



Samfunnsnytten av statlige byggeprosjekter uteblir

Anne Strand Alfredsen Larsen, Gro Holst Volden, Bjørn Andersen, Jan Alexander Langlo og Christian Bakke

Forskningsprogrammet Concept, NTNU

anne.s.a.larsen@ntnu.no

Nyttestyring eller gevinstrealisering av offentlige tiltak kan være krevende. Det gjelder ikke minst for statlige byggeprosjekter, noe vi har sett nærmere på i en ny studie. Vi peker blant annet på noen underliggende paradokser som kan forklare at det er så vanskelig. Videre gir vi tips til hvordan man kan overkomme paradoksene, slik at den tilsiktede nytten for brukere og samfunn realiseres.

Offentlige byggeprosjekter gjennomføres for å realisere en eller annen form for nytte for brukere og samfunn. For eksempel skulle Politiets nasjonale beredskapscenter (PNB) sikre raskere og mer effektiv respons fra beredskapsressursene. NTNUs nye samlede campus skal fremme tverrfaglig samarbeid mellom ingeniør- og samfunnsfagene. De fleste sykehusprosjekter har mål om å legge grunnlaget for en mer effektiv organisering av helsetjenestene samt bedre kvalitet.

Tradisjonelt har det imidlertid vært lite fokus på hvordan nytten skal realiseres i byggeprosjekter, og etterevalueringer viser at måloppnåelsen på samfunns- og effektnivå varierer. Spesielt ser vi at ambisiøse mål om synergier av samlokalisering i nytt bygg sjelden innfris. Nyttestyring eller gevinstrealisering er stadig oftere et tema i IKT-prosjekter, men vi ser ingen grunn til at det ikke også skulle være det i byggeprosjekter. En ny studie fra Concept-programmet ved NTNU har studert nyttestyring i statlige byggeprosjekter basert på data fra Forsvarsbygg, Statsbygg og Sykehusbygg, i tillegg til et bygg der staten selv var byggherre.

Hva er nyttestyring?

Nyttestyring, eller gevinstrealisering, er prosessen der nytten av et prosjekt identifiseres, planlegges, gjennomføres og dokumenteres i fire steg, som er vist i figuren. Nyttestyring beskrives og defineres ulikt i litteraturen, men den stegvise tilnærmingen er et fellestrekk. Vi har imidlertid observert gjennom vår studie at begrepsbruk og -forståelse varierer. Vi bruker



Politiets nasjonale beredskapssenter er et av byggeprosjektene som forskerne har studert nyttevurderingene av.

begrepene nytte og nyttestyring, der nytte tolkes bredt – som en effekt som blir sett på som positiv av minst én interessent, der effekten knyttes til bruker- og samfunnsnivået.

Prosesstilnærmingen for nyttestyring ses også i ulike veiledere, deriblant i *Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings veileder for gevinstrealisering*. Veilederen presenterer de fire stegene i prosessen og gir råd og retning til innhold og oppgaver på hvert steg.



Vår studie følger denne prosessen, og vi har studert hvordan de ulike caseprosjektene håndterer nytten i de ulike trinnene.

Nyttestyringsprosessen – utfordringer på alle fire steg

Våre funn er basert på studier av til sammen syv caseprosjekter, og de utvalgte prosjektene var av ulik størrelse (kostnad og areal), noen var ferdige, mens andre var under planlegging. Prosjektene handlet om alt fra bygging av nye, større formålsbygg til oppgradering av eksisterende bygningsmasse. De fleste caseprosjektene hadde relativt ambisiøse mål som handlet om faglige og økonomiske synergier, bedre helsetjenester, bedre samhandling internt og eksternt, ringvirkninger for stedet/byen hvor bygget ligger, og så videre.

Hva fant vi?

Vi fant utfordringer på alle stegene i nyttestyringsprosessen, og mer generelt ble det jobbet mindre aktivt med nyttestyring jo lenger man kom ut i prosessen.

