

Tore Sager

Stanse svake prosjektforslag
oftere og tidligere?
Gjennomgang av
internasjonal litteratur

Concept-rapport nr. 68



tt
p
e
c
n
o
c

Tore Sager

**Stanse svake prosjektforslag
oftere og tidligere?
Gjennomgang av internasjonal
litteratur**

Concept-rapport nr. 68

Concept-rapport nr. 68

Stanse svake prosjektforslag oftere og tidligere? Gjennomgang av internasjonal litteratur

Tore Sager

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-8433-030-3 (papirversjon)

ISBN: 978-82-8433-031-0 (nettversjon)

RETTIGHETSHAVER

© Forskningsprogrammet Concept

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

DATO: September 2022

UTGIVER: Ex ante akademisk forlag

Concept-programmet

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

7491 NTNU – Trondheim

www.ntnu.no/concept

Ansaret 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

Denne rapporten presenterer en studie av internasjonal forskningslitteratur som analyserer årsaker til at svake prosjektforslag kan være vanskelig å stoppe, og som dessuten gir idéer om hvordan det likevel kan la seg gjøre. En erfaring er at store offentlige prosjekter skaper sin egen dynamikk av forventninger, personlige interesser, hensyn til irreversible kostnader, politiske markeringsbehov, geografisk rivalisering og posisjonering i konkurransen om offentlige midler. Denne dynamikken gjør det vanskeligere å stoppe prosjektene jo lengre i planleggingen de har kommet.

Concept-programmet har sett på denne problematikken i flere tidligere studier av norske prosjekter. I 2020 ga vi ut en bok med tittelen «Hvordan stoppe dårlig begrunnede prosjekter på et tidlig tidspunkt» som oppsummerer vår forskning på dette temaet. Foreliggende rapport tar sikte på å komplettere tidligere Concept-studier med resultater og synspunkter fra engelskspråklig faglitteratur. Denne rapporten står på egne ben og kan leses uten nærmere kjennskap til tidligere Concept-publikasjoner.

Studien er gjennomført av professor emeritus Tore Sager ved Institutt for bygg- og miljøteknikk ved NTNU. Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe som har gitt verdifulle bidrag underveis. Gruppen har bestått av Bjørn Otto Elvenes, Nils Olsson, Knut Samset og Gro Holst Volden fra NTNU. To anonyme, eksterne fagfeller har kommet med grundige og konstruktive innspill til utformingen av rapporten.

Trondheim, september 2022

Gro Holst Volden

Redaktør for serien av Concept-rapporter

Leder av Concept-programmet, NTNU, Trondheim

Innhold

FORORD	1
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	8
1 INNLEDNING	12
1.1 BAKGRUNNSINFORMASJON	12
1.2 FORMÅL	14
1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING	15
2 DRØFTING OG PRESISERING AV OPPGAVEN	17
2.1 HVA ER ET SVAKT PROSJEKTFORSLAG	17
2.2 HVA MENES MED ET TIDLIGERE TIDSPUNKT	25
2.3 ULIKE BETYDNINGER AV Å STANSE ET PROSJEKTFORSLAG	28
3 METODE OG AVGRENSINGER	31
3.1 VALG AV FORSKNINGSFELT	31
3.2 AVGRENSING AV LITTERATURSØKET	34
4 KORT OMTALE AV FORSKNINGSFELTENE DET ER HENTET	
LITTERATUR FRA	37
4.1 PROSJEKTAVBRUDD I PRIVAT SEKTOR	37
4.2 IDÉHÅNDTERING MED VEKT PÅ SORTERINGSOPPGAVEN	39
4.3 “PUBLIC CHOICE”-ANALYSER AV OFFENTLIGE STYRINGSFEIL,	
SOM BELYSER PROBLEMENE MED Å STOPPE SVAKE PROSJEKTER	40
4.4 TIDLIGFASENS STYRINGSPROBLEMER I OFFENTLIG SEKTOR	41
4.5 LOKALSAMFUNN OG INTERESSENTGRUPPER SOM PÅDRIVERE OG	
MOTSTANDERE AV PROSJEKTER	43
5 PROBLEMINDIKATORER OG SORTERING I PROSJEKTETS TIDLIGFASE	48
5.1 TIDLIGE VARSLER OM PROBLEMER	48
5.2 TIDLIG SORTERING AV PROSJEKTFORSLAG	52
5.3 TIDLIG BRUK AV SAMMENLIGNINGSMETODER	56
5.4 FAKTORER SOM PÅVIRKER SUKSESS OG FIASKO	60

6	EGENINTERESSE.....	63
6.1	PRINSIPAL-AGENT-TEORI.....	63
6.2	OPPORTUNISME OG HESTEHANDEL	65
6.3	KRITIKK AV IDÉEN OM FOLKEVILJEN	67
7	LEDERSTRATEGIER SOM PÅVIRKER FOREKOMSTEN OG FREMDRIFTEN AV SVAKE PROSJEKTFORSLAG	69
7.1	PROSJEKTFORKJEMPERE.....	69
7.2	PRINSIPALENS ROLLE	71
7.3	KLANDREBESKYTTELSE OG GJENVALG	73
8	KOMPLEKS ORGANISASJONS- OG STYRINGSSTRUKTUR.....	77
8.1	NYLIBERAL OMFORMING AV PLANLEGGINGSPROSESSER I OFFENTLIG SEKTOR.....	77
8.2	STYRINGSSTRUKTUR, DELEGERING OG IMPLEMENTERING	79
8.3	FORENKLING: STIAVHENGIGHET OG SEMENTERING	83
8.4	EKSTERN KONTROLL	86
9	INTERESSEKAMP.....	89
9.1	INTERESSENTANALYSE	89
9.2	LOKALISERINGSDEBATT SOM PROSJEKSTOPP?	92
9.3	LOBBYVIRKSOMHET OG MEDVIRKNING.....	94
10	STRATEGIER FOR Å STANSE SVAKE PROSJEKTFORSLAG I TIDE	96
10.1	ØKE DE POLITISKE TRANSAKSJONSKOSTNADENE FOR TILHENGERNE AV SVAKE PROSJEKTFORSLAG OG SVEKKE DERES INSENTIVER OG POSISJON.....	97
10.2	FORENKLE STOPP/GÅ-BESLUTNINGSSOPPGAVEN	102
10.3	FJERNE VURDERINGSSTØY FRA STOPP/GÅ-AVGJØRELSENE VED Å FORMALISERE OG FORENKLE BESLUTNINGSMETODEN	104
10.4	GJENOPPTA OG EVENTUELT OMORGANISERE SØKEPROSESSEN FOR Å FINNE ET MER ATTRAKTIVT KONSEPT ELLER PROSJEKTALTERNATIV	109
11	REFLEKSJONER OG AVSLUTNING	114
11.1	ETTERTANKER.....	114
11.2	SLUTTORD	122
12	REFERANSER.....	125

Sammendrag

Foreliggende rapport er i hovedsak en gjennomgang av engelskspråklig akademisk litteratur for å komme på sporet av forskningsresultater som er relevante ved vurdering av mulighetene for å stanse svake prosjektforslag tidlig i plan- og beslutningsprosessen. Rapporten viser hvordan man på ulike forskningsfelt har nærmet seg problemet med å legge til side prosjektforslag som ikke synes å fortjene videre behandling. Concept-programmet forsker spesielt på store statlige prosjekter. Denne rapporten er imidlertid utformet med sikte på å hente idéer også fra litteratur som behandler private foretak.

Det er ikke selvsagt at enda tidligere stans av tvilsomme storprosjekter vil være til det beste for samfunnet. Eventuelle kostnadsbesparelser kan tenkes å bli oppveid av en svakere byråkratisk og mindre demokratisk prosjektbehandling. Dette er årsaken til at et spørsmålsteget er beholdt i rapportens tittel.

Med svake prosjektforslag menes slike som – hvis de realiseres – forventes å gi liten nytte for samfunnet eller lav oppfylling av nasjonale politiske mål, sett i forhold til kostnadene og de andre ulempene som følger av å planlegge og gjennomføre prosjektene. Det er hentet litteratur fra flere forskningsfelt. Noen av dem er valgt ut fordi de har mange bidrag om hvordan forslag og prosjekter kan sorteres og eventuelt legges til side eller avsluttes. Andre har mange bidrag om mekanismer som gjør at forslag som ikke er til beste for bedriften eller samfunnet, likevel slippes frem i planleggings- og beslutningsprosessen. Den gjennomgåtte litteraturen behandler i hovedsak tidlige prosjektavbrudd i privat sektor, idéhåndtering, offentlige styringsfeil (“public choice”-teori), tidligfasens styringsproblemer i offentlig sektor, samt lokalsamfunn og interessentgruppers rolle i prosjektutviklingen.

Litteraturgjennomgangen tok sikte på både å avdekke årsaker til at svake prosjektforslag ikke blir stanset tidligere, og hvilke virkemidler og fremgangsmåter for prosjektstopp det er blitt forsket på. Hvert av de analytiske kapitlene gjør bruk av litteratur fra flere forskningsfelt. Kapitlene omtaler hovedtyper av mekanismer som til dels legger til rette for fremveksten av svake prosjektforslag, og dels beskriver metoder for å stoppe dem.

Kartlegging av problemindikatorer og sortering av prosjektforslag i tidligfasen er viktig for å avgjøre hvilke forslag det bør brukes ressurser på å bearbeide. Mye forskning drøfter tidlige advarende tegn på at noe er problematisk ved forslaget eller prosjektet. Faktorer som påvirker sannsynligheten for et vellykket eller mislykket prosjekt, har også fått mye oppmerksomhet i internasjonal litteratur. Slike varsler og faktorer bør anvendes i de første rundene med sortering, der antatt svake prosjektforslag skiller fra lovende. Enkle sammenligningsteknikker blir ofte brukt for å løse denne oppgaven.

Egeninteresse konkurrerer med samfunnsinteresse i utforming og prioritering av storprosjekter, som i mye annen politikk. Administratorer og prosjektmedarbeidere kan ta private hensyn til en viss grad og forfølge personlige mål som ikke er helt i samsvar med etatens mål og storsamfunnets beste. Opportunisme og hestehandel er delvis konsekvenser av dette. Arbeidet med å finne løsninger er vanskelig blant annet fordi prinsipiell kritikk er rettet mot idéen om eksistensen av “det felles beste”.

Internasjonalt er det forsket på lederatferd, og det viser seg at overordnede i politikk, offentlig byråkrati og prosjektplanlegging kan følge strategier som gjør det vanskelig å få lagt svake prosjektforslag til side. Overordnede spiller noen ganger rollen som prosjektforkjempere, og andre ganger gir de ikke prosjektplanleggerne gode arbeidsforhold for å realisere tiltak til samfunnets beste. Videre kan ledernes strategier for å unngå klander og påføring av skyld for mislykkede tiltak føre til valg av prosjekter som ikke er i storsamfunnets interesse.

Konsekvenser av kompleks organisasjons- og styringsstruktur er mye drøftet i forskningslitteraturen. Både kompleksiteten og forsøk på forenklinger virker inn på mulighetene for å legge til side svake prosjektforslag. Nyliberal innflytelse kan for eksempel føre med seg etater med svakere politisk styring, offentlig-privat samarbeid, større vekt på algoritmisk beslutningsmetode, vidtrekkende delegering samt mer bruk av ekstern kontroll. Alt dette påvirker identifikasjon og behandling av svake forslag. Forenklingsstrategier som stivhengighet og sementering kan føre til at arbeidet med et svakt prosjektforslag fortsetter uhensiktsmessig lenge.

Interessekamp foregår på mange arenaer i liberale demokratier. I prosjektsammenheng kretser litteraturen blant annet om interessentanalyse,

lokaliseringsdebatt og lobbyvirksomhet. “Stakeholders” spiller ofte viktige roller i prosjektplanleggingen og kan både oppmuntre til og vanskeliggjøre realisering av prosjekter. Denne tvetydigheten gjelder også lobbyisme. Det ser for øvrig ut til å eksistere en viss engstelse for at opphetet lokaliseringdebatt på lokalt hold kan true gjennomføringen av lovende prosjekter.

Den internasjonale litteraturen som er gjennomgått, peker på noen stikkord og fremgangsmåter som kan redusere presset for å drive svake prosjektforslag videre. De følgende er blant dem som synes å ha et visst potensiale:

- Systematisk analyse av problemindikatorer relevante for prosjektets tidligfase sett i sammenheng med fiaskofaktorer identifisert i internasjonal litteratur
- Mindre vekt på pådratte, irreversible kostnader (“sunk costs”) når videreføring av prosjektforslag i tidligfasen blir vurdert
- Kritisk prinsipal-agent-analyse som undersøker *prinsipalens* eventuelle motiver for å pålegge agenten å handle på måter som ikke vil tjene fremtidige brukere av prosjektet
- Systematisk interessentanalyse i tidligfasen for å forebygge senere konflikter og finne ut hvordan man kan håndtere eventuelle politiske følger av prosjektstans
- Svekke mekanismene for påføring av skyld og klander dersom det ikke lykkes å drive igjennom et prosjekt.

Forskningslitteraturen inneholder få bidrag som direkte foreslår tiltak som begrenser tilførselen og behandlingen av svake prosjektforslag og stopper gjennomføringen av dem. Idéene om slike tiltak i rapporten springer likevel hovedsakelig ut av litteraturgjennomgangen. Hovedstrategiene for å stanse svake prosjektforslag kan systematiseres som følger:

- a) Øke de politiske transaksjonskostnadene for tilhengerne av svake prosjektforslag og svekke deres insentiver og posisjon
- b) Forenkle stopp/gå-beslutningsoppgaven, fordi det er mer sannsynlig at svake prosjektforslag blir stanset hvis det blir lettere å identifisere dem, og dersom instruksjoner blir utformet på en slik måte at det blir færre hensyn å ta når stopp/gå-beslutningen skal fattes

- c) Fjerne vurderingsstøy fra stopp/gå-avgjørelsene ved å formalisere og forenkle beslutningsmetoden
- d) Gjenoppta og eventuelt omorganisere søkeprosessen for å finne et mer attraktivt konsept eller prosjektalternativ.

Under hver av disse hovedstrategiene er mer spesifikke tiltak kort beskrevet, til sammen 19 tiltak. De bør betraktes som idéer som eventuelt kan prøves, ikke som anbefalinger om hva som i praksis bør gjøres i Norge. Internasjonal forskning gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere om dette.

Til slutt – som ettertanker – presenteres noen refleksjoner omkring muligheten for å finne en fullgod veg ut av problemene med å stanse tvilsomme prosjektforslag tidlig nok og hindre gjennomføring av svake prosjekter. Åpne systemer, urealistiske prognoser og uforutsette virkninger gjør oppgaven vanskelig. Det samme gjelder perfeksjonsambisjoner og sirkulær problemløsning, gjenstridige (“wicked”) problemer og siloforskning som ikke har bredde nok til å belyse alle viktige sider av problemet.

Summary

This report is mainly the result of a search in English-language academic literature to track down research results that may be helpful when considering how to stop weak project proposals early in the planning and decision-making process. The report shows how project planners and researchers working in different academic fields have approached the problem of setting aside ideas that do not seem worthy of further attention and resources. The concept programme deals with big projects funded by the Norwegian state. This report does, however, also extract ideas from literature reporting on the experiences of private enterprises.

It is not self-evident that it would be an overall advantage for society to stop seemingly weak projects at an even earlier stage than today. Prospective cost savings may be counterbalanced by a bureaucratically weaker, less transparent and less democratic project consideration process. For this reason, a question mark is retained in the title of the report. Weak project proposals are those that – if realized – are expected to yield small benefits to society or low achievement of national political goals, compared to the costs and other disadvantages following from the planning and implementation of the projects.

The literature used in this report is drawn from several fields of research. Some of the fields are chosen because they have generated many contributions dealing with sorting proposals and postponing or stopping some of them. Other selected research fields offer many contributions about mechanisms that allow proposals that are not in the company's or society's best interest, to nevertheless advance through the planning and decision-making system. The studied literature is mainly concerned with idea-processing, early interruption of projects in the private sector, sources of government failure (public choice theory), problems of front-end government in the public sector, as well as the role of stakeholders and local communities in the development of projects.

The aim of the literature study was both to disclose reasons why weak proposals are not stopped at an earlier stage, and to learn which policy instruments and strategies for rejecting projects have been researched. Each

analytical chapter in the report applies articles from several research fields. The chapters survey main types of mechanisms that partly facilitate the occurrence of weak projects and partly describe methods for stopping them.

Mapping of problem indicators and sorting of project proposals in the front-end stages are important for deciding which proposals deserve supply of resources and further elaboration. Much research discusses early warnings that something is problematic about the proposal or the project. Factors affecting the likelihood of success or failure of projects have also received much attention in international literature. Such warning signs and failure factors should be utilized in the first rounds of sorting, where the assumed weak project ideas are separated from the promising. Simple methods for assessment and comparison are often used to solve this task.

Personal interest competes with society's interest in the design and prioritizing of large projects, as in so many other policy areas. Administrators and employees working on projects may to some degree pursue personal goals that are not fully aligned with agency goals or the common good. Opportunism and logrolling are partly consequences of this. Solving this alignment problem is complicated, partly due to the principled critique of the idea of 'the public interest'.

A considerable amount of research focuses on the behaviour of leaders. It turns out that superiors in politics, public bureaucracy and project development sometimes use strategies that make it difficult to get rid of weak project proposals. Superiors are sometimes unduly enthusiastic about ideas (project champions), and they may not provide project planners with the best opportunities to act in the interest of society. Moreover, leader strategies for avoiding blame and criticism for unpopular policies may motivate choice of projects that are not in the best interest of the greater society – although popular at the time being.

Consequences of complex organization and steering structure are much studied internationally. Both the complexity and the various attempts at simplification affect the possibility of culling weak project proposals. Neoliberal influence may for example result in public agencies with weak political steering, public-private partnerships, strong reliance on algorithmic decision methods, extensive delegation and devolution, and more use of

external control. All this has an impact on identification and treatment of weak proposals. Simplification strategies, such as path dependence and cementation (lock-in) may allow work on a weak project proposal to continue for too long.

Struggle between conflicting interests takes place in many arenas in liberal democracies. The project-related literature on this broad theme studies, eg, stakeholder analysis, location debates and lobbying. Stakeholders often play important roles in project planning and can encourage as well as counteract the realization of projects – as can lobbying. There seems to exist some apprehension that heated local debate on project siting may threaten the implementation of promising projects.

The examined international literature points to some keywords and approaches that can reduce the pressure towards giving weak project proposals an extra chance. The following courses of action seem to have some potential:

- Conducting a systematic analysis of problem indicators relevant for the front-end phase and combine it with consideration of failure factors identified in the research papers
- Putting less emphasis on the irreversible or sunk costs when further work on projects in the pre-construction phases is considered
- Undertaking critical principal-agent analysis that investigates the possible motives of the principal to pressure agents into acting in ways that are unlikely to serve future users of the project
- Carrying out a systematic stakeholder analysis at the front-end stage to prevent later conflicts and figure out how to handle the anticipated political consequences of stopping the planning of the project
- Weakening the mechanisms for dealing out blame and guilt when a project is stopped before implementation

The research literature contains few contributions suggesting concrete means for limiting the occurrence and treatment of weak project proposals and stopping their advancement towards construction. The ideas about such instruments, which are presented in the report, are nevertheless based on the

literature study. The main strategies for discontinuing the work on weak project proposals can be systematized as follows:

- a) Increasing the political transaction costs of the adherents of weak proposals and weakening their position and incentives for giving support
- b) Simplifying the stop/go decision task, as it is more likely that weak project proposals will be stopped if it becomes easier to identify them, and if instructions are articulated in such a way that fewer considerations count when the stop/go decision is made
- c) Removing subjective noise from the stop/go decisions by formalizing the decision method and putting more weight on algorithms
- d) Reopening and possibly reorganizing the search process in an attempt to find a more attractive project concept or planning alternative

Under each of these main strategies, more specific actions are briefly outlined in the report, 19 actions altogether. They should be regarded as ideas to be tested out, not as recommendations of what should in practice be done in Norway. The international research does not provide a solid enough basis for concluding on this matter.

Finally – as afterthoughts – the report offers some reflections on the possibilities of finding a fully satisfactory way out of the problems of abandoning dubious proposals early enough and thus hindering the construction of weak projects. Open systems, unrealistic predictions and unanticipated effects make the task difficult. The same goes for exaggerated ambitions, decision cycles, wicked problems, and ‘silo research’, which is too narrow to shed light on all important aspects of the problem.

1 Innledning

Kapitlet gir grunnlag for å forstå Concept-programmets innsats for å belyse forekomsten og håndteringen av svake prosjektforslag og behovet for å kunne sette slike forslag på sidelinjen. Dernest blir formålet med denne rapporten gjort klart. Foreløpig blir det bare noe upresist slått fast at svake prosjektforslag er slike som – hvis de realiseres – forventes å gi liten nytte for samfunnet eller lav oppfylling av nasjonale politiske mål, sett i forhold til kostnadene og de andre ulempene som følger av å planlegge og gjennomføre prosjektene. Det blir drøftet videre i kapittel 2 hva som kan menes med svake prosjektforslag.

1.1 Bakgrunnsinformasjon

Forskningsprogrammet Concept utvikler kunnskap som skal føre til bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringsprosjekter. De aller fleste gjelder transportinfrastruktur, forsvarsanskaffelser, bygninger og IKT-prosjekter. Forskningen er i hovedsak knyttet til prosjektenes tidligfase, det vil si fra idéen oppstår til Stortingets vedtak om finansiering av prosjektets gjennomføring. Resultatene skal gi kunnskap om hvordan man best kan vurdere, ta beslutninger om og styre prosjektforslag frem mot realisering. Prosjektforslagene og planleggings- og beslutningsprosessen blir vurdert ut fra et overordnet samfunnsperspektiv. Forskningen krever en tverrfaglig tilnærming og involverer teknisk, prosjektfaglig og samfunnsvitenskapelig kompetanse.

Storprosjektene som Concept befatter seg med, blir utviklet og styrt i samsvar med Statens prosjektmodell. Nettsiden “Hva er Statens prosjektmodell?” under Regjeringen.no forklarer at Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes. Prosjekter med kostnadsramme over 1 milliard kroner (over 300 millioner for digitaliseringsprosjekter) omfattes av kravene. Prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget blir lagt frem for regjeringen og Stortinget. Ordningen legger til rette for grundig utredning før det fattes beslutninger om statlige investeringer. Målet er å unngå feilinvesteringer og

holde god kontroll med kostnader og nytte gjennom planlegging og gjennomføring av prosjektene, slik at fellesskapets ressurser blir brukt mest mulig effektivt.

Planlegging i samsvar med Statens prosjektmodell blir organisert i fire trinn: (1) idéfase, (2) konseptfase, (3) forprosjekt og (4) gjennomføring. På trinn 2 blir det utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU). Formålet med konseptvalgutredningen er å få et beslutningsgrunnlag for å velge konseptet som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. En KVU skal være strukturert med følgende kapitler:

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

Under punkt 6 er det stilt krav om at relevante alternativ blir undersøkt videre gjennom en samfunnsøkonomisk analyse.

Som nevnt innebærer modellen at utvalgte fagmiljøer foretar ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i store statlige prosjekter. Det er definert to viktige kontrollstasjoner i fremdriftsplanen for et prosjekt. Den første er kalt KS1 (kvalitetssikring) og er en kontroll av konseptvalgutredningen før regjeringen avgjør om det skal settes i gang et forprosjekt. KS1 skal sikre at den beste løsningen på et gitt samfunnsproblem blir identifisert og utredet. Den andre kontrollen er kalt KS2 og blir foretatt etter at forprosjektet er avsluttet. Kjernen i KS2 er kvalitetssikring av underlaget for kostnadsestimeringen og usikkerhetsstyringen.

Statens prosjektmodell har altså kontrollposter, der man kan stoppe prosjektforslag som blir funnet å være for svake. Etter eventuell godkjenning i KS2 fatter Stortinget beslutning om investering. Prøveprosjektet går da

normalt over i prosjektgjennomføringsfasen, der det er reduserte muligheter til å gjøre større endringer i prosjektutformingen eller stoppe prosjektet.

Det har vist seg at mange prosjekter eser ut og har betydelig kostnadsøkning (Jordal 2019, Welde 2017). Dette kan tyde på at prosjektforslagene var svakere enn opprinnelig antatt. Av de 104 statlige storprosjektene som hadde gått gjennom prosessen med KVU per september 2018, ble 26% trukket, lagt på vent eller avvist i tidligfasen, altså før Stortinget vedtok å bevilge penger til realisering av prosjektet (Jordal mfl. 2018). Det eksisterer altså allerede et kontrollsystem for å stoppe prosjekter som er under planlegging. Det ville likevel vært ressurs sparende, dersom disse var blitt stanset før det omfattende KVU-arbeidet.

Praksis har gjort det klart at kontrollpunktet KS2 i liten grad blir brukt til å stoppe prosjekter (Bukkestein 2020). Enkelte eksempler, så som Stad skipstunnel, viser at det er politisk vanskelig å stanse prosjektforslag som har vedvarende sterk støtte lokalt, selv om gjentatte analyser viser tydelig negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Kvalheim 2015). I vegsektoren er det vanlig at store statlige prosjekter blir realisert, selv om nytte-kostnadsanalysen viser negativ netto nytte (Strand mfl. 2015). Slike resultater innebærer ikke nødvendigvis at prosjektene ikke burde vært gjennomført, men praksisen gjør det vanskeligere å stanse svake prosjektforslag.

1.2 Formål

Hensikten med rapporten er å vise hvordan man på ulike forskningsfelt har nærmet seg problemet med å legge til side prosjektforslag som faglig sett ikke fortjener videre behandling. Det er et mål å komme på sporet av strategier og tiltak som kan hjelpe planleggere og politikere med å løse eller redusere problemet, slik at man kan redusere kostnadene til forberedelse av prosjekter som har små muligheter for å lykkes.

Rapporten er i hovedsak en gjennomgang av internasjonal litteratur som belyser problemer med og muligheter for å stoppe prosjekter i planleggingsprosessen før selve gjennomføringen har startet. Litteraturen favner bredt, men kan likevel gi inspirasjon til å tenke gjennom hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige, når det dreier seg om statlige storprosjekter som er underlagt politisk vurdering og kan bli utsatt for kritikk fra

opposisjonen. Hva som kan menes med svake prosjektforslag i denne konteksten, blir drøftet i seksjon 2.1.

Store offentlige prosjekter kan møte motstand fra mange hold. I denne rapporten er det ikke lokalsamfunn eller interessegrupper sin kritikk av statlige tiltak som er hovedsaken. Studien retter seg i stedet mot politikere, byråkrater, planleggere og forskere som ser prosjektene i storsamfunnets perspektiv. Drøftingen søker å kartlegge deres muligheter for å få bukt med prosjektforslag som ikke ser ut til å kunne gi resultater som er til det felles beste.

Strategier for å bøte på problemet med gjennomslag for svake prosjekter kan være av svært forskjellige typer. De kan være direkte rettet mot enkeltprosjekter og arte seg som offentlig kritikk eller organisering av motstand i faglig-politiske nettverk. Men de kan også sikte seg inn mot den måten forslag om statlige storprosjekter blir valgt ut og behandlet på. I så fall er det institusjoner og beslutningssystemet som eventuelt må forandres. Hele dette spekteret av tiltak er av interesse i den foreliggende rapporten.

Det er et generelt problem at det ofte er skattebetalerne som rammes av kostbare prosjekter som fremmes av geografiske eller sektorielle særinteresser. Hver enkelt skattebetaler berøres i liten grad, og derfor blir det sjelden organisert effektiv motstand mot kostbare tiltak som en godt sammensveiset interessegruppe er villig til å jobbe intenst for. Men likevel: Er hovedproblemet at en særinteresse (lokalsamfunn, interessegruppe eller næring) står på for et prosjekt med lav samfunnsnytte? Eller er problemet at nasjonale beslutningsorganer går med på gjennomføring av slike prosjekter? Det er en demokratisk rettighet å kunne kjempe for sin egen sak, så vinklingen av rapporten gjenspeiler en oppfatning om at det siste spørsmålet er det viktigste.

1.3 Rapportens oppbygging

Det er særlig seksjonen om formålet med rapporten (kp 1) som blir fulgt opp under drøfting og presisering av oppgaven i neste kapittel. Mye av forskningslitteraturen får større relevans for behandlingen av prosjekter i tidligfasen, når man myker opp dikotomiene svakt/sterkt prosjektforslag,

tidlig/for sen prosjektgodkjenning og stanse/videreføre prosjektforberedelsen. Kapittel 2 nyanserer disse motsetningene.

Redegjørelse for forskningsmetode og forklaring av rammene for arbeidet med rapporten fortsetter i kapittel 3. Det dreier seg først om valg av forskningsfelt som det blir hentet litteratur fra. Dernest blir det beskrevet hvordan søket etter interessante vitenskapelige publikasjoner er foretatt. Kapittel 4 går nærmere inn på de utvalgte forskningsfeltene for å vise at de har mye å bidra med når det gjelder behandlingen av svake prosjektforslag og problemene med å legge dem til side.

Idéer og resultater fra de ulike forskningsområdene blir sett i sammenheng i hvert av de fem etterfølgende kapitlene. Kapitlene omtaler mekanismer som kan lede til at svake forslag seiler opp i prioriteringsprosessen og kan legge beslag på for mye oppmerksomhet og ressurser. Dessuten peker kapitlene på mekanismer som gjør det vanskelig å stanse arbeidet med svake prosjektforslag. Hovedstikkordene i disse analytiske kapitlene er problemindikatorer og sortering (kp 5), egeninteresse (kp 6), lederstrategier (kp 7), kompleks styringsstruktur (kp 8) og interessekamp (kp 9).

Når analyser og resultater fra forskningsfeltene er systematisert og kommentert under overskriftene ovenfor, er det skapt et grunnlag for å utforme og skille mellom hovedstrategier for å stanse svake prosjektforslag i tide (kp 10). Manipulering av politiske transaksjonskostnader, forenkling av stopp/gå-beslutningsoppgaven samt fjerning av vurderingsstøy fra avgjørelsene ved bruk av algoritmer står sentralt.

Ufullstendigheten i internasjonal forskning omkring svake forslag og prosjekter, og de motsetningsfylte hensynene som må tas til effektivitet, åpenhet og demokrati, inviterer til noen avsluttende refleksjoner i kapittel 11, før kapittelet munner ut i et sluttord.

Referanselisten inneholder omkring 260 henvisninger til engelskspråklig forskningslitteratur med relevans for drøftingen av svake forslag og prosjekter.

2 Drøfting og presisering av oppgaven

En god forståelse av oppgaven som denne rapporten skal bidra til å løse, krever drøfting av hva som kan menes med at et prosjektforslag er svakt, hva som egentlig kan betraktes som et tidlig tidspunkt for å forkaste slike forslag, og om det finnes standpunkter mellom aksept og forkasting som noen ganger kan være et brukbart kompromiss. De tre spørsmålene er drøftet i hver sin seksjon i det følgende.

2.1 Hva er et svakt prosjektforslag

Både lovende og svake prosjektforslag kan være utilstrekkelig begrunnet når de først legges frem. En tidlig oppgave i kvalitetssikringen kan være å forbedre begrunnelsen for forslag som det er tvil om, istedenfor å forkaste forslaget umiddelbart. Noen foreslåtte prosjekter vil fortsatt bli betraktet med betydelig skepsis, selv etter at de er gitt en så god begrunnelse som mulig. Prosjektforslag som bør stoppes, finnes blant disse.

Behov, mål og midler henger sammen, og disse elementene i systemanalysen bør først samstemmes på overordnet, strategisk nivå (Næss 2009). Det vil si at både behovet og samfunnsålet blir uttrykt i så generelle vendinger, at man ikke allerede i utgangspunktet binder seg til et bestemt konsept (en bestemt type teknisk løsning) for å oppfylle mål og oppnå behovstilfredsstillelse. Jo mindre generelt behovet defineres, desto sterkere føringer vil det ligge i retning av spesielle løsningstyper. Arbeidet med å samstemme behov, mål og midler fortsetter etter at et bestemt konsept er vedtatt for prosjektet. Det overordnede virkemidlet er da konkretisert (konseptet), og det er blitt mulig å formulere behov og mål i mer spesifikke termer.

Generelt er et prosjektforslag svakt, hvis det ikke lykkes under bearbeidingen å oppnå samsvar mellom kostnader og andre virkninger av det potensielt gjennomførte prosjektet på den ene siden og uttrykte behov og mål på den andre. Det vesentlige er å unngå selve gjennomføringen av svake prosjekter, fordi det er i implementeringsfasen de største utgiftene påløper. Dessuten kan

man spare ressurser på å legge til side svake prosjektforslag så tidlig i planleggingsprosessen at omfattende utredningsarbeid ennå ikke er satt i gang.

Grensen mellom svakt og lovende

Skillet mellom lovende og svake forslag vil delvis være basert på skjønn når flere uprioriterte kriterier brukes for å fastlegge grensen. Det er derfor rimelig å forvente vedvarende politisk og til dels faglig uenighet om hvorvidt bestemte prosjektforslag er svake eller ikke. En del engelskspråklig litteratur erkjenner at realisering av et avtalt produkt innen gitte tids- og budsjettammer er et for snevert grunnlag for å bedømme suksess (Chan mfl. 2002, Collins og Baccarini 2004, Müller og Turner 2007, Zwikael og Smyrk 2012). Dette er også erkjent i Concept-programmets etterevalueringer (Samset 2021).

For å gjøre prosjektutvelgelsen mindre avhengig av skjønn, kan politikerne vedta at beslutningstakerne skal legge hovedvekten på ett bestemt kvalitetskriterium. I norsk praksis for utredning av statlige storprosjekter er kravet om positiv samfunnsøkonomisk nettonytte gitt en slik rolle. I noen sektorer blir nettonytten beregnet ved hjelp av en nytte-kostnadsanalyse. De enkelte nyttekomponentene blir kvantifisert og verdsatt i kroner, og det samme er tilfelle med kostnadskomponentene. En samlet nytte/kostnad-brøk kan deretter regnes ut, og denne bør være større enn 1. Det er imidlertid erkjent at ikke alle prosjektvirkninger av betydning lar seg tallfeste og monetært vurdere. En del av disse blir tatt med i den samfunnsøkonomiske analysen ved siden av nytte/kostnads-brøken. Slik er det i transportsektoren, der nytte-kostnadsanalysen har en sterk posisjon.

Samfunnsøkonomisk analyse spiller en viktig rolle i vurderingen av statlige storprosjekter, i og med at Statens prosjektmodell krever at “nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse” (Finansdepartementet 2019:7). Selv om positiv samfunnsøkonomisk nettonytte er satt som en norm i Statens prosjektmodell, er ikke valget av prosjekter som skal gjennomføres, helt løsrevet fra konseptenes evne til oppfylling av andre politiske mål. Konseptene som angir alternative hovedutforminger av et prosjekt, må oppfylle “rammebetingelser som utledes av samfunns- og effektmålene” (Finansdepartementet 2019:7). Statens vegvesens håndbok om konsekvensanalyser åpner for at den samfunnsøkonomiske analysen eventuelt kan suppleres med en vurdering av

måloppnåelse, risiko og sårbarhet (Vegdirektoratet 2021:235). Forkasting av et prosjektforslag betyr ikke nødvendigvis at nullalternativet er å foretrekke. Stans av et svakt prosjektforslag vil altså ikke alltid innebære at man går over til nullalternativet. Løsningen kan ligge i et alternativt investeringsprosjekt.

Det er rettet sterk kritikk mot bruk av nytte-kostnadsanalysen i sin nåværende form i politiske beslutningsprosesser. Flyvbjerg og Bester (2021) bygger sin kritikk på at analysen blir påvirket både av planleggenes politiske hensyn og av deres kognitive skjevheter og begrensninger. Forfatterne lister opp fire punkt for å reformere det analytiske arbeidet:

- i. Systematic and effective de-biasing of cost-benefit forecasts.
- ii. Introduction of skin-in-the-game for cost-benefit forecasters.
- iii. Independent audits of cost-benefit forecasts.
- iv. Adaption of cost-benefit forecasting to the messy, nonexpert character of democratic decision-making (Flyvbjerg og Bester 2021:406).

Angående punkt (i) og (iii): Disse punktene henger sammen, og både mindre skjeve konsekvensanslag og uavhengig ettersyn blir oppnådd i Statens prosjektmodell ved hjelp av den eksterne kontrollen av konseptvalgutredningene i KS1.

Angående punkt (ii): I Norge får det ingen institusjonaliserte konsekvenser for prognosemakerne om deres anslag på fremtidige virkninger av prosjektet slår feil ("no skin in the game"). Eventuelle konsekvenser vil gjøre seg gjeldende gjennom svekket anseelse og tillit.

Angående punkt (iv): Tilpassing av nytte-kostnadsanalysen til bruk i planleggings- og beslutningsprosesser med omfattende deltakelse av politikere og lekfolk har vært et tema i planleggingslitteraturen i hvert fall siden 1970-tallet, se for eksempel Sager (1979) og Sager og Ravlum (2005). Ved stor uenighet mellom lekfolk og profesjonelle planleggere om risikovurdering, verdsettingsparametre eller sannsynlig fremtidig utvikling, for eksempel, kan følsomhetsanalyse og alternative beregninger være hjelpemidler på veien mot en beslutning. I en planleggingsprosess der de fire kravene ovenfor er oppfylt,

blir det mindre sannsynlig at nytte-kostnadsanalysen og derved KS1 slipper igjennom prosjektforslag som senere viser seg å være svake.

Det problematiske med å identifisere svake prosjektforslag understrekes av at et prosjekt kan bli betraktet som en suksess i ettertid, selv om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ble beregnet til å være negativ, og selv om budsjettoverskridelsene var betydelige. Anta at det er ønskelig å unngå å forkaste prosjektforslag som kan resultere i overveiende positive omtaler ex post. Er applaus i ettertid tilfeldig eller knyttet til et fåtall kvaliteter som ikke er innarbeidet i nytte-kostnadsanalysen, så som estetikk og formspråk som skaper stedsreklame? Kan man i så fall identifisere prosjektforslag som man bør være forsiktig med å forkaste til tross for manglende samfunnsøkonomisk lønnsomhet?

Det er også mulig å gjøre feil av motsatt type i prosjektutvelgelsen. Det vil si å slippe igjennom et prosjekt med beregnet positiv netto nytte for samfunnet eller stort forventet bidrag til oppfylging av et samfunns mål, som i ettertid viser seg å være mislykket. Slike tilfeller forekommer særlig når systemet som prosjektet er ment å være en del av, utvikler seg i en uforutsett retning som gjør prosjektet mer eller mindre overflødig. Prinsipielt kan en slik situasjon inntreffe i hvilken som helst samfunnssektor. Eksempler kan være anskaffelsen av Nansen-klassen fregatter og kystfortet i Malangen i Troms.

Videreføring av prosjektforslag basert på politisk mål oppfylging

Hva om politikerne velger å videreføre prosjektforslag ut fra i hvilken grad tiltakene antas å oppfylle samfunnsmessige mål? En del slike mål, både for noen sektorer i Norge og formulert av internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av, blir nevnt i avsnittene som følger. Overordnede politiske målformuleringer finnes for flere samfunnssektorer, gjerne nedfelt i deres strategiske planer, så som Nasjonal transportplan og Langtidsplan for forsvarssektoren. De politiske samfunnsmålene annonsert i slike dokumenter etablerer en kontrakt mellom regjeringspartiene (eventuelt Stortings-flertallet) og velgermassen (norske borgere): Hvis dere støtter (= stemmer på) oss, så vil vi arbeide for at disse målene blir oppfylt i størst mulig grad.

I Nasjonal transportplan 2022–2033 er det overordnede målet et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050. Under dette har regjeringen fem likestilte mål for transportsektoren (Samferdselsdepartementet 2021):

- Mer for pengene
- Effektiv bruk av ny teknologi
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Nullvisjon for drepte og hardt skadde
- Enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet

Selv om nytte-kostnadsanalysen står sterkt på dette politikkområdet, er det nødvendig også i samferdselssektoren å avveie samfunnsøkonomisk lønnsomhet mot sikkerhet og miljøhensyn, dersom kontrakten med velgerne skal etterleves. I ex post-evalueringer av store statlige prosjekter erkjenner Concept-programmet at nytte/kostnads-forholdet estimert i en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse er for snevert ved vurdering av vellykkethet (Concept 2021).

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet sin utilstrekkelighet som investeringskriterium er enda tydeligere i andre sektorer enn samferdsel. Hovedmålet i forsvarrets langtidsplan er å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, vårt demokratiske styresett og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press (Forsvarsdepartementet 2021:23). Verken dette målet eller de andre forsvarsmålene som skal støtte opp under hovedmålet, har noen sammenheng med eller referanse til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. De inneholder ingenting om effektivitet eller “mer for pengene”.

