

Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og
kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ

Felles begrepsapparat KS 1

Versjon 1.0, datert 11.3.2008

Innhold

1. Bakgrunn, og bruk av veilederen	s 2
2. Investeringsiltaket i tidligfasen	s 2
3. Definisjon av sentrale begreper	s 2
Grunnbegreper	s 2
Mål og rammer	s 3
Analyser	s 3
Evalueringskriterier	s 5
4. Beskrivelse av sentrale begreper	s 5



1. Bakgrunn, og bruk av veilederen

I utførelsen av kvalitetssikringsoppdrag under rammeavtalen har ulike fagmiljøer benyttet forskjellige begreper og fremstillingsformer. For beslutningstakere og mottakere av kvalitetssikringsrapporter kan dette virke forvirrende og skape misforståelser. For å sikre en enhetlig forståelse mellom oppdragsgivere og firmaer som utfører kvalitetssikring/analyser av prosjekter innenfor rammeavtale med Finansdepartementet, har en i det etterfølgende definert de viktigste be-

grepe som er relevante for arbeidet i KS1. Det vises til eget dokument om begrepsapparat for ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag (KS2) som har vært benyttet siden 2003.

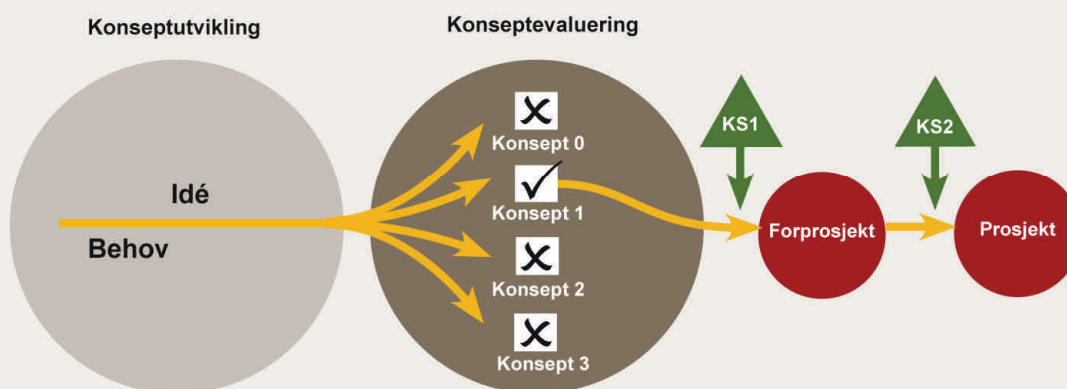
Dette dokumentet er styrende for begrepsbruken i kvalitetssikringsarbeidet. Det er ikke ment å overstyre eksisterende bruk av begreper under de enkelte fagdepartementer og etater.

2. Investeringstiltaket i tidligfasen

Figur 1 setter de mest sentrale begrepene sammen i en helhet: investeringstiltak, konsept, KS1/KS2, forprosjekt og prosjekt. Figuren illustrerer sammenhengen langs tidsaksen.

Den prinsipielle inndelingen i figuren medfører at etablerte definisjoner innen prosjektfaget fortsatt kan benyttes. Konseptbegrepet blir reservert for tidligfase. Innenfor et prosjekt benyttes ofte ord som prinsipløsning eller løsningsforslag.

Figur 1. Utvikling av investeringstiltak fra idé til prosjekt



3. Definisjon av sentrale begreper

GRUNNBEGREPER

Investeringstiltak

Finansielt virkemiddel for å planlegge, iverksette og gjennomføre en konkret handling. Medfører erverv av aktiva (real- eller finans-). Investeringstiltaket defineres ved en overordnet strategisk beskrivelse av hva en ønsker å oppnå og en økonomisk størrelsesorden.

Konsept

Prinsipløsning som ivaretar et sett av definerte behov og overordnede prioriteringer.

Interessenter

Personer eller organisasjoner som medvirker til (aktører) eller kan bli påvirket av et investeringstiltak, direkte eller indirekte.

Eier

Den med overordnet ansvar: Den Norske Stat. Det å være eier har mange aspekter ved seg, blant annet å ivareta flere spesifikke funksjoner – se nedenfor.

