regel for å fremme effektiv prosjekterstyring.

Evne til å realisere gevinster og nyttiggjøre seg av investeringene

Effekt mål uttrykker gjerne en slutttilstand, en effekt som skal oppnås. Ansvaret til en prosjektorganisasjon er imidlertid gjerne avgrenset til å levere et fysisk produkt eller omfang, slik som eksempelvis et jernbanespor, kulturhus eller nytt sykehus. Det må derfor legges ned et ytterligere arbeid for å hente ut effektene og oppnå de tiltenkte gevinstene fra investeringen. Dette oppfattes som hovedregel å være en oppgave for virksomheten.

Betrakter vi eierstyringskategorien *utvikling av virksomheten gjennom investeringer*, ser vi at ansvaret for planlegging og realisering av gevinster kan sies å sortere under prosjekteiers ansvarsområde. I praksis vil både prosjektorganisasjonen og prosjekteier kunne være involvert i dette arbeidet. Gevinstrealisering og oppnåelse av effekt mål fordrer gjerne aktivisering av en større del av virksomheten enn den som er direkte tilknyttet prosjektet. Det medfører at prosjekteier må ha et bevisst forhold til gevinstarbeidet, og både planlegge og iverksette deretter. Organiseringen av eiersiden må sikre at dette får tilstrekkelig oppmerksomhet.

For jernbanesektoren kan ansvaret for gevinster betraktes på både et mikro og makronivå. Litt forenklet kan vi si at Bane NOR vil være ansvarlig for førstnevnte, og Jernbanedirektoratet for sistnevnte. Bane NOR vil eksempelvis måtte sørge for å hente ut direkte effekter knyttet til driften eller trafikkavviklingen, mens Jernbanedirektoratet må følge opp de store linjene, som for eksempel å sikre økt offentlig kjøp av tog tjenester slik at flere tog faktisk vil trafikkere en strekning Bane NOR har tilrettelagt med dobbeltspor gjennom et utbyggingsprosjekt.

I statlige byggprosjekter vil gevinster måtte ivaretas av brukerne og virksomheten som flytter inn. Denne må igjen ha rammebetingelser til å nettopp utøve sin aktivitet på en måte som gir gevinster fra det nye bygget. Det må også planlegges med, og gis fullmakt til, eventuell avhending av eiendom som ikke lenger skal benyttes. Å sikre disse forutsetningene hviler på oppdragsgivende departement, og det stilles formelt krav til gevinstarbeid for prosjekter over 50 millioner kroner. Vi mistenker imidlertid at det i praksis er brukerne som selv må sørge for planer og iverksetting av gevinstrealisering.

For helsesektoren er det større nærhet mellom de som skal hente ut gevinstene, og prosjekteierrollene. I sykehusprosjekter analyserer og planlegger helseforetakene selv for uttak av gevinster allerede i tidlig fase, og er gjerne også involvert underveis i prosjektprosessen. Like fullt må eventuelle omlegginger av driften, som bemanning, behandlingsløp, etc. planlegges og iverksettes. Helseforetakene oppgir at det er krevende å få til en systematisk oppfølging av uttak av gevinster, og tilbakemeldinger på om gevinstene lot seg realisere. utfordringene her kan kanskje skyldes at når prosjektressursene er ute, blir det opp til den enkelte klinikk å iverksette nødvendige endringer, noe som tilfører ytterligere arbeidsoppgaver til personell som allerede har utfordringer med å få ressurskabalene til å gå opp for de daglige aktivitetene.

En arbeidspakke som ofte faller mellom to stoler i gevinstarbeidet er avslutningen av prosjektet og overlevering til driftsorganisasjonen. Vi kan kalle denne *transisjonen fra prosjekt til drift*. Dette

omfatter typisk aktiviteter som opplæring, etablering av forvaltningssystemer, utarbeiding av dokumentasjon og flytting, og involverer både prosjekt- og brukerorganisasjonen. Da dette gjerne er ressurskrevende aktiviteter som kan få konsekvenser for driften til virksomheten, og dermed strekker seg utenfor prosjektorganisasjonens myndighetsområde, vil det ligge til prosjekteier å ta ansvar for denne fasen. Utfordringen ligger i å bygge bro mellom prosjektorganisasjon og driftsorganisasjon slik at mennesker med kunnskap om det nye anlegget kan bistå den første tiden etter driftssetting. Dette krever imidlertid et tydelig oppdrag til prosjektorganisasjonen, tilførsel av nok ressurser og en aktivisering av driftsorganisasjonen, noe som må komme fra prosjekteiers posisjon.

Organiseringen av prosjekteierstyringen må understøtte realisering av gevinstene fra investeringene. For å oppnå dette er det viktig at det styringsnivået som har ansvar for utvikling og driften av virksomheten er involvert i både gevinstrealiseringsplaner og blir gitt tilstrekkelig med ressurser og myndighet til å faktisk iverksette disse planene. Dette vil kunne kreve oppfølging i lang tid etter at prosjektet er avsluttet.

Behov for kompetanse og kapasitet hos prosjekteier

I avsnitt 3.4 så vi viktigheten av at eiersiden innehar kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å ivareta de ulike eierstyringsfunksjonene. Behovet for spesiell kunnskap, ut over administrativ- og ledelseskompetanse, er noe blant annet Too og Weaver (2014) har vist er nødvendig. Men hvordan påvirker organiseringen av eierstyringsfunksjonene og plassering av myndighet i strukturen kompetansebehovet? Er det noen faser det er behov for særskilt kompetanse på eiersiden, og hvordan kan de ulike typene kompetanse best allokeres for prosjektene og virksomhetene?

I våre undersøkelser av jernbanesektoren poengterte Bane NOR viktigheten av kunnskap om jernbanen som system og de særskilte tekniske fagene, også i prosjekteiers beslutningsprosesser. Dette fordi jernbanen er et komplekst system, hvor «alt henger sammen med alt». Dette gjelder alt fra forståelse av de tekniske sidene av jernbane, til drift, trafikkavvikling og utvikling av jernbanen som transportsystem. Som største kompetansemiljø på jernbane er fag og virksomhetsspesifikk kompetanse godt tilgjengelig i Bane NOR. Prosjektstyringskompetanse, herunder kunnskap om kontraktstrategi, ble også fremhevet som vesentlig for foretaket. Respondentene var også tydelige på at styringssystemer for prosjekt- og porteføljestyring ikke alene fører til god styring, dersom personene som benytter dem ikke har den nødvendige basiskunnskap.