1. **Identifisering av nytte** skjer i form av å sette mål. Selv om prosjektene følger formelle utredningskrav, virker flere av målene (nyttebeskrivelsene) å være temmelig urealistiske, og noe som brukes for å selge inn prosjektet til den finansierende parten, for deretter å lett bli «glemt». Effektmålene er ofte veldig ambisiøse og vanskelig å operasjonalisere og måle og har heller ikke alltid en klar sammenheng med selve bygget. (Er det for eksempel opplagt at et bygg sånn uten videre vil gjøre at menneskene inni bygget begynner å jobbe veldig mye mer effektivt enn før?)
2. Den mer detaljerte **planleggingen** av nytte har også svakheter eller mangler. Nytteplaner, i den grad de finnes, er av varierende kvalitet. Tiltak og målinger i planen er ofte lite konkrete og mangler frister og angivelse av hvem som har ansvar for at de skjer. Noen av prosjektene krever åpenbart organisatoriske endringer for å kunne realisere nyttevirkningene, og det trengs ofte et eget prosjekt (organisasjonsutviklingsprosjekt) for dette. Det er imidlertid mye usikkerhet knyttet til etablering og organisering av slike prosjekter.
3. Det finnes også utfordringer i **gjennomføringen** av nyttestyringen der nytteplanen skal følges opp. Dette er ofte knyttet til at prosjektene har mange aktører. Byggherren og de utførende har naturlig nok mest fokus på å levere prosjektet til riktig tid og kostnad (det er dette de blir målt på), mens eieren og brukerne ikke alltid tar den aktive rollen de burde når det gjelder å holde nyttefanen høyt, og heller ikke har kompetansen. Det finnes unntak, som i Politiets nasjonale beredskapssenter, hvor man sørget for kontinuerlig nytte-kostnadsavveining med sterk involvering fra brukerne (Politiet).
4. Dette fører i sin tur til at det er vanskelig å **måle og følge opp nytten**. Fra vårt materiale ser vi at nytten følges opp i liten grad, og det som måles på, er ofte kvantitative og mer kortsiktige effekter – som også er de enkleste å måle. Det er få eksempler på at man gjennomfører brede ettevalueringer, men der det er gjort (eksempelvis for Østfoldsykehuset), har erfaringene kommet til nytte i senere prosjekter.

Flere paradokser i nyttestyringsprosessen

Ti paradokser i arbeidet med nyttestyring

1. De viktigste beslutningene tas når man vet minst om prosjektet
2. Viktige nyttevirkinger formuleres ikke som mål, men forventes likevel styrt etter.
3. Nytte som ikke kan måles, blir lett ignorert.
4. De som skal ta ut nytten, er ofte en engangsaktør.
5. «Jo flere nytteeiere, jo mere søl»!
6. Nyteeieren har ikke alltid virkemidlene til å styre på nytte.
7. Man har en naiv tro på at nytte kan realiseres uten riktige insentiver.
8. Behovet for tempo i prosjektet kan overstyre behovet for modning.
9. Man har mest fokus på bygget, selv når organisasjonsutviklingsdelen er viktigst for nytten.
10. Det er krevende å finne rett balanse mellom behovet for forutsigbarhet og fleksibilitet.

Flere av utfordringene vi fant, fremstår som paradoksale – de virker unødvendige eller urimelige i alle fall i et samfunnsperspektiv. Vi har identifisert ti slike paradokser, som vil være til stede i de fleste statlige byggeprosjekter i større eller mindre grad, og som prosjektene derfor bør være oppmerksom på for å evne god nyttestyring.

Generelt kan vi si at de fleste utfordringene oppstår i prosjektenes tidligfase. Tidligfasen karakteriseres av mye usikkerhet og lite informasjon. Samtidig er det her man må velge konseptuell løsning – trenger vi et bygg, eller kan behovet tilfredsstilles på en annen måte? Dette valget er avgjørende for prosjektets mulighet til å innfri mål på samfunns- og effektnivå og dermed realisere den langsiktige nytten, som jo er det vi ønsker.

I det følgende har vi valgt å gå nærmere inn på et utvalg av paradoksene.

Nytte som ikke kan måles, blir lett ignorert

Prosjektene har ofte veldig ambisiøse målsettinger, og tidlig i prosjektet identifiseres det mange nyttevirkninger. Men ikke alle disse virkningene oppfattes som lett å måle, og manglende målinger gjør i sin tur at man lar være å følge opp nytten i senere trinn. Det gjelder blant annet flere nyttevirkninger som handler om kvalitet, faglige synergier eller bærekraft. Resultatet er at man lar være å operasjonalisere og følge opp de kvalitative målene, som kanskje egentlig er de viktigste, og som representerer den langsiktige nytten. At det er så «vanskelig å måle», fremstår dels som en unnskyldning for å ikke følge opp. Som en av informantene sa: «Alle skal være verdensledende, det er ikke måte på ambisjonene. Men man burde faktisk kunne si noe konkret om hva man ønsker å oppnå.»

