



Sammenligning af modeller for projektgovernance

Store offentlige projekter er desværre ofte udfordret. Talrige analyse viser, at projekterne bliver forsinket, fordyret og forringet i forhold til de oprindelige planer. Derfor har governance af netop store projekter været et strategisk indsatsområde i mange lande siden starten af 2000. I en international analyse viser Volden & Samset (2017), at disse governancemodeller har fællestræk som:

1. fokus på store projekter med høje omkostninger, store risici, høj kompleksitet eller projekter der er meget innovative.
2. fælles stage-gate model på projektniveau, med klart definerede roller og ansvar inklusiv uafhængig kvalitetssikring (KS) af projektdokumentation ved centrale beslutningspunkter.
3. strategier til at undgå urealistiske omkostningsestimater.
4. central statslig forankring af investeringsbeslutninger og ansvaret for governance-systemet.

Samtidig identificerer analysen, at Skandinaviske lande har relativt få men grundige interventionspunkter, der fokuserer på de indledende faser så projekterne kommer godt fra start og efterfølgende kan overlades til projektorganisationerne.

Da specielt erfaringerne fra den norske projektmodel er gode, sammenligner dette notat forskellige governance praksisser i henholdsvis Danmark og Norge med inspiration fra Volden & Samset (2017) og igangværende analyser i Program Danmark (Ollendorff et al 2024) opsummeret i tabel 1 og figur 1.

I de følgende afsnit introduceres de tre governance-modeller.

Kvalitetsfonden

Kvalitetsfonden blev etableret i 2007 med midler til at sikre opgradering og udbygning af den regionale hospitalsinfrastruktur.

Til at vurdere regionernes sygehusplaner og kvalitetssikre de foreslåede projekter nedsatte regeringen et ekspertudvalg i 2007. Udvalget refererede til Sundhedsministeriet.

I modsætning til traditionelle statslige projekt governance-systemer har kvalitetsfondens haft et programperspektiv, hvor de forskellige projekter skulle koordineres med hinanden for at opnå de ønskede samfundsmæssige gevinster.

Der har fra udvalgets side primært været fokus på at formulere de rigtige projekter (effectiveness) ift en overordnet sygehusinfrastruktur i forhold til størrelse, placering og funktioner. Kvalitetssikringen af projekternes planer for den reelle

gennemførelse (efficiency) blev håndteret af et eksternt konsulentfirma inden det endelige tilsagn blev givet.

Table 1: Sammenligning mellem forskellige governancemodeller: Kvalitetsfonden, Ny anlægsbudgettering samt den Norske stats projektmodel.

	Kvalitetsfonden	Ny anlægsbudgettering (NAB)	Statens projektmodel
Land	Danmark	Danmark	Norge
Model ejer	Sundhedsministeriet	Transportministeriet	Finansdepartementet
Projekt ejere	Regioner	Vejdirektoratet, Bygningsstyrelsen, Bane Danmark	Mange forskellige
Område	Hospitaller	Veje, jernbane og byggeri	Tværasektoriel, veje, jernbane, byggeri, forsvar & IT
Grænseværdi	Ingen fast grænseværdi. Projekter fra 0,3 til 6,4 mia DKK	Ingen nedre grænse. Små projekter ikke inkluderet. Mindste projekt 24,5 mio DKK.	1000 mio NOK for infrastrukturprojekter, 300 mio NOK for IT projekter
Omk. estimering	Omkostninger kalkuleret ud fra bygningsbehov og m2 priser. Usikkerhederne skulle håndteres indenfor den fastsatte ramme.	Fast usikkerhed 40% for KS1 og 15% for KS2 (korrektionsreserve)	Kalkuleret omkostning og usikkerheder (P50 & P85 sandsynlighed for at undgå budgetoverskridelser)
Kvalitetssikring	Alle projekter skal underlægges ekstern KS	Alle projekter over 250 mio DKK skal have ekstern KS ved KS1 & KS2	Ekstern KS for KS1 & KS2 er obligatorisk (få undtagelser)
Opstart	Introduceret i 2007 (sidste tilsagn 2014)	Introduceret i 2006 (senest revision 2024)	Introduceret i 2000 (senest revision 2023)
Programfokus	Ja	Nej	Nej
Porteføljefokus	Nej	Nej	Nej
Kilder	Ekspertpanelet (2008/2010)	Transportministeriet (2024)	Finansdepartementet (2023)

Processen omfattede kvalitetssikring to niveauer: 1. Programniveauet i regionernes sygehusplaner (KS1) og 2. Projekternes omfang og budget (KS1) samt projekternes planer for eksekvering (KS2).

Fastlægnings af de styrende budgetter for hvert projekt blev baseret på projekternes størrelser, funktioner, typer og placering og blev fastlagt i KS1 på baggrund af standardiserede m2-priser fra 27-29.000 kr./m² (2009-niveau), inkl. IT og apparatur mv.

Håndtering af projekternes usikkerheder skulle ske indenfor den fastsatte ramme. Det har desuden været et krav at risikovurderingen af projekterne skulle være kvalificeret af en af byggeorganisationen uafhængig enhed – typisk en ekstern virksomhed (dog har nogle projekter ladet andre regionale enheder varetage denne funktion). Desuden var der en række krav til projektets styring, herunder en forpligtelse på en fast budgetramme og realisering af effektiviseringsgevinster samt krav om risikostyring, besparelseskataloger og optionsliste, m.m.



Ny Anlægsbudgettering (NAB)

Ny Anlægs Budgettering (NAB) blev introduceret i 2006 indenfor Transport og Energiministeriets ressortområde. I første omgang omfattede det anlægsprojekter i Vejdirektoratet og Banedanmark.

Baggrunden var, at en række statslige anlægsprojekter havde oplevet betydelige fordyrelser (op til 55%) i forhold til anlægsudgiften på tidspunktet for igangsætning af projekterne. Finansministeriet gennemførte en analyse, som viste, at de daværende budgetteringsmetoder, herunder anvendelse af usikkerhedsanalyser, ikke i tilstrækkelig grad var i stand til at forudberegne anlæggets endelige pris (Transport og energiministeriet 2006). Siden er NAB blevet opdateret og justeret flere gange senest i 2024 og er blevet udvidet til også at omfatte byggeprojekter i Bygningsstyrelsen.

I Danmark gennemføres infrastrukturprojekter på transportområdet primært med staten som bygherre og projekter prioriteres inden for en samlet anlægsramme for på tværs af hele staten.

Udover at sikre robuste budgetter var formålet med introduktionen af NAB at sikre en bedre vurdering af projekternes samfundsøkonomiske gevinster og dermed et mere retvisende grundlag for prioritering mellem projekter. De centrale virkemidler til at sikre dette er eksterne reviews, erfaringsbaseret korrektionstillæg samt revision af den underliggende budget og økonomistyringsmodel inklusiv risikovurdering.

NAB er forankret i Transportministeriet, med tilhørende projektmodeller udviklet og implementeret i de underliggende styrelser som Vejdirektoratet, Bygningsstyrelsen og Banedanmark.

Selvom små projekter ikke er inkluderet, er der ingen nedre grænse for, hvilke projekter der kan følge NAB. Det mindste identificerede projekt havde et budget på 24,5 mio. DKK. Projekter over 350 mio. DKK skal imidlertid følge igennem eksterne kvalitetssikring i to faser benævnt forundersøgelsen og beslutningsgrundlaget (se figur 1).

Et afgørende element i NAB er etableringen af basisoverslaget (estimatet), der repræsenterer det bedste realistiske estimat ud fra den tilgængelige viden for projektets udgifter. Det betyder at estimatet i videst muligt omfang er empirisk underbygget, og hvor alle forudsætninger er veldokumenterede. Basisoverslaget tillægges et korrektionstillæg der er afhængig af de to faser.

Fundamentet for opbygning af basisoverslaget er formulering af basisprojektet, der repræsenterer de arbejder, der som minimum skal gennemføres for at opnå et givet mål. Øvrige arbejder behandles som "tilvalg". Basisprojektet er udgangspunktet

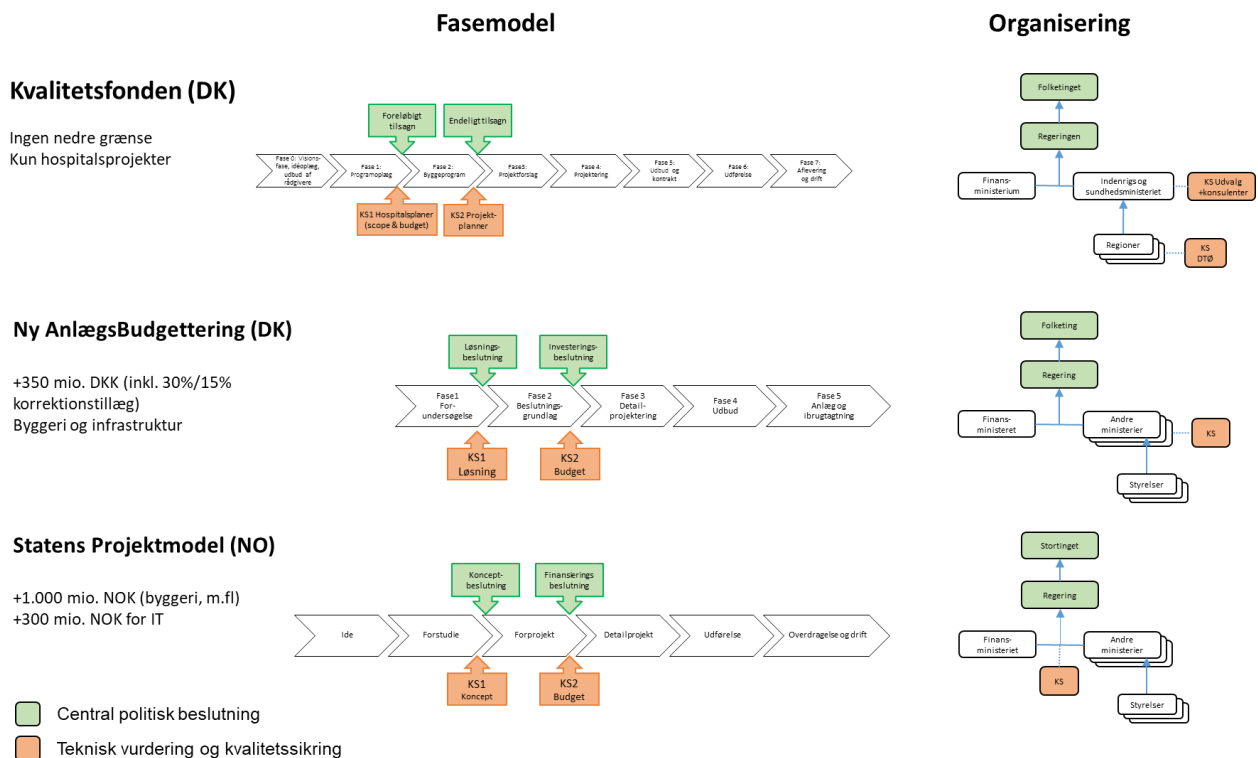
for bevillingen, med tilvalgene inkluderes i budgetteringen så de efterfølgende kan realiseres indenfor rammerne af ankerbudgettet, der fastsættes i fase 2.

Den norske governancemodel

Siden 2001 har det norske finansministerium i samarbejde med det tekniske universitet i Norge (NTNU) arbejdet på systematisk at forberede formulering og eksekvering af store offentlig bygge og anlægsprojekter. Fundamentet er en fælles statslig projektmodel, der skal sikre udvælgelsen af de rigtige projekter (effectiveness) og rammerne for en effektiv gennemførelse (efficiency).

I Norge skal statslige investeringsprojekter med et budget over 1 mia NOK (0,3 mia NOK for digitaliseringsprojekter) følge den statslige projektmodel forankret i finansministeriet. Dette omfatter krav til kortlægning, planlægning og kvalitetssikring, med en ekstern kvalitetssikring (KS) ved to kontrolpunkter før projektet eventuelt sendes til endelig beslutning i Stortinget (Finansdepartementet 2023).

Det er de enkelte ressortministerier i samarbejde med relevante styrelser, der er ansvarlige for at gennemføre processerne før, mellem og efter de to centrale kontrolpunkter.



Figur 1: Oversigt over forskellige governancemodeller

Vi vil i det følgende gennemgå de tre governancemodeller med fokus på de indledende faser: Koncept og Planlægning samt den løbende Rapportering og Evaluering.

Konceptfasen

Kvalitetsfonden: Programoplæg

De første faser af kvalitetsfundsprojekterne dækkede reelt to faser (Godt sygehusbyggeri.dk 2024). En fase 0 der omfatter visionsarbejde, idé-oplæg og udbud af rådgivere. Dette leder frem til fase 1, der omfatter programoplægget for det enkelte projekt der skal indgå i regionens sygehusplaner.

Rollen af ekspertpanelet i kvalitetsfonden er at kvalitetssikre investeringen i den regionale hospitalsinfrastruktur.

Ekspertpanelet har operationaliseret denne vurderingen i to niveauer: Dels en vurdering af selve sygehusplanerne (programniveau), dels en vurdering af de konkrete projekter (projektniveau). For hvert niveau har panelet fastlagt en række centrale vurderingskriterier.

På programniveau har ekspertpanelet har vurderet regionernes sygehusplaner ud fra følgende kriterier (Ekspertpanelet 2010, s. 25):

- *Samling af funktioner og specialer på færre enheder*
- *Efterlevelse af Sundhedsstyrelsens anbefalinger på akutområdet*
- *Den præhospital indsats*
- *Sammenhæng til andre regioner*

På projektniveau har vurderingen omfattet (s. 27):

- *Projektets rolle i en ny sygehusstruktur, såvel regionalt som for landet som helhed*
- *Mulige alternativer*
- *Behovsfremskrivning, kapacitetsudnyttelse, arealbehov og økonomi*
- *Produktivitets- og driftsforbedringer*

Et centralt element i ekspertudvalgets indledende vurdering af projekterne er fastlægning af projekternes budget (investeringsbehov) ud fra følgende model baseret på Bruttoareal behov og en tilpasset m²-pris. Projekternes budgetter blev derfor fastsat tidligt i tildelingsprocessen, hvorefter det var regionernes ansvar efterfølgende at styre efter denne fastsatte totalramme.

Opgørelse af investeringsbehov, stiliseret model

- Hvad er behandlingsbehovet (patienter, operationer, ambulante forløb osv.)?
- Hvad er kapacitetsudnyttelsen (åbningstider, operationer og scanninger pr dag osv.)?
- Hvor mange og hvilke rum/lokaler er der behov for?
- Hvad er arealstandarderne (hvor meget areal skal en sengestue, operationsrum mv. have)?
= Nettoarealbehov
* Brutto/nettofaktoren (inkluderer gangarealer og teknikrum mv.)
= Bruttoarealbehov
* Pris per m ²
= Anskaffelsessum/investering

Figur 2: Fastlægnning af projektbudget (investeringsbehov) - (Ekspertudvalget 2010, s. 36)

NAB Fase 1: Forundersøgelsesfasen

I NAB udarbejdes Fase 1-undersøgelser (forundersøgelser) med henblik på at understøtte den politiske beslutningsproces i forhold til prioritering af fremtidige infrastrukturinvesteringer, herunder udarbejdelse af eventuelle investeringsplaner. Formålet er at tilvejebringe et grundlag for en beslutning om at undersøge bestemte alternativer yderligere (f.eks. ved at gennemføre en fase 2-undersøgelse).

Fase 1-rapporteringen til det politiske niveau forudsættes at omfatte (Transportministeriet 2024, s. 11):

1. *Anlægsoverslag opdelt på faste hovedposter/-elementer med angivelse af centrale forudsætninger.*
2. *Beskrivelse af den foreløbige vurdering af risici og usikkerheder*
3. *En foreløbig, overordnet beskrivelse af organiseringen af projektet, eksempelvis hvorvidt der skal oprettes en særskilt projektorganisation i anlægsmyndigheden, eller hvorvidt projektet bør gennemføres som et traditionelt statsligt projekt eller kunne egne sig til alternative organisations- og finansieringsformer såsom brugerbetaling.*
4. *Beskrivelse af løsningsalternativer.*
5. *Samfundsmæssig begrundelse. Medmindre andet aftales konkret med departementet, skal der inkluderes en egentlig samfundsøkonomisk beregning. Denne foretages med udgangspunkt i en anlægsudgift bestående af basisoverslag samt korrektionstillæg på 50 pct. for baneprojekter samt den del af et vejprojekt der krydser vand (f.eks. en fjord) og 40 pct. for vejprojekter på land, idet der kan angives følsomhedsanalyser for fx lavere korrektionstillæg.*

Projektbudgettet (Anlægsoverslag) bestemmes ud fra basisoverslag en korrektionsreserve på 40-50%.

Basisoverslag udarbejdes i den overordnede anlægsbudgetteringsstruktur omfattende (Transportministeriet 2024 s. 17):

1. *Anlægsudgifter i form af udstyr og anlægselementer (pris * mængde)*
2. *Konkret argumenterede tværgående udgifter til f.eks. projektering, udviklingsaktiviteter, administration og udbud, samt evt. særlige konstruktioner.*
3. *Undtagelsesvist evt. nødvendige udgifter som ikke har kunnet optages i de normale poster (pris * mængde), og som derfor må opføres som sumposter.*

Udgangspunktet for pris- og mængdevurderingen skal så vidt muligt være baseret på erfaringstal fra lignende, gennemførte projekter, samt eventuelt på baggrund af modelberegninger.

Norske projektmodel: Konceptfasen

Den indledende konceptfase skal tilvejebringe en konceptvalgudredning (KVU), der efterfølgende kvalitetssikres eksternt i KS1. Formålet med konceptvalgudredningen er at udarbejde et beslutningsgrundlag for at vælge hvilket koncept som eventuelt skal videreføres i forprojektfasen. Dette sikrer en grundig afdækning identificerede konceptuelle løsninger og at det rigtige løsningskoncept efterfølgende udvælgelse (effectiveness).

Selve udredningen skal inkludere følgende kapitler (Finansdepartementet 2023, s. 6):

- *Problembeskrivelse*
- *Behovsanalyse*
- *Strategiske mål*
- *Rammebetingelser for konceptvalg*
- *Mulighedsstudie*
- *Alternativanalyse*
- *Gennemførelsesstrategi for forprojektfasen*

Planlægning

Kvalitetsfonden: Fase 2 Byggeprogram

I kvalitetsfonden træffes den endelige investeringsbeslutning efter en ekstern kvalitetssikring der kan betrygge ekspertpanelet i at projektet ligger inden for den økonomiske ramme, og at risikovurderingen tilsvarende kan gennemføres på et rimeligt grundlag. Detaljeringsniveauet svarer til det niveau, der opnås i byggeprogramfasen, selvom denne fase ikke nødvendigvis er afsluttet endeligt.

Materialet til ekspertpanelet skal desuden omfatte (ekspertpanelet 2009, s. 1):

1. *Projektbeskrivelse: Beskrivelse af projektets visioner, mål og prioriteringer med hensyn til valg af drifts- og/eller organisationsmodeller, herunder en beskrivelse af eventuelle konsekvenser for udformning af funktionsområder og bebyggelsesmønstre, samt valgt strategi, når der arbejdes med fleksibilitet i byggeriet.*
2. *Projektoplysninger: Udfyldelse af projektoplysninger (økonomi, arealer, effektivisering), projekterings- og byggetid, samt forventet investeringsprofil.*
3. *Dimensionering og økonomi: Redegørelse for, hvordan dimensionering og økonomiforudsætninger er justeret ift. antagelser i screeningsfasen.*
4. *Fleksibilitet i byggeriet: Redegørelse for den konkrete strategi for sikringen af fleksibilitet i byggeriet som f.eks. ændringer i bygningsindretning, ændringer i anvendelse og udbygning/formindskelse.*
5. *Patientsikkerhed og patientforhold: Redegørelse for sikringen af hensynet til patientsikkerhed og patientforhold.*
6. *Bedre opgaveløsning og ressourceanvendelse: Redegørelse for tiltag til sikring af en bedre ressourceudnyttelse via ny teknologi og bedre logistik mv., såvel i forhold til patienter og personale som i forhold til øvrig drift, herunder via moderne og energieffektive løsninger.*
7. *Risikovurdering: Risikovurdering udarbejdet af en ekstern part, eller attesteret af en uvildig controllingenhed. Vurderingen skal omfatte risiko i forhold til tid og økonomi. Projektøkonomien skal være inklusive anslået risiko.*
8. *Projektorganisering og løbende opfølgning i byggeperioden: Redegørelse for den konkrete projektorganisering samt fastlagt proces for den løbende opfølgning og styring i regionerne, således at der fx kan besluttes modgående reduktioner og tilpasninger i et projekt, hvis forudsætninger på andre områder ændrer sig.*
9. *Finansiering: De enkelte finansieringskomponenter er støtte fra kvalitetsfonden, regional egenfinansiering (via hensættelser) samt regional egenfinansiering (via låneadgang).*
10. *Præhospital indsats: Der skal vedlægges en klar, detaljeret og realistisk plan for, hvordan den præhospitale indsats udvikles i takt med samlingen af sygehusenes opgaver, så relevant og kvalificeret behandling kan påbegyndes hurtigst muligt.*
11. *Forudsætninger for tilsagnet: Redegørelse for, hvordan de fastlagte forudsætninger og anbefalinger, som ekspertpanelet har indstillet, er efterlevet – for anbefalingernes vedkommende hvordan de er efterlevet eller proces herfor.*

NAB Fase 2: Forprojektfasen

I NAB er formålet med fase 2-undersøgelsen er at etablere et grundlag for en endelig politisk beslutning om at gennemføre et projekt. Således rettes fokus i fase 2 på at afklare centrale tekniske, økonomiske, trafikale og miljømæssige forhold samt risici.

Hvis relevant, rapporteres der på nedenstående punkter (Transportministeriet 2024, s. 27).

1. *Anlægsoverslag opdelt på hovedpostniveau med beskrivelse af forudsætninger i form af en opdateret tabel med basisoverslagsalternativer. Anlægsoverslaget skal i udgangspunktet beskrive et basisprojekt, hvortil der kan komme tilvalg.*
2. *Mulige tilvalg.*
3. *Risikoanalyse*
4. *Samfundsmæssig begrundelse. Nettonutidsberegninger og samfundsøkonomisk analyse, jf. manual for samfundsøkonomisk analyse.*
5. *Driftsøkonomiske konsekvenser.*
6. *Trafikeffekter (kapacitet, regularitet, etc.).*
7. *Miljøeffekter (eksempelvis miljøkonsekvensvurdering).*
8. *Overordnede beskrivelser af projektets forventede organisering.*
9. *Eksternt review (omfang og resultat).*

Ligesom ved fase 1 bestemmes projektbudgettet (Anlægsoverslag) i fase 2 ud fra basisoverslag og en korrektionsreserve der dog er reduceret til 30-15% som følge af det forbedrede vidensgrundlag. Korrektionsreserven opdeles i 1/3 til projektet og 2/3 afsættes som en central reserve under ministeriet.

Den eksterne kvalitetssikring afhænger af projektets omfang og kompleksitet og gennemføres af et eksternt konsulentfirma, der indkøbes af ministeriet (departementet) mens udgiften afholdes af anlægsmyndigheden. Det forudsættes, at konsulentteamet råder over vej- eller banefaglig ekspertise samt solid viden om principperne i NAB.

Norske projektmodel: Forprojektfasen

I den norske projektmodel træffes den endelige investeringsbeslutning efter forprojektfasen. Formålet med fasen er at skabe et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag til at vurdere projektets usikkerheder, fastlægge en realistisk budgetramme og strategi for den efterfølgende styring af projektet.

Fundamentet er et centralt styringsdokument, der omfatter alle centrale forhold i projektet, på en måde som virker retningsgivende og afklarende for alle interne aktører, opdragsgivere og relevante eksterne interessenter.

Detaljerings af styringsdokumentet må tilpasses projektets egenart, risiko og væsentlighed, men skal dog indeholde beskrivelse af (Finansdepartementet 2023, s. 12):

1. *Overordnede rammer*
 - a. *Hensigt, krav og hovedkoncept*
 - b. *Projekt mål*
 - c. *Kritiske succesfaktorer*
 - d. *Rammebetingelser (inklusive planer for forprojektfasen)*
 - e. *Grænseflader*
2. *Projektstrategi*
 - a. *Strategi for styring af usikkerhed*
 - b. *Gennemførelsesstrategi*
 - c. *Kontraktstrategi*
 - d. *Organisering og ansvarsdeling*
3. *Projektstyringsbasis*
 - a. *Arbejdssomfang, herunder ændringsstyring*
 - b. *Work Breakdown Structure (WBS)*
 - c. *Omkostning oversalg, budget og investeringsplan*
 - d. *Gevinstrealiseringsplan*
 - e. *Tidsplan*
 - f. *Intern kvalitetssikring*

Som en del af forprojektet udarbejdes et komplet omkostningsestimater, der sammen med vurdering og analyse af projektets usikkerheder er grundlaget for at fastsætte styrings- og bevillingsbudgettet.

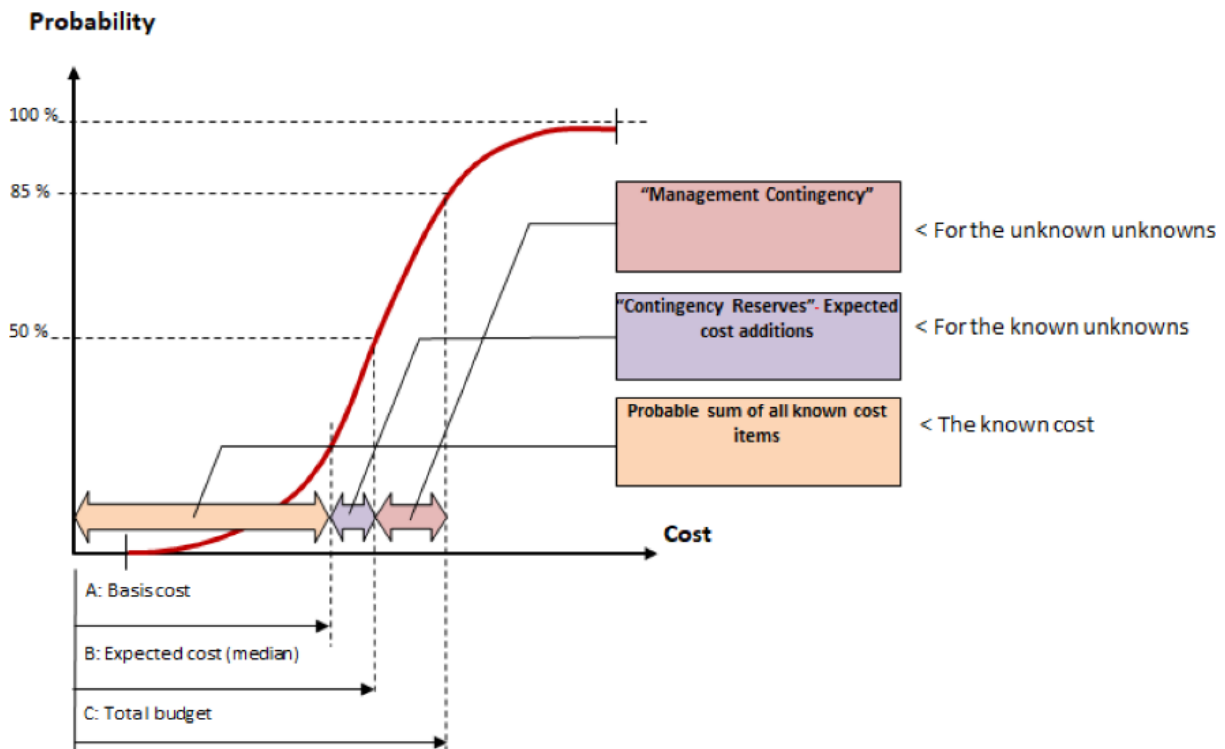
Usikkerhedsanalysen skal omfatte følgende (Finansdepartementet 2023, s. 13):

- Generelt: *Projektinterne og påvirkbare faktorer, men også alle grader af eksterne givet usikkerheder og usikkerheder som ikke er kan påvirkes.*
- Estimatusikkerhed: *Samlet billede over estimatusikkerheden bygget op med grundlag i forventet kroneværdi for alle identificerede elementer i projektet.*
- Hændelsesusikkerhed: *Gennemgang af de hændelsesusikkerheder som er relevante for projektet, herunder vurderede sandsynlighed for at hændelsen indtræffer.*
- Reduktion af risiko: *Vurdering af mulighederne for at reducere risikoen for at omkostningerne bliver højere end forventningsværdien, at projektet ikke bliver færdigt i henhold til planen, eller at gevinsterne ikke bliver realiseret.*

- *Forenklinger og reduktioner:* Analyse af potentialet for yderligere forenklinger og reduktioner i projektet. Tiltagene skal beskrives ift tid og økonomi, og rangeres indbyrdes efter den prioriteringsrækkefølge som anbefales. Analysen danner grundlag for at udarbejde et muligt besparelseskatalog.

Med udgangspunkt i usikkerhedsanalysen opstilles den overordnede budgetramme og styringsbudget samt vurderinger af usikkerhedernes indflydelse på projektets gennemførelsestid og for gevinstrealisering.

Budgetrammen er det omkostningsniveau som Stortinget (Folketinget) skal vedtage. Det udgør det øvre budgetloft for projektet (totalbudget), og vil normalt dimensioneres til P85¹ fratrukket projektets besparelseskatalog. Styringsrammen (expected costs) er det omkostningsniveau projektet forventes at bliver leveret til og sættes normalt til P50. Figur 3 viser de forskellige elementer af budgetterne (Welde & Klakegg 2022).



Figur 3: Opbygningen af omkostningsestimater i den norske stats projektmodel (Welde and Klakegg 2022)

¹ P85: Svarer til, at der kun er 15% risiko for at et budget overskrides. P50 svarer til, at der er 50% risiko for overskridelse.

