

Jan Petter Bekkevold, Julian Mæhlen,
Sofie Bang og Lars Magnus Johnsen

Erfaringer og beste praksis ved bruk av anbefalingene fra KS2

Concept-rapport nr. 77





Jan Petter Bekkevold, Julian Mæhlen,
Sofie Bang og Lars Magnus Johnsen

Erfaringer og beste praksis ved bruk av anbefalingene fra KS2

Concept-rapport nr. 77

Concept rapport nr. 77

Erfaringer og beste praksis ved bruk av anbefalingene fra KS2

Jan Petter Bekkevold

Holte Consulting

Julian Mæhlen

Holte Consulting

Sofie Bang

Holte Consulting

Lars Magnus Johnsen

Holte Consulting

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-8433-050-1 (papirversjon)

ISBN: 978-82-8433-051-8 (nettversjon)

RETTHETSHAVER

© Forskningsprogrammet Concept.

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

DATO: September 2024

UTGIVER: Ex ante akademisk forlag

Concept-programmet

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

7491 NTNU – Trondheim

www.ntnu.no/concept

Ansaret for informasjonen i rapportene som produseres på oppdrag fra Concept-programmet ligger hos oppdragstaker. Synspunkter og konklusjoner står for forfatternes 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, partner, Menon Economics

Ingeborg Rasmussen, partner, 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

Statens prosjektmodell fastsetter krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter. Blant annet er det krav om ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag for eventuell investeringsbeslutning i Stortinget (KS2). I tillegg til å gi et underlag for å vedta gjennomføring og kostnadsramme, er KS2-rapporten et dokument med mange råd og anbefalinger fra eksterne kvalitetssikrere til departementene og etatene om hvordan styringen av det aktuelle prosjektet bør innrettes.

Vi har nå undersøkt hvilke anbefalinger som blir gitt i KS2, hva som vurderes som gode anbefalinger, hvordan anbefalingene følges opp og hva som legger til rette for oppfølging, for at anbefalinger fra KS2 kan gi mest mulig nytte. Studien omfatter hvordan KS2 påvirker vedtak og praksis i prosjektene, samt i hvilken grad anbefalingene blir sett på som nyttige, presise nok og tar nok hensyn til den aktuelle situasjonen prosjektet står i. Sentrale temaer omfatter anbefalinger og oppfølging av prosjektomfang, styrings- og kostnadsrammer, kontraktsstrategi, organisering og styring, mål, suksessfaktorer, fallgruver, gjennomføringsstrategi og styring av usikkerhet.

De fire forfatterne er alle ansatt i Holte Consulting, et selskap som selv gjennomfører KS2, men studien omfatter ikke studerte prosjekter som er kvalitetssikret av Holte Consulting. Professor Ole Jonny Klakegg fra NTNU/Concept har fulgt studien tett. Vi ønsker å takke alle bidragsytere fra departementene, etatene, virksomhetene og representanter for eksterne kvalitetssikrere som har stilt til intervju og deltatt i workshop. Takk også til Per Svejvig (Universitetet i Aarhus) og til Jan Alexander Langlo (NTNU) for gjennomlesing og forbedringsforslag til rapportutkast.

Trondheim, september 2024

Gro Holst Volden
Redaktør for Concept-rapportserien

Innhold

SAMMENDRAG	4
SUMMARY	10
1 INTRODUKSJON	17
1.1 BAKGRUNN	17
1.2 FORSKNINGSGAP	22
1.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	22
1.4 AVGRENSNINGER OG HABILITET	23
1.5 OPPBYGNING	24
2 LITTERATUR	25
2.1 STYRING AV INVESTERINGER I STATEN.....	25
2.2 ERFARINGER FRA GJENNOMFØRTE PROSJEKTER	28
2.3 EKSTERNE ANBEFALINGERS PLASS I INVESTERINGSPROSJEKTER	30
2.4 IMPLEMENTERING AV ANBEFALINGER SOM PROSESS.....	37
3 METODE OG DATA	42
3.1 FORSKNINGSDESIGN	42
3.2 UTVALGTE OG INKLUDERTE PROSJEKTER	43
3.3 DATAINNSAMLING	53
3.4 DATAANALYSE OG BEHANDLING AV DATA.....	59
4 RESULTATER OG ANALYSE	61
4.1 HVILKE ANBEFALINGER SOM BLIR GITT AV EKSTERNE KVALITETSSIKRERE I KS2	61
4.2 HVA SOM VURDERES SOM EN GOD ANBEFALING	68
4.3 HVORDAN ANBEFALINGER FØLGES OPP.....	83
4.4 HVA SOM FØRER TIL GODE ANBEFALINGER OG LEGGER TIL RETTE FOR OPPFØLGING...	96
5 DISKUSJON.....	109
5.1 KVALITETSSIKRING OG OPPFØLGING BØR TILPASSES AKTØRENE OG PROSJEKTET.....	109
5.2 DET MÅ TILRETTELEGGING TIL FOR AT ANBEFALINGER KAN FØLGES OPP	114
5.3 NYTTEN REALISERES I OPPFØLGINGEN AV ANBEFALINGER	124
5.4 BESTE PRAKSIS FOR UTFORMING OG BRUK AV ANBEFALINGER.....	128

6	KONKLUSJON OG VIDERE ARBEID	132
6.1	HOVEDKONKLUSJONER.....	132
6.2	INNSPILL TIL FORBEDRING.....	136
6.3	FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING.....	138
	REFERANSER	139
	VEDLEGG 1 GJENNOMFØRTE INTERVJUER.....	146
	VEDLEGG 2 INTERVJUGUIDE	147

Sammendrag

Statens prosjektmodell fastsetter krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter. Etter forprosjektet og før en eventuell gjennomføring skal prosjektet gjennom ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2), gjennomført av en uavhengig aktør med rammeavtale med Finansdepartementet. Gjeldende krav til KS2 inkluderer å gjennomgå styringsdokument, endringslogg og kostnadsstyringsstrategi, kontraktsstrategi og oppfølging i form av nyttestyring og gevinstrealisering. Den eksterne kvalitetssikreren (EKS) skal gi anbefalinger til Finansdepartementet, eier/fagdepartementet og prosjektorganisasjonen om hvordan prosjektet bør innrettes så prosjektet kan gjennomføres optimalt. KS2-rapporten er en del av fagdepartementets innstilling, Finansdepartementets kontroll og beslutningstakernes grunnlag for å vedta en eventuell gjennomføring, med økonomiske styrings- og kostnadsrammer for prosjektet. Hensikten er å sikre effektiv bruk av fellesskapets midler.

Denne studien undersøker hvilke anbefalinger som blir gitt i KS2, hva som vurderes som en god anbefaling, hvordan anbefalingene følges opp og hva som legger til rette for oppfølging. Den overordnede problemstillingen er: *Hvordan kan anbefalinger fra KS2 gi mest mulig nytte?* Problemstillingen har blitt belyst ved bruk av følgende forskningsspørsmål:

- a) *Hvilke anbefalinger blir gitt av eksterne kvalitetssikrere til prosjekteier og prosjektorganisasjon i KS2?*
- b) *Hva vurderes som en god anbefaling i KS2?*
- c) *Hvordan følges anbefalingene fra KS2 opp?*
- d) *Hva fører til gode anbefalinger og legger til rette for oppfølging?*

Ekstern kvalitetssikring kan i lys av eksisterende litteratur sees på som en formell prosjektgjennomgang, som har til hensikt å identifisere tidlige varselsignaler og dermed bidra til et godt grunnlag for eierstyring og optimal gjennomføring. EKS fungerer både som en revisor og konsulent, da de skal kontrollere styringsunderlaget i tråd med føringene i rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring og samtidig bruke sin prosjektfaglige kompetanse til å gjøre en vurdering av prosjektet. Litteraturen peker på at det er flere forhold som må

ligge til rette for at anbefalinger fra konsulenter skal komme til nytte i mottakerorganisasjonen. Det kan dreie seg om godheten av anbefalingene som blir gitt, formatet på anbefalingene eller mottakers evne til å implementere disse i prosjektet.

Anbefalinger fra EKS blir gitt i KS2-rapporten, og de viktigste anbefalingene blir presentert for mottakerne i et eget møte. Oppfølging av anbefalinger og effekten av dem blir derimot ikke dokumentert som del av statens prosjektmodell. Kvalitetssikrerne vet derfor ikke om rådene blir fulgt og om de ansees som gode eller ikke. For å studere anbefalingene og oppfølgingen baseres studiens datagrunnlag på et utvalg av prosjekter innen samferdsel, bygg, IT og forsvarssektoren, totalt 19 i tallet. Utvalget er gjort for å være representativt for porteføljen av nyere prosjekter som gjennomgår KS2. Skriftlige datakilder har vært KS2-rapporter og stortingsproposisjoner tilknyttet disse. Data er i tillegg innhentet gjennom 22 dybdeintervjuer med representanter for prosjekteiere i departementer og etater, samt prosjektledere. Vi har også gjennomført én workshop med representanter fra de eksterne kvalitetssikrerne og én workshop med representanter fra departementer, etater og kvalitetssikrere (den siste i forbindelse med Forum for statens prosjektmodell). Forfatterne tilhører selv et miljø som gjennomfører ekstern kvalitetssikring for Finansdepartementet og aktuelle fagdepartement. Habiliteten til forfatterne er sikret ved at selskapet forfatterne tilhører eller forfatterne selv ikke har noen knytning til prosjektene i utvalget, verken som kvalitetssikrer eller i andre roller. Ved presentasjon av resultatene fokuserer vi på de aggregerte og generaliserte funnene fremfor det enkelte prosjekt eller det enkelte miljøet som har gjennomført kvalitetssikringen.

Studien adresserer erfaringer og dokumenterer en beste praksis for utforming og bruk av anbefalinger fra KS2. Basert på dette har vi diskutert hva resultatene impliserer, vi konkluderer med svar på forskningsspørsmålene og vi foreslår en beste praksis for hva som skal til for at anbefalinger fra KS2 kan gi mest mulig nytte. Vi har funnet følgende svar på forskningsspørsmålene:

- a) *Hvilke anbefalinger blir gitt av eksterne kvalitetssikrere til prosjekteier og prosjektorganisasjon i KS2?*

Antall anbefalinger i de gjennomgåtte KS2-rapportene varierer fra 12 til 116, med en median på 32. Det er indikasjoner på at antallet korrelerer positivt med estimert kostnadsramme. Vi mener dette kan tilskrives omfanget på prosjektdokumentasjonen, kompleksiteten og varigheten på prosjektet. 77 % av anbefalingene rettes mot prosjektorganisasjonen og 23 % rettes mot

eierdepartementet. Studien indikerer at EKS gir flere anbefalinger til departementene når fagdepartementet er tettere involvert i KS2-prosessen. Det gis flest anbefalinger knyttet til organisering og styring (32 %), gjennomføringsstrategi (13 %) og kontraktsstrategi (12 %). Det er også vurdert hvorvidt anbefalingene er formulert på en måte som gjør det mulig å ettergå om de har blitt tatt til følge eller ikke. En finner at 63% av anbefalingene er målbare, 33 % av anbefalingene kan kun delvis ettergås, mens 4 % av anbefalingene er skrevet sånn at det ikke er mulig å ettergå om de har blitt hensyntatt.

b) Hva vurderes som en god anbefaling i KS2?

Anbefalingene som gis i KS2 oppfattes gjennomgående som svært nyttige av både fagdepartement og prosjektorganisasjon. Dette gjelder også når EKS anbefaler tiltak som allerede er delvis tenkt på eller som uansett vil være tiltak i neste fase, for da fungerer det som en bekreftelse. Anbefalinger vurderes som gode, og gir dermed størst nytte, når de er spesifiserte, konkrete, tydelige, målbare, realistiske, godt underbygget, konsistente og presentert og kommunisert på en måte som mottaker forstår. En god anbefaling er rettet mot en bestemt aktør, indikerer *når* den må eller bør gjennomføres, og skiller mellom hva som «må» og «bør» gjøres. Enkelte i prosjektorganisasjonene er skeptiske til å få anbefalinger som fremstår som at det kun er ett riktig svar på veien videre. Formatet på anbefalingene er godt når de er på et nivå som tillater departement og etat å velge hvordan de tar den til seg, altså at anbefalingen ikke er for spesifisert.

Det er bred konsensus om at de viktigste anbefalingene som gis i KS2 er anbefalingene om styrings- og kostnadsrammer. Det er anbefalinger knyttet til organisering og styring og kontraktsstrategi som oftest oppfattes som mindre nyttige eller for svakt begrunnede. Anbefalinger som utfordrer etablert systematikk kan være krevende, da de kan være urealistiske å få gjennomført. Samtidig kan det være et viktig signal om at gjeldende systematikk har forbedringspotensial. Anbefalinger oppfattes best når de fremstilles samlet og gjerne i sammendraget eller et eget kapittel i KS2-rapporten.

c) Hvordan følges anbefalingene fra KS2 opp?

Kvalitetssikrers anbefalinger følges opp av eierdepartementet for prosjektet ved at det refereres til i regjeringsnotat (R-notat) eller proposisjoner til Stortinget, i gjennomføringsbrevet eller mandatet for prosjektgjennomføringen, samt i den ordinære etatsstyringen. Dette gjelder

spesielt anbefalinger om styrings- og kostnadsrammer. De fleste departementer legger stor vekt på kvalitetssikrers anbefalinger om rammer og lener seg ofte på disse.

Finansdepartementet, som forvalter av Statens prosjektmodell, vurderer om anbefalingene i KS2 er forståelige, om de er detaljerte nok og om de er alarmerende på noe vis. Finansdepartementet danner seg en oppfatning om noe konkret bør løftes frem i forbindelse med investeringsbeslutningen. Fagdepartementene trekker frem at dette er verdifullt for deres oppfølging av anbefalingene. Finansdepartementet har ikke noe system for å følge opp anbefalingene fra KS2, men tilpasser oppfølgingen fra prosjekt til prosjekt.

Det er ingen bestemte krav til hvordan departementene eller etatene/prosjektene skal følge opp anbefalingene fra KS2. Det er prosjekt- og personavhengig hvorvidt mottaker tar eierskap til KS2-rapporten og anbefalingene som fremkommer i den. Gjennomgående blir likevel beslutningsrelevant informasjon alltid vurdert, og de fleste anbefalingene følges opp på en eller annen måte. Flere av departementene og etatene har etablert en systematikk i oppfølging av anbefalingene. Ut over dette er det noe vilkårlig hvordan anbefalinger brukes videre. Det er ulike måter anbefalingene brukes:

- Anbefalingene brukes i R-notat eller i Stortingsproposisjoner.
- Anbefalingene brukes som formelle føringer til etatene.
- Anbefalingene blir fulgt opp strukturert av departementet.
- Departementet ber etaten rapportere på oppfølging av anbefalingene.

Nytten av anbefalingene fra KS2 kommer som en følge av oppfølgingen. Det er med andre ord ikke kun at kvalitetssikrer gir en anbefaling som fører til nytte, men mottakers forståelse, aksept, vurdering og vellykkede implementering av den.

Flere prosjekter har en *formell, dokumentert oppfølging* av alle anbefalingene før investeringsbeslutning. Noen gjør dette på eget initiativ, ikke som bestilling fra departementet. Mange har også en *uformell, ikke dokumentert oppfølging* av anbefalingene. Når oppfølgingen ikke blir dokumentert, reduserer man muligheten for at anbefalinger fra ett prosjekt kan brukes i utarbeidelsen av styringsgrunnlaget til et annet prosjekt.

Det er kun i svært sjeldne tilfeller at EKS får informasjon om hvilke anbefalinger som følges opp eller hvordan.

d) Hva fører til gode anbefalinger og legger til rette for oppfølging?

Våre funn indikerer at kvalitetssikringen og oppfølgingen bør tilpasses aktørene og prosjektet. Anbefalingene som gis må være spesifisert, målbare, argumentert for, realistiske og konsistente (SMARK). I tillegg må det legges til rette for at anbefalingene skal kunne følges opp.

Dette omfatter:

- **Gode forutsetninger for KS2:** At bestillingen er tilpasset det enkelte KS2-oppgdraget, KS2-prosessen tilpasses prosjektet, det er satt av tilstrekkelig tid, typisk 2-5 måneder og at kvalitetssikrer innehar prosjektkompetanse og erfaring fra andre kvalitetssikringsoppdrag. De gjennomgåtte KS2-ene synes å ha hatt tilstrekkelige rammer til å identifisere harde varselsignaler, samt tilgang på og tid til en god dialog med prosjektet for å identifisere myke varselsignaler. Vi mener at tilpasning av avropet for KS2, gjerne med konkrete fokusområder, kan være nyttig. Det er imidlertid ikke tydelig for alle aktørene hva som er det underliggende formålet med KS2. Selv om dette er beskrevet i rundskriv R-108 og rammeavtalen med EKS, så kan det være nyttig med en tydelig forventningsavklaring til aktørene i oppstarten av en KS2.
- **En god KS2-prosess:** At erfaringer fra tidligere prosesser hensyntas, aktørene kjenner sine roller og blir gjort kjent med prosessen, det er samhandling og dialog, og forutsigbarhet i det som skal kommuniseres fra kvalitetssikrer. Dialogen med departement og prosjekt i drøftingen av anbefalinger må ikke gå på bekostning av kvalitetssikrers uavhengige rolle. Det er ikke kun innholdet i anbefalingene som har betydning, men også hvordan det blir kommunisert. KS2-prosessene og kommunikasjonen i de undersøkte casene oppfattes i hovedsak som gode.
- **Systematikk i vurdering og oppfølging av anbefalinger:** Mottakere som lykkes best med oppfølging av anbefalingene har etablert en systematikk i hvordan anbefalingene gjennomgås og følges opp i prosjektet. Våre funn viser at det er svært varierende grad av eierskap til KS2-rapporten og anbefalingene hos de ulike aktørene.

Det er uheldig, da formålet med KS2 er å gjøre prosjektene bedre.

- **Læringssløyer:** Forskningsprogrammet Concept fungerer som en stor læringssløyfe, med sin rolle i å utvikle kunnskap om store statlige investeringer. Det er imidlertid få andre arenaer der departementer, prosjektorganisasjoner og eksterne kvalitetssikrere sørger for kontinuerlig forbedring av ordningen. De som eksisterer oppfattes som svært viktige, som Forum for Statens prosjektmodell og at Finansdepartementet avholder årlige møter med aktørene på rammeavtalen. Kvalitetssikrerne får imidlertid lite til ingen tilbakemelding på anbefalingene som gis.

Summary

The Norwegian State Project Model stipulates requirements for the assessment, planning and quality assurance of large investment projects. After the pre-project and before any implementation, the project will go through external quality assurance of the management documentation and cost estimates (QA2), where an independent party with a framework agreement with the Ministry of Finance executes QA2. Current requirements for QA2 include reviewing the management document, the change log and cost management strategy, contract strategy and benefit realization plan. The external quality assurance provider (EQA) shall provide recommendations to the Ministry of Finance, the owner ministry and the project organization on how the project should be organized so that the project can be carried out in a time- and cost- efficient manner. The QA2 report is part of the decision-making basis for the line ministry's recommendation, the Ministry of Finance's control and the political decision-makers' basis for approval and funding of the project. The purpose is to ensure efficient use of public funds.

This study examines which recommendations are given in QA2, what is considered a good recommendation, how the recommendations are followed up and what facilitates follow-up, so that recommendations from QA2 can provide the best possible benefit. The overarching research problem is: *How can recommendations from QA2 provide the most benefit?* The research question has been examined using the following research questions:

- a) *What recommendations are given by external quality assurance providers to the project owner and project organization in QA2?*
- b) *What is considered a good recommendation in QA2?*
- c) *How are the recommendations from QA2 followed up?*
- d) *What leads to good recommendations and facilitates follow-up?*

In light of existing literature, external quality assurance can be seen as a formal project review, which aims to identify early warning signals and thus contribute to good governance and efficient implementation. The external party acts as both an auditor and a consultant, as they must control that the required documentation is in place, and at the same time use their project expertise to make their assessment of the project. The literature points out that

there are several pitfalls that can lead to recommendations being less useful in the recipient organization. The important aspects include: the relevance and quality of recommendations given, the format of the recommendations and the recipient's ability to implement these in the project.

Recommendations from QA2 are presented in the QA2 report, and the most important recommendations are also presented to the recipients in a separate meeting. However, follow-up of recommendations is not documented in the QA2 process, and thus the EQAs do not know whether their recommendations are considered good or not, and whether they are adhered to. In order to study the recommendations and follow-up, this study is based on a selection of projects in the transport, construction, IT and defence sectors, a total of 19 large scale public projects. The selection has been made to be representative of the portfolio of projects that are subject to QA2. Data sources for the study have been QA2 reports and parliamentary bills related to the projects in question. Data was also collected through 22 in-depth interviews with representatives from project owners in ministries and government agencies, as well as project managers. We have also conducted one workshop with representatives from the EQAs and one workshop with representatives from ministries, agencies and EQAs (the latter workshop was held in connection with the Forum for the State Project Model in 2023). The authors are employed in a private company that carries out external quality assurance for the Ministry of Finance. The impartiality of the authors was ensured by excluding all projects where the company or the authors themselves have had a role, from the sample. We emphasize aggregated and generalized findings rather than focusing on individual project or individual EQAs.

The study addresses experiences and documents a best practice for the design and use of recommendations from QA2. Based on this, we have discussed what the results imply, we conclude with answers to the research questions and we propose a best practice for what is needed for recommendations from QA2 to provide the most benefit. Our answers to the research questions are as follows:

- a) *What recommendations are given by external quality assurers to the project owner and project organization in QA2?*

The number of recommendations in the reviewed QA2 reports varies from 12, with a median of 32, to 116. There are indications that the number correlates positively with the estimated cost. We believe this can be attributed to the

scope of the project documentation and the expected duration of the project. 77% of the recommendations are directed at the project organization and 23% are directed at the line ministry as owner. The study indicates that EQA makes more recommendations to ministries that are more closely involved in the QA2 process. Most recommendations are related to organization and management (32%), implementation strategy (13%) and contract strategy (12%). For some recommendations it is not possible or only partially possible to determine if they have been followed up or not. While 63% of the recommendations are measurable, 33% are only partially measurable, while for 4% of the recommendations it is not possible to determine whether they have been taken into account or not.

b) What is considered a good recommendation in QA2?

The recommendations given in QA2 are generally perceived as useful by both the ministry and the project organization. This also applies to cases where the recommends measures have already been identified by the project or will be implemented in the next phase, because then it serves as a confirmation. Recommendations are considered good, and thus provide the greatest benefit, when they are specified, concrete, clear, measurable, realistic, well-substantiated, consistent and presented and communicated in a way that the recipient understands. A good recommendation is aimed at a specific stakeholder, indicates *when* it must or should be implemented, and distinguished clearly between "must" and "should". Some in the project organizations are skeptical about receiving recommendations that appear to indicate that there is only one correct answer for the way forward. The format of the recommendations is good when they are at a level that allows the ministry and agency to choose how they adopt it, i.e. that the recommendation is not too narrowly defined.

There is broad consensus that the most important recommendations are those related to the cost and steering frames. On the other hand, recommendations related to project organization and management and contract strategy are sometimes perceived as less useful or not sufficiently supported.

Recommendations that challenge the established way of doing things in the agencies can be demanding, and sometimes unrealistic to implement. At the same time, it may be an important signal that the current system has potential for improvement. Recommendations are best understood when they are presented together and preferably in the summary or a separate chapter in the QA2 report.

c) How are the recommendations from QA2 followed up?

The quality assurer's recommendations are followed up by the line ministry by referring to them in the decision documents to the Government or the Parliament, in the implementation letter or the mandate for project implementation, as well as in the process for agency management. This applies in particular to recommendations on the project budget. Most ministries rely greatly on the quality assurers' recommendations on cost budgeting and they often rely on these.

The Ministry of Finance, as the administrator of the State Project Model, assesses whether the recommendations in QA2 are understandable, whether they are detailed enough and whether they are alarming in any way. The Ministry of Finance forms an opinion on whether something specific should be highlighted in the basis for investment decision. The line ministries point out that this is valuable for their follow-up of the recommendations. The Ministry of Finance has no system for following up the recommendations from QA2, however they adapt the follow-up as needed.

There are no requirements for how the ministries or projects must follow up the recommendations from QA2. It is project and person dependent whether the recipient takes ownership of the QA2 report and its recommendations. However, decision relevant information is always considered and most recommendations are adhered to, in one way or another. Several of the ministries and agencies have established a systematic approach to following up the recommendations. Beyond this, it is sometimes arbitrary how recommendations are used. There are different ways in which the recommendations are used:

- The recommendations are used in the decision documents to the Government or the Parliament.
- The recommendations are used as formal guidelines for the agencies.
- The recommendations are followed up in a structured way by the owner ministry.
- The owner ministry asks the agency to report on the follow-up of the recommendations.

The benefits of the quality assurance mechanism in QA2 thus lies primarily in the follow-up of the recommendations. In other words, it is not the quality

assurer's recommendation in itself that leads to benefit, but the recipient's understanding, acceptance, assessment and successful implementation of it.

Several projects have a *formal, documented follow-up* of all recommendations before Parliament is invited to make an investment decision. In several of the cases, this has been done on the project's own initiative, not as an order from the ministry. Several of the agencies also have an *informal, undocumented* follow-up of the recommendations. However, when the follow-up is not documented, the possibility of recommendations from one project being used in the preparation of the management basis for another project is reduced. It is only in very rare cases that EQA receives information about which recommendations are followed up and how.

d) What leads to good recommendations and facilitates follow-up?

Our findings indicate that both quality assurance and follow-up should be adapted to the specific stakeholders and the project. The recommendations given must be specified, measurable, argued for, realistic and consistent (SMARC). In addition, arrangements must be made for the recommendations to be followed up.

This includes:

- **Good prerequisites for QA2:** The mandate for the quality assurance should be adapted to the project, sufficient time should be allocated, typically 2-5 months, and EQAs must possess project expertise and experience from other quality assurance assignments. In the studied cases, there were sufficient prerequisites for identifying hard warning signals, as well as access to and time for a good dialogue with the project to identify soft warning signals. However, it is not clear to all stakeholders what the underlying purpose of QA2 is. We believe that the mandate for the QA2, preferably with specific focus areas, is crucial. Although the purpose of QA2 is described in the Government circular R-108 and the framework agreement with the EQA, it can be useful to have a clear clarification of expectations at the start-up of a QA2.
- **A good QA2 process:** Experiences from previous processes should be taken into account, the stakeholders must know their roles and be familiar with the process, interaction and dialogue, and there should be predictability in what is to be communicated from the quality

assurer. The dialogue with ministries and agencies must not come at the expense of the independent role of the quality assurer. It is not only the content of the recommendations that is important, but also how it is communicated. Our findings show that the QA2 processes and communication in the studied cases are normally perceived as good.

- **Systematic assessment and follow-up of recommendations:**
Recipients who are most successful in following up the recommendations have established a system for how the recommendations are reviewed and followed up in the project. Our findings show that there is a varying degree of ownership of the QA2 report and the recommendations. This is unfortunate, as the purpose of QA2 is to make the projects better.
- **Lesson learned:** The Concept research program functions as one big system for gathering lessons learned, with its role in developing knowledge about large government investments. However, there are few other arenas where ministries, project organizations and external quality assurers ensure continuous improvement of the QA scheme. Those arenas that exist are perceived as important, such as the Forum for the State Project Model, and the fact that the Ministry of Finance holds annual meetings with the companies with the framework agreement. However, the quality assurers receive little or no feedback on the recommendations given.

Forkortelse	Betydning
AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
DFD	Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
EKS	Ekstern kvalitetssikrer
FD	Forsvarsdepartementet
FIN	Finansdepartementet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KD	Kunnskapsdepartementet
KDD	Kommunal- og distriktsdepartementet
KS1	Kvalitetssikring av konseptvalg i statens prosjektmodell
KS2	Kvalitetssikring av styringsunderlag og utarbeiding av kostnadsoverslag i statens prosjektmodell
MRS	Mål- og resultatstyring
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
NPM	New Public Management
OED	Olje- og energidepartementet, endret navn til Energidepartementet pr 1.1.2024.
R-notat	Regjeringsnotat. Saker som skal behandles i regjeringskonferanse, skal presenteres skriftlig i form av et R-notat.
SD	Samferdselsdepartementet
SHA	Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø
SMART	(For vurdering av prosjektmål) Spesifisert, målbar, akseptert, realistisk, tidfestet
SMARC	(For vurdering av nytteplaner) Spesifisert, målbar og styrbar, ansvarliggjort, realisme, fullstendighet og helhet
SMARK	(For utforming av anbefalinger) Spesifisert, målbar, argumentert for, realistisk, konsistent
SPM	Statens prosjektmodell
SSD	Sentralt styringsdokument
UiO	Universitetet i Oslo

1 Introduksjon

Denne studien undersøker hvilke anbefalinger som blir gitt i KS2, hva som vurderes som en god anbefaling, hvordan anbefalingene følges opp og hva som legger til rette for oppfølging, for at anbefalinger fra KS2 kan gi mest mulig nytte. Målgruppen er alle som jobber med utvikling, styring, ledelse og gjennomføring av komplekse prosjekter i staten, både eierorganisasjoner, prosjektorganisasjoner og private leverandører. Relevante begreper blir forklart gjennomgående, men rapporten vil være lettere å lese for de med god innsikt i statens prosjektmodell og kvalitetssikringsregimet. Selv om statlige prosjekter er det underliggende temaet, kan innsikten også være relevant for andre sektorer. I dette kapittelet presenteres bakgrunnen for studien, forskningsgapet i etablert kunnskap, studiens forskningsspørsmål og avgrensninger, samt rapportens oppbygning.

1.1 Bakgrunn

Statens prosjektmodell

Det investeres årlig milliardbeløp i store prosjekter over statlige budsjetter. Kostnadsoverskridelser og forsinkelser i prosjekter kan skyldes en rekke faktorer, men manglende beslutningsunderlag i tidlig fase er identifisert som en sentral forklaring på overskridelser på tvers av sektorer (Andersen mfl., 2016). Det er derfor identifisert behov for å styrke beslutningsunderlaget før investeringsbeslutning og fastsettelse av rammer.

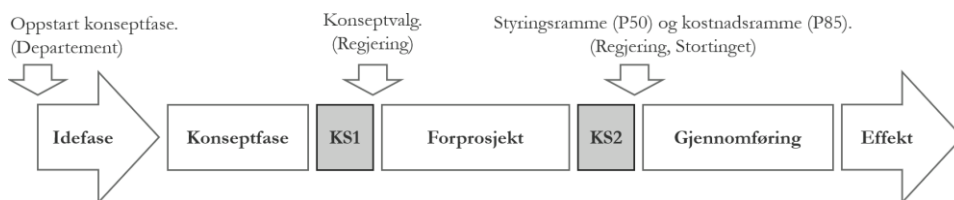
Statens prosjektmodell har sitt utgangspunkt i Statsbudsjettet for 1999-2000, da Finansdepartementets (FIN) ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer (da med navn KS-ordningen) ble vedtatt. Bakgrunnen for det som nå er statens prosjektmodell var en gjennomgang av systemene for planlegging, gjennomføring og oppfølging av store investeringsprosjekter i staten, formalisert som en sluttrapport i februar 1999 (Berg mfl., 1999). Finansdepartementets anbefaling var et felles system for utredning og gjennomføring av alle statlige prosjekter, inkludert kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag. Hensikten var å sikre at store statlige investeringer omfatter gode løsninger og holder kostnadene nede.

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet i utredning av de største statlige investeringsprosjektene (Regjeringen, 2023a). Kravene i modellen har endret seg over tid og er nå forankret i Rundskriv-108/23 (Finansdepartementet, 2023a) som erstattet Rundskriv-108/19 (Finansdepartementet, 2019) fra og med juli 2023. I rundskrivet defineres blant annet terskelverdien for prosjektene i statens prosjektmodell. Prosjekter med anslått kostnadsramme over terskelverdien må gjennom ekstern kvalitetssikring. Terskelverdien er 300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter og 1 mrd. kroner for øvrige prosjekter¹. Videre følger det av rundskrivet at store statlige investeringsprosjekter skal gjennomføres med følgende faseinndeling.

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

Fasene med tilhørende beslutningspunkter er illustrert i Figur 1-1. Modellen krever at kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) gjennomføres ved avslutning av forprosjekt, før et eventuelt vedtak om bevilgning i Stortinget og videre oppstart av prosjektet. Figuren viser også at statens prosjektmodell kun har to beslutningspunkter med tilhørende krav til dokumentasjon. At det ikke er inkludert flere beslutningspunkter kan forklares med at dette er en overordnet modell innført av FIN, og at det videre er hensiktsmessig å legge til grunn at hver ansvarlig etat har gode rutiner for selve prosjektgjennomføringen (Samset & Volden, 2013).

¹ Investeringsprosjekter gjennom Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) er unntatt. Investeringsprosjekter i regi av de regionale helseforetakene følger egne krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring og er ikke omfattet av rundskrivet. Statnett SF er videre ikke omfattet av rundskrivet og er selv ansvarlig for å kvalitetssikre sine investeringsprosjekter. Nye Veier AS og Bane NOR SF har ansvar for prosjekter i forprosjekt- og gjennomføringsfasen, dvs. etter gjennomført KVV/KS1 og konseptvalg. De er ikke omfattet av rundskrivets krav til KS2 (herunder krav til styringsmål), men er selv ansvarlig for å gjennomføre kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag innenfor rammene av Samferdselsdepartementets avtalestrukturer med selskapene og Jernbanedirektoratets avtaler med Bane NOR.



Figur 1-1: Statens prosjektmodell for prosjekter over terskelverdi (Rundskriv R-108/23, 2023a).

Kvalitetssikring (KS1 og KS2) gjennomføres av eksterne konsultentselskaper underlagt rammeavtale med FIN (Regjeringen, 2019). Det er prosjektorganisasjonen i etaten som besitter fagekspertisen til å utarbeide beslutningsgrunnlaget og konsultentselskapene besitter kompetanse og er gitt autoritet til å sikre kvalitet gjennom å gi sine anbefalinger om tiltak (Christensen & Holst, 2020).

Figur 1-2 viser en typisk KS2-prosess, inkludert regjerings- og stortingsbehandling. Tiden fra oppstart til KS2-rapport tar gjerne 2-5 måneder for et normalt prosjekt som er godt utredet, og kan ta lenger tid for høyrisiko- og kompliserte prosjekter (Regjeringen, 2019). Anbefalingene blir formelt overlevert i sin helhet i KS2-rapporten, men hovedanbefalinger presenteres i forkant for å gi mottaker anledning til å kommentere kvalitetssikrers vurderinger. Ut over det legges det ingen føringer på videre bruk av anbefalingene.



Figur 1-2: En typisk KS2-prosess, inkludert regjerings- og stortingsbehandling

I KS2 er kontrollhensynet dominerende og hovedformålet er å kontrollere beslutningsgrunnlaget (Regjeringen, 2019). Ved oppstart av kvalitetssikringen skal det foreligge:

- Sentralt styringsdokument (SSD) for prosjektet. Dette dokumentet er ment å gi oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, blant annet prosjektets mål og rammer, prosjektstrategi og prosjektstyringsmetodikk.
- Endringslogg som dokumenterer hvilke endringer det er besluttet å

gjennomføre i løpet av forprosjektfasen samt en begrunnelse for endringene.

- Et komplett basisestimat for kostnad.
- Minimum to prinsipielt ulike kontraktsstrategier ferdig utredet.
- Et oppdatert anslag for gevinstrealiseringsplan og for samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

En ekstern kvalitetssikrer (EKS) gjennomfører KS2 og skal gjennomgå og kontrollere overnevnte dokumenter. Siden 2000 har private konsultentselskaper utført ekstern kvalitetssikring på oppdrag fra ansvarlig fagdepartement for prosjektet og Finansdepartementet (Regjeringen, 2023c). Fagdepartementet er økonomisk ansvarlig for oppfølging av avropsavtale. I perioden har det vært seks rammeavtaler og ved kvalitetssikring under ordningen er det obligatorisk å benytte en av konsulentkonstellasjonene med rammeavtale (Concept, 2023a).

EKS skal gjøre en egen og selvstendig analyse av suksessfaktorer og potensielle fallgruver relatert til prosjektet. Kvalitetssikrers vurdering av det samlede usikkerhetsbildet tilknyttet prosjektet skal også rapporteres. Fra Regjeringen (2019) følger det videre at det også skal gis konkrete anbefalinger knyttet til:

- Kostnadsramme, inklusive nødvendig usikkerhetsavsetning.
- Styringsramme for utførende etat.
- Hvordan prosjektet bør styres for å holde kostnadsrammen, herunder organisatorisk forankring av autorisasjon til å trekke på usikkerhetsavsetningen.

Ordningen diskuteres og revideres jevnlig (Regjeringen, 2019) og tidligere rapporter har pekt på forbedringspotensial. Atkins, Promis & Oslo Economics (2021) peker særlig på behovet for ytterligere tilpasning av ordningen for digitaliseringssatsinger. Det hersker oppfatninger blant enkelte om at statens prosjektmodell og smidig utvikling vanskelig kan la seg kombinere (Danielsen & Enes, 2023). Både Finansdepartementet selv og konsulentene på rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring har uttalt at ordningen kan ha effektiviseringspotensial (Volden & Andersen, 2019).

Anbefalinger fra KS2

Et av formålene med anbefalingene som gis i KS2 er å bidra til god prosjektgjennomføring. Siden statens prosjektmodell ikke eksplisitt definerer

beste praksis, anvender kvalitetssikrer blant annet et sett med kilder som anses som beste praksis i prosjektledelse i Norge i dag, her representert ved et utvalg:

- Prosjektveiviseren, utarbeidet av Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) for å bidra til bedre tjenester, effektiv forvaltning og en anbefalt prosjektmodell for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter (Digitaliseringsdirektoratet, 2023). Prosjektveiviseren kan tilpasses alle typer prosjekter. Den er basert på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmodellen PRINCE2®.
- Axelos PRINCE2® (PRojects IN Controlled Environments), en standard opprinnelig fra Storbritannia, etablert for å sikre vellykket prosjektgjennomføring (Axelos, 2018).
- PMI: PMBOK (Project Management Institute Project Management Body Of Knowledge) er et sett med standardterminologi og retningslinjer innen prosjektledelse (PMI, 2021).
- IPMA: NCB (National Competence Baseline) er en sammenslutning av medlemsorganisasjoner som fremmer prosjektledelseskompetanse gjennom egne standarder (IPMA, 2023).
- ISO21500 Guidance on Project Management, en internasjonalt anerkjent standard for prosjektledelse (International Organization for Standardization, 2021).
- Spesifikke standarder innen programstyring, porteføljestyring og modenhetsvurderinger.

I tillegg bruker kvalitetssikrer fagkunnskap, erfaring og innsikt fra tidligere prosjekter for å utforme anbefalinger slik at prosjektet kan gjennomføres på best mulig måte. For å kunne gi anbefalinger til prosjektet forventes EKS å inneha kompetanse innen blant annet kontraktsstrategi, herunder økonomifaget, insentivteori, transaksjonskostnader og organisasjonsteori (Samset & Volden, 2013). En KS2-prosess hviler dermed på tung prosjektfaglig kunnskap knyttet spesielt til prosjektstyring for å nå resultatmål, tidsfrister og kostnadsrammer. Anbefalingene inngår også i Stortingets beslutningsgrunnlag ved investeringsbeslutninger (Regjeringen, 2023a). Stortinget og fagdepartementet er imidlertid ikke forpliktet til å følge anbefalinger fra EKS.

Som et supplement til føringene i rundskrivet har Regjeringen (2023b) samlet veiledere og maler for ekstern kvalitetssikring. Det foreligger blant annet en

mal for KS2-rapport. Malen tilrettelegger for at EKS skal oppsummere alle anbefalinger fordelt på tema bakerst i rapporten. Anbefalingene skal også kategoriseres i henhold til mottaker av anbefalingen, mer spesifikt etter prosjekteier (departement) og prosjektorganisasjon (etat).

1.2 Forskningsgap

Siden første KS2 hadde oppstart i 2000 har flere hundre prosjekter blitt kvalitetssikret gjennom statens prosjektmodell (EY, 2016). Kvalheim mfl. (2015) undersøker erfaringer med statens prosjektmodell og konkluderer blant annet med at KS2-rapporter og tilhørende anbefalinger er tilstrekkelig klargjørende og tydelige. Ydersbond mfl. (2023) ser på topp-politikeres bruk av beslutningsgrunnlag for store statlige investeringer. De finner blant annet at kvalitetssikringsrapportene kan bli brukt strategisk og opportunistisk for å bygge oppunder en eksisterende oppfattelse av prosjektet.

Det foreligger ingen helhetlig dokumentasjon av hvordan anbefalingene er fulgt opp av mottakerne i departementer og etater, eller hvorfor anbefalinger ikke er gjennomført, på tvers av flere prosjekter. Enkelte evalueringsrapporter har studert hvorvidt anbefalinger har blitt fulgt opp. Se for eksempel evaluering av Campus Ås (Steenberg mfl., 2022), evaluering av nytt operahus (HRP AS, 2017) og evaluering av informatikkbygget ved Universitet i Oslo (Welde, Whist, & Hjelmbrekke, 2018).

Ettersom det mangler empiriske studier om hvordan mottaker benytter anbefalingene fra EKS, vet vi lite om hvilke anbefalinger som oppfattes som nyttige og gode. Det mangler litteratur som definerer en vellykket kvalitetssikring basert på erfaringer.

1.3 Forskningsspørsmål

Studiens forskningsspørsmål og innretning har blitt utarbeidet i samråd med forskere fra Concept-programmet ved NTNU. Basert på avdekket forskningsgap tilknyttet anbefalingene fra KS2 tar denne studien utgangspunkt i følgende overordnende problemstilling:

Hvordan kan anbefalinger fra KS2 gi mest mulig nytte?

For å belyse, drøfte og kunne konkludere på de ulike aspektene knyttet til problemstillingen er følgende forskningsspørsmål definert:

- a) *Hvilke anbefalinger blir gitt av eksterne kvalitetssikrere til prosjektereier og prosjektorganisasjon i KS2?*

Med anbefalinger i KS2 menes konkrete anbefalinger fra EKS til departementer, etater og prosjektorganisasjoner slik de fremkommer i KS2-rapportene.

Det er ikke alle anbefalinger som blir implementert. Vi vil undersøke hva som kjennetegner de anbefalingene som blir fulgt opp og kommer til nytte for prosjektet. For at en anbefaling skal bli implementert, så må den være ansett som «god». Vi vil derfor utforske:

- b) *Hva vurderes som en god anbefaling i KS2?*

En anbefaling har videre ikke påvirkning før den følges opp. Ettersom det eksisterer lite dokumentasjon om dette, spør vi videre:

- c) *Hvordan følges anbefalingene fra KS2 opp?*

Utforming og formulering av ulike anbefalinger kan som en hypotese tenkes å påvirke anbefalingens nytteverdi og dermed hvordan den videre påvirker prosjektet i praksis. Vi vil derfor også utforske:

- d) *Hva fører til gode anbefalinger og legger til rette for oppfølging?*

1.4 Avgrensninger og habilitet

Denne studien omfatter forskning på prosjekter som har gjennomgått KS2 i perioden 2009-2023. Det er gjort et utvalg av prosjekter som skal sikre representativitet for senere års praksis.

Forfatterne er tilknyttet Holte Consulting, som har hatt rammeavtale for kvalitetssikring med Finansdepartementet i hver rammeavtaleperiode siden 2000. Forfatterne sin erfaring som ekstern kvalitetssikrer bidrar til studien gjennom inngående kjennskap til statens prosjektmodell. Samtidig kan rollen påvirke evnen til å opptre objektivt i utøvelse av forskningen. For å sikre habilitet er følgende tiltak gjort:

- Prosjekter som er kvalitetssikret av Holte Consulting er ikke inkludert i utvalget.
- Utvalget av prosjekter som er studert er diversifisert over forskjellige kvalitetssikringsmiljøer, fagdepartementer og investeringstyper for å unngå at relasjoner til noen av partene skal

kunne få innvirkning på resultatene.

- Det konkluderes ikke på hva som er gode eller dårlige KS2-rapporter eller anbefalinger fra noen av kvalitetssikringsmiljøene, for å unngå at relasjoner skal kunne påvirke vurderingene.

Anbefalinger i KS2 er studert på tvers av temaer. Studien fokuserer dog ikke på anbefalinger tilknyttet endringslogg, nyttestyring og gevinstrealisering, ettersom dette er krav gjort gjeldende først fra 2019.

1.5 Oppbygning

Rapporten er bygget opp med hensikt å gi leseren innsyn i prosessen som har ført frem til våre konklusjoner og svar på studiens overordnede problemstilling.

