

NOTAT

DEPARTEMENTET

[Navn]

Dato 17. maj 2011  
J. nr.

Center for Veje og Broer

Karsten Kirk Larsen  
Telefon 33 92 38 95  
kkl@trm.dk

## **Ekstern kvalitetssikring af beslutningsgrundlag på niveau 2**

### **1. Baggrund for den eksterne kvalitetssikring**

Som led i at sikre det bedst mulige beslutningsgrundlag for Folketingets vedtagelse af store anlægsprojekter på Transportministeriets område skal der, forud for vedtagelsen, gennemføres en ekstern kvalitetssikring af projekter, med en forventet totaludgift over 250 mio. kr. jf. akt 16 af 24. oktober 2006. Den eksterne kvalitetssikring gennemføres både for beslutningsgrundlag på niveau 1 (forundersøgelser mv.) og på niveau 2 (VVM-undersøgelser).

Ekstern kvalitetssikring er en uafhængig vurdering af anlægsmyndighedens projektgrundlag og anlægsoverslag, som blandt andet vurderer, om anlægsoverslaget, den trafikale og tekniske løsningsmodel, projektets organisering samt analysen af den samfundsøkonomiske rentabilitet har en tilfredsstillende kvalitet.

Hovedformålet med den eksterne kvalitetssikring er, at øge kvaliteten i beslutningsgrundlaget. Dermed forbedredes den udgiftspolitiske styring, og der dannes bedre grundlag for en prioritering af større anlægsprojekter. Den eksterne kvalitetssikring skal kvalificere og konsolidere projektgrundlaget, før der træffes beslutning, jf. Akt 16 af 24. oktober 2006.

Konkret undersøger en ekstern rådgiver med ekspertise og erfaring inden for det relevante område, om der på baggrund af en gennemgang af beslutningsgrundlaget i forhold til de i akt 16 af 24. oktober 2006 om ny anlægsbudgettering oplyste fokusområder, er vægtige grunde til, at der ikke bør træffes politisk beslutning om, hvorvidt man skal gå videre med projektet på baggrund af det fremlagte beslutningsgrundlag.

Kvalitetssikringens omfang og detaljeniveau afspejler beslutningsgrundlagets undersøgelsesniveau. Således vil en kvalitetssikring af beslutningsgrundlag på niveau 1 være væsentligt mindre omfattende end tilsvarende på niveau 2.

Konklusionen afgives inden for de rammer, som budgettet for den eksterne kvalitetssikring sætter for detaljeringeniveauet. Således må selve undersøgelsen basere sig på en stikprøvetilgang med fokus på særligt risikobetonede forhold, ligesom den eksterne rådgiver ikke selv skal gennemføre yderligere undersøgelser eller udarbejde selvstændige løsningsforslag. Kvalitetssikringen gennem-



føres på grundlag af det materiale og de undersøgelser, der er tilvejebragt af anlægsmyndigheden i forbindelse med udarbejdelse af beslutningsgrundlaget. Den eksterne kvalitetssikring er således alene en gennemgang af anlægsmyndighedens projekt.

Den eksterne kvalitetssikring gennemføres som udgangspunkt inden offentliggørelsen af beslutningsgrundlaget, eventuelt i de afsluttende faser af udarbejdelsen af projektet, så konklusionerne foreligger samtidig med offentliggørelsen af beslutningsgrundlaget og kan være taget højde for heri.

Det vil dog være muligt at fravige en sådan procedure, hvis der er vægtige konkrete forhold i det enkelte projekt, der gør en parallel proces uhensigtsmæssig. En fravigelse skal aftales med departementet. Under alle omstændigheder skal konklusionerne fra den eksterne kvalitetssikring foreligge tids nok til, at de kan indarbejdes i det endelige projektgrundlag, således at Transportministeriet kan fremlægge et færdigt projektgrundlag inkl. konklusioner fra den eksterne kvalitetssikring inden den videre politiske behandling af projektet.

Undersøgelsen gennemføres for Transportministeriet.

## **2. Kvalitetssikringens indhold**

En ekstern kvalitetssikring på niveau 2 (VVM-undersøgelser) tager udgangspunkt i de i Akt 16 af 24. oktober 2006 oplyste punkter:

- vurdering af anlægsbudgettet og forudsætninger
- gennemgang af usikkerhedsvurderinger og planerne for håndtering af risici
- vurdering af den samfundsøkonomiske analyse af projektet, herunder tidspunktet for projektets igangsættelse
- vurdering af planer for organisering og finansiering af byggeriet
- vurdering af potentielle reduktioner, forenklinger og besparelser, som kan anvendes, hvis forudsætninger for projektet ændres.