I statlige byggprosjekter ble også prosjektstyringskompetanse på eiersiden av prosjektene trukket frem som viktig. Å sikre tilstrekkelig kapasitet på dette området ble fremhevet som en utfordring, særlig på styringsnivået «oppdragsgivende departement». Tradisjonelt har departementene i liten grad vært rigget for å følge opp prosjektene operativt. Tas imidlertid konsekvensene av at departementene selv er ansvarlige for tidligfase, dog ofte med bistand fra Statsbygg, og også må følge opp både måloppnåelse og ressursbruk i gjennomføringsfasen, er nødvendigheten av at departementene sikrer seg tilfredsstillende kompetanse og kapasitet til å ivareta eierstyringsfunksjonene på disse områdene tydelig.

I helsesektoren ble kunnskap om sykehusdrift fremhevet som særskilt viktig for å sikre at det ble tatt gode beslutninger knyttet til nytte-kostnad. Helseforetakene erkjenner at den interne prosjektkompetansen ikke alltid er tilstrekkelig, og allokterer derfor denne gjennom å engasjere Sykehusbygg til å bistå prosjektene. Foretakene henter også inn eksterne ressurspersoner til styringsgrupper og prosjektstyrer for å supplere med spesialistkompetanse innen prosjektarbeid. I casen Nye Sjukehuset Nordmøre og Romsdal (SNR) på Hjelset ser vi at personer med høy prosjektkompetanse har blitt hentet inn til prosjektstyret. Denne type kompetanse har også vært viktig i de prosessene som ledet frem til endring av gjennomførings- og entreprisestrategi i dette prosjektet.

Ut fra vår kartlegging av eierstyringsfunksjoner, samt empiriske undersøkelser, kan vi utlede to grove kategorier med kompetanse nødvendig for å kunne ivareta de ulike aspektene prosjekteierrollen:

Generisk kompetanse:

- **Virksomheten:** Virksomhetsledelse og økonomiforståelse
- **Prosjekt:** Kompetanse innen blant annet prosjektstyring, prosjektorganisering, prosjektmodeller og kontraktstrategier

Bransjespesifikk kompetanse:

- **Virksomheten:** Kunnskap om den operative driften av virksomheten, herunder fagspesifikk spesialistkompetanse. Omfatter alt fra brukernivå til virksomhetsstrategi.
- **Prosjekt:** Kunnskap om gjennomføring av prosjekter i den respektive bransjen

Prosjekteier må ha kunnskap om egen virksomhet, og dennes behov for investeringer for videre utvikling, prosjektkompetanse knyttet til beslutningsprosesser, prosjektstrategier og prosjektstyring, samt spesialistkompetanse innen særskilte fag tilgjengelig ved behov. Noe av kompetansen kan regnes som generisk, slik som virksomhetsledelse og prosjektledelse, mens annen er mer bransjespesifikk.

Ser vi nærmere på behovet for kompetanse på eiersiden av investeringsprosjekter herunder kapasitet, fremstår dette å være korrelert med hva, og i hvor stor grad, prosjekteier er involvert i av tekniske løsninger og styring av prosjektene. Jo mer detaljstyring fra eier, dess større kompetanse og kapasitetsbehov. Legger eier seg på en linje med overvekt på «command and control» versus «support and empowerment» jf. Crawford et al. (2008) i sin oppfølging av prosjektet, vil prosjekteiersiden også måtte holde seg med stor kapasitet av ressurser med høy kompetanse innen ulike områder.

En annen dimensjon er hvilke eierstyringsfunksjoner de ulike prosjekteierrollene har ansvar for å ivareta. For eksempel vil prosjekteierroller med ansvar for *utvikling av virksomheten gjennom investeringsprosjekter* måtte ha kunnskap om nettopp driftsoperative og kommersielle forhold i virksomheten, herunder brukernes behov. Andre eierstyringsfunksjoner, som eksempelvis

forvaltning av institusjonelt rammeverk for styring og beslutningsprosesser, fordrer mer generisk kunnskap om prosjektstyring og virksomhetsledelse.

For jernbanesektoren ser vi at en stor del av eierstyringsfunksjonene er lagt til Bane NOR. Foretaket er dermed nødt til å holde seg med en betydelig kapasitet på ressurser med ulik kompetanse for å styre både løsningsutvikling og prosjektgjennomføring. I dette tilfellet er utvikling av kompetanse i prosjektorganisasjonen og prosjekteier to sider av samme sak. Bane Nor etablerer kapasitetsmessig robuste prosjektorganisasjoner, både i utviklings- og gjennomføringsfase, med god kompetanse både på virksomhet og prosjekt. Det er gjerne en kombinasjon av egne ansatte og eksternt engasjerte. Prosjektorganisasjonen opptrer i en forvalterrolle etter stewardship-teorien og støtter prosjekteier i utøvelsen av sin rolle.

Helse Midt-Norge uttrykker at de lener seg på Sykehusbyggs prosjektkompetanse, og at kompetanse på prosjekteierstyring gjerne hentes inn eksternt fra, slik som for deler av prosjektstyret for Nye Sjukehuset Nordmøre og Romsdal (SNR). Hva gjelder virksomhetsspesifikk kompetanse om sykehusdrift, så er denne godt tilgjengelig internt i helseforetaket. Sykehusbygg inntar også en forvalterrolle og bemanner prosjektene med kombinasjoner av ansatte og engasjerte, på samme måte som Bane NOR. Virksomhetskompetanse knyttes gjerne til prosjektorganisasjonen gjennom ulike brukermedvirkningsfora.

SNR-prosjektet viste imidlertid tydelig behovet for prosjektkompetanse på prosjekteiersiden. I dette prosjektet ble det lagt opp til en ambisiøs gjennomføringsstrategi, med en svært stor kontrakt med én entreprenør. Det kan her spekuleres i om konsekvensene av denne strategien var fullt ut forstått blant alle aktørene med ansvar for å ivareta eierstyringen. Var prosjekt- og eierorganisasjonen forberedt og strukturert med sikte på å gjøre prioriteringer av virksomhetsinnholdet for å redusere kostnadene, jf. eierstyringsfunksjoner innen *utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter*? Var Sykehusbygg og Helse Midt-Norges systemer for prosjektstyring rigget for å håndtere og styre utviklingen av prosjekter hvor én stor entreprenør hentes inn allerede i tidligfase (*Forvaltning av systemer for prosjektutvikling og beslutningsprosesser*). Casen viser også godt behovet for å ha tilstrekkelig med prosjektkompetanse i de ledd som har en stor del av ansvaret for eierstyringen, som prosjektstyret. Tung prosjektkompetanse var representert i prosjektstyret i hele perioden, men spørsmålet om det var tilstrekkelig med kapasitet på dette området, eller om andre perspektiver trakk styrets oppmerksomhet bort fra det prosjektstrategiske.