Perspektivmeldingen 2021 formulerer regjeringens hovedmål som “et bærekraftig velferdssamfunn” (Finansdepartementet 2021:13). Dessuten gjelder de 17 bærekraftmålene i FNs 2030-agenda også for Norge, idet “målene sammenfaller med regjeringens ambisjoner” (ibid. 13). Bærekraftmålet som kommer nærmest tankegangen bak samfunnsøkonomisk lønnsomhet er trolig mål 8 om “anstendig arbeid og økonomisk vekst”. En rekke av de andre bærekraftmålene harmonerer derimot dårlig med prioritering ut fra nytte-kostnadsanalysen. Det gjelder ikke minst målene som forutsetter omfordeling,

blant annet mål 1: “utrydde fattigdom”, mål 2: “utrydde sult”, mål 5: “likestilling mellom kjønnene” og mål 10: “mindre ulikhet”. Målene og redegjørelsen for hvordan regjeringen til statsminister Solberg ville arbeide for å oppfylle dem, finnes i en melding til Stortinget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021).

Ved etterevaluering av prosjekter bruker Concept-programmet fem av OECDs kriterier for vellykkethet, samt samfunnsøkonomisk effektivitet (Concept 2021, Samset 2021, Volden 2018). Concepts evalueringskriterier er:

1. Produktivitet: Leveranse i forhold til budsjett, tidsplan og forventet kvalitet
2. Måloppnåelse: Førstehåndseffekt av prosjektet i forhold til effektmålet
3. Andre virkninger: Andre positive og negative følger av prosjektet
4. Relevans: Samsvar mellom behovet og oppfylling av effektmålet
5. Levedyktighet: Vurdering av positive effekters varighet
6. Samfunnsøkonomisk effektivitet

Bare noen av OECD-kriteriene egner seg til prosjektvurdering i tidligfasen. Det gjelder kriteriene om relevans og levedyktighet. Dessuten gjelder det et sjette OECD-kriterium – sammenheng – som Concepts retningslinjer for evaluering ikke nevner: “Coherence: How well does the intervention fit? The compatibility of the intervention with other interventions in a country, sector or institution” (OECD 2018:8).

Hvorfor resulterer ikke nytte-kostnadsanalysen og prioritering ut fra oppfylling av samfunnets mål i det samme utvalget av prosjekter? En stor del av forskjellen kan forklares med at samfunnsmålene legger liten eller ingen vekt på kostnadssiden. Et mål om sparing, effektivitet og økonomisering med ressursene ville sagt lite om hvilke vyer politikerne har for fremtidens samfunn. En analyse av prosjektforslag som utelukkende er basert på oppfyllingen av samfunns mål, kan derfor i hovedsak bli en nytteanalyse. Det ville resultert i en prioriteringsliste som implisitt bygger på en forutsetning om at ressurstilgangen er ubegrenset, slik at kostnadene ikke betyr noe. Under slike forhold vil en målbasert ex ante-analyse til bruk ved prosjektprioritering

være mindre logisk enn en analyse av nytte og kostnader vidt definert. Forskjellen mellom de to tilnæringsmåtene blir mindre når noen av nyttekomponentene består i reduserte kostnader og ulemper, for eksempel mindre miljø-ødeleggelser, og når det er bygd inn en tydelig ressursbegrensning i måloppfyllingsanalysen.

Bruk av den samfunnsøkonomiske analysen som norm avviker fra anbefalingene til Harcourt (2018:441) og Næss (2006). Sistnevntes konklusjon er at: “Instead of cost-benefit analyses, impact analyses evaluating the likely effects of project alternatives against a wide range of societal goals is recommended...” (ibid. 32). Selv med ressursbegrensning i begge analyseformer, består det likevel en prinsipiell forskjell mellom dem. Nyttekostnadsanalysen beregner nytten på grunnlag av folks betalingsvillighet, mens måloppfyllingsanalysen anslår nytten ut fra oppfyllingsgraden av politiske mål.

I arbeidet med konseptvalgutredning blir det utarbeidet et samfunnsmål for hvert statlig storprosjekt. Dette bør være konsistent med de nasjonale politiske målene for vedkommende sektor. Det er en risiko for at kontrakten mellom politikere og velgere kan bli undergravd, hvis prioriteringen av statlige storprosjekter i for stor grad blir styrt av nytte/kostnad-brøken på en slik måte at oppfyllingen av de politiske målene blir skadelidende. Derfor brukes nytte-kostnadsanalysen i hovedsak for å sammenligne nullalternativet og (ofte to) andre konsepter som blir ansett å føre til tilstrekkelig måloppfylling. Jamføringen med nullalternativet kan imidlertid også være problematisk, som påpekt av Næss (2020:294–295).

Kategorisering av svake prosjektforslag

Det er krevende å kategorisere et begrep som i utgangspunktet er uklart. Likevel blir det gjort et forsøk her for å gjøre analysen klarere. Særlig blir det referert tilbake til disse kategoriene i kapittel 10 om løsningsstrategier. Hva slags svakhet man har mistanke om, kan ha implikasjoner for når i prosessen det virker mest hensiktsmessig å stanse ulike typer prosjektforslag, og hvilke tiltak som kan benyttes. Det blir skilt mellom prosjektforslag som er:

- Politisk svake
- Faglig svake

- Teknologisk svake eller
- Risikomessig svake.

Beslutningstakere kan betrakte prosjektforslag som politisk svake hvis de støttes av få, men kritiseres av mange. Det er også en svakhet dersom forslaget passer bedre til opposisjonens politiske program enn til eget. En tredje årsak kan være at forslaget bygger opp under trekk ved samfunnsutviklingen som politikken forsøker å motarbeide.

Faglige svakheter kan være av flere typer ettersom det finnes mange fag, for eksempel det økonomiske og juridiske. En av oppgavene til eksperter i ulike profesjoner er å redusere sannsynligheten for politiske inkonsistenser og selvmotsigelser. I letingen etter måter å avvise svake prosjektforslag på, bør forskerne konsentrere seg om virkemidler og anbefalinger som ikke undergraver demokratisk valgte politikernes autoritet og legitimitet. Dessuten er det ikke forskernes oppgave å stoppe det som er *politisk* svakt fundert. Det må politikerne gjøre selv. Det forskerne kan gjøre, er å svekke gjennomslagskraften til prosjektforslag som i en eller annen forstand er *faglig* svake, slik at realiseringen av dem for eksempel:

- svekker samfunnsøkonomien
- er i konflikt med internasjonale avtaler og forpliktelser
- bryter med bestemmelser om kultur- og fornminnevern
- ikke respekterer politisk vedtatte rettigheter, eller
- er i strid med tidligere vedtak om, for eksempel, miljøvern og klimabeskyttelse.

Kunnskap om teknologi er et fag, men teknologisk svake forslag er her likevel skilt ut som en egen kategori. Svakheten kan skyldes at teknologien er avleggs, eller at den tvert imot er så fersk at den ikke er ferdig utviklet og derfor kan medføre ekstra kostnader. Et prosjekt kan bli knyttet til en bestemt teknologi fordi den tilfeldigvis finnes "in-house" hos entreprenør eller underleverandør, ikke fordi teknologien er den beste i markedet.

Det kan være risiko knyttet til de tre foregående typer av svakheter. Under risikomessige svakheter er hensikten å fange opp årsaker til risiko som ikke

klart dekkes av punktene ovenfor (Gasparian mfl. 2018). Prosjektet kan for eksempel være avhengig av helt spesielle omstendigheter for å bli en suksess, eller suksessen kan være avhengig av mange forhold utenfor prosjekteiers kontroll. Andre kilder til risiko er brudd, uenighet og misforståelser i forbindelse med kontrakter, risiko for problemer med finansiering, og risiko for å ikke kunne skaffe nødvendig ekspertise når den trengs. En årsak til at det er vrient å avgjøre om et prosjektforslag er risikomessig svakt, er at risikoen kan reduseres ved hjelp av grundigere planlegging (Zwikael 2009, 2020, Zwikael mfl. 2014).

Konklusjonen er at all den stund spørsmålet om hva som er et svakt statlig storprosjekt må ha et politisk så vel som faglig svar, så er det ikke hensiktsmessig her å definere “svakt prosjektforslag” ut fra objektive kriterier. I denne rapporten holder det med å liste opp indikasjoner på at et prosjektforslag er svakt, slik som ovenfor. Denne strategien er tilstrekkelig for å identifisere interessante bidrag i den internasjonale litteraturen og for å vurdere tiltak som kan sette noen forslag på sidelinjen tidligere i planleggingsprosessen.

2.2 Hva menes med et tidligere tidspunkt

Ved planlegging av store statlige prosjekter ligger det en idéfase forut for konseptfasen. Idéfasen omfatter det tidligste arbeidet med å avklare om det er, eller vil oppstå, vanskeligheter som kan tilsa at det offentlige skal vurdere hvordan problemet bør utredes videre og eventuelt iverksette tiltak (Finansdepartementet 2019:5, 2021:298). Men hvor tidlig i planleggingsprosessen bør skeptikerne egentlig starte arbeidet med å stoppe forslag med tvilsom evne til problemløsning? Hvordan kan noen vite tidlig i planleggingsfasen om prosjektforslag er gode eller dårlige, når utformingen av dem ofte forandrer seg mye etter hvert som de drøftes, og når kostnadene gjennomsnittlig stiger med 40% fra kontrollen av konseptvalgutredningen (KS1) til kontrollen av kostnadsoverslag og styringsunderlag (KS2)? Er det smart å gå drastisk til verks og skrote prosjektforslag på det stadiet i planleggingsprosessen der usikkerheten er høyest? Motspørsmålet er hvorfor det skulle være smartere å vente med å stoppe svake prosjektforslag til senere i prosessen når større ressurser har gått med til å behandle dem. Det har nemlig vist seg vanskelig å stoppe prosjektforslag som har kommet så langt i planleggingen at konseptvalgutredning (KVU) er utarbeidet. Jordal mfl. (2018)

viste at seks av 104 prosjektforslag som hadde gjennomgått KS1 per september 2018, ble avvist. Bukkestein (2020) fant at tre forprosjekter av de 202 som hadde vært gjennom KS2 ved utgangen av 2019, ble stoppet.

Det er til enhver tid legitimt å legge frem motargumenter, men det er ikke nødvendigvis optimalt i et demokratisk samfunn at et prosjektforslag legges dødt straks det dukker opp, altså i idéfasen. Skeptikerne bør først etablere et troverdig argumentasjonsgrunnlag for å sannsynliggjøre at et prosjekt bygd på forslaget vil bære galt av sted. I mange tilfeller er ikke et slikt grunnlag på plass før KVUen er utarbeidet. Prosjektforslag som ser svake ut, vurdert ut fra behov og problemanalyse, kan legges til side etter politisk behandling av konseptvalgutredningen. Da unngår staten å bruke ressurser på et forprosjekt med lav sannsynlighet for å lykkes.

Det kan være uheldig å skvise lite lovende prosjektforslag ut av planprosessen på et tidligere tidspunkt, altså før utarbeiding av KVU. Resultatet kunne bli at de som ikke er spesialister, men er satt til å vurdere alle sider ved storprosjekter opp mot hverandre – altså folkevalgte politikere – ikke får gjort jobben sin. Kritikere av forslaget ville da utilsiktet gjøre det lettere for særinteresser å overtale politikere til å innlemme forslaget i planprosessen igjen, under henvisning til at en fullstendig vurdering av alle aspekter ikke er foretatt. En annen sak er at politikere ville få grunn til å se med skepsis på kritikere av forslaget, hvis sistnevnte forsøker å holde prosjektforslaget unna en grunnleggende diskusjon blant de folkevalgte.

Det ville være galt i et demokrati dersom den beste løsningen på et samfunnsproblem skulle bli bestemt byråkratisk uten at folkevalgte politikere har drøftet saken og uttalt seg. Når KVUen er igangsatt, “har en i praksis implisitt allerede gått god for begrunnelsen for et eventuelt prosjekt”. Man forventer at begrunnelsen “er avklart gjennom den forutgående politiske prosessen som også har involvert de som vil bli berørt av det foreslåtte tiltaket” (Samset og Bukkestein 2020:15–16). Forfatterne har rett i at noe politisk behandling av forslag om storprosjekter ligger forut for KVUen. Lokale partiorganisasjoner og lokale folkevalgte vil ofte ha drøftet saken. Noe politisk arbeid på sentralt hold vil også være utført før en KVU blir igangsatt. Dette kan ofte leses ut av mandatet som blir utarbeidet av det departementet som er ansvarlig for behandlingen av vedkommende prosjektforslag og iverksetter en konseptfase. For eksempel fant Samset og Welde (2019:45) at

samfunns mål er fastsatt i 25 prosent av mandatene. Arbeidet med målformuleringer er en typisk politisk oppgave og vitner derfor om at forslag til storprosjekter gjennomgår en viss politisk behandling i statsapparatet før KVVU.

Samset og Welde (2019:74) mener at utformingen av prosjektforslaget fastlegges i betydelig grad under departementets arbeid med mandatet. Skal kritiske røster inn på et tidligere tidspunkt, må det være når departementet utarbeider et politisk grunnlagsdokument, så som en strategisk analyse eller gapanalyse (ibid. 75). Ettersom de fleste av prosjektforslagene som entrer KVVU-fasen går videre til forprosjekt og gjennomføring, "er det avgjørende å få god siling av idéer allerede i mandatfasen" (ibid. 11). Samset og Welde ønsker altså å stoppe svake prosjektforslag før KVVU blir utarbeidet.

Statens prosjektmodell åpner for at KVVU og KS1 kan gjennomføres i to trinn om ønskelig:

Trinn 1 omhandler da selve konseptvalget og trinn 2 skal klargjøre forutsetningene for det valgte konseptet og gi føringer for forprosjektfasen. En inndeling i to trinn kan være hensiktsmessig dersom konseptvalget er på et mer overordnet nivå eller av hensyn til fremdrift og modenhet i prosjektet. (Finansdepartementet 2019:5)

Hensikten med todelingen er primært å gjøre kostnadsrammen mer forpliktende når planleggingen går inn i en forprosjektfase. Det kan være tvilsomt om todelingen gir økte muligheter for å sjalte ut svake forslag, men se Samset og Welde (2019:16) for et annet synspunkt.

Konklusjonen på denne seksjonen er at det som oftest finnes et optimalt tidspunkt for å forkaste svake prosjektforslag. Det bør ikke skje så tidlig at det kortslutter demokratiske prosedyrer og med rimelighet kan anklages for å bygge på kunnskapsbrist. Det bør heller ikke skje så sent i planleggingsprosessen at betydelige ressurser er brukt på forberedelse av et urealistisk tiltak, slik at det har oppnådd en viss uformell aksept og derved er blitt vanskelig å fjerne. Den perioden i tidligfasen som inneholder det best egnete stoppe-tidspunktet, ligger som regel mellom den første sorteringen av forslag i idéhåndteringsfasen og vurderingen av hovedalternativene i konseptfasen.

2.3 Ulike betydninger av å stanse et prosjektforslag

Hovedpoenget i denne seksjonen er at det finnes andre skjebner for et prosjektforslag enn de to mulighetene full stopp eller direkte avansement til forprosjekt og gjennomføring. Samset og Bukkestein (2020:17) opplyser at omkring 80 prosent av prosjektforslagene som kommer inn i KVVU-prosessen, til slutt blir vedtatt. Men det er bare 41 prosent av forslagene som blir sendt direkte videre til forprosjekt. I tillegg til at politikerne stopper videre behandling av prosjektforslaget, finnes det flere andre avgjørelser som i det minste forsinker, og eventuelt forbedrer, forslaget før det når forprosjektfasen:

- Forslaget blir trukket
- Forslaget blir lagt på vent
- Forslaget blir avvist til fordel for nullalternativet
- Forslaget blir sendt tilbake for videre utredning
- Forslaget blir utsatt for forlenget planlegging
- Forslaget blir videreført i forbedret utgave

Alle disse fremgangsmåtene er blitt brukt til en viss grad i behandlingen av prosjektforslag ved hjelp av Statens prosjektmodell. De tre første punktene ovenfor gjelder omtrent en fjerdedel av prosjektforslagene, og de ble altså avvist eller midlertidig stoppet etter kvalitetssikring av selve konseptvalget. Spørsmålet er om man kan utforme ordninger som kunne ført til at disse forslagene ville blitt lagt til side før konseptvalgutredningen ble satt i gang.

Bukkestein (2020) har kartlagt statusen for 202 prosjekter som har vært gjennom KS2. Hun forklarer hvorfor prosjekter blir stoppet eller utsatt. Antall prosjekter er vist i parentesene (ibid. 7).

- Stanset etter anbefaling fra KS2 (3)
- Stanset på grunn av lokalpolitisk uenighet (1)
- Kansellert i gjennomføringsfasen (3)
- Stanset for videre utredning i gjennomføringsfasen (2)

- Satt på vent eller fortsatt i planfasen (5). Disse er verken avvist av Stortinget eller stanset av ansvarlig departement.

Bare 33 av de 202 prosjektene har gjennomgått KS1. Blant disse er seks stanset av beslutningstaker etter KS2, mens tre er satt på vent. KS1 klarer altså ikke å luke ut alle de svake prosjektforslagene det er utarbeidet KVVU for. Men Bukkestein påpeker at andelen prosjekter som er blitt stoppet, er høyere for dem som har gjennomgått både KS1 og KS2, enn for dem som bare har vært gjennom KS2. KS1 har altså vist seg å være et virkemiddel for å få bukt med en del svake prosjektforslag.

Per september 2018 hadde 104 prosjektforslag gått gjennom KS1. De av disse som stoppet opp, ble nærmere undersøkt av Jordal mfl. (2018). Et prosjektforslag kan alltid gis ulike alternative utforminger. Når man vurderer om et forslag er så lite formålstjenlig at det må stoppes, bør man samtidig vurdere om det finnes forbedringsmuligheter. Før arbeidet med å stoppe prosjektet blir videreført, bør man forvise seg om at forslaget er uegnet også i sin beste utgave. Riktignok kan det finnes prosjektforslag som er så svake i selve fundamentet, at de bør forkastes uten at fellesskapets ressurser blir brukt på å søke etter bedre utforminger.

En årsak til at enkelte prosjekter stopper opp, er at de er innlemmet i et overordnet system som for eksempel Nasjonal transportplan. De kan da komme inn i en ventekø på grunn av begrensede investeringsbudsjetter. Øker dette sannsynligheten for at enkelte svake prosjekter ikke blir satt ut i livet? Det kan tenkes at lang utsettelse åpner for erkjennelse av at en av de følgende situasjonene foreligger:

- Endret behov og derved lavere nytte
- Økt kostnad
- Økt motstand i folkeopinionen
- Nødvendig omorganisering eller
- Nye teknologiske muligheter.

Jordal mfl. (2018:30) skriver at en stor del av prosjektene som forventes realisert (ca. 80%), blir gjennomført i forbedret utgave som resultat av

kvalitetssikringen. Det innebærer at betydelig mer enn hvert femte prosjektforslag blir stoppet eller fikset på. Dette er en betydelig andel, og viser at det allerede i dag (mars 2022) – uten ekstra tiltak eller endringer i kvalitetssikringsordningen – er mulig å unngå realisering av en del uegnede tiltak ved at forslag enten stoppes eller forbedres. I noen tilfeller kan det likevel hende at selve konseptet og dets begrunnelse forblir omtrent uforandret, mens det meste av forbedringen består i at KVUen tilpasses de formelle kravene.

I enkelte tilfeller kan man stoppe et prosjekt ved å legge det til side uten å avslutte det formelt. Politisk sett kan dette være en brukbar løsning for å unngå store konflikter. Som nevnt ovenfor, kan venteperioden føre med seg nye hendelser som kan gjøre det enklere med en formell avslutning på et senere tidspunkt.

Konklusjonen er at alle variantene av hel, delvis eller midlertidig stans i fremdriften av prosjektforslag som er omtalt i denne seksjonen, faller inn under det prosjektstopp-begrepet som er av interesse i litteratursøket.

3 Metode og avgrensinger

Rapporten er ikke ment som en fullstendig oversikt over litteraturen om svake storprosjekter og hvordan byråkrater, planleggere og politikere kan stoppe dem. Ambisjonen har vært å kartlegge de mest aktuelle forskningsfeltene og omtale eller referere til så mange og forskjelligartede publikasjoner at de til sammen dekker temaene på hvert felt som er av særlig interesse for oppkomsten av svake forslag og tiltak for å få lagt dem bort igjen.

Den største utfordringen i arbeidet med rapporten har imidlertid vært å systematisere og omforme de mange og forskjelligartede enkeltresultatene fra internasjonal prosjektforskning til en oversikt over problemområder i tilknytning til fremvekst og bekjempelse av tvilsomme prosjekter. Like utfordrende har det vært å komme fra disse problemområdene til en systematisering av strategier for å stanse svake prosjektforslag i tide.

Det foreligger ikke noen vitenskapelig oppskrift på hvordan transformasjonene fra utallige fragmenterte forskningsresultater til forslag om potensielle praktiske tiltak skal foretas. Forfatterens intuisjon, erfaring og faglige bakgrunn vil uvegerlig spille en betydelig rolle. Dette kapitlet er avgrenset til å gjøre rede for valget av de forskningsfeltene det blir hentet litteratur fra, og dernest fremgangsmåten som er brukt i litteraturinnhenting.

3.1 Valg av forskningsfelt

Litteraturen det søkes i må kunne bidra med idéer om hvordan svake prosjektforslag til statlige storprosjekter kan legges til side i tidligfasen av planleggingen. To andre hensyn har også vært avgjørende for valg av forskningsfelt der det blir foretatt litteratursøk. Det ene er rent pragmatisk, idet søket ikke kan gjøres bredere enn at analysen får plass innenfor budsjettrammen. Det andre hensynet er at forskningsfeltet må ha en rikholdig relevant litteratur.

De valgte forskningsfeltene analyserer:

- Prosjektavbrudd i privat sektor
- Idéhåndtering
- Offentlig styringsfeil belyst ved “public choice”-teori
- Prosjektplanlegging i offentlig sektor
- Prosjektpåvirkning fra lokalsamfunn og interessegrupper.

I tillegg er det hentet inn noe litteratur om implementering, problemer med å anslå folkeviljen, og beslutningstakers strategier for å beskytte seg mot klander og tildeling av skyld. Valget av forskningsfelt var ikke fullt ut bestemt på forhånd; det ble påvirket av resultatene av litteratursøket.

Publikasjoner om selve idégenereringen blir ikke omtalt i rapporten. Under idéhåndteringen og videre utover i tidligfasen er det imidlertid behov for å sortere prosjektforslag og sammenligne dem, og disse operasjonene har betydning for muligheten til å fjerne svake forslag. Sammenligning av prosjektforslag kan gjøres intuitivt og skjønnsmessig eller mer formalisert. Litteraturen om formaliserte sammenlignings- og prioriteringsmetoder er omfattende, men blir lite omtalt her. Unntaket er nytte-kostnadsanalysen, som det finnes spredte kommentarer til i flere kapitler, ettersom metoden har en viktig funksjon i Statens prosjektmodell.

Forskere som på ett eller annet tidspunkt har vært knyttet til Concept-programmet ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), har bidratt med mange engelskspråklige publikasjoner på flere av forskningsfeltene ovenfor, særlig prosjektplanlegging i offentlig sektor. Slike publikasjoner er her ansett som en del av den internasjonale faglitteraturen, siden de er tilrettelagt for en internasjonal leserkrets. Det er imidlertid ikke hensikten å gi en oversikt over de internasjonale bidragene fra disse forskerne, selv om noen blir nevnt. Artikkene deres i internasjonale tidsskrifter bygger ofte på norske rapporter som redegjør for forskningen i Concept-programmet, og denne forskningen – og dens relevans for stansing av svake prosjektforslag – er behørig omtalt og referert til av Samset og Bukkestein (2020). Bare omkring 10 norskspråklige publikasjoner med forskningspreg er tatt med i referanselisten.

Storstedelen av litteraturen om risiko knyttet til prosjekter er utelatt. Williams mfl. (2019b:1151) skriver at risiko er et av de mest utforskede temaene knyttet

til tidligfasen av prosjekter, og de gir henvisninger til litteraturoversikter. En av årsakene til at svake prosjekter blir gjennomført, er urealistisk risikovurdering og vanskeligheter med å formidle fagfolks risiko-oppfatning til beslutningstakerne (Visschers mfl. 2009). Lokalsamfunn og interessegrupper kan legge press på beslutningstakerne, og det er kjent at lekfolk kan ha en helt annen innstilling til risiko og usikkerhet enn fagfolk. Eksperter krever ofte mindre risikoreduksjon enn politikere og lekfolk (Rundmo og Moen 2006).

Videre er artikler fra psykologisk faglitteratur stort sett ekskludert, selv om noen av dem knytter personlige karaktertrekk (Pinto og Patanakul 2015) og fellesmenneskelige egenskaper (Buehler mfl. 1994, Keil mfl. 2007, Lovallo og Kahneman 2003) til satsing på prosjektforslag som viser seg å ikke holde mål. Flyvbjerg (2021) og Williams og Vo mfl. (2019:1143–1144) peker på flere typer “cognitive bias” og litteratur som behandler psykologiske tankefeil i prosjektsammenheng. Kognitive årsaker til suboptimale beslutninger er nevnt, men ikke systematisk behandlet i den foreliggende rapporten. Det er heller ikke lagt vekt på begrenset rasjonalitet (“bounded rationality, satisficing”), selv om temaet har vært mye studert både i økonomisk og psykologisk litteratur. Generelt vil alle atferdsmessige skjevheter – enten de er kognitive eller politiske/strategiske – føre til feilvurderinger som øker sannsynligheten for at det senere blir påkrevd å stanse realiseringen av prosjektforslaget.

Det finnes mye litteratur om lokalsamfunn og nabolag som forsøker å stoppe kommunale og statlige prosjekter som de mener er urimelige. Bidragene finnes under en lang rekke stikkord, for eksempel “community-based activist planning, advocacy planning, local resistance, grassroots protest, bottom-up initiatives”. Det går frem av betegnelsene at en stor del av denne litteraturen dreier seg om planleggingskonflikter. Størstedelen av publikasjonene hører til fagområdene byplanlegging og bygeografi. Denne litteraturen blir ikke nærmere omtalt her.

Det finnes mindre litteratur om hvordan storsamfunnet makter å legge lokale krav til side i demokratiske prosesser. Hvordan kan storsamfunnet stoppe, dempe eller motarbeide prosjektforslag fra lokalsamfunn eller særinteresser, når disse forslagene vil føre til kostnader og andre negative virkninger for nasjonen, som er store i forhold til nytten av prosjektet? Denne problemstillingen har interesse for foreliggende rapport.

3.2 Avgrensing av litteratursøket

Rapporten er ikke ment som en noenlunde fullstendig oversikt over litteraturen om svake storprosjekter og hvordan byråkrater, planleggere og politikere kan stanse dem. Ambisjonen er bare å omtale eller referere til så mange og forskjelligartede publikasjoner at de til sammen dekker temaene på hvert forskningsfelt som behandler prosessen der svake prosjektforslag oppstår og drives frem, samt fremgangsmåter for å begrense deres antall og gjennomslagskraft. Litteraturgjennomgangen har altså som formål både å avdekke årsaker til at svake prosjektforslag ikke blir stanset tidligere, og å kartlegge mer effektive virkemidler for å stanse dem. Begge deler må med, fordi årsaker og løsninger henger sammen.

Søket omfatter litteratur både om offentlig og privat sektor. Bidragene dreier seg ikke alltid om prosjekter som er store ifølge kriteriene i Statens prosjektmodell, altså over 300 millioner NOK for digitaliseringsprosjekter og over 1 milliard NOK for øvrige prosjekter i 2022. Prosjektene som blir omtalt i internasjonal faglitteratur er av svært ulike typer og ikke begrenset til infrastruktur. Mange artikler gjelder prosjekter som blir iverksatt i bedrifter og etater for å utvikle nye og til dels innovative produkter. I en del tilfeller har prosjektene nådd gjennomføringsfasen før de blir stoppet. Søket favner altså langt videre enn statlige storprosjekter i tidligfasen. Tanken er at også analyser av private prosjekter, mindre prosjekter og stopp-tiltak etter tidligfasen kan gi idéer til avslutningsstrategier for den snevrere kategorien av forslag og prosjekter som foreliggende rapport sikter seg inn mot.

Litteratursøket er i hovedsak gjort ved hjelp av “advanced search”-funksjonen i Google Scholar. Identifikasjonen av viktige publikasjoner støtter seg dessuten på tips fra en referansegruppe som har fulgt arbeidet med rapporten, og på en gjennomgang av litteraturen som er brukt i Williams mfl. (2019a). Søk i Google Scholar kan ikke reproduseres av andre forskere med samme nøyaktighet som søk i de fleste alternative litteraturløstene. Flere faktorer påvirker reproduserbarheten, for eksempel tidligere søk, søkeordene, tid, sted og hvilken PC som benyttes. Denne undersøkelsen tilstreber imidlertid ikke fullstendighet, og settet av referanser er et forholdsvis lite og skjønnsmessig utvalg blant det enorme antall publikasjoner som Google Scholar identifiserer ved hjelp av de brukte søketermene. Forbeholdet angående reproduserbarhet vil derfor ikke ha noen praktisk betydning.

Under “advanced search” i Google Scholar har jeg benyttet rubrikkene “med den eksakte setningen” og “med alle ordene”. Det ble søkt på ulike termer for de forskjellige forskningsfeltene, og bare engelske termer ble brukt. Valget av søketermer er en prosess med prøving og feiling. Langt over hundre kombinasjoner ble prøvd, og mange av dem ga få referanser av interesse. Nedenfor er det for hvert forskningsfelt vist eksempler på søketermer som ble prøvd i rubrikken “med den eksakte setningen”.

Prosjektavbrudd i privat sektor:

Project champion, success factor, project termination, early warning sign, failing project, project portfolio management, stopping procedure, premature project closure.

Idéhåndtering:

Idea screening, concept screening, project screening, selection stage, idea selection, idea evaluation, idea management, bad idea, stage-gate development, proposal processing.

Offentlig styringsfeil belyst ved “public choice”-teori:

New institutional economics, dysfunctional institution, government failure, lobbying, perverse incentive, counter-productive outcome, asymmetric information, principal-agent theory, institutional rational choice, moral hazard, logrolling, rent seeking, federalism, contingent valuation, re-election motive.

Prosjektplanlegging i offentlig sector:

Front-end management, project success, project failure, policy failure, planning pathology, project selection bias, project governance, front-end governance, need analysis, megaproject governance, cost escalation, project escalation, project delay, project lock-in, front-end phase, budget over-run, path dependence, escalation of commitment, quality assurance, reverse decision, continuation decision.

Prosjektpåvirkning fra lokalsamfunn og interessegrupper:

Project governance, stakeholder analysis, stakeholder conflict, stakeholder management, stakeholder identification, stakeholder collaboration, siting debate, siting conflict, local project proponent, trust and knowledge sharing.

For hver søke-term ble det puttet inn ord i rubrikken “med alle ordene”, som skulle sikre at søket fikk en innretning som denne undersøkelsen er tjent med. Når flere publikasjoner drøfter det samme problemet eller det samme forslaget til tiltak, så prioriteres stort sett nye referanser fremfor gamle, og erfaringer fra offentlig sektor fremfor eksempler fra private bedrifter. Tidsskriftartikler og bok-kapitler er prioritert foran konferansebidrag og avhandlinger, skjønt noen slike er tatt med. Det er en overvekt av bidrag fra Vest-Europa og Nord-Amerika i litteraturen som er omtalt i rapporten.

4 Kort omtale av forskningsfeltene det er hentet litteratur fra

Formålet med kapittelet er å gi leseren bedre forståelse for at de forskningsfeltene som er listet opp i seksjon 3.1, ble valgt ut for litteratursøket. Hvert av de fem feltene er her omtalt i en egen seksjon, men det er slett ikke vanntette skott mellom dem. Den samme artikkelen kan dukke opp ved søk innenfor flere områder, men dette kan anses som en fordel, idet sjansen for å overse viktige bidrag blir mindre.

4.1 Prosjektavbrudd i privat sektor

Forskningsfeltet produserer litteratur som dreier seg om prosjekter i privat sektor, og legger mest vekt på virkemidler for å stoppe prosjekter. Resultatene er potensielt interessante, siden en betydelig del av dem gjelder storprosjekter. Men analysene gjelder ofte påbegynte prosjekter og ikke bare forslag. Dessuten tilsier forskjellene mellom beslutningssystemene i offentlig og privat sektor at erfaringer fra kommersiell virksomhet må anvendes med varsomhet. De relevante bidragene er delt i fire grupper:

- 1) Om prosjektforkjempere (“project champions”)
- 2) Om tidlige tegn på prosjektproblemer (“early warning signs”)
- 3) Om hvordan bedriften kan stoppe eller skrinlegge forslag og prosjekter (“terminate/stop/kill/cull/abandon/pull the plug”)
- 4) Om hvordan bedriften bringer et nytt prosjekt inn i porteføljen

Faglitteraturen om privat sektor er på flere vis forskjellig fra den som gjelder det offentlige:

- Litteraturen om privat sektor er i større grad individorientert. Den peker for eksempel på rollen til prosjektforkjempere i en forskningsavdeling eller prosjektmotstandere i bedriftens styre.

Individorienterte årsaker til at svake prosjektidéer fortsetter å gjøre seg gjeldende, er listet opp av Daly mfl. (2012:3).

- Visse paralleller finnes til litteratur om prosjektvalg i offentlig sektor. Det har vært noe oppmerksomhet omkring politikeres ønske om å “sende en hilsen hjem” og omkring såkalt sterke eller karismatiske politikeres evne til å få gjennomført egne kjepphester.
- Bidragene fra privat sektor tar ikke opp feil i det nasjonale styringssystemet, mens mange bidrag om offentlig sektor drøfter markedsfeil og styringsfeil i demokratier (“governance failure”).
- I privat sektor er en av parallellene til systemfeil en organisering av bedriften eller konsernet som ikke sørger for en god balanse mellom oppmuntring til kreativitet på den ene siden og sperrer mot fremtidige pengesluk på den andre. Konsernet kan dessuten ha en struktur som medfører et misforhold mellom autoritet og ansvar i avdelingene.
- Stansing av prosjekter i privat sektor gjelder langt oftere nye produkter, forretningsidéer (“research and development”, “innovative ideas”) og omfattende effektiviseringstiltak (IT) enn fysisk infrastruktur.
- Den gjennomgåtte litteraturen fra privat sektor dreier seg ikke så ofte om prosjektavbrudd i tidligfasen. Den handler langt oftere om å stoppe prosjekter som er satt i gang. Noen av stikkordene er mindre interessante i tidligfasen. Det gjelder for eksempel overvåking (“monitoring”) og prestasjonsmåling (“performance measurement”). I tidligfasen foreligger det ennå ikke relevante resultater eller ytelsesdata.
- I privat virksomhet er problemet langt oftere å opprette eller administrere et sett av uavhengige eller gjensidig avhengige prosjekter, altså en prosjektportefølje.

I offentlig sektor fokuserer litteratur om samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller andre kriterier for hva som er til fellesskapets beste, som oftest på enkeltprosjekter. Men det finnes unntak, for eksempel bidrag om transportpakker og bymiljøpakker. Utvelging av prosjekter til Nasjonal transportplan kan også betraktes som rekruttering til en prosjektportefølje. Et

av valgkriteriene der er rimelig geografisk fordeling. Risiko spiller en mer fremtredende rolle i litteraturen om privat sektor.

Fra dette forskningsfeltet er hensikten å trekke ut resultater som har overføringsverdi til offentlig sektor. Det vil si at analysene kan gi idéer om mekanismene som driver svake forslag frem gjennom det politisk-byråkratiske styringssystemet, og om hva som skal til for å legge slike forslag eller prosjekter til side rimelig raskt etter at de er identifisert.

4.2 Idéhåndtering med vekt på sorteringsoppgaven

Internasjonal prosjektlitteratur inneholder en omfattende artikkelflora om “idea management” og nært beslektede termer, som her blir kalt idéhåndtering eller idéforvaltning (Gerlach og Brem 2017). Idéhåndtering er først og fremst et forskningsområde rapportert i innovasjons- og IT-litteraturen, som ofte behandler idéforvaltningen som del av innovasjonsstyringen (Mikelsone og Liela 2015).

Her er denne delen av tidligfasen delt inn i trinnene idéfangst, sortering, bearbeiding og bekjentgjøring samt sammenlignende vurdering og valg (henholdsvis “capture, screening, improvement, evaluation and selection”). Det finnes flere lignende inndelinger, se Wallisser (2021), Wood (2003). Når hovedpoenget er å luke ut svake prosjektidéer, er sorterings- og utvelgningstrinnene særlig betydningsfulle. I hvert av trinnene etter idéfangsten kan planleggerne gjøre noe for å konsentrere oppmerksomhet og ressursinnsats om de mest lovende idéene. Sorteringstrinnet er første anledning i planleggingsprosessen til å identifisere svake prosjektidéer og samle dem i en gruppe som ikke blir prioritert i den videre idéforvaltningen.

Nesten all faglitteraturen om idéhåndtering dreier seg om privat sektor. Det er forskjeller mellom offentlig sektors idégenerering og idéforvaltning knyttet til infrastrukturprosjekter på den ene siden, og privat sektors utvikling av idéer til nye salgbare produkter på den andre siden. Hensikten her er å trekke ut av litteraturen, særlig om sortering og utvelgning, de poengene som er så generelle at de også kan si noe om idéhåndtering i offentlig sektor. Selv i staten varierer politiske mål i høy grad fra sektor til sektor. Kriteriene for hva som er en prosjektidé av høy kvalitet, kan derfor også variere, og de vil avhenge av

problemet som skal løses. En standardisert liste over kvalitetskriterier for prosjektidéer er derfor neppe tjenlig.

I noen organisasjoner blir alle trinnene i idéhåndteringen smeltet sammen til én sammensatt arbeidsoppgave. Alt blir konsentrert til én samling (“workshop”). I denne rapporten blir idéhåndteringen derimot sett som en kjede av arbeidsoppgaver som følger hverandre i tid. Programvaren for idéhåndteringen er da et system for å informere om gjeldende status for idéen. Dessuten gir den informasjon om tidligere behandling – når og i hvilket forum (Westerski mfl. 2010).

4.3 “Public choice”-analyser av offentlige styringsfeil, som belyser problemene med å stoppe svake prosjekter

Dette forskningsfeltet studerer styringsproblemer i offentlig byråkrati og demokratisk politikk. Teorien om “public choice” (PC) legger vekt på at personer oppfører seg grunnleggende likt enten de arbeider i offentlig eller privat sektor. I privat sektor er de nyttemaksimerere. Det følger av dette at PC forutsetter at politikere, byråkrater og offentlig ansatte eksperter (inkludert forskere og professorer) i hovedtrekk prøver å få oppfylt sine egne preferanser innenfor mandater, avtaler og retningslinjer som gjelder for vedkommendes stilling. Denne forutsetningen åpner for at valg av statlige storprosjekter kan bli påvirket av annet enn hensynet til det felles beste, nemlig offentlige aktørers egne private mål. Sektorinteresser, personlige ambisjoner og behov for å vinne valg er blant de mange faktorer som kan spille en rolle. Resultatet kan i enkelte tilfeller bli prosjektforslag som bør forkastes i tidligfasen. Ny institusjonell økonomi (“new institutional economics”) gjør bruk av PC-teori og analyserer blant annet hvordan organisasjonsstrukturer i offentlig sektor påvirker utformingen av politikk.

I det store og hele er PC-teoretikere skeptiske til at det kan konstrueres styringssystemer som gjenspeiler borgernes individuelle preferanser på en sannferdig og konsistent måte: Folk stemmer strategisk istedenfor å vise sine sanne preferanser, interessegrupper har uberettiget innflytelse, den overveiende delen av velgerne har liten grunn til å sette seg godt inn i politiske saker, de som setter dagsorden sørger for at deres egne saker får gjennomslag,

partiene søker mot sentrum istedenfor å tilby reelle alternativer, lobbyister bruker store summer på å sikre seg politikernes gunst, og byråkratene meler sin egen kake.

PC-teoretikere har argumentert for at velgerne ikke har effektive måter for å vise politikerne hvilke politiske tema og saker som betyr mest for dem. Dette gjelder også hvordan de vil ha problemene løst. Ifølge teorien for rasjonelle valg har folk liten grunn til å holde seg detaljorientert om den enkelte politikers oppfatning i alle saker. De diffuse og ufullstendige tilbakemeldingene fra velgermassen gir politikerne albuerom i enkeltsaker. Når velgerne ikke bryr seg, og politikerne derved har handlingsrom, oppstår det muligheter for at andre interessenter – byråkrater og særinteresser – får innflytelse på valg av politiske løsninger, deriblant statlige storprosjekter.