Bedømmelsen af anlægsmyndighedens detaljeringsniveau skal være væsentligt mere dybdeborende og grundigt end den eksterne kvalitetssikring der sker på niveau 1. En VVM-undersøgelse beskriver meget grundigt hele projektet (konkret udformning, pris, samfundsøkonomi mv.) og dets indvirkninger på landskabet, luftforurening, støj mv. VVM-undersøgelsen er det endelige beslutningsgrundlag hvorpå der træffes politisk beslutning om et projekt. Den eksterne kvalitetssikring på niveau 2 skal derfor i videst muligt omfang sikre, at oplysningerne og de undersøgte forhold i VVM-undersøgelsen er korrekte.

Den eksterne kvalitetssikring skal som udgangspunkt indeholde nedenstående punkter, jf. bilag 1:



1. Resumé
2. Gennemgang og vurdering af den trafikale analyses forudsætninger og beregninger, herunder kapacitet
3. Gennemgang og vurdering af de undersøgte muligheder i VVM-undersøgelsen
4. Vurdering af anlægsbudgettet og forudsætningerne, herunder usikkerhedsvurderinger, planer for håndtering af risici og projektets tidsplan
5. Vurdering af den samfundsøkonomiske analyse
6. Vurdering af planer for organisering og finansiering af byggeriet
7. Vurdering af potentielle reduktioner, forenklinger og besparelser, som kan anvendes, hvis forudsætninger for projektet ændres

Herudover kan andre relevante forhold ift. det specifikke projekt inddrages i den eksterne kvalitetssikring på baggrund af en konkret vurdering.

Anlægsmyndighedens dokumentation skal være tilrettelagt efter retningslinjerne i anlægsmyndighedens kvalitetsstyringssystem og øvrigt relevant materiale.

I vedlagte bilag 1 er opstillet en skabelon, der indeholder opbygning og standardformuleringer, som skal anvendes i videst muligt omfang.

### **2.1. Resumé**

Den eksterne kvalitetssikring skal give en kort præsentation af projektet inkl. kort over, hvor projektet gennemføres. Afsnittet skal afsluttes med en ordret gengivelse af en af de i bilag 1 afsnit 1 beskrevne konklusioner, således at der enten anføres, at der (1) *er ingen vægtige forhold, der taler imod at fremlægge projektet til politisk behandling*, eller at der (2) *er forhold, der skal afklares, inden det kan anbefales, at projektet forelægges til politisk behandling*.

### **2.2. Gennemgang og vurdering af den trafikale analyses forudsætninger og beregninger, herunder kapacitet**

Den eksterne kvalitetssikring skal lave en grundig analyse og vurdering af anlægsmyndighedens trafikale analyse og kapacitetsanalyse, herunder vurdere soliditeten i forudsætningerne og gennemgå selve beregningen.

Det skal undersøges, om den anvendte trafikmodel er up to date, om den vurderes at give et korrekt billede af trafikstrømmene og om forudsætningerne i fremskrivningerne i modellen er korrekte. Det skal desuden efterprøves, om fremskrivningen af trafikken er gennemført korrekt.

### **2.3. Gennemgang og vurdering af de undersøgte muligheder i VVM-undersøgelsen**



Et centralt element i den eksterne kvalitetssikring er en egentlig teknisk vurdering af de foreslåede løsninger. Formålet er at vurdere, om de foreslåede løsninger er realistiske, afdækket tilstrækkeligt i forhold til projektets stade samt afspejlet korrekt i prissætningen af budgettet.

Anlægsmyndighedens hovedforslag skal naturligvis vurderes i den eksterne kvalitetssikring. Herudover vurderes de alternative muligheder og løsninger, som efter den eksterne rådgivers vurdering udgør de mest risikobetonede tekniske muligheder og løsninger i projektet.

#### **2.4 Vurdering af anlægsbudgettet og forudsætningerne, herunder usikkerhedsvurderinger, planer for håndtering af risici og projektets tidsplan**

Den eksterne kvalitetssikring skal vurdere anlægsmyndighedens basisbudget, der danner grundlag for reservetildeling. Den eksterne kvalitetssikring skal således ud fra det foreliggende dokumentationsniveau gennemgå det opstillede anlægsbudget og vurdere, om forudsætningerne er relevante og dokumenterede.