Kapittel 2 presenterer relevant litteratur tilknyttet styring av investeringer i staten og erfaringer fra gjennomførte prosjekter, samt publisert kunnskap som setter eksterne anbefalinger i investeringsprosjekter og implementering av anbefalinger i en teoretisk kontekst.

Kapittel 3 presenterer studiens metode og datagrunnlag, herunder forskningsdesign og inkluderte prosjekter. Vi forklarer hvordan data er blitt analysert for å i størst mulig grad kunne tilgjengeliggjøre vår metode for andre som vil studere liknende tematikk.

Kapittel 4 er rapportens mest omfangsrike og inneholder resultater og tilhørende analyse – blant annet deskriptiv statistikk over anbefalingene gitt av EKS i analyserte prosjekter og kvalitative resultater basert på intervjuer med relevante intervjuobjekter. Kapittelet er strukturert etter de fire forskningsspørsmålene presentert i kapittel 1.3.

Kapittel 5 løfter blikket for å diskutere implikasjonene av resultatene opp mot den overordnede problemstillingen. Implikasjonene av resultatene blir drøftet og satt i sammenheng med relevant litteratur, for å kunne trekke lærdom av studien og bidra til en bedre praksis for utforming og bruk av anbefalinger i KS2.

Kapittel 6 konkluderer og avslutter studien, med hovedkonklusjoner, innspill til forbedring av prosessene i KS2, samt forslag til videre forskning.

2 Litteratur

Dette kapittelet presenterer relevant litteratur knyttet til styring av statlige prosjekter og bruk av anbefalinger fra KS2. Det omfatter dokumentert kunnskap og praksis, publisert forskning og evalueringsrapporter fra gjennomførte prosjekter. I tillegg presenteres publisert kunnskap som setter anbefalinger fra eksterne konsulenter i en teoretisk kontekst. Hensikten er å kunne se studiens resultater i en større sammenheng, knyttet opp mot etablert kunnskap.

Kapittel 2.1 presenterer litteratur knyttet til styring av investeringer i staten. Kapittel 2.2 presenterer erfaringer fra gjennomførte prosjekter. Kapittel 2.3 gir et teoretisk rammeverk for anbefalinger fra en ekstern rådgiver til et prosjekt, samt relasjonen mellom EKS som konsulent og den statlige aktøren som oppdragsgiver. Kapittel 2.4 gir et teoretisk grunnlag for implementering av anbefalinger som en endringsprosess for prosjektet.

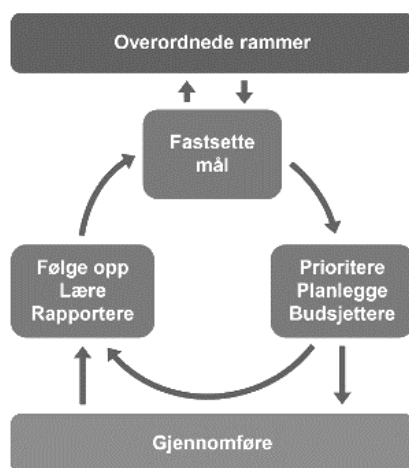
2.1 Styring av investeringer i staten

Styring av investeringer i staten gjøres gjennom et hierarki av styringsstrukturer, gjerne omtalt som governance (Volden & Andersen, 2018). Governance omfatter alle prosesser knyttet til styring, uavhengig av hvem som utøver den (Bevir, 2013) og utøves blant annet innen virksomheter, organisasjoner og prosjekter. Virksomhetsstyring omfatter mekanismer, prosesser og forhold i en virksomhet og prosjektstyring utgjør gjerne en del av virksomhetsstyringen (Müller, 2009). Prosjektstyring omfatter prosesser, systemer og føringer som prosjekteier og finansierende part må ha på plass for å sikre at prosjekter blir gjennomført effektivt. Det omfatter også rammeverket for prosjektgjennomføring, definisjon av roller og ansvar og støtte til prosjektvirksomheten i å levere på sine mål i interessenters og virksomhetens beste interesse.

Statlige virksomheter er underlagt styring fra det enkelte fagdepartement gjennom ordinær etatsstyring (DFØ, 2023a). I Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin *Veileder i etatsstyring* (2023b) fremheves det at etatsstyringen skal bidra til at den enkelte virksomhet kan løse sine oppgaver på en effektiv måte og nå målene for sin sektor. Et politisk vedtak knyttet til et

investeringsprosjekt skal derfor følges opp gjennom den ordinære etatsstyringen. Dette også må omfatte hvordan et investeringsprosjekt skal følges opp etter KS2.

En statlig virksomhet styres av sin øverste ledelse for å sikre at man leverer i henhold til definerte mål. Dette er kjent som virksomhetsstyring og er beskrevet i økonomiregelverket i staten. Sentrale elementer i virksomhetsstyringen fremgår av Figur 2-1.



Figur 2-1: Elementer i virksomhetsstyring i staten (DFØ, 2023b).

Det er ikke definert hvordan oppfølging av anbefalinger fra KS2 skal inngå i virksomhetsstyringen. Fra figuren kan det passe inn i flere ledd. Oppfølging av anbefalinger etter KS2 inngår i å fastsette mål for prosjektene, budsjettering, samt å følge opp den operative gjennomføringen.

Et grunnleggende prinsipp innen prosjektledelse er at det er prosjekteier som har incentiver til å identifisere og initiere de rette prosjektene (Andersen E. , 2008). Det er prosjekteier som skal fastsette føringer som kan komme fra anbefalinger. Oppfølging av anbefalinger skjer i det Klakegg & Olsson (2009) definerer som ulike eierfunksjoner: Finansierende part (Stortinget), bestillende part (regjeringen ved et fagdepartement), juridisk administrerende part, planleggende part (fagdepartement), utførende part (etat eller statsforetak) og den som er ansvarlig for drift av infrastrukturen eller tjenestene som det skal investeres i (etat, statsforetak eller virksomhet). Klakegg & Olsson konkluderer med at svaret på hvem som er eieren av et statlig investeringsprosjekt kommer an på i hvilken sammenheng spørsmålet stilles.

I henhold til Williams mfl. (2010) skal prosjekteierstyring bidra til oppnåelsen av tre mål: Valg av riktige prosjekter, å levere utvalgte prosjekter i henhold til satte rammer og sikre at prosjektene er bærekraftige. Mål nummer to er særlig viktig for offentlige prosjekter, da det er ønskelig å ikke sløse statlige midler. Store prosjekter møter tradisjonelt på en rekke utfordringer og mislykkes ofte i å levere på tid, kostnad og kvalitet. Særlig er problematikk knyttet til kostnadsoverskridelser godt dokumentert i litteraturen (Andersen mfl., 2016). Dette understreker behovet for tydelige styringsmodeller og strategier som systematisk ivaretar både kortsiktige og langsiktige mål i prosjektet.

Styring i statlig sektor bærer i dag preg av såkalt New Public Management (NPM), der Mål- og resultatstyring (MRS) står som et sentralt prinsipp for forvaltningen (Christensen mfl., 2021). Statlige virksomheter skal ha en årlig virksomhetsplan med konkrete mål som kan operasjonaliseres. Aspekter som nytestyring og uavhengig kvalitetssikring er kjennetegn ved NPM, og dette er også sentrale trekk ved statens prosjektmodell.

Ser man på et departement og underliggende etater som en organisasjon, kan de beskrives som hva Mintzberg (1989) ville kalt en divisjonsstruktur. Den strategiske toppledelsen i hovedstrukturen ligger i departementet, med fagetatene som hver sin divisjon. I hovedstrukturen er det en horisontal og vertikal arbeidsdeling som representerer de forskjellige styringsnivåene (Christensen mfl., 2021). Den vertikale arbeidsdelingen gir departementet ansvar for at divisjonen oppnår sine overordnede politiske mål og styrer innenfor avtalt budsjett, mens etatene, som det utøvende nivået har ansvar for operative funksjoner og styres gjennom MRS-prinsipper (DFØ, 2023b). Den horisontale arbeidsdelingen er gjort etter et formålsprinsipp, der etatene har hvert sitt distinkte fagfelt. Eksempelvis har Statens vegvesen ansvar for utbygging og vedlikehold av norske riksveger og trafikkssikkerhet, mens Jernbanedirektoratet har ansvar for togtrafikk, og begge får sine overordnede rammer og mål av Samferdselsdepartementet. Det utøvende nivået i etaten oversetter strategiske beslutninger til handling, gjennom sin operasjonelle kunnskap (Balogun & Johnson, 2004; Wooldridge mfl., 2008). Volden og Andersen (2018) fant at alle etater har sin egen struktur for project governance, men at kun ett departement hadde formalisert sin rolle som prosjekteier. Derav trekker de at governance-oppgaver for prosjekter i staten i stor grad synes å være delegert til etatene.

I dette bildet blir det relevant å studere de vertikale nivåene sin forskjellige rolle i prosjektgjennomføring. Da departementet styrer etatene etter MRS-

prinsipper, kan det forstås som at de normalt ikke rører tekniske detaljer i prosjektene. I kvalitetssikring av et prosjekt, er det altså naturlig at det skilles på anbefalinger som går til departementet og anbefalinger som rettes til prosjektet som det utøvende nivået, i tråd med veilederen for utforming av KS2-rapporter (Finansdepartementet, 2023b).

Det har blitt pekt på at systemet med ekstern kvalitetssikring kan ha som effekt at sentral, hierarkisk styring fremmes (Ydersbond mfl., 2023). Dette kunne tilsi at fagdepartementene kan utøve full styring over prosjektene og Finansdepartementet har full styring over fagdepartementenes prioritering. Av dette kan man anta at anbefalinger i KS2 styres og følges opp tett av departementene. Det pekes imidlertid på forbehold til en slik konklusjon og at mindretallsregjeringer, lobbygrupper, ulike etater og privat innslag gjennom ekstern kvalitetssikring bidrar til økt heterogenitet. Statens prosjektmodell, som beskrevet i R-108/23, beskriver at forslag til styrings- og kostnadsrammer og plan for budsjettmessig innfasing basert på styringsrammen skal forelegges Finansdepartementet før saken fremmes for regjeringen og Stortinget (Finansdepartementet, 2023a). I dette ligger et element av sentral styring av oppfølgingen av anbefalingene om styrings- og kostnadsrammer.

Videre påviste Klakegg mfl. (2015) at man på tvers av Norge, Storbritannia og Nederland kan se at effektene av gitte kvalitetssikringsordninger går ned over tid. Denne effekten ble kalt for «wear and tear» og bygger på ideen om at nyheten og interessen rundt ordningen forsvinner over tid og at det derfor er nødvendig med endring og kontinuerlig forbedring av kvalitetsikringsordningene for at de skal være effektive og formålstjenelige.

2.2 Erfaringer fra gjennomførte prosjekter

Concept etterevaluerer et utvalg prosjekter som har vært gjennom KS2. Evalueringsmodellen har som formål å avdekke i hvilken grad et prosjekt har nådd de målene som beslutningen om å gjennomføre prosjektet var basert på (Whist mfl., 2022). Ett av seks evalueringskriterier er *produktivitet* og omhandler selve gjennomføringen av prosjektet og hvor effektivt prosjektorganisasjonen har omsatt ressurser (kost, tid) til leveranser (kvalitet) (Concept, 2021). Utgangspunktet for vurderingene tilknyttet produktivitet er Stortingets vedtak og KS2-rapporten med de anbefalingene som ble gitt der (Welde mfl., 2023).

Vi har gjennomgått de siste 35 evalueringsrapportene til Concept, der alle prosjektene er rangert på produktivitet på en skala fra 1 til 6. Tabell 2-1 viser

gjennomsnittlig produktivitetsscore og antall evaluerte prosjekter kategorisert per prosjektttype. Tabellen viser at det er potensial for å forbedre produktiviteten i alle prosjekttyper.

Tabell 2-1: Antall evalueringsrapporter per prosjektttype og gjennomsnittlig produktivitetsscore på en skala fra 1-6.

	Veg og bane	Bygg, anlegg, industri	IT	Forsvar
Antall evalueringsrapporter	19	8	5	3
Gjennomsnittlig produktivitetsscore	4,2	4,6	5,0	3,3

Fra evalueringsrapportene fremkommer det at enkelte prosjekter bruker anbefalingene fra KS2 aktivt (HRP AS, 2017), mens andre prosjekter bruker dem i mindre grad (Welde mfl., 2018). I evalueringen av Campus Ås (Steenberg mfl., 2022), som er en ekstern evaluering av dette prosjektet utenfor Concepts evalueringsrapporter bestilt av Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fremgår det at flere av anbefalingene til prosjektet ikke hadde blitt gjennomført, fulgt opp eller forankret tilstrekkelig. Det fremgår også at det ikke foreligger noen helhetlig dokumentasjon på hvordan anbefalingene er fulgt opp eller hvorfor flere anbefalinger ikke er gjennomført.

En rekke prosjekter understreker at de vurderer KS2-prosessen som nyttig for prosjektets suksess (Welde mfl., 2018; Menon Economics, 2018; Menon Economics, 2019) og at anbefalingene har bidratt til en vellykket gjennomføring av prosjektet (Welde mfl., 2023). Både innspill til justering av kostnadsestimer, samt diskusjoner med rådgivere som en objektiv tredjepart, vurderes som nyttig for prosjektet. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad overskridelser skyldes manglende oppfølging av anbefalinger og hvorvidt anbefalinger fra KS2 kunne bidratt til at prosjektet holdt seg enda bedre innenfor rammene; tidligere rapporter peker likevel på at dette kan være tilfelle (Dovre Group Consulting, 2019).

Samtidig er det ikke alltid prosjektene mener anbefalinger fra kvalitetssikrer er treffende. Fra evaluering av et forsvarsprosjekt gir medlemmer av prosjektorganisasjonen uttrykk for at eksterne kvalitetssikrere ikke nødvendigvis forstår kompleksiteten i hvilke behov og krav som stilles i det aktuelle prosjektet (Welde mfl., 2023). I et samferdselsprosjekt ble det etterlyst krav knyttet til faglige og empiriske begrunnelser for anbefalingene som ble gitt om kontraktsstrategi (Dysvik mfl., 2021).

Mulige forklaringsmodeller bak utilstrekkelige KS2-prosesser eller anbefalinger er mangelfulle underlag (Concreto, 2023) eller basisestimater (SINTEF Community, 2022) – dette kan igjen skyldes manglende insentiver, tid eller ressurser for undersøkelser i planfasen (Dovre Group Consulting, 2019).

2.3 Eksterne anbefalingers plass i investeringsprosjekter

For å sette forskningsspørsmålene i en større kontekst, ser vi på publisert kunnskap som kan knyttes mot anbefalinger i KS2. Vi ser på anbefalinger som respons på varselsignaler, rollen til en ekstern konsulent som kvalitetssikrer, forhold som utfordrer kvalitetssikrers uavhengighet og relasjonen mellom ekstern kvalitetssikrer, oppdragsgiver og prosjektet.

2.3.1 Anbefalinger som respons på varselsignaler

Kvalitetssikring er en form for revisjon/prosjektgjennomgang av et prosjekt som muliggjør identifisering av *tidlige varsler* (Klakegg mfl., 2010). Tidlige varsler kan defineres som indikasjoner på forhold som kan medføre positive eller negative utfall. Identifisering av tidlige varsler er tett knyttet opp mot risikovurderinger (Nikander, 2002), da det bidrar til å kunne innrette tiltak for å motvirke en fremtidig uønsket hendelse. Anbefalinger i KS2 er ekstern kvalitetssikrers forslag til hva prosjektet bør gjøre for å håndtere usikkerheter i prosjektet. Kvalitetssikring kan dermed hjelpe beslutningstaker med å respondere på varselsignaler (Snowden & Boone, 2007).

Prosjektene underlagt statens prosjektmodell er ofte kompliserte og komplekse, da de er tverrfaglige, balanserer motstridende interesser og er utsatt for både kjente og ukjente usikkerheter. Snowden og Boone argumenterer for at typiske varselsignaler i kompliserte og komplekse kontekster er overdreven selvsikkerhet i ekspertvurderinger, ikke-eksperters innflytelse (som politiske interessenter), ukritisk tillit til etablerte styringsstrukturer og ønsker om hurtige avklaringer av problemer. Beslutningstaker må i slike situasjoner respondere på varselsignaler gjennom å tillate ekspertvurderinger å bli utfordret, samt ha tålmodighet og sette av tid til refleksjon.

Varsler kan være myke eller harde (Klakegg & Krane, 2010). Myke varsler er knyttet til uklarheter, mens harde varsler er konkrete mangler ved rammeverk,

struktur eller vital informasjon. Det kunne vært intuitivt at varsler som identifiseres er forskjellig på tvers av sektorer, men Klakegg og Krane viser til at det i store trekk er liknende varsler på tvers av sektorer.

Barrierer for å identifisere tidlige varsler kan være menneskelige, organisatoriske eller knyttet til prosessen for prosjektgjennomgangen. For å identifisere myke varsler spesielt kreves en prosess som tillater mye dialog og tid (Klakegg & Krane, 2010), da det fremkommer av menneskelige forhold, magesfølelse og intuisjon. Selv om ekstern kvalitetssikring foregår over en begrenset tidsperiode, er ekstern kvalitetssikring en formell prosjektgjennomgang som generelt gjør det lettere å identifisere tidlige varsler.

2.3.2 Ekstern konsulent som kvalitetssikrer

Det er ingen selvfølge at det er konsulentselskaper som fungerer som ekstern kvalitetssikrer i statlige investeringsprosjekter. Volden & Samset (2017) studerte kvalitetssikringsregimer i seks forskjellige land, der to land konsekvent brukte eksterne konsulenter, tre brukte en designert statlig virksomhet, og det siste brukte begge deler. Kritikken knyttet til bruk av eksterne konsulenter handler blant annet om mangel på sektorkompetanse hos konsulentselskapene, samt at bruk av innleid kompetanse kan hindre de statlige virksomhetene i å selv opparbeide seg kompetanse om prosjektene. Konsulentselskapene har vist seg å kunne ha stor innflytelse, som også har vært sett på med skepsis siden ordningen ble etablert (Ydersbond mfl., 2023). Ydersbond mfl. peker på at det er tendenser til at KS-systemet i enkelte tilfeller har symbolske trekk og at de eksterne konsulentenes anbefalinger ikke har så stor betydning i realiteten. På den annen side kan bruk av en statlig virksomhet være like symbolsk og også hindre en fullstendig uavhengig rolle. Menneskelige og organisatoriske faktorer kan i større grad bli barrierer for identifikasjon av varselsignaler (Klakegg & Krane, 2010).

Bruk av eksterne konsulenter i beslutningssituasjoner er grundig diskutert i litteraturen (Hagedorn, 1982; Gable, 1996; Canback, 1999). Årsaker til bruk av eksterne konsulenter forsvares med at konsulenter kan tilegne seg kunnskap om mange forskjellige organisasjoner og dermed forstå varierte og komplekse beslutningssituasjoner. Det er grundig dokumentert at eksterne konsulenter bidrar med nye perspektiver som kan endre beslutningsgrunnlaget (Appelbaum & Steed, 2005). Konsulentene kan bidra med kompetanse, kapasitet og uavhengighet som klientorganisasjonen mangler (Bower, 1982). Norske politikere utviser tilsynelatende støtte til praksisen; fra intervjuer med

toppolitikere skriver Ydersbond mfl. (2023) at «Informantene uttrykte alle som én at det er viktig å få eksterne blikk for å kvalitetssikre kostnader, sjekke konsepter og få mest og best mulig fakta på bordet i store statlige investeringsprosjekter, slik at folk kan være trygge på at prosessen gjøres på en god og forutsigbar måte.»

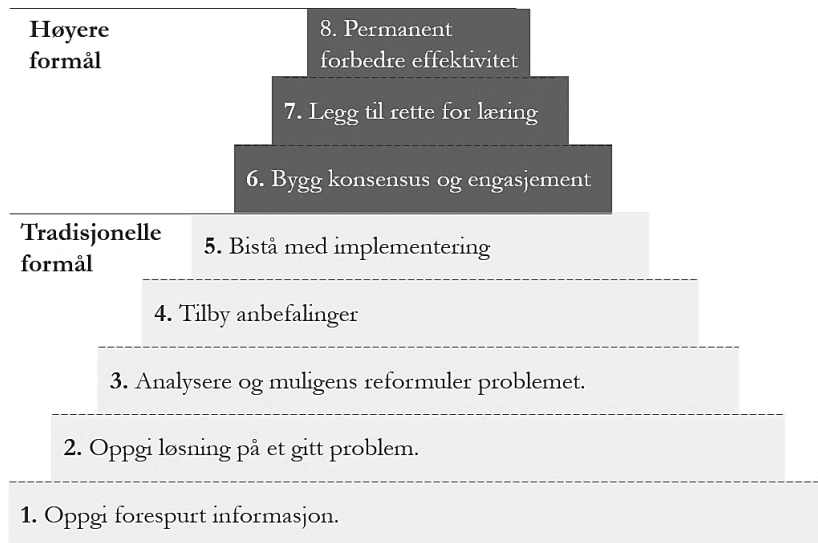
De eksterne konsulentene som er involvert i statens prosjektmodell forholder seg til rammeavtalen med FIN. Et konsulentengasjement kan ta forskjellige former. Schein (1990) identifiserer tre anerkjente modeller for konsulentengasjement i en virksomhet:

- *Kjøp av ekspertise*: virksomheten ønsker uavhengige vurderinger og perspektiver på spesifiserte utfordringer. Relasjonen mellom klient og konsulent er derfor av mindre betydning.
- *Doktor-pasient*: konsulenten har en diagnostiserende fremgangsmåte for å studere virksomhetens problemer og gir råd om strategiske forhold. I denne modellen er det større fokus på å bygge et tillitsforhold mellom konsulenten og virksomheten.
- *Prosesskonsultasjon*: konsulenten sin rolle er først og fremst som fasilitator for å hjelpe virksomheten med å identifisere sine egne utfordringer og løsninger. Fagekspertisen ligger i virksomheten, mens metodeverket fra konsulenten bidrar til å hente frem de rette svarene fra virksomheten selv.

I ekstern kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter er kjøp av ekspertise et av hovedformålene. Rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring spesifiserer hvilke aspekter KS2 skal vurdere (Regjeringen, 2023c), og aspektene er knyttet til blant annet organisering og styring, kontraktsstrategi, suksessfaktorer og usikkerheter, som alle krever prosjektfaglig kompetanse. Konsulentselskapene blir i tilbudssituasjonen evaluert på relevant erfaring fra prosjekter innen bygg, anlegg, IT, anskaffelser og forsvar, hvilket underbygger at fagekspertise er en viktig del av hva som forventes. Samtidig legger ordningen opp til at konsulenten skal gjøre en helt uavhengig vurdering og selv kunne oppdage hva som skal påpekes og løftes frem. Retningslinjene for KS2 har ikke detaljert ut nøyaktig hva i prosjektet konsulenten skal vurdere kvaliteten på – rammeavtalen åpner med andre ord for at konsulenten skal stille sin egen diagnose av prosjektet. På den måten fungerer konsulenten også som en doktor, der prosjektet eller den statlige virksomheten er pasient. I tillegg er det i liten grad spesifisert hvilke metoder konsulenten skal benytte, og det stilles ikke krav til ytterligere innleie av fagekspertise ut over det konsulenten har

konkurrert på. Dermed kan mye av fagekspertisen være i virksomheten selv. På denne måten tar kvalitetssikringen også form av en prosesskonsultasjon.

Konsulentens bidrag kan også studeres og klassifiseres i henhold til dybden på arbeidet; altså hvor langt en enkelt oppgave eller funksjon tas videre. Turner (1982) identifiserer åtte nivåer av formål for engasjement av en konsulent i en organisasjon, nivåene er presentert i Figur 2-2.



Figur 2-2: Hierarki av formål ved konsultasjon (Turner, 1982).

Selv om ekstern kvalitetssikring ikke gjøres på virksomhetens eget initiativ, men stilles krav til, er det likevel et engasjement. Turners nivåer utgjør et hierarki av formål ved engasjementet.

Tradisjonelt begrenses et konsulentoppdrag seg til formål fra nivå 1 til 5 (Turner, 1982). Mål som fremkommer eksplisitt av rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring begrenset til nivå 1 til nivå 4. EKS skal basert på avtalen gjøre sin diagnose av prosjektets utfordringer og usikkerheter, samt komme med anbefalinger til departement og etat, men ikke mer. Rammeavtalen spesifiserer ikke hvordan EKS skal hjelpe prosjektet med å forstå vurderingene, ut over at det skal holdes en sluttpresentasjon. Derfor er det ingen garanti for at EKS involveres i utformingen av sine anbefalinger eller sikrer en pedagogisk fremgangsmåte i formidlingen av dem.

Curnow & Reuvid (2005) peker på at konsulenten har et ansvar i å hjelpe mottaker med å implementere anbefalinger og gjøre virksomheten selvstendig nok til å føre dem videre. Det innebærer at konsulenten blant annet skal hjelpe til med å forberede mottaker på nødvendige endringer. Fokus på implementering og gjennomføring av en anbefaling bør optimalt sett være en del av konsulentoppdragets mandat (Appelbaum & Steed, 2005; Scott & Barnes, 2011). Konsulenten og mottaker bør ha ærlige diskusjoner om forskjellige måter en endring kan implementeres på, blant annet fordi det kan eksistere barrierer som gjør det vanskelig for mottakerorganisasjonen å gjøre noe med det. Konsulenten bør også bli involvert jevnlig for veiledning på fremgang. Det endelige målet er at virksomheten ikke lenger trenger konsulenten og vil lykkes med tiltak på eget initiativ.

Samtidig er et viktig prinsipp at ekstern kvalitetssikrer ikke har direkte innflytelse på beslutningene (Volden & Samset, 2017). Beslutningene skal tas av eier eller virksomheten selv, og anbefalingene fra ekstern kvalitetssikrer skal kun benyttes som råd. Det er virksomheten som må leve med konsekvensene av problemet og som må prosessere ny informasjon som kan påvirke situasjonen. Derfor må virksomheten eie løsningene (Schein, 1997), selv om ekstern kvalitetssikrer har et ansvar i å hjelpe virksomheten med å forstå vurderingene.

2.3.3 Forhold som utfordrer kvalitetssikrers uavhengighet

Da KS-ordningen, nå statens prosjektmodell, ble etablert, fikk FIN ansvar for å inngå rammeavtaler med konsulentkonstellasjoner for gjennomføring av kvalitetssikringene. Systemet med ekstern kvalitetssikring skal sikre ekstern kompetanse og anbefalinger av alternative løsninger (Christensen & Læg Reid, 2007). Dette grepet med ekstern kvalitetssikring ved bruk av private konsulentselskaper skulle bidra til å sikre uavhengighet hos dem som gir sine anbefalinger, og kvalitetssikrers uavhengighet var et bærende prinsipp for å gjøre det på denne måten. Behovet for uavhengighet blir også i litteraturen løftet frem som sentralt for revisjon og kontroll av kvalitet (Rose, 2005).

Tilpasninger av ordningen til enkeltprosjekter kan imidlertid utfordre kvalitetssikrers uavhengige rolle. Volden & Andersen (2019) viser til erfaringer med såkalt parallell kvalitetssikring i statlige foretak og statsaksjeselskaper, som innebærer at kvalitetssikrer er med underveis og kvalitetssikrer dokumentene etter hvert som de ferdigstilles. Dette omtales som tidseffektivt og et bidrag til at prosjektet unngår stans mens kvalitetssikringen pågår. Flere mener også at

den parallelle tilnærmingen er kostnadsbesparende. Rapporten påpeker imidlertid at kvalitetssikrer i større grad kan få en rådgiverrolle ved en sånn modell og at det skyldes både nærheten mellom kvalitetssikrer og prosjektet og bruken av parallelle prosesser. Dette utfordrer formålet med at EKS har en tydelig ekstern rolle og hvor kvalitetssikringen normalt gjøres som en punktevaluering. Det fremheves også at dersom kvalitetssikrer mottar nye versjoner av styringsunderlaget hvor tidligere råd er innarbeidet, risikerer man til slutt å kvalitetssikre egne råd.

Volden & Andersen (2019) løfter også frem perspektiver fra statlige foretak og statsaksjeselskaper som ikke omfattes av statens prosjektmodell: de regionale helseforetakene, Statnett, Avinor, Bane NOR og Nye Veier. I statsforetakene er det selskapet selv som både utarbeider underlaget for kvalitetssikring og kontraherer kvalitetssikrer, ikke Finansdepartementet. Dette gir kortere avstand mellom kvalitetssikrer og prosjektet enn i statens modell. Rapporten konkluderer med at det kan gjøre at anbefalingene lettere når frem til de som skal implementere dem. Det påpekes samtidig at det potensielt kan gjøre det vanskelig for kvalitetssikrer å være tilstrekkelig kritisk og uavhengig. Denne studien omfatter ikke disse foretakene, men det er likevel relevant å inkludere erfaringer fra de statlige foretakene sine kvalitetssikringsordninger, for å sette kvalitetssikrers uavhengighet i bredere perspektiv.

2.3.4 Relasjonen mellom ekstern kvalitetssikrer, oppdragsgiver og prosjektet

Selv om det er FIN som forvalter rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring, er også fagdepartement og underliggende etat viktige mottakere av KS2-rapporten, men med forskjellige roller. Schein (1997) identifiserer forskjellige typer klienter i en konsulent-klient-relasjon og skiller blant annet mellom *kontaktklienter* (contact clients) og *primærklienter* (primary clients).

Kontaktklienter er de som forespør og gir oppdraget til konsulenten. I tilfellet for statens prosjektmodell er dette FIN. Primærklienter er problemeier og må ofte dekke kostnaden for konsultasjonen. De fleste anbefalingene fra KS2 er rettet mot fagdepartement og ansvarlig etat. Disse er derfor klare primærklienter. Samtidig er anbefalinger om spesielt styrings- og kostnadsrammer viktige vurderinger FIN bruker i sitt arbeid. Derfor er FIN også primærklient i KS2.

Schein understreker betydningen av at konsulenten greier å identifisere primærklientene og helt tydelig avklare deres behov. En konsulent som tar et

oppdrag direkte fra kontaktklienten uten å virkelig investere tid i å forstå primærklientenes behov, risikerer at analyseresultater og vurderinger ikke blir mottatt, men forkastet (Schein, 1997). Tydelig involvering av primærklientene for defineringen av problemet som skal studeres er også med på å bygge eierskap til problemet, slik at klienten ikke får en oppfatning om at det er konsulenten som skal løse det, men klienten selv. Skal denne teorien oversettes til betydning for statens prosjektmodell, er det en risiko for at ekstern kvalitetssikrer opplever FIN som primærklienten og undervurderer behovet for involvering av fagdepartement og fagetat i definisjonen av prosjektets utfordringer og avstemming av fokusområder for kvalitetssikringen. Fordi konsultentselskapet har kontakt med FIN i forbindelse med avropet, og Finansdepartementet er de med mest erfaring om hva KS2 kan bidra med inn i prosjektet, kan teorien underbygge at fagdepartement og fagetat som primærklienter kan bli forbigått.

Fullerton & West (1996) har studert de forskjellige synene konsulent og klient har på hverandre og løfter frem hvilke utfordringer de ser i relasjonen. Klienter opplever at det kan være krevende å implementere anbefalingene konsulenten kommer med. De opplever også at konsulenten har manglende forståelse for mottakerorganisasjonens prosesser og rammebetingelser. Det er en oppfatning om at anbefalinger kan være i overkant teoretiske og ikke tar inn over seg de faktiske forhold mottaker står overfor. En konsulent kan ikke gi gode anbefalinger hvis de ikke forstår realiteten til klienten (Schein, 1997). Dette gir EKS et ansvar for å diagnostisere informasjon om mottakers rammer og omgivelser. Oppdragsgiverne har behov for skreddersydde løsninger som reflekterer utfordringene de opplever, fremfor generelle og universelle formularer.

Blant utfordringene konsulenter ser er at oppdragsbestillingen er uklar og at mottaker ikke tar eierskap til problemet som studeres. Klienten bør være helt tydelig på hvorfor det er behov for en konsulent (McLachlin, 1999). Konsulenter oppfatter at vellykket konsultasjon er avhengig av at klienten er villig til å ta inn over seg konsulentens anbefalinger og tilvirke faktisk endring i organisasjonen (Fullerton & West, 1996). Med statens prosjektmodell er det ikke primærklienten som engasjerer ekstern kvalitetssikring på eget initiativ, men noe som blir påtvunget prosjekter over terskelverdi. Det er ikke sikkert at et fagdepartement har en klar formening om hva deres formål med KS2 er. Det kan medføre manglende eierskap til KS2-prosessen, som i lys av teorien kan gjøre at konsulenten oppfatter konsulentoppdraget som mindre vellykket.

Samtidig har EKS anledning til å hjelpe fagdepartementet med å etablere en KS2-prosess som tilpasses prosjektet bedre. Selv om statens prosjektmodell legger tydelige føringer for prosjekt og kvalitetssikrer, er det fleksibilitet i ordningen (Volden & Andersen, 2019). Dette åpner for at EKS selv kan påvirke KS-prosessen, format, samt medgåtte ressurser og tid. For KS2 spesifikt er det identifisert et begrenset potensial for å redusere tidsbruken i KS-prosessen; dersom oppdrag trekker ut i tid skyldes det gjerne at de er komplekse, eller at endringer skjer underveis, slik at en ny gjennomgang blir nødvendig.

2.4 Implementering av anbefalinger som prosess

Der KS1-prosessen har som mål å sikre taktisk og strategisk vellykkethet og er fokusert omkring å sikre effekt- og samfunns mål som er satt i prosjektet, er KS2 er ment å sikre oppnåelse av resultatmålene i prosjektet og derigjennom sikre operasjonell vellykkethet (Samset & Volden, 2013). Anbefalingene som kommer fra KS2-prosessen har til hensikt å føre til endringer i et prosjekt; det vil si å hjelpe prosjektet med å nå sine mål (Volden & Samset, 2017).

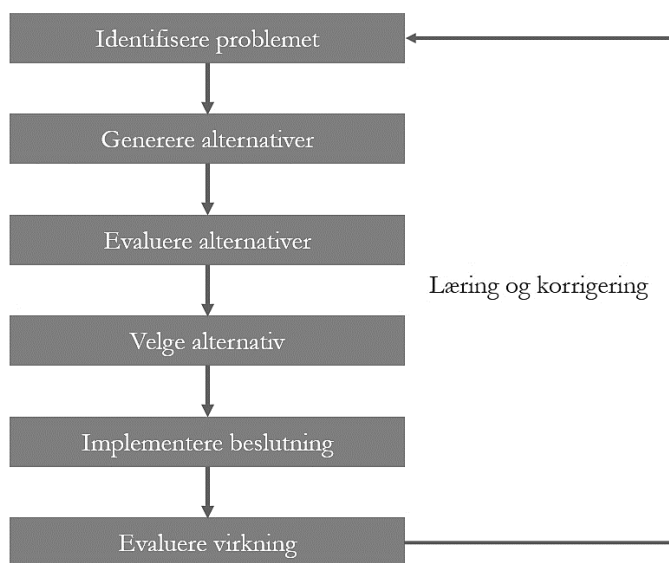
Dette kapittelet bygger et teoretisk bakteppe for hva som tilrettelegger for vellykket implementering av anbefalinger i et prosjekt.

2.4.1 Fra identifisering av problemet til respons

Selv om tidlige varsler blir identifisert, får de ikke nødvendigvis en passende respons. Årsaker som blir pekt på er tidspress, overoptimisme og politiske prosesser (Williams mfl., 2012). Nyttien av anbefalinger blir altså ikke realisert uten at de implementeres i prosjektet, som en passende respons på et varslingsignal.

Oppfølging av anbefalinger kan omfatte en rekke tiltak for vellykket implementering i prosjektet, dersom det besluttet at anbefalingen skal følges opp. Når det skal besluttet om det skal gjennomføres tiltak, er det relevant å forstå hva som inngår i en beslutningsprosess.

Det er flere modeller for stegene som inngår i en beslutningsprosess, men en anerkjent modell kommer fra Lunenburg (2010), gjengitt i Figur 2-3.



Figur 2-3: Beslutningsprosessen (Lunenborg, 2010).

Lunenborg stykker opp beslutningsprosessen i seks steg: identifisere problemet, generere alternative løsninger, evaluere alternativene, velge et alternativ og implementere løsningen. Det siste steget handler om å evaluere effekten av beslutningen og bruke tilegnet kunnskap for å korrigere i en ny prosess.

I KS2 er det EKS som identifiserer problemene og genererer forslag til løsninger, som anbefalinger i rapporten. Mottaker i fagdepartement og etat evaluerer løsningene og velger om de skal implementeres eller ikke. Ettersom KS2 er ferdig når anbefalingene er levert i en rapport, må prosjekteier og -organisasjon selv bestemme veien videre. Livssyklusen til en anbefaling kan dermed sees på som en tilsvarende prosess som presentert av Lunenborg, der en forenklet versjon er illustrert i Figur 2-4.



Figur 2-4: Forenklet modell for livssyklusen til en anbefaling, basert på Lunenborg (2010) og Schein (1997).

I de følgende delkapitlene vil vi studere beste praksis for hvordan denne prosessen kan føre til varig effekt, eller nytte, for mottaker.

2.4.2 Utforming av anbefalinger som lar seg implementere

En av de viktigste suksessfaktorene for at anbefalinger får effekt, er at konsekvensene og hvordan de kan implementeres blir forstått av mottaker (Appelbaum & Steed, 2005). Fordi anbefalinger gitt i KS2 har til hensikt å bidra til oppnåelse av resultatmål, kan anbefalinger til et prosjekt være en formulering av delmål, eller aktiviteter som har til hensikt å bedre måloppnåelsen. SMART-kriteriene er blant de mest anerkjente metodene for å formulere klare mål og sikre at de kan implementeres (Doran, 1981) og er også brukt som veileder for resultatmål og delmål i Concept-rapport 6 (Klakegg O. J., 2006). Det innebærer at målet er *spesifikt (S)*, *målbart (M)*, *akseptert (A)*, *realistisk (R)* og *tidfestet / tids-relatert (T)*. I Concept-rapport 64 benyttes det en variant av akronymet for vurdering av nytteplaner (gevinstrealiseringsplaner) i prosjekter (Berg mfl., 2021). Varianten har akronymet SMARC, som står for kriteriene *spesifisert (S)*, *målbar og styrbar (M)*, *ansvarliggjort (A)*, *realisme (R)* og *fullstendighet og helhet (C)* (eng. Comprehensive). De fleste kriteriene ligner på SMART-kriteriene, men modellen anser at T (tidfestet) er et underkriterium av S (spesifisert). I tillegg er det noen tilpasninger. Akseptert er byttet ut med ansvarliggjort (A), som handler om hvorvidt nytteansvar og oppfølging er tydeliggjort og forpliktet. Fullstendighet og helhet (C) handler om det er konsistens mellom planene, forankring med overordnede mål og i hvilken grad mål er prioritert og rangert. I rapporten undersøker Berg mfl. (2021) nyttestyring i IT-prosjekter og finner at *målbarhet* skiller seg ut i akronymet som særlig viktig for å realisere nytte.

For at anbefalinger skal kunne føre til nytte i prosjekter kan man tilegne liknende kriterier. Et av hovedprinsippene for hva en klient ønsker av konsulentens vurderinger er spesifikke anbefalinger som er tilpasset prosjektet, som vist av Fullerton og West (1996). En målbar anbefaling tillater prosjektet å evaluere effekten av en beslutning, som det siste steget i beslutningsprosessen fra Lunenburg (2010). Konsulentens vurderinger må også være akseptert av mottaker/primærklient for å ha effekt, som ifølge Schein (1997) er et av hovedprinsippene til hva som gjør et konsulentoppdrag vellykket. Konsulenten må også forstå mottakers rammebetingelser og gi anbefalinger som er realistiske (Fullerton & West, 1996; Schein, 1997). Til slutt har fullstendighet og helhet i nytteplaner høy korrelasjon med vellykkethet i prosjekter, vist av Berg mfl. (2021). Dette kan ha paralleller til sammensetning av anbefalinger, som også har til hensikt å øke nytte og redusere risiko i prosjekter.

2.4.3 Implementering som en endringsprosess

I statens prosjektmodell skal ikke EKS ha en direkte rolle i implementeringen av en anbefaling. Det krever at mottaker tar eierskap til og ansvar for nødvendige tiltak tilhørende anbefalingen (Schein, 1997). Hvorvidt mottaker evner å implementere anbefalingen, dreier seg om deres evne til å gjennomføre endringer i prosjektet. Begrepet «endring» blir i litteraturen ofte brukt til å beskrive større endringer i en virksomhet, men litteratur om hvorfor endringer feiler eller lykkes, som beskrevet av Kotter (1995), er også anvendelig for endringer i prosjektsammenheng (Hiatt, 2006). Kotter argumenterer blant annet for at endringer feiler på grunn av manglende forankring hos individene i en virksomhet og for svak kommunisering av endringens formål. En modell som beskriver steg for en vellykket endring er ADKAR-akronymet (Hiatt, 2006). Modellen består av følgende sekvensielle steg, med en beskrivelse av implikasjonene det har for implementering av anbefalinger fra KS2:

- *Bevissthet (Awareness)* omhandler virksomhetens forståelse av behovet for en endring og at en endring skal skje. Ettersom KS2 ikke kun er en kontroll, men også rådgivning for å identifisere utfordringer med prosjektet og foreslå anbefalinger, må mottaker være forberedt på at endringer kan bli nødvendige.
- *Ønske (Desire)* omhandler individet eller virksomhetens motivasjon til å bidra til og ambisjon om å delta i endringen. Mottaker av KS2-rapporten må altså oppfatte at de har noe å tjene på å ta til seg en anbefaling og endre sine planer for prosjektet.
- *Kunnskap (Knowledge)* omhandler virksomhetens kunnskap om hvordan en endring skal kunne implementeres. Det omfatter at mottaker av en anbefaling må ha tilstrekkelig forståelse for å implementere den, i tillegg til å ha et ønske om det. Dersom de mangler kunnskap om hvordan anbefalingen kan implementeres, vil det hindre realisering.
- *Evne (Ability)* omhandler hvorvidt endringen overhodet lar seg realisere. Det krever at en anbefaling er realistisk for virksomheten å implementere, der barrierer kan være systematiske forhold, rammebetingelser, kapasitet, tid eller ressurser.
- *Forsterkning (Reinforcement)* omhandler at en endring styrkes og forankres når den er gjort, for å unngå at en virksomhet faller tilbake til forholdene før endringen ble implementert. Det øker sannsynligheten for varig endring. Tiltak for å forsterke en endring i form av en anbefaling som er implementert kan være rutinemessig

oppfølging, eller integrering av endringen i styrende dokumenter for et prosjekt. Det underbygges av etterevalueringen av Campus Ås (Steenberg mfl., 2022), som understreker at systematisering og formalisering av oppfølging av anbefalinger fra KS2 bør gjøres skriftlig.

KS2-rapporten går først og fremst til prosjektansvarlige i departementene, og involverte aktører er typisk prosjektleder og -eier. Denne studien gjøres fordi det er ukjent hvordan disse håndterer anbefalingene, men teorien underbygger at de får et viktig ansvar for å forankre anbefalingene hos berørte parter i prosjektet for at det skal få effekt.

For at en endring skal fungere over tid, krever det at arbeidet med endringen gjøres grundig og at virksomheten bruker tilstrekkelig med tid til forankring (Hiatt, 2006; Kotter, 1995). Det er kritisk at ansvarlige ledere hos mottaker virkelig forstår og forplikter seg til endringens mål og klart kommuniserer forventet utfall, samt forbereder virksomheten på en kommende endring (Scott & Barnes, 2011).

Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at en anbefaling er formulert på en måte som gjør at prosjektorganisasjonen kan gjennomføre tiltak uten videre. Det krever kontekstuell kunnskap om prosjektet for å omdanne anbefalingen til noe som kan operasjonaliseres. Bologun (2011) kaller dette for *sensemaking* og er prosessen der en endring omdannes til praktisk betydning for en virksomhet. Dette er også en nødvendig prosess for at en anbefaling skal kunne bli realisert. For en rasjonell implementering av anbefalinger fra KS2 bør altså prosjektorganisasjonen være involvert i hvordan det i praksis skal gjøres. Det underbygger behovet for at mottaker forstår anbefalingen gjennom refleksjon, refleksjon rundt hver av anbefalingene, som er identifisert som en kjerneprosess i organisatorisk læring (Høyrup, 2004).

3 Metode og data

Dette kapittelet forklarer valg av metode og bruk av data for at vi skal kunne svare ut forskningsspørsmålene og dermed kunne konkludere på den overordnede problemstillingen om hvordan anbefalinger fra KS2 kan gi mest mulig nytte.

Kapittel 3.1 omfatter studiens forskningsdesign, mens kapittel 3.2 presenterer datautvalget. Kapittel 3.3 forklarer hvordan data er samlet inn gjennom dokumentstudier, intervjuer og workshops, mens kapittel 3.4 forklarer hvordan data er behandlet og analysert.