Concept-programmet dreier seg om statlige prosjekter. Det er offentlige byråkrater og demokratisk valgte politikere som avgjør hvilke storprosjekter som skal planlegges og eventuelt gjennomføres. Forholdet mellom departement og fagetater, som for eksempel direktorater, har betydning for hvordan prosjektforslagene blir behandlet (Egeberg 2012). Derfor er det den delen av PC-teorien som analyserer styringsfeil i offentlig sektor (Keech og Munger 2015), som får oppmerksomhet i denne rapporten. Bidragene som bygger på PC-teori analyserer mekanismene som gjør at aktørene i planleggingsfasen av storprosjekter tar andre hensyn enn at prosjektet skal være til beste for samfunnet. Disse andre hensyn kan fremme svake forslag. Flere av publikasjonene bygger på prinsippal-agent-teori og perverse insentiver, som også er studert i Concept-programmet, se Volden (2019). Men også hestehandel (“logrolling”), søking etter illegitim ekstrasfortjeneste (“rent seeking”), moralsk risiko (“moral hazard”), troverdige forpliktelser (“credible commitments”), føderalisme og preferanser uttrykt i hypotetiske valgstudier blir nevnt (Butler 2012, Tullock mfl. 2002).

Bidragene fra PC-teorien legger størst vekt på årsaker til at det er vanskelig å stanse prosjektforslag, og mindre vekt på virkemidler for å få det til.

4.4 Tidligfasens styringsproblemer i offentlig sektor

Dette forskningsfeltet har generert den litteraturen som mest direkte angår prosjekter av den typen som Concept-programmet studerer. Litteraturen

analyserer offentlig virksomhet, men den er ikke fokusert på institusjonelle strukturer i offentlig sektor generelt, slik som “public choice”-teori og “new institutional economics”. I stedet er den langt mer prosjektrettet, og når den analyserer samfunnets institusjonelle styringssystem, så er det for å klargjøre konteksten som planlegging av offentlige storprosjekter foregår i.

Dette forskningsfeltet produserer blant annet analyser av offentlige prosjekters styring i tidligfasen, mekanismer bak suksess og fiasko, budsjettoverskridelser og forsinkelser samt stivhengighet og fastlåste planer. Studier av disse temaene gir innsikt i hvordan svake prosjektforslag drives frem og hvordan de kan stanses.

Christensen (2012) gjør rede for alternative beslutningsprosesser som kan tenkes brukt i forberedelsen av offentlige storprosjekter. Han tar for seg fire modeller fra organisasjonsteorien. Den første er instrumentell og bygger på rasjonalistisk kalkulasjon av hvordan midler påvirker mål. Den andre modellen legger vekt på institusjonaliserte regler, normer og verdier. Beslutninger følger i stor grad fra historisk tradisjon og derved måter å håndtere problemer på som har grodd fast i etatene (stivhengighet). Den tredje fremhever betydningen av kontekst og omgivelser. Presset på beslutningstakerne fra berørte parter spiller en viktig rolle. Den fjerde beslutningsteorien er “garbage can”-modellen til Cohen, March og Olsen (1972). I den instrumentelle modellen er det kausal logikk som bestemmer prosjekters skjebne, mens hendelsers og handlingers plassering langs tidsaksen er avgjørende i raskbøttemodellen. Hvordan problemer, valgmuligheter og løsninger er knyttet sammen, avhenger av deres tilgjengelighet i tid. Christensen beskriver hvordan elementer fra de fire modellene finnes igjen i beslutningsprosessene for 23 norske storprosjekter. Han viser til prinsipper for gode offentlige beslutninger. Prinsippet om profesjonell kompetanse innebærer at offentlige avgjørelser skal baseres på solid fagkunnskap og realistiske premisser. Dette blir ikke alltid etterlevd, hvilket legger noe av grunnlaget for Concept-forskningen om hvordan svakt underbygde prosjektforslag kan stoppes.

Volden og Andersens (2018) studie av hierarkier for offentlig prosjektstyring støtter seg på Concept-programmets forskning, men legger vekt på trekk ved styringssystemet som er viet liten oppmerksomhet i tidligere Concept-publikasjoner om problemet med svake prosjektforslag (Samset og Bukkestein 2020). Volden og Andersen øker realismen i den internasjonale

prosjektliteraturen ved å legge vekt på at det er flere styringsnivå i offentlig sektor, og at det dessuten er påkrevd med koordinering og samarbeid mellom flere enheter på samme nivå. Forfatterne legger grunnlaget for mer realistiske prinsipal-agent-analyser. De gjør det klart at et sett av prinsipal-agent-forhold ofte virker sammen i prosjektforberedelsen. Derved blir det interessant å studere hva som er de samlede effektene av prinsipal-agent-relasjonene i tidligfasen. Dette ser ut til å være utilstrekkelig analysert i internasjonal faglitteratur.

Det gjenstår mye forskning knyttet til virkningene av delegering og insentivtyper i den kompliserte konteksten som Volden og Andersen peker på. Den er kjennetegnet av mange og innbyrdes uprioriterte mål, vanskeligheter med å måle suksess, påtrykk fra en rekke eksterne interessenter og en tidkrevende og til dels konfliktskapende demokratisk prosess (ibid. 175). Forfatterne nevner at det trengs studier av insentiver for oppriktig og sannferdig kommunikasjon og ansvarlighet (“accountability”). Her kan det være noe å hente fra fagfeltet eksperimentell økonomi i grenseområdet mot psykologi (Hammen mfl. 2010, Sager 2007). Andre uløste oppgaver er også identifisert (ibid. 180). Det dreier seg om fordelingen av oppgaver mellom enhetene øverst og nederst i det politisk-administrative styringshierarkiet, når det gjelder forberedelse av store prosjekter.

4.5 Lokalsamfunn og interessentgrupper som pådrivere og motstandere av prosjekter

“Stakeholders” blir ofte omtalt i internasjonal prosjektliteratur, men blir her oversatt med interessenter. Ved å trekke interessentbegrepet inn i drøftingen av hvordan svake prosjektforslag kan legges til side, blir det lagt et grunnlag for å studere litteraturen om konflikter mellom interessentgrupper og mellom interessenter og prosjekteier. Slike konflikter kan eskalere og sterkt redusere sannsynligheten for et suksessrikt prosjekt (Ragaventh og Jegan 2019). Denne utviklingen er mer sannsynlig når interessentanalysen tar form av “management of stakeholders” istedenfor “management for stakeholders” (Eskerod og Huemann 2013:39–40). Sistnevnte tilnærming innebærer ikke at styringen av prosjektet skal foregå på sterke interessenters premisser. I betegnelsen “management for stakeholders” ligger det heller at prosjektledelsen tar tilbørlig hensyn til brukergruppers interesser, istedenfor at

interaksjonen med interessentene går ut på å få dem til å tilpasse seg prosjektledelsens forhåndsformulerte idéer.

Det finnes en stor akademisk litteratur om konflikter i ulike typer planlegging, som blir lite kommentert i denne rapporten. Valg av lokalisering av prosjektet kan være en vesentlig årsak til diskusjon og konflikt, som det blir gitt et eksempel på i seksjon 9.2. Ellers blir det her bare pekt på at interessekonflikter og opposisjon fra interessenter er en av grunnene til at noen prosjekter blir stoppet. Denne avgrensingen er gjort for å holde fremstillingen innenfor oppgitte rammer.

Begrunnelsen for å hente bidrag fra prosjektlitteraturen om interessenter er at skeptikere kan gjøre det enklere å forkaste et prosjekt ved å gjøre oppmerksom på egeninteresser som noen positivt innstilte interessenter har, og vise hvordan disse står i motsetning til storsamfunnets beste. Dessuten kan kritikerne legge vekt på de negative konsekvensene av splittende konflikter forårsaket av prosjektet.

Interessentanalyse har lenge vært et tema i prosjektlitteraturen (MacArthur 1997). Det mest grunnleggende har vært å drøfte hva en interessent egentlig er (Achterkamp og Vos 2008, Vos og Achterkamp 2006). Interessenter omfatter både grupper og individer som kan påvirke prosjektet, og som kan bli påvirket av det – eller begge deler. I litteraturen ser man henholdsvis aktivt og passivt involverte brukt for å betegne de to interessent-typene. Sterkt berørte grupper danner ofte en organisasjon som representerer dem i arbeidet med å forme prosjektet. Påvirkningen kan forandre resultatene av prosjektet eller prosessen som ledet frem til det.

Kartlegging av preferansene til “stakeholders” er en del av interessentanalysen, som det finnes mange definisjoner av (Yang 2014:839). Det er rimelig å knytte interessentanalysen til muligheten for prosjektrealisering, for at begrepsdefinisjonen skal passe til problemstillingen i denne rapporten. Verdens helseorganisasjon (WHO) sier at analysen identifiserer interessenter som har innflytelse på prosjektet, kartlegger hvordan denne positive eller negative innflytelsen vil gjøre seg gjeldende, og utvikler strategier for å oppnå mest mulig effektiv støtte fra sympatiserende interessenter og redusere hindringer for prosjektsuksess satt opp av kritiske interessenter (ibid. 839).

I tillegg til de prosjektorienterte forskningsfeltene omtalt i det foregående, er det søkt etter publikasjoner om noen tema som i langt større grad er behandlet i litteraturen om administrasjon og statsvitenskap enn i prosjektlitteraturen. Temaene blir som regel drøftet i tilknytning til “policies” og ikke prosjekter. Arbeidene det blir referert til dreier seg om implementering, skyld og ansvarsfraskrivelse, “social choice”, ikke-prioriterte mål, fragmentert stat og forskning samt sterkere lokalsamfunns-fokus i planleggingen.

Hvert av de følgende fem kapitlene omtaler en hovedtype av mekanismer som legger til rette for fremveksten av svake prosjektforslag, og beskriver dessuten fremgangsmåter for å stanse dem, i den grad virkemidler er presentert i internasjonal forskningslitteratur.

Flere forfattere gir en oversikt over problemer og hensyn å ta ved vurdering av prosjektstans, for eksempel Hormozi mfl. (2000) og Daly mfl. (2012). Oversiktene inneholder som regel momenter fra flere av kapitlene som følger, men mister sin verdi hvis de splittes opp. Derfor er det gitt et eksempel på en hel oversikt her. Daly og kollegene lister opp individbaserte årsaker til at ulønnsomme prosjekter ikke blir stoppet. Dessuten skriver de om måter å krysse prosjekter på, som ledere oppfatter som effektive. Disse fremgangsmåtene vises nedenfor sammen med kommentarer om eventuelle analogier i offentlig sektor.

- 1) Toleranse i organisasjonen for at noen prosjekter ikke fører frem.

Dette har blant annet å gjøre med holdningen til “sunk costs”, altså pådratte kostnader som er irreversible og teoretisk sett irrelevante for videre beslutninger om prosjektet (Arkes og Blumer 1985). Beslutningstakernes manglende evne til å ignorere irreversible kostnader – spesielt i prosjekter som nærmer seg slutføring – kan bidra til å forklare forekomsten av prosjekter som blir tatt ut av bruk umiddelbart etter at de er ferdigstilt. Ledere kan tillate et lite lovende prosjekt å fortsette, fordi betydelige beløp allerede er sprøytet inn i det. Det korrekte ville være å la forholdet mellom forventet fremtidig nytte og fremtidig kostnad avgjøre prosjektets fremtid.

“Sunk costs” kan være betydelige allerede i tidligfasen, men irreversible kostnader stiger utover i planleggingsprosessen.

- 2) Kostnadsoverslag og budsjettbegrensninger som er gjort offentlig kjent.

For offentlige prosjekter er estimerte kostnader kjent, men de er ofte urealistisk lave særlig i første del av tidligfasen.

Budsjettoverskridelser er vanlig i store offentlige prosjekter, og det kan gå på bekostning av andre prosjekter i samme sektor.

- 3) Kjennskap i organisasjonen til de problemene som prosjektet står overfor.

Spredning av informasjon om tidlige varsler kan øke kunnskapen om prosjektet. For eksempel vil nyheter om nabolagsprotester, som omtalt av Cong mfl. (2021), lett spre seg til hele organisasjonen via massemedia. Tidlig i 2020-årene er flere norske vindkraftprosjekter eksempler på dette.

- 4) Klare kriterier for hva som blir betraktet som et vellykket eller et mislykket prosjekt.

Kvantifiserte kriterier som ikke strider mot hverandre, gjør det enklere å se når et prosjekt er i ferd med å bli en stor skuffelse, og derved lettere å argumentere for nedleggelse av prosjektene som ligger dårligst an.

- 5) Organisasjonskultur som belønner beslutningstakere for å gjennomføre profesjonelt anerkjente avgjørelsesprosesser og ikke bare belønner etter oppnådd resultat.

Dette punktet innebærer en erkjennelse av at prosessen kan være dyktig gjennomført uten at resultatet, produktet eller planen nødvendigvis blir tilfredsstillende. Dette gjelder både i offentlig og privat virksomhet. I mye offentlig planlegging er det mål knyttet både til prosessen og produktet. Lekfolks deltakelse i prosessen blir ofte ansett som et ledd i opplæringen til å være borgere i et levende demokrati. Det krever at deltakerne erfarer at anstrengelsene deres har en hensikt, at de blir hørt, og at beslutningene om prosjektet til

en viss grad viser dette.

Planleggingsteori for offentlig sektor har blitt mye kritisert for at den i stor grad handler om prosessen og lite om selve planen og de fysiske omgivelsene som blir skapt. Kanskje hviler den for ukritisk på en antakelse om at prosessen bestemmer produktet.

- 6) Organisasjonsmessig skille mellom dem som har ansvar for å evaluere (forhåndsvurdere) et prosjekt og dem som har ansvar for å godkjenne det.

Et slikt skille er gjennomført i Statens prosjektmodell. Ansvar for oppstart og videreføring av prosjektet ligger hos regjering og Storting, mens eksterne konsulenter har ansvar for evalueringen under KS1.

- 7) Regelmessige revurderinger av prosjektet.

Revurderingene gir anledning til å reagere på tidlige tegn på at noe er galt. Den første formaliserte vurderingen av prosjektidéen blir foretatt under utarbeidingen av KVVU ved hjelp av en nytte-kostnadsanalyse. Denne blir oppdatert ved slutten av tidligfasen, før Stortinget eventuelt godkjenner prosjektet ved KS2.

5 Problemindikatorer og sortering i prosjektets tidligfase

Kapittelet inneholder seksjoner om tidlig problemvarsling, tidlig sortering av forslag, tidlig bruk av enkle og mer kompliserte sammenligningsteknikker og informasjon om faktorer som påvirker utfallet av prosjektet. Under problemindikatorer og varsler er overskridelser av budsjett og tidsfrister tatt med. Dessuten er “scope creep” – utvidelse av prosjektets funksjoner – og manipulasjon av kostnadsinformasjon inkludert blant de forhold som endrer sannsynligheten for suksess eller fiasko.

5.1 Tidlige varsler om problemer

For å stoppe et prosjekt må man vanligvis først oppdage noe som går i uønsket retning. Dette temaet har flere forskere ved NTNU og med Concept-tilknytning arbeidet med. Bidragene er imidlertid ikke mye omtalt i tidligere rapporter fra Concept-programmet, så noen av dem blir henviset til her.

Haji-Kazemi mfl. (2015) spurte norske bedriftsledere og prosjektledere om hvordan de reagerer på tidlige tegn på prosjektproblemer. Forskerne kartla også de viktigste hindringene for adekvat reaksjon på advarslene. De fremhever følgende:

- Prosjektlederens optimismeskjevhet
Dette punktet er like relevant for offentlige som for private prosjekter. Optimismeskjevhet er analysert generelt av Flyvbjerg (2021), Lovallo og Kahneman (2003) og av Meyer (2014) for mislykkete prosjekter.
- Normalisering av avvik fra planlagt fremdrift
Det som burde være unormalt, blir normalt og dermed ansett som lite alvorlig. Et lignende fenomen kan gjøre seg gjeldende når nytte-kostnadsanalysen for så mange tilsynelatende samfunnsnyttige transportprosjekter i Norge resulterer i et N/K-forhold mindre enn 1.
- Mangel på eksterne synspunkter

Dette motvirkes ved obligatorisk bruk av eksterne eksperter i kvalitetssikringen (KS1).

Haji-Kazemi mfl. (2013a) gir en oversikt over metodene for tidlig varsling av svakheter ved prosjekter, mens Haji-Kazemi mfl. (2013b) er meget relevant, fordi artikkelen tar for seg varslere i tidligfasen og bruker et offentlig norsk prosjekt som case, nemlig høyhastighetstog. Forfatterne påpeker at mer tid er tilgjengelig for korrigerende tiltak jo tidligere varslere blir oppdaget og analysert. Sammenhengen mellom typen av varslere og mulige prosjektreddende tiltak blir lite drøftet i denne ganske korte artikkelen. Det gjelder også eventuelt økende usikkerhet om varslernes tolkning og betydning jo tidligere i planleggingen de blir registrert. Haji-Kazemi og medforfatterne mener likevel at den eksempelbaserte analysen gir et visst grunnlag for å hevde at varslere i tidligfasen kan gi prosjektlederne innsikt som hjelper dem å velge riktig konsept.

Bruk av norsk case gjelder også Larsen mfl. (2022), som studerer tidlige varslere i planleggingen av sykehusprosjekter. Det viste seg at varslene som respondentene anså som mest alvorlige, gjaldt hyppige forandringer i de politisk-byråkratiske konstellasjonene som har beslutningsmyndighet over prosjektet. Respondentene mente også at opprettelsen av en prosjektorganisasjon så tidlig som mulig i planleggingsprosessen er viktig for fremdriften av prosjektet. Det bør imidlertid bemerkes at tidlig underbygging av et forslag i form av egen prosjektorganisasjon, kan gjøre det mer krevende å stanse planleggingen dersom forslaget skulle vise seg å være svakt.

Williams mfl. (2012) fremholder at prosjektlederens kunnskap, erfaring og kommunikasjonsevne er viktigere desto mer komplekst prosjektet er, og at formaliserte systemer for tidlig varsling da blir tilsvarende mindre viktige. Slike systemer kan bli etablert for bestemte trusler mot et prosjekt. Et eksempel er nabolagsprotester på grunn av fremtidig forurensning, som Cong mfl. (2021) studerer varslingssystemer for. Hvis man tidlig kan se tydelige tegn på stor lokal motstand, så kan dette bli del av en argumentasjon for å flytte, forandre eller stoppe prosjektet. Det gjelder både offentlige og private prosjekter.

Nikander og Eloranta (2001) studerer industrielle bygg- og anleggsprosjekter. De systematiserer varselsignalene etter type og beskriver dem. Forfatterne gjør rede for hvilke problemer varslene er knyttet til, og går grundig inn på hvem

som kommuniserer faresignalene. Varslene varierer fra den rent subjektive magesfølelsen av at noe er galt, til den konkrete og etterprøvbare rapporteringen av at viktig prosjektinformasjon mangler. I de fleste tilfellene er den mest hensiktsmessige responsen på varselet å justere håndteringen av oppgaver i planleggingsprosessen og eventuelt gjøre personellmessige forandringer. Det er langt mer sjeldent at varsler fører til at prosjekter stoppes.

Gunton (2003) analyserer årsakene til at planleggerne av et kanadisk megaprojekt ikke klarte å nyttiggjøre seg informasjon om at målene om inntjening, nye arbeidsplasser og regional utvikling ikke ville bli nådd. Som viktige grunner trekker han frem urealistiske inngangsdata til nytte-kostnadsanalysen, undervurdert risiko og ex ante-evaluering foretatt av dem som har interesse av at prosjektet blir gjennomført.

Olsson og Spjelkavik (2014) fremhever brudd på de forutsetningene som lå til grunn for et prosjektforslag, som et viktig tidlig varsel (“assumption surfacing”). For at bruddene skal komme til syne, må forutsetningene som berettiger ressursbruken på prosjektet, være klargjort på et tidlig stadium. Forutsetningene er knyttet til forskjellige interessenter, og bruddene oppstår ofte når interessenter endrer preferanser eller av andre årsaker oppfører seg annerledes enn forventet.

Budsjettoverskridelser og forsinkelser

Det er skrevet mye om risikohåndtering i samfunnsvitenskapene, både innenfor og utenfor prosjektlitteraturen. Risikolitteraturen blir i liten grad omtalt i denne publikasjonen. Med unntak av påstandene til Flyvbjerg mfl. (2009) om “strategic misrepresentation” blir heller ikke litteraturen om kostnadsoverskridelser i forhold til vedtatt budsjett og forskning om overvurdering av storprosjekters fremtidige nytte systematisk behandlet. Dette er problemer som Concept-programmet har gitt oppmerksomhet siden tidlig på 2000-tallet. Systematisk feilestimering av nytte og kostnader kan gjøre det vanskeligere å fjerne svake prosjektforslag fra den politiske agendaen, fordi beslutningstakerne blir manipulert til å tro at nettoytten er positiv.

Ett problem er store overskridelser av vedtatte budsjetter, og et annet er urealistisk lave første-estimerer på prosjektkostnadene ved starten av tidligfasen. Det sistnevnte problemet er analysert av Andersen mfl. (2016) og

Welde og Odeck (2017) og blir kommentert, fordi det har direkte sammenheng med et foreslått virkemiddel for å få bukt med svake prosjektforslag (krav om tidligere realisme). I tillegg kommenterer denne seksjonen noen artikler knyttet til forsinkelser av prosjekter.

Før planleggingen av et prosjekt er kommet så langt at et budsjett blir vedtatt, så kan prosjektet i realiteten, om ikke formelt, allerede være godkjent (Welde og Odeck 2017:613–614). Problemet med dramatisk kostnadsøkning ut igjennom tidligfasen er at grunnlaget for denne reelle godkjenningen kan være et kostnadsanslag på bare en brøkdel av det senere vedtatte budsjettet. Reell godkjenning hviler i så fall på virkelighetsfjerne forventninger om lave kostnader. Så lenge muligheten for slike situasjoner opprettholdes, vil det fortsatt finnes svake prosjekter i porteføljen.

De første kostnadsanslagene i mange av prosjektene studert av Welde og Odeck (2017), ble utarbeidet over ti år før myndighetenes formelle godkjenning av prosjektet. I løpet av så mange år, og etter innspill fra en rekke interessenter, er det rimelig at prosjektet endrer seg noe (“scope creep”), ofte som følge av behov for å legge inn elementer som kompenserer for ulemper som noen berørte parter blir utsatt for (ibid. 626–627). Det er ingen automatikk i at endringene utover i tidligfasen gjør et prosjekt dårligere i et samfunnsperspektiv. Men kompenserende tilpasninger av prosjektutformingen kan ofte gjøre det dyrere, uten at samfunnsmålene blir oppfylt i høyere grad. Prosjektet kan da fremstå som svakere ved tidspunktet for formell godkjenning enn det gjorde da det først ble foreslått. Sementering utover i tidligfasen kan medføre at det likevel ikke blir revurdert.

Angående forsinkelser kan det innledningsvis nevnes at Yates og Eskander (2002:39) påpeker at fremdriften av prosjektplanleggingen ofte går langsomt i starten, altså før en profesjonell organisasjon tar ansvar for å utvikle prosjektforslaget og tilstrekkelige ressurser blir bevilget til dette formålet. Yates og Eskander skriver at kontroll med endringer i prosjektutformingen (“scope development”) er viktig for å holde tiden frem til ferdigstilling nede. Stadige endringer av kravene som blir stilt til prosjektet, er den fremste kilden til forsinkelser i tidligfasen (ibid. 42). Dette er også konklusjonen til Taher og Pandey (2013). Det er trolig sammenhenger mellom årelange forsinkelser i tidligfasen, sannsynlighet for endringer av prosjektets formål og innhold, og vanskeligheter med å legge prosjektet til side ved negativ utvikling, men disse

er utilstrekkelig klarlagt. Både i offentlige og private storprosjekter kan det oppstå forsinkelser når forslagene legges frem for politikerne. Folkevalgte bringer ofte inn hensyn til miljø, klima og helse, som initiativtakerne kan ha undervurdert.

Yates og Eskander anser tilstrekkelig rask og nøyaktig informasjon og dokumentasjon til prosjekteieren om konsekvensene av nye kravspesifikasjoner som vesentlig for å holde innholdet i prosjektet stabilt. Nest viktigste årsak til forsinkelse er ifølge dem (ibid. 43) at prosjekteieren påtar seg ansvar for så mange prosjekter på samme tid, at det overskrider organisasjonens kapasitet. Prosjekteieren må da prioritere mellom prosjektene, og minst ett av dem vil bli forsinket. I alt er 27 grunner til forsinkelse av infrastrukturprosjekter omtalt i artikkelen deres. Det er imidlertid fortsatt uklart om endringer i prosjektutforming typisk gir større risiko for prosjektavbrudd på grunn av økt bruk av tid og ressurser, eller mindre risiko på grunn av bedre behovsdekning for interessentene

5.2 Tidlig sortering av prosjektforslag

Det synes uunngåelig at noen svake prosjektidéer får oppmerksomhet fra noen i organisasjonen og blir en del av idéporteføljen og den videre idéhåndteringen. Dette er selve grunnlaget for at problemet med å identifisere og fjerne svake prosjektforslag er relevant. Idéfangsten omfatter kontakten mellom idéens opphav (kilde) og etaten eller organisasjonen.

På dette trinnet i idéhåndteringen blir idéen transformert fra u-uttrykt (taus) kunnskap i kildens hode til formulert kunnskap som kan vurderes og utvikles i systemet for idéforvaltning. Grunnlaget er da til stede for å knytte idéene til organisasjonens mål, strategier, sosiale miljø og kontekst.

Gerlach og Brem (2017) legger stor vekt på idéfangsten og kommenterer den ut fra et innovasjonsperspektiv. Her er dette trinnet gitt en meget lemfeldig behandling, ettersom det bare dreier seg om hvordan man kan få idéer inn i organisasjonens synsfelt, ikke om hvordan man kan få dem ut av det igjen – som jo ligger mye nærmere hovedproblemstillingen for denne rapporten.

Når idétilfanget er stort, så har sorteringsprosessen en besparende side. Sorteringen leder til ulike ansamlinger av prosjektidéer som skal gis forskjellig

behandling i den videre idéhåndteringen. Knappe ressurser kan da konsentreres om de idéene som virkelig ser ut til å ha noe for seg. I privat sektor kan prosjektidéer bli sortert ut på dette trinnet i idéhåndteringen, for eksempel hvis de ikke passer inn i bedriftens forretningsmodell. Det er altså ikke hensiktsmessig å behandle alle idéer like grundig på dette trinnet. Noen av dem kan være lite gjennomtenkte, slik at de ikke tilfredsstiller organisasjonens minstekrav, og det bør være en egen gruppe for slike. Netz (2017) ser sorteringen som en tidlig “screening”, som skiller mellom idéer som skal utvikles videre, og idéer som forkastes. Blant de sistnevnte er inferiøre forslag som er svakere enn et annet forslag etter alle oppsatte kriterier. Motsatt kan sorteringsinstansen også se etter potensiale i forslag som forslagsstiller ikke har sett, eller ikke klart å uttrykke tydelig.

Sorteringsoppgaven er vanskelig, fordi det er nødvendig å ta motstridende hensyn. Planleggerne vil minimalisere risikoen for å akseptere idéer som er svake, men også unngå å forkaste idéer som kan bli til noe (Drummond 2005, Havila mfl. 2013). En sikringsmekanisme mot for hardhendt utsiling er å gi forslagsstiller rett til å legge idéen frem for en ankeinstans. Flere forfattere ser idéforvaltningen som en prosess som driver idéen gjennom en trakt som etter hvert blir smalere og filtrerer bort stadig flere forslag.

Hovedinndelingen til Netz (2017) går mellom rasjonelle og intuitive fremgangsmåter. Vesentlige problem ved rasjonell sortering er hvilke kriterier som best kan skille mellom idéene, og hvordan kriterienes innbyrdes viktighet kan fastlegges (Carbonell-Foulquie og Escudero 2004, Magnusson mfl. 2014). Nominelle sammenligningsteknikker er egnet ved førstnevnte problem, som for eksempel sjekklister. Ved bruk av en formalisert teknikk, selv om den er enkel, er man sikrere på at idéene blir vurdert på samme måte. Det blir mindre sannsynlig at en idé blir avvist på grunn av en eller annen “trynefaktor” som vekker beslutningstakerens antipati (Frederiksen og Knudsen 2017). Selv en enkel sjekklister gir mulighet til å sjekke om det er lagt vekt på egenskaper som er viktige for organisasjonen. Lederen av idéforvaltningen må gi synspunkter på kriterienes relative vekt.

Intuitiv sortering er forklart av Akinci og Sadler-Smith (2012). Det skapes rom for intuisjon ved tidspress, høy usikkerhet, informasjonsmangel, fravær av presedens eller tilsynelatende like plausible alternativer. Det kan være ressurs sparende å benytte en uformell sorteringsmåte som gjør bruk av skjønn

(Wallisser 2021:23). Intuisjon kan eventuelt kombineres med enkel sorteringsteknikk, noe som anbefales av Eling mfl. (2015). Netz (2017:45) rapporterer at beslutningstakere, ved intuitiv siling, ofte skaper mini-scenarier. De forestiller seg organisasjonens situasjon i fremtiden for å kunne gjøre seg opp en mening om hva idéen under vurdering da ville ha å bidra med.

Som grunnlag for sorteringen trengs en standard for kvalitet ved inntreden til idéforvaltningen (“quality-at-entry”). Sorteringskriterier kan knyttes til organisasjonens mål, markedssituasjon samt tekniske og finansielle krav. Det kan også brukes en testinstans (“sounding board”) før en idé blir gjort kjent i organisasjonen i neste arbeidstrinn (Gerlach og Brem 2017:147, Sandström og Björk 2010).

Netz (2017) bruker sorteringskriteriene nedenfor, men forklaringene er her justert for å passe til vurdering av infrastrukturprosjekter. Dean mfl. (2006) og Dziallas (2020) bruker lignende kriterier.

- 1) Originalitet (“novelty”): Peker mot prosjekter som innebærer en ny måte å løse et problem på.
- 2) Gjennomførbarhet (“workability”): Uttrykker hvor lett det er å realisere idéen uten å møte tekniske utfordringer eller komme i konflikt med politiske hensyn.
- 3) Brukerverdi (“relevance”): I hvilken grad vil implementering av idéen gjennom et stort prosjekt gi brukernytte og derved løse det formulerte problemet?
- 4) Modenhet (“specificity”): Anslår hvor langt man er kommet med å klargjøre idéen for realisering ved hjelp av detaljering og spesifisering av prosjektets komponenter.

Hsu mfl. (2011) legger vekt på at bruker-relaterte kriterier må innarbeides i sorteringsprosedyren. Det gjør det enklere å få prosjektledere og fremtidige brukere til å dra i samme retning i prosjektutviklingen, og det gir høyere sannsynlighet for prosjektsuksess. Carbonell-Foulquie og Escudero (2004) fant at samsvar med organisasjonens strategi og idéens tekniske gjennomførbarhet i praksis var de viktigste kriteriene for private foretak. Netz (2017:48) har også funnet utstrakt bruk av fortjenestekriteriet (“profitability”). I det offentlige vil en analogi til sistnevnte være samfunnsøkonomisk lønnsomhet, mens

“strategic fit” signaliserer samsvar med politiske mål. Det er delte meninger om hvor tidlig i konseptvurderingen det er hensiktsmessig å foreta en nytte-kostnadsanalyse. Jo tidligere i prosessen analysen blir satt i gang, desto mer bekymringsfullt er misforholdet mellom kravene til inngangsdata i analysen og mangelen på informasjon ved starten av tidligfasen. I denne forbindelse er det interessant at man også i privat sektor har motforestillinger mot å bruke lønnsomhet som sorteringskriterium tidlig i idéhåndteringen. Dette kommer senere, når idéen er bearbeidet (Frederiksen og Knudsen 2017).

Cooper (2009) anbefaler en fleksibel holdning til vurderingskriteriene tidlig i idéforvaltningen. En idé bør ikke forkastes umiddelbart selv om informasjon om oppfylling av enkelte kriterier ennå ikke foreligger. Men dersom informasjonen ikke bringes til veie i løpet av trinnene bearbeiding og sammenlignende vurdering, så bør idéen forkastes på valgtrinnet (Netz 2017:60). Slike idéer, som det altså er tvil om grunnet manglende opplysninger, bør sorteres inn i en egen gruppe.

Bearbeiding og bekjentgjøring

Bearbeidingen kan føre til at en tilsynelatende dårlig idé likevel blir brukbar, men den kan også stadfeste at en idé mangler potensiale. Sannsynligheten for å kunne forbedre en idé øker når den blir gjort kjent i organisasjonen. Idéen blir detaljert på dette trinnet i idéhåndteringen, og det gir grunnlag for mange mindre tilpasninger. Bearbeidingen blir tidvis karakterisert som skrittvis idéforedling (“incremental idea refinement”).

Fortsatt kontakt med idékilden og anmodning om supplerende innspill kan ofte være en fordel. Det samme gjelder innspill fra interessenter og potensielle brukere. Westerski mfl. (2011) foreslår bruk av idédiskusjonsgrupper. Etter bearbeidingen kan planleggerne forkaste en del prosjektforslag med større trygghet. Utsilingen skjer da på basis av den beste utgaven av hver idé.

Florén og Frishammar (2012) legger stor vekt på samarbeid mellom organisasjonens avdelinger utover i idéhåndteringen, fordi det begrenser antall svake idéer allerede i utgangspunktet. Reitzig og Sorensens (2013) konklusjon om at “screeners” foretrekker idéer med opprinnelse i egen avdeling, taler også for at sorteringen bør foretas av en bredere sammensatt gruppe for at vurderingen skal bli balansert.

5.3 Tidlig bruk av sammenligningsmetoder

På dette trinnet i idéhåndteringen blir informasjonen om hvert prosjektforslag systematisert, sammenfattet og presentert i et format som forenkler valg av prioriteringsrekkefølge. Det er sjelden aktuelt med nytte-kostnadsanalyse eller andre kompliserte og datakrevende metoder. Et standard vurderingsskjema er mer hensiktsmessig (Sager 1990:75–76), eventuelt vegkart (Sager 2017:58–62) eller enkle vekt- og poengmetoder (Davis mfl. 2001, Sager 1990:77–78).

Visuelle presentasjonsteknikker kan effektivisere valgdiskusjonen, for eksempel edderkoppspinnnet (“spider-web diagram”), som Abdelhamid mfl. (2008) viser en anvendelse av. Hensikten er å gi en konsentrert oversikt over de vesentlige sidene ved en idé, slik at spørsmål stilt av beslutningstakerne blir besvart.

Det er altså mulig å foreta en ex ante-vurdering av forslag på dette stadiet i prosjektplanleggingen uten å legge hovedvekten på estimer for kostnadselementer og prognoser for en rekke separate nyttekomponenter. Bulathsinhala (2015) gjør rede for et eksempel fra offentlig finansierte danske forsknings- og utviklingsprosjekter i energisektoren. Hun poengterer at en metode for ex ante-vurdering som virker effektivt, kan avvise uambisiøse prosjekter og sørge for at de blir lagt bort, slik at flere ressurser kan allokere til bedre begrunnede prosjekter av større betydning (ibid. 163). I det empiriske eksempelet er metoden en fagfellevurdering organisert som ekspertpanel. Riktignok kan denne metoden tenkes å gi en konservativ vurderingsskjevhet som favoriserer prosjekter som tilhører hovedretningen innen forskning på energifeltet. Den medfølgende tendensen til å avvise virkelig innovative forslag som beveger seg langt bort fra eksisterende kunnskap og derved har høy risiko, kan imidlertid tenkes å begrense antall prosjekter som ender i fiasko.

Hovedpunktene i vurderingsskjemaet som ekspertene gjør bruk av i det danske eksempelet, er som følger:

- 1) Beskrivelse av teknologien
Er den foreslåtte teknologien plausibel? Er den tilfredsstillende beskrevet?
- 2) Relevans: Lignende prosjekter, strategier, osv.

Har prosjektet høy grad av innovasjon? Vil resultatene få sterk innflytelse på den teknologiske utviklingen på fagfeltet? Refererer forslaget til relevante prosjektresultater som støtter søknaden? Har prosjektet forbindelse med nasjonale eller europeiske strategier?

3) Prosjektstruktur, tilnæringsmåte og risiko

Er prosjektets struktur klart utformet? Er risikable elementer identifisert og beskrevet? Er tiltak for å minimalisere risikoen beskrevet og rimelige? Er tilnæringsmåte og metoder velvalgte sett i forhold til prosjektets mål og ambisjoner?

4) Tidsplan og milepæler

Er tidsplanen realistisk og milepælene samt leveringsforpliktelsene undervegs klart definert? Er milepælene knyttet til budsjettet? Er prosjektstyringens oppgaver knyttet til tidsplanen? Er planlagte forskningsoppgaver og -mål realistiske og klart fremstilt?

5) Partnere, organisasjon og interessenters involvering

Er valget av partnere tillitvekkende, for eksempel ved at de har den ønskede kompetansen? Gjelder det også de forskerne som er tiltenkt sentrale oppgaver? Er de valgte forskningsgruppene med i internasjonale nettverk som er viktige og velfungerende? Viser søknaden at det vil bli tatt hensyn til interessentene? Har prosjektlederen både styringskompetanse og faglige kvalifikasjoner?

6) Budsjett

Er budsjettforslaget støttet opp med troverdige argumenter og sammenligninger, slik at det fremstår som rimelig i lys av forventet prosjektresultat?

7) Valuta for pengene, prosjektets betydning

Vil forbrukerne av elektrisk kraft få fremtidige fordeler (naturmiljø, leveringssikkerhet, energiutgifter)? Er betydningen for gjennomføring av ønsket energipolitikk tilstrekkelig?

8) Markedspotensial

Er det skissert en markedsstrategi som leder til et realistisk anslag på markedspotensialet?

9) Formidling og spredning av resultater

Er det lagt frem en gjennomtenkt plan for spredning av prosjektets funn til mottakere som kan utnytte dem? Har partnere og interessenter gode forutsetninger og kapasitet til å nyttiggjøre seg de forventede prosjektresultatene (Bulathsinhala 2015:166)?

Det er meget betydelige forskjeller mellom kvantitative algoritmiske metoder, som for eksempel nytte-kostnadsanalysen, og den kvalitative ekspertpanelmetoden som vurderingsskjemaet ovenfor er en del av. Det er ikke kjent hvilken av metodetyperne som er best egnet til å identifisere og stanse svake prosjektforslag.

Offentlig sektor åpner sjelden for allmenn diskusjon og medvirkning på dette tidlige stadiet av tidligfasen, altså før vedkommende etat har bestemt seg for hvilke idéer som skal gå videre til konseptvalgutredning. Det er trolig mer aktuelt å benytte egne ansatte med innside-kjennskap til etatens strategi enn å trekke inn lokalsamfunn og potensielle brukergrupper. Argumenter fra privat sektor er oppsummert av Wallisser (2021:26).

Når den sammenlignende vurderingen er slutført, må det foretas et valg mellom idéene. Det kan være snakk om en ren stopp/gå-beslutning, eventuelt i kombinasjon med en prioriteringsrekkefølge for idéene som blir godkjent. Rekkefølgen kan vise tidsprioritering eller viktighet. Beslutningen kan eventuelt gjøres mer fleksibel og skille mellom å godkjenne, ta vare på (“shelving”), utsette og stoppe. For idéene som slippes videre, er valget på dette trinnet av tidligfasen likevel ikke en implementeringsbeslutning.

Avgjørelsene kan være påvirket av politikk og hensyn til beslutningssystemets funksjonalitet og legitimitet, uten at dette bør betraktes som irrasjonelt. I litteraturen om privat sektor blir det pekt på en balansering av målorientering på den ene siden og frihet til kreativ tenking på den andre, men denne avveiningen er ikke fremtredende i tilknytning til valg av offentlige storprosjekter.

På dette analysetrinnet bør man ha øynene åpne for potensielt fruktbare kombinasjoner av idéer. Full uttelling på nyttesiden kan være avhengig av at synergimulighetene mellom flere prosjekter blir utnyttet. Videre kan noen idéer ha en viss appell uten å være i pakt med det pågående strategiarbeidet i

organisasjonen. De kan likevel bli inspirasjonskilder for oppfølgingsidéer på et senere tidspunkt. Flere forskere foreslår derfor at det opprettes en reservesamling for idéer med mulig fremtidig potensial (Gerlach og Brem 2017:147).

