

Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ

Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter

Versjon 1.1, utkast, datert 28.4.2010

Innhold

1. Bakgrunn og bruk av veilederen	s 2
Overordnet prosess	
Valg av rammer for utredningen	
Organisering og styring av utredningsarbeidet	
2. Behovsanalysen	s 3
Prosjektutløsende behov	
Metodisk tilnærming til behovsanalyser	
3. Det overordnede strategidokumentet	s 5
Mål	
Utforming av mål	
Innfasing i eksisterende portefølje	
4. Kravdokumentet	s 5
Utforming av krav	
5. Alternativanalysen	s 6
Identifikasjon	
Nullalternativet	
Hovedmetoder i samfunnsøkonomiske analyser	
Prissatte konsekvenser	
Ikke prissatte konsekvenser	
Sammenstilling og rangering	
Beslutningsstrategi og føringer for forprosjekt	



1. Bakgrunn og bruk av veilederen

Statens prosjektmodell stiller krav om utarbeidelse av behovsanalyse, overordnet strategidokument, overordnet kravdokument og alternativanalyse som beslutningsgrunnlag for Regjeringens valg av hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen.

Rammeavtalen beskriver hensikten med ekstern kvalitetssikring (KS1) av beslutningsunderlaget (punkt 5.1):

”Hensikten med KS1 er at Leverandøren skal bistå Oppdragsgiveren med å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring. I siste instans er selve konseptvalget en politisk prosess som leverandøren ikke skal ha noen rolle i. Leverandørens funksjon er begrenset til å støtte Oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvalitet på de underliggende dokumenter i beslutningsgrunnlaget”.

Hensikten med denne veilederen er å skape felles forståelse om hva som er nødvendig faglig kvalitet på dokumentene som inngår i beslutningsgrunnlaget. Den skal gi fagdepartementer og etatene veiledning om hva som forventes, og sikre at de ulike kvalitetssikrerne (i Rammeavtalen betegnet som Leverandøren) stiller de samme krav.

Dokumentene som kvalitetssikres er en del av underlaget for regjeringens beslutning om videre planlegging av tiltaket. Utredningen skal ha et nasjonalt og overordnet perspektiv. Detaljeringsnivået og presisjonsgraden skal være grovere enn det som eksempelvis er etablert praksis for konsekvensutredninger i henhold til plan- og bygningsloven.

I tillegg til å kontrollere den faglige kvaliteten, skal kvalitetssikrerne også gjøre en egen uavhengig usikkerhetsanalyse og en alternativanalyse. Rammeavtalen gir noen generelle føringer for fagdepartementenes/etatenes alternativanalyse, mellom annet at den skal inneholde en samfunnsøkonomisk analyse, og viser til den til enhver tid gjeldende versjon av Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske analyser. Rammeavtalen gir imidlertid mer konkrete føringer for kvalitetssikrerens uavhengige alternativanalyse. I denne veilederen tolkes rammeavtalens krav til kvalitetssikrerens alternativanalyse som presiseringer utover det som dekkes av Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske analyser. Videre, at disse presiseringene også er relevante for fagdepartementenes/etatenes alternativanalyse.

Konseptvalgutredning (KVU) og Konseptuell Løsning (KL) brukes i samferdselssektoren og forsvarssektoren som en samlebetegnelse på dokumentene

Behovsanalyse, Det overordnede Strategidokumentet, Det overordnede Kravdokumentet og Alternativanalysen. Andre sektorer kan bruke andre betegnelser.

Veilederen støtter seg til den faseinndelingen av prosjekter som er beskrevet i Rammeavtalen. Enkelte etater har andre betegnelser på prosjektfasene.

1.1 Overordnet prosess

Dette kapitlet gir et kort sammendrag av de viktigste stegene i utredningsprosessen. De enkelte stegene og sentrale begreper er forklart mer inngående i etterfølgende kapitler.

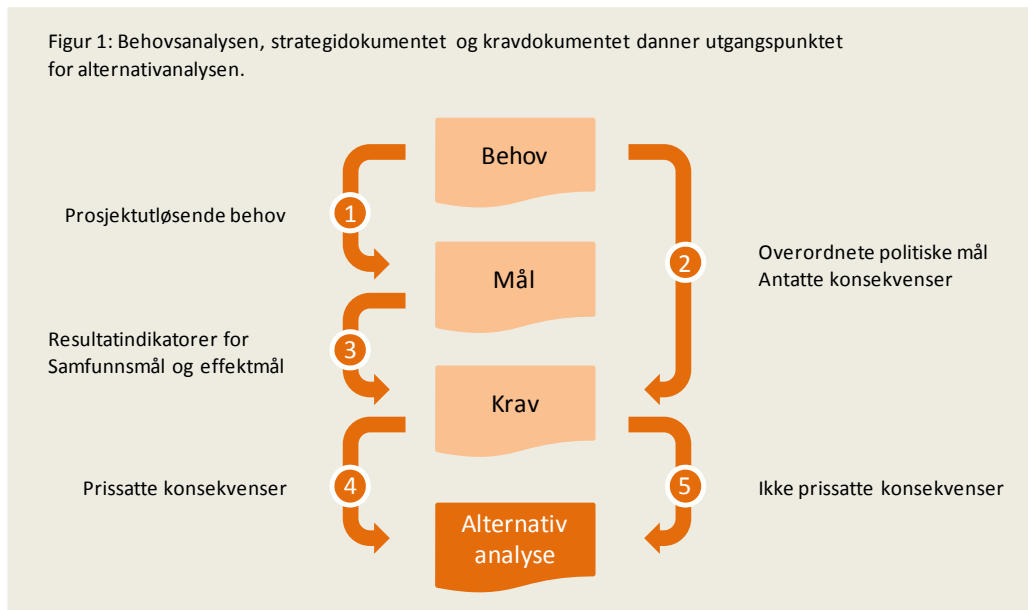
De fire dokumentene utgjør en logisk sekvens, se figur 1. Rammeavtalen ber kvalitetssikrerne kontrollere at dokumentene oppfyller krav til indre konsistens og videre at de er innbyrdes konsistente. Det innebærer at dokumentene ikke skal inneholde motsetninger, og at de bygger på hverandre.

I behovsanalysen skal det prosjektutløsende behovet konkretiseres og være førende for arbeidet med å lage tiltaksspesifikke mål (Pil 1). I behovskartleggingen bør det anvendes flere metodisk forskjellige tilnærminger for å sikre at metodiske svakheter ikke er til hinder for at analysen lykkes i å beskrive bredden i samfunnsbehov. Behov utover det prosjektutløsende behovet, så som relevante overordnede politiske mål, behovet for å maksimere ønskede sideeffekter og å minimere ulemper, ivaretas i tiltaksspesifikke krav til konseptene. (Pil 2).

Mål skal bygge på det prosjektutløsende behovet. Samfunnsmålet skal relateres til den samfunnsutviklingen som virkningen av tiltaket skal bygge opp under og effektmålet skal relateres til virkningen for brukerne. Det finnes egen veileder for utforming av mål, hvor det mellom annet legges vekt på å oppnå etterprøvbarehet. Mål vil også være kilde for krav til konseptene, og ivaretas gjennom bruk av resultatindikatorer for samfunns mål og effektmål (Pil 3). I en slik sammenheng er begrepet resultatindikator langt på vei synonymt med krav.

I alternativanalysen gjøres samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger for alle krav som kan regnes om til kroner. Det er to typer ikke-prissatte konsekvenser. En er krav som ikke kan regnes om til kroner, og som betraktes som *tiltaksspesifikke* ikke-prissatte konsekvenser (Pil 4 og 5). I tillegg kan tiltak gi effekter på andre samfunnsområder dvs. *eksterne virkninger*. Begge typer er relevante i alternativanalysen. Tiltaksspesifikke ikke-prissatte konsekvenser bør være vesentlige, i den forstand at de kan være potensielt utslagsgivende for valg mellom

Figur 1: Behovsanalysen, strategidokumentet og kravdokumentet danner utgangspunktet for alternativanalysen.



konsepter. Med utgangspunkt i alternativanalysen og en samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser skal det gjøres en rangering av alternativene.

Valg av riktige rammer for utredningen

Beslutningsunderlaget må inneholde en drøfting av den konseptuelle tilnærmingen til problemstillingen som er valgt, gjerne i form av en redegjørelse for hva som er konseptuelt interessant og hvilke problemstillinger som er sentrale. Her er det viktig å oppnå trygghet for at konseptvalget er definert på et hensiktsmessig detaljnivå og at det redegjøres for alle relevante føringer for valget.

Overordnede føringer for utredningen bør fremstilles eksplisitt, og det bør redegjøres for hvilken forankring disse føringene har. Drøftingen bør også omfatte forhold som ofte preger konseptutforming, uten nødvendigvis å være forankret i en behovsanalyse, så som finansieringsevne- og vilje, areal- og byutvikling, symbolverdi, politisk gjennomførbarhet og lignende.

I den grad det finnes et omforent ambisjonsnivå for tiltaket allerede før utredningen starter, bør dette fremgå av rammene for utredningen.

Valget av planleggingshorisont (analyseperiode) bør drøftes særskilt. Dersom valgt planleggingshorisont

potensielt kan være utslagsgivende for valg mellom konsepter, anbefales det å teste beslutningen på flere planleggingshorisonter.

Organisering og styring av utredningsarbeidet

Kompleksiteten i beslutningssituasjonen vil ofte være bestemmende for hvilken kapasitet og kompetanse som er nødvendig for å oppnå god kvalitet på beslutningsunderlaget. Utredningsarbeidet bør organiseres og styres på en måte som er tilpasset kompleksiteten.

Nedenfor følger en kort liste over momenter som det bør tas stilling til å vurdere organisering av utredningsarbeidet og sammensetning av utredningsgruppen.

- Overordnet styring av utredningen
- Arbeidsdeling mellom fagdepartement og etat
- Konseptutvikling/strategi kompetanse
- Involvering av finansierende part, utførende og bruker
- Sektortilhørighet for utredere
- Bindinger mellom utredere og interessenter
- Deltakelse og innflytelse fra særinteresser

For ordens skyld nevnes det at ekstern kvalitetssikrer ikke skal ha noen involvering i utarbeidelsen av beslutningsunderlaget.

2. Behovsanalysen

Rammeavtalen etterspør en kartlegging av interessenter/aktører og vurderinger av hvorvidt det tiltaket som det påtenkte prosjektet representerer er relevant i forhold til samfunnsmessige behov.

Interessent- og aktørkartlegging kan være en egnet innfallsvinkel til å gjennomføre behovsanalyser. I denne sammenheng anbefales det i tillegg å benytte andre anerkjente metoder til behovskartlegging for å

få best mulig tydelighet om hvilke samfunnsbehov som utløser tiltak. Utvalgte metoder er kort presentert nedenfor.

Kravet om å vurdere relevans i forhold til samfunnsmessige behov gjør det nødvendig å drøfte styrken av det prosjektutløsende behov, tidskritikalitet og bestandigheten av behovet samt å drøfte vesentlige ønskede og uønskede konsekvenser.

Prosjektutløsende behov

Begrepet *prosjektutløsende behov* er ikke definert i rammeavtalen og er introdusert gjennom det praktiske arbeidet i tiden siden innføring av KS1. Med det prosjektutløsende behov menes *det samfunnsbehovet som utløser planlegging av tiltak til et bestemt tidspunkt*.

Allerede i behovsanalysen legges hovedpremisser for tiltaket. I dette ligger det å strukturere de behov som avdekkes med tanke på å fremheve det samfunnsbehov som utløser et tiltak nå. Noe forenklet bør en behovsanalyse gi:

- Det prosjektutløsende behov
- Behov for å maksimere positive konsekvenser
- Behov for å minimere negative konsekvenser

Behovsanalysen skal også redegjøre for styrken av det prosjektutløsende behovet, det vil si hvor stort behovet er relatert til andre sammenlignbare udekkede behov i samfunnet.

I samferdselsprosjekter kan dette eksempelvis gjøres ved sammenligninger av fremkommelighet, ulykkestall, punktlighet og lignende fra sammenlignbare situasjoner i samfunnet, eller ved å bruke relevante normtall/gjennomsnittstall. For andre samfunnsområder bør en søke å relatere det identifiserte behovet til andre udekkede behov som konkurrerer om de samme investeringsmidlene.

Tiltak som er underlagt KS1 er gjennomgående store, tar lang tid å realisere og har lang virketid. Således er det nødvendig å belyse bestandighet for prosjektutløsende behov og undersøke hvilke faktorer som påvirker behovet over tid.

Metodisk tilnærming til behovsanalyser

Ved utarbeidelse av behovsanalyser anbefales det samtidig bruk av flere metodiske tilnærminger for å redusere analysens sårbarhet for metodiske svakheter. Videre er det sentralt at funn fra behovskartleggingen drøftes samlet, slik at motstridende behov synliggjøres og avveies.

For en mer utfyllende behandling av temaet behovsanalyser vises det til Concept rapport nr 5, Bedre behovsanalyser.

Normative metoder

Normative metoder for behovskartlegging tar gjerne utgangspunkt i overordnede politiske mål, lover og forskrifter og drøfter samfunnsbehov i lys av underoppfyllelse av disse. Det bør stilles krav til:

- Relevans av overordnede mål, lover og forskrifter
- Sammenheng mellom virkningen av tiltaket og de konstaterte manglene

KVU/KL-utredningen skal tjene som beslutningsunderlag for regjeringen og bør ha et nasjonalt perspektiv. Således er overordnede politiske mål i denne sammenheng ofte målsettinger vedtatt av Stortinget og sjelden målsettinger vedtatt på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Underoppfyllelse av etatsinterne veiledere, normer eller andre retningslinjer for utforming av ny infrastruktur vil for eksempel sjelden alene kunne forklare et samfunnsbehov. Eksempelvis vil et gap mellom dagens situasjon og ambisjoner fra vegnormalene vanskelig kunne utløse et stort tiltak uten at dette misforholdet f. eks er vurdert i forhold til tilsvarende situasjoner ellers i landet.

Etterspørselsbaserte metoder

Etterspørselsbaserte metoder tar utgangspunkt i et misforhold mellom tilbudt kapasitet/ytelse og etterspørsel, da gjerne basert på observerte tilstander i dag og prognoser for utviklingen innenfor relevante planleggingshorisonter. Et gap mellom tilbud og etterspørsel kan indikere et samfunnsbehov for å dempe etterspørsel eller skaffe til veie mer kapasitet.

Behovskartlegging med utgangspunkt i å løse et gitt problem, eller å forfølge en identifisert mulighet, vil falle inn under etterspørselsbaserte metoder.

Interessegruppebaserte metoder

Kartlegging av interessenter og aktører etterspørres eksplisitt i Rammeavtalen kapittel 5.4 Behovsanalyse. En motivasjon for å gjøre dette er å kartlegge hvilke interesser som berøres av utredning og videre å avdekke interessekonflikter.

Kartlegging av interessenter og aktørers preferanser og opplevde behov er også nyttig ved utarbeidelse av behovsanalyser. Dette kan gjøres gjennom gruppeprosesser, spørreundersøkelser, dybdeintervjuer eller sammenstilling av allerede tilgjengelig informasjon fra formaliserte høringsrunder og lignende.

En generell utfordring med denne metoden er å skille mellom faktiske behov og ønsker, og videre å vurdere hvor stor vekt en skal tillegge registreringer av at naboer typisk ikke vil ha ulempene forbundet med tiltaket og at brukerne for øvrig ønsker seg god ytelse.

3. Det overordnede strategidokumentet

Mål

Tiltakets mål skal være konsistente med behovsanalysen og innholdet i det overordnede strategidokumentet. Samfunns mål og effektmål skal bygge på det prosjektutløsende behovet. Indre konsistens oppnås ved å definere mål som gir føringer i en bestemt retning for styringen av tiltaket.

Målene angir tiltakets påtenkte virkning og spesifiseres i det overordnede strategidokumentet. Målene gir et uttrykk for ambisjonsnivå. Dersom samfunns målet formuleres på et for høyt nivå vil måloppnåelsen i for stor grad avhenge andre faktorer, for eksempel effekten av andre tiltak. Mål på for lavt nivå vil begrense mulighetsrommet i konseptutformingen.

Det overordnede strategidokumentet skal med grunnlag i behovsanalysen definere mål for virkningene av tiltaket:

- Samfunns mål – beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under og er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet
- Effektmål – beskriver hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket

Resultatmålene spesifiserer leveransen og skal ikke være det primære fokus i konseptvalgutredninger. Den prinsipielle prioriteringen mellom resultatmål med hensyn til kostnad, ytelse og tid bør imidlertid drøftes som del av det overordnede strategidokumentet, med sikte på å gi føringer for arbeidet med et eventuelt forprosjekt.

Utforming av mål, målformulering

Rammeavtalen gir relativt mange føringer for hvilke karakteristika gode overordnede målformuleringer bør inneha. Det fremheves at mål skal angis presist nok til å sikre operasjonalitet. I dette ligger det at målene skal være etterprøvbare, i den forstand at de er egnet til å vurdere grad av måloppnåelse etter gjennomføring av tiltaket.

Kravet til etterprøvbarehet gjør at en ønsker å kvantifisere måloppnåelse, for eksempel som prosentvis for-

bedring av en gitt parameter. Usikkerhet om nå-situasjonen og fremtidig utvikling av den valgte parameteren kan imidlertid gjøre at dette er uhensiktsmessig. Det mest sentrale er at målene angir presisjonsnivået, for eksempel ved å gi en presis beskrivelse av ønsket situasjon etter tiltaket.

Antall mål bør være begrenset for å unngå målforvirring. Dersom det er nødvendig med flere mål må det undersøkes spesielt at disse ikke innbyrdes er i konflikt. Prioriteringen mellom målene må tydeliggjøres. Ved flere mål må det sannsynliggjøres at alle målene kan oppnås som resultat av tiltaket, og at målstrukturen ikke er for kompleks til å være entydig retningsgivende for tiltaket.

Sektorovergripende mål og nasjonale målsettinger, eksempelvis mål fra Nasjonal transportplan eller målformuleringer fra langtidsplaner for Forsvaret, er ofte lite prosjektspesifikke. Slike mål skal betraktes som overordnede føringer og ikke inngå i prosjektets strategiske utforming. I den utstrekning slike overordnede føringer kan ha betydning for rangering av alternativene skal de omtales i kravdokumentet.

Innfasing i eksisterende portefølje

Rammeavtalen etterspør Kvalitetssikrerens vurdering av tiltakets relevans og mulige innfasing i forhold til den eksisterende og planlagte porteføljen av prosjekter under det aktuelle fagdepartement.

Her er det på sin plass å få presentert tiltaket i lys av de utvalgskriteriene som finnes for den aktuelle prosjektporteføljen. Typiske tema vil være begrensninger i ressurstilgang, avhengigheter til andre tiltak og fleksibilitet i forhold til oppstart og varighet for forprosjektfasen, så vel som gjennomføringsfasen.

I situasjoner med særlige ressursbegrensninger bør utredningen eksempelvis drøfte om forprosjektet skal gjennomføres med særlig vekt på å forberede gjennomføringsfasen for en stegvis realisering. I situasjoner med vesentlige avhengigheter mellom tiltak bør avhengighetene drøftes og beslutningen om konseptvalg sees i sammenheng. I disse vurderingene er det trolig nødvendig med et samarbeid mellom fagdepartement og etat.

4. Kravdokumentet

Det overordnede kravdokumentet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen. Kravene skal brukes til å avgjøre om løsningsalternati-

ver er gyldige og videre til å drøfte godheten av de gyldige konseptuelle alternativene.

Krav som er relatert til effekter som kan omregnes til kroner inkluderes som prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen. Krav som helt eller delvis ikke kan innarbeides som prissatte konsekvenser, skal behandles som tiltaksspesifikke ikke-prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen.

Utforming av krav

Krav bør utformes med sikte på effekter og funksjoner som har årsak-virkningsammenheng med tiltaket. Generelt skal det stilles krav til virkningen av tiltaket og ikke til bruk av gitte tekniske løsninger eller detaljert utforming.

I noen tilfeller kan det være fornuftig å stille absolutte krav for å kunne sile vekk ikke relevante alternativer. Utrederne bør imidlertid være varsomme ved bruk og

utforming av absolutte krav og kunne redegjøre for forankringen. Det må presiseres at det ikke er kravdokumentet men alternativanalysen som skal angi rangeringen av alternativene.

Kravdokumentet må oppgi prioriteringen mellom kravene og redegjøre for hvorfor denne prioriteringen er valgt. Dette gjelder også hvis kravene gis samme vekt, som også er et uttrykk for prioritering.

Generelt vil det være slik at oversiktligheten i beslutningssituasjonen avtar når antallet krav øker. Utrederen bør derfor være kritisk i forhold til om kravene er relevante og potensielt vesentlige for valg av konsept. Kravene skal være tiltaksspesifikke og forankret i samfunnsbehov, noe som er forskjellig fra summen av ønsker fra en interessentanalyse, et idé-verksted og lignende.

5. Alternativanalysen

Med bakgrunn i de foregående dokumentene skal det utarbeides en alternativanalyse som skal inneholde nullalternativet og minst to alternative hovedkonsepter.

Alternativene skal bearbeides i en samfunnsøkonomisk analyse, og det vises til den til enhver tid gjeldende versjon av Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske analyser.

Identifikasjon av alternativer

Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsninger for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet. De konseptuelle løsningene skal kunne realisere mål og tilfredsstillende krav.

Konseptene skal kun detaljeres så langt det er nødvendig (men ikke lengre) for å ta stilling til grad av mål- og kravtilfredsstillelse, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse.

På et tidlig stadium i konseptutviklingen bør konseptenes realisme testes, for eksempel i form av grove samfunnsøkonomiske analyser, for å sile ut åpenbart urealistiske konsepter. Bruk av samfunnsøkonomiske analyser til grovsiling er mest relevant i situasjoner der det er gap mellom tilbud og etterspørsel som er utløsende for tiltaket, og ikke normative behov.

Viktig i arbeidet med å definere konseptuelle alternativer er å sikre:

- Gjensidig utelukkende konsepter (Prinsipielt forskjellige definitive valg som er ment å løse det samme samfunnsbehovet)

- Tydelighet omkring avhengigheter og forutsetninger
- Kreativ ("ut av boksen") tenkning, for eksempel løse behov uten å bygge/kjøre noe, eller bygge/kjøre noe helt annet
- Å unngå forutinntatthet ("bias"), fri seg fra interessenters/aktørers kjente løsningspreferanse
- At en har sjekket mot referanseprosjekter/problemstillinger i inn- og utland
- At alternativer som allerede er silt ut faktisk er ugyldige

Nullalternativet

Nullalternativet skal være referansen som investeringsalternativene skal sammenlignes med og skal representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. I begrepet *forsvarlig videreføring* ligger det at nødvendige vedlikeholdsinvesteringer skal inkluderes.

Nullalternativet skal utredes med sikte på at dette skal være et realistisk valg for beslutningstaker, enten i form av en utsettelse av et større tiltak, eller som løsning på samfunnsbehovet på noe lengre sikt. Alternativanalysen er en differanseberegning av de øvrige alternativer i forhold til et nullalternativ.

For mer informasjon, se veileder nr. 8, Nullalternativet.

Hovedmetoder for samfunnsøkonomiske analyser

Det finnes tre hovedmetoder for samfunnsøkonomiske analyser. Valg av metode bør generelt gjøres ut fra problemstilling og tilgjengelige data.

Nytte- kostnadsanalyser

- Nytte og kostnad er verdsatt i kroner så langt det lar seg gjøre
- Forhold som ikke lar seg verdsette slik vurderes kvalitativt

Kostnads-virkningsanalyser

- Nytten vurderes kvalitativt for de ulike alternativene
- Kostnadene verdsettes i kroner

Kostnadseffektivitetsanalyser

- Nytten antas lik for alle alternativer
- Kostnadene verdsettes i kroner (Velger billigste mulighet)

For øvrig vises det til Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Prissatte konsekvenser

Inngangsdata til den samfunnsøkonomiske analysen skal være forventningsverdier for investeringskostnader, drifts- og vedlikeholdskostnader samt for nyttekomponenter som lar seg uttrykke i kroner. Forventningsverdiene skal være begrunnet i usikkerhetsanalyser. Videre skal systematisk usikkerhet ¹⁾, utover valutausikkerhet, fremkomme. Det er prinsipielt ingen

forskjell mellom å gjøre usikkerhetsanalyser på investeringskostnad, drift/vedlikehold og inntekt/nytte. De fleste statlige etater med prosjektaktivitet har allerede metoder og verktøy som er egnet for dette formålet.

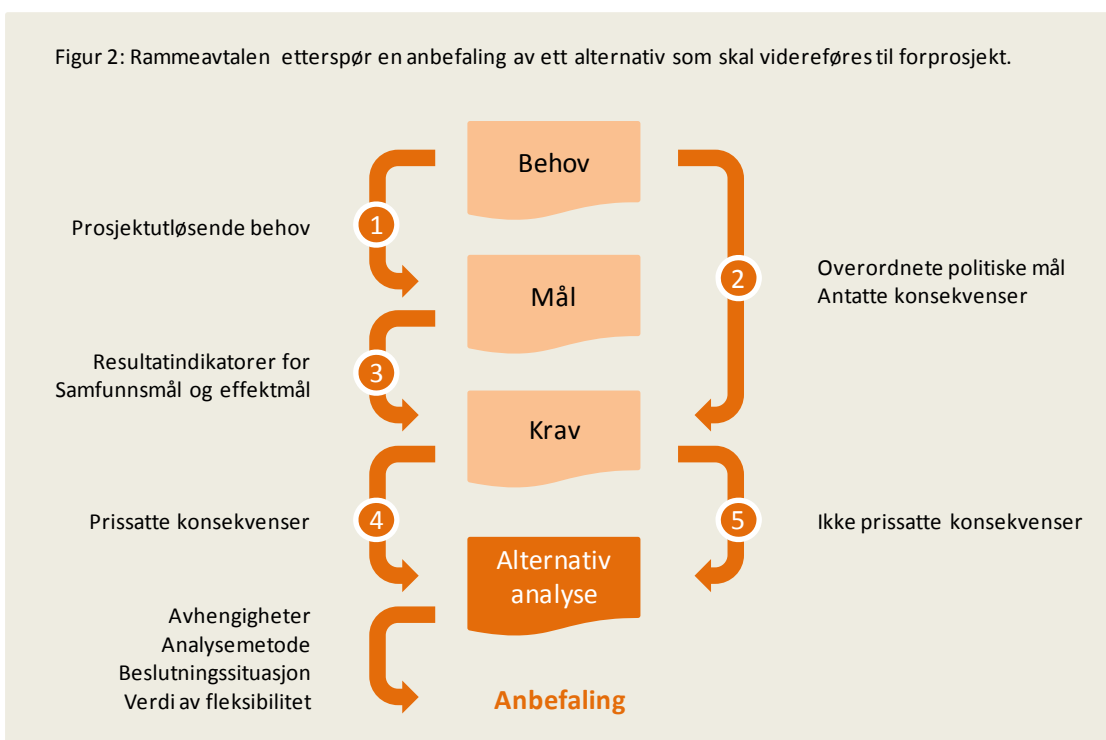
Resultatene fra de samfunnsøkonomiske analysene av hvert alternativ anbefales presentert på en slik måte at det fremkommer hva som er de dominerende kostnadselementene, hvilke nytteeffekter som inngår i beregningen og hva som er de mest vesentlige virkninger av alternativene, samt forskjellene mellom dem.

Ikke- prissatte konsekvenser

De forhold som er beskrevet i kravdokumentet og som det ikke er mulig å kvantifisere på en forsvarlig måte, utgjør tiltakets ikke-prissatte konsekvenser.

Behandling av ikke-prissatte konsekvenser er relevant i samfunnsøkonomiske analyser. I kostnads-virkningsanalyser uttrykkes nytten kvalitativt og i kostnadseffektivitetsanalyser antas nytten lik for alle alternativer. I nytte-kostnadsanalyser vil det ofte være vesentlige effekter som det er vanskelig å regne om til kroner. Med vesentlig menes i denne sammenheng forhold som potensielt kan være avgjørende for valg av konsept og som må hensyntas.

I tillegg til forskjeller i kvalitative egenskaper mellom alternativer vil de ulike konseptforslagene kunne ha ulike fordelinger av positive og negative virkninger mellom brukergrupper og andre interessenter. Drøftingen av ikke-prissatte konsekvenser bør også dekke vesentlige fordelings effekter.



1) Se Finansdepartementets veileder om behandling av systematisk usikkerhet

Sammenstilling og rangering

Resultatene fra de samfunnsøkonomiske analysene skal brukes til å utarbeide en rangering mellom alternativene.

I situasjoner hvor det kun kan påvises et fåtall vesentlige ikke-prissatte konsekvenser hvor alternativene skiller seg fra hverandre, kan det være tilstrekkelig med en kvalitativ drøfting av forskjellene. Tabellariske fremstillinger av forskjeller mellom alternativene kan brukes som grunnlag for drøftingen. I disse tilfellene vil det være mulig å stille opp et valg for beslutningstakerne der forskjeller i samfunnsøkonomisk netto nytte på en rimelig oversiktlig måte kan sammenholdes med forskjeller i ikke-prissatte konsekvenser.

I situasjoner med mange alternativer og flere vesentlige ikke-prissatte konsekvenser hvor alternativene skiller seg markert fra hverandre bør det brukes mer formaliserte metoder ²⁾ for sammenstilling. Ofte vil det være tilstrekkelig med bruk av elementære metoder, som i liten grad stiller krav til vektning mellom de ikke-prissatte konsekvensene.

Nyttefunksjonsmetoder som er basert på vektning mellom kriteriene og verdsetting av det enkelte kriterium i kroner kan i enkelte tilfeller være hensiktsmessig. Ved bruk av denne typen metodikk bør det utøves stor forsiktighet ved bruk av vektning mellom de ikke-prissatte konsekvensene, med mindre dette kan forsvares på bakgrunn av kravdokumentet. Det må presiseres at når konsekvenser ikke er prissatte er det fordi de ikke kan kvantifiseres. En må ikke gjennom vektingsøvelser forsøke å allikevel kvantifisere det ukvantifiserbare. Innbyrdes vektning mellom ikke-prissatte konsekvenser og vektning mellom prissatte og ikke-prissatte konsekvenser bør i størst mulig

grad overlates til beslutningstakers verdivurderinger og dennes holdning til risiko.

I den grad det må benyttes formaliserte metoder er det viktig med oppmerksomhet på kontroll av lovlighet i regneoperasjoner, da i første rekke for å unngå å regne sammen variabler med forskjellig målenivå.

Beslutningsstrategi og føringer for forprosjekt

I følge Statens prosjektmodell for store prosjekter skal en beslutning om videre utredning av et konsept (KS1) etterfølges av et forprosjekt og eventuell senere beslutning om oppstart, (KS2).

Dette åpner for spørsmål om hva som må besluttes som del av konseptvalg og hva som kan utredes videre i forprosjekt og utsettes til senere beslutning. Konkrete beslutninger om et konsept vil typisk tjene som en nyttig føring for arbeidet med forprosjekt, men dette gjelder bare hvis graden av konkretisering er avstemt mot graden av omskiftelighet i omgivelsene.

Verdien av fleksibilitet vil typisk avheng av:

- Hvor robuste er premissene over lang tid?
- Hvor robuste er prognosene over lang tid?
- Hvor lenge kan vi leve med nullalternativet?
- Vil vi få bedre informasjon senere?

Det vises til veileder nr. 4 om systematisk usikkerhet som også behandler verdien av fleksibilitet, ofte referert til som realopsjoner.

2) Se Concept rapport nr. 18, Minken m.fl. Konseptvalgutredninger og samfunnsøkonomiske analyser (2009), *Flermålsanalyse* i store statlige investeringsprosjekt,