



For lidt "skin in the game" i offentlige megaprojekter

Interview med professor Bent Flyvbjerg

I dette interview fortæller den internationalt anerkendte forsker Bent Flyvbjerg om sin mangeårige forskning i megaprojekter. Hans forskning er baseret på data om mere end 23.000 projekter over hele verden, og han kommer i interviewet blandt andet ind på forskellene mellem offentlige og private megaprojekter, "den danske syge", og hvad vi kan lære af udlandet.

Af Mads Leth Jakobsen
og Peter Bjerre Mortensen
begge Administrativ Debat

Hvad er det vigtigste råd, du vil give offentlige eller private organisationer, som skal i gang med et megaprojekt?

Man skal tænke sig rigtig godt om, før man går i gang. Det er et kæmpe problem, at man ofte ikke gør det og ikke sætter tid af til grundig forberedelse og planlægning. Det gælder for både offentlige og private organisationer,

men det er nok et lidt større problem i det offentlige end i det private. Det skyldes blandt andet, at nogle megaprojekter er så risikable og urentable, at kun det offentlige vil lave dem.

Men det skyldes også, at beslutningstagere i det offentlige ikke på samme måde som i den

private sektor har deres egne penge i klemme. De har mindre *skin in the game*, også fordi en valghorisont på fire år er meget kort, når det gælder et megaprojekt. Resultatet bliver desværre ofte kortsigtede hovsaløsninger, hvor dem, der beslutter megaprojekterne, har meget lidt på spil og sjældent bliver holdt ansvarlige for fejlslagne projekter.

Boks 1. Typiske kendetegn ved megaprojekter

- Koster ofte mere end 1 milliard i US dollars
- Udvikling og gennemførelse strækker sig over flere år
- Projektet påvirker mange mennesker og ændrer potentielt samfundet markant
- Involverer typisk en lang række offentlige og private partnere, myndigheder og underleverandører

Kilde: Flyvbjerg, Bent, 2014, "What You Should Know about Megaprojects and Why: An Overview," *Project Management Journal*, vol. 45, no. 2, April-May, pp. 6-19.

Så den vigtigste fase ligger faktisk før, et megaprojekt sættes i søen?

Ja, generelt er det ikke sådan, at megaprojekter går galt. Det gør de ikke. Vores data viser, at de *starter* galt! Det er en vigtig skelnen. Hvis vi fokuserer på, at projekter går galt, når de i virkeligheden er startet galt, er det svært at gøre det bedre. Hvis et projekt er født til at gå galt, er det f.eks. ligegyldigt, hvor dygtige folk du får til at levere projektet. De kan ikke levere, fordi de har fået en dårlig businesscase til at starte med, og det skyldes i høj grad, at man beslutter sig for hurtigt.

Når det gælder megaprojekter, er det ikke godt at tænke og handle hurtigt. Fælderne i vores hurtige tænkning er det, Daniel Kahneman har skrevet om i sin berømte bog *Thinking, Fast and Slow*. Den hurtige tænkning er instinktiv, og den ser ud til at være medfødt. Det er noget, vi som mennesker gør spontant,

og det er vores foretrukne måde at tænke på. Men det er lige præcis det, man ikke har brug for, når man forbereder store megaprojekter. Her er der brug for at bremse den hurtige tænkning og bruge den langsomme tænkning, som Kahneman anbefaler. Han har været en stor inspiration for min forskning i megaprojekter på det punkt.

Netop Daniel Kahneman har du over en længere årrække haft en diskussion med om betydningen af psykologisk bias versus magtbias, når det gælder beslutninger om megaprojekter?

Det er rigtigt. Det bemærkelsesværdige er, at resultatet er det samme, uanset om beslutningsgrundlaget er ubevidst skævvredet (psykologisk bias), eller om det er bevidst manipuleret (magtbias). Hvis vi f.eks. er optimistiske, underbudgetterer vi nye projekter, men underbudgettering kan også ske bevidst, fordi strategiske og magtfulde beslutningstagere ønsker, at projektet skal vedtages og gennemføres. Det er altså ikke sådan, at de to former for bias udligner hinanden. De forstærker tværtimod hinanden og medvirker ofte til et dårligt udgangspunkt for megaprojekter, i form af en businesscase, som ikke kan leveres.

Hvordan reducerer man den skævvridning, der følger af henholdsvis psykologisk bias og magtbias i arbejdet med megaprojekter?

Det gode ved den psykologiske bias er, at hvis man gør folk opmærksom på, at de har denne bias, vil de tit være motiveret for at gøre noget ved den, og der har vi gode metoder til, hvordan folk kan blive mere realistiske i deres forventninger til projekterne. En af metoderne går ud på at teste sine beslutninger, som om de er gået galt, før de går galt. En anden er at sammenligne med tilsvarende historiske projekter, hvilket kan være en øjenåbner.

Magtbias, derimod, er ikke uskyldigt, og her kan man opleve, at folk bliver sure, når man gør opmærksom på den bias, der er i et givet beslutningsgrundlag. Det har jeg oplevet masser af gange. Et klassisk eksempel er etab-

”Når det gælder megaprojekter, er det ikke godt at tænke og handle hurtigt



leringen af Øresundsforbindelsen, hvor man kun ville offentliggøre de analyser, der viste en positiv forrentning, imens man fejede de negative ind under gulvtæppet. Det er strategisk misrepræsentation i en nøddeskal.

Når det gælder magtbias, er der nogle andre redskaber, der kan tages i brug for at begræn-

se det. I nogle lande er man f.eks. begyndt at sagsøge folk, der laver misvisende prognoser. Australien er et af de første steder, der gjorde det, og det har givet en øget disciplin på prognoseområdet. Vi har sådan set også i Danmark lignende redskaber til at disciplinere prognosemagerne. Det er blot et spørgsmål om at håndhæve dem, og her har vi vænnet os til, at folk ikke bliver straffet, ja knap nok får en løftet pegefinger, for at manipulere beslutningsgrundlag med enorme negative økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser til følge.

Mange synes at have en pragmatisk tilgang til det her. Det kan godt være, at megaprojekter som f.eks. Øresunds- og Storebæltsforbindelsen og Metroen var for dyre og forsinkede, men hvis de ender med at fungere, ser man gennem fingre med et dårligt beslutningsgrundlag og problematiske byggeprocesser. Er det ikke OK at tænke sådan?

Nej, det er for slapt og for dyrt. Jeg synes også, at Metroen i København er fantastisk, men det er ikke i orden, at vi har betalt alt for meget for den. Min kritik af beslutningsprocessen bag Metroen fik den daværende direktør for Ørestadsselskabet, Jens Kramer Mikkelsen, til at kalde mig modstander af kollektiv trafik. Intet kunne være mere forkert. Jeg mener ligesom mange andre, at der bør bygges mere metro i København, og jeg bruger selv Metroen meget. Men jeg er imod dårlige beslutningsprocesser, og jeg forsker i det her og kan se, hvordan de laver det i udlandet. Jeg ved godt, hvem jeg som skatteborger gerne vil have til at bygge Metroen i København, og det er ikke dem, der har bygget den. Det kan godt være, at et megaprojekt kommer til at fungere godt på længere sigt, men det er ikke ligegyldigt, hvor mange penge vi har spildt på det. Det er ikke god forvaltning, sådan som jeg ser det.

” Jeg ved godt, hvem jeg som skatteborger gerne vil have til at bygge Metroen i København, og det er ikke dem, der har bygget den

”Men min pointe er, at man skal samle de små ting til store ting, bygge stort fra småt

Kigger vi ud over de danske grænser, diskuteres det i disse år, om de vestlige demokratier er blevet for dårlige til at omstille og udvikle sig sammenlignet med autokratiske systemer som det kinesiske. Hvad viser din forskning om det spørgsmål?

Det er svært at få pålidelige data fra autokratier, men vi er faktisk lykkedes med at skaffe pålidelige data om verdensbankprojekter i Kina. Vi finder, at Kina også har problemer med budgetoverskrivelser som i vestlige demokratier.

Men der er også væsentlige forskelle. De er hurtigere til at gennemføre projekter i Kina, og det er nok fordi, de i højere grad kan ”bulldoze” dem igennem. Det synes jeg ikke, vi skal have som ideal. Der er gode grunde til, at projekter, som involverer miljø og sikkerhed, kræver godkendelse. Megaprojekter tager længere tid i demokratier, og det er noget, vi skal holde fast ved. Det kan dog godt være, at Europa og USA er blevet for langsomme, særligt set i lyset af den voldsomme teknologiske udvikling, og det kan vi godt gøre noget ved uden at blive som Kina.

Der, hvor Kina i særlig grad er lykkedes, er ved specialisering i modulære projekttyper, f.eks. batterier, solceller og vindmøller. Kernen er, at man producerer det samme modul igen og igen, så man hele tiden bliver hurtigere og bedre til at skalere. Det er blandt andet derfor, at Vestas ikke længere er den største vindmølleproducent. Kina er simpelthen bedre til det, vi kalder ”modulbaseret super-scaling” end andre.

Derudover er der bedre adgang til veluddannet arbejdskraft i Kina, som uddanner et enormt antal ingeniører. De er samtidig klar til at smøge ærmerne op og arbejde mange flere timer, end vi gør i Vesten. Det er en misforståelse, at Kina kun klarer sig godt på disse områder på grund af statsstøtte – noget som

vi for øvrigt jo også har givet i stor stil til vindmølleindustrien i Danmark.

Det kan virke paradoksalt, at flere af dine gode råd om megaprojekter lyder stærkt beslægtet med Lindbloms og Wildavskys klassiske ideer om at gå forsigtigt og inkrementelt til værks, når man skal skabe forandring. Hvordan hænger det sammen?

De to er nogle tænkere, der har haft stor indflydelse på min tænkning, helt fra jeg var studerende og mødte Wildavsky. Inkrementalisme er en god ide i den forstand, at man kun bør lave små ting. Men min pointe er, at man skal samle de små ting til store ting, bygge stort fra småt. Forskningen viser, at man har meget større chance for succes, hvis man gør det på den måde, end hvis man bygger store one shot-projekter.

Boks 2. Om Bent Flyvbjerg

- Cand.scient. i geografi og økonomi, ph.d., dr.techn., dr.scient.
- 1993-2009: Professor ved Aalborg Universitet
- 2009-2021: Professor ved Oxford University og leder af forskningscenter om megaprojekter
- 2021-: Professor ved IT-Universitetet i København
- En af Danmarks mest citerede samfundsforskere
- Forfatter/redaktør af mere end 10 bøger og over 250 artikler
- Har rådgivet regeringer og firmaer over hele verden om håndtering af store projekter
- Hovedforfatter af bogen ”How Big Things Get Done” (2023), der er en international bestseller oversat til 23 sprog

”Men tag f.eks. den nuværende decentrale styreform i regionerne og supersygehusene. Det er decentralisering, som ikke virker

Prøv at sammenligne et stort skræddersyet projekt som et atomkraftværk med utallige små solceller sat sammen til en solcellefarm. Der er vildt stor forskel på, hvor godt de to typer af projekter performer med hensyn til budget og tidsplan, og hvor hurtigt de kan komme i drift. Performance er elendig for atomkraftværker, imens den er god for modulært opbyggede solcellefarme.

Så hvis det er den forståelse af inkrementalisme, er det lige præcis det, der skal til. Jeg ser det som en måde at arbejde på, som skalerer bedre end andre måder at planlægge og styre projekter.

Du giver i din forskning mange eksempler på, at disse gode råd har været svære af efterleve. Spørgsmålet er, hvordan de gode råd bliver udbredt og efterlevet. Bør man f.eks. have centrale myndigheder eller organisationer, der vejleder og regulerer megaprojekter?

Det findes allerede. Jeg har været med til at understøtte opbygningen af sådanne organisationer i England og Hongkong. Der er regeringer rundt om i verden, der synes, at det er vigtigt at tænke i projekter. De ser det som et generelt håndværk, man skal kunne for at levere projekter effektivt.

P.t. har vi ikke kapaciteten i Danmark, og den kapacitet vi har er ikke samlet ét sted. I Hongkong har man valgt at lægge det centralt i regeringsapparatet, så det virkelig har prestige og gennemslagskraft. I England er det mindre centralt, og de mange skift i regeringer og ressortændringer har skabt en del uklarhed. Hvis vi skulle have en organisation i Dan-

mark, ville jeg foreslå, at den blev placeret centralt i forvaltningen a la Hongkong, som man med fordel kunne studere. Det kunne være i Finansministeriet eller et sted med tilsvarende styrke, og så bør der være et bredt politisk forlig bag, så den organisatoriske konstruktion får stabilitet. Ellers synes jeg ikke, man skal gøre det.

Vil en sådan organisering ikke udfordre vores decentrale politiske styreform i Danmark?

Det vil den, og det er rimeligt at diskutere. Men tag f.eks. den nuværende decentrale styreform i regionerne og supersygehusene. Det er decentralisering, som ikke virker. Inden der overhovedet var sat en spade i jorden, fortalte jeg ledelsen i Danske Regioner, på baggrund af min forskning: ”Sørg nu for at bygge ét supersygehus først og lær af den proces, før I bygger det næste osv. Så kan I med tiden gøre det bedre og bedre.”

Men det gjorde man ikke. Måske fordi ansvaret var decentraliseret, for så får man diskussionen om, hvem er det, der skal vente, og hvem skal i gang med det samme. Hvis man kan løse det problem ved at centralisere ansvaret, så ville det være en fordel. Men der er også et andet problem i Danmark, nemlig at vi vil opfinde tingene selv frem for at lære af andres erfaringer fra enten andre kommuner, regioner eller lande. Den praksis er så udbredt, at jeg har givet den et navn. Jeg kalder det ”den danske syge”, og det er et af de største problemer ved megaprojekter i Danmark. Et land på 6 millioner indbyggere kan ikke gøre alting selv. Eller det kan man godt, men så bliver resultaterne derefter, som med Su-

persygehusene, Rejsekortet, Niels Bohr Bygningen, Det Nye Ejendomsvurderingssystem m.fl.

Hvad er dit syn på relationen mellem megaprojekter og aktuelle store samfundsudfordringer som global opvarmning og generativ kunstig intelligens. Hvordan hænger de sammen?

Jeg ser dem som sammenvævede. Man kan ikke forestille sig, at vi får løst klimaproblemerne uden mange flere og meget større megaprojekter, leveret meget hurtigere. Speederen skal helt i bund for elektrificering af vedvarende energi, overalt, hvis vi skal bremse den globale opvarmning. Her har politikerne desværre sovet i timen på det seneste, undtaget i Kina. Generativ AI er i min optik i sig selv et af de helt store og revolutionerende megaprojekter, udover at det kræver et utal af mega-datacentre med tilhørende elektricitetsforsyning. Vi taler om investering af hundreder af milliarder af dollars.

Det er stadigvæk "early days", men feltet har gjort store fremskridt på kort tid. Det kan vise sig at være en boble, men jeg tror, at de fleste gør klogt i at lære at bruge AI og forholde sig aktivt til det.

Her er det også vigtigt ikke at se megaprojekter som enkeltstående projekter. Traditionelt er projekter blevet opfattet enkeltvis og håndteret parallelt, men man skal i stedet se dem som grupper af megaprojekter. De skal ses som moduler, hvor man ikke bare laver det samme projekt engang i mellem. Man skal lave det samme eller nært beslægtede projekt hundredvis af gange. Det gælder, uanset om det er datacentre eller elektricitetsforsyning, og det begynder også så småt at gælde byggeri og infrastruktur. Der er en voksende forståelse for at se megaprojekter som noget, der kommer i sværme. Her har EU og USA meget at lære af Kina, hvis vi skal kunne konkurrere geopolitisk.