De minst erfarne aktørene har ansvaret for nytterealisering

Informantene i vår studie var temmelig samstemte om at det er linjeorganisasjonen og brukerne som skal realisere og eie nytten. Brukerne, som kan være et universitet, et helseforetak eller en kulturinstitusjon, har imidlertid ofte begrenset erfaring med planlegging og gjennomføring av store og komplekse prosjekter og er kanskje involvert i et stort byggeprosjekt for første og eneste gang. Det er et paradoks at de minst erfarne skal stå ansvarlig for realisering av prosjektets nytte. Noen brukere vet kanskje ikke helt hva som kreves av dem, mens andre føler at de ikke slipper til, og blir overstyrt av ekspertorganisasjonen (her: Forsvarsbygg, Statsbygg, Sykehusbygg). Fra flere av casene vises det til at brukersiden i prosjektene trenger tid til modning slik at de klarer å «henge med» i prosessen og videre være i stand til å realisere nytten. Flere av prosjektene har hatt en lang tidligfase, men den er ikke nødvendigvis utnyttet til å etablere en felles forståelse av nytten. Her spiller prosjekteieren (departementet eller helseforetaket) en viktig rolle i å fremme et helhetlig perspektiv på nytte fra behovet oppstår til nytten skal realiseres, som uttrykt fra et av sykehuscasene: «... det er viktig for oss fra eiersiden å ha hele blikket på nyttestylingen, det er veldig sentralt». Nyttestyling stiller store krav til både kompetanse og ressurser, og uerfarne nytteeiere må sikre at de har det som trengs for å gjennomføre nyttestylingen.

«Jo flere nytteeiere, jo mere sø!»

De fleste byggeprosjektene vi studerte, var store og komplekse, blant annet har de mange aktører og mange nytteeiere. Denne kompleksiteten utfordrer nyttestylingen på flere måter. Å identifisere, involvere og ansvarliggjøre alle nytteeierne kan være en krevende øvelse. I tillegg kan ulike aktører ha flere roller i det samme prosjektet; eksempelvis er Statsbygg både byggherre og senere driftsansvarlig, og dermed nytteeier, i noen prosjekter, som av og til skaper usikkerhet om hvilken hatt de har på.

Et ytterligere bidrag til kompleksiteten og påvirkningen på nyttestyling er prosjektenes lange varighet. Dette medfører ofte organisatoriske endringer og utskiftninger av personell som utfordrer kunnskapen om prosjektets historikk, for eksempel knyttet til bakgrunnen for målsettingene og hvilke forutsetninger som er lagt. Som en av informantene uttrykte det: «... lange tidslinjer er en utfordring for organisasjonens kollektive hukommelse, det å

kunne huske hva vi bestilte for mange år siden». Det er heller ikke alltid tydelig hvem som eier prosjektet, og dermed hvem som følge av eierrollen bør ha et helhetsblikk og «rød tråd» i prosjektet. Dermed kan man ende opp med at ingen tar eierrollen.

Med mange nytteeiere og dårlig oversikt risikerer man å miste helheten i nyttestyringen av syne, og ulike nytteeiere kan uvitende legge hindringer i veien for hverandre slik at man ender opp med mindre nytte enn det potensialet tilsier.

Nytteeiere uten virkemidler

Typiske nyttevirkninger i byggeprosjekter kan være å skape tverrfaglig samarbeid i (og utenfor) et bygg. Da kan aktuelle tiltak være å opprette samarbeidsarenaer eller innføre økonomiske insentiver. Det blir imidlertid problematisk når nytteeieren ikke kan styre de ulike aktørene for å realisere tiltenkt nytte, siden disse ikke faller inn under nytteeierens myndighetsområde. Eksempelvis kan virksomheter innføre tiltak overfor egne ansatte, men har ikke denne muligheten overfor andre virksomheter og har heller ikke sanksjonsmuligheter dersom den andre virksomheten ikke gjør sitt bidrag. Eksterne nytteeiere, som sluttbrukere, kommuner og andre samarbeidspartnere, kan være spredt og har kanskje ikke noen som representerer dem i prosjektet.

Vi ser at de ulike aktørene har ulike syn på prosjektets nytte og styrer mot ulike mål, og mål- og interessekonflikter mellom aktørene er ikke uvanlig i store, statlige byggeprosjekter. En prosjektleder i et sykehusprosjekt uttrykte det slik: «Det er mye vi som prosjekt ikke kan gjøre noe med, eller skal gjøre noe med, som handler om effektiv drift av sykehuset.» Aktørene handler ofte ut fra hva de blir målt på. Byggherren og prosjektorganisasjonen er ofte mest opptatt av resultatmålene, spesielt kostnaden. Brukerne håper gjerne å realisere «mest mulig» gjennom prosjektet, mens entreprenøren befinner seg i andre enden av skalaen, og har gjerne enda mindre fokus på kvalitet og leverer ikke mer enn det som er nødvendig. Slike konflikter bør ikke være en overraskelse; alle jobber for «sin sak».

Hvilken type prosjekt har man egentlig?