For statlige byggprosjekter tar Statsbygg en tilsvarende rolle, men som vi har sett kan mangelen på nettopp tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på styringsnivået over Statsbygg, gi insentiver til suboptimalisering og en mindre effektiv prosjekteierstyring. Det kan også synes som om Statsbygg i de største prosjektene holder seg med mindre virksomhetsspesifikk kapasitet i sine prosjektorganisasjoner enn hva som er tilfellet i de to andre sektorene.

Sektorene har flere strategier for å skaffe kompetanse til eierstyringen. Generisk kunnskap for virksomhetsledelse og prosjektstyring vil i utgangspunktet kunne allokteres internt, eller hentes eksternt gjennom innleie og tjenestekjøp. Virksomhetsspesifikk kunnskap er ikke like tilgjengelig i det eksterne markedet, og fordres ofte allokert internt. Statsbygg har her en særlig utfordring da

de ikke er knyttet til virksomhetene de bygger for. Det vesentlige er imidlertid at virksomhetene er bevisste på behovet for kompetanse i ivaretakingen av de ulike eierstyringsfunksjonene, og sikrer tilstrekkelig kapasitet på kompetente ressurser i eierstyringen av både enkeltprosjekter og styring og utvikling av prosjektporteføljen. Å ha en strategi for utvikling av ulike kompetanse internt er et moment her.

Hvordan prosjekteierstyringen organiseres står i gjensidig avhengighet til kompetansebehov og tilgjengelige ressursers kompetanse. I strukturering av eierstyringen er det nødvendig å se på hvilke eierstyringsfunksjoner og kompetansebehov som må ivaretas, og organisere og bemanne deretter med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Er ikke tilstrekkelig med kompetente ressurser tilgjengelig, bør en se på mulighetene for å endre organiseringen. I neste avsnitt skal vi se at en ved valg av gjennomføringsmodell må ta inn over seg nettopp denne problemstillingen.

Evne til å ivareta prosjekteiers interesser og oppnå gevinster fra ulike gjennomføringsmodeller

I et eierstyringsperspektiv vil gjennomføringsmodell og kontraktstrategier være et virkemiddel for å tilrettelegge for maksimal oppnåelse av prosjekteiers mål (CII, 2003).

Gjennomføringsmodellene har betydning for blant annet risiko og prosjekteiers innflytelse og styringsmulighet, og valget av strategi er derfor av interesse for eier. I avsnitt 3.3 sorterte vi slike strategiske rammebetingelser under eierstyringsfunksjonene *forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser*. I praksis påvirker valg av gjennomføringsmodell alle dimensjonene av organiseringen av prosjekteierstyringen. Både plassering av eierstyringsfunksjonene i organisasjonen, beslutningsmyndighet i hierarkiet, i hvilke prosjektfaser eier utøver styring, og måten brukere, driftspersonell og interessenter involveres i prosjektet på.

Som vi har sett i avsnitt 3.4 finnes det et stort spekter av gjennomføringsmodeller og kontraktstrategier, hvor tidspunkt og omfang av involveringen av leverandør i prosjektets ulike faser er viktige parametere. For enkelthets skyld vil vi her la graden av integrasjon av leverandør i prosjektene være dimensjonen i drøftingen, og vil i begrenset grad diskutere nyansene mellom de ulike gjennomføringsmodellene.

I jernbanesektoren benyttes det i liten grad integrerte gjennomføringsmodeller. Standard totalentrepriser brukes til en viss grad, og i enkelte prosjekter har det også vært eksperimentert med samspillmodeller. Ifølge Bane NOR er det et uttalt ønske om å drive nytenkning på dette området, noe som også har vært gjort både i linjen og i enkeltprosjekt. Men erfaringene fra Bane NOR er at både produktet, det vil si infrastrukturen, og produksjonen, har en slik karakter at den styres best av byggherre. Jernbanedirektoratet og Bane NOR har høy kompetanse på alt fra transportsystemer til jernbaneteknikk, og tidlig involvering av leverandørene uttrykkes å gi liten gevinst. Prosjekteier ønsker med andre ord å ha styringen med løsningsutviklingen selv, og besitter også høy kompetansen på dette i egen organisasjon. Noe effektiviseringsgevinster vil kunne hentes gjennom å involvere leverandører i opplegget for selve produksjonen, men dette kan også delvis ivaretas innenfor rammene av tradisjonelle kontraktmodeller.

Statsbygg benytter mange ulike gjennomføringsmodeller, og har hatt et skifte mot betydelig økt bruk av samspillmodeller og insitamentskontrakter de siste årene. Hensikten fremstår å være

høyere effektivitet i prosjektering og produksjon, men i begrenset grad tilføring av verdi i løsning og produkt. Prosjekteier har i hovedtrekk fortsatt kontrollen med tidligfase, herunder konsept- og løsningsutvikling. Involvering av leverandørene virker kun å ha som formål å sikre effektive prosjekteringsprosesser, optimal risikodeling, og redusere mengde konflikter mellom byggherre og entreprenør under gjennomføring. Dette fremstår som naturlig og rasjonelt. Formålsbygg skal tilfredsstillende særegne behov, som det kreves særskilt kompetanse å forstå og finne løsning på. Både behov og løsning for et enkeltstående prosjektforslag må sees i sammenheng med overordnede behov og løsninger for det statlige virksomhetsområdet samlet sett. Overføring av ansvaret for løsningsutviklingen til entreprenør kan derfor medføre noen utfordringer. I et par av Statsbyggs prosjekter hvor integrerte gjennomføringsmodeller har vært benyttet, observeres det en betydelig kostnadsvekst i utviklingsfasen, og det kan se ut som om dette har sammenheng med betydelig skjevhet i insitamentene til å styre balansen mellom resultat- og effektmål. Spørsmålet er hvor godt en integrert gjennomføringsmodell fungerer når prosjektet kommer i gjennomføringsfase, og en betydelig del av styringen av prosjektet er overdratt til en totalentreprenør hvis mål og insentiver er andre enn prosjekteier og brukernes. En tradisjonell totalentreprisekontrakt vil i gjennomføringsfasen ha en sterk karakter av agent – prinsippal i relasjonen mellom byggherre og entreprenør. Jo større kompleksitet i byggeriet, dess viktigere blir det at prosjektorganisasjonen og prosjekteier kan balansere dette ut med en aktiv forvalterrolle.

I helsesektoren er det de lokale eller regionale helseforetakene som står som eiere av eksempelvis sykehusprosjekter. Dette er imidlertid ikke helseforetakenes primæroppgave, selv om utvikling av sykehusstrukturen innebefatter stadig nye store investeringer. Sykehusprosjekter befinner seg også høyt på kompleksitetsskalaen på grunn av størrelse, tekniske installasjoner og infrastruktur samt svært høy grad av brukertilpasning. Sykehus har gjerne også en stor andel tekniske fag og må utformes for å sikre effektiv drift av mange spesialiserte funksjoner i samhandling. Dette gjør sykehusbygg mer krevende å utvikle enn andre offentlige formålsbygg.

