

concept

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

Nyttestyring i statlige byggeprosjekter – Erfaringer og anbefalinger basert på syv caseprosjekter

Concept-rapport nr. 76



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

**Nyttestyring i statlige
byggeprosjekter – Erfaringer
og anbefalinger basert på syv
caseprosjekter**

Concept-rapport nr. 76

Concept-rapport nr. 76

Nyttestyring i statlige byggeprosjekter – Erfaringer og anbefalinger basert på syv caseprosjekter

Anne Strand Alfredsen Larsen

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Gro Holst Volden

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Bjørn Andersen

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Jan Alexander Langlo

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Christian Bakke

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-8433-048-8 (papirversjon)

ISBN: 978-82-8433-049-5 (nettversjon)

RETTIGHETSHAVER

© Forskningsprogrammet Concept

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

DATO: September 2024

UTGIVER: Ex ante akademisk forlag

Concept-programmet

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

7491 NTNU – Trondheim

www.ntnu.no/concept

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

Concept-rapportserien

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

Redaksjon

Gro Holst Volden, redaktør, programleder Concept

Morten Welde, seniorforsker, NTNU

Ole Jonny Klakegg, professor, NTNU

Nils O.E. Olsson, professor, NTNU

Redaksjonsråd

Askill Harkjerr Halse, forskningsleder, Transportøkonomisk institutt

Eivind Tveter, førsteamanuensis, Høgskolen i Molde

Heidi Ulstein, managing partner, Menon Economics

Ingeborg Rasmussen, styreleder, Vista Analyse

Jørn Rattsø, professor, NTNU

Petter Næss, professor emeritus, NMBU

Tina Karrbom Gustavsson, professor, KTH Stockholm

Tom Christensen, professor emeritus, Universitetet i Oslo

Tore Sager, professor emeritus, NTNU

Vibeke Binz Vallevik, gruppeleder, DNV GL

Forord

Oppmerksomheten rundt nyttestyring (også omtalt som gevinstrealisering) av store prosjekter har økt i senere år, både innenfor akademia og mellom aktørene i statens prosjektmodell. Man ser også at det legges større vekt på prosjekters nytte og verdiskapning i den generelle utviklingen av prosjektledelsesfaget. Concept har tidligere gjennomført en studie på nytte i IT-prosjekter, som blant annet viser til en erkjennelse av at nytten i et prosjekt ikke kommer av seg selv, men må jobbes aktivt med gjennom hele prosjektets livssyklus. Denne rapporten presenterer en studie om nyttestyring i statlige byggeprosjekter. Inntrykket har vært at byggesektoren tradisjonelt har hatt lite fokus på nytte, og etterevalueringer har vist at oppnåelsen av samfunns- og effektmålene varierer. Studien er disponert etter Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings firetrinns-modell for gevinstrealisering, og ser på caseprosjekter fra Statsbygg, Forsvarsbygg og Sykehusbygg, i tillegg til et prosjekt der Justis- og beredskapsdepartementet selv var byggherre.

Studien er et skritt på vegen mot å forstå hvordan man kan lykkes med nyttestyring i statlige byggeprosjekter. Vi ønsker gjennom studien å bidra til mer kunnskap om nyttestyringsprosessen, og på bakgrunn av dette komme med anbefalinger til god praksis.

Studien er gjennomført av forskere tilknyttet Concept-programmet ved NTNU. En referansegruppe har fulgt studien fra oppstarten, og kommet med gode og verdifulle innspill til arbeidet underveis. Referansegruppen har bestått av: Trude Fagerli og Vigdis Hartmann (Sykehusbygg), Yvonne C. Bridget Bjerke og Aleksander Bråthen (Statsbygg), Laila Morønning og Erik Mølstad (Forsvarsbygg), Eline Hagland (Forsvarsdepartementet) og Terje Johnsen (Justis- og beredskapsdepartementet). Forfatterne takker referansegruppen for samarbeidet. I tillegg rettes en stor takk til alle informantene som har bidratt både gjennom intervjuer og seminar. Til slutt takker vi to anonyme fagfeller som har kommet med konstruktive innspill i siste runde.

Trondheim, september 2024

Morten Welde
Concept-programmet, NTNU Trondheim

Innhold

INNHOOLD	5
SAMMENDRAG	7
SUMMARY	16
1 INNLEDNING	25
1.1 BAKGRUNN	25
1.2 VÅR FORSTÅELSE AV NYTTE.....	26
1.3 STUDIENS FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	27
1.4 RAPPORTENS STRUKTUR	28
2 TEORETISK BAKGRUNN	29
2.1 PROSJEKTER, PROSJEKTSUKSESS OG NYTTE	29
2.2 BEGREPSUTVIKLING OG UKLARHETER	33
2.3 NYTTESTYRING– HVA OG HVORDAN I ET TEORETISK PERSPEKTIV	37
2.4 VEILEDERE	44
2.5 STUDIER AV NYTTESTYRINGSPRAKSIS I NORGE	50
2.6 OPPSUMMERING AV LITTERATUREN	55
3 METODE	57
3.1 DATAINNSAMLING.....	58
3.2 DATAANALYSE	64
3.3 KVALITET OG BEGRENSNINGER	66
4 RESULTATER	68
4.1 CASEOVERSIKT	68
4.2 TRINN 1: IDENTIFISERING AV NYTTE	71
4.3 TRINN 2: PLANLEGGING AV NYTTE	78
4.4 TRINN 3: GJENNOMFØRING AV NYTTESTYRING/OPPFØLGING AV PLANENE	87
4.5 TRINN 4: DOKUMENTERE REALISERT NYTTE	93
4.6 FUNN PÅ TVERS AV TRINNENE I DFØS VEILEDER.....	103
4.7 IMPLIKASJONER AV FUNNENE-DISKUSJONER FRA SEMINARET	115
5 PARADOKSER KNYTTET TIL NYTTESTYRINGSPROSESSEN	118
6 DISKUSJON OG ANBEFALINGER	126
6.1 SVAR PÅ FORSKNINGSSPØRSMÅLENE	126

6.2	ANBEFALINGER.....	132
6.3	VIDERE ARBEID.....	136
	REFERANSER	138
	VEDLEGG A: INTERVJUGUIDE	148
	VEDLEGG B: MAL FOR CASEBESKRIVELSE	152
	VEDLEGG C: CASENES SAMFUNNS- OG EFFEKT MÅL.....	156

Sammendrag

Rapporten presenterer en studie av hvordan nyttestyring (gevinstrealisering) praktiseres i statlige byggeprosjekter i Norge. Temaet nyttestyring har fått mer oppmerksomhet de senere årene både innenfor academia og blant aktørene i statens prosjektmodell. Det finnes likevel få norske studier av denne tematikken. Concept har i en tidligere studie av praksis i IT-prosjekter, vist at nyttestyring er krevende: Nytten kommer ikke av seg selv, men må planlegges godt og jobbes aktivt med gjennom hele prosjektets livssyklus. I denne studien ønsket vi å se spesifikt på statlige byggeprosjekter i ulike byggsektorer (Statsbygg, Forsvarsbygg og Sykehusbygg). Inntrykket har vært at byggsektoren tradisjonelt har hatt lite fokus på nytte, og etterevalueringer har vist at oppnåelsen av effekt- og samfunnsmålene varierer.

Om studien

Vi har valgt å følge Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin veileder for gevinstrealisering (DFØ, 2014) som utgangspunkt for denne rapporten. DFØ bruker begrepet gevinst, som de tolker bredt, som en effekt som blir sett på som positiv av minst én interessent. Effekt er i sin tur knyttet fortrinnsvis til bruker- og samfunnseffekter i resultatkjeden. Det er altså ikke avgrenset til gevinster for de som finansierer eller gjennomfører prosjektet.

En tidlig observasjon vi gjorde i studien var ulik bruk og forståelse av begreper. Vi har valgt å bruke begrepene nytte og nyttestyring, men ofte ser man begrepene gevinst og gevinstrealisering benyttet. I utgangspunktet kan disse anses som synonymmer, men vi ser ofte at begrepet gevinst (feilaktig) tolkes relativt snevert (ren effektiviseringsgevinst/besparelse) og at realisering relateres til noe som skal «høstes» etter prosjektets ferdigstilling og som dermed ikke har med seg de tidlige prosjektfasene. Vår forståelse er derimot, i likhet med DFØ, at nytte både bør inkludere kvalitative og kvantitative størrelser, og at nyttestyring er en prosess som må bedrives gjennom hele prosjektets livssyklus.

Disposisjonen for denne studien følger DFØs veileder. Veilederen beskriver nyttestyringen som en firetrinnsprosess, der nytte identifiseres, og nytterealiseringen videre planlegges, gjennomføres og dokumenteres. Forskningsspørsmålene har vært som følger:

1. **Identifisering:** Hvordan blir nytte definert, identifisert og utredet i forkant av prosjektet, blant annet gjennom etablering av effekt- og samfunns mål og samfunnsøkonomiske analyser?
2. **Planlegging:** Hvordan planlegger man å realisere nytten mer konkret, gjennom nytteplaner (hvem, hva, hvor, når)?
3. **Gjennomføring:** Hvordan følges planene opp?
4. **Dokumentasjon:** I hvilken grad og hvordan måles og dokumenteres nytten, underveis og i etterkant?
5. **Forbedring:** Basert på innsikt om hvordan nyttstyring håndteres i dag, hvilke anbefalinger kan gis for å forbedre dagens praksis?

Rapporten starter med en litteraturgjennomgang, som viser til at prosjektfaget har utviklet seg fra å fokusere ganske entydig på prosjektets leveranser til å i større grad se til de langsiktige effektene (nytten) av prosjektet. Skal man lykkes med et prosjekt må man først og fremst «velge de riktige prosjektene», og deretter jobbe systematisk med å innfri de strategiske og langsiktige målene som prosjektet skal bidra til. Dette fordrer igjen at man har et godt samsvar mellom behov, mål og effekt, og prosjektets tidlige fase spiller derfor en viktig rolle siden det er i denne fasen man etablerer denne sammenhengen.

Nyttstyring må følge hele prosjektets livssyklus, og selv om begrepet beskrives noe ulikt i litteraturen, ses et fellestrekk i en prosessuell og iterativ innretning som strekker seg fra identifisering til realisering av nytte.

Litteraturen peker videre på enkelte elementer som viser seg spesielt viktige for å få til god nyttstyring, for eksempel målformulering og målstruktur som nevnt over, bruk av nyttekart, riktig organisering, roller og eierskap, og effektmålinger og evaluering.

Det finnes ikke mange norske studier på nyttstyring i byggeprosjekter.

Oppsummert kan vi si at det har vært lite fokus på nyttstyring i alle sektorer, men at dette har fått noe mer oppmerksomhet de senere årene. Dette kan gi et visst håp om bedring, men samtidig gir ulike aktører uttrykk for at nyttstyring er svært krevende.

Vi har valgt å studere caseprosjekter fra de tre ulike byggsektorene, i tillegg til et prosjekt der staten selv opptrådte som byggherre. Prosjektene varierer i størrelse og er på ulike steder i sin livssyklus. Caseprosjektene er:

- Nytt Østfoldsykehus
- Nytt psykiatribygg Kristiansand
- Senter for psykisk helse (St. Olav/NTNU)

- Campus NTNU
- Nasjonalmuseet
- Ny brannstasjon Haakonsværn base
- Politiets nasjonale beredskapssenter

Datagrunnlaget kommer fra flere kilder. Det ble gjennomført dokumentstudier og intervjuer i forbindelse med alle casene. Totalt ble det gjennomført 20 intervjuer med 31 informanter, hvor informantene var knyttet til byggherreorganisasjonene, brukerne og/eller fra KS-miljøene.

Basert på dette materialet ble det gjennomført et seminar der foreløpige funn ble presentert og diskutert i et gruppearbeid.

Resultater

Studiens funn er disponert etter trinnene i DFØs veileder og kan oppsummeres som følger:

Identifisering av nytte

Identifisering av nytten markerer starten på nyttestyringsprosessen og skjer vanligvis før prosjektet er etablert som prosjekt. Følgende funn er blitt identifisert:

- Aktørene er tro mot formelle krav til utredning, men utredningene fremstår ofte som innsalg av et prosjekt eller konsept.
- Man treffer ikke med nivået på effektmålene, disse er ofte for ambisiøse, ikke målbare, eller har ikke opplagt sammenheng med prosjektets nytte.
- Relativt samstemt om at det er linjeorganisasjonen som skal realisere nytten.
- Et komplekst aktørbilde med ulike perspektiver og insentiver utfordrer identifiseringen av nytte.
- Det er beskjeden bruk av nyttekart.

Planlegging av nytte

Planlegging av nytterealiseringen skjer typisk i forprosjektfase eller tilsvarende, der hovedaktiviteter blant annet er å utarbeide en nytteplan. Følgende funn er blitt identifisert:

- Det er varierende bruk av og innhold i nytteplanene.
- Det er mangelfull og lite konkret operasjonalisering av effektmålene.
- Det gjennomføres lite null-punktsmålinger.

- Det er manglende kontinuitet i sentrale roller utfordrer planleggingen av nytte.
- Ulike aktører/perspektiver kan føre til at man styrer mot ulike mål.
- Noen har hatt gode erfaringer med tidlig involvering av aktuelle aktører.
- Etablering av organisasjonsutviklingsprosjekt er viktig/nødvendig, men koblingen mot nytte oppleves vanskelig.

Gjennomføring av nyttestyring/oppfølging av planene

Gjennomføring av nyttestyringen innebærer at nytteplaner følges opp aktivt, justere planene og vurdere behov for tilpasninger og optimaliseringer i lys av både nytte og kostnad. Følgende funn er blitt identifisert:

- Organisasjonsutviklingsprosjekt (eller tilsvarende) er viktig for gjennomføringen, men det er uklart når og hvordan det bør etableres, hvem som bør involveres og hvordan prosjektet skal rigges mot byggeprosjektet.
- Man er for dårlig til å tilrettelegge for god brukerinvolvering.
- Byggherre har et større fokus på kostnader og resultatmål, og mindre fokus på nytte og langsiktige driftskostnader, i detaljplanleggings- og gjennomføringsfasen.
- Kutt- og plusslister etableres tidlig, men det er ulikt hvordan nytte følges opp i forhold til dette.
- Nytteplaner brukes ulikt og i ulik grad i når man gjennomfører nyttestyringen.

Dokumentasjon av realisert nytte

Dokumentasjon og oppfølging av nytten innebærer at man måler i hvilken grad nytten er realisert som planlagt. Følgende funn er blitt identifisert:

- Det er lite måling og oppfølging av nytte.
- Kvalitet og funksjonalitet følges opp i noen grad.
- Driftsøkonomiske besparelser i helsesektoren følges opp, men utover dette ser vi få tegn til at bruker- og samfunnseffekter følges opp, og ofte er verken effektene eller målingene av dem tidfestet.
- Det er uklart hvem som skal gjennomføre målinger.
- Det finnes få eksempler på at det gjennomføres etterevaluering foreløpig.

Ti paradokser

Vår vurdering er at utfordringene med nyttestyring kan forklares med en rekke iboende problemer som grunnleggende sett handler om et komplekst aktorbilde, krevende organisering, målkonflikter, ulik kompetanse og maktforhold, og ofte svært langvarige prosesser. Det gir noen resultater som fremstår som tilsynelatende unødvendige eller paradoksale, i alle fall fra et overordnet samfunnsperspektiv, og som vi derfor har benevnt paradokser. Vi anbefaler at man er særlig oppmerksomme på følgende ti paradokser:

1. De viktigste beslutningene tas når man vet minst om prosjektet.

Nyttestyringens mange utfordringer stammer i stor grad fra de tidligste prosjektfasene, der konseptvalget tas. Konseptvalget har avgjørende betydning for prosjektets nytte og lønnsomhet. Samtidig vet man minst om nytte aller tidligst i prosjektet, og til tross for at man kanskje sitter på mye informasjon, er det vanskelig å sette dette sammen til beslutningsrelevant kunnskap, spesielt også siden tidlige analyser ofte grenser mot det politiske. Man risikerer at den tidlige analysen heller brukes til innsalg av prosjektet enn som en bred og realistisk utredning av nyttevirkninger som grunnlag for oppfølging av disse.

Det må legges tilstrekkelig med arbeid i tidlige nyttevurderinger, og sørge for at disse er brede, uavhengige og behyser usikkerheten.

2. Viktige nyttevirkninger formuleres ikke som mål, men forventes likevel styrt etter.

Mål og prioritering av disse er spesielt viktig for nytten, men prosessen rundt dette kan være vanskelig. Prioritering mellom mål kan være konfliktfullt, og det kan være fristende for eier å la være å prioritere, eller endog ikke å formulere alle viktige hensyn eksplisitt. Dette kan skape stor usikkerhet og videre føre til suboptimale beslutninger.

Prosjekteier må tørre å eksplisitt prioritere mellom nyttevirkningene.

3. Nytte som ikke kan måles blir lett ignorert.

Vi ser tendenser til at nyttevirkningene som lettest lar seg måle er de som blir fulgt opp, mens andre nyttevirkninger (for eksempel knyttet

til kvalitet) ikke blir dokumentert. Man bør likevel, for eksempel gjennom flere proxyvariabler, evne å måle slik nytte.

All nytte kan og bør følges opp, også den som ikke er åpenbart lett målbar. Det er et eieransvar å etterspørre slik oppfølging. På ett eller annet tidspunkt bør det gjøres en samlet evaluering av både nytte og kostnad i et livsløpsperspektiv.

4. De som har ansvaret for nytten og nyttestyringen er ofte en «engangsaktør».

Mange statlige byggeprosjekter er så store og komplekse at brukerne aldri før har vært med på å gjennomføre et slikt prosjekt. Dette gjør at de mangler erfaring og kompetanse på nyttestyring, samtidig som det er de som er nytteeiere og skal realisere nytten. Slike «engangsaktører» må få bistand til dette, for eksempel ved at ekspertorganisasjonen bidrar i kraft av opparbeidet erfaring og kompetanse.

Nyttestyring stiller store krav til kompetanse og ressurser. Nytteeierne må søke bistand og/eller bygge opp denne kompetansen i egen organisasjon.

5. «Jo flere nytteeiere, jo mere sø!»

Det er mange nytteeiere i prosjektene vi har studert, noe som skaper utfordringer for nyttestyringen: det er krevende å identifisere, involvere og ansvarliggjøre nytteeierne, ulike aktører kan ha ulike roller i samme prosjektet (for eksempel byggherre og deretter driftsansvarlig), og prosjektens lange varighet kan føre med seg endringer i både i personell og organisering som videre kan føre til at prosjektets «kollektive hukommelse» går tapt. Utydelighet rundt eierskap og manglende «rød tråd» er også komponenter som vanskeliggjør nyttestyringen.

Prosjektet må ha en tydelig organisering, som får frem prosjekteiers og nytteeiernes roller. En må sørge for god koordinering og rød tråd i arbeidet over tid

6. Nytteeieren har ikke alltid virkemidlene til å styre på nytte.

Nytteeier har ofte en begrenset verktøykasse. En virksomhet kan for eksempel innføre tiltak overfor egne ansatte, men har små muligheter for å påvirke eksterne parter (og heller ingen sanksjonsmuligheter dersom de ikke gjør sitt bidrag). Eksterne parter vil på sin side kanskje

ikke engang være klar over sin rolle og hva som forventes. Særlig gjelder dette for tverrgående prosjekter med komplekst aktørbilde, og situasjoner hvor det er klare, motstridende interesser mellom aktørene.

Nyttestyringstiltak som ligger utenfor nytteeiers kontroll, må identifiseres og løstes til riktig nivå (f.eks. departement). Der man er avhengig av andre aktører, må det sikres god dialog og felles håndtering av potensielle konflikter.

7. Man har en naiv tro på at nytte kan realiseres uten riktige insentiver.

Aktørenes ulike perspektiver og insentiver i prosjektet kan føre med seg en rekke mål- og interessekonflikter. Utslaget av disse er ikke overraskende tatt aktørenes mandater og roller i betraktning. Dialog om felles målsettinger og samarbeid vil kunne bøte på dette, men for å få til nyttestyring på en god måte, bør dette følges opp med sterkere insentiver (økonomiske eller på andre måter) slik at det blir i den enkeltes interesse å jobbe for god nyttestyring.

Aktørene vil handle ut fra hva de blir målt på. Det er prosjekteiers ansvar å ta hensyn til helheten og sikre at partenes insentiver er i samsvar med dette.

8. Behovet for tempo i prosjektet kan overstyre behovet for modning.

Ulike prosjektaktører har ofte varierende interesse for prosjektet gjennom prosjektfasene. Aktørene har ulik kompetanse og erfaring med planlegging og gjennomføring av slike prosjekter, som kan påvirke nyttestyringen. Ekspertorganisasjonen har etablert kunnskap og erfaring, og ønsker å komme i gang, mens «engangsaktøren» har behov for tid til modning, og trenger tid til å finne frem til reelle behov og gjennomføre involverings- og prioriteringsprosesser. Disse gir viktig læring for videre nyttestyring i prosjektet. Denne motsetningen mellom aktørene kan få følger for nytterealiseringen, og man må forsøke å balansere aktørenes forskjellige utgangspunkt etter beste evne.

Prosjekteier må sørge for en god balanse mellom tempo og modning, hvor det siste i mange tilfeller vektlegges for lite.

9. Mest fokus på bygget, selv når organisasjonsutviklings-delen er viktigst for nytten.

Mange byggeprosjekter har ambisiøse mål om faglige og økonomiske synergier mellom bygget og virksomheten som foregår i bygget. Det krever vanligvis organisasjonsutvikling og endringsarbeid for å kunne realisere nytten. Likevel gjennomføres mange slike prosjekter som rene byggeprosjekter. De fleste har en eller annen form for brukerprosjekt, men dette fremstår som underordnet, kommer for sent i gang eller er innrettet for å «motta» prosjektet

Det bør avklares tidlig (allerede i konseptfase) hvilken betydning «OU-tiltak» har for nytten, og deretter bør nyttestyringen legges opp etter dette.

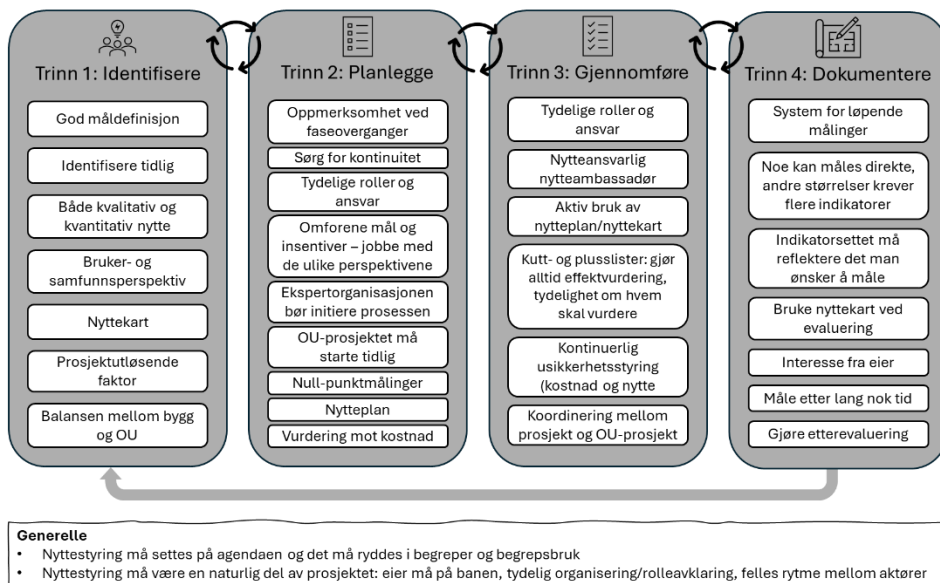
10. Krevende å finne rett balanse mellom behovet for forutsigbarhet og fleksibilitet.

God nyttestyring krever forutsigbarhet i form av nytteplaner med tilordnet ansvar og tidsfrister for å sikre koordinering av oppgaver og ressurser og operasjonalisering av effektmålene. Samtidig kan man ikke planlegge for alt i forkant. Mye kan endre seg over tiden det tar å planlegge og gjennomføre prosjektet. Eksempelvis er ikke verken kostnadsøkning eller endrede rammebetingelser uvanlig, som gjør at man må prioritere mellom nyttevirknninger. Dette fordrer en viss fleksibilitet i nyttestyringen, som dessverre kan føre til at man oppfatter nyttestyringsprosessen som unødvendig byråkrati og dermed for eksempel dropper å lage nytteplaner eller utformer disse som en pliktøvelse uten å følge opp etterpå.

Operasjonalisering av mål og nytteplaner er viktig. Men planene må være tilstrekkelig fleksible til at de kan oppdateres etter hvert som det skjer endringer i prosjektet.

Anbefalinger

Basert på studiens funn, kommer vi med anbefalinger til god praksis for nyttestyring i statlige byggeprosjekter. Anbefalingene er oppsummert i figuren under.



Anbefalingene gir ingen garanti for at nyttestyringen vil gå knirkefritt, men er ment å være til hjelp. Dette er uansett et tema som både krever mer forskning og bedre veiledning – vi håper denne rapporten kan være et bidrag på veien mot bedre nyttestyringspraksis i byggeprosjekter.

Summary

This report presents a study of how benefit management¹ is practised in public construction projects in Norway. Benefit management has received more attention in recent years, both within academia and among project practitioners. A previous Concept study of practices in IT projects concluded that benefits must be well-planned and actively managed throughout the project lifecycle. The impression has been that the construction sector has traditionally had little focus on benefits, and ex-post evaluations have shown that user and societal effects are often not realised as expected.

In this study, we wanted to look specifically at public construction projects using case projects from different construction sectors: Norwegian Directorate of Public Construction and Property (NDPCP–Statsbygg), Norwegian Defence Estates Agency (NDEA–Forsvarsbygg) and Norwegian Hospital Construction Agency (NHCA–Sykehusbygg).

The study

We chose to follow The Norwegian Agency for Public and Financial Management's (DFØ) guidelines to benefit management (DFØ, 2014) as this study's point of departure. DFØ provides a broad definition of the term «benefit» as an effect regarded as positive by at least one stakeholder. In this context, effect is, in turn, primarily linked to user and societal effects in the project's logic model (or results chain). In other words, the effects are not limited to benefits for those who finance or implement the project, nor are they limited to monetary or quantifiable effects.

The outline of the study follows the steps in the DFØ guidelines for benefit management. The research questions follow accordingly:

1. **Identification:** How are anticipated benefits identified and assessed in the project front-end (including activities such as goal setting and benefit-cost analysis)?

¹ Benefit management and benefit realisation management are used interchangeably in the literature.

2. **Planning:** How is the realisation of benefits planned more specifically? For example, are benefit plans used (who, what, where, when)?
3. **Implementation:** How are benefits tracked and managed, and the plans followed up, during implementation?
4. **Documentation:** To what extent and how are the benefits measured and documented, during the project and afterwards?
5. **Improvement:** Based on acquired insights into current practices on benefit management in public construction projects, which recommendations can be made to improve these practices?

The point of departure for this report is a literature review pointing out how the field of project management has developed from focusing quite unambiguously on output and project deliveries to emphasising the project's long-term effects (benefits). However, this is often challenging in practice. Benefit management must follow the entire project lifecycle, and a common feature in the literature and existing guidelines is a procedural and iterative approach that extends from identification to the realisation of benefits. The literature also points to certain elements that are particularly important to succeeding with benefit management, such as goal formulation and goal structure, the use of benefit maps, proper organisation, roles and ownership, and benefits measurement and evaluation.

There are few Norwegian studies on benefit management in construction projects, but the topic has received somewhat more attention in recent years. This may give some hope for improvement, but various stakeholders express that benefit management is very challenging.

We have chosen to study case projects under the auspices of three different construction directorates/ agencies, in addition to one project where the Ministry of Justice and Public Security acted as the construction client. The projects vary in size and are at different points in their lifecycle. The case projects are:

- Nytt Østfoldsykehus (hospital project- new hospital in the eastern part of Norway)
- Nytt psykiatribygg Kristiansand (hospital project- new psychiatric building)
- Senter for psykisk helse (St. Olav/NTNU) (joint hospital and university building)

- Campus NTNU (new university campus- gather all university buildings in one place)
- Nasjonalmuseet (new museum)
- Ny brannstasjon Haakonsværn base (new fire station at a military base)
- Politiets nasjonale beredskapssenter (new Police National Emergency Response Centre)

Several data sources were used. We performed document studies and interviews for all case projects. In total, we conducted 20 interviews with 31 informants associated with the construction client organisation, users and/or consultants experienced in performing external quality assurance (following the State project model). We also held a seminar where preliminary findings were presented and discussed with people from the same organisations during a group discussion.

Results

The study findings are outlined following the four steps in the DFØ guidelines, and are summarised as follows:

Identifying benefits

Benefit identification usually occurs as part of an early business case (in the State Project Model as part of a Conceptual Appraisal), before the project is formally established as a project. The following findings are highlighted:

- Stakeholders are true to formal requirements for assessments, but the business case often appears as a way of “selling” a specific project or concept.
- The level of effect-oriented goals is inadequate; the goals are often too ambitious, not measurable or not related to the project benefits.
- It is a common understanding that the user organisation (e.g., museum or hospital) is responsible for realising the benefits.
- The multiplicity of stakeholders may have different project perspectives and/or incentives, which pose a challenge to the benefit identification.
- Benefit mapping, which could have been a useful tool in this phase, is rarely applied.

Planning benefits

The planning of benefit realisation is a common activity during the project's pre-project phase or equivalent, where the main activity is, among other things, to prepare a benefit realisation plan. The following findings are identified:

- Benefit realisation plans vary in use and content.
- Inadequate and not very concrete operationalisation of the effect-oriented goals.
- A baseline for measurement (point of reference) is often missing.
- Lack of continuity in key roles constitutes a challenge to benefit planning.
- Different stakeholders/perspectives may lead to steering towards different goals.
- In some cases, the construction agency found it useful to involve users at an early stage.
- Establishing an organisational development project (or equivalent) is important/necessary, but the link to benefits is perceived as a challenge.

Implementing benefit management/Follow-up of plans

Benefit management implementation means actively managing benefit realisation plans, adjusting them, and assessing the needs for adaptations and optimisations, as well as optimisations of both benefits and costs. The following findings are identified:

- An organisational development project (or equivalent) is important for the implementation, but it is not clear when or how it should be established, who should be involved or how the project should be organised towards the construction project.
- User involvement is poorly organised.
- The construction client organisation has a greater focus on costs and performance and less focus on benefits and long-term operating costs in the planning and implementation phase.
- Lists of possible reductions and additions in project content are established at an early stage, but it varies how the benefits and costs are balanced when these lists are implemented.
- There are variations regarding how and to which extent benefit plans are used when implementing benefit management.

Documenting benefits

Benefit documentation and follow-up involve measuring the extent to which the benefits have been realised as planned. The following findings are identified:

- The benefits are measured and followed up to a limited extent.
- When benefits are followed up, the main focus is normally on quality aspects (and to some extent functionality) and not on actual effects for users and society.
- The only exception is operational cost savings in the healthcare sector, which are followed up. However, these “benefits” are realised in the form of budget cuts, which may or may not come at the expense of the service quality provided.
- It is not clear who should carry out the measurements.
- So far, we see few examples of ex-post evaluations being carried out.

Ten paradoxes

In our judgement, the challenges of benefits management can be explained by several inherent problems that are fundamentally rooted in a complex set of stakeholders, demanding organisation, conflicting goals, differences in expertise and power relations and often very lengthy processes. This leads to some results that appear to be unnecessary or paradoxical, at least from an overall societal perspective. We have labelled these results paradoxes, and we recommend paying particular attention to the following ten paradoxes:

1. The most important decisions are made when we know the least about the project.

The many challenges of benefits management largely stem from the earliest project phases where the conceptual choice is made. The conceptual choice has a decisive impact on the project’s benefits and profitability. At the same time, the least is known about the project benefits in the earliest project phases, and even though a lot of information may be available, and various justifications for the project may be put forward, it is difficult to summarise this into relevant knowledge for decision-making, especially since early analyses often border on the political.

Sufficient effort must be put into early benefit assessments, and it must be ensured that these are broad, independent and shed light on uncertainty.

2. Some benefits are not defined as goals but are still expected to be ruled upon.

Prioritising between benefits can be conflicting, and it can be tempting for the owner not to prioritise or even not to formulate all important considerations explicitly. This can create a great deal of uncertainty and lead to suboptimal decisions.

The project owner must dare to explicitly prioritise between the benefits.

3. Benefits that cannot be measured are easily ignored.

We see a tendency for the benefits that are easiest to measure (e.g. related to cost savings) to be the ones that are followed up, while other benefits (e.g. related to quality) are not documented.

All benefits can and should be followed up, directly or by using proxy variables. It is the owner's responsibility to request such follow-up. At some point, an overall evaluation should be carried out from a lifecycle perspective.

4. Those responsible for benefits and benefit management are often “one-offs”.

Many public construction projects are so large and complex that the users have never been involved in implementing such a project before. This means that they lack experience and expertise in benefit management, while at the same time, they are the benefit owners and crucial for their realisation.

Benefit management places great demands on expertise and resources. Benefit owners must seek assistance and/or build up this expertise in their own organisation.

5. «Too many cooks spoil the broth»!

Many public projects have a large number of benefit owners and too little coordination. Different stakeholders may have different roles in the same project (e.g. client and then operating manager), and the long duration of the projects often leads to changes in both personnel and organisation, risking the loss of the project's “collective memory”. A lack of clarity around ownership and a lack of a “common thread” are also components that make benefit management difficult.

The project must have a well-defined organisation that clarifies the roles of the project owner and the benefit owners. Efforts must be made to ensure good coordination and a “common thread” in the work over time.

6. The benefit owner does not always have the means to manage the benefits.

Benefit owners often have a limited toolbox. For example, an organisation can control its own employees but not external parties (for example, introducing sanctions if they do not contribute). External parties, on the other hand, may not even be aware of their role and what is expected. The situation is even more challenging in inter-organisational projects with a complex set of stakeholders and in cases with conflicting interests.

Benefit management measures that are beyond the control of the benefit owner must be identified and elevated to the appropriate level (e.g. ministry). Where there is a dependency on other stakeholders, good dialogue and joint handling of potential conflicts must be ensured.

7. There is a naïve belief that benefits can be realised without the right incentives in place.

The different perspectives and incentives of the stakeholders in the project often lead to conflicts of interest. This is not surprising, given the actors' mandates and roles. Some informants suggest dialogue and collaboration as remedies, but this is not enough.

What gets measured, gets managed. It is the project owner's responsibility to ensure that the parties' incentives are in line with the defined goals for users and society.

8. The need for pace may override the need for maturity.

Different project stakeholders often have varying levels of interest in the project throughout the project phases. The stakeholders have different expertise and experience in planning and implementing such projects, which can affect benefit management. The expert organisation (NDPCP/NDEA/NHCA). has established knowledge and experience and wants to get started with the “project itself”, while the “one-off” user needs time to mature and to identify real needs and carry out involvement and prioritisation processes. These provide important learning for further benefit management in the project. This contradiction between the stakeholders can

have consequences for benefit realisation, and an attempt must be made to balance the stakeholders' different starting points to the best of their ability.

The project owner must balance the need for pace and maturity, where the latter is often under-emphasised.

9. Most focus on the construction project, even when the organisational development project is most important for the benefits.

When a public building is planned, there are often ambitious goals for improving the effectiveness of the organisations(s) in the building. It usually requires organisational development (OD) and change management to realise the benefits. Nevertheless, many such projects are carried out as pure construction projects. Most have some form of OD project, but such projects often are often established late, end up on the side, and are given low priority.

The significance of organisational development measures for the project benefits should be clarified at an early stage (already in the concept phase), and then the benefit management should be organised accordingly.

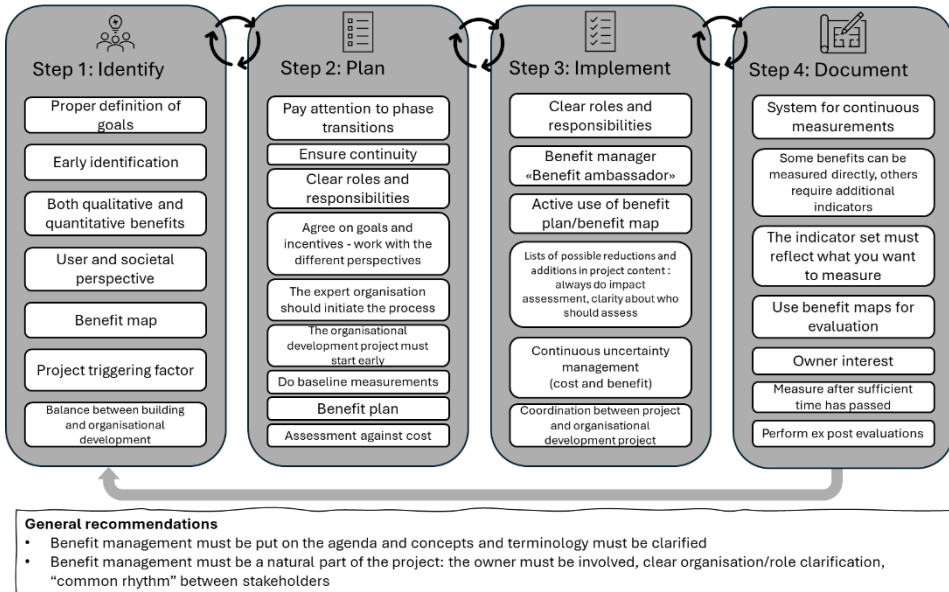
10. Finding the right balance between the need for predictability and flexibility is challenging.

Proper benefit management requires predictability in the form of benefit plans with assigned responsibilities and deadlines. At the same time, everything cannot be planned in advance. For example, neither cost increases nor changes in framework conditions are unusual. This requires a certain amount of flexibility in benefit management, which unfortunately can lead to the benefit management process being perceived as “red tape” and thus not taken seriously.

Having benefit plans is important. However, the plans must be sufficiently flexible so that they can be updated as changes occur in the project.

Recommendations

Based on the study's findings, we provide recommendations for good practice for benefit management in public construction projects. The recommendations are summarised in the figure below.



The recommendations do not guarantee that benefit management will run smoothly, but they are intended to help. However, this is a topic that requires both more research and better guidance - we hope this report can contribute towards better benefit management practices in construction projects.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Prosjekter i offentlig sektor gjennomføres for å oppnå en eller annen nytte for brukere og samfunnet. Styring av prosjektene mot realisering av den planlagte nytten har vært et område innen prosjektfaget som tradisjonelt ikke har fått like stor oppmerksomhet som andre temaer. Tidligere studier av hvordan nyttestyring utøves i praksis viser likefullt at det er utfordringer i alle ledd, ikke minst i oppfølgingen av nytteplanene (Berg mfl., 2021; Williams mfl., 2020). Ulike Concept-studier har støtt på denne problematikken, og nå synes tiden moden for å se nærmere på praksis i statlige byggeprosjekter.

Økonomiregelverket § 4 sier at statlige virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav, sikre at mål og resultatkrav oppnås, sikre at ressursbruken er effektiv, og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det krever at man jobber systematisk og målrettet for å realisere gevinster eller nytte av iverksatte tiltak, også prosjekter. Statens prosjektmodell har blitt kritisert for å ikke være opptatt av nyttestyring, men dette er nå i endring gjennom kravene til oppdaterte nytte- og lønnsomhetsvurderinger og mer konkrete gevinstrealiseringsplaner ved KS2, i tillegg til krav om endringslogg gjennom hele forprosjektfasen. Det ligger derimot ingen krav til virksomhetene om å følge opp og dokumentere nytte i gjennomførings- og driftsfasen, noe som bare blir gjort på virksomhetenes eget initiativ eller gjennom Concept-programmets etterevalueringer. Vi erfarer også at departementene i liten grad har etterspurt styring og oppfølging av nytte, og flere av etatene har erkjent at dette er et forbedringsområde.

Denne studien handler om nyttestyring i byggeprosjekter. Det er en sektor som tradisjonelt har hatt lite fokus på nytte, og hvor nytten dessuten kan være krevende å måle og vurdere. En metaevaluering fra Concept, av syv statlige bygg som ble ferdigstilt mellom 2005 og 2014, fant at prosjektene kun i varierende grad hadde nådd sine effekt- og samfunns mål, de fleste hadde lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og at det i liten grad hadde vært jobbet aktivt med nyttestyring (Welde mfl., 2021). Selv om disse prosjektene ligger noe tilbake i tid, mistenker vi at problemstillingen fremdeles er relevant.

1.2 Vår forståelse av nytte

Terminologien knyttet til nytte og nyttestyring kan være en utfordring, noe vi også har erfart i arbeidet med denne studien.

Vi har valgt å følge Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin veileder for gevinstrealisering (DFØ, 2014) som utgangspunkt for denne rapporten. DFØ bruker begrepet gevinst og tolker det bredt, som en effekt som blir sett på som positiv av minst én interessent. Begrepet effekt er i sin tur knyttet fortrinnsvis til bruker- og samfunnseffekter i resultatkjeden. Det er altså ikke avgrenset til gevinster for de som finansierer eller gjennomfører prosjektet. Vi ønsker å fremme denne brede forståelsen av nytte som alle typer av positive effekter av prosjektet (det kan til og med omfatte såkalt unytte, som det må jobbes for å unngå). Vi noterer at DFØ bruker begrepene gevinster og gevinstrealisering i veilederen. Vi anser disse som synonymt med nytte og nyttestyring. Både nytte og gevinst følger av det engelske ordet «benefits», og vi ser ingen grunn til at de skal bety ulike ting, i alle fall når vi snakker om offentlige prosjekter. Vi velger å bruke *nytte* og *nyttestyring* fremfor gevinst og gevinstrealisering av to grunner:

- For det første ser vi at begrepet gevinst, som nok har vært mest brukt i privat sektor, ofte har vært tolket primært som effektivitetsgevinster eller innsparinger, og har dermed utelukket andre og mer kvalitative nyttevirksomheter. Dette er nok en feilaktig tolkning, men som likevel har «satt seg» og skapt en negativ oppfatning av gevinst som ensbetydende med budsjettnedtrekk.
- For det andre er det en tendens til å tolke begrepet «realisering» som en aktivitet som i hovedsak er knyttet til slutfasen av prosjektet for å hente ut («høste») gevinstene etter ferdigstilling. I likhet med DFØ mener vi at nyttestyring må forstås som en aktivitet som må bedrives gjennom hele prosjektets livssyklus fra 1) å identifisere nytte, 2) planlegge realiseringen av nytte, 3) gjennomføre realisering av nytte til 4) måling og dokumentasjon av realisert nytte, ref. Figur 1-1.

Det er likefullt ikke til å komme bort fra at det i intervjuene og dokumentene vi har gjennomgått er brukt mange ulike begreper. Der vi gjengir direkte sitater kan terminologien avvike fra definisjonene nevnt over. Vi finner det da også viktig å påpeke at hvert prosjekt gjerne må bruke andre begreper, eller legge andre ting i dem. For eksempel er det kanskje ikke alltid like naturlig (eller

praktisk mulig) å følge opp alle brede samfunnseffekter like tett. Det viktige er at aktørene i det enkelte prosjektet har en felles oppfatning av hvilken nytte de skal styre etter.



Figur 1-1 Modell for nyttestyring (basert på Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ))

1.3 Studiens forskningsspørsmål

Formålet med studien er å få bedre innsikt i hvordan nyttestyring gjøres i statlige byggeprosjekter i Norge, og på bakgrunn av dette kunne komme med anbefalinger til god praksis.

