



NTNU – Trondheim
Norwegian University of
Science and Technology

Governance of major public projects - the case of Norway

IMAR Conference

Reykjavik, 20 October 2022

Morten Welde

Concept Research Programme, Norwegian University
of Science and Technology

This presentation

1. The Concept Research Programme
2. Background for the Norwegian governance scheme
3. What project success could look like
4. The Norwegian regime for project governance
5. Some results and advice for the future

I represent the Concept Research Programme

- Research programme established in 2002 by the Ministry of finance
- Follows projects subjected to the mandatory QA-scheme (projects with an expected cost > 1 billion NOK)
- Placed at the Norwegian University of Science and Technology
- The perspective of the financing party; project governance
- Does research and evaluation
- <https://www.ntnu.edu/concept>

Statlig

■ ■ Store statlige investeringsprosjekter blir slaktet i en intern rapport fra Finansdepartementet. Rapporten dokumenterer store kostnadsoverskuddelser og manglende styring i seks av elleve under søkte prosjekter.

■ ■ Hovedårsaken til kostnadsprekkene er besninger tatt på for dårlig grunnlag. I flere av prosjektene er billigere alternativer ikke vurdert. Harde kritikk får dobbeltsporprosjektet på Østfoldbanen med en **kostnadssprekk** på over 1,2 milliarder kroner.

Av SVERRE STRANDHAGEN
Oslo

Nå sender finansminister Gudmund Restad skandalerapporten ut på høring til sine regjeringskolleger.

Styringsgruppen for prosjektet har vært ledet av avdelingsdirektør Peder Berg i Finansdepartementet.

Elleve prosjekter under Samferdsels-, Forsvars- og Administrasjonsdepartementet er gjennomgått. Av de elleve hadde seks overskridelser i forhold til opprinnelig kostnadsanslag. To prosjekter får kritikk for kostnadsøkning og store forsinkelser, og bare tre holdt seg innenfor opprinnelig kostnadsramme.

Hardest med **Gir innsyn** I tre uker har Arbeids- og administrasjonsdepartementet lest og vurdert de henmelte dokumentene for de endelig bestemte søg for å la det norske folk få innsyn i hva som

utviklingsprosjekter i forbindelse med utvikeringsprosjektet Oøybroen. B knytter Ost kommune; men med fas det øst for A Bergen kommune.

Vegsjef på pukkelen Vegsjef Josef Martinsen i Hordaland får også kraftig kritikken i rapporten.

i forbindelse med utvikeringsprosjektet Oøybroen. B knytter Ost kommune; men med fas det øst for A Bergen kommune.

Gruppens re hovedfun «at realisering av prosjektet stor grad var sert på en optimistisk te-/kostnadslyse. I særhet ble det lagt grunn helt i listiske berninger av traken på broter åpning.» Kostnadsprekkene ble til en



På pukkelen. Vegsjef Josef Martinsen i Hordaland får på pukkelen av Finansdepartementet.

Større gjennomgått samtlige metereferat fra sørmøtene på Stortinget fra april 1980 til juni 1986. Referatene dokumenterer makkampion mellom Statbygget og Stortinget, ønsket om hemmelighet, fremføring Statens sterke engasjement og detaljer om marmor-



Kolsås-sprekk. Forsvarets gjenbruk av Nato-anleggene på Kolsås ligger an til en **kostnadssprekk** på 145 millioner kroner eller nesten 40 prosent. Saken kan bli kjedelig for daværende forsvarsminister Jørgen Kosmo. Foto: TIL OLSEN

Forsvarssprekk på 145 millioner

Forsvarets gjenbruk av Nato-anleggene på Kolsås ligger an til en **kostnadssprekk** på 145 millioner kroner, eller nesten 40 prosent. Kostnadsstatusen er nå 528 millioner kroner, mot opprinnelig anslag på 383 millioner kroner. Riksrevisjonen har tatt saken opp med Forsvarsdepartementet.

Av SVERRE STRANDHAGEN
Oslo

Saken er så alvorlig at Stortingets kontrollkomité vurderer å ta saken opp med Stortinget i form av en kommisjonsoppgivelse.