For mange offentlig produserte goder finnes det ikke velfungerende markeder som kan gi informasjon om hvor sterkt befolkningen ønsker at godene blir tilbudt. Man kan ikke utlede fra kundeatferd i markeder hvor sterkt borgerne ønsker et bestemt statlig storprosjekt. I stedet blir det brukt betinget verdsettelsesmetode (“contingent valuation”), der folk blir spurt i en hypotetisk situasjon om hvor mye de er villige til å betale for et gode (Tideman 1997). Teknikken er blitt brukt for å anslå verdien av miljøgoder også i Norge. Resultatene kan anvendes i nytte-kostnadsanalyse av store prosjekter. Hvis respondentene gjetter seg til i hvilken prosjektvurdering resultatene vil bli brukt, så kan de ha motiv for å svare strategisk istedenfor oppriktig. Hvis de sterkt ønsker seg en ny veg som vil forårsake en viss forringelse av naturmiljøet, så kan de svare slik i den betingete verdsettingen at det leder til lav miljøverdi. Det er derfor en betydelig litteratur på “social choice”-feltet om hvordan man kan avsløre de korrekte preferansene (Carson 2012, Carson mfl. 2001).

Oppgitte preferanser er inngangsdata i nytte-kostnadsanalyser og forplanter seg til resultatene for nettonytte. Utslag som følger av strategiske svar, kan til en viss grad rettes opp ved en vel gjennomtenkt utforming av datainnhenting. På den annen side kan det reises tvil om informantene noensinne vil ha så grundig informasjon om konsekvensene av fremtidige storprosjekter at preferansene som planleggerne henter fra dem, vil være pålitelige.

Oppsummering: Etter idéfangsten følger det et sorteringstrinn (“screening”) i idéhåndteringen. Dette er planleggerens første mulighet til å legge inn et filter som siler ut idéer som ikke ser ut til å være verd kostnadene ved ytterligere bearbeiding og vurdering i planleggingsprosessen. Filteret kan være en mer eller mindre formalisert og kompleks sammenligningsmetode. Hovedtrekkene i idéforvaltningen er anvendelige i offentlig sektor, selv om forskningsfeltet er utviklet på basis av empiri fra privat sektor.

5.4 Faktorer som påvirker suksess og fiasko

Prosjektlitteraturen om suksessfaktorer er omfattende og handler mer om hvordan gitte prosjekter kan oppnå suksess, enn om valg av rett prosjekt. Her blir oppmerksomheten i større grad rettet mot årsakene til at prosjekter mislykkes enn mot suksessfaktorene. Utgangspunktet for foreliggende rapport er jo nettopp spørsmålet om hvordan det kan unngås at forslag om storprosjekter med høy sannsynlighet for å mislykkes, likevel blir brakt frem til konstruksjonsfasen. Faktorer som fører til suksess og faktorer som leder til fiasko, er i stor grad negasjoner av hverandre i den forstand at fraværet av suksessfaktorer gjør det mer sannsynlig at prosjektet mislykkes, og vice versa. En rekke akademiske artikler om suksess- og fiaskofaktorer bekrefter hypoteser som også intuitivt virker meget rimelige. For eksempel finner forskerne at suksessmuligheten øker med sterkere støtte fra toppledelsen, velkvalifiserte prosjektmedarbeidere, romslig budsjett, klare mål, samarbeid med fremtidige brukere av prosjektet og en ryddig planleggingsprosess.

For delstaters IT-prosjekter i USA fant Rosacker og Olson (2008) at gode resultater fra nytte-kostnadsanalysen ikke var signifikant positivt korrelert med suksessfaktorene. Disse var overholdelse av tidsfrister og budsjett, oppnådd forventet funksjonalitet og generell tilfredshet blant brukerne. Anvendelse av nytte-kostnadsanalysen under ex ante prosjektvurderingen ga altså ikke god beskyttelse mot gjennomføring av svake IT-prosjekter.

Det er rimelig å forvente en sammenheng mellom fiaskofaktorer og litteraturen om tidlige varsler omtalt i seksjon 5.1. Når det foreligger lister over prosjektkjennetegn som ofte forbindes med mislykkethet, så er det enklere for prosjektplanleggerne å vurdere hvilke advarende tegn de bør legge vekt på. Trusselindikatorer som skal kunne anvendes for å stanse prosjektforslag før de legger beslag på mye ressurser, må komme til syne i prosjektets tidligfase. Indikatorene trenger ikke nødvendigvis gjelde prosjektforslaget i seg selv. De kan også gjelde forhold i omgivelsene eller den institusjonelle strukturen.

Det er verd å legge merke til at “dårlig idé” sjelden er angitt som grunnlag for fiasko i litteraturen om offentlige prosjekter. Kan årsaken være at det blir ansett som for vanskelig å utarbeide kriterier for hva en dårlig prosjektidé faktisk er? Uansett kan prosjektene der faglitteraturen har funnet fiaskofaktorer, være bygd på både gode og dårlige prosjektidéer. Problemet

med å stoppe svake prosjektforslag kan ikke løses bare ved å sørge for at fiaskokjennetegnene fra litteraturen ikke forekommer. En slik fremgangsmåte kunne tvert imot føre til at det ble enklere å realisere prosjektidéer som allerede i utgangspunktet var svake.

De som ønsker å legge et bestemt prosjektforslag til side, har ikke noe motiv for å fjerne fiaskofaktorer som er identifisert i internasjonal faglitteratur. De vil tvert imot kunne oppnå noe ved å fremheve tilstedeværelsen av slike faktorer og eventuelt overdrive betydningen av dem. Dimitriou mfl. (2013), Denicol mfl. (2020) og Patanakul mfl. (2016) gir til sammen oversikt over prosjektkjennetegn som er forbundet med mislykkethet. De to sistnevnte omtaler blant annet håndteringen av interessenter og deres mulighet til å bringe prosjekter inn i et utføre. Det temaet følges til en viss grad opp i seksjon 9.1.

Noen forskere fokuserer på prosjektplanleggingen istedenfor prosjektet (Zwikael 2020, Zwikael og Gilchrist 2021, Zwikael og Globerson 2006). De prøver å finne sammenhenger mellom graden av sterke sider ved planleggingen og graden av prosjektsuksess. Hos Dvir mfl. (2003) dreier det seg om undersøkelse av korrelasjon uten teori om årsakssammenheng. Innsats lagt i utforming av kravlister og tekniske spesifikasjoner viser seg å være positivt korrelert med graden av suksess. Gibson mfl. (2006) og Serrador (2013) bekrefter den positive sammenhengen mellom grundig planlegging i tidligfasen og godt prosjektresultat. Det gjelder også Serrador og Turner (2015), skjønt forfatterne finner at suksessen avtar når mer enn en fjerdedel av totalutgiftene går til planlegging. Forfatternes suksesskriterier er ikke bare at budsjettkrav og tidsfrister blir møtt, men også “wider business, strategic and enterprise goals” (ibid. 462). På bakgrunn av referansene i dette avsnittet blir spørsmålet om en større planleggingsinnsats i tidligfasen noen ganger kan være et alternativ til å forkaste prosjektet. Kan prosjektpådriverne forlange at det blir undersøkt hva som kan oppnås med grundigere planlegging, før beslutningstakerne eventuelt deretter tar stilling til om prosjektet bør forkastes?

Worsley og Worsley (2009) retter oppmerksomheten direkte mot prosjekters stoppfase og drøfter hva den bør inneholde. De observerte at nesten en tredjedel av prosjektaktivitetene som ble lagt ned, fortsatte på en eller annen måte, men gikk under radaren til dem som hadde ansvar for

porteføljestylingen. Prosjekter truet av avbrutt planleggingsprosess, for eksempel på grunn av for lav forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet, kan glemmes bort i en bypakke eller miljøpakke som inneholder et høyt antall prosjekter. Det kan også tenkes at et gang- eller sykkelvegprosjekt som ikke oppnår avansement på prioriteringslisten for transportprosjekter, kan flyttes til andre lister og budsjetter, for eksempel for miljøprosjekter.

Worsley og Worsley (2009) legger stor vekt på at avslutningen av prosjekter skal foregå på en forsvarlig måte i god kommunikasjon med ansatte og alle interessenter. Begrunnelsen for prosjektet kan riktignok ha vært for svak, men grunngevingen for å avslutte det kan også bli for dårlig. Hvis det skjer, kan nedleggingsprosessen bli konfliktfylt og kreve uforholdsmessig store ressurser. Det kan dessuten medføre en betydelig risiko for at prosjektet står opp av asken ved en senere anledning. Slike tilfeller kan være Nord-Norgebanen og idéen om bybane i Trondheim. Det bør tilføyes at endrete forutsetninger, for eksempel nye politiske prioriteringer, kan gjøre det legitimt å ta frem igjen prosjektforslag som tidligere ble lagt til side.

6 Egeninteresse

Konsekvenser av utstrakt egeninteresse kan undersøkes ved hjelp av flere ulike teorier. I dette kapitlet er idéene stort sett hentet fra “public choice”-teori (PC-teori). Seksjonene dreier seg om prinsipal-agent-teori, hestehandel (“logrolling”) og kritikk av tanken om det felles beste (“the public interest”).

6.1 Prinsipal-agent-teori

Prinsipal-agent-teori er en viktig del av PC (Miller 2005). Den hevder at underordnede forsøker å oppfylle egne mål i tillegg til organisasjonens (eller overordnede). Det kan være vanskelig for overordnede å oppdage private mål. Dessuten har agenten ofte ekspertise som politiske generalister er avhengige av. Derved oppstår det en informasjonsasymmetri i mange prinsipal-agent-forhold. Dette kan åpne for valg av prosjekter som bare tilsynelatende er til det beste for samfunnet. Utforming av insentiver for å korrigere agentens atferd blir da en viktig oppgave (Sappington 1991).

Prosjekteieren er en person eller organisasjon som betaler for prosjektet, aksepterer milepælene i planlegging og gjennomføring og undertegner på at prosjektet er ferdigstilt. Prosjekteieren engasjerer et entreprenørfirma og delegerer en rekke planleggings- og konstruksjonsoppgaver til denne hovedentreprenøren. I prosjektlitteratur er som oftest eieren prinsipalen og entreprenøren agenten. Prosjekteier og entreprenør utnevner hver sin prosjektleder. Hovedentreprenøren benytter seg dessuten ofte av underleverandører. Det oppstår derfor flere prinsipal-agent-forhold i forbindelse med et stort offentlig prosjekt (Ceric 2012). Olsson mfl. (2010:271) fremholder at private investorer evaluerer prosjektlederen som person når de overveier å plassere penger i et prosjekt. Forskerne hevder at en slik evaluering vanligvis er mindre viktig ved valg av offentlige prosjekter. Når det blir avgjort at et bestemt prosjekt skal finansieres med offentlige midler, er det ofte ukjent hvem som vil bli utpekt til prosjektleder.

Det kan hende at prinsipalen har foreslått et samfunnsmessig lovende prosjekt, men at agentene under bearbeiding og planlegging vrir på innholdet for at det i

større grad skal oppfylle deres egne mål. Dette kan spesielt lett skje når agenter er uten kostnadsansvar og risiko. For eksempel kan det bli foretatt fordyrende endringer ved den kommunale saksbehandlingen for å nå lokale miljømål. Prosjektet kan da bli faglig svekket og stå i fare for å bli nedprioritert. Noen ganger kan det imidlertid være agenten som oppdager at prosjektforslaget er for svakt, og at nettopp det er grunnen til at de forsøker å gjøre endringer som prinsipalen misliker. Dette kan forekomme for eksempel dersom agenten er en faginstans og prinsipalen er en politisk beslutningstaker.

I situasjoner der det er prinsipal-agent-forholdet mellom prosjekteier og hovedentreprenør som skaper problemer med å realisere et prosjekt som potensielt kunne være til fordel for samfunnet, er det ikke nødvendigvis prosjektidéen som er for svak, men ofte mekanismene for å disiplinere agentene. Flyvbjerg (2009) hevder retorisk at det er de verste infrastrukturprosjektene som blir realisert, fordi det ikke blir tatt grep for å hindre talspersoner for offentlige prosjektforslag i å legge frem systematisk undervurderte kostnadstall og systematisk overvurderte nytte-estimer. Dessuten kan entreprenørfirmaet forsøke å styre prosjektutformingen slik at den tilpasses firmaets ekspertise, som kanskje ikke har en slik innretning og et slikt nivå som prosjekteieren forestilte seg. Chen (2007) bruker prinsipal-agent-teori og insentivteori for å belyse årsakene til en skjevhet henimot valg av kapitalintensive jernbaneprosjekter i et omfattende offentlig investeringsprogram i USA. Pinto (2013) gir flere eksempler på at dårlig utvikling av prosjekter kan skyldes urimelige rammevilkår for prosjektplanleggingen som prinsipalen (leder i organisasjonen) pålegger agenten (prosjektlederen) å arbeide ut fra.

Moralsk risiko (Falaschetti og Miller 2001, Miller og Whitford 2016) er ofte knyttet til prinsipal-agent-forhold. Slik "moral hazard" forekommer når en aktør har et insentiv til å handle på en måte som øker risikoen i prosjektet, fordi aktøren ikke bærer de fulle kostnadene ved dårlige resultater som risikoen gir større sannsynlighet for. Det kan for eksempel tenkes at ambisiøse eksperter går inn for en elegant, men lite utprøvd brokonstruksjon, som kan øke deres internasjonale anseelse. Risikoen for budsjettoverskridelse er imidlertid langt høyere enn ved valg av et konvensjonelt brodesign. Vanskelighetene som kan oppstå og forårsake ekstrakostnader, kan være kjent av broteknologene, men ikke nødvendigvis av prinsipalen som ga dem oppdraget og betaler for broen.

I norsk vegpolitikk har kommunene stor beslutningsmyndighet som er nedfelt i plan- og bygningsloven. Kommunepolitikere kan sitte med lokalkunnskap som de ikke finner det hensiktsmessig å videreformidle til stortingspolitikere i sin helhet. Kommunestyret kan ha ambisjoner om vegforbindelse til en rekke øyer og ha et motiv for å bruke optimistiske estimer på fremtidig trafikk mellom øyene og byen på fastlandet. Det kan resultere i vedtak om et vegutbyggingsprosjekt som i ettertid viser seg å ha en nytte/kostnads-brøk som er mye lavere enn beslutningstakerne på Stortinget forventet. Riksvegprosjekter finansieres i betydelig grad over statsbudsjettet, slik at kommunen ikke rammes så hardt av den utilbørlige optimismen

6.2 Oppportunisme og hestehandel

Her dreier det seg om “rent seeking”, som er forsøk på å oppnå fordeler på bekostning av andre, og på en måte som forbruker noe av samfunnets ressurser (Butler 2012:75–81). Tæring på samfunnsressurser som følge av streben etter egen ekstraprofitt, blir ofte knyttet til situasjoner der en privat aktør forsøker å sko seg på offentlige myndigheters inngrep i økonomien. Et firma som er opportunistisk på denne måten, sløser med samfunnets ressurser for å forsikre seg om at det får større fordeler enn andre firmaer. Ren bestikkelse faller utenfor dette begrepet, ettersom slik korrupsjon kun er en overføring uten nevneverdig ressursbruk.

Det finnes ofte et potensiale for politisk profittsøking under forberedelsen av offentlige storprosjekter. For eksempel: Hyttetomtene som en politiker eier på en øy, og som han kan tenke seg å selge, kan bli mer verd dersom øya får broforbindelse til fastlandet. Han er pådriver for et samfunnsøkonomisk ulønnsomt bro-alternativ som ligger gunstig til i forhold til tomtene. Svigersønnen til en annen politiker er en lokal entreprenør som vil tjene på anleggsarbeidet som blir nødvendig med det ulønnsomme broprosjektet. Denne andre politikeren har aksjer i svigersønnens selskap og driver lobbyvirksomhet for den ulønnsomme broen. Et flertall for broen i kommunestyret kan tenkes å hvile på argumenter som ikke tjener allmenne interesser.

Hestehandel i politiske beslutningsorganer innebærer at representantene A og B inngår en avtale. Den kan gå ut på at A skal stemme for B sitt favorittprosjekt, mot at B ved en senere anledning forplikter seg til å stemme

for et prosjekt som er viktig for A (Butler 2012:66–74, Tullock mfl. 2002:29–42). Slik hestehandel kan føre til kollektive beslutninger om å investere i prosjekter som det ikke ville vært flertall for i den besluttende forsamlingen, hvis hver beslutningstaker hadde stemt i samsvar med sine egne preferanser. Hestehandel kan derfor være en medvirkende årsak til at svakt begrunnede prosjekter som det egentlig ikke er flertall for, likevel blir satt i gang.

Hvis overenskomsten bare er kjent for svært få innvidde, får det ikke nødvendigvis store negative konsekvenser for B om han svikter sin avtalepartner (jamfør fangens dilemma). Forpliktelsen kan for øvrig gjøres mer troverdig ved å spre informasjon om avtalen eller ved å fremsette reelle trusler mot den som svikter.

Butler (2012:67) gjør et poeng av at hestehandel kan organiseres ved hjelp av prosjektpakker. Før avstemning kan de samarbeidende politiske grupperingene samle de omstridte prosjektene i en pakke sammen med andre tiltak. For å få prosjektet sitt gjennomført, må altså A stemme på en pakke som også inneholder B sitt favorittprosjekt. Det er en åpenbar svakhet at pakketechnikken også kan brukes for å gjemme bort ulønnsomme eller på andre måter svake prosjekter, slik at det derved oppnås flertall for dem. Pakken som helhet kan likevel være samfunnsøkonomisk lønnsom eller på andre måter attraktiv. Pakker av prosjekter og andre tiltak fremstår ofte som legitime politiske kompromisser: For å få gjennomført vegutbygging i sitt eget distrikt, må B støtte opp om vegutbygging i A sitt distrikt.

Som forklart i Sager (2016:111), har Norge langt på veg en ansiennitetsordning når det gjelder prioritering av riksvegprosjekter. Hensynet til distriktsutbygging og rimelig geografisk fordeling av statlige prosjekter gjør at et fylke har meget stor mulighet for å oppnå statlige bevilgninger til et bestemt prosjekt, hvis stortingsrepresentantene fra fylket trekker sammen og gir dette prosjektet førsteprioritet i flere stortingsperioder. Dette trekket ved prioriteringsmetoden i Nasjonal transportplan reduserer behovet for og gevinsten ved hestehandel om statlige transportprosjekter. Elvik (1995) fant likevel for årene 1990–1997 at hestehandel har effekt på prioriteringen av vegprosjekter i Norge. Helland og Sørensen (2009) bekrefter at politikerne tar partitaktiske hensyn ved geografisk tildeling av riksvegprosjekter.

6.3 Kritikk av idéen om folkeviljen

“Social choice”-teori dreier seg blant annet om hvordan man på grunnlag av individuelle preferanser kan komme frem til uttrykk for det felles beste eller folkeviljen. Dette er et vesentlig problem i samfunnsplanlegging. Er det mulig å gi planleggerne et solid grunnlag for å hevde at de foreslår tiltak som er i “the public interest”? Hvis det ikke finnes noen fremgangsmåte for å få dette til, kan kritikere hevde at samfunnsplanlegging bare er en styringsteknologi for å fremme særinteresser. Planlegging og gjennomføring av offentlige storprosjekter vil bli rammet av denne kritikken. Den gjør det problematisk å begrunne at noen bestemte prosjekter er dårlige, ikke med hensyn til én enkelt indikator, men i den betydningen at innbyggernes preferanser samlet sett vil bli tilfredsstillt i mindre grad enn før. Planleggerne kan ikke hevde at et prosjekt er dårlig i den forstand at det gir negativ nettonytte for storsamfunnet, hvis de ikke vet hva samfunnets preferanser er.

Sett at byråkratiske og politiske institusjoner i Norge ikke sørger for at en folkevilje blir formet. Et lokalsamfunn eller distrikt vil da kunne argumentere som følger: La gå at det prosjektet vi foreslår først og fremst gir fordeler i vårt distrikt. Men dette setter ikke vårt prosjekt i noen særstilling. Et hvert prosjekt tjener særinteresser. Nå er det vår tur. Særinteresser i politisk velorganiserte og kapitalsterke sektorer og i sentrale strøk nær storbyene får fordeler av prosjekt etter prosjekt. Det er på tide at det drypper litt av fellesskapets penger på oss også.

I den grad tankegangen ovenfor setter sitt preg på distriktpolitikernes forhold til storsamfunnet, blir det vanskelig for statlige beslutningsorgan å stoppe prosjekter som gjør innhogg i nasjonale budsjetter for å oppfylle lokale ønsker. Dette gjenspeiles i “ansiennitetsprinsippet” brukt ved allokering av midler til norske riksvegprosjekter (Sager 2016:111).

Lindblom postulerte for mer enn seksti år siden at enhver viktig interesse eller verdiorientering burde ha sin egen vaktbikkje (Lindblom 1959:85). Dette ble fulgt opp av talsmannsplanlegging (“advocacy planning”) på midten av 1960-tallet (Davidoff 1965). Tanken om større innflytelse for lokalbefolkningen på offentlig planlegging er blitt tillagt betydelig vekt også i kommunikativ planlegging, som har vært en inspirasjonskilde i by- og regionplanlegging siden 1980-tallet (Sager 1994). Utviklingen både i norsk og internasjonal

planleggingsteori har gradvis tillagt lokalsamfunn og interessegrupper større vekt på bekostning av faglige og statlige vurderinger. Dette har sine gode sider fra et lokaldemokratisk synspunkt, men det kan ha gjort det vanskeligere å bli kvitt offentlige storprosjekter som er svake sett i et nasjonalt perspektiv.

Et par andre politiske tendenser skaper ekstra problemer med å komme til enighet om store offentlige prosjekter. Den ene er utviklingen i retning av identitetspolitikk, som innebærer at minoritetsgrupper av mange slag legger vekt på å bli sett, respektert og på ingen måte diskriminert. Utvikling av særpreg blir satt høyt, samtidig som mye oppmerksomhet blir rettet mot enhver form for forskjellsbehandling. Grupper dannet etter bosted eller etniske, religiøse eller kjønnsmessige skillelinjer vokter på hverandre ut fra rettferdighetshensyn som kan overskygge vurderinger av hva som er til det beste for samfunnet.

Den andre trenden er populisme, som i Norge har kommet sterkest til syne i Fremskrittspartiet, men som det også finnes elementer av i Senterpartiet, uttrykt ved dyrking av by/land-konflikter og tilhørende sentraliseringsprotester. Alle former for populisme er elitefiendtlige. De kan for eksempel oppmuntre til motsetninger mellom distrikts-Norge og "hovedstadseliten". Populistiske strømninger kan noen ganger føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter rundt de større byene blir stemt ned, mens ulønnsomme prosjekter i perifere strøk blir prioritert. Fordelingspolitikk kan stå mot økonomisk effektivitet.

7 Lederstrategier som påvirker forekomsten og fremdriften av svake prosjektforslag

Ledere eller overordnede (prinsipaler) benytter en rekke strategier for å underbygge sin autoritet og beskytte sin posisjon. Leder-rollene og strategiene er analysert innenfor flere samfunnsvitenskapelige forskningsfelt så vel som i prosjektlitteraturen. Seksjonene i dette kapitlet tar opp prosjektforkjemperes betydning, prinsipalens rolle og overordnedes strategier for å unngå påføring av skyld. Prinsipalens motiver for noen ganger å handle i strid med samfunnets interesse ser ut til å være understudert i prinsipal-agent-teori.

7.1 Prosjektforkjempere

Temaet er tatt med fordi iherdige prosjektforkjempere gjør det vanskelig å legge et prosjektforslag til side. Det finnes mange publikasjoner om dette temaet, men de tre følgende er tilstrekkelig til å få en oversikt over problemstillingene: Gattiker og Carter (2010), Lefley (2006) og Rutten mfl. (2019). I denne rapporten brukes betegnelsen prosjektforkjemper bare om dem som har rollen “project champion” i prosjekteierens organisasjon. Andre som gjerne vil ha prosjektet realisert, blir kalt støttespillere eller prosjektpådrivere.

Virkingen av prosjektforkjempere har blitt studert i flere tiår. En forkjemper blir ofte definert som en som gir et avgjørende bidrag til prosjektets realisering ved å støtte det aktivt og entusiastisk gjennom kritiske faser. Gjennomgående har forskerne funnet at prosjektforkjempere påvirker valg av prosjekt. Noen ganger er de viktige for å få gjennomført lønnsomme prosjekter, men de forårsaker en skjevhet ved at de undervurderer risiko knyttet til prosjektet, og overdriver de strategiske fordelene av det. Noen forskere har også kommet frem til at denne skjevheten kan reduseres ved hjelp av formaliserte metoder for prosjektvurdering (Lefley 2006). En parallell i det offentlige er at nytte-kostnadsanalysens påvisning av samfunnsøkonomisk tap dersom visse transportinvesteringer blir gjennomført, kan slå kaldt vann i blodet på

politikere som ellers ville støttet prosjektforkjempere som er talerør for dem som får fordelene, men slipper å dekke kostnadene.

Virkningene av prosjektforkjempernes gjennomføringsvilje er ikke nødvendigvis udelte negative, og de omtales ofte positivt i litteraturen. Noen resultater tyder på at prosjektforkjempere med entusiasme og tillit til et godt resultat, kan ha positiv virkning på den kommersielle suksessen som følger av forsknings- og utviklingsprosjekter (Rutten mfl. 2019). Dette er tankevekkende og gir assosiasjoner til Hirschmans (1967) “principle of the hiding hand”. Et av paradoksene i dagens mange samfunnsdebatter er at klisjéen om at den teknologiske utviklingen går så mye fortere nå enn i tidligere tider, pares med en inngrodd mistro til at vitenskapsfolk, teknologer og planleggere klarer å løse noen av problemene samfunnet står overfor. Prognoser som ikke regner med innovativ fremtidig teknologiutvikling, får en innebygd pessimismeskjevhet.

Det er ikke gitt at varsler om negativ prosjektutvikling fører til fremstøt for å legge prosjektet til side. Beslutningstakere liker ikke å innrømme at deres tidligere avgjørelser var feilaktige. I et forsøk på å redde ansikt kan de forsterke støtten til det problematiske prosjektet og håpe at økt oppbakking og ekstra tilførsel av ressurser vil berge det (Drummond 2014). Slik “escalation of commitment” gjør det vanskeligere å stoppe behandlingen av svake prosjektforslag.

Man kan skille mellom to strategier som prosjektforkjempere kan følge. Det normale er trolig at de arbeider for sine kjepphester innenfor de spillereglene som gjelder for alle som fremmer prosjektforslag i vedkommende organisasjon. Det er mer problematisk når noen prosjektforkjempere bryter organisasjonens skrevne og uskrevne regler for å løse sitt favorittforslag videre gjennom tidligfasen frem mot realisering. De kan forsøke å endre vurderingskriteriene, slik at de blir til fordel for eget prosjektforslag, eller de kan påvirke dem som står for vurderingen av forslagene. Mange former for manipulasjon er mulig (se for eksempel “VIP lane for Covid testing contracts”, Conn 2021). En hypotese kan være at prosjektforkjempere som bruker slike virkemidler, skaper høyere risiko for videreføring av prosjektforslag som senere i planleggingsprosessen viser seg å være svake.

7.2 Prinsipalens rolle

Prinsipal-agent-teori har i liten grad problematisert prinsipalens atferd. Prinsipielt kan det tenkes at prinsipalen unnlater å dele all prosjektrelevant informasjon med agenten, som da må gjette seg til hva som er prinsipalens intensjoner, rammebetingelser og prioriteringer. Hva hvis prinsipalen har svak styringsvilje og ikke er villig til å sette mål som det er mulig å styre etter (SMART-kriteriene: spesifikt, målbart, akseptabelt, realistisk og tidsbestemt)? Hva blir konsekvensene av den ganske vanlige situasjonen der politikerne går inn for et sett med uprioriterte og delvis motstridende mål? Hva hvis prinsipalen har utformet et insentivsystem der agentene har langt sterkere motiv for å ta hensyn til overordnede reaksjoner enn til befolkningens behov og preferanser? Spørsmålene er ment å antyde at det ikke nødvendigvis er agenten som er problemet i enhver beslutningsprosess. I komplekse system kan en bestemt aktør være prinsipal i ett forhold, men agent i et annet. Stortingspolitikere er agenter for befolkningen som har valgt dem, men prinsipaler i forholdet til byråkratene.

Hva skal til for at prinsipalen skal være mer rasjonell enn agenten, og hva er betingelsene for at prinsipalen skal opptre mer nøytralt og objektivt? I et demokratisk flerpartisystem kan prinsipalen være et demokratisk valgt kollektiv der styringsinstrukser kan gå i ring, slik det er påvist i “social choice”-teori (Sager 2002:85–102). Kan agenten gjøre noe for å forhindre det? Kan agentens egeninteresser til og med ha en positiv funksjon noen ganger?

Tiwana mfl. (2006) benytter eksperimentelle data fra ledere i 123 selskaper for å studere hvordan de velger mellom ulike strategier i en situasjon der et programvareprosjekt utvikler seg i negativ retning. En av mulighetene er å stanse prosjektet, men lederne kan også velge å (ibid. 364):

- Forandre prosjektet slik at det tjener et annet formål enn opprinnelig planlagt, og overføre prosjektets ressurser til det nye initiativet.
- Justere prosjektets størrelse opp eller ned, men beholde hovedhensikten.
- Gjennomføre prosjektet trinnvis, der fortsettelse i neste trinn er avhengig av at aktivitetene i forrige trinn ble utført som forutsatt.

- Legge inn nye komponenter i prosjektet som ledd i en strategi for videre vekst, der det opprinnelige settet av komponenter i prosjektet er nødvendig for å etablere grunnlaget.

Tiwana og medforfatterne peker på flere grunner til at lederne ser stans av et prosjekt som siste utveg. Full stopp kan gi inntrykk av at de sløser med ressurser, det kan føre til negative politiske tiltak, og det kan få betydelige negative konsekvenser for prosjektstabens arbeidsmoral og anseelse (ibid. 367, 381). Lederne gir uttrykk for at de foretrekker strategier som har potensial for en viss nyttegevinst, og ikke bare er redskap for å avbryte en utgiftstrøm.

Forskningsresultater om hvordan nye prosjekter blir akseptert og innlemmet i porteføljen, gir også kunnskap om hvorfor og hvordan en del prosjektforslag blir avvist. Det er rikelig med litteratur om dette temaet, men ikke så mange bidrag om topplederes involvering i starten av tidligfasen. Chenger og Woiceshyn (2021) undersøkte hvordan toppledere i private olje- og gass-selskap fattet beslutninger om å engasjere seg i nye prosjekter helt i starten av prosjektene planleggingsfase. De viser at lederne velger meget ulike modeller for prosjektutvelgelse. Noen tar kjappe avgjørelser på basis av erfaring, mens andre går planmessig frem og bruker lengre tid. Dette er også påpekt av Edkins mfl. (2013:80). Ifølge Chenger og Woiceshyn er det meget få av lederne som involverer andre i beslutningen i særlig grad. Andre forskere (Heising 2012) fant imidlertid at toppledere vanligvis ikke var involvert tidlig i prosjektvalgprosessen. Det kan stå som en hypotese at det er vanskeligere å sette et prosjekt på sidelinjen, når en toppleder har engasjert seg i det helt fra starten.

Olsson mfl. (2010) undersøkte hvordan valg av prosjekter blir foretatt av investorer som plasserer sine egne penger, som altså ikke er ansatte bedriftsledere. Et av funnene deres er at prosjektsuksess er langt mer sannsynlig når prosjektet stemmer overens med organisasjonens strategi (ibid. 265). Et tilsvarende krav i offentlig sektor er samsvar mellom forventede prosjektresultater og politiske mål. Et annet resultat er at private beslutningstakeres analyse varierer over tid i prosjektforberedelsen. Tidlig i prosessen er ikke analysene avhengig av store ressurser eller massive mengder av data (ibid. 265). Dette antyder en forskjell fra offentlige norske storprosjekter, der konseptvalgutredninger og nytte-kostnadsanalyser noen ganger blir uhensiktsmessig ressurskrevende og omfattende.

7.3 Klandrebeskyttelse og gjenvalg

Det har etter hvert vokst frem en betydelig litteratur om hvordan politikere og høytstående byråkrater reagerer på kritikk og tildeling av skyld, etter at de har vært involvert i offentlige prosjekter og politiske utspill som ikke har hatt tiltenkt suksess. Noe av litteraturen skiller mellom *ex ante* (“anticipatory”) og *ex post* (“reactive”) former for klanderforsvar (Hinterleitner og Sager 2017). Selv om skillet er nyttig analytisk, spiller det liten rolle i denne seksjonen. Et annet mye brukt begrep er “blame game”, som ikke nødvendigvis refererer til spillteoretisk analyse. Begrepet viser til interaksjon mellom minst to grupper av aktører, “blame makers (those who do the blaming) and blame takers (those who are on the receiving end)” (Hood 2011:7).

Det er vanskelig å stanse svake prosjekter, blant annet fordi noen vil sitte igjen med skylden og ansvaret for å ha presset et dårlig prosjekt fremover – og derved sløst bort offentlige ressurser – helt til noen andre hadde vett og innsikt nok til å få det stoppet. Jo oftere prosjekter blir erklært som for svake og stanset, desto sterkere blir politikere og byråkraters behov for å bygge forsvarsverker som beskytter posisjonen deres og opprettholder muligheten for å nå politiske mål. Hvis det skal bli lettere å stoppe prosjekter, må talspersoner for initiativet i mindre grad oppleve avslutningen som nederlag og tap av ansikt. De følgende avsnittene omtaler kort strategier som talspersoner bruker for å beskytte seg mot skyld og klander. Dessuten nevnes negative konsekvenser som forsvaret mot bebreidelser kan ha for samfunnet.

Noen strategier brukt som forsvar mot klander:

- Politikere og topp-byråkrater distanserer seg fra risikable politiske utspill og prosjekter (Hinterleitner 2017:243), for eksempel ved å etablere komplekse systemer for delegering (Bach og Wegrich 2019, Hood 2007:199–200) og opprette byråer for å ta seg av potensielt kritikk-genererende saker (Mortensen 2016). Vanskelige beslutninger blir da tatt på armlengdes avstand fra politikerne. Det er imidlertid et dilemma hvordan prinsipalen kan ta æren for suksessene uten å måtte stå til ansvar for fiaskoene.

Spredning av ansvar og skyld kan til en viss grad også oppnås med offentlig-privat samarbeid og ved å innlemme det risikable prosjektet i en tiltakspakke som flere etater deler ansvar for.

- Etter et mislykket storprosjekt kan politikerne sette ned en undersøkelseskommisjon for å vise at de tar en fiasko alvorlig (Sulitzeanu-Kenan 2010). Det kan gi de ansvarlige et pusterom, idet de kan utsette konfrontasjoner med kritikerne under henvisning til at det er en kommisjon i arbeid, som vil sørge for at alle kort kommer på bordet. Politikerne kan håpe at forargelsen i befolkningen har avtatt når kommisjonen er klar med sin innstilling.
- Politikerne kan ta potensielt kontroversielle saker av dagsordenen, utsette dem eller la være å ta stilling til dem.
- Skylden kan legges på andre, enten det er sentrale aktører som skylder på dårlig gjennomføring lokalt, eller det er lokale politikere som skylder på statlig uvitenhet om lokale forhold og derved uegnede rammevilkår for lokalt gjennomførte prosjekter (Mortensen 2012).
- Prosjekteier og entreprenør kan satse på gradvis bekjentgjøring av forsinkelse og budsjettoverskridelse (“salami tactics”, Hinterleitner 2019). Strategien er å få kritikken til å dreie seg om en spredt rekke av mindre prosjektproblemer, og satse på at det er lettere å få tilgivelse for småtabbene hver for seg enn for en stor, samlet fiasko (ibid. 1697).
- Politiske og byråkratiske beslutningstakere kan innføre en bestemt prosedyre eller formalisert prioriteringsmetode – for eksempel nytte-kostnadsanalyse – slik at politisk skjønn i enkeltsaker kan unngås (Hood 2007:200–201, Weaver 2013:7). Hood skriver at noen forskere *see the development of ‘transparently’ measured performance and ranking systems in public services as a policy strategy for blame-avoidance on the part of national and international policy elites, who protect themselves from blame by imposing ‘transparent’ testing and performance indicator systems on those in the front line, thus casting themselves in the role of arm’s-length performance monitors rather than responsible co-producers of the services involved. (Hood 2007:206)*

For å gjøre det lettere å sjalte ut svake prosjekter kan man altså – i samsvar med siste strekpunkt – pålegge obligatorisk bruk av en bestemt indikator, for eksempel nytte-kostnadsforholdet. Prosjektpådriverne vil likevel ha anledning til å påpeke svakheter ved indikatoren, og til å argumentere for at prosjektet har gode egenskaper som ikke fanges opp av nytte-kostnadsanalysen, og derfor

heller ikke av nytte/kostnads-brøken. På den måten kan talspersonene redde ansikt; prosjektet deres var egentlig ikke dårlig, bare for snevert vurdert og bedømt med økonomisk slagside. Dette ligner situasjonen som eksisterer i Norge i 2022.

Forsvar mot kritikk blant beslutningstakerne kommer ikke uten negative virkninger for samfunnet, og tre slike nevnes nedenfor.

For det første vil klander og strid om plassering og fordeling av skyld føre til mindre tillit mellom partene i politikk og byråkrati, og derfor gjøre det vanskeligere å finne løsninger på samfunnsproblemer (van Berkel mfl. 2019). Det vil også stimulere til tungroddede kontrollordninger. Det mellommenneskelige klimaet som skapes av en politisk klanderkultur, begrenser fremtidige muligheter til å inngå kompromiss (Weaver 2013:3) og øker faren for fastlåste politiske situasjoner.

For det andre fører behovet for beskyttelse mot klander til mindre åpenhet i offentlig sektor. Politikere og administrasjon vil forsøke å skjule upopulære tiltak og negative konsekvenser (Catney og Henneberry 2012, Hood 2007). Kanskje kan man holde den virkelige grunnen til at et prosjekt blir stoppet, unna offentligheten, og derved gjøre den ansvarlige mindre forlegen og mindre utsatt for bebreidelser. Det kan da bli enklere å legge ned prosjekter, men er samfunnet tjent med å betale prisen i form av mindre transparent politikk og byråkrati?

For det tredje kan “salami tactics” – se nest siste strekpunkt ovenfor – føre til forsinket avsløring av et prosjekts virkelige nytte-kostnadsforhold. Fremgangsmåten forhindrer tilpasninger og korrigeringer tidlig i gjennomføringsfasen, selv om slike tiltak kunne spare offentlige ressurser (Hinterleitner 2019:1697).

Brunet og Aubry (2016:1603) skriver om offentlig-privat samarbeid som del av NPM, og som en strategi fra politikernes side for å skjule seg i en kompleks styringsstruktur og oppnå skyldfordeling dersom noe går galt med prosjektet. Slike forsøk på “blame avoidance” er uheldige i lys av målsettingen om at færre svake prosjekter bør bli realisert.

Noen storprosjekter gir geografisk konsentrert nytte, mens kostnaden er nasjonalt spredt og fordelt med et lite beløp på hver av et høyt antall skattebetalere. Lokalt kan saken være så stor og synspunktene så dyptfølte at valget mellom gjennomføring og stans av prosjektet vil påvirke velgeroppslutningen for partiene som står bak beslutningen. I resten av landet kan avgjørelsen bety lite for folk, slik at den ikke påvirker stemmegivingen (Butler 2012:58–65).

Generelt er det vanskelig å stoppe prosjekter som har sterke organisasjoner som pådrivere. Mange organisasjoner bygger styrken sin på et høyt antall medlemmer. Partier som går imot ønskene til en sterk organisasjon, kan derfor miste sympati blant mange potensielle velgere.

Den enkelte politiker tenker ikke nødvendigvis bare på sitt eget gjenvalg. Det kan også bety noe for politikeren hva den lokale partiorganisasjonen mener om partiets muligheter ved neste valg til kommune- og fylkesstyre, dersom et bestemt storprosjekt blir gjennomført (Sager og Ravlum 2005:39). I Norge har sannsynligheten for gjenvalg vist seg å påvirke investeringer i infrastruktur (Fiva og Natvik 2013). I miljø-økonomi har det vært betydelig skepsis til om økologisk bærekraft vil la seg forene med representativt demokrati (Kollmann og Schneider 2010, Schneider og Volkert 1999).

8 Kompleks organisasjons- og styringsstruktur

En voksende administrasjon kan gi en mer kompleks styringsstruktur med flere nivåer i organisasjonshierarkiet og flere fraksjonerte enheter på samme nivå. Enhetene kan støtte seg på ulike kunnskapsbaser og ha ulike interesser. Utvikling mot en slik tilstand kan gjøre det vanskeligere å bygge enighet om hvilke prosjektforslag som er lovende, og hvilke som er svake. Seksjonene i dette kapitlet dreier seg om nyliberal omforming av planlegging i det offentlige, delegering og implementering som oppgaver for styringsstrukturen, forenklinger av prioriteringsprosessen ved hjelp av stivhengighet og sementering, og ekstern kontroll. Selv om ordet nyliberalisme bare forekommer i tittelen til første seksjon, kan nyliberal påvirkning spores også i seksjon 8.2 og 8.4.

