

Nyttestyring i statlige byggeprosjekter

Erfaringer og anbefalinger basert på syv caseprosjekter

Presentasjon av Concept-rapport nr. 76
Webinar Prosjekt Norge og Concept 19.11.2024

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



Agenda

- Tema og problemstilling
- Om studien og caseprosjektene
- Funn
 - Gode eksempler
 - Utfordringer
 - Paradokser
- Oppsummering og anbefalinger



AI generated by Copilot

Tema og problemstilling

- Nyttestyring har fått økt oppmerksomhet senere år
 - Men det finnes få norske studier på temaet
- Statens prosjektmodell har hatt et begrenset fokus på nyttestyring
 - Er i endring: krav om oppdaterte nytteberegninger og endringslogg
 - Derimot ikke krav om å dokumentere nytte i gjennomføring/drift
- Tidligere studier indikerer mangler knyttet til nyttestyring
- Denne studien: byggeprosjekter
 - Tradisjonelt sett lite fokus på nytte i denne sektoren
 - Nytten kan være vanskelig å måle og vurdere
 - Metaevaluering av byggeprosjekter gjennomført 2005-2014 viste:
 - Varierende måloppnåelse av samfunns-/effekt mål
 - Lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet
 - Lite aktiv jobbing med nyttestyring

Concept

Eivind Tandberg, Ole Jonny Klång, Sindre Nilsen, Lars Thorsvold og Håkon Sjøvold
Nyttestyring av offentlige investeringsprosjekter

Concept

Mona Wabbe, Ole Håvard Vikberg og Sigmund Bakken
Evaluering av statlige byggeprosjekter.
En oppsummering av syv caseevalueringer



Om studien

Forskerteam fra Concept

Referansegruppe:



FORSVARSBYGG



SYKEHUSBYGG



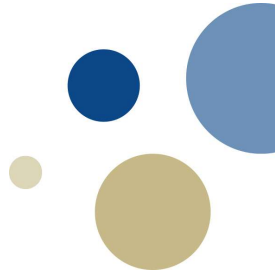
STATSBYGG



Justis- og
beredskapsdepartementet



Forsvarsdepartementet



Studiedesign

Utgangspunkt:

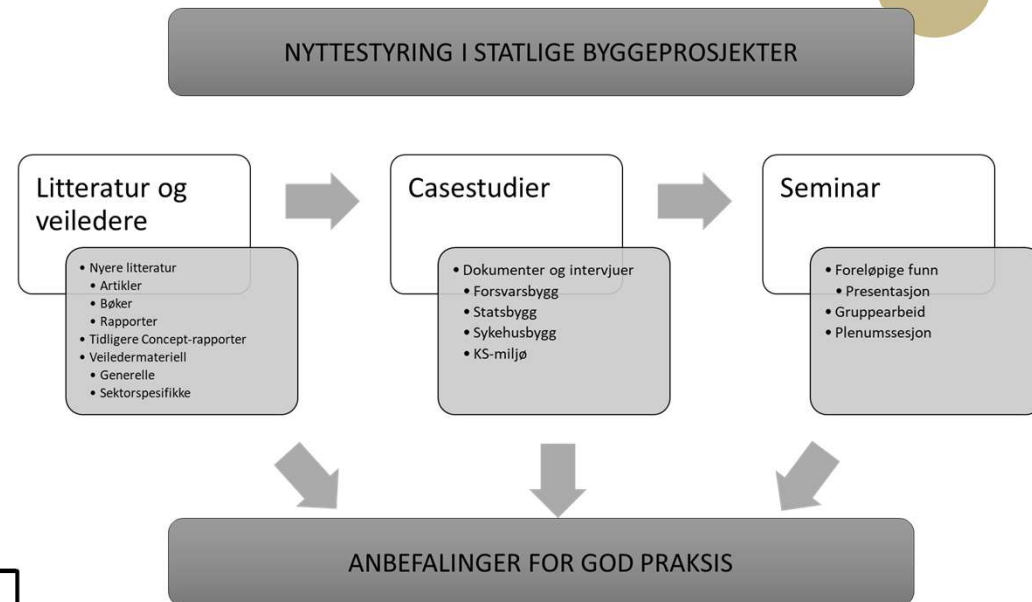
DFØs veileder for
gevinstrealisering



Figur hentet fra DFØs veileder i gevinstrealisering

Formål:

Samle erfaringer med gjeldende praksis strukturert etter fasene i DFØ-modellen. Presentere anbefalinger for god praksis.