I så fall blir Kolsås-saken kjedelig for Jørgen Kosmo, som satt som forsvarsminister og ansvarlig for fæste del av prosjektet. I dag er Kosmo påknt nok leder av Stortingets kontroll- og kommisjonskomité, som behandler saker fra Riksrevisjonen. For-



Kjedelig sak. Kolsås-sprekken kan bli kjedelig for tidligere forsvarsminister Jørgen Kosmo.

svareminister Dag Jostein Fjærvoll (KrF) har sittet med ansvaret siden fjor høst. Kolsås-anleggene ble overført til Jørgen etter nedleggning av det allierte hovedkvarteret. Anleggene skal brukes som lokaler for

Forsvarets overkommando, Sikkerhetstaben, lokal for Hærens forsyningskommando og for Forsvarets tele- og datajeneste. Sikkerhetstaben har allerede flyttet inn på Kolsås, mens de resterende arbeidene ikke er sluttet.

Kostnadssprekk

Høsten 1990 la forsvarsminister Jørgen Kosmo og Ap-regjeringen frem budsjettforslag om gjenbruk av Kolsås-anleggene. De totale kostnadene for prosjektet var beregnet til 366 millioner kroner.

Prosjektet Kolsås leies nå nedrapportert for januar 1998 viser at de samlede kostnader i 1998 kroner nå utgjør rundt 528 millioner kroner for de delprosjekter som har vært fremlagt for Stortinget. Med et fra trekk for opprinnelige kalkyler på 383 millioner kroner, har Riksrevisjonen beregnet overskridelsene til 145 millioner kroner. Riksrevisjonen vil ha en forklaring på kostnadssprekken.

Tillegg har totalprosjektet økt med nye underprosjekter. Den samlede totalkostnad i 1998 kroner vil derfor utgjøre cirka 643

millioner kroner. Begrunnelsen for Kolsås-prosjektet var blant annet at en samlokalisering av virksomhetene kunne gi en betydelig rasjonaliseringsgevinst. Riksrevisjonen vil vite tre store finansgaranter departementet nå forventer når prosjektet er gjennomført i sin helhet.

Frem for Stortinget

Pressesaksbevinne Kirsti Skjerve i Forsvarsdepartementet sier departementet i nye tid har vært kjent med overskridelsesandelen til 145 millioner kroner. Departementet avventer en forklaring fra Forsvarets overkommando og et endelig overslag over sprekkene.

Departementet jobber med å få til en inndekning innenfor rammen av Forsvarsbudsjettet totalt sett. Dette vil så bli presentert for Stortinget i investeringsproposisjonen som går i mai måned, sier Skjerve til Dagens Næringsliv. Overfor dette vil ikke Skjerve kommentere saken. Departementet vil gå gjennom detaljene i saken i sitt svar til Riksrevisjonen innen fristen 27. april.

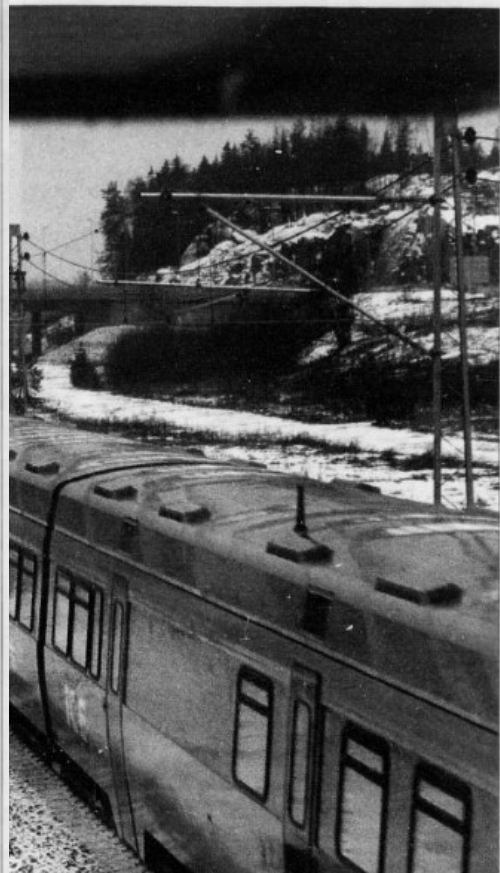
INDEKS	1990=100	1998	1998/90	1998/90
NYSE 100	100,00	43,79	43,79	-56,21
Kolsås	3480,34	46,79	13,44	-86,56
Dow Jones	3252,40	33,03	10,16	-69,84
Dax 100	305,21	6,66	2,18	-77,82
Beste Børsnotert	92,25	6,00	6,51	-35,75