Eiersiden av store sykehusutbygginger ligger på regionforetaksnivå, mens prosjektgjennomføringen som oftest håndteres og forvaltes av Sykehusbygg, som også sitter på styringssystemet for prosjektarbeid. Utfordringen for helseforetaket vil dermed være å velge en modell som gir en lokal forankring av prosjekteierskapet, gjennom inkludering av bruker- og driftspersonell som har kunnskap om behov og løsninger, og personell med kompetanse på prosjektgjennomføring av sykehusprosjekter.

I følge Latham (1994) og AIA (2007) bør et slikt utgangspunkt, med et prosjekt med høy grad av kompleksitet, favorisere bruken av integrasjonsbaserte gjennomføringsmodeller fordi man da har et stort spillerom til å få fordelt både ansvaret for usikkerhet og styringsmuligheter til de partene som er best egnet til å håndtere den. For eksempel vil tidlig involvering av entreprenør kunne tilføre prosjektorganisasjonen nødvendig utførelseskompetanse, samt muligheten for å utvikle gode kostnadsestimater på et tidligere tidspunkt. Vi har imidlertid observert noen faktorer som gjør bruken av integrasjonsbaserte gjennomføringsmodeller utfordrende i sykehusprosjekter. I forbindelse med utviklingen av sykehuset på Hjelset ble det forsøkt en såkalt hybridgjennomføringsmodell, hvor entreprenøren ble involvert i en samhandlingsfase og hvor kontrakten hadde en opsjon på gjennomføringsfasen (bygging). Etter en relativt langvarig

samspillsfase for å optimalisere prosjektet valgte prosjektstyret å avstå fra å utløse opsjon på gjennomføringsavtale med entreprenøren fordi partene ikke kom til enighet om prisen på entreprisen. Dette kan illustrere utfordringer assosiert med de mest integrerte modellene – samspillet sentrerer i stor grad om å tilfredsstille brukernes behov, uten et øye for kostnadssiden. En slik modell fordrer at eier har ressurser til nødvendig overvåkning av gevinstene, altså nytte-kostnadsforholdet i prosjektet. Beslutninger om kutt i omfang handler dessuten ikke kun om å få investeringskostnaden ned, men må også ta hensyn til tapte økonomiske gevinster.

Prosjektutviklingen av sykehus må være styrt av kunnskap om sykehusfag og praktisk drift, for at byggene skal fungere og gi gevinster. Dette krever sykehusfaglig kompetanse både i prosjektorganisasjonen, så vel som hos prosjekteier. Tilpasninger og justeringer av løsninger og omfang underveis i prosjektutviklingen, fordrer tung involvering av brukere og økonomimiljøet i det aktuelle helseforetak. Dermed vil en entreprenør som involveres tidlig ha begrenset med muligheter til å optimalisere løsning i prosjekter, og gevinster fra samspills-/totalentreprisemater vil ofte avgrense seg til produktivitetsspørsmål og enkelte tekniske løsninger. Helseforetakene uttrykker også at «totalentrepriser må jo prosjekteres et stykke», så det er tydelig at det både er nødvendig og ønskelig for foretakene å selv ha regien i prosjektutviklingen.

Vi ser at et gjennomgående begrensning i bruken av gjennomføringsmodeller med stor grad av integrasjon og tidlig involvering av leverandører / entreprenører, er ivaretagning av eierstyringsfunksjonene knyttet til *utvikling av virksomheten gjennom investeringsprosjekter*. Med noen unntak kan investeringsprosjektene i alle de tre sektorene vi har undersøkt betraktes som brikker i et større bilde – virksomhetens drift. Leverandørene vil ikke kunne besitte nok kompetanse og innsikt i virksomhetens behov og strategi til å kunne ivareta eierstyringsfunksjonene fullt ut på dette området, og følgelig begrenser de største gevinstene fra integrasjonsbaserte modeller seg til optimalisering av produktivitet. Dette kan sies å skille seg fra eksempelvis et vegprosjekt, hvor målbildet er tydeligere, litt enkelt uttrykt best mulig veg (for eksempel kortest reisetid) til en minst mulig kostnad. Noen gevinster vil man kunne oppnå gjennom tidlig involvering. For eksempel vil tidlig kunnskap om kostnader for ulike omfangselementer eller funksjoner bidra til mer optimale samlede løsninger. Men bildet er tydelig, prosjekteier må ha styringen med løsningsutviklingen.

Kostnadsstyring er et annet aspekt ved dette. I eksempelet med sykehuset på Hjelseth så vi hvordan det å sette bort utviklingsprosessen til entreprenør førte til at kostnadene løp løpsk i en samspillsentreprise. Her kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt entreprenøren hadde blitt gitt føringer knyttet til investeringsnivå, samt hadde insentiver nok til å holde kostnadene nede før målpris var satt. Når gjennomføringsavtale er på plass, og byggingen kan starte, vil en kunne oppleve det motsatte, at kostnader og fremdrift får høy prioritet fra entreprenør, på bekostning av kvalitet og oppnåelse av effektmål. Dette må motvirkes av styringsmekanismer som gir prosjekteier signal til å korrigere kurs. Et fragmentert prosjekteierskap, som vi så i avsnitt 5.1, vil kunne forsterke suboptimaliseringen av tids- og kostnadsmål. En slik ubalanse kan det kompenseres for ved bruk av prosjektstyrer eller tilsvarende organ i prosjekteierstyringen. Dette forutsatt at organet har tett dialog med

prosjektorganisasjonen, får tilstrekkelig med informasjon, utfordrer løsningene og støtter opp om prosjektstyringen.

En forutsetning for at mange av de integrasjonsbaserte modellene skal fungere etter hensikten, er at en oppnår en harmonisering av insentiver mot felles mål. Igjen vil prosjekteiers behov og mål knyttet til virksomhetsutvikling være krevende å harmonisere med entreprenørens mål, noe som gjør at modellene ender opp med å være transaksjonsbaserte, som er det man forsøkte å unngå. Prosjektorganisasjonens evne til å forvalte prosjekteierens interesser overfor entreprenøren må antas å være et suksesskriterium for å lykkes med integrasjonsbaserte modeller, og noe det må arbeides videre med å løse prinsipielt og praktisk.