Vurderingen af basisbudgettet sker dels ved en stikprøvegennemgang af priser og mængder, dels ved en uddybende gennemgang af projektspecifikke områder, der efter den eksterne rådgivers opfattelse er særligt risikobetonede, dels ved en egentlig teknisk vurdering af, om projektets tekniske forudsætninger er fyldestgørende i forhold til projektstadiet, og dette i relevant omgang er indarbejdet i projektets økonomi.

##### *Stikprøvegennemgang*

Der skal som minimum undersøges én budgetpost inden for hver hovedpost i basisoverslaget. For så vidt angår mængder, vil undersøgelsen tage form af en gennemgang af processen for beregningen af mængden, idet den eksterne rådgiver ikke inden budgettet kan foretage en egentlig kontrolberegning. Hvis stikprøvegennemgangen giver anledning hertil, foretages en uddybende gennemgang på postniveau af hovedposten. I den endelige rapport opstilles et skema, hvor hovedposten, hovedpostens andel af det samlede budget (inkl. evt. erfaringsbaseret korrektionstillæg) samt konklusionen på gennemgangen af hovedposten angives, jf. tabel 1 nedenfor.

*Tabel 1 – eksempel på tabel med stikprøvegennemgang*

Hovedpost	Andel af budget	Samlet vurdering*	Bemærkninger
Xxxxx	20 pct.	Accepteret	Der knytter sig dog usikkerhed til xxx, da der mangler dokumentation for xxx



Xxxxx	5 pct.	Accepteret	Særligt fokus på nedbringelse af usikkerhed vedr....
-------	--------	------------	--

\* baseret på en stikprøvegennemgang.

#### *Gennemgang af usikkerhedsvurderinger og håndtering af risici og tidsplan*

Som en del af projektet foretager anlægsmyndigheden en vurdering af, hvilke risici der kan have væsentlig betydning for projektets økonomi og tidsplan.

Det skal vurderes, om anlægsmyndighedens usikkerhedsvurderinger og planer for håndtering af risici er foretaget på et tilfredsstillende niveau set i forhold til projektets stade.

Med hensyn til risikoanalysen skal det vurderes, om den er gennemført i overensstemmelse med de gældende retningslinjer i anlægsmyndighedens kvalitetsstyringssystem, og om vurderingen af de identificerede risici er relevant og dækkende.

Med hensyn til risikohåndteringen skal det vurderes, om den udarbejdede plan for håndtering af risici er dækkende og relevant set i forhold til de identificerede risici og i forhold til projektets stade.

Endelig skal det vurderes, om håndteringen af de identificerede risici afspejles i budgettet, den fremlagte tidsplan for projektet og den foreslåede organisering af projektet. Vurderingen inkluderer en vurdering af, om risici er nedskrevet som følge af, at der er afsat midler i budgettet til imødegåelse af risici, eller hvis disse er indarbejdet i projektets organisering og/eller tidsplan.

#### *Vurdering af de tekniske forudsætninger*

Den eksterne kvalitetssikring tekniske vurdering skal fokusere på den valgte tekniske løsning. Formålet er således at vurdere, om den tekniske løsning er realistisk, afdækket tilstrækkeligt i forhold til projektets stade samt afspejlet korrekt i prissætningen af budgettet.

### **2.5. Vurdering af den samfundsøkonomiske analyse**

De samfundsøkonomiske beregninger gennemgås for projektforslaget samt mulige alternativer, herunder de beregnede trafikale effekter af projektet, jf. pkt. 2.2. Det vurderes, om omkostninger og benefits er håndteret i overensstemmelse med Transportministeriets og Finansministeriets retningslinjer for gennemførelse af samfundsøkonomiske beregninger.

Den eksterne kvalitetssikring skal vurdere anlægsmyndighedens alternativer, herunder o-alternativet, med henblik på en vurdering af, om alternativerne er relevante og realistiske.



Der skal i vurderingen være særligt fokus på anlægsmyndighedens analyse af behov, målsætninger og risici for projektet.

Der skal i vurderingen endvidere være fokus på de tidsgevinster, herunder især fremskrivningerne af tidsgevinster mv., der indgår i den samfundsøkonomiske analyse, herunder eventuelle konsekvenser ved udsættelse.

Der foretages samtidig en vurdering af, om det i den samfundsøkonomiske beregning forudsatte tidspunkt for ibrugtagelsen af projektet m.v. er realistisk i forhold til, hvornår projektet reelt kan igangsættes.

## ***2.6 Vurdering af planer for organisering og finansiering af byggeriet***

Anlægsmyndigheden etablerer først i forbindelse med igangsætningen af et projekt en egentlig projektorganisation. For projekter der vedtages ved anlægslov, vil organisationen først blive etableret, når der via anlægslov og finanslov er hjemmel til at påbegynde arbejdet.