INDEKS	1998	1998/90
OSK	522,52	-3,08
OSK	204,24	-4,16
Statensrenter	1.151.270,00	
Tidens	Uregulert	
Børsnotert	56,00	

Børs side 25 - 31

g viser at ni av
yngninger, ma-
og mennes-

slaktes



Stortinget og Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil markert uttalt saken og håndtere den. Stortinget vil så bli presentert for Stortinget i investeringsproposisjonen som går i mai måned, sier Skjerve til Dagens Næringsliv. Overfor dette vil ikke Skjerve kommentere saken. Departementet vil gå gjennom detaljene i saken i sitt svar til Riksrevisjonen innen fristen 27. april.

PROSJEKTET FOR
STYRING AV STATLIGE
INVESTERINGER

STYRING AV STATLIGE
INVESTERINGER

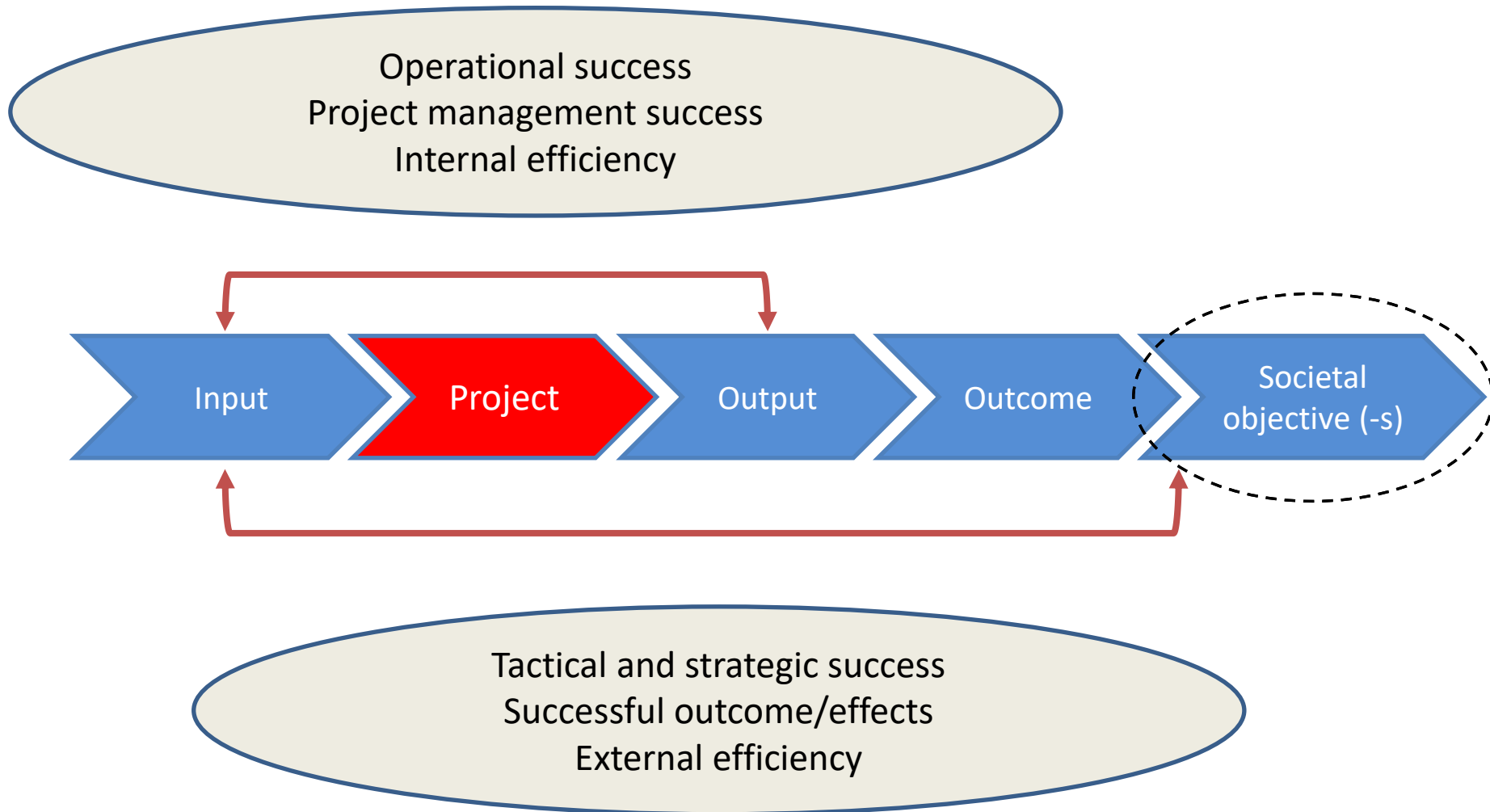
SLUTTRAPPORT FRA
STYRINGSGRUPPEN

Avgitt 10. februar 1999

- Immature projects
- Over-optimistic cost estimates and demand forecasts