6 Oppsummering og konklusjon

6.1 Konklusjon

Prosjekteierstyring er et begrep som tillegges ulikt innhold, og kan betraktes både i et funksjons- og rolleperspektiv. Prosjekteierskap omfatter mange ulike ansvarsområder, og ivaretakingen av disse er spredt mellom flere aktører, styringsnivåer og organisasjoner. I lys av dette kan det argumenteres for at prosjekteierbegrepet ikke bør avgrenses til en bestemt rolle i en organisasjon. Prosjekteierskap eller prosjekteierstyring må snarere betraktes som et sett funksjoner som skal ivaretas. Litteraturen beskriver mange eierstyringsfunksjoner, se blant annet Crawford og Brett (2001) og Klakegg (2010). I denne studien har vi benyttet en syntese av disse, strukturert i følgende fire kategorier:

1. Utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter
2. Forvaltning av systemer for prosjektutvikling og beslutningsprosesser
3. Forvaltning av prosjektets definisjon og rammebetingelser
4. Aktiviteter for støtte til prosjektet

Vi betrakter prosjekteierstyring som å ivareta funksjonene som ligger under disse områdene.

I studien har vi sett på eierstyring av investeringsprosjekter i et operasjonelt perspektiv, og undersøkt hvordan prosjekteierstyringen er organisert i ulike offentlige virksomheter i Norge. Hensikten har vært å identifisere fordeler og ulemper med ulik organisering, hvilke kompetanse og kapasiteter som er nødvendig for å ivareta eierstyringsfunksjonene, og hvordan bruken av integrerte «utradisjonelle» gjennomføringsmodeller kan påvirke eierstyringen.

Organisering av prosjekteierstyring

I undersøkelsene våre observerte vi noen utfordringer som var gjentakende i flere organisasjoner og prosjekter. Organiseringen av prosjekteierstyringen virket å ha særlig stor betydning for organisasjonenes evne til:

- Balansert styring mellom resultatmål og effektmål
- Effektiv utøvelse av eierstyringsprosessene
- Å realisere gevinster fra investeringene

Styringen mellom resultatmål og effektmål, nytte og kostnad, var et tilbakevendende tema. Vi observerte at der hvor funksjoner knyttet til både utvikling og drift av virksomheten, og definering av prosjektet og dets rammebetingelser, var samlet i samme organisatoriske enhet eller på annen måte organisert nær hverandre, evnet man å oppnå god styring på dette området. Når enheten som har ansvaret for gevinstrealisering selv drar nytte av gevinstene, men samtidig må bære investeringskostnadene på eget driftsbudsjett, oppstår insentiver både til å holde investeringskostnadene nede, og samtidig investere der det lønner seg driftsøkonomisk. Et sentralt moment her er å unngå fragmentering av prosjekteierskapet, og en todeling i prosjekteier 1 og 2 som beskrevet av Olson og Berg-Johansen (2015).

En forutsetning for slik styring er imidlertid kunnskap om virksomheten og driften, slik at forståelsen av hvilke investeringer som ville gi reell merverdi er tilstede. Dette er en faktor som bør tas hensyn til ved sammensetning av rådgivende og besluttede organer hos prosjekteier, slik som eksempelvis prosjektråd, styringsgrupper og prosjektstyrer. Tilstedeværelsen av kunnskap om virksomheten er av størst betydning i prosjektets tidlige faser, men er også viktig i gjennomføringsfasen slik at virksomhetens overordnede prioriteringer beholdes gjennom prosjektets levetid.

Effektiv prosjekteierstyring handler både om at de rette beslutningene blir løftet og tatt på opplyst grunnlag, og at beslutningsprosessene ikke er mer tid- og ressurskrevende enn nødvendig. Flere av respondentene i studien vektla her betydningen av det institusjonelle rammeverket på dette området, slik som virksomhetenes prosjektmodeller med tilhørende styringssystem. Den formelle og uformelle plasseringen av myndighet og fullmakter i linjen er en viktig faktor i den løpende styringen underveis i prosjektfasene. Blir avstanden til beslutningstakerne for lang og komplisert, kan dette resultere i suboptimalisering på ulike nivåer, og at viktig styringsinformasjon går tapt. En hensiktsmessig plassering av fullmakter på prosjekteiersiden er således en nøkkel til å sikre en effektiv prosjekteierstyring både med hensyn på tid- og ressurser, så vel som gode informerte beslutningsprosesser. Prosjektorganisasjonen må på sin side ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å understøtte prosjekteiers beslutningsprosesser med nødvendig informasjonsunderlag.

Styring av **gevinstrealisering** var et område vi fikk inntrykk av var mindre strukturert enn andre områder i prosjekteierstyringen. Prosjekter skal i snever forstand levere resultater, slik som for eksempel en jernbanestasjon eller et sykehus, som igjen muliggjør realiseringen av høyere ordens mål – gevinster. Inntrykket fra våre undersøkelser var at arbeidet med planlegging og praktisk iverksetting av gevinstrealisering ble noe stemoderlig behandlet i mange prosjekter, noe som kan skyldes manglende kobling mellom de aktørene på eiersiden som ivaretar prosjektgjennomføringen, og de som utelukkende jobber med den løpende virksomheten.

Overføring, eller transisjon, fra prosjektet til driftsorganisasjonen, er et område som overlapper med prosjektorganisasjonens ansvars- og myndighetsområde, men hvor en betydelig del handler om operativ prosjekteierstyring. I undersøkelsene kom det frem at evnen til å realisere gevinster og nyttiggjøre seg av investeringene fra et prosjekt, ble godt håndtert der den delen av virksomheten som har ansvar for utvikling og drift ble involvert i planleggingen av overføringen fra prosjekt til drift, og videre arbeid med å hente ut gevinster. I tillegg til organisatoriske grep må det også gis tilstrekkelig med ressurser og myndighet til å iverksette planene, og arbeidet må følges opp etter prosjektets avslutning. Det er viktig at prosjekteiersiden er bevisst på sitt ansvar for nettopp å sikre en god mottakelse i driftsorganisasjonen og det påfølgende arbeidet med gevinstrealisering, og organiserer seg deretter. Det innebærer også å påse nøkkelressurser med kompetanse på ferdigstilling og driftssetting dedikeres til å støtte driftsorganisasjonen i en periode til denne har oppnådd stabil drift.

Prosjekteiers behov for kompetanse og kapasitet

Både litteraturen og våre undersøkelser peker på at kompetanse er nødvendig i utøvelse av prosjekteierstyringen av investeringsprosjekter. Vi fant at kompetansen i grovt kan inndeles i

kunnskap om virksomheten og prosjektkompetanse. Prosjekteiersiden må ha kommersiell- og bruker-/ driftsoperativ kunnskap om virksomhetens behov, og dennes behov for investeringer for videre utvikling, samt kompetanse på prosjektledelse og prosjektstyring for å evne å ivareta de ulike funksjonene i prosjekteierstyringen. Noe av denne kompetansen vil være generisk, mens annen mer bransjespesifikk.