3.1 Forskningsdesign

Oppfølging av anbefalinger har mange dimensjoner og er ikke et binært spørsmål om hvorvidt anbefalingen er «fulgt» eller ikke. Mangel på dokumentasjon av hvordan anbefalinger har blitt vurdert og håndtert gjør at forskningsspørsmålene ikke kan besvares ved en ren kvantitativ øvelse eller et dokumentstudium. Litteraturen viser at det er flere faktorer som er med på å påvirke hvorvidt et konsulentengasjement lykkes: mottakers ønske om og evne til endring, relasjonen mellom konsulent og klient, samt andre myke faktorer som er vanskeligere å dokumentere (se kapittel 2.3 og 2.4). Vi kan derfor ikke fastslå om anbefalinger har vært gode, eller blitt fulgt opp på en god måte, basert utelukkende på dokumentasjon. Hva som fører til gode anbefalinger og legger til rette for oppfølging er ikke dokumentert på en måte som kan studeres uten omfattende kjennskap til et prosjekt slik tilstanden var ved KS2 og tiden etter.

For å studere problemstillingen, så vi det som mest hensiktsmessig å gjøre kvalitative dybdeintervjuer med nøkkelpersoner i gjennomførte KS2-prosesser. For å videre kunne konkludere med generaliserte betraktninger, har vi gjort et utvalg prosjekter vi oppfatter som representativt for porteføljen av prosjekter som gjennomgår KS2. Grunnet et begrenset antall aktuelle prosjekter med tilhørende KS2 i nyere tid, var det utfordrende å statistisk generalisere resultatene (Neuman, 2011). For å kompensere for dette ble utvalget av prosjekter nøye sammensatt, med ulike prosjekttyper, ulike oppdragsgivere og ulike EKS. I tillegg ble nøkkelpersoner med ulike roller i prosjektene valgt ut

til intervjuer og workshop. Disse grepene ble vurdert til å øke den analytiske generaliserbarheten av funnene (Flyvbjerg, 2006; Collingridge og Gantt, 2008).

Primærdata i studien er intervjuer med nøkkelpersoner i prosjektene i utvalget, samt workshoper som ble arrangert med kvalitetssikrerne og andre sentrale aktører i ordningen. Intervjuene og workshopene har hatt til hensikt å kartlegge KS2-prosessen fra departementenes, fagetatenes og kvalitetssikrers perspektiv. Dette sikrer en forståelse av relasjonene mellom involverte aktører, selve prosessen, samt valg som tas underveis i prosessen og etter overlevering av anbefalingene.

Sekundærdata er vurderingene og anbefalingene som fremkommer i KS2-rapportene, samt stortingsproposisjoner som er relevante for prosjektene. Vi har dokumentert alle anbefalingene som ble gitt i KS2-rapportene i et register. Registeret bidrar til å gi et bilde av hvilke anbefalinger EKS gir. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om anbefalingene var tilstrekkelig spesifiserte, realistiske eller innbyrdes konsistente da de ble gitt. Derfor kan vi heller ikke objektivt vurdere godheten av anbefalingene, selv med bakgrunn i litteraturen (se kapittel 2.4.2). Registeret av anbefalinger er likevel analysert på de måtene det har vært mulig og bidrar til å forstå hvilke anbefalinger EKS gir i KS2.

Triangulering ble brukt ved å analysere funn fra prosjekter, dokumentstudier, intervjuer og workshoper i parallell; dette bidro til å nyansere data fra de enkelte metodene, samt øke reliabiliteten og validiteten i den endelige analysen, før formulering av funn. Forskningsdesignet benyttet tre typer triangulering: datatriangulering, metodetriangulering og forskertriangulering (Denzin, 2012). Dette var sentralt for å ytterligere øke generaliserbarheten av funnene. Datatriangulering ble implementert ved å bekrefte utsagn fra ett intervjuobjekt mot et annet, eller mot andre, skriftlige kilder; metodetriangulering, ved å benytte både dokumentstudier, intervjuer og seminarer; samt forskertriangulering, ved å benytte flere forskere i innsamling og analyse av data.

3.2 Utvalgte og inkluderte prosjekter

Statens prosjektmodell omfatter krav om ekstern kvalitetssikring for investeringsprosjekter over terskelverdi. Statens prosjektmodell omfatter prosjekter som gjennomføres av departementer og statlige virksomheter innen alle prosjekttyper staten investerer i, herunder veg og bane, bygg-, industri-, anlegg, forsvar og IT. Studien omfatter kun prosjekter som finansieres på

ordinært vis gjennom de statlige virksomhetene og som dermed omfattes av statens prosjektmodell².

Som beskrevet i kapittel 1.4 fokuserer denne studien på prosjekter kvalitetssikret relativt nylig. Dette ble gjort for å sikre at nøkkelpersoner i prosjektet fremdeles evner å svare på utdypende spørsmål knyttet til KS2-prosessen og prosjektet. Dette bidrar i tur til å øke reliabiliteten og validiteten av funnene fra de gjennomførte intervjuene. Samtidig var det nødvendig å legge til rette for en viss avstand mellom gjennomført KS2 og intervjutidspunkt, for å sørge for et reelt grunnlag for intervjuobjektene å vurdere hvorvidt – og hvordan – anbefalingene ble implementert og fulgt opp i prosjektet etter gjennomført KS2. Kun én rapport fra før 2016 ble gjennomgått. Dette var et forsvarsprosjekt med KS2 fra 2009 og ble besluttet inkludert grunnet begrenset tilgang til dokumentasjon fra forsvarsprosjekter. Selv om prosjektet – og dermed også KS2-prosessen – var eldre enn øvrige prosjekter, ble det vurdert som fordelaktig for den overordnede generaliserbarheten av resultatene å inkludere et ekstra prosjekt. Som beskrevet i kapittel 1.4 ble prosjekter kvalitetssikret av Holte Consulting utelukket fra utvalget, av habilitetshensyn.

Prosjektutvalget er videre, som nevnt i kapittel 1.4, basert på et ønske om størst mulig diversifisering av prosjekttyper, fagdepartementer og eksterne kvalitetssikrere, for å kunne studere kvalitativt ulike anbefalinger og KS2-prosesser. Samferdselsdepartementet er representert ved nesten halvparten av utvalget, da de har en bred portefølje av både veg-, jernbane- og flyplassprosjekter.

Antall inkluderte prosjekter per departement fremgår av Tabell 3-1.

² Vi har inkludert prosjekter som styres av Avinor, men som finansieres helt eller delvis av statlig finansiering. Vi har også inkludert jernbaneprojekt som var gjennom KS2 for Bane NOR ble opprettet som statsforetak i 2016.

Tabell 3-1: Antall inkluderte prosjekt i utvalget per ansvarlig departement.

Ansvarlig departement	Antall prosjekt i utvalget
Samferdselsdepartementet (SD)	7
Forsvarsdepartementet (FD)	3
Kunnskapsdepartementet (KD)	2
Energidepartementet (ED)	1
Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	1
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	1
Finansdepartementet (FIN)	1
Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)	1
Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)	1
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	1
Sum	19

De 19 prosjektene i det endelige utvalget kan videre kategoriseres under prosjekttypene:

- IT
- Bygg, anlegg, industri
- Veg og bane
- Forsvar

Tabell 3-2 viser fordelingen av inkluderte prosjekt per prosjekttipe. For å øke validiteten av funnene var det ønskelig å inkludere minst tre prosjekter per prosjekttipe. Funnene fra gjennomgangene ble analysert fortløpende. For hver prosjekttipe ble dermed nye prosjekter gjennomgått frem til utvalget opplevdes å ha nådd et kvalitativt metningspunkt. Å inkludere ytterligere prosjekter av samme type tilførte ikke lenger nye momenter eller perspektiver. Unntaket fra denne tilnærmingen var forsvarsprosjekter, hvor antall prosjekter først og fremst ble begrenset av antallet tilgjengelige rapporter og ressurser. Det endelige antallet ble 19 prosjekter

Tabell 3-2: Fordeling av prosjekttyper i utvalget.

Prosjekttipe	Antall prosjekter i utvalget
Veg og bane	6
IT	5
Bygg, anlegg, industri	5
Forsvar	3
Sum	19

De fire prosjekttypene er kvalitativt svært ulike. Organisasjonsstrukturene i veg- og baneprosjekter preges av store etater. Disse prosjektene innebærer ofte et stort investeringsbehov og nivået på investeringer har vært høyt innen veg og bane, og det utløser behov for KS2 oftere enn i andre prosjekttyper. Relativt få statlige byggeprosjekter overskrider definert terskelverdi, og dermed er det færre byggeprosjekter enn andre typer prosjekter som har gjennomgått KS2. Denne prosjekttypen preges i større grad enn de andre prosjekttypene av ulike eierdepartement og brukergrupper. Det samme gjelder IT-prosjekter. Disse skiller seg i tillegg fra de andre prosjekttypene ved at de i større grad benytter smidige gjennomføringsmodeller. Digitaliseringsprosjekter har også en lavere terskelverdi for KS2, 300 mill. kroner og krever ofte en høy grad av tverrfaglig kompetanse i utredning og planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring (Finansdepartementet, 2020). Forsvarsprosjekter er preget av anskaffelser, men omfatter også store strategiske satsninger og opererer under andre økonomiske betingelser og forutsetninger enn andre prosjekttyper.

Tabell 3-3 viser gjennomgåtte KS2-rapporter kategorisert etter prosjekttipe, med tilhørende ansvarlig departement, EKS og år for KS2. Påfølgende kapitler vil kort presentere prosjektene slik de så ut ved tidspunktet for KS2.

Tabell 3-3: Gjennomgatte KS2-rapporter.

Prosjekt	Ansvarlig dep.	EKS	År for KS2	Anbefalt P50 2023-kr
IT				
Helseanalyse-plattformen	HOD	Metier OEC, Vista Analyse	2019	0,7 mrd.
EU informasjons-systemer	JD	Dovre Group, TØI	2020-2022	1,8 mrd.
NAV - flere i arbeid – enklere, raskere, bedre	AID	Atkins Norge, Oslo Economics, Promis	2021	1,1 mrd.
Fremtidens innkreving	FIN	Metier OEC, Vista Analyse	2021	4,2 mrd.
Brukervennlige registertjenester	NFD	Scienta, Concreto	2022	0,5 mrd.
Bygg-, anlegg- og industriprosjekter				
Livsvitenskapsbygg for Universitetet i Oslo	KD	Concreto, Tyréns	2017	6,0 mrd.
Fullskala fangst, transport og lagring av CO2 (Langskip)	OED	Oslo Economics, Atkins Norge	2018	29,8 mrd.
Vikingtidsmuseet	KD	Concreto, Tyréns, PwC	2018	2,4 mrd.
RKV Bygg byggetrinn 1	KDD	Dovre Group, TØI	2020	19,5 mrd.
Ny lufthavn i Mo i Rana	SD	Concreto	2021	2,6 mrd.
Veg- og baneprosjekter				
ERTMS	SD	DNV GL, ÅF Advansia, SNF	2016	36,5 mrd.
E16 Eggemoen - Olum	SD	DNV GL, ÅF Advansia, Menon Economics	2017	3 mrd.
Elektrifisering av Trønder- og Meråkerbanen	SD	PwC, Concreto, Teleplan, Tyréns	2017	4,5 mrd.
Bompengeopplegg Oslopakke 3	SD	Dovre, TØI	2018	0,3 mrd.
E8 Sørbotn-Laukslett	SD	Advansia, DNV GL, Menon Economics	2021	2,2 mrd.
E18/E39 Gartnerløkka - Kolsdalen	SD	Marstrand, Møreforskning	2022	3,7 mrd.
Forsvarsprosjekter				
Middelstungt enhetlig panser-kjøretøy (5436)	FD	Dovre Group, TØI	2009	6,8 mrd.
Kystjeger-kommandoen oppgradering (6390)	FD	EY, WSP	2023	1,6 mrd.
Stridsvogn-kapasitet til hæren (9360)	FD	Metier OEC, Vista Analyse	2021	14,9 mrd.

3.2.1 IT-prosjekter

Helseanalyseplattformen

Helsedataprogrammet ble etablert i første halvdel av 2017, på bakgrunn av oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet. Målet med programmet var å bedre utnyttelsen av norske helsedata fra helseregistre og videre forenkle tilgang, sammenstilling og analyse av helsedata på tvers av disse (Metier OEC; Vista Analyse, 2019).

EU informasjonssystemer

Programmet inkluderte flere prosjekter. I denne studien er følgende fire prosjekter, med tilhørende KS2-rapporter (Dovre; TØI, 2022), inkludert i analysen:

- IKT-forpliktelser Schengen, SIS Recast – Politiet.
- Interoperabilitet (IO)
- Schengen IKT-forpliktelser i UDI
- Nasjonal implementering av entry/exit system

Prosjektene skulle bidra til helhetlig grenseforvaltning. For å styrke sikkerheten har Schengen-landene avtalt å implementere nye eller oppdaterte informasjonssystemer basert på EUs nye rettsakter (Dovre; TØI, 2022).

NAV - flere i arbeid - enklere, raskere, bedre

Prosjektet ble gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) og innebar modernisering av ytelsesområder som dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Arbeidet la til rette for utfasing av utdaterte systemer: *Arena – saksbehandlingssystem for tjenester og ytelser* og *Abetal – trekk og utbetalingsløsning* i løpet av perioden 2021-2025 (Atkins Norge; Oslo Economics; Promis, 2021).

Fremtidens innkreving

Skatteetaten hadde tidligere forvaltet syv ulike systemer for innkreving, noe som gjorde det krevende å oppnå effektiv ressursbruk og helhetlig brukerorientering. Tiltaket Fremtidens innkreving var basert på konseptet *Innkreving som en del av brukers økosystem*, som tar utgangspunkt i at innkreving er integrert i brukernes digitale økosystem (Metier OEC; Vista Analyse, 2021a).

Brukervennlige registertjenester (BVR)

Gjennom prosjektet brukervennlige registertjenester var målet at

Brønnøysundregistrene skulle kunne tilby bedre og mer moderne e-dialogløsninger. Prosjektet ble gjennomført på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet og skulle føre til en effektiv digital samhandling med næringsliv, frivillig og offentlig sektor samt privatpersoner (Scienta; Concreto, 2022).

3.2.2 Bygg-, anleggs- og industriprosjekter

Livsvitenskapsbygg for Universitetet i Oslo

Livsvitenskapsbygget skulle være et felles anlegg for ledende universitets- og sykehusmiljøer og sikre Norge internasjonal konkurransekraft på området. Bygget skulle huse Universitetet i Oslo (UiO) og klinikk for laboratoriemedisin. Eksisterende bygninger for farmasi- og kjemiutdanningene ved UiO tilfredsstilte ikke gjeldende krav til sikkerhet, utrustning og arbeidsmiljø og var lite tilrettelagt for moderne tverrfaglig forskning. Byggets planlagte funksjoner omfattet undervisningsarealer, laboratorier, generelle forskningsarealer, fellesfasiliteter, kontorarealer og fellesfunksjoner som kantine, toaletter og garderober (Concreto; Tyréns, 2017).

Fullskala fangst, transport og lagring av CO₂ (Langskip)

Demonstrasjonsprosjektet for fullskala fangst, transport og lagring av CO₂ var omfattende (Regjeringen, 2023d; Oslo Economics; Atkins Norge, 2021) og inkluderte blant annet:

- Fangst av CO₂ fra Norcems sementfabrikk i Brevik og energigjenvinningsanlegget til Fortum Oslo Varme på Klemetsrud.
- Skip for transport av flytende CO₂.
- En mottaksterminal i Øygarden kommunene med en havbunnsrørledning til en injeksjonsbrønn i Aurora-lisensen på norsk kontinentalsokkel.

Vikingtidsmuseet

Nye Vikingtidsmuseet skulle levere både areal og bygningsmessige forhold for å forsvarlig oppbevare Norges unike vikingtidssamling. En internasjonal ekspertgruppe vurderte i forkant av KS2-prosessen flytting av vikingskip og andre sårbare gjenstander og konkluderte med å anbefale et nytt museum på Bygdøy, i nærheten av det eksisterende museet (Concreto; Tyréns; PwC, 2018).

Regjeringsskvartalet (RKV) byggetrinn 1

Store deler av regjeringsskvartalet ble skadet som følge av terrorangrepet 22. juli

2011. Regjeringen besluttet i sitt konseptvalg fra 2014 at regjeringskvartalet skal gjenoppbygges og lokaliseres i samme område som dagens regjeringskvartal. Nytt regjeringskvartal var tiltenkt å huse Statsministerens kontor og de fleste departementer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet) er oppdragsgiver for Statsbygg, som er byggherre (Dovre; TØI, 2020).

Ny lufthavn i Mo i Rana

Prosjektet skulle levere en mer kapasitetssterk lufthavn på Helgelandskysten, hvor blant annet avstand til både Oslo og Trondheim stod sentralt. I 2019 ga regjeringen klarsignal om at Polarsirkelen lufthavnutvikling, som er eid av lokale aktører, kunne arbeide videre med et mål om å utlyse konkurranse for ny lufthavn for egen regning og risiko. I 2020 får Avinor i oppdrag fra Samferdselsdepartementet å overta den videre prosessen med bygging av flyplassen. På bakgrunn av dette oppdaterer Avinor i andre halvår av 2020 et tidligere forprosjekt for ny lufthavn i Mo i Rana fra 2015. Avinor er i utgangspunktet ikke en del av statens prosjektmodell og har sine egne KS-rutiner. KS2 forholdt seg til Avinor sitt oppdaterte forprosjekt fra 2020 (Concreto, 2021).

3.2.3 Veg- og baneprosjekter

Nytt digitalt signalsystem (ERTMS)

Flere signalanlegg langs norsk jernbane var i ferd med å nå slutten av sin tekniske levetid (DNV GL, ÅF Advansia & Samfunns- og næringslivsforskning, 2016). Dette resulterer i utfordringer knyttet til tilgang på reservedeler og kompetanse; gamle anlegg er også mer utsatt for feil. For å sikre en pålitelig jernbaneinfrastruktur også i fremtiden må signalanleggene byttes ut. Alle signalanlegg på norsk jernbane skal derfor fornyes og erstattes med European Rail Traffic Management System (ERTMS) som er en felles standard i Europa. Kort fortalt flytter ERTMS dagens lyssignaler fra sporet og inn i togene (European Commission, 2020; Bane NOR, 2023). Dette reduserer risikoen for feil og gir mindre utstyr langs sporet. Prosjektet har fått navnet ERTMS og er Norges største digitaliseringsprosjekt. Prosjektet inkluderer 4000 kilometer jernbane og 300 stasjoner over hele landet og er følgelig svært omfattende. Samferdselsdepartementet har overlevert ansvaret for innrulling av ERTMS på norske jernbaner til Jernbaneverket (JBV), nå Bane NOR.

E16 Eggemoen – Olum

Vegstrekningen E16 Eggemoen – Olum fungerte før prosjektoppstart som lokalveg og som hovedvegforbindelse mellom Gardermoen og Buskerud/Oslo nord. Vegstrekningen hadde over 60 ulykker mellom 2005 og 2015, en ny og tryggere veg kommer dermed både trafikanter og innbyggere til gode (Regjeringen, 2022).

Prosjektet er delvis finansiert av fylkeskommunale midler og delvis bompengefinansiert. Videre ble prosjektet delt opp i tre hovedelementer (Statens vegvesen, 2022; DNV GL mfl., 2017).

- Ny E16 fra Eggemoen til Olum, to-felts vegstrekning med midtdeler, forbikjøringsfelt og fartsgrense på 90 km/t.
- Oppgradere eksisterende riksveg 241 fra Kleggerud til Jevnaker.
- Etablere trafiksikker avlastet veg gjennom Jevnaker hvor gående og syklende gis prioritet.

Elektrifisering av Trønder- og Meråkerbanen

Trønderbanen som strekker seg fra Trondheim sentrum til Steinkjer og Meråkerbanen mellom Hell og Storlien var blant de gjenværende ikke-elektrifiserte jernbanestrekningene i Norge. Elektrifisering av disse banene legger til rette for mer miljøvennlige og moderne tog, bedre komfort samt større kapasitet for både person- og godstrafikk. Strekningene trafikkeres før prosjektoppstart av diesel lokomotiver, som sammenlignet med elektriske lokomotiv gir lokale og globale miljøutslipp og et betydelig høyere støynivå. Kvalitetssikringen ble avgrenset til å kun inkludere tiltak relatert til selve elektrifiseringen (PwC; Concreto; Teleplan; Tyréns, 2017).

Bompengelopplegg Oslopakke 3 trinn 2

Bompengelopplegg Oslopakke 3 trinn 2 omfatter Oslo og Akershus sitt forslag til nye bomsnitt og bompengesatser. Det grunnet i bymiljøavtalen mellom Samferdselsdepartementet, Oslo kommunene og gamle Akershus fylkeskommune som skulle legge til rette for at fremtidig vekst i persontransport fortrinnsvis ivaretas gjennom kollektivtransport, sykling og gange. Oslopakke 3 foreslo å innføre et nytt takstsystem med tids- og miljødifferensierte takster i tre trinn.

Trinn 1 innebar innføring av tids- og miljødifferensierte bompenger i dagens bomring i Oslo (Dovre; TØI, 2018). Trinn 2 innebar etablering av supplerende bomsnitt på Oslo bygrense for trafikk fra nord (Romerike) og sør (Follo), samt

et nytt indre bomsnitt i Oslo i supplement til eksisterende bomring. Trinn 2 foreslo også å innføre avgift i bomringene for elbiler. Trinn 3 innebar en økning i takstene for lette nullutslippskjøretøy, med innføring av 0 kr i takst for lette elektriske varebiler.

E8 Sørbotn – Laukslett

Prosjektet innebar ny E8 på strekningen mellom Sørbotn og Laukslett i Tromsø kommune. Eksisterende E8 på strekningen var smal og lå i et tettbebygd område. Det manglet tilbud for myke trafikanter på store deler av strekningen og de fleste boligene langs strekningen hadde egen avkjørsel til E8. Strekningen var ulykkesutsatt, og fra 2009 til 2019 ble det registrert 20 ulykker der tre av ulykkene var dødsulykker med fire drepte og to alvorlig skadde. Med bakgrunn i vegens lave standard kombinert med relativt høye trafikkmengde kunne den ikke anses formålstjenlig som hovedinnfartsåre til Nord-Norges største by Tromsø (Marstrand; Møreforskning, 2021).

E18-E39 Gartnerløkka – Kolsdalen

E18-E39 Gartnerløkka-Kolsdalen var del av stamvegen i overgangen mellom E18 og E39 i Kristiansand. Vegen hadde ved tidspunkt for KS2 en årsdøgntrafikk på ca. 40 000 kjøretøy. Høy vegbelastning medførte forsinkelser i rushtider og økt trafikk i bygatene. Prosjektet bestod av firefelts veg med tilhørende kryss, adkomstveger og gang- og sykkelforbindelser. Vegstrekningen som ble kvalitetssikret var ca. 1400 meter lang og dimensjonert som en firefelts veg med feltbredder på 3,25 m og midtdeler (Marstrand & Møreforskning, 2020).

3.2.4 Forsvarsprosjekter

KS2-rapporter tilknyttet forsvarsprosjekter er unntatt offentlighet, og ofte er deler av underlaget for KS2-prosessen gradert BEGRENSET. Siden denne studien fokuserer på anbefalingene resulterende fra KS2-prosessen er ikke det graderte underlaget av interesse, men at rapportene er unntatt offentligheten har likevel begrenset hvilke prosjekter det har vært mulig å inkludere i studien.

Middelstungt enhetlig panserkjøretøy (5436)

Middelstungt enhetlig panserkjøretøy (5436) skulle fremskaffe stormpanservogner og varianter av støttevogner. I tillegg til nødvendig logistikkstøtte inkluderte prosjektet 74 stormpanservogner, 15 stridsledelsesvogner, 16 stormingeniørvogner og 16 multirollevogner. En av

hovedkonklusjonene til EKS var at prosjektet burde slås sammen med prosjekt P5444 – Pansret stridsoppklaringssystem (Dovre; TØI, 2009).

Kystjegerkommandoen oppgradering (6390)

Kystjegerkommandoen oppgradering (6390) har til hensikt å videreutvikle kystjegerkommandoen, som er Sjøforsvarets øyne og ører langs kysten, til sjøs og på land. Mer spesifikt skal prosjektet bygge situasjonsbevissthet og levere måldata til langtrekkende våpensystemer og videreutvikle bordingskapasitet for å støtte maritime overflateoperasjoner. Prosjektet omfatter både materiell- og EBA-anskaffelser (EY;WSP Norge, 2023).

Stridsvognkapasitet til hæren (9360)

Stridsvognkapasitet til hæren (9360) omfatter anskaffelse av nye og moderne stridsvogner til Forsvaret og bunner i Stortingsvedtak om at landmakten skal tilføres moderne stridsvognkapasitet. Leveransen av totalt 72 moderne stridsvogner fra fremtidig valgt leverandør er planlagt i perioden 2025-2028. Prosjektet inkluderer også integrert logistikkstøtte, utdanningsmateriell og to skolevogner (Metier OEC; Vista Analyse, 2021b).

3.3 Datainnsamling

3.3.1 Dokumentstudier

For å kunne kartlegge tilgjengelig og objektiv informasjon om prosjektene og supplere innsiktene fra intervjuer og seminarer, var det nødvendig å gjennomføre en serie dokumentstudier. Dokumentene som ble lagt til grunn var i hovedsak KS2-rapporter og stortingsproposisjoner fra de utvalgte prosjektene. Disse dokumentene ble hentet fra åpne oversikter og databaser, slik som Concept sine nettsider, eller oversendt etter forespørsel til intervjuobjekter og andre involverte.

I tillegg ble relevante rundskriv og veiledere gjennomgått, da det er disse som formelt sett setter rammene for EKS, departementer og etater som mottar anbefalingene.

KS2-rapporter

Det ble gjennomgått 19 KS2-rapporter. Tilhørende KVVU-rapporter ble gjennomgått der KS2-rapportene ble vurdert til å gi for lite informasjon om antatte relevante forhold i prosjektene, på særlig forespørsel fra

intervjuobjekter, eller der andre forhold tilsa at det ville være nødvendig for en forståelse av prosjektets kontekst.

I gjennomgangen ble anbefalinger skilt ut og samlet i et register. Totalt 677 anbefalinger fra de 19 KS2-rapportene ble identifisert. I registeret ble prosjektttype, antall anbefalinger til henholdsvis departementene (bestiller) og fagetat (prosjektorganisasjon), samt tema for anbefalingen (kontraktsstrategi, kostnader, etc.) kategorisert. Dette ble senere brukt til å skape et bilde av hvilke anbefalinger EKS gir i forbindelse med KS2.

Kategorier for anbefalingenes tematikk er utformet basert på gjennomgangen av anbefalingene, der vi har vurdert hvilket tema anbefalingen er knyttet mot. Her kunne det vært intuitivt å bruke kategoriene som fremkommer av rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring, der det står hva ekstern kvalitetssikrer skal gi anbefalinger om. Vi fant imidlertid at disse ikke var godt nok egnet for å kategorisere anbefalingene som ble identifisert i gjennomgangen. Flere anbefalinger dreide seg om andre temaer enn de spesifisert i rammeavtalen. Derfor har vi laget en egen kategorisering, som fremkommer av kapittel 4.1.3.

For hver anbefaling er det i tillegg gjort en kvalitativ vurdering av anbefalingenes målbarhet, altså hvorvidt det er mulig å verifisere om anbefalingen er implementert. Vurderingen er basert på funnene til Berg mfl. (2021) fra Concept-rapport 64. Som presentert i kapittel 2.4.2 følger det fra denne rapporten at målbarhet skiller seg ut i SMARC-akronymet som særlig viktig for å realisere nytte. Det har ikke vært mulig å vurdere den fulle kvaliteten (spesifisert, ansvarliggjort, realistisk, fullstendighet og helhet) på hver enkelt anbefaling, da det krever inngående kjennskap til prosjektenes status ved tidspunktet for KS2. Hvorvidt anbefalingen er målbar, mente vi likevel at var mulig å vurdere. Anbefalingene er kategorisert som enten klart målbare, delvis målbare eller ikke målbare slik de er eksplisitt formulert i KS2-rapporten. En klart målbar anbefaling er gjerne knyttet til konkrete tiltak, som opprettelse av et risikoregister eller tydelig forslag til prosjektnedbrytningsstruktur. En ikke målbar anbefaling er vagere formulert og kan tolkes på mange forskjellige måter. Resultatene av vurderingen med tilhørende eksempler fremkommer i kapittel 4.1.4.

Stortingsproposisjoner

Stortingsproposisjoner er forslag til vedtak av Stortinget som regjeringen legger frem for Stortinget. Alle stortingsproposisjoner fra og med sesjonen 1997/1998 er offentlig tilgjengelig og søkbare.

For å undersøke hvorvidt anbefalinger fra EKS i de utvalgte prosjekter har blitt forlagt Stortinget i forbindelse med vedtaksforslag er relevante stortingsproposisjoner undersøkt. Stortingsproposisjonene er hentet fra Regjeringens innsynsportal. Proposisjoner funnet i søkene inkluderer både Prop. 1 S (statsbudsjettet) for aktuelle år og departementer, samt mer spesifikke proposisjoner tilknyttet de enkelte prosjektene.

Tabell 3-4 viser hvilke stortingsproposisjoner som ble gjennomgått for å si noe om hvorvidt anbefalinger fra EKS i gjennomgåtte KS2-rapporter ble fremlagt Stortinget i forbindelse med vedtaksforslag. Dette for å kunne vurdere i hvilken grad anbefalingene faktisk ble fulgt opp, der intervjuobjektene eller øvrig dokumentasjon manglet denne informasjonen.

Tabell 3-4: Oversikt over gjennomgåtte stortingsproposisjoner per prosjekt.

KS2 rapport	Relevante stortingsproposisjoner
Helseanalyseplattformen	Prop. 1 S /2021-2022) Helse- og omsorgsdepartementet.
EU informasjonssystemer	Prop. 115 S (2021-2022) Finansdepartementet. Prop. 1 S (2022-2023) Justis- og beredskaps departementet.
Livsvitenskapsbygg for Universitetet i Oslo	Prop. 1 S 2017-2018 Kommunal- og moderniserings dep. Prop. 1 S (2017-2018) Kunnskapsdepartementet. Prop. 1 S (2020-2021) Finansdepartementet. Prop. 1 S (2021-2022) Helse- og omsorgsdepartementet.
Brukervennlige registertjenester	Prop. 1 S (2023-2024) Finansdepartementet.
Fullskala fangst, transport og lagring av CO2 (Langskip)	Prop. 1 S (2020-2021) Olje- og energidepartementet. Prop. 1 S (2022-2023) Olje- og energidepartementet.
E16 Eggemoen - Olum	Prop. 72 S (2017-2018) Samferdselsdepartementet.
Elektrifisering av Trønder- og Meråkerbanen	Prop. 1 S (2023-2023) Samferdselsdepartementet.
ERTMS	Prop. 126 S (2015-2015) Samferdselsdepartementet.
Ny lufthavn i Mo i Rana	Prop. 193 S (2020-2021) Samferdselsdepartementet.
E8 Sørbotn-Laukslett	Prop. 1 S (2021-2022) Samferdselsdepartementet.
Bompengeopplegg Oslopakke 3	Prop. 38 S (2019-2020) Samferdselsdepartementet.
E18/E39 Gartnerløkka - Kolsdalen	Prop. 95 S (2020-2021) Samferdselsdepartementet. Prop. 88 S (2022-2023) Samferdselsdepartementet.
RKV Bygg byggetrinn 1	Prop. 1 S (2021-2022) Kommunal- og moderniserings dep.

	Prop. 115 S (2021-2022) Finansdepartementet.
Vikingtidsmuseet	Prop. 1 S (2019-2020) Kunnskapsdepartementet. Prop. 21 S (2022-2023) Kunnskapsdepartementet.
Middelstungt enhetlig panserkjøretøy (5436)	Prop. 93 S (2011-2012) Forsvarsdepartementet.
Stridsvognekapasitet til hæren (9360)	Prop. 1 S (2021-2022) Forsvarsdepartementet.

3.3.2 Intervjuer

Dokumentgjennomgangen ble supplert med intervjuer av relevante ressurspersoner innen statens prosjektmodell. Representantene som ble valgt ut til intervju måtte ha god kjennskap til selve prosjektet, men også KS2-prosessen for det aktuelle prosjektet. Dette begrenset aktuelle intervjuobjekter til representanter i sentrale stillinger i aktuelle departementer, fagetater og prosjektorganisasjoner i de utvalgte prosjektene. I tillegg ble et intervju med representanter fra Finansdepartementet gjennomført. Før intervjuene ble det søkt om godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD), da datainnsamlingen kunne innebære personsensitiv informasjon.

En oversikt over gjennomførte intervjuer er presentert i Tabell 3-5. En fullstendig oversikt finnes i Vedlegg 1 og viser intervjuobjekter som inngikk i utvalget fra de definerte prosjektene og programmene. Til sammen ble 22 intervjuer avholdt med 24 informanter.

Tabell 3-5: Intervjuer per prosjekttype.

Prosjekttype	Intervjuet
Alle	Finansdepartementet
Veg og bane	Samferdselsdepartementet
	Bane NOR SF
	Statens vegvesen
Bygg, anlegg, industri	Avinor AS
	Kunnskapsdepartementet
	Kommunal- og distriktsdepartementet
	Energidepartementet
IT	Helse- og omsorgsdepartementet
	Direktoratet for e-helse
	Finansdepartementet
	Skatteetaten
	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
	NAV
	Justis- og beredskapsdepartementet
Forsvar	Forsvarsdepartementet

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer, for å ivareta muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål underveis og for at intervjuet i størst mulig grad kunne fungere som en samtale der intervjuobjektene får muligheten til å tenke høyt og reflektere rundt tema som tas opp (Thaagard, 2003; Tjora, 2017). For å kunne beholde den semistrukturerte tilnærmingen innenfor satt tidsramme, ble det nødvendig å vurdere relevansen av spørsmålene for det enkelte intervju og prioritere spørsmålene som ble vurdert som mest relevant gitt intervjuobjektets bakgrunn og nåværende stilling, samt prosjektet som lå til grunn for samtalen. En semistrukturert tilnærming kan bidra til å gi forskeren større grad av analytisk kontroll sammenlignet med ustrukturerte intervjuer og på den måten bidra til å øke validitet og reliabilitet i datainnsamlingen (Andersen, 2006). Intervjuene varte mellom 60 og 90 minutter. For å sikre dokumentasjon ble alle intervjuene tatt opp, etter avtale med intervjuobjektene. Opptakene ble like i etterkant av intervjuet transkribert. Minst to intervjuere deltok i hvert intervju, hvorav en var ansvarlig for å notere underveis. Notatene ble diskutert like i etterkant av intervjuet for å sikre at intervjuerne satt med lik forståelse av utsagnene.

I forkant av intervjuene fikk intervjuobjektene oversendt en intervjuguide med temaer og spørsmål som ville utgjøre hovedtemaene i intervjuet. Denne er oppsummert i Vedlegg 2. Dette gav dem muligheten til å forberede seg på forhånd. Enkelte intervjuobjekter valgte å ta med seg KS2-rapporten og brukte denne som utgangspunkt når de formulerte sine svar. Andre intervjuobjekter valgte å ta utgangspunkt i tema eller anbefalinger de husket særlig godt fra sin tid i prosjektet.

3.3.3 Workshop

For å supplere intervjuene ble det avholdt to workshop; én spesifikt for KS-konstellasjonene på dagens rammeavtale for kvalitetssikring, og én i forbindelse med Forum for statens prosjektmodell. Innspill og refleksjoner fra deltakerne på workshop ble en sentral del av datagrunnlaget. Underveis i seminarne ble innspill og refleksjoner fanget opp ved at medlemmer av forskningsgruppen dokumenterte prosessen og stilte oppklarende spørsmål ved behov.

Seminar for KS-konstellasjonene

For å samle innsikt og innspill fra kvalitetssikrerne ble det avholdt en workshop med representanter fra alle KS-konstellasjonene. Seminaret ble avholdt over tre timer. Dette var avgjørende for at kvalitetssikrers perspektiv skulle være tilstrekkelig representert i det endelige datagrunnlaget. 27 deltakere fra samtlige konstellasjoner på dagens rammeavtale var til stede. Per september 2023 bestod de syv konstellasjonene av (Regjeringen, 2023e):

- Holte Consulting AS, Menon Economics AS og A-2 Norge AS
- Metier AS og Vista Analyse AS
- Systra Norge AS, PROMIS AS og Oslo Economics AS
- Marstrand AS og Høgskolen i Molde med underleverandør Marstrand Advokatfirma AS
- Concreto AS, Norconsult AS og Scienta AS og underleverandør Nova Systems
- Dovre Group Consulting AS og Transportøkonomisk institutt og underleverandør Dovre Group Energy AS
- Ernst & Young AS, WSP Norge AS og SINTEF AS

På seminaret ble deltakere fra samme konstellasjon fordelt på ulike grupper for å i størst mulig grad fasilitere diskusjon og utveksling av erfaringer på tvers av allerede etablerte arbeidsgrupper. KS2-rapportene som er gjennomgått i forbindelse med denne studien er fra flere rammeavtaleperioder. Utvalget vurderes likevel som representativt for hele perioden, da det har vært stor grad av kontinuitet på tvers av konstellasjonene over tid. Flere av aktørene har hatt rammeavtale i flere perioder og noen har hatt rammeavtale helt siden ordningens oppstart.

Sentrale temaer for seminaret var prosessen rundt utforming og overlevering av anbefalinger, samt kvalitetssikrers oppfatning av kvalitet på anbefalinger. Workshopen ble fasilitert av Concept. De definerte gruppene diskuterte først hver for seg, etterfulgt av en felles gjennomgang av spørsmål. Representantene fra forskningsgruppen fordelte seg på gruppene som deltakende observatører for å dokumentere uttalelser og betraktninger fra deltakerne underveis.

Forum for statens prosjektmodell

For å nyansere og komplettere øvrig datainnsamling ble en workshop arrangert i forbindelse med Forum for statens prosjektmodell 2023. Forumet

er en møteplass for aktørene i statens prosjektmodell – departementer, etater, EKS og inviterte fagfolk (Concept, 2023b). Forumet representerer en viktig arena for formidling av resultater fra forskning, samt en møteplass for aktører som jobber i statens prosjektmodell. Det var 19 deltagere i workshopen, med representanter fra departementene, etater og eksterne kvalitetssikrere.

Sentrale temaer var opplevd effekt av ekstern vurdering og hvordan anbefalinger i størst grad kan komme til nytte for prosjekt og departement. I tillegg ble deltakerne bedt om å redegjøre for deres prosess for oppfølging av anbefalinger.

Seminaret ble fasilitert av forskningsgruppen på vegne av Holte Consulting. I likhet med seminaret for KS-konstellasjonene ble seminaret organisert ved at gruppene først diskuterte hver for seg, etterfulgt av en felles gjennomgang av spørsmål. Representantene fra forskningsgruppen fordelte seg på gruppene som deltakende observatører for å dokumentere uttalelser og betraktninger fra deltakerne underveis.

3.4 Dataanalyse og behandling av data

Analyse av anbefalingene gitt i de undersøkte KS2-rapportene ble gjort ved å studere trender for forskjellige typer anbefalinger. Der det ble observert store variasjoner, eksempelvis i antallet anbefalinger per tema, studerte vi om det var tendenser til forskjeller i hvordan anbefalinger i ytterpunktene var formulert. Vi ville vite om enkelte typer anbefalinger var fundamentalt annerledes enn andre.

Intervjuer ble analysert gjennom induktiv koding av de transkriberte intervjuopptakene, sett i sammenheng med notater tatt underveis i intervjuet. Gjennom en tematisk innholdsanalyse ble funnene i intervjuene kategorisert etter følgende punkter:

- **Betraktninger om prosjektet.** Kategorien kontekstualiserer resultatene mot karakteristikker til det spesifikke prosjektet.
- **Betraktninger om KS2-prosessen og oppdragsgivers dynamikk med EKS.** Kategorien kontekstualiserer resultatene mot informantenes oppfatning av prosessen og samarbeidet med EKS.
- **Generelle betraktninger om anbefalinger.** Kategorien samler informantenes syn på forskjellige typer anbefalinger, og hva som oppleves som sterke og svake anbefalinger.

- **Betraktninger om oppfølging av anbefalinger.** Kategorien samler erfaringer om hvordan anbefalinger følges opp, og hva som forsterker eller hindrer prosjektets evne til å følge opp anbefalinger.
- **Betraktninger om ordningen.** Kategorien kontekstualiserer resultatene mot informantenes syn på selve KS-regimet.

Der vi var usikre på om notatene stemte, sjekket vi det mot transkripsjonen for å vurdere om forståelsen i intervjusituasjonen var korrekt. Viktigste utsagn som skilte seg ut ble markert og trender på tvers av sektorer ble analysert ved å sette utsagn opp mot hverandre. Sett i sammenheng med det aktuelle prosjektet trakk vi linjer mellom kjennetegn ved sektoren og intervjuobjektets oppfatning av KS2-prosessen. Dette gjorde det mulig å identifisere mønstre på tvers av alle intervjuene. Det var viktig at forfatterne gjennomførte intervjuene, da det ga mulighet til å diskutere og verifisere inntrykk og se det i sammenheng med hypoteser og funn fra tidligere intervjuer.

Workshopene ble behandlet på lik måte som intervjuene, bortsett fra at det ikke ble gjort opptak av workshopen. Verifisering av observasjoner ble gjort ved å vurdere konsistens mellom notater tatt på forskjellige grupper i workshopen. Fordi workshop er en setting der flere informanter lytter til hverandres utsagn, kan det være at informanter er mer tilbakeholdne med å gi uttrykk for kontroversielle meninger. Derfor måtte vi se utsagn fra workshopene i sammenheng med intervjuene for å få et helhetlig inntrykk av hva informantene mente om KS2-prosessen.

For at informantene skulle kunne uttale seg fritt om prosjektene uten å måtte stå til ansvar for sine uttalelser i ettertid, var anonymitet et viktig premiss for intervjuene. Vi behøvde likevel å knytte utsagn fra intervjuene til en kilde for etterprøvbarehet og transparens. I stedet for navngivning, ble en nummerering av intervjuene derfor benyttet for å sikre intervjuobjektens anonymitet. Ved presentasjon av resultater vil intervjuene refereres og nummereres fra 1 til 22 for å tydeliggjøre spredningen i uttalelser på tvers av intervjuer. Numrene følger ikke den kronologiske rekkefølgen i intervjuene, men er registrert i kildedokumentasjonen til forfatterne. Når det gjelder utsagn fra workshopene, har vi kun behandlet data som kollektive uttalelser, der flere eller alle hadde et likt inntrykk.

4 Resultater og analyse

Dette kapittelet presenterer resultatene fra studien, analysert i lys av forskningsspørsmålene. Ettersom intervjuene var knyttet til enkeltprosjekter, så har vi i analysen sammenstilt resultater og vurdert hvordan de svarer til det enkelte forskningsspørsmål. Svar på den overordnede problemstillingen om *hvordan anbefalinger fra KS2 kan gi mest mulig nytte* følger av implikasjonene av resultatene, og blir derfor ikke drøftet i dette kapittelet, men i kapittel 5. For å strukturere analyseresultatene illustrerer vi hvilken del av livssyklusen til en anbefaling (se kapittel 2.4.1) resultatene omtaler. Prosessen er fra det teoretiske grunnlaget fra Figur 2-4.

I kapittel 4.1 presenteres hvilke anbefalinger som blir gitt, basert på de gjennomgåtte KS2-rapportene, i henhold til forskningsspørsmål a. Kapittel 4.2 presenterer hva mottaker vurderer som gode anbefalinger i henhold til forskningsspørsmål b, mens 4.3 presenterer hvordan anbefalinger følges opp av prosjekteier og prosjektorganisasjoner i henhold til forskningsspørsmål c. Kapittel 4.4 knyttes ikke til en bestemt del av anbefalingenes livssyklus, men analyserer informantenes syn på hva som må ligge til rette for at det kan gis gode anbefalinger som kan følges opp, i henhold til forskningsspørsmål d.