Figur hentet fra Concept-rapport 76

Caseprosjekter

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

*samarbeid mellom St. Olavs hospital og NTNU

Funn – gode eksempler

Økende interesse for og oppmerksomhet om nyttestyring

- **PNB**

- «Alle» involvert tidlig: felles forståelse og enklere å prioritere
- La funksjonalitet til nytten, effektene ble synligere for dem som skulle bygge
- Reduserte garasjeplasser for å få råd til skytebane/andre fasiliteter – tok ned nytten på ett område, og økte nytten samlet

- **SPH**

- Strategisk medvirkningsgruppe: aktiv jobbing med visjonen for senteret og effektene
- Bevisst på at nytten kun realiseres i et samspill mellom bygget og organisasjonsutvikling

- **Sykehus/RHF**

- Utviklet metode/systemer for nyttestyring – lettere å spore nytten og følge opp hvordan endringer påvirker nytten

- **NTNU**

- Omfattende nytteplan basert på DFØs veileder
- Har knyttet nytte mot effekter
- Omtaler hvordan realisering av nytte påvirker byggenes kvalitet og virksomhetens evne både på kort og lang sikt

Funn – gode eksempler

- Fleste case hadde en eller annen form for nytteplan – bevissthet rundt hva man vil oppnå
- Mer fokus på måling og oppfølging, flere ønsker etterevaluering
- Man følger til en viss grad opp krav og funksjonalitet
 - Kundetilfredshetsmåling, funksjonstesting, mål for brukskvalitet
- Sykehusprosjekt følger opp driftsøkonomiske besparelser
- Positiv utvikling knyttet til utforming av indikatorer for oppfølging
- Gjøres grep for å fremheve verdi og nytte
 - Statsbygg og Forsvarsbygg har intensjoner om å fasilitere brukernes arbeid med nytterealisering i større grad

Funn, trinnvis oppsummert

IDENTIFISERING

- Tro mot formelle utredningskrav, men utredningene står frem som innsalg av prosjekt/konsept
- Bommer på effektmålenes nivå
- Linjeorganisasjonen skal realisere nytten
- Utfordring at aktørbildet er komplekst
- Beskjeden bruk av nyttekart

PLANLEGGING

- Varierende bruk og innhold i nytteplanene
- Mangelfull operasjonalisering av effektmålene
- Lite nullpunkts-målinger
- Utfordring at det er manglende kontinuitet i sentrale roller
- Utfordring at det er mange aktører – disse kan styre mot ulike mål
- Gode erfaringer med tidlig involvering (av alle aktører)
- Organisasjonsutviklingsprosjekter er ofte nødvendig, men vanskelig å koble mot nytte

Funn, trinnvis oppsummert

GJENNOMFØRING

- Organisasjonsutvikling nødvendig for gjennomføring, men flere uklarheter knyttet til dette
- For dårlig på tilrettelegging for brukerinvolvering
- Byggherre fokuserer på kostnader og resultatmål, mindre på nytte og langsiktige driftskostnader
- Kutt- og plusslister etableres tidlig, men ulik oppfølging mot nytten
- Ulik bruk av nytteplaner

DOKUMENTASJON

- Lite måling og oppfølging av nytte
- Kvalitet og funksjonalitet følges opp i noen grad
- Helsesektoren følger opp driftsøkonomiske besparelser, ellers få tegn til at bruker-/samfunnseffekter følges opp (effekter/målinger sjelden tidfestede)
- Uklart hvem som skal måle
- Få eksempler på etterevaluering

Paradokser

- **Utfordringene** vi har funnet kan virke unødvendige eller paradoksale (fra et samfunnsperspektiv)
 - **PARADOKSER (10)**
- Hensikt: Øke bevisstheten rundt nyttestyring og utfordringene
 - En forklaring på hvorfor eksisterende anbefalinger er krevende å følge i praksis?
 - Grunnleggende barrierer mot å lykkes med nyttestyringen?
 - Noen er «enkle» bare man er bevisst på dem
 - Andre skaper alltid utfordringer