- Finansieringsfunksjonen: Den som har ansvar for å finansiere investeringen. Staten v/Stortinget.
- Bestillerfunksjonen: Den som bestiller investeringen fra gjennomføringsfunksjonen, eller direkte fra kommersiell leverandør. Staten v/fagdepartement.
- Gjennomføringsfunksjonen: Den som har gjennomføringsansvar for investeringen. Som oftest staten v/etat. Den ansvarlige er ikke nødvendigvis den som utfører prosjektet – se leverandør.
- Forvalterfunksjonen: Den som får ansvaret for investeringen når den går over i driftsfasen. Som oftest Etat.
- Rettslig disponerende funksjon: Den som kan inngå avtaler om salg, pantsettelse, utleie ut av staten eller iverksette andre tiltak som begrenser disposisjonsretten til statlige investeringer. Stortinget for fast eiendom (kan delegeres). Fagdepartementet, ev. delegert til forvalter for andre investeringer.

Leverandør

Den som utfører prosjektet – statlig etat og/eller kommersielle aktører.

Bruker

De som skal motta og aktivt bruke det produktet eller den tjenesten som tiltaket fremskaffer.

MÅL OG RAMMER

Mål

Mål er en beskrivelse av det en vil oppnå (i denne sammenhengen gjennom å iverksette et investeringstiltak).

- Samfunns mål er et uttrykk for den nytte eller verdiskaping som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet

- Effektmål er et uttrykk for første ordens effekt av tiltaket, for eksempel den konkrete virkningen/nyttien tiltaket skal føre til for brukerne
- Resultatmål angir de konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen/leveransen av tiltaket/prosjektet. (Se Tabell 1.)

Rammebetingelse

Overordnede betingelser og begrensninger, gitt av andre enn prosjekteier.

Krav

Betingelser gitt av prosjekteier som skal oppfylles ved utforming av løsningen og gjennomføringen av tiltaket (eksternt gitt i forhold til prosjektet).

Forutsetninger

Valgte størrelser, faktorer eller parametre som inngår i planlegging eller analyser (internt bestemt, opp til prosjektet selv å fastsette).

Konsistens

Med konsistens menes at beslutningsunderlaget (dokumentasjonen) ikke inneholder motsigelser, og henger logisk sammen med overordnet eller tilknyttet dokumentasjon (andre beslutninger, tiltak).

Tabell 1 viser sammenhengen mellom nivåene i prosjektets strategi og hvilke perspektiv som de ulike partene normalt vil ha på prosjektet.

ANALYSER

Figur 2 viser sammenhengen mellom begreper som brukes om virkningene av et prosjekt fra det avsluttes og i tiden etterpå. Begrepene er definert i den påfølgende listen.

Effekt¹

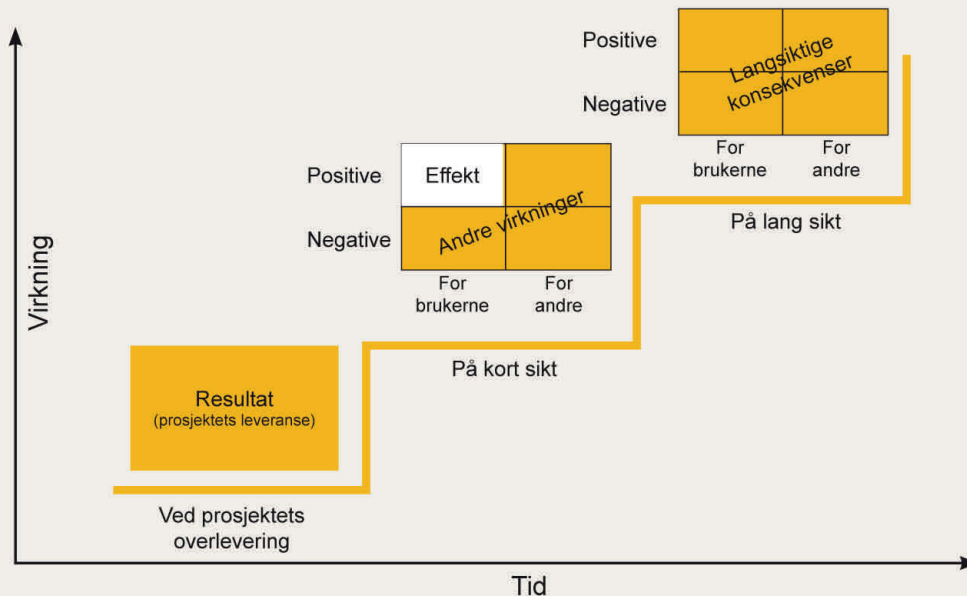
Førsteordens virkninger for brukerne som kan tilbakeføres til et gitt tiltak.