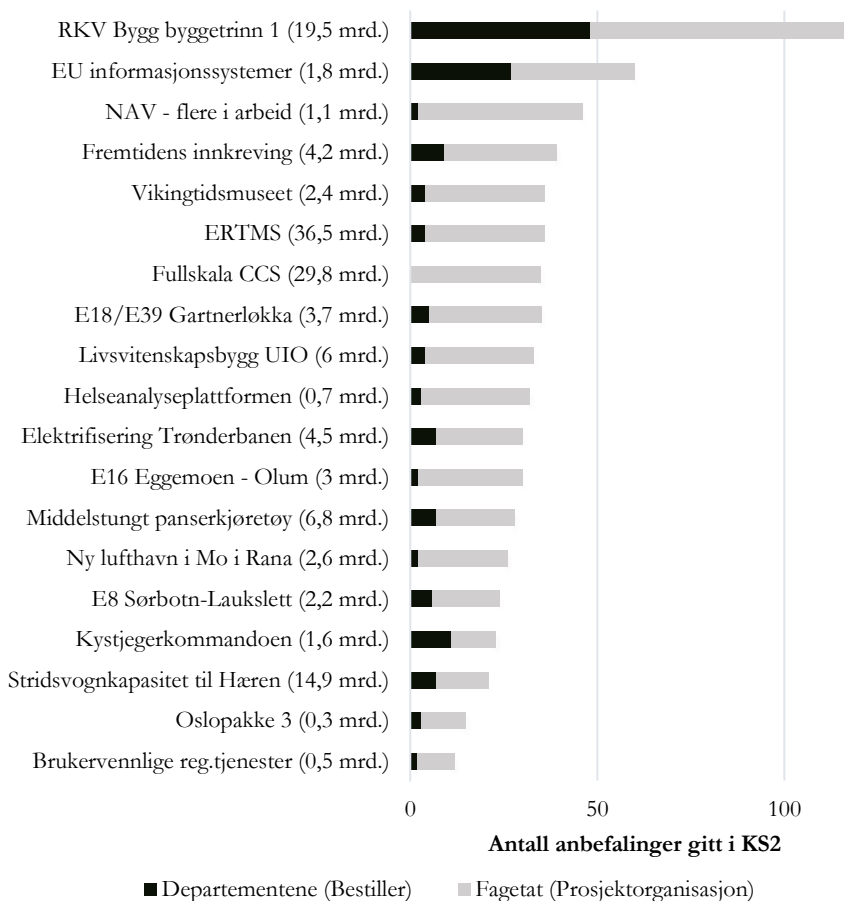
4.1 Hvilke anbefalinger som blir gitt av eksterne kvalitetssikrere i KS2



Dette kapittelet presenterer en analyse av anbefalingene gitt av EKS i gjennomgåtte KS2-rapporter. Alle anbefalingene i disse rapportene er systematisert i et register og sortert på prosjekt, tema for anbefalingene og mottaker. Analysen er gjort som beskrevet i kapittel 3.3.

4.1.1 Antall anbefalinger fordelt på mottaker for inkluderte prosjekter

Figur 4-1 viser antall registrerte anbefalinger per prosjekt og fordelingen mellom mottakerne av anbefalingene. Regjeringens mal for eksterne kvalitetssikrere indikerer at anbefalinger skal struktureres etter og merkes med mottaker. Flertallet av gjennomgåtte KS2-rapporter har innført dette. I rapportene der anbefalinger ikke er eksplisitt merket med mottaker, har vi vurdert hvilken mottaker som er tiltenkt fra kontekst. Anbefalt styringsramme i KS2 er vist i parentes for hvert prosjekt i mrd. 2023-kr.



Figur 4-1: Antall anbefalinger registrert i gjennomgåtte KS2-rapporter fordelt på mottaker av anbefalingene. Anbefalt styringsramme i KS2 i parentes, i 2023-kr.

Som figuren viser, er det en tydelig variasjon i antall anbefalinger per prosjekt. Antall anbefalinger i de gjennomgåtte KS2-rapportene varierer fra 12 til 116, med en median på 32. Andelen anbefalinger rettet mot departement eller fagetat varier også betraktelig mellom prosjektene. 77 % av anbefalingene rettes mot prosjektorganisasjonen og 23 % rettes mot eierdepartementet. Av prosjektene med anbefalte styringsramme over ti mrd. kr, har tre av fire et antall anbefalinger høyere enn medianen. Det er likevel kun svake indikasjoner på at antallet anbefalinger korrelerer med størrelsen på anbefalt styringsramme.

Basert på analysen er det ikke nødvendigvis identifisert flere varsel-signaler for prosjekter med mange anbefalinger. Hvordan kvalitetssikrer har valgt å formulere anbefalingene i rapporten varierer stort i utvalget. I enkelte rapporter er de formulert på et overordnet nivå, mens det i andre rapporter er mer detaljert.

KS2 for RKV Bygg byggetrinn 1 har flest anbefalinger i utvalget. Det er også et av prosjektene i utvalget med størst anbefalt styringsramme. Fra gjennomgangen er det tydelig at mange av anbefalingene er ganske så detaljerte. Tre representative eksempler på anbefalinger i KS2-rapportene er: *Tallgrunnlag og prognoser for antall ansatte bør oppdateres; Størrelse på dagmulkt for prøvedrift bør reduseres; Miljømål bør inngå i kvalitetsmål og rangeres under kostnad.* Detaljnivået bidrar til å gi mange konkrete anbefalinger som dreier seg om noe av den samme tematikken.

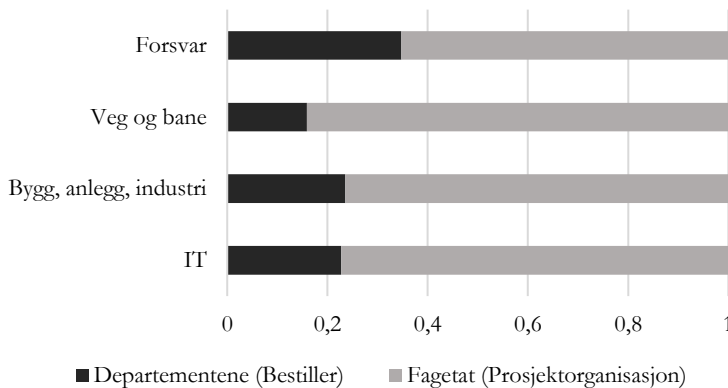
I motsatt ende av skalaen har KS2 Brukervennlige registertjenester færrest anbefalinger. Anbefalingene til departementet omhandler valg av ambisjonsnivå for prosjektet, mens anbefalingene til fagetaten først og fremst handler om strategier. Anbefalingene er grundig beskrevet og underbygget med flere punkter. Eksempelvis er en av anbefalingene å *Utvikle strategier for spredning av nye/bedre tjenester, overføring av prosjektet til linjen, identifisere potensiell verdi for andre enn prosjektet og strategi for økt produktivitet.* Oppfølging av en slik anbefaling kan innebære et omfattende arbeid med mange følgekonskvenser. Omfanget av følgekonskvenser avhengig av hvordan mottaker tolker og velger å implementere den.

Det er altså stor forskjell i hvordan anbefalinger formuleres. Antallet anbefalinger per prosjekt er ikke en direkte indikasjon på omfanget av det som blir anbefalt. Eksempelene viser at antallet anbefalinger også er knyttet til hvor konkret kvalitetssikrer velger å være og hvor mye fortolkning de overlater til mottaker. Antallet ser også ut til å korrelere med anbefalt styringsramme og

omfanget av underlaget til i KS2-prosessen, uten at dette er en veldig sterk indikasjon.

4.1.2 Fordeling mottaker av anbefalingene per prosjektttype

Som en del av den kvantitative dokumentstudien undersøkte vi hvorvidt det var forskjeller i andelen anbefalinger rettet mot henholdsvis etat og departement på tvers av prosjekttyper. Figur 4-2 illustrerer andelsfordelingen mellom mottakerne av registrerte anbefalinger per prosjektttype.



Figur 4-2: Andelsfordeling av mottaker av registrerte anbefalinger per prosjektttype.

Figuren viser at de fleste anbefalingene i KS2 er rettet mot fagetat, for alle prosjekttyper. Av det totale antallet anbefalinger gjennomgått i dokumentstudien er 77 % rettet til prosjektorganisasjonen og 23 % til departementet.

Forsvarsprosjekter har den største andelen anbefalinger rettet mot departementene. Et kjennetegn ved sektoren er at prosjektene ofte er graderte. I kvalitetssikring av forsvarsprosjekter må EKS samhandle med FD for utlevering av utstyr og dokumentasjon. Derfor har ofte FD en tydelig rolle i KS2-prosessen. Hvorvidt grad av departementets involvering i KS2-prosessen korrelerer med andelen anbefalinger rettet mot dem må sees i sammenheng med analysen av intervjuene.

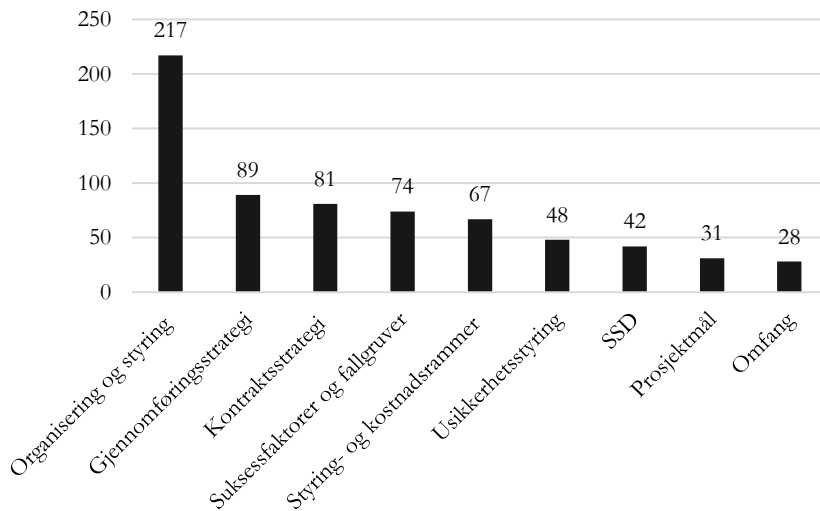
4.1.3 Temafordeling for registrerte anbefalinger

Som beskrevet ble registrerte anbefalinger etter dokumentgjennomgang av KS2-rapportene kategorisert under tema. Temakategoriene ble definert på bakgrunn av behovet for å kunne kategorisere hver anbefaling under en konkret kategori og unngå overlappende kategorier. Med utgangspunkt i dette ble kategoriene for anbefalingene definert som vist i Tabell 4-1.

Tabell 4-1: Temakategorier for anbefalinger gitt i gjennomgåtte KS2-rapporter.

Kategori	Beskrivelse av anbefalinger i kategori
Styring- og kostnadsrammer	Resultat av usikkerhetsanalyser og forslag til kutt og reduksjoner.
Kontraktsstrategi	Kontraktsmekanismer, oppdeling og oppfølging av kontrakter, markedskonkurranse, forhandlingsstrategi.
Organisering og styring	Prosjektorganisasjon, støtteressurser, tredjepartsvurderinger, rapporteringslinjer
Prosjekt mål	Prioritering av eller endringer av mål
Suksessfaktorer og fallgruver	Konkrete forslag til suksessfaktorer og fallgruver, oppfølging av disse
Gjennomføringsstrategi	Gjennomføringsmodell, fremdriftsplan, avhengigheter, prosjektprioriteringer, kvalitetsstyring, overføring til linjen.
Usikkerhetsstyring	Risikoregister, vurderinger av usikkerhetsfaktorer, konkrete risikoreducerende tiltak.
Omfang	Forslag til endret omfang, opsjonslister, konkrete løsningsvalg.
Sentralt styringsdokument (SSD)	Utforming og bruk av styringsdokumentet.

Figur 4-3 viser hvordan registrerte anbefalinger fordeler seg mellom overnevnte temakategorier. Som figuren viser, er flest anbefalinger tilknyttet organisering og styring. Samlet fordeler anbefalingene seg forholdsvis jevnt på de resterende kategoriene.



Figur 4-3: Temafordeling for registrerte anbefalinger.

Anbefalinger om organisering og styring, gjennomføringsstrategi og kontraktsstrategi utgjør hovedvekten av anbefalinger som gis. Det er naturlig, da det er sentrale temaer for vellykket prosjektgjennomføring. Følgende eksempler illustrerer anbefalinger om organisering og styring:

- *EKS anbefaler å sette opp en oversikt over kompetanse som søkes tilført (eksternt), utover den interne kompetansen som er identifisert*
- *Prinsippet med «Single point of contact» bør fastholdes og videreføres i gjennomføringsfasen*
- *Styringsgruppa bør styrkes med en person med særskilt prosjektfaglig kompetanse. Dette bør være en person med bakgrunn fra gjennomføring og styring av tilsvarende prosjekter*
- *SHA-planen må oppdateres og operasjonaliseres ytterligere så snart entreprisene er på plass. I den sammenheng bør entreprenørenes HMS-planer kontrolleres.*

Som vist i kapittel 2.3 er det slike temaer det forventes at EKS skal ha bred kompetanse om, da de skal bidra med egen erfaring og beste praksis innen prosjektgjennomføring. Dermed vil anbefalinger om organisering og styring være en sentral del av bidraget i KS2.

4.1.4 Målbarhet for anbefalingene

Som beskrevet i kapittel 3.3.1 har vi gjort en kvalitativ vurdering av hvorvidt hver enkelt anbefaling er målbar eller ikke. I denne vurderingen har vi vurdert anbefalingene på selvstendig grunnlag og ikke satt det i kontekst av det øvrige innholdet i rapporten. For hver anbefaling har vi stilt spørsmålet «Er det mulig å ettergå om anbefalingen har blitt operasjonalisert?». Tabell 4-2 viser resultatet av denne gjennomgangen.

Tabell 4-2: Fordeling tilknyttet vår oppfatning av målbarheten til registrerte anbefalinger.

Målbarhet	Andel registrerte anbefalinger
Klart målbar	63 %
Delvis målbar	33 %
Ikke målbar	4 %

Totalt er 37 % av anbefalingene er vurdert som enten kun delvis eller ikke målbare. Det er altså et vesentlig antall anbefalinger som blir formulert slik at det ikke er mulig å verifisere om de er fulgt eller ikke. Det gjør det vanskeligere for prosjektene å svare ut anbefalingene, eller oversette dem til en betydning for det operative nivået og dermed vanskeligere å følge opp.

Konkrete eksempler på anbefalinger i gjennomgåtte KS2-rapporter kategorisert som målbare er «*Styringsdokumentet bør oppdateres på de områdene som ikke er gitt «grønt lys» av kvalitetssikeren*» og «*Ta U1 (forberedende arbeider) ut som egen entreprise*». For begge disse anbefalingene er det enkelt å loggføre om anbefalingen er fulgt opp eller ikke. Motsatt er «*Det er helt avgjørende for en vellykket gjennomføring at arbeidene planlegges og gjennomføres optimalt*» og «*Toppledelsen bør ha høyt fokus på prosjektet*» eksempler på anbefalinger det ikke er mulig å måle om er implementert eller ikke.

Anbefalingene som gis i KS2 varierer både i detaligrad, hvem de er rettet til og hvorvidt de er målbare eller ikke. De fleste anbefalingene som gis er knyttet til prosjektstrategier, der EKS bruker sin erfaring og kompetanse til å gi råd etter beste evne. Det er ikke dermed sagt at mottaker opplever anbefalingene som gode.

4.2 Hva som vurderes som en god anbefaling



Med en forståelse for hvilke anbefalinger som gis i KS2, har vi i dette kapittelet sammenstilt hva mottaker vurderer som gode anbefalinger. Mottaker er både i departement og fagetat og intervjuobjektene representerer forskjellige prosjekter, prosjekttyper og organisasjoner.

4.2.1 Generelt syn på anbefalingene i KS2

På generelt grunnlag opplevde intervjuobjektene at EKS hadde gode vurderinger og ga anbefalinger som var på rett nivå. Fra intervjuene fremkommer det at de fleste har et godt inntrykk av konsulentfirmaene som har rammeavtale med FIN og opplever at EKS har god evne til å forstå prosjektene og kan gi vurderinger om statlige investeringer på en konstruktiv måte (Intervju 17). Departementene uttrykker at de opplever at etatene synes statens prosjektmodell er nyttig og hjelper prosjektene med å holde fokus på de rette stedene (Intervju 13). Informantene opplever at kvalitetssikrers evne til å forstå komplekse prosjekter som spesielt nyttig og peker på erfaringen fra andre prosjekter som verdifullt:

De var noen sluggere. De hadde sett mange prosjekter og hadde vært ute en vinternatt før. Kompetansen til EKS i å forstå hva de skal se etter er veldig viktig.
(Intervju 22)

Departementene opplever også at KS2 bidrar med en viss erfaringsoverføring og bidrar til konsistens i utarbeidelsen av SSD. Enkelte departementer opplever at det er stor utskifting av prosjektledere i etatene (Intervju 21), slik at mange prosjektledere utarbeider SSD for første gang. Den strukturerte gjennomgangen i KS2 bidrar til å gå prosjektet i sømmene og komplettere beslutningsunderlaget på politisk nivå. Det bidrar til økt tillit til KS2:

Jeg hadde hørt mye dårlig om statens prosjektmodell før jeg kom hit, men jeg ser verdien av det. Jeg tror det er til det bedre.
(Intervju 21)

En av informantene trekker også særlig frem kvalitetssikrers evne til å fremstille underlag for sine anbefalinger med grafikk og tabeller (Intervju 22). Fremstillingen bidro til at det var langt lettere å forstå anbefalingene og kommunisere behovet for tiltak i egen organisasjon.

Det er noe variasjon i hvordan de forskjellige prosjekttypene opplever KS2. Innen veg og bane er det noe mer skepsis til verdien av KS2 enn i de andre sektorene. Enkelte kilder stiller spørsmål ved behovet for KS2 av alle veg- og baneprosjekter over terskelverdi og mener mange av prosjektene er «hyllevare». KS2-rapporten oppleves som mindre relevant for departementet:

KS2-prosessen sees på som et litt mer teknisk dokument, et dokument som inneholder en del metoder og tilnærminger som en gjeng saksbehandlere ikke opplever at de har forutsetningene for å forstå og bruke.

(Intervju 7)

Det er altså et variert syn på den generelle verdien av KS2 blant informantene. I de følgende avsnittene presenteres informantenes syn på anbefalinger om henholdsvis styrings- og kostnadsramme, usikkerhetsfaktorer, organisering og styring og kontraktsstrategi.

Styrings- og kostnadsrammer

Det er bred konsensus om at de viktigste anbefalingene som gis er anbefalinger om styrings- og kostnadsrammer. De fleste departementer legger stor vekt på kvalitetssikrers vurderinger og lener seg på denne (Intervju 1, 3, 5, 8, 13). Som en av informantene formulerte det:

[Anbefaling om styrings- og kostnadsrammer] er de viktigste anbefalingene vi får. Det danner grunnlaget for det som leveres til Stortinget. Det skal mye til for at departementet ønsker å overprøve det som anbefales.

(Intervju 3)

Samtidig mener flere informanter at EKS gjerne kan bli flinkere til å begrunne kostnadsnivåene, enten det er store avvik fra prosjektets egne vurderinger eller ikke (Intervju 8, 16, 19). Det var flere som opplevde at det manglet en transparens i analysen og at det kunne tyde på at EKS manglet forståelse for underlaget (Intervju 19).

Samferdselsdepartementet skiller seg noe ut her, da de oftere legger seg på etatens vurderinger (Intervju 2, 7). Etatene i samferdselssektoren

gjennomfører mange store prosjekter over terskelverdi, har sterke rutiner og etablerte prosesser for å kvantifisere usikkerhet og departementet opplever at Statens vegvesen ofte har gode anslag (Intervju 7). Dette fører til regelmessig diskusjon mellom fagdepartementet og FIN, da FIN ønsker at man alltid må gjøre en reell vurdering av om hvilke rammer som skal settes. SD opplever at det er vanlig at EKS legger seg noe høyere enn prosjektets vurderinger (Intervju 7, 14), uten at de mener det er godt nok begrunnet. FIN utfordrer både fagdepartementene og EKS til å begrunne bedre hvilke ramme de anbefaler å legge til grunn.

Usikkerhetsfaktorer

Informantene opplyser at flere KS2-prosesser og -rapporter har belyst usikkerheter og aspekter ved prosjektet som senere har inntruffet i etterkant av KS2 (Intervju 3, 6; Workshop 2). Selv når usikkerhetsfaktorer slår ut på andre forhold enn det EKS varsler, treffer EKS ofte godt på tematikk for faktorene.

Informanter fra IT-prosjekter opplever at de generelt er fornøyde med kvalitetssikrers forståelse for prosjektet på kort sikt, men at anbefalinger har kort levetid; rammene prosjektene opererer innenfor kan endre seg raskt (Intervju 6, 9). Endringer kan omfatte oppdaterte forskrifter og retningslinjer, personvernregler, ny teknologi eller endrede behov hos kunde og bruker. Dette medfører at betraktninger og vurderinger i rapporten fortere blir utdatert enn i andre typer prosjekter.

Informantene opplever jevnt over at det er de prosjektfaglige anbefalingene som virkelig er nyttige for prosjektene, mens EKS ikke alltid treffer like godt når det kommer til mer tekniske aspekter. Enkelte informanter fra IT-prosjekter opplever dessuten at EKS gjennomgående treffer dårligere i sine vurderinger av usikkerhet knyttet til ekstern påvirkning og rammebetingelser (Intervju 15, 18). En av informantene uttrykte det slik:

Anbefalinger om risiko knyttet til politiske prosesser er vanligvis svake. Departementet må rapportere temaer EKS løfter opp til politisk ledelse, så det kan bli noe arbeid med forklaring hvis EKS har kommet med råd departementet ikke er enig i. Det er greit at EKS kommer med slike tanker, men det bør ikke være bastante utspill.

(Intervju 15)

Politiske temaer er noe statlige virksomheter ofte må håndtere - ikke bare i forbindelse med KS2; dette er derfor et område som de opplever å ha god innsikt i. Informanter trekker frem at de kan oppleve å ha mye å bidra med i KS2-prosessen på dette området, men at de blir for lite involvert underveis. Det kan her trekkes paralleller til tekniske aspekter innen veg og bane, der etatene har mye erfaring og godt dokumentert underlag. Her også opplever informantene at EKS kommer med vurderinger om usikkerhets-faktorer de ikke har et godt grunnlag for å mene noe om (Intervju 14).

Flere informanter påpeker at EKS er avhengig av at premissene for prosjektet er godt definert for å kunne gjøre gode vurderinger av usikkerhet (Intervju 5, Workshop 2). Hvis grunnlaget for KS2 er for umodent eller optimistisk, eller kompleksiteten i prosjektet ikke er innarbeidet i estimatet, vil det være svært krevende for EKS å overprøve vurderingene som prosjektet selv har gjort.

En av informantene trakk frem at det kan være utfordrende å forstå forskjellen på anbefalinger knyttet til «kritiske suksessfaktorer», «fallgruver» og «usikkerhetsfaktorer» (Intervju 22). Ulike typer og kategorier av anbefalinger glir fort over i hverandre. Dette gjør at det kan være vanskeligere å forstå sammenhengen mellom anbefalingene på tvers av tema.

Organisering og styring

Det fremkommer fra flere intervjuer at anbefalinger knyttet til organisering og styring er de EKS treffer dårligst på (Intervju 3, 5, 11, 14, 20). Mottaker opplever at EKS ikke har tilstrekkelig forståelse for de ulike aktørenes roller og at enkelte anbefalinger bærer preg av at EKS kommer fra det private markedet (Intervju 3). Typiske anbefalinger dette kan dreie seg om er listet i punktlisten under, hentet fra KS2-rapportene i datautvalget. Dette er ikke anbefalinger som blir adressert direkte av intervjuobjektene, men som er representative for hva utsagnene peker på.

- «Roller som intern kvalitetssikrer bør innrettes for å være uavhengig av Programmet og formelt rapportere til etatssjefen for å ivareta rollen som beskrevet i styringsdokumentet.»
- «Prosjekteierrådgiver bør få økt involvering eller suppleres.»
- «Kvalitetssikringsfunksjonen bør være en uavhengig funksjon i prosjektet og ikke kombinert med andre funksjoner.»
- «Implementeringsansvaret bør innebefatte et overordnet nasjonalt ansvar og det anbefales at prosjektet etablerer (indirekte) styring på

tvers av etatene.»

Anbefalingene i punktlisten er konkrete anbefalinger om styringsstrukturer. Det kan være anbefalinger som virker fornuftige, men som er vanskelige å implementere i praksis. Prosjektets evne til å endre på styringsstrukturer henger sammen med overordnede rammer for etatene og departementene, da prosjektoppfølgningen er en del av den ordinære virksomhetsstyringen (Workshop 2). Informantene har også opplevd et økende fokus på organisering og styring i KS2 (Intervju 21, Workshop 2) og som vi har sett i kapittel 4.1.3 er mange av anbefalingene knyttet til dette temaet.

Enkelte av informantene har imidlertid opplevd at dette er noe som har rettet seg underveis i prosessen, gjennom tett dialog mellom EKS og oppdragsgiver (Intervju 3, 4, 6). En av informantene formulerte det slik:

Kvalitet på anbefalinger om organisering og styring økte betraktelig gjennom diskusjon mellom [Fagdepartementet] og EKS underveis i KS-prosessen, da det ga EKS god læring i rammene til departementet.

(Intervju 6)

I dette tilfellet hadde EKS i utgangspunktet manglende forståelse for departementets rammebetingelser, men etter at departementet underveis i prosessen hadde fått anledning til å gi sine innspill medførte det fruktbare diskusjoner som resulterte i gode anbefalinger.

For prosjekter med bredt tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid er det imidlertid en oppfatning om at anbefalinger knyttet til organisering og styring er blant de viktigste vurderingene EKS kommer med (Intervju 18, 19). I ett av prosjektene var EKS bedt spesielt om å vurdere organisering og styring, fordi det var mange involverte aktører. EKS hadde gjort et grundig arbeid med å studere forskjellige måter en slik organisering kunne gjøres på (Intervju 18). I tillegg opplevde informantene at EKS kunne bidra med å problematisere uklarheter i roller, som gjorde det mulig å tidlig kartlegge rollefunksjoner og definere tydeligere roller. Det samme gjaldt i et tilfelle der prosjektet skulle finansieres av både fylkeskommunale og statlige virksomheter, der EKS hadde gjort en god jobb i å avklare forskjellige ansvar (Intervju 2).

Kontraktsstrategi

Anbefalinger om kontraktsstrategi oppleves gjennomgående som mindre treffende eller svakt argumenterte. Departementene opplever at det kan

komme helt ulike anbefalinger om kontraktsstrategi om det som fremstår som to ganske like anskaffelser (Workshop 2) og flere informanter opplever at vurderinger om kontraktsstrategi er svært utfordrende å ta stilling til (Intervju 2, 3, 12, 14). Det er dessuten et område hvor det ofte er stor uenighet mellom EKS og prosjektorganisasjonen (Workshop 1). En prosjektleder uttrykte om en sentral anbefaling knyttet til kontraktsstrategi:

Den anbefalingen vi fikk der var fullstendig ubegrunnet.

(Intervju 12)

Ettersom det kan være uenighet om kontraktsstrategi, så hender det at departementet blir trukket inn i diskusjonen. De opplever imidlertid at diskusjonen er på et faglig nivå som de ikke har et forhold til (Intervju 2, 3). Vurderingene er dessuten sjeldent forankret i noe metodeverk, forskning eller litteratur (Workshop 1). Syn på kontraktsstrategi kan noen ganger fremstå som to ulike leirer med hvert sitt ståsted. Et eksempel er syn på fordelene og ulempene ved samspill innen bygg og anlegg. Konsekvensene kan bli at fagdepartementet legger etatens vurdering til grunn, mens FIN legger kvalitetssikrers vurdering til grunn og diskusjonen kan løftes helt til regjeringen:

Saker som må løftes til regjeringen dreier seg ofte om (kontraktsstrategi). Det er utrolig dumt at regjeringen skal måtte ta stilling til valg av kontraktsstrategi.

(Workshop 2)

Dette er spesielt en utfordring i samferdselsprosjekter. Eksempelvis kan etatene ha standarder knyttet til kontraktsstrategier og kan måtte søke om avvik fra normen ved endringer (Intervju 10). For prosjekter som skal inngå samspillskontrakter så bør KS2 med kvalitetssikring av kontraktsstrategi gjennomføres før en samspillsentreprenør kommer inn, altså før forprosjektet. Det vil medføre lavere modenhet ved KS2 enn ved tradisjonelle kontraktsformer. I ett av de studerte prosjektene var dette tilfellet, og informanten opplevde at EKS hadde utfordringer med å forstå hvilket nivå vurderingene skulle være på (Intervju 14). Informanten pekte på manglende kompetanse hos EKS:

EKS burde hatt relevant kompetanse og forstått kontraktsformen og kunne bidratt i større grad til diskusjonene om hvordan det skulle gjøres.

(Intervju 14)

Flere informanter opplever også at vurderinger om kontraktsstrategi er personavhengig og mangler objektivitet (Intervju 12, 13, Workshop 2). Som en av informantene uttrykte det:

Man vet på forhånd hvilken anbefaling man får om kontraktsstrategi når man hører at det selskapet skal være ekstern kvalitetssikrer.

(Workshop 2)

Mangelen på standarder for hvordan kontraktsstrategi skal vurderes gir tilsynelatende rom for mange subjektive vurderinger og gjør det vanskelig for departementene å ta stilling til hva som er en objektivt god strategi for prosjektet.

4.2.2 Grad av spesifisering

Flere informanter opplyser at anbefalingene oppleves som mest nyttige når de er konkrete og tydelige. Formatet på anbefalingene er godt når de er på et nivå som tillater departement og etat å velge hvordan de tar den til seg. Det fremkommer i flere av intervjuene at mottakeren ikke forventer at EKS fullstendig kan forstå de organisatoriske rammebetingelsene (Intervju 3, 4, 6) og da er det nyttig at anbefalingene overlater noe handlingsrom.

Informantene gir generelt en beskrivelse av en god anbefaling som konkret og spisset mot prosjektet, men de bruker forskjellige måter å beskrive det på. Mange har erfaring med å motta anbefalinger som er «vage», «ulne» eller «vanskelig å omsette til et reelt tiltak i prosjektet». Disse typer anbefalinger kan tolkes på mange måter og legger dermed opp til at mottaker selv skal komme frem til en løsning. Det blir pekt på at denne typen anbefalinger heller ikke er «målbare», da det er vanskelig å si hvorvidt de er operasjonalisert eller ikke (Workshop 2). En informant savner en veiledning til hvordan anbefalingene kan benyttes i beslutningsprosessen (Intervju 8).

Som en del av workshop 2 ble det presentert forskjellige nivåer av konkretisering av en anbefaling, som illustrert i Tabell 4-3.

Tabell 4-3: Ulike detaljnivåer i anbefalinger.

Nivå	Kapasitet i prosjektet	Prosjektplan	Kontraktsstrategi
1	Vi anbefaler at prosjektorganisasjonen styrkes.	Vi anbefaler at prosjektplanen oppdateres.	Vi anbefaler å revurdere kontraktsstrategien.
2	Vi anbefaler at prosjektet styrkes med byggelederkompetanse.	Vi anbefaler at planen for prosjektering og samtidig bygging oppdateres.	Vi anbefaler å vurdere en måte å forplikte entreprenøren på milepæler.
3	Vi anbefaler at prosjektet styrkes med en teknisk byggeleder med erfaring fra komplekse konstruksjoner fra starten av gjennomføringsfasen.	Vi anbefaler at aktivitetene knyttet til prosjektering og samtidig bygging planlegges i større detalj for å få en større trygghet i gjennomføringen og en bedre forståelse av risiko.	Vi anbefaler å revurdere kontraktsstrategiens incentiver for entreprenør, for å bidra til å sikre oppnåelse av milepælene i prosjektet.

Fra workshop 2 var det generell enighet om at anbefalingene blir bedre med høyere grad av spesifisering, noe som var i tråd med resultatene fra intervjuene. Anbefalinger på første nivå oppfattes som svake og gir prosjektet svært lite (Intervjuer 2023, Workshop 2). EKS selv mener også at intensjonen bak slike anbefalinger bør tydeliggjøres. For eksempelet «Kapasitet i prosjektet» ble det påpekt at en anbefaling alltid bør tydeliggjøre hva EKS legger i «å styrke prosjektorganisasjonen»– og på hvilken måte den bør styrkes (Workshop 1).

Behovet for spesifiserte anbefalinger ble fremstilt på forskjellige måter. Flere mener at anbefalingen bør gi en indikasjon på *når* tiltaket må gjøres og hvilken fase anbefalingen gjelder for (Workshop 2). Eksempelvis er det noen anbefalinger EKS mener bør implementeres før investeringsbeslutning, mens andre kan implementeres etter. Det er bred enighet blant informantene om at dette bør tydelig fremkomme.

I tillegg bør anbefalingen tydelig knyttes mot en bestemt aktør og ha eierskap hos noen. Flere av informantene er godt fornøyd med rapporter der EKS tydeliggjør om en anbefaling er til departement eller prosjektorganisasjonen (Intervju 3, 8). Dette underbygges av en informant som ønsker spesifiserte anbefalinger som beskriver hvordan de kan implementeres:

De beste anbefalingene er de som går et stykke på vei mot konkretisering og operasjonalisering.

(Workshop 2)

En av informantene påpekte at allokering av ansvar for en anbefaling er noe prosjektet selv er best egnet til å vurdere (Intervju 21). Informanten mente at det var tilstrekkelig at EKS pekte på hva som måtte gjøres, mens departement og etat selv må vurdere hvem som skal ta tak i det.

Et annet aspekt som ble løftet frem som viktig var å skille på anbefalinger som EKS mener «bør» og «må» implementeres (Intervju 22, Workshop 2). Konsekvensene av å ikke gjøre dette skillet, er at alt kan oppfattes som «må»-anbefalinger, selv om det ikke er noe EKS nødvendigvis har tenkt. «Bør»-anbefalinger gir dessuten etaten selv mulighet til å vurdere og prioritere anbefalinger. Som en av informantene formulerte det:

Der ekstern kvalitetssikrer skriver «må» bør jeg ha en veldig god grunn til å ikke følge anbefalingen

(Intervju 22)

Samtidig er prosjektene skeptiske til å få anbefalinger med en klart formulert løsning. Tvert imot har det vært flere informanter som oppgir at de er fornøyde med anbefalinger som ikke peker på en konkret løsning (Workshop 2) og at format på anbefalingene oppleves som gode når de er på et nivå som tillater departement og etat å velge hvordan de tar den til seg. Det knyttes til dels til at EKS ikke fullstendig forstår rammene til departementet (Intervju 5, 19) eller treffer på hvordan et problem bør løses:

EKS har ikke nødvendigvis det eneste riktige svaret, men det kan være ett av flere.

(Intervju 20)

Anbefalingene kan likevel bidra til perspektiv og refleksjon rundt hvordan et problem kan løses. Eksempelvis er det ikke nødvendig at EKS foreslår nye mål i målstrukturen, men kan peke konkret på hvilket effektmål som bør forbedres (Workshop 2). Kvalitetssikrerne stiller seg også bak dette (Workshop 1) og mener anbefalinger bør formuleres som «Hva vi har observert» (mangel) og videre knyttes mot «Hva vi mener bør endres» (tiltak), uten å fortelle hvordan det skal gjøres. Det kan også legges til «Vi foreslår følgende», der EKS mener de har tilstrekkelig kompetanse til å komme med et kvalifisert løsningsforslag (Workshop 2).

Mottakere av anbefalingene har i mange tilfeller opplevd at EKS i sin rapport presenterer anbefalinger som de selv allerede har tenkt på, eller er åpenbare steg i planleggingsfasen som vil gjøre seg gjeldende senere i prosjektet.

Eksempler på dette kan være allokering av eierskap for identifiserte usikkerheter i et usikkerhetsregister (Intervju 10), eller detaljering av fremdriftsplanen i anleggsperioden (Intervju 11). Slike anbefalinger blir i flere intervjuer omtalt som «å sparke inn åpne dører». Flere av informantene opplever dog at det er nyttig med slike anbefalinger i rapporten, selv om det er noe prosjektet allerede har tenkt på (Intervju 5, 13, Workshop 2). Underlaget for anbefalingen kan by på perspektiver som er annerledes enn prosjektets vurderinger (Intervju 22), selv om de kommer frem til samme konklusjon. Det kommer frem at selv om en anbefaling allerede er påbegynt, eller allerede inngår i en plan, så kan en anbefaling være en verdifull bekreftelse på at det som er planlagt virker hensiktsmessig og bekreftelse fra en objektiv tredjepart kan bidra til at prosjektet blir tryggere i sine valg.

Nytten av KS2 er å vite om prosjektet er godt planlagt eller ikke, så bekreftelse kan være like viktig som å slå alarm.

(Workshop 2)

Det kan i tillegg bidra til at prosjektet setter fokus på viktige områder i prosjektet (Intervju 3), eller være nødvendig for en komplett logikk i et resonnement (Workshop 1), da anbefalinger ofte henger sammen.

På den annen side opplever enkelte informanter, særlig i etatene, at slike anbefalinger kan skape frustrasjon (Intervju 12, 14). I våre eksempler var det to forskjellige årsaker. I det ene opplevde informanten at EKS presenterte vurderingene som sine egne, selv om det var noe prosjektene hadde gitt innspill på underveis i KS-prosessen. I det andre tilfellet var prosjektet på et lavt modenhetsnivå ved KS2, og etaten opplevde at de ble gitt anbefalinger på et langt mer detaljert nivå enn det som var nødvendig, med åpenbare aspekter som uansett ville komme til utførelse senere i planleggingen. Som informanten formulerte det:

Det er hinsides hva en ekstern kvalitetssikrer skal ha meninger om.

(Intervju 14)

Flere av informantene opplever dessuten at de kan få mange anbefalinger knyttet til formaliteter som ikke er verdiskapende for prosjektet, men som EKS likevel må gi tilbakemeldinger fordi rammeavtalen krever det. En av informantene opplevde å motta anbefalinger vedrørende konkretisering av resultatmål, men som var mindre relevant da prosjektet i realiteten skulle gjennomføres som et program med smidig metodikk og resultatmålene ville

endres underveis (Intervju 17). Anbefalinger ble hensyntatt i prosjektets SSD, men ble ikke fulgt opp i den faktiske prosjektgjennomføringen. Samtidig ble det lite diskusjoner om de faktisk store, utfordrende temaene i prosjektet. På den måten opplevde informanten at formkrav i KS2 tok tid fra temaer de heller skulle ønsket å prioritere i KS2-prosessen.

Tilsvarende ble opplevd i andre prosjekter, der det underveis i KS-prosessen ble etterspurt detaljer som prosjektet opplevde som uvesentligheter. Det kunne dreie seg om kutt av kostnadselementer som utgjorde forsvinnende lite av basisestimatet (Workshop 2) eller detaljer om gjennomføringen som ikke ville bli relevant før om lang tid (Intervju 14). En av informantene spekulerte i at anbefalingene var preget av at EKS følte et behov for å kunne gi noe konkret:

Det kan være litt mange anbefalinger som preges av at «her må vi komme med noe».

(Intervju 16)

Samtidig er det en fallgrube i motsatt tilfelle, der anbefalingene blir for omfattende for prosjektet å implementere. Enkelte har opplevd at det har kommet anbefalinger som hvis de blir implementert medfører enorme endringer i prosjektene. Disse omtales av enkelte som radikale anbefalinger og kan eksempelvis omhandle kutt av store elementer eller en helt annen kontraktsstrategi enn prosjektet har planlagt for. Det generelle synet på disse anbefalingene er at de gir prosjektene svært lite annet enn frustrasjon (Workshop 2). Årsaken som beskrives er at implementering av en slik anbefaling vil gi prosjektet en helt ny retning og gjøre underlaget langt mindre modent for investeringsbeslutning, uten at det er noe EKS nødvendigvis har problematisert. Da bør anbefalingen heller være at prosjektet ikke er modent for investeringsbeslutning og må tilbake til forprosjektet (Workshop 2). Om det skal gis anbefalinger som vil kreve mye av prosjektet, bør premissene som utløser behovet argumenteres for og det må beskrives hvordan det kan gjennomføres.

Det jeg ikke liker er når det kommer føringer som er for krevende til å være mulig å realisere.

(Intervju 22)

Andre former for radikale anbefalinger kan dreie seg om organisatoriske forhold i de statlige virksomhetene. Enkelte statlige virksomheter, som Statens

vegvesen, har retningslinjer eller håndbøker som gir overordnede føringer for organisering og styring og som begrenser mulighetsrommet. EKS kan komme med anbefalinger som ikke passer med deres føringer og derfor oppleves som irrelevante, eller at de må svare ut de samme spørsmålene gang på gang for hvert prosjekt.

Vær gjerne utenfor boksen, men gi også anbefalinger du vet kommer til å fungere med etablerte systemer.

(Workshop 2)

Kvalitetssikrerne er enige i at anbefalinger må være relevante, realistiske og akseptable for mottaker (Workshop 1). Det krever at den er godt gjennomtenkt og argumentert for med grunnlag i prosjektets forutsetninger (Intervju 12).

4.2.3 Enkle å identifisere

Innholdet i en KS2 er gitt av rammeavtalen, (Finansdepartementet, 2023), men hvordan anbefalinger skal fremkomme er ikke spesifisert. Flere av KS2-rapportene er veldig lange, som kan gjøre at anbefalingene drukner i teksten. Enkelte informanter mener rapportene med fordel kunne vært mer kortfattede og konsise (Intervju 3, 8). For departementene er det viktig at EKS legger mye vekt på utforming av sammendrag og oppsummering. En kilde oppgir at mange leser oppsummering og sammendrag og vesentlig færre leser hvert ord i rapporten (Intervju 3). Flere trekker frem at supersiden og gode sammendrag er blant de viktigste måtene å fremstille hovedfunn på. Flere mener at sammendraget bør inneholde en strukturert oversikt over hovedanbefalingene (Workshop 2, Intervju 8).

I KS2-rapportene som er studert er det stor variasjon i hvordan anbefalingene blir fremstilt. I de fleste rapportene er det inkludert et kapittel som gir anbefalinger samlet på tvers av alle kapitler i rapporten. I andre er dette ikke tilfelle og anbefalingene fremkommer spredt ut i teksten. I rapportene der anbefalinger står samlet, er det ulik grad av sortering av anbefalingene. Former for sortering av anbefalinger kan være etter:

- Delkapittel, der anbefalinger sorteres etter hvilket kapittel de fremkommer i rapporten.
- Tema, der anbefalinger fremkommer knyttet til forskjellige aspekter i prosjektet. Dette kan være kontraktsstrategi, organisering og styring,

suksessfaktorer og fallgruver, gjennomføringsstrategi og annet.

- Mottaker, der anbefalinger sorteres etter hvem den er rettet mot.

I rapportene er det også kombinasjoner av disse formene, med sortering på for eksempel tema og mottaker. Et fåtall rapporter har også egne delkapitler underveis i rapporten der anbefalinger samles for det enkelte kapittel.

Fra intervjuene er det tydelig at mottaker har lettere for å fange opp anbefalinger som står samlet (Intervju 13, 18, 20, 21). Informantene oppgir at anbefalinger i rapporten kan glippe hvis de er vanskelige å identifisere i rapporten. Da har det også mye å si hvordan anbefalingene er formulert og hvor tydelig det fremkommer at det er en anbefaling eller ikke (Workshop 2). Det er flere informanter som ønsker seg en enhetlig struktur på rapporten på tvers av kvalitetssikringsmiljøene.

Identifisering av anbefalinger pågår gjennom hele KS2-prosessen. De viktigste anbefalingene blir ofte kommunisert underveis i prosessen, i dialog mellom prosjektet og EKS (Intervju 10, 12, 15, 16). Som en av informantene sa det:

Da anbefalingene kom var vi fullt klar over det. Det var ikke noe nytt.

(Intervju 16)

Prosjektene opplever også presentasjon av hovedkonklusjoner som en av de viktigste anledningene til å identifisere anbefalingene. Utforming og gjennomføring av presentasjonen har imidlertid mye å si for hvor tydelig anbefalingene fremkommer (Workshop 2). Enkelte informanter har opplevd at anbefalingene drukner i for mye informasjon eller at hovedanbefalingene ikke fremkommer tydelig (Intervju 6, 8, 18).

4.2.4 Underbygget

Flere informanter oppgir at det kan være vanskelig å forstå en del av anbefalingene EKS kommer med. Spesielt departementene kan oppleve at en del av vurderingene som er rettet mot prosjektet er på et for detaljert nivå til å kunne bli forstått på overordnet, men også politisk, nivå (Intervju 3, 6, 7, 8, 15). Dette oppgis som svært viktig for at en anbefaling skal kunne bli behandlet:

EKS må passe på at anbefalingene de kommer med er forståelige for eiere uten dyp teknisk kompetanse eller veldig prosjektfaglig kompetanse. Dette skal oversettes og brukes i politiske beslutningssammenheng.

(Intervju 3)

Da KS2-rapporten er kvalitetssikrers vurdering av prosjektet, er rapport-innholdet å oppfatte som underlag og argumentasjon for de anbefalingene som gis. Selv om underlag for anbefalingene tidvis beskrives i brødtekst i rapporten, ble det påpekt at anbefalingene likevel bør kunne stå som et frittstående poeng (Intervju 18). Det innebærer at en anbefaling skrives helt ut med tilhørende argumentasjon, spesielt der anbefalinger listes opp samlet. Kvalitetssikrerne mener også at de har en viss rolle i å vise forventede konsekvenser av å *ikke* følge en gitt anbefaling (Workshop 1).