Ti paradokser i arbeidet med nyttestyring

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

Paradoks #1

De viktigste beslutningene tas når man vet minst om prosjektet

- Grunnlaget for prosjektsuksess (få ut nytten) legges i tidligfasen
- Den viktigste beslutningen man tar i tidlig fase er konseptvalget
 - Trenger man et bygg? Hvor er behovet størst?....
 - Avgjørende for nytte/lønnsomhet
- Feil konsept gjør nytten begrenset...! Velge «det riktige prosjektet» og en gjennomføringsmodell som optimaliserer nyttestyringen!
- Men i tidligfasen vet vi minst...klarer ikke helt å sortere informasjon, og mange usikre faktorer, behovene er kanskje ikke helt tydelige, og det kan være konflikter på ulike nivå vi ikke ser
- En tidlig analyse kan bli «politisk», og heller tjene mer som et innsalg av prosjektet enn et faglig og realistisk/bredt beslutningsunderlag

En må legge tilstrekkelig med arbeid i tidlige nyttevurderinger, og sørge for at disse er brede, uavhengige og belyser usikkerheten

Paradoks #2

Viktige nyttevirkninger formuleres ikke som mål

- Vanskelig å formulere gode mål for nytten, og ikke minst prioritere mellom dem
- Tilfeller der det er en stilltiende forventning om prioriteringene
- Økonomiske og budsjettmessige mål kan være styrende, mens mål knyttet til kvalitet og bærekraft ses som gode intensjoner
- «Det man egentlig styrer etter» er ikke formulert som mål engang
- Skaper usikkerhet, og kan føre til suboptimale beslutninger
- Eier har en veldig viktig rolle i dette

Prosjekteier må tørre å eksplisitt prioritere mellom nyttevirkningene.

Paradoks #3

Nytte som ikke kan måles blir lett ignorert

- Konsentrerer seg om det som kan måles
- «Nytten som egentlig er viktigst» blir ikke dokumentert siden denne er vanskelig å måle
- For å måle «vanskelig målbar nytte»: bruke flere indikatorer sammen som gir et troverdig bilde
- Eier må etterspørre!

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

Paradoks #4

De som har ansvaret for nytten og nyttestyringen er ofte en «éngangsaktør»

- Store komplekse prosjekter er ikke hverdagskost for brukerne av dem
- Har ikke kompetanse på nytte/nyttestyring, men samtidig er det forventet at det er disse aktørene som skal realisere nytten
 - Ikke alle vet hvordan eller hva som må gjøres for å være i posisjon til å gjøre dette
 - Ikke alle føler at det slipper til, blir overstyrt av ekspertisen
- Engangsaktører må få bistand til å bli gode nytteeiere
 - Ekspertorganisasjonen kan ha en viktig rolle her siden de ofte forvalter metodikk, og har erfaringer fra flere prosjekter
 - Kan gjøre nyttestyring til en kontinuerlig aktivitet i prosjektet/prosjektstyringen
 - Nyttestyring er mer enn å lære seg en metodikk! Må ta ansvaret for innholdet i rollen som nytteeier på alvor

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

Paradoks #5

«Jo flere nytteeiere, jo mere søl»!

- Hvem er nytteeierne i dette komplekse landskapet?
- Ulike aktører kan ha ulike roller: både byggherre og driftsansvarlig
- Prosjektene har lang varighet: utskifting av personell og organisatoriske endringer
 - Mister prosjektets hukommelse (ingen enkeltpersoner sitter igjen med denne)
- Hvem er prosjekteieren? Ingen eier helhetsbildet og «den røde tråden»
 - Dept. (ev. flere), byggherre, brukerorganisasjon- alle eier på en måte prosjektet
- Om ikke organiseringen er tydelig, kan man ende opp med at «ingen» eier prosjektet