8.1 Nyliberal omforming av planleggingsprosesser i offentlig sektor

Niskanens (1994) teori om byråkrater som budsjettmaksimerere innledet “public choice” (PC)-forskernes arbeid om forholdet mellom byråkrati og politikk (Blais og Dion 1990, Moe 2012). Niskanens teori ble etter hvert modifisert og nyansert, men veksten i offentlige byråkratier er likevel en kjensgjerning.

Under innflytelse av nyliberalistiske idéer og “new public management” utviklet det seg en motreaksjon til den byråkratiske veksten i stat og kommuner. I mange land oppsto det et politisk press om å effektivisere og forenkle de administrative og byråkratiske prosedyrene for planlegging av fysisk infrastruktur (Owens 2004:104, Waterhout mfl. 2013). Hensikten har generelt vært å få ned forbruket av tid og ressurser i forberedelsen av prosjekter og ulike typer planer. I noen bransjer og land har det også vært et ønske om å gjøre det lettere for utbyggerne å få prosjekter formelt godkjent, for eksempel for å sette fart på “det grønne skiftet” (Pepermans og Loots

2013:324). En utvikling i denne retningen kan gå ut over kontrollordninger og dermed øke sannsynligheten for at svake prosjektforslag ikke blir stanset.

Nyliberale regimer har ivret for at privat sektor blir utvidet, og for at offentlig virksomhet skal drives mer likt private foretak. Et resultat har vært oppblomstring av offentlig-privat samarbeid (OPS) om prosjekter i mange land (Osei-Kyei og Chan 2015). I slike partnerskap er det to prinsipaler. Det kan medføre langtrukne kontraktforhandlinger og økning av noen typer transaksjonskostnader (Osei-Kyei og Chan 2017:92). OPS-prosjekter kan vise seg vanskeligere å stoppe, fordi offentlige og private prinsipaler kan ha helt ulike mål (Reijnen 1994). Selv om det utover i tidligfasen skulle bli tydelig at prosjektet ikke vil oppfylle de offentlige målene, slik at den statlige prinsipalen vil stanse det, så kan de private konsernene se seg økonomisk tjent med at prosjektet forsetter.

Mindre byråkratiske prosesser og slakkere kontroll gir interessenter på utbyggersiden friere spillerom. PC-teori har studert dette under betegnelsen “capture”, som her oversettes med å ta kontroll over. Litteraturen omhandler både det å ta kontroll over staten (Innes 2014), overta kontroll med offentlige reguleringer (Bó 2006) og interessegruppers overtakelse av demokratiske prosesser, som for eksempel prioritering av infrastrukturprosjekter (Bardhan og Mookherjee 2000, Breunig og Koski 2018). Med overtakelse av kontroll, slik begrepet blir brukt her, menes en prosess som sterke interessegrupper driver fremover for å sikre seg innflytelse over hvordan det offentlige griper inn i økonomiske forhold (jamfør Bó 2006:203).

I noen tilfeller kan begrepet “capture” knyttes til prinsipal-agent-modellen. Det kan forekomme at agenten tar kontroll over prosessen som prinsipalen er demokratisk valgt eller utnevnt til å styre. Man står overfor overtakelse av kontroll med den demokratiske utvelgelsen av offentlige prosjekter hvis private interessegrupper fremmer prosjektforslagene og manipulerer politikernes oppfatning av nytte og kostnader, slik at prioriteringen av prosjektene blir i samsvar med interessegruppens preferanser. Slik overtakelse av kontroll kan føre til gjennomslag for svake prosjektforslag.

En institusjonalisert ordning i norsk transportsektor med betydning for aksept av svake forslag, er lokal bompengefinansiering av riksvegprosjekter. De fleste av de 25 bompengefinansierte prosjektene studert av Odeck (2017) har negativ

nettonytte/kostnad-brøk og er derfor i en viss forstand svake prosjekter. Det kan tenkes at mindre hyppig anvendelse av lokal brukerfinansiering vil føre til at færre slike svake prosjekter blir gjennomført, fordi offentlige bidrag alene ikke dekker investeringskostnadene. I så fall er strengere krav til lokale myndigheter for å få godkjent bompengeskjeving et virkemiddel for å stoppe samfunnsøkonomisk svake vegprosjekter.

Det kan innvendes at lokal egenfinansiering ved hjelp av bompenger er ment å virke disiplinerende på lokale pådrivere, og derfor kan være egnet til å luke bort noen svake prosjektforslag. Men ordningen krever lokalt initiativ og tillatelse fra Stortinget. Kommuner og fylker kan bli motivert til å sende søknad om brukerfinansiering når prosjektet ikke vil bli realisert uten lokalt bidrag. Man kan da få aksept på prosjekter som er ønsket på lokalt hold, men har negativ nettonytte sett i et nasjonalt perspektiv. I de tilfellene bompengene finansierer 100% av veganlegget (3 av Odecks prosjekter), og bilistene altså i stor grad velger å kjøre på vegen til tross for bompengene, tyder det på at brukernes faktiske betalingsvillighet er minst like høy som investeringsbeløpet, skjønt ikke nødvendigvis høy nok til å dekke eksterne kostnader.

8.2 Styringsstruktur, delegering og implementering

Miller og Hobbs (2005) oppsummerer erfaringer fra noen viktige undersøkelser og prosjektstyringssystemer, deriblant det norske. Deres resultater er en tidlig erkjennelse av kompleksiteten og mangfoldet av aktører både på myndighetssiden og blant andre “project sponsors”. En vesentlig konsekvens av mangfoldet av aktører er at beslutningstakerne må ta hensyn til mange ulike sett av preferanser som kan få prosjektet til å spore av. Miller og Hobbs (2005) peker på endringer i det politiske landskapet og myndigheter som ikke overholder sine forpliktelser, som viktige kilder til risiko (ibid. 43). Dette knytter an til “social choice”-teoriens analyse av sirkelbeslutninger, som er en iboende risiko i demokratiske flerpartisystemer (Sager 2002). Verken lønnsomme eller samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter er immune mot avstemningssirkler som følger av skiftende partikoalisjoner.

Olsson mfl. (2019) sammenligner styringssystemet for store transportprosjekter i Norge og Sverige. Forskerne er særlig interessert i

systemenes evne til å hindre kostnadsøkninger og i hvordan systemene har påvirket valg av storprosjekter i retning av slike som har høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Litt snevert tolket dreier det seg altså om styringssystemenes suksess i elimineringen av svake prosjekter. Forfatterne spør blant annet hvordan det kan ha seg at nasjonalforsamling og regjering på den ene siden støtter en rekke svake prosjekter, mens de på den andre siden bygger opp styringssystemer med sikte på å unngå gjennomføring av slike prosjekter (ibid. 839–840). De viser til forklaringsmodeller fra ny institusjonell økonomi.

Faseport-modellen

“Stage-gate”-modellen er mye brukt (Cooper mfl. 2002a, b, Edkins mfl. 2013). Den baserer seg på idéutviklingsfaser og kontrollpunkter. Prosjektplanleggingen deles inn i etapper, der forslaget må gjennom en kontrollport for å bli godkjent for videre bearbeiding i den neste fasen av planprosessen. Portvakter vurderer idéer og finner ut hvilke som ser ut til å ha fortrinn. Disse slipper gjennom porten, mens andre blir igjen. Prosedyren byr på paralleller til Statens prosjektmodell. “Rent prinsipielt bør valget av prosjekt skje stegvis”, sier også Samset og Bukkestein (2020:95). Prosjektforslag kontrolleres altså gjentatte ganger før de kan avansere og derved legge beslag på mer av organisasjonens ressurser. Forslagene blir ofte vurdert i fem porter (Cooper mfl. 2002a:22), som delvis tilsvarende kvalitetssikringen for norske statlige storprosjekter:

- Port 1 Mellom oppdagelsen av idéen eller registreringen av forslaget og den første vurderingen av potensial (“scoping”).
Her blir det identifisert et problem og vurdert om det kan finnes realistiske løsninger. Dette svarer til strategisk avklaring i 2020-revisjonen av Statens prosjektmodell.
- Port 2 Før organisasjonen tar stilling til om det finnes et behov som det sannsynligvis kan skapes en betalingsvilje for å få tilfredsstilt (“building a business case”).
Dette tilsvarende konseptvalg-fasen med en utredning (KVU) som omfatter en analyse av samfunnsøkonomisk nettonytte.

Port 3 Før det blir besluttet om organisasjonen skal bruke ressurser på produktutvikling (“development”).

I Statens prosjektmodell svarer dette til KS1, der prosjektforslaget vurderes eksternt og deretter enten blir lagt til side eller godkjent for videreføring i et forprosjekt.

Port 4 Før det bearbejdette produktforslaget blir evaluert (“testing and validation”).

Dette svarer til den politisk-faglige vurderingen av forprosjektets resultater.

Port 5 Før det blir vedtatt å markedsføre produktet (“launch”).

Dette svarer til Stortingets beslutning i KS2 om prosjektet skal realiseres eller ikke.

Det er verd å merke seg at “Stage-gate”-modellen ble kritisert for å anbefale kriterier for å forkaste prosjektforslag (“go/no-go”-kriterier), som var for firkantete og absolutte. Cooper (2014) reviderer modellen i retning av større fleksibilitet. Dette belyser hvor problematisk det kan være å stoppe de prosjektene som bør stoppes, og å gjøre det på rett tidspunkt. Cooper tenker seg at fremtidens modeller åpner for å forkaste nye produkt- og prosjektidéer både ved porter, passering av milepeler og porteføljerevisjoner. Han ser også for seg at kriteriene for å forkaste eller stoppe prosjekter blir mer kvalitative og strategiske, og noe mindre konsentrert om kortsiktige finansielle hensyn.

Delegering

En viktig hensikt med delegering i en føderal politisk struktur, er å begrense omfanget av den nasjonale staten og bringe politiske avgjørelser nærmere dem som har best forutsetninger for å løse lokale problemer, og nærmere dem som blir sterkest påvirket av beslutningene (Tullock mfl. 2002:71–82). Under nyliberalismen har Storbritannia forsøkt å oppnå omtrent det samme med sin Localism Act fra 2011 (Department for Communities and Local Government 2011). Tanken om å bringe arealplaner og prosjektforberedelse ned til et lavere administrativt nivå er velkjent i Norge og bekreftet i plan- og bygningsloven. Utfordringen er todelt: (1) få aksept på å gjennomføre prosjekter med positive nasjonale konsekvenser i de tilfeller der tiltaket også får negative lokale

virksomheter, og (2) unngå prosjekter med positive lokale, men negative nasjonale virkninger.

Det er vel kjent at forsøk på å motvirke agentenes streben etter egne mål som avviker fra prinsipalens, noen ganger leder til institusjonalisering av perverse insentiver, se seksjon 6.1 om prinsipal-agent-teori. Dette blir tatt opp i prosjektlitteraturen knyttet til feilinvesteringer i offentlig sektor. De senere årene har faren for å utvikle perverse insentiver i større grad blitt knyttet til miljøproblemer, som er viktige for vurderingen av mange store infrastrukturprosjekter. Det gjelder blant annet beskyttelse av biologisk mangfold og tiltak mot klimaforandringer (Gordon mfl. 2015, Pirard og Karsenty 2009). Nutt (2010) gir eksempler på perverse insentiver som gjør det vanskelig for en organisasjon å lære av feil som blir gjort i utvelgelse og planlegging av prosjekter.

Implementering

Hovedmengden av forskningslitteraturen om implementering finnes ved å kombinere “implementation” med “policy”, ikke med “project”. Et forskningsområde med stor aktivitet tidlig på 2020-tallet er lokal gjennomføring av nasjonalt bestemt politikk mot klimaendring og miljøforringelse (Dupuis og Knoepfel 2013, Lesnikowski mfl. 2021, Nilsson mfl. 2009, Ran 2013). Selv om sentrale myndigheter ofte utarbeider veiledere, kan lokale politikere ha betydelig spillerom både når det gjelder omfanget av innsatsen og hvilke konkrete tiltak som skal settes i verk.

Suksessfull implementering kan formuleres i et prinsipalperspektiv (ovenfra og ned) eller et agentperspektiv (nedenfra og opp). Ovenfra og ned betraktes suksess som gjennomføring mest mulig i samsvar med planen til prinsipalen som sto for utforming av politikken. I agentperspektivet er suksessen større når det lykkes å vri eller tilpasse politikken som kom fra høyere hold, slik at folk på grunnplanet oppnår større grad av behovstilfredsstillelse (Ahlers og Schubert 2015:374). Noen ganger kan dette oppnås ved å avslutte et prosjekt eller en “policy”, andre ganger ved å forandre på innholdet og tilpasse det til lokale forhold (Matland 1995:154). Det blir skjønnsmessig hvor store justeringene må være for at det skal være rimelig å si at det opprinnelige prosjektet er stoppet, men videreført i et nytt prosjekt.

Siden tidlig på 1970-tallet har det vært et hovedpoeng i implementeringsforskningen, at vanskelighetene med å få satt en politikk ut i livet øker med antall ledd i styringskjeden fra politikktutformerer til det organet som igangsetter konkrete tiltak (Hupe 2011). I store deler av offentlig sektor har styringskjedene blitt lengre under nyliberalistiske regimer, fordi styresmaktene anser det som ønskelig med mindre politisk detaljstyring. “New public management” krever armlengdes avstand mellom politikerne og lederne for utøvende organer. Dette har isolert sett gitt gjennomføringsorganene større spillerom. “Let the managers manage” har vært et populært slagord. Det er også blitt hevdet – ikke bare i vestlige land – at kontrollregimene kan gi overvekt av prosjekter med nyttevirkninger som kan måles (Ahlers og Schubert 2015:374).

Politikerne har imidlertid funnet det nødvendig å opprette nye kontrollorganer i flere offentlige sektorer for å sikre mot misbruk av den nye fleksibiliteten. Nettoeffekten, altså muligheten for “the street-level bureaucracy” til å omforme politiske utspill slik at de blir populære på grasrotnivå, kan det være tvil om. Det er derfor usikkert i hvilken grad den nyliberale påvirkningen av de vertikale styringskjedene i norsk offentlig sektor, siden starten av Jens Stoltenbergs første regjering i år 2000, har gjort det enklere å moderere eller omforme sentrale politiske utspill på veggen mot praktisk realisering.

I offentlig sektor kan det tenkes en styringskjede der sentral sektorpolitikk følges opp av lokale planer for vedkommende sektor, som i sin tur legger rammene for utforming av konkrete infrastrukturprosjekter. Nilsson mfl. (2009:10) påpeker at styringskjeden ikke alltid fungerer slik. For svensk avfallshåndtering fant de at planene ofte ble utarbeidet etter at beslutningene om prosjekter for å ta hånd om avfallet, var tatt. I slike styringskjeder kommer lokale planer for sent til å bli et verktøy for å kunne stoppe eller forandre prosjekter. Nilsson og medforfatterne minner om at det kan være hensiktsmessig å legge prosjekter til side blant annet ved forventninger om fremtidig overkapasitet av tjenestene prosjektet skal tilby (ibid. 10).

8.3 Forenkling: stivhengighet og sementering

I forbindelse med fastlåste planer brukes betegnelsen “lock-in” i engelskspråklig litteratur. Det blir her oversatt med sementering eller fastlåsing. Det er en sammenheng mellom sementering og stivhengighet

(“path dependence”) i tidligfasen, idet sementering kan defineres som overdreven forpliktelse til å fortsette planleggingen av et suboptimalt eller svakt prosjekt som følge av stivhengighet i prosjekteierorganisasjonen (Cantarelli mfl. 2010:793, 2021:1). Sementeringen blir fastere når følelsen av forpliktelse eskalerer.

I henhold til definisjonen ovenfor, og i samsvar med bruken av “lock-in”-begrepet i mye internasjonal litteratur, så er det ikke fastlåst dersom det konseptet eller prosjektalternativet som beslutningstakerne eller planleggerne binder seg til, viser seg å være det optimale. Dette synes begrepsmessig utilfredsstillende, ettersom årsakene til sementering som drøftes i litteraturen, like godt kan føre til fasttømring av en god løsning som en dårlig. Karakteristikken “suboptimalt eller svakt” bør derfor trolig utelates fra definisjonen i avsnittet ovenfor. Dersom det viser seg at prosjektalternativet som ble stående igjen etter en sementeringsprosess, er det best mulige (eventuelt det samfunnsøkonomisk mest lønnsomme), kan prosessen ha gitt effektiviseringsgevinst, om enn ikke demokratisk gevinst.

Med hensyn til sannsynligheten for å satse på svake prosjekter, er den forestillingen beslutningstakerne har om prosjektkostnadene på det tidspunkt sementering (“lock-in”) finner sted, av stor viktighet (Andersen mfl. 2016). Sementering kan pågå allerede før prosjektforslaget blir formelt satt på agendaen til et bestemt direktorat og utsatt for den stivhengigheten som normalt praktiseres i en veletablert organisasjon. Urealistisk lave kostnadsestimater fra fasen forfatterne kaller “the informal front-end” (ibid. 174), altså før en bestemt organisasjon formelt tar eierskap til prosjektet, er derfor en årsak til at svake prosjekter blir funnet verdige til videre planlegging.

Atferd som ligner sementering kan i noen tilfeller være del av en forhandlingsstrategi. Det kan foreligge et sett av prosjektforslag, og partene i forhandlingen kan ha ulike favorittforslag. Insistering på et slikt forslag i en av forhandlingsdelegasjonene kan være en taktikk for å signalisere viktighet. I konsentrasjonen omkring ett bestemt forslag kan det ligge en advarsel til motparten om at sterkt press for å realisere andre forslag vil være ødeleggende for videre samarbeid i lang tid fremover.

Sementering innebærer at det med høy sannsynlighet blir vanskelig å kvitte seg med svake prosjektforslag, siden de antatte fordelene ved å fortsette på den

oppgåtte stien trumfer negative varsler. Alternative konsepter blir da i realiteten forkastet før det blir tatt en formell beslutning (Cantarelli mfl. 2021:2). Sementeringen er fullendt når videre valg ikke er reelle, man bare rent proforma. Den tilbaketogene planleggingsprosessen har da vært en sterk kontrast til Lindbloms (1959) "disjointed incrementalism". Der blir neste skritt i beslutningsprosessen ikke bestemt ut fra en fastlagt strategi, men ut fra hvilken motstand de mulige neste handlingene i forskjellige retninger antas å møte.

Cantarelli og medforfatterne hevder at lite er kjent om faktorene som bidrar til ødeleggende sementering i storprosjekters tidligfase. De nevner likevel overdreven tillit til konseptets kvaliteter, irreversible kostnader, behov for å rettferdiggjøre egne oppfatninger, fornektelse og beslutningstakers tendens til å utsette tilbaketrekning av prosjektstøtte i påvente av mer informasjon. Fordi planleggingsperioden er lang og ofte legger beslag på en betydelig del av prosjektets ressurser, så kan hensyn til irreversible kostnader være en årsak til sementering allerede i tidligfasen.

Sementering er et resultat av begrenset rasjonalitet. Likevel minner Hellström mfl. (2013) og Hetemi mfl. (2020:48) om at menneskers potensial for selvstendig handling, kreativitet og innovasjon setter dem i stand til å skape nye stier, selv om stivhengighet er en selvforsterkende prosess. Aaltonen mfl. (2017) belyser hvordan et prosjekt kan bli så påvirket av endringer i interessekonstellasjoner utover i en lang tidligfase, at målene med prosjektet forandres. Dette hjalp prosjektledelsen til å bryte ut av stivhengigheten i den konkrete saken de drøfter. Koch (2011:338, 341) legger vekt på at sementering ikke trenger å bety at bare ett prosjektforslag står igjen. Han understreker også at stivhengighet – tolket som preferanse for en historisk etablert kombinasjon av rutiner og ressurser – ikke med nødvendighet binder organisasjonen til en på forhånd fastlagt kurs. Det er altså fortsatt et visst spillerom for innovasjon og nytenking.

Eskalerende støtte fra beslutningstaker til et prosjekt som ikke ser ut til å nå målene, bidrar til sementering. Det kan også bidra til å etablere en tapsbringende stivhengighet. Det kan være flere årsaker til eskaleringen, blant annet at en vesentlig beslutningstaker har sterk tro på prosjektet og beskytter det. Prosjektforslaget kan da bli behandlet som en "hellig ku". Selv om faresignaler dukker opp, varsler ikke prosjektmedarbeiderne av frykt for å

komme på kant med sjefen (George 2020, Hanrahan mfl. 2015). Andre årsaker til eskalering er uberettiget optimisme og villighet til å ta risiko i et forsøk på å unngå å måtte innrømme tidligere feilvurderinger. Montealegre og Keil (2000) analyserer et eksempel på at det går an å bryte ut av en eskaleringsprosess. Det dreier seg om et IT-prosjekt som skulle automatisere bagasjebehandlingen ved Denver International Airport. De-eskalering kan føre til at vedkommende prosjekt etter hvert finner en gjennomførbar form, eller at det blir forkastet.

Økt støtte fra et styrende politisk parti til et storprosjekt med klart negative så vel som positive sider, kan gi grobunn for eskalerende politisk motstand i andre partier. Ved et maktskifte kan en slik tilspisset konflikt true prosjektets ferdigstilling. Cornelio mfl. (2021) analyserer en slik eskaleringsprosess med påfølgende konstruksjonsavbrudd for Mexico Citys planlagte nye flyplass.

Foreliggende rapport – som spør hvordan man kan få bukt med svake prosjektforslag på et tidlig tidspunkt – kan tolkes som at den etterlyser mekanismer for delvis fastlåsing. Det hensiktsmessige ville vært tidlig konsentrasjon omkring settet av prosjektforslag som ekskluderer de svake. Men det er et element av risiko her, fordi institusjonaliserte mekanismer som medfører sementering kan tenkes å eliminere andre prosjektforslag enn dem forsvarerne av samfunnets fellesinteresser liker dårligst. Dessuten kan det være uheldig for samfunnet om prosjektforslag blir lagt til side for tidlig. Starten av tidligfasen er kjennetegnet av høy usikkerhet og mangel på informasjon om prosjektet og dets fremtidige konsekvenser. Hvorfor skulle det være optimalt å fatte drastiske “go/no-go”-beslutninger mens usikkerheten er på topp? Drummond (2014) nevner blant annet motvilje mot tap, intoleranse for feil og for lite treffende indikatorer på mislykkethet som eksempler på mekanismer som kan forårsake for tidlig tilsidesetting av et prosjekt.

8.4 Ekstern kontroll

Noen forskere har studert tiltak for realistisk vurdering av prosjekter med faretruende utvikling, som faller inn under punkt (6) i listen ovenfor. Brüggén og Luft (2016) foreslår at man under planleggingen skifter ut lederen for prosjektet. Det bør ikke være samme person som opprinnelig anbefalte prosjektforslaget, og som eventuelt godkjenner fortsatt ressursbruk på prosjektet til tross for betydelige vanskeligheter undervegs. Som ventet viser resultatene at ledere som ikke var ansvarlige for oppstarten, har lavere

motstand mot nedlegging etter budsjettsprek. Et annet eksperimentresultat var i mindre grad ventet: Når strategien med å skifte prosjektleder var kjent, førte den ikke til mer realistiske tidligestimater på kostnadene eller til mindre budsjettoverskridelser. Brügger og Luft antar at prosjektstaben forutser at ny leder vil være mer kritisk til prosjektet. Prosjektmedarbeiderne legger derfor mindre vekt på eventuelle gevinster i fremtidige perioder, men konsentrerer seg i stedet om å oppnå finansiering av prosjektets tidlige faser ved hjelp av optimistiske kostnadsanslag.

Kadous og Sedor (2004) studerer også kontrollmekanismer som involverer tredjepart, altså verken prosjektstaben eller overordnede i selskapet. Deres eksperimenter gjør bruk av studenter som respondenter. Resultatene tyder på at konsulentene trenger å vite at synspunktene deres angående prosjektet skal brukes for å ta stopp/gå-beslutninger, for at deres skjønsmessige vurderinger skal ha høy nok kvalitet til å være egnet til så viktige avgjørelser. Når konsulentene går inn i regnskapstallene, bør de altså være klar over hva undersøkelsene deres skal brukes til.

Brunet og Aubry (2016), Christensen (2011) og Maljković (2016) analyserer den politisk-administrative styringsstrukturen for store offentlige prosjekter fra perspektivet til “new public management” (NPM). Bruken av eksterne, uavhengige konsulenter til å vurdere konseptforslagene i tidligfasen fremheves i de to førstnevnte artiklene. Hensikten med denne praksisen er både å styrke kontrollen og å nyttiggjøre seg den private, “nøytrale” ekspertisen. I dette ligger det et potensial for å bremse eller stoppe svake prosjekter. Prosjektstyringens evne til å gjennomføre de beste prosjektene er også en problemstilling for Larsen mfl. (2021a), som studerer statseide foretak i Norge. Grundigheten av den eksterne kvalitetssikringen er viktig for om svake prosjektforslag skal bli avdekket og vraket. Oppfatningen til Larsen og medforfatterne (ibid. 22) er at man ikke bør inngå kompromisser i kvalitetssikringen for å effektivisere den med hensyn til tidsforbruk og kostnader.

I en annen studie undersøker Larsen mfl. (2020) fem store offentlige prosjekter i norsk helsesektor. Tabellene deres viser hvordan hovedtema dekkes i idéfasen og i konseptfasen (for eksempel mål, finansiell analyse og evaluering). De gir et bilde av i hvilken grad utredningene i tidligfasen dekker tema som har betydning for å beslutte om prosjektforslaget skal gå videre i

planleggingsprosessen. Forfatterne konkluderer med at svakhetene ofte er knyttet til vage målformuleringer, tidlig innsnevring av mulighetsrommet, for tidlig detaljering, tvetydige konseptutforminger, kvalitetsvurdering med for stor vekt på økonomi og liten villighet til å se prosjektet utenfra (ibid. 12). Utfordringene tyder på at planleggingsprosessen i norsk helsesektor fortsatt har for høy sannsynlighet for å slippe igjennom svake storprosjekter.

9 Interessekamp

Interessekamper utspiller seg på alle politiske nivåer og i tilknytning til de fleste politiske saker, ikke minst store offentlige prosjekter. Interessekamper kan ikke isoleres helt fra problemstillingene som er belyst i andre kapitler, for eksempel kapittel 6 om egeninteresse og kapittel 7 om lederstrategier. Likevel er tre tema som har å gjøre med interessekonflikter, behandlet i egne seksjoner i dette kapitlet. Det gjelder interessentanalyse, lokaliseringsdebatt og lobbyvirksomhet.

9.1 Interessentanalyse

Preferansene til betydningsfulle interessenter må bli oppfylt i tilstrekkelig grad for at prosjektets suksess skal bli sikret. Ikke desto mindre fant Eskerod og Huemann (2013:36) at “stakeholder issues are treated superficially in the project management standards, while putting stakeholder management in the context of sustainable development would ask for a paradigm shift in the underpinning values”. I tilfeller der den samfunnsøkonomiske lønnsomheten eller oppfyllingen av andre statlige mål ikke er overbevisende, vil prosjektforslaget stå svakt i prioriteringsprosessen dersom det er kraftig motstand blant interessentene. Flere referanser til interessentanalyse (“stakeholder analysis”) er gitt i Assudani og Kloppenborg (2010), Khan mfl. (2021), Williams mfl. (2019b:1146) og Wojewnik-Filipkowska mfl. (2021). Sistnevnte er blant de mange kildene som hevder at utilstrekkelig hensyn til interessenter kan være ødeleggende for et prosjekt. Sutterfield mfl. (2006) gir et eksempel på dette fra US Department of Defense.

Aaltonen mfl. (2016) er spesielt interessert i hvordan posisjonen og påvirkningskraften til forskjellige interessenter kan forandre seg i løpet av tidligfasen. Forskerne studerer dette i tilknytning til to prosjekter for lagring av atomavfall. En støttende holdning kan svekkes ettersom politisk og faglig opposisjon bygger seg opp. Interessenters evne til å drive frem eller legge hindringer i vegen for et bestemt prosjekt kan øke i takt med den makt og legitimitet de tilegner seg gjennom politiske forbindelser. Lederne for lovende prosjekter bør undersøke mulighetene for å styrke posisjonen og

argumentasjonsgrunnlaget for interessenter med en positiv innstilling, jamfør transaksjonskostnadsstrategien i seksjon 10.1 (Aaltonen mfl. 2016:28).

Barabba og Mitroff (2014:22–34) insisterer på at det er en vesentlig del av interessentanalysen å kartlegge bakgrunnen for partenes synspunkter. De vil altså få frem i lyset hvilke forutsetninger som ligger til grunn for interessentenes argumenter. Dersom det viser seg at positiv innstilling til et bestemt prosjektforslag bygger på urealistiske antakelser, bør dette påpekes. Slik analyse av interessentenes argumenter kan være et ledd i en strategi for å identifisere svake prosjektforslag.

Fordelingseffekter er ofte av betydning for interessentene involvert i et statlig prosjekt. Mostafa og El-Gohary (2015) har utviklet et system for å knytte fordelingsanalysen for prosjekter til nytte-kostnadsanalysen. Fremgangsmåten involverer interessentene på en slik måte at fordelingspreferansene deres blir klarlagt.

Interessenters motstand kan fordyre prosjekter og endre dem fra samfunnsøkonomisk lønnsomme til ulønnsomme. Kappelman mfl. (2006) fant at mangel på involvering av interessenter og kommunikativt sammenbrudd mellom interessenter er blant de viktigste tidligvarslene om at IT-prosjekter kan slå feil.

Larsen mfl. (2022) fant at dårlig forhold mellom prosjektledelse og interessenter er et alvorlig tidligvarsel ved planlegging av store sykehusprosjekter i Norge. Selv om involvering av interessenter ble angitt som viktig for å utvikle eierskapsfølelse og oppnå et klart bilde av brukerforventningene, ble det likevel stilt spørsmål ved graden av medvirkning. Noen respondenter advarte mot for mye medvirkning, fordi de mente at det lett fører til urealistisk høye forventninger og derved skuffelse og konflikt når det viser seg at forventningene ikke kan bli innfridd.

Internasjonal implementeringslitteratur viser at gjennomføring av politiske tiltak ofte er vanskelig å få til, i hvert fall i tiltakets opprinnelige form. “Stakeholder”-motstand er én årsak (Olander og Landin 2005). Andre ganger kan motstanden skyldes lokale myndigheters motvilje og utilfredshet med sentraldirigering eller regjeringens nasjonale politikk. Det dreier seg i så fall om periferien som prøver å få bukt med det den oppfatter som dårlige sentralt

genererte prosjekter, mens Concept-programmet i hovedsak har vært interessert i vanskelighetene på sentralt hold.

Tillitsforhold

Eierstyringsmodeller eller “project governance” – styresett for individuelle prosjekter – er et bredt forskningsfelt som har tilknytning til flere tema i rapporten, for eksempel prosjektplanlegging i offentlig sektor. Imidlertid er interessenthåndtering sentralt i litteraturen om eierstyringsmodeller (Biesenthal og Wilden 2014, Derakhshan mfl. 2019). Noen forskere bruker skillet mellom “shareholder”-orientering og “stakeholder”-orientering for å kategorisere eierstyringsmodeller (Joslin og Müller 2016). Forholdet til interessentene knytter i sin tur an til begrepet tillit (Müller mfl. 2014). Det er årsaken til at de følgende avsnittene om tillit og deling av kunnskap tar utgangspunkt i “project governance” og “stakeholder management”.

Forholdet mellom interessentene og prosjektledelsen kan karakteriseres blant annet ved hjelp av begrepet tillit. Økt tillit kan redusere organisasjonens transaksjonskostnader, for eksempel til forhandlinger og overvåking (Dyer og Chu 2003). Gjensidig tillit kan bygges opp ved tovegs kommunikasjon og informasjonsutveksling om prosjektplanlegging og -prioritering, som gjør planleggingsprosessen transparent (Derakhshan mfl. 2019:104). Deler av kommunikasjonen bør nærme seg dialog mellom likeverdige parter (prosjektorganisasjonen og eksterne interessenter), slik at gjensidig forståelse kan utvikles.

Karlsen (2021) tar for seg anskaffelsen av fregatter til den norske marinen, som ble påbegynt i 1995. Han studerer spesielt hvilken virkning styringskomitéen hadde i planleggings- og gjennomføringsprosessen, der den hadde både støtte- og kontrolloppgaver. Et hovedresultat er at komitéen bidro positivt til å styrke tilliten til prosjektet i forsvarsorganisasjonen.

Kunnskapsdeling er knyttet til tillit, fordi delt ekspertise er tilgjengelig for alle. De som deler risikerer at andre ikke gjør det, men i stedet velger å være gratispassasjerer som benytter den delte ervervede kunnskapen til å skaffe seg personlige fordeler (Wang og Noe 2010:122). Gjennomsiktighet, forståelse og tillit legger grunnlaget for deling av kunnskap og ferdigheter, og dette har vist

seg å øke sannsynligheten for prosjektsuksess (Bhatti mfl. 2021, Nahyan mfl. 2019).

Kunnskapsdeling har etiske undertoner, siden uvillighet til å dele informasjon kan skyldes egeninteresse som blir satt foran interessene til prosjektgruppen og hele organisasjonen. Når alle på laget kan gjøre seg nytte av medlemmenes kunnskap, øker sjansen for suksess, og det fører isolert sett til at det blir mindre behov for å stanse prosjekter. God kommunikasjon mellom prosjekteier, prosjektplanleggere og interessenter kan gjøre det enklere å legge til side forslag som i løpet av tidligfasen viser seg å være svake.

Merk at interessentenes tillit kan komme godt med for prosjektledelsen, enten den ønsker å videreføre et prosjekt som møter motstand, eller den ønsker å stanse forberedelsene til et prosjekt som etter hvert fremstår som svakt. Det kan ikke fastslås generelt om interessentenes tillit til prosjektledelsen fører til at flere eller færre svake prosjektforslag slipper igjennom.

9.2 Lokaliseringsdebatt som prosjektstopp?

Interessentklassifikasjonen til Achterkamp og Vos (2008) gjør det klart at lokalsamfunnet der prosjektet skal realiseres, er blant de betydningsfulle “stakeholders” som både påvirkes av prosjektet og kan ha innflytelse på det. Interessentanalysen er i mange tilfeller nært knyttet til prosessen med befolkningsmedvirkning og samarbeid med kommunale myndigheter. Et eksempel på dette er planleggingen av jernbanelinjen mellom Gdańsk og Gdynia i Polen, som er omtalt av Wojewnik-Filipkowska mfl. (2021).

Fysisk infrastruktur må plasseres et eller annet sted, men vertskommunen og berørte med nærhet til den foreslåtte lokaliseringen yter ofte motstand. Lokaliseringskonflikter er ofte blitt fremstilt som motsetning mellom teknisk-økonomisk rasjonalitet på utbyggerhold – enten prosjekteieren er offentlig eller privat – og mer følelsesmessige og egoistiske hensyn på lokalt hold, karakterisert som ikke-i-min-bakgård-standpunkter (“not in my backyard” eller NIMBY). De senere år er det påvist av flere forskere at denne fremstillingen ofte er for snever, og at den ikke er konstruktiv når det gjelder å oppnå aksept for et lokaliseringsforslag (Rossignol mfl. 2017). Beskyldningene om NIMBY-argumentasjon overser lett at de lokale protestene også kan skyldes legitim støtte til politiske saker med betydning langt utover nabolaget. For eksempel

kan lokal protest mot avfallsdeponi springe ut av en miljøbegrunnet overbevisning om at mye mer avfall bør gå til gjenvinning, resirkulering og energiproduksjon. Når NIMBY-argumentasjon får sterkere appell eller lokal motstand øker i styrke av andre grunner, blir det vanskeligere å gjennomføre både prosjekter som er svake, og tiltak som ville dekke storsamfunnets behov på en effektiv måte.

Det kan bygge seg opp en kaskade av konflikter knyttet til en bestemt type infrastruktur (“controversy cascading”, Cuppen mfl. 2020). Argumenter, motstand og raseri kan forplante seg fra ett foreslått utbyggingssted til et annet. Konfliktkaskader blir ofte styrket gjennom protest- og aktivistorganisasjoner dannet i kjølvannet av særlig betente utbyggingssaker. I Norge tidlig på 2020-tallet er slik konfliktspredning aktuelt i forbindelse med etablering av vindkraft på land (Pepermans og Loots 2013). Konfliktkaskader kan gjøre det svært politisk vanskelig å bygge infrastruktur av den kontroversielle typen i en landsdel. Prosjektforslag med høy potensiell nettonytte for samfunnet, så vel som svake prosjektidéer, kan bli stoppet (Lidskog og Elander (1992:249, 262).

Debatten omkring et norsk storprosjekt, nemlig Havromssenteret (“Ocean Space Centre”) ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim, peker på en mulig sammenheng mellom lokal diskusjon om prosjektplassering og stans av planleggingen. Se også Larsen mfl. (2021b:561) når det gjelder norske sykehusprosjekter, og Min mfl. (2018) for utenlandske erfaringer. Kan man risikere “death by discussion” i planleggingen av store offentlige infrastrukturprosjekter (Catney og Henneberry 2012:562)?

Under tittelen Ocean Space Centre trenger ikke en lokaliseringdebatt (Giske mfl. 2021) skrev seks tidligere ministre et innlegg i Adresseavisen. Der blir diskusjonen om hvor i byen Havromssenteret bør ligge, sett som svært betenkelig og potensielt ødeleggende. Den negative holdningen til det lokale engasjementet er bemerkelsesverdig, siden stedsvalget har en rekke konsekvenser, og det er nettopp en del av disse som lokalbefolkningen kan ha kvalifiserte synspunkter på. Statens prosjektmodell krever at minst to konsepter blir likeverdig utredet i tillegg til nullalternativet, og plan- og bygningsloven gir lokaldemokratiet stor makt til å velge konsept og planalternativ. Det ville undergrave den kommunale beslutningsretten, dersom

Stortinget bruker tidsforbruket ved utredning av lokale plasseringsalternativers egnethet som begrunnelse for å skrinlegge prosjekter.

Eks-ministrene hevder at lokaliseringsdebatt bare vil bidra til forsinkelser, som om det ikke betyr noe for byens innbyggere hvor ulike aktiviteter og fysiske strukturer blir plassert. Behovet for lokaliseringsdrøfting er en årsak til at plan- og bygningsloven er utformet slik at den tildeler kommunen betydelig makt. Før det konkluderes med at et prosjektforslag er svakt og bør forkastes, så er det rimelig at planleggerne undersøker om en annen lokalisering kan endre konklusjonen.

Hensikten med dette eksempelet er å få frem at selv politikere som i en årrekke har vært på innsiden av den nasjonale beslutningsprosessen som allokterer ressurser til store offentlige tiltak i Norge, mener at diskusjon blant lokale interessenter kan velte prosjekter som det er bred politisk enighet om den samfunnsmessige nytten av. Det tyder på at lokale konflikter om plassering av infrastruktur kan stanse fremdriften i behandling av prosjektforslag, og rimeligvis er svake forslag spesielt utsatt.

9.3 Lobbyvirksomhet og medvirkning

Folk kan gi uttrykk for prosjektpreferansene sine på flere måter; for eksempel ble verdsettingsstudier nevnt i seksjon 5.3. Mer direkte måter er leserinnlegg, underskriftskampanjer, bruk av bloggernes kommentarfelt og direkte henvendelser til lokalpolitikere (Kenyon 1984). Aktiv medvirkning i planleggingsprosesser kan også være en mulighet.

Via medlemskap i organisasjoner kan borgerne påvirke beslutningstakere ved hjelp av lobbyvirksomhet. Lobbyister sitter ofte inne med informasjon som politikerne kan ha nytte av. Politikerne må imidlertid ta høyde for at informasjonen kan være sterkt farget av lobbyistens verdier og økonomiske interesser, ettersom denne forsøker å få politikerne til å fatte en bestemt beslutning (Potters og van Winden 1992, Rasmusen 1993). Sterke interessegrupper med effektive lobbyister kan trekke utformingen av politiske planer, programmer og prosjekter bort fra det som er til det felles beste. Dette kan føre til gjennomslag for svake forslag om statlige prosjekter.

Så lenge lobbyistene opptrer innenfor lovens rammer, så har de ikke ansvar for konsekvensene av sine meninger og råd. Formelt sett ligger ansvaret for det som prosjektet fører med seg, kun hos beslutningstakeren. Har man autoritet til å fatte beslutningen, står man også ansvarlig for konsekvensene.