Vi har valgt å inkludere byggeprosjekter både fra sivil sektor (Statsbygg), forsvarssektor (Forsvarsbygg), et prosjekt hvor departementet selv har vært byggherre, og de regionale helseforetakene som har sin egen tidligfasemodell. Det finnes flere modeller for gjennomføring av byggeprosjekter, men vi har tro på at god praksis fra én modell vil kunne overføres til de andre.

Studien er gjennomgående disponert etter DFØs veileder for gevinstrealisering, og følger de fire trinnene identifisering, planlegging, gjennomføring og måling. Innledningsvis skisserte vi fem overordnede forskningsspørsmål:

1. Hvordan blir nytte definert, identifisert og utredet i forkant av prosjektet, blant annet gjennom etablering av effekt- og samfunns mål og samfunnsøkonomiske analyser?
2. Hvordan planlegger man å realisere nytten mer konkret, gjennom nytteplaner (hvem, hva, hvor, når)?
3. Hvordan følges planene opp?
4. I hvilken grad og hvordan måles og dokumenteres nytten, undervegs og i etterkant?
5. Basert på innsikt om hvordan nyttestyring håndteres i dag, hvilke anbefalinger kan gis for å forbedre dagens praksis?

1.4 Rapportens struktur

I kapittel 2 presenter vi en gjennomgang av eksisterende litteratur og forskning på området, samt en presentasjon av annet relevant materiale om nyttestyring, fra veiledere, standarder, osv. Hvordan studien er gjennomført og med hvilke metoder beskrives i kapittel 3, mens kapittel 4 presenterer funnene fra arbeidet. Basert på de empiriske resultatene definerer vi i kapittel 5 et sett av paradokser man kan møte på i arbeidet med nyttestyring i prosjekter. Til slutt (kapittel 6) drøftes resultatene, både med bakgrunn i paradoksene og opp mot eksisterende forskning, som også trekker overordnede konklusjoner og gir anbefalinger, og omtaler videre arbeid.

2 Teoretisk bakgrunn

I dette kapittelet gjør vi rede for nyttestyring i prosjektlitteraturen. Kapittelet er ikke en systematisk litteraturgjennomgang, men et forsøk på å bygge et teoretisk fundament for studien av hvordan nyttestyring praktiseres i offentlig byggsektor.

Vi har gjennomført et semi-strukturert litteratursøk i utvalgte databaser som Scopus og Google Scholar, der vi har benyttet varianter av søkestrengen «benefit realization» OR «benefits realization» OR «benefit realisation» OR «benefits realisation» OR «benefit management» OR «benefits management» AND «construction project» OR «building project» OR «infrastructure project» OR «engineering project». Det er også søkt direkte i anerkjente prosjektfaglige journaler (International Journal of Project Management; Project Leadership and Society; Project Management Journal og International Journal of Managing Projects in Business) etter studier som omhandler nyttestyring. Vi benyttet også referanselisten i relevante artikler for å spore andre artikler som kunne være nyttige.

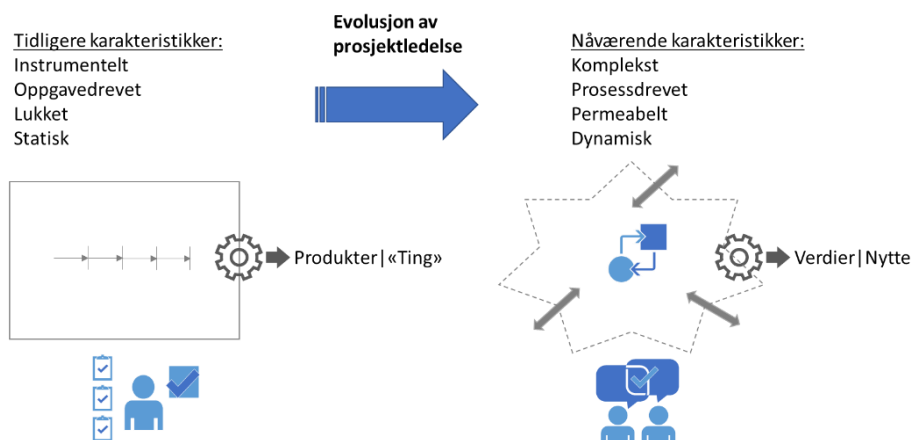
2.1 Prosjekter, prosjektsuksess og nytte

Prosjekter er viktige redskaper for å skape og gjennomføre ønskede endringer i organisasjoner på en strukturert måte (Huemann og Silvius, 2017; Serra og Kunc, 2015). Endringene kan være alt fra å implementere konkrete prosjekter til bredere strategier, og hensikten er å hente ut nytte og skape verdi, løse problemer eller tilfredsstille behov – der prosjektenes leveranser på ulike nivåer genererer egenskaper som gjør det mulig å oppnå de ønskede endringene (Reiss, 2006). Selve årsaken til at man setter i gang et prosjekt er nytten man ønsker å få ut av det (Cooke-Davies, 2002; Jenner, 2014; Thorp, 2007; Williams mfl., 2020), og nytten kan knyttes til både økonomiske og ikke-økonomiske størrelser (Dupont og Eskerod, 2016; Laursen og Svejvig, 2016).

Ward og Daniel (2006) definerte nytte som noe som oppfattes som en fordel for en interessent eller interessentgruppe. Badewi (2016) utvidet denne definisjonen gjennom å beskrive nytte som en målbar fordel som eies av en interessentgruppe, og som oppstår ved å endre status gjennom prosjektstyringsmekanismer. Nyttens av et prosjekt sier noe om prosjektets

vellykkethet eller suksess (Badewi, 2016; Breese mfl., 2015; Cooke-Davies, 2002; Serra og Kunc, 2015; Ul Musawir mfl., 2017), og Badewi (2016) fant at sannsynligheten for prosjektsuksess er betydelig større dersom man kombinerer prosjektledelse med nyttestyring. Suksess er imidlertid et sammensatt og tvetydig begrep (Hussein mfl., 2015, Ika, 2009; Jugdev og Müller, 2005; Pinto, 2016), og oppfattelsen av suksess kan variere mellom prosjektets ulike interessenter (Klakegg, 2009; Samset, 2010; Shenhar mfl., 2001). Dette gjør det vanskelig å komme fram til en enkel modell for suksess, og det er tatt ulike initiativer til dette i litteraturen. I en relativt nylig studie, har for eksempel Ika og Pinto (2022) utviklet en modell for vurdering av suksess basert på fire dimensjoner: nyttestyring, interessenters oppfatninger, tidsaspekt og bærekraft.

Når man snakker om nytte i prosjektsammenheng, kan det være formålstjenlig å se på hvordan prosjekt- og prosjektledelsesfaget har utviklet seg over de siste tiårene (illustrert i Figur 2-1). Utviklingen av prosjektledelse har gått gjennom et paradigmeskifte fra et instrumentelt perspektiv (oppgavedrevet, lukket og statisk) med fokus på prosjektets leveranser til et mer sammensatt bilde som erkjenner kompleksitet, prosessinnretting og dynamikk (Sveivig og Andersen, 2015; Walker og Lloyd-Walker, 2016). Fra et ganske entydig fokus på leveranser («output»), har oppmerksomheten dreid mer mot det som i prosjektlitteraturen kalles «outcome», som tilsvarer nytten eller de mer langsiktige effektene prosjektet skal føre til (f.eks. Zwikael, 2024; Zwikael og Huemann, 2023; Zwikael og Smyrk, 2009).



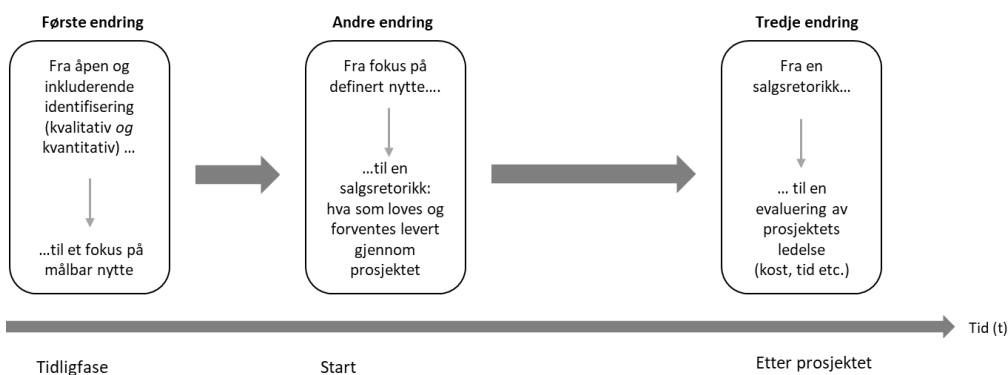
Figur 2-1 Prosjektfagets utvikling over de siste ti-årene

Gjennom årene har det blitt lagt mer vekt på en bredere forståelse av prosjektets nytte, der man erkjenner viktigheten av prosjektets langsiktige effekter, det vil si å lykkes på et mer strategisk nivå (Morris, 2013). Dette betyr igjen at mer innsats bør legges i prosjektets tidlige fase ved utforskningen av mulighetsrommet og de konseptuelle valgene. Skal prosjektet lykkes handler det i større grad om å «gjøre det rette prosjektet» enn å «gjøre prosjektet rett», for å innfri strategiske og langsiktige målsettinger (Pinto, 2016; Samset, 2010; Williams og Samset, 2010). Prosjektet kan gjerne levere både på tid, kost og kvalitet, som er de klassiske målene for prosjektsuksess i et operasjonelt (prosjektleder) perspektiv, men om ikke prosjektets resultater oppleves som nyttige for prosjektets brukere, vil det ikke være vellykket. Prosjektet ses slik som et middel for å realisere en organisasjons, bedrifts eller etats overordnede mål, der suksessen består i at man klarer å innfri prosjektets effekt- og samfunns mål (Morris, 2013; Samset, 2008; 2014b). Prosjekter har derfor en viktig rolle i å oppfylle en organisasjons strategiske målsetninger.

Det er vist i flere sammenhenger at det er store variasjoner i graden av vellykkethet (Flyvbjerg, 2013; Miller og Lessard, 2001), og at mange organisasjoner vurderer prosjektresultater etter gjennomføringen mer enn hvorvidt resultatene medvirker til å realisere organisasjonens strategiske mål (Boston Consulting Group, 2016). Ika og Pinto (2022) omtaler også ulike nivå i sin studie, der de viser til kortsiktig prosjektsuksess og suksess på lengre sikt knyttet til businesscasen. De omtaler også spenningen mellom det de kaller den «objektive» vurderingen av prosjektsuksess og den «subjektive» vurderingen av suksess fra ulike interessenter. Samtidig peker også Williams mfl. (2020) på at det finnes tilfeller der prosjektets strategiske eller langsiktige nyttevirksomheter kan være for fjerne fra prosjektet til å være nyttige for prosjektledelsen og selve prosjektstyringen. Forfatterne understreker basert på dette, at det er ekstremt viktig hvordan nytten defineres for å hindre at man på bakgrunn av slike mer fjerne nyttevirksomheter vender tilbake til prosjektets resultatmål for styring. Samtidig viser de også til at det ikke alltid fungerer å styre prosjekter for å levere nytte, slik at tilnærmingen som velges bør være kontekstavhengig.

Aubry mfl. (2021) peker på at nytten og nyttestyringen endrer seg gjennom de ulike stadiene i prosjektforløpet (se Figur 2-2). Forskerne så på flere caser, og viser til at det ble gjort iherdige forsøk på å identifisere både kvalitativ og kvantitativ nytte, men at man raskt gikk bort fra den ikke-målbare nytten. De viser til at ikke-målbare nytte ble transformert til målbare størrelser i tidlige fase, men at de størrelsene som ikke kunne måles ble lagt til side. Slik kan man gå glipp av nytte som er viktig for prosjektet. Forskerne så også forskjeller i

hvordan nytte ble formulert mellom prosjektenes faseoverganger. I tidligfase ble det fokusert på hvilken nytte prosjektet skulle gi, og dette ble brukt som argumenter for å overbevise beslutningstakerne om å godkjenne prosjektet («salgsretorikk»), men uten at man gikk god for at man hadde kapasitet til å realisere nytten, med andre ord så overvurderte man nytten og undervurderte kostnadene. Tidlig innsalg av prosjektene var ellers nært knyttet til strategiske målsettinger, noe som endret seg gjennom prosjektforløpet. Videre fant forskerne også det de kaller et «brudd» mellom virksomhet og prosjektledelse knyttet til prosjektets nytte. Når prosjektene nærmet seg realisering, ble eieren («business unit») ansvarlig for definisjonen av resultatene, og her fant forskerne at prosjektene ble evaluert etter leveransene heller enn selve nytten, og at nytte nesten ble «usynlig» for de fleste prosjektaktørene, og ikke koblet til den endelige evalueringen av nytte i sterk grad. Forskerne peker også på at nyttestyring kan påvirkes av ulik forståelse for nytte, som er avhengig av hvor langt prosjektet er kommet og hvilke hensyn som tas til gitte tidspunkter.



Figur 2-2 Hvordan nytte oppfattes over tid (hentet fra Aubry mfl. (2021), og oversatt til norsk)

Verdiskaping er et annet begrep som også assosieres med nytten fra et prosjekt. Som begrep knyttet til prosjekter ble verdiskaping revitalisert gjennom «rethinking project management»-initiativet i Storbritannia (Svejvig og Andersen, 2015; Winter mfl., 2006), der den strategiske tenkemåten ble vektlagt. Begrepet beskrives som komplekst siden det spenner over flere nivåer og perspektiver (Laursen og Svejvig, 2016; Winter mfl., 2006). Begrepet og oppfattelsen av prosjekter som verdiskapingsprosesser (Winter og Szczepanek, 2008) ses stadig mer brukt som en utvidelse av nyttebegrepet i nyere litteratur (Zwikael, 2024).

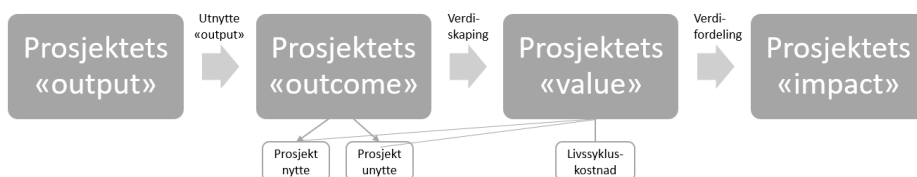
Vi gjør oppmerksom på at mye av litteraturen om prosjekt- og nyttestyring kommer fra privat sektor, hvor verdi- og nytteperspektivet gjerne omtales som «forretningsperspektivet» og hvor analysenivået er organisasjonen, ikke storsamfunnet. Vår studie skal handle om offentlige prosjekter, hvor begreper som nytte og verdi må oppfattes bredere. Et mål som ofte løftes frem for offentlige prosjekter er å maksimere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten (Volden, 2019). Samfunnsøkonomisk nytte er alle virkninger som noen (minst ett menneske) har betalingsvillighet for å oppnå, uavhengig av om de faktisk betaler for dem eller ikke. Tilsvarende vil samfunnsøkonomiske kostnader omfatte alle typer ulemper eller «unytte» som prosjektet påfører noen (Boardman mfl., 2011). Videre kan mål for store offentlige prosjekter være nært knyttet til politiske mål og strategier som går ut over det en privat bedrift ville tatt ansvar for, som samfunnsikkerhet og beredskap, nasjonal konkurransekraft og endog rene nasjonale prestisjehensyn (Volden og Welde, 2022). Det betyr ikke at det ikke kan være overlapp mellom storsamfunnets og bedrifters oppfatning av nytte, og vi vet blant annet at mange store bedrifter arbeider for å være sosialt ansvarlige som del av sin merkevarebygging (omtalt som Corporate Social Responsibility, CSR). Likevel må vi ta høyde for at både begrepsbruk og det faktiske innholdet i begrepene varierer noe mellom private og offentlige prosjekter.

2.2 Begrepsutvikling og uklarheter

Som nevnt innledningsvis, litteraturen påpeker at terminologien knyttet til nytte og nyttestyring ikke er entydig, og ulike begreper brukes ofte om hverandre (Aubry mfl., 2021; Breese mfl., 2015; Laursen og Svejvig, 2016), i tillegg vises det til at det er vanskelig å sette ord på hva nytte er (Aubry mfl., 2021). Manglende entydighet og uklare begreper kan også være en viktig årsak til at prosjekters nytte ikke realiseres fullt ut, siden nytte blir utfordrende både å identifisere, definere og måle nettopp på grunn av disse uklarhetene (Aubry mfl., 2021; Zwickael, 2024). Det er gjort noe forskning og skrevet noen lærebøker (f.eks. Bradley, 2010; Jenner, 2014), men forståelsen av hva nytte og nyttestyring er og definisjonen av sentrale begreper varierer. For å bote på uklarhetene og som støtte for å klare å gjennomføre nyttestyringsprosessen gjennom prosjektets faser, er det også laget flere rammeverk gjennom årene. Heller ikke disse har vært entydige nok, men feltet er i utvikling og nylig publiserte Zwickael (2024) et omfattende rammeverk for nytteklassifisering for å klargjøre ulike nyttekategorier og bidra med støtte til forvaltningen av dem.

Går man litt lenger tilbake i tid, publiserte tidsskriftet *International Journal of Project Management (IJPM)* et spesialnummer om nyttestyring i 2016 (se Zwikael, 2016). Det inneholdt blant annet en nyttig litteraturgjennomgang fra 80-tallet og frem til 2014 av Laursen og Svejvig (2016), der de blant annet så at begrepsapparatet har utviklet seg i takt med utviklingen av prosjektfaget fra «output» til å rette mer oppmerksomhet mot «outcome», som diskutert over. På 1990-tallet ble nyttestyring lansert som et begrep, og ifølge Breese mfl. (2015), kom begrepet med konsulenter som skulle bistå med å få mer ut av store IKT-prosjekter. I starten hadde man en oppfatning av at effekter bare kunne realiseres på program- og porteføljenivå, noe som kanskje kan forklare at nyttestyring har fått så liten oppmerksomhet innen prosjektfaget. Siden har det blitt tatt opp i veiledningsmateriell og endog sertifiseringsordninger, men er fortsatt lite utbredt i praksis, og har først de senere årene begynt å få oppmerksomhet i akademisk litteratur. Utover 2000-tallet ble prosjekter sett på som verdiskapende systemer (f.eks. Winter og Szczepanek, 2008), og videre foreslo Zwikael og Smyrk (2012) en modell som både benyttet prosjektenes organisatoriske verdi og prosjektenes «outcome». Basert på dette, utviklet Chih og Zwikael (2015) et konseptuelt rammeverk for å kunne formulere og identifisere nytten («target benefits»), der de lanserte begrepet *project benefits management* og reposisjonerte nyttestyring til alle prosjekter og ikke bare for IKT-investeringer. I de siste årene har fokuset dreid seg mer og mer mot prosjekters verdiskapende rolle, der det sies at prosjekter skaper mer verdi når de forventede nyttevirkningene realiseres (Zwikael, 2024).

Nytte i engelskspråklig litteratur er ofte assosiert med begrepene «output», «outcome», «value» og «impact». I en artikkel fra 2023 foreslår Zwikael og Huemann (2023) en klargjøring av forskjellen og sammenhengen mellom disse termene. Definisjoner bygger på en litteraturgjennomgang av artikler publiserte i *IJPM* de siste 10 årene, i tillegg til nøkkelbidrag på feltet publisert andre steder, og ender opp i OOOI-modellen (se Figur 2-3).



Figur 2-3 OOOI-modellen, oversatt til norsk fra Zwikael og Huemann (2023)

Artikkelen viser til at begrepene er lenket sammen av ulike prosesser, der prosjektets output (må forstås som selve prosjektleveransen, for eksempel bygget) går gjennom en «output utilization»-prosess for å realisere prosjektets «outcome», som er en målbar slutteffekt for prosjektets sponsor eller nøkkelinteressenter. «Outcome» kan være både positivt (nytte) og negativt (unytte), og kan være både forventet og ikke-forventet (se også Zwikael, 2024). Verdiskapingsprosessen er det som knytter prosjektets «outcome» til faktiske verdier for interessentene (disse kan også være positive og negative), i tillegg til livssyklus-kostnaden. Dette er i tråd med Laursen og Svejvig (2016), som ser verdien som det relative forholdet mellom nytten og kostnadene. Til slutt i Zwikael og Huemanns (2023) modell, finner vi verdifordelingsprosessen, der interessentene opplever verdiskapingen fra prosjektet, som leder til prosjektets «impact». Det vises til at denne prosessen er essensiell for å forsikre seg om prosjektets positive påvirkning («impact») på organisasjonen og interessentene.

Generelt er det langt fra konsensus i litteraturen om hva prosjektnytte er – og selv der man egentlig er enige om hva det er, brukes ulike begreper. Laursen og Svejvig (2016) dokumenterte at terminologien er inkonsistent, og at for eksempel prosjektsuksess, nytte, effekt, gevinst og verdi brukes delvis om hverandre og delvis forskjellig. Kanskje handler det bare om at man betrakter ulike steg i resultatkjeden. I Tabell 2-1 vises en kort oversikt over begreper knyttet til nyttestyring, med tilhørende kilder. Det er ikke nødvendigvis noen stor motsetning mellom begrepene, men det kan blant annet variere om ulike forfattere er mest opptatt av nytte eller verdi, altså bruttonytte og nettonytte, som også kan ses som to ulike nivåer i resultatkjeden til Zwikael og Huemann (2023). På norsk brukes også «gevinst» som en alternativ oversettelse av engelske «benefits», men i tabellen har vi utelukkende oversatt dette til «nytte».

Tabell 2-1 Kort oversikt over begreper

Begrep	Betydning	Kilde	Merknader
Nytte	En fordel for en interessent eller interessentgruppe	Ward og Daniel (2006)	
	Målbar fordel som eies av en interessentgruppe, og som oppstår ved å endre status gjennom prosjektstyringsmekanismer	Badewi (2016)	
	Verdien som skapes av prosjekter eller interessenten som et resultat av vellykket gjennomføring av prosjektet	PMI (2019)	
	Et ønskelig resultat som genereres fra et prosjekt eller program.	Zwikael og Huemann (2023)	Kan være både prissatt og ikke-prissatt, forventet og uforventet
Nytteieier	Representant som representerer forretningsområdet og som skal stå for den faktiske realiseringen av nytten	Infrastructure and Projects Authority (2017)	
Nyttestyring (benefits (realisation) management)*	Prosessen med å organisere og administrere investeringer i endring og målbare forbedringer for å sikre at resultatene eller transformasjonen faktisk oppnås. Kan brukes på tvers av organisasjonen og helt ned på prosjekt- eller tiltaksnivå.	Infrastructure and Projects Authority (2017)	
	Prosessen med å organisere og administrere, slik at potensielle fordeler som oppstår som følge av investeringer i endring, faktisk oppnås.	Bradley (2010)	
Nyttevirkning	En virkning som øker velferden for én eller flere grupper i samfunnet, eller for samfunnet samlet sett, som følge av tiltaket.	Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2023)	Nyttevirkninger kan også betegnes som positive effekter, fordeler eller gevinster
Verdi	Relativt forhold mellom nytte og kostnad	Laursen og Svejvig (2016)	
	Verdi = Nytte - kostnad	PMI (2019)	
	Nettoverdien for den finansierende organisasjonen og de viktigste interessenter av et prosjekt eller program.	Zwikael og Huemann (2023)	

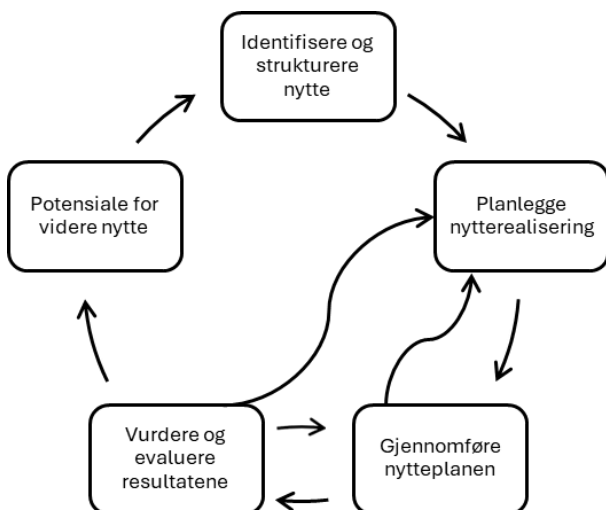
*Det bemerkes også fra Breese (2012) at begrepene «benefits management» og «benefits realisation management» brukes om hverandre

2.3 Nyttestyring – hva og hvordan i et teoretisk perspektiv

Prosjektstyring fra finansierende parts perspektiv (project governance) har fått økende oppmerksomhet (Williams og Samset, 2012). Det handler om at den som bestiller og finansierer prosjektet må sørge for å plassere ansvar, gi riktige mål, insentiver, ressurser og handlingsrom for prosjektledelsen, og følge opp både kostnad og nytte underveis og etterpå. Nyttestyring kan således sies å være en sentral del av begrepet project governance. Generelt beskrives det som vanskelig å hente ut nytte, men at de organisasjonene som har en viss modenhet knyttet til nyttestyring oppnår bedre prosjektresultater (Badewi, 2016), og det vises til at god nyttestyring bygges på god prosjektledelse. Behovet for nyttestyring er økende, man ser ofte at det er mangler knyttet til realisering av planlagt nytte og nyttestyring er nettopp en tilnærming som skal håndtere denne oppfølgingen (Project Management Institute, 2019). Som påpekt av blant andre Breese mfl. (2015) og Ul Musawir mfl. (2017), er nyttestyring fortsatt et umodent forskningsfelt innenfor prosjektfaget. Det finnes lite studier på nyttestyringspraksis fra andre sektorer enn IT (Pereira mfl., 2021), og det hevdes at vi trenger mer innsikt i hvordan vi gjør nyttestyring i praksis (Aubry mfl., 2021).

Selv om nyttestyring beskrives og defineres noe ulikt i litteraturen, ses et fellestrekk i en prosessuell innretning som strekker seg fra identifisering til realisering av nytte (Breese mfl., 2015). Aubry mfl. (2021) stiller imidlertid spørsmåltegn ved fremstillingen av nyttestyringen som en rasjonell og sekvensiell prosess som ikke også tar for seg underliggende forutsetninger og hvilken effekt slike kan ha på prosessen. Forfatterne stiller videre spørsmål om standardiserte og instrumentelle modeller stemmer overens med hvordan aktiviteter virkelig foregår i organisasjoner, og trekker frem viktigheten av å se nyttestyring som en del av sosiale prosesser i prosjekter.

Det finnes ulike fremstillinger av nyttestyringsprosessen i eksisterende litteratur, der Cranfield-modellen (Ward mfl., 1996) ses relativt ofte når nyttestyringsprosessen skal forklares og illustreres (se Figur 2-4).



Figur 2-4 Cranfield-modellen for nyttestyring (benefits management), gjentegnet fra Ward mfl. (1996)

Både Jenner (2014), Ward og Daniel (2006) og Bradley (2010) legger vekt på følgende prosessstrinn, som også harmoniserer godt med veilederen i gevinstrealisering fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2014):

1. *Identifiser nytte (og sørg for at den er målbar)*
2. *Planlegg realisering*
3. *Gjennomfør og styr realiseringen*
4. *Evaluer resultater*
5. *Vurder potensial for ytterligere realisering*

Det første punktet er nært knyttet til prosjektanalyse og konseptvalg. For å lykkes strategisk, er det helt avgjørende å velge de riktige prosjektene, dette må gjøres av finansierende part (Williams og Samset, 2010). De tilsiktede nyttevirkningene som beskrives i det definerte «business case» (i norsk sammenheng, konseptvalgutredningen) vil dernest være grunnlag for oppfølging i påfølgende prosjektfaser. Eventuelle konflikter mellom ulike perspektiver og typer av nytte (for eksempel samfunnsøkonomisk nytte versus politisk-normative mål) bør tydeliggjøres, som påpekt av Volden og Samset (2017).

Project governance-litteraturen er fortsatt ung og har så langt vektlagt tidligfasen, herunder identifisering av tilsiktede nyttevirkinger, mens de påfølgende stegene i nyttestyringsprosessen har fått mindre oppmerksomhet.

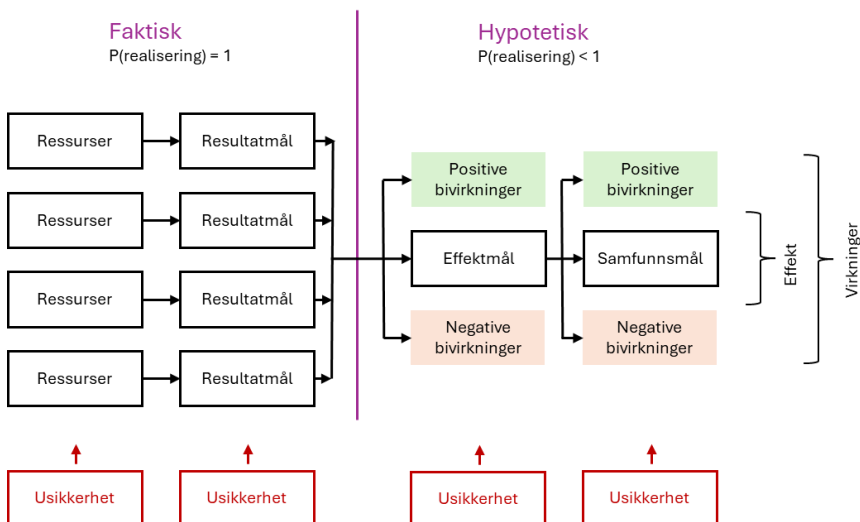
Nytten av et prosjekt kommer sjelden av seg selv, men krever at hele organisasjonen involveres og tilrettelegger for det. Den litteraturen som finnes om dette så langt er, foruten litteraturoversikter, studier som dokumenterer at man ikke får det til og forsøker å forklare hvorfor, og noen få studier som forsøker å dokumentere at aktiv nyttestyring virker. Eksempler på det siste er Serra og Kunc (2015) og Ul Musawir mfl. (2017), som begge definerer nyttestyring i termer av et sett av aktiviteter som virksomheten bør drive systematisk med (eksempelvis må effektmål være definert, operasjonalisert, gjort kjent, ansvarliggjort, faktisk måling utføres, tiltak følges opp etc.), og undersøker om bruk av disse gjør at en scorer bedre på ulike aspekter ved prosjektsuksess. De finner delvis støtte for dette.

Nyttestyring handler altså mye om systematisk og målrettet arbeid og kontinuerlig måling og oppfølging av ønskede effekter. Breese mfl. (2015) antyder også at virksomhetens evne til å drive god nyttestyring i stor grad betinges av såkalt taust kunnskap, som i beste fall tas opp som del av kulturen og ledelsesfilosofien, men som er vanskelig å formalisere. Terlizzi mfl. (2017) er opptatt av at det må utvikles enklere verktøy som en ikke må være ekspert for å benytte. Jenner (2015) foreslår en sjekklister for prosjekters «oppnåelighet» som blant annet omfatter spørsmål om organisasjonens tilretteleggelse for å ta ut effektene. Hesselmann og Mohan (2014) (som sitert i Terlizzi mfl. (2017) definerer fire perspektiver som må ivaretas ved nyttestyring; det organisatoriske (forstå kontekst og kultur), brukerperspektivet (forstå hva som gir brukerne nytte og hva som motiverer dem), det tekniske perspektivet (hvordan måle nytte), og kontrollperspektivet (noen må ansvarliggjøres for å ta ut nytte). Zwickel (2024) viser også til ulike klassifiseringsrammeverk for nytte utviklet gjennom årene med formål om å støtte prosjekter i nyttestyringsprosessen. Zwickel (2024) understreker viktigheten av slike rammeverk, men peker videre på en rekke utfordringer og mangler ved rammeverkene som eksisterer i dag, og lanserer en tilnærming som lar prosjekter klassifisere nytte i ti ulike grupper fordelt mellom den organisatoriske nytten og samfunnsnyten, basert på den endelige nyttemottakeren.

Evaluering, effekt- og resultatmåling

Det finnes mye litteratur om effektmålinger og evaluering, som også antas å være relevant når en skal forstå nyttestyring. I denne litteraturen brukes begrepet effekter, men en kunne like gjerne snakket om nytte. Blant annet fokuseres det på hvordan definere gode mål og indikatorer, sikre før-målinger

og etablere kontrollgruppe eller annet sammenligningsgrunnlag, og deretter faktisk måle og vurdere om effektene ble realisert. Concept har selv publisert en lærebok om evaluering av prosjekter (Samset, 2014b), og en om effektvurdering av prosjekter (Andersen mfl., 2007). En mye brukt internasjonal lærebok som dekker mye av dette er Rossi mfl. (2003). Denne litteraturen skiller i liten grad mellom (store) prosjekter og programmer. Et investeringsprosjekt (eller program) bygger, implisitt eller eksplisitt, på en resultatkjede eller programteori om de underliggende kausale sammenhengene fra ressursinnsats via prosjektaktivitetene til leveransen, brukereffektene og samfunnseffektene, på lignende vis som vist i Figur 2-3. Denne er i varierende grad basert på vitenskapelige teorier om hvordan målgruppen og andre vil respondere på tiltaket – i praksis preges resultatkjeden ofte av lekfolks antakelser og teorier, og en rekke forutsetninger. Erfaring viser at programteorien ofte er uklar (Karlsen og Jentoft, 2013) og at målstrukturer er preget av feil som gjelder selve logikken og sannsynlighet for realisering av mål på ulike nivåer (Samset mfl., 2013). Eksempel på målstrukturen i et større samfunnsperspektiv er vist i Figur 2-5.



Figur 2-5 Et prosjekts målstruktur i et større samfunnsperspektiv (gjentegnet fra Samset (2014a))

Såkalt teoribasert evaluering har fått en del oppmerksomhet de senere årene – det handler om å studere den antatte effektkjeden i større detalj, særlig med tanke på hvordan effekter skapes i møte med brukere, herunder hva som motiverer aktørene og hvilken kontekst og mekanismer som kan utløse effekter (Lervåg, 2017; Pawson og Tilley, 1997). Med andre ord, man studerer

og tester selve programteorien. Dersom programteorien ikke holder, kan en ikke forvente effekter samme hvor mye en jobber med dette. En kritisk vurdering av programteorien antas å være et viktig første steg i enhver evaluering. Kaplan og Garrett (2005) nevner at et vanlig eksempel på sviktende programteori er å anta at folk, uten veiledning eller andre insentivordninger, vil endre sine vaner bare fordi en bestemt teknologi eller infrastruktur er gjort tilgjengelig. Hatling mfl. (2016) viste at mål om synergier av samlokalisering, som er mye brukt i statlige byggeprosjekter, ikke er særlig godt dokumentert i litteraturen – altså kan det hende at programteorien for disse prosjektene er sviktende.

En annen gren av litteraturen er den som bygger på metoder og teknikker fra kvalitetsledelse og prestasjonsvurdering, som ikke i utgangspunktet er utviklet for prosjekter, men som også brukes til det. En del av denne litteraturen er presentert i Andersen mfl. (2007). Det handler om å etablere prestasjonsmodeller eller målesystemer for oppfølging av ønskede resultater i bred forstand. Konseptet «balansert målstyring» er mye brukt – det handler om at det settet av resultater som følges opp må være balansert (kostnad, kvalitet, tilfredshet for ulike interessenter, kort- og langsiktig perspektiv, etc.) for å unngå at prestasjonsmodellen i seg selv har uheldige atferdsendrende effekter. En er også opptatt av å følge trender over tid, bl.a. for å identifisere tidlige signaler på problemer eller krise, og skiller gjerne mellom resultatdrivere og måling av resultatene selv.

Ved evaluering og resultatvurdering må en alltid vurdere resultatene i forhold til noe. Forutsatt at det er satt gode, passe ambisiøse og operasjonaliserte mål for prosjektet, er disse det viktigste referansepunktet. Mer om dette i et senere delkapittel. I tillegg kan en benytte andre referanseprosjekter, enten enkeltvis, i grupper (f.eks. Reference Class Forecasting som omtalt i Flyvbjerg (2007)) eller mer komplekse analysemetoder som f.eks. dataomhyllingsanalyse (Andersen mfl., 2007).

Organisering, roller og eierskap

For å lykkes med nytttestyringsprosessen i et prosjekt, er det viktig at denne har eierskap og forankring på ledernivå, og at roller og ansvar i arbeidet med nyttstyring er tydelig organisert og definert (Project Management Institute, 2019). Rollene og ansvaret har grensesnitt mot mange funksjoner, og de fleste går på tvers av prosjektets livssyklus (Infrastructure and Projects Authority, 2017). Ifølge Badewi (2016), er noe av det viktigste som gjøres innenfor

nyttestyring å tilordne ansvaret for dette til noen. Litteraturen peker på at ulike roller i prosjektet har ulike syn/perspektiver på nytte og hvordan nytten skal realiseres (Zwikael og Meredith., 2018). Det vises imidlertid til viktigheten av en klar prosjekteierrolle med ansvar for nytterealisering på vegne av finansierende part (Walters mfl., 2008; Zwikael og Smyrk, 2009). Ul Musawir mfl. (2017) fant også at denne rollen er sterkt medvirkende til vellykkede prosjekter, men det er ikke alltid tydelig hvem som innehar rollen eller hvilket ansvar og oppgaver prosjekteieren har knyttet til realiseringen av nytte (Breese mfl., 2020; Zwikael mfl., 2018). Breese mfl. (2020) viser til rollen som kompleks og variert, og at det kan være vanskelig å generalisere rollen mellom ulike organisatoriske kontekster. Zwikael mfl. (2018) mener å ha sterk støtte for praksisen knyttet til å delegerer ansvaret for nyttestyring fra finansierende part og til det de benevner som «project owner». I sin studie ser de på hvilke ansvarsområder og oppgaver prosjekteier har knyttet til nytterealisering. De ser også på forskjellene mellom prosjektlederrollen og prosjekteierrollen når det kommer til nyttestyring. Her viser de blant annet til at prosjektleders ansvar er mer knyttet til prosjektets «output» og planleggings- og gjennomføringsfasen, og at prosjektleder kan komme både fra finansierende part eller være kontrahert eksternt for å gjennomføre prosjektet. Prosjekteier, derimot, må utpekes fra den finansierende part, og prosjekteier vil også ha et mer langsiktig perspektiv på nytten og være aktiv gjennom hele prosjektets livssyklus (Zwikael mfl., 2018). Forfatterne peker også på at finansierende part ikke bør stå ansvarlig for nytterealisering av ulike grunner. Mangel på tid, samtidighet med andre prosjekter i en portefølje og mangel på kunnskap knyttet til å følge et prosjekt, er noen av årsakene de forklarer dette med. Og siden kommunikasjon og samarbeid ses som kritiske suksessfaktorer for å lykkes med et prosjekt, argumenterer de for at ansvaret for nyttestyring bør ligge til en mer operativ aktør. Argumentasjonen bygger også på funn fra Ul Musawir mfl. (2017), som peker på at prosjektlederen og finansierende part vil kunne ha ulike mål og perspektiver knyttet til et prosjekt. Zwikael mfl. (2018) og Zwikael og Meredith (2018) viser for eksempel til at siden prosjektleder mest sannsynlig vil ha lite politisk makt, så søkes det i denne rollen heller mot å følge opp målsetninger knyttet til tid og kostnad enn å følge opp langsiktig nytte. Prosjektlederen blir vanligvis heller ikke involvert i prosjektet før i etterkant av strategiske diskusjoner og beslutninger som leder frem til prosjektgodkjenning, og som knyttes til nytten på lang sikt. Prosjektlederrollen avsluttes ofte også med prosjektet, slik at prosjektleder ikke har mulighet til å følge opp nytterealiseringprosessen videre (Ashurst mfl., 2008). Zwikael mfl.

(2018) viser også til at «project sponsor» ikke er en egnet rolle for å ta ansvar for langsiktig nytte, siden denne ofte innehas av en ekstern part.

En norsk studie av offentlige prosjekter (Olsson og Berg-Johansen, 2015) viste at det er betydelige forskjeller i hvordan prosjekteierskap praktiseres sammenlignet med vanlig teori. I teorien tar en tradisjonell prosjekteier risikoen knyttet til både prosjektets kostnader og fremtidige verdi, og har dermed ansvaret for både leveransen av prosjektet og for drift og realisering av nytte, men i studien fant man ikke denne typen prosjekteiere. I praksis så man at det i prosjekteierrollen satt ledere som støttet prosjektlederen, men i samme del av organisasjonen som prosjektlederen, og med ansvar for prosjektleveransen (det vil si i et kostnadsperspektiv), de hadde altså ikke ansvar for «business case», noe som etterlyses i litteraturen (Olsson og Berg-Johansen, 2015).

Viktigheten av gode mål

Å sette gode mål er en særdeles viktig aktivitet i nyttstyringsprosessen, da gode mål understøtter et vellykket prosjektresultat (Project Management Institute, 2019; Zwikael mfl., 2018). Ifølge Zwikael mfl. (2018) er det første og kritiske steget i nyttstyringsprosessen nettopp å identifisere prosjektets strategiske målsetninger, her i forståelse av effektmålene («target benefits»). Slike mål må ifølge forfatterne være spesifikke, oppnåelige og innrettes slik at de også tar hensyn til tidligere målsetninger og tiltak som er gjennomførte og ikke bare det som gjelder det foreliggende prosjektet (Zwikael mfl., 2018). Chih og Zwikael (2015) anbefaler de såkalte SMART-kriteriene som utgangspunkt for å definere gode effektmål. SMART på norsk er Spesifisert, Målbart, Akseptert, Realistisk og Tidsrelatert, se også Klakegg (2004), som drøfter mål som prestasjonshevende virkemiddel.

Større offentlige prosjekter (som vi ser på i denne studien) har et målhierarki eller en målstruktur. Målhierarkiet er en relasjon mellom ulike ambisjonsnivåer for prosjektet – resultatmål, effektmål og samfunns mål, som i prosjektdisiplinen tilsvarer prosjektets strategi, og strategisk planlegging er videre en forutsetning for å lykkes med prosjektet (Samset, 2014a). De ulike nivåene i målhierarkiet korresponderer med ulike nivåer av (prosjekt)suksess (tilsvarende nivådeling finnes også i internasjonal litteratur, se for eksempel Zwikael og Smyrk (2012)).

Flere studier dokumenterer tendensen til å «glemme» de overordnede målene etter hvert som prosjektet igangsettes (Ul Musawir mfl., 2017). Terlizzi mfl. (2017) dokumenterer at det også står dårlig til for IKT-prosjekter, selv om man her har snakket om nyttestyring siden 1990-tallet. Studien definerer de mest relevante barrierene for å få til god nyttestyring – en av dem er at nytten er vanskelig å definere og måle, ikke minst i IKT-prosjekter som ofte gjennomføres etter smidig metodikk og hvor prosjektet derfor endres underveis.

2.4 Veiledere

I dette kapitlet gir vi en kort oversikt over relevante krav og veiledning knyttet til nyttestyring. Kapitlet omfatter kun overordnede krav og veiledere. De undersøkte virksomhetene og foretakene har i tillegg utviklet egne veiledere, verktøy og malverk som er undersøkt som del av case-analysene.

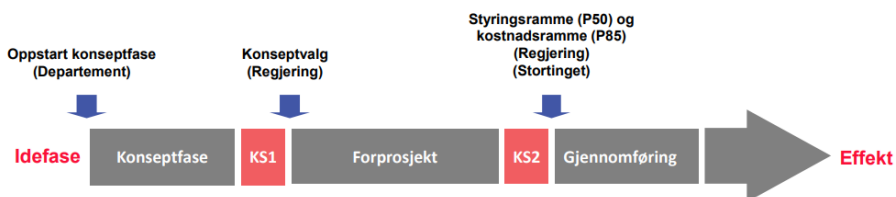
Krav til nyttestyring i statlige prosjekter

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes (Finansdepartementet, 2023).

Investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) omfattes av kravene. Både sivile bygg og forsvarsbygg omfattes, mens prosjekter i regi av helseforetakene (og andre statlige foretak og statsaksjeselskaper) ikke er omfattet.

Det legges til grunn at store statlige investeringsprosjekter gjennomføres med følgende faseinndeling: 1. Idéfase 2. Konseptfase 3. Forprosjekt 4.

Gjennomføring, med krav om ekstern kvalitetssikring etter konseptfase (KS1) og etter forprosjekt (KS2) (se Figur 2-6).



Figur 2-6 Statens prosjektmodell

Når det gjelder nytte, så er det mye fokus på dette i konseptfase, ref. det første steget i nyttestyring, identifisering av nytte. En konseptvalgutredning skal utarbeides og være strukturert med problembeskrivelse, behovsanalyse, effekt- og samfunns mål, rammebetingelser for konseptvalg, mulighetsstudie, alternativanalyse/ samfunnsøkonomisk analyse og føringer for forprosjektfasen. Den samfunnsøkonomiske analysen står sentralt, og omfatter en beskrivelse og om mulig kvantifisering og prissetting av alle nytte- og kostnadsvirkninger som prosjektet kan forventes å medføre. Hvordan samfunnsøkonomiske analyser skal gjennomføres, er beskrevet i et eget rundskriv (Finansdepartementet, 2021) og en veileder (Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2023).

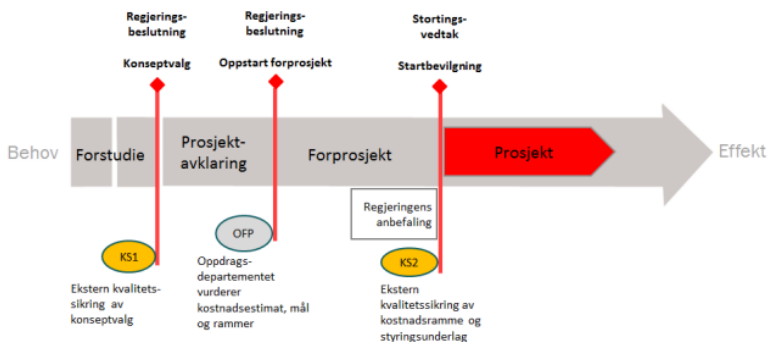
Også det andre steget i nyttestyring, planlegging av realisering av nytte, er godt dekket i gjeldende versjon av modellen. Fra 2019 ble det innført krav om at det skal settes et styringsmål for investeringskostnad etter KS1 og deretter føres en endringslogg for prosjektet. Loggføringen er ment å gi prosjektere bedre oversikt over både omfang, kostnader og nytte. Det skal foreligge en redegjørelse for hvordan prosjektet har fulgt opp sentrale føringer fra konseptvalget og ev. senere føringer. Redegjørelsen må inneholde vurderinger av om det er vesentlige endringer knyttet til prosjektets muligheter til å realisere forventede nytteeffekter identifiserte i samfunnsøkonomisk analyse fra KVV/KS1. Mot slutten av forprosjektfasen skal det utarbeides en gevinstrealiseringsplan for prosjektet, det vil si en oversikt over de forventede og ønskede gevinster i prosjektet, som skal anvendes til styring og planlegging av hvordan gevinster skal realiseres i prosjektet, og hvilke kontrollmekanismer som kan kvalitetssikre dette. Her vises det til rundskrivet til DFØ-veilederen om gevinstrealisering (Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2014).

Ettersom statens prosjektmodell kun omfatter tidligfasen frem til bevilgning, sier den ingenting om de to siste stegene i nyttestyringsmodellen, gjennomføring av realisering av nytte, og måling og dokumentasjon av realisert nytte. Imidlertid gjennomfører Concept-programmet regelmessige etterevalueringer av prosjekter i driftsfase, hvor måloppnåelse og samfunnsøkonomisk effektivitet er blant evalueringskriteriene.

Særlige regler for statlige byggeprosjekter

Statlige byggeprosjekter følger statens prosjektmodell. Statlige byggeprosjekter i sivil sektor er i tillegg underlagt en kontrollaktivitet kalt Oppstart forprosjekt (OFP) mellom KS1 og KS2 (se Figur 2-7). Dette er omtalt i veileder for

styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Prosjektavklaringen i forkant av OFP skal gjennomføres av oppdragsdepartementet, der valgt konsept defineres nærmere i samråd med Statsbygg og det etableres et basisprosjekt og det beregnes kostnadsestimat (P50) med angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling i forprosjektfasen. Endringslogg føres fra regjeringens OFP-beslutning og frem til KS2, det benyttes ikke styringsmål i forprosjektfasen, men tas utgangspunkt i basisprosjektet med tilhørende kostnadsestimat og angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling.



Figur 2-7 Faser for statlige byggeprosjekter underlagt Statens prosjektmodell (hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017))

Helseforetakenes modell

Helseforetakene er ansvarlige for å kvalitetssikre sine egne investeringer og er derfor ikke omfattet av statens prosjektmodell. Det er utarbeidet en veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter (Sykehusbygg, 2024) med faser som vist i figuren under. Investeringen skal være forankret i en utviklingsplan for foretaket. Det forutsettes at overordnede forhold som samfunns effekter og strukturelle tiltak er tilstrekkelig vurdert i utviklingsplanen, som dermed kan sammenlignes med innholdet i konseptfase i statens modell. Selve prosjektet starter med prosjektinnramming og følges av konseptfase og forprosjekt. Disse tre fasene kan sammenlignes med forprosjektfasen i statens prosjektmodell. Volden og Andersen (2019) gir en oversikt over statlige foretak sine prosjektmodeller og krav om kvalitetssikring og hvordan disse avviker fra statens modell.



Figur 2-8 Prosjektmodell sykehusbygg (Sykehusbygg, 2024)

Beslutningene tas på foretaksnivå og ikke på politisk nivå som i statens modell. Men når et prosjekt har en forventet kostnad på over 500 millioner kroner, skal det foreligge en konseptrapport og kvalitetssikring av denne (KSK), som ved en eventuell lånesøknad legges frem for Helse- og omsorgsdepartementet som saksunderlag i tillegg til regionalt helseforetaks vurdering.

Det er ikke krav om samfunnsøkonomisk analyse av sykehusbygg, men det skal gjøre egne utredninger av lokalisering hvor konsekvenser for miljø og samfunn beskrives.

Nytte og gevinstrealisering er omtalt flere steder i veilederen. Ved beslutning B2, skal det foreligge en overordnet gevinstoversikt, ved B3 skal det foreligge en spesifisert versjon på hensiktsmessig nivå i forhold til prosjektets omfang (f.eks. klinikknivå) og ved B4 skal det foreligge en komplett gevinstrealiseringsplan med nullpunkts-målinger og fordeling av internt ansvar for videre oppfølging. Driftsøkonomiske gevinster står sentralt ved alle disse beslutningspunktene (eget kapittel om dette i veilederen). I motsetning til andre statlige virksomheter som får nytt bygg, må helseforetakene selv finansiere investeringen, ev. med lån fra departementet. Beregninger av prosjektets påvirkning på helseforetakets totaløkonomi skal derfor gjøres gjennom ulike prosjektfaser, for å sannsynliggjøre at det er mulig å finansiere prosjektet.

Også sykehusbygg skal i prinsippet etterevalueres, og Sykehusbygg HF har laget et opplegg for dette, som på prosessnivå skal omfatte både byggeprosjektet og organisasjonsutvikling, og som skal dekke tema som bruker- og samfunns effekter og levedyktighet.

Veiledning til gevinstrealisering fra DFØ

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en veileder for gevinstrealisering publisert i 2014. Veilederen er ment som et praktisk hjelpemiddel som legger vekt på enkle metoder og verktøy, med formål om å bidra til god planlegging og vellykkede gevinstrealiseringsprosesser i offentlige tiltak.

Nytte² defineres i veilederen som en effekt som blir sett på som positiv av minst én interessent. Begrepet effekt er i sin tur knyttet fortrinnsvis til bruker- og samfunnseffekter i resultatkjeden. Veilederen presiserer at alle typer gevinster skal omfattes, både effektiviseringsgevinster og kvalitetsgevinster, kvalitative og kvantitative, for den statlige virksomheten og andre.

Nyttestyring er prosessen der man planlegger, organiserer og henter ut forventede og eventuelle ikke-forventede gevinster av et prosjekt. Det påpekes at dette ikke er en engangsjobb, men krever systematisk oppfølging gjennom hele prosjektets livsløp. Hovedregelen er at det er linjeorganisasjonen som har ansvaret, og som bør utpeke en nytteansvarlig (gevinstansvarlig) med et overordnet ansvar for at nytte realiseres, og det vil i praksis kreve et samspill med prosjektorganisasjonen.

Veilederen beskriver en firetrinnsmodell for gevinstrealisering (se Figur 1-1), som langt på vei er i tråd med Cranfield-modellen som anbefales i forskningslitteraturen (Ward mfl., 1996). Det første trinnet skjer typisk før prosjektet er etablert som prosjekt, og det siste etter at prosjektet er avsluttet. Trinn 2 og 3 skjer derimot parallelt med prosjektet.

- **Trinn 1 Identifisere nytte.** Viktige elementer i dette trinnet er prosjektets oppstartsdokumenter, ikke minst den samfunnsøkonomiske analysen, gevinstoversikt og gevinstkart. Det handler om å beskrive og, så langt det går, kvantifisere de samlede nyttevirkningene, og få en felles forståelse av hva som skaper dem.
- **Trinn 2 Planlegge realiseringen av nytte.** Dette trinnet omfatter utarbeidelsen av en gevinstrealiseringsplan som skal beskrive gevinstene mer i detalj og forplikte til oppfølging. Planen skal vise hvem som er ansvarlig for å realisere de ulike gevinstene (f.eks. hvilke avdelinger), realiseringen skal være tidfestet, det skal fremgå hvilke

² DFØ bruker begrepet gevinst

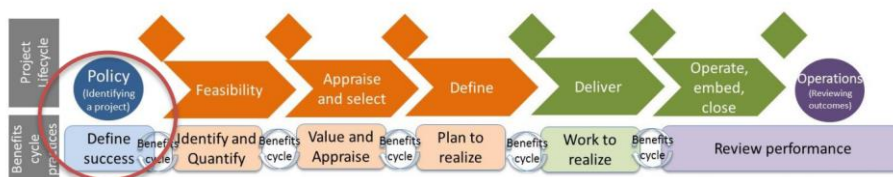
tiltak som er forutsetninger for gevinstene, og med hvilke indikatorer og data de skal måles og følges opp. Risiko og tiltak for å redusere risikoen skal også inngå. Som del av tilretteleggingen for å følge opp gevinster skal det gjøres nullpunkts-målinger.

- **Trinn 3 Gjennomføre realiseringen av nytte.** Planen må deretter følges og oppdateres ved behov, for eksempel når det skjer endringer i prosjektet. De definerte tiltakene som gevinstene hviler på, må gjennomføres – eksempelvis omorganisering, opplæring, eller motivasjon til å jobbe annerledes. I gjennomføringsfasen er det viktig med insentiver hos alle involverte og god dialog og koordinering mellom prosjekt- og virksomhetsnivå. Rollen som gevinstansvarlig er spesielt viktig.
- **Trinn 4 Dokumentere.** Man må til slutt dokumentere om gevinster er oppnådd, kontinuerlig vurdere behovet for flere tiltak og mer aktiv gevinstrealisering, og gjennomføre en avsluttende rapportering, i mange tilfeller vil det være nødvendig å gjøre en bredere etterevaluering.

Britisk veileder

Vi vil også kort omtale veilederen for nyttestyring som gjelder for offentlige prosjekter i Storbritannia, som er en fyldig veileder med mange gode råd. Veilederen er utgitt av Infrastructure and Projects Authority (Infrastructure and Projects Authority, 2017).

Også i denne modellen er nyttestyring nært knyttet til fasene i prosjektmodellen, og et viktig punkt er å sikre at håndteringen av nytte utvikler seg og modnes i takt med resten av prosjektet. Figuren under viser hvordan nyttestyring går hånd i hånd med prosjektets livssyklus, samtidig som de små sirkelene mellom pilene illustrerer at det er en iterativ aktivitet.



Figur 2-9 Nyttstyring og prosjektets livssyklus, en iterativ aktivitet (Infrastructure and Projects Authority, 2017)s

Veilederen beskriver, for hvert steg, hvilke aktiviteter, roller og prinsipper for god praksis som nyttestyring innebærer. Man starter med å definere suksess på overordnet nivå, ved å sette gode mål og lage nyttekart for hvordan man skal nå dem. Neste steg handler om å identifisere og kvantifisere nytte, både økonomisk og annen nytte. Så kommer verdsetting og vurdering så langt det er mulig, og her må man fange usikkerheten og kritisk vurdere realismen i anslagene. Den mer konkrete gevinstrealiseringsplanen skal beskrive hver nyttevirkning mer i detalj, etablere de mekanismene og endringsprosessene som nytten hviler på, og beskrive roller, ansvar, tidsfrister og governance-aktiviteter som kreves for å faktisk ta ut nytten. I gjennomføringsfase må nytteeierne på banen og følge opp planen, og også ha et konkret opplegg for videre oppfølging i driftsfase. Man bør begynne å rapportere på nytte så snart som mulig. Overvåking av nytten fortsetter deretter så lenge det er nødvendig, til det meste av nytten er oppnådd, og bør avsluttes med en etterevaluering.

Veilederen inneholder også et sett av typiske utfordringer man møter når man jobber med nyttestyring:

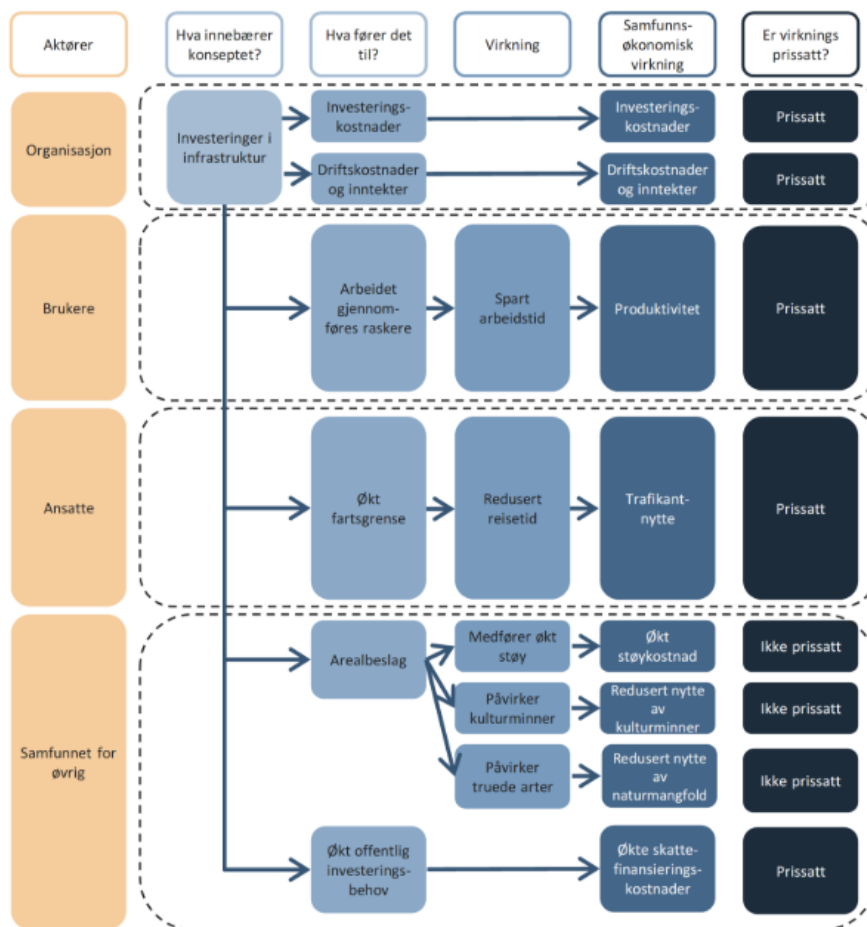
- Overoptimisme/ urealistisk nytteevaluering
- Man definerer løsningen (prosjektet) før man har beskrevet den ønskede nytten
- Designer et prosjekt som ikke har potensial for å realisere full nytte
- Nyttestyring er dårlig integrert med øvrige prosjektaktiviteter (faller på siden)
- Manglende involvering av interessenter
- Man glemmer nytten når prosjektet er terminert
- Har ikke data og målinger av nytte (glemmer at man kan bruke proxies hvis man ikke kan måle nytten direkte)
- Bruker ikke tilstrekkelig med ressurser på nyttestyring

2.5 Studier av nyttestyringspraksis i Norge

Nytte og nyttestyring i statlige prosjekter i Norge har vært tema i noen få tidligere studier gjennomført av Concept-programmet og andre. Nedenfor oppsummerer vi de viktigste bidragene. Det er flere studier som har berørt nytte, men hvor nyttestyring ikke har vært hovedtema, samt to studier som omhandler nyttestyring spesielt.

Nytte i tidligste fase

Concept har gjennom flere studier sett på praksis for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser, herunder utfordringer med å identifisere og måle nytte. Vennemo mfl. (2020) fant at prissetting er krevende for en del virkninger, noe som har medført sprikende praksis. Bull-Berg mfl. (2014) fant at store deler av nyttesiden i prosjektene ikke lar seg prissette, og at disse ikke-prissatte virkningene ofte er mangelfullt dokumentert, deres utvikling over tid og usikkerhet fremkommer ikke, og det skilles ikke mellom virkningenes samfunnsøkonomiske betydning og måloppnåelse. Senere fulgte Concept opp med en rapport som ga mer konkrete anbefalinger til hvordan ikke-prissatte virkninger kan utredes og vurderes på konsistent vis (Ulstein mfl., 2020). Sentralt i denne rapporten står årsaks-virkningskjeden eller resultatkjeden, fra konseptet eller løsningen og videre til direkte og indirekte effekter på brukere og samfunn. Videre ble det anbefalt å gruppere virkningene etter hvilke aktører som opplever dem: organisasjon, brukere, ansatte og samfunnet for øvrig. Dette er skissert i et generisk diagram vist i Figur 2-10.



Figur 2-10 Generisk årsaks-virkningsdiagram (hentet fra Ulstein mfl. (2020))

Nytte etter konseptvalg

Oppfølging av nytte etter konseptvalg vet vi langt mindre om, da man både i prosjektene og forskningen synes å være mest konsentrert om kostnadsstyring i disse fasene.

Flere har pekt på store utfordringer knyttet til kostnadsutglidning i forprosjektfase (Jordal, 2019; Ulstein mfl., 2015; Welde mfl., 2014). Welde (2016) studerte flere prosjekter hvor kostnaden hadde økt med 40 % i snitt, mens Ulstein mfl. (2015) studerte fire byggeprosjekter som hadde hatt kostnadsvekst på hele 55 % i snitt. Vi vet ikke så mye om hvordan nytten har utviklet seg i disse prosjektene, men flere av studiene viser til økt standard, økt

areal, og mer kostnadskrevede arealer blant årsakene til kostnadsveksten. Det vil si at det brukes argumenter om økt nytte, implisitt eller eksplisitt, men dette er likevel ikke særlig godt dokumentert. Jordal (2019) forsøkte å fange utviklingen i både nytte og kostnad gjennom forprosjektfasen i 34 prosjekter, men fant at kun syv av dem (alle transportprosjekter) hadde noen form for vurdering av nytten ved KS2. I 2019 ble det i statens prosjektmodell innført krav om å sette styringsmål etter konseptvalget og føre endringslogg gjennom forprosjektfase (som nevnt i kapittel 2.5). En undersøkelse bestilt av Statsbygg i 2022, indikerte at prosjekter underlagt de nye kravene har mindre kostnadsøkninger enn tidligere, men man har fortsatt dårlig oversikt over utviklingen i nytte (Oslo Economics og Atkins, 2022). Studien oppsummerte følgende trekk ved nyttestyringen i de undersøkte Statsbygg-prosjektene: 1) vanskelig å forstå nytte, 2) nyttevirksomheter vurderes sjelden, 3) gevinstarbeidet systematiseres sent, 4) styring etter effektmål dokumenteres ikke, og 5) det er svak koordinering mellom byggeprosjekt og virksomhet (Oslo Economics og Atkins, 2022).

Det har likevel vært økende oppmerksomhet, både innen bygg og andre sektorer, om samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller «maksimering av verdi» ved prosjektutforming de senere årene. I samferdselssektoren ble dette tydelig med etableringen av Nye Veier i 2015, hvor selskapets mandat var å utvikle lønnsomme prosjekter etter konseptvalg, og prioritere de mest lønnsomme først. Det har riktignok vist seg mer krevende enn man trodde å gjøre et ulønnsomt prosjekt lønnsomt (Ramstad mfl., 2020). I byggsektor har man sett uttesting av styringsprinsipper som Design-to-cost og Verdistyrt prosjektutvikling, som innebærer å skulle få mest mulig nytte innenfor en gitt ramme. Et pilotprosjekt i så måte var Politiets nasjonale beredskapssenter (som også er blant casene i vår studie) (Whist og Hjelmbrække, 2018). Vårt inntrykk er likevel at det primært ble lagt vekt på kostnadseffektiv gjennomføring i disse modellene, mens bruker- og samfunnsnyttene i større grad tas for gitt eller vurderes for eksempel ved resultatmålet for kvalitet.

Fra etterevalueringer gjennomført av Concept, vet vi at nytten og lønnsomheten vurdert i ettertid har vært til dels svak, og da særlig i byggeprosjekter, og at verken departementer eller etater har arbeidet aktivt med nyttestyring (Welde mfl., 2021). Seks av syv evaluerte Statsbygg-prosjekter hadde effektmål som var svært ambisiøse og gikk langt ut over det et bygg alene kan innfri. Det handlet blant annet om at man gjennom samlokalisering skulle oppnå faglige og økonomiske synergier på virksomhetsnivå, og at brukere og samfunn skulle nyte godt av dette. Eksempelvis skulle Halden

fengsel oppnå lavere tilbakefallsprosent for innsatte sammenlignet med andre fengsler, og det nye operabygget skulle ikke bare gi gevinster for Den Norske Opera & Ballett (DNOB), men i tillegg gjøre DNOB i stand til å være støttespiller for operamiljøer i hele landet. Ingen av disse ambisiøse målene var nådd (Welde mfl., 2021). Selv om disse prosjektene ligger noe tilbake i tid, mistenker vi at situasjonen i noen grad gjelder fremdeles.

To studier om nyttestyring

Vi vil løfte frem to nyere Concept-studier som har tatt for seg nyttestyring mer direkte, som derfor danner et viktig bakteppe for denne studien.

Det første var en forstudie om nyttestyring fra 2019 (Tandberg mfl., 2019). Rapporten oppsummerte nyere internasjonal litteratur, og konstaterte at begrepet nyttestyring er uklart. I lys av litteraturen definerte forfatterne fire overordnede prinsipper for god nyttestyring (som synes å være godt i samsvar med DFØs veileder): 1) Effektiv nyttestyring må være en integrert del av prosjektstyring og virksomhetsstyring. 2) Forventet og planlagt nytte må konkretiseres og kvantifiseres hvis mulig. 3) Nyttestyring må følges opp i alle prosjektfaser og spesielt ved faseoverganger, og 4) En bør utpeke nytteinteressenter og nytteeiere med ansvar for at prosjektnytte realiseres. Videre tok forfatterne for seg fem statlige investeringsprosjekter og vurderte i hvilken grad de fulgte prinsippene for god nyttestyring. Ett av prosjektene var en stor utbygging ved Sykehuset i Vestfold (Tønsberg-prosjektet). Caseprosjektene var valgt fordi de var antatt å være eksempler på god praksis. Likevel fant forfatterne svakheter ved nyttestyringen i alle prosjektene, og at de fire prinsippene ble fulgt i varierende grad. Om Tønsberg-prosjektet ble det, på den positive siden, vist til at man hadde en «sterk prosjektkultur» med fokus på effektmål i gjennomføringsfase, og en form for nytteeiere med et definert ansvar. På den negative siden var det få eksempler på målinger, og generelt uklart hvor systematisk nytte ble hensyntatt. Det var liten sporbarhet fra de tidlige, ofte aggregerte, analysene, til håndtering av nytte i detaljplan- og gjennomføringsfase, og ofte uklart hvordan nyttestyringen ville bli lagt opp i driftsfasen.

Det andre studien (Berg mfl., 2021) tok for seg nyttestyring i 23 IT-prosjekter, og vurderte systematisk hvordan nytten var ivaretatt i de fire trinnene til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2014). Alle prosjektene var underlagt krav om å dokumentere nytte i tidligfase, i form av samfunnsøkonomisk analyse. Dette ble også gjort, men studien fant at det var mange svakheter ved

analysene, og generelt lot de til å bli brukt mest som middel for å få finansiering, ikke som utgangspunkt for å følge opp nytten videre. En annen svakhet i det første trinnet var manglende involvering av eksterne nytteeiere, f.eks. andre etater som var ment å få gevinster av tiltaket. I trinn 2 hadde de fleste, men ikke alle, en form for nytte- eller gevinstrealiseringsplan, men disse planene var ofte lite konkrete. I trinn 3 var det bare omtrent halvparten som fulgte planene, men noen prosjekter argumenterte for å ha en «nyttekultur» som erstattet behovet for planer. Det siste trinnet, som handler om å måle og dokumentere nytte, var det svakeste. Kun halvparten av prosjektene hadde en form for sluttrapport, men denne tok bare for seg et lite utvalg nyttevirkninger, og det var ingen oppfølging videre ut i driftsfase.

Oppsummert fra de norske studiene kan vi si at det har vært betydelige svakheter ved nyttestyringen i alle sektorer, men at dette har fått noe mer oppmerksomhet de senere årene, som kan gi et visst håp om bedring.

2.6 Oppsummering av litteraturen

Nyttestyring er et kontinuerlig arbeid som må foregå gjennom hele prosjektets livssyklus, der man arbeider systematisk og målrettet for å oppnå ønskede effekter. Synet på prosjekters nytte har endret seg de siste tiårene. Fra å konsentrere seg om den direkte leveransen og resultatmålene, anerkjenner man nå i større grad at man må se til de langsiktige effektene av prosjektet. Skal man lykkes må man først og fremst «velge de riktige prosjektene», og deretter jobbe systematisk med å innfri de strategiske og langsiktige målene som prosjektet skal bidra til. Dette fordrer igjen at man har et godt samsvar mellom behov, mål og effekt, og prosjektets tidligfase spiller derfor en viktig rolle siden det er i denne fasen man etablerer denne sammenhengen. Viktigheten av å sette gode mål presiseres i litteraturen, siden dette er det første kritiske steget for nyttestyring, og siden det vises til at gode mål understøtter et vellykket prosjektresultat. Dessverre sier litteraturen også at vi har en veg å gå med tanke på gode målformuleringer og videre operasjonalisering av disse. Måling og evaluering er også en viktig del av nyttestyringsprosessen, der målstrukturen i prosjektene spiller en stor rolle. Prosjektene må etablere en resultatkjede som viser sammenhengen mellom ressursinnsats, aktiviteter, risiko og effekter på kort og lang sikt. Denne sammenhengen må være logisk, og hvis det motsatte er tilfelle, kan man ikke forvente effekter samme hvor mye man jobber med dette. Videre må det lages mer konkrete planer for nytterealiseringen, og de må faktisk følges opp. Litteraturen peker også på utfordringer i nyttestyring

knyttet til roller og eierskap, og understreker viktigheten av å etablere klare linjer og ansvar tidlig i prosjektet. Prosjekteier har en kritisk viktig rolle, men det er fremdeles noe uklart hvordan man best organiserer ansvaret for nyttestyringen på generell basis. Dette kan være kontekstavhengig, og hvert enkelt prosjekt bør derfor gå opp ansvar og oppgaver knyttet til prosjekteier og prosjektleder. En annen utfordring vi finner i litteraturen, er knyttet til forståelse og bruk av begreper innen nyttestyring. Det at de ulike aktørene i prosjektene ikke er omforent om hva nytten er eller hva de ulike begrepene betyr, kan rett og slett være en medvirkende årsak til at prosjektet ikke klarer å realisere nytten fullt ut. Man ser flere ulike fremstøt i litteraturen for å rydde opp i terminologien. Vår vurdering er at det ikke nødvendigvis er avgjørende å etablere en universell terminologi, men derimot viktig at aktørene i det enkelte prosjektet etablerer en felles forståelse av nytten de skal styre etter. Som vi kommer tilbake til, innebærer dette som regel også at aktørene tegner opp den såkalte resultatkjeden eller programteorien for prosjektet (også kalt nyttekart-tilsvarende gevinstkart i DFØs terminologi/veileder, som vi kommer tilbake til).

Det finnes lite litteratur/studier på hvordan nyttestyring håndteres i praksis. Dette var også bakgrunnen og motivasjonen for å gjennomføre denne studien. Fra de få gjennomførte studiene vi fant, ser vi imidlertid at det er svakheter eller mangler knyttet til nyttestyringspraksis, deriblant å forstå hva nytte er. Ellers knyttes dette for eksempel til:

- utfordringer med å identifisere og måle nytte
- at man har dårlig oversikt over hvordan nytten utvikler seg gjennom prosjektet
- at nytten er dårlig dokumentert og lite sporbar, og at når nytten dokumenteres i tidligfase er formålet finansiering heller enn som utgangspunkt for videre oppfølging
- at man kommer i gang med og systematiserer nyttestyringsarbeidet for sent, herunder at organiseringen av arbeidet er vag både med tanke på hvem som inkluderes og hvordan ansvaret fordeles

3 Metode

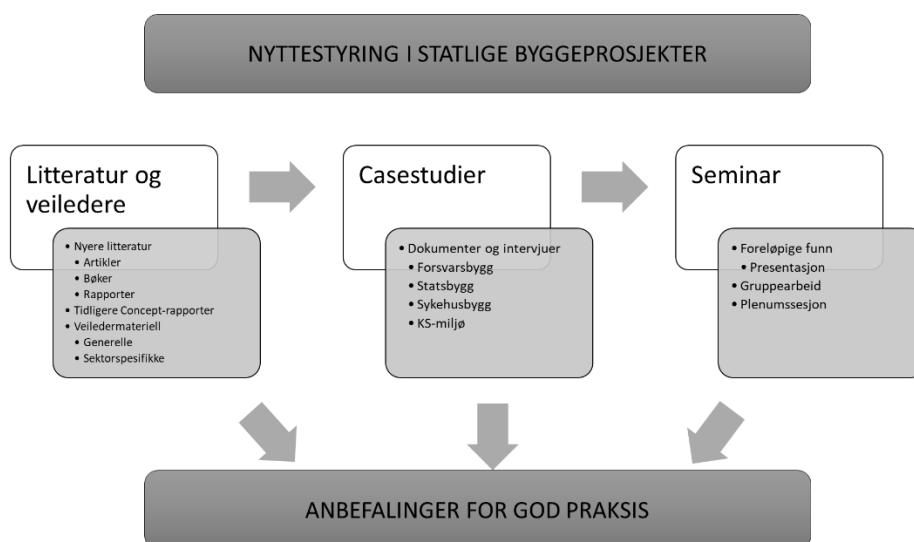
Dette kapittelet gir en beskrivelse av hvordan vi har gått frem metodisk for å finne svar på forskningsspørsmålene for denne studien:

1. Hvordan blir nytte definert, identifisert og utredet i forkant av prosjektet, blant annet gjennom etablering av effekt- og samfunns mål og samfunnsøkonomiske analyser?
2. Hvordan planlegger man å realisere nytten mer konkret, gjennom nytteplaner (hvem, hva, hvor, når)?
3. Hvordan følges planene opp?
4. I hvilken grad og hvordan måles og dokumenteres nytten, undervegs og i etterkant?
5. Basert på innsikt om hvordan nyttestyring håndteres i dag, hvilke anbefalinger kan gis for å forbedre dagens praksis?

Forskningsspørsmålene er utforskende, og en kvalitativ tilnærming vil best kunne besvare forskningsspørsmål av en slik art (Mason, 2018; Saunders mfl., 2019). Metodisk har vi benyttet en sekvensiell kvalitativ tilnærming, der vi «mikser» ulike kvalitative metoder for å best mulig kunne besvare forskningsspørsmålene. «Mixed methods»-studier er gjerne forbundet med at det inngår både en kvalitativ og kvantitativ komponent i studien, men metodelitteraturen peker også på muligheten for at «mixed-methods» kan bestå av bare kvalitative komponenter (Morse, 2010). Slike studier legger opp til en induktiv og utforskende tilnærming, og man har en hovedkomponent og et supplement som benytter ulike metoder. I vår studie har vi også et innslag av deduktiv tilnærming, siden vi har benyttet DFØs veileder som disposisjon og som beskrivelse av et «ideab» som gjeldende praksis vurderes opp mot. Dette hjalp oss med å strukturere både datainnsamlingen og dataanalysen, og også til å balansere åpenheten i data (Fereday og Muir-Cochrane, 2006; King, 2004; King mfl., 2002). I tillegg var dette med på å strukturere oppsettet for informantene våre og gjøre studien mer forutsigbar for dem.

Studien hviler på en gjennomgang av forskningslitteratur og veiledere på temaet, studier av case-prosjekter, der datafangsten er gjort gjennom prosjektdokumenter og intervjuer, og til slutt et seminar med aktuelle informanter og fagpersoner for å videreforedle funn fra

prosjektdokumentasjon og intervjuer. Forskningsdesignet er illustrert i Figur 3-1, som innbar at vi innhentet data gjennom to runder og gjennom to ulike metodiske tilnærminger. Hovedkomponenten for datafangsten er semi-strukturerte intervjuer med informanter knyttet til det enkelte case-prosjektet, sektoren eller kvalitetssikringsmiljøene under Statens prosjektmodell, i tillegg til ulik prosjektdokumentasjon (eksempelvis KVUer, KS-rapporter, gevinstrealiseringsplaner, sluttrapporter o.a.) og veiledermaterieill fra de ulike sektorene, mens sub-komponenten er seminaret der gruppearbeid og diskusjoner supplerte funn fra intervjuene. En slik «miksing» av metoder er fordelaktig med tanke på å utdype funn fra hovedkomponenten og få tydeligere inntrykk av praksis og utfordringer for å bedre kunne gi presise råd/anbefalinger, og i tillegg gav den sekvensielle tilnærmingen muligheten til å få svar på spørsmål som dukket opp under intervjuene (Morse, 2010).



Figur 3-1 Forskningsdesign

3.1 Datainnsamling

Vi har benyttet flere datakilder for å samle informasjon om forskningstemaet, og disse vil bli gjort rede for i det følgende. Hvert case er studert på bakgrunn av prosjektdokumenter og semi-strukturerte intervjuer med informanter knyttet til ulike sider av prosjektet (eksempelvis bruker, eier, byggherre, rådgivende/utførende). Det er også gjennomført intervjuer om nytttestyringspraksis generelt i sektorene, i tillegg til intervjuer med representanter fra kvalitetssikringsmiljøene. I tillegg har vi gjennomført et

seminar, der de ulike sektorene presenterte sitt arbeid med nyttestyring og vi presenterte foreløpige funn fra studien. På bakgrunn av presentasjonene, ble det gjennomført et gruppearbeid og en plenumssesjon, der formålet var å utdype de foreløpige funnene, og få innspill og kommentarer til videre arbeid.

Utvalgte case

I samråd med referansegruppen for studien, er det gjort et strategisk utvalg av case-prosjekter og informanter for hver sektor for å undersøke nyttestyringspraksis (Saunders mfl., 2019). Case-prosjektene ble valgt ut etter følgende kriterium:

- Prosjekter som
 - faller inn under de nyeste kravene til gevinstrealiseringsplan i Finansdepartementets rundskriv R108/19, eller
 - sykehusprosjekter som har fulgt sektorens tidligfaseveileder
- prosjekter i ulike faser
- fortrinnsvis case som har lyktes med nyttestyring
- fortrinnsvis store prosjekter (statens prosjektmodell >1 mrd. NOK)
 - men mindre prosjekter kan også vurderes hvis relevante

Ut fra dette, og hva som har vært praktisk mulig, har sektorene plukket ut aktuelle case. Forskergruppen foreslo også aktuelle case, og flere av disse er inkluderte i studien.

I tillegg ble Politiets nasjonale beredskapssenter inkludert, som var et av de første design-to-cost prosjektene gjennomført i Norge. Casene representerer prosjekter av ulik størrelse både med tanke på areal og kostnad, og prosjekter som har kommet ulikt. Noen av prosjektene er ferdige, mens andre er i planleggingsfase (se Tabell 3-1).

Tabell 3-1 Oversikt over caseprosjekter

Sektor	Case-prosjekt	Status
Sykehusbygg	Senter for psykisk helse*	Konseptfase gjennomført 2023
	Nytt psykiatribygg Kristiansand	Ferdig 2023
	Nytt Østfold sykehus	Ferdig 2015
Statsbygg	Campus NTNU	Gjennomføringsfase
	Nasjonalmuseet	Ferdig 2022
Forsvarsbygg	Brannstasjon Haakonsværn	Ferdig 2023
Andre	Politiets nasjonale beredskapssenter	Ferdig 2020

*Senter for psykisk helse er et samarbeid mellom NTNU (en del av NTNU campussamling) og St. Olavs hospital. Prosjektet benytter Sykehusbyggs prosjektmodell og gjennomføres av Sykehusbygg.

Intervju

Semi-strukturerte intervjuer er hovedkilden til informasjon i denne studien. Denne typen intervju egner seg godt for studiens formål, der vi søker etter mer innsikt i et spesifikt tema (Kvale og Brinkmann, 2015; Saunders mfl., 2019). Gjennom bruk av semi-strukturerte intervju har vi muligheten til å stille relativt åpne spørsmål, endre rekkefølgen på disse og være fleksible for å tilpasse oss situasjonen og informanten, som også gis mulighet til å snakke fritt og gå i dybden der vedkommende har spesiell kompetanse eller erfaringer som kan deles (Tjora, 2012). Intervjuformen tillater også digresjoner, i den forstand at informanten kan bidra til å trekke elementer i tematikken som studeres frem i lyset som forskerne ikke hadde tenkt på i utgangspunktet (Tjora, 2012).

Informantene ble primært valgt ut etter et ønske om å intervju representanter fra alle de ulike aktørene i case-prosjektene (eier/gjennomførende/bruker). Vi ønsket også å gjennomføre mer generelle intervjuer fra de ulike sektorene for å få et inntrykk av hvordan det jobbes med nyttestyring på et mer overordnet nivå. Referansegruppen oppga aktuelle kontaktpersoner for hvert case og generelt for sektorene. Dessverre fikk vi ikke lik representasjon fra alle de ulike aktørene i hvert case, noe som er omtalt i kapittel 3.3. I tillegg har vi intervjuet representanter fra konsulentmiljøene (som kjenner temaet både fra rollen som innleide rådgivere og som eksterne kvalitetssikrere). Informanter fra konsulentmiljøene ble rekruttert via Concepts formelle kontaktpersoner i KS-ordningen. Informantene ble også oppfordret til å foreslå andre aktuelle informanter, jf. «snowballing»-metodikk (Tjora, 2012). Totalt ble det

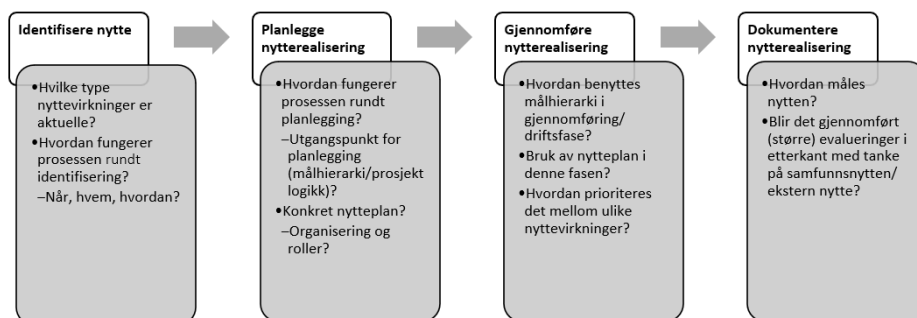
gjennomført 20 intervjuer med 31 informanter. Vi gjennomførte to intervjuer med samme bruker i et av casene, siden dette var det caset vi intervjuet først, og siden det har blitt aktivt jobbet med nyttestyring i prosjektet i tiden som har gått siden juni 2023 (tidspunkt for det første intervjuet). En oversikt over intervjuene ses i Tabell 3-2. Alle intervjuene utenom ett (NTNU Campus) ble gjennomført via Teams. Intervjuet med NTNU Campus ble gjennomført som en hybrid-løsning, der en informant var med på Teams mens de andre informantene og forskerne møttes fysisk.

Prosjektet er meldt inn og godkjent av SIKT og personvernombudet ved NTNU. Dataene er lagret etter NTNUs retningslinjer slik at personvern og personidentifiserende opplysninger er ivaretatt. Det er bare forskergruppen for denne studien som har hatt tilgang til dataene. Alle informanter har fått lese gjennom et utkast av forskningsrapporten og hatt mulighet til å komme med innspill.

Tabell 3-2 Oversikt over intervjuer

	Case-prosjekt	Tids- punkt	Informanter: antall og roller	Varighet
Sykehusbygg	Nytt psykiatribygg Kristiansand	21.08.23	2; Prosjektleder og bruker	1 time
	Nytt Østfoldsykehus	25.08.23	1; Leder evaluering	1,5 timer
	Senter for psykisk helse	18.08.23	2; Prosjektledere bruker	1,5 timer
		21.12.23	1; Sykehusbygg, prosjektleder	1 time
	Generelt for sektoren	27.10.23	1	1 time
Statsbygg	Nasjonalmuseet	24.01.24	1; Prosjektdirektør	45 minutter
		05.02.24	2; Statsbygg, eiendomssjef	1 time
	NTNU Campus	08.06.23	4; Mottaksprosjekt	1,5 timer
		07.03.24	3; Mottaksprosjekt	1 time
		16.11.23	1; Statsbygg, prosjektdirektør	50 minutter
	Generelt for sektoren	24.01.24	1	45 minutter
Forsvarsbygg	Brannstasjon Haakonsværn	19.10.23	1; Forsvarsbygg, prosjektleder	1 time
		22.11.23	1; Prosjektleder tidligfase	1 time
		20.12.23	1; Bruker	1 time
	Generelt for sektoren	16.10.23	2	1 time
Annen	Politiets nasjonale beredskapssenter	12.09.23	2; Departement, eier	1 time
		07.09.23	1; Prosjektdirektør	1,25 timer
		02.10.23	2; Brukere	1,5 timer
KS-miljø	Dovre	10.11.23	1	1,5 timer
	Menon	30.11.23	1	1,5 timer

Intervjuguiden (se Vedlegg A) var disponert etter DFØs veileder for gevinstrealisering, i tillegg til en innledende bolk med generelle spørsmål knyttet til informantenes rolle, arbeidserfaring mm. I forkant av intervjuene ble det sendt ut informasjon om studien og en kortversjon av intervjuguiden (se Figur 3-2) inklusive forskningsspørsmålene, for at informantene skulle kunne ha sjans til å forberede seg, noe som styrker studiens validitet og reliabilitet (Saunders mfl., 2019).



Figur 3-2 Skisse kortversjon intervjuguide sendt til informanter

Intervjuene ble tatt opp og transkribert ved hjelp av transkripsjonsfunksjonen i Teams (også det første intervjuet med NTNU Campus). Det var alltid mer enn en forsker til stede, og en av disse hadde hovedansvar for å lede intervjuet.