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

Paradoks #6

Nytteieren har ikke alltid virkemidlene til å styre på nytte

- Nyttekartet gir et bilde av sentrale forutsetninger for nytteskapende mekanismer som ønskes etablert, forutsetningene omdannes til tiltak i nytteplanen
- Eksempel på dette: om man ønsker å etablere samarbeid mellom aktører i og utenfor et bygg, kan relevante tiltak være å etablere samarbeidsarenaer eller innføre økonomiske insentiver- **MEN** dette har man ikke alltid mulighet til fra nytteeiersiden. Man kan innføre tiltak overfor egne ansatte, men ikke overfor eksterne parter- som heller kanskje ikke er klar over sin rolle og hva som forventes

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

Paradoks #7

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

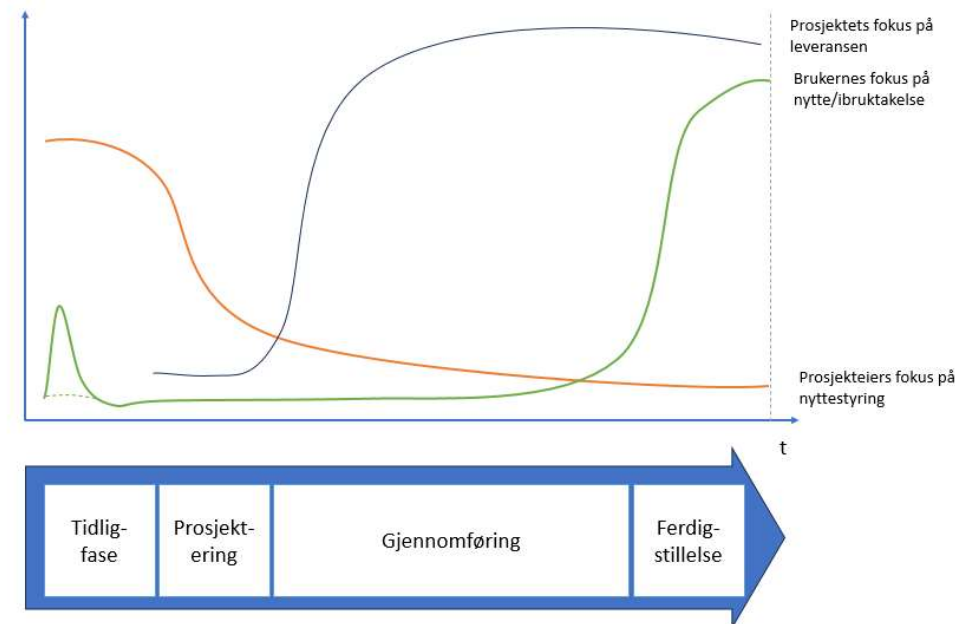
- Ulike mål- og interessekonflikter
 - Brukere vil ha «alt», mens byggherre/prosjektorganisasjon har fokus på kostnad og resultatmål (kvalitetsmålene er med, men er ikke nødvendigvis godt sammenhengende med bruker- og samfunnsnytte)
- Alle vil optimalisere sin egen nytte knyttet mot det de blir målt på, likevel gir flere informanter uttrykk for at man kan få til å jobbe mot felles mål bare man snakker sammen (som kan være litt naivt)
 - Samarbeid og dialog er viktig og nødvendig, men bør følges opp med insentiver av en eller annen art

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

Paradoks #8

Behovet for tempo i prosjektet kan overstyre behovet for modning av nyttestyringen

- **Aktørenes interesse i prosjektet kan variere over prosjektfasene**
 - Prosjekteier opptatt av nytte tidlig i prosjektet
 - Fokus dreies over på leveransen som først og fremst er gjennomførendes ansvar og interesse
 - Brukerne er med tidlig, men ikke så mye i gjennomføringen, til de igjen kommer på banen når det nærmer seg ibruktakelse (men nå er det fleste beslutninger knyttet til nytten allerede tatt)
- **Forskjell mellom ekspertorganisasjonen og brukerne**
 - Der e.o. gjerne vil komme i gang, trenger brukerne tid for å modne. Kanskje er det første (og eneste) gangen de er med i et slik prosjekt, terminologi og prosess kan være ukjent- de må få tid til å modne