- Scope creep after project approval
- Lack of skills
- Bottom-up initiation of projects

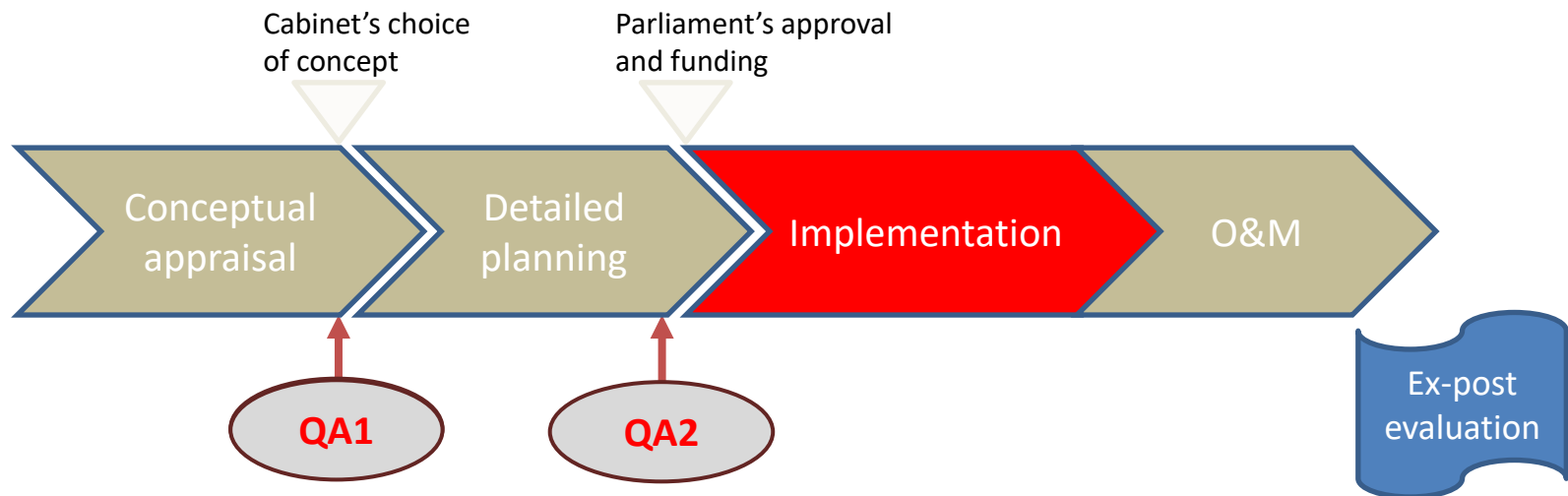
=> Inadequate grounds for decision-making

A need to ensure project success



A mandatory QA-regime from year 2000

- Projects with an expected cost exceeding 1 bill. NOK (100 mill. Euros)



- Requires external quality assurance (QA) of decision documents at two stages. Decisions are elevated to the highest political level.
 - QA1 concerns needs assessments, possibility studies, CBA
 - QA2 concerns the cost estimate, contract strategy

The purpose of the model is twofold

- QA1: Support the basis for taking a political decision on the choice of concept for further development and (potential) funding
- QA2: Ensure that budget and business case is sufficiently robust for efficient project delivery