Alle prosjektene omtales som, og styres som, «byggeprosjekter». Noen prosjekter er kanskje «rene» byggeprosjekter, der nytten følger selve bygget, og der formålet for eksempel er å erstatte bygg i dårlig forfatning for å opprettholde kjernevirksomhet eller tjenestetilbud. Men mange prosjekter lanseres derimot som endrings- eller transformasjonsprosjekter med ambisiøse målsettinger som krever langt mer enn et rent byggeprosjekt for å realiseres. Campus NTNU er et eksempel på det. Ofte må man gjøre betydelige organisatoriske endringer eller tilsvarende for å innfri de ambisiøse målsettingene. Likevel styres prosjektene først og fremst som byggeprosjekter. Da bør man ikke bli overrasket over at de bredere bruker- og samfunnseffektene uteblir. Fra materialet i denne studien ser vi at organisasjonsutviklingsprosjekter riktignok finnes til en viss grad, men vi ser også at disse ofte virker underordnet, blir etablerte sent eller er i større grad innrettes som mottaksprosjekter heller enn et prosjekt som bør gå parallelt med byggeprosjektet. Et eksempel som viser at man forsøker å håndtere denne balansen, finner vi i Senter for psykisk helse (et samarbeidsprosjekt mellom helseforetak og universitet), som opprettet en strategisk medvirkningsgruppe som et initiativ til operativ styring av effektmålene, der man vurderte hva organisasjonen måtte gjøre og hva byggeprosjektet måtte gjøre for å realisere nytten i prosjektet.

Hvordan kan vi forbedre nyttestyringspraksisen?

Nyttestyring ER krevende! Men mye kan gjøres for å overkomme utfordringene og paradoksene vi har beskrevet, og vi har troen på at man kommer langt bare ved å være oppmerksom på dem. Nyttestyring må aktualiseres mer i prosjektene enn det som er tilfellet i dag. Nytteten kommer ikke av seg selv og må jobbes med gjennom hele prosjektets livsløp. Studien av nyttestyring gir grunnlag for å komme med både generelle og trinnsesifikke anbefalinger til hvordan nyttestyringspraksisen kan forbedres, og ikke minst gir de identifiserte paradoksene grunnlag for læringspunkter som også kan bidra til forbedret praksis.

Vi ønsker å fremheve følgende generelle punkter:

- Aktørene i det enkelte prosjektet må komme sammen og definere tydelig hva de ønsker å oppnå med prosjektet. Det er mye begrepsforvirring (nytte, gevinst, verdi osv.), men det viktigste er ikke nødvendigvis hva man kaller det – viktigere er det at alle mål (kvalitative som kvantitative) er tydelige for alle involverte.
 - Kostnadspektivet må alltid være med! Målet kan ikke være å maksimere nytten uavhengig av kostnad – da ender vi opp med overdimensjonerte prosjekter. Dette ansvaret ligger til eiernivået, som i tillegg skal sørge for at aktørene har riktige insentiver. – og trinnvise anbefalinger:
1. **Identifisering:** Nytteten må identifiseres tidlig i prosjektet gjennom en god måldefinisjon. Dette innebærer at målene må kunne operasjonaliseres og oversettes til nyttevirksomheter, og at både kvalitative og kvantitative nyttevirksomheter inkluderes. Man må være bevisst på balansen mellom selve byggeprosjektet og behovet for organisasjonsutvikling. Det anbefales å bruke nyttekart (en visuell fremstilling av prosjektets nytte).
 2. **Planlegging:** Sørg for god dokumentasjon, kommunikasjon og informasjon, spesielt av endringer i roller/bytte av personell. Komplekse aktørbilder krever tydelighet i form av klare ansvarslinjer og en felles forståelse for prosjektets mål og nyttevirksomheter, og det må tilrettelegges for samarbeid mellom aktørene. Det bør utarbeides en nytteplan med helt konkrete tiltak og målepunkter og tilhørende ansvar for oppfølging.
 3. **Gjennomføring:** Tydelighet i roller og ansvar er viktig også i dette trinnet. Kontinuitet i rollene bør etterstrebes, og det anbefales egne roller for arbeidet med nytten (nytteansvarlige). Nyttekart og nytteplan bør brukes aktivt, og byggeprosjekt og organisasjonsutviklingsprosjekt må koordineres.
 4. **Dokumentasjon:** Man bør ha et system for fortløpende måling der noen har spesifikt ansvar for dette i prosjektet. Bruk riktige indikatorer eller indikatorsett for størrelsene som skal måles. Eieren har et særlig ansvar for å etterspørre dokumentasjon og status på nytten. Nyttekartet bør brukes aktivt ved evaluering.
- Anbefalingene fra vår rapport gir ingen garanti for at nyttestyringen vil gå knirkefritt, men er forhåpentligvis gode råd på veien mot bedre nyttestyringspraksis og dermed mer nytte fra investeringene i statlige byggeprosjekter.