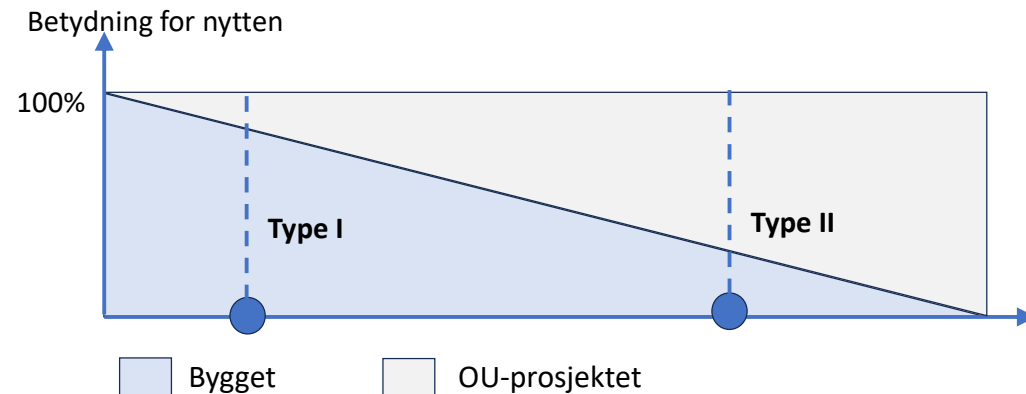


Prosjekteier må sørge for en god balanse mellom tempo og modning, hvor det siste i mange tilfeller vektlegges for lite

Paradoks #9

Mest fokus på bygget, selv når OU-delen er viktigst for nytten

- Skala «med og uten» organisasjonsutvikling
 - Type I: «bare» bygget er nok
 - Type II: endringer i arbeidsmåte; bygget er bare et element
- Mange er type II, men behandles ikke som det
- Prosjektene krever ofte betydelige endringer i organisasjonen for å realisere nytte, men **fokus er på byggeprosjektet**
- OU-prosjekter, ja – men
 - Fremstår som underordnede
 - Kommer for sent i gang
 - Innrettet for å «motta» prosjektet
- Ambisiøse mål er «alibi»/«innsalgsmetodikk» for å øke sjansen for nytt bygg?