I undersøkelsene våre fant vi at virksomhetskompetanse ofte var godt representert på de fleste nivåer i hierarkiet som utgjør prosjekteiersiden. Dette gjaldt både i den faste linjen, så vel som i temporære deler av organisasjonen som eksempelvis prosjektstyrer, styringsgrupper og prosjektråd. Funnene viste imidlertid ikke konsistens. For en del statlige byggeprosjekt var inntrykket at virksomhetskompetanse i mindre grad var representert, og / eller vektlagt i eierstyringen i gjennomføringsfasen av prosjektene.

Med prosjektkompetanse var det motsatt. Vi fant at ressurser med kunnskap om prosjektstyring og prosjektledelse gjerne var allokert på lavere nivåer i linjen, men mer begrenset i besluttede organer høyere opp i hierarkiet. I utgangspunktet er dette naturlig, da det vil være en større andel beslutninger som fordrer prosjektkompetanse på lavere nivåer enn høyere. I gjennomgangen av organiseringen av eiersiden i våre undersøkelser fant vi imidlertid at det var flere saksområder og enkeltsaker som krever forståelse av prosjekt og prosjektstyring også på høyere nivåer. Spørsmålet er om kompetansen til besluttede organer står i samsvar til dette. Vi har ikke grunnlag for å konkludere bastant på dette spørsmålet, men observerer at flere av respondentene i undersøkelsen ga uttrykk for at prosjektkompetanse er viktig i eierstyringen, og at den samlede prosjektkompetansen med fordel kunne vært høyere på deres nivå. Fra noen av respondentene ble det poengtert at dette også handler om at ressurser med prosjektkompetanse må være representert i et visst monn, slik at det finnes drøftingspartnere for ulike prosjektfaglige problemstillinger i de besluttede organer.

Plasseringen av ansvar og myndighet på prosjekteiersiden, og hvilke beslutninger som tas på det respektive nivå, har også betydning for kompetansebehovet. Det er en naturlig sammenheng mellom graden av detaljstyring fra eier, og dennes behov for kompetanse og kapasitet. Ønsker prosjekteier å ta detaljerte beslutninger knyttet til eksempelvis funksjonalitet, omfang og den praktiske prosjektgjennomføringen, vil prosjekteiersiden tilsvarende måtte holde seg med stor kapasitet av ressurser med høy kompetanse på både virksomhets- og prosjektstyring.

Vi kan konkludere med at ved organiseringen av eierstyringen er det nødvendig å se på hvilke eierstyringsfunksjoner og kompetansebehov som må ivaretas, og organisere og bemanne deretter. Organiseringen av prosjekteierstyringen står i gjensidig avhengighet til kompetansebehov og tilgjengelige ressursers kompetanse. I store investeringsprosjekter bør ikke tilgangen på ressurser i egen organisasjon være en begrensning. Dersom ikke nødvendig kompetanse er tilgjengelig må en vurdere å hente inn ekstern bistand, eller organisere seg annerledes. Behovet for prosjektkompetanse på prosjekteiersiden virker å være undervurdert i mange organisasjoner, særlig på høyere nivåer.

Prosjekteierstyring og integrerte gjennomføringsmodeller

Bruken av mer integrerte gjennomføringsmodeller i prosjekter medfører behov for å tilpasse både prosjekt- og prosjekteierstyringen til nye organisasjonsformer. Behovet for å ivareta eierstyringsfunksjonene er imidlertid det samme, men ansvar og myndighet kan være strukturert på alternative måter, sammenliknet med tradisjonelle modeller. En forutsetning for å oppnå de største gevinstene fra integrerte gjennomføringsmodeller er at man evner å etablere felles mål mellom eier, prosjektorganisasjon og leverandør, slik at samarbeidet blir *integrasjonsbasert*, snarere enn *transaksjonsbasert*. Dette fordrer at også prosjekteier tar et forvalterperspektiv (stewardship) på eierstyringen, heller enn den typiske prinsipal-agent-tilnærmingen, som drøftet innledningsvis i denne rapporten.

Respondentene i de tre sektorene undersøkt i denne studien hadde ulik erfaring og praksis med integrerte gjennomføringsmodeller. Mens både Statsbygg og Helse Midt-Norge ofte benytter samspillmodeller av ulikt format, holder Bane NOR seg i hovedtrekk til mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller. På spørsmål om rasjonålet bak valget av integrerte gjennomføringsmodeller trakk mange av respondentene frem økt produktivitet, forutsigbarhet for kostnad og bedre risikodeling mellom leverandør og byggherre. Dette er forhold som gjerne vies mye oppmerksomhet på prosjektnivå, og våre undersøkelser fant ikke at utformingen av gjennomføringsmodeller med økt produktivitet for øyet, var av betydning for organiseringen av prosjekteierstyringen.

I gjennomføringsmodeller hvor leverandør involveres tidlig i prosjektprosessen, med mål om å også bidra og delvis ta ansvar for løsningsutviklingen, og dermed også nytte- og gevinstsiden, var bildet et annet. I jernbanesektoren ble det gitt uttrykk for at det sjelden var noe å hente på å involvere entreprenører i utvikling av løsning, da prosjektene har få frihetsgrader og Bane NOR selv har høy kompetanse på jernbane. Bildet var noe mer nyansert for Statsbygg og Helse Midt-Norge, hvor respondentene uttrykte at entreprenørene også kunne ha noe å tilføre på løsningsiden, men ikke i betydelig grad. Integrerte gjennomføringsmodeller var populære for å oppnå økt produktivitet og redusert usikkerhet i prosjektene, men ble i mindre grad betraktet som en strategi for å oppnå økt nytte. Det er her viktig å være oppmerksom på at dette kan ha sammenheng med at kontraktene forvaltes på prosjektnivå, og at prosjektorganisasjonen ofte har en orientering mot resultatmål snarere enn effektmål. Dersom dette stemmer taler det for behov for økt involvering av prosjekteier i den operative styringen av prosjektutviklingen når integrerte modeller benyttes.