Tabell 1. Tre hovedaktører i et prosjekt og deres perspektiver

Perspektiv	Mål	Kommentar
Eierperspektivet	Samfunns mål	Virkning for samfunnet ved at konsekvensen oppnås
Brukerperspektivet	Effektmål	Konsekvensen for brukerne av at resultatene oppnås
Leverandørens perspektiv	Resultatmål	Leveransen ved overlevering, uttrykt ved måltall og egenskaper

¹ I *Veileder til gjennomføring av evalueringer* [2] er begrepene brukereffekter og samfunns effekter brukt.

Figur 2. Resultat og virkninger av et prosjekt avhengig av tid



Eksterne effekter

Eksterne effekter er følger som den enkelte interessent/samfunnet påfører andre interessenter og som a) ikke tas hensyn til i interessentenes beslutninger, og b) ikke påvirker markedstilpassingen. Eksterne effekter reflekteres ikke i markedsprisene interessentene står overfor [1].

Effektvurdering

Forhåndsvurdering av hvilken effekt forskjellige løsningskonsepser kan forventes å få. Formålet med slik vurdering i tidligfasen er å gi grunnlag for prioritering mellom prosjektalternativer.

Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger representerer en ren omfordeling av ressurser i en økonomi. Tapet for dem som gir avkall på ressursen oppveies av den økonomiske gevinsten for dem som får tilgang på den samme ressursen. Summen av disse effektene har en økonomisk verdi lik null. Når økt nytte oppnås totalt sett er en slik fordelingsvirkning (omfordeling) positiv.

Konsekvens²

Effekter (for brukerne) og virkninger for samfunnet som kan tilbakeføres til et gitt tiltak. Konsekvensene kan være både positive og negative, forventede og ikke forventede.

Konsekvensanalyse

Analyse for å vurdere hvordan tiltak eller kombinasjoner av tiltak på et område bidrar til å oppfylle overordnede politiske mål.

Nytte

Den positive effekten av et tiltak uttrykt i økonomiske termer. Netto nytte er summen av positive og negative effekter.

Samfunnsøkonomisk analyse

Analyse som klarlegger og synliggjør konsekvensene av offentlige tiltak og reformer gjennom å fremskaffe systematisk og mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger [1].

Konseptevaluering

En identifisering/kartlegging og vurdering av alternative konsept. En konseptevaluering vil alltid inkludere en samfunnsøkonomisk analyse.

Nullalternativet²

Nullalternativet er situasjonen i dag og videre utvikling som kan forventes uten endring i offentlige tiltak på det aktuelle området, dvs. dagens situasjon med eventuelle nødvendige oppgraderinger³ [1].

² I Finansdepartementets *Veileder for samfunnsøkonomisk analyse* beskrevet som «Basisalternativet».

³ Nødvendig oppgradering er små vedlikeholdsinvesteringer som har avgjørende effekt for at eksisterende materiell eller infrastruktur skal tjene sitt formål.

EVALUERINGSKRITERIER

Evalueringsskriterier

De nasjonale og sektorvise kriterier som konseptene evalueres i forhold til. Evalueringsskriteriene skal være entydige, valide og målbare.

Fleksibilitet

Mulighet til tilpasninger/endringer av tiltaket uten at det reduserer effektiviteten vesentlig (styringsmessig fleksibilitet). Brukes også om muligheten til å utsette beslutninger til mer informasjon er tilgjengelig (beslutningsfleksibilitet).

