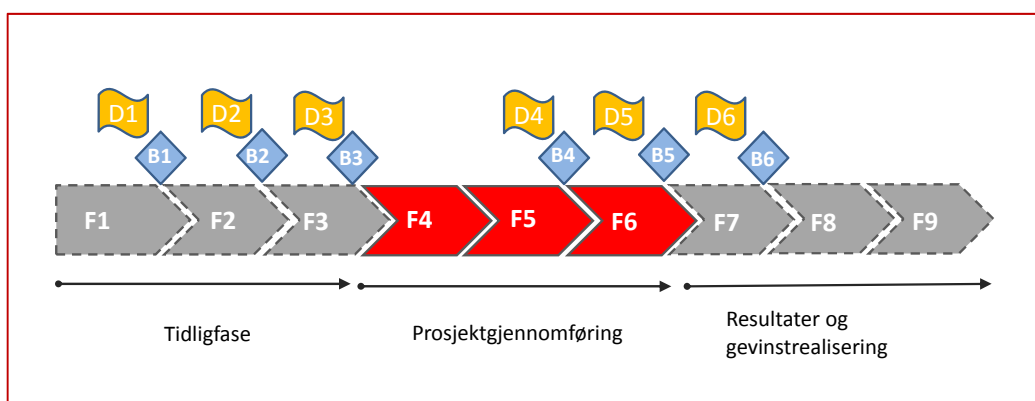


Prosjekteierstyring og prosjektmodeller i staten

Mange virksomheter har etablert og innført en prosjektmodell. Dette for å sikre at alle prosjekter innenfor virksomheten gjennomføres etter samme modell, og for å maksimere sannsynligheten for at de lykkes.

Figuren under viser en typisk prosjektmodell, som beskriver prosjektets faser, prinsipielle ansvarsforhold og krav som gjelder ved ulike faseoverganger. Modellen kan også inneholde kompetansekrav knyttet til de ulike rollene, og krav om åpne prosesser og uavhengig kvalitetssikring, blant annet for å unngå problemer med skjulte agendaer, ansvarsfraskrivelse og korrupsjon.

Prosjektmodeller er mye brukt i privat sektor, men hva med staten? Statlige prosjekter er ofte store, komplekse, og skal gi effekter av stor samfunnsmessig betydning, noe som tilsier at det er svært viktig for staten som prosjekteier å forsikre seg om at de riktige prosjektene blir valgt, som er relevante og samfunnsnyttige, at de gjennomføres på tids- og kostnadseffektivt vis, og at tiltenkte effekter blir realisert.



Illustrasjon: En standard prosjektmodell, inndelt i faser (F), med nærmere angitte beslutningspunkter (B) og krav til dokumentasjon (D), kilde: Samset og Volden, 2013.

Prosjektmodeller på flere nivåer

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU driver følgeforskning på statlige investeringer. Vi har tidligere, i flere sammenhenger, presentert den såkalte Statens prosjektmodell, også kjent som KS-ordningen. Den innebærer krav om ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget i forkant av to viktigste beslutningspunkter i tidligfase, nemlig konseptvalget (tilsvarende B2 i figuren over) og endelig investeringsbeslutning (tilsvarende B3).

Statens prosjektmodell representerer et regime for *overordnet* prosjektstyring. Flere andre land har innført tilsvarende ordninger på øverste politiske og forvaltningsmessige nivå i staten. Ordningen gjelder *alle* store prosjekter på tvers av sektor, og styres av Finansdepartementet. Men den gjelder bare de aller største prosjektene og griper kun inn i tidligfasen på to punkter. Statens prosjektmodell stiller i liten grad detaljerte krav knyttet til metoder, prosesser, roller og kompetansekrav i prosjektene – dette overlates til de som gjennomfører dem.

For å lykkes med statlige investeringsprosjekter må de imidlertid også følges opp på nivået under, både av fagdepartement og underliggende virksomhet. Styringen og oppfølgingen av store enkeltprosjekter bør være en integrert del av både departementenes etatsstyring, og etatens interne styring. I en ny studie har vi kartlagt nettopp dette, nemlig hvordan et utvalg av departementer, statlige virksomheter og selskaper i Norge håndterer sine investeringsprosjekter.

Rapporten tar for seg åtte departementer og ni underliggende virksomheter, som dekker sektorene samferdsel, forsvar, bygg, IKT-prosjekter og kraftledningsprosjekter. Studien bygger på innsamlet dokumentasjon av de respektive ordningene samt intervjuer med over 30 nøkkelpersoner i virksomhetene.

Alle etatene har prosjektmodeller

Studien viser at det skjer mye positivt når det gjelder styringen av statlige investeringsprosjekter. Prosjektmodeller med tydelig faseinndeling, klare roller og krav til beslutningsunderlag, er innført i alle etatene og ett departement de senere årene. Modellene er nokså like, typisk med 5-6 faser og beslutningspunkter mellom fasene. Flere av dem er, i større eller mindre grad, basert på den internasjonalt anerkjente modellen PRINCE2, opprinnelig utviklet for offentlige IKT-prosjekter i Storbritannia. Flere av modellene er innført nokså nylig, og fokuset på prosjektmodeller synes å være økende de senere årene.