I et eierstyringsperspektiv kan optimalisering av gevinst- og nyttesiden i prosjekter sies å sortere under kategorien vi her har kalt *utvikling av virksomheten med investeringsprosjekter*. Forklaringen på funnene over kan henge sammen med at leverandørsiden sjeldent vil kunne besitte den nødvendige kompetansen, innsikten og oversikten i virksomhetens behov, til å kunne tilføre prosjektene stor verdi på dette området. Vår tolkning er imidlertid at integrerte gjennomføringsmodeller har en misjon i styring mot et mest mulig optimalt forhold mellom nytte og kostnad i et prosjekt, særlig med stramme budsjettrestriksjoner for prosjektutviklingen («design to cost»). Tidlig involvering og tett samarbeid med leverandør vil kunne gi større sikkerhet for kostnad og det tekniske mulighetsrommet, slik at løsning kan tilpasses optimalt til gitte rammer for kostnad. Dette fordrer imidlertid god styring fra prosjekteier, som må gi

tydelige føringer og følge opp prosjektet tett, både i tidligfase og under gjennomføring. Prosjekteierstyringen må organiseres slik at prosjekteier har en reell mulighet til å prioritere og utøve aktiv styring av prosjektet. Organiseringen må tilrettelegge for medvirkning fra prosjekteier underveis i prosjektutviklingen, særlig i tidligfase, og god informasjonsflyt fra prosjektorganisasjonen oppover i linjen. Som nevnt i forrige avsnitt forutsetter dette at prosjekteier har tilstrekkelig med kapasitet og kompetanse tilgjengelig for å fylle sin rolle, og at det finnes kompetente ressurser på prosjektnivå til å understøtte eierstyringen. Blant annet ble behovet for ressurser til kalkulasjon og tekniske vurderinger av løsninger av noen respondenter trukket frem som viktig for å redusere entreprenørens informasjonsovertak i forhandlinger.

6.2 Videre arbeid

Denne studien er avgrenset til en vurdering av tre ulike offentlige sektorer: jernbane – Bane NOR og Jernbanedirektoratet, offentlige bygg – Statsbygg, og helse – Helse Midt-Norge RHF og Sykehusbygg. Gjennomgangen gir et innblikk i disse virksomhetene og konsekvenser, fordeler og ulemper, knyttet til ulike måter å organisere og strukturere eierstyringen på. Det må her påpekes at eierstyring av investeringsprosjekter er et bredt tema, som ikke kan dekkes av en enkelt studie. Denne studien har derfor avgrenset seg tematisk til organisering og kompetanse, og belyst disse temaene mer inngående. Gjennom arbeidet har vi kommet over flere aspekter og problemstillinger som kunne vært studert mer inngående. Undersøkelsene våre gir grunnlag for flere antagelser og hypoteser, men empirien er ikke alltid tydelig nok til at disse kan følges videre til noen tydelige konklusjoner. Rammeverket vi har benyttet for å kartlegge eierstyringen og analysere konsekvenser og implikasjoner (*Evne til balansert styring mellom resultatmål og effektmål, Effektiv prosjekteierstyring, Evne til å realisere gevinster og nyttiggjøre seg av investeringene, Behov for kompetanse og kapasitet hos prosjekteier, og Evne til å ivareta prosjekteiers interesser og oppnå gevinster fra ulike gjennomføringsmodeller*) kan nyttes som verktøy i videre studier. Mulighetene for videre forskning er mange, under følger noen forslag:

- Preges offentlige byggeprosjekter av lav kostnadseffektivitet og lav måloppnåelse? Hvordan kan prosjekteierstyringen i denne sektoren organiseres og struktureres bedre?
- Er prosjektkompetanse godt nok representert i besluttede organer i store offentlige investeringsprosjekter? Hvilken betydning har prosjektkompetanse for effektiviteten i prosjekteierstyringen, og kostnadseffektivitet og måloppnåelse i prosjektene?
- Hvordan er rolleforståelsen, beslutningsmyndigheten, og innflytelsen blant de ulike aktørene i de gitte eierstyringsstrukturene? Hvor og hvordan oppstår og utøves forvalterrollen?
- Kan bruk av integrerte gjennomføringsmodeller i prosjekter være et virkemiddel for å oppnå løsninger med høyere nytte, økt innovasjon og bedre måloppnåelse? Hvordan kan eierstyringen organiseres for å oppnå best mulig samspill med prosjekt og leverandør i denne sammenheng?

Det er også behov for mer inngående kunnskap om prosjekteiersidens behov for nøkkelkompetanser og ressurser i samhandling med prosjektorganisasjonen, her spesielt hvordan det fra eiersiden kan legges til rette for kontinuitet i prosjektforløpet og i faseovergangene.

Referanser

Andersen, B., Klakegg, O.J. og Walker, D.H. (2019). IPD governance implications. I: Routledge Handbook of Integrated Project Delivery (417-438). Routledge.

Andersen, B., Kvalheim, E.V. og Volden, G.H. (2016). *Prosjektmodeller og prosjekterstyring i statlige virksomheter*. Concept rapport nr. 50. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

AIA National (2007). *Integrated Project Delivery: A Guide*. Tilgjengelig fra: https://info.aia.org/SiteObjects/files/IPD_Guide_2007.pdf

Bane NOR (2022a). *Nye avtaler gir Bane NOR økt handlingsrom*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2022/nye-avtaler-gir-bane-nor-okt-handlingsrom/> (Hentet: 27. september 2022).

Bane NOR (2022b). *Jernbanedirektoratets forslag til porteføljeprioritering*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2022/jernbanedirektoratets-forslag-til-portefoljeprioritering/> (Hentet: 30. september 2022).

Bane NOR (u.å-a) *Planprosessen*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/dovrebanen/kleverud-sorli-akersvika/arkiv/mer-om-planprosessen/> (Hentet: 28. september 2022)

Bane NOR (u.å-b) *Stange: Kleverud-Sorli-Åkersvika*, Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/kleverud-sorli> (Hentet: 28. september 2022).

Biesenthal, C. og Ralf Wilden (2014). Multi-level project governance: Trends and opportunities. *International journal of project management*, 32 (8), 1291-1308. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.06.005>

CII, Construction Industry Institute (2003). *Project Delivery and Contract Strategy Selection: a Tool for Owners*. *Implementation resource* 165-2, 2nd Ed., The University of Texas at Austin Press, Austin, Tex. 2003.

Crawford L og Brett C (2001). Exploring the Role of the Project Sponsor. *In Proceedings of the PMI New Zealand Annual Conference*. PMINZ Wellington New Zealand. University of Technology, Sydney

Crawford, L.H. og Cooke Davies, T. (2008) Situational sponsorship of projects and programs: An empirical review. *Project management institute*, Newton Square, USA.