Outside view of project plans to ensure quality-at-entry

- A tool for de-biasing estimates
- A potential remedy for cost overruns, optimism bias and tunnel vision
- To detect and correct omissions and errors
- Experts that can draw on experiences from other projects across sectors

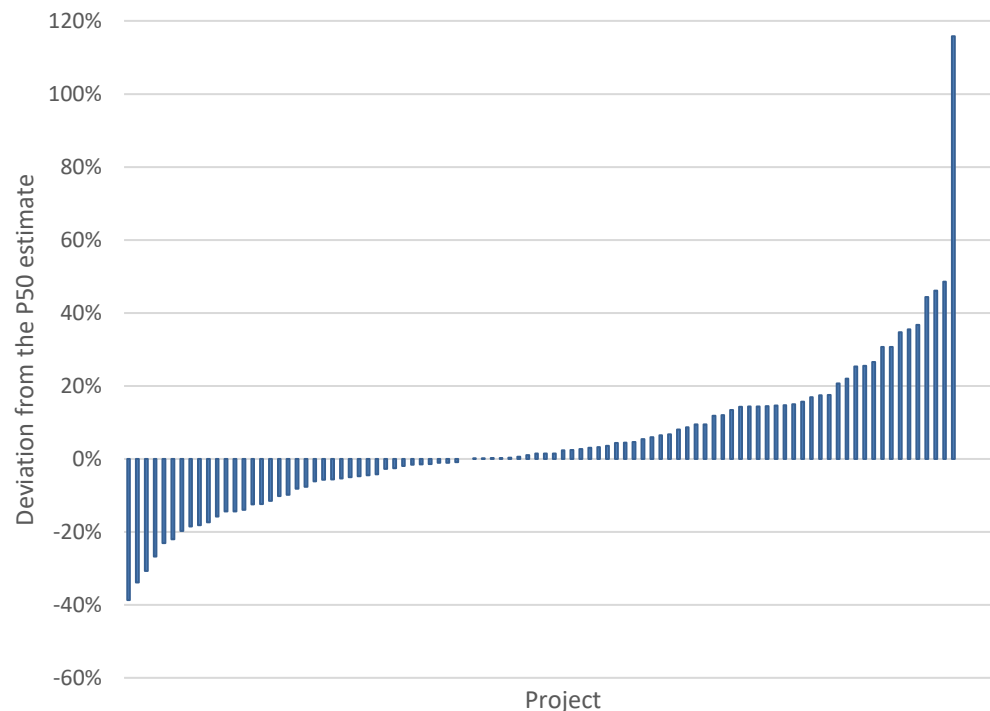


A stage-gate project model has many advantages

- Quality requirements to projects to proceed to the next stage and to finally authorise project funding
 - Makes decision-makers and stakeholders aware of:
 - when a decision is made
 - what the decision is about
 - what the consequences of the decision are
- At each decision point, the project can be terminated, changed or continue as planned
- Provides a structure for project preparation and guides implementation
 - Ensures that projects are subject to effective political control and makes the participants accountable

Good results in operational terms («doing the project right»)