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

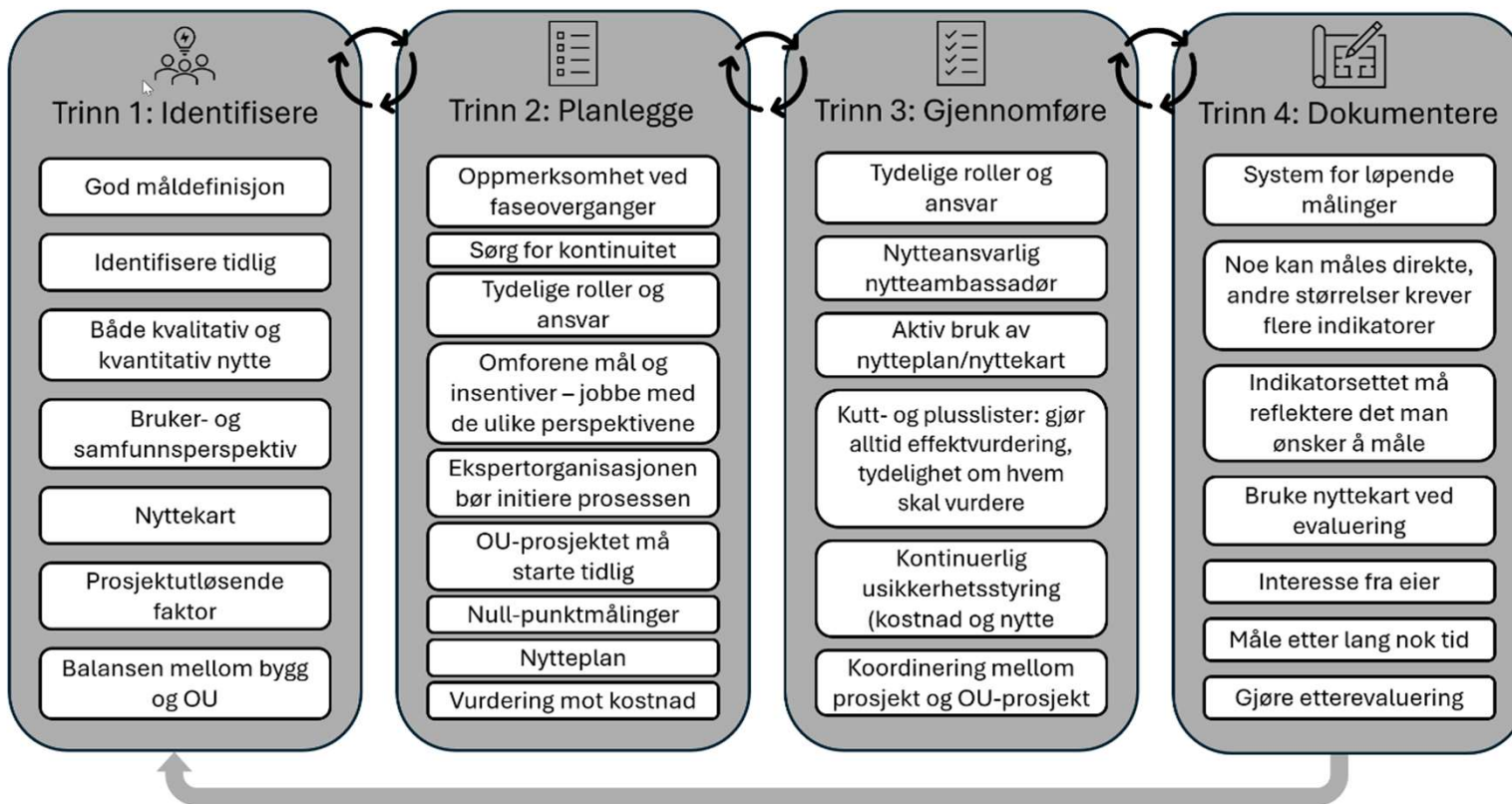
Paradoks #10

Krevende å finne rett balanse mellom behovet for forutsigbarhet og fleksibilitet

- God nyttestyring må balansere **forutsigbarhet** og **fleksibilitet**
- **Forutsigbarhet**
 - Nytteplaner med tilordnet ansvar, tidsfrister; sikre koordinering av oppgaver og ressurser, operasjonalisering av effektmål
 - Nytteplaner viktig for å opprettholde nyttestyringsfokus gjennom alle prosjektfaser
- **Fleksibilitet**
 - Kan ikke planlegge alt i forkant!
 - Rammebetingelser og forutsetninger kan endre seg: prioritering mellom nyttevirksomheter!
 - Vissheten om endringer kan føre til at planer ses som unødvendig byråkrati slik at de droppes.... Eller at man lager planer som man ikke følger

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

Anbefalinger til god praksis



Generelle

- Nyttestyling må settes på agendaen og det må ryddes i begreper og begrepsbruk
- Nyttestyling må være en naturlig del av prosjektet: eier må på banen, tydelig organisering/rolleavklaring, feller rytme mellom aktører

Videre forskning/arbeid

- Studere et større utvalg av prosjekter med formål om å kunne trekke ut mer generiske erfaringer
- Se på hvordan man faktisk har lyktes med nytterealiseringen (mange av prosjektene i denne studien er ikke ferdige, eller er nylig ferdigstilte), det vil si at prosjektene følges opp noen år frem i tid
- Studere **nyttstyringspraksis i andre sektorer**

Call to action

- **Oppfordring til praksisfeltet:** følge opp og videreutvikle anbefalingene i denne rapporten.
 - Nytteeiere må skaffe seg kompetanse, og forstå sin rolle og sitt ansvar, særlig hva gjelder organisasjonsutviklingen i statlige byggeprosjekter
 - Eksperorganisasjonene bør bidra med kompetanse (metoder, verktøy, prosesser) og erfaring
 - Det er behov for at eierne styrker nyttestyringen gjennom eierstyringen – prosjekteier har det helhetlige ansvaret, og bør etterspørre måling og evaluering av realisert nytte
 - Forvalterne av prosjektmodellene kan styrke nytteperspektivet i disse
 - DFØ, som forvalter av den sektorovergripende veilederen, bør se på behov for oppdatering, utvidelser og kurs/bistand på området

Spørsmål?