Anlægsmyndighedens planer for organisering af projektet er således af overordnet og indledende karakter. Tilsvarende vil valget af udbudsform på nuværende tidspunkt være af overordnet karakter.

Formålet er at vurdere, om anlægsmyndigheden i forhold til projektets stade og karakter har gjort relevante overvejelser om projektets organisering, herunder størrelse, kompetencebehov, samt brug af eksterne rådgivere mv., herunder om risikoanalysen er inddraget i overvejelserne omkring projektets organisering. F.s.v.a. valg af udbudsform skal det vurderes, om anlægsmyndighedens indledende overvejelser er relevante og fornuftige i forhold til projektets stade og karakter.

Hvis der anvendes andre finansieringskilder end anlægsbevillinger, skal baggrunden og niveauet herfor indgå i den eksterne kvalitetssikring.

I undersøgelsen skal også lægges særlig vægt på f. eks. en vurdering af OPP egnethed for projektet.

## ***2.7 Vurdering af potentielle reduktioner, forenklinger og besparelser, som kan anvendes, hvis forudsætninger for projektet ændres***

Det af anlægsmyndigheden indstillede forslag til anlæg skal udgøre en hensigtsmæssig løsning ud fra trafikale, økonomiske, sikkerhedsmæssige og miljømæssige vurderinger. Anlægsmyndigheden kan endvidere angive en række tilvalgs løsninger, som kan supplere forslaget, som er et "basisprojekt"



Som udgangspunkt skal anlægsmyndigheden forelægge et ”basisprojektet med tilvalg”. Med basisprojektet forstås det projekt, der som minimum må gennemføres for at opnå de forudsatte effekter (trafikale, miljømæssige mv.). Hertil kan anlægsmyndigheden have udarbejdet en række tilvalg.

Med henblik på at kunne skabe grundlag for at kunne reducere udgifterne til projektet i tilfælde af budgetproblemer, skal det vurderes, om anlægsmyndighedens foreslåede basisprojekt faktisk afspejler det projekt, der som minimum må gennemføres for at opnå de forudsatte effekter. Den eksterne kvalitetssikring skal dog ikke tage stilling til ex. vejens overordnede funktionalitet, herunder f.eks. om det i stedet skulle være en motortrafikvej, udformning af tilslutningsanlæg, eller om linieføringen skulle være en anden. Det er alene splittet mellem basisprojektet og tilvalg, der skal vurderes.

### **3. Arbejdsmetode**

Kvalitetssikringen foregår med udgangspunkt i det materiale, som anlægsmyndigheden har udarbejdet i forbindelse med projektet og vurderes i forhold til de relevante eksterne og interne retningslinjer for opstilling af beslutningsgrundlag.

Gennemgangen af det skriftlige materiale suppleres med møder med anlægsmyndigheden. Der afholdes som minimum følgende møder, svarende til de forskellige faser i den eksterne kvalitetssikring:

- Opstartsmøde med anlægsmyndigheden
- Mellemstatusmøde, hvor den eksterne rådgiver fremlægger foreløbige konklusioner. Mødet er primært tænkt til, at den eksterne rådgiver kan få afklaret tvivlsspørgsmål, samt at anlægsmyndigheden kan udpege supplerende materiale i forhold til de foreløbige konklusioner
- Afslutningsmøde mellem anlægsmyndigheden og departementet forud for endelig afrapportering, hvor evt. uklarheder kan afklares, herunder at der som opfølgning på mødet kan fremsendes yderligere afklarende materiale

Der kan aftales yderligere statusmøder, hvis dette vurderes hensigtsmæssigt, f.eks. henset til projektets økonomiske størrelse, dets tekniske kompleksitet eller tidspres i forhold til aflevering af den eksterne kvalitetssikring.

### **4. Output**

På baggrund af ovenstående skal der med udgangspunkt i det gennemgåede materiale og de afholdte møder laves en sammenfatningsrapport med de væsentlige observationer og anbefalinger omkring projektet. Derudover skal rapporten indeholde en kort præsentation af projektet samt en mere teknisk gen-



nemgang af materialet svarende til de i afsnit 2. – 2.7. oplistede punkter. Rapporten skal i videst muligt omfang opbygges efter vedlagte skabelon, jf. bilag 1.