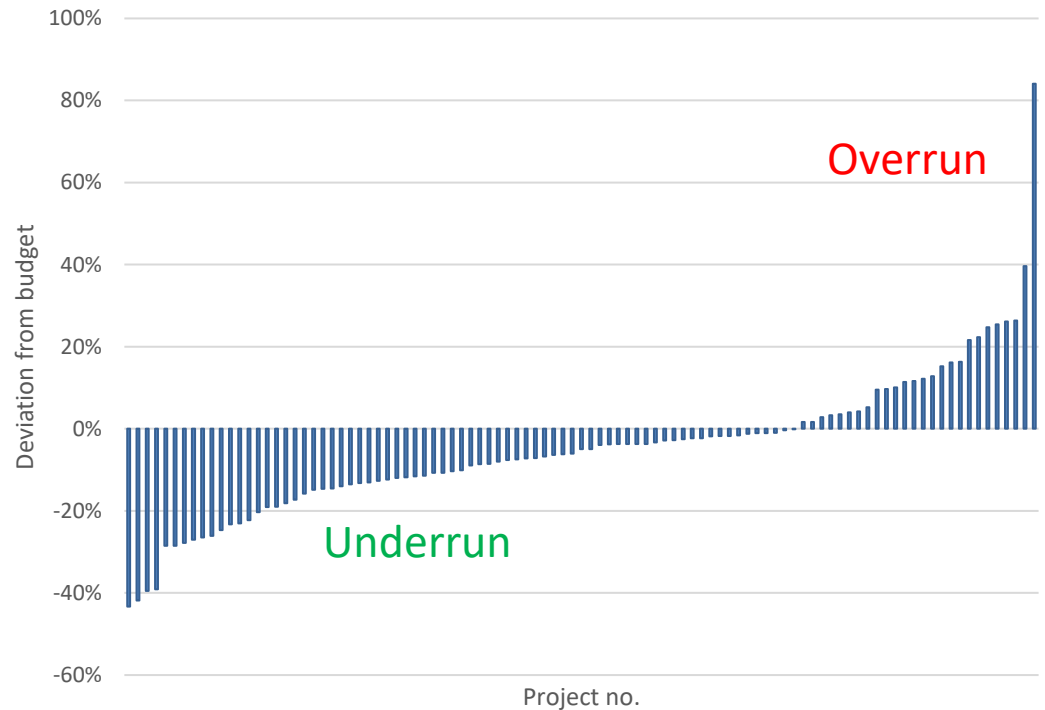
- On average 4,4% overrun of the target cost (P50)
- 41 % of projects below the target
- An undesirable skewness



Deviance from target cost (P50), N=94. See, e.g., Welde and Klakegg (2022) “ Avoiding Cost Overrun Through Stochastic Cost Estimation and External Quality Assurance”, TEM, doi: 10.1109/TEM.2022.3173175

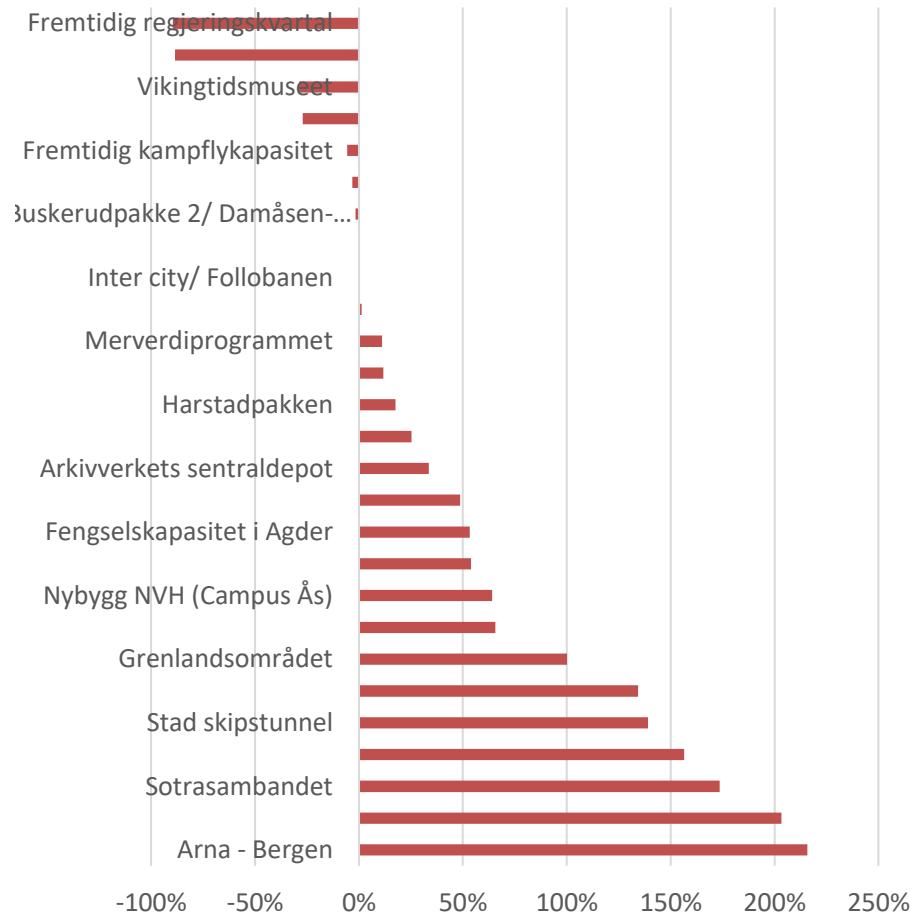
Most projects are completed within budget (including contingency)

- Average underrun *minus* 4,8% against the budget (\approx P85)
- 74% of projects below budget
- In contrast to the «established truth» that «all» public projects are over budget



But scope and cost creep through the front-end phase is a challenge

- Average cost escalation during the front-end (before project approval) \approx 40%
- Early cost estimates based on how the projects are, not what they will become
- Would projects with large cost escalations be allowed to proceed if early estimates had been more realistic?