Seminar

I februar 2024 arrangerte vi et seminar der formålet var å diskutere og utdype foreløpige funn fra studien. De ulike sektorene la frem hvordan de jobber med nyttstyring i praksis, og hvilke utfordringer de har i dette arbeidet. Vi presenterte de foreløpige funnene og kom med forslag til generelle og trinnspesifikke anbefalinger og eksempler på dilemma knyttet til arbeid med nyttstyring i prosjektene. Dette gav grunnlag for en gruppediskusjon, der vi ønsket svar på spørsmålene:

1. Er dere enige i dilemmaene?
 - a. Andre?
2. Er dette gode/nyttige anbefalinger?
 - a. Hva trenger dere fra oss?
3. Har du et godt eksempel på god praksis fra din sektor?
4. Hvordan organiseres arbeidet med nyttstyring?
 - a. For å ivareta alle perspektivene: eier, utførende, bruker– fra start til slutt

Svarene på disse spørsmålene ble videre diskutert i en plenumssesjon, fasilitert av forskergruppen.

Forskergruppen fulgte de ulike gruppene som observatører og gjorde notater, i tillegg til å notere fra plenumssesjonen. Materialet fra gruppearbeid og plenumssesjon ble drøftet i forskergruppens arbeidsmøte, og videre benyttet til

å utdype de preliminnære funnene og gi bedre grunnlag for å komme med anbefalinger og råd knyttet til nyttstyring i statlige byggeprosjekter.

Alle informantene ble invitert til seminaret, i tillegg til kvalitetssikringsmiljøene, departementene og Direktoratet for økonomistyring og forvaltning (DFØ). Vi åpnet også opp for at sektororganisasjonene kunne ta med flere fra sin organisasjon med spesielt ansvar/interesse for nyttstyring (se Tabell 3-3).

Tabell 3-3 Deltagere seminar

Sektor	Antall
Sykehusbygg	2
Statsbygg	5
Forsvarsbygg	3
Regionalt helseforetak	1
Politiet (bruker)	2
NTNU Campus (bruker)	3
Konsulent	3
Departement	1
DFØ	2
Andre (student)	2
Forskergruppen	5
TOTALT	29

3.2 Dataanalyse

I dette delkapittelet beskriver vi hvordan analysen av data ble gjennomført.

Hvert case ble analysert ved hjelp av en mal (se Vedlegg B) bestående av en generell, deskriptiv del med en «faktaboks» (prosjektstatus, areal, kostnad, tidslinje, prosjektutløsende behov og målsettinger) og en del der caset ble kartlagt etter disposisjonen i DFØs veileder med hoved- og delspørsmål til hvert trinn, i tillegg til generelle spørsmål om prosjektet. For å fylle ut denne malen benyttet man data både fra ulike typer prosjektdokumentasjon og informasjon fra intervjuene. Forskerne fordelte casene mellom seg og gjorde analyser av sine caser basert på malen. Disse analysene ble så gått gjennom og diskutert på arbeidsmøtef, der man også så på likheter og forskjeller ved de ulike case-prosjektene, tilsvarende en «cross-case analysis» (Yin, 2014).

Intervjutranskripsjonene fra Teams ble gjennomgått og renskrevet, og lest gjennom av alle forskerne for å gjøre seg kjent med materialet. I tillegg noterte også forskerne under intervjuene, og notatene og refleksjoner fra disse ble delt i forskergruppen for felles diskusjon. Nyttestyring som beskrevet i litteratur og veiledere er en stegvis prosess (Bradley, 2010; Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2014; Infrastructure and Projects Authority, 2017; Project Management Institute, 2019; Ward mfl., 1996) som innbyr til et strukturert eller ordnet utgangspunkt for dataanalyse, som vi for eksempel finner i templatanalyse (Braun og Clarke, 2022; King, u.å.), som er en fleksibel form for tematisk analyse der man kombinerer en ren induktiv, kvalitativ tilnærming med en mer strukturert prosess for koding og utvikling av tema (Braun og Clarke, 2022). Ifølge King (u.å.), startes templatanalysen med forhåndsdefinerte (a priori) temaer, videre kodes intervjumaterialet og kodene legges til de forhåndsdefinerte temaene der det er passende. De forhåndsdefinerte temaene modifiseres eller det opprettes nye om kodene ikke kan tilpasses. Fra dette lages det et første templat, som videreutvikles over hele datasettet der man i en iterativ prosess er bevisst på eventuell tekst som ikke passer inn i eksisterende temaer og utnytter fleksibiliteten i fremgangsmåten til å justere templatet ved behov. Denne studien har hele veien fulgt disposisjonen i DFØs veileder for gevinstrealisering, og følgelig har det vært naturlig å bruke de fire trinnene i denne som forhåndsdefinerte tema for analysen. I den mer detaljerte analysen av case-prosjektene, fordelte forskerne disse mellom seg. Intervjumaterialet for hvert case ble studert etter malen nevnt innledningsvis i dette kapittelet, som var tematisert etter DFØs veileder. I analysen var man oppmerksom på tema som eventuelt ikke passet med den pre-definerte strukturen, eller tema som ble understreket som ekstra viktige/aktuelle av informantene. Etter individuelt analysearbeid, ble funnene diskutert i felles analysemøter og videreførdet til felles funn for studien. Disse funnene ble presentert på seminaret i februar 2024.

Data fra seminaret, som er en sub-komponent i denne studien, ble også analysert tematisk. De fire spørsmålene som skulle besvares fungerte som strukturerende tema. Disse sprang ut fra foreløpige funn, der de fire trinnene i DFØ-modellen er underliggende for strukturen. Forskerne gjorde egne notater og refleksjoner fra seminaret, før disse ble diskutert i et felles analysemøte. Funnene fra seminaret bidro til å utdype og presisere foreløpige funn, og gav oss et klarere bilde av utfordringer, behov og ønsker knyttet til nyttestyring i statlige byggeprosjekter.

3.3 Kvalitet og begrensninger

Ulike tilnærminger for å sikre studiens kvalitet er gjort. Blant annet har vi brukt ulike metodiske tilnærminger for å utforske temaet (triangulering), som i en kvalitativ og fortolkende setting tilfører dybde, bredde, kompleksitet og fylldighet til forskningen (Saunders mfl., 2019). Triangulering av metoder er fordelaktig for å styrke studiens validitet (Creswell, 2014; Saunders mfl., 2019; Yin, 2014). Det er laget studieprotokoll/prosjektplan for studien og vi har tilstrebet transparens i beskrivelsen av metoden, benyttet flere forskere og også diskutert studieopplegget og fremdriften av studien med Concepts utvidede forskergruppe, der alle er tiltak som styrker studiens reliabilitet. En referansegruppe med aktuelle fagpersoner fra sektorene og departementene har også fulgt studien fra oppstarten, og i tillegg til å bidra med forslag til case-prosjekter og informanter, har referansegruppen vært en verdifull sparringpartner for forskergruppen gjennom å løfte og diskutere problemstillinger på temaet nyttestyring, drøfte foreløpige funn og foreslå videre arbeid. Dette er et tiltak for styrke studiens interne validitet.

Intervjuguiden ble nøye drøftet i forskergruppen på forhånd, og brukt aktivt i alle intervjuene. Før intervju mottok alle informantene informasjon om studien slik at de fikk muligheten til å forberede seg gjennom å samle informasjon og reflektere rundt tidligere erfaringer på temaet. Dette er tiltak som styrker studiens validitet og reliabilitet (Kallio mfl., 2016; Saunders mfl., 2019; Yin, 2014).

Studien har noen begrensninger og utfordringer. Resultatene fra studien omhandler hvordan man håndterer nyttestyring i statlige byggeprosjekter, og kan ikke uten videre generaliseres til andre statlige sektorer. Utvalget av case og informanter kunne også vært noe større, spesielt for forsvarssektoren hadde det vært informativt med et noe større case enn det vi fikk tilgang til. Vi har heller ikke fått dekket informanter fra alle rollene (eier, bruker, byggherre, rådgiver/utførende) i hvert case-prosjekt, og får dermed ikke belyst alle perspektiver i alle casene like godt. I tillegg har vi ikke hatt tilgang til alle typer prosjektdokumentasjon vi skulle ønske for alle case-prosjektene. Vi har imidlertid hatt mulighet til å etterspørre informasjon og gjøre avklaringer med informantene i etterkant, og vi hadde også mulighet til å få klarhet i ulike spørsmål i seminaret som ble avholdt etter intervjuene. Når det gjelder seminaret, så hadde vi ønsket oss en noe bedre deltakelse. Vi hadde representasjon fra alle sektorene, men skulle helst sett at vi hadde litt bedre

representasjon fra prosjektenes eierside, spesielt siden vi i funnene ser at eiersiden bør være mer på banen enn det man får inntrykk av at de er.

Analysemetodikken har også noen svakheter man må ta hensyn til. Ved å benytte templatanalyse med forhåndsdefinerte temaer, er det en fare for at man legger hovedvekten på disse og mister den åpne tolkningen av data som tematisk analyse kjennetegnes ved. Forhåndsdefinerte tema kan føre til at man leter etter bevis for aktualiteten av disse i datamaterialet heller enn å finne reelle produkter av den analytiske prosessen, og slik kan man risikere å miste mønster og sammenhenger mellom ulike koder og tema (Braun og Clarke, 2022). Ved bruk av en tematisk inndelt intervjuguide, viser Braun og Clarke (2022) også til risikoen for at dette kan resultere i en svak kvalitativ analyse, ved at det som produseres ikke er temaer, men mer en slags tematiske oppsummeringer av intervju spørsmålene fra datainnsamlingen. For å imøtekomme de metodiske svakhetene, har man gjennom individuelt arbeid med koding og tematisering, og felles analysemøter for å diskutere og avstemme disse, i tillegg til diskusjoner i referansegruppen og på seminaret, forsøkt å utvikle representative tema for studien og på bakgrunn av dette komme med anbefalinger til god praksis for nyttstyring.

Selv om datamaterialet er noe begrenset og det finnes svakheter knytt til analysemetodikken, er det grunn til å tro at totaliteten av litteratur- og dokumentgjennomgang, intervjudata og seminardata gir et godt innblikk i nyttstyringsprosessen i statlige byggeprosjekter og tjener som et grunnlag for å komme med anbefalinger til god praksis.

4 Resultater

I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra studien av casene fra de ulike sektorene. Casene representerer prosjekter som er ulike både når det gjelder omfang (kostnad, størrelse med mer) og hvor langt de har kommet. Dette er gjort mer detaljert rede for i neste delkapittel. Videre er resultatkapitlet i hovedsak strukturert etter trinn- inndelingen i DFØs veileder for gevinstrealisering, som også er benyttet som overordnet disposisjon for intervjuguiden benyttet i denne studien. I tillegg til å beskrive funn innenfor de fire trinnene, har vi også beskrevet funn av en mer generell karakter i delkapittel 4.6. Delkapittel 4.7 oppsummerer diskusjonene fra seminaret om implikasjoner av funnene.

4.1 Caseoversikt

Tabell 4-1 gir en oversikt over ulike størrelser i case-prosjektene i de ulike sektorene, og Tabell 4-2 gir utfyllende informasjon om formål, hvorvidt byggeprosjektet inkluderte en grad av samlokalisering og om prosjektet hadde et organisasjonsutviklingsprosjekt (OU-prosjekt) eller lignende.

Tabell 4-1 Oversikt over caseprosjekter

Sektor	Case	Areal BTA [kvm]	Kostnad [NOK]	Status
Sykehusbygg	Nytt Østfoldsykehus	89 680	7.4 mrd. (2015) Utbyggingsprosjekt: 6 070 mill. (2015)	Ferdig mai 2015
	Nytt psykiatribygg Kristiansand	10 800	939 mill. (2022)	Ferdig mai 2023
	Senter for psykisk helse	22 000	1.85 mrd. (P50)	Pause. Konseptfase gjennomført 2023
Forsvarsbygg	Ny brannstasjon Haakonvern	Tilbygg på 174, samt tiltak på eksisterende stasjon (400)	21 mill./25 mill.	Ferdig juni 2023
Statsbygg	NTNU campussamling	91 000	6.7 mrd. (per juni 2024)	Oppstart gjennomføring januar 2024
	Nasjonalmuseet	54 600	6.15 mrd. (2021)	Ferdig 2022
JD**	Politiets nasjonale beredskapssenter	35 000	2.430 mill. sluttkost.	Ferdig ultimo 2020

**Justis- og beredskapsdepartementet

Tabell 4-2 Utfyllende informasjon caseprosjektene

Sektor	Case	Utløsende faktor/formål	Samlokalisering	OU-prosjekt
Sykehusbygg	Nytt Østfoldsykehus	Behov for å erstatte gammel og uhensiktsmessig bygningsmasse og sørge for tilstrekkelig kapasitet for virksomheten i årene fremover.	Ja. Ny sykehusstruktur. Erstatte eksisterende sykehus	Ja.
	Nytt psykiatribygg Kristiansand	Lite tilpasningsdyktig bygningsmasse for fremtidige behov.	Ja. Ny virksomhetsmodell.	Ja, noe. Mye tatt i utviklingsplan.
	Senter for psykisk helse	St. Olav behov for nye arealer, og samle drift i tillegg til samlokalisering med somatiske tjenester. Etter hvert sett i sammenheng med NTNU campussamling, og muligheter for synergier for NTNUs miljøer innenfor psykiatri.	Ja. Både innenfor St. Olav (psykiatri og somatikk) og mellom St. Olav og NTNU (fagmiljøer innenfor for psykologi/psykisk helse).	Ja.
Statsbygg	NTNU campussamling	Gammel bygningsmasse på Dragvoll. Behov for oppgradering av noe bygningsmasse på Gløshaugen. Ønske om samlokalisering av fagmiljøene og synergieffekter.	Ja, et viktig element ved prosjektet er å samle fagmiljøer fra Dragvoll og Gløshaugen.	Ja.
	Nasjonalmuseet	Samordning av fire museer med problematiske rammevilkår. Tro på at en samordning vil være slagkraftig både faglig og publikumsmessig	Ja. Nasjonalgalleriet, Museet for samtidskunst, Kunstindustrimuseet og Norsk arkitekturmuseum.	Ja (?)
Forsvarsbygg	Ny brannstasjon Haakonsværn	Lukke avvik fra Arbeidstilsynet. Dette var tidskritisk.	Nei.	Begrenset.
JD	Politiets nasjonale beredskapssenter	Samfunnets behov for bedre innsatsevne fra politiet ved ekstraordinære hendelser og kriser. Etablere nasjonalt beredskapssenter.	Ja. Samlokalisering av fire enheter, mannskaper og helikoptre, samling av treningsfasiliteter.	Ja.

Ytterligere informasjon om case-prosjektene (samfunns- og effektmål) kan finnes i vedlegg C.

4.2 Trinn 1: Identifisering av nytte

Identifisering av nytte bør gjøres tidlig i prosjektet, og er knyttet til det prosjektutløsende behovet eller problemet som skal løses.

Vi ønsket å finne ut om det i det hele tatt var gjennomført systematiske behovsvurderinger og konseptuelle vurderinger/diskusjoner, hva de eventuelle tidlige konseptuelle analysene var basert på, om det faktisk var tatt utgangspunkt i det reelle behovet eller problemet for å finne løsninger. I tillegg ønsket vi å undersøke mer konkrete forhold knyttet til identifisering av nytte, som bruk av nyttekart eller andre verktøy, hvordan arbeidet med tidlige nyttevurderinger organiseres m.m.

Prosjektutløsende behov og konseptuelle vurderinger

For de fleste av casene, uavhengig av sektor, skriver det prosjektutløsende behovet seg fra eldre og dårlige bygg som ikke oppfyller dagens krav til arbeidsmiljø eller på andre måter ikke er egnet for fremtidig drift. I flere av casene er det i tillegg et ønske om å få til samlokalisering av ulike enheter eller yrkesgrupper for å utnytte muligheten for ulike former for synergier, for eksempel knyttet til bruk av personell. Det er dog litt uklart for oss om dette med samlokalisering var prosjektutløsende, eller et tilleggsbehov som ble lagt til da nytt bygg kom på agendaen.

Utredning av behov, mål og konsept er et krav for den type prosjekter vi har sett på i denne studien. Vi ser at prosjektene gjør det de skal med tanke på disse formelle kravene, men at tidlige utredninger gjerne fremstår som innsalg av et ønsket prosjekt/konsept, heller enn et første steg i en nyttestyringsprosess. I tillegg er tidligfasen ofte lang, noe som utfordrer kontinuiteten og evnen til å ha en «rød tråd» i prosjektet fra behov til nytte.

«... det har jo vært kanskje tradisjonelt sånn at man har jobbet med gevinster fram til man har analysert økonomisk bæreevne, og sett at dette har vi så vidt råd til, og så glemmer man litt gevinsten, ikke sant?»

Regionalt helseforetak

Flere av de studerte prosjektene har gått mange runder før man har landet på valgt konsept, og har relativt lange tidslinjer fra behovet har oppstått til valget er tatt. I sykehuscasene har konseptene blitt revidert med bakgrunn i kostnadsrammen. Det gjøres ikke samfunnsøkonomiske analyser i tidligfasen for sykehusprosjekter.

Målsettinger og nytte

Statens prosjektmodell stiller krav til at det skal defineres strategiske målsettinger (samfunns mål og effektmål) som en del av konseptvalgutredningen. For helseforetakene er det utviklingsplanen sammen med økonomisk langtidsplan som setter retningen for foretakets utvikling og som viser hvordan ulike innsatsfaktorer understøtter utviklingen, der bygg er oppfattet som en slik innsatsfaktor. For sykehusprosjekter skal målhierarkiet være en del av dokumentasjonen før beslutning om oppstart tidligfase.

Målhierarkiet er på plass i alle casene (utenom caset fra Forsvarsbygg, men dette caset er også er noe mindre enn de andre casene vi har studert). Effektmålene skal være etterprøvbare, det vil si spesifikke, målbare og tidfestede. Vi ser imidlertid at effektmålene i mange tilfeller ikke treffer helt på dette nivået. I flere av casene er målsettingene utpreget ambisiøse. Effektmålene er rundt formulert og tenderer mot å være visjoner, mens i andre tilfeller blir de veldig konkrete igjen og tar nesten form som resultatmål. Dette påpekes også i kvalitetssikringsrapportene, og prosjektene henstilles til å konkretisere målsettingene i større grad. Sammenhengen mot nytte er heller ikke helt opplagt. Informantene uttrykker at det kan være vanskelig å jobbe med effektmål, og å «omforme» målsettingene til mer konkrete mål og realiserbare nyttevirksomheter.

«Det er et krevende landskap å bevege seg i, for du beveger deg mellom det veldig abstrakte og visjoner, til å faktisk gjøre det.»

Fagansvarlig, Enhet for campussamling, NTNU

«Så vi strever ganske mye for å få konkretisert effektmålene nok, for å få til en felles forståelse av hva det er vi har ment med effektmålene våre»

Prosjektleder, Enhet for campussamling, NTNU

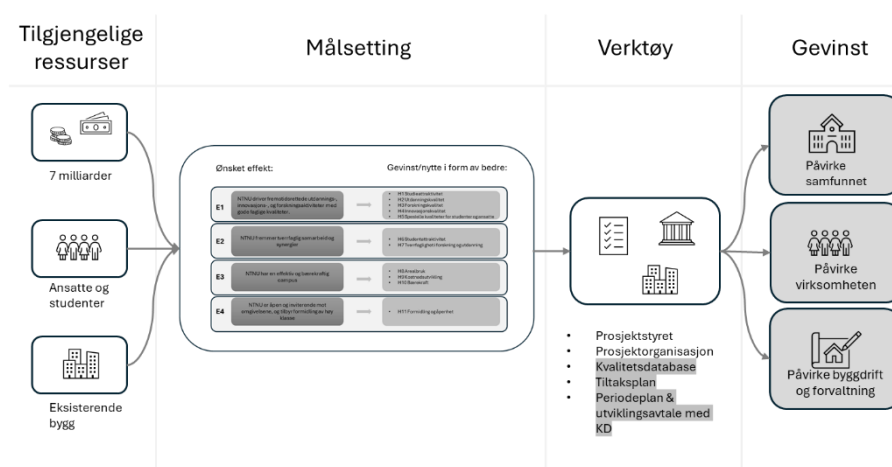
Det er også vist til at man formulerer effektmål fordi det er pålagt og fordi «man må», og at de ikke benyttes gjennom byggeprosjektet i stor grad, og at de «havner i en skuff».

Noen av informantene, spesielt på eier- og brukersiden, viser også til at man trenger mer enn leveransen av selve bygget for å kunne realisere effektmålene. Fra flere av casene ble det understreket at det er linjeorganisasjonen som er ansvarlig for å realisere nytten, og at både organisasjon og bygg må ses i sammenheng når nytten skal identifiseres. Flere omtaler dette som noe de «burde gjort» eller «vil komme tilbake til», mer enn at det faktisk gjøres.

«Vi så etter hvert på utformingen av effektmålene – at bygget kan jo ikke løse alt. Her må organisasjonen gjøre noen grep.»

Prosjektleder, Enhet for campussamling, NTNU

NTNUs Enhet for campussamling viste eksempelvis til sammenhengen mellom tilgjengelige ressurser, målsettinger, verktøy og gevinster:



Figur 4-1 Prinsippkisse gjentegnet fra NTNU campussamling, viser sammenhengen mellom ressurser, målsettinger, verktøy og gevinster

Når nytten skal identifiseres, må man ha evne til å se den i ulike perspektiver, og på kort og lang sikt.

Ulike perspektiver og insentiver- en utfordring for identifisering av nytte

De ulike aktørene i et prosjekt kan ha ulike perspektiver på prosjektet, noe som utgjør en generell utfordring for nyttestyringen. Vi kommer tilbake til denne utfordringen på generell basis i et senere delkapittel (4.6), men dette kan være spesielt krevende i identifiseringsfasen.

Informantene oppgir at det er en utbredt holdning at det er linjeorganisasjonen som skal realisere den langsiktige nytten, mens gjennomførende/profesjonell aktør er mest opptatt av resultatmålene og selve leveransen, noe som ligger innenfor deres mandat. Dette er også noe de oppgir å bli målt på av dem de rapporterer til (eksempelvis prosjektstyre, prosjektråd eller foretaksstyre).

«Det er mye vi som prosjekt ikke kan gjøre noe med, eller ikke skal gjøre noe med, som handler om effektiv drift av sykehuset.»

Prosjektleder, Nytt psykiatribygg Kristiansand

Et uttalt råd fra konsulentmiljøet som har medvirket i og evaluert flere av de statlige byggeprosjektene, er at når man skal identifisere nytte, så starter man med virksomhetsperspektivet, også omtalt av flere som «forretningsperspektivet», og ikke bygget, det vil si at man bør starte med hva man ønsker å få til.

«Og sånn at vi starter med at vi har en idé om hva vi ønsker å få til. Hvordan kan vi lage et bygg som hjelper oss å realisere det?»

Konsulent

De fleste informantene synes det er utfordrende å skulle balansere de ulike interessentene og perspektivene knyttet til prosjektet med tanke på ansvar, myndighet og roller, og ikke minst felles insentiver. Dermed kan det også bli en utfordring å identifisere nytten av prosjektet. Viktigheten av å kunne «prioritere i fellesskap» blir påpekt, der man i tillegg til å kunne definere hva man både trenger og ønsker, også må evne å definere hva man kan klare seg uten. Men det er ikke alltid klart hvordan man ser for seg å greie å forene perspektivene og få til dette i praksis. Flere informanter fremhever imidlertid behovet for å inkludere brukere tidlig i prosjektet både for å identifisere nytten

og planlegge nytterrealiseringen, selv om det kan være vanskelig å finne riktig nivå og tidspunkt for denne typen involvering.

Fra Forsvarsbygg-caset, ser man at brukerinvolveringen vurderes som viktig for å få gode løsninger, da Forsvarsbygg og konsulentene hadde begrenset kompetanse på brukerbehov. Det er også vist til at brukerne oppfattet nytten som funksjonalitet.

En utfordring er imidlertid at brukerne ikke alltid er «klare» til å komme med sine perspektiver når tidsvinduet er åpent (som kan være en kort periode av konseptfasen). I et av casene fra sykehussektoren, hadde man god erfaring med å ferdigstille en plan for organisasjonsmessige tilpasninger/endringer i forkant av selve byggeprosjektet. Det var helseforetaket som hadde rettet oppmerksomheten mot og tok ansvaret for organisasjonsutviklingen, slik at effekter som følge av for eksempel stillingsreduksjoner som var med på å finansiere bygget var klarlagt og omforent. Dette blir beskrevet som heldig for selve byggeprosjektet, da endringene fikk modne, og brukerne ble klare for gjennomføring.

«Organisasjonsutviklingen med bemanningsbiten [reduksjon av stillinger] og alt, det var tatt i forkant, så i klinikken har vi hatt økonomien veldig på stell. Når vi kommer inn som prosjekt, så er egentlig klinikken overmoden.»

Prosjektleder, Nytt psykiatribygg Kristiansand

Man har rett nok også påpekt at hvor lett dette vil gå sannsynligvis henger sammen med omfanget av endringene. I dette caset var det ikke større endringer for de ansatte/brukerne.

Jevnt over innrømmer informantene fra brukersiden at man er for dårlige til å legge til rette for bred medvirkning fra alle relevante brukere, illustrert ved et utsagn fra et regionalt helseforetak på spørsmål om brukerne og ansatte var med på å definere mål og gevinster:

«Jeg tror kanskje at de var det i for liten grad. Det er nok her vi er dårligst på hva vi vil oppnå. Vi hopper litt for raskt på løsningen.»

Regionalt helseforetak

Samtidig pekes det på at brukernes perspektiv kan være utfordrende for prosjektene:

«Bruker må selvsagt være med, men det er en utfordring at brukerne ofte vil ha «alt». De har ikke noe forhold til lønnsomhet. Det gjelder særlig i konseptfase, før det er satt noen ramme, da er alt åpent.»

Avdelingsdirektør, Statsbygg

Informantene viser til at det kreves gode prosesser og involvering av riktige personer på riktig nivå og til riktig tid, for i fellesskap å kunne identifisere hvilken nytte man ønsker å få ut av prosjektet og jobbe mot de samme målene, både på kort og lang sikt. Hvis de ulike interessentene håndterer målsettingene separat (strengt innenfor egne mandater), er det en fare for at ansvaret kan vaskes ut, slik at «prosjektet gjennomfører bygget», og så blir det opp til mottaksprosjekt eller linjeorganisasjon å realisere nytten. Viktigheten av at prosjekteier, som i dette tilfellet enten er et helseforetak eller et departement, evner å ha et helhetlig perspektiv hele veien fra behovet oppstår, via konseptutviklingen, gjennomføringen og til nytten skal realiseres, er understreket, her eksemplifisert fra helsesektoren:

«Vi eier jo helseforetaket så er det viktig for oss fra eiersiden å ha hele blikket på det [gevinstrealiseringen]. Det er vel veldig sentralt.»

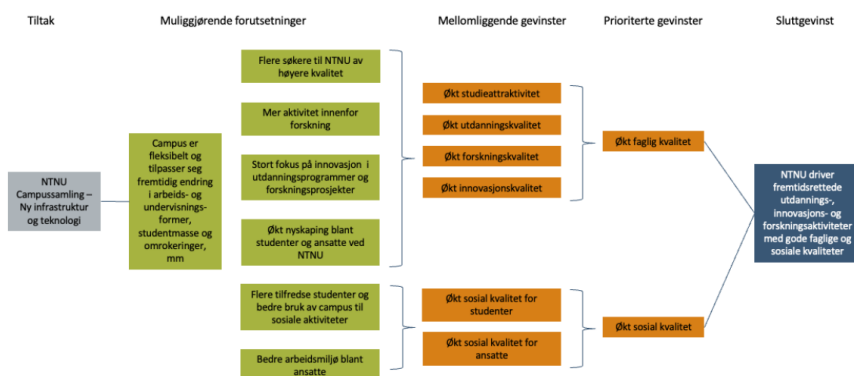
Regionalt helseforetak

Lite bruk av nyttekart

Fra tidligere studier vet vi at det kan være formålstjenlig å lage et nyttekart som en visuell framstilling av den nytten prosjektet skal gi. Nyttekartet er et årsak-virkningsdiagram som viser kausaliteten fra prosjektets leveranser til de endringer og til slutt effekter som skapes. Et viktig element er tydeliggjøringen av de (ellers ofte implisitte) forutsetninger som må oppfylles på ulike steg. Å utarbeide nyttekartet i tidligfase som en felles aktivitet, kan være både samlende og klargjørende. I senere faser vil nyttekartet være en felles referanseramme for dialogen innad i prosjektet og i kommunikasjonen med omverdenen.

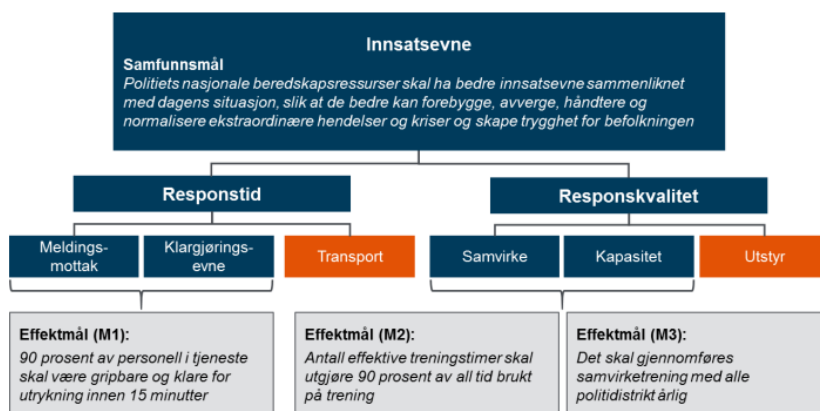
Felles for de fleste av de studerte casene, var at de ikke tegnet eller benyttet seg av fullstendige nyttekart i den tidlige fasen. Noen har imidlertid gjort dette senere, som del av arbeidet med gevinstrealiseringsplanen/nytteplanen.

NTNUs Enhet for campussamling har satt opp nyttekart, et for hvert effektmål, der eksempel fra effektmål 1 er vist i figuren under:



Figur 4-2 Nyttekart for effektmål 1 i NTNU campussamling

I Politiets nasjonale beredskapssenter ble det i KVVU-en laget enkle varianter av nyttekart, eksempelvis figuren nedenfor som viser hvilke elementer og aktiviteter som påvirker henholdsvis «responstid» og «responskvalitet», og i sin tur «innsatsevne» som er samfunns målet. I senere faser jobbet man videre med å konkretisere dette. Siden nytten var avledet av prosjektutløsende behov og resulterende mål for prosjektet, synes det å være god sammenheng mellom tidligfasens vurderinger og nytteplanen. Nyttekartet ble til etter mange diskusjoner mellom selve byggeprosjektet og politiets mottaksprosjekt om hva de ulike effektmålene ville bety i form av gevinster.



Figur 4-3 Skisse som viser sammenhengen mellom innsatsevne, responstid og responskvalitet (hentet fra KS1-rapporten (Dovre Consulting Group og TØI, 2015))

Selv om det ikke fantes eksplisitte nyttekart i de andre casene, ga flere av informantene likevel uttrykk for at det fantes en underliggende logikk om hva prosjektet skulle føre til. Eksempelvis fra Forsvarsbygg-caset:

«Vi hadde jo en oppfatning om hvordan EBA-tiltakene skulle bedre arbeidsmiljøet på stasjonen. Ombyggingen, sammen med at vi fikk en del nytt utstyr og bedre rutiner, har gjort driften mer rasjonell og operativ. Til syvende og sist kan en si at det var et løft for beredskapen.»

Bruker, Forsvarsbygg

OPPSUMMERING TRINN 1: IDENTIFISERING

- Tro mot formelle krav til utredning, men utredningene fremstår ofte som innsalg av et prosjekt eller konsept
- Treffer ikke med nivået på effektmålene: for ambisiøse, ikke målbare, ikke opplagt sammenheng med prosjektets nytte
- Relativt samstemt om at det er linjeorganisasjonen som skal realisere nytten
- Et komplekst aktørbilde med ulike perspektiver og insentiver utfordrer identifiseringen av nytte
- Beskjeden bruk av nyttekart

4.3 Trinn 2: Planlegging av nytte

Planlegging av nytte er det andre trinnet i nyttestyringsprosessen, og omfatter blant annet utarbeidelse av selve nytteplanen. Dette er typisk noe som skal gjøres som del av forprosjektfasen i statens prosjektmodell, og tilsvarende for de andre modellene.

Krevende å planlegge nytte- lite konkrete mål, ulike perspektiver og balansegangen mellom det kvalitative og kvantitative

Generelt ser man diverse mangler i casene knyttet til planlegging av nytten. Selv om de fleste kan presentere en eller annen form for nytteplan, er innholdet varierende og ikke helt i tråd med det som ses som god praksis på feltet (jf. anbefalinger fra ulike veiledere). Relativt dårlig operasjonalisering av effektmålene i delmål og indikatorer er et hovedanliggende i så måte. Andre

mangler er for eksempel at de færreste gjør nullpunkts-målinger, som er viktige for å kunne dokumentere realisert nytte.

Manglende kontinuitet i sentrale roller mellom konsept- og forprosjektfasen er en utfordring for nyttestyringen. Informantene peker for eksempel på at bytte av prosjektleder mellom prosjektets ulike faser kan være krevende siden man risikerer å glippe på de grunnleggende forutsetningene som er lagt for prosjektet, og videre skape problemer rundt å opprettholde fokus på den identifiserte nytten. I noen tilfeller er det vanlig praksis at prosjektleder byttes ut ved ulike faseoverganger, gjerne motivert ut fra at tidligfase prosjektutvikling krever andre ferdigheter og erfaringer enn etterfølgende gjennomføring av prosjektet, i andre tilfeller er det mer tilfeldigheter som har ført til utskiftninger. Som en informant forklarte det:

«Det med bytte av prosjektleder kan skape utfordringer i forhold til kontinuitet i prosjektene. [Det er] en utfordring å opprettholde fokus på nytte når det kommer inn nye folk som ikke har et forhold til det som har skjedd i tidligfase. Noen må stå for og bære formålet med bygget og gevinstene.»

Sykehusbygg

Ulike perspektiver og ulike mandater mellom aktørene i prosjektet kan også hemme planleggingen av nytte og hva man får ut til slutt. Noen av casene viser til at selve prosjektet og byggherren kan ha ulike mandater og styre mot ulike mål. Slik sett blir det vist til at det også i planleggingen av nytte er viktig å inkludere aktørene tidlig for å komme frem til en felles forståelse for prosjektets nytte både på kort og lang sikt.

I sykehuscasene har konseptene blitt revidert med bakgrunn i kostnadsrammen. For sykehusprosjektene vises det til at styringsrammen settes tidlig basert på et skisseprosjekt der en del løsninger ikke er modnet. Man har liten mulighet for å be Helse- og omsorgsdepartementet om tilleggs lån, slik at man for sykehusprosjektene får en slags design-to-cost-tilnærming. Det er videre vist til at man i slike tilfeller kan komme opp i et dilemma knyttet til å holde rammen mot å gjøre det som er «best for prosjektet»/gjøre valg som kommer dårlig ut for prosjektets nytte.

Politiets nasjonale beredskapssenter, som var et design-to-cost-prosjekt, viser til gode erfaringer både fra eier- og brukersiden med hvordan man evnet å organisere, samarbeide og prioritere i prosjektet. Det pekes rett nok på at

design-to-cost-metoden ikke nødvendigvis passer for alle prosjekter, men er godt egnet der en del grunnbeslutninger er tatt, og gir det som blir benevnt som et «funksjonelt spillerom». For Politiets nasjonale beredskapssenter, fremhevet informantene viktigheten av både å etablere et mottaksprosjekt tidlig, og at brukernivået også fikk plass i prosjektets styringsgruppe. Dette gjorde at man «fikk avklart en del ting der ting hørte hjemme», og fikk en felles forståelse som gjorde prioriteringer og optimalisering av prosjektet enklere. Slik fikk man også lagt til ekstra funksjonalitet som lå på prosjektets plussliste, og slapp å kutte.

«... man fant fram til enklere, billigere løsninger, for eksempel ved å si at det er ikke slik at alle kjøretøyer trenger å stå i en varm garasje. Så frigjør vi x millioner, som vi kan investere i andre elementer fra opsjonslisten. Politiet bidro veldig konstruktivt til å lete hele tiden etter mulige forenklinger ettersom de visste at det ville komme dem til gode.»

Eier, Politiets nasjonale beredskapssenter

I samme prosjekt vises det til positive erfaringer med tidlig involvering av entreprenør slik at man slapp å gå flere runder for å forklare behov og ønskede løsninger. Mottaksprosjektet brukte strategiske plandokumenter aktivt i dialogen med entreprenør, der man evnet å legge funksjonalitet til de ulike gevinstene slik at effektene av tiltakene ble klarere for dem som skulle bygge.

«...de [entreprenør] fikk knagget helt eksakt, og kunne være med når vi diskuterte funksjonalitet og hva som ga mest verdi for oss, så hang de med og de var jo noen skarper, altså. De skjønnte jo poenget ganske fort og ga oss med en eneste gang tilbakemelding og gode forslag for å gi oss mer verdi...»

Prosjektleder, Politiets nasjonale beredskapssenter

Politiets nasjonale beredskapssenter demonstrerer at det er foretatt mange mer konseptuelle vurderinger og konsekvensene for både effekter og kostnader. For dette prosjektet er det mulig å se en nokså tydelig «rød tråd» gjennom levetiden, der effekter/nytte knyttet til beredskap har dominert analyser og valg

Nytteplanen skal være en operativ handlingsplan for nytteeier til bruk i oppfølgingen av prosjektet og prosjektets resultater. I denne planen må nødvendigvis de mer overordnede effektmålene brytes ned og konkretiseres i

målbare enheter, noe som oppleves som vanskelig siden effektmålene er noe rundt formulert og oppfattet som vage.

«Det er et ganske bra stykke arbeid å skulle oversette sånne mål ned i hierarkiet.»

Prosjektleder, Nytt psykiatribygg Kristiansand

«Vi har fire overordnede effektmål, som er brutt ned i noen hovedindikatorer, og det er jo det arbeidet som vi også har hatt støtte fra [konsulent] til å utvikle.

Hovedindikatoren er fortsatt veldig overordnet, og det er liksom det der å bryte ned til byggbare indikatorer og faktiske tiltak, som vi har jobbet veldig mye med. Og hvordan skal vi faktisk måle at det er bygget som har gitt effekten?»

Avdelingsdirektør, NTNU

Imidlertid har vi inntrykk av at de fleste informantene i de ulike casene mener det er viktig å ha en plan og en oppfatning av hvilken nytte som skal realiseres, og hvordan prosjektet påvirker dette.

«Ja, det er helt sikkert at verdien og nytten av en god gevinstrealiseringsplan er stor.»

Prosjektdirektør, Statsbygg

Det understrekes imidlertid at planen må være relevant og realistisk, og flere påpeker at i tillegg til nytte må man også snakke om kostnadene.

«Jeg prøver å si internt at man kan ikke bare snakke om nyttestyring. Det handler om nytte- og kostnadsstyring. ... [Man må] styre etter effektmål, som alltid må være i prioritert rekkefølge. Det er min kjepphest. Alt er ikke like viktig, og det er ikke sikkert konseptvalget hadde full måloppnåelse på alle 4 eller 5 effektmål, man må se på betalingsvilligheten for den investeringen sånn at man ikke planlegger prosjekter som om alle mål er like viktige og alle skal oppfylles.»

Avdelingsdirektør, Statsbygg

Planen burde først og fremst være et viktig verktøy for prioritering og rangering av ulike nyttevirksomheter, for eksempel hvis man må kutte i senere faser. Det presiseres også at man må være bevisst i vurderingene av om nyttevirksomheter faktisk skyldes prosjektresultatet eller andre effekter.

I motsetning til prosjektenes beskjedne bruk av nyttekart, hadde flere av casene en eller annen form for nytteplan. Det var variasjoner i hvordan casene utformet disse planene, og man får et inntrykk av at kvantitativ nytte får mest oppmerksomhet. Den kvalitative nytten er ikke like konkret og ofte avhengig av organisatoriske forhold, og det ble også uttalt at denne av den grunn er utfordrende å håndtere, for eksempel ble det problematisert rundt hvordan man skal kunne måle kvalitativ nytte.

«Men i den grad du sier at bygget en trivelig plass å være, så må du jo intervju. Og ja, hvordan måler man det? Fleksible løsninger for å kunne møte fremtidens behov for spesialisert sykehusstilbud til ulike pasientgrupper og eventuelt nye oppgaver.... Hvordan måler du det?»

Prosjektleder, Sykehusbygg

Eksempler på nytteplaner

For sykehusprosjektene skal det ifølge Veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter (Sykehusbygg, 2024) foreligge en komplett gevinstrealiseringsplan etter forprosjektet og før gjennomføringsfasen. Dette finner vi for et av de nyere sykehusprosjektene, se Figur 4-4. Gevinstrealiseringsplanen viser forutsetning/årsak for gevinsten, gevinst og gevinstområde, hvilken effekt som er knyttet til gevinsten, tidspunkt for realisering, gevinstansvarlig, tiltak og risiko/risikoreduserende tiltak, indikator for måling og målefrekvens. Imidlertid ser vi at alle de inkluderte gevinstene er nært knyttet til driftsøkonomiske hensyn, og de mer kvalitative sidene er ikke så uttalte.

Indeks	Forutsetning/årsak	Gevinst	Gevinstområde	Effekt	Tidspunkt	Gevinstansvarlig
Klinikk-avdeling løpenummer	Velg årsaken til at gevinsten oppstår	Beskriv gevinsten som oppstår	Hvor gevinsten oppstår (Klinikk-Avdeling)	Beskriv effekten som er knyttet til gevinsten (antall årsverk, bedre kvalitet etc.)	Tidspunkt for realisering av gevinsten/effekten som er beskrevet	Roller som er ansvarlig for at gevinsten blir realisert
PSA 1 - reduksjon av senger		Reduksjon i PSA fra 73 til 70 senger	PSA Kristiansand	Reduksjon av bemanning som konsekvens av reduksjon i senger. Reduksjon i årsverk er på 7,2 stillinger og kr. <u>5.436.000,-</u>	Fra innflytting i 2023	Avdelingsjef PSA og aktuell enhetsleder
KPH 1 - Bemanning på natt	Samlokalisering av funksjoner	Nytt bygg gir helt andre forutsetninger for at to og to enheter kan samarbeide på natt, også mellom PSA og ABUP.	I alle døgnetenhetene som skal inn i bygget.	Reduksjon av bemanning på natt, sykepleier og miljøterapeuter. Den samlede reduksjon for PSA vil være på 7 stillinger, en reduksjon på kr. <u>5.285.000,-</u> . For ABUP/UK er reduksjonen på 1 stilling og kr. <u>755.000,-</u> .	Fra innflytting i 2023	Enhetslederne i alle 8 døgnetenhetene.
KPH 2 - kjøkken og renhold		Reduksjon av bemanning knyttet til kjøkken og renhold.	I alle døgnetenhetene som skal inn i bygget.	En samlet reduksjon på 9,15 stillinger, hvorav 7,75 i PSA og 1,4 stilling i UK. Stillingene overføres MSK.	Fra innflytting i 2023	Avdelingsjefene i PSA og ABUP.
KPH 3 - økt kvalitet		Økt kvalitet på tjenestene til pasientene	I alle 8 døgnetenhetene som skal inn i bygget.	Denne gevinsten er ikke prissatt. Dette vil bli en viktig del av planleggingen frem mot innflytting i det nye bygget.	Fra innflytting, men antas å øke etter hvert som en får erfaring med det nye bygget.	Avdelingsjefene sammen med samtlige enhetsledere.
KPH 4 - medikamentkabinett	Bedre logistikk-løsninger	Bedre effektivitet og sikkerhet knyttet til medikamenthåndtering. Økt pasientsikkerhet!	I alle 8 døgnetenhetene som skal inn i bygget.	Det er beregnet en reduksjon på 17 timer i uken pr enhet. Samlet blir det en reduksjon på 119 timer pr uke. Omgjort til stillinger blir dette for PSA 3,3 stillinger og i kr. 2.491.500,- og for ABUP/UK blir det i underkant av 0,5 stilling og kr. <u>377.500,-</u> .	Fra innflytting i 2023	Enhetslederne i alle 8 døgnetenhetene.
KPH 5 - nærværssadar	Bedre logistikk-løsninger	Etablere nærværssadar i alle pasientrom. Dette vil være med å bidra til en økning av pasientsikkerheten.	I alle 8 døgnetenhetene som skal inn i bygget.	Det er stipulert en gevinst i størrelsesorden 1/2 stilling pr enhet. Samlet blir det en reduksjon på 3,5 stillinger og i kr. 2.642.500,- for PSA og 0,5 stilling og kr. <u>377.500,-</u> for ABUP/UK.	I løpet av det første driftsåret - 2023	Enhetslederne i de 7 døgnetenhetene
ABUP-UK 1 - økt bemanning		Økning av bemanningen som konsekvens av økning i sengetall, fra 6 til 10.	ABUP/UK	En netto økning på 6,4 stillinger. Årlig kostnad kr. <u>4.832.000,-</u> .	Fra innflytting i 2023	Avdelingsjef sammen med enhetsleder.