Marshall og Cowell (2016) finner at den totale tiden det tar å planlegge store infrastrukturprosjekter i Storbritannia, ikke har endret seg mye de siste tiårene. Det har imidlertid funnet sted en forskyvning av tidsforbruket bort fra de offentlige oppgavene i prosessen. Oppgaver utført av utbyggerne før formell søknad om å få realisere prosjektet er sendt inn, blir ikke så strikt regulert. Forfatterne hevder at tiden som er tilgjengelig for offentlig diskusjon og medvirkning fra befolkningen, er skåret ned (ibid. 1858). Man kan se for seg en motsetning mellom tid brukt til befolkningsmedvirkning og tid brukt til konfliktløsning. Ved å bruke tid til å planlegge i samarbeid med lokalbefolkningen (“coproduction”) kan man noen ganger mildne konflikter som truer med å velte prosjektet.

Plotch (2015) bekrefter ved bruk av data fra USA at nabolagskonflikter er en vesentlig årsak til forsinkelser i prosjektplanleggingen. Han styrker også inntrykket av at “scope development” og “project drift” er globalt viktige fenomener. Det siste betyr at ekstra oppgaver, som det opprinnelig ikke var meningen at prosjektet skulle løse, blir bestemmende for prosjektets utforming. Også i Nord-Amerika er det velkjent at lokale interessemotsetninger og miljøkonflikter har potensial til å forsinke og noen ganger stoppe infrastrukturprosjekter.

10 Strategier for å stanse svake prosjektforslag i tide

Dette kapitlet gir en oversikt over generelle og mer spesifikke fremgangsmåter for å redusere problemet med at svake prosjektforslag ikke blir stoppet i tide. Den internasjonale litteraturen inneholder få bidrag som direkte foreslår tiltak som begrenser tilførselen og behandlingen av svake prosjektforslag og struper gjennomføringen av dem. Fremgangsmåtene her følger likevel i større eller mindre grad av litteraturgjennomgangen i foregående kapitler, men en del forslag som ble satt frem av Samset og Bukkestein (2020), er også tatt med og kommentert. Hensikten med kapitlet er ikke å komme frem til hvilke fremgangsmåter som er best, altså anbefale hva som i praksis bør gjøres i Norge. Den internasjonale litteraturen gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere om dette.

Fire generelle fremgangsmåter er omtalt i hver sin seksjon. De går ut på å (1) gjøre det vanskeligere eller mindre givende for dem som støtter antatt svake prosjektforslag, å vinne frem med synspunktene sine; (2) forenkle oppgaven som beslutningstakerne står overfor, slik at sidehensyn spiller mindre rolle; (3) fjerne uvedkommende, subjektive hensyn fra beslutninger om hvilke prosjektforslag organisasjonen bør gå videre med; og (4) gjøre nye fremstøt for å identifisere prosessforbedringer eller nye prosjektforslag som vil gjøre det lettere å argumentere for at det antatt svake prosjektforslaget bør legges til side. Både (2) og (3) tjener til å få bukt med det som Kahneman mfl. (2021) kaller støy i beslutningstakingen, slik at det i større grad er de riktige prosjektforslagene som blir stanset.

Det har ikke vært noen betingelse at alle spesifikke tiltak skal kunne gjennomføres innenfor eksisterende beslutningsprosedyrer, så noen tiltak vil kreve justeringer av Statens prosjektmodell.

10.1 Øke de politiske transaksjonskostnadene for tilhengerne av svake prosjektforslag og svekke deres insentiver og posisjon

En generell strategi for å stoppe prosjekter er å sørge for at de som ønsker at prosjektet blir lagt til side, vinner mer om det skjer, og de som vil realisere prosjektet og motarbeider nedleggelsen, taper mindre på at det blir stoppet. Forutsetningsvis vil motstanderne da jobbe hardere, og prosjektpådriverne vil trappe ned innsatsen. For å løse problemet med gjennomføring av svake prosjektforslag trengs det følgelig kunnskap om hvem partene er, hva de vinner eller taper, og hvordan deres gevinster og tap kan påvirkes. I denne seksjonen er oppmerksomheten i hovedsak rettet mot transaksjonskostnadene.

I prinsippet kan svake prosjektforslag bli lagt frem av hvilken som helst gruppering i samfunnet. Alle kan ta feil, enten de tilhører majoriteten eller en minoritet. Anta nå at en faglig instans – kall den SP eller samfunnsplanlegger – som ser det som sin oppgave å ivareta storsamfunnets interesser, betrakter et bestemt forslag til et statlig storprosjekt som svakt. Faginstansen kan da følge en strategi kalt transaksjonskostnadspåvirkning for å øke sannsynligheten for at forslaget blir lagt til side (Sager 2006).

SP kan finne ut hvem som har lagt frem prosjektforslaget, og hvem som er forslagsstillerens støttespillere. Dernest må SP kartlegge de politiske markedene (forklart nedenfor) der pro-aktørene prøver å hente støtte for sitt syn. SP sin strategi går ut på å gjøre det vanskeligere for pro-aktørene å argumentere overbevisende i disse markedene; det vil si å øke deres politiske transaksjonskostnader. Dessuten kan SP prøve å gjøre det enklere for motstanderne av prosjektforslaget å få folk over på sin side. SP kan arbeide for å redusere de politiske transaksjonskostnadene for kontra-aktørene. I tillegg kan SP selv være aktiv i de politiske markedene, for eksempel som debattant.

Strategien har til hensikt å gjøre prosjektforslag politisk svakere for tilhengerne. Virkemidlene til SP er å påvise feil, sviktende logikk og uteglemte og undervurderte negative virkninger av pro-sidens forslag samt produsere analyser og innhente informasjon som styrker kontra-sidens fremstilling av saken. Utarbeiding av alternative prosjektforslag kan også være et viktig bidrag.

Et par begreper som ble brukt for å skissere den generelle løsningsstrategien ovenfor, trenger nærmere forklaring. Transaksjonskostnader kan defineres som informasjonskostnader så vel som måling av verdien av det som blir utvekslet, og kostnadene ved å beskytte rettigheter og inngå samt håndheve avtaler. Transaksjonskostnadene omfatter ikke selve produksjonen og forbruket av det som blir omsatt. Ressursbruken ved å bygge opp en argumentrekke er ikke en transaksjonskostnad. Partene pådrar seg transaksjonskostnader når de kommer sammen for å utveksle informasjon, synspunkter og argumenter, og når de etablerer prosedyrer for hvordan de skal samhandle og for hvordan transaksjonsproblemer skal løses.

Politiske transaksjonskostnader pådrar man seg i et politisk marked, der en bestemt politikk eller et prosjekt blir forventet som gjenytelse for stemmer, pengebidrag eller andre former for støtte. Utvekslingen av politisk støtte på den ene siden og etablering og gjennomføring av bindende planer, tjenesteyting og infrastrukturiltak som krever politiske vedtak på den andre siden, danner altså et politisk marked.

Uttekslingen av argumenter og godkjenningen av nye og bedre designkvaliteter i bytte for økt støtte til prosjektet er to av de viktigste politiske markedene knyttet til planlegging av og beslutninger om statlige storprosjekter. Transaksjonskostnadene i disse markedene er knyttet til diskusjon og konflikt, formidling og spredning av standpunkter, etablering av enighet om en plan, samt overvåking og besørging av etterlevelse av avtalen.

Ved hjelp av transaksjonskostnadspåvirkning kan en instans som er skeptisk til et tilsynelatende svakt prosjektforslag, bygge en motstandskoalisjon som øker sannsynligheten for at forslaget blir stoppet før gjennomføring.

Seks mer spesifikke tiltak

#1 Saksfremstillingen til støttespillerne for svake prosjektforslag kan rammes ved å påvise manipulasjon, urealistiske forutsetninger eller suspekter motiver. Tilhengerne vil stå svakere i offentlig debatt når det ser ut til at de er drevet av hensynet til egen vinning, og setter denne over hensynet til samfunnets beste. NIMBY-argumentasjon (“not in my back yard”) er et eksempel på dette, og den innebærer at særinteresser prøver å skyve de negative virkningene av et samfunnsmessig nødvendig prosjekt over på andre

(se seksjon 9.2). Man kan også gjennomføre mer systematisk analyse av problemindikatorer (“early warning signs”) som er relevante for tidligfasen, og følge opp med å gjøre resultatene kjent på prosjektnivå for beslutningstakerne. Dette kan gi mindre gjennomslag for risikomessig svake prosjektforslag.

#2 For å unngå mistanke om egoistiske motiver, bør beslutningstakeren ha minst mulig investert prestisje (“vested interests”) i prosjektforslaget som han eller hun skal avgjøre realiseringen av. Et tiltak kan være å skifte prosjektleder, slik at igangsetteren ikke blir den samme som vurderer stans av prosjektplanleggingen (se seksjon 8.4).

#3 Et prosjekt vil ikke uten videre lykkes; det kan være en fordel for organisasjonen å betrakte et prosjekt som et eksperiment. Det kan da utvikles større toleranse i organisasjonen for at noen prosjekter ikke fører frem. På den ene siden kan dette gi aksept for noen risikomessig svake prosjekter. På den andre siden kan behovet for å bruke ressurser på beskyttelse mot skyld og klander bli mindre. Dette kan føre til mindre motstand i organisasjonen mot å legge til side svake prosjektforslag (se seksjon 7.3). Et supplerende tiltak kan være å gi honnør for god prosjektplanlegging og ryddige prosesser, selv om prosjektforslaget til slutt ble forkastet. Nettovirkningen av å betrakte et prosjekt som et eksperiment er usikker.

#4 Det kan bli politisk enklere og mindre ressurskrevende å stanse et svakt prosjektforslag, dersom det blir satt en grense for hvor mange ganger et avvist forslag kan prøves på nytt (Samset og Bukkestein 2020:81–82). “Hver gang forslaget har fått tommelen ned på statlig hold, kommer man tilbake med et nytt prosjektforslag, med en annen målsetning og større dimensjoner” (ibid. 81). Dette peker på omkamper initiert fra lokalt hold, men omkamper kan også være ønsket fra nasjonalt politisk hold, når nye politiske flertallsallianser gir grunnlag for andre beslutninger enn tidligere. Dette blir behandlet i “social choice”-teori. Den handler for en stor del om hvordan det kan forhindres at kollektive avgjørelser går i ring, når det er flere enn to parter (Laughlin 2011, List 2018, Patty og Penn 2015). Det er små muligheter for å utforme et politisk system med flere enn to partier, som blokkerer mulighetene for beslutningssyklus uten å frata systemet viktige demokratiske egenskaper (Arrow 1963, Rock 2006, Sager 2002, Weintraub 2011).

Generelt er det ønskelig å gjøre svake prosjektforslag mindre levedyktige (“resilient”). Når grunnidéen er svak, er det uheldig ut fra effektivitetshensyn at nedstemte prosjektforslag dukker opp igjen gjentatte ganger i ny drakt og blir støttet av reviderte målformuleringer og tidsriktig retorikk.

#5 Krav om delvis egenfinansiering har vært foreslått for å forhindre insentiver som oppmuntrer til entusiasme for infrastrukturprosjekter med liten nytte for storsamfunnet (Samset og Bukkestein 2020:79). Insentivteori og prinsippal-agent-teori fra litteraturen om “public choice” kan brukes for å belyse behovet for og konsekvensene av delvis egenfinansiering på lokalt hold (Sager 2016:110–112). Lokalsamfunn eller særinteresser som ikke har betalingsansvar, har heller ikke noen grunn til å dempe ambisjonene om høy kvalitet på prosjektet og derved kostbare løsninger. Et godt beslutningssystem bør sørge for at politikerne blir lobbet av flere særinteresser med motstridende preferanser. En lobbyist som lyver, overdriver eller bruker uholdbare argumenter, risikerer da å bli avslørt og gi sine lobbyist-konkurrenter en betydelig fordel. “Konkurransen mellom lobbyister kan dermed gi politikerne et bedre beslutningsgrunnlag” (Doksheim og Kjøllesdal 2009:87).

Bompenger på veg er en form for delvis egenfinansiering. Kanskje kan det finnes lignende ordninger som kan brukes for andre typer infrastruktur som er ønsket på lokalt hold. Hvis det overordnede hensynet er å få høyest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet ut av et prosjekt, så kan det argumenteres for at bompenger som oftest ikke bør brukes. Bilførerbetalingen gir mindre trafikk og underoptimal bruk av vegen. Odeck (2017) viser imidlertid at bompengefinansiering likevel gir høyest netto nytte i forhold til kostnadene i noen tilfeller. Det blir en avveining mellom å maksimere netto nytten av et gitt prosjekt på den ene siden, og å unngå at overdådige og for kostbare prosjekter blir fremmet på den andre siden.

Det kan riktignok argumenteres for at nullvekstmålet – det politiske målet om at veksten i persontransporten i de største norske byene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange – gjør det til et mindre problem at vegene ikke brukes så mye som ved bompengefri ferdsel. Selv om det er flere grunner til at mange politikere ønsker mindre bilkjøring, er det relevant i denne sammenhengen at politikk i samsvar med nullvekstmålet ikke nødvendigvis er den som gir størst reduksjon i utslipp av CO₂. Årsaken er at slik politikk kan innebære en ekspansjon av busstilbudet som ikke er klimaeffektiv.

Til sist: Bompengefinansiering kan være en politisk kostnad for lokalpolitikere, fordi det kan gi redusert popularitet. Men krav om brukerbetaling i form av bompenger rammer ikke direkte det som lokale beslutningstakere forutsetningsvis bryr seg mest om, nemlig de kommunale og fylkeskommunale budsjettene. Derfor er bompenger trolig ikke det mest effektive insentivet for å moderere kravene om kostbare prosjektløsninger fra lokalt hold.

#6 Det har vært foreslått at mest mulig realistiske estimater på prosjektkostnadene bør sikres helt fra starten av tidligfasen (Samset og Bukkestein 2020:79–80). Det ville øke tilhengers politiske transaksjonskostnader, fordi de ikke ville kunne starte samfunnsdebatten med å la et urealistisk lavt anslag på hva realisering av prosjektforslaget vil koste samfunnet, få feste seg. Avsløring av manipulerede nytte- og kostnadsestimater er en strategi for å bringe prosjektforslag i vanry, og det kan bidra til å stoppe dem.

Det er et reelt problem at det første kostnadsanslaget for prosjektet påvirker sannsynligheten for å få prosjektforslaget grundigere vurdert og derved kanskje gjennomført. Jo lavere kostnadsanslag (innen visse grenser), desto høyere sannsynlighet for videreføring. Anbefalingen om realistiske kostnadsanslag fra starten av har likevel problematiske sider. Kunnskap om kostnader ligger ikke klar til å høstes når som helst; den må etableres og bygges opp. Nødvendig informasjon er ikke tilgjengelig helt fra starten, altså fra idégenereringsfasen. Likevel kan det være praktisk umulig å hindre talspersoner for prosjektforslaget i å kaste frem sine første tanker om kostnader lenge før kunnskapsgrunnlaget foreligger. Det er urealistisk med et forbud mot slike spekulasjoner, selv om de kan brukes strategisk for å fremme forslagsstillernes interesser. Høyst uoffisielle og løse anslag kan feste seg og virke inn på den videre prosessen. Kahneman (2011) kaller dette forankringseffekt (“anchoring”). Det er solid psykologisk dokumentasjon på at mennesker lar seg påvirke av knagger de kan henge vurderinger på, selv om knaggene er helt irrelevante.

Andersen mfl. (2016) setter frem seks forslag til hvordan tidlige kostnadsanslag kan gjøres mer realistiske. For eksempel kan mer oppmerksomhet rettet mot skjønmalende førsteanslag på kostnadene, sett i forhold til oppmerksomheten omkring budsjettoverskridelser i konstruksjonsfasen,

muligens virke disiplinerende på sikt. Dessuten kan økt fokus på insentiver og deres virkemåte, finansieringsordningen, samt hvilke interesser prosjektet vil tjene, kanskje påvirke effektiviteten av det første kostnadsanslaget som knagg for senere tanker om prosjektet. De fire andre forslagene har først og fremst betydning for kostnadsestimater som har en viss formell status i planleggingsdokumenter (ibid. 189–190). De vil ikke forhindre at en prosjektpådriver “spytter på blyanten” og kommer med en kostnadsantydning på forespørsel fra en journalist.

Undervurdering av negative sider ved prosjektforslag gjelder ikke nødvendigvis bare kostnadene. Den kan også gjelde risikoen for at prosjektet ikke skal bli vellykket. For eksempel kan det være liten sannsynlighet for at konjunktorene eller samfunnssituasjonen generelt blir gunstig for prosjektet. Dessuten kan det underslås at forhold som er avgjørende for prosjektets suksess, ligger utenfor prosjekteiers kontroll. I slike tilfeller kan økte krav om realisme tidlig i prosjektplanleggingen gjøre det lettere å stanse risikomessig svake prosjektforslag.

10.2 Forenkle stopp/gå-beslutningsoppgaven

Det er høyere sannsynlighet for at svake prosjektforslag blir stanset hvis det (a) blir lettere å identifisere dem, og dersom instruksjoner blir utformet på en slik måte at det (b) blir færre hensyn å ta når stopp/gå-beslutningen skal fattes.

Politiske beslutninger er ofte kompliserte, og det er mange hensyn å ta. Det kan være vanskelig å forenkle uten samtidig å sørge for at avgjørelser om politisk svake prosjektforslag fattes i større avstand fra politikerne. Når det gjelder faglig svake prosjekter, eksisterer det allerede institusjonaliserte prosedyrer og krav. Særlig gjelder dette identifikasjon av samfunnsøkonomisk svake prosjektforslag, der det formelle kravet er et nytte/kostnads-forhold større enn 1. Forenklingen av beslutningstakingen blir imidlertid ikke reell uten at dette formelle kravet får sterkere politisk gjennomslag.

Identifikasjonen vil bli mer pålitelig hvis man kan redusere den subjektive beslutningsstøyen som påvirker vurderingen av om prosjektforslaget er svakt eller ikke. Beslutningsstøy er uønsket variasjon i vurderinger som burde vært like, eller – når det dreier seg om én bestemt beslutning – uønsket påvirkning fra irrelevante faktorer (Kahneman mfl. 2019:68). Eksempler på slike faktorer

ved beslutninger om svake prosjektforslag kan være antall forslag om vedkommende type infrastruktur som allerede er blitt lagt frem, og hvilket distrikt forslaget kommer fra.

Kahneman mfl. (2021:238) leter etter hensiktsmessige endringer av valgarkitekturen, slik at det blir gjort enklere å ta riktige avgjørelser. Beslutningsstøyen kan bli mindre når hovedaspektet i vurderingen kan rendyrkes, og individet ikke trenger å bringe så mange hensyn inn i overveielene. De to delene av problemet – (a) og (b) ovenfor – henger derfor sammen. Det kan åpenbart være et problem å bestemme hvilke hensyn som skal tas med, idet prosjektets tilhengere og motstandere lett vil være uenige på dette punktet.

Fire mer spesifikke tiltak

#1 Beslutningssituasjonen kan forenkles ved å gjøre vurderingen av om et prosjektforslag er svakt mer ensporet. Det kan skje ved for eksempel å legge liten vekt på om noen potensielt attraktive prosjekter også – feilaktig – blir lagt til side sammen med de svake, ved å la være å bringe “sunk costs” inn i vurderingen (se sist i seksjon 4.5) eller ved å innsnevre settet av politiske målsettinger som det blir tatt hensyn til. Etter forenkende tiltak kan vurderingen gjøres mindre sofistisert, og den kan støtte seg på færre kriterier og variabler, noe som gir mindre rom for individuell beslutningsstøyt.

#2 Noen ganger kan det være lettere å si nei til å umiddelbart fortsette behandlingen av et tvilsomt prosjektforslag, dersom man tillater et kompromiss mellom stopp og fortsatt (se seksjon 2.3). Det kan dreie seg om å utsette videre fremdrift i planleggingsprosessen (Park 2021a). Både støttespillere og skeptikere vil da få noe mer tid, men det vesentlige her er at det vil bli mer tid til å organisere sterkere motstand mot prosjektet.

#3 En enklere beslutningssituasjon kan oppnås ved å eliminere noen vanskelige avveininger, for eksempel mellom etisk atferd og personlig vinning av politisk eller økonomisk art. Det kan utformes institusjonelle regler som krever at politikerne “binder seg til masten” og unnlater å særbehandle en interessentgruppe, altså nekter seg selv å tilfredsstille særinteressens ønsker, selv når dette ville lønt seg politisk. (Kan det tenkes en Norges Prosjekt Bank med uavhengig status à la Norges Bank?)

#4 Klarere mål gjør det lettere å bedømme prosjektenes bidrag til måloppfylling og forenkler derved rangeringen av prosjektforslag. Mål kan gjøres klarere ved å kvantifisere og tidfeste dem. Behovet for klargjøring kan også gjelde sorteringskriteriene i idéhåndteringsfasen. Kriterier som originalitet, praktisk og politisk gjennomførbarhet, brukerverdi og modenhet (listet opp i seksjon 5.2) krever betydelig grad av skjønn.

Et klarere skille mellom attraktive og svake prosjektforslag vil redusere individuell beslutningsstøy. Det enkleste ville være å identifisere svake prosjektforslag ut fra bare én observerbar og kvantifiserbar indikator, men dette ligger nært temaet for neste seksjon. Forskjellen mellom seksjonene er at 10.2 gjelder selve oppgaven, mens 10.3 gjelder metoden for å løse den. Begge temaene gir rom for tiltak som kan hjelpe mot skjevhet i vurderingen så vel som mot tilfeldig støy.

10.3 Fjerne vurderingsstøy fra stopp/gå-avgjørelsene ved å formalisere og forenkle beslutningsmetoden

Vurderingsstøy kan reduseres på flere måter når kollektive beslutninger skal fattes. Her blir hovedvekten lagt på formalisering av beslutningsprosedyren i den forstand at algoritmer blir tatt i bruk. En algoritme er en prosess eller et sett av regler som skal følges ved beregninger eller annen problemløsingsteknikk (Kahneman mfl. 2021:123). Algoritmer kan støtte, forme eller erstatte beslutninger som fattes av individer eller grupper angående kvaliteten av et prosjektforslag. Når algoritmen leder helt frem til et svar på om forslaget er attraktivt nok, så fjerner den all tilfeldig individuell beslutningsstøy (Kahneman mfl. 2016, 2021:123–135). Avgjørelsen om at et bestemt prosjektforslag er svakt, kan likevel vise seg å være feil. I så fall skyldes det ikke lenger at beslutningstakerne er uopplagte eller fordomsfulle, deres egeninteresse, deres motvilje mot den som la frem forslaget, eller andre subjektive forhold som er irrelevante for prosjektforslagets kvalitet. Algoritmisk beslutningsmåte fører ikke i seg selv til at svake prosjektforslag blir stanset tidligere, men kan øke sannsynligheten for at det er de riktige prosjektforslagene som blir stanset.

Algoritmisk beslutning legger vekt på standardiserte, ensartede avgjørelsesrutiner og nedgraderer deltakende, demokratiske prosesser og den “rettferdighetsgarantien” som ligger i at alle kontekstavhengige og særegne sider av en sak blir presentert og vurdert. Det kan alltid reises innvendinger om at et eller annet relevant hensyn ikke er bakt inn i algoritmen. Det er også flere andre problemer med sterkt innslag av kompliserte algoritmer for å fatte prosjektbeslutninger i offentlig sektor. Sætra (2020) legger vekt på at politiske hensyn ikke blir innarbeidet. Dessuten kan algoritmene bli en “black box” som gjør innsyn, forståelse og medvirkning vanskelig (König og Wenzelburger 2021:2, Lepri mfl. 2018:619–620). Det kan også innvendes at man ved valg av algoritme, allerede før vurderingen kan styre beslutningen bort fra – eller i retning av – bestemte hensyn (König og Wenzelburger 2021:1, 3). Algoritmen i seg selv kan altså føre til skjevhet i vurderingen. For eksempel styrer valget av nytte-kostnadsanalysen som algoritme beslutningen bort fra geografiske fordelingshensyn og henimot effektiv samfunnsøkonomisk allokering.

Det er verken enkelt eller ønskelig å gjøre demokratisk politikk algoritmisk. Derfor er det heller ikke realistisk å sortere ut politisk svake prosjektforslag bare ved hjelp av algoritmer. Disse er trolig best egnet til å identifisere faglig og teknologisk svake prosjektforslag. Regneark og poengkort (“scorecards”) eller mer kompliserte flermåls vekt- og poengmetoder blir gjerne brukt for å sammenligne teknologier (Hamzeh og Xu 2019, Xia mfl. 2017). Slike algoritmiske hjelpemidler kan derfor brukes også for å komme på sporet av frosjektforslag som er teknologisk svake.

Algoritmer er ikke nødvendigvis kompliserte formler og bruk av kunstig intelligens. Noen hjelpemidler i beslutningsprosessen er nominelle, som for eksempel sjekklister (Joubert og Pretorius 2017) (seksjon 5.3). Disse tar beslutningstakeren bare et stykke på veg mot en avgjørelse og må suppleres med annen beslutningsstøtte eller individuelt skjønn. Derimot vil ordinale metoder og vekt- og poengmetoder (“scoring, goal-achievement methods”) i prinsippet kunne lede til en beslutning uten ekstra individuell vurdering (Hajkowicz mfl. 2000, Kipper mfl. 2014, Litau 2020, Straehl og Schintler 2004). Det er også tilfelle ved bruk av den samfunnsøkonomiske analysens nytte/kostnads-brøk (seksjon 2.1).

Fire mer spesifikke tiltak

Noen tiltak for å redusere subjektiv beslutningsstøy ved vurdering av prosjektforslag krever ikke algoritmer. Dette gjelder blant annet bruk av eksterne referanseklasser av prosjekter, bruk av beslutningsobservatører og større vektlegging av nullalternativet. Disse tiltakene blir kort omtalt nedenfor. Dessuten blir en sterkere stilling for nytte-kostnadsanalysen vurdert.

#1 Bruk av referanseklasser innebærer å anlegge et eksternt synspunkt på det prosjektet som er til vurdering (Batselier og Vanhoucke 2016, Flyvbjerg 2013, Kahneman og Tversky 1979, Prieto 2013). Hensikten kan være å korrigere både for optimismeskjevhet og strategisk undervurdering av kostnader samt overvurdering av nytte. Man må identifisere et sett av lignende prosjekter som er ferdigstilt. Hvis settet er stort nok, kan man etablere en sannsynlighetsfordeling, som kan si noe om hvor blant de tidligere prosjektene kostnadene ved det nye kan forventes å ligge (Park 2021b:123). Planleggerne kan ha vanskelig for å finne tidligere prosjekter som er tilstrekkelig lik dagens prosjekt, og som derved kan brukes til å forme realistiske vurderinger (Buehler mfl. 1994). Resultatene ved bruk av referanseklasser i prosjektvurderingen er likevel lovende ifølge Park (ibid.), som rapporterer om reduksjon av kostnadsoverskridelser fra 38% til 5% etter at fremgangsmåten ble tatt i bruk. Den økte realismen bidrar sannsynligvis til at flere svake prosjektforslag blir stanset før de kommer til gjennomføring.

#2 Rollen som beslutningsobservatør er foreslått av Kahneman mfl. (2021). Vedkommende utfører arbeidet verken før eller etter at beslutningen er tatt, men i sanntid – altså mens beslutningsprosessen utspiller seg. Beslutningsobservatøren følger med den gruppen som skal avgjøre saken og “bruker en sjekkliste for å påvise om det kan finnes skjevheter som trekker gruppen bort fra best mulig vurdering” (ibid. 241). Kahneman og medforfatterne gir et generelt eksempel på en slik sjekkliste (ibid. 387–389). Den inneholder spørsmål som beslutningsobservatørene bør stille seg selv i prosessen for å bli minnet på skjevhetene som særlig gjør seg gjeldende blant annet i prosjektbeslutninger, så som mangel på eksternt perspektiv, forhåndsdømming, forankring i lite relevante hensyn og tapsaversjon. Forskerne hevder at det lenge har vært påvist at sjekklister “forbedre(r) beslutninger i sammenhenger der innsatsen er stor, og passer spesielt godt for å forhindre at tidligere feil gjentas” (ibid. 242). Beslutningsobservatøren vil

kunne lette arbeidet til de eksterne evalueringene i KS1, i og med at noen svake prosjektforslag kan bli lagt til side tidligere i KVVU-arbeidet.

#3 Det er foreslått at mer oppmerksomhet bør gis til nullalternativet eller minimale løsninger (Samsøt og Bukkestein 2020:81). Nullalternativet bør gjøres til en løsning som er valgbar i praksis (“zero option, do-nothing alternative, no-build alternative”).

Nullalternativet fjerner noen kilder til risiko i og med at det har meget lave investeringskostnader og krever lite eller ingen ny teknologi. Det er også bedre kjent hvordan brukerne reagerer på en oppgradering enn på et helt nytt prosjekt. Hyppigere valg av nullalternativet kan derfor sette til side noen risikomessig svake prosjekter. Mojtahedi mfl. (2010) og Liu og Zhang (2009) gjør rede for metoder som brukes for å vurdere risikonivået for prosjekter.

Hvorfor er nullalternativet så lite attraktivt for politikere og byråkrater? Hvorfor får ikke politikerne ros for å spare penger? Det typiske er i stedet at de blir sett som dyktigere jo mer penger de klarer å kanalisere til saksområdene eller distriktene sine, og dette er fordyrende mekanismer. Til tross for enkelte unntak (Cristiano og Gonella 2019, Nicolaisen og Næss 2015) har problemstillinger omkring nullalternativet vært utilstrekkelig analysert i internasjonal litteratur siden årtusenskiftet. Man kommer nærmest svar på spørsmålene ovenfor ved å lete i teorien om “public choice”.

Doksheim og Kjøllesdal (2009:73) skriver i en “public choice”-basert analyse at en politiker som foreslår et smart konsept som sparer norske skattebetalere for mange penger, ikke nødvendigvis blir belønnet med god omtale og flere stemmer ved neste valg. Politikerens kan tvert imot miste velgere som foretrekker status quo eller et konsept som tapper offentlige budsjett i større grad. Sett at det rimeligere konseptet – som kan være et nullalternativ – gir en liten gevinst for mange personer, men har store negative virkninger for noen få. Det kan da godt hende at endret stemmegiving fra dem som blir rammet, gir større utslag ved neste valg enn lite sannsynlige stemme-endringer fra de mange som høster hver sin ganske ubetydelige fordel. “Derfor er store og synlige prosjekter vanskeligere å kutte bort enn mindre, men kanskje mer gunstige, prosjekter” (ibid. 74). Slike mekanismer har også fått oppmerksomhet i internasjonal litteratur (Knight 2004).

Doksheim og Kjøllesdal (2009:73–74) beretter også at antall avisartikler der politikere skryter av hvor mye penger de har klart å bruke, er svært mye høyere enn antall oppslag der de forteller at de har unngått å bruke penger eller til og med har redusert bevilgninger. Dette styrker mistanken om at tendensen til å velge bort nullalternativet i vesentlig grad kan skyldes vurderingsstøy. Den kan forårsakes av politiske ambisjoner, folkevalgtes behov for oppmerksomhet og ønske om å fremstå som handlekraftig og lojal mot valgdistriktet.

#4 Det generelle budskapet i denne seksjonen er at vurderingsstøy kan fjernes fra identifiseringen av svake prosjektforslag ved å la algoritmer avgjøre saken. Nytte-kostnadsanalyse er en algoritme for prosjektprioritering, og Samset og Bukkestein (2020:78) anbefaler at resultatene fra den bør tillegges størst vekt i stopp/gå-beslutninger.

Slik estimatet på samfunnsøkonomisk lønnsomhet kommer frem som resultat av en nytte-kostnadsanalyse utført i henhold til gjeldende håndbøker i 2022, kan anbefalingen neppe aksepteres eller forkastes på rent faglig grunnlag. Nytte-kostnadsanalysen brukes riktignok i mange land, men det er uenighet – også blant fagfolk som arbeider med sammenligning av offentlige prosjekter – om metodens anvendelsesområde og utforming, og den kan ikke brukes (alene) på alle slags prosjekter. Et verdigrunnlag så vel som faglige argumenter må til for å se bort fra, for eksempel, fordelingshensyn eller økologiske hensyn som viktigste prinsipp.

Til grunn for anbefalingen (ibid.) om å gi nytte-kostnadsanalysen en sterkere stilling ligger det en antakelse om at det som først og fremst gjør et prosjekt dårlig, er at det gir for lav nettonytte til samfunnet i forhold til kostnadene. Det kan være en rimelig betraktning, ikke minst i lys av flere norske regjeringers etterlysning av økt vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Sager 2016:109–110). Det kan godt tenkes at man ville luke ut flere svake prosjektforslag ved å la nytte/kostnads-forholdet dominere beslutningen. Concept-programmet bruker imidlertid selv fem kriterier ved siden av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for å vurdere vellykketheten av storprosjekter (som beskrevet i seksjon 2.1). Dette er en praksis det finnes støtte for i internasjonal forskning (se starten av seksjon 2.1). Krav om positiv nettonytte beregnet i en nytte-kostnadsanalyse vil derfor, brukt alene, både kunne slippe igjennom prosjekter som burde vært stoppet, og kunne stoppe prosjekter som burde vært fullført.

En praksis med nytte-kostnadsanalyse og nytte/kostnad >1 som nærmest ufravikelig krav for prosjektgjennomføring, bør ses i sammenheng med politikere og byråkraters behov for beskyttelse mot kritikk (seksjon 7.3). Bruk av en slik indikator som lar beslutningstakeren holde armlengdes avstand til avgjørelser om “go/no go”, kan gjøre det enklere å stoppe svake prosjektforslag.

10.4 Gjenoppta og eventuelt omorganisere søkeprosessen for å finne et mer attraktivt konsept eller prosjektalternativ

I noen tilfeller kan det oppstå behov for å lete mer eller annerledes. Det kan særlig dreie seg om å foreta grundigere søk som er målrettede i den forstand at de siktes inn mot nye måter å dekke et erkjent behov på, som inntil da bare er blitt forsøkt tilfredsstilt ved hjelp av et prosjektforslag som blir ansett som svakt. Man kan også vurdere å organisere planleggingen og letingen på andre måter for å øke effektiviteten og spare ressurser. Når man ser behov for ytterligere søk, er det fordi prosjekteier er blitt oppmerksom på at konsepter som hittil er funnet, har klare svakheter. Disse svakhetene kan svare til hvilken som helst av kategoriene som er vist sist i seksjon 2.1.

Det fjerde paradokset i Williams mfl. (2022:3) peker på at, i mange tilfeller, “the choice of conceptual solution is made without systematically scrutinising the opportunity space up front”. De spesifikke tiltakene som blir omtalt i det følgende er i større grad enn tiltakene i foregående seksjoner rettet inn mot planleggingsprosessen i Statens prosjektmodell.

Fem mer spesifikke tiltak

#1 Konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring av konseptvalget (KS1) blir utført for statlige storprosjekter før departementet som er prosjekteier, formelt tar stilling til prosjektforslaget, og før regjeringen bestemmer seg for om tidligfasen skal føres videre i form av et forprosjekt basert på det valgte konseptet. Disse arbeidsoppgavene blir likevel ikke utført tidlig nok til å unngå signifikant ressursbruk, fordi staten – i og med aksepten på at prosjektforslaget fortjener å bli gjenstand for KVU og KS1 – allerede har

gått god for at forslaget er godt nok begrunnet og tuftet på et reelt og betydelig samfunnsbehov.

Det ser ut til å være to problemer med en eventuell anbefaling om å iverksette KVVU/KS1 tidligere i planleggingsprosessen (Samset og Bukkestein 2020:78–79). Fremskynding av både KVVU og KS1 i retning idégenereringsfasen, mens man fortsatt stiller de samme kravene til utredning og evaluering, vil ikke gi noen besparelse. Det staten eventuelt kan spare ressurser på, er å legge forslaget til side før det kommer så langt som til KVVU. Det første problemet er at dette kan bli vanskeligere å få til, jo nærmere starten av tidligfasen KVVU-arbeidet flyttes. Grunnen er at argumentet til forslagsstillerne om at prosjektet forkastes på et for tynt grunnlag, vil stå sterkere jo nærmere idégenereringen avslaget kommer.

Det andre problemet er at ønsket om (1) en fremtredende rolle for nytte-kostnadsanalysen og (2) en tidligere iverksetting av KVVU/KS1 står i en viss motsetning til hverandre. Per 2022 er det krav om nytte-kostnadsanalyse i en KVVU. Men jo tidligere i planleggingsprosessen man ønsker å utføre en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse, desto dårligere egnet er metoden på grunn av datamangel. Uten en nytte-kostnadsanalyse vil det imidlertid ikke foreligge noe pålitelig anslag på lønnsomheten for samfunnet, som altså skal tillegges størst vekt, dersom man lytter til ønske nummer (1).

#2 Erfaringsmessig er det vanskeligere å sette til side et prosjektforslag når det allerede er vurdert som lovende nok til å berettigje en KVVU. I de tilfellene der det fortsatt er tvil, kan det være mulig å ta et skritt tilbake og gjennomgå problemanalysen på nytt for å forsikre seg om at søket etter attraktive konsepter går i fruktbar retning eller er bredt nok. “Om ikke KVVU/KS1 i sin helhet kommer tidligere, så bør man i hvert fall få en ekstern sjekk av problemanalysen før man i det heile tatt lager mandatet og igangsetter resten av KVVU-arbeidet” (Samset og Bukkestein 2020:79).

#3 Samsvar mellom byråkratiske forskrifter, faglige normer og tekniske standarder på den ene siden og vurdering av behov samt faktisk bruk av prosjektet på den andre siden kan bety mye for å få en høy nok nytte/kostnads-brøk. Kan det for eksempel tenkes at bruken av vegnormalene i samferdselssektoren anvendes for rigid, og “i mange tilfeller fører til at en

bygger for bredt og dyrt på strekninger som er avsidesliggende og har lite trafikk” (Samset og Bukkestein 2020:80–81)?

Mer fleksibilitet i bruken av tekniske standarder kan holde prosjektkostnadene nede. Tanken er at standarder som brukes generelt, kan gi høyere kapasitet og kvalitet enn det er behov for, og derved unødvendig høye offentlige utgifter. For eksempel, etter at et forslag til vegprosjekt er vurdert ved hjelp av nytte-kostnadsanalyse, kan man etablere en arbeidsgruppe av eksperter, som ved hjelp av verdianalyse (“value engineering”) skal undersøke om verdien av prosjektet, samfunnsnyttene, kan økes ved å sette i verk supplerende tiltak eller forenklinger på delstrekninger og i bestemte punkt så som kryss (Lee mfl. 2010, Mousakhani mfl. 2017). Arbeidsgruppen kan foreslå endringer som medfører avvik fra vegstandarder. Det skal så vurderes om endringsforslagene er mulige, og resultatene skal eventuelt innarbeides i nytte-kostnadsanalysen.

#4 Arbeidsfordelingen mellom departement og underliggende fagetater (direktorater) kan ha betydning for hvor lett det er å legge til side svake prosjektforslag på et tidlig tidspunkt og med en faglig begrunnelse. Når departementet tar fastere tak i håndteringen av prosjektforslagene på bekostning av fagetatene sine, så kommer den politiske ledelsen i departementet noen skritt nærmere prosjektutvelgelsen og eventuelt kontroversielle “go/no-go”-beslutninger. Det kan tenkes at politikerne vil ha svakere motiv enn faglig orienterte byråkrater, for å si nei til faglig sett tvilsomme prosjekter. Men på den annen side kan styrking av departementets posisjon som prosjekteier svekke de uheldige virkningene av at prosjektforslag oppstår lokalt og tjener lokale interesser, og deretter går til fylke og direktorat og får en praktisk aksept der før forslaget kommer til nasjonal politisk behandling i departementet. På dette stadiet har prosjektforslaget allerede kommet langt i retning av en uformell godkjenning.

Arbeids- og ansvarsfordelingen mellom departement og direktorat i Norge er analysert i en rekke internasjonale artikler (Askim 2015, Askim mfl. 2019, Bjurstrøm 2020). Signaler fra departementet hjelper direktoratet med å forutsette den politiske responsen på faglige råd om prosjektinvesteringer. Direktoratet kan finne det lite nyttig å foreslå prosjekter som det er sannsynlig at overordnet myndighet vil forkaste. Slik tilpasning til forventet reaksjon er en rasjonell side ved direktoratets oppfatning av egen rolle, og den har blitt

analysert flere ganger for norsk statsbyråkrati (Christensen 1991, Egeberg 1995).