Både departementene og prosjektene oppgir at den uformelle dialogen underveis i KS2-prosessen er viktig for hvordan anbefalingene blir forstått (Workshop 2). Dialogen bidrar til å modne vurderingene. Dette kan også være svært viktig for departementer i utarbeidelsen av R-notat og stortingsproposisjon, som ofte skal gjøres parallelt med avslutningen av KS2 (Intervju 8, 15).

Presentasjonen av hovedkonklusjoner, som skjer helt mot slutten av en KS2, er også en viktig anledning for å bidra til å forstå anbefalingene (Workshop 2). Utforming av presentasjon og pedagogisk fremstilling har stor påvirkning på hvorvidt anbefalingene blir forstått. Det knyttes blant annet til evnen EKS har til å forklare logiske resonnementer, som «på grunn av dette, anbefaler vi sånn...» (Intervju 18).

4.2.5 Hvorfor anbefalinger formuleres slik de gjør

Konstellasjonene på rammeavtalen for kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter uttrykker stort engasjement for prosjektene (Workshop 1). De erkjenner at anbefalingene er noe av det viktigste de bringer til bordet, selv om KS2 i seg selv har en disiplinerende effekt for prosjektene. Det er imidlertid svært få retningslinjer som sier noe om hvordan anbefalinger skal formuleres og fremstilles. Det gjør at kvalitetssikrer selv må vurdere detaljnivå, teknisk nivå og hvor mye en anbefaling skal formulere et løsningsforslag eller simpelthen problematisere aspekter ved prosjektet. Som en av kvalitetssikrerne formulerte det:

Det ligger mye skjønn bak en anbefaling, som gjør at man vurderer det ene heller enn det andre. Det er vanskelig å vite hvor mye man skal beskrive rasjonale som ligger bak.

(Workshop 1)

EKS opplever at det er utfordrende å balansere mellom det å gi en åpen eller spiss (spesifisert) anbefaling. En åpen anbefaling peker mer på et problem og gir et stort mulighetsrom for hvordan prosjektet vil håndtere det. Dess mer spesifisert anbefalingen er, dess mer lukkes mulighetsrommet. EKS opplever at prosjektene oftest har behov for spisse anbefalinger. En anbefaling som er for vag, for komplisert eller ikke etterprøvbart, oppleves som en svak anbefaling. På den annen side har spisse anbefalinger større fallhøyde:

Spisse anbefalinger kan bli irrelevante for prosjektet hvis man bommer litt. Da må man være veldig sehsikker på at du har forstått prosjektet like godt eller bedre enn prosjektet selv.

(Workshop 1)

For EKS er det altså en opplevelse av høyere risiko ved å gi en spiss anbefaling, da det er vanskeligere å treffe godt. En spiss anbefaling oppleves som å «stikke hodet frem», som gjør at den lettere kan bli forkastet. Det kan dessuten være vanskelig å være sikker på akkurat hvordan en anbefaling bør operasjonaliseres, da det avhenger av prosesser som EKS har begrenset innsikt i. Dersom EKS opplever at det er manglende kompetanse innen et bestemt fagfelt i prosjektorganisasjonen, er det ikke lett å si med sikkerhet hvordan prosjektet bør bemannes annerledes, i hvor stort omfang eller hvor lenge. Flere av kvalitetssikrerne opplever at mange departementer kan ha såpass stor tillit til anbefalingene i KS2 at de implementeres nokså ukritisk. Kvalitetssikrerne vet dette og er bevisst på at det kan føre til feilgrep i prosjektet dersom en nøye spesifisert anbefaling ikke er helt rett formulert eller simpelthen viser seg å være feil.

På den annen side opplever kvalitetssikrerne at åpne anbefalinger kan tillate prosjekter med kritikkverdige forhold å påstå at de har lent seg på anbefalinger fra KS2. Da en åpen anbefaling gir stort mulighetsrom for fortolkning, kan man også lettere påstå at den er fulgt, uten at mottaker har tatt tilstrekkelige virkningsfulle grep. Dette skaper motivasjon for å spisse anbefalingen, slik at det blir større grad av målbarhet i hvorvidt prosjektet har tatt til seg anbefalingen eller ikke.

Kvalitetssikrerne erkjenner at ikke alle anbefalinger er like godt underbygget og ser flere mulige årsaker til dette. Én forklaring som oppgis er at det er stort tidspress på gjennomføring av kvalitetssikringen og det er begrenset hvilken innsikt EKS klarer å få på den gitte tiden. En annen er at anbefalinger noen ganger først blir formulert helt på slutten av en KS-prosess, da mesteparten av analysen er ferdig. Hovedanbefalingene kommer ofte naturlig som en del av analysens vurderinger, men dreier seg sjeldent om alle temaer som skal kvalitetssikres. EKS erkjenner et behov for å gi anbefalinger om flere av temaene:

Vi som ekstern kvalitetssikrer kan vel føle på en forventning om å finne anbefalinger innen alle temaer. Man er tross alt leid inn til å finne feil og da vil man jo finne noe.

(Workshop 1)

For ordens skyld: det er ikke riktig at kvalitetssikrer er leid inn for å finne feil.

4.3 Hvordan anbefalinger følges opp



Oppfølging av anbefalinger innebærer både vurdering av den enkelte anbefaling med en beslutning om den skal tas inn i prosjektet eller ikke, prosessen med å implementere den, samt evaluere effekten av anbefalingen for å kunne gjøre eventuelle justeringer. Da det er flere primærklienter for en KS2, studerer vi i dette kapitlet hvordan de forskjellige aktørene følger opp anbefalingene.

4.3.1 Stortinget

Som presentert i kapittel 3.3.1 er det gjennomgått relevante stortingsproposisjoner for et utvalg prosjekter for å kunne si noe om hvordan anbefalingene fra EKS blir brukt til å fatte beslutningsvedtak på Stortinget. Gjennomgangen av stortingsproposisjonene presentert i Tabell 3-4 viser variasjon i hvordan anbefalingene fra EKS benyttes. Selv om mange av stortingsproposisjonene ikke henviser til KS2 i forbindelse med prosjektet er

det flere eksempler på proposisjoner som referer til flere aspekter fra prosjektets tilhørende KS2-rapport.

Henvisning til prosjektets KS2-rapport og kvalitetssikrers anbefalinger er spesielt aktuelt ved fastsettelse av styrings- og kostnadsrammene til et prosjekt. Dette følger naturlig fra statens prosjektmodell presentert i Figur 1-1 og det faktum at KS2-prosessen skal resultere i anbefaling om styrings- og kostnadsrammer for å sikre effektiv utnyttelse av fellesskapets midler. En typisk formulering av dette i stortingsproposisjonene er: «Den eksterne kvalitetssikringen av prosjektet er gjennomført. Departementet legger etter dette til grunn en styringsramme for prosjektet på X mill. kr og kostnadsramme på Y mill. kr».

Det er heller ikke uvanlig med mer detaljerte henvisninger til kvalitetssikrers anbefalinger for prosjektet tilknyttet et beslutningsvedtak. Blant annet er det i Prop. 126 S (2015-2016) Samferdselsdepartementet henvist detaljert til KS2-rapport for prosjektet ERTMS, mer spesifikt hvilke anbefalinger EKS ga til Jernbaneverket for å redusere projektrisikoen. Det nevnes flere konkrete anbefalinger og også tydelig at SD vektlegger at Jernbaneverket følger opp konkrete anbefalinger fra kvalitetssikrer.

For ny lufthavn i Mo i Rana kommer det frem av Prop. 193 S (2020-2021) Samferdselsdepartementet at Avinor har tatt til seg innspill fra EKS og oppjustert sine anbefalinger tilknyttet styrings- og kostnadsrammer. Departementet foreslår i proposisjonen å legge Avinor sine anbefalinger knyttet til styrings- og kostnadsrammer til grunn, på tross av at EKS anbefalte marginalt høyere rammer.

I Prop. 93 S (2011-2012) Forsvarsdepartementet henvises det til gjennomført ekstern kvalitetssikring av prosjektet Middelstungt enhetlig panserkjøretøy (5436). I stortingsproposisjonen opplyses det om at et av tiltakene anbefalt av EKS, nevnt under prosjektgjennomgangen i kapittel 3.2.4, er å slå sammen prosjektet med P5444 – Pansret stridsoppklaringssystem, for å lette arbeidet med oppfølging og kontroll over investeringer. I forslaget til stortingsvedtaket opplyses det videre om at Forsvarsdepartementet har fulgt denne anbefalingen og følgelig slått sammen prosjektene til ett felles prosjekt.

Nevnte eksempler viser at selv om flere proposisjoner til Stortinget ikke henviser til KS2-rapport og kvalitetssikrers anbefalinger tilknyttet ulike prosjekter, er det også mange eksempler på det motsatte. Kvalitetssikrers

anbefalinger inngår konkret i flere Stortingsvedtak, med hensikt om at politikere skal ta veloverveide beslutninger på vegne av fellesskapet. Dette understreker både viktigheten av gode og presise anbefalinger fra EKS og hvordan statens prosjektmodell i praksis bruker disse anbefalingene for å sikre effektiv bruk av fellesskapets ressurser.

4.3.2 Finansdepartementet

Resultater i dette kapittelet er i hovedsak basert på intervju med Seksjon for strukturtiltak og kvalitetssikring i Finansavdeling i FIN.

FIN har i dag ikke noe system for å følge opp anbefalingene fra KS2 og vet heller ikke om fagdepartementene har noe system for dette (Intervju 8). Det er generelt lite dialog mellom FIN og de andre departementene for oppfølging av prosjektene. FIN har imidlertid ofte stort eierskap til KS2-rapportene og er involvert i prosessen både underveis i kvalitetssikringen og i etterkant ved utarbeidelsen av R-notat og stortingsproposisjon. FIN støtter fagdepartementene med diskusjoner om hvordan vurderingene i KS2 skal tas høyde for og rådgir fagdepartementene om oppfølging av prosjektene.

FIN må fokusere på hovedanbefalingene i sin oppfølging. FIN fokuserer på sammendraget og bruker KS2-rapporten for øvrig som et oppslagsverk. De er da avhengig av gode sammendrag for å hente ut essensen av kvalitetssikringen, ut over det som fremkommer av prosessen og presentasjonen.

Ved sluttpresentasjonen vurderer FIN om anbefalingene er forståelige, om de er detaljerte nok og om de er alarmerende på noe vis. Gjennom arbeidet med å gi en samlet tilbakemelding fra departementene, får FIN en oppfatning om hvorvidt noe bør løftes i forbindelse med investeringsbeslutning. Det er også flere i fagdepartementene som trekker frem at dette er verdifullt for deres oppfølging av anbefalingene som kommer i KS2-prosessen (Intervju 5, 6).

Det viktigste for FIN er anbefalinger knyttet til investeringsbeslutningen. FIN skal vurdere på vegne av regjeringen om det er mer enn styrings- og kostnadsrammer som skal løftes frem for Stortinget. FIN kan ikke pålegge fagdepartementet å følge opp spesielle forhold, men de kan anbefale for regjeringen at det skal pålegges fagdepartementet. Hvis FIN mener det er viktig med tettere etatsstyring som følge av kvalitetssikrers vurderinger, vil de anmode fagdepartementet om det. I et av prosjektene hadde dette vært tilfelle (Intervju 18). Her hadde FIN opplevd usikkerheten i prosjektet som spesielt

stor og hadde bedt departementene gi tilbakemelding på oppfølging av anbefalingene. Det var en administrativ bestilling, som ble godkjent av politisk ledelse og kom separat fra oppdragsbrevet.

FIN opplever generelt at deres rolle ikke er å delta i diskusjoner om faglige uenigheter mellom EKS og prosjektet, for eksempel knyttet til kontraktsstrategi. FIN ber heller om en vurdering fra fagdepartementet av om det bør følges opp og kan eventuelt be om supplerende analyser der et aspekt oppleves som spesielt usikkert eller uklart. Fra intervjuene med fagdepartementene og etatene fremkommer det at flere informanter mener dette er riktig av FIN og at departementene ikke bør overprøve prosjektets vurderinger (Intervju 3, 15, 22).

Ifølge flere av kvalitetssikrerne, er Finansdepartementets styringsform mindre stram enn den var tidligere (Workshop 1). Informantene mente at FIN tidligere jobbet strengere for nøkternhet i prosjektene. De opplevde at dette bidro til å stramme inn budsjettbruken og var en mer aktiv rolle knyttet til styring av prosjektene:

Å «forvalte rundskrivet» er mer passivt enn å «forvalte porteføljen av investeringsprosjekter».

(Workshop 1)

Samtidig opplever kvalitetssikrerne at det skjer flere nyttige endringer i statens prosjektmodell nå, der den tilpasses forskjellige prosjektmodeller og behov. Eksempelvis er det blitt praksis med en oppdatering av den samfunnsøkonomiske analysen som en del av KS2. Dette oppfattes som tegn til at FIN tar til seg vurderinger som ofte gis i KS2 og implementerer det i statens prosjektmodell. I tillegg legger rammeavtalen fra 2023 opp til større grad av erfaringsoverføring i etterkant av et prosjekt, som kan gjøre det lettere for departementene, etatene og EKS til å lære og utvikle seg.

4.3.3 Fagdepartementene

Blant departementene er det svært varierende grad av bruk av KS2-rapporten. Rapporten kan bli brukt på ulike nivå i departementet, men det er da basert på konkrete og spesifikke omstendigheter. Enkelte informanter forteller at de har lest sammendraget, men knapt har lest rapporten (Intervju 1, 2, 7, 15, 20), mens andre forteller at rapporten hentes frem jevnlig underveis i prosjektet (intervju 3, 5, 18). Som en informant uttrykte det:

Vi setter oss ikke ned for å lage en plan for hvordan rapporten skal brukes. Det er ingen plan for hvordan det skal mottas og hva det skal brukes til.

(Workshop 2)

Informantene har videre forskjellig syn på hvem rapporten er rettet mot og hvem som skal ha ansvaret for bruken av den etter at KS2 er avsluttet. For enkelte departementer kan det oppleves som at rapportens tekniske nivå gjør at det er prosjektet som er målgruppen, selv om det er departementet som er oppdragsgiver:

Fordi det ikke var mye anbefalinger til departementet, så ble ikke KS2-rapporten luselest. Jeg tror nok ikke det er mange i departementet som leser den perm til perm.

(Intervju 1)

Fagdepartementene oppgir at en viktig del av oppfølgingen av investeringsprosjektene skjer som en del av den ordinære etatsstyringen. Etatsstyringen er sentral for departementets virksomhet og koblingen til budsjettarbeidet i departementet er særlig viktig. Forslagene som den enkelte statsråd presenterer i Prop. 1 S og Stortingets budsjettvedtak definerer i stor grad innholdet i styringsdialogen mellom departement og virksomhet. For statlige foretak skjer styringen gjennom eieroppfølging.

Det er generelt ingen krav til hvordan departementene skal følge opp anbefalingene fra KS2. Som forklart i kapittel 4.2 er det i dag svært prosjekt- og personavhengig hvorvidt mottaker i departementet tar eierskap til KS2-rapporten og anbefalingene som fremkommer i den. Gjennomgående blir likevel *beslutningsrelevant informasjon* alltid vurdert av departementet. Beslutningsrelevant informasjon omfatter vurderingene departementene bruker direkte i utarbeidelse av R-notat og proposisjonen til Stortinget og eventuelle andre politiske prosesser. Fra intervjuene fremgår det at det er anbefalinger om styrings- og kostnadsrammer som er de viktigste. Disse brukes som grunnlag for beslutningsdokumentasjon til regjering og Storting. Anbefalingen fra EKS veier i de fleste tilfeller tyngre enn den fra prosjektet og kun SD og FD tenderer til å lene seg mer på prosjektets vurderinger. Det oppgis at når det legges mer vekt på EKS' anbefalinger så er det fordi det er nyere vurderinger og at det skal tunge faglige argumenter til for å gjøre noe annet.

Ut over den beslutningsrelevante informasjonen er det høyst vilkårlig hvordan anbefalinger brukes videre. Hvor departementet er i budsjettprosessen påvirker prioriteringen av behandling av anbefalinger og flere oppgir at det ofte haster å få investeringsbeslutning, slik at de ikke rekker annet å håndtere de mest prekære anbefalingene i rapporten, som i noen tilfeller begrenser seg til kun beslutningsrelevant informasjon (Intervju 1, 2, Workshop 2). Som en av informantene formulerte det:

Vi gjennomfører KS2 for å få det vi trenger for å legge frem proposisjonen.

(Intervju 2)

I et annet intervju knyttet til et annet prosjekt fremsto det som at departementet i praksis indirekte hadde bedt etaten om ikke å følge opp anbefalinger i KS2-rapporten:

Hvis man leser proposisjonen mellom linjene, står det i praksis at resultatene fra KS2 for dette prosjektet ikke kan brukes.

(Intervju 11)

Dette representerer imidlertid ytterpunktet for hvor lite anbefalingene i KS2 brukes. De fleste departementene oppga at de brukte anbefalingene i større eller mindre grad. Fra intervjuene fremkommer det ulike måter anbefalingene brukes:

- Anbefalingene følges ikke opp i det hele tatt
- Anbefalingene brukes i R-notat eller i Stortingsproposisjoner
- Anbefalingene brukes direkte som formelle føringer til etatene
- Anbefalingene blir fulgt opp strukturert av departementet
- Departementet ber etaten rapportere på behandling av anbefalingene.

Flere departementer har brukt anbefalingene enten i utforming av R-notatet eller direkte i oppdragsbrev til etatene (Intervju 3, 17, 21). Det kan omhandle føringer om økonomiske rammer, styringsstruktur, rapportering, revidering av SSD eller beskrivelser av roller og ansvar. I andre tilfeller har anbefalingene blitt brukt i interne avklaringsbrev i departementet, som har påvirket rutiner for etatsstyringen (Workshop 2).

Videre er det flere informanter i departementene som har etablert en systematikk i oppfølging av anbefalingene (Intervju 3, 5, 6, 16, 18). Den systematiske oppfølgingen innebærer i alle tilfellene at departementet på eget

initiativ har opprettet et Excel-ark med en matrisestruktur for gjennomgang av anbefalingen eller bedt prosjektet eller en ekstern konsulent om hjelp med tilsvarende. For hver rad fremkommer én anbefaling som knyttes til informasjon i flere kolonner langs raden. Typiske kolonner i matrisen er: den bestemte anbefalingen, hvilken tematikk den adresserer, hvem som er ansvarlige, hvorvidt den følges opp og status. Dette har gitt anledning til å kunne dokumentere begrunnelser for at anbefalinger enten blir fulgt eller ikke.

Tabell 4-4 illustrerer et eksempel på hvordan et slikt oppfølgingsverktøy kan se ut, basert på de regnearkene som ble brukt av departementene og etatene som hadde etablert en struktur for det.

Tabell 4-4: Eksempel som illustrerer oppfølgingsverktøy for anbefalinger, basert på informantenes innspill.

KS2-rapport kap.	Tema	Kvalitetssikrers anbefaling	Status	Ansvarlig og kommentar
2.1 Sentralt Styrings-dokument	SSD	Organisasjonskartet bør også vise styringsgruppen	Gjennomført	Organisasjonskartet i SSD er nå oppdatert og viser styringsgruppen.
3.1 Kontrakts-strategi	Kontrakts-strategi	Vi anbefaler å ta ut U1 som en egen entrepriser.	Pågår	Arbeidet med å ta ut U1 er påbegynt, konkurransen utlyses.
4.2 Prosjekt-organisasjon	Organisering og styring	Det bør engasjeres eksterne ressurser med omfattende erfaring fra prosjektstyre-arbeid i prosjektstyret.	Utføres ikke	Etter intern diskusjon er det valgt å ikke engasjere eksterne ressurser.

Tabellformatet gir anledning til å behandle anbefalingene systematisk, som rader i en matrise, der hver kolonne har et formål som forklarer hvordan mottaker har behandlet anbefalingen.

Regnearkene har hatt forskjellig levetid, der enkelte har blitt brukt kun i forbindelse med mottak av KS2-rapport og anbefalinger, mens andre regneark har blitt brukt som oppfølgingsverktøy gjennom prosjektet. I ett av tilfellene ble regnearket etter hvert utvidet med vurderinger fra andre rådgivere som var

hentet inn underveis i prosjektet, slik at det ble et levende dokument med flere bruksområder ut over kun KS2-anbefalingene (Intervju 6).

Motivasjonen for en systematisk oppfølging har vært noe forskjellig. I ett tilfelle ble det gjennom en supplerende analyse anbefalt at departementet burde følge opp anbefalinger fra KS2 systematisk (Intervju 3). I dette tilfellet blir registeret brukt også for andre prosjekter i departementet og tatt frem jevnlig i prosjektrådsmøter etter behov. Her hadde både etat og brukere anledning til å kunne gi sine innspill til anbefalingene, som gjorde at registeret også fikk en funksjon i å kommunisere mulige endringer i prosjektet. Departementet opplever stor nytte av denne typen oppfølging:

Det har vært avgjørende for aktiv styring i henhold til anbefalinger. Det bidrar til at problemer adresseres tidligere, og jeg opplevde stor nytte av systematisk oppfølging av anbefalingene i etterkant av KS2.

(Intervju 3)

I et annet tilfelle hadde departementet utarbeidet en struktur for anbefalinger rettet mot seg, men også bedt etaten om å svare ut anbefalinger rettet mot prosjektet (Intervju 5). Informanten opplevde at det bidro til at etaten tok eierskap til anbefalingene.

Tilsvarende var gjort i flere av IT-prosjektene, der departementene hadde motivasjon til å styre etaten i større grad og ville ha påvirkning på hvilke anbefalinger etaten skulle ta videre og ikke (Intervju 6, 16, 18). Det ble etablert jevnlig oppfølgingsmøter for å oppdatere status på anbefalingene. Den strukturerte oppfølgingen av anbefalinger gir departementet bedre forutsetninger for å styre etaten:

Jevnlige møter om anbefalingene bidrar til å forstå hvilke problemer man har, hvilken risiko man står ovenfor, hvorfor man gjør som man gjør og når vi eventuelt må gripe inn.

(Intervju 16)

Det var imidlertid ingen av informantene som hadde hatt noen dialog med EKS om anbefalingene etter oversendt KS2-rapport. Selv om flere av informantene erkjente at det kunne vært av verdi å få drøftet anbefalingene ytterligere etter at de var modnet i prosjektorganisasjonen, var oppfatningen at det ikke var aktuelt, da «oppdraget til EKS var ansett som over etter oversendt KS2-rapport» (Intervju 18).

Fordi mange av anbefalingene er basert på SSD som underlag, ble informantene spurt om det ble gjort oppdateringer av SSD etter KS2 med hensyn til anbefalingene som kom. FIN oppgir at det helst bør være slik, men følger ikke systematisk opp om prosjektene benytter SSD som et levende dokument som oppdateres etter KS2. Av departementene som jobbet systematisk med oppfølging av anbefalinger kunne informantene henvise til hvordan anbefalingen hadde påvirket SSD, og enkelte hadde utarbeidet en egen endringslogg som formidlet alle tilpasninger av SSD etter KS2 (Intervju 22). For de andre departementene var det mindre kjennskap til hvorvidt SSD hadde blitt tilpasset.

Det er sektorielle forskjeller på hvilke departementer som har en systematisk oppfølging av anbefalinger og ikke, med samferdsel på den ene siden og bygg, digitalisering og forsvar på den andre.

For veg- og baneprosjekter er det generelt ingen etablert systematikk for oppfølging av anbefalinger, og fagdepartementet har ingen kjennskap til hvorvidt etatene tar eierskap til KS2-rapporten eller følger opp anbefalingene som er rettet mot dem. Unntaket er når anbefalingene er knyttet til styring, organisering og statlig finansiering gjennom foretak. Departementet tar generelt ikke stilling til kontraktsstrategien, men deltar i drøftinger med EKS og prosjektorganisasjonen knyttet til eventuelle konsekvenser av endring av kontraktsstrategi. Det fremgår imidlertid at samfunnsøkonomiske vurderinger har stor verdi på departementsnivå fordi det brukes i kommunikasjon med politisk ledelse og for å prioritere prosjekter. For SD skjer kontroll gjennom budsjettprosessen, beslutningsprosessene og den ordinære etatsstyringen.

Knyttet til byggeprosjekter har vi fått opplyst at KD og DFD normalt har satt opp alle anbefalinger fra EKS i en tabell og etablert en struktur for seg selv med hensyn på hvem anbefalingen er rettet mot, hva den gjelder, tidspunkt for implementering samt ansvarlig. Oversikten over anbefalinger har blitt sendt til etaten og brukerorganisasjonen slik at de kan erklære hva som kreves for å lukke en anbefaling. Anbefalingene har så vært fulgt opp i prosjektråd jevnlig, hvor departementet deltar. Ettersom KS2 er et øyeblikksbilde, så vil anbefalingene til slutt sjekkes ut av systematikken for oppfølging og erstattes av nye tiltak.

Innen digitalisering oppfatter vi at departementene følger opp anbefalingene systematisk. Én kilde oppgir at de har engasjert en ekstern rådgiver som kan

bistå i oppfølging av etaten og bistå med rådgivning og utfordre etaten. Dette gjøres eksempelvis ved hjelp av et register.

I tillegg til ordinære statlige prosjekter, så er det et fåtall av prosjektene i utvalget med statlig støtte som delfinansiering. Det fremkommer av intervjuene at når slike prosjekter er gjennom KS2, så følges anbefalingene opp på samme måte, men ofte så er prosjektorganisasjonen et foretak eller en privat aktør. Det påvirker hvordan fagdepartementet har innflytelse på prosjektgjennomføringen. Det fremkommer at statens prosjektmodell oppfattes som nyttig, men tung og sendrektig, når det er andre aktører som er inne på finansierungs- eller gjennomføringssiden. Ett fagdepartement beskriver en struktur for oppfølging av et foretak med to møter i uka med prosjektorganisasjonen. Anbefalinger følges ikke opp spesifikt, men det er gjerne temaer som er relatert til anbefalingene som ble gitt. Det var spesielt anbefalingene knyttet til organisering og styring som var gode, og dette ble brukt i oppdatert styringsdokument.

KS2 sin foreslåtte finansierungsmodell for prosjektet var svært nyttig. Den ble brukt mye og var helt sentral og avgjørende for å få prosjektet i land. I dette tilfellet var det en del av mandatet for KS2. Den endte ikke helt opp med å være som KS2 hadde foreslått, men det var et bra utgangspunkt.

(Intervju 1)

For prosjekter der modenheten har vært lav i inngangen til KS2, så er det tegn til at fagdepartementet stiller større krav til virksomheten med hensyn på styring og kontroll.

4.3.4 Prosjektorganisasjonene

I likhet med departementene er det ingen generelle krav til hvordan prosjektorganisasjonen i etaten skal ta til seg eller følge opp anbefalingene som kommer fra KS2. Selv om FIN forutsetter at prosjektet vurderer anbefalingene, har de ikke et malverk eller rapporteringsrutiner for å verifisere om prosjektene har gått inn i den enkelte anbefaling (Intervju 8).

I etatene er det varierende grad av oppfølging av anbefalingene, men de fleste anbefalingene fra KS2 blir fulgt opp. I enkelte tilfeller har prosjektene svart ut behandling av anbefalingene til departementet (Intervju 5, 9, 14), mens i det i andre tilfeller har blitt svart ut til prosjektets styringsgruppe eller prosjektråd (Intervju 15, 17, 22).

Det fremkom fra intervjuene at det for mange av prosjektene ble klart hvilke tiltak prosjektene ønsket å gjøre underveis i KS-prosessen (Intervju 16, 13, 17, 22) og at de derfor ikke så et behov for å utarbeide et eget dokument som skulle svare ut anbefalingene. Gjennom dialogen med EKS før oversendelse av rapport var det allerede gjort en rekke endringer i prosjektet knyttet til basisestimatet, formuleringer i SSD og rolleavklaringer. Mange opplevde at de visste hva slags anbefalinger som ville komme og så dermed mindre grunn til å ta en ny runde etter oversendelsen av KS2-rapporten:

Vi oppfattet gjennomgående prosessen i KS2 som konstruktiv og at EKS hadde god prosjektkompetanse og ga gode råd. Utforming av anbefalingene var en interaktiv prosess, hvor vi fikk muligheten til å korrigere.

(Intervju 22)

Etaten har i større grad en *uformell* oppfølging av anbefalingene. Den uformelle oppfølgingen er vanskeligere å etterprøve, da det ikke nødvendigvis er dokumentert at det er knyttet til en bestemt anbefaling som fremkommer av KS2-rapporten, men prosjektleder eller prosjekteier har en forklaring på hvorvidt en anbefaling har blitt tatt inn eller ikke. I flere av intervjuene kunne informanten utfordres på en bestemt anbefaling vi hadde identifisert i KS2-rapporten og fortelle hvordan anbefalingen hadde blitt operasjonalisert eller forkastet, uten å ha dokumentasjon å vise til (Intervju 9, 10, 12, 13). Disse informantene så ikke noe behov for å utarbeide dokumentasjon på behandling av anbefalinger når det ikke var bedt spesifikt om:

Vi gjennomgikk rapporten og valgte hva vi mente var fornuftig å følge av anbefalinger. Det er ikke merverdi for prosjektet å dokumentere en systematikk i dette. [Departementet] bør stille krav til en systematisk gjennomgang hvis det forventes, men det har jeg ikke vært borti.

(Intervju 13)

Informanten oppga videre at det for så vidt kunne vært av verdi for EKS å ha kjennskap til hvilke anbefalinger som ble tatt videre og ikke, men fordi det ville være merarbeid for prosjektet, var det ikke noe de kom til å gjøre på eget initiativ. Det er kun i svært sjeldne tilfeller at EKS får informasjon om hvilke anbefalinger som følges opp.

Som nevnt, var det enkelte informanter som hadde en *formell oppfølging* (eller dokumentert oppfølging) av alle anbefalingene før investeringsbeslutning, der årsaker til at anbefalingen har blitt fulgt eller forkastet har blitt dokumentert. I

flere av tilfellene var det gjort på prosjektets eget initiativ, ikke som bestilling fra departementet (Intervju 17, 22, Workshop 2). Motivasjonen for å følge opp anbefalingene var at anbefalingene ble oppfattet som gode og bidro inn i prosjektet. I disse tilfellene har prosjektorganisasjonen hatt en god dialog med EKS underveis og oppfattet at EKS har forstått prosjektets utfordringer og gitt styrkende bidrag med gode spørsmål, delt tanker og vist nysgjerrighet for hvordan prosjektet har tenkt. Informantene oppgir at det har vært en god faglig dynamikk mellom EKS og prosjektet som har bidratt til dette. Oppfølgingen har skjedd gjennom faste møter, der anbefalingene enkeltvis ble kvittert ut. Ettersom prosjektet modnes, blir færre og færre anbefalinger relevante eller ferdig behandlet og den formelle oppfølgingen avsluttes.

Én informant oppga at motivasjonen for behandling av anbefalingene var å unngå spørsmål fra departementet, selv om anbefalingene ikke ble oppfattet som spesielt relevante:

Vi vurderte noen anbefalinger som ikke spesielt relevante for prosjektet, men tenkte at «vi bare gjør det – vi bare legger det inn i sentralt styringsdokument, så får vi ihvertfall ikke noen kryss i margin».

(Intervju 19)

Motivasjonen for å inkludere anbefalinger med det formål å unngå «unødvendige» runder med departementet indikerer en lav grad av eierskap til hvordan SSD fungerer som styrende for prosjektet. Det kan bidra til at anbefalingene fra KS2 i større grad blir oppfattet som et teknisk dokument som ikke alle har «forutsetningene for å forstå og bruke» (som omtalt i kapittel 4.2.1).

En del av verdien i en formell behandling av anbefalingene kan være at prosjektene bidrar til ivaretagelse og gjenbruk av kunnskap. To av intervjuobjektene løftet frem hvordan anbefalinger fra ett prosjekt kunne brukes i utarbeidelsen av SSD til et annet prosjekt (Intervju 2, 17). Prosjektorganisasjonen kunne ta med seg både anbefalingene og sine egne vurderinger av anbefalingen som en veileder til hva de måtte være flinke til å passe på. EKS kommer med perspektiver som kan være annerledes enn etatens og dermed kan innspillene til ett prosjekt også være av relevans for et annet prosjekt. Dette oppfattes som svært nyttig, spesielt når egne vurderinger av anbefalinger har vært dokumentert og mulig å hente frem i neste runde.

Forskjellen mellom ulike prosjekttypers behandling av anbefalinger var mindre tydelig blant prosjektorganisasjonene enn blant departementene. Etatene under SD rapporterte å ha god kjennskap til anbefalingene og hadde klare meninger om hva som var aktuelt å operasjonalisere og ikke. For det meste var det en uformell oppfølging av anbefalingene, men en av informantene fra Statens vegvesen kunne si at alle anbefalinger ble svart ut til SD. Samtidig visste ikke informanten hva som skjedde videre med anbefalingene.

Det er tilfeller der prosjektorganisasjonen ikke er enig med anbefalingene fra EKS. Vi oppfatter fra intervjuene at det i de fleste prosjekter er helt opp til virksomheten selv hvorvidt eller på hvilken måte en anbefaling skal tas hensyn til. Det fremgår at det er kontraktsstrategi som det oftest er faglig uenighet om. Dersom prosjektet ikke er enig i en anbefaling, så blir den ikke fulgt dersom de ikke blir instruert. Det finnes tilfeller der anbefalinger har blitt drøftet i prosjektstyret eller -rådet og spesielt anbefalinger som omhandler organisering, behov for styrking og anskaffelse av ressurser og kompetanse.

4.3.5 Oppsummering: oppfølging av anbefalinger varierer i stor grad

Flere proposisjoner til Stortinget henviser til KS2-rapport og kvalitetssikrers anbefalinger tilknyttet ulike prosjekter, men det er også mange eksempler på at det ikke henvises til kvalitetssikringen. Kvalitetssikrers anbefalinger inngår for mange vedtak på Stortinget i beslutningsgrunnlaget, med formål om at politikere skal ta veloverveide beslutninger på vegne av fellesskapet.

Finansdepartementets rolle i oppfølging av anbefalingene begrenses av deres kapasitet og kompetanse til å gå dypt inn i hvert enkelt prosjekt, men forutsetter at dette er noe fagdepartementene og prosjektene gjør. De er derfor avhengig av å bli fremlagt en god oversikt over hvilke anbefalinger som har store konsekvenser for investeringsbeslutningen, og får god hjelp til dette gjennom deltakelse i KS-prosessen, presentasjonen og et godt sammendrag.

Samtidig er FIN svært viktig for kontinuitet og erfaringsdeling på tvers av fagdepartementene, som per i dag ikke har etablerte systemer for hvordan de skal følge opp anbefalinger. Fagdepartementene som følger opp anbefalinger systematisk, lager sitt eget system for dette og det varierer i stor grad om de har kontroll på prosjektenes oppfølging av anbefalinger i KS2, noe FIN forutsetter at de gjør.

Departementene som opplever størst nytte av anbefalingene har hatt en strukturert oppfølging av anbefalingene i et eget register og har dokumentert hvilke anbefalinger de tar videre og ikke. Det samme gjelder prosjektene – men deres motivasjon for å følge opp anbefalingene avhenger i stor grad av om de har opplevd god faglig dynamikk med EKS. Etatene opplever dessuten at de gjennom dialogen underveis i KS-prosessen får mange av innspillene de trenger og at de sjeldent opplever store overraskelser når rapporten og anbefalingene kommer. Dermed kan oppfølging av anbefalinger skje allerede før rapporten leveres, på en måte som ikke er systematisk eller dokumentert. Svakheter ved en usystematisk oppfølging er at departementet ikke får kjennskap til hvorvidt prosjektet har tatt eierskap til anbefalingene eller ikke. Det gir heller ingen anledning for EKS til å få tilbakemeldinger om anbefalingene, annet enn i uformell og sporadisk dialog.

I Workshop 2 ble det drøftet hvorvidt det er et behov for et felles system for oppfølging av anbefalinger. Det var delte meninger blant deltakerne om hvorvidt dette er en god idé, da mange opplevde at prosjektene var for ulike til at et omforent system ville være hensiktsmessig. I intervju ble det imidlertid uttrykt ønske om en veileder for hvordan anbefalinger kan følges opp (Intervju 18). Ettersom det ikke er etablert per dags dato, står de fleste etatene og departementene på bar bakke dersom de ønsker å svare ut anbefalingene – med mindre de har erfaring fra tidligere prosjekter.

Det er altså ikke rett frem hvordan mottaker av anbefalingene følger opp anbefalingene og både dagens praksis og synet på behov for formell oppfølging varierer i stor grad.

4.4 Hva som fører til gode anbefalinger og legger til rette for oppfølging

4.4.1 Gode forutsetninger

Fra intervjuene fremkommer det at forutsetningene for en KS2 har stor betydning for nivået på anbefalingene og bruk av disse. Forutsetningene omfatter blant annet bestillingen av kvalitetssikringsoppdraget (avropet), prosjektets modenhet, kompetanse og kapasitet i kvalitetssikringsteamet, avsatt tid og omfang for kvalitetssikringen og menneskelige faktorer som samhandling og kommunikasjon. Resultatene for hvert av disse elementene presenteres under.

Spesifikke temaer i bestillingen

Det fremgår av workshopene at bestillingen kan være avgjørende for hva som blir fokus i KS2 og dermed hva anbefalingene vil orientere seg om (Workshop 1 og 2). Bestillerkompetansen i FIN og i fagdepartementene er avgjørende for å utforme det enkelte avrop. I noen tilfeller er det behov for tydeligere spissing av fokus. Andre ganger er det behov for å åpne bestillingen mer.

Avropet for en KS2 drøftes mellom FIN og fagdepartementet i forkant av KS2, og fagdepartementene opplever denne dialogen som god (Workshop 2, Intervju 6, 7, 21). Det er også flere informanter som opplever dette som viktig. Én etat opplyser at de fremhever kjente usikkerheter i avropet for å få EKS raskt på sporet og et ønske om fokus på spesifikke elementer (Intervju 7). Organisering og styring er et sentralt tema i prosjekter som ikke fullfinansieres av staten og delfinansieres av for eksempel en kommune, fylkeskommune eller en næringsaktør. Fra spesielt ett intervju var det tydelig at det fokuset burde vært fremhevet i bestillingen (Intervju 1). Et annet eksempel er en prosess der det på forhånd var bestemt at prosjektet skulle styres etter Design-to-Cost-prinsippet, og EKS ble spesielt bedt om å vurdere aspekter knyttet til dette (Intervju 22).

Det er som oftest en tidsperiode på omtrent tre måneder fra fagdepartement melder fra til FIN om behov for en KS2 til prosessen faktisk starter. I denne perioden kan det finne sted endringer i prosjektet og grunnlaget som skal kvalitetssikres (Intervju 21). Dette fremheves ikke hverken som en fordel eller ulempe, men som et handlingsrom som kan benyttes. Aktørene gir uttrykk for at det er viktig å unngå et «standardavrop» og at det må pekes på unike karakteristikk ved prosjektet i avropet (Workshop 2). Kvalitetssikrerne setter også pris på at avropet beskriver fokusområder eller viktigste usikkerheter (Workshop 1). En informant opplyser at endringer i avropet kan gjøres helt frem til «dagen før» (Intervju 21). Fagdepartementene og virksomhetene påpeker at et tilpasset avrop ofte gjør oppstarten lettere og reduserer risikoen for at EKS misforstår viktige elementer. En god bestilling legger grunnlaget for at fagdepartementet kan bruke deler av sammendraget fra KS2-rapporten direkte inn i R-notat/Prop. etter endt KS2.

Tilpasning av prosessen

Informantene mener at KS2-prosessen bør tilpasses det enkelte prosjekt (Workshop 2). Fagdepartementene opplever at FIN i stor grad støtter og rådgir i utformingen av avropet, men at det kan være mer fokus på tilpasning av KS2 i forhold til beskrivelse i Rammeavtalen (Regjeringen, 2023c).

Det fremkommer fra workshopene at modenheten i forprosjektet er førende for hvilke typer anbefalinger som kommer i KS2 (Workshop 1 og 2). Hvis forprosjektet er for optimistisk eller kompleksiteten er undervurdert er det vanskelig for EKS å komme inn og overprøve underlaget og gjøre helt uavhengige vurderinger. I slike tilfeller vil kvalitetssikrers anbefalinger være orientert om innhold, form og format i styringsdokumentasjonen, fremfor innhold i planer, strategier og estimer (Workshop 2, Intervju 3). Det fremkommer at det for prosjekter under terskelverdi som likevel skal gjennom ekstern kvalitetssikring kan være en utfordring at underlaget ikke er modent nok eller at deler av dokumentasjonsgrunnlaget ikke foreligger.

Behov for tilpasning til det enkelte prosjekt er spesielt relevant når det er kjent at underlaget ikke er modnet frem til et ferdig forprosjekt (Intervju 14, 16), for eksempel når en samspillsentreprenør skal engasjeres eller man planlegger å benytte smidige metoder. Det har blitt påpekt at R108/19 (Finansdepartementet, 2019) ikke har vært i tråd med veileder for digitaliseringsprosjekter (Finansdepartementet, 2020) og at man ikke avklarte dette skapte utfordringer knyttet til hvilke anbefalinger som var relevante og nyttige (Intervju 17). Det har blitt påpekt at metodikken i statens prosjektmodell ikke er godt tilpasset digitaliseringsprosjekter (Workshop 2) eller forsvarsprosjekter (Intervju 21), hvilket tilsier at prosessen bør tilpasses og avklares som en del av forutsetningene.

Fra workshop 2 fremgår det at for at anbefalingene skal treffe best mulig, så må forutsetninger og forventninger knyttet til tallgrunnlag og kvantitative resultater avklares. Rundskrivnet avklarer mye av dette, men det må også avstemmes med fagdepartementet og prosjektet så aktørene er omforent om hva tallene inkluderer. Dette omfatter blant annet kroneår for kostnader, lønns- og prisstigning, påslag for interne kostnader, kostnader for andre aktører og merverdiavgift.

Tid og omfang

Omfanget av kvalitetssikringen skal være gitt av R-108 og avropet for det enkelte oppdrag. Omfanget kan også påvirkes av andre dokumenter som Veileder for digitaliseringsprosjekter (Finansdepartementet, 2020) og Veileder for konsekvensanalyser i Statens vegvesen (Vegdirektoratet, 2021). Det har fremkommet eksempler på at EKS har måttet prioritere mellom det som kreves/veiledes til en KS2 og det som ble oppfattet som mest relevant og nyttig for prosjektet (Intervju 16, 17). Det omfatter at anbefalinger som utarbeides er knyttet til det som er kjernen i oppdraget. Tiden som settes av til

en KS2 er avgjørende for at prosessen hos EKS og mellom EKS, departement og prosjekt kan resultere i de beste anbefalingene. Kvalitetssikrerne opplever at det stort sett settes av nok tid til KS2, men unntak av noen tilfeller der det haster spesielt (Workshop 1). Det fremgår imidlertid at det har etablert seg en praksis for varigheten på en KS2 og at 2-5 måneder er nødvendig for å få frem de beste anbefalingene (Regjeringen, 2023c).

Kvalitetssikrers kompetanse

Det er entydig fra intervjuene at kompetanse i EKS-teamet er avgjørende for å fremme gode anbefalinger. Det er imidlertid ikke tydelig *hva slags* kompetanse det er snakk om, men prosjektkompetanse, kjennskap til staten som eier og erfaring fra andre kvalitetssikringsoppdrag nevnes ofte.

Informantene er ikke samstemt når det kommer til behov for teknisk kompetanse hos EKS. Enkelte informanter fra etatene opplyser at EKS ikke alltid har tilstrekkelig teknisk kompetanse til å gi gode nok anbefalinger (Intervju 5, 13, 20). De fleste, spesielt i departementene forventer imidlertid ikke at KS2 skal omfatte tekniske aspekter i detalj, men oppfatter det som nyttig hvis det er tilfelle (Intervju 1, 3, 10, 13). Det har også vært eksempler der det har vært gitt tekniske anbefalinger som har vært oppfattet som ubegrunnede eller direkte feil (Intervju 14).

Det er viktig at EKS bemanner teamet med teknisk kompetanse på et nivå som er godt nok for å forstå hva som er viktig i prosjektet. Det fremgår imidlertid som en fallgrube for EKS å ha et for stort fokus på smale tekniske aspekter, da det kan gi tunnelsyn og fokus bort fra andre viktige aspekter:

Det har vist seg i ettertid at prosjektgrunnlaget var umodent (...) KS2 er ikke ment å være en teknisk kvalitetskontroll, først og fremst. Men hvis de (EKS) hadde vært mer teknisk orientert så ville de kanskje oppdaget dette gjennom kvalitetssikringsprosessen. Dette er ikke et forsøk på å legge skylden på EKS, men jeg opplever litt at det skill-settet der ikke er helt på plass – de er liksom mer på det økonomiske og selve prosessen, enn å opparbeide forståelse for det underliggende.

(Intervju 19)

Enkelte informanter trekker frem at det er viktig med operativ prosjekterfaring i EKS-teamet (Intervju 13, 14). Det gis uttrykk for at når det skal bygges en motorvei, lufthavn eller et komplekst formålsbygg, så bør det være med noen i

EKS-teamet som har gjort noe liknende før. Det er imidlertid ikke entydig fra intervjuene at operativ erfaring er avgjørende:

(...) tenker det kan være mest hensiktsmessig med rent prosjektfaglige anbefalinger fra EKS; det kan hende de mangler teknisk innsikt til å komme med mer tekniske anbefalinger. Det er vanskelig, og ikke nødvendigvis nyttig, at EKS skal ha den fulle tekniske innsikten.

(Intervju 21)

I enkelte tilfeller er juridisk kompetanse viktig. Der det var relevant for prosjektene, så opplyser informantene at det ikke var forventet at EKS skulle ha juridisk spesialkompetanse:

Det juridiske grunnlaget for prosjektet forsvant, men vi forventet ikke at EKS skulle kunne forutsi dette, det er for mye å forvente (...) EKS var opptatt av at departementet måtte ta en aktiv rolle, særlig med hensyn på det juridiske. Juridiske avklaringer ble gjort parallelt og var ikke avklart i forkant av KS2.

(Intervju 6)

Informantene trekker frem at det er viktig at EKS har kompetanse innen prosjekttypen, statlig prosjekteierstyring og hvordan aktørene forholder seg til hverandre (Intervju 16, 17, 21). Det er avgjørende at EKS har et bevisst forhold til hvilke anbefalinger som realistisk sett kan implementeres og dette gjelder særlig innen organisering og styring. Det forutsetter at EKS har eller skaffer seg kompetanse om prosjektet, den utførende virksomheten/etaten, aktørene og de potensielle leverandørene, der det er aktuelt.

EKS bruker ofte de samme oppdragslederne innenfor sektorspesifikke KS2 og dette fremheves som en fordel (Intervju 21, 22). Kvalitetssikrerne påpeker at oppdragslederen har en viktig rolle og at dennes kompetanse er avgjørende for å få frem gode anbefalinger (Workshop 1). Det kan underbygges med at departementene gir uttrykk for at det er positivt dersom det er samme EKS som skal gjøre KS2 som også har gjort KS1 (Intervju 18, 21). I slike tilfeller oppleves det som lettere for EKS å sette seg inn i prosjektet og man får en raskere oppstart, dialogen forenkles, man kan spare noe tid og det muliggjør bedre anbefalinger.

Samtidig er det ikke kun kvalitetssikrers kompetanse som er en sentral forutsetning; også fagdepartementet og prosjektet sin kompetanse om KS2-prosessen har stor innflytelse på en god prosess (Workshop 2). Det er ingen

systematisk opplæring av fagdepartementene eller virksomhetene i statens prosjektmodell eller KS2 og flere fremhever at dette hadde vært ønskelig (Intervju 15, 18). FIN har ikke noe formalisert ansvar for å sikre kompetanse, kompetanseutvikling eller erfaringsutveksling på vegne av departementene, men det fremstår som at Finansavdelingen legger godt til rette (Intervju 8). Det fremheves samtidig at veiledningsmaterialet er godt og at beskrivelsen av statens prosjektmodell på nettsidene til FIN har blitt veldig god. Forum for statens prosjektmodell trekkes frem som en viktig arena for erfaringsoverføring.

4.4.2 En god KS2-prosess

En KS2-prosess starter når EKS har fått avropet og/eller oppstartsmøtet er avholdt og styringsgrunnlaget som er grunnlag for kvalitetssikring er overlevert EKS. FIN, fagdepartement, prosjektorganisasjonen og EKS bør alle benytte seg av erfaringer fra tidligere prosjekter og tidligere gjennomførte KS2. Tilbakemeldingene fra aktørene tyder på at dette ikke gjøres på noe strukturert vis, men gjøres implisitt ved at gode og dårlige erfaringer hensyntas i starten av prosessen.

Oppstart

Det fremgår av intervjuene at en god oppstart legger grunnlaget for gode anbefalinger. En god oppstart er når alle som vil bli involvert i KS2-prosessen får informasjon om prosessen på forhånd. Kvalitetssikrerne også fremhever at en god oppstart forutsetter at de involverte aktørene forstår hensikten og prosessen for KS2 (Workshop 1). Det er flere informanter som opplyser at det har vært spesielt nyttig å få EKS inn tidlig (tidliginvolvering) (Intervju 15, 16, 17, 22). Det har bidratt til å gi veiledning underveis, også til at EKS har fått en bedre forståelse for grunnlaget.

Konsekvensene av en mangelfull oppstart kan være at EKS oppfattes som et overstyrende ledd og ikke en funksjon som skal bidra til å sikre kvalitet gjennom uavhengighet og avdekke prosjektets usikkerheter:

Jeg lurer på hva som er hovedformålet med en KS2. EKS må være ydmyke når de kommer til et tungt fagområde. Det å vurdere kontraktsstrategi og grunnforhold har ikke EKS grunnlag for å si mye om. Her har jeg jobbet med prosjektet i flere år, og så skal det komme noen og på åtte uker gi en bedre vurdering.

(Intervju 12)

Analyseprosess

Det fremgår av intervjuene at samhandling og tett dialog oppfattes som en suksessfaktor for en god KS2-prosess. Det forutsetter riktige rammebetingelser og en konstruktiv tilnærming fra aktørene. En informant reflekterte over at en helt objektiv, uavhengig kvalitetssikring forholder seg utelukkende til det som er dokumentert, men at dette ikke er tilstrekkelig for en god prosess og dermed gode anbefalinger (Intervju 18). Det ligger stor verdi i dialog og kommunikasjon underveis i prosessen. Analyseprosessen omfatter også et mulig Notat 1 eller flere, og her vil det potensielt fremkomme kvalitetssikrers initielle vurdering av hva som kan resultere i sentrale anbefalinger. SD opplyser at deres involvering i KS2-prosessen er begrenset til utforming av mandatet og mottak av rapporten. Andre fagdepartement gir uttrykk for å være tettere på prosessen, men at det i prosessen hovedsakelig handler om informasjonsutveksling og avklaring mellom EKS og prosjektorganisasjonen.

Det fremkommer fra workshop 2 at prosessen mellom departement, EKS og prosjektorganisasjonen er avgjørende for å få frem gode anbefalinger og at det er eksempler på at kvaliteten har økt betraktelig gjennom prosessen (Workshop 2). Gruppen i workshop 2 opplever KS2-prosessen som effektive. Enkelte informanter har gitt uttrykk for at EKS ikke alltid er samstemt seg imellom og at det noen ganger bærer preg av å være team med representanter fra ulike selskaper (Intervju 12, 19). At EKS består av team fra ulike selskaper synes å kreve mer koordinering i EKS-teamet.

Det kommer frem at en god prosess ikke resulterer i noen overraskelser når hovedkonklusjonene presenteres (Workshop 2, Intervju 6, 8, 16). Det fremheves som avgjørende i de tilfellene der prosjektet eller prosessen avviker noe fra det typiske rammeverket for KS2. Det oppleves som fordelaktig dersom EKS legger opp til tett dialog og kommuniserer underveis hva som vil bli påpekt i sluttrapporten. Det er spesielt viktig dersom det ligger an til at anbefalingene innebærer en iterasjon eller stopp. Ingen er tjent med overraskelser ved sluttpresentasjonen (Intervju 8). Et fagdepartement påpeker at tett dialog underveis er spesielt verdifullt for å kunne modne vurderingene og forberede R-notat, da det ofte er kort tid mellom KS2-rapport og planlagt beslutning (Intervju 15). Vi har et eksempel på at da anbefalingene ble presentert, så var det allerede gjort kjent og delvis også drøftet og implementert (Intervju 10). Det foreligger også eksempel på at prosessen har vært god, men at enkelte anbefalinger kom fullstendig overraskende på og bidro til å undergrave resten av budskapet i KS2 (Intervju 12). Det er ikke

formalisert noen form for dialog mellom Notat 1 og presentasjon av hovedkonklusjoner.

Kanskje KS2-prosessen er den eneste anledningen til avklaringer mellom FIN, fagdepartement og prosjektet? Derfor er det viktig at det ikke blir en stopp, men en utviklende prosess (...) Det var selve prosessen som var det viktigste for prosjektet. Det bidro til at vi kunne gjøre endringer underveis. Derfor er det viktig at det ikke er et opphold, men en utviklende prosess.

(Intervju 17)

Det fremgår at en god prosess også innebærer krevende spørsmål fra EKS (Intervju 10); dette forutsetter gode forberedelser og et gjensidig ønske om å sikre kvalitet. Det legger også grunnlaget for gode diskusjoner om temaer man ikke nødvendigvis er enig om. EKS må være åpen for å ta inn over seg at de kan ha feil fokus (Intervju 12) eller at grunnlaget ikke er modnet frem til et ferdig forprosjekt (Intervju 14) og å tilpasse sin prosess deretter.

Fra workshop 2 med EKS-representantene fremgår det at fagdepartementet og prosjektorganisasjonens involvering og engasjement i KS2 avhenger av hvorvidt KS2 for det gitte prosjektet oppfattes som et byråkratisk ledd eller et viktig element for å sikre kvalitet og understøtte beslutningstakers informasjonsbehov. Prosessen er også avhengig av gjensidig troverdighet (Workshop 1). Det fremheves som en fordel dersom EKS snakker med andre involverte etater, i de tilfeller det er relevant, for å bidra til å forstå helheten og forstå prosjektets rammebetingelser (Intervju 22).

Fra workshop 2 fremgår det at KS2-prosessene gjennomføres ulikt. Noen EKS legger opp til en møteserie, tett dialog og informasjon om status underveis. Andre legger kun opp til den mest nødvendige kommunikasjonen (Workshop 2). I workshop 1 oppgir EKS at de har mer dialog og drøfter i større grad med prosjektene enn med departementene. Det fremgår at det er en fordel med samhandling mellom EKS, fagdepartement og prosjektet for å drøfte anbefalingene, argumentasjonen bak, ønsket effekt og iboende risiko, for å skape forståelse og merverdi (Intervju 6). Dette oppfattes som spesielt nyttig når det er snakk om organisering og styring. Andre legger vekt på at EKS skal være uavhengig fullt og helt og at for tett samhandling bør unngås (Intervju 7, 20). EKS selv opplyser at de ønsker å tilpasse prosessen og gjøre enkeltvis vurderinger knyttet til behovet for samhandling. Enkelte EKS avventer å kommunisere anbefalingene til presentasjon av hovedkonklusjoner; andre legger bevisst opp til å kommunisere i forkant. EKS poengterer

viktighet av å ivareta sin uavhengighet. Dialogen med departement og prosjekt i drøftingen av anbefalinger må ikke gå på bekostning av kvalitetssikrers uavhengige rolle (Workshop 1).

Fra workshop 1 med kvalitetssikrerne fremgår det at det blir lagt vekt på å kommunisere initielle vurderinger, enten gjennom Notat 1 eller i uformell dialog med prosjektet. Flere av kvalitetssikrerne legger vekt på verdien i å luften en mulig anbefaling og teste mottakelsen hos prosjektet. Ved kvalitetssikring i faser kan prosjektet implementere anbefalinger i tidlige faser, som EKS så skal følge opp og vurdere effekten av ved neste milepæl. Kvalitetssikrerne trekker selv frem den mulige utfordringen knyttet til at man skal vurdere en leveranse opp mot en anbefaling man selv har gitt (Workshop 1). Dette kan utfordre uavhengigheten til kvalitetssikrer.

Det fremgår at kvaliteten på anbefalingene ofte blir bedre etter at EKS har presentert sine hovedkonklusjoner (Workshop 2, Intervju 8) og blitt utfordret tilbake fra fagdepartement og prosjekt. Dette møtet kan imidlertid oppfattes som å være mellom EKS og sine oppdragsgiver FIN og fagdepartement og at prosjektet kun er observatører. De fleste anbefalingene er imidlertid rettet mot prosjektet. Dette tilsier at det burde være et møte mellom EKS og prosjektet der anbefalingene som rettes mot prosjektet går gjennom i detalj.

Oppdragsgiverne er bevisst på at de ikke ønsker å påvirke anbefalingene fra EKS (Workshop 2), samtidig som de ønsker å sikre seg at EKS har forstått prosjektet riktig og har grunnlag for å kunne gi nyttige råd.

Kommunikasjon

Det fremkommer fra flere av intervjuene at det ikke kun er innholdet i anbefalingene som er avgjørende, men også hvordan det blir kommunisert. For at en anbefaling skal kunne forstås og hensyntas, så forutsetter det en gjensidig respekt mellom aktørene, en grunnleggende forståelse for hverandres roller, en profesjonell håndtering av prosessen og en samhandling og kommunikasjon som legger til rette for informasjonsutveksling og dialog. Oppdragsgiverne gir i workshop uttrykk for at pedagogikk og diplomati er avgjørende for å kommunisere anbefalinger. Hvis en vurdering blir oppfattet som ren kritikk, så er det vanskeligere å oppfatte og akseptere den tilhørende anbefalingen (Workshop 2). En anbefaling kan være god, men den risikerer å ikke komme til nytte dersom den ikke kommuniseres riktig. En informant kunne fortelle om et tilfelle der flere grunnleggende anbefalinger ble endret i siste del av KS2-prosessen, helt imot det som tidligere var kommunisert

(Intervju 10). En annen kunne fortelle om en prosess som hadde gått helt i lås på grunn av personkonflikt (Workshop 2). De aller fleste informantene forteller imidlertid om svært gode prosesser basert på gjensidig respekt.

Presentasjon av hovedkonklusjoner

Det fremgår av intervjuene at presentasjonen av hovedkonklusjoner er en viktig milepæl for kommunikasjon og diskusjon knyttet til anbefalinger (Intervjuer, 2023). EKS presenterer resultater fra KS2 og de viktigste anbefalingene. Flere informanter opplyser at dette er svært nyttig, ettersom det gis anledning til å utfordre, fremme motforestillinger og usikkerhet knyttet til anbefalingene. Flere informanter gir uttrykk for at analysen av kostnad og kostnadsusikkerhet ofte ikke er lett nok å forstå. En trekker frem at presentasjonene ofte er svært gode (Intervju 18), spesielt når EKS fokuserer på de viktigste anbefalingene og underbygger godt. I presentasjon av hovedkonklusjoner retter EKS seg ofte mot oppdragsgiver i fagdepartementet (Intervju 8). Det trekkes frem at det kan være hensiktsmessig at EKS og prosjektorganisasjonen går gjennom anbefalingene til dem i et eget møte.

4.4.3 Ambisjon om og eierskap til å bruke anbefalingene

Insentivene departementene har til å sette seg inn i vurderingene i rapporten varierer. Årsaker som ble oppgitt som å styrke departementenes eierskap til rapporten gjaldt blant annet prosjektets politiske interesse og behov for sporbarhet underveis i prosjektet (Intervju 3, 5). Informantene oppgir at dersom prosjektet har politisk interesse, kan det forventes at det fortære vil ettergås av kritikere, og fagdepartementet trenger dokumentasjon på at nødvendige virkemidler er utforsket og gjennomtenkt, der KS2-rapporten vil bli en viktig kilde.

I tillegg bidrar KS2 med å gi en trygghet til de prosjektansvarlige. Det er ikke mange som gjennomfører flere milliardprosjekter i løpet av sin karriere, og flere kan føle seg usikre på om de har utarbeidet et tilstrekkelig underlag. KS2 gir trygghet ved at en tredjepart også har vurdert underlaget og gitt sine bemerkninger:

Det er krevende å bære ansvaret for et milliardprosjekt alene, og da hjelper det at det er noen eksterne som også har gjort sin vurdering av det.

(Intervju 22)

Rapporten gir dessuten departementet kunnskap som kan benyttes i etatsstyringen, og flere opplever KS2-rapporten som et viktig verktøy for å gi departementet argumenter i styringen av prosjektet. En av informantene uttrykte dette på følgende måte:

Vi er helt avhengig av å kunne støtte oss på kvalitetssikrers vurderinger og bruker anbefalingene aktivt.

(Intervju 3)

For informantene som ikke har gjennomgått KS2 før eller mangler prosjekterfaring, er også ærefrykt for EKS nevnt som et insentiv (Intervju 6). Det faktum at EKS ofte kommer fra et tungt prosjektfaglig miljø gjør at departementet opplever rapporten som et høyst verdifullt dokument med ekspertvurderinger som må forstås. I tillegg bidrar vurderingene i KS2 til å skape trygghet for prosjektledere som kan kjenne på presset av å ha ansvaret for et stort prosjekt. Det signaliserer en tillit til EKS, som bidrar til å gjøre at prosjektet får eierskap til anbefalingene i en KS2. Flere informanter underbygde at det å ha en ekstern part bidro til en opplevelse av nye perspektiver og hjelp til med å ikke se seg blind på egne vurderinger (Workshop 2).

4.4.4 Læringssløyfe

Forskningsprogrammet Concept fungerer som en stor læringssløyfe, med sin rolle i å utvikle kunnskap om store statlige investeringer. Det er imidlertid få arenaer der departementer, prosjektorganisasjoner og eksterne kvalitetssikrere sørger for kontinuerlig forbedring av ordningen. De som eksisterer oppfattes som svært viktige, som Forum for statens prosjektmodell og at FIN avholder årlige møter med aktørene på rammeavtalen. Kvalitetssikrerne får imidlertid lite til ingen tilbakemelding på anbefalingene som gis. Fra kapittel 4.3.3 og 4.4.3 fremkommer det at anbefalinger i stor grad styrkes av at EKS mottar tilbakemeldinger underveis i KS2-prosessen. Tilbakemeldinger kan blant annet gi langt bedre anbefalinger om organisering og styring.

Tilbakemeldinger etter endt KS2 kan også bidra til å gi bedre anbefalinger i andre prosjekter (Workshop 1). Kvalitetssikrerne uttrykker at årlige tilbakemeldinger fra FIN bidrar til å heve nivået på de påfølgende KS-rapportene som helhet, men også anbefalingene. Tilbakemeldingene gir et ytre perspektiv på hva som har fungert godt og hva som kan bli bedre, både med hensyn til format, formuleringer og faglig innhold. For kvalitetssikrerne som

har flere oppdrag for samme departement knyttes dessuten relasjoner som tillater mer uformell dialog om hvilke anbefalinger de har tatt til seg og ikke. Fra dette lærer EKS mye om hvilke anbefalinger som får god effekt og ikke. For kvalitetssikrerne er disse tilbakemeldingene svært verdifulle, da det gir grunnlag for å kunne gi enda bedre anbefalinger neste gang. Ønsket om å lære hva som fungerer og ikke er viktig for dem med hensyn til at de skal konkurrere om en plass også i neste rammeavtale. Departementene opplever at EKS gir bedre anbefalinger i KS2 når det er samme konsultentselskap som gjorde KS1, da departementet har etablert en relasjon og har hatt anledning til å gi tilbakemelding om hva som fungerte sist og ikke (Intervju 5, 16).

Likevel foregår det i praksis ingen tilbakemelding til EKS om deres anbefalinger etter endt KS2-oppdrag. Mangelen på tilbakemeldinger kan medføre at EKS ikke får læring fra oppdrag til oppdrag:

KS2 kan bli en teknisk og repetitiv øvelse hvis det ikke er noen feedback, men jeg har aldri opplevd at departementet har gitt tilbakemelding etter levert KS2-rapport.

(Workshop 1)

EKS uttrykker at den eneste innsikten de får om prosjektenes bruk av anbefalingene, er det de «kan lese om i avisen» (Workshop 1). Hva som skjer med forslag til styrings- og kostnadsrammer fra levert KS2-rapport til godkjent budsjett er ukjent, noe som gjør det umulig å se hvilke analyseforutsetninger som har vært akseptert eller forkastet av departementet.

Kvalitetssikringsmiljøene opplyser at de har systematiserte læringsløyer internt. Dette bidrar til kontinuitet og forbedring i prosessene. Kvalitetssikrerne får imidlertid ikke informasjon om hva som har skjedd med anbefalingene som ble gitt i KS2, utover det som fremgår av pressemeldinger, i media og det man fanger opp uformelt (Workshop 1). Innsikten oppleves imidlertid som svært verdifullt og er en stor fordel for de konstellasjonene som har vært på rammeavtalen før med tidligere oppdrag for det samme departementet. Dette gjør det vanskeligere for kvalitetssikrere med mindre fartstid å etablere og holde det samme nivået.

Fagdepartementene bekrefter at det ikke er noen systematikk i at EKS får tilbakemelding etter KS2, men har aldri opplevd at kvalitetssikrerne heller har spurt (Intervju 21, Workshop 2). Samtidig har de ikke et klart insentiv til å gi tilbakemeldinger slik ordningen er nå:

(Spøkefullt) Det er ikke vår jobb å gjøre EKS bedre. Samtidig mener jeg at det godt kunne ha bidratt til å få sterkere anbefalinger i et senere oppdrag.

(Intervju 21)

Tilbakemeldinger for hvert enkelt prosjekt er noe kvalitetssikrerne gjerne ønsker seg. Representantene på Workshop 1 foreslo blant annet at det kunne etableres et fast oppfølgingsmøte for avslutning på KS-oppdraget, der prosjektets vurdering av anbefalingene ble gjennomgått. Det vil kunne gi tilbakemelding til EKS og gir anledning til å kunne svare på spørsmål. Et annet forslag var at det kunne komme som et notat fra prosjektet som sier noe om hvordan anbefalingene har blitt fulgt, eller gjennom årlige, sektorvise tilbakemeldingsrunder som gir departementene anledning til å si hvordan de opplever anbefalingene i KS2. Sektorvise oppfølgingsmøter vil også kunne gi anledning til å drøfte eventuelle gjentakende problemstillinger kvalitetssikrerne oppfatter, som kan dreie seg om systematiske svakheter med prosjektene i en sektor. Enten det er knyttet til standarder, normer eller organisasjonskultur hos en etat, vil en anledning til å drøfte hva som forårsaker gjentakende anbefalinger kunne avdekke årsakene til at det fortsetter å være et tema.

Tilbakemeldinger gir også en anledning til at avropet for kvalitetssikring i større grad kan tilpasses prosjektet. Kvalitetssikrerne må ofte selv be departementet om å tilpasse avropet til det spesifikke oppdraget når prosjektet har behov for prosjektspesifikke vurderinger som faller utenfor rammeavtalen.

Forum for statens prosjektmodell arrangeres av FIN annethvert år og er en arena for erfaringsutveksling. FIN legger opp til at det skal bli mer erfaringsoverføring på tvers av prosjekter, men inntil videre er det ikke tenkt at det vil bli ytterligere tilbakemeldinger til EKS etter endt KS2-oppdrag:

I den nye rammeavtalen blir det i større grad lagt til rette for mer erfaringsoverføring med prosjektet, men i utgangspunktet er oppdraget ferdig når KS2-rapporten er levert.

(Intervju 8)

5 Diskusjon

I dette kapittelet diskuterer vi de viktigste funnene sett i lys av den overordnede problemstillingen studien er basert på: *hvordan kan anbefalinger fra KS2 gi mest mulig nytte?* Diskusjonskapittelet dreier seg om hva som bidrar til nytte av anbefalinger. Vi har strukturert kapittelet etter det vi oppfatter er de viktigste implikasjonene av våre funn.

I kapittel 5.1 diskuterer vi aktørene og hvordan kvalitetssikringsprosessen og oppfølgingen bør tilpasses. I kapittel 5.2 argumenterer vi for at det må tilrettelegging til for at anbefalinger kan følges opp. I kapittel 5.3 argumenterer vi for at kvalitetssikringsmekanismen i KS2 primært ligger i oppfølging av anbefalingene, og at nytten av KS2 ikke realiseres hvis ikke anbefalingene følges opp. Til slutt gir vi i 5.4 våre innspill til en beste praksis for utforming og oppfølging av anbefalinger.

5.1 Kvalitetssikring og oppfølging bør tilpasses aktørene og prosjektet

Utvikling av en bedre praksis for bruk av anbefalinger fra KS2 avhenger av hvorvidt standardisering er egnet. Vi diskuterer derfor hensiktsmessige forskjeller i omfang og prosess for KS2 og måten anbefalingene følges opp på.

Ulik praksis for kvalitetssikringen og oppfølging er nødvendig

Resultatene viser at oppfølgingen av anbefalinger etter KS2 gjøres på svært ulike måter på tvers av departementer og prosjektorganisasjoner. Noen ønsker seg en KS2-prosess som i større grad går i parallell med prosjektet enn det ordningen legger opp til (se kapittel 4.4.2). Det er også stor forskjell i hva slags anbefalinger som gis. Det kan være naturlig da prosjektene vi har studert er ulike, og på tvers av prosjekttyper, departementer og etater. Spørsmålet er om det burde vært formalisert føringer knyttet til hvordan anbefalinger skal utformes og hvordan oppfølgingen skal gjøres.

Basert på gjennomgang og identifisering av anbefalinger gjort i denne studien viser kapittel 4.1 at antall anbefalinger i en KS2 varierer i stor grad. Det varierer også hvor overordnet anbefalingene formuleres. Overordnede anbefalinger har den fordel at mottaker i større grad kan forstå anbefalingen i

sin kontekst og tilpasse den til sin forståelse av prosjektet. Samtidig blir anbefalingene mindre konkrete og krever mer for å kunne implementeres (se kapittel 2.4.2). Vi ser tendenser til at antallet anbefalinger korrelerer med størrelsen på prosjektets anbefalte styringsramme. Det oppfatter vi som naturlig, da underlaget for KS2 bør være mer omfattende for et stort enn et mindre prosjekt. Det bør kunne identifiseres flere varselsignaler for et stort prosjekt som går over en lang periode enn et mindre prosjekt med et mer begrenset omfang, i hvert fall i store trekk. Derfor bør man kunne forvente flere anbefalinger for et stort prosjekt og en mer omfattende KS2-prosess. Det bør imidlertid ikke være noen standardkrav for antallet anbefalinger som skal gis i KS2. Det kan føre til en oppfatning om at EKS «bør komme med noe», som flere informanter opplevde var tilfelle.

I mange tilfeller retter EKS en anbefaling mot en spesifikk aktør. Det er imidlertid ikke alltid tilfelle, eller det er ikke tydelig hvem som bør stå for oppfølgingen. Det går et naturlig organisatorisk skille mellom fagdepartement og etat, regulert gjennom økonomiregelverket og ordinær etatsstyring i staten. I tråd med Andersen (2008) er det prosjekteier som kan fastsette føringer som kan komme fra anbefalinger til prosjektet, og det er naturlig at eier følger opp anbefalinger som er knyttet til å fastsette føringer.

Vi har vist at det ikke er en tydelig tendens til noen sentral styring fra for eksempel Finansdepartementet, selv om forslag til styrings- og kostnadsrammer blir forelagt FIN i forkant av fremleggelse for regjering og Storting. FIN veileder, men stiller ikke krav til fagdepartementene til hvordan oppfølgingen av anbefalinger skal gjøres. Det er ikke hensiktsmessig med for stor grad av standardiserte prosesser, fordi prosjektene er så forskjellige.

Kvalitetssikrers uavhengighet må ivaretas

Vi har ingen funn som peker på at kvalitetssikrer ikke har vært uavhengig i sine anbefalinger for de prosjektene vi har studert. Vi ser imidlertid flere forhold som peker mot at å ivareta uavhengigheten blir viktigere, men også vanskeligere. Vi ser for eksempel større bruk av parallell kvalitetssikring, som er en arbeidsform som innebærer at styringsunderlaget utvikles parallelt med kvalitetssikrers arbeid. Dette kan resultere i at kvalitetssikrer skal verifisere implementering av sine egne anbefalinger og derigjennom kunne bli fanget av sine egne tidlige vurderinger. Vi ser tendensen til dette i de statlige foretakene sine rammeverk for kvalitetssikring i tråd med Volden & Andersen (2019) og i større grad i Finansdepartementet sitt rammeverk gjennom statens prosjektmodell. Våre funn tilsier at samhandling og tett dialog i KS2-prosessen

er en suksessfaktor. Det kan ligge en utfordring i at kvalitetssikrer da i større grad kan få eller tar en rådgiverrolle og at dette utfordrer formålet med ekstern kvalitetssikring og prinsippet om uavhengighet. EKS må evne å balansere en god dynamikk og bidra til det beste for prosjektet med det å ivareta en objektiv uavhengig rolle.

Modellen for konsulentengasjement avhenger av prosjektet

Selv om EKS bør ha en viss teknisk kompetanse om prosjektets fagfelt, er ikke kvalitetssikring av prosjektets tekniske aspekter formålet med KS2. Likevel kan kompetanse om tekniske aspekter i noen prosjekter være avgjørende for å avdekke hva som er de største usikkerhetene eller vurdere forhold som organisering og styring eller kontraktsstrategi. Av de forskjellige modellene for konsulentengasjement, er det ikke kjøp av teknisk ekspertise som er formålet med KS2 og resultatene viser at det heller ikke er forventningen. Intervjuene i denne studien viser at de som har opplevd størst nytte av KS2 opplever at EKS evner å stille gode spørsmål som bidrar til en konstruktiv dialog som er med på å utvikle prosjektet. De som har opplevd størst frustrasjon i KS2-prosessen, har opplevd at EKS ikke har lyttet til eller forstått prosjektets egne tekniske vurderinger. Noe av verdien i KS2 ligger altså i kvalitetssikrers evne til å utnytte prosjektets og egen fagekspertise og kunne stille gode diagnoser (vurderinger) basert på dette. Anbefalingene som gis er dessuten mer omfattende enn det som bestemmes av rammeavtalen; fra kapittel 4.1 ser vi at anbefalinger ikke kun omhandler definerte temaer i rammeavtalen (styrings- og kostnadsrammer, kontraktsstrategi, organisering og styring, usikkerhet), men også anbefalinger om gjennomføringsstrategier, suksessfaktorer og fallgruver, omfang, prosjektmål, suksessfaktorer og fallgruver. Dette taler for at KS2 skaper størst verdi når EKS driver en prosesskonsultasjon, kombinert med tilstrekkelig teknisk kompetanse til å også kunne identifisere varselsignaler knyttet til teknisk faglige usikkerheter.

Det varierer fra prosjekt til prosjekt hvorvidt teknisk kompetanse er nødvendig for å kunne gi anbefalinger på et presist nok nivå. Derfor bør det være en åpen dialog om EKS sitt bidrag primært skal være en god prosess eller en presis diagnosestilling. Enkelte prosjekter har behov for at EKS får dyp teknisk innsikt for å kunne gi anbefalinger som har innflytelse og som kan implementeres. Andre prosjekter kan ha mer behov for en god prosess, der kvalitetssikrers anbefalinger ikke er på et teknisk nivå. Ved ren prosesskonsultasjon må man imidlertid forvente at det krever en større jobb av mottaker å omsette kvalitetssikrers anbefalinger til handling, da det mangler en presis diagnosestilling. Prosjektets egenart bør altså bestemme hva som er

spesifikke hensyn som skal tas i konsulentengasjementet for den enkelte KS2. Dette kan spesifiseres i bestillingen, men krever en kombinasjon av høy bestillingskompetanse og kunnskap om prosjektets utfordringer. Det kan argumenteres for at bestillingen for KS2 aldri skal tilpasses, da formålet alltid er det samme. Våre funn tilsier imidlertid at en tilpasning ofte er hensiktsmessig.

Stortinget

Finansierende part (Stortinget) vedtar igangsetting basert på en Stortingsproposisjon, utarbeidet av et fagdepartement. Vi har funnet at flere proposisjoner til Stortinget henviser til KS2-rapport og kvalitetssikrers anbefalinger tilknyttet ulike prosjekter. Kvalitetssikrers anbefalinger inngår i mange vedtak på Stortinget i beslutningsgrunnlaget, med formål om at politikere skal ta veloverveide beslutninger på vegne av fellesskapet. Dette understreker både viktigheten av gode og presise anbefalinger fra EKS og hvordan statens prosjektmodell i praksis bruker disse anbefalingene for å sikre effektiv bruk av fellesskapets midler. Dette understøtter funn fra Ydersbond mfl. (2023), som konstaterer at topp-politikerne mener at statens prosjektmodell bidrar til å forbedre prosjektene. Dette tyder på at systematikken bidrar til en mer rasjonell bruk av fellesskapets midler.

Fagdepartementene

Fagdepartementene har både en strategisk rolle som bestillende part på vegne av regjeringen, og en taktisk rolle som planleggende part, der ansvaret ofte delegeres til en etat. Det er fagdepartementet som definerer og utsteder mandatet til å utføre prosjektet etter KS2 og ved dette utøver statens fortjenestansvar ved å veie den forventede nytten mot investeringskostnaden. Det er fagdepartementet som anses å være eieren av et statlig prosjekt i Norge (Klakegg & Olsson, 2009) og derfor er å forstå som primærklienten (Schein, 1997) i en KS2. Våre funn viser at fagdepartementene utøver eierrollen ulikt, i form av å følge opp anbefalinger etter KS2 på ulik måte. Eierstyring har til hensikt å sikre at en utførende aktør skal agere i tråd med eiernes interesser og for alle prosjekter er det viktig å avklare hvilken strategi eieren ønsker skal realiseres, i tråd med prinsipper om mål- og resultatstyring. Det er imidlertid ikke alle fagdepartementene som engasjerer seg like sterkt i prosjektenes gjennomføringsstrategi. Våre funn samsvarer med det Volden og Andersen (2018) fant knyttet til at governance-oppgaver i stor grad er delegert til etatene.

Vi finner at oppfølging av prosjektene fra fagdepartementene i stor grad skjer gjennom den ordinære etatsstyringen. Det varierer, men de store

investeringsprosjektene adresseres ofte i tertialrapporteringen og -møtene fra etatene. Vi finner at det egentlig kun er anbefalingene om styrings- og kostnadsrammer som følges opp eksplisitt i den ordinære etatsstyringen. Vi har ikke funnet indikasjoner på at etatsstyringen preges av detaljert oppfølging eller sentralstyring av investeringsprosjektene, i motsetning til den forventede sentraliserende effekten av ekstern kvalitetssikring som fremgår av Ydersbond mfl. 2023. Det ligger imidlertid godt til rette for erfaringsutveksling mellom fagdepartementer knyttet til hvordan den enkelte utøver sin eierrolle.

Etatene og prosjektenes egenart

Den utførende aktøren er etaten eller statsforetaket, med et delegert ansvar fra sitt fagdepartement. Det er ikke gitt noen overordnede føringer for hvordan prosjektorganisasjonen skal følge opp anbefalingene fra KS2 og det har ført til svært ulik praksis. Vi ser det i lys av synet på KS2 i det enkelte fagmiljø, og spesielt innen veg og bane er det noe mer skepsis til verdien av KS2 enn i de andre prosjekttypene. Enkelte informanter stiller spørsmål ved om det er behov for KS2 av alle vegprosjektene, selv om de er over terskelverdi og mener mange av prosjektene er så standardisert at KS2 oppleves som mindre relevant. Det tyder på lavt eierskap til vurderingene i KS2, eller at anbefalingene ikke treffer mottaker godt nok. I lys av forbedringspotensialet vist i etterevalueringer av veg- og baneprosjekter, så argumenter vi for at anbefalinger fra KS2 fortsatt er verdifulle for det som oppfattes som standardiserte prosjekter. Vi argumenter også for at man ikke klarer å skille «standard» prosjekter fra andre tidlig nok til å unnta en milliardinvestering fra ekstern kvalitetssikring.

Vi mener at det er visse kjennetegn ved etatene og prosjektene som tilsier om oppfølgingen bør være hands-on eller hands-off, der hands-on innebærer tydelige føringer på flere aspekter, tett oppfølging og krav om rapportering, og hands-off innebærer å begrense oppfølgingen til den ordinære etatsstyringen.

Innen veg og bane er det liten grad av oppfølging fra fagdepartementet. Det er stor tillit til Statens vegvesen, og som en konsekvens av etatsstyringsmekanismen, kombinert med at Statens vegvesen er en sterk etat med etablerte fagmiljøer, har en stor prosjektportefølje med store investeringer og gjentakende typer prosjekter, kan dette i kombinasjon være årsaker til at Samferdselsdepartementet ikke følger opp anbefalingene fra KS2 i større grad. Vi vurderer situasjonen til å være noe tilsvarende innen bygg, der Statsbygg og Forsvarsbygg som etater blir tillagt tilsvarende stor tillit. Til forskjell fra Statens vegvesen og Bane NOR, så er det for Statsbygg et helt annet eier-, bruker- og

interessentbilde enn innen veg og bane, så eierdepartementet legger ofte stor vekt på å definere prosjektspesifikke føringer. For Statsbygg har man også ofte situasjonen at etatseier er planleggende part og et annet fagdepartement er bestillende, når det skal bygges for eksempel til universitets- eller høyskolesektoren, innen kultur eller kontor. Ettersom prosjektporteføljen til Statsbygg i hovedsak omfatter formålsbygg, tilsier det et behov for å sikre implementering av anbefalinger fra kvalitetssikring i større grad enn i en prosjektportefølge med mer homogene prosjekter, som man kan argumentere for at veg og bane er.

Vi har vist at det for digitaliseringsprosjekter ser ut til å være en mer systematisk oppfølging av anbefalingene på et mer detaljert nivå. Digitaliseringsprosjekter kan være preget av at det er knyttet større usikkerhet til omfanget og omfangsstyringen og at behovene, mulighetene og risikobildet endrer seg raskt. Dette kan representere styringsutfordringer for fagdepartement og prosjektorganisasjon. Det er kilder som viser til at statens prosjektmodell oppfattes som mindre egnet for digitaliseringsprosjekter på grunn av at krav om beslutninger i fossefall vanskelig lar seg kombinere med smidig metodikk, og at etatene i større grad er preget av kontinuerlig produktutvikling fremfor store investeringsprosjekter (Atkins Norge; Oslo Economics; Promis, 2021) og (Danielsen & Enes, 2023). Dette utfordrer rammene for hva som skal omfattes av en KS2 og hvordan det skal gjennomføres. Fagdepartementene og etatene med ansvar for digitaliseringsprosjekter ser ofte stor nytte av KS2 og anbefalingene som blir gitt, forutsatt at EKS har forstått prosjektet og fokusert på de riktige tingene. Vi argumenterer for at EKS skal anbefale det som de oppfatter som optimalt, også når prosjektene er planlagt med en smidig gjennomføring.

5.2 Det må tilrettelegging til for at anbefalinger kan følges opp

Som vist i kapittel 2.3 stilles det i dag få krav til utforming av anbefalinger og oppfølgingen av disse. Det kan fremstå som vilkårlig hvorvidt KS2 har stor eller liten innflytelse på prosjektene. Resultatene viser at det er stor variasjon i systematikk og ambisjon om å bruke anbefalinger. Det kan være anbefalinger som ikke engang blir vurdert og som faller gjennom. Dette er uheldig og underbygger at det finnes forbedringspotensial i hvordan anbefalinger gis og brukes. For at statens prosjektmodell skal fortsette å ha den tiltenkte

skjerpende effekten på produktivitet, er det nødvendig å stadig utvikle og fornye ordningen, ref. Klakegg mfl. (2015) og kapittel 2.1.

I dette kapittelet foreslår vi hva som kan forbedres i prosessene i dagens ordning for at anbefalinger skal kunne gi størst mulig nytte for prosjektene. Vi foreslår hvordan anbefalinger kan utformes og hva som bidrar til en god prosess for å utarbeide gode anbefalinger.

5.2.1 Anbefalinger må være mulig å følge opp

Analysen av intervjuene gir at gode anbefalinger er konkrete og relevante. Vi har funnet noe varierende syn på hva som legges i "konkret", men gjennomgående sammenfaller de med SMART-/SMARC-kriteriene (se kapittel 2.4.2).

Basert på analysen har vi laget en variant av akronymet, med kriterier for hvordan en anbefaling kan utformes for å lettere kunne implementeres. Som forfatterne av Concept-rapport 64 vurderer også vi at T (tidfestet) inngår i spesifisert og det er gjort enkelte andre justeringer for å tilpasse akronymet til anbefalinger. En SMARK-anbefaling basert på analysen beskrives i Tabell 5-1.

Tabell 5-1: SMARK-kriterier for utforming av anbefalinger.

Kriterium	Beskrivelse
Spesifisert	Strategisk, taktisk eller operativ, rettet mot en konkret aktør. Anbefalingen er spisset mot prosjektet. Det er tydelig hva som er mangelen eller forbedringspotensialet og hvordan usikkerhet påvirkes. Det er tydelig om EKS mener anbefalingen er noe som «bør» eller «må» operasjonaliseres. Det er tydelig hvilken fase anbefalingen gjelder for. Det er tydelig om anbefalingen må håndteres før eller etter investeringsbeslutning.
Målbar	Kontrollerbar, etterprøvbare. Formulering av tiltak i anbefalingen må være konkret nok til at man kan si et tydelig ja eller nei til hvorvidt anbefalingen er operasjonalisert. Forventede effekter av anbefalingen bør være beskrevet.
Argumentert for	Underbygget, logisk resonnert. Resonnementet bak anbefalingen er forståelig. Observasjoner og analyser som gir grunnlag for anbefalingen fremkommer tydelig. Mottaker avgjør om anbefalingen skal tas til følge, men bakgrunnen for anbefalingen må være akseptert.
Realistisk	Anbefalingen kan operasjonaliseres uten å endre omfattende aspekter ved prosjektet som vil gjøre det mindre modent for investerings-beslutning. Det er tydelig at anbefalingen er innenfor prosjektets mandat og hva som må til for å kunne operasjonalisere den.
Konsistent	Fullstendighet, helhet, konsistens. Sammensetning av anbefalingene henger sammen. Anbefalingene er ikke motstridende. Anbefalingene bygger på like forutsetninger og henger sammen med vurderingene i resten av KS2-rapporten.

Spesifisert

Flere informanter mener det bør konkretiseres hvordan og når anbefalinger kan operasjonaliseres. Resultatet samsvarer med litteraturen, som viser til at klienter ofte er positive til konsulentråd som er skreddersydd til prosjektet og formidler hvordan de kan implementeres (se kapittel 2.3.4).

EKS har ikke et formelt ansvar i å hjelpe mottaker i implementering av anbefalinger, men både litteraturen og resultatene underbygger at det er en viktig del av et vellykket konsulentengasjement. Ekstern kvalitetssikring skiller seg imidlertid fra et tradisjonelt konsulentengasjement. Selv om EKS ikke skal ta en aktiv rolle i prosjektet etter endt KS2, kan større fokus på implementering være en del av hvordan anbefalinger formuleres.

Det er flere informanter som har påpekt at dårlig underbygde anbefalinger er vanskeligere å akseptere. Det er ikke nødvendig at det formuleres et klart løsningsforslag for å utbedre en observert mangel i prosjektet, men det må formes som en konkret problembeskrivelse. En god beskrivelse vil gjøre det lettere for både fagdepartementet og FIN å forstå hva EKS mener kan utbedres i prosjektet og hvorfor.

For at ikke en anbefaling skal falle mellom to stoler, vil det i de fleste prosjekter også være av verdi at EKS tydeliggjør hvem som har potensiell innflytelse til påvirkning, slik at det kan allokere eierskap til anbefalingen. For departementer og etater som gjennomfører mange prosjekter (som Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen) kan det derimot være mer passende å påpeke hva som bør gjøres annerledes, uten å tilegne eierskap. Partene har en såpass etablert rolle i prosjektgjennomføring at de selv er best egnet til å allokere ansvar.

En anbefaling er tidfestet hvis det fremkommer tydelig når anbefalingen gjelder. Det kan bety hvilken fase anbefalingen gjelder for, om den bør operasjonaliseres før eller etter investeringsbeslutning og om den er en éngangshendelse eller en anbefaling som krever rutinemessig oppfølging. Rutinemessig oppfølging kan kreve at prosjektet operasjonaliserer kontrollpunkter med faste tidsintervaller, for eksempel jevnlig revisjoner av interessentanalyser. Det kan også være relevant at EKS gir en startdato for en anbefaling, for eksempel *«Prosjektet bør oppdatere interessentanalysen etter kommunevalget, da utfallet kan få konsekvenser for rammegivende aktører og politiske ambisjoner»*. På denne måten kan prosjektet velge å følge opp anbefalingen på rett tidspunkt.

Et tenkt eksempel på en lite spesifisert anbefaling kan være at «*Prosjektet må utarbeide en fremdriftsplan for anleggsperioden*». Et tenkt eksempel på en spesifisert anbefaling kan være at «*Prosjektet må utarbeide en fremdriftsplan for anleggsperioden før kontraktsinngåelse med entreprenør, som viser at det planlagte omfanget i sommerbruddet er realistisk å gjennomføre, med tilstrekkelig slakke til å håndtere usikkerhet. Konsekvenser av å avvente til etter kontrahering kan i ytterste konsekvens være at arbeider blir satt på vent mens det er løpende kostnader for forpliktelser til entreprenør*».

Målbar

For at en anbefaling skal være målbar, må det være mulig å ettergå om den har blitt fulgt eller ikke. I en evalueringsprosess etter prosjektet skal det kunne være tydelig om anbefalingen ble tatt til følge eller ikke. Mottaker kan også ønske å dokumentere tiltak som er gjort etter KS2 for å kunne vise til at prosjektet har blitt håndtert på en hensiktsmessig måte. Da vil det være enklere om anbefalingen er målbar. Målbarhet legger samtidig grunnlaget for å kunne evaluere effekten av en anbefaling, som trengs for kontinuerlig forbedring.

Et eksempel på en anbefaling som ikke er målbar er at «*Toppledelsen i etaten bør ha høyt fokus på prosjektet*», fra en av de gjennomgåtte KS2-rapportene. For å øke målbarheten kan anbefalingen spesifisere at «*Toppledelsen i etaten bør avholde møter der prosjektet er hovedtema*». For å ytterligere øke målbarheten kan anbefalingen konkretisere forslaget videre, som å si at «*Toppledelsen i etaten bør etablere en møteserie der prosjektet er hovedtema; møtene bør avholdes minst månedlig*».

Argumentert for

Anbefalinger må være avledet av et logisk resonnement og basert på en analyse for at logikken bak anbefalingen skal bli akseptert som en objektiv vurdering. Det bør fremkomme hvordan analysen har ført til den bestemte anbefalingen. Analyseresultatene behøver ikke å implisere at det er riktig av mottaker å operasjonalisere en anbefaling. Mottaker kan være uenig i forutsetningene for analysen, eller ha mer informasjon som påvirker beslutningssituasjonen. Likevel har EKS et ansvar i å formulere bakgrunnen for anbefalingen forståelig for mottaker.

For anbefalinger om kostnads- og styringsrammer er det viktig at EKS evner å formidle rasjonalet for kvantifisering av usikkerheter og hvordan det påvirker resultatene. Forskjeller fra prosjektets usikkerhetsanalyse bør beskrives tydelig og forutsetningene for analysen klargjøres. Det bør være tett dialog med etaten underveis for å tydelig avklare uenigheter.

For anbefalinger om organisering og styring bør EKS sikre tilstrekkelig god forståelse for departementets og prosjektets rammebetingelser, da dette er noe EKS ikke treffer godt nok på (se 4.2.1). Intervjuene viser at anbefalingene kan bli langt sterkere når EKS har brukt mye tid på dialog med departementet om vurderinger knyttet til organisering og styring (se kapittel 4.4.2). Vurderinger er ekstra viktige når prosjektet gjennomføres på tvers av flere aktører som ikke har et etablert samarbeid. Da må EKS evne å identifisere hvor de har best forutsetninger for å kunne gi anbefalinger.

For anbefalinger om kontraktsstrategi bør EKS evne å avlede objektive vurderinger om usikkerheter en kontraktsstrategi bør ta høyde for. Det er ikke alltid at EKS foreslår en bestemt kontraktsstrategi, men kan foreslå hvordan forskjellige kontraktmekanismer kan bidra til å redusere usikkerhet. Det kan være givende for prosjektene med vurderinger om styrker og svakheter ved forskjellige strategier, og EKS kan bidra til å kartlegge usikkerheter knyttet til de forskjellige mulighetene prosjektet har. Et eksempel på en svakt argumentert anbefaling kan være: *Prosjektet bør deles i flere kontrakter for å unngå risiko for at hele prosjektet stanser hvis det blir utfordringer hos en enkelt leverandør.* Et eksempel på en bedre argumentasjon kan være: *Prosjektets kontraktsstrategi bør sikre at prosjektet ikke må stanse dersom en eller flere leverandører ikke kan holde fremdriftsplanen.*

For anbefalinger om usikkerhetsreducerende tiltak bør EKS ha en ydmyk tilnærming til hvilke aspekter de har best forutsetninger for å gjøre gode vurderinger om. Prosjektorganisasjonen har utarbeidet grunnlaget for kvalitetssikring og kjenner de tekniske detaljene bedre enn kvalitetssikrer. Tekniske detaljer kan stjele tid fra aspekter som EKS har bedre forutsetninger for å kunne mene noe om. EKS bør ofte heve blikket i sine anbefalinger i KS2. Tekniske detaljer kan gjerne være grunnlag for mer overordnede anbefalinger, men det gir liten verdi å gi anbefalinger knyttet direkte til de tekniske detaljene. I prosjekter der tekniske detaljer utgjør sentrale deler av prosjektets usikkerhet (eksempelvis trafikkanalyse, bruk av ny teknologi, fundamenteringsløsning, løsning for tunnelboring), kan tekniske vurderinger gjerne løftes ut av rapporten til et vedlegg, for å tilgjengeliggjøre rapporten mest mulig.

Videre kan det gjerne gis anbefalinger som prosjektet allerede er enig i, dersom de underbygger andre sentrale anbefalinger eller gir prosjektet en bekreftelse på at de er på vei i riktig retning. EKS bør bidra ved å belyse hvorfor anbefalingene underbygger prosjektets vurderinger og helst gi ytterligere

perspektiver som prosjektet ikke har tenkt på selv. Det er en fordel at disse anbefalingene formuleres på en måte som erkjenner at prosjektet også har dette i planene og at det er noe EKS stiller seg bak.

Realistisk

EKS bør ha et forhold til hva som kreves av prosjektorganisasjonen for å klare å operasjonalisere en anbefaling og vite at det er noe prosjektorganisasjonen har evne til. Selv med ønske og kunnskap om å implementere en endring, må det være tilstrekkelig med tid og ressurser (se kapittel 2.4.3). Alle anbefalinger bør være innenfor mottaker sitt handlingsrom og være realistiske gitt den situasjonen prosjektet står i. Mange departementer påpeker at de har dårlig tid før investeringsbeslutning og det kan være begrenset hvilke anbefalinger de kan implementere når prosjektet har en stram fremdriftsplan.

Anbefalinger som kan oppfattes som radikale gir liten nytte uten en omfattende beskrivelse av hvordan de kan operasjonaliseres. Anbefalinger som gis under forutsetning om at prosjektet fortsetter som planlagt bør bidra til å nyansere og problematisere prosjektets valgte retning. Det kan oppstå en situasjon der EKS oppfatter en alvorlig mangel ved prosjektet og gir en radikal «må»-anbefaling som det ikke er realistisk for prosjektorganisasjonen å kunne operasjonalisere uten store konsekvenser for prosjektet slik det er planlagt. I slike tilfeller bør vurderingen omfatte et argument som underbygger hvorfor EKS mener prosjektet ikke er modent for investeringsbeslutning.

Dersom en anbefaling ikke er realistisk grunnet systematiske forhold, kan det likevel være riktig å gi anbefalingen til departementet, men tydeliggjøre at anbefalingen for eksempel omhandler systematiske svakheter i sektoren. Det bør fremkomme at anbefalingen ikke er prosjektspesifikk, men eierspesifikk, med en beskrivelse av hvordan sektoren bør endre eller tilpasse systematiske forhold.

Konsistent

Konsistens handler om at anbefalingene underbygger konkrete målsettinger, er rettet mot å redusere risiko og/eller er innbyrdes logisk, sett i sammenheng med øvrige anbefalinger. Anbefalingene bør bygge på de samme forutsetningene og være i tråd med vurderingene som fremkommer av KS2-rapporten for øvrig. Anbefalinger kan ofte henge sammen og være innbyrdes avhengige. Nytten av anbefalinger kan i noen tilfeller kun realiseres dersom flere av de sammenhengende anbefalingene operasjonaliseres konsistent. I slike tilfeller bør det fremkomme hva kvalitetssikrer anser som sammenhengende

anbefalinger og hvordan disse henger sammen. Eksempelvis kan sammenhengen mellom anbefalinger om usikkerhetsfaktorer, suksessfaktorer og fallgruver være vanskelige for mottaker å oppfatte (se kapittel 4.2.1). Det må være en konsistens mellom disse som bygger opp under EKS sine anbefalinger knyttet til gjennomføringsstrategi.

Med mange anbefalinger er det en fare for at viktige budskap drukner. Mottaker er avhengig av et godt sammendrag og at anbefalingene kommer tydelig frem. Når kvalitetssikrer har en klar tanke om hva som er de viktigste anbefalingene, kan det derfor være nyttig at de rangeres eller prioriteres. På denne måten kommer kvalitetssikrers viktigste anbefalinger frem og man synliggjør konsistens.

5.2.2 KS2-prosessen må ha fokus på anbefalingene fra start til slutt

Selv om vi argumenterer for at KS2-prosessen bør tilpasses det enkelte prosjekt, er det enkelte forhold vi likevel mener er generelle suksessfaktorer for å skape nytte av anbefalinger. I dette kapittelet diskuterer vi hvilke forhold dette gjelder.

Oppstartsmøtet bør omfatte en forventningsavklaring og forberede prosjektet

Resultatene viser at det er ulike oppfatning om hva en KS2 innebærer. Et formål med KS2 er å bidra til oppnåelsen av prosjektets mål, men flere informanter beskriver KS2 mer som en kontroll enn en kvalitetssikring. Symptomer på manglende forventningsavklaring vi har sett er frykt for KS2-prosessen, frustrasjon over at EKS «stjeler anbefalinger prosjektet selv har tenkt på» eller at kvalitetssikrers vurderinger oppleves som ren kritikk. Vurderinger som blir oppfattet som ren kritikk blir gjerne ikke akseptert av prosjektet (se kapittel 4.4.2). EKS bør kunne komme med kritiske vurderinger og anbefalinger hvis de mener det er nødvendig for prosjektet, uten at det skal oppleves som frustrerende. Frustrasjon kan påvirke ambisjonen om å ta til seg en anbefaling (se kapittel 2.4.3). Motvilje til å følge anbefalinger er en unødvendig barriere for implementering. Derfor bør en forventningsavklaring om dette kunne bidra til å fjerne barrierer.

Forventningsavklaring bidrar også til bevisstgjøring og forberedelse på endring. Litteraturen beskriver at både toppledelsen som bestiller et konsulentengasjement og konsulenten selv har et ansvar i å skape en

bevisstgjøring om engasjementets formål og forberede mottaker på endring (se kapittel 2.3.4 og 2.4.3). Vi mener at formålet med KS2 kan tydeliggjøres gjennom en forventningsavklaring i oppstartsmøtet, for å sikre at det ikke skapes en unødvendig oppfatning om at EKS kun kommer for å kritisere.

For å unngå feil forventninger til hva kvalitetssikrers vurderinger skal omfatte, bør det i oppstarten av KS2 avklares hva slags type konsultasjon prosjektet har behov for og hva EKS har anledning til å gi. EKS skal uansett svare ut krav i rammeavtalen, men rammeavtalen åpner samtidig for at KS2 skal tilpasses prosjektet. I prosjekter der tekniske aspekter er avgjørende for å forstå usikkerhet, kan det hende at EKS trenger underleverandører for å gjøre gode vurderinger og gi nyttige anbefalinger. Det må være en åpenhet om hva EKS har forutsetninger for å gjøre tekniske vurderinger om, som kan bidra til å avklare grad av spesifisering i anbefalinger som gis. Bruk av de tre modellene for konsulentengasjement fra Schein (1997) kan være nyttige som verktøy i denne avklaringen (se kapittel 2.3.2).

Avropet bør utformes med hensyn til viktigste temaer

For at mottaker skal ha et mer bevisst forhold til bestillingen, som i litteraturen er en suksessfaktor for vellykket konsulentengasjement (se kapittel 2.3.4), bør fagdepartementet og etaten ta en mer aktiv rolle i utforming av avropet. Kvalitetssikrerne opplever ofte at avropet er lite tilpasset prosjektet og at det er de som ofte foreslår hvordan avropet kan gjøres tydeligere. Det tyder på manglende eierskap fra primærklientene, som er de som har best forutsetninger for å spisse avropet og forberede seg på en endring som kan avstedkomme som en følge av anbefalingene. Dette har også vært et gjentakende tema på intervjuene, der det er bred enighet om viktigheten av et godt avrop (se kapittel 4.4.1 eller 4.4.4). Det bør i større grad spesifiseres hvilke aspekter mottaker ønsker at KS2 skal vurdere. Da det er FIN som forvalter rammeavtalen, har de også et ansvar for å sikre at prosjektene og fagdepartementene forstår hvordan KS2 kan gi dem mest mulig nytte. I dag er det ikke systematisert noen form for opplæring fra Finansdepartementets side og det fremkommer av intervjuene at det kan utgjøre stor nytte. Samtidig har også EKS et ansvar i å identifisere fagdepartementet som primærklienten og avstemme deres behov for det spesifikke prosjektet. En forventningsavklaring om de viktigste temaene i den enkelte KS2 bør derfor gis mer oppmerksomhet i oppstarten.

Fagdepartementet bør være en tydelig og involvert primærklient

Selv om de fleste anbefalingene i KS2 er rettet mot etat, viser intervjuene at

prosjektene som lykkes best med bruken av anbefalinger har hatt et tett involvert fagdepartement i KS2-prosessen. Departementet bidrar til å bygge eierskap til anbefalingene fra KS2. Det er i tråd med teorien om at toppledelsens involvering er en forutsetning for å lykkes med konsulentengasjementet (se kapittel 2.3.4).

Det er overraskende at det er så stor forskjell i oppfølging fra departementene, men basert på intervjuene ser vi noen mønstre. Samferdselsdepartementet gjennomfører mange store prosjekter og har sterke fagetater under seg. De har stor tillit til etatene og opplever derfor mindre behov for å sette seg inn i KS2-prosessen. Det gjenspeiles i andelen anbefalinger rettet mot dem (se kapittel 4.1), som er lavere enn i de andre prosjekttypene. Forsvaret har også sterke prosjektmiljøer som gjennomfører mange store prosjekter, men i forsvarsprosjekter er det en større andel anbefalinger som retter seg mot departementet enn i andre prosjekttyper. FD blir tett involvert i KS2-prosessen gjennom utlevering av utstyr for begrenset informasjon og sikkerhetssamtaler med EKS. Det kan tyde på at antallet anbefalinger rettet mot departementet avhenger av hvorvidt departementet har vært involvert i KS2-prosessen.

Fagdepartementet er per definisjon primærklienten i en KS2, selv om de fleste anbefalingene er rettet mot prosjektet. Det er fagdepartementet som er oppdragsgiver (sammen med FIN) for kvalitetssikringen, da de er ansvarlig for prosjektet. Vi ser fra intervjuene at utførende i veg- og baneprosjekter er mindre fornøyd med anbefalingene fra KS2 enn i de i andre prosjekttyper og mener at dette kan knyttes til liten grad av eierskap fra departementet. Litteraturen underbygger at oppdragsgiver må ha klare bestillinger og en intensjon for et vellykket konsulentengasjement. Derfor er det uheldig at fagdepartementet ikke er mer involvert i prosessen. Fagdepartementet må ha en klar og tydelig rolle som primærklient i oppdraget. Vi mener at dette tydelig bør avklares i oppstartsmøtet for en KS2 og involveringen evalueres i slutten av oppdraget.

Nytte i dialogen og prosessen bør anerkjennes

De som opplever god nytte av anbefalingene opplever en god dialog med EKS, der EKS har involvert seg i prosjektet og bidratt til læring. Læring og engasjement som utfall av kvalitetssikringen er høyere formål med konsulentengasjement (Turner, 1982) og bidrar også til økt aksept for anbefalingene, samt ønske om å gjennomføre endringer. Likevel er det ikke spesifisert som formål i KS2. Rammeavtalen for ekstern kvalitetssikring sier

ingenting om kvalitetssikrers ansvar for å sikre at mottaker forstår anbefalingene. Dette er typisk, da det sjeldent er noe en klient ber om spesifikt. Det blir i større grad vilkårlig om EKS ønsker (og evner) å ta en involverende og pedagogisk rolle, noe som er synd når vi vet at departementene og etatene opplever at verdien i en KS2 ofte ligger i prosessen. Noen anbefalinger er rett og slett ikke treffende, men det kan også være tilfelle med anbefalinger som prosjektet gjerne vil implementere, men de mangler kunnskap om hvordan det kan gjøres på et godt vis og endringen stopper opp (Hiatt, 2006). En god prosess kan derimot bidra til at EKS og mottaker får diskutert omfanget av anbefalingen, der EKS kan dele kunnskap og erfaring fra andre prosjekter.

Dialog etter levert KS2-rapport for bedre forståelse for anbefalingene

Gjennom KS2-prosessen har også EKS brukt mye tid på refleksjon rundt prosjektet og som kvalitetssikrerne sier ligger det mye skjønn bak formuleringen av en anbefaling. Det er ikke nødvendigvis sikkert at formuleringen (eller mottakers forståelse) tar inn over seg hvordan EKS har tenkt at den kan implementeres. Kvalitetssikrerne er usikre på om anbefalingene sine blir forstått riktig og når de ikke får tilbakemeldinger om bruk av anbefalingene eller blir spurt om hva de har tenkt etter levert KS2-rapport, er det sannsynlig at mye av innsikten ikke blir overført til mottaker. Departementene sier at de opplever oppdraget som over etter levert rapport og har ikke møter med EKS i etterkant. Konsekvensene er at mye kunnskap, som kunne bidratt inn i prosjektet, går tapt.

Refleksjon tar tid, men bidrar til mye organisatorisk læring (Høyrup, 2004). Derfor kan det ta tid før mottaker er klar for å stille de rette spørsmålene om anbefalingene. Vi mener derfor at det ville vært av verdi hvis ordningen i større grad åpner for og legger opp til en dialog om anbefalingene mellom EKS og prosjektet etter levert rapport.

Systematisk oppfølging av anbefalinger

Prosjektene som opplever størst nytte av anbefalingene sørger for en systematisk oppfølging. Fordelene med en viss grundighet og systematikk er mange. I litteraturen kan det knyttes til at det bidrar til bevisstgjøring, forankring i virksomheten, forsterkning av besluttede endringer som skal implementeres og det synliggjør at mottaker forstår og forplikter seg til endringens mål (se kapittel 2.4.3). Blant innspill fra departementene og prosjektene er at systematisk oppfølging bidrar som et styringsverktøy i prosjektet, kommunikasjonsverktøy i styringsgruppemøter om virkningene av KS2, dokumentasjon om håndteringen av kvalitetssikringen og gjør det mulig

å gjenbruke anbefalinger og vurderinger i andre prosjekter. Systematikk i oppfølgingen vil også kunne tillate mer erfaringsdeling på tvers av departementer. FIN opplever at de ikke har kapasitet til å følge opp fagdepartementene på hva som skjer med anbefalingene, noe som kunne blitt langt lettere hvis de hadde tilgang på prosjektets håndtering av anbefalingene. Det vil dessuten kunne bidra til å gi kvalitetssikrerne grundigere tilbakemeldinger i årlige evalueringsmøter, slik at kvalitetssikrerne får tilbakemelding om hva som skjer med anbefalingene sine. Dette er viktig både for forbedring av KS2-rapporter i inneværende rammeavtaleperiode, men vil også bidra til økt kompetanse hos kvalitetssikrerne og miljøet som helhet.

Statens prosjektmodell legger opp til økt sentral styring ved at informasjon sentraliseres (se kapittel 2.1), men utnyttes ikke til sitt fulle i dag. Vi mener det bør i større grad legges til rette for at god systematikk. Verktøy bør gjøres tilgjengelig på tvers, slik at god praksis kan gjøres kjent og nyttiggjøres for alle involverte i statens prosjektmodell i større grad enn i dag. Vi mener mottaker i fagdepartementet bør opprette et register over alle anbefalinger ved hver levert KS2-rapport, som dokumenterer vurdering og behandling av den enkelte anbefaling. Registeret bør gjøres tilgjengelig for FIN og brukes i forbindelse med tilbakemelding til EKS for økt læring. Med en enkel mal for tabellarisk oversikt over anbefalingene, blir oppgaven minst mulig arbeidskrevende.

5.3 Nyten realiseres i oppfølgingen av anbefalinger

KS2-prosessen eller rapporten i seg selv utgjør ikke hele mekanismen for kvalitetssikring i statens prosjektmodell; nytten av anbefalinger realiseres i oppfølgingen. I dette delkapittelet diskuterer vi forskjellige aspekter som underbygger dette.

KS2 alene er ikke en garanti for suksess

Som vist av flere evalueringer, blant annet Welde mfl. (2018) og Ulstein & Aalen (2023), samt vår analyse av uttelling på produktivitet i 35 prosjekter, så er gjennomført KS2 alene ikke en garanti for at prosjektet leverer på tid, kostnad og kvalitet. KS2 utgjør ikke hele kvalitetssikringsmekanismen, da nytten ligger i oppfølgingen av anbefalingene. Det kan vanskelig vises hvordan prosjektene ville vært gjennomført dersom anbefalinger hadde vært implementert på en annen måte, i form av en kontrafaktisk studie. Det er krevende nok å evaluere et prosjekt opp mot mål. Det er mer krevende å peke

på årsakssammenhenger til manglende måloppnåelse og analysere hva som kunne gitt et bedre resultat. Det er imidlertid tydelig at når det gjelder måloppnåelse knyttet til styrings- og kostnadsrammer så er det kun en svak tendens til overskridelser sett under ett, og mye lavere i porteføljen av prosjekter i Norge sammenlignet med det som er rapportert i internasjonale undersøkelser, blant annet vist av Welde mfl. (2019). Samme kilde viser at utviklingen gikk *feil vei* i den nyeste undersøkte perioden. Det kan henge sammen med konjunkturer. Vi kan ikke konkludere på om nedgang i produktivitet har sammenheng med kvalitet i anbefalingene, oppfølging av anbefalingene eller om den absolutte produktiviteten har gått opp (om man tross svakere relativ prestasjon mot målene likevel får mer for pengene) eller hvordan statens prosjektmodell forvaltes.

Vi har funnet at det er ulike oppfatninger av hva en KS2 skal omfatte. Vi oppfatter at definisjonen av KS2 er tydelig nok og at det derfor er et potensial i hvordan formålet kommuniseres til de involverte aktørene. Nettsidene til FIN, rundskrivet og forskning gjennom Concept er godt tilgjengelig og gir gode beskrivelser.

Det er pekt på av andre at KS-systemet har symbolske trekk og at dette kan tilsi at de eksterne konsulentenes anbefalinger ikke har så stor betydning i realiteten (Ydersbond mfl., 2023). Vi har funnet enkelte indikasjoner på at EKS gir anbefalinger kun for å ha noe å komme med (Intervju 16), men ingen egentlige funn som tyder på et syn om at KS2 kun er symbolsk. Det oppfattes imidlertid at EKS i mange tilfeller slår inn åpne dører (Intervju 5, 10, 11, 13, Workshop 2). Vi har imidlertid funnet at dette kan være til stor nytte, som en bekreftelse på at en plan vurderes som god i utgangspunktet. Det er heller ikke nok å simpelthen oppdatere SSD for å implementere en anbefaling; en anbefaling må ha konsekvenser for prosjektet for å kunne ha effekt og som gjør at virkningen kan evalueres. Som vist i kapittel 4.3.4, forteller en av informantene at det kun ble gjort endringer i SSD for å slippe tilbakemeldinger om at KS2 ikke var fulgt tilstrekkelig opp.

Våre funn viser at det er stor oppslutning om kvalitetssikringsinstituttet i det aktørbildet vi har analysert. Dette understøtter også funn fra Ydersbond mfl. (2023), som konstaterer at topp-politikerne mener at statens prosjektmodell bidrar til å forbedre prosjektene. Dette tyder på at systematikken bidrar til en mer rasjonell bruk av felleskapets midler. Vi argumenterer for at denne suksessen i sikringsmekanismen for styringsgrunnlaget ikke kun er KS2-rapporten i seg selv, men oppfølgingen av anbefalingene som følger av KS2.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere om prosjektene ville vært mer vellykket dersom alle anbefalinger i KS2 var blitt fulgt. Etterevalueringene som er gjennomført i Concept-regi viser imidlertid et potensial i at produktivitet i prosjektene kan og bør forbedres. Evalueringer av prosjekter kan i større grad omfatte evaluering av effekt av implementerte eller refuserte anbefalinger dersom disse logges og følges opp systematisk. Det vil også gjøre evaluator bedre i stand til å vurdere nytten av KS2 og oppfølging av den enkelte anbefaling.

Det må gjøres en vurdering av om en anbefaling egentlig er god

Et element i oppfølging av anbefalinger etter KS2 er prosjektets og fagdepartementets vurdering om anbefalingen som er gitt faktisk er god. EKS bidrar med et eksternt, uavhengig perspektiv basert på prosjekttype, fagkompetanse og erfaring innen prosjektfaget. Det er imidlertid ikke sånn at EKS leverer en fasit for prosjektgjennomføringen i sin KS2-rapport. *EKS har ikke nødvendigvis det eneste riktige svaret, men det kan være ett av flere*, som det fremkom av intervju 20. Mottaker må oppfatte anbefalingen som god, og vi har omtalt ulike årsaker til at det ikke alltid er tilfelle. Det kan også oppstå faglig uenighet. Prosjektledelse er ikke en eksakt vitenskap, og ingen kan vise til udiskutabel kausalitet mellom implementering av en anbefaling og prosjektsuksess. Det medfører at beslutningstaker må ta stilling til om, eller i hvilken grad, en anbefaling skal implementeres, basert på deres vurdering om anbefalingen faktisk er god.

Anbefalinger må forstås for å kunne implementeres

Fordi det er mottaker som beslutter om en anbefaling skal implementeres eller ikke, må beslutningstaker ta eierskap og virkelig forstå anbefalingene for å gjøre en vurdering. Departementene etterlyser for eksempel en mer transparent prosess for usikkerhetsanalysen og vurderingene bak anbefalingene om kostnads- og styringsrammer. Dette er kvalitetssikrers ansvar å sikre. Dersom departementene ikke setter seg inn i vurderingene av estimatusikkerhet, usikkerhetsfaktorer og forslag til kuttliste, blir en beslutning om å vedta EKS sine forslag til styrings- og kostnadsrammer en uinformert beslutning.

Fordi kvalitetssikrer gir et eksternt perspektiv som et øyeblikksbilde av prosjektets status, argumenterer vi for at man ikke kan forvente at alle anbefalinger alltid er fullstendig treffende. Anbefalinger om organisering og styring, gjennomføringsstrategi og kontraktsstrategi er krevende å vurdere effekten av. EKS har ikke innsikt i all informasjon departementet og prosjektet

sitter på, og prosjektets omgivelser vil endre seg kontinuerlig. Både intervjuene og evalueringsrapportene bekrefter at EKS ikke alltid forstår prosjektets rammebetingelser, spesielt knyttet til organisering og styring og kontraktsstrategi. Det gjør ikke nødvendigvis kvalitetssikrers vurdering feil, men anbefalingen må være argumentert for og mottaker må ta til seg vurderingen og sette den i kontekst av sin egen virkelighet. Det forutsetter en vurdering av hver anbefaling og hva den krever før eventuell beslutning om implementering.

Anbefalinger må ses i kontekst

Vi har i kapittel 4.1 vist til eksempler på anbefalinger som er lite konkrete eller vanskelig målbare og som ofte dreier seg om mer overordnede aspekter i prosjektet. Tilsvarende oppgir flere informanter at anbefalinger om tekniske eller veldig detaljerte aspekter kan være vanskelige å forstå og spesielt på et politisk nivå. Derfor kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig med overordnede strategiske anbefalinger. Disse blir riktignok mindre operasjonaliserbare (se 2.4.2 og 4.1.1), som også er et viktig prinsipp for anbefalinger. Eventuelle tiltak må ses i sammenheng med prosjektets effektmål og resultatmål. Det krever at anbefalinger tolkes og vurderes av flere nivåer hos mottaker; både departement og etat. Det er etaten som skal gjennomføre prosjektet som best kan gi et svar på hvordan en overordnet anbefaling bør følges og kunne gi en beskrivelse av hvilke implikasjoner det omfatter, for eksempel i form av innsats, ressursbruk og konsekvenser for prosjektet.

Bruk av riktige anbefalinger gjør prosjektene bedre

Manglende systematikk i oppfølging av anbefalinger kan gjøre at anbefalinger i KS2-rapporten ikke blir vurdert, og fra intervjuene fremkommer det at dette er tilfelle for noen prosjekter. Evalueringsrapporter (kapittel 2.2) viser imidlertid at bruk av anbefalingene er viktig for prosjektsuksess og har korrelasjon med at prosjektene treffer bedre på kost og tid. Analyseresultatene viser også at prosjektene som har gjort vurderinger av de enkelte anbefalingene og evnet å implementere dem opplever at styringsstruktur, usikkerhetsstyring og rolleavklaringer har blitt tydeligere og bedre, se f.eks. 4.3.4. Det innebærer ikke at alle anbefalinger bør implementeres, men at en gjennomgang av anbefalingene er nødvendig for å skille på anbefalinger som er treffende og ikke. Implementering er en forutsetning for å kunne måle effekt (Lunenburg, 2010) og dra nytte av læring.

Rundskrivet (R-108) stiller ikke krav til oppfølging

Statens prosjektmodell, som beskrevet i R-108/23, stiller krav til

kvalitetssikring av prosjektene. Formålet med rundskrivet er blant annet å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal *fatte beslutninger* om statlige investeringer. Kravene som gjelder i rundskrivet er kun fram til investeringsbeslutning. Det fremgår altså ikke at kvalitetssikring også omfatter virksomhetenes styring av prosjektene i form av å faktisk følge opp anbefalingene fra KS2.

Vi har vist at oppfølgingen av anbefalingene resulterer i to former for resultater: i beslutningsgrunnlaget og i styringen av prosjektene i det videre arbeidet. R-108/23 dreier seg om beslutningstakernes, herunder regjeringen og Stortingets, informasjonsbehov når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer. Statens prosjektmodell angir krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring KS1 og KS2, men det er ikke krav til hvordan gjennomføringen skal gjøres eller følges opp. Dersom anbefalingene ikke følges opp, har KS2 begrenset til ingen nytte. EKS har ingen myndighet over prosjektet og vi argumenterer for at sikringen av kvalitet først finner sted når prosjektorganisasjonen får bekreftet at styringsgrunnlaget allerede er godt eller styringsgrunnlaget faktisk endres.

5.4 Beste praksis for utforming og bruk av anbefalinger

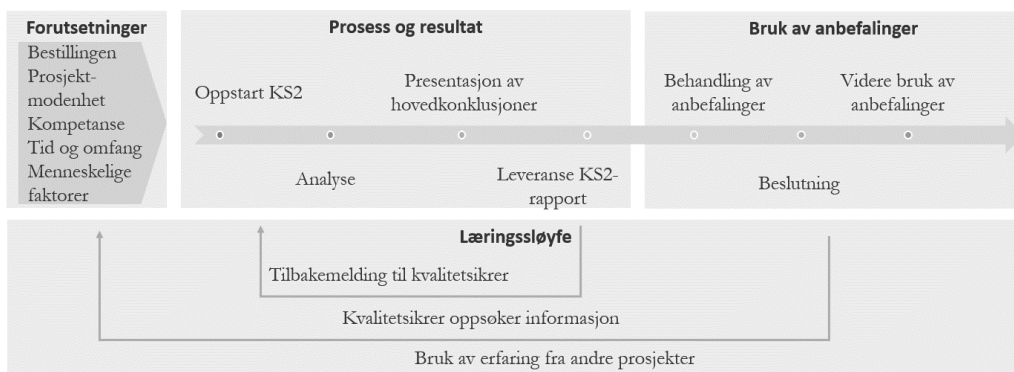
Anbefalinger i en KS2 er et resultat av kvalitetssikrers forståelse, metode og analyse basert på prosjektets grunnlag og de forutsetninger og rammebetingelser som er gitt for oppdraget. Gode anbefalinger og oppfølging av disse krever forhold som må ligge til rette før, i løpet av og etter KS2. Det innebærer at gode anbefalinger er et resultat av et godt kvalitetssikringsteam, gode rammebetingelser og en god prosess. En god prosess forutsetter også erfaring med lignende prosesser fra tidligere, samt erfaring fra hva slags anbefalinger som kan få nytteverdi og hvilke som vanligvis ikke gjør det. Samtidig er en god anbefaling av liten verdi uten at den følges opp og implementeres.

En ideell KS2-prosess bør gi gode anbefalinger som blir forstått og vurdert av prosjektet. Anbefalinger som besluttes forankres og implementeres i prosjektet. Komponentene av en prosess for anbefalinger i KS2 mener vi kan sammenfattes i følgende fire punkter:

- *Forutsetninger* legger til rette for en god KS2-prosessen. Det omfatter utformingen av avropet til KS2, prosjektdokumentasjonen, kompetansen til EKS, avsatt tid, definert omfang for kvalitetssikringen og menneskelige faktorer. Alle disse forutsetningene har en innflytelse på anbefalingene som kommer ut av KS2-prosessen. Aktøren med størst påvirkning for å legge gode forutsetninger er departementene som bestiller.
- *Prosess og resultat* er gjennomføringen av kvalitetssikringen. Det omfatter forventningsavklaringer, hyppigheten i møtepunkter, formell og uformell dialog, involvering av departement og prosjektteamet, kvalitetssikrers åpenhet for å ta imot innspill, presentasjon av hovedkonklusjoner og utforming av rapport. Prosessen har stor påvirkning på prosjektets forståelse for anbefalingene og ambisjon om videre bruk. Prosessen legger grunnlaget for oppfølging etter levert KS2-rapport. Rapportens utforming er også særdeles viktig for hvor godt anbefalinger blir identifisert og forstått. Aktøren med størst ansvar for en god prosess er EKS, gjennom prosesskonsultasjon og med et ansvar knyttet til rammeavtalen.
- *Bruk av anbefalinger* er betinget av mottakers evne til vurdering, oppfølging og implementering av anbefalingene. Bruk av anbefalingene krever en systematisk gjennomgang av anbefalinger i KS2-rapporten og en vurdering av hver enkelt. Mottaker må evne å realisere anbefalingen, bygge eierskap til alle berørte og forankre anbefalingen for at den skal bestå. Aktøren med størst ansvar for bruken av anbefalingene er prosjektorganisasjonen, da de mottar de fleste anbefalingene som skal styre mot måloppnåelse.
- *Læringsløype* er tilbakemeldinger i som fører til læring. Dette aspektet er ikke knyttet til nytte av anbefalingene i den enkelte KS2, men hele KS-regimet. Bruk av anbefalinger gir mulighet for å evaluere effekten av anbefalingene som er gitt, spesielt dersom det har vært en systematisk oppfølging av anbefalinger. FIN, som forvalter rammeavtalen, har mest å tjene på en god læringsløype og bør legge til rette for at det skjer.

Sammenhengen mellom forutsetninger for KS2-prosessen, prosess og resultat, bruk av anbefalinger og læringsløype kan fremstilles som i Figur 5-1. Figuren viser milepælene i KS2-prosessen i kjernen og hvilke forutsetninger som ligger

til grunn, hvordan anbefalinger brukes i etterkant og hva som kan omfattes i en læringsløyfe.



Figur 5-1: Prosess for anbefalinger i en KS2

De forskjellige komponentene av prosessen for anbefalinger kan kalles delprosesser. KS2-oppgavetaket foregår i delprosessen Prosess og resultat, mens både forutsetninger, bruk av anbefalinger og læringsløyfe er avgjørende for hvorvidt anbefalingene fører til nytte i prosjektene.

Basert på studiens analyser og litteraturen, foreslår vi i Tabell 5-2 det vi mener er god praksis for denne prosessen.

Tabell 5-2: God praksis for å gi mest mulige nytte av anbefalinger fra KS2.

Delprosess	God praksis
Forutsetninger for KS2-prosessen	- Avropet for KS2 bør være tilpasset prosjektet og «standard-avrop» bør unngås. Både fagdepartement og fagetat bør spesifisere hva de har mest behov for en uavhengig vurdering av, da det bidrar til økt eierskap, avklarer kompetansebehov og gir mulighet til å tilpasse kvalitetssikringen til prosjektets modenhet og gjennomføringsstrategi. Det bør være et bevisst forhold til hvor mye tid som settes av til kvalitetssikringen. - For smidige prosjektstrategier bør det avklares hvilket omfang KS2 skal ha og om det er nødvendig å vurdere alle aspekter i rammeavtalen. - Alle som kan bli involvert i KS2-prosessen bør få opplæring i formålet med KS2 og bli gjort oppmerksomme på at de kan bli kontaktet ifm. prosessen.
Prosess og resultat	På oppstartmøte bør det være en tydelig forventningsavklaring om kvalitetssikrers evne til å gjøre uavhengige vurderinger om tekniske aspekter i prosjektet.

	• Fagdepartementet bør være tett involvert i KS2-prosessen som primærklienten for oppdraget og fungere som en fasilitator for at prosjektet får størst mulig nytte ut av kvalitetssikringen. • EKS bør gjennom formell og uformell dialog sikre at mottaker forstår alle vurderinger. Det må anerkjennes at mye av verdien for prosjektet skjer i prosessen, ikke kun ved levert rapport. • Vurderinger om spesielt organisering og styring og kontraktsstrategi bør drøftes mellom EKS og fagdepartementet for å sikre at EKS har forstått mottakers virkelighet og rammebetingelser. • Det bør avholdes et evalueringsmøte på slutten av KS2-prosessen mellom fagdepartement, prosjekt og kvalitetssikrer. • Hovedpresentasjonen bør være på et format som presenterer kvalitetssikrers anbefalinger som et logisk resonnement, bygget opp av observasjoner, vurderinger og til slutt anbefaling. • Anbefalinger i rapporten bør fremkomme samlet og følge SMARK-kriteriene.
Mottakers bruk av anbefalinger	• Anbefalinger bør oversettes til operasjonelle tiltak som passer med prosjektets virkelighet. Dersom en anbefaling ikke blir forstått fullt ut, bør det avholdes et oppfølgingsmøte med EKS etter levert KS2-rapport. • Anbefalinger bør systematiseres i et register for å dokumentere vurdering og oppfølging av den enkelte anbefalingen. Fagdepartementet bør eie registeret, selv om det kan fylles ut av prosjektorganisasjonen. • Anbefalinger som besluttes implementert bør følges opp jevnlig. Prosjektet bør rapportere på status på anbefalingene til fagdepartement som en del av etatsstyringen. • Implementering av anbefalinger bør anerkjennes som en endringsprosess for et prosjekt og følge et rammeverk for vellykket implementering (eksempelvis ADKAR, se 2.4.3). • Effekt av anbefalinger bør evalueres og dokumenteres for å sikre kontinuerlig forbedring. • Ved oppstart av nye prosjekter, bør anbefalinger fra tidligere gjennomførte KS2 hentes opp for å vurdere gjenbruk.
Læringssløyfe	• EKS bør få tilbakemelding på vurdering og bruk av anbefalinger fra KS2 for økt læring og mulighet til å kunne gi mer treffende anbefalinger i fremtiden. • Erfaring fra KS2-prosessen og bruk av anbefalinger bør dokumenteres og tilgjengeliggjøres for FIN, for å sørge for kontinuerlig forbedring av avrop for fremtidige KS2. • Ved årlige evalueringsmøter mellom EKS og FIN bør det gjøres en vurdering av hvordan kvalitetssikrers anbefalinger vurderes og brukes.

6 Konklusjon og videre arbeid

Denne studien undersøker hvilke anbefalinger som blir gitt i KS2, hva som vurderes som en god anbefaling, hvordan anbefalingene følges opp og hva som legger til rette for oppfølging for at anbefalinger fra KS2 kan gi mest mulig nytte. Vi har belyst de ulike aspektene knyttet til anbefalingene i KS2 ved å kartlegge anbefalinger som er gitt i KS2 og hvordan disse brukes.

Kapittel 6.1 presenterer studiens hovedkonklusjoner, mens kapittel 6.2 presenterer våre innspill til forbedringer av dagens praksis. Kapittel 6.3 legger frem våre forslag til videre forskning.

6.1 Hovedkonklusjoner

Litteraturstudien i kapittel 2 gir et teoretisk grunnlag for å forstå hva som gjør at anbefalinger fører til nytte i prosjekter. Basert kun på relevant litteratur kan det oppsummeres med følgende kjennetegn:

- Prosjekteier tar eierskap til KS2-prosessen og er tydelig i sin bestilling, med en klar intensjon om hvordan anbefalinger fra ekstern kvalitetssikrer skal brukes.
- KS2-prosessen har tilstrekkelige rammer til å identifisere harde varselsignaler, samt tilgang på og tid til en god dialog med prosjektet for å identifisere myke varselsignaler.
- Formålet med konsulentengasjementet (kjøp av ekspertise, diagnostisering eller prosesskonsultasjon) bør være avklart. Prosjekteier som primærklient må forberede prosjektorganisasjonen på mulige konsekvenser av konsulentengasjementet.
- Anbefalinger bør være spesifisert, målbare, argumentert for og realistiske. Ekstern kvalitetssikrer må klare å forstå prosjektets kontekst og rammebetingelser.
- Vellykket implementering av anbefalinger krever oppfølging av hver enkelt anbefaling. Det krever at mottaker forstår, har ambisjon om og har evnen til å implementere anbefalingen.

Basert på litteraturen og studiens datagrunnlag har vi diskutert hva resultatene fra studien impliserer, og vi har foreslått en beste praksis for hva som skal til

for at anbefalinger fra KS2 kan gi mest mulig nytte. Under gir vi svar på forskningsspørsmålene.

a) Hvilke anbefalinger blir gitt av eksterne kvalitetssikrere til prosjekteier og prosjektorganisasjon i KS2?

Antall anbefalinger i de gjennomgåtte KS2-rapportene varierer fra 12, med en median på 32, til 116. Det er indikasjoner på at antallet korrelerer positivt med estimert kostnadsramme. Vi mener dette kan tilskrives omfanget på prosjektdokumentasjonen og varigheten på prosjektet. 77 % av anbefalingene rettes mot prosjektorganisasjonen og 23 % rettes mot eierdepartementet. Studien indikerer at EKS gir flere anbefalinger til departementene når fagdepartementet er tettere involvert i KS2-prosessen. Det gis flest anbefalinger knyttet til organisering og styring (32 %), gjennomføringsstrategi (13 %) og kontraktsstrategi (12 %). Dette er temaer som representerer kompetansen kvalitetssikrere skal stille med i KS2. I tillegg omhandler det prosjektets evne til å styre mot prosjektmål og derfor naturlig at EKS gir anbefalinger om. Samtidig er det mange av anbefalingene det ikke er mulig å ettergå om har blitt tatt til følge, altså om de er målbare. 33 % av anbefalingene kan kun delvis ettergås, mens det for 4 % av anbefalingene ikke er mulig å ettergå om de har blitt hensyntatt.

For at anbefalinger fra KS2 skal kunne gi størst mulig nytte, bør anbefalingene som gis være målbare. Det gjør det mulig å stadfeste i hvilken grad anbefalinger blir fulgt.

b) Hva vurderes som en god anbefaling i KS2?

Anbefalingene som gis i KS2 oppfattes gjennomgående som svært nyttige av både fagdepartement og prosjektorganisasjon. Dette gjelder også når kvalitetssikrer anbefaler tiltak som allerede er delvis tenkt på eller som uansett vil være tiltak i neste fase, for da fungerer det som en bekreftelse. Anbefalinger vurderes som gode når de er spesifiserte, konkrete, tydelige, målbare, realistiske, godt underbygget og presentert og kommunisert på en måte som mottaker forstår. En god anbefaling er rettet mot en bestemt aktør, indikerer når den må eller bør gjennomføres og sier tydelig om noe «må» eller «bør» gjøres. Enkelte i prosjektorganisasjonene er skeptiske til å få anbefalinger som fremstår som at det kun er ett riktig svar på veien videre. Formatet på anbefalingene er godt når de er på et nivå som tillater departement og etat å velge hvordan de tar den til seg, altså at anbefalinger ikke er for spesifisert. En for smal eller insisterende anbefaling kan lettere komme til å bli forkastet.

Det er bred konsensus om at de viktigste anbefalingene som gis i KS2 er anbefalingene om styrings- og kostnadsrammer. De fleste departementer legger stor vekt på kvalitetssikrers anbefalinger om rammer og lener seg ofte på disse. Det er anbefalinger knyttet til organisering og styring og kontraktsstrategi som oftest oppfattes som mindre nyttige eller for svakt argumenterte. Anbefalinger som utfordrer etablert systematikk kan være krevende, da det kan være urealistisk å få gjennomført. Samtidig kan det være et viktig signal om at gjeldende systematikk har forbedringspotensial. Anbefalinger oppfattes best når de fremstilles samlet og gjerne i sammendraget eller et eget kapittel i KS2-rapporten. For at anbefalinger fra KS2 skal kunne gi størst mulig nytte, bør de være utformet i tråd med SMARK-kriteriene: Spesifisert, Målbar, Argumentert for, Realistisk og Konsistent.

c) Hvordan følges anbefalingene fra KS2 opp?

Kvalitetssikrers anbefalinger følges opp av eierdepartementet for prosjektet ved at det refereres til i R-notat eller proposisjoner til Stortinget. Dette gjelder spesielt anbefalinger om styrings- og kostnadsrammer, og kvalitetssikrers anbefalinger legges ofte til grunn. En viktig del av oppfølgingen av investeringsprosjektene skjer som en del av den ordinære etatsstyringen.

Finansdepartementet, som forvalter av statens prosjektmodell, vurderer om anbefalingene i KS2 er forståelige, om de er detaljerte nok og om de er alarmerende på noe vis. FIN danner seg en oppfatning om noe konkret bør løftes frem i forbindelse med investeringsbeslutningen. Fagdepartementene trekker frem at dette er verdifullt for deres oppfølging av anbefalingene. FIN har ikke noe system for å følge opp anbefalingene fra KS2, men tilpasser oppfølgingen fra prosjekt til prosjekt.

Det er ingen krav til hvordan departementene eller prosjektene skal følge opp anbefalingene fra KS2. Det er prosjekt- og personavhengig hvorvidt mottaker tar eierskap til KS2-rapporten og anbefalingene som fremkommer i den. Gjennomgående blir likevel *beslutningsrelevant informasjon* alltid vurdert. Flere av departementene og etatene har etablert en systematikk i oppfølging av anbefalingene. Ut over dette er det høyst vilkårlig hvordan anbefalinger brukes videre. Det er ulike måter anbefalingene brukes:

- Anbefalingene brukes i R-notat eller i Stortingsproposisjoner.
- Anbefalingene brukes som formelle føringer til etatene.
- Anbefalingene blir fulgt opp strukturert av departementet.

- Departementet ber etaten rapportere på oppfølging av anbefalingene.

Nytten av anbefalingene fra KS2 kommer som en følge av oppfølgingen. Kvalitetssikringsmekanismen i KS2 ligger dermed primært i oppfølgingen av anbefalingene. Det innebærer at KS2 alene ikke er en garanti for suksess. Det er når gode anbefalinger brukes riktig at prosjektene blir bedre og sannsynligheten for måloppnåelse økes. Implementering av de riktige tiltakene er en forutsetning for å kunne hente ut nytteeffekt, og da er det ikke kun kvalitetssikrers anbefaling som fører til nytte, men mottakers forståelse, aksept, vurdering og vellykkede implementering av den.

Flere prosjekter har en *formell, dokumentert oppfølging* av alle anbefalingene før investeringsbeslutning. I flere av tilfellene er det gjort på prosjektets eget initiativ, ikke som bestilling fra departementet. I etatene er det varierende grad av oppfølging av anbefalingene, men de fleste anbefalingene fra KS2 blir fulgt opp. Flere av etatene har også en *uformell, ikke dokumentert oppfølging* av anbefalingene. Når oppfølgingen ikke blir dokumentert, reduserer man muligheten for at anbefalinger fra ett prosjekt kan brukes i utarbeidelsen av styringsgrunnlaget til et annet prosjekt. Det er kun i svært sjeldne tilfeller at EKS får informasjon om hvilke anbefalinger som følges opp eller hvordan. For at anbefalinger fra KS2 skal kunne gi størst mulig nytte, bør anbefalinger følges opp (implementeres eller avvises) systematisk, og oppfølging bør dokumenteres.

d) Hva fører til gode anbefalinger og legger til rette for oppfølging?

Det er spesifikke forhold som fører til gode anbefalinger og legger til rette for oppfølging. Disse kan kategoriseres i følgende punkter.

- **Gode forutsetninger for KS2:** at bestillingen er tilpasset det enkelte KS2-oppdraget, KS2-prosessen tilpasses prosjektet, det er satt av tilstrekkelig tid, typisk 2-5 måneder og at kvalitetssikrer innehar prosjektkompetanse og erfaring fra andre kvalitetssikringsoppdrag. Våre funn viser at gjeldende praksis for KS2 innebærer tilstrekkelige rammer til å identifisere harde varselsignaler, samt tilgang på og tid til en god dialog med prosjektet for å identifisere myke varselsignaler. Det er imidlertid ikke tydelig for alle aktørene hva som er det underliggende formålet med KS2. Vi mener at utforming av avropet for KS2 og en tydelig forventningsavklaring om formålet med KS2 er viktige forutsetninger for en god prosess.

- **En god KS2-prosess:** erfaringer fra tidligere prosesser hensyntas, aktørene kjenner sine roller og blir gjort kjent med prosessen, samhandling og dialog, forutsigbarhet i det som skal kommuniseres fra kvalitetssikrer. Dialogen med departement og prosjekt i drøftingen av anbefalinger må ikke gå på bekostning av kvalitetssikrers uavhengige rolle. Det er ikke kun innholdet i anbefalingene som har betydning, men også hvordan det blir kommunisert. En anbefaling kan være god, men den risikerer å ikke komme til nytte dersom den ikke kommuniseres riktig. Våre funn viser at KS2-prosessene oppfattes som gode.
- **Systematikk i vurdering og oppfølging av anbefalinger:** mottakere som lykkes best med oppfølging av anbefalingene har etablert en systematikk i hvordan anbefalingene gjennomgås og følges opp i prosjektet. Våre funn viser at det er svært varierende grad av eierskap til KS2-rapporten og anbefalingene hos de ulike aktørene. Det er uheldig, da formålet med KS2 er å gjøre prosjektene bedre.
- **Læringssløyer:** Det er i dag få formelle arenaer der departementer, prosjektorganisasjoner og eksterne kvalitetssikrere sørger for kontinuerlig forbedring av ordningen. De som eksisterer oppfattes som svært viktige. Det er etablerte forum for erfaringsutveksling, som Forum for Statens prosjektmodell og at FIN avholder årlige møter med aktørene på rammeavtalen. Kvalitetssikrerne får imidlertid lite til ingen tilbakemelding på anbefalingene som gis, og det mangler en etablert god praksis som kan evalueres og justeres til det bedre.

For at anbefalinger fra KS2 skal kunne gi størst mulig nytte, bør bestillingen av KS2 være gjennomtenkt, kvalitetssikringsprosessen godt planlagt, mottaker av anbefalingene forberedt på konsekvenser av endringer anbefalingene kan medføre, samt kontinuerlig utvikling av god praksis sikres gjennom etablerte læringssløyer.

6.2 Innspill til forbedring

Kvalitetssikringsregimer må stadig endres for å beholde sin effekt. Med utgangspunkt i våre funn og vår forståelse av problemstillingen, foreslår vi følgende punkter til forbedring:

1. Forventningsavklaring for KS2-prosessen bør være en tydeligere del

av oppstartsmøtet med FIN, fagdepartement og EKS. Alle aktørene må i større grad gjøre seg og hverandre bevisst på hva som omfattes og hva som ikke omfattes av KS2, så man legger til rette for en god og nyttig prosess for prosjektet. Informasjonen om statens prosjektmodell er god og lett tilgjengelig, men det er fortsatt uklarheter og det oppstår misforståelser. Det er spesielt EKS som bør ta ansvar for å kommunisere sin rolle, sørge for en god prosess og kommunisere sine anbefalinger tydelig.

2. Ekstern kvalitetssikrer må utarbeide anbefalinger som i størst mulig grad etterlever SMARK-kriteriene, altså at ekstern kvalitetssikrer tilegner seg en praksis for å utforme anbefalinger som alltid er spesifiserte, målbare, argumentert for, realistiske og konsistent med vurderingene i rapporten. Anbefalingene må bli presentert og kommunisert på en måte som mottaker forstår. God praksis for dette kan inkluderes i den eksisterende malen for utforming av KS2-rapport, som er tilgjengelig på Regjeringens sider. Det må imidlertid alltid være rom for at kvalitetssikrer bruker sin spesifikke tilnærming, kompetanse og beste skjønn i det enkelte oppdrag, fremfor å gjøre KS2 til en ren sjekkliste og en revisjon.
3. Det kan stilles eksplisitte krav i statens prosjektmodell til at anbefalinger fra KS2 skal følges opp på en systematisk måte. Dette vil legge til rette for at alle anbefalinger følges opp og gjøre det lettere å evaluere effekten. Vi vurderer det imidlertid ikke til å være grunnlag for å stille krav om et gitt format eller metode knyttet til oppfølging, da prosjekttyper og spesifikke prosjekter er av så ulike karakter. Oppfølgingen og dokumentasjonen bør være minst mulig ressurskrevende for prosjektorganisasjonen, som trenger å holde fokus på prosjektet heller enn å fylle ut sjekklister.
4. Ekstern kvalitetssikrer bør presentere og drøfte sine anbefalinger til prosjektorganisasjonen i et eget møte, uten nødvendig deltagelse fra departementene. Møtet bør omhandle kvalitetssikrers anbefalinger rettet mot prosjektet og legge til rette for diskusjon om argumentasjonen bak og forventet nytteeffekt.
5. Det bør legges til rette for erfaringsutveksling knyttet til oppfølging av anbefalinger på tvers av fagdepartementer og prosjektorganisasjoner. Dette kan gjøres ved at god praksis gjøres til eksempler til etterfølgelse og temaet blir gjentakende tatt opp i riktig fora, for eksempel Forum for statens prosjektmodell.

6.3 Forslag til videre forskning

I vårt datagrunnlag for denne studien har vi valgt ut 19 prosjekter og intervjuet representanter fra departementer og etater. Prosjektene er fra et bredt utvalg av prosjekttyper i staten, men de er kun enkeltstående eksempler på unike prosjekter. Noen av funnene våre knytter seg til forskjeller mellom nettopp prosjekttyper, departementer og prosjektorganisasjoner. Disse igjen er representert av enkeltpersoner, som har vært kilder til vår studie. Det representerer en usikkerhet i representativitet. Det kan være interessant å studere oppfølgingen av prosjekter nærmere innenfor enkelte prosjekttyper eller enkeltvis departementer eller etater.

Vi foreslår en kvantitativ studie rettet mot anbefalingene fra et mye større utvalg av KS2-rapporter. Studien kan undersøke årsakssammenhenger mellom anbefalingene i KS2 og prosjektegenskaper. Det kan være sammenhenger mellom antallet anbefalinger i forhold til anbefalt styringsramme, differansen mellom prosjektets og kvalitetssikrers anbefalte styrings- og kostnadsrammer eller varighet på KS2-prosessen avhengig av hvilken konstellasjon som gjennomførte KS2.

Vi har brukt evalueringer av prosjekter som del av vårt datagrunnlag. Et kriterium i evalueringene er produktivitet, men det er kun ett av seks kriterier, og evaluering av dette tilegnes ofte lite oppmerksomhet. Ettersom anbefalingene i KS2 primært dreier seg om å optimalisere oppnåelse av resultatmål, så kan det være hensiktsmessig å gjennomføre evalueringer der man i større grad fokuserer på nettopp produktivitet. Dette vil gi verdifull informasjon om erfaringene fra prosjektgjennomføring og hvilken nytte anbefalingene fra KS2 kan ha gitt.

Vi har omtalt kvalitetssikrers uavhengighet og viktigheten av å ivareta denne for å sikre tillit til anbefalingene som blir gitt og kvalitetssikringsinstituttet i statens prosjektmodell. I forbindelse med innføring av egne kvalitetssikringsregimer i de statlige foretakene Bane NOR SF, Avinor AS og Nye Veier AS, og stadig større bruk av trinnvis og parallell kvalitetssikring, er det spesielt relevant å studere ivaretagelse av kvalitetssikrers uavhengighet, hva som truer denne og hva som skal sikre fortsatt uavhengige anbefalinger.

Referanser

- Andersen, S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 278-298.
- Andersen, B., Kvalheim, E. V. & Volden, G. H. (2016). *Prosjektmodeller og prosjektleierstyring i statlige virksomheter*. Trondheim: Concept NTNU.
- Andersen, E. (2008). Neste utfordring; Bevisstgjøre prosjekteieren. *Prosjektledelse nr. 1*.
- Appelbaum, S. H. & Steed, A. J. (2005). The critical success factors in the client-consulting relationship. *Journal of management development*, 24(1), 68-93.
- Atkins Norge, Oslo Economics & Promis. (2021). *Ekstern kvalitetssikring KS2 av Flere i arbeid - enklere, raskere, bedre (P4)*. Oslo: Atkins Norge.
- Axelos (2018). *Ledelse av vellykkede prosjekter med Prince2 6. utgave*. Peoplecert International LTD.
- Balogun, J. & Johnson, G. (2004). Organizational restructuring and middle manager sensemaking. *Academy of management journal*, 47(4), 523-549.
- Bane NOR (2023). *Nytt digitalt signalsystem (ERTMS)*. Hentet fra Bane NOR: <https://www.banenor.no/prosjekter/alle-prosjekter/nytt-digitalt-signalsystem/#toc-nasjonal-signalplan-2>
- Berg, H., Holgeid, K., Jørgensen, M. & Volden, G. H. (2021). *Hvordan lykkes med digitalisering?*
- Berg, P., Andersen, K., Østby, L.-E., Lilleby, S., Styrvold, S., Holand, K., Korsnes, U., Rønning, K. og Johansen, F. (1999). *Styring av statlige investeringer*. <https://fido.nrk.no/8cb9bda7feb19d07bb3e3237a2079cbb4e42135e4e740151dc7b39269caa7dad/Utrekning99.pdf>: Finans- og tolldepartementet.
- Bevir, M. (2013). *A theory of governance*. Gaia Books, University of California, Berkeley, CA.
- Bower, M. (1982). The forces that launched management consulting are still at work. *Journal of Management Consultancy*, Vol. 1 No. 1, 4-6.
- Canback, S. (1999). The logic of management consulting (part two). *Journal of Management Consulting Vol. 10 No. 3*, 3-12.
- Christensen, J. & Holst, C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Oslo: Universitetsforlag.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/4624667>

- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Aars, J. & Christensen, T. (2021). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Concept (2021). *Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter: Retningslinjer for evaluator, versjon 5*. Concept-programmet ved NTNU.
- Concept (2023a). *Nærmere beskrivelse av dagens ordning - KS1 og KS2*. Hentet fra <https://www.ntnu.no/concept/dagens-ordning>
- Concept (2023b). *Forskningsprogrammet Concept*. Hentet fra Forum for statens prosjektmodell: <https://www.ntnu.no/concept/forum-for-statens-prosjektmodell>
- Concreto (2021). *Ny lufthavn i Mo i Rana*. Oslo: Concreto.
- Concreto (2023). *Evalueringsprosjekt Langset-Kleverud*. Trondheim: Concept NTNU.
- Concreto & Tyréns (2017). *KS2 Livsvitenskapsbygg for Universitetet i Oslo*. Concreto/Tyréns.
- Concreto, Tyréns & PwC (2018). *KS2 Vikingtidsmuseet*. Concreto/Tyréns/PwC.
- Curnow, B. & Reuvid, J. (2005). *International Guide to Management Consultancy: The Evolution, Practice and Structure of Management Consultancy Worldwide*. Kogan Page Publishers.
- Danielsen, R. & Enes, P. (2023, June 10th). *Mål og mening i statens prosjektmodell*. Hentet fra [digi.no](https://www.digi.no/artikler/debatt-mal-og-mening-i-statens-prosjektmodell/532069): <https://www.digi.no/artikler/debatt-mal-og-mening-i-statens-prosjektmodell/532069>
- Denzin, N. K. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, 80-88.
- DFØ (2023a). *Økonomiregelverket i Staten*. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket>
- DFØ (2023b). *Veileder i etatsstyring*. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring/>
- Digitaliseringsdirektoratet (2023). Hentet fra Prosjektveiviseren 5.0: <https://prosjektveiviseren.digdir.no/>
- DNV GL, ÅF Advansia & Samfunns- og næringslivsforskning (2016). *Rapport fra kvalitetsssikring, KS2 av ERTMS*. Oslo: DNV GL.
- DNV GL, ÅF Advansia & Menon. (2017). *KS2 Ny E16, Eggemoen - Olum*. Oslo: DNV GL.
- Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review, Management Review*, 70(11), 35-36.

- Dovre Group Consulting (2019). *Ettrevaluering av Atlanterhavstunnelen*. Oslo: Dovre Group Consulting.
- Dovre & TØI (2009). *P5436 Middelstungt enhetlig panserkjøretøy. Kvalitetssikring av valgt prosjekteralternativ (KS2)*. Oslo: Dovre Group.
- Dovre & TØI (2018). *Bompengeopplegg Oslopakke 3 Trinn 2: Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)*. Oslo: Dovre Group.
- Dovre & TØI (2020). *RKV BYGG, BYGGETRINN 1. Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)*. Dovre Group Consulting.
- Dovre & TØI (2022). *Interoperabilitet (IO). Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)*. Dovre Group Consulting.
- Dysvik, E., Homleid, T. & Rasmussen, I. (2021). *På sporet av suksess! Ettrevaluering av prosjektene Lysaker stasjon og nytt dobbeltspor Lysaker-Sandvika*. Vista Analyse.
- European Commission (2020). *ERTMS*. Hentet fra European Commission: Mobility and Transport: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/ertms_en#:~:text=ERTMS%2C%20which%20stands%20for%20European,is%20more%20efficient%20and%20safer.
- EY (2016). *Kartlegging av tid og kostnader ved KS-ordningen*. Finansdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/c4f336fcd28746b0807d645cda98b0ad/24112016_ks-ordning.pdf
- EY & WSP Norge (2023). *Ekstern kvalitetssikring KS2 av prosjekt 6380 Kystjegerkommandoen Oppgradering*. Oslo: EY.
- Finansdepartementet (2019). *Rundskriv R-108/19*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2019.pdf
- Finansdepartementet (2020a). *Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (2020b). *Veileder Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell*.
- Finansdepartementet (2023a). *Rundskriv R-108/23*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2023.pdf
- Finansdepartementet (2023b). *Veiledning til standardisering av rapport for KS2*.
- Fullerton, J. & West, M. A. (1996). Consultant and client-working together? *Journal of Managerial Psychology*, 11(6), 40-49.

- Gable, G. (1996). A multidimensional model of client success when engaging external consultants. *Management Science*, Vol. 42 No. 8, 1175-98.
- Hagedorn, H. J. (1982). The anatomy of ideas behind a successful consulting firm. *Journal of Management Consulting*, 1, 49-59.
- Hiatt, J. (2006). *ADKAR: a model for change in business, government, and our community*. Prosci.
- HRP AS (2017). *Nytt operahus: Etterevaluering*. Oslo: HRP AS.
- Høyrup, S. (2004). Reflection as a core process in organisational learning. *Journal of Workplace Learning*, Vol. 16 No. 8, 442-454.
- International Organization for Standardization (2021). *ISO21500 Guidance on Project Management*. International Organization for Standardization.
- IPMA (2023). *International Project Management Association*. Hentet fra <https://ipma.world/>
- Klakegg, O. J. (2006). *Målformulering i store statlige investeringsprosjekt*. Trondheim: Concept-programmet ved NTNU.
- Klakegg, O. J. & Krane, H. P. (2010). *Tidlige varsels signaler i prosjekter*. Project Management Institute.
- Klakegg, O. J., Williams, T. & Shiferaw, A. T. (2015). 'Taming the "trolls": Major public projects in the making. *International Journal of Project Management*.
- Klakegg, O. J., Williams, T., Walker, D., Andersen, B. & Magnussen, O. M. *Early warning signs in complex projects*. Project Management Institute.
- Klakegg, O. & Olsson, N. (2009). Hvem eier et statlig prosjekt? *Stat & Styling* 19(2).
- Kotter, J. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business review*.
- Kvalheim, E. V., Christensen, T., Samset, K. & Volden, G. H. (2015). *Har regjeringen fått et bedre beslutningsgrunnlag?*
- Lunenburg, F. C. (2010). The decision making process. *National Forum of Educational Administration & Supervision Journal* (Vol. 27, No. 4).
- Marstrand & Møreforskning (2020). *KS2 av E18/ E39 Gartnerløkka - Kolsdalen*.
- Marstrand & Møreforskning (2021). *KS2 av E8 Sørbotn-Laukslett*.
- McLachlin, R. D. (1999). Factors for consulting engagement success. *Management decision*, 37(5), 394-404.
- Menon Economics (2018). *Evaluering av RV. 13 Hardangerbrua*. Oslo: Menon Economics.
- Menon Economics (2019). *Evaluering av Effekt-programmet*. 2019: Menon Economics.

- Metier OEC & Vista Analyse (2019). *Kvalitetssikring KS2 av Helseanalyseplattformen*. Oslo: Metier OEC.
- Metier OEC & Vista Analyse (2021a). *KS2 av Fremtidens innkreving - Program og Steg 1*. Oslo: Metier OEC.
- Metier OEC & Vista Analyse (2021b). *KS2 av prosjekt P9360 Stridsvognkapasitet til Hæren*. Oslo: Metier OEC.
- Mintzberg, H. (1989). *The structuring of organizations*. Macmillan Education UK.
- Müller, R. (2009). *Project Governance (Fundamentals of project management)*. Routledge.
- Nikander, I. O. (2002). *Early warnings: A phenomenon in project management*. . Helsinki university of technology.
- Oslo Economics & Atkins Norge. (2021). *Kvalitetssikring (KS2) av tiltak for demonstrasjon av fullskala CO2-håndtering*.
- PMI (2021). *Project Management Book of Knowledge Guide 7. edition*. Project Management Institute.
- PwC, Concreto, Teleplan & Tyréns. (2017). *KS2 Elektrifisering av Trønder- og Meråkerbanen*. Oslo: PwC.
- Regjeringen (2019). *Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/kvalitetssikring-av-styringsunderlag-samt-kostnadsoverslag-ks2/id2523904/>
- Regjeringen (2022). *Nye E16 Eggemoen-Olum i Jevnaker åpnet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-e16-eggemoen-olum-i-jevnaker-apnet/id2922467/>
- Regjeringen (2023a). *Hva er statens prosjektmodell?* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>
- Regjeringen (2023b). *Veiledninger for statens prosjektmodell*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/veiledninger-for-statens-prosjektmodell/id2703533/>
- Regjeringen (2023c). *Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/rammeavtale-om-kvalitetssikring-av-konseptvalgutredninger-og-forprosjekt-for-store-statlige-investeringsprosjekter/id2963054/>

- Regjeringen (2023d). *Spørsmål og svar om Langskip-prosjektet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/landingssider/ny-side/ccs/id2863902/>
- Regjeringen (2023e). *Rammeavtale om ekstern kvalitetssikring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/dagens-ks-ordning/id2523900/>
- Rose, K. H. (2005). *Project Quality Management*.
- Rouleau, L. & Balogun, J. (2011). Middle managers, strategic sensemaking, and discursive competence. *Journal of Management studies*, 48(5), 953-983.
- Samset, K. & Volden, G. (2013). Statens prosjektmodell - Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring. *Concept rapport Nr 35*.
- Schein, E. (1990). *Process Consultation: Volume I: Its Role in Organizational Development*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Schein, E. (1997). The concept of 'client' from a process consultation perspective. *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 10 No. 3, 202-16.
- Scienta & Concreto. (2022). *KS2 Brukervennlige registertjenester*. Oslo: Scienta.
- Scott, B. & Barnes, B. (2011). *Consulting on the inside. A practical guide for internal consultants*. Alexandria, Va: ASTD Press.
- SINTEF Community. (2022). *Ettrevaluering av prosjektet Autosys kjøretøy*. Trondheim: SINTEF Community.
- Snowden, D. J. & Boone, M. E. (2007). A leader's framework for decision making. . *Harvard business review*, 85(11), 68.
- Statens vegvesen. (2022). *E16 Eggemoen–Olum*. Hentet fra <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/europaveg/e16nymoenolum/delprosjekter/e16-eggemoen-olum/>
- Steenberg, G., Berntsen, S., Rosseland, K. & Ågotnes, A. (2022). *Samlokaliseringsprosjektet ved Campus Ås Ekstern evaluering*.
- Thaagard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Turner, A. N. (1982). Consulting is more than giving advice. *Harvard business review*, 60(5), 120-129.
- Ulstein, H. & Aalen, P. (2023). *Evalueringsprosjektet Farriseidet-Porsgrunn*.
- Vegdirektoratet (2021). *Veileder Konsekvensanalyser Håndbok V712*.

- Volden, G. H. & Andersen, B. (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*.
- Volden, G. H. & Samset, K. (2017). Governance of major public investment projects: Principles and practices in six countries. *Project Management Journal* 48, 90-108.
- Volden, G. & Andersen, B. (2019). *Ekstern kvalitetssikring av investeringsprosjekter i statlige foretak og statsaksjeselskaper*. Concept Arbeidsrapport 2019-7.
- Welde, M., Jørgensen, M., Larssen, P. & Halkjelsvik, T. (2019). Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene? *Concept-rapport* nr. 59, Trondheim: Ex Ante akademisk forlag.
- Welde, M., Volder, G. H., Engebø, A., Gulichsen, S. & Prebensen, F. W. (2023). *Evaluering Nytt logistikk- og støttefartøy (KNM Maud)*. Trondheim: Forskningsprogrammet Concept.
- Welde, M., Whist, E. & Hjelmbrække, H. (2018). *Etterevaluering av informatikkbygget ved Universitetet i Oslo (IFI2)*. Trondheim: NTNU.
- Whist, E., Welde, M. & Samset, K. (2022). *Etterevaluering av prosjektet Rehabilitering av Norges idrettshøgskole*.
- Williams, T., Klakegg, O. J., Magnussen, O. M. & Glasspool, H. (2010). An investigation of governance frameworks for public projects in Norway and the UK. *International Journal of Project Management*, 40-50.
- Williams, T., Klakegg, O. J., Walker, D. H., Andersen, B. & Magnussen, O. M. (2012). Identifying and acting on early warning signs in complex projects. *Project Management Journal* 43, no. 2, 37-53.
- Wooldridge, B., Schmid, T. & Floyd, S. (2008). The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research. *Journal of management* 34.6, 1190-1221.
- Ydersbond, I. M., Tveit, A. K., Christensen, T. & Halse, A. H. (2023). Toppolitikeres bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer, *Concept-rapport* nr 72. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

Vedlegg 1 Gjennomførte intervjuer

Prosjekt	Intervjuet	Intervjuer
Finansdepartementet forvalter av Statens prosjektmodell		
	Finansdepartementet	JPB, JM, SB
Veg og bane		
Elektrifisering av Trønder- og Meråkerbanen	Samferdselsdepartementet	JPB, JM
Elektrifisering av Trønder- og Meråkerbanen	Bane NOR SF	JPB, JM
Bompengeopplegg Oslopakke 3	Samferdselsdepartementet	JPB, JM
Bompengeopplegg Oslopakke 3	Statens vegvesen	JM, SB
E8 Sørbotn-Laukslett	Samferdselsdepartementet	JPB, JM
E8 Sørbotn-Laukslett	Statens vegvesen	JM, SB
E16 Eggemoen - Olum	Statens vegvesen	JM, SB
Bygg, anlegg, industri		
Ny lufthavn i Mo i Rana	Samferdselsdepartementet	JPB, JM
Ny lufthavn i Mo i Rana	Avinor AS	JPB, JM
Vikingtidsmuseet	Kunnskapsdepartementet	JPB, JM
Livsvitenskapsbygg for Universitetet i Oslo	Kunnskapsdepartementet	JPB, JM
RKV Bygg byggetrinn 1	Kommunal- og distrikts-dep.	JPB, JM, SB
Fullskala fangst, transport og lagring av CO2 (Langskip)	Energidepartementet	JPB, JM
IT		
Helseanalyseplattformen	Helse- og omsorgsdepartementet	JPB, JM, SB
Helseanalyseplattformen	Direktoratet for e-helse	JPB, JM, SB
Fremtidens innkreving	Finansdepartementet	JPB, JM
Fremtidens innkreving	Skatteetaten	JPB, JM
NAV - flere i arbeid – enklere, raskere, bedre	Arbeids- og inkluderings-departementet	JPB, SB
NAV - flere i arbeid – enklere, raskere, bedre	NAV	JPB, JM
EU informasjonssystemer prosjektportefølje	Justis- og beredskapsdepartementet	JPB, JM
Forsvar		
Ikke spesifisert	Forsvarsdepartementet	JPB, JM

JPB= Jan Petter Bekkevold, JM= Julian Mæhlen, SB= Sofie Bang

Vedlegg 2 Intervjuguide

Her følger intervjuguiden som ble brukt under intervjuene:

Holte Consulting gjennomfører denne høsten en studie knyttet til *oppfølging av anbefalinger fra KS2* for Concept-programmet ved NTNU. I den forbindelse ønsker vi å intervju nøkkelpersoner fra et utvalg departementer, etater og prosjekter som har gjennomført KS2. Formålet med studien er å kartlegge *hvordan anbefalingene fra KS2 følges opp* og hva som kan gjøres bedre.

Studiens resultater vil i stor grad bygge på data fra intervjuer med nøkkelpersoner. Vi skal studere prosessene generelt. Vi har også valgt ut representative prosjekter som har vært gjennom KS2 de siste ti årene som eksempler, og her har vi forsøkt å få til en god diversifisering mellom ansvarlig fagdepartement og prosjekttipe. Vi har prosjektet «NN» på listen. Våre spørsmål vil handle om prosesser for oppfølging etter KS2, utforming og forståelse av anbefalinger fra kvalitetssikrer og innspill til mulige forbedringer.

Det er ikke nødvendig med store forberedelser før intervjuet, men hvis det foreligger noen dokumentasjon knyttet til oppfølging av anbefalingene fra KS2 så er det veldig interessant. Intervjuet vil vare i litt over en time, på Teams.

Under følger en intervjuguide. Denne er generisk for studien, og det forventes ikke utfyllende svar på alle spørsmålene.

//: Kontekst

1. *Om prosjektet. Sammenheng med KVU/KS1*
 - a. Prosjektets modenhet ved KS2
 - b. KVU og KS1?
 - c. Viktige føringer for forprosjektet som fikk konsekvenser for gjennomføringsprosjektet?
 - d. Hvor spesielt var dette prosjektet?
 - e. Hvordan vil du sammenlikne det med andre prosjekter?

//: Anbefalinger i KS2

2. *Om KS-prosessen for prosjektet og dynamikken med EKS.*
 - a. KS-prosessen
 - b. Samarbeidet med EKS i KS-prosessen
 - c. Oppfattet du at EKS forsto prosjektet godt?

- d. Hadde EKS og prosjektorganisasjonen store uenigheter og forskjellig syn?
 - e. Endret prosjektet karakter, innhold, fremdriftsplan eller kostnadsestimat underveis i KS-prosessen?
 - f. Var anbefalingene i KS2 å anse som relevante for det som endte med å bli prosjektets styringsgrunnlag ved investeringsbeslutning?
3. *Generelle betraktninger om anbefalingene for det spesifikke prosjektet*
- a. Ble det etablert en oversikt over anbefalingene i KS2 og struktur for å følge opp?
 - b. Var det noe system for oppfølging av anbefalingene?
 - c. Hvem hadde ansvar for å følge opp anbefalingene?
 - d. Vet du om rapporten ble brukt som et arbeidsverktøy?
 - e. Hvilke anbefalinger inngikk i mandatet/prosjektbestilling?
 - f. Hvordan brukte dere anbefalingene i gjennomføringsfasen, etter investering?
 - g. Fikk EKS noen tilbakemelding på anbefalingene og hvordan ble de fulgt opp?
 - h. Ble SSD oppdatert etter KS2 før Regjering- og Stortingsbehandling? (Var det medtatt i beslutningsgrunnlaget?)
 - i. Hvordan opplevde du kvaliteten på anbefalingene som ble gitt av EKS?
 - j. Hvor treffende og relevante var anbefalingene?
 - k. Hvordan opplevde dere EKS sitt syn på og anbefalinger vedrørende
 - a. Styrings- og kostnadsrammer
 - b. Usikkerhetsstyring/usikkerhetsfaktorer
 - c. Kontraktsstrategi
 - d. Organisering og styring
 - e. Gjennomføringsstrategi
 - l. Hvilke anbefalinger oppfattet dere som gode og hvorfor?
 - m. Hvilke anbefalinger oppfattet dere som dårlige og hvorfor?
 - n. Var det andre temaer som ble viktigere underveis i prosjektet som EKS ikke hadde fanget opp?
 - o. Var det uenighet i prosjektorganisasjonen, eller mellom PL og PE om hvilke anbefalinger som var gode og dårlige?

//: Oppfølging av anbefalinger generelt (kjernen av studien)

4. *Om oppfølging av anbefalinger.*
- a. Får ansvarlige og andre i fagdepartementet opplæring i KS2-prosessen og hvordan rapport, resultater og anbefaling skal og kan brukes?

- b. Er det noen støtte fra eller dialog med FIN SPM på dette området?
- c. Har fagdepartementet meninger om anbefalingene, eller belager de seg på fagetatens/prosjektorganisasjonens mening?
- d. Styrings- og kostnadsrammer – hvordan forholder fagdepartementet seg til EKS' sin anbefaling om styrings og kostnadsrammer? Dersom man ikke følger KS2 – hvilke forhold blir lagt til grunn for å vedta en annen kostnads- og styringsramme?
- e. Kontraktsstrategi – har fagdepartementet noen formening om dette? I hvor stor grad følges anbefalingene i KS2?
- f. Organisering og styring (bruk av styringsgruppe o.l.) – i hvor stor grad følger organiseringen av prosjekteierfunksjonen og prosjektorganisasjonen anbefalingene i KS2? Hvilke forhold blir lagt vekt på når annen organisering velges?
- g. Usikkerhetsfaktorer som KS2 særlig løfter frem som viktige – følges dette opp av fagdepartementet? Er det identifisert usikkerhet i prosjektgjennomføringen som ikke var identifisert i KS2?
- h. Endringsloggen (for prosjekter etter 2019) – i hvor stor grad er anbefalingene fra KS2 fulgt opp i prosjektgjennomføringen?
- i. Nyttestyring og gevinstrealisering – på hvilken måte følges dette opp av fagdepartementet?

//: Innspill til anbefalinger fra studien

- 5. *Innspill til forbedring av statens prosjektmodell.*
 - a. Hvordan kunne format, struktur eller kvalitet på anbefalingene skapt mer verdi for prosjektet?
 - b. Kunne det vært en struktur som gjør anbefalingene lettere å ta inn? (Eks. at EKS gir en matrise/beskrivelse av når, hvem, hvordan)
 - c. Bør det være noen rutiner eller system hos etatene og/eller departementene for å gjennomgå anbefalingene og vurdere hvilke som skal følges?

Har du andre betraktninger eller anbefalinger for å forbedre statens prosjektmodell?

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 prosjektledelse. Empiri og økonomiske prinsipper. <i>Economic Incentives in Public Project Management</i>	Dag Morten Dalen, Ola Lædre og Christian Riis
Nr. 3	Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt <i>Decisions and the Basis for Decisions in Major Public Investment Projects</i>	Stein V. Larsen, Eilif Holte og Sverre Haanæs
Nr. 4	Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekt <i>Concept Development and Evaluation in Major Public Investment Projects</i>	Hege Solheim, Erik Dammen, Håvard Skaldebø, Eystein Myking, Elisabeth K. Svendsen og Paul Torgersen
Nr. 5	Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt <i>Needs Analysis in Major Public Investment Projects. Lessons and Recommendations</i>	Petter Næss
Nr. 6	Målformulering i store statlige investeringsprosjekt <i>Alignment of Objectives in Major Public Investment Projects</i>	Ole Jonny Klakegg
Nr. 7	Hvordan tror vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekter <i>Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects</i>	Nils Olsson
Nr. 8	Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt <i>Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects</i>	Kjell Arne Brekke

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 9	Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen <i>Improved Design of Public Investment Projects. Up-front Appraisal of Needs, Objectives and Effects</i>	Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 10	Usikkerhetsanalyse – Kontekst og grunnlag <i>Uncertainty Analysis – Context and Foundations</i>	Kjell Austeng, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Ingemund Jordanger, og Ole M Magnussen
Nr. 11	Usikkerhetsanalyse – Modellering, estimering og beregning <i>Uncertainty Analysis – Modeling, Estimation and Calculation</i>	Frode Drevland, Kjell Austeng og Olav Torp
Nr. 12	Metoder for usikkerhetsanalyse <i>Uncertainty Analysis – Methodology</i>	Kjell Austeng, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Olav Torp og Ingemund Jordanger
Nr. 13	Usikkerhetsanalyse – Feilkilder i metode og beregning <i>Uncertainty Analysis – Methodological Errors in Data and Analysis</i>	Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland
Nr. 14	Positiv usikkerhet og økt verdiskaping <i>Positive Uncertainty and Increasing Return on Investments</i>	Ingemund Jordanger
Nr. 15	Kostnadsusikkerhet i store statlige investeringsprosjekter; Empiriske studier basert på KS2 <i>Cost Uncertainty in Large Public Investment Projects. Empirical Studies</i>	Olav Torp (red.), Ole M Magnussen, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 16	Kontrahering i prosjektets tidligfase. Forsvarets anskaffelser. <i>Procurement in a Project's Early Phases. Defense Aquisitions</i>	Erik N. Warberg
Nr. 17	Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase <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

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 19	Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter <i>Impact Assessment of Major Public Investment Projects</i>	Bjørn Andersen, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug, Ola Nafstad, Petter Næss og Nils Olsson
Nr. 20	Investorers vurdering av prosjekters godhet <i>Investors' Appraisal of Project Feasibility</i>	Nils Olsson, Stein Frydenberg, Erik W. Jakobsen, Svein Arne Jessen, Roger Sørheim og Lillian Waagø
Nr. 21	Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg <i>Major Projects: Logical Minimalism, Rationality and Grand Choices</i>	Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks
Nr. 22	Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet <i>Environmental Economics and Economic Viability</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 23	The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – A Theoretically Based Analysis and Evaluation	Tom Christensen
Nr. 24	Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken <i>Market oriented approaches to environmental policy</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 25	Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter <i>Planning and Decision Making in Hospital Projects. Lessons with the Norwegian Governance Scheme.</i>	Asmund Myrbostad, Tarald Rohde, Pål Martinussen og Marte Lauvsnes
Nr. 26	Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter <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

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 29	Levedyktighet og investeringstiltak. Erfaringer fra kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter <i>Sustainability and Public Investments. Lessons from Major Public Investment Projects</i>	Ola Lædre, Gro Holst Volden, Tore Haavaldsen
Nr. 30	Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter <i>Evaluating Public Investment Projects. Lessons and Advice from a Meta-Evaluation of Four Projects</i>	Gro Holst Volden og Knut Samset
Nr. 31	Store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutviklingen. Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen <i>Major Public Investments' Impact on Competition. How to Deal with Competition Issues as Part of the Project Appraisal</i>	Asbjørn Englund, Harald Bergh, Aleksander Møll og Ove Skaug Halsos
Nr. 32	Analyse av systematisk usikkerhet i norsk økonomi. <i>Analysis of Systematic Uncertainty in the Norwegian Economy.</i>	Haakon Vennemo, Michael Hoel og Henning Wahlquist
Nr. 33	Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige. <i>Planning, Analytic Tools and the Use of Cost-Benefit Analysis in the Transport Sector in Norway and Sweden.</i>	Morten Welde, Jonas Eliasson, James Odeck, Maria Börjesson
Nr. 34	Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg <i>The Opportunity Space. A Study of Conceptual Appraisals and the Choice of Conceptual Solutions.</i>	Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng
Nr. 35	Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 36	Investing for Impact. Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects that Have Been Subjected to External Quality Assurance	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 37	Bruk av karbonpriser i praktiske samfunnsøkonomiske analyser. <i>Use of Carbon Prices in Cost-Benefit Analysis.</i>	Gro Holst Volden

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 38	Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter <i>Non-Monetized Impacts in Economic Analysis. Practice and Lessons from Public Investment Projects</i>	Heidi Bull-Berg, Gro Holst Volden og Inger Lise Tyholt Grindvoll
Nr. 39	Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase <i>Low estimates – high stakes. A study of underestimation of costs in projects' earliest phase</i>	Morten Welde, Knut Samset, Bjørn Andersen, Kjell Austeng
Nr. 40	Mot sin hensikt. Perverse insentiver – om offentlige investerings-prosjekter som ikke forplikter <i>Perverse incentives and counterproductive investments. Public funding without liabilities for the recipients</i>	Knut Samset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg
Nr. 41	Transportmodeller på randen. En utforsking av NTM5-modellens anvendelsesområde <i>Transport models and extreme scenarios. A test of the NTM5 model</i>	Christian Steinsland og Lasse Fridstrøm
Nr. 42	Brukeravgifter i veisektoren <i>User fees in the road sector</i>	Kåre Petter Hagen og Karl Rolf Pedersen
Nr. 43	Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene <i>Road Planning in Norway: What governs the selection of projects?</i>	Arvid Strand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren og Askill Harkjerr Halse
Nr. 44	Ressursbruk i transportsektoren – noen mulige forbedringer <i>Resource allocation in the transport sector – some potential improvements</i>	James Odeck (red.) og Morten Welde (red.)
Nr. 45	Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. <i>Municipal investment practices in Norway</i>	Morten Welde, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll
Nr. 46	Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land. <i>Governance schemes for major public investment projects: A comparative study of principles and practices in six countries</i>	Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Eirik Vårdal Kvalheim

Rapport	Tittel	Forfatter
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
Nr. 54	Neglected and underestimated impacts of transport investments	Petter Næss, Gro Holst Volden, James Odeck og Tim Richardson
Nr. 55	Kostnadsstyring i entreprisekontrakter <i>Cost performance of construction contracts</i>	Morten Welde, Roy Endre Dahl, Olav Torp og Torbjørn Aass
Nr. 56	Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter <i>Governance of Major Public ICT-projects</i>	Håkon Finne
Nr. 57	Effektivitet og produktivitet i norsk veibygging 2007-2016	Kenneth Løvold Rødseth, Rasmus Bøgh Holmen, Finn

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Efficiency and productivity in Norwegian road construction 2007-2016</i>	R. Førsum 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
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	Askill H. Halse, Paal B. Wangsness og Harald Minken

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Changes in cost-benefit analysis assumptions and their impact on net benefits of transport investments</i>	
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
Nr. 69	Til rett tid? En undersøkelse av forsinkelser i gjennomføringsfasen av store statlige prosjekter <i>Over time or on time? A study of delays in large government investment projects</i>	Morten Welde og Ingrid Bukkestein
Nr. 70	Hva kjennetegner samfunnsøkonomisk lønnsomme vegprosjekter? En analyse basert på data fra nasjonale transportplaner i Norge og Sverige. <i>What characterises road projects with a positive value for money? A study based on data from national transport plans in Norway and Sweden</i>	James Odeck, Maria Börjesson, Johanna Jussila Hammes, Gro Holst Volden og Morten Welde
Nr. 71	Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger <i>The role of the do-nothing option in conceptual appraisals</i>	Gro Holst Volden, Bjørn Andersen, Atle Engebø og Morten Welde
Nr. 72	Topp-politikeres bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer <i>Top politicians' use of the decision basis for major public investments</i>	Inga Margrete Ydersbond, Andreas Kokkvoll Tveit, Tom Christensen og Askil Harkjerr Halse
Nr. 73	Kostnadsestimering i tidlegfase av store offentlige prosjekt – korleis sikre realistiske estimat under høg usikkerheit? <i>Cost estimation in major public projects' front-end phase – how to ensure realistic estimates under high uncertainty</i>	Anne Strand Alfredsen Larsen, Helene Berg, Ole Jonny Klakegg, Morten Welde, Jan Alexander Langlo og Nils O.E. Olsson
Nr. 74	Utfordringer i samspillsprosjekter <i>Challenges in collaboration-oriented projects</i>	Atle Engebø og Ola Lædre

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 75	Erfaring med totalentrepriser i bygg- og anleggsprosjekter <i>Experience with design-build contracts in construction projects</i>	Morten Welde, Torbjørn Aass, Atle Engebø og Haavard Haaskjold
Nr. 76	Nyttestyring i statlige byggeprosjekter – Erfaringer og anbefalinger basert på syv caseprosjekter <i>Benefits management in public building projects. Experiences and recommendations based on seven case projects</i>	Anne S.A. Larsen, Gro H. Volden, Bjørn Andersen, Jan A. Langlo og Christian Bakke
Nr. 77	Erfaringer og beste praksis ved bruk av anbefalingene fra KS2 <i>Experiences from and best practice for the use of recommendations from Quality Assurance QA2</i>	Jan Petter Bekkevold, Julian Mæhlen, Sofie Bang, Lars Magnus Johnsen

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

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

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

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

Address:

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

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-8433-050-1 (papirversjon)

ISBN: 978-82-8433-051-8 (nettversjon)