Davis, J.H., Schoorman, F.D. og Donaldson, L. (1997). Toward A Stewardship Theory Of Management. *The Academy of Management Review*, 22 (1), 20–47. <https://doi.org/10.2307/259223>

Donaldson, L. og Davis, J.H. (1991). Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns. *Australian Journal of management*, 16(1), 49-64. <https://doi.org/10.1177/031289629101600103>

- Dovre (2022) *SAMLOKALISERINGSPROSJEKTET VED CAMPUS ÅS. Rapport til Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0477da970384d81815247dfec1d7f08/2022-01-06-evaluering-campus-as-endelig-rapport.pdf>
- Engwall, E. (2003). No project is an island: linking projects to history and context *Research Policy*, 32 (5), 789-8088, [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00088-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00088-4)
- Too, E.G. og Weaver, P. (2014). The management of project management: A conceptual framework for project governance, *International Journal of Project Management*. 32 (8), 1382-1394, <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.07.006>
- Helse Midt-Norge (u.å) *Hva er oppdraget?* Tilgjengelig fra: <https://helse-midt.no/vart-oppdrag/hva-er-oppdraget> (Hentet: 12. april 2022).
- Helse Møre og Romsdal HF (2021). *Sjukehuset Nordmøre og Romsdal, Styringsdokument*. Revisjon: 06
- Hosseini, A., Wondimu, P.A., Bellini, A., Haugseth, N., Andersen, B. og Lædre, O. (2016). Project partnering in Norwegian construction industry. *Energy Procedia*, 96, 241-252. <https://doi.org/10.1016/j.egypro.2016.09.132>
- Hosseini, A., Wondimu, P.A., Klakegg, O.J., Andersen, B.S. og Lædre, O., (2020). Samspill i bygg- og anleggsprosjekter: teori og praksis. Kontraktstrategi - en antologi. Tilgjengelig fra: <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2680113/Samspill%2bi%2bbygg-%2bog%2banleggsprosjekter-%2bteori%2bog%2bpraksis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jensen, M., C. og Meckling W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Financial Economics*. 3 (4), 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Joslin, R. og Müller R. (2016). The relationship between project governance and project success. *Project Management*. 34 (4), 613-626. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.01.008>
- Kakabadse, N.K. og Morley, M.J. (2021) In search of stewardship: Advancing governance research. *European Management Review*, 18 (3), 189-196. <https://doi.org/10.1111/emre.12493>
- Klakegg (2020). Innlegg: Gjennomføringsmodell - mykje meir enn ei kontrakt (del 1) *Byggindustrien*. Tilgjengelig fra: <https://www.bygg.no/innlegg-gjennomforingsmodell-mykje-meir-enn-ei-kontrakt-del-1/1424836/> (Hentet: 27. september 2022).
- Klakegg, O.J. Hjelmbrække, H. og Lohne, J. (2017). Governing value creation in construction project: a new model. *International Journal of Managing Projects in Business*, 10 (1), 60-83. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-12-2015-0116> (Hentet: 29. november 2021).
- Klakegg, O.J. (2010). *Governance of Major Public Investment Projects : In Pursuit of Relevance and Sustainability*. Doctoral theses at NTNU, 2010:15.

Konchar, M. og Sanvido, V. (1998). Comparison of U.S. Project Delivery Systems, *Journal of Construction Engineering and Management*, 124 (6), 435-444.

Latham S M. (1994). Constructing the team *Joint Review of Procurement and Contractual Arrangements in the United Kingdom Construction Industry*. Tilgjengelig fra:

<https://constructingexcellence.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/Constructing-the-team-The-Latham-Report.pdf>

Lædre, O., Austeng, K., Haugen, T.I. og Klakegg, O.J. (2006). Procurement routes in public building and construction projects. *Journal of construction engineering and management*, 132(7), 689-696. [10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2006\)132:7\(689\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2006)132:7(689))

Metier OEC, (u.å). *Eierstyring i enkeltprosjekt – godt forklart*. Tilgjengelig fra:

<https://info.metieroec.no/nb/last-ned-eierstyring-i-enkeltprosjekt-godt-fortalt>

Miller, J.B., Garvin, M.J., Ibbs, C.W. og Mahoney, S.E. (2000). Toward a new paradigm: Simultaneous use of multiple project delivery methods. *Journal of management in engineering*, 16 (3), 58-67. [10.1061/\(ASCE\)0742-597X\(2000\)16:3\(58\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0742-597X(2000)16:3(58))

Moradi, S., Kähkönen, K., Klakegg, O.J. og Aaltonen, K., (2020). A competency model for the selection and performance improvement of project managers in collaborative construction projects: Behavioral studies in Norway and Finland. *Buildings*, 11(1), 10.3390/buildings11010004

Olsson, N. og Berg-Johansen, G. (2015) *Project Ownership in Theory and Practice. Project Owners Type 1 and Type 2*. Trondheim: Concept. Tilgjengelig fra:

<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/Project+owner+1+and+2+concept+21+12-2015+to+send+acc+ch.pdf/0b2b65a2-db89-44e0-b2a4-b782adc9e08c>

Pastoriza, D. og Ariño, M.A. (2008). When agents become stewards: Introducing learning in the stewardship theory. In *1st IESE Conference, "Humanizing the Firm & Management Profession"*, Barcelona, IESE Business School. 2008.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1295320

Prop. 1 S (2021 –2022). *FOR BUDSJETTÅRET 2022 Statsbudsjettet*. Oslo: Finansdepartementet.

Regjeringen (2022). *Slik er norske jernbane organisert*. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/jernbaneorganisering/id2344653/ (Hentet: 27. september 2022).

Regjeringen (2019). *Hva er statens prosjektmodell?* Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/> (Hentet: 26. oktober 2022).

Regjeringen (u.å). *Statsbygg*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal-og->

moderniseringsdepartementet/underliggende-etater/statsbygg/id440426/ (Hentet: 19. september 2022).

Statsbygg (u.å-a). *Campus Ås*. Tilgjengelig fra: <https://www.statsbygg.no/prosjekter-og-eiendommer/campus-aas> (Hentet: 13. mai 2022).

Statsbygg (u.å-b). *Prosjekter og eiendommer*. Tilgjengelig fra: <https://www.statsbygg.no/prosjekter-og-eiendommer> (Hentet: 14. juni 2022).

Schillermans, T. (2013) Moving beyond the clash of interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public management review* 15 (4), 541-562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>

Touran, A., Gransberg, D.D., Molenaar, K.R. og Ghavamifar, K. (2011). Selection of project delivery method in transit: Drivers and objectives. *Journal of Management in Engineering*, 27(1), 21-27. [10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000027](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000027)

UiO (2021). *Styringsdokument for tilknyttede prosjekter ved UiO*. Tilgjengelig fra: <https://www.khm.uio.no/om/organisasjon/styret/sakskart-og-protokoller/2021/sakskart/210205/s-6-21-sd-uio-tilknyttede-prosjekter-25012021.pdf> (Hentet: 26. oktober 2022).

Walker, D. og Lloyd-Walker, B. (2015). Collaborative project procurement arrangements. *Project Management Institute*.

Winch, G. og Leiringer, R. (2016). Owner project capabilities for infrastructure development: A review and development of the “strong owner” concept. *International Journal of Project Management*, 34 (2), 271-281, <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.02.002>