Produktivitet⁴

Forholdet mellom tiltakets/prosjektets resultat (leveransen) og samlet ressursinnsats (kapital, arbeidskraft, innkjøpte tjenester, energi og råvarer) [3]. Kostnadseffektivitet.

Måloppnåelse

Graden av oppfyllelse av effektmålene. I vurderingen skal spesifiseres både faktisk oppnådd og forventet oppnåelse. De respektive målenes relative viktighet skal tas hensyn til [3]. Formålseffektivitet.

Konsekvens

Direkte og indirekte, forventede og ikke forventede virkninger som tiltaket har i samfunnet. Konsekvensene kan være positive eller negative [3].

Relevans

Graden av samsvar mellom tiltakets mål på den ene siden og brukernes og samfunnets behov, interesser og prioriteringer på den andre siden. Tiltakets relevans kan variere over tid enten som resultat av ny informasjon eller av utviklingen og endringer i brukernes eller samfunnets prioriteringer [3].

Levedyktighet

I hvilken grad tiltaket fortsatt bidrar til realiseringen av effektmål og samfunns mål etter at prosjektet er ferdigstilt og gjennom den antatte levetiden. Vurdering av netto nytte over tid [3].

Robusthet

Robusthet er et mål på i hvilken grad tiltaket/konseptet er i stand til å leve med usikkerhet, det inkluderer aspekter som f.eks. slakk, fleksibilitet, generalitet, tilpasningsevne m.m.

4. Beskrivelse av sentrale dokumenter

DOKUMENTER FRA FINANS-DEPARTEMENTET SOM ER REFERERT I TEKSTEN

- [1] Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Finansdepartementet, september 2005.
- [2] Veileder til gjennomføring av evaluering. Finansdepartementet, september 2005.
- [3] Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring. Finansdepartementet juni 2005.

DOKUMENTER SOM INNGÅR I KVALITETS-SIKRINGEN

I figur 3 er de viktigste dokumentene knyttet til et investeringstiltak satt opp. Definisjoner følger på neste side. Det understrekes at det i løpet av gjennomføringen av et investeringstiltak/prosjekt vil være behov for en hel rekke dokumenter som ikke er nevnt her. Noen av disse vil være naturlig å definere som underliggende dokumenter under de som er nevnt her.

⁴ Evalueringsskriterier definert av OECD ligger til grunn for utformingen av KS1. Intensjonen i de opprinnelige formuleringene er forsøkt beholdt i prosessen med omformulering til norsk språk.

Figur 3. Dokumenter som inngår i kvalitetssikringen



Mandat

Eiers dokument som gir anerkjennelse av at tiltaket eksisterer. En ordre eller avtale om at det skal benyttes ressurser for å nå de overordnede målene som er definert som formål. Dokumentet skal definere omfang og vesentlige premisser. Kommuniseres ofte gjennom et oppdragsbrev.

Konseptvalgutredning

Samlebegrep på de fire underlagsdokumentene nedenfor supplert med Eiers vurderinger og innstilling/konklusjon.

Behovsanalyse

Eiers dokument som kartlegger interessenter/aktører og vurderer det påtenkte tiltakets relevans i forhold til samfunnsmessige behov. Dokumentet beskriver forutsetninger, gjennomføring og resultater av behovsanalysen.

Mål- og strategidokument⁵

Eiers dokument som med grunnlag i behovsanalysen definerer tiltakets mål, dvs. mål for samfunnet (samfunns mål) og forventet effekt for brukerne (effekt mål). Dokumentet angir hvilke strategier som behøves for å nå målene.

Overordnet kravdokument

Eiers dokument som sammenfatter betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen av tiltaket. Dokumentet skal for eksempel spesifisere funksjonelle, estetiske, fysiske, operasjonelle og økonomiske krav).

Alternativanalyse

Eiers dokument som oppsummerer alle hovedkonseptene, inklusive nullalternativet, og angir:

- Resultatmål
- Usikkerhet
- Finansieringsplan.

Alternativene skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse og fremstilt slik at det understøtter et riktig valg av alternativ.

⁵ I rammeavtalen omtalt som «Overordnet strategidokument» [3].