Rapporten skal indeholde et ledelsesresumé, hvor rådgiver konkluderer, om rådgiver på baggrund af gennemgangen er blevet bekendt med vægtige grunde til, at der ikke bør træffes politisk beslutning om, hvorvidt man skal gå videre med projektet på baggrund af det fremlagte materiale, jf. bilag 1 afsnit 1. Resuméet skal således afsluttes med én af de to konklusioner, beskrevet i afsnit 2.1.

Hvis det vurderes, at der er behov for yderligere analyser, supplementer m.v. aftales dette nærmere i forbindelse med afslutning af den eksterne kvalitetssikring.

Den eksterne kvalitetssikring gøres tilgængelig for offentligheden. Det må forventes, at hovedkonklusionerne eller dele heraf fra den eksterne kvalitetssikring vil indgå i forbindelse med Folketingets og regeringens behandling af projektet, f.eks. i forbindelse med udarbejdelse og vedtagelse af anlægslov.

## **5. Tidsplan**

Som udgangspunkt fastlægges færdiggørelsestidspunktet for den eksterne kvalitetssikring i kontrakten. Selve tidsplanen aftales mellem departementet, anlægsmyndigheden og den eksterne konsulent efterfølgende på baggrund af et oplæg fra anlægsmyndigheden.

Skulle der være behov for afvigelse fra afleveringstidspunktet, kan dette kun besluttes af departementet.

Den eksterne kvalitetssikrings arbejde skal være færdiggjort og klar til offentliggørelse på anlægsmyndighedens hjemmeside på samme tid som VVM-undersøgelsen afsluttes og offentliggøres.





## **Bilag 1. Skabelon for ekstern kvalitetssikring for beslutningsgrundlag på niveau 2**

Ekstern Kvalitetssikring af [*navn på projekt*]

### **1. Resumé**

[*Kort introduktion til projektet og ekstern kvalitetssikring. Herudover benyttes et af nedenstående underafsnit.*]

#### **1.1 Ingen vægtige forhold**

[*Den eksterne rådgiver*] har gennemført en ekstern kvalitetssikring af [*projektets navn*] for Transportministeriet. På baggrund af den eksterne kvalitetssikring er [*den eksterne rådgiver*] ikke blevet bekendt med vægtige grunde til, at der ikke bør træffes beslutning om at gå videre med projektet på baggrund af det af [*anlægsmyndigheden*] fremlagte beslutningsgrundlag, herunder i forhold til anlægsbudgettet, risikovurderingen og tidsplanen. Den eksterne kvalitetssikring har omfattet de i akt 16 af 24. oktober 2006 om ny anlægsbudgettering oplistede fokusområder (jf. afsnit 3 nedenfor).

Den eksterne kvalitetssikring er baseret på en gennemgang af anlægsmyndighedens projekt i overensstemmelse med Terms of Reference for opgaven.

[*Valgfrit afsnit*] I forhold til det videre projekt bemærker [*den eksterne rådgiver*] følgende forhold, som der bør være særligt fokus på:

- 

#### **1.1 Forhold der skal afklares, inden projektet kan forelægges**

[*Den eksterne rådgiver*] har gennemført en ekstern kvalitetssikring af [*projektets navn*] for Transportministeriet. På baggrund af den eksterne kvalitetssikring er [*den eksterne rådgiver*] blevet bekendt med følgende vægtige forhold, der bør afklares, inden det kan anbefales at træffe beslutning om, hvorvidt man skal gå videre med projektet på baggrund af det af [*anlægsmyndigheden*] fremlagte beslutningsgrundlag:

- 

Den eksterne kvalitetssikring har omfattet de i akt 16 af 24. oktober 2006 om ny anlægsbudgettering oplistede fokusområder. Den eksterne kvalitetssikring er baseret på en gennemgang af anlægsmyndighedens projekt i overensstemmelse med Terms of Reference for opgaven.

### **2. Gennemgang og vurdering af den trafikale analyse**



### **3. Gennemgang og vurdering af de undersøgte muligheder i VVM-undersøgelsen**

### **4. Vurdering af anlægsbudgettet og forudsætninger**

#### ***4.1 Stikprøvegennemgang***

#### ***4.2 Uddybende gennemgang af usikkerhedsvurderinger og håndtering af risici og tidsplan***

#### ***4.3 Vurdering af de tekniske forudsætninger***

### **5. Vurdering af den overordnede samfundsøkonomiske analyse**

### **6. Vurdering af planer for organisering og finansiering af byggeriet**

### **7. Vurdering af potentielle reduktioner, forenklinger og besparelser, som kan anvendes, hvis forudsætninger for projektet ændres**

### **8. Materiale**

Grundlaget for den eksterne kvalitetssikring udgøres af følgende dokumenter:

-  
-