I enkelte sektorer har det vært drøftet å forsterke den faglige ekspertisen i departementet for å oppnå en mer kvalifisert faglig-politisk vurdering av innspillene fra fagetatene. I samsvar med dette tok Samferdselsdepartementet en tydeligere rolle enn tidligere i arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) 2022–2033 (Samferdselsdepartementet 2019). Den nye styringsmodellen skal ifølge departementet styrke arbeidet for mer effektiv ressursbruk og for en plan som svarer best mulig på de samfunnsmessige utfordringene. Den nye organiseringen innebar nedlegging av NTP-sekretariatet, der Vegdirektoratet hadde en sterk posisjon. De fire nasjonale transportadministrasjonene legger ikke lenger frem et felles grunnlagsdokument (utkast til plan), slik de gjorde i tidligere planperioder. Nå er det i stedet departementet som forteller administrasjonene hvilke problemer de skal utrede, og hvilke spørsmål de skal svare på gjennom tildelte oppdrag. Svarene på oppdragene er administrasjonenes faglige innspill til stortingsmeldingen om NTP. Dagsordenen blir på denne måten satt av departementet i større grad enn tidligere. Dette er et eksempel på hvordan et departement kan styrke sin posisjon som prosjekteier.

I stadig større grad har Samferdselsdepartementet også etterlyst forklaring på at avvik fra høyest mulige nytte/kostnads-brøker er det vanlige snarere enn unntak. I retningslinjene for NTP 2014–2023 skriver departementet at det er viktig at planforslaget gjør prioriteringen transparent, og at det synliggjør kriteriene som virkelig har betydning for investeringsbeslutningene (Samferdselsdepartementet 2011:17). Departementet har også instruert de fire nasjonale transportadministrasjonene om å utvikle et system for mer systematisk presentasjon av variablene – i tillegg til estimert økonomisk lønnsomhet for samfunnet – som det blir lagt vekt på i prioriteringen av investeringer (Samferdselsdepartementet 2014:12).

#5 Departementet kan sørge for å kartlegge og svekke mekanismer og tradisjoner for stivhengighet og sementering i underliggende etater og i statsbedrifter som er prosjekteiere. Som ledd i arbeidet kan det utvikles systematisk interessentanalyse for tidligfasen. Det kan bidra til større bredde i etatens vurderinger. Interessentanalysen kan også gi grunnlag for å vurdere

hvordan man eventuelt kan bøte på uheldige virkninger lokalt som følge av urealiserte prosjektforslag.

11 Refleksjoner og avslutning

Det finnes mye brukte indikatorer på om et prosjektforslag er svakt eller ikke, for eksempel om nytte/kostnads-brøken er mindre eller større enn 1. Det er imidlertid et problem at indikatorer som er kvantitative og skiller klart mellom det svake og det attraktive, også er partielle. Det vil si at de ofte må suppleres med andre og mer skjønnsmessige kriterier for å danne et grunnlag for stopp/gå-beslutninger som både fagfolk, interessenter og politikere finner rimelige.

Relevansen av lokal og nasjonal politikk så vel som faglige hensyn bidrar til at det er et bredt sett av problemstillinger, begreper og perspektiver som angår muligheten for å legge til side svake prosjektforslag tidlig i planleggingsprosessen. For å komplettere fremstillingen i rapporten, tar seksjon 11.1 opp noen perspektiver som er gitt utilstrekkelig oppmerksomhet i foregående kapitler.

Seksjon 11.2 kan synes diffus som konklusjon betraktet, og er derfor kalt sluttord. Den internasjonale forskningslitteraturen som danner grunnlaget for rapporten, leder ikke frem til noen konklusjon om hvordan svake prosjektforslag bør stanses. Den gir derimot en mengde analyser av forhold som gjør det mer eller mindre vanskelig og mer eller mindre berettiget å legge prosjektforslag til side.

11.1 Ettertanker

Finnes det grunner til å være forsiktig med å prøve å forandre Statens prosjektmodell med tanke på å gjøre det enda vanskeligere å fortsette planleggingen av antatt svake prosjekter? Hva kan være en realistisk ambisjon for eventuelle revisjoner?

Concept-programmet har arbeidet i mange år med analyser av prosedyrene for planlegging, kontroll og evaluering av store statlige investeringsprosjekter i Norge. Det ligger innebygd i den kritiske forskerrollen at man aldri blir helt fornøyd. Forskere vil fortsette med å analysere konsekvenser av endringer i

prosedyrene, mens selve forbedringene av Statens prosjektmodell er Finansdepartementets ansvar. Avsnittene som følger, gir noen resonnementer som oppmuntrer til en viss skepsis angående rimeligheten av å forsøke å sjalte ut alle tilsynelatende suspekke prosjektforslag tidlig i planleggingsfasen.

Perfeksjonsambisjoner og sirkulær problemløsning

Etter flere års bruk og tilpasninger av Statens prosjektmodell kan det fortsatt settes spørsmålstegn ved om politisk-byråkratisk prosjektvurdering fører til en optimal prosjektportefølje. Det forekommer fremdeles budsjettoverskridelser som kunne og burde vært unngått, og en gang imellom blir det realisert prosjekter som samfunnet har liten nytte av. Kan det likevel tenkes at ambisjonene om å redusere antall slike prosjekter ytterligere er for høye, og at det som forskerne og oppdragsgiverne deres streber mot, har politiske kostnader? Er det for eksempel mulig å oppfylle ambisjonene om å stanse alle svake prosjekter på et tidlig stadium uten å gjøre planleggings- og beslutningsprosessen mindre demokratisk? Kan den situasjonen oppstå, at noen av forslagene gjør det vanskeligere å få full effekt av andre forslag eller andre sider av plan- og kontrollregimet? Kan det tenkes at vi – når skuta lekker – tetter ett hull ved å trekke pluggen ut av et annet?

En slik situasjon kan tenkes å inntreffe når ambisjonen skifter fra å lage et system som er godt nok, til et som er maksimalt vanntett, der ikke noe dårlig prosjektforslag kommer inn, og ikke noe ønskverdig blir stengt ute. Prinsipaler kan bli offer for “the fallacy of perfect regulatory controls” (Badenhoop 2021), fordi mye tyder på at kontroll har skjulte kostnader. Grunnen er at agenter har en tendens til å redusere innsatsen sin som respons på prinsipalens innføring av strengere kontrolltiltak (Falk og Kosfeld 2006). Man kan skli inn i en runddans, der generering av løsninger og problemer er koblet sammen, slik at man ikke lenger skaper det første uten det andre. Det følgende er mulige eksempler:

- Det kan være urealistisk å prøve å lage et system der alle svake prosjektforslag blir stoppet så tidlig at ingen ressurser går til spille i videreutviklingen av dem.
- Det kan være for ambisiøst å kreve at allerede det første kostnadsanslaget skal være realistisk.

- Det kan være for mye forlangt at en maksimalt effektiv prosjektutvelgelse skal kunne kombineres med full transparens og nær perfekt demokratisk kontroll.

Det er en mulighet for at forskerne i og med analysen av problemer legger grunnlag for politikk og byråkratiske intervensjoner som kan skape nye problemer. Derved skapes nye behov for forskningsinnsats. Perverse insentiver er ikke noe bare de som påvirker utformingen av offentlige storprosjekter, er utsatt for. Det er blitt tydelig særlig under nyliberalistiske regimer, at perverse insentiver også former arbeidsvilkårene til forskere, blant annet når det gjelder konkurranse om forskningsmidler og bruken av kvantitative indikatorer for å måle forskningsinnsats og kvalitet (Edwards og Roy 2017).

Åpne system og urealistiske prognoser

Ved planlegging i et åpent system som er utsatt for betydelige eksterne impulser, kan tanken om å fjerne alle svake prosjekter virke urealistisk. Som et utgangspunkt kan man betrakte storprosjektene som eksperimenter. Mange av dem inneholder såpass mye nytt i forhold til tidligere prosjekter, at det ikke kan gis noen garanti for at de blir vellykket. Tvert imot er det uunngåelig at noen storprosjekter mislykkes. Offentlige prosjekter foreslås og planlegges i et åpent system der variabler, hendelser og relasjoner ikke er kontrollerbare, ettersom de påvirkes av en omverden som stort sett er upåvirkelig sett i det politisk-byråkratiske systemets perspektiv (Danermark mfl. 2019). Dette legger store begrensninger på muligheten for å predikere, et standpunkt som særlig blir forsvart i den vitenskapsteoretiske retningen kritisk realisme (Næss 2004, 2015, Næss og Strand 2012). Usikkerheten i langsiktige prediksjoner er også understreket senere i dette kapittelet (uforutsette virkninger).

Når grunnlaget for prognoser om prosjektkonsekvenser ikke anerkjennes, vil fundamentet for formaliserte ex ante prosjektvurderingsmetoder, for eksempel nytte-kostnadsanalysen, smuldre opp (Næss 2006). En del av innvendingene mot slike metoder er for øvrig felles for kritisk realisme og annen metodekritikk av nytte-kostnadsanalysen (Harcourt 2018). Den grunnleggende kritikken innebærer at den viktigste indikatoren som brukes i Statens prosjektmodell for å identifisere svake prosjekter – de som har

nytte/kostnad < 1 – ikke blir ansett som relevant. Det vil gjøre det enda vanskeligere å fjerne alle svake prosjektforslag fra KVU-prosessen.

Gjenstridige problemer

Såkalte gjenstridige problemer (“wicked problems”) er særlig tilbøyelige til å skape lange sekvenser av løsningsforsøk og nye vanskeligheter. I sin karakteristikkk av gjenstridige problemer skriver Rittel og Webber at:

The problems of governmental planning – and especially those of social or policy planning – are ill-defined; and they rely upon elusive political judgment for resolution. (Not “solution”. Social problems are never solved. At best they are only re-solved – over and over again.)
(Rittel og Webber 1973:160)

Sitatet viser at forskerne på feltet offentlig planlegging har identifisert en type problemer som fortsetter å yngle, både til tross for og på grunn av iherdig innsats fra forskerne og betydelige bevilgninger fra staten.

Et hvert gjenstridig problem kan betraktes som et symptom på et annet problem, ifølge Rittel og Webber (1973) og Crowley og Head (2017). Dette i seg selv driver den problemløsende forskningen videre. Dynamikken forsterkes av at “wicked problems” aldri blir endelig og fullstendig definert, og av mangelen på regler eller kriterier som forteller når de er tilstrekkelig godt håndtert. Eksempler finnes blant problemer som er formulert slik at de skal løses ved dobbel maksimering: Størst mulig nytte til lavest mulig kostnad. Eller et utvelgelsessystem som skal få med flest mulig prosjekter med høy lønnsomhet, men færrest mulig ulønnsomme. Prosjektene skal planlegges og prioriteres av et mest mulig effektivt byråkrati under maksimal demokratisk kontroll. Eksemplene gir grunn til å tenke grundig igjennom problemformuleringen og ambisjonen for forskning på beskyttelse mot svake prosjekter.

“Siloforskning”

Det kan være rom for fremskritt i behandlingen av storprosjekter, skjønt problemene foran i dette kapittelet ikke fullt ut kan løses. Analysene må utformes av forskningsprodusenter som ikke er så spesialiserte at de driver

“silotenking”, som vil si at arbeidet avgrenses til et fagfelt eller en teoritradisjon som de involverte forskerne behersker, men som ikke har bredde nok til å belyse alle vesentlige sider av problemet (de Waal mfl. 2019). Løser siloforskerne et effektiviseringsproblem, kan de skape et velferdsproblem uten å se det. Løser de et allokeringssproblem, kan de skape et inntektsfordelingsproblem. Løser de et lokaliseringssproblem, skaper de kanskje et distriktspolitisk problem (Castaño mfl. 2017, Savini mfl. 2015). Foreslår man større vekt på prioritering av riksvegprosjekter ved hjelp av nytte-kostnadsanalysen, kan man favorisere sentrale strøk. Foreslår man derimot vekt på vegprosjektprioritering basert på ansiennitetsprinsippet, der distriktet får et prosjekt når det er enighet i lokalbefolkningen og kravet holder seg i tilstrekkelig lang tid, så favoriserer man utkantene. Williams og Samset (2010:40) er også inne på at prosjekter noen ganger bare delvis løser det identifiserte problemet og kan skape flere nye problemer enn de løser.

Når Concept-programmet leverer analyser knyttet til planleggings- og beslutningsprosedyrene for statens storprosjekter, så kan implementering av resultatene i forvaltning og politikk – ofte utilsiktet – føre med seg endringer av maktforholdene innad i styringssystemet som består av departementer, direktorater, folkevalgte organer, osv. (Egeberg 2012). De delene av den fragmenterte staten som får mindre innflytelse, vil på sikt ventelig identifisere nye problemer og engasjere forskere for å se etter nye reorganiseringer i håp om å gjenvinne maktposisjoner. Maktspill og interessekamp gjør at beslutningsstrukturer og organisasjonskart ikke er statiske. Forskere på fagområdet ny institusjonell økonomi viste allerede på 1980-tallet at det er sammenheng mellom en organisasjons struktur og dagsorden: “A particular organizational structure is, in effect, the organization’s agenda” (Hammond 1986:382).

Avveining mellom politisk styringsdyktighet, byråkratisk effektivitet, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og demokratisk prosjektplanlegging er et gjenstridig problem som ikke har noen stabil løsning. Her finnes ingen faglig forankret optimalitet. Forskningen kan ikke gi fullstendige svar på hva som er rimelige avveininger. Den gir derfor heller ikke noe endelig svar på hvor langt politikere og planleggere bør strekke seg for å hindre at noen svake storprosjekter slipper gjennom kontrollsystemet og blir realisert.

Advarselen om siloforskning leder tankene mot svake prosjekter sett i en større sammenheng: Hva hvis statens prosjektproduserende etater ikke bommer bare på et enkeltstående prosjekt? Det er tenkbart at en sektor kan ta feil politisk-strategiske valg, slik at selve hovedinnretningen på vedkommende sektoreters del av den offentlige porteføljen av storprosjekter må revurderes. Sett for eksempel at “det grønne skiftet” faktisk blir transformert fra politisk ambisjon til realitet. Hvordan kan man få lagt bort idéer og prosjektforslag som da ikke lenger vil være akseptable i 2030 eller 2050? I dette perspektivet er ikke problemet hvordan planleggere og politikere kan legge til side én bestemt prosjektidé, men hvordan de kan rekonstruere en prosjektportefølje i samsvar med en bredt anlagt politisk nyorientering. Denne makroproblemstillingen er ikke belyst i faglitteraturen som er gjennomgått i forbindelse med foreliggende rapport. Den er imidlertid relevant, ikke minst fordi en rekke av statens store infrastrukturprosjekter har lang levetid.

Uforutsette virkninger

Usikkerhet og risiko er sentralt i planlegging og dessuten uunngåelig, ettersom planlegging er en virksomhet rettet mot fremtiden, som alltid til en viss grad er ukjent. Begrunnelsen for denne underseksjonen er at usikkerheten omkring et prosjekt er størst i tidligfasen, før prosjektforslaget er ferdig spesifisert, og før konsekvensene av eventuell prosjektgjennomføring er fullt utredet. Man kan ikke utelukke at et prosjekt som realiserer et tilsynelatende svakt forslag, likevel vil høste befolkningens applaus i et lengre tidsperspektiv. På den andre siden kan man aldri helt fjerne muligheten for at et tilsynelatende godt prosjektforslag som det er bred enighet om etter en forskriftsmessig demokratisk prosess, og som blir implementert som et teknisk og økonomisk vellykket prosjekt, likevel blir ansett som en fiasko i ettertid.

Formålet med rapporten er å bidra til at det brukes færre ressurser til å planlegge og gjennomføre prosjekter som springer ut fra svake forslag. Her blir det argumentert for at det – innenfor visse grenser – ikke er usikkerheten i seg selv som gjør prosjektforslag svake, og at påpeking av usikkerhet ikke trenger å være tilstrekkelig grunn til å legge forslag til side. Usikkerheten bør ikke ta fra fagfolk motet til å gå løs på vanskelige planleggingsoppgaver – en påstand som begrunnes i det følgende.

Mislykkede prosjekter kan være resultatet av dårlige idéer eller uprofesjonelt utført planlegging. Men årsaken til et bedrøvelig resultat kan også stikke dypere. Popper formulerer poenget klart:

(I)t is one of the striking things about social life that nothing ever comes off exactly as intended. Things always turn out a little bit differently. We hardly ever produce in social life precisely the effect that we wish to produce, and we usually get things that we do not want into the bargain... To explain why they cannot be eliminated is the major task of social theory... The characteristic problems of the social sciences arise only out of our wish to know the unintended consequences, and more especially the unwanted consequences which may arise if we do certain things. (Popper 1972:124)

“Offentlig planlegging” er for mange en meningsfull frase på tross av påstandene om at enhver analyse mister taket på virkeligheten i mylderet av årsak-virkning-sammenhenger som forstyrrer våre forsøk på måloppfylting i stadig høyere grad, etter hvert som avstanden til det opprinnelige tiltaket blir større i tid og rom. Dette tyder på at det kan finnes positive mekanismer som gjør det rimelig å utarbeide strategier og beholde troen på en viss grad av måloppfylting. Flere argumenter gir holdepunkt for en viss optimisme, for eksempel:

- Planen vil riktignok ha uforutsette virkninger i tillegg til de tilsiktede, men de utilsiktede konsekvensene eliminerer ikke nytten av de predikerte fordelene.
- De politiske målene kan være relativt kortsiktige, mens de uforutsette konsekvensene først gjør seg gjeldende i det lange løp. I mellomtiden kan planleggerne ha blitt oppmerksomme på trusselen, slik at forebyggende og avbøtende tiltak blir satt i gang i tide.
- Det kan være mulig for fagfolkene å bygge opp prosjektet som et sett av moduler med relativt lav innbyrdes avhengighet. Hensikten er å øke sannsynligheten for at deler av prosjektet skal kunne fortsette å gi nytte for samfunnet, selv om uforutsette hendelser gjør andre deler av prosjektet ubrukelige.
- Kontroversielle prosjektforslag får publisitet som skaper interesse for et problem og genererer innspill til planleggerne. Det bidrar til at

planleggingen blir en læringsprosess, som under gunstige forhold kan lede til innovasjon og gjøre enkelte uventede effekter til noe positivt.

Et poeng i forbindelse med forekomsten av svake prosjektforslag er at planleggere og andre fagfolk har lett for å undervurdere muligheten for å oppnå måloppfylling på tross av svakhetene, fordi evnen til kreativitet og derved deres kapasitet til å håndtere det uventede og vanskelige, er systematisk undervurdert. Albert Hirschman formulerer det slik:

Creativity always comes as a surprise to us; therefore we can never count on it and we dare not believe in it until it has happened. In other words, we would not consciously engage upon tasks whose success clearly requires that creativity be forthcoming. Hence, the only way in which we can bring our creative resources fully into play is by misjudging the nature of the task, by presenting it to ourselves as more routine, simple, undemanding of genuine creativity than it will turn out to be. (Hirschman 1967:13)

Planleggere er tilbøyelige til å undervurdere både vanskelighetene forårsaket av uforutsette hendelser, og den kreativiteten, fleksibiliteten og robustheten som hjelper dem å håndtere uventede problemer. Så planleggere narrer seg selv, ved hjelp av disse to underestimerende mekanismene som trekker i hver sin retning, til å gå løs på oppgaver som de i realiteten kan klare å løse, men ikke ville våget seg på uten dette todelte selvbedraget – Hirschmans “principle of the hiding hand”. Hvis planleggerne ikke erkjenner evnen til å håndtere fremtidige uventede problemer – for eksempel på grunn av sterk teknologipessimisme – vil flere samfunnsnyttige og lønnsomme prosjekter bli erklært svake og bli stanset allerede i tidligfasen, fordi ingen tør ta sjansen på å støtte dem og investere arbeid og kapital.

Det har vært diskusjon de senere årene om planleggenes feilvurdering av både kostnader og kreativitet er så godartet som Hirschman hevder. Flyvbjerg (2016) og Flyvbjerg og Sunstein (2016) presenterer et mer negativt syn. De mener det ikke er typisk at den “skjulte hånden” er godartet. Det vanlige ifølge deres data og analyser er at kostnader undervurderes og at evne til å oppnå nyttegevinster blir overvurdert. Det generelle resultatet ifølge dem er eksistensen av en “malevolent hiding hand”. Ika (2018) konkluderer derimot med at Hirschmans resonnement fortsatt holder.

11.2 Sluttord

Denne rapporten gjennomgår en del internasjonal faglitteratur på forskningsfelt som kaster lys over planlegging og vurdering av prosjekter, samt sammenhengen mellom disse arbeidsoppgavene og egenskapene ved det politisk-administrative systemet som prosjektforslagene fremmes i. Hensikten med litteraturgjennomgangen er å identifisere teorier, idéer og empiriske resultater som kan være til hjelp ved utvikling av tiltak for å få bukt med svake forslag til offentlige storprosjekter.

De tre største forskningsfeltene som er undersøkt, dreier seg om prosjektavbrudd i privat sektor, offentlige styringsfeil belyst ved “public choice”-teori, og prosjektlitteratur om tidligfasens styringsproblemer i offentlig sektor. Litteraturen om privat sektor er den som er mest konkret om gode og dårlige prosesser, hvilke forhold som kan lede til suksess eller fiasko, og hvordan prosjekter kan stoppes. Litteraturen om “public choice” og ny institusjonell økonomi bidrar med teori om hva som kan gå galt i offentlige beslutningsprosesser, drøfting av insentiver som forklaring på prosjektvalg og -utforming, og resonnementer om organisasjonsstrukturens betydning for planlegging og prioritering av prosjekter. Den prosjektrettede litteraturen om offentlig sektor er til en viss grad påvirket av de to andre forskningsfeltene. Her studeres offentlig prosjektstyring og mekanismer som kan føre til for høyt forbruk av tid og penger, samt for lav samfunnsnytte. Balansen mellom faglig ekspertise og politikk i statlige byråkratier er viktig på dette forskningsfeltet.

Et hvert statlig storprosjekt har mange interessenter, hvorav noen er positivt og andre negativt innstilt til prosjektet. Tiltak for å legge prosjektforslaget til side må ta i betraktning hvem prosjektpådriverne er, og hvilke mottiltak de kan sette i verk. Avslutningsstrategier vil ha høyere sannsynlighet for å lykkes, hvis det er tatt hensyn til hva som motiverer talspersonene for prosjektet, og hvordan de vil føle seg behandlet hvis forslaget ikke blir fulgt opp. Talspersonenes forsøk på å unngå skyld og klander kan bringe ineffektivitet inn i styringssystemet og bør få oppmerksomhet når stopp-strategier blir utformet.

Den internasjonale litteraturen som er gjennomgått, peker på noen stikkord og fremgangsmåter som kan redusere presset for å drive svake prosjektforslag videre. De følgende er blant dem som synes å ha et visst potensiale:

- Mer systematisk analyse av problemindikatorer relevante for prosjektets tidligfase sett i sammenheng med fiaskofaktorer identifisert i internasjonal litteratur
- Mindre vekt på pådratte, irreversible kostnader (“sunk costs”) når videreføring av prosjektforslag i tidligfasen blir vurdert
- Kritisk prinsippal-agent-analyse som undersøker prinsippalens eventuelle motiver for å pålegge agenten å handle på måter som ikke vil tjene fremtidige brukere av prosjektet
- Systematisk interessentanalyse i tidligfasen for å forebygge senere konflikter og finne ut hvordan man kan håndtere eventuelle politiske følger av prosjektstans
- Svekke mekanismene for påføring av skyld og klander dersom det ikke lykkes å drive igjennom et prosjekt.

Den viktigste impulsen fra internasjonal faglitteratur er erkjennelsen den gir av at forslag om nye offentlige storprosjekter utvikles og behandles i et komplisert politisk-byråkratisk system. Det fører til at man kan forvente mange justeringer av vurderingspraksis, myndighetsområder og forholdet mellom politiske og faglige aktører, før hele systemet fungerer godt igjen etter at nye virkemidler for å stanse svake prosjekter er innført.

Studiet av den internasjonale forskningslitteraturen har lagt grunnlaget for en systematisering av generelle strategier og mer spesifikke tiltak for å begrense ressursbruken på svake prosjektforslag. De fire strategiene er:

- 1) Øke de politiske transaksjonskostnadene for tilhengerne av svake prosjektforslag og svekke deres insentiver og posisjon.
- 2) Forenkle stopp/gå-beslutningsoppgaven, fordi det er mer sannsynlig at svake prosjektforslag blir stanset hvis det blir lettere å identifisere dem, og dersom instruksjoner blir utformet på en slik måte at det blir færre hensyn å ta når stopp/gå-beslutningen skal fattes.
- 3) Fjerne vurderingsstøy fra stopp/gå-avgjørelsene ved å formalisere og forenkle beslutningsmetoden ved hjelp av algoritmer.
- 4) Gjenoppta og eventuelt omorganisere søkeprosessen for å finne et mer attraktivt konsept eller prosjektalternativ.

Til sammen er 19 mer konkrete tiltak beskrevet under de fire hovedstrategiene. De bør betraktes som idéer som man eventuelt kan eksperimentere med, ikke som anbefalinger om hva som i praksis bør gjøres i Norge. Internasjonal forskning gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere om dette.

Virkemidler som eventuelt anbefales, bør ikke vurderes bare ut fra sitt potensiale til å luke ut svake prosjektforslag. Tiltak for å forkaste prosjektforslag vil også ha andre effekter i den politisk-administrative styringsstrukturen, og må derfor vurderes i en bredere sammenheng.

Når man vurderer stans i behandlingen av forslag til statlige storprosjekter, befinner man seg nær skjæringspunktet mellom effektivitet og demokrati i offentlige planleggings- og beslutningsprosesser. Effektiviteten kan angå virkninger på miljø, klima, helse eller forsvarsevne så vel som samfunnsøkonomi. Det er ønskelig med en planprosess for statlige storprosjekter som ikke slipper frem forslag som er svake med hensyn til noen av disse virkningskategoriene. Men det er også ønskelig at denne prosessen ikke undergraver det byråkratiske likebehandlingsprinsippet og det politiske behovet for styringsevne, legitimitet, transparens og medbestemmelse (jæmfør politisk rasjonalitet, Diesing 2013).

Politiske beslutninger er ikke bare basert på egenskapene til prosjektet. Det betyr også mye hvem som støtter prosjektet og hvem som motsetter seg det, samt hvilke forventninger beslutningstakerne har om instrumenter og handlinger som disse gruppene vil ta i bruk for å få viljen sin igjennom. Et prosjekt får ikke politisk gjennomslag bare fordi det er faglig best. Når prosjektet møter politisk motstand, vil det bli kritisert, debattert, utsatt og bearbeidet til prosjekteierne har gjort det de kan for å ta brodden av ødeleggende opposisjon.

I lys av dette kan det forventes at stans av svake forslag om statlige storprosjekter vil forbli vrient og ofte kontroversielt, fordi stansen ikke kan fullbyrdes bare på grunnlag av faglige indikatorer.

12 Referanser

- Aaltonen, K., T. Ahola og K. Artto (2017): 'Something old, something new: path dependence and path creation during the early stage of a project', *International Journal of Project Management* 35, 749–762.
- Aaltonen, K., J. Kujala, L. Havela og G. Savage (2016): 'Stakeholder dynamics during the project front-end: the case of nuclear waste repository projects', *Project Management Journal* 46(6)15–41.
- Abdelhamid, T., M.A. El-Gafy og S. Salem (2008): 'Lean construction: fundamentals and principles', *American Professional Constructor* 4(Fall)8–19.
- Achterkamp, M.C. og J.F.J. Vos (2008): 'Investigating the use of the stakeholder notion in project management literature, a meta-analysis', *International Journal of Project Management* 26, 749–757.
- Ahlers, A.L. og G. Schubert (2015): 'Effective policy implementation in China's local state', *Modern China* 41(4)372–405.
- Akinci, C. og E. Sadler-Smith (2012): 'Intuition in management research: a historical review', *International Journal of Management Reviews* 14(1)104–122.
- Andersen, B., K. Samset og M. Welde (2016): 'Low estimates – high stakes: underestimation of costs at the front-end of projects', *International Journal of Managing Projects in Business* 9(1)171–193.
- Arkes, H.R. og C. Blumer (1985): 'The psychology of sunk cost', *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 35(1)124–140.
- Arrow, K.J. (1963) [1951]: *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Askim, J. (2015): 'The role of performance management in the steering of executive agencies. Layered, imbedded, or disjointed?', *Public Performance and Management Review* 38, 365–394.
- Askim, J., K.H. Bjurstrøm og J. Kjærvik (2019): 'Quasi-contractual ministerial steering of state agencies: its intensity, modes, and how agency characteristics matter', *International Public Management Journal* 22(3)470–498.
- Assudani, R. og T.J. Kloppenborg (2010): 'Managing stakeholders for project management success: an emergent model of stakeholders', *Journal of General Management* 35(3)67–80.

- Bach, T. og K. Wegrich (2019): 'The politics of blame avoidance in complex delegation structures: the public transport crisis in Berlin', *European Political Science Review* 11(4)415–431.
- Badenhoop, E. (2021): 'The fallacy of perfect regulatory controls: lessons from database surveillance of migration in West Germany from the 1950s to the 1970s', *Regulation and Governance* 15, 952–968.
- Barabba, V.P. og I.I. Mitroff (2014): *Business Strategies for a Messy World: Tools for Systemic Problem-Solving*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bardhan, P. og D. Mookherjee (2000): 'Capture and governance at local and national levels', *American Economic Review* (AEA Papers and Proceedings) 90(2)135–139.
- Batselier, J. og M. Vanhoucke (2016): 'Practical application and empirical evaluation of reference class forecasting for project management', *Project Management Journal* 47(5)36–51.
- Bhatti, S.H., S.K. Kiyani, S.B. Dust og R. Zakariya (2021): 'The impact of ethical leadership on project success: the mediating role of trust and knowledge sharing', *International Journal of Managing Projects in Business* 14(4)982–998.
- Biesenthal, C. og R. Wilden (2014): 'Multi-level project governance: trends and opportunities', *International Journal of Project Management* 32(8)1291–1308.
- Bjurstrøm, K.H. (2020): 'Principal-agent or principal-steward: how ministry-agency relations condition the impact of performance management in the steering of government agencies', *Public Performance and Management Review* 43(5)1053–1077.
- Blais, A. og S. Dion (1990): 'Are bureaucrats budget maximizers? The Niskanen model & its critics', *Polity* 22(4)655–674.
- Bó, E.D. (2006): 'Regulatory capture: a review', *Oxford Review of Economic Policy* 22(2)203–225.
- Breunig, C. og C. Koski (2018): 'Interest groups and policy volatility', *Governance* 31(2)279–297.
- Brüggen, A. og J.L. Luft (2016): 'Cost estimates, cost overruns, and project continuation decisions', *Accounting Review* 91(3)793–810.
- Brunet, M. og M. Aubry (2016): 'The three dimensions of a governance framework for major public projects', *International Journal of Project Management* 34, 1596–1607.

- Buehler, R., D. Griffin og M. Ross (1994): 'Exploring the "planning fallacy": why people underestimate their task completion times', *Journal of Personality and Social Psychology* 67(3)366–381.
- Bukkestein, I. (2020): *Kartlegging av status for prosjekter som ber vært gjennom KS2. Status ved utgangen av 2019*. Concept arbeidsrapport 2020–1. Trondheim: Concept-programmet, NTNU.
- Bulathsinhala, N.A. (2015): 'Ex-ante evaluation of publicly funded R&D projects: searching for exploration', *Science and Public Policy* 42(2)162–175.
- Butler, E. (2012): *Public Choice: A Primer*. London: Institute of Economic Affairs.
- Cantarelli, C.C., B. Flyvbjerg, B. van Wee og E.J.E. Molin (2010): 'Lock-in and its influence on the project performance of large-scale transportation infrastructure projects: investigating the way in which lock-in can emerge and affect cost overruns', *Environment and Planning B: Planning and Design* 37, 792–807.
- Cantarelli, C.C., D. Oglethorpe og B. van Wee (2021): 'Perceived risk of lock-in in the front-end phase of major transportation projects', *Transportation* (online first) <https://doi.org/10.1007/s11116-021-10191-7>.
- Carbonell-Foulquie, M.-A. og R. Escudero (2004): 'Criteria employed for go/no-go decisions when developing successful highly innovative products', *Industrial Marketing Management* 33(4)307–316.
- Carson, R.T. (2012): 'Contingent valuation : a practical alternative when prices aren't available', *Journal of Economic Perspectives* 26(4)27–42.
- Carson, R.T., N.E. Flores og N.F. Meade (2001): 'Contingent valuation: controversies and evidence', *Environmental and Resource Economics* 19, 173–210.
- Castaño, J.M., T. Hartmann og G. Dewulf (2017): 'Understanding the dilemmas of multifunctional regional planning', *Town Planning Review* 88(5)531–555.
- Catney, P. og J. Henneberry (2012): '(Not) exercising discretion: environmental planning and the politics of blame-avoidance', *Planning Theory and Practice* 13(4)549–568.
- Ceric, A. (2012): 'The principal-agent theory and the role of project managers in construction: guidelines for future research'. Konferansebidrag til Management of Construction: Research to Practice, 26–29 Juni 2012. *International Congress on Construction Management Research, Conference*

- Proceedings Volume 2*. Birmingham, UK: Birmingham School of the Built Environment, Birmingham City University.
- Chan, A.P.C., D. Scott og E.W.M. Lam (2002): 'Framework of success criteria for design/build projects', *Journal of Management in Engineering* 18(3)120–128.
- Chen, W. (2007): 'Analysis of rail transit project selection bias with an incentive approach', *Planning Theory* 6(1)69–94.
- Chenger, D. og J. Woiceshyn (2021): 'Executives' decision processes at the front end of major projects: the role of context and experience in value creation', *Project Management Journal* 52(2)176–191.
- Christensen, T. (1991): 'Bureaucratic roles: political loyalty and professional autonomy', *Scandinavian Political Studies* 14(4)303–20.
- Christensen, T. (2011): 'The Norwegian front-end governance regime of major public projects. A theoretically based analysis and evaluation', *International Journal of Managing Projects in Business* 4(2)218–239.
- Christensen, T. (2012): 'Decision-making in the political environment', side 256–276 i T.M. Williams og K. Samset (red.): *Project Governance. Getting Investments Right*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Cohen, M.D., J.G. March og J.P. Olsen (1972): 'A garbage can model of organizational choice', *Administrative Science Quarterly* 117(1)1–25.
- Collins, A. og D. Baccarini (2004): 'Project success: a survey', *Journal of Construction Research* 5(2)211–231.
- Concept (2021): *Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Retningslinjer for evaluator*. Versjon 5, juni 2021. Trondheim: Concept-programmet.
- Cong, X., L. Ma, L. Wang, J. Šaparauskas, J. Górecki og M.J. Skibniewski (2021): 'The early warning system for determining the “not in my back yard” of heavy pollution projects based on public perception', *Journal of Cleaner Production* 282, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.125398>.
- Conn, D. (2021): 'Concerns over VIP lane for Covid testing contracts after “fast track” email revealed', *The Guardian* 30 June 2021, www.theguardian.com/politics/2021/jun/30/bids-from-politically-connected-firms-for-covid-test-contracts-designated-fast-track-email-suggests.
- Cooper, R.G. (2009): 'How companies are reinventing their idea-to-launch methodologies', *Research-Technology Management* 52(2)47–57.
- Cooper, R.G. (2014): 'What's next? After Stage-Gate', *Research-Technology Management* 57(1)20–31.

- Cooper, R.G., S.J. Edgett og E.J. Kleinschmidt (2002a): 'Optimizing the Stage-Gate process: what best-practice companies do – I', *Research-Technology Management* 45(5)21–27.
- Cooper, R.G., S.J. Edgett og E.J. Kleinschmidt (2002b): 'Optimizing the Stage-Gate process: what best-practice companies do – II', *Research-Technology Management* 45(6)43–49.
- Cornelio, J.R.J., T. Sainati og G. Locatelli (2021): 'What does it take to kill a megaproject? The reverse escalation of commitment', *International Journal of Project Management* (online first)
<https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2021.07.004>.
- Cristiano, S. og F. Gonella (2019): 'To build or not to build? Megaprojects, resources, and environment: an emergy synthesis for a systemic evaluation of a major highway expansion', *Journal of Cleaner Production* 223, 772–789.
- Crowley, K. og B.W. Head (2017): 'The enduring challenge of "wicked problems": revisiting Rittel and Webber', *Policy Sciences* 50, 539–547.
- Cuppen, E., O. Ejderyan, U. Pesch, S. Spruit, E. van de Grift, A. Correljé og B. Taebi (2020): 'When controversies cascade: analysing the dynamics of public engagement and conflict in the Netherlands and Switzerland through "controversy spillover"', *Energy Research and Social Science* 68, artikkel 101593.
- Daly, J.A., A.S. Sætre og E. Brun (2012): 'Killing mushrooms: the realpolitik of terminating innovation projects', *International Journal of Innovation Management* 16(5) DOI: 10.1142/S1363919612003861.
- Danermark, B., M. Ekström og J.C. Karlsson (2019): *Explaining Society. Critical Realism in the Social Sciences (Second Edition)*. London: Routledge.
- Davidoff, P. (1965): 'Advocacy and pluralism in planning', *Journal of the American Institute of Planners* 31(4)596–615.
- Davis, J., A. Fuschfeld, E. Scriven og G. Tritle (2001): 'Determining a project's probability of success', *Research-Technology Management* 44(3)51–57.
- Dean, D.L., J.M. Hender, T.L. Rodgers og E.L. Santanen (2006): 'Identifying quality, novel, and creative ideas: constructs and scales for idea evaluation', *Journal of the Association for Information Systems* 7(10)646–685.
- Denicol, J., A. Davies og I. Krystallis (2020): 'What are the causes and cures of poor megaproject performance? A systematic literature review and research agenda', *Project Management Journal* 51(3)328–345.

- Department for Communities and Local Government (2011): *A Plain English Guide to the Localism Act*. London: DCLG Publications.
- Derakhshan, R., R. Turner og M. Mancini (2019): 'Project governance and stakeholders: a literature review', *International Journal of Project Management* 37(1)98–116.
- De Waal, A., M. Weaver, T. Day og B. van der Heijden (2019): 'Silo-busting: overcoming the greatest threat to organizational performance', *Sustainability* 11(23), article 6860.
- Diesing, P. (2013) [1962]: *Reason in Society. Five Types of Decisions and Their Social Conditions*. Whitefish, Montana: Literary Licensing, LLC.
- Dimitriou, H.T., E.J. Ward og P.G. Wright (2013): 'Mega transport projects – beyond the “iron triangle”': findings from the OMEGA research programme', *Progress in Planning* 86, 1–43.
- Doksheim, M. og K. Kjøllesdal (2009): *Sviket! – En introduksjon til public choice*. Oslo: Civita.
- Drummond, H. (2005): 'What we never have, we never miss? Decision error and the risks of premature termination', *Journal of Information Technology* 20, 170–176.
- Drummond, H. (2014): 'Escalation of commitment: when to stay the course?', *Academy of Management Perspectives* 28(4)430–446.
- Dupuis, J. og P. Knoepfel (2013): 'The adaptation policy paradox: the implementation deficit of policies framed as climate change adaptation', *Ecology and Society* 18(4), article 31.
- Dvir, D., T. Raz og A.J. Shenhar (2003): 'An empirical analysis of the relationship between project planning and project success', *International Journal of Project Management* 21, 89–95.
- Dyer, J.H. og W. Chu (2003): 'The role of trustworthiness in reducing transaction costs and improving performance: empirical evidence from the United States, Japan, and Korea', *Organization Science* 14(1)57–68.
- Dziallas, M. (2020): 'How to evaluate innovative ideas and concepts at the front-end? A front-end perspective of the automotive innovation process', *Journal of Business Research* 110, 502–518.
- Edkins, A., J. Galdi, P. Morris og A. Smith (2013): 'Exploring the front-end of project management', *Engineering Project Organization Journal* 3(2)71–85.
- Edwards, M.A. og S. Roy (2017): 'Academic research in the 21st century: maintaining scientific integrity in a climate of perverse incentives and hypercompetition', *Environmental Engineering Science* 34(1)51–61.

- Egeberg, M. (1995): 'The policy-administration dichotomy revisited: the case of transport infrastructure planning in Norway', *International Review of Administrative Sciences* 61(4)565-76.
- Egeberg, M. (2012): 'How bureaucratic structure matters: an organizational perspective', side 157–168 i B.G. Peters og J. Pierre (red.): *The Sage Handbook of Public Administration (Second Edition)*. Los Angeles: Sage.
- Eling, K., F. Langerak og A. Griffin (2015): 'The performance effects of combining rationality and intuition in making early new product idea evaluation decisions', *Creativity and Innovation Management* 24(3)464–477.
- Elvik, R. (1995): 'Explaining the distribution of state funds for national road investments between counties in Norway: engineering standards or vote trading?', *Public Choice* 85, 371–388.
- Eskerod, P. og M. Huemann (2013): 'Sustainable development and project stakeholder management: what standards say', *International Journal of Managing Projects in Business* 6(1)36–50.
- Falaschetti, D. og G. Miller (2001): 'Constraining Leviathan: moral hazard and credible commitment in constitutional design', *Journal of Theoretical Politics* 13(4)389–411.
- Falk, A. og M. Kosfeld (2006): 'The hidden costs of control', *American Economic Review* 96(5)1611–1630.
- Finansdepartementet (2019): *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv R-108/19. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (2021): *Perspektivmeldingen 2021*. Meld. St. 14 (2020–2021). Oslo: Finansdepartementet.
- Fiva, J.H. og G.J. Natvik (2013): 'Do re-election probabilities influence public investment?', *Public Choice* 157, 305–331.
- Florén, H. og J. Frishammar (2012): 'From preliminary ideas to corroborated product definitions: managing the front end of new product development', *California Management Review* 54(4)20–43.
- Flyvbjerg, B. (2009): 'Survival of the unfittest: Why the worst infrastructure gets built, and what we can do about it', *Oxford Review of Economic Policy* 25(3)344–367.
- Flyvbjerg, B. (2013): 'Quality control and due diligence in project management: getting decisions right by taking the outside view', *International Journal of Project Management* 31(5)760–774.