Tiltak	Risiko	Risikoreducerende tiltak	Indikator (KPI)	Målefrekvens
Beskriv hvilke tiltak som må gjennomføres for å realisere gevinsten	Beskriv eventuelle risikoer som kan true gevinstpotensialet	Beskriv eventuelle tiltak som kan redusere risiko	Beskriv hvilken enhet/KPI gevinsten skal måles i	Beskriv hvor ofte gevinsten skal måles/rapporteres
Reduksjonen i senger fra 73 til 70	Reduksjonen i senger kan være en utfordring om presset på akutt plasser fortsetter slik det har vært de siste par årene.	Sørge for å ha fokus på rett pasient i rett <u>seng</u> , bl.a. gjennom kommende OU/funksjonsgjennomgang i KPH.	Registrerte senger i DIPS	Årlig
Det må etableres nye bemanningsplaner for natt i alle enheter som skal være gjeldende fra innflytting i nytt bygg. GAT brukes som verktøy for dette. Utarbeiding av nye planer blir en viktig del av planleggingen at innflytting.	Liten risiko. Dette er et tiltak som har lagt inne siden konseptrapporten i 2016.	Bygget må bygges slik det nå er planlagt, slik at det praktisk og teknisk ligger til rette for samarbeid på natt.	Reduksjon i pleiefaktor	Årlig
Overføre stillingene til annen klinikk.	Ingen for PSA	Ingen for PSA	Reduksjon i PSA og ABUP budsjetterte stillingstall i samsvar med det som fremgår her.	Årlig
For ytterligere beskrivelse se rapporten.	At organisasjonen får utfordringer med å greie å tilpasse seg alle muligheter det nye bygget gir.	Gode forberedelser i forkant av innflyttingen.		Årlig
Det forutsettes at det installeres elektroniske legemiddellkabinett som kan ivareta lukkede legemiddelsløyfer i det nye bygget.	En beslutning om ikke å ta i bruk denne teknologien på grunn av kostnader knyttet til investering. Er ikke inne på <u>utstyrsiden</u> og kan derfor ikke inngå som konkret tiltak.	Investere i den aktuelle teknologien.	Reduksjon i pleiefaktor	Årlig
Det forutsettes at nærværsskanner blir en del av de tekniske løsninger i bygget, samt at det gis nødvendige godkjenninger for å bruke teknologien til <u>monitorering</u> av pasientene.	En beslutning om å ikke implementere nærværsskanner i hele eller deler av bygget. Det er nå lagt til grunn at en bare skal legge til rette for dette.	Investere i den aktuelle teknologien.	Reduksjon i pleiefaktor	Årlig
Det må etableres nye bemanningsplaner for enheten som ivaretar at enheten øker fra 6 til 10 plasser. Dette må planlegges i god tid før innflytting.	Ingen under forutsetning av at en lykkes i rekrutteringsarbeidet.	Gode forberedelser i forkant av innflyttingen.	Pleiefaktor i samsvar med akutenheter i PSA	Årlig

Figur 4-4 Gevinstrealiseringsplan fra Nytt psykiatribygg Kristiansand (tabellen er delt av lesbarhetshensyn)

Et annet eksempel fra et av sykehuscasene, er at plan for gevinstrealisering er omtalt i revidert konseptfaserapport, og der gevinstrealiseringen er planlagt som en integrert del av organisasjonsutviklingsprosjektet.

En informant fra et regionalt helseforetak sier at man etter hvert har blitt mer bevisst på å kontinuerlig jobbe med gevinstrealisering. Det er utviklet metodikk og systemer som skal gjøre det lettere å spore gevinstene gjennom hele prosjektet, og også sørge for «feedback» til hvordan eventuelle endringer vil påvirke effektmålene. Sykehusprosjektene skiller seg ellers noe fra de andre casene, ved at helseforetakenes budsjetter har en samlet ramme for drift og investeringer, og ikke skiller disse budsjettene fra hverandre. Det blir vist til at noen sykehusprosjekter ikke er bærekraftige på prosjektnivå, men er bærekraftige på foretaksnivå, noe som peker på viktigheten av å inkludere dette perspektivet i planleggingsprosessen.

«... prosjektene er bærekraftige på foretaksnivå, som viser viktigheten av at gevinstplanen rommer mer enn selve prosjektet, og har med hele foretaket.»

Regionalt helseforetak

NTNU campussamling hadde en mer omfattende nytteplan ført i pennen av et konsulentmiljø. Planen baserer seg på DFØs veileder, og fokuserer på indikatorer og tilhørende måling av effekter. I denne planen benyttes målhierarkiet, og caset har knyttet gevinst/nytte til den ønskede effekten, om enn noe overordnet. Det vises til at mange organisatoriske tiltak må iverksettes for å berede grunnen for gevinstene, men at dette er noe en vil komme tilbake til.

I tillegg snakkes det i dette caset på planleggingsstadiet eksplisitt om hvordan gevinstrealisering påvirker byggenes kvalitet og hvordan gevinstrealisering påvirker virksomhetens evne, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv.

Organisasjonsutviklingsprosjekt- nødvendig men vanskelig

Anerkjennelsen av at et organisasjonsutviklingsprosjekt eller tilsvarende er viktig og nødvendig for realisering av nyttevirkninger er felles for de fleste casene. Disse kan ha litt ulike betegnelser, som organisasjonsutviklingsprosjekt (ofte forkortet til OU-prosjekt), mottaksprosjekt, eller mer organisatorisk orienterte begreper, som for eksempel strategisk medvirkningsgruppe. På ett vis er det nok ikke så viktig hva man kaller dette, hovedpoenget er at disse

fyller en funksjon ved siden av det faktiske byggeprosjektet. Samtidig beskrives koblingen mellom nytte og organisasjonsutvikling som vanskelig.

«... det med organisasjonen er jo alltid veldig vanskelig, mens det med bygg er veldig lett. Skal du endre driftskonseptet ditt, så er jo det en veldig stor greie.»

Prosjektleder, Sykehusbygg

Vi finner forskjeller i hvordan organisasjonsutviklingsprosjektene i de ulike casene er organisert. Et eksempel er fra caseprosjektet Senter for psykisk helse, som skal samlokalisere enheter fra helseforetak og universitet. Her ble det opprettet en strategisk medvirkningsgruppe, satt sammen av representanter fra ledelsesnivået fra berørte fagmiljøer, som aktivt jobbet med en visjon for senteret som skulle bygges og hvilke effekter man søkte å få ut. I dette caset gjorde man eksempelvis et initiativ til operativ styring av effektmålene, der man vurderte hva organisasjonen måtte gjøre og hva byggeprosjektet måtte gjøre for å sikre realisering av ønsket nytte.



Figur 4-5 Effektmål fra Senter for psykisk helse, samarbeidsprosjekt mellom St. Olavs hospital og NTNU (gjentegnet)

OPPSUMMERING TRINN 2: PLANLEGGING

- Varierende bruk av og innhold i nytteplanene
- Mangelfull og lite konkret operasjonalisering av effektmålene
- Lite null-punktsmålinger
- Manglende kontinuitet i sentrale roller utfordrer planleggingen av nytte
- Ulike aktører/perspektiver kan føre til at man styrer mot ulike mål
- Man viser til gode erfaringer med tidlig involvering av aktuelle aktører
- Etablering av organisasjonsutviklingsprosjekt er viktig/nødvendig, men koblingen mot nytte oppleves vanskelig

4.4 Trinn 3: Gjennomføring av nyttestyring/oppfølging av planene

Etter at et prosjekt har identifisert nytten og planlagt hvordan nytterealiseringen skal skje, er neste steg å sikre at disse planene blir implementert og brukt.

Vi har kartlagt hvilken praksis som finnes for oppfølging av planene, hvordan er dette organisert, hvilke roller som er involverte i arbeidet osv.

Ansvar for og organisering av nyttestyring underveis i gjennomføringen

Som nevnt hadde de fleste casene etablert en type OU-prosjekt – om ikke tidligere, så ble dette gjort i gjennomføringsfasen. OU-prosjektene kunne ha litt ulik betoning, fra kun å forberede brukerorganisasjonen på innflytting i det nye bygget, til å gjøre større endringer i organisering og arbeidsprosesser for å utnytte bygget og ta ut nytten. I et av casene, der betegnelsen mottaksprosjekt ble brukt om den organisatoriske enheten med ansvar for disse oppgavene, reflekterte man fra brukerorganisasjonen rundt betegnelsen mottaksprosjekt:

«Det er egentlig feil ord, mottaksprosjekt. Vi skal ikke bare motta passivt. Vi skal både bestille, involvere, eie, og sette premissene for å sikre at vi får ut maksimal nytte. Hvis bygget ikke innrettes slik vi trenger, så får vi jo ikke gevinster.»

Fagansvarlig, Enhet for campussamling, NTNU

Dette er en betimelig reaksjon på at begrepet kan gi inntrykk av at brukerorganisasjonen bare er en passiv mottaker av en «gave» fra en gavmild giver. Som en informant i prosjektet Politiets nasjonale beredskapssenter uttrykte det, så er mottaksprosjektet brukerens prosjekt, og det er bruker som både leder og normalt sett finansierer det. Hensikten er at bruker for det første må sørge for å stille premisser til prosjektet i alle faser, for det andre sikre at organisasjonen er klar for mottak og drift.

Dette gir også perspektiver på når et slikt prosjekt bør etableres i relasjon til tidslinjen i byggeprosjektet. Dette er situasjonsavhengig, men informantene påpeker at slike mottaksprosjekter kan startes både for tidlig og for sent. Etableres de for tidlig er fortsatt såpass mye uavklart om løsninger og utforming av bygget at diskusjonene kan bli for abstrakte og faktisk forstyrrende for byggeprosjektet. Ved veldig tidlig involvering understrekes det at brukersiden ikke kan være representert av «tilfeldige brukere», men med noen som forstår «forretningsperspektivet» på den driften som senere skal foregå i bygget. På den annen side, er det nok mer vanlig at man kommer i gang for sent, slik at man ikke rekker å gjøre de nødvendige forberedelser før driftssetting. En observasjon fra Sykehusbygg:

«Vi sier at de må være forberedt i god tid før de skal flytte. Jeg sier gjerne 2-3 år før. Siste året skal man helst bruke på detaljene, hva som skal inn i skuffene og slikt. Og det skjønner de i prinsippet, men likevel er det vanskelig å ta tak i. Og så blir det utsatt omtrent til dagen før de skal flytte inn.»

Sykehusbygg

Det er også et spørsmål hvor lenge OU-/mottaksprosjektet bør vare. Eksempelvis er det planlagt at NTNU campussamling, Mottaksprosjektet skal vare i 6-12 måneder etter overlevering av bygget, men at det gjøres en gradvis/trinnvis overføring fra prosjekt til drift. Generelt kunne man kanskje tenke seg at det er naturlig at OU-/mottaksprosjektene avsluttes samtidig med at byggeprosjektet avsluttes og ansvaret for drift og aktivitet i bygget overføres til bruker-/driftsorganisasjonen. Dette skulle i så fall tilsi at alt nødvendig arbeid med tilpasning av organisasjon og arbeidsprosesser er fullført på dette stadiet. Det synes sjelden å være tilfellet i caseprosjektene. Dermed synes det logisk at mottaksprosjektet pågår utover selve byggeprosjektet, minst så lenge

det synes behov for driftsmessige tilpasninger, og ideelt sett kanskje helt til de planlagte gevinstene er dokumentert oppnådde.

Det er også store forskjeller i hvordan slike mottaksprosjekter organiseres, hvem som er representert i dem, hvilket formelt ansvar/myndighet de har og hvilke berøringspunkter de har med byggeprosjektet. I sykehusprosjekter varierer sammensetningen i slike grupper mellom aktører fra klinikker/avdelinger, administrativ side, tillitsvalgte og verneombud og pasientorganisasjoner, men de kan også være bredere sammensatt, for eksempel med kommunehelsetjenesten, universitetet, osv. I andre sektorer er det andre grupperinger, men fortsatt ofte med nokså bred sammensetning, også inklusive personer som representerer fremtidig drift og vedlikehold av bygget, byggets IKT og annet utstyr osv. Jo bredere inkludering i slike mottaksprosjekter eller tilhørende medvirkningsgrupper, jo mer krevende blir det å oppnå enighet mellom sprikende synspunkter, men gjerne også større sannsynlighet for at alle perspektiver blir hørt. Hvem som da får gjennomslag, for eksempel i kuttprosesser, kan gjerne være litt tilfeldig og nokså personavhengig, men i sykehusprosjekter sier man at man har blitt flinkere til å unngå at «toneangivende overleger får gjennomslag på bekostning av andre synspunkter».

Et annet spørsmål er hvordan et mottaksprosjekt/medvirkningsgruppe er representert inn i eller har formelle kanaler til byggeprosjektet. Ett prosjekt har etablert en formell styringsgruppe hvor bruker er med. I Politiets nasjonale beredskapssenter fulgte man PRINCE2®-modellen, med både prosjektkompetanse, brukerperspektivet og med finansierende part i midten med ansvar for balanseringen av nytte mot kostnad. Andre har ikke valgt å la brukerne være representert i slike styringsgrupper, mens noen har andre møteplasser mellom byggeprosjekt og mottaksprosjekt. Det vises til at det er stort sprik i styringsmodell i departementene, og noen informanter viser til at det er ønskelig med en bedre samordning og erfaringsutveksling på tvers av dem. Eksempelvis har man innenfor NTNUs portefølje prosjekter som styres av ulike departementer (Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet), i tillegg til at Statsbygg som er byggherre i enkelte av prosjektene, er organisert under Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

Avveininger og forskjeller i hva ulike aktører er opptatte av

Selv etter at et prosjekt er vedtatt finansiert, basert på en løsningsbeskrivelse med en viss detaljeringsgrad, er det vanlig at det må foretas justeringer. Det kan skyldes at mer detaljert prosjektering avdekker forhold man ikke hadde tenkt på, at eksterne rammebetingelser endres, ny teknologi kommer på markedet, brukerbehov endres, osv. Dette er åpenbart en situasjon som kan være krevende for nyttestyringen, der spesielt kutt i løsninger/funksjonalitet/omfang kan medføre redusert nytte, og det derfor viktig å ha et bevisst forhold til hvordan slike prosesser håndteres.

Her ser vi en del forskjeller mellom caseprosjektene. Flere av caseprosjektene karakteriseres som såkalte design-to-cost-prosjekter, altså der det er gitt en øvre kostnadsramme som ikke kan overskrides, og prosjektet må tilpasses denne gjennom detaljplanleggings- og gjennomføringsfase. Vi ser en tendens til at disse prosjektene i større grad vektlegger investeringskostnaden fremfor effektmålene. Men samtidig hevdes det at man får bedre og mer edruelige diskusjoner om løsninger og kutt enn i prosjekter med en mer tradisjonell tilnærming.

En gjennomgående oppfatning fra brukersiden er at «ingen andre» (det være seg fagdepartement, regionalt helseforetak eller byggherreorganisasjonen) er opptatt av nytte og langsiktige driftskostnader, som sitatene under illustrerer:

«Departementet er tydelig på at investeringskostnad er pri 1 og sier veldig lite om effektmål.»

«Sykehusbygg er bare opptatt av resultatmålene. Det er helt nødvendig at vi [bruker] sitter på skulderen deres.»

«Statsbygg er ikke opptatt av de tingene i det hele tatt. Kvalitet for oss [bruker] er byggets brukskvalitet og effekt, men Statsbygg er bare opptatt av kvalitet på egne arbeidsprosesser.»

Ulike aktører

Flere peker også på at det synes som oppmerksomheten om nytte er størst i de tidligste fasene, men at det deretter avtar:

«Jeg opplever at det snakkes mye om mål og nytte i de tidligste fasene. Men ut gjennom forprosjektfase, da blekner ofte fokuset på mål og nytte.»

Sykehusbygg

I de situasjonene der kutt har vist seg nødvendige, er det flere måter å håndtere dette på som også ivaretar hensynet til nytte. Gjennomgående har caseprosjektene utviklet kuttlistor (og ev. plusslistor) nokså tidlig i prosjektet. I gjennomføringsfase forsøker de å evaluere kuttforslagene opp mot mål eller nytte. Noen har brukt en nokså enkel modell med «trafikklys» for å illustrere hvordan ulike kutt kan komme til å påvirke ulike identifiserte gevinster, andre mer avanserte regneark der en kan «simulere» konsekvensene for ulike nyttekomponenter dersom kutt gjennomføres. Men erfaringen er at dette er komplekst, og ikke noe som er raskt og enkelt å oppdatere løpende. Flere peker på at de har brukt enkle nyttekart aktivt i kuttprosesser, som for eksempel i prosjektet Politiets nasjonale beredskapssenter:

«Gevinstkartet styrte man etter hele veien, særlig underveis når det måtte tas stilling til kutt- og plusslistor. Det var ikke en detaljert plan, mer av formatet Power Point presentasjon Vi spurte om valgene man tar påvirker innsatsevnen.»

Bruker, Politiets nasjonale beredskapssenter

Også overfor styringsgrupper har man benyttet en logikk med «trafikklyssrapportering» for mål og gevinster. For eksempel i prosjektet Senter for psykisk helse, der medvirkningsgruppen har vært sentral i en slik evaluering:

«Vi har brukt den strategiske medvirkningsgruppen, som har fulgt prosjektet hele veien, til å evaluere prosjektet opp mot effektmålene flere ganger. Vi bruker da en trafikklysmoell (grønt, gult, rødt).»

Prosjektleder, Enhet for campussamling, NTNU

De som har hatt en systematisk nytte-kostnadsvurdering av kutt- og pluss-tiltak finner dette nyttig. I andre case, er det mer uklart hvordan løpende beslutninger om slike tiltak er tatt og av hvem.

Vi ser også signaler om at man i sykehusprosjektene har en tendens til å unngå kutt ved å oppjustere antakelsene om hvor effektiv man skal greie å være:

«Det er et generelt problem i sektoren at man blir veldig kreative og begynner å legge inn forutsetninger om forlenget åpningstid og slikt. Da kan man i prinsippet opprettholde funksjonene med mindre areal. Men det viser seg gang på gang at det ikke er realistisk å jobbe på den måten.»

Sykehusbygg

Oppfølging og måling av nytte

Som nevnt finner vi at kvaliteten på nytteplaner er noe varierende. Eksistensen av slike planer gir dessuten ikke noen garanti for systematisk oppfølging av nytte under gjennomføringen av byggeprosjektet. Flere informanter sier at det er uklart hvem som har ansvar for nytten gjennom prosjektfasene og at selv om det kanskje jobbes mest med nytte i starten, så må en fortsette å ha dette fokuset hele veien. På den andre siden finner vi gode eksempler på hvordan dette kan gjøres, som i Nytt psykiatribygg Kristiansand, der man dels sier at man fikk til å ansvarliggjøre folk i prosjektet for ulike gevinster og at gevinstrealiseringsplanen har satt opp tidspunkter der nytte skal måles samt at den skal oppdateres årlig. Også i prosjektet for NTNU campussamling, har man utarbeidet gevinstindikatorer, som skal måles utover i prosjektgjennomføringen. Det påpekes dog at disse uttrykker faktorer langt ut i effektkjeden og at man skulle ønsket seg indikatorer «nærmere bygget», som enda bedre kunne legge til rette for at man tidlig i prosessen kan predikere effekter som vil oppstå på senere stadier.

En observasjon vi forskerne har gjort oss, er at det informantene kjenner til av maler/eksempler på gevinstrealiseringsplaner oppfattes som nokså komplekse. Dermed kan vi forstå at det for noen kan virke som en uoverkommelig oppgave å utarbeide og aktivt bruke slike. Da er faren stor for at man sløyfer hele diskusjonen om nytte-kostnadsavveining i gjennomføringsfase, selv om man ville hatt god effekt av å diskutere dette mer prinsipielt og kanskje utarbeide en grovere plan enn hva slike «idealmaler» tilsier. Som i mange andre sammenhenger er diskusjonen som fører frem til en plan ofte av like stor verdi som selve planen.

Hva gjelder verktøy ellers, så synes nyttestyring å være et område med mangler. Utover de nevnte malene som finnes for gevinstrealiseringsplaner synes det ikke å være utviklet noen kommersielle verktøy for nyttestyring, i hvert fall ikke som informantene kjenner til. Flere av caseprosjektene har satt

opp egendefinerte regneark og de nevnte «trafikklysmoellene», men som en rådgiver sa:

«Vi skulle gjerne hatt et verktøy for å analysere dette. Vi hadde ikke noe verktøy for å sette sammen de små bitene til et stort bilde. Utenom Excel da. En type WBS-basert [Work Breakdown Structure] verktøy ville vært nyttig, men da måtte vi laget det fra starten av.»

Konsulent

Vi forskere har i andre sammenhenger hørt fra både akademikere og praktikere at nyttestyring på mange måter kan sees på som «invertert risikostyring», der hvert nytteobjekt kan tilordnes en sannsynlighet for at oppstår og en konsekvens. I så måte skulle det ligge til rette for utvikling av verktøy som kan utnytte hvert fall noen av prinsippene for verktøy for risikostyring.

OPPSUMMERING TRINN 3: GJENNOMFØRING

- OU-prosjekt (eller tilsvarende) er viktig for gjennomføringen, men det er uklart når og hvordan det bør etableres, hvem som bør involveres og hvordan prosjektet skal rigges mot byggeprosjektet
- Man er for dårlig til å tilrettelegge for god brukerinvolvering
- Man ser et større fokus på kostnader og resultatmål, og mindre fokus på nytte og langsiktige driftskostnader, i detaljplanleggings- og gjennomføringsfasen
- Kutt- og plusslister etableres tidlig, men det er ulikt hvordan nytte følges opp i forhold til dette
- Nytteplaner brukes ulikt og i ulik grad i når man gjennomfører nyttestyringen

4.5 Trinn 4: Dokumentere realisert nytte

Vi har kartlagt hva caseprosjektene har gjort, gjør eller planlegger å gjøre (avhengig av hvilken fase de er i) når det gjelder måling og dokumentasjon av nytte.

Generelt inntrykk: lite måling og oppfølging av nytte

I likhet med Berg mfl. (2021), finner vi at det fjerde trinnet i nyttestyring er det prosjektene er dårligst på. Blant caseprosjektene som er avsluttet, har flertallet ikke fulgt opp nytten på systematisk vis. Blant caseprosjektene som ikke er avsluttet, er det få som har klare planer for måling og evaluering. Flere antyder at de vil følge opp nytten, men har ennå ikke bestemt hvordan.

Spesielt ser vi at det i liten grad planlegges for måling og oppfølging av de ambisiøse målene om faglige og økonomiske synergieffekter som følge av samlokalisering. Dette står i skarp kontrast til hvor høyt slike effekter ofte flagges i forkant. Vi har heller ikke kommet over eksempler på prosjekter som aktivt følger opp «unytte» i form av negative fordelingsvirkninger eller lignende.

De svake resultatene på trinn 4 henger naturlig sammen med svakheter på tidligere trinn. Som tidligere nevnt har prosjektene kun i varierende grad etablert nytteplaner i forkant. Disse planene tar sjelden for seg den fulle bredden av nyttevirksomheter, og i beste fall konsentrerer de seg om noen utvalgte perspektiver eller nytte typer. Det varierer også hvor langt de går i å tidfeste og navngi personer med ansvar for tiltakene og målingene i planen. Det sier seg nesten selv at hvis man ikke har operasjonalisert mål og planer på forhånd, er det krevende å følge dem opp i etterkant. I tillegg kommer utfordringen med at selve prosjektet termineres når bygget er levert, slik at brukerorganisasjonen blir stående alene i driftsfasen, uten byggherreorganisasjonens ekspertise å støtte seg på. I de fleste tilfeller også uten en eier (finansierende part) som etterspør dokumentasjon på oppnådd nytte.

På den positive siden, ser vi en tendens til at måling og oppfølging, herunder etterevaluering, får økende oppmerksomhet, og at flere pågående prosjekter sier at de har tenkt å gjennomføre dette.

Kvalitet og funksjonalitet følges opp i noen grad

Som tidligere nevnt er byggherre mest opptatt av resultatmålene, inkludert resultatmål for kvalitet. Dette er forhold som sjekkes ut ved prosjektavslutning og overlevering av bygget. Et stykke på vei ser vi at dette også innbefatter funksjonalitet for bruker, og eventuelt ulike mål på brukers tilfredshet med

bygget. Flere av informantene påpeker at dette henger nært sammen med nyttebegrepet.

Det varierer i hvilken grad og på hvilken måte man måler og rapporterer på dette, herunder om man involverer bruker i vurderingen.

«Brukerne fikk alt på opsjonslista, nytten var med andre ord meget god.»

Eier, Forsvarsbygg

«Vi lagde en kundetilfredshetsmåling, hvor brukerrepresentanten ga oss score på om han fikk det han skulle ha.»

Forsvarsbygg

Politiets beredskapssenter gikk et skritt videre. Her gjennomførte man en funksjonstest før bruker skulle overta bygget. Det var basert på et overordnet kravdokument som hadde definert både kapasiteter og effekter for anlegget.

«Poenget er å måle effekten uavhengig av valgt løsning. Det er inspirert fra oljebransjen. Det er et problem i andre statlige byggeprosjekter at man sauser sammen løsning og effekter. Du mister da sporbarheten.»

Prosjektleder, Politiets nasjonale beredskapssenter

Også bruker kan ta initiativ til å følge opp kvalitetsmål. Spesielt har NTNU vært opptatt av dette i NTNU campussamling, mottaksprosjektet. De ønsker selv å definere brukskvalitet, og ønsker å følge opp byggherren på disse målene, fremfor de kvalitetsmålene som Statsbygg måler seg selv på.

«Vi har laget kriterier for gode egenskaper ved undervisningsbygg, som igjen er tett knyttet til effektene, for eksempel at arealene skal være tilrettelagt for sambruk. Vi betrakter disse målene som basiskrav ved utvikling og oppgradering av alle bygg i NTNU-systemet.»

Prosjektleder, Enhet for campussamling, NTNU

På den annen side påpeker en representant fra Statsbygg at bruker ikke kan definere kvalitetsmål uavhengig av tilgjengelige ressurser, og at man ville hatt mer riktige insentiver på brukersiden dersom kvalitetskravene fikk direkte utslag på leiekostnaden, noe som sjelden er tilfelle med statlige formålsbygg.

Driftsøkonomiske besparelser ved sykehus følges opp

Når det gjelder effekter på virksomhetsnivå, er det én type nytte som skiller seg ut, nemlig helseforetakenes mål for driftsøkonomiske innsparinger. Disse gevinstene er i en særstilling ettersom helseforetakene må betale for byggene selv i form av lån som skal tilbakebetales over driften. Driftsøkonomiske gevinster er derfor godt innarbeidet både i budsjettene og i lederkontraktene, og de måles jevnlig, helt ned på den enkelte avdeling.

«Det som gjelder driftsøkonomi vil bli tatt ut uansett, det handler om nedtak av rammer.»

Prosjektleder, Senter for psykisk helse

Imidlertid kan disse målingene fremstå mer som en sjekk av at man «tar ned» budsjettet for å kunne finansiere bygget, enn en måling av at nytten faktisk er realisert. Sporbarheten mellom bygget og sparte driftskostnader er ikke nødvendigvis lett å få øye på.

Det er heller ikke gitt at tidsplanen for innfasing av disse gevinstene alltid er realistisk, men flere sier at de forsøker å basere seg på erfaring fra tidligere prosjekter.

«Da vi flyttet inn i det andre akuttbygget var det lagt til grunn at gevinstene skulle komme umiddelbart. Det var en dyrekjøpt erfaring, man må bo seg inn. Dette tok vi lærdom av i det neste prosjektet.»

Prosjektsjef, Senter for psykisk helse

Øvrig nytte oppfattes som vanskelig å følge opp

Ut over driftsøkonomiske besparelser i helsesektor, ser vi få tegn til at bruker- og samfunnseffekter følges opp, og ofte er verken effektene eller målingene av dem tidfestet.

Flere informanter viser til at det vanskelig å måle effektene fordi de gjerne er kvalitative.

«Vi er opptatt av kvalitet også, det er egentlig det aller viktigste, men ikke alltid mulig å dokumentere.»

Forsvarsbygg

«Det er helt åpenbart nyttig å få nye bygg til sikkerhetspsykiatrien. Det gamle bygget er upraktisk, uverdig for pasientene, og utrygt for de ansatte. Men det er vanskelig å konkretisere det.»

Regionalt helseforetak

«Helseforetakene har i hvert fall ikke fokus på brede samfunnseffekter, som for eksempel sykehusets betydning som arbeidsplass i regionen.»

Sykehusbygg

Andre informanter mener det er fullt mulig å følge opp kvalitative effekter, og antyder at vanskene med å måle dem bare er unnskyldninger. Flere påpekte at brede effektmål må brytes ned – de kan ikke bli stående som høytsvevende visjoner, uten at man gjør forsøk på å operasjonalisere dem. En effekt kan kanskje ikke måles direkte, men man kan alltid finne indikatorer eller proxy-mål.

«Alle skal bli verdensledende, det er ikke måte på ambisjoner. Men de burde faktisk kunne si noe mer konkret om hva de skal oppnå.»

Konsulent

«Det er så klart krevende å skulle si noe om samfunnsnyttien av et kulturbygg. Men det går an, på samme måte som alle andre effekter.»

Statsbygg (om Nasjonalmuseet)

«Det meste lar seg måle. Og i prinsippet kan det meste omsettes til hvordan det slår ut på driftsøkonomien. Vi må bare ha en metode for det.»

Regionalt helseforetak

På den positive siden skjer en del utviklingsarbeid når det gjelder kvantifisering og utvikling av indikatorer. Blant annet har Statsbygg jobbet mye med håndtering av ikke-prissatte virkninger de senere årene, og store brukere som Helse Sør-Øst RHF og NTNU har jobbet med det samme. Flere påpeker at

dette er nybrottsarbeid. Noen informanter viser til at det er et uforløst potensial i erfaringsutveksling, kompetansedeling og samhandling på prosjekteiernivå, mellom blant annet Statsbygg, universitetene og helsesektoren.

«Drømmesituasjonen er å ha en kontantstrøm for alle virkningene, og så fordele dem ned på enheter og aktører. I tillegg trenger man å vise koblingen mellom kvalitet ved bygget og effekten.»

Konsulent

Flere nevner at det er fornuftig å bruke indikatorer som virksomheten allerede rapporterer på (knyttet til virksomhetsmålene) fremfor å lage egne målinger. Utsnittet fra NTNU campussamlings gevinstrealiseringsplan viser et eksempel på dette, hvor effektmålet om fremtidsrettede utdanning-, forskning-, innovasjons- og forskningsaktiviteter i all hovedsak benytter eksisterende målinger som studiebarometeret og Database for statistikk om høyere utdanning (DBH).

Tabell 4-3 Utsnitt fra NTNU campussamlings gevinstrealiseringsplan: indikator, måleenhet, ansvar og målekilde

#	Indikator	Måleenhet	Måle-ansvarlig	Målenivå	Målekilde
H1 Studieattraktivitet					
1.1	Søkere per studieplass	X antall søkere per studieplass (nasjonale og internasjonale)	NTNU sentralt	Fakultet og NTNU totalt	DBH
1.2	Gjennomsnittlig opptakspoeng	X gjennomsnittlig opptakspoeng per fakultet (1- karakter)	NTNU sentralt	Fakultet og NTNU totalt	DBH
H2 Utdanningskvalitet					
1.3	Studenters oppfatning av studiekvaliteten	Score på hvordan studenter oppfatter studiekvaliteten	NTNU sentralt	Fakultet og NTNU totalt	Studiebarometeret
H3 Forskningskvalitet					
1.4	Publiseringspoeng per faglige årsverk	X poeng per institutt/fakultet	NTNU sentralt	Fakultet og NTNU totalt	DBH
1.5	Innvilgede søknader (til EU, NFR, RFF)	X andel (gitt av antall innvilget/antall søknader) per fagområde	NTNU sentralt	NTNU totalt	NFR
H4 Innovasjonskvalitet					
1.6	Bedriftsetablering (AS-er)	X antall bedriftsetableringer (AS-er) for vitenskapelig ansatte per år	NTNU sentralt	NTNU totalt	DBH
1.7	Inngåtte lisensavtaler	X antall inngåtte lisensavtaler for vitenskapelig ansatte per år	NTNU sentralt	NTNU totalt	DBH
H5 Sosial kvalitet for studenter og ansatte					
1.8	Grad av tilfredshet med det sosiale miljøet blant studentene på studieprogrammet	Skala fra 1 (ikke tilfreds) til 5 (svært tilfreds) per studieprogram	NTNU sentralt	Fakultet og NTNU totalt	Studiebarometeret

Utfordringen er imidlertid at det kan være vanskelig å knytte endringer i disse variablene til nytt bygg.

«Vi har definert gevinstindikatorer, men de er langt ute i effektkjeden, vi skulle gjerne hatt noe nærmere bygget, en slags driver-indikatorer.»

Fagansvarlig, Enhet for campussamling, NTNU

Det er overraskende lite oppfølging og måling av konsekvens for driftskostnader, når en ser bort fra sykehusene. Informantene påpeker at det er to typer konsekvenser for «drift», både i) virksomhetskostnadene (brukerperspektivet) og ii) energi- og forvaltningskostnadene (selve driften av bygget). Ingen av dem følges opp i ettertid, og mulige konflikter mellom dem blir ikke diskutert.

«Bruker kan ikke styre bare etter nytte forstått som kvalitet, men bør også ha mål for kostnad per kvadratmeter, FDVU-kostnad og lignende.»

Statsbygg

Vi har heller ikke funnet noen caser som følger opp samlet nytte og kostnader med tanke på å vurdere om prosjektet var lønnsomt i et levetidsperspektiv.

Uklart hvem som skal gjennomføre måling

Informantene er samstemte i at måling og oppfølging av nytte er bruker og eiers ansvar, ikke byggherre. Men, som tidligere diskutert, er ikke brukersiden alltid kompetent til å ta et slikt ansvar. Dessuten må det avklares hvem på brukersiden som skal stå for målingen – den enkelte avdeling eller et sentralt nivå, bruker eller forvalter. Dette er slett ikke avklart i alle caseprosjektene. Eiere med store porteføljer, som Helse Sør-Øst RHF, har gode muligheter for å utvikle kompetanse og erfaring på dette. En engangsbruker vil derimot ha behov for bistand.

«Det er litt forskjellig hvor kompetente de er. Noen har aldri vært borti et prosjekt før, andre er godt rigget.»

Sykehusbygg

Flere av informantene på byggherresiden antyder at de kunne/burde hjelpe brukerne med oppfølging av effektene i større grad:

«Vi prosjektledere er nok for dårlig på dette med brukereffekter.»

Forsvarsbygg

Statsbygg har helt nylig gjort en del grep for å fremheve verdi og nytte, blant annet gjennom å sikre større grad av kontinuitet mellom faser. I dette ligger blant annet en intensjon om å være med og fasilitere brukers gevinstrealiseringsarbeid i større grad. Også i Forsvarsbygg gir informantene uttrykk for at de ønsker å gå i den retningen.

Andre ganger ønsker ikke bruker hjelp.

«I et annet prosjekt spurte vi dem om organisering, men da sa de: -vi skal bare ha et bygg, det andre har ikke dere noe med.»

Konsulent

Få eksempler på etterevaluering foreløpig

Det hersker litt ulike oppfatninger om hva som menes med en etterevaluering. Vi tenker på dette som en bred evaluering av prosjektet med fokus på effekt- og samfunns mål og eventuelt andre strategiske evalueringskriterier som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, relevans eller levedyktighet, som gjennomføres etter at prosjektet er avsluttet og bygget har vært i bruk en tid.

Kun ett av caseprosjektene har gjennomført en (nokså) bred etterevaluering foreløpig: Nytt Østfoldsykehus. Evalueringen var konsentrert rundt erfaringer med driftskonseptet og de valgte løsningene, samt måloppnåelsen. Evalueringen ble gjennomført vha. spørreskjema, fokusgrupper, tilgjengelige styringsdokumenter og dokumentanalyser. Aktørene gir uttrykk for at evalueringen har gitt god læring som har kommet til nytte i senere prosjekter.

«Det ble en test av fremskrivingsmodellene, de traff egentlig ganske godt, men vi har videreutviklet dem i ettertid.»

Regionalt helseforetak

«Da vi skulle starte prosjektet Senter for psykisk helse, fikk vi beskjed om å kvittere ut at de 13 læringspunktene fra evalueringen av Nytt Østfoldsykehus var hensyntatt.»

Sykehusbygg

Innen helsesektor er det nå bestemt at alle prosjekter skal evalueres med tanke på effektmål etter tre år. Dette er helseforetakenes ansvar, men det er Sykehusbygg som forvalter metodikken. Også andre caseprosjekter som ennå ikke er ferdigstilt, sier at de har planer om å evaluere. For Politiets nasjonale beredskapssenter er en slik evaluering for tiden i gang, for å se på oppnåelsen av effektmålene.

Men generelt er inntrykket at man fortsatt famler en del når det gjelder etterevaluering. Det planlegges i liten grad for dette i forkant, og dermed viser det seg gjerne krevende å spore gevinster i ettertid.

«Det står at prosjektene skal sette av penger til evaluering og planlegge for dette tidlig, men det skjer sjelden.»

Sykehusbygg

«Vi har ikke mye erfaring med å måle bredere samfunns effekter ennå. Vi hadde det som tema på Nytt Østfoldsykehus, men den biten ble for komplisert og derfor lagt til side.»

Sykehusbygg

«Vi har nok ikke knekt koden når det gjelder å følge opp ikke-prissatte gevinster. Vi skal begynne å se nærmere på dette.»

Forsvarsbygg

Blant annet er det få som har definert og målt et nullpunkt. På spørsmål om dette får vi negative eller vage svar. Haakonsværn-caset er et unntak – her var målet med prosjektet å lukke avvikene som var påpekt av Arbeidstilsynet, og dermed ble nullpunktet definert ved avvikene. Men generelt kan det å definere et nullpunkt være vanskeligere enn man tror. Det er ikke nødvendigvis det samme som en før-måling, men innebærer å definere en referanse som resultatene vurderes opp mot.

«Det er enklest å ta utgangspunkt i hvordan det er i dag. Men man må også ta hensyn til strategier og ambisjoner, f.eks. når en avdeling har ambisiøse mål om å få til noe mer. Vil det være en effekt av bygget, eller noe de ville gjort uansett?»

Konsulent

Det er også uklart hvem som skal gjennomføre en etterevaluering, og hvordan evaluering skal brukes til å lage gode læringsløyper.

«Det er foretakets ansvar, men det er ikke sikkert vi bør gjøre det selv. Vi tenker at det bør være en kombinasjon av ekstern og intern evaluering.»

Regionalt helseforetak

«Byggherren får sjelden vite hvordan det gikk med nytten, og de prosjekterende får ikke vite om det de planla var byggbart. Vi aner ikke om det gjøres evalueringer, men vi er i hvert fall ikke med i de læringsløyene.»

Statsbygg

4.6 Funn på tvers av trinnene i DFØs veileder

I dette delkapittelet presenterer vi funn fra datamaterialet som ikke tydelig kan tilordnes et bestemt trinn i DFØs veileder, men er av en mer generell karakter.

Uklar terminologi

I kapittel 2.2 diskuterte vi hvordan det i litteraturen på området er en mangel på en felles terminologi for å snakke om nytte og nyttestyring. Tilsvarende finner vi i praksisfeltet, der flere av informantene ga uttrykk for at dette var et problem. Andre var mindre opptatt av begrepene i seg selv. Prosjektene og sektorene brukte forskjellige ord om de samme temaene og det var stor usikkerhet blant aktørene om hvilket uttrykk som var riktig og tolkningen av begrepene. Noen mente at ordet «gevinst» har en negativ klang og er mer snevert enn «nytte».

«Det vi ser fungerte veldig dårlig, var at jeg gikk rundt og snakket om gevinster og gevinstrealisering. Det ble tolket som at dette skal vi gjøre for å gi fra oss penger til noen andre, det er lite motiverende.»

Prosjektleder, Forsvarsbygg

«Ja, så tenker jeg at gevinstrealisering i form av ting som du på en måte ikke kan måle i kroner og øre, der tror jeg ikke folk har knekt koden.»

Prosjektleder, Forsvarsbygg

«...ordet nyttestyring har vi i hvert fall ikke brukt, det vi har snakket om av og til er gevinstrealisering [...]Vi hadde ikke det begrepet inne i Statsbyggs systemer den gangen.»

Prosjektleder, Statsbygg

«Vi brukte ikke ordet gevinstrealisering, men kunne like gjerne gjort det. Mottaksprosjektet var egentlig en gevinstrealiseringsplan.»

Prosjektleder, Politiets nasjonale beredskapssenter

Det ble fremhevet at ikke alle aktørene i prosjektene er like familiære med begreper som gevinstrealisering eller nyttestyring, som illustrert i sitatet under fra et KS-miljø:

«Det er ikke alle som er så godt kjent med den terminologien og begrepsbruken og hva vi tar inn, og hva som definitivt ikke er med.»

Konsulent

Begrepene gevinst og gevinstrealisering kommer opprinnelig fra privat sektor, det samme gjelder begrepet forretningsperspektiv. Dette er kanskje mest benyttet av konsulentene, og kan tolkes til å være synonymt med virksomhetsperspektivet for offentlige prosjekter. Samtidig er samfunnet den finansierende parten i offentlige prosjekter, og ikke virksomheten i seg selv, slik at forretningsperspektivet heller bør være synonymt med samfunnsøkonomisk perspektivet.

Flere hadde en oppfatning om at «nytte» er noe bredere og handler om samfunnsøkonomisk nytte. Men vi så også eksempler på en tolkning av nytte

som det samme som kvalitet, og en annen av nytte som identisk med økonomiske besparelser (prissatt nytte som tas ut som budsjettkutt). Noen av informantene som jobbet med design-to-cost-tilnærmingen, kunne gi uttrykk for at nytte er å bygge bygget (med gitt funksjonalitet) til lavest mulig kostnad. Atter andre påpekte at det man «egentlig» bør være opptatt av, er balansen mellom nytte og kostnad, altså av netto-nytteten:

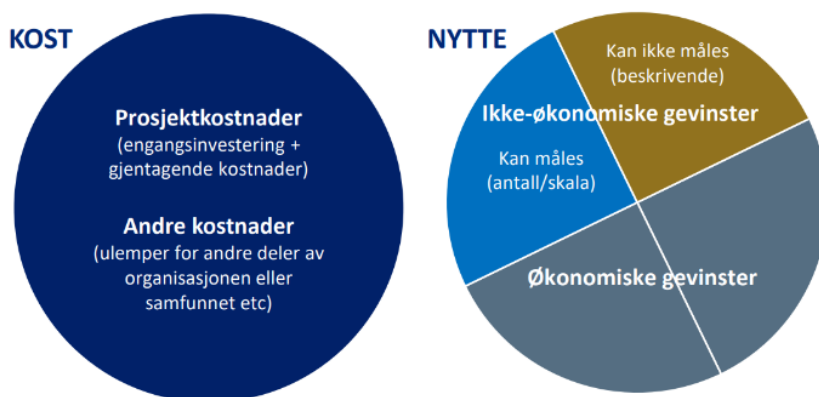
«... jeg tenker på hva vi egentlig mener med nyttestyring, for nyttestyring er vel egentlig ikke å få mest mulig nødvendigvis, men det å få det du trenger.»

Konsulent

Informanter fra Forsvarsbygg viste til at sektoren av og til kan operere med en kategorisering av gevinstbegrepet, der man skiller mellom varige økonomiske gevinster, engangs-gevinster og kvalitetsgevinster. I tillegg ble det vist til at man bør skille mellom selve prosjektet og virksomheten når man snakker om gevinster og gevinstrealisering.

I gjennomgangen av prosjektdokumenter og veiledermaterieell, gjorde vi også funn som vitner om at terminologien ikke er helt entydig. Sykehusprosjektene bruker gevinstbegrepet gjennomgående, både i veileder og i ulike prosjektdokumentasjon. Gevinstene man er opptatt av i denne sektoren er hovedsakelig knyttet til økonomiske størrelser. For ett av caseprosjektene beskrives imidlertid også «andre nytteeffekter», og det kan virke som at det for dette caset er ment som at gevinster knyttes til økonomiske/kvantitative størrelser, mens nytte-effekter knyttes til kvalitative elementer.

Caset fra forsvarssektoren brukte ikke noen formuleringer knyttet til nytte, gevinst eller effekt utover å skulle sikre funksjonaliteten. Det finnes imidlertid en veileder for «Gevinstrealisering i forsvarssektoren», som viser til DFØs veileder for gevinstrealisering og benytter definisjoner fra denne, og bruker også begrepene økonomiske gevinster og kvalitetsgevinster, i tillegg til begrepet effekt. Veilederen er ikke spesifikk for forsvarsbygg, men gjelder generelt for sektoren. Illustrasjonen under viser en sammenstilling av forventet kost og nytte for et tiltak. Denne er plassert på identifiserings-trinnet i veilederen. Her brukes nytte og gevinster litt om hverandre, for eksempel vises det til «tiltakets forventede nytte (gevinster) og kostnader (ulempen)».



Figur 4-6 Sammenstilling av forventet kost og nytte for et tiltak i forsvarssektoren (hentet fra Forsvarsdepartementet (2020))

Konseptvalgutredningen for Campusprosjektet er utført av et konsulentmiljø, og her vises det til Finansdepartementets veileder og nyttebegrepet brukes. Ikke-prissatte konsekvenser er knyttet til samfunnsøkonomisk nytte for konseptene og konsentrert om måloppnåelse for definerte effektmål. I dette caset omfatter gevinstrealisering de tiltakene som må til for at de «beskrevne nyttekomponentene skal oppnås». I tilleggsutredningen til konseptvalgutredningen, finner vi følgende formulering:

... største potensialet for gevinst for framtidens universitet ligger i muligheten til å bygge opp utdannings- og forskningsprogram på tvers av dagens disiplingrenser. For NTNU er nærhet mellom fagmiljø gjennom en samlet campusløsning derfor en viktig strategi for å oppnå nødvendig fleksibilitet, og samtidig realisere ambisjonene om økt tverrfaglighet i utdanning og forskning, og om mer innovasjon.

I prosjektdokumentasjonen for Nytt Nasjonalmuseum, brukes nytte-begrepet. Det er eksterne konsulenter som har gjennomført utredningene. Det vises til at den konkrete nytten først vil kunne tas ut når utbyggingsprosjektet er ferdig gjennomført og institusjonen kommer inn i en normal driftsfase. Nytteaspektene er knyttet til to forhold i dette caset: a) nytteeffekt for publikum/brukere av museets tjenester og b) institusjonens mulighet til å forvalte kunstsamlingene på en forsvarlig måte. Caset har også en matrise for nytterealisering (nytteplan). De to sistnevnte casene er Statsbygg-prosjekter, og flere informanter fra Statsbygg viser til at de er i gang med å forbedre praksisen knyttet til nyttestyring/gevinstrealisering, både med tanke på når og

hvordan man gjør ulike typer analyser og hvilke begreper som skal brukes. De peker på at det pr. i dag eksisterer en «ordsalat» på temaet. Det vises til at nytte kan være vanskelig å forstå, og at nytte ikke vurderes på en helhetlig måte.

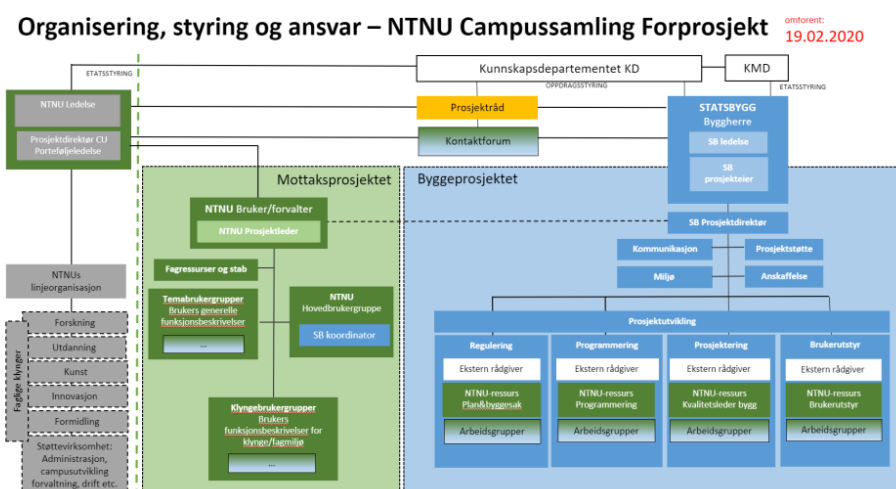
Ulik bruk av begreper og ulik forståelse av terminologien ble satt lys på i seminaret og pekt på som en sentral og felles utfordring. Det ble fremhevet at en felles forståelse av terminologien kan være viktig for å få gjennomført god nyttestyring.

«... jeg tenker på hva vi egentlig mener med nyttestyring, for nyttestyring er vel egentlig ikke å få mest mulig nødvendigvis, men det å få det du trenger.»

Konsulent

Komplekse prosjekter utfordrer nyttestyringen – balanse mellom perspektiver

Majoriteten av casene vi studerte er relativt store og komplekse prosjekter. Dette innebærer at prosjektene har flere ulike organisatoriske nivåer og roller som betrakter prosjektet fra ulike perspektiver, og aktørene har kanskje også ulike insentiver. Denne kompleksiteten illustreres godt i Figur 4-7, som er hentet fra NTNU campussamling, og viser organisasjonskartet i forprosjektfasen.



Figur 4-7 Organisering, styring og ansvar i NTNU campussamling (hentet fra Strategi for brukerinvolvering)

Kompleksiteten, i forståelsen multiple aktører, representerer en generell utfordring i case-prosjektene i denne studien. Spesielt ser man dette når de ulike aktørene har ulike perspektiver på prosjektet. Selv om de ulike perspektivene benevnes noe ulikt, kan man grovt sett dele dem inn i:

- Finansierende part (departementsnivået, som ideelt sett skal ha et samfunnsperspektiv), i tilfellet med Statsbygg har man faktisk to overordnede departementer, henholdsvis det bestillende departement (KD ved universitetsbygg etc.) og DFD som er Statsbyggs eierdepartement – disse kan også ha motstridende interesser.
- Etaten(e) som til dels har et virksomhetsperspektiv (både med tanke på nytte og kostnad, men som kanskje legger mest vekt på nyttesiden på bekostning av kostnad).
- Gjennomførerperspektiv (profesjonell etat/virksomhet som påtar seg byggherreansvaret).
- Brukerperspektiv (virksomhet/organisasjon som skal bruke bygget, og følgelig har et virksomhetsperspektiv).
- Drift og forvaltning av bygget, som enten kan ligge hos etat eller hos den samme som gjennomfører.

Interessentene i de ulike perspektivene vil naturligvis ha ulike insentiver for prosjektet, som beskrevet av en av informantene fra konsulentmiljøene:

«...vi har gjennomføringsperspektivet, og vi har brukerperspektivet og det som jeg har pekt på noen ganger og for departementene, er at vi har kalt dem for finansierende. Hvis en da ser på insentiver, så har jo vanligvis bruker ingen insentiver for å verken spare på kostnader, eller noe som helst egentlig. De har bare ett insentiv, og det er å få mest mulig.»

Konsulent

Som også poengteres fra et annet case-prosjekt:

«Hvis du sier at brukeren kan bestemme alt, så blir det jo dyrt.»

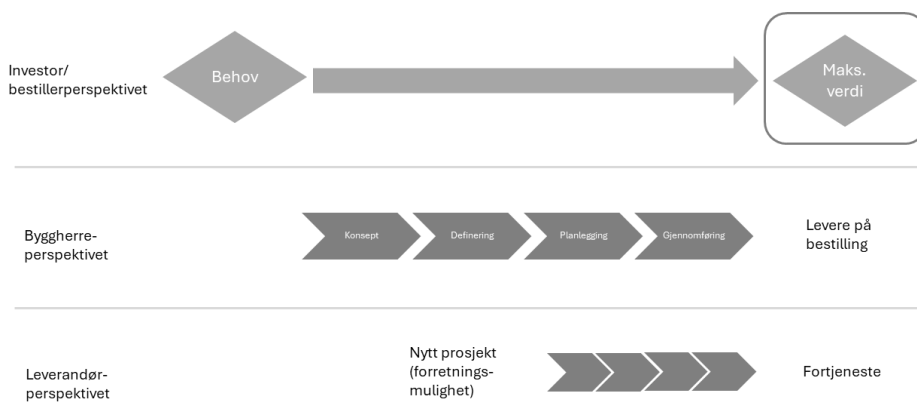
Prosjektleder, Politiets nasjonale beredskapssenter

«Og det tenker jeg er en modningsprosess, fordi at de som er medvirkende, de er her for å kjempe. De har jo sitt perspektiv og skal kjempe for det, og så er det jo riktig at de skal yte motstand til prosjektet helt til det ikke blir prosjekt

hvis vi ikke klarer å få det under [kostnadsrammen], så det er jo der de ulike perspektivene møter hverandre da...»

Prosjektleder, Sykehusbygg

Campusprosjektet viste også til en modell som opprinnelig er laget av Statsbygg, og som illustrerer de ulike perspektivene i et prosjekt, og hva man fokuserer på (se Figur 4-8, og viser til at det kan være noen fallgruver knyttet til dette.



Figur 4-8 Ulike perspektiver i Statsbygg-prosjekter

Noen av informantene viser til at byggherre måles på resultatmålene, og at det derfor er vanskelig å ha et mer overordnet og langsiktig perspektiv fra deres side. Brukersiden i prosjektene føler et større ansvar for effektene på lengre sikt og prosjektets rolle i å realisere organisasjonens strategiske målsettinger.

«Så har det jo vært litt vår oppgave, [prosjektlederne fra brukersiden], å få prosjektet til å styre etter effektmålene. For [ekspertorganisasjonen/de utførende] har ikke nødvendigvis stort fokus på effektmål. Der turer vi frem, og det er resultatmålene som gjelder.»

Prosjektsjef, Senter for psykisk helse

«Vi sitter ikke og snakker om de overordnede målene, for de er ivaretatt, og vi skal levere på resultatmål, og gjennom resultat så skal vi oppnå effekt- og samfunnsmålene.»

Prosjektleder, Sykehusbygg

Langvarige prosjekter utfordrer kontinuiteten

Prosjektene er også tidkrevende, og det kan ta mange år fra det prosjektutløsende behovet er definert, til man er i gang med de ulike prosjektfasene. I starten på prosjektene er det, uavhengig av sektor, størst søkelys på å jobbe frem mot investeringsbeslutningen og i dette arbeidet spiller prosjektets nytte en sentral rolle. Når finansieringen kommer på plass, ser man derimot tendenser til at fokuset på nytte avtar, og andre deler av prosjektet blir mer fremtredende. En del av forklaringen på dette kan være at det er ulikt personell som er involvert i de ulike fasene. For eksempel har samfunnsøkonomer gjerne en viktig rolle i konseptfase, men avløses deretter av ingeniører og andre prosjektfolk i forprosjektfase.

Det blir også vist til at dette kan føre til at det i senere runder, for eksempel ved vurdering og evaluering av prosjektets vellykkethet, blir vanskelig å spore nytten. Informantene understreker også at eiersiden av prosjektet er meget opptatt av investeringskostnaden, som bidrar til at fokuset dreies hit.

«... det er helt klart at det [fra departementet] er investeringskost som er prisen. Og de skriver ikke veldig mye om effektmål i oppdragsbrevet ...»

Prosjektleder, Enhet for campussamling, NTNU

De lange tidslinjene er også en utfordring for prosjektenes kontinuitet, og evnen til å ha en «rød tråd» i prosjektet fra behov til nytte – eller en utfordring for «organisasjonens kollektive hukommelse», som en av informantene uttrykte det som.

«Og det [...] å ha den kollektive hukommelsen som virksomhet på hva var det vi bestilte tilbake i 2016.»

Prosjektleder, Enhet for campussamling, NTNU

For å imøtekomme at tiden utfordrer kontinuiteten, vises det til viktigheten av dokumentasjon og overføring av denne, i tillegg til metodikk/rammeverk slik at organisasjonen blir «flergangsaktør», det vil si at man skaper forutsigbarhet og utvikler kompetanse der man kan, ved at forutsetningene for prosjektet er kjent for de ulike aktørene.

På den andre siden, vises det til at tid gjør prosjektene mer modne, og vi ser at spesielt i de prosjektene som har måttet gå flere runder før godkjenning, vil en

del diskusjoner «filtreres», som igjen fører til at aktørene i større grad opparbeider en felles forståelse for hva som skal oppnås. Et eksempel på at modning knyttet til prosjektet kan ha heldig effekt på gjennomføring og nytterealisering, kan vi finne i Politiets nasjonale beredskapssenter:

«Så vi hadde jo vært gjennom alle diskusjonene rundt hva og hvorfor og hvordan, og prioriteringer egentlig ... Og så har det blitt en modningsprosess fram til dette startet. Så når ting kom opp og det var spørsmål, så følte jeg egentlig at man kjente igjen diskusjonen, så da følte man seg ganske trygg på hva stemningen var.»

Prosjektleder, Politiets nasjonale beredskapssenter

Viktigheten av tydelig organisering

Tydelig organisering med klare organisatoriske linjer blir fremhevet som viktig for å håndtere prosjektenes kompleksitet og langvarighet.

«... bildet og ansvaret er så fragmentert, [og] det øker kravene til en god prosjektorganisering og prosjektstyring så voldsomt.»

Prosjektleder, Enhet for campussamling, NTNU

Som nevnt over er det flere perspektiver og roller involvert. Organiseringen varierer mellom sektorene. For eksempel er Statsbygg og Forsvarsbygg både byggherre og forvalter. I helsesektoren har helseforetakene disse rollene, mens Sykehusbygg kan være rådgiver, prosjektleder eller ev. innleid byggherre. Felles for flere av prosjektene er at virksomhetsnivået (bruker eller helseforetak) sier at de, som ikke nødvendigvis gjennomfører byggeprosjekter særlig hyppig, forventer at den «profesjonelle» aktøren, altså Sykehusbygg, Statsbygg og Forsvarsbygg, tar et hovedansvar for å styre nytten gjennom prosjektet. Dette begrunnes med at disse aktørene gjennomfører prosjekter langt hyppigere, og dermed har mer erfaring med tematikken, samt at de forvalter prosjektmetodikk på vegne av sektoren. Men de profesjonelle aktørene er tydelige på at de ikke har noe slikt mandat i dag:

«Alt som handler om gevinstplaner og det å drive gevinstrealisering ligger på dem [helseforetakene]. Vi har ikke mye med det å gjøre.»

Sykehusbygg

Sykehusbygg opplever at de blir spurt om å ta en mer aktiv rolle som rådgivere når det gjelder etterfølgende organisasjonsutvikling/tilpasning. Tilsvarende mener Statsbygg at selv om det er virksomhetene som har ansvaret for gevinstene, kan Statsbygg bidra i arbeidet, og man innser at det nok kunne vært arbeidet bedre sammen om dette.

Fra virksomhetene (nytteteier) kan det oppfattes som krevende å få det nødvendige inngrepet med byggeprosjektet og dermed å ta det nødvendige ansvaret for nyttestyringen. Det tegnes et bilde av at selve byggeprosjektet har sin egen logikk med et komplisert samvirke mellom byggherreorganisasjonen og de involverte leverandørene og at virksomhetene ikke har en naturlig plass i dette. Her ser vi altså en mulig klar forskjell i oppfatningene av hvor dette ansvaret ligger. Til en viss grad kan det nok være slik at det er primært metodikk virksomhetene forventer at byggherreorganisasjonene skal bistå med og ikke at de skal påta seg ansvaret for at nytte styres og realiseres, men like fullt peker dette på noe som kan føre til at begge parter inntar en avventende holdning og forventer at den andre tar ansvar.

Et annet moment i ansvarsbildet er bevilgende enhet. Både i statlige byggeprosjekter, der et fagdepartement er ansvarlig for oppdraget, og sykehusprosjekter, der et regionalt helseforetak er ansvarlig for oppdraget, hevdes at departement/regionalt helseforetak både er for passive i sin rolle når det gjelder å vektlegge nytte, og at man overveiende er for opptatt av selve investeringskostnaden og ikke de langsiktige konsekvensene for drift og driftskostnader. For eksempel sier man fra NTNU:

«Savner at departementet styrer på kvalitet og effektmålene, det hadde gjort ting enklere for oss. De er ikke særlig opptatt av mottaksprosjektet heller.»

Fagansvarlig, Enhet for campussamling, NTNU

Viktigheten av å kunne balansere de ulike perspektivene til prosjektets beste er fremhevet, og her vises det til at eieren (eierdepartementet) bør utvise et spesielt ansvar. Likevel ser man at eier kanskje ikke er så delaktig i disse prosessene som man skulle ønske.

«Hvor er de som sørger for at vi holder oss til konseptvalg? Det er vel Finansdepartementet da, og KS-ordningen for så vidt. Så kan jo lure på, det har jeg diskutert noen ganger, hvor er de som representerer og de som finansierer dette?»

«Men så er jo spørsmålet, departementet da? Departementet, som er de som betaler regningen, eller er det de som betaler regningen, egentlig? Hvilke interesser har de? [...] vi har av og til hatt litt problemer med å kjenne igjen hvem det er som representerer de som betaler for dette, altså forretningsperspektivet.»

Konsulent

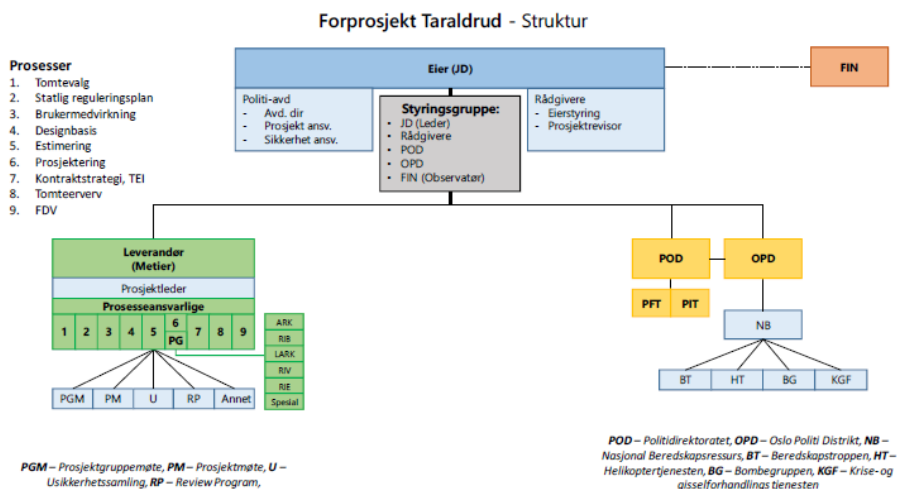
Dette er selvsagt ikke et entydig bilde på situasjonen og en informant fra et regionalt helseforetak forklarer at dels er ansvarsfordelingen slik at det er det konkrete helseforetaket som har ansvar for gevinstene, men også at gevinster er sentrale for det regionale helseforetaket:

«For eksempel når vi må gjøre optimaliseringer i prosjektene, så spør vi hvordan det påvirker gevinstplanen. Og når vi gjør etterevalueringer så er gevinster det sentrale.»

Regionalt helseforetak

I tillegg ser man også forskjeller i organisering og kompetanse på brukersiden, og at det også er forskjeller i modenhetsnivå mellom brukerorganisasjonene som kanskje gjennomfører større prosjekter en gang og det vi har valgt å kalle ekspertorganisasjonene som gjennomfører flere prosjekter, og som derfor kjenner godt til både prosjektmodeller, systemer og arbeidsmetodikk.

Et eksempel på en organisering som er sagt å fungere godt, ses i Politiets nasjonale beredskapssenter, der en skisse av organiseringen er vist i figuren under (fra forprosjektet).



Figur 4-9 Organisering i Politiets nasjonale beredskapssenter (forprosjekt), hentet fra Whist og Hjelmbrække (2018)

Det vises videre til at opprettelsen av et «single point of contact» på brukersiden, gjennom representasjon i styringsgruppen, var særdeles viktig for prosjektledelsen. Dette var omtalt tidlig i prosjektet og viktig for at prosjektledelsen skulle slippe å forholde seg til flere ulike brukergrupper med ulik forståelse og kanskje ulike insentiver. Slik ble diskusjoner om løsninger og valg gjort på brukernivå, før det ble løftet til prosjektledelsen.

«Behovet vårt var å få et tydelig «single point of contact» som offisielt kunne svare på spørsmål på vegne av politiet [.....]. Men det er veldig viktig at man etablerer en linje som kan svare på vegne av virksomheten da.»

Prosjektleder, Politiets nasjonale beredskapssenter

Å redusere antallet kontaktledd er også fremhevet i et av sykehusprosjektene som en god erfaring i prosjektet.

«Vi har single point for det som skjer i strategisk medvirkningsgruppe, som er prosjektleder, og så har vi et nivå over der, og så har vi et formelt prosjektstyre som alt sammen kjøres gjennom, med forberedte saker med forslag til beslutning. Så jeg mener at vi klarer det ganske bra i forhold til det.»

Prosjektleder, Sykehusbygg

Et siste aspekt i spørsmålet om roller og ansvar er leverandørene som benyttes i byggeprosjektene. Større byggeprosjekter kan ha et stort antall ulike leverandører, men de vil typisk fordele seg på noen hovedkategorier; arkitekter, prosjekterende, entreprenører og utstyrsleverandører. En gjennomgående oppfatning i caseprosjektene er at disse i liten grad verken er opptatt av eller har kompetanse til å tenke effekter utover de rene resultatmålene i byggeprosjektet. I enkelte caseprosjekt der det har vært større oppmerksomhet om nytte enn det som nok er vanlig, oppleves det som at dette gir leverandørene viktig læring for fremtidige prosjekter. I andre caseprosjekt, omtaler man rådgivere mer negativt og ser disse som innleide ressurser som skulle fortelle prosjektledelsen hvilke behov brukerne hadde, men uten å kjenne situasjonen godt nok.

4.7 Implikasjoner av funnene-diskusjoner fra seminaret

Funn fra de foregående kapitlene kommer i all hovedsak fra dokumentgjennomgang og intervjuer med ulike aktører i caseprosjektene. I seminaret som ble arrangert presenterte vi de foreløpige funnene i tillegg til det som ble kalt mulige dilemmaer i arbeidet med nyttestyring (senere videreutviklet av forskerne og presentert i neste kapittel som paradokser), og kom med forslagsvise anbefalinger både av generell art og knyttet til fasene i DFØ-modellen. Deltagerne ble så bedt om å diskutere dette i påfølgende gruppearbeid, i tillegg til å eksemplifisere god praksis og diskutere hvordan man best kan organisere nyttestyringen. Resultatene fra gruppearbeidet ble presentert og diskutert i en plenumssesjon (nærmere beskrevet i metodekapittelet). Seminaret bidro slik til å utdype de foreløpige funnene, og ta oss videre mot å kunne komme med anbefalinger til god nyttestyringspraksis.

Viktigste utfordringer

Den viktigste tilbakemeldingen var at deltakerne kjente seg igjen i funnene og fant de forslagsvise anbefalingene som ble presentert, relevante. Basert på diskusjonene rundt disse, supplerte eller utdypet deltagerne ytterligere.

Uklarheter rundt terminologien ble fremhevet som en hemsko for nyttestyringen. Man opplever i dag at ulike aktører både innad i et enkelt prosjekt, men også mellom prosjekter og sektorer bruker ulike begreper om

det samme. Dette utgjør et kommunikasjonsproblem, og fører til at man snakker forbi hverandre. Dermed blir nyttestyring enda mer komplekst og vanskelig. Noen mente at det er mye å hente på å rydde i terminologien og at dette ansvaret bør legges til DFØ og kanskje plasseres i Utredningsinstruksen. Samtidig ble det også fremhevet at et felles begrepsapparat er formålstjenlig, men at kanskje det viktigste er at prosjektet selv er omforent om en felles begrepsforståelse: «Hva mener vi med nytte og nyttestyring i dette prosjektet?»

Nyttstyringsprosessen blir oppfattet som omfattende, og det pekes på behovet for maler eller standarder i dette arbeidet. Det finnes allerede veiledere på området, men flere mente at disse ikke nødvendigvis er så operative og brukervennlige. Det blir presisert at veiledningsverktøy bør være konsise og lettfattelige, og ligge på et ambisjonsnivå som føles gjennomførbart. Det er uttrykte behov for praktiske verktøy som inneholder forslag til indikatorer, hvordan man skal rapportere og frekvensen av rapportering. Gode eksempler på planer og måling vil kunne være til stor hjelp, kanskje spesielt indikatorer for ikke-prissatt nytte. I tillegg nevnes det at metodikken for nyttestyring bør være skalerbar.

Videre diskuterte man også rollene i nyttstyringsprosessen, og viktigheten av å definere hvem som eier nytten ble fremhevet i flere av gruppene. Roller og begreper bør ellers knyttes til interessentbildet, og det må gås tydelig opp hvem som er nytteeier og nytteansvarlig og hva som ligger i disse rollene. Klarhet rundt eierskap til nytten er helt vesentlig, og spiller en stor rolle for å kunne holde den «røde tråden» gjennom prosjektet. Hvem som er brukeren, ble også løftet frem. Det ble understreket at brukerinvolveringen bør skje tidlig, og at man må benytte seg av brukerkompetansen. Alle brukerne bør defineres og behovene deres må håndteres, og man må klare å styre heterogene brukergrupper i nyttstyringsprosessen. Bruker-begrepet burde ellers nyanseres. Begrepet er vidt, og det er ikke nødvendigvis bare sluttbrukeren, men kan også være den som etter hvert skal betale selv om betalende part selv ikke bruker bygget.

I diskusjonen om roller og ansvar, kom man også inn på at det er problematisk om ulike aktører i prosjektet styrer etter ulike mål. Å være omforent om hvor man skal og hva man søker å oppnå med prosjektet, ble fremhevet som særlig viktig for nytten. For å holde fokuset på nyttstyring, må dette være en kontinuerlig aktivitet gjennom prosjektet, og det ble vist til at man burde «lukke sløyfen» i betydningen av alle aktører/interessenter bør vite status på nytterealiseringen.

Organisering

Deltagerne ble også spurt om hvordan man best skal organisere for å ivareta alle perspektivene innen nyttestyring: eier, utførende og bruker fra prosjektets start til slutt. Her ble kontinuitet gjennom alle faser fremhevet, i tillegg til at alle de ulike aktørene bør involveres tidlig i nyttstyringsprosessen. Samtidig må man være varsom med å danne for store grupperinger siden det mest sannsynlig vil gå på bekostning av fremdriften, derfor er det viktig å være nøye i vurderingen av hvilken kompetanse man trenger i prosessen og når de ulike faktisk skal tre inn. Det kom også et forslag om at man kanskje i større grad kan ta i bruk samspillsmodeller av den type som byggherre har med entreprenør, også i nyttstyringssammenheng. Ved presentasjon av funnene, benyttet forskerne begrepet ekspertorganisasjon relatert til de organisasjonene som ofte får et eksplisitt ansvar for å gjennomføre prosjekter, som har gjort dette flere ganger (i ulike sektorer) og følgelig har opparbeidet spesifikk kompetanse og erfaring i dette arbeidet. Begrepet ble diskutert i gruppene, og det ble stilt spørsmål om hvem dette er. I tilknytning til dette, ble det fremhevet at ulik erfaring og derigjennom et skille mellom engangs- og flergangsaktører kan potensielt føre til uoverensstemmelser, som må håndteres gjennom å tydeliggjøre organisatoriske linjer, hvem som har kompetanse til hva og hvem som har ansvar for hva.

5 Paradokser knyttet til nyttestyringsprosessen

Gjennom denne studien har vi identifisert en rekke utfordringer i arbeidet med nyttestyring. Disse fremstår tilsynelatende som unødvendige eller nærmest paradoksale, i alle fall fra et overordnet samfunnsperspektiv, derfor velger vi å kalle dem paradokser³. Disse paradoksene sliter prosjektene med å håndtere, trolig fordi løsningen av dem er kompleks og sammensatt. Vi har identifisert ti slike, som later til å være til stede i større eller mindre grad i alle caseprosjektene, og som det derfor synes viktig å være oppmerksom på. De ti paradoksene listes opp i boksen under, uten at dette skal oppfattes som en slags prioritering av dem. Deretter diskuterer vi nærmere hvordan det enkelte paradoks best kan håndteres, som til slutt oppsummeres i et læringspunkt per paradoks. Det er ikke sikkert at læringspunktene gjør det enklere for prosjektene å løse dem, men de vil forhåpentligvis øke prosjektenes oppmerksomhet omkring dem. Paradoksene har overlapp med utfordringene

Ti paradokser i arbeidet med nyttestyring

1. De viktigste beslutningene tas når man vet minst om prosjektet
2. Viktige nyttevirkninger 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 sø!»
6. Nytteteieren 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. Krevende å finne rett balanse mellom behovet for forutsigbarhet og fleksibilitet

³ Paradoks er en påstand som er sann, men virker selvmotsigende, urimelig eller absurd (Store norske leksikon, 2005-2007).

som blir løftet frem i den britiske veilederen for nyttestyring (Infrastructure and Projects Authority, 2017).

Paradoks 1: De viktigste beslutningene tas når man vet minst om prosjektet.

Mange av utfordringene i nyttestyringen har sin rot i prosjektets tidligste fase. Den aller viktigste beslutningen prosjekteier tar er konseptvalget, altså valget av løsning på det underliggende problemet. Trenger man egentlig et bygg? Hvor er behovet størst? (porteføljeperspektivet) osv. Dette er vurderinger med avgjørende betydning for nytten og lønnsomheten man kan oppnå. Har man først valgt feil konsept, vil nytten bli begrenset uansett hvor godt man jobber med nyttestyring i senere faser.

Samtidig er det nettopp i tidligfase at man vet minst om nytten. Man har ikke oversikt over alle behov og mulige konflikter mellom dem, og nytten er typisk vanskelig å kvantifisere og avhengig av mange usikre faktorer. Kanskje har man store mengder informasjon, men greier ikke å sammenstille dette til beslutningsrelevant kunnskap. Den tidlige analysen (KVU eller tilsvarende) grenser ofte mot det politiske, og kan derfor oppleves som vanskelig å gjøre på en faglig god måte. Det er stor risiko for at analysen brukes til innsalg av en ønsket løsning, fremfor en bred og realistisk utredning.

Læringspunkt: Aktørene må legge tilstrekkelig med arbeid i tidlige nyttevurderinger, og sørge for at disse er brede, uavhengige og belyser usikkerheten.

Paradoks 2: Viktige nyttevirkninger formuleres ikke som mål, men forventes likevel styrt etter.

God nyttestyring krever at man setter mål for nytten og at målene er prioriterte. Men i virkeligheten kan dette være konfliktfullt eller ubehagelig, siden det betyr at noen mål gis lavere prioritet. Vi ser eksempler på prosjekter som har mange mål, men ingen åpen kommunikasjon om prioriteringen mellom dem. Noen ganger kan det herske en stilltiende forventning fra eier (eller noe andre?) om hva som skal prioriteres. For eksempel at økonomiske og budsjettmessige mål er styrende, mens mål om kvalitet og bærekraft er mer å anse som gode intensjoner. Informantene forteller også om eksempler på at «det man egentlig styrer etter» ikke engang er formulert som mål. Dette kan skape stor usikkerhet om hva prosjektet egentlig skal styre etter, og kan føre med seg suboptimale beslutninger.

Læringspunkt: Prosjekteier må tørre å eksplisitt prioritere mellom nyttevirkningene.

Paradoks 3: Nytte som ikke kan måles blir lett ignorert.

Dette paradokset henger dels sammen med det forrige. Vi har sett at de tidlige utredningene ofte identifiserer en lang liste over nyttevirkninger, men at man i praksis kun følger opp de som er lett målbare. Informantene erkjenner at den nytten som «egentlig» er viktigst, ofte ikke blir dokumentert, fordi «den er så vanskelig å måle». Det er uheldig fordi manglende måling er et viktig grunnlag for oppfølging av nytten.

Det finnes ikke nødvendigvis én perfekt indikator per nyttevirkning, men kanskje finnes flere uperfekte (proxyvariabler) som til sammen kan gi et troverdig bilde av nytten. Ofte er det urealistisk å tro at man kan måle en effekt som ligger langt ute til høyre i nyttekartet, men kanskje finner man målbare størrelser lenger til venstre, f.eks. knyttet til aktiviteten som skjer i bygget (samarbeidsmønstre og lignende), som kan fungere som driverindikatorer på selve nytteeffekten.

Læringspunkt: All nytte kan og bør følges opp, også den som ikke er åpenbart lett målbar. Det er et eieransvar å etterspørre slik oppfølging. På ett eller annet tidspunkt bør det gjøres en samlet evaluering av både nytte og kostnad i et livsløpsperspektiv.

Paradoks 4: De som har ansvaret for nytten og nyttestyringen er ofte en engangsaktør.

Mange av de statlige byggeprosjektene er så store og komplekse at brukerne (det være seg helseforetak, museum eller universitet) aldri før har vært med på å gjennomføre et slikt prosjekt. De mangler dermed erfaring og kompetanse på nyttestyring. Samtidig er det nettopp disse aktørene som eier nytten og skal realisere den. Noen er kanskje ikke bevisst hva det krever av dem, eller hvordan de bør rigge seg opp mot selve byggeprosjektet. Andre føler at de ikke slipper til, og at de blir overstyrt av ekspertorganisasjonen. Dette er en situasjon som synes utbredt i alle sektorene vi har studert.

Engangsaktører må få bistand til å bli gode nytteeiere. Her kan ekspertorganisasjonene ha en rolle å spille – alle de tre har bygget opp (eller er i ferd med å gjøre det) kompetanse på nyttestyring og tidligfasevurderinger. Ekspertorganisasjonene kan bidra til at nyttestyring blir integrert med

prosjektstyringen og ikke en sideaktivitet. Samtidig må engangsaktørene sette av nok ressurser i egen organisasjon, og forstå at nyttestyring ikke handler om å «lære seg en metodikk», men om å ta det ansvaret som ligger i rollen som nytteeier på alvor.

Læringspunkt: Nyttestyring stiller store krav til kompetanse og ressurser. Nytteieerne må søke bistand og/ eller bygge opp denne kompetansen i egen organisasjon.

Paradoks 5: «Jo flere nytteeiere, jo mere sø!»

Alle kjenner ordtaket «Jo flere kokker, jo mere sø», og vi kan se tendenser til det samme når det gjelder nyttestyring. Vi ser at det ofte er mange nytteeiere i de studerte prosjektene. Dette skaper flere utfordringer for nyttestyringen. For det første kan det være krevende å identifisere, involvere og ansvarliggjøre alle nytteeierne. Særlig eksterne nytteeiere (sluttbrukere o.l.) kan være spredt og har kanskje ikke engang noen enhet som representerer dem. For det andre kan ulike aktører ha flere ulike roller i samme prosjekt. Eksempelvis er Statsbygg først byggherre, og senere driftsansvarlig (og dermed nytteeier). Det kan skape usikkerhet om hvilken hatt de har på. For det tredje har prosjektene ofte lang varighet. En må regne med både utskifting av personer og organisatoriske endringer. Vi har også sett at det er vanlig praksis å bytte prosjektleder mellom ulike faser. Resultatet kan bli at ingen enkeltpersoner innehar prosjektets hukommelse.

Som om ikke det er nok, kan det også herske uklarhet om hvem som egentlig er prosjekteier og dermed bør eie helhetsblikket og «den røde tråden». Prosjektene kan involvere to departementer så vel som byggherre og brukerorganisasjon, som alle er «eier» på hver sin måte. Hvis man ikke har en god og tydelig organisering som forener aktørenes eierskap, kan resultatet i praksis bli at ingen tar eierrollen.

Alle disse forholdene har sitt utspring i at det er mange nytteeiere inne i prosjektet, og i sum bidrar disse forholdene til at nytteeierne ikke har oversikt, de klarer ikke å se helheten i nyttestyringen og de kan uvitende stå i fare for å legge hindringer i veien for andre nytteeiere. Resultatet kan bli mindre nytte enn det som potensialet tilsier.

Læringspunkt: Prosjektet må ha en tydelig organisering, som får frem prosjekteiers og nytteeiernes roller. En må sørge for god koordinering og rød tråd i arbeidet over tid.

Paradoks 6: Nytteeieren har ikke alltid virkemidlene til å styre på nytte.

Ved å tegne opp nyttekartet kan man identifisere sentrale forutsetninger for de nytteskapende mekanismene man ønsker å etablere. Disse forutsetningene kan så omdannes til tiltak som settes i en nytteplan. Eksempelvis, hvis man ønsker å skape samarbeid mellom aktører i (og utenfor) et bygg, kan relevante tiltak være alt fra å etablere samarbeidsarenaer til å innføre økonomiske insentiver. Men nytteeier har ikke nødvendigvis alle de ønskede virkemidlene i sin verktøykasse. En virksomhet kan for eksempel innføre tiltak overfor egne ansatte, men har små muligheter for å påvirke eksterne parter (og heller ingen sanksjonsmuligheter dersom de ikke gjør sitt bidrag). Eksterne parter vil på sin side kanskje ikke engang være klar over sin rolle og hva som forventes.

Disse utfordringene vil særlig gjelde tverrgående prosjekter med komplekst aktørbilde (ref. paradoks 5) og situasjoner hvor det er klare, motstridende interesser mellom aktørene (ref. paradoks 7).

Læringspunkt: Nyttestyringstiltak som ligger utenfor nytteeiers kontroll, må identifiseres og løftes til riktig nivå (f.eks. departement). Der man er avhengig av andre aktører, må det sikres god dialog og felles håndtering av potensielle konflikter.

Paradoks 7: Man har en naiv tro på at nytte kan realiseres uten riktige insentiver.

Det er en rekke mål- og interessekonflikter i store statlige byggeprosjekter. Brukere/ nytteeiere har er opptatt av nytten og vil gjerne ha «mest mulig», mens byggherre og prosjektorganisasjonen er mer opptatt av kostnaden og øvrige resultatmål. Dette omfatter også resultatmål for kvalitet, men funn fra casene indikerer at kvalitetsmålene ikke alltid har god sammenheng med bruker- og samfunnsnyten. I tillegg kommer entreprenøren, som gjerne har enda mindre fokus på kvalitet, og som ikke leverer mer kvalitet enn den må.

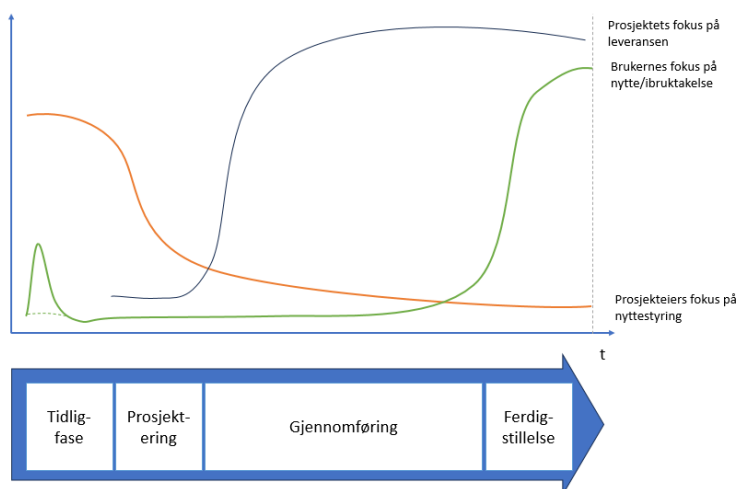
Vi bør slett ikke bli overrasket når en ser utslag av disse interessekonfliktene, som følger naturlig av de ulike aktørenes mandat og roller. Alle vil optimere sine egne målfunksjoner og ta beslutninger basert på det de blir målt på. Likevel gir flere informanter uttrykk for litt naiv tanke om at aktørene kan

velge å jobbe mot felles mål om de bare «snakker sammen». Samarbeid og dialog er alltid en god ting i prosjekter, men det bør følges opp med insentiver, økonomiske eller på andre måter, slik at det er i den enkeltes interesse å jobbe for god nyttestyring.

Læringspunkt: Aktørene vil handle ut fra hva de blir målt på. Det er prosjekteiers ansvar å ta hensyn til helheten og sikre at partenes insentiver er i samsvar med dette.

Paradoks 8: Behovet for tempo i prosjektet kan overstyre behovet for modning.

Ikke bare har aktørene ulike mål, men deres interesse for prosjektet vil variere i ulike faser, som illustrert i Figur 5-1. Prosjekteier retter oppmerksomheten mot nytte (og kostnad) i tidlig fase, for å sikre en god forankring av sin investeringsbeslutning. Deretter dreies oppmerksomheten raskt over på leveransen, som først og fremst er gjennomførende parts ansvar og interesseområde. Brukerne gir sine innspill i tidlig fase, men deretter ser vi at de ofte har en marginal rolle frem til det nærmer seg ibruktakelse. Da er brukerne til gjengjeld svært interessert, men nå er de fleste beslutninger med betydning for nytten allerede tatt (ref. Paradoks 1).



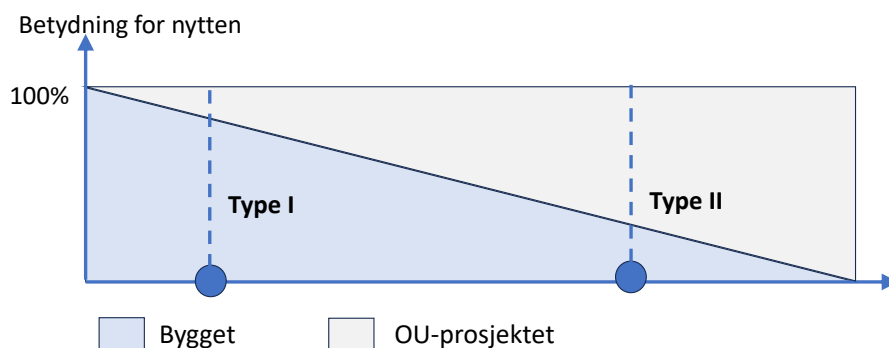
Figur 5-1 De ulike aktørene har ulik oppmerksomhet på nytte gjennom prosjektets livsløp. Illustrasjonen er basert på det inntrykket vi har fått gjennom denne studien

Ekspertorganisasjonen er ofte utålmodig etter å komme i gang. Prosjekteier og ikke minst nytteeierne trenger derimot mer tid i tidligfase. De trenger å finne ut hva de egentlig har behov for, og gjennomføre gode involverings- og prioriteringsprosesser. Gjennom disse prosessene kan de oppnå nyttig læring og erkjennelse, også kalt modning, som behøves for nyttestyringen i senere faser. Kanskje er de ikke selv bevisst dette behovet i forkant. Men gjennom intervjuene har flere brukere gitt uttrykk for at de ikke henger med når prosjektet starter. Modningen i organisasjonen kommer for sent og de forstår heller ikke konsekvensen av dette. Det henger i sin tur sammen med Paradoks 2 og brukernes behov for kompetent bistand.

Læringspunkt: Prosjekteier må sørge for en god balanse mellom tempo og modning, hvor det siste i mange tilfeller vektlegges for lite.

Paradoks 9: Mest fokus på bygget, selv når OU-delen er viktigst for nytten.

Vi finner det nyttig å skille mellom to typer av byggeprosjekter (i virkeligheten er det en glidende overgang som illustrert i Figur 5-2).



Figur 5-2 Bygg versus OU-prosjekt – hva er viktigst for nytten

Type I: Rene byggeprosjekter, hvor nytten følger av selve bygget. For eksempel, nytten ligger i å erstatte et bygg i dårlig forfatning, slik at virksomheten kan fortsette å tilby sine tjenester som før. Type II: Prosjekter med mer ambisiøse mål, for eksempel om faglige og økonomiske synergier av virksomheten som foregår i bygget. Det siste krever mer enn kun bygget, og OU-tiltak er gjerne avgjørende for å realisere nytten.

Det man ofte ser er at prosjekter først lanseres som Type II, men deretter behandles som Type I. Altså, man lanserer et ambisiøst prosjekt med mål som åpenbart krever mer enn et bygg. Men deretter gjennomføres det som et rent byggeprosjekt. Riktignok eksisterer det kanskje en form for OU-prosjekt, men det fremstår som underordnet, etableres sent, og virker ofte mest innrettet mot å «motta» bygget.

Noen ganger kan en få mistanke om at de ambisiøse målene er del av et taktisk spill i innsalgsfasen. Men dersom prosjektet virkelig er Type II, bør det behandles som det, og man bør gjennomføre nødvendige OU-tiltak. I motsatt fall forblir mye av nytten urealisert.

Læringspunkt: Det bør avklares tidlig (allerede i konseptfase) hvilken betydning «OU-tiltak» har for nytten, og deretter bør nyttestyringen legges opp etter dette.

Paradoks 10: Krevende å finne rett balanse mellom behovet for forutsigbarhet og fleksibilitet.

Det finnes et siste paradoks i selve utførelsen av nyttestyring også, siden nyttestyring på den ene siden trenger forutsigbarhet, mens man på den andre siden også trenger fleksibilitet til å håndtere endringer og utnytte muligheter som dukker opp underveis. Nyttestyring forutsetter formelle nytteplaner med tilhørende frister og ansvar for å sikre koordinering mellom oppgaver og forutsigbarhet for de som skal realisere nytten. Eksistensen av planer har videre vist seg helt nødvendig for at nyttestyring får oppmerksomhet i gjennomføringsfasen. Ikke minst er det viktig å gjøre jobben med å operasjonalisere effektmålene til mål som det kan styres etter.

Samtidig er det umulig å planlegge alle detaljer i forkant. Rammebetingelser kan endre seg, og nye muligheter kan oppstå. Ikke sjelden blir kostnaden høyere enn forventet og det oppstår behov for å prioritere mellom ulike nyttevirksomheter. Det er med andre ord behov for fleksibilitet i nyttestyringen for å få til dette. Vissheten om at det vil bli endringer, kan dessverre føre til en oppfatning om at planer er unødvendig byråkrati, fordi man er avhengig av fleksibiliteten for å lykkes. Resultatet kan bli at man dropper å lage nytteplaner, eventuelt at man lager planer som en pliktøvelse, men deretter ikke følger dem.

Læringspunkt: Operasjonalisering av mål og nytteplaner er viktig. Men planene må være tilstrekkelig fleksible til at de kan oppdateres etter hvert som det skjer endringer i prosjektet.

6 Diskusjon og anbefalinger

Formålet med denne studien var å få bedre innsikt i hvordan nyttestyring praktiseres i statlige byggeprosjekter, og basert på dette komme med anbefalinger til god praksis. Forskningsspørsmålene våre har vært nært knyttet til de fire trinnene i DFØs modell for nyttestyring. I dette kapittelet ser vi funnene fra studien opp mot litteraturen, som sammen med paradoksene i forrige kapittel vil legge grunnlaget for å kunne komme med anbefalinger til god praksis (se kapittel 6.2).

Selv om vi har brukt den trinnvise inndelingen i DFØs modell, er det imidlertid slik at en del av funnene våre peker på problemstillinger som går på tvers av trinnene. Disse problemstillingene er gjennomgripende for hele nyttstyringsprosessen, og kan ikke enkelt tilordnes trinnene i modellen separat. Problemstillingene følger prosessen og prosesstrinnene i ulik grad og med ulik tyngde, fra de første aktivitetene der nytten identifiseres til nytten skal måles og følges opp underveis og i etterkant, og belyses best ved å bli betraktet og drøftet på tvers av trinnene.

6.1 Svar på forskningsspørsmålene

I gjennomgangen av litteratur, tidligere studier og veiledermaterieell tegnes bildet av nyttstyring temmelig likt. Den prosessuelle innretningen som i større eller mindre grad baserer seg på Ward og Daniels modell (Ward og Daniel, 2006) står sterkt, og dette formatet finner vi også i DFØs veileder. Fra nyere litteratur finner man imidlertid refleksjoner rundt at balansegangen mellom det rent instrumentelle mønsteret i nyttstyringsprosessen og de sosiale prosessene som er flettet inn i dette arbeidet må hensyntas. Aubry mfl. (2021) peker på at «konseptuelle, emosjonelle og politiske elementer påvirker hva folk gjør når det praktiseres nyttstyring», og derfor mener disse forskerne at nyttstyring ikke bare kan ses som resultater som stammer fra en formalisert prosess. De relasjonelle aspektene og sosiale prosessene i prosjektarbeid, knyttet til for eksempel samhandling mellom aktører, må tas med i betraktningen når man driver nyttstyring. Og slike aspekter kan ikke løses med «mer formalisering» (Aubry mfl., 2021). Samtidig ser vi fra vårt materiale at det er behov for retningslinjer eller veiledning for nyttstyringsarbeid i prosjektene. Serra og Kunc (2015) og Ul Musawir mfl. (2017) viser til viktigheten av systematiske

aktiviteter i nyttestyringsarbeidet. Fra denne studien ser vi at det kan hentes en del på systematikken i nyttestyringen. Majoriteten av informantene ønsker konkrete verktøy til støtte i arbeidet, og de peker på at det som finnes av veiledermaterieill i dag delvis oppfattes som tungt tilgjengelig basert på omfang og faktiske behov. En forenkling av veiledermaterialet og mer fokus på anvendelighet blir trukket fram som et ønske.

Vi har ikke funnet noe som tilsier at anbefalingene fra litteraturen og eksisterende veiledere ikke er fornuftige. Derimot ser vi at det kan være krevende å følge dem i praksis, noen mer enn andre. En viktig forklaring på dette er de ti paradoksene som utgjør grunnleggende barrierer mot å lykkes med nyttestyringen i statlige prosjekter. Noen av paradoksene kan løses nokså enkelt, bare man er bevisst dem, mens andre alltid må forventes å skape utfordringer for nyttestyringen.

Identifisering av nytten markerer starten på nyttestyringsprosessen og skjer vanligvis før prosjektet er etablert som prosjekt. På dette trinnet er prosjektenes oppstartsdokumenter viktige elementer, som vanligvis inkluderer samfunnsøkonomisk analyse, strategiske mål, utviklingsplan og lignende. Caseprosjektene vi har studert følger i stor grad de formelle kravene som finnes i de ulike sektorene, og presenterer både prosjektmandat og prosjektforslag om enn med litt forskjellige betegnelser. Sykehusprosjekter har ingen samfunnsøkonomisk analyse, og har dermed et noe snevrere fokus på egen sektor og eget foretak enn andre prosjekter. Nyttens som identifiseres tidlig i prosjektet virker imidlertid ikke alltid å være realistisk, og er delvis preget av overoptimisme og «innsalg» av prosjektet til finansierende part, som er i tråd med Flyvbjerg (2013) og Aubry mfl. (2021). Og selv om de formelle kravene følges, er ikke bruken av nytteoversikter eller nyttekart utbredt, som også vist til av Berg mfl. (2021). Det siste er beklagelig, da nyttekart vanligvis er et godt utgangspunkt for god nyttestyring.

Et tidlig og kritisk steg i nyttestyringsprosessen er definisjonen av prosjektets mål, som spiller en viktig rolle for prosjektsuksess (Project Management Institute, 2019; Zwikael mfl., 2018). Gode prosjekter fordrer samsvar mellom behov, mål og effekter (Samset, 2014a). Målene i større prosjekter henger sammen i et målhierarki, som er hovedbestanddelen i en resultatkjede der prosjektets mål på ulike nivå (nytte på kort og lang sikt), tilgjengelige ressurser, forutsetninger og usikkerheter er satt i sammenheng (Samset, 2014b). Ut fra caseprosjektene i denne studien, ser vi at målhierarkiet er definert, men at de kausale sammenhengene mellom elementene i hierarkiet ofte er uklare, og

målformuleringene er også tidvis meget ambisiøse. Uklare målhierarkier betyr uklare resultatkjeder eller programteorier der man mangler logisk sammenheng og realistiske mål, som er en kjent problemstilling (Karlsen og Jentoft, 2013; Samset mfl., 2013; Welde mfl., 2021). I flere sammenhenger i denne studien ble «den røde tråden» i prosjektene omtalt. Denne er viktig på flere områder, eksempelvis knyttet til sammenhengen mellom målnivåene i målhierarkiet, mellom aktørens ulike perspektiver og insentiver og mellom ulike prosjektfaser. Dersom den iboende sammenhengen mellom målene i målhierarkiet er utydelig eller mangler, blir resultatkjeden svak, og samsvaret mellom behov, mål og effekter svikter slik at prosjektene «fragmenteres». Blant annet ble det vist til at man kanskje er litt for ivrig etter å «hoppe på løsningen» uten at man har satt denne godt nok inn i en sammenheng og for eksempel sett på hvilke effekter løsningen skaper i møte med brukerne og hvordan de skal forholde seg til endringen prosjektet fører til. Dette er eksempel på en resultatkjede som ikke holder, og da kan man heller ikke forvente at effektene eller nytten blir som tiltenkt (Kaplan og Garrett, 2005). Vi ser tendenser til at man «glemmer» overordnede mål etter den tidlige, konseptuelle fasen, noe som er i tråd med funn fra litteraturen (Hjelmbrekke mfl., 2017; Ul Musawir mfl., 2017; Volden og Samset, 2017).

Informantene i studien er også opptatt av at det må være en kontinuitet til stede for å lykkes, noe som blir utfordret av at man virker å jobbe temmelig «faseinndelt», i betydningen av at de langsiktige målsetningene synes viktigst tidlig i prosjektet, og at det deretter kommer inn nye aktører i prosjektet med andre perspektiver. Aubry mfl. (2021) studerte hvordan vektlegging av nytte i prosjektet endret seg over tid, noe som vi også observerte i vår studie. Dette er en utfordring for kontinuiteten i prosjektene, og en holdbar resultatkjede både med tanke på realistiske målsettinger og logisk sammenheng, er avgjørende for å imøtekomme denne problemstillingen.

Caseprosjektene i denne studien er komplekse på flere nivå, der multiple aktører er en av komponentene som er spesielt utfordrende både for identifiseringen og planleggingen av nytterealiseringen. **Planlegging av nytterealiseringen** skjer typisk i forprosjektfase eller tilsvarende, der hovedaktiviteter blant annet er å utarbeide en nytteplan eller gevinstrealiseringsplan. Flere av caseprosjektene har en slik plan, men innholdet varierer. En del av planleggingen innebærer at effektmålene må operasjonaliseres – at nytten som er identifisert i foregående trinn «brekkes om» til noe målbart, samt at noen ansvarliggjøres for å følge opp de operasjonaliserte målene. En av de største utfordringene som ble trukket frem

av informantene i denne studien, er at de ulike perspektivene på prosjektet gjør at man styrer mot ulike mål. Der eier og bruker kanskje er mest opptatt av nytten på lengre sikt, er byggherre og de utførende opptatt av å levere prosjektet til riktig tid og kostnad. Slike forskjeller, som også utgjør fundamentale konflikter, må tydeliggjøres (Volden og Samset, 2017). Volden og Samset (2017) peker også på at man kan oppleve konflikter mellom samfunnsøkonomiske analyser og politisk-normative mål. Kompleksiteten i prosjektene gjør at man i nyttesammenheng må evne å håndtere flere perspektiver samtidig. Terlizzi mfl. (2017) viser for eksempel til at man må ivareta både organisatoriske, brukermessige, tekniske og kontrollmessige perspektiver. Et eksempel vi fant, er balansen mellom det faktiske byggeprosjektet og organisasjonsutviklingsprosesser som skal forberede organisasjonen på å ta bygget i bruk og hente ut planlagt nytte. Hvor stor grad av OU-prosesser som må til, vil variere med typen prosjekt, men ethvert nytt prosjekt vil være en anledning til å reflektere over eksisterende arbeidsprosesser, og introduserer en mulighet for potensielle forbedringer. Man viser også til gode erfaringer med tidlig involvering av ulike aktører, ikke minst brukere, som gjenspeiler at det er viktig å kunne balansere de ulike aktørene og perspektivene. På samme tid blir det også fremhevet at det kan være utfordrende å finne ut hvem som skal involveres når, og at dette er noe en må være bevisst på i planleggingen.

De mange aktørene skaper også en utfordring med tanke på kommunikasjon. Vi har sett at det er ganske vanlig å snakke forbi hverandre når man snakker om nytte og nyttestyring i prosjektene. Nytestyring og gevinstrealisering er ikke tydelige begreper, og terminologien på området er langt fra entydig. Vi så dette allerede i innledningen til intervjuene, der vi ofte måtte klargjøre hva vi mente med nyttestyring, og informantene forklarte så sin forståelse, og hvordan de bruker dette i praksis. Uklarheter knyttet til begreper og begrepsbruk er en kjent problemstilling innenfor dette temaet (Badewi, 2016; Breese mfl., 2020; Project Management Institute, 2019; Zwikael mfl., 2018), og våre funn harmoniserer således med dette. Misforståelser og antakelser knyttet til uklart begrepsinnhold og -bruk, kan føre til at nyttestyringen blir mislykket nesten før den har begynt (Aubry mfl., 2021; Zwikael, 2024). Samtidig så ble det også stilt spørsmål fra noen av våre informanter om hvorvidt man bør ha et overordnet, felles begrepsapparat og hvem som ev. skulle hatt ansvar for forvaltningen av dette, eller om det viktigste faktisk er at det enkelte prosjekt med tilhørende aktører bli omforente om hva man snakker om. Fra litteraturen nevnes det også at det kan være et poeng å holde diversiteten i

begrepene, siden det gir en bedre representasjon av hvordan nytten faktisk og praktisk er i prosjektene (Aubry mfl., 2021).

Gjennomføring av nyttestyringen innebærer at nytteplaner må følges opp aktivt. Men også at man kontinuerlig er åpen for å justere planene og vurdere behov for tilpasninger og optimaliseringer i lys av både nytte og kostnad. Ifølge DFØs veileder, skal man i denne fasen etablere eierskap til nytten og sørge for at det er kontakt og kommunikasjon mellom nytteansvarlige og viktige interessenter. Vi har sett at dette kan by på utfordringer, blant annet siden organiseringen og ansvarslinjene for nyttestyringen ofte synes uklare, og (ikke uventet) fordi nytteplanene har svakheter som påpekt over. For å for eksempel kunne ivareta kontinuitet i prosjektene, som er sett på som viktig for å lykkes med nyttestyringen, bør organiseringen og ansvarslinjene være tydelige og forankret på ledernivå (Badewi, 2016; Breese mfl., 2020; Project Management Institute, 2019; Zwikaël mfl., 2018). Eierne av prosjektene bør komme mer på banen, spesielt med tanke på ansvaret for nytten på lang sikt og for å balansere de ulike perspektivene som eksisterer. Eierne er også den som må avveie nytte og kostnad i prosjektene. Dette er aktuelt ettersom stadig flere statlige byggeprosjekter gjennomføres etter en design-to-cost tilnærming (eller lignende). Litt av problemet, som vi også ser i litteraturen (se f.eks. Olsson og Berg-Johansen, 2015), er knyttet til at prosjekteierrollen er utydelig. Det er ulike tilnærminger til denne rollen, og det tegnes et komplekst bilde av hvordan dette fungerer i praksis (Olsson og Berg-Johansen, 2015; Serra og Kunc, 2015; Zwikaël mfl., 2018). Komplexiteten i prosjektene og behovet for ulike kompetanse gjennom de ulike fasene gjør at «noen» må ta et særskilt ansvar for å sikre nyttestyringen gjennom hele prosjektet – fra behovet oppstår, via konseptutviklingen og til nytterealiseringen. Etter våre vurderinger bør dette ligge til eierrollen. Vi har inntrykk av at både eier og i noen grad bruker (nytteeier) ønsker at ekspertorganisasjonen, som har erfaring og forvalter prosjektmetodikken, tar medansvar for nyttestyringen gjennom prosjektet. Det er imidlertid ikke opplagt at ekspertorganisasjonene har et slikt fokus siden dette kan oppfattes som å ligge utenfor deres mandat. Derfor er det viktig at ansvarslinjer, roller og arenaer for samarbeid på tvers av organisatoriske linjer og faser i prosjektet opprettes og er tydelige.

I litteraturen ser vi imidlertid også at man problematiserer at finansierende part skal ha ansvar for nyttestyringen (Zwikaël og Meredith, 2018). Dette er forklart med at eier kanskje ikke har tid til å følge opp prosjektet i detalj siden eieren vanligvis har en større portefølje som skal håndteres, og det nevnes også at eier kanskje ikke besitter den kompetansen som skal til for å følge et prosjekt

på operativt nivå. I vårt materiale har vi et eksempel på et vellykket prosjekt (Politiets nasjonale beredskapssenter) der eierdepartementet tok en tydelig rolle i selve prosjektet og fungerte som byggherre. En av suksessfaktorene i dette prosjektet er sagt å være samspillet mellom prosjekteier, prosjektleder og hovedleverandører og tydelighet knyttet til hvem som hadde ansvaret for å utøve eierrollen. Prosjektet etablerte også en styringsgruppe med representasjon både fra eier og bruker, tilsvarende anbefalingene i PRINCE2® (Metier, u.å.), som også ble sett på som en suksessfaktor. Dette prosjektet var riktignok spesielt siden det var et forsøksprosjekt hvor departementet la ned langt mer ressurser i oppfølgingen enn hva man normalt har anledning til. Det har likevel en overføringsverdi til andre store og komplekse byggeprosjekter ifølge (Dovre Group Consulting, 2022). På generell basis, belyser dette viktigheten av samarbeid og tydelighet på tvers av roller og ansvar, og at de ulike perspektivene må samordnes til det beste for prosjektet.

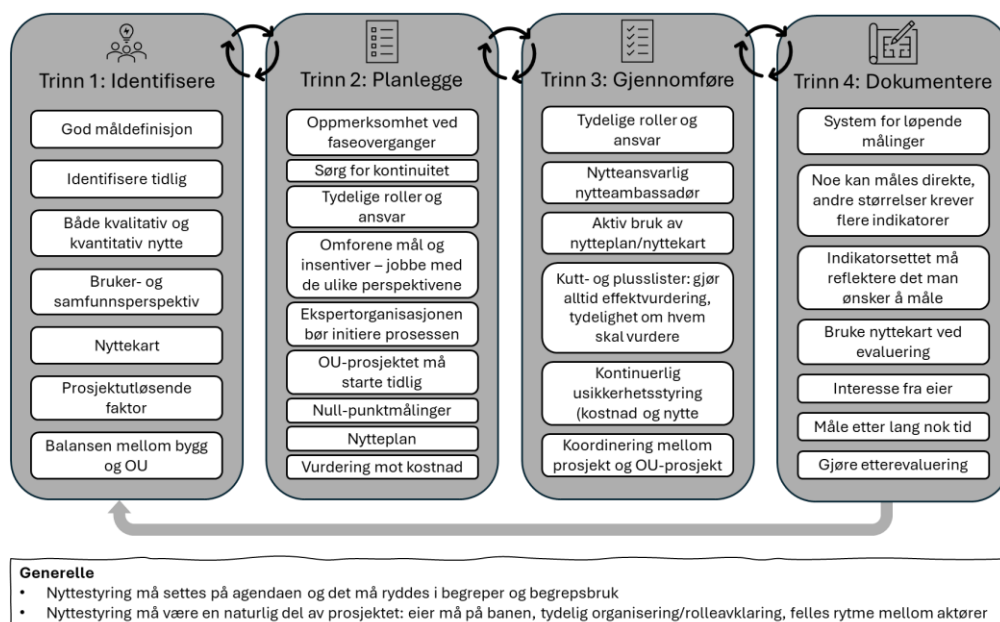
Dokumentasjon og oppfølging av nytten er det siste trinnet i DFØs modell, som innebærer at man måler i hvilken grad nytten er realisert som planlagt. Når og hvordan dette skal gjennomføres, og av hvem, kan variere mellom prosjekter. Bredden i oppfølgingen vil også kunne variere, for eksempel mellom kortsiktige og langsiktige effekter, som sier noe om hvor lenge oppfølgingen bør fortsette. Litteraturen peker på at det ofte fokuseres for snevert på bygget og kvalitetsmål for dette og ikke på mer langsiktige effekter (Hjelmbrekke mfl., 2017). Fra vårt materiale ser vi at det generelt er lite måling og oppfølging av nytten. Det er relativt tydelige indikasjoner på at det som måles i størst grad dreier seg om de kvantitative og mer kortsiktige effektene av prosjektet, som også er enklest å måle. De kvalitative effektene er for så vidt inkluderte, men de følges ikke opp på samme måte som de mer kvantitative og målbare effektene. De kvalitative effektene synes vanskelig å dokumentere og få frem, som også er vist til i andre studier (Bull-Berg mfl., 2014; Vennemo mfl., 2020). Riktignok ser vi noen indikasjoner på at dette også fungerer som «unnskyldning» for å ikke følge opp. Det kan også handle om en mangelfull eller ulogisk årsaks-virkningskjede i prosjektene, med særdeles ambisiøse målsettinger som man ikke klarer å omsette til noe operasjonaliserbart. Det er nødvendig for prosjektet at nytten identifiseres og prioriteres om effektene skal realiseres og nytten skal følges opp. Og skal man klare å evaluere noe, må det måles mot noe, som igjen fordrer gode og realistiske mål som henger logisk sammen mellom de ulike nivåene i prosjektet og som er knyttet til de forventede effektene på kort og lang sikt. Igjen viser dette at det er viktig at «noen» har et helhetsperspektiv på prosjektet slik at man unngår å «glemme» de overordnede målene. Vi ser at vektlegging av

målene skifter over tid, for eksempel er det større vekt på gjennomføringen og kvantitative mål som tid og kost etter at konseptvalget er tatt. Dette er i tråd med funn fra Aubry mfl. (2021). Vi ser også at nytten ikke kontinuerlig oppdateres gjennom prosjektet ved endringer, og det er få som vurderer spesielt de langsiktige effektene systematisk. Det synes også uklart hvem som har ansvaret for oppfølging av nytten, og det er stort forbedringspotensial knyttet til å gjennomføre etterevalueringer. Dette støtter vår tidligere mistanke, basert på tidligere Concept-studier (Welde mfl., 2021), om at situasjonen knyttet til effektivitet fremdeles er til dels svak.

Svarene på de fire første forskningsspørsmålene gir oss innsikt i hvordan nyttstyring håndteres i dag. Det femte forskningsspørsmålet omhandler hvilke anbefalinger som kan gis basert på denne innsikten, og besvares i kapittel 6.2.

6.2 Anbefalinger

Figuren under oppsummerer anbefalingene våre til nyttstyring i statlige byggeprosjekter knyttet til hvert trinn i DFØ-modellen, i tillegg til noen generelle anbefalinger knyttet til hele nyttstyringsprosessen. Boksene i figuren omtales kort i det følgende.



Figur 6-1 Våre anbefalinger til nyttstyringsprosessen

Trinn 1: Identifisere

- **Sørg for en god måldefinisjon.**
 - Effektmålene må kunne operasjonaliseres og oversettes til nyttevirksomheter.
 - Husk både kvalitative OG kvantitative nyttevirksomheter, og at begge deler skal måles.
- **Nytten bør identifiseres tidlig.**
 - Begynn med å definere hva prosjektet skal føre til i et bruker- og samfunnsperspektiv, med andre ord: ikke hopp rett på løsningen!
- **Bruk nyttekart.**
 - Dette er verdifull hjelp til å visualisere prosjektets årsaks-virkning sammenhenger.
 - Vær oppmerksom på at nyttekartet ikke viser nettonytte (men er likevel til hjelp når man for eksempel gjør vurderingen rundt kutt).
 - Nyttekartet bør vise hele verdikjeden (bygg, OU og annet).
- **Husk den prosjektutløsende faktoren.**
- **Vær bevisst på balansen mellom bygg og organisasjonsutvikling.**
 - Ha klarhet i balansen mellom disse.

Trinn 2: Planlegge

- **Vær påpasselig i faseovergangene.**
 - Sørg for gode rutiner for dokumentasjon, kommunikasjon og informasjon.
 - Faseovergangene representerer en sårbarhet i prosjektene siden kontinuiteten og forutsigbarheten utfordres.
 - Spesielt viktig ved bytte av prosjektleder eller andre vesentlige endringer.
- **Tydlig organisering og arenaer for samarbeid.**
 - Et komplekst aktørbilde gjør tydelige roller og ansvar essensielt – hvem som har ansvar og myndighet må komme klart frem.
 - Det må legges innsats i å få til samarbeid om nyttestyring – man må jobbe for å omforenes om prosjektets mål og insentiver og forstå de ulike perspektivene.
- **De profesjonelle aktørene (ekspertorganisasjonene) bør initiere nyttestyringsprosessen.**
 - Disse forvalter allerede prosjektmodellene i sektorene og har erfaring fra flere prosjekter.

- **Start OU-prosjektet (eller tilsvarende) tidlig.**
- **Gjennomfør nullpunkts-målinger for å ha en referanse for senere effektmålinger.**
 - Operasjonelt i dette trinnet. (Nullpunkts-målingene kan være en del av beskrivelsen av 0-alternativet som gjøres i trinn 1).
- **Bruk nytteplan.**
 - Bedre med en grov plan enn ingen plan!
- **Nyttevurderingene bør alltid gjøres mot kostnad.**
 - Man må evne å gjøre avveininger mellom investeringskostnader og livsløpskostnader i et nytteperspektiv.

Trinn 3: Gjennomføre

- **Tydighet rundt roller og ansvar.**
 - Etterstreb å ha kontinuitet i roller.
 - Ha egne roller for arbeidet med nytte: nytteambassadør, nytteansvarlig el.likn.
- **Bruk nyttekart og nytteplan aktivt.**
 - Tenk nytte når man står overfor valg.
- **Vurder alltid effekten når man bruker kutt- og plusslistene.**
 - Vær tydelig på hvilket nivå/hvem som har ansvar for å gjøre en slik vurdering.
 - Når det kuttes: ta ut det som smerter minst i nytte-/kostnads-perspektivet, dette fordrer at man bør tilstrebe å ha oversikt over nytte/kostnad ved enkeltelementer.
- **Kontinuerlig usikkerhetsstyring bør gjennomføres.**
 - Ha fokus både på kostnad OG nytte.
- **Sørg for at prosjektet og OU-prosjektet (eller tilsvarende) er koordinert.**

Trinn 4: Dokumentere

- **Ha et system for løpende måling.**
 - Tilordne ansvar for oppfølging.
 - Vær bevisst på at noen størrelser krever flere indikatorer for å gi et realistisk bilde av størrelsen som måles.
 - Bruk gjerne eksisterende indikatorer i virksomheten, men vær bevisst på at disse kan reflektere bare deler av et større bilde, og vær derfor åpen for andre indikatorer.

- **Bruk nyttekartet aktivt ved evaluering.**
 - Bør ikke bare styre på slutteffekten, men ha et forhold til når denne slår inn og følge opp jevnt, og sørg for god dokumentasjon.
- **Eier må komme på banen!**
 - Eier bør etterspørre dokumentasjon, og være interessert i hvordan man ligger an med tanke på nytte.
- **Måle etter det har gått lang nok tid.**
 - Prosjektet må «sette seg» før man kan forvente å se effekter.
- **Gjennomføre etterevaluering**
 - Mellom 3-5 år etter prosjektets slutt.

Generelle anbefalinger

I tillegg til trinn-anbefalingene, ser vi fra funnene i denne studien at nyttestyring må settes på agendaen i større grad enn det vi ser i dag. I dette ligger å rydde i begreper og begrepsbruk, spesielt siden aktørbildet er komplekst og man har ulik forståelse av nytte. Denne utfordringen kan faktisk føre til at prosjektets nytte ikke realiseres fullt ut. Forskerne har ikke sterke synspunkter på hvilke begreper som brukes, for eksempel om man snakker om nytte eller gevinst, eller om man burde enes om et felles begrepsapparat på forvaltningsnivå. Dette må være opp til instanser på dette nivået å vurdere. Vårt poeng er at man må være omforent om betydningen/tolkningen av begrepene man bruker i prosjektet, og vi ønsker å trekke frem to momenter:

- Nytte er et bredt begrep. Det bør ikke avgrenses til økonomiske besparelser, eller til det som lett kan måles. I prinsippet bør det heller ikke avgrenses til planlagt nytte, men også omfatte uplanlagt nytte, og det bør heller ikke utelukke negativ nytte. Ei heller bør det innsnevres til nytte for bestemte aktører (f.eks. virksomheten selv). Man kan selvfølgelig velge å fokusere spesielt på oppfølging av noen nyttevirkninger mer enn andre, men da må det være enighet om dette.
- Selv om vi snakker om «nytte», er det viktig å ha med seg kostnadsperspektivet. I tråd med Figur 2-3 (Zwikael og Huemann, 2023), er det «nettonytten», også ofte omtalt som «verdien», som betyr noe i et større samfunnsperspektiv. Målet kan med andre ord ikke være å maksimere nytten uavhengig av kostnad, i så fall ville svaret alltid være et overdimensjonert prosjekt. Det er et eieransvar å gjøre denne avveiningen og sørge for at øvrige aktører har riktige insentiver.

En annen generell anbefaling er å gjøre nyttestyring til en naturlig del av prosjektet. Nyttestyring kommer ikke av seg selv, og må jobbes med kontinuerlig gjennom hele prosjektets livsløp.

6.3 Videre arbeid

Denne studien er et skritt på veien mot å forstå hvordan man kan lykkes med nyttestyring i statlige prosjekter. Studien har imidlertid flere begrensninger, og vi ønsker ytterligere forskning om dette temaet velkommen.

For det første er vår studie kvalitativ og basert på et begrenset antall caseprosjekter. Vi har pekt på en del utfordringer som viser seg på tvers av casene, og vi gir eksempler på god praksis. Men casene representerer til dels svært ulike prosjekter, aktører og sektorer. I hvilken grad funnene og anbefalingene er relevante for en større populasjon, kan vi derfor ikke vite sikkert. For å kunne trekke ut mer generiske erfaringer, må man studere et større utvalg prosjekter.

En annen begrensning, er at vi ikke har sett på i hvilken grad man faktisk lyktes med å realisere bruker- og samfunnsnytt. Flere av caseprosjektene er enten ikke er ferdigstilte eller ble ferdig helt nylig, og det er fortsatt for tidlig å dokumentere nytten i vid forstand. Det hadde vært interessant å følge opp de samme prosjektene noen år frem i tid når man kjenner «fasiten» på hvordan det gikk med nytten.

En tredje utvidelse kan være å se på nyttstyringspraksis i flere sektorer. Denne studien har omhandlet byggeprosjekter. En tidligere Concept-studie (Berg mfl., 2021) så på nyttstyring i digitaliseringsprosjekter. Neste gang kunne man vurdere å se på vei- og/eller jernbaneprosjekter.

Vi ønsker i tillegg å spille ballen videre til praksisfeltet, og oppfordrer de berørte aktørene til selv å følge opp og videreutvikle våre anbefalinger. Vi har pekt på at nytteeierne bør skaffe seg kompetanse og forstå sin rolle og sitt ansvar, ikke minst for «OU-delen» av statlige byggeprosjekter. Ellers har vi gjennomgående brukt begrepet OU i denne rapporten siden det er det som går igjen i casene vi har studert. I etterkant har vi imidlertid fått innspill på at dette i grunnen handler om endring og endringsledelse, som kanskje er bedre og mer beskrivende begreper som heller burde brukes. Videre har vi pekt på at ekspertorganisasjonene kan bidra med sin kompetanse på metoder, verktøy og prosesser. Og ikke minst peker vi på et behov for å styrke nytteperspektivet

som del av eierstyringen – det er prosjekteier som har ansvar for helheten og «den røde tråden» i prosjektet og som bør etterspørre måling og evaluering av realisert nytte. Forvalterne av de overordnede prosjektmodellene kan også vurdere å styrke nytteperspektivet i selve ordningene. Til slutt bør DFØ, som forvalter den sektorovergripende veilederen i gevinstrealisering, se på behov for oppdatering, utvidelser og tilhørende kurs og bistand på området.

Referanser

Andersen, B., Bråthen, S., Fagerhaug, T., Nafstad, O., Næss, P. og Olsson, N. (2007) *Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter*, Concept rapport nr. 19. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Ashurst, C., Doherty, N. F. og Peppard, J. (2008) Improving the impact of IT development projects: the benefits realization capability model, *European Journal of Information Systems*, 17(4), s. 352-370.

Aubry, M., Boukri, S. E. og Sergi, V. (2021) Opening the black box of benefits management in the context of projects, *Project Management Journal*, 52(5), s. 434-452.

Badewi, A. (2016) The impact of project management (PM) and benefits management (BM) practices on project success: Towards developing a project benefits governance framework, *International Journal of Project Management*, 34(4), s. 761-778.

Berg, H., Holgeid, K., Jørgensen, M. og Volden, G. H. (2021) *Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor*. Concept rapport nr. 64. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A. og Weimer, D. (2011) *Cost-benefit analysis: Concepts and Practice*. London: Pearson Education.

Boston Consulting Group (2016) *Connecting business strategy and project management*. Tilgjengelig fra: https://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/learning/thought-leadership/connect-business-strategy.pdf?sc_lang=temp=en-GB

Bradley, G. (2010) *Benefit Realisation Management: A practical guide to achieving benefits through change*. Boca Raton, FL: CRC Press.

Braun, V. og Clarke, V. (2022) *Thematic Analysis. A Practical Guide*. Los Angeles, California: SAGE.

Breese, R. (2012) Benefits realisation management: Panacea or false dawn?, *International Journal of Project Management*, 30(3), s. 341-351.

- Breese, R., Jenner, S., Serra, C. E. M. og Thorp, J. (2015) Benefits management: Lost or found in translation, *International Journal of Project Management*, 33(7), s. 1438-1451.
- Breese, R., Couch, O. og Turner, D. (2020) The project sponsor role and benefits realisation: More than 'just doing the day job', *International Journal of Project Management*, 38(1), s. 17-26.
- Bull-Berg, H., Volden, G. H. og Grindvoll, I. L. T. (2014) *Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter*, Concept rapport nr. 38. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Chih, Y.-Y. og Zwikael, O. (2015) Project benefit management: A conceptual framework of target benefit formulation, *International Journal of Project Management*, 33(2), s. 352-362.
- Cooke-Davies, T. (2002) The "real" success factors on projects, *International Journal of Project Management*, 20(3), s. 185-190.
- Creswell, J. W. (2014) *Research design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 4th edition. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2014) *Veileder: Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Gevinstrealisering/Veileder-i-gevinstrealisering.pdf>
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2023) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Tilgjengelig fra: https://dfo.no/sites/default/files/2023-10/Veileder_samfunnsokonomiske_analyser_nov23.pdf
- Dovre Group Consulting og TØI (2015) *Politiets nasjonale beredskap. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*. Rapport til Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.toi.no/getfile.php/1352395-1582900630/mmarkiv/Hannes%20mappe%202020/KS1_politiets_nasjonale_beredskap.pdf
- Dovre Group Consulting (2022) *Politiets nasjonale beredskapssenter. Etterevaluering av måloppnåelse, suksessfaktorer og forbedringsområder*. Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f4821ed7d5b4a5987771b41c45255fe/2022-01-31-evaluering-pnb-sluttrapport-fra-dovre.pdf>

Dupont, D. H. og Eskerod, P. (2016) Enhancing project benefit realization through integration of line managers as project benefit managers, *International Journal of Project Management*, 34(4), s. 779-788.

Fereday, J. og Muir-Cochrane, E. (2006) Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development, *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), s. 80-92.

Finansdepartementet (2021) *Rundskriv R109/2021 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf

Finansdepartementet (2022) *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Finansdepartementet (2023) *Rundskriv R-108/2023 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2023.pdf

Flyvbjerg, B. (2007) Eliminating bias in early project development through reference class forecasting and good governance, i Sunnevåg, K. J. (red.) *Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag*. Trondheim, s. 90-110.

Flyvbjerg, B. (2013) Over budget, over time, over and over again: Managing major projects, i Morris, P. W. G., Pinto, J. K. og Söderlund, J. (red.) *The Oxford Handbook of Project Management*. Oxford: Oxford University Press, s. 321-344.

Forsvarsdepartementet (2020) *Veileder for gevinstrealisering i forsvarssektoren*. Tilgjengelig fra: <https://regelverk.forsvaret.no/fileresult?attachmentId=20019664>

Hatling, M. A., Damman, S. og Halvorsen, T. (2016) *Samlokaliseringseffekter - hva sier litteraturen?*, SINTEF Rapport.

Hesselmann, F. og Mohan, K. (2014) Where are we headed with benefits management research? Current shortcomings and avenues for future research. *22nd European Conference on Information Systems (ECIS)*. Tel Aviv, Israel, 9.-11. juni, 2014. AIS Electronic Library.

- Hjelmbrekke, H., Klakegg, O. J. og Lohne, J. (2017) Governing value creation in construction project: a new model, *International Journal of Managing Projects in Business*, 10(1), s. 60-83.
- Huemann, M. og Silvius, G. (2017) Projects to create the future: Managing projects meets sustainable development, *International Journal of Project Management*, 35(6), s. 1066-1070.
- Hussein, B. A., Ahmad, S. B. og Zidane, Y. J. (2015) Problems associated with defining project success, *Procedia Computer Science*, 64, s. 940-947.
- Ika, L. A. (2009) Project Success as a Topic in Project Management Journals, *Project Management Journal*, 40(4), s. 6-19.
- Ika, L. A. og Pinto, J. K. (2022) The “re-meaning” of project success: Updating and recalibrating for a modern project management, *International Journal of Project Management*, 40(7), s. 835-848.
- Infrastructure and Projects Authority (2017) *Guide for effective benefits management in major projects. Key benefits management principles and activities for major projects.* Tilgjengelig fra: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8210e1e5274a2e87dc0f71/Guide_for_Effective_Benefits_Management_in_Major_Projects.pdf
- Jenner, S. (2014) *Managing Benefits: Optimizing the Return from Investments*. London: Stationery Office.
- Jenner, S. (2015) Why do projects ‘fail’ and more to the point what can we do about it? The case for disciplined, ‘fast and frugal’ decision-making, *PM World Journal*, IV(III).
- Jordal, H. A. (2019) *Kostnad- og nytteutvikling i tidligfasen. For prosjekter som har gjennomgått KS1 og KS2.* Concept arbeidsrapport 2019-4. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Jugdev, K. og Müller, R. (2005) A Retrospective Look at our Evolving Understanding of Project Success, *Project Management Journal*, 36(4), s. 19-31.
- Kallio, H., Pietilä, A.-M., Johnson, M. og Kangasniemi, M. (2016) Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide, *The Journal of Advanced Nursing*, 72(12), s. 2954-2965.
- Kaplan, S. A. og Garrett, K. E. (2005) The use of logic models by community-based initiatives, *Evaluation and Program Planning*, 28(2), s. 167-172.

Jentoft, N. og Karlsen, T.K. (2013) Programteori versus samfunnsvitenskapelig teori, i Halvorsen, A., Madsen, E.L. og Jentoft, N. (red.) *Evaluering: Tradisjoner, praksis og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 164-180.

King, N., Carroll, C., Newton, P. og Dornan, T. (2002) You can't Cure it so you have to Endure it: The Experience of Adaptation to Diabetic Renal Disease, *Qualitative Health Research*, 12(3), s. 329-346.

King, N. (2004) Using Templates in the Thematic Analysis of Text, i Cassell, C. og Symon, G. (red.) *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. SAGE Publications Ltd, s. 256-270.

King, N. (u.å.) *Template Analysis*. Tilgjengelig fra: <https://research.hud.ac.uk/research-subjects/human-health/template-analysis/>

Klakegg, O. J. (2004) *Målformulering i store statlige investeringsprosjekt*. Concept rapport nr. 6. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Klakegg, O. J. (2009) Pursuing relevance and sustainability: Improvement strategies for major public projects, *International Journal of Managing Projects in Business*, 2(4), s. 499-518.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase. Veileder for oppdragsgivende departement*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/1b8987132a004f208dea5a750203312f/h-2389_styring_store_statlige_byggeprosjekter.pdf

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.

Laursen, M. og Svejvig, P. (2016) Taking stock of project value creation: A structured literature review with future directions for research and practice, *International Journal of Project Management*, 34(4), s. 736-747.

Lervåg, L. (2017) *Teoribasert evaluering av intelligente transportsystemer*. SINTEF-rapport 2017:00248

Mason, J. (2018) *Qualitative researching*. 3rd edition. London: Sage Publications.

Metier (u.å.) *Roller og ansvar i PRINCE2®*. Tilgjengelig fra: <https://www.prince2.no/om-prince2/roller-og-ansvar-i-prince2/>

Miller, R. og Lessard, D. (2001) The strategic management of large engineering projects: shaping risks, institutions and governance, *International journal of project management*, 19, s. 437-443.

Morris, P. (2013) Reconstructing project management reprised: A knowledge perspective, *Project Management Journal*, 44(5), s. 6-23.

Morse, J. M. (2010) Simultaneous and sequential qualitative mixed method designs, *Qualitative inquiry*, 16(6), s. 483-491.

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

Oslo Economics og Atkins (2020) *Hvordan bør målkonflikter håndteres i statlige investeringsprosjekter?* Tilgjengelig fra: <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/Rapport+-+Studie+av+m%C3%A5lkonflikter.pdf/dc66ea16-900f-e9e6-67e5-254cc722280e?t=1591609538765>

Oslo Economics og Atkins (2022) *Nytte- og kostnadsstyring fra utredning til realisering av statlige byggeprosjekter*.

Pawson, R. og Tilley, N. (1997) An introduction to scientific realist evaluation, i Chelimsky, E. og Shadish, W. (red.) *Evaluation for the 21st century: A handbook*. s. 405-418.

Pereira, L., Sempiterno, M. og Jerónimo, C. (2021) Benefits realisation management: systematic literature review, *International Journal of Agile Systems and Management*, 14(2), s. 333-351.

Pinto, J. K. (2016) *Project Management. Achieving Competitive Advantage*. 4th Edition. Harlow, Essex: Pearson Education Inc.

Project Management Institute (2019) *Benefits Realization Management: A practice guide*. Tilgjengelig fra: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/practice-guides/benefits-realization>

Ramstad, L. S., Welde, M., Flyen, C., Finne, H. og Andersen, B. (2020) *Følgforskning av planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad*. Concept arbeidsrapport.

Reiss, G. (2006) *Gower Handbook of Programme Management*. Abingdon, UK: Gower Publishing.

Rossi, P. H., Freeman, H. E. og Lipsey, M. W. (2003) *Evaluation: A Systematic Approach*. 7th edition. Lons Angeles, CA: Sage Publications.

- Samset, K. (2008) *Prosjekt i tidligfasen. Valg av konsept*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Samset, K. (2010) *Early Project Appraisal. Making the Initial Choices*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Samset, K., Andersen, B. og Austeng, K. (2013) *Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg*. Concept rapport nr. 34. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Samset, K. (2014a) *I riktig retning. Prosjekters mål og målstruktur*. Concept temahefte Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Samset, K. (2014b) *Evaluering av prosjekter. Vurdering av suksess* Bergen: Fagbokforlaget.
- Saunders, M., Lewis, P. og Thornhill, A. (2019) *Research methods for business students*. 8th edition. Harlow, UK: Pearson Education.
- Serra, C. E. M. og Kunc, M. (2015) Benefits realisation management and its influence on project success and on the execution of business strategies, *International Journal of Project Management*, 33(1), s. 53-66.
- Shenhar, A. J., Dvir, D., Levy, O. og Maltz, A. C. (2001) Project Success: A Multidimensional Strategic Concept, *Long Range Planning*, 34(6), s. 699-725.
- Store norske leksikon. (2005-2007): paradoks. *Store norske leksikon* på snl.no
- Sveivig, P. og Andersen, P. (2015) Rethinking project management: A structured literature review with a critical look at the brave new world, *International Journal of Project Management*, 33(2), s. 278-290.
- Sykehusbygg (2024) *Veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter*. Tilgjengelig fra: <https://www.sykehusbygg.no/493730/siteassets/documents/veiledere/veiledere-for-tidligfasen-i-sykehusbyggprosjekter-2024.pdf>
- Tandberg, E., Klakegg, O. J., Nilsen, S., Thorvaldsen, L. og Vennemo, H. (2019) *Nyttestyring av offentlige investeringsprosjekter*. Concept arbeidsrapport 2019-5. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Terlizzi, M. A., Albertin, A. L. og de Moraes, H. R. d. O. C. (2017) IT benefits management in financial institutions: Practices and barriers, *International Journal of Project Management*, 35(5), s. 763-782.
- Thorp, J. (2007) *The Information Paradox: Realizing the Business Benefits of Information Technology*. Canada: Trafford.

- Tjøra, A. (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ul Musawir, A., Serra, C. E. M., Zwikael, O. og Ali, I. (2017) Project governance, benefit management, and project success: Towards a framework for supporting organizational strategy implementation, *International Journal of Project Management*, 35(8), s. 1658-1672.
- Ulstein, H., Wifstad, K., Seeberg, A. R., Hardarsen, R. og Løken, A. M. (2015) *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter*. Menon publikasjon nr. 38/2015.
- Ulstein, H., Midttømme, K., Seeberg, A. R., Gulbrandsen, M. U., Rød, M., Guldvik, M. K., Gierløff, C. W. og Navrud, S. (2020) *Forbedring av metode for vurdering av ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomiske analyser*. Menon-publikasjon 62/2020. Tilgjengelig fra: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-62-Metode-ikke-prissatte.pdf>
- Vennemo, H., Furuholmen, J., Rosnes, O. og Abndreev, L. (2020) *Noen krevende tema i anvendte samfunnsøkonomiske analyser. En undersøkelse av praksis i Statens prosjektmodell*. Concept rapport nr. 60. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Volden, G. H. og Samset, K. (2017) *Statlige investeringstiltak under lupen. Erfaring med evalueringer av de 20 første KS-prosjektene*. Concept rapport nr. 52. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Volden, G. H. (2019) Assessing public projects' value for money: An empirical study of the usefulness of cost-benefit analyses in decision-making, *International Journal of Project Management*, 37(4), s. 549-564.
- Volden, G. H. og Welde, M. (2022) Public project success? Measuring the nuances of success through ex post evaluation, *International Journal of Project Management*, 40(6), s. 703-714.
- Walker, D. og Lloyd-Walker, B. (2016) Rethinking project management: Its influence on papers published in the International journal of managing projects in business, *International Journal of Managing Projects in Business*, 9(4), s. 716-743.
- Walters, B. A., Kroll, M. og Wright, P. (2008) CEO ownership and effective boards: Impacts on firm outcomes, *Strategic Organization*, 6(3), s. 259-283.
- Ward, J., Taylor, P. og Bond, P. (1996) Evaluation and realisation of IS/IT benefits: an empirical study of current practice, *European Journal of Information Systems*, 4(4), s. 214-225.

- Ward, J. og Daniel, E. (2006) *Benefits management: Delivering value from IS & IT investments*. Chichester, UK: John Wiley & Sons.
- Welde, M., Samset, K. F., Andersen, B. S. og Austeng, K. (2014) *Lav prising–store valg en studie av underestimert av kostnader i prosjekters tidlige fase*. Concept rapport nr. 39. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Welde, M. (2016) *Kostnadsutvikling i store statlige investeringsprosjekter fra KS1 til KS2*. Concept arbeidsrapport. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Welde, M., Volden, G. H. og Bukkestein, I. (2021) *Evaluering av statlige byggeprosjekter. En oppsummering av syv etterevalueringer*. Concept arbeidsrapport 2021-2.
- Whist, E. og Hjelmbrække, H. (2018) *Følgforskning Forprosjekt Politiets nasjonale beredskaps-senter*. Concept arbeidsrapport.
- Williams, T. og Samset, K. (2010) Issues in Front-End Decision Making on Projects, *Project Management Journal*, 41(2), s. 38-49.
- Williams, T. og Samset, K. (2012) *Project governance: Getting investments right*. United Kingdom: Palgrave MacMillan.
- Williams, T., Vo, H., Bourne, M., Bourne, P., Cooke-Davies, T., Kirkham, R., Masterton, G., Quattrone, P. og Valette, J. (2020) A cross-national comparison of public project benefits management practices—the effectiveness of benefits management frameworks in application, *Production Planning & Control*, 31(8), s. 644-659.
- Winter, M., Smith, C., Morris, P. og Cicmil, S. (2006) Directions for future research in project management: The main findings of a UK government-funded research network, *International Journal of Project Management*, 24(8), s. 638-649.
- Winter, M. og Szczepanek, T. (2008) Projects and programmes as value creation processes: A new perspective and some practical implications, *International Journal of Project Management*, 26(1), s. 95-103.
- Yin, R. K. (2014) *Case Study Research: Design and Methods*. 5th edition. Los Angeles, CA: SAGE Publications.
- Zwikael, O. og Smyrk, J. (2009) Realising Project Benefits in Times of Uncertainty. *Asia Pacific Expert Seminar (APES 2009)*, ed. Conference Program Committee, Australian National University, Sydney, s. 1-7.

Zwikael, O. og Smyrk, J. (2012) A General Framework for Gauging the Performance of Initiatives to Enhance Organizational Value, *British Journal of Management*, 23, s. S6-S22.

Zwikael, O. (2016) International Journal of Project Management special issue on “Project benefit management”, *International Journal of Project Management*, 34(4), s. 734-735.

Zwikael, O., Chih, Y.-Y. og Meredith, J. R. (2018) Project benefit management: Setting effective target benefits, *International Journal of Project Management*, 36(4), s. 650-658.

Zwikael, O. og Meredith, J. R. (2018) Who’s who in the project zoo? The ten core project roles, *International Journal of Operations & Production Management*, 38(2), s. 474-492.

Zwikael, O. og Huemann, M. (2023) Project benefits management: Making an impact on organizations and society through projects and programs, *International Journal of Project Management*, 41(8).

Zwikael, O. (2024) Benefits Classification to Enhance Project Value Creation, *International Journal of Project Management*, 42(2).

Vedlegg A: Intervjuguide

Vi følger 'oppsettet' til DFØ sin rettleiar for gevinstrealisering ved dei meir detaljerte spørsmåla.

Problemstillingar å utforske/overordna forskingsspørsmål

1. Korleis nytte vert definert, identifisert og utgreidd i førekant, mellom anna gjennom etablering av effekt- og samfunns mål og samfunnsøkonomiske analysar
2. Korleis ein planlegg å realisere nytten meir konkret, gjennom nytteplanar (kven, kva, kvar, når ?)
3. Korleis planane vert følgde opp
4. I kva grad og på kva måte nytte vert målt og evaluert, undervegs og i etterkant.

Generelle spørsmål

- Sektor/etat
- Fartstid
- Erfaring:
 - Frå ulike prosjekt/ulike sektorar?
 - Kva prosjektfase/-ar har du erfaring frå/har du jobba mest med?
- Kva rolle og oppgåver har du hatt i samband med gevinstrealisering?

Detaljerte/spesifikke spørsmål

Identifisere og utgreie gevinstar

- Kva slags typar nytteverknader er mest sentrale i det aktuelle prosjektet?
- Når i prosjektforløpet vart gevinstane identifiserte?
- Korleis har ein gått fram for å identifisere gevinstar?
- Kven var med i dette arbeidet?
- Korleis vart gevinstane forankra mot brukarane?
- Korleis vart gevinstane forankra mot organisasjonen sine strategiske målsetjingar?
- Brukte de nyttekart (programteori/prosjektlogikk) i denne fasen?

- Korleis vart nytten vurdert og målt i førekant (baseline)?
 - Som del av en samfunnsøkonomisk analyse, fleirmålsanalyse e.l.?
 - Vart alle nytteverknadene tatt med i analysen, eller berre nokre?
 - Var det utfordringar knytte til prissette og ikkje-prissette? Intern og ekstern nytte? Direkte og indirekte nytte?
- Vart det laga vektorer etter kor viktig ein vurderte verknaden å vere? Andre 'rangeringsmetodar'/-system?
- Korleis gjekk de fram for å vurdere negative eller utilsikta verknader?

Planlegge gevinstrealisering

- Har ein hatt gode mål og ein god programteori (prosjektlogikk) som utgangspunkt for å drive nyttestyling?
- Har ein laga ein nytteplan/gevinstrealiseringsplan?
- Viss ja, korleis gjekk de fram for å transformere den overordna analysen til ein konkret nytteplan? Nokre tema
 - Tidfesting av nytteuttak
 - Ansvar/roller
 - Føresetnader for nytten, t.d. informasjons- og opplæringstiltak e.l.
 - Vart alle nytteverknadene inkluderte i planen for oppfølging, eller berre nokre?
- Korleis organiserast nyttestyling i byggeprosjekt i din sektor?
 - T.d. integrert del av byggeprosjektet versus eige mottaksprosjekt? Organisasjonsutviklingsprosjekt eller liknande? Korleis er dette koordinert med byggeprosjektet? Nyttar ein metodikk for programstyling?
- Korleis sikre samanheng mellom linjeorganisasjon og prosjektorganisasjon i samband med gevinstrealisering?
- Kva for roller har ulike aktørar i forhold til nyttestyling? (Kvar ligg ansvaret?)
 - Departement, brukaretat, byggherre, prosjektet (prosjektstyre? prosjektråd?)
 - Korleis er brukarane involverte?
- Finst det gevinstansvarlege (ein eller fleire)?
 - Kva er deira oppgåver?
 - Kva posisjon har dei i kva for organisasjon?
 - Kva myndigheit har denne rolla?
 - Kva eigenskapar/kompetanse/ansvar/myndigheit bør ein gevinstansvarleg ha etter di meining?

Gjennomføre gevinstrealisering

- Korleis vert effekt- og samfunns mål nytta i gjennomførings- og driftsfase?
- I kva grad har de nytta/nyttar ein ev. gevinstrealiseringsplan/nytteplan i gjennomføringa?
 - Ev korleis vart denne nytta? (Prioritering, beslutningsstøtte etc.)
 - Finst det ulemper med å følge ein detaljert nytteplan (behov for fleksibilitet)? Viss de ikkje følgde planen, kva gjorde de i staden?
- Korleis prioriterast det mellom ulike nytteverknader, og avveginga mellom nytte og kostnad, gjennom prosjektet? (Særleg relevant ved behov for kutt i scope og kostnad)

Dokumentere gevinstrealisering

- Korleis vert nytten målt
 - Før-målingar?
 - Undervegs, i etterkant?
 - Revisjonar?
 - Kven, når?
 - Gjer ein egne målingar eller nyttast det årlege brukarundersøkingar e.l.?
- Gjennomførast breiare evalueringar i etterkant, t.d. for å dekke ekstern nytte, samfunnsnytne e.l.? I så fall, korleis er dette planlagt i førekant?

Andre spørsmål

- Finst det rettleiarar eller liknande for dette arbeidet i din sektor?
- Kva for prosessar/aktivitetar har bidratt (mest?) til gevinstrealisering i prosjektet?
- Kva har vore dei største utfordringane knytte til arbeidet med gevinstrealisering/-styring?
- Kva har vore mest vellukka knytt til arbeidet med gevinstrealisering-/styring?
- Kva ser du som dei viktigaste faktorane for å kunne lukkast med gevinstrealisering?
- Om du har erfaring frå ulike fasar i prosjektet, fortunar arbeidet med gevinstrealisering seg ulikt mellom dei ulike fasane?
 - Ev. korleis?
- Har du eit døme på noko som har fungert bra, og kvifor gjorde det?
- Korleis sikrar ein nyttestyingsprosessen gjennom dei ulike fasane i prosjektet?

- Kva erfaringar har ein gjort seg med nyttestyring/gevinstrealisering?
Finst det system for å handtere desse erfaringane? (typ evaluering)
- Er det noko vi burde ha stilt spørsmål om, som vi ikkje har stilt spørsmål om (som er viktig for gevinstrealisering)?

Vedlegg B: Mal for casebeskrivelse

Fyll ut etter beste evne. Ikke alt som vil passe like godt til hver enkelt case.

FAKTABOKS

CASE	XXX
Sektor	
Status (fase nå/ferdig etc.)	
Areal (BTA) m ²	
Kostnad (P50/P85/Sluttkost)	
Tidslinje	
Prosjektutløsende behov	
Formål	
Samfunns mål	
Effekt mål	

CASE: XXX	
DEFINISJON OG IDENTIFISERING	
<ul style="list-style-type: none"> • Hva er de tidligste analysene basert på? <ul style="list-style-type: none"> ○ Virker dette realistisk? • Er det tatt utgangspunkt i problem/behov, ikke rett på bygget? • Er det gjort konseptuelle vurderinger/diskusjoner? • Ser vi igjen mål/behov når vi skal ta igjen nytten? • Benyttes nyttekart? 	
PLANLEGGING AV NYTTEREALISERING	
<ul style="list-style-type: none"> • Oversettes effektmål til gevinstrealiseringsplaner? Ev. hvordan? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan ser planen ut (skal være konkret)? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidfesting av nytteuttak, ansvar/roller, forutsetninger ○ Hvilke gevinster er skisserte? ○ Er gevinstene målbare/blir de målbare etter hvert? ○ Ser man på negative gevinster? Hvordan håndteres disse ev.? • Hvordan er nytterealisering organisert? <ul style="list-style-type: none"> ○ Roller? • Finnes mottaksprosjekt eller tilsvarende? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan ser dette ut/hva fokuseres det på? • Ses en sammenheng mellom prosjekteierstyring og gevinstarbeid? 	

OPPFØLGING AV PLANENE	
<ul style="list-style-type: none"> • Gjøres statusgjennomgang ved faste milepæler? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan, av hvem og ved hvilke milepæler? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fast tema på møter el.lign., aktivt tema? • Er det tilordnet ansvar for oppfølging? <ul style="list-style-type: none"> ○ Til hvem, og hvordan skal dette gjennomføres? • Kutt- og plusslister, er det fokus på dette? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvem og hvordan? • Hvordan håndteres endringer? <ul style="list-style-type: none"> ○ Oppdateres planene? • Organisering og roller i denne fasen <ul style="list-style-type: none"> ○ Er/hvordan er brukere/driftsorganisasjon inkludert? 	
I HVILKEN GRAD BLIR NYTTEN MÅLT OG FULGT OPP?	
<ul style="list-style-type: none"> • Måles nytten, og i tilfelle hvordan? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan dokumenteres dette? ○ Hvem har ansvaret og i hvilke fora? ○ Hva gjør man ved «avvik»? • Holdes formuleringene konsistente over tid? • Følges gevinstene/nytten faktisk opp, eller ebber denne ut med prosjektet? • Relateres målingen til nullpunktsmåling, eller måler man når man er «ferdig»? • Er prosjektet ferdig når gevinstene/nytten er realisert? • Legges det opp til etterevaluering? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan, av hvem? ○ Brukes resultat fra tidlig fase? ○ Hva måles, er det generisk eller konkret knyttet til gevinstrealiseringsplanen el. lign.? 	

GENERELLE PUNKT	
<ul style="list-style-type: none">• Hvilke begrep benyttes for gevinster/nytte?<ul style="list-style-type: none">○ Hva legges i begrepene om de brukes i det hele tatt?• Faseoverganger<ul style="list-style-type: none">○ Resultater, følger disse med over til neste fase?○ Endres begrepene?• Vurderes det om estimerte gevinster ikke lenger rettferdiggjør prosjektet?<ul style="list-style-type: none">○ Hvem gjør disse vurderingene/på hvilket nivå?• Ses en kultur for fokus på gevinstrealisering/nyttestyring?<ul style="list-style-type: none">○ Relasjon til effektmål, langsiktig suksess, strategisk innretning?• Brukersiden, hvordan ser denne ut?• (Potensielle) konflikter f.eks. mellom drift og bruk, vedlikehold?<ul style="list-style-type: none">○ Hvordan ser det ut når brukerne ikke skal betale?○ Hvordan er brukersiden sammensatt? Det kan være mange med ulike interesser, hvordan håndteres disse i så fall?○ Kan prosjektet ha så sterke insentiv av det går ut over nytten?	

Vedlegg C: Casenes samfunns- og effektmål

SYKEHUSBYGG		
Case	Samfunnsmål	Effektmål
Nytt Østfoldsykehus	<ul style="list-style-type: none"> Et sykehus som skal sikre et helsemessig godt og samfunnsøkonomisk effektivt sykehusstilbud til befolkningen i Østfold og i regionen samlet sett. Et sykehus tilpasset de føringer som framkommer av nasjonal helseplan og Helse Sør-Øst RHF sin utvikling av helsetjenester i et langsiktig perspektiv. De totale løsningene skal sikre dimensjonering, driftskonsept samt oppgave- og funksjonsfordeling blir ivaretatt i dette framtidige helseperspektivet. 	<ul style="list-style-type: none"> Alle pasienter får rask diagnostikk og behandling styrt av en helhetlig og tverrfaglig arbeidsform Ny sykehusstruktur og ny teknologisk infrastruktur gir en tydelig oppgavedeling og bedret tjenestekvalitet Sykehuset Østfold HF gjennom forskning, utdanning og kompetanseutvikling er konkurransedyktig innenfor definerte områder nasjonalt og internasjonalt Samhandling med kommunehelsetjenesten og andre HF er en naturlig del av pasientforløpene og av handlingsmønsteret til alle medarbeidere Det er oppnådd en driftsøkonomisk gevinst tilsvarende 180 millioner kroner
Nytt psykiatribygg Kristiansand	<p>Definert som hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under, eller bruttoeffekten av prosjektet over tid, formulert som følger:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nybygg psykisk helsevern Sørlandet Sykehus Kristiansand (SSK) skal legge til rette for at SSK kan oppfylle nasjonale mål for utvikling av denne delen av helsetjenesten på Sørlandet Prosjektet skal gi virksomheten lokaler som sikrer gode og økonomisk effektive behandlingstilbud <p>Bygget skal muliggjøre kontinuerlig utvikling av tilbudet til pasientene og samhandling med andre deler av helsetjenesten</p>	<p>Knyttet til prosjektets virkning for brukerne. Brukere er i første rekke pasienter, men også ansatte, pårørende og samarbeidspartnere.</p> <p>Brukermål er definert som:</p> <ul style="list-style-type: none"> Å ha fleksible løsninger for å kunne møte fremtidens behov for spesialisert sykehusstilbud til ulike pasientgrupper, og evt. nye oppgaver Fremstå som et attraktivt bygg, med en utforming som fremmer psykisk helse

		<ul style="list-style-type: none"> • Gi de ansatte et godt fysisk arbeidsmiljø som bidrar til effektive arbeidsprosesser • Sikre at pasientene får det faglig beste og mest effektive behandlingsforløp som er mulig å tilby • Sikre god tilgjengelighet: likeverdig tilgang til sykehustjenester for befolkningen på Agder, forsvarlig reisetid ved akutte lidelser, samt fysisk tilgjengelighet til bygget og i bygget • Legge til rette for at barn og unge med behov for døgnopphold legges inn i ungdomsklinikk med døgnåpent mottak • Legge til rette for at ABUP Ungdomsklinikken bidrar til å utvikle tilbud om familiebehandling og ivaretagelse av barn som pårørende når voksne er innlagt i psykiatrisk sykehusavdeling (PSA) • Legge til rette for godt samarbeid mellom PSA og ABUP for å utnytte hverandres spisskompetanse og sikre effektive og helhetlige behandlingsforløp • Legge til rette for at barn og unge med behov for døgnopphold legges inn i ungdomsklinikk med døgnåpent mottak • Bidra til en effektivisering av bemanning på natt og arealbruk ved samlokalisering og fellesfunksjoner for PSA og ABUP
Senter for psykisk helse	<p>Separate mål for de to partene. NTNU skal være/ha:</p> <ul style="list-style-type: none"> • en attraktiv utdannings- og forskningsinstitusjon som ivaretar sitt samfunnsoppdrag på fremragende internasjonalt nivå • en robust og fleksibel fysisk infrastruktur som styrker tverrfaglighet og gir gode vilkår for å hente ut synergier 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Senter for psykisk helse understøtter framragende behandling, utdanning, innovasjon og forskning. 2. Senter for psykisk helse bidrar til forløp som starter godt, henger sammen og understøtter medvirkning og bedringsprosesser. 3. Senter for psykisk helse skal være så åpent som mulig og så lukket som det må.

	<p>St. Olav: Helseforetakenes formål er å yte gode og likeverdige spesialisthelsetjenester til alle som trenger det når de trenger det, uavhengig av alder, kjønn, bosted, økonomi og etnisk bakgrunn, samt å legge til rette for forskning og undervisning (Helseforetaksloven).</p>	<p>4. Senter for psykisk helse har fleksible løsninger som gir rom for sambruk og endring. 5. Senter for psykisk helse har en utforming som fremmer god ressursutnyttelse og bærekraft. 6. Senter for psykisk helse gir gode arbeidsvilkår for ansatte og studenter.</p>
--	--	--

STATSBYGG		
Case	Samfunns mål	Effekt mål
Campus NTNU	<p>NTNU skal være en attraktiv utdannings- og forskningsinstitusjon som ivaretar sitt samfunnsoppdrag på fremragende internasjonalt nivå. NTNU skal i den sammenheng ha en robust og fleksibel fysisk infrastruktur som styrker tverrfaglighet og gir gode vilkår for å hente ut synergier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • E1: NTNU driver fremtidsrettede utdannings-, innovasjons- og forskningsaktiviteter med gode faglige og sosiale kvaliteter • E2: NTNU fremmer tverrfaglig samarbeid og synergier • E3: NTNU har en effektiv og bærekraftig campus • E4: NTNU er åpen og inviterende mot omgivelsene, og tilbyr formidling av høy klasse
Nasjonalmuseet	<p>Kulturpolitisk: Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design skal nå ut til et bredt spekter av brukergrupper og gjennom sitt virke heve kunnskapen om og engasjementet for visuell kunst, utvikle den kritiske sansen, stimulere til ny erkjennelse, skape økt historisk bevissthet om og respekt for mangfold.</p> <p>Utbyggingsprosjektet: En bygningsløsning for Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design skal i generasjoner fremover legge til rette for faglig forsvarlig sikring og bevaring av de nasjonalt viktige samlingene innenfor billedkunst, kunsthåndverk, arkitektur og</p>	<p>Utbyggingsprosjektet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gi Nasjonalmuseet bygningsmessige rammevilkår som tillater et aktivitets- og utstillingsnivå som gjør det mulig å øke publikumstallet fra ca. 500 000 til 750 000 årlig. 2. Sette museet i stand til å vise 10 – 15 % av de faste samlingene, samtidig som det kan tilby

	<p>design. Bygningsløsningen skal videre legge til rette for en samlet og sjangerovergripende visning og formidling av et bredt spekter av visuell kunst til et nasjonalt og internasjonalt publikum, både med et historisk og samtidsorientert perspektiv. Bygningskomplekset skal fremstå som et profilert kulturbygg for Norge generelt og for Oslo sentrum spesielt.</p>	<p>publikum både nasjonale og internasjonale temporære utstillingsprogrammer</p> <ol style="list-style-type: none">3. Sette museet i stand til å ta i mot flere skoleelever med hensiktsmessige pedagogiske programmer4. Gjøre det mulig for museet å bevare samlingene på en museumsfaglig forsvarlig måte, der skader/forfall pga. bygningsmessige forhold reduseres til 05. Gi rammevilkår som fremmer en rasjonell, tids- og kostnadseffektiv drift av alle museumsfunksjoner6. Fremme bruken og betydningen av visuell kunst i næringslivssammenheng7. Øke tilstrømmingen av utenlandske turister til Norge og Oslo8. Styrke Oslo sentrum som vitalt og publikumsvennlig sted
--	--	---

FORSVARSBYGG		
Case	Samfunnsmål	Effekt mål
Ny brannstasjon Haakonvern	Haakonvern base skal ha tilfredsstillende brannberedskap for forsvarlig drift på basen.	Brann- og redningstjenesten ved Haakonvern skal ha tilgang til lokaliteter der alle EBA- relaterte avvik som Arbeidstilsynet har påpekt og har pålagt lukket, faktisk er blitt lukket uten at det er generert nye avvik
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET.		
Case	Samfunnsmål	Effekt mål
Politiets nasj. beredskapscenter	Et beredskapscenter som effektivt legger til rette for å forebygge, avverge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser og kriser og skape trygghet for befolkningen	Rask, effektiv og sikker innsats fra beredskapsressursene

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

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

- | | | |
|-------|--|--|
| Nr. 1 | Styring av prosjektporteføljer i staten.
Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå

<i>Project Portfolio Management. Estimating Provisions for Uncertainty at Portfolio Level.</i> | Stein Berntsen og Thorleif Sunde |
| Nr. 2 | Statlig styring av prosjektledelse. Empiri og økonomiske prinsipper.

<i>Economic Incentives in Public Project Management</i> | Dag Morten Dalen, Ola Lædre og Christian Riis |
| Nr. 3 | Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt

<i>Decisions and the Basis for Decisions in Major Public Investment Projects</i> | Stein V. Larsen, Eilif Holte og Sverre Haanæs |
| Nr. 4 | Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekt

<i>Concept Development and Evaluation in Major Public Investment Projects</i> | Hege Gry Solheim, Erik Dammen, Håvard O. Skaldebø, Eystein Myking, Elisabeth K. Svendsen og Paul Torgersen |
| Nr. 5 | Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt

<i>Needs Analysis in Major Public Investment Projects. Lessons and Recommendations</i> | Petter Næss |
| Nr. 6 | Målformulering i store statlige investeringsprosjekt

<i>Alignment of Objectives in Major Public Investment Projects</i> | Ole Jonny Klakegg |
| Nr. 7 | Hvordan tror vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekter

<i>Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects</i> | Nils Olsson |
| Nr. 8 | Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt | Kjell Arne Brekke |

Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects

- | | | |
|--------|--|--|
| Nr. 9 | Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen

<i>Improved Design of Public Investment Projects. Up-front Appraisal of Needs, Objectives and Effects</i> | Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg |
| Nr. 10 | Usikkerhetsanalyse – Kontekst og grunnlag

<i>Uncertainty Analysis – Context and Foundations</i> | Kjell Austeng, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Ingemund Jordanger, og Ole M Magnussen |
| Nr. 11 | Usikkerhetsanalyse – Modellering, estimering og beregning

<i>Uncertainty Analysis – Modeling, Estimation and Calculation</i> | Frode Drevland, Kjell Austeng og Olav Torp |
| Nr. 12 | Metoder for usikkerhetsanalyse

<i>Uncertainty Analysis – Methodology</i> | Kjell Austeng, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Olav Torp og Ingemund Jordanger |
| Nr. 13 | Usikkerhetsanalyse – Feilkilder i metode og beregning

<i>Uncertainty Analysis – Methodological Errors in Data and Analysis</i> | Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland |
| Nr. 14 | Positiv usikkerhet og økt verdiskaping

<i>Positive Uncertainty and Increasing Return on Investments</i> | Ingemund Jordanger |
| Nr. 15 | Kostnadsusikkerhet i store statlige investeringsprosjekter; Empiriske studier basert på KS2

<i>Cost Uncertainty in Large Public Investment Projects. Empirical Studies</i> | Olav Torp (red.), Ole M Magnussen, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg |
| Nr. 16 | Kontrahering i prosjektets tidligfase. Forsvarets anskaffelser.

<i>Procurement in a Project's Early Phases. Defense Aquisitions</i> | Erik N. Warberg |
| Nr. 17 | Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase | Kjell Sunnevåg (red.) |

Decisions Based on Scant Information. Challenges and Tools During the Front-end Phases of Projects

- | | | |
|--------|---|--|
| Nr. 18 | Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt

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

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

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

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

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

<i>Market oriented approaches to environmental policy</i> | Kåre P. Hagen |
| Nr. 25 | Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter

<i>Planning and Decision Making in Hospital Projects. Lessons with the Norwegian Governance Scheme.</i> | Asmund Myrbostad, Tarald Rohde, Pål Martinussen og Marte Lauvsnes |
| Nr. 26 | Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter | Erik Whist, Tom Christensen |

Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions. Focus on the Front-End of Large Public Investment Projects

- | | | |
|--------|--|--|
| Nr. 27 | Verdsetting av fremtiden. Tidshorisont og diskonteringsrenter

<i>Valuing the future. Time Horizon and Discount Rates</i> | Kåre P. Hagen |
| Nr. 28 | Fjorden, byen og operaen. En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv <i>The Fjord, the City and the Opera. An Evaluation of Bjørvika Urban Development</i> | Erik Whist, Tom Christensen |
| Nr. 29 | Levedyktighet og investeringstiltak. Erfaringer fra kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter

<i>Sustainability and Public Investments. Lessons from Major Public Investment Projects</i> | Ola Lædre, Gro Holst Volden, Tore Haavaldsen |
| Nr. 30 | Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter

<i>Evaluating Public Investment Projects. Lessons and Advice from a Meta-Evaluation of Four Projects</i> | Gro Holst Volden og Knut Samset |
| Nr. 31 | Store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutviklingen. Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen

<i>Major Public Investments' Impact on Competition. How to Deal with Competition Issues as Part of the Project Appraisal</i> | Asbjørn Englund, Harald Bergh, Aleksander Møll og Ove Skaug Halsos |
| Nr. 32 | Analyse av systematisk usikkerhet i norsk økonomi.

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

<i>Planning, Analytic Tools and the Use of Cost-Benefit Analysis in the Transport Sector in Norway and Sweden.</i> | Morten Welde, Jonas Eliasson, James Odeck, Maria Börjesson |

Nr. 34	<p>Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg</p> <p><i>The Opportunity Space. A Study of Conceptual Appraisals and the Choice of Conceptual Solutions.</i></p>	Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng
Nr. 35	<p>Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring</p>	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 36	<p>Investing for Impact. Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects that Have Been Subjected to External Quality Assurance</p>	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 37	<p>Bruk av karbonpriser i praktiske samfunnsøkonomiske analyser. En oversikt over praksis fra analyser av statlige investeringsprosjekter under KVU-/KS1-ordningen.</p> <p><i>Use of Carbon Prices in Cost-Benefit Analysis. Practices in Project Appraisals of Major Public Investment Projects under the Norwegian State Project Model</i></p>	Gro Holst Volden
Nr. 38	<p>Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter</p> <p><i>Non-Monetized Impacts in Economic Analysis. Practice and Lessons from Public Investment Projects</i></p>	Heidi Bull-Berg, Gro Holst Volden og Inger Lise Tyholt Grindvoll
Nr. 39	<p>Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase</p> <p><i>Low estimates – high stakes. A study of underestimation of costs in projects' earliest phase</i></p>	Morten Welde, Knut Samset, Bjørn Andersen, Kjell Austeng
Nr. 40	<p>Mot sin hensikt. Perverse insentiver – om offentlige investerings-prosjekter som ikke forplikter</p> <p><i>Perverse incentives and counterproductive investments. Public funding without liabilities for the recipients</i></p>	Knut Samset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg
Nr. 41	<p>Transportmodeller på randen. En utforsking av NTM5-modellens anvendelsesområde</p>	Christian Steinsland og Lasse Fridstrøm

Transport models and extreme scenarios. A test of the NTM5 model

- | | | |
|--------|---|--|
| Nr. 42 | Brukeravgifter i veisektoren
<i>User fees in the road sector</i> | Kåre Petter Hagen og Karl Rolf Pedersen |
| Nr. 43 | Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene
<i>Road Planning in Norway: What governs the selection of projects?</i> | Arvid Strand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren og Askill Harkjerr Halse |
| Nr. 44 | Ressursbruk i transportsektoren – noen mulige forbedringer
<i>Resource allocation in the transport sector – some potential improvements</i> | James Odeck (red.) og Morten Welde (red.) |
| Nr. 45 | Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.
<i>Municipal investment practices in Norway</i> | Morten Welde, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll |
| Nr. 46 | Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land.
<i>Governance schemes for major public investment projects: A comparative study of principles and practices in six countries</i> | Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Eirik Vårdal Kvalheim |
| Nr. 47 | Governance Schemes for Major Public Investment Projects. A comparative study of principles and practices in six countries. | Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Eirik Vårdal Kvalheim |
| Nr. 48 | Investeringsprosjekter og miljøkonsekvenser. En antologi med bidrag fra 16 forskere.
<i>Environmental Impact of Large Investment Projects. An Anthology by 16 Norwegian Experts.</i> | Kåre P. Hagen og Gro Holst Volden |
| Nr. 49 | Finansiering av vegprosjekter med bompenger. Behandling av og konsekvenser av bompenger i samfunnsøkonomiske analyser.
<i>Financing road projects with tolls. The treatment of and consequences of tolls in cost benefit analyses.</i> | Morten Welde, Svein Bråthen, Jens Rekdal og Wei Zhang |
| Nr. 50 | Prosjektmodeller og prosjekteierstyring i statlige virksomheter. | Bjørn Andersen, Eirik Vårdal Kvalheim og Gro Holst Volden |

	<i>Project governance and the use of project models in public agencies and line ministries in Norway.</i>	
Nr. 51	Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring. <i>Cost performance in government investment projects that have been subjected to external quality assurance.</i>	Morten Welde
Nr. 52	Statlige investeringer under lupen. Erfaring med evaluering av de 20 første KS-prosjektene. <i>A Close-up on Public Investment Cases. Lessons from Ex-post Evaluations of 20 Major Norwegian Projects</i>	Gro Holst Volden og Knut Samset
Nr. 53	Fremsynsmetoder <i>Foresight methods</i>	Tore Sager
Nr. 54	Neglected and underestimated impacts of transport investments	Petter Næss, Gro Holst Volden, James Odeck og Tim Richardson
Nr. 55	Kostnadsstyring i entreprisekontrakter <i>Cost performance of construction contracts</i>	Morten Welde, Roy Endre Dahl, Olav Torp og Torbjørn Aass
Nr. 56	Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter <i>Governance of Major Public ICT-projects</i>	Håkon Finne
Nr. 57	Effektivitet og produktivitet i norsk veibygging 2007-2016 <i>Efficiency and productivity in Norwegian road construction 2007-2016</i>	Kenneth Løvold Rødseth, Rasmus Bøgh Holmen, Finn R. Førstund og Sverre A.C. Kittelsen
Nr. 58	Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis. <i>The Terms of Reference Document for Conceptual Appraisal. A Review of Current Practice.</i>	Knut Samset og Morten Welde
Nr. 59	Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene? <i>Estimating costs in large government investment projects. How good are the</i>	Morten Welde, Magne Jørgensen, Per Fridtjof Larsen og Torleif Halkjelsvik

estimates and uncertainty analyses in the QA2-reports?

- | | | |
|--------|---|--|
| Nr. 60 | Noen krevende tema i anvendte samfunnsøkonomiske analyser. En undersøkelse av praksis i Statens prosjektmodell.

<i>Salient topics in cost-benefit analyses of major public projects in Norway</i> | Haakon Vennemo, Jens Furuholmen, Orvika Rosnes og Lenid Andreev |
| Nr. 61 | Samspillprosjekter i bygg- og anleggsbransjen

<i>Partnering in construction projects</i> | Svein Bråthen, Maria Laingen, Paul Torgersen og Merethe Kristin Woldseth |
| Nr. 62 | Vegprosjekter, verdiskaping og lokale mål

<i>Road projects and local economic impacts</i> | Morten Welde, Eivind Tveter og Anne Gudrun Mork |
| Nr. 63 | Betydningen av lønnsomhet ved valg av vegtrasé i kommunedelplanprosessen

<i>The importance of value for money when choosing a road route in the municipal sub-plan process</i> | Ingri Bukkestein og Ole Henning Nyhus |
| Nr. 64 | Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor.

<i>How to succeed with digitalization? A study of benefit management in public IT projects</i> | Helene Berg, Kjetil Holgeid, Magne Jørgensen og Gro Holst Volden |
| Nr. 65 | Styring av prosjektporteføljer i offentlig sektor

<i>Management of project portfolios in the public sector</i> | Ingri Bukkestein, Gro Holst Volden og Bjørn Andersen |
| Nr. 66 | Endringer i beregningsforutsetninger og betydning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet i samferdselsprosjekter

<i>Changes in cost-benefit analysis assumptions and their impact on net benefits of transport investments</i> | Askill H. Halse, Paal B. Wangsness og Harald Minken |
| Nr. 67 | Til Dovre faller? En studie av faktisk levetid for veg og jernbane

<i>The service life of transport infrastructure: An ex-post analysis of rail and roads</i> | Eivind Tveter, Tore Tomasgard og Maria Laingen |

Nr. 68	<p>Stanse svake prosjektforslag oftere og tidligere? Gjennomgang av internasjonal litteratur</p> <p><i>Stopping weak project proposals more frequently and earlier? A review of international literature</i></p>	Tore Sager
Nr. 69	<p>Til rett tid? En undersøkelse av forsinkelser i gjennomføringsfasen av store statlige prosjekter</p> <p><i>Over time or on time? A study of delays in large government investment projects</i></p>	Morten Welde og Ingrid Bukkestein
Nr. 70	<p>Hva kjennetegner samfunnsøkonomisk lønnsomme vegprosjekter? En analyse basert på data fra nasjonale transportplaner i Norge og Sverige.</p> <p><i>What characterises road projects with a positive value for money? A study based on data from national transport plans in Norway and Sweden</i></p>	James Odeck, Maria Börjesson, Johanna Jussila Hammes, Gro Holst Volden og Morten Welde
Nr. 71	<p>Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger</p> <p><i>The role of the do-nothing option in conceptual appraisals</i></p>	Gro Holst Volden, Bjørn Andersen, Atle Engebø og Morten Welde
Nr. 72	<p>Topp-politikeres bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer</p> <p><i>Top politicians' use of the decision basis for major public investments</i></p>	Inga Margrete Ydersbond, Andreas Kokkvoll Tveit, Tom Christensen og Askill Harkjerr Halse
Nr. 73	<p>Kostnadsestimering i tidlegfase av store offentlige prosjekt – korleis sikre realistiske estimat under høg usikkerheit?</p> <p><i>Cost estimation in major public projects' front-end phase – how to ensure realistic estimates under high uncertainty</i></p>	Anne Strand Alfredsen Larsen, Helene Berg, Ole Jonny Klakegg, Morten Welde, Jan Alexander Langlo og Nils O.E. Olsson
Nr. 74	<p>Utfordringer i samsjellsprosjekter</p> <p><i>Challenges in Collaboration-oriented Projects</i></p>	Atle Engebø og Ola Lædre
Nr. 75	<p>Erfaring med totalentrepriser i bygg- og anleggsprosjekter</p> <p><i>Experience with design-build contracts in construction projects</i></p>	Morten Welde, Torbjørn Aass, Atle Engebø og Haavard Haaskjold
Nr. 76	<p>Nytttestyring i statlige byggeprosjekter – Erfaringer og anbefalinger basert på syv caseprosjekter</p> <p><i>Benefits management in public building projects. Experiences and</i></p>	Anne Strand Alfredsen Larsen, Gro Holst Volden, Bjørn Andersen, Jan

*recommendations based on seven case
projects*

Alexander Langlo og
Christian Bakke

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnyttelse og effekt av store statlige investeringer. Programmet har et særlig fokus på tidligfasen i prosjektene, fra den første ideen oppstår til endelig finansiering av gjennomføringen er vedtatt.

En hovedaktivitet er å drive følgeforskning knyttet til store, statlige investeringsprosjekter underlagt den norske ordningen med ekstern kvalitetssikring. Basert på analyse av data og andre, teoretisk eller metodisk baserte forskningsprosjekter, utvikler vi ny kunnskap om hvordan vurdere, ta beslutninger om og styre store statlige prosjekter. Concept-programmet er finansiert av Finansdepartementet.

The Concept Research Programme develops ways to improve the choice of conceptual solutions, use of resources and enhance the effect of large government investment projects. The programme has a particular focus on the front-end of projects, from from the initial idea until the decision to implement is made.

A main activity is to carry out trailing research linked to large government investment projects subject to the Norwegian scheme of external quality assurance. Based on analysis of data and other, theoretically or methodologically based research projects, we develop new knowledge about how to assess, make decisions about and manage large government projects. The Concept programme is funded by the Ministry of Finance.

Address:

The Concept Research Programme
Department of Civil and Environmental
Engineering
NTNU
7491 Trondheim
Norway

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-8433-048-8 (papirversjon)

ISBN: 978-82-8433-049-5 (nettversjon)