De tidligste fasene, fra initiering og frem mot konseptvalg, omtales gjerne som strategiske eller politiske faser, og mange av informantene gir uttrykk for at dette «ligger utenfor prosjektet». Denne delen av prosjektet er i mindre grad systematisert og implementert i prosjektmodellene, selv om også tidligfase og konseptvalg har fått mer fokus de siste 10-15 årene, spesielt etter at Statens prosjektmodell satte fokus på behovsanalyser, mulighetsstudier og konseptvalgutredninger.

Prosjektmodellene definerer mer eller mindre detaljert de ulike rollene som bør være involvert i prosjektene (som prosjekteier, prosjektleder, styringsgruppe, etc.), og hvilke oppgaver og kompetansekrav som gjelder for disse. Virksomhetene har også ulike terskelverdier for når det skal følges mer formaliserte prosedyrer, når beslutninger skal løftes opp på et høyere nivå, når det skal kvalitetssikres etter bestemte regler, etc. Kvalitetssikring skjer fortrinnsvis internt, men uavhengig av prosjektorganisasjonen. Dette i motsetning til i Statens prosjektmodell, hvor det er eksterne konsulenter fra privat sektor som gjør kvalitetssikringene.

Ulike former for styringsgrupper og prosjektråd er mye brukt, men disse er i hovedsak rådgivende og fungerer som støtte for prosjekteier, også i de tilfellene at begrepet «styringsgruppe» eller «prosjektstyre» blir brukt.

Prosjekteierrollen noe uklar

Alle sektorene opererer med prosjekteierrollen, men hva som ligger i denne og hvem som innehar den, varierer. Hvor mye tid og energi prosjekteieren i praksis har til å følge opp prosjektene varierer også. Vi ser klare tegn på at den formaliserte prosjekteierrollen, som typisk legges på etatsnivå, ikke alltid har det overordnede og strategiske perspektivet (i dette tilfellet samfunnsperspektivet) som lærebøkene anbefaler. For eksempel ser man at prosjekteier ofte ikke utpekes før etter at konseptvalget er tatt og prosjektet skal detaljplanlegges, og vedkommende har i slike tilfeller ingen rolle i den helt tidlige fasen av prosjektet.

Dette er i tråd med tidligere studier, som har påpekt at rollen ofte delegeres til personer eller grupper langt «nede» i virksomheten, slik at fokuset primært blir på selve leveransen og det å støtte prosjektleder. Mye tyder på at det kan være nyttig med en slik lokal prosjekteierrolle i tillegg, men det bør ikke gå på bekostning av en prosjekteier med et samfunnsperspektiv på prosjektet og hele porteføljen.

Departementenes involvering

Det er som nevnt kun ett av departementene, Forsvarsdepartementet, som har en egen prosjektmodell (PRINSIX) som definerer når og hvordan departementet skal involveres i den enkelte fase, herunder tidligfasen. IKT-prosjekter er også ofte preget av sterk involvering fra departementenes side, men i en mer uformell rolle og med fokus på å få tidlig informasjon. De øvrige departementene følger opp enkeltprosjekter etter behov, som del av etatsstyringen, generell langtidsplanlegging og eventuelt i egne møter. I praksis er departementene ofte mest involvert i starten rundt prosjektinitiering.

Et departement kan åpenbart ikke involvere seg i alle enkeltprosjekter i sine underliggende etater, men vi mener at de bør ha et aktivt forhold til *når* de gjør det. Det gjelder både der prosjektet gjennomføres i regi av egen etat, og således er en del av etatsstyringen, og der departementet bestiller prosjektet fra en annen virksomhet, som Statsbygg for byggeprosjekter. I sistnevnte tilfelle er bestillende departement ofte overraskende lite involvert i styringen, selv om det har skjedd en positiv utvikling den seneste tiden, blant annet med bruk av eksterne prosjektråd som ledes av bestillende departement.

Statnett og Avinor (statsforetak/-aksjeselskap) prioriterer i hovedsak sine prosjekter internt. Eierdepartementet kan påvirke gjennom vedtekter og overordnede styringssignaler samt i forbindelse med konsesjonsbehandling. Olje- og energidepartementet har etablert en egen KS1-ordning for de store kraftledningsprosjektene, dette for å sikre at det politiske perspektivet kommer inn tidlig, og før en påbegynner en tung konsesjonsprosess. Noe tilsvarende gjelder ikke for Avinors prosjekter.

Studien er del av en større kartleggingsjobb – se også Concept-rapport nr. 35 om Statens prosjektmodell, Concept-rapport nr. 45 om prosjektmodeller i kommunesektoren, og Concept-rapport nr. 46 om overordnede modeller (tilsvarende Statens prosjektmodell) i fem andre land.

Rapporten kan lastes ned her: www.ntnu.no/concept/concept-rapportserie



Kort biograf:

Gro Holst Volden er forskningssjef ved Concept.-programmet, NTNU, som driver følgeforskning på store, statlige investeringsprosjekter underlagt statens ordning med ekstern kvalitetssikring av investeringer. Volden er samfunnsøkonom og har tidligere erfaring både fra statsforvaltningen og konsulentbransjen.



Bjørn Andersen er professor innen prosjekt- og kvalitetsledelse ved NTNU og medlem av styringsgruppen for Concept. Han er sivilingeniør og dr. ing. fra NTH med fokus på prestasjonsmåling og benchmarking. Andersen er senterleder for Prosjekt Norge.