- Flyvbjerg, B. (2016): 'The fallacy of beneficial ignorance: a test of Hirschman's hiding hand', *World Development* 84, 176–189.
- Flyvbjerg, B. (2021): 'Top ten behavioral biases in project management: an overview', *Project Management Journal* 52(6)531–546.
- Flyvbjerg, B. og C.R. Sunstein (2016): 'The principle of the malevolent hiding hand; or, the planning fallacy writ large', *Social Research* 83(4)979–1004.
- Flyvbjerg, B. og D.W. Bester (2021): 'The cost-benefit fallacy: Why cost-benefit analysis is broken and how to fix it', *Journal of Benefit Cost Analysis* 12(3)395–419.
- Flyvbjerg, B., M. Garbuio og D. Lovallo (2009): 'Delusion and deception in large infrastructure projects: two models for explaining and preventing executive disaster', *California Management Review* 51(2)170–194.
- Forsvarsdepartementet (2021): *Erne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Prop. 14S (2020–2021). Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Frederiksen, M.H. og M.P. Knudsen (2017): 'From creative ideas to innovation performance: the role of assessment criteria', *Creativity and Innovation Management* 26(1)60–74.
- Gasparian, M.S., I.A. Kiseleva, D.G. Korneev, S.A. Lebedev og V.A. Lebedev (2018): 'Strategic analysis of risks when implementing investment projects', *Revista Espacios* 39(27)16–25.
- Gattiker, T.F. og C.R. Carter (2010): 'Understanding project champions' ability to gain intra-organizational commitment for environmental projects', *Journal of Operations Management* 28, 72–85.
- George, C. (2020): 'An understanding of the different selection models used to select projects in an organization', *International Journal of Innovative Science and Research Technology* 5(3)132–136.
- Gerlach, S. og A. Brem (2017): 'Idea management revisited: a review of the literature and guide for implementation', *International Journal of Innovation Studies* 1(2)144–161.
- Gibson, G.E. Jr., Y.-R. Wang, C.-S. Cho og M.P. Pappas (2006): 'What is preproject planning, anyway?', *Journal of Management in Engineering* 22(1)35–42.
- Giske, T., L.P. Brekk, H.T. Nesvik, T. Lien, R. Eriksson og O. Gregussen (2021): 'Ocean Space Centre trenger ikke en lokaliseringsdebatt', *Adresseavisen* 24. juli 2021, side 42–43.

- Gordon, A., J.W. Bull, C. Wilcox og M. Maron (2015): 'Perverse incentives risk undermining biodiversity offset policies', *Journal of Applied Ecology* 52, 532–537.
- Gunton, T. (2003): 'Megaprojects and regional development: pathologies in project planning', *Regional Studies* 37(5)505–519.
- Haji-Kazemi, S., B. Andersen og H.P. Krane (2013a): 'A Review on possible approaches for detecting early warning signs in projects', *Project Management Journal* 44(5)55–69.
- Haji-Kazemi, S., B. Andersen og H.P. Krane (2013b): 'Identification of early warning signs in front-end stage of projects, an aid to effective decision making', *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 74, 212–222.
- Haji-Kazemi, S., B. Andersen og O.J. Klakegg (2015): 'Barriers against effective responses to early warning signs in projects', *International Journal of Project Management* 33, 1068–1083.
- Hajkovicz, S.A., G.T. McDonald og P.N. Smith (2000): 'An evaluation of multiple objective decision support weighting techniques in natural resource management', *Journal of Environmental Planning and Management* 43(4)505–518.
- Hamman, J.R., G. Loewenstein og R.A. Weber (2010): 'Self-interest through delegation: an additional rationale for the principal-agent relationship', *American Economic Review* 100(4)1826–1846.
- Hammond, T.H. (1986): 'Agenda control, organizational structure, and bureaucratic politics', *American Journal of Political Science* 30(2)379–420.
- Hamzeh, R. og X. Xu (2019): 'Technology selection methods and applications in manufacturing: a review from 1990 to 2017', *Computers and Industrial Engineering* 138, artikkel 106123.
- Hanrahan, K., G. Matthews, C. Dawson, J. Pottinger, D. Herold, L. Cullen og A. Williamson (2015): 'Sacred cow gone to pasture: a systematic evaluation and integration of evidence-based practice', *Worldviews on Evidence-Based Nursing* 12(1)3–11.
- Harcourt, B.E. (2018): 'The systems fallacy: a genealogy and critique of public policy and cost-benefit analysis', *Journal of Legal Studies* 47, 419–447.
- Havila, V., C.J. Medlin og A. Salmi (2013): 'Project-ending competence in premature project closures', *International Journal of Project Management* 31(1)90–99.

- Heising, W. (2012): 'The integration of ideation and project portfolio management – a key factor for sustainable success', *International Journal of Project Management* 30(5)582–595.
- Helland, L. og R.J. Sørensen (2009): 'Geographical redistribution with disproportional representation: a politico-economic model of Norwegian road projects', *Public Choice* 139, 5–19.
- Hellström, M., I. Ruuska, K. Wikström og D. Jåfs (2013): 'Project governance and path creation in the early stages of Finnish nuclear power projects', *International Journal of Project Management* 31, 712–723.
- Hetemi, E., A. Jerbrant og J.O. Mere (2020): 'Exploring the emergence of lock-in in large-scale projects: a process view', *International Journal of Project Management* 38, 47–63.
- Hinterleitner, M. (2017): 'Reconciling perspectives on blame avoidance behaviour', *Political Studies Review* 15(2)243–254.
- Hinterleitner, M. (2019): 'Salami tactics and the implementation of large-scale public projects', *Journal of European Public Projects* 26(11)1696–1714.
- Hinterleitner, M. og F. Sager (2017): 'Anticipatory and reactive forms of blame avoidance: of foxes and lions', *European Political Science Review* 9(4)587–606.
- Hirschman, A.O. (1967): 'The principle of the hiding hand', *Public Interest* 6(Winter)10–23.
- Hood, C. (2007): 'What happens when transparency meets blame-avoidance?', *Public Management Review* 9(2)191–210.
- Hood, C. (2011): *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Hormozi, A.M., R.D. McMinn og O. Nzeogwu (2000): 'The project life cycle: the termination phase', *S.A.M. Advanced Management Journal* 65(1)45–51.
- Hsu, J.S, T.P. Liang, S.P.J. Wu, G. Klein og J.J. Jiang (2011): 'Promoting the integration of users and developers to achieve a collective mind through the screening of information system projects', *International Journal of Project Management* 29(5)514–524.
- Hupe, P.L. (2011): 'The thesis of incongruent implementation: revisiting Pressman and Wildavsky', *Public Policy and Administration* 26(1)63–80.
- Ika, L.A. (2018): 'Beneficial or detrimental ignorance: the straw man fallacy of Flyvbjerg's test of Hirschman's hiding hand', *World Development* 103, 369–382.

- Innes, A. (2014): 'The political economy of state capture in Central Europe', *Journal of Common Market Studies* 52(1)88–104.
- Jordal, H.A. (2019): *Kostnad- og nytteutvikling i tidligfasen. For prosjekter som har gjennomgått KS1 og KS2*. Concept arbeidsrapport 2019-4. Trondheim: Concept-programmet.
- Jordal, H.A., K. Samset og E. Whist (2018): *Statlige KS-prosjekter som har stoppet opp. Status per september 2018*. Concept arbeidsrapport 2018–5. Trondheim: Concept-programmet, NTNU.
- Joslin, R. og R. Müller (2016): 'The relationship between project governance and project success', *International Journal of Project Management* 34(4)613–626.
- Joubert, F.J. og L. Pretorius (2017): 'Using Monte Carlo simulation to create a ranked check list of risks in a portfolio of railway construction projects', *South African Journal of Industrial Engineering* 28(2)133–148.
- Kadous, K. og L.M. Sedor (2004): 'The efficacy of third-party consultation in preventing managerial escalation of commitment: the role of mental representations', *Contemporary Accounting Research* 21(1)55–82.
- Kahneman, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D. og A. Tversky (1979): 'Intuitive prediction: biases and corrective procedures', pp 313–327 in S. Makridakis og S.C. Wheelwright (red.): *Forecasting* (Studies in the Management Sciences, Volume 12). Amsterdam: North-Holland Publishing.
- Kahneman, D., D. Lovallo og O. Sibony (2019): 'A structured approach to strategic decisions. Reducing errors in judgment requires a disciplined process', *MIT Sloan Management Review* 60(3)67–73.
- Kahneman, D., O. Sibony og C.R. Sunstein (2021): *Noise. A Flaw in Human Judgment*. Boston: Massachusetts: Little Brown.
- Kahneman, D., A.M. Rosenfield, L. Gandhi og T. Blaser (2016): 'Noise: how to overcome the high, hidden cost of inconsistent decision making', *Harvard Business Review* October 2016, 1–9.
- Kappelman, L.A., R. McKeeman og L. Zhang (2006): 'Early warning signs of IT project failure: the dominant dozen', *Information Systems Management* 23(4)31–36.
- Karlsen, J.T. (2021): 'The project steering committee, project governance and trust: insights from a practical case study', *Management Research Review* 44(6)926–947.

- Keech, W.R. og M.C. Munger (2015): 'The anatomy of government failure', *Public Choice* 164, 1–42.
- Keil, M., G. Depledge og A. Rai (2007): 'Escalation: the role of problem recognition and cognitive bias', *Decision Sciences* 38(3)391–421.
- Kenyon, D.A. (1984): 'Preference revelation and supply response in the arena of local government', *Public Choice* 42, 147–160.
- Khan, A., M. Waris, S. Panigrahi, M.R. Sajid og F. Rana (2021): 'Improving the performance of public sector infrastructure projects: role of project governance and stakeholder management', *Journal of Management in Engineering* 37(2), artikkel 04020112.
- Kipper, L.M., E.O.B. Nara, J.C.M. Siluk og F. Mendes (2014): 'The use of scoring method for prioritizing the project portfolio', *Journal of Management Research* 6(1)156–169.
- Knight, B. (2004): 'Parochial interests and the centralized provision of local public goods: evidence from congressional voting on transportation projects', *Journal of Public Economics* 88, 845–866.
- Koch, J. (2011): 'Inscribed strategies: exploring the organizational nature of strategic lock-in', *Organization Studies* 32(3)337–363.
- Kollmann, A. og F. Schneider (2010): 'Why does environmental policy in representative democracies tend to be inadequate? A preliminary public choice analysis', *Sustainability* 2, 3710–3734.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå barekraftsmålene innen 2030*. Meld.St.40 (2020–2021). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- König, P.D. og G. Wenzelburger (2021): 'The legitimacy gap of algorithmic decision-making in the public sector: why it arises and how to address it', *Technology in Society* 67, artikkel 101688.
- Kvalheim, E.V. (2015): *Kan man stole på samfunnsøkonomiske analyser? En gjennomgang av elleve analyser av prosjektet Stad skipsmodell*. Concept arbeidsrapport. Trondheim: Concept-programmet.
- Larsen, A.S.A., A.T. Karlsen og B. Andersen (2020): 'Hospital project front-end planning: current practice and discovered challenges', *Project Leadership and Society* 1, artikkel 100004.
- Larsen, A.S.A., G.H. Volden og B. Andersen (2021a): 'Project governance in state-owned enterprises: the case of major public projects' governance arrangements and quality assurance schemes', *Administrative Sciences* 11(3), artikkel 66.

- Larsen, A.S.A., A.T. Karlsen, B. Andersen og N.O.E. Olsson (2021b): 'Exploring collaboration in hospital projects' front-end phase', *International Journal of Project Management* 39, 557–569.
- Larsen, A.S.A., A.T. Karlsen, J.-Å. Lund og B.S. Andersen (2022): 'Assessment of early warning signs in hospital projects' front-end phase', *International Journal of Managing Projects in Business* (ahead of print)
<https://doi.org/10.1108/IJMPB-06-2021-0156>.
- Laughlin, P.R. (2011): 'Social choice theory, social decision scheme theory, and group decision-making', *Group Processes and Intergroup Relations* 14(1)63–79.
- Lee, M.-J., J.-K. Lim og G. Hunter (2010): 'Performance-based value engineering application to public highway construction', *KSCE Journal of Civil Engineering* 14(3)261–271.
- Lefley, F. (2006): 'Can a project champion bias project selection and, if so, how can we avoid it?', *Management Research News* 29(4)174–183.
- Lepri, B., N. Oliver, E. Letouzé, A. Pentland og P. Vinck (2018): 'Fair, transparent, and accountable algorithmic decision-making processes', *Philosophy of Technology* 31(4)611–627.
- Lesnikowski, A., R. Biesbroek, J.D. Ford og L. Berrang-Ford (2021): 'Policy implementation styles and local governments: the case of climate change adaptation', *Environmental Politics* 30(5)753–790.
- Lidskog, R. og I. Elander (1992): 'Reinterpreting locational conflicts: NIMBY and nuclear waste management in Sweden', *Policy and Politics* 20(4)249–264.
- Lindblom, C. (1959): 'The science of "muddling through"', *Public Administration Review* 19(2)79–88.
- List, C. (2018): 'Democratic deliberation and social choice: a review', side 463–489 i A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge og M.E. Warren (red.): *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Litau, E.Y. (2020): 'Scoring method as applied to innovation project evaluation for startup support', *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 7(4)2978–2990.
- Liu, S. og J. Zhang (2009): 'IT project risk assessment methods: a literature review', *International Journal of Services, Economics and Management* 2(1)46–58.

- Lovallò, D. og D. Kahneman (2003): 'Delusions of success. How optimism undermines executives' decisions', *Harvard Business Review* 81(7)1–10.
- MacArthur, J. (1997): 'Stakeholder analysis in project planning: origins, applications and refinements of the method', *Project Appraisal* 12(4)251–265.
- Magnusson, P.R., J. Netz og E. Wästlund (2014): 'Exploring holistic intuitive idea screening in the light of formal criteria', *Technovation* 34(5–6)315–326.
- Maljković, J.D. (2016): 'New public management and selection of public sector projects', *European Project Management Journal* 6(2)25–32.
- Marshall, T. og R. Cowell (2016): 'Infrastructure, planning and the command of time', *Environment and Planning C: Government and Policy* 34(8)1843–1866.
- Matland, R.E. (1995): 'Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation', *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2)145–174.
- Meyer, W.G. (2014): 'The effect of optimism bias on the decision to terminate failing projects', *Project Management Journal* 45(4)7–20.
- Mikelsone, E. og E. Liela (2015): 'Literature review of idea management: focuses and gaps', *Journal of Business Management* Issue 9, 107–121.
- Miller, G.J. (2005): 'The political evolution of principal-agent models', *Annual Review of Political Science* 8, 203–225.
- Miller, G.J. og A.B. Whitford (2016): *Above Politics: Bureaucratic Discretion and Credible Commitment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Miller, R. og B. Hobbs (2005): 'Governance regimes for large complex projects', *Project Management Journal* 36(3)42–50.
- Min, J.H., W. Jang, S.H. Han, D. Kim og Y.H. Kwak (2018): 'How conflict occurs and what causes conflict: conflict analysis framework for public infrastructure projects', *Journal of Management in Engineering* 34(4), artikkel 04018019.
- Moe, T.M. (2012): 'Delegation, control, and the study of public bureaucracy', *The Forum* 10(2), artikkel 4.
- Mojtahedi, S.M.H., S.M. Mousavi og A. Makui (2010): 'Project risk identification and assessment simultaneously using multi-attribute group decision making technique', *Safety Science* 48, 499–507.

- Montealegre, R. og M. Keil (2000): 'De-escalating information technology projects: lessons from the Denver International Airport', *MIS Quarterly* 24(3)417–447.
- Mortensen, P.B. (2012): "'It's the central government's fault": elected regional officials' use of blame-shifting rhetoric', *Governance* 25(3)439–461.
- Mortensen, P.B. (2016): 'Agencification and blame shifting: evaluating a neglected side of public sector reforms', *Public Administration* 94(3)630–646.
- Mostafa, M.A. og N.M. El-Gohary (2015): 'Semantic system for stakeholder-conscious infrastructure project planning and design', *Journal of Construction Engineering and Management* 141(2), artikkel 04014075.
- Mousakhani, E., M. Yavarkhani og S. Sohrabi (2017): 'Selecting an appropriate alternative for a major infrastructure project with regard to value engineering approach', *Journal of Engineering, Design and Technology* 15(3)395–416.
- Müller, R. og R. Turner (2007): 'The influence of project managers on project success criteria and project success by type of project', *European Management Journal* 25(4)298–309.
- Müller, R., R. Turner, E.S. Andersen, J. Shao og Ø. Kvalnes (2014): 'Ethics, trust, and governance in temporary organizations', *Project Management Journal* 45(4)39–54.
- Nahyan, M.T.A., A. Sohal, Y. Hawas og B. Fildes (2019): 'Communication, coordination, decision-making and knowledge-sharing: a case study in construction management', *Journal of Knowledge Management* 23(9)1764–1781.
- Netz, J. (2017): *First Things First – Think Before You Decide. The How, What and Who of Idea Screening*. PhD dissertation. Karlstad: Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap, Karlstads universitet.
- Nicolaisen, M.S. og P. Næss (2015): 'Roads to nowhere: the accuracy of travel demand forecasts for do-nothing alternatives', *Transport Policy* 37, 57–63.
- Nikander, I.O. og E. Eloranta (2001): 'Project management by early warnings', *International Journal of Project Management* 19, 385–399.
- Nilsson, M., M. Eklund og S. Tyskeng (2009): 'Environmental integration and policy implementation: competing governance modes in waste management decision making', *Environment and Planning C: Government and Policy* 27, 1–18.

- Niskanen, W.A. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Nutt, P.C. (2010): 'Learning from failed decisions', *Performance Improvement Quarterly* 23(3)15–38.
- Næss, P. (2004): 'Prediction, regressions and critical realism', *Journal of Critical Realism* 3(1)133–164.
- Næss, P. (2006): 'Cost-benefit analyses of transportation investments: neither critical nor realistic', *Journal of Critical Realism* 5(1)32–60.
- Næss, P. (2009): 'Up-front assessment of needs', side 85–105 i T.M. Williams, K.J. Sunnevåg og K. Samset (red.): *Making Essential Choices with Scant Information: Front-end Decision Making in Major Projects*. London: Palgrave Macmillan.
- Næss, P. (2015): 'Critical realism, urban planning and urban research', *European Planning Studies* 23(6)1228–1244.
- Næss, P. (2020): 'Project appraisal methods: tools for optimizing or for informed political debate?', pp 287–314 in N. Mouter (Ed.): *Appraisal Methods*. Amsterdam: Elsevier.
- Næss, P. og A. Strand (2012): 'What kinds of traffic forecasts are possible?', *Journal of Critical Realism* 11(3)277–295.
- Odeck, J. (2017): 'Government versus toll funding of road projects – A theoretical consideration with an ex-post evaluation of implemented toll projects', *Transportation Research Part A* 98, 97–107.
- OECD (2018): *Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria. Definition and Principles for Use*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Olander, S. og A. Landin (2005): 'Evaluation of stakeholder influence in the implementation of construction projects', *International Journal of Project Management* 23(4)321–328.
- Olsson, N.O.E. og I. Spjerkavik (2014): 'Assumption surfacing and monitoring as a tool in project risk management', *International Journal of Project Organisation and Management* 6(1/2)179–196.
- Olsson, N.O.E., S. Frydenberg, E.W. Jakobsen og S.A. Jessen (2010): 'In search of project substance: How do private investors evaluate projects?', *International Journal of Managing Projects in Business* 3(2)257–274.
- Olsson, N.O.E., J. Nyström og R. Pyddoke (2019): 'Governance regimes for large transport infrastructure investment projects: comparative analysis of Norway and Sweden', *Case Studies on Transport Policy* 7, 837–848.

- Osei-Kyei, R. og A.P.C. Chan (2015): 'Review of studies on the critical success factors for public-private partnership (PPP) projects from 1990 to 2013', *International Journal of Project Management* 33(6)1335–1346.
- Osei-Kyei, R. og A.P.C. Chan (2017): 'Implementation constraints in public-private partnership: empirical comparison between developing and developed economies/countries', *Journal of Facilities Management* 15(1)90–106.
- Owens, S. (2004): 'Siting, sustainable development and social priorities', *Journal of Risk Research* 7(2)101–114.
- Park, J.E. (2021a): 'Schedule delays of major projects: what should we do about it?', *Transport Reviews* 41(6)814–832.
- Park, J.E. (2021b): 'Curbing cost overruns in infrastructure investment: Has reference class forecasting delivered its promised success?', *European Journal of Transport and Infrastructure Research* 21(2)120–136.
- Patanakul, P., Y.H. Kwak, O. Zwikael og M. Liu (2016): 'What impacts the performance of large-scale government projects?', *International Journal of Project Management* 34, 452–466.
- Patty, J.W. og E.M. Penn (2015): 'Aggregation, evaluation, and social choice theory', *The Good Society* 24(1)49–72.
- Pepermans, Y. og I. Loots (2013): 'Wind farm struggles in Flanders fields: a sociological perspective', *Energy Policy* 59, 321–328.
- Pinto, J.K. (2013): 'Lies, damned lies, and project plans: recurring human errors that can ruin the project planning process', *Business Horizons* 56(5)643–653.
- Pinto, J.K. og P. Patanakul (2015): 'When narcissism drives project champions: a review and research agenda', *International Journal of Project Management* 33, 1180–1190.
- Pirard, R. og A. Karsenty (2009): 'Climate change mitigation: Should "avoided deforestation" be rewarded?', *Journal of Sustainable Forestry* 28, 434–455.
- Plotch, P.M. (2015): 'What's taking so long? Identifying the underlying causes of delays in planning transportation megaprojects in the United States', *Journal of Planning Literature* 30(3)282–295.
- Popper, K. (1972) [1962]: *Conjectures and Refutations (Fourth Edition)*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Potters, J. og F. van Winden (1992): 'Lobbying and asymmetric information', *Public Choice* 74, 269–292.

- Prieto, B. (2013): 'Managing the planning fallacy in large, complex infrastructure programs', *PM World Journal* 2(8)1–16.
- Ragaventh, B. og G.S. Jegan (2019): 'Management of stakeholder in infrastructure projects', *International Research Journal of Engineering and Technology* 6(4)3645–3650.
- Ran, R. (2013): 'Perverse incentive structure and policy implementation gap in China's local environmental politics', *Journal of Environmental Policy and Planning* 15(1)17–39.
- Rasmusen, E. (1993): 'Lobbying when the decisionmaker can acquire independent information', *Public Choice* 77, 899–913.
- Reijniers, J.J.A.M. (1994): 'Organization of public-private partnership projects. The timely prevention of pitfalls', *International Journal of Project Management* 12(3)137–142.
- Reitzig, M. og O. Sorenson (2013): 'Biases in the selection stage of bottom-up strategy formulation', *Strategic Management Journal* 34(???)782–799.
- Rittel, H.W.J. og M.M. Webber (1973): 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences* 4(2)155–169.
- Rock, E. (2006): 'The corporate form as a solution to a discursive dilemma', *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 162(1)57–71.
- Rosacker, K.M. og D.L. Olson (2008): 'An empirical assessment of IT project selection and evaluation methods in state government', *Project Management Journal* 39(1)49–58.
- Rossignol, N., C. Parotte, G. Joris og C. Fallon (2017): 'Siting controversies analysis: framework and method for questioning the procedure', *Journal of Risk Research* 20(10)1253–1274.
- Rundmo, T. og B.-E. Moen (2006): 'Risk perception and demand for risk mitigation in transport: a comparison of lay people, politicians and experts', *Journal of Risk Research* 9(6)623–640.
- Rutten, M.E.J., A.G. Doree og J.I.M. Halman (2019): 'Towards a deeper understanding of how champions influence the allocation of resources to innovation projects', *Engineering Project Organization Journal* 8(May) <https://doi.org/10.25219/epoj.2018.00111>.
- Sager, T. (1979): 'Citizen participation and cost-benefit analysis', *Transportation Planning and Technology* 5(3)161–168.
- Sager, T. (1990): *Planlegging med samfunnspektiv. Analysemetode*. Trondheim: Tapir.
- Sager, T. (1994): *Communicative Planning Theory*. Aldershot, UK: Avebury.

- Sager, T. (2002): *Democratic Planning and Social Choice Dilemmas. Prelude to Institutional Planning Theory*. Aldershot, Hampshire, UK: Ashgate.
- Sager, T. (2006): 'The logic of critical communicative planning: transaction cost alteration', *Planning Theory* 5(3)223–254.
- Sager, T. (2007): 'Dialogical values in public goods provision', *Journal of Planning Education and Research* 26(4)497–512.
- Sager, T. (2016): "Why don't cost-benefit results count for more? The case of Norwegian road investment priorities", *Urban, Planning and Transport Research* 4(1)101–121.
- Sager, T. (2017): *Fremsynsmetoder*. Concept-rapport nr. 53. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Sager, T. og I.-A. Ravlum (2005): 'The political relevance of planners' analysis: the case of a parliamentary standing committee', *Planning Theory* 4(1)33–65.
- Samferdselsdepartementet (2011): *Retningslinje 2 for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (2014): *Utredninger og analyser til ny transportplan*. (Retningslinjer nr. 1 for NTP 2018-2029). Oslo: Samferdselsdepartementet.
<<http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+Transportplaner/2018-2029/Retningslinjer+og+mandater/attachment/606101/binary/953025?ts=1451837b050>>.
- Samferdselsdepartementet (2019): *Ny modell for prosess og organisering av arbeidet med Nasjonal transportplan 2022–2033*. Brev fra Samferdselsdepartementet til fagetatene, Avinor og Nye Veier 11. januar 2019. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (2021): *Nasjonal transportplan 2022–2033*. Meld. St. 20 (2020–2021). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samset, K. (2021): *Prosjektevaluering*. Concept temahefte nr. 13. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Samset, K. og I. Bukkestein (2020): *Hvordan stoppe dårlig begrunnede prosjekter på et tidlig tidspunkt*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

- Samset, K. og M. Welde (2019): *Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis*. Concept rapport 58. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Sandström, C. og J. Björk (2010): 'Idea management systems for a changing innovation landscape', *International Journal of Product Development* 11(3)310–324.
- Sappington, D.E.M. (1991): 'Incentives in principal-agent relationships', *Journal of Economic Perspectives* 5(2)45–66.
- Savini, F., S. Majoor og W. Salet (2015): 'Dilemmas of planning: intervention, regulation, and investment', *Planning Theory* 14(3)296–315.
- Schneider, F. og J. Volkert (1999): 'No chance for incentive-oriented environmental policies in representative democracies? A public choice analysis', *Ecological Economics* 31, 123–138.
- Serrador, P. (2013): 'The impact of planning on project success – a literature review', *Journal of Modern Project Management* 1(2)
<https://www.journalmodernpm.com/index.php/jmpm/article/view/30>.
- Serrador, P. og R. Turner (2015): 'What is enough planning? Results from a global quantitative study', *IEEE Transactions on Engineering Management* 62(4)462–474.
- Straehl, S.S. og L. Schintler (2004): 'Montana secondary program reform and application of goals achievement methodology to project prioritization', *Transportation Research Record* No. 1895, 85–93.
- Strand, A., S. Olsen, M.D. Leiren og A.H. Halse (2015): *Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene?* Concept-rapport nr. 43. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Sulitzeanu-Kenan, R. (2010): 'Reflection in the shadow of blame: When do politicians appoint commissions of inquiry?', *British Journal of Political Science* 40(3)613–634.
- Sutterfield, J.S., S.S. Friday-Stroud og S.L. Shivers-Blackwell (2006): 'A case study of project and stakeholder management failures: lessons learned', *Project Management Journal* 37(5)26–35.
- Sætra, H.S. (2020): 'A shallow defence of a technocracy of artificial intelligence: examining the political harms of algorithmic governance in the domain of government', *Technology in Society* 62, artikkel 101283.

- Taher, E.F. og R.K. Pandey (2013): 'Study of delay in project planning and design stage of civil engineering projects', *International Journal of Engineering and Advanced Technology* 2(3)456–461.
- Tideman, T.N. (1997): 'Voting and the revelation of preferences for public activities', side 226–246 i D.C. Mueller (red.): *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tiwana, A., M. Keil og R.G. Fichman (2006): 'Information systems project continuation in escalation situations: a real options model', *Decision Sciences* 37(3)357–391.
- Tullock, G., A. Seldon og G.L. Brady (2002): *Government Failure: A Primer in Public Choice* Washington, D.C.: Cato Institute.
- Van Berkel, F.J.F.W., J.E. Ferguson og P. Groenewegen (2019): 'Once bitten, twice shy: How anxiety and political blame avoidance cause a downward spiral of trust and control in the aftermath of failed public projects', *Administration and Society* 51(4)545–580.
- Vegdirektoratet (2021): *Konsekvensanalyser*. Håndbok V712. Oslo: Statens vegvesen.
- Visschers, V.H.M., R.M. Meertens, W.W.F. Passchier og N.N.K. de Vries (2009): 'Probability information in risk communication: a review of the research literature', *Risk Analysis* 29(2)267–287.
- Volden, G.H. (2018): 'Public project success as seen in a broad perspective. Lessons from a meta-evaluation of 20 infrastructure projects in Norway', *Evaluation and Program Planning* 69, 109–117.
- Volden, G.H. (2019): 'Public funding, perverse incentives, and counterproductive outcomes', *International Journal of Managing Projects in Business* 12(2)466–486.
- Volden, G.H. og B. Andersen (2018): 'The hierarchy of public project governance frameworks. An empirical study of principles and practices in Norwegian ministries and agencies', *International Journal of Managing Projects in Business* 11(1)174–197.
- Vos, J.F.J. og M.C. Achterkamp (2006): 'Stakeholder identification in innovation projects. Going beyond classification', *European Journal of Innovation Management* 9(2)161–178.
- Wallisser, J.M. (2021): *Identification and Processing of Quality Ideas: A Case of Idea Management in the Front-end of Project Management in Projektron BCS*. Master thesis. Enschede, Nederland: University of Twente.

- Wang, S. og R.A. Noe (2010): 'Knowledge sharing: a review and directions for future research', *Human Resource Management Review* 20(2)115–131.
- Waterhout, B., F. Othengrafen og O. Sykes (2013): 'Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: an exploration', *Planning, Practice and Research* 28(1)141–159.
- Weaver, R.K. (2013): 'Policy leadership and the blame trap: seven strategies for avoiding policy stalemate', *Governance Studies at Brookings* March 2013, 1–9.
- Weintraub, R. (2011): 'A solution to the discursive dilemma', *Philosophical Studies* 152, 181–188.
- Welde, M. (2017): *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitets sikring*. Concept-rapport nr. 51. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Welde, M. og J. Odeck (2017): 'Cost escalations in the front-end of projects – empirical evidence from Norwegian road projects', *Transport Reviews* 37(5)612–630.
- Westerski, A., C.A. Inglesias og F.T. Rico (2010): 'A model for integration and interlinking of idea management systems', side 183–194 i S. Sánchez-Alonso og I. N. Athanasiadis (red.): *Metadata and Semantic Research*. Berlin: Springer.
- Westerski, A., C.A. Inglesias og T. Nagle (2011): 'The road from community ideas to organizational innovation: a life cycle survey of idea management systems', *International Journal of Web Based Communities* 7(4)493–506.
- Williams, T. og K. Samset (2010): 'Issues in front-end decision making on projects', *Project Management Journal* 41(2)38–49.
- Williams, T.M., K. Samset og G.H. Volden (red.) (2022): *The Front-end of Large Public Projects. Paradoxes and Ways Ahead*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Williams, T., H. Vo, A. Edkins og K. Samset (2019a): *A Systematic Literature Review: The Front End of Projects*. Philadelphia, Pennsylvania: Project Management Institute.
- Williams, T., H. Vo, K. Samset og A. Edkins (2019b): 'The front-end of projects: a systematic literature review and structuring', *Production Planning and Control* 30(14)1137–1169.
- Williams, T., O.J. Klakegg, D.H.T. Walker, B. Andersen og O.M. Magnussen (2012): 'Identifying and acting on early warning signs in complex projects', *Project Management Journal* 43(2)37–53.

- Wojewnik-Filipkowska, A., A. Dziadkiewicz, W. Dryl, T. Dryl og R. Bęben (2021): 'Obstacles and challenges in applying stakeholder analysis to infrastructure projects. Is there a gap between stakeholder theory and practice?', *Journal of Property Investment and Finance* 39(3)199–222.
- Wood, A. (2003): 'Managing employees' ideas', *Journal for Quality and Participation* 26(2)22–26.
- Worsley, L.M. og C.J. Worsley (2009): 'Stopping projects early', Paper for the *Australian Institute of Project Management Conference 2009*, 11.–14. oktober, Adelaide.
- Xia, D., Q. Yu, Q. Gao og G. Cheng (2017): 'Sustainable technology selection decision-making model for enterprise in supply chain: based on a modified strategic balanced scorecard', *Journal of Cleaner Production* 141, 1337–1348.
- Yang, R.J. (2014): 'An investigation of stakeholder analysis in urban development', *International Journal of Project Management* 32, 838–849.
- Yates, J.K. og A. Eskander (2002): 'Construction total project management planning issues', *Project Management Journal* 33(1)37–48.
- Zwikael, O. (2009): 'Critical planning processes in construction projects', *Construction Innovation* 9(4)372–387.
- Zwikael, O. (2020): 'When doesn't formal planning enhance the performance of government projects?', *Public Administration Quarterly* 44(3)331–362.
- Zwikael, O. og A. Gilchrist (2021): 'Planning to fail: When is project planning counterproductive?', *IEEE Transactions on Engineering Management* (online).
- Zwikael, O. og S. Globerson (2006): 'Benchmarking of project planning and success in selected industries', *Benchmarking: An International Journal* 13(6)688–700.
- Zwikael, O. og J. Smyrk (2012): 'A general framework for gauging the performance of initiatives to enhance organizational value', *British Journal of Management* 23, S6–S22.
- Zwikael, O., R.D. Pathak, G. Singh og S. Ahmed (2014): 'The moderating effect of risk on the relationship between planning and success', *International Journal of Project Management* 32, 435–441.

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

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

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 1	Styring av prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå <i>Project Portfolio Management. Estimating Provisions for Uncertainty at Portfolio Level.</i>	Stein Berntsen og Thorleif Sunde
Nr. 2	Statlig styring av prosjektleidelse. 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

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 8	Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt <i>Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects</i>	Kjell Arne Brekke
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.	Erik N. Warberg

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Procurement in a Project's Early Phases. Defense Aquisitions</i>	
Nr. 17	Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase <i>Decisions Based on Scant Information. Challenges and Tools During the Front-end Phases of Projects</i>	Kjell Sunnevåg (red.)
Nr. 18	Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt <i>Multi-Criteria Decision Analysis In Major Public Investment Projects</i>	Ingemund Jordanger, Stein Malerud, Harald Minken, Arvid Strand
Nr. 19	Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter <i>Impact Assessment of Major Public Investment Projects</i>	Bjørn Andersen, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug, Ola Nafstad, Petter Næss og Nils Olsson
Nr. 20	Investorers vurdering av prosjekters godhet <i>Investors' Appraisal of Project Feasibility</i>	Nils Olsson, Stein Frydenberg, Erik W. Jakobsen, Svein Arne Jessen, Roger Sørheim og Lillian Waagø
Nr. 21	Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg <i>Major Projects: Logical Minimalism, Rationality and Grand Choices</i>	Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks
Nr. 22	Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet <i>Environmental Economics and Economic Viability</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 23	The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – A Theoretically Based Analysis and Evaluation	Tom Christensen
Nr. 24	Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken <i>Market oriented approaches to environmental policy</i>	Kåre P. Hagen

Rapport	Tittel	Forfatter
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 <i>Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions. Focus on the Front-End of Large Public Investment Projects</i>	Erik Whist, Tom Christensen
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	Asbjørn Englund, Harald Bergh, Aleksander Møll og Ove Skaug Halsos

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Major Public Investments' Impact on Competition. How to Deal with Competition Issues as Part of the Project Appraisal</i>	
Nr. 32	Analyse av systematisk usikkerhet i norsk økonomi. <i>Analysis of Systematic Uncertainty in the Norwegian Economy.</i>	Haakon Vennemo, Michael Hoel og Henning Wahlquist
Nr. 33	Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige. <i>Planning, Analytic Tools and the Use of Cost-Benefit Analysis in the Transport Sector in Norway and Sweden.</i>	Morten Welde, Jonas Eliasson, James Odeck, Maria Börjesson
Nr. 34	Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg <i>The Opportunity Space. A Study of Conceptual Appraisals and the Choice of Conceptual Solutions.</i>	Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng
Nr. 35	Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investerings tiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 36	Investing for Impact. Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects that Have Been Subjected to External Quality Assurance	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 37	Bruk av karbonpriser i praktiske samfunnsøkonomiske analyser. En oversikt over praksis fra analyser av statlige investeringsprosjekter under KVVU-/KS1-ordningen. <i>Use of Carbon Prices in Cost-Benefit Analysis. Practices in Project Appraisals of Major Public Investment Projects under the Norwegian State Project Model</i>	Gro Holst Volden
Nr. 38	Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter	Heidi Bull-Berg, Gro Holst Volden og Inger Lise Tyholt Grindvoll

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Non-Monetized Impacts in Economic Analysis. Practice and Lessons from Public Investment Projects</i>	
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 Samsset, 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 Samsset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg
Nr. 41	<p>Transportmodeller på randen. En utforskning av NTM5-modellens anvendelsesområde</p> <p><i>Transport models and extreme scenarios. A test of the NTM5 model</i></p>	Christian Steinsland og Lasse Fridstrøm
Nr. 42	<p>Brukeravgifter i veisektoren</p> <p><i>User fees in the road sector</i></p>	Kåre Petter Hagen og Karl Rolf Pedersen
Nr. 43	<p>Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene</p> <p><i>Road Planning in Norway: What governs the selection of projects?</i></p>	Arvid Strand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren og Askill Harkjerr Halse
Nr. 44	<p>Ressursbruk i transportsektoren – noen mulige forbedringer</p> <p><i>Resource allocation in the transport sector – some potential improvements</i></p>	James Odeck (red.) og Morten Welde (red.)
Nr. 45	<p>Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.</p> <p><i>Municipal investment practices in Norway</i></p>	Morten Welde, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll
Nr. 46	<p>Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land.</p>	Knut F. Samsset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Eirik Vårdal Kvalheim

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Governance schemes for major public investment projects: A comparative study of principles and practices in six countries</i>	
Nr. 47	Governance Schemes for Major Public Investment Projects. A comparative study of principles and practices in six countries.	Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og 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. <i>Project governance and the use of project models in public agencies and line ministries in Norway.</i>	Bjørn Andersen, Eirik Vårdal Kvalheim og Gro Holst Volden
Nr. 51	Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring. <i>Cost performance in government investment projects that have been subjected to external quality assurance.</i>	Morten Welde
Nr. 52	Statlige investeringer under lupen. Erfaring med evaluering av de 20 første KS-prosjektene. <i>A Close-up on Public Investment Cases. Lessons from Ex-post Evaluations of 20 Major Norwegian Projects</i>	Gro Holst Volden og Knut Samset
Nr. 53	Fremsynsmetoder <i>Foresight methods</i>	Tore Sager

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 54	Neglected and underestimated impacts of transport investments	Petter Næss, Gro Holst Volden, James Odeck og Tim Richardson
Nr. 55	Kostnadsstyring i entrepriskontrakter <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 estimates and uncertainty analyses in the QA2-reports?</i>	Morten Welde, Magne Jørgensen, Per Fridtjof Larsen og Torleif Halkjelsvik
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

Rapport	Tittel	Forfatter
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. Wangsnes 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	Stanse svake prosjektforslag oftere og tidligere? Gjennomgang av internasjonal litteratur <i>Stopping weak project proposals more frequently and earlier? A review of international literature</i>	Tore Sager

Concept-rapport nr. 68

www.ntnu.no/concept/

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

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

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

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

Address:

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

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-8433-030-3 (papirversjon)

ISBN: 978-82-8433-031-0 (nettversjon)