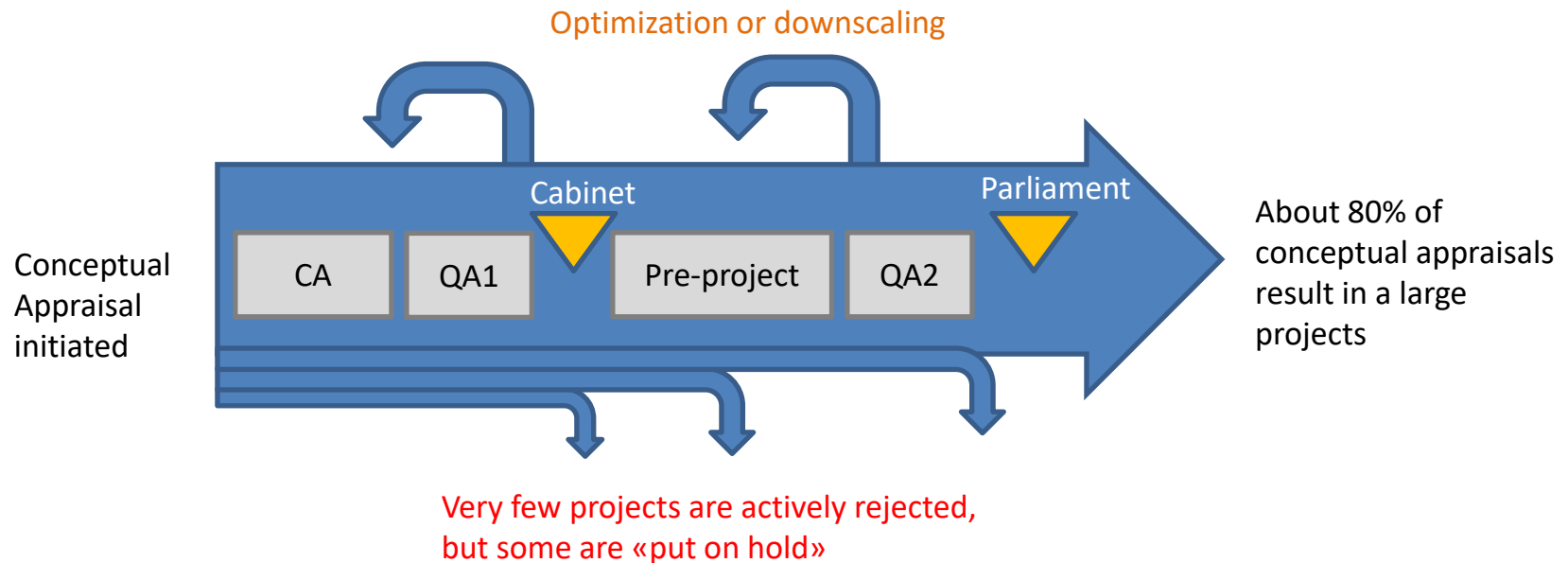


Planning according to cost targets or user wish lists?



The decision to start project appraisal may be crucial

- Difficult to stop a moving train...
- Most CAs end up as an investment project



Ministries must act as gate keepers

- Realistic planning – limitations on how many projects that can be financed from the state budget
- Timing – what problems can wait?
- Potential – which proposals have the highest potential for positive benefits?
- Legal obligations – are there national or international orders that requires action?



Norwegian experiences: Advice to improve project success

- Project success starts at the front-end
- Cost-efficient solution to a problem
- Capture and communicate uncertainty of costs and benefits
- Outside view through external quality assurance
- A critical view on project initiation
- Facilitate learning and accountability through ex post evaluation

A stage-gate project model

Thank you!

morten.welde@ntnu.no

<https://www.ntnu.edu/concept>