

Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ

# Målstruktur og målformulering

Versjon 1.1, utkast, datert 28.4.2010

## Innhold

1. Bakgrunn, og bruk av veilederen	s 2
2. Definisjoner	s 2
Aktører og perspektiver	
3. Etablering av mål	s 2
Samsvar mellom behov, mål og effekt	
Mål og konseptvalg	
Målhierarki	
Målspesifisering	
4. Råd ved utarbeidelse og vurdering av mål	s 4
Antatt mål	
Prosessen med å få frem gode mål	
Litteratur	s 5



## 1. Bakgrunn, og bruk av veilederen

Finansdepartementets utredning om store offentlige investeringsprosjekter [1], viste at målformuleringer ofte er uklare og for ambisiøse, urealistiske og lite egnet til overordnet styring. Formålet med denne veilederen er å sikre bedre struktur og formuleringer ved etablering av mål i offentlige investeringer. Den skal gi departementer, etater, kvalitetssikrere og andre involvert i eller berørt av KS-ordningen hjelp til å utar-

beide og vurdere mål. Hovedfokus i veilederen er på prosjektets tidligfase og etablering av samfunns- og effektmål.

Veilederen er utarbeidet med utgangspunkt i innspill fra etater og kvalitetssikrere, samt referanse-litteratur. For ytterligere fordykning og eksempler vises det til litteraturlisten bakerst.

## 2. Definisjoner

Definisjonene i denne veilederen bygger på Veileder nr. 3: Felles begrepsapparat KS1:

**Samfunns mål** er et uttrykk for den nytte eller verdiskaping som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. Samfunns målet skal vise eiers intensjon og ambisjon med tiltaket.

**Effektmål** er et uttrykk for den direkte effekten av tiltaket, for eksempel den virkningen/ effekten tiltaket skal føre til for brukerne. Effektmålene skal være avledet av samfunns målet.

**Resultatmål** angir de konkrete indikatorer/måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen/leveransen av tiltaket/prosjektet. Resultatmålene måles ved prosjektets ferdigstilling

### Aktører og perspektiver

I KS-ordningen er det definert tre kategorier av mål forankret i hvert sitt aktørperspektiv. Disse skal legges til grunn ved konseptvalg, og ved planlegging og gjennomføring av prosjektene. Med leverandør menes i denne sammenheng utførende part i prosjektet.

Tabell 1 Tre hovedaktører i et prosjekt og deres perspektiver

Perspektiv	Mål	Kommentar
Eierperspektiv	Samfunns mål	Virkning for samfunnet ved at nytten realiseres
Brukerperspektiv	Effektmål	Konsekvensen for brukerne ved at effekten oppnås
Leverandørens perspektiv	Resultatmål	Leveransen ved overlevering, uttrykt ved måltall og egenskaper

## 3. Etablering av mål

Etablering av mål er sentralt i utformingen av store offentlige investeringsprosjekter. De skal defineres i tidligfasen ved valg av konsept, og er et verktøy for planlegging og styring av det valgte prosjektet.

Hensikten med å formulere mål er i forkant å presisere hva man vil oppnå, og i etterkant å kunne kontrollere i hvilken grad en har greid det. Mål skal uttrykke en ønsket tilstand eller resultat, ikke aktiviteter eller arbeidsoppgaver.

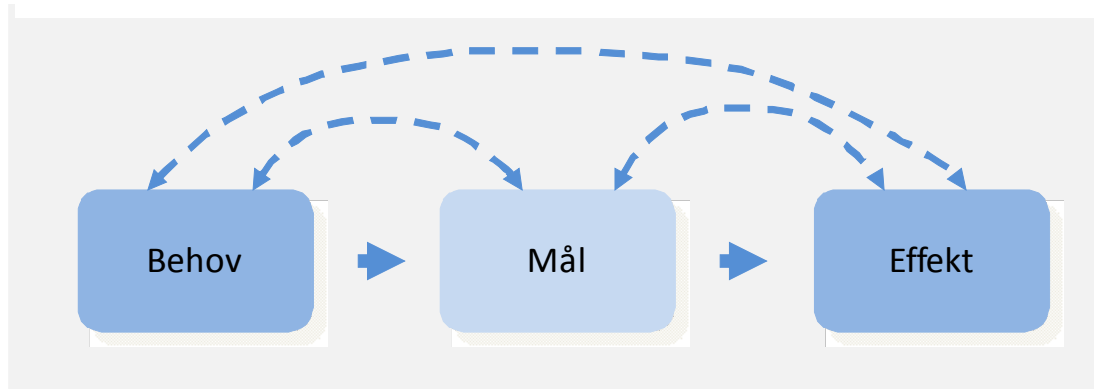
Behovsanalyse, strategidokument, kravdokument og alternativanalysen utgjør grunnlagsdokumentene ved

valg av konsept. Det er behov som gir prosjektet berettigelse, og behovsanalysen skal danne grunnlaget for formulering av mål.

### Samsvar mellom behov, mål og effekt

Det må være en klar sammenheng mellom behovet som utløser tiltaket vist i behovsanalysen og prosjektets mål. Formulering av samfunns- og effektmål må således bygge på de identifiserte behovene og en vurdering av hvilke av disse som skal legges til grunn for valg av mål. Ved utforming av målene må følgende ivaretas:

Figur 1 God utforming av et prosjekt forutsetter at det er samsvar mellom behov, mål og effekt (kilde: Samset, 2008)



**Konsekvens:** Effekter for brukerne og virkninger for samfunnet som kan tilbakeføres til et gitt tiltak. Konsekvensene kan være positive og negative, forventete og ikke forventete.

**Relevans:** Graden av samsvar mellom tiltaket 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.

**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.

Prosjekter lykkes når de fører til effekter som er i tråd med målene, og de behovene som var utløsende for prosjektet. Man må gjøre en grovvurdering av hvorvidt prosjektet er gjennomførbart.

## Mål og konseptvalg

Avklaring av mål er viktig for å sette rammer for hva som skal oppfattes som reelle alternativer. Antall overordnede mål må begrenses. Det avgjørende i konseptfasen er å legge til rette for en prosess som sikrer at det beste alternativet ikke siles vekk. Samtidig er det viktig at en ikke ender opp med for mange alternativer, slik at konseptfasen blir for omfattende og ressurskrevende.

Gode, gjennomtenkte og vel forankrede målformuleringer er også en forutsetning for et godt beslutningsgrunnlag.

Samfunns målet skal reflektere det tiltaksutløsende behovet, og vil normalt være det samme for alle konseptene. Effektmålene definerer et mulighetsområde, samtidig som de setter grensene for hvilke konsept

er som kan vurderes. Effektmålene inngår så i den samfunnsøkonomiske analysen som ett av kriteriene ved rangering av konseptene.

## Målhierarki

Store investeringsprosjekter er komplekse og har gjerne mange mål på ulike nivåer, som i større eller mindre grad er gjensidig avhengige. Det er vanlig å fremstille dette i et målhierarki for å tydeliggjøre hvordan de ulike målene forholder seg til hverandre og bygger opp under hverandre. Et målhierarki er samtidig en forenklet fremstilling av den virkelige verden.

Et målhierarki som viser hvordan overordnede mål understøttes av underordnede mål er et verktøy for å presisere tiltaket og definere ambisjonsnivået. I et målhierarki finnes to typer koplinger:

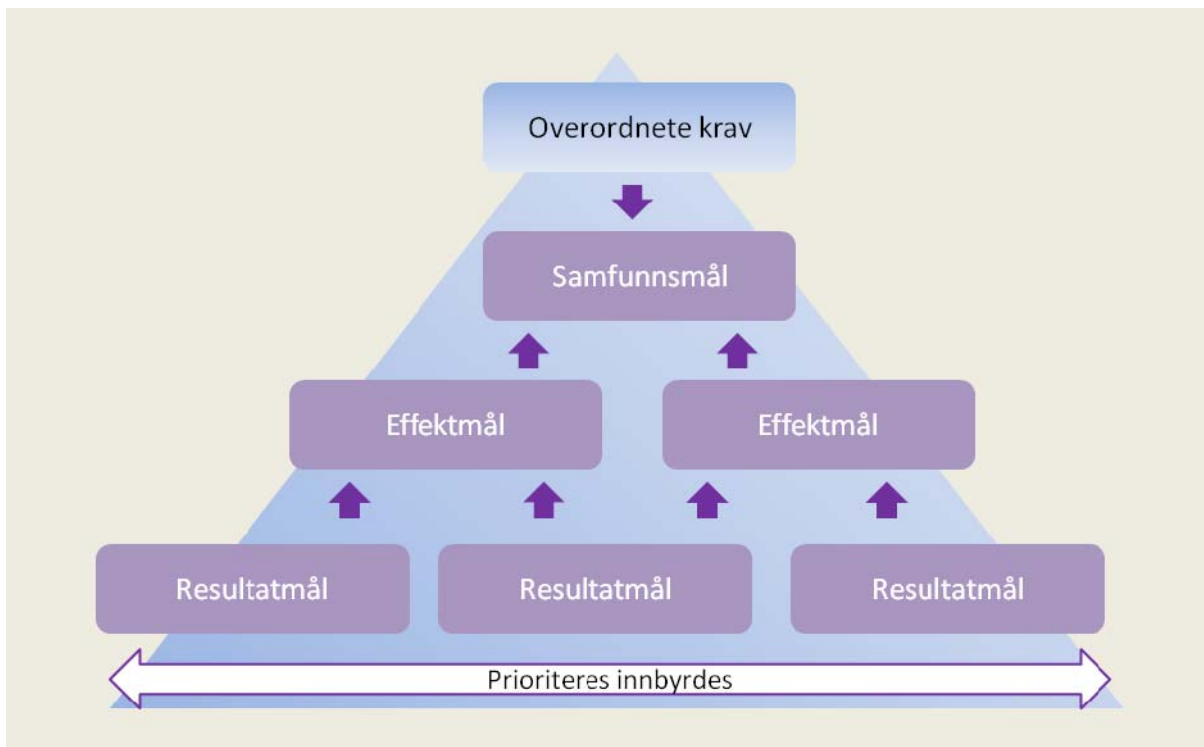
- Vertikalt, det vil si at målene er ordnet logisk i årsak-virkningsforhold.
- Horisontalt, det vil si at målene er sideordnet og at alle målene på hvert nivå må realiseres for å nå mål på overordnet nivå.

I store statlige investeringsprosjekter kan dette fremstilles som illustrert i Figur 2.

Samfunns målet skal reflektere det tiltaksutløsende behovet. Det anbefales at det i tidligfasen (før KS1) utarbeides et målhierarki for vise konsistens i målformuleringene og at årsak-virknings sammenhenger er på plass.

I flere sektorer er det etablert overordnede sektorpolitiske mål og i enkelte sammenhenger er det etablert sektorovergripende mål (for eksempel innen miljø). Disse målene er sentrale, og bør omtales og tas hensyn til ved utforming av målhierarkiet. Det er imidlertid vesentlig at samfunns målet relateres tydelig til det aktuelle behovet, og ikke til eksempelvis overordnede sektor-politiske mål. Sektorpolitiske mål skal formuleres som krav.

Figur 2 Målhierarki



### Målspesifisering

Helheten av mål bør være tilstrekkelig ambisiøse til å fungere som motivasjonsfaktor, samtidig som de må være realistisk oppnåelige. Umulige (overambisiøse) mål eller mål som vil bli innfridd uansett har ingen hensikt. Graden av måloppnåelse må i ettertid kunne verifiseres. Dette innebærer at målene må være konkrete og målbare (etterprøvbare), uttrykt på en måte som gjør prestasjons- og resultatvurdering mulig, og kunne benyttes i styringen av prosjektet.

Følgende skal legges til grunn:

**Samfunnsmål** skal ikke være mer generelle enn at realiseringen til en viss grad kan tilbakeføres til prosjektet. Samtidig skal det være tilstrekkelig overordnet til at det gir en god begrunnelse for tiltaket og rom for vurdering av alternative konsepter.

**Effektmålene** skal være realistisk oppnåelige innen en angitt tidsramme. Effektmålene må være konsistente ved at de bygger opp under samfunnsmålet. Dersom effektmålene nås, bidrar dette også til at samfunnsmålet nås. Målene må presis

**Resultatmål** angir de konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen av prosjektet. Resultatmål er alltid knyttet til kvalitet, kostnad og tid, eventuelt supplert med andre relevante parametere, eksempelvis omdømme og helse/miljø/sikkerhet.

For mål der måloppnåelsen vanskelig lar seg måle nøyaktig, bør en benytte en verbal beskrivelse av hva som kjennetegner ulike grader av måloppnåelse.

## 4. Råd ved utarbeidelse og vurdering av mål

Målene skal klargjøre retning for å gjennomføre tiltaket, skape felles forståelse og motivasjon, og avgrense tiltaket. Antall mål må begrenses. Dette for å:

- Sikre realisme og fokus ved valg av konsept
- Gi tydelige styringssignaler ved planlegging og gjennomføring av prosjektet

Som hovedregel bør det være kun ett samfunnsmål. Det bør videre ikke være for mange effektmål. Antall resultatmål følger av de konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd når prosjektet er realisert. Ved flere enn ett mål per nivå, må disse prioriteres innbyrdes.

Målene må formuleres på en måte som gjør dem forståelige og målbare. Som en huskeregel bør målene være SMARTE:

- **Spesifisert** – veldefinerte, entydige og ikke til å misforstå
- **Målbare** - kvantitativt dersom mulig, eventuelt etterprøvbare på andre måter
- **Akseptert** – av alle berørte parter i prosjektet, hos prosjekteier og hos brukere
- **Realistiske** – stor sannsynlighet for at de kan realiseres
- **Tidssatte** – det skal angis når effektene eller resultatene skal være oppnådd
- **Enkle** - målene må formuleres enkeltvis og ikke i sammensatte, uklare uttrykk.

### Proessen med å få frem gode mål

Å definere mål kan være en krevende prosess som det er viktig å bruke tid på. En god prosess kan for eksempel kjennetegnes ved følgende:

- Utarbeidelse av mål bør legges opp som en iterativ prosess. Det kan være effektivt å jobbe med kravdokumentet og identifisering av alternativer parallelt med målformuleringer, slik at en raskere finner operasjonelle formuleringer.
- Mål skal uttrykke en tilstand, ikke en prosess. Unngå prosessrettede formuleringer som ”bidra til”, ”økes”, ”legge til rette for” og ”redueres betraktelig”.
- Involver tiltakets interessenter gjennom dialog, workshops, intervjuer osv. for å få frem tydelighet rundt hva som er kjernen i behovet. Still kontrollspørsmålet: Hvorfor er dette viktig?
- Få frem det unike. Still kontrollspørsmålet: Er dette et mål som vil gjelde for de andre prosjektene i sektoren også?

- Fokuser på effekter eller virkninger av tiltaket, ikke på selve løsningen. Still spørsmålet kontrollspørsmålet: Hvilken virkning ønsker du at tiltaket skal ha? Forsøk å definere virkninger på måter som er målbare i ettertid.
- Sikre at målene er gjennomtenkt og gjennomarbeidet ved å bruke forskjellige innfallsvinkler, for eksempel prosessperspektiv, interessentperspektiv og grensesnittperspektiv.
- Begrens målene. Søk å finne kjernen i behovene og fokuser på disse. Motstridende og omfattende mål gjør det vanskelig å velge riktig konsept og må derfor omarbeides.
- Utarbeid et målhierarki for vise konsistens i målstruktur og at årsak-virkningssammenhenger er på plass, dette for å tydeliggjøre sammenhenger i et komplekst mål bilde.

### Litteratur

- [1] Berg, Peder, Knut Andersen, Lars Erik Østby, Svend Lilleby, Svein Styrvold, Kasper Holland, Unni Korsnes, Knut Rønning, og Frode Johansen. 1999. Styling av statlige investeringer. Sluttrapport fra styringsgruppen. Oslo: Finansdepartementet.
- [2] Næss, Petter, Kjell Arne Brekke, Nils O. E. Olsson, og Ole Jonny Klakegg. 2004. Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Concept rapport nr. 9. Trondheim: Concept-programmet.
- [3] Klakegg, Ole Jonny. 2006. Målformulering i store statlige investeringsprosjekt. Concept rapport nr. 6. Trondheim: Concept-programmet.
- [4] Samsø, Knut. 2008. Prosjektvurdering i tidlige fasen. Fokus på konseptet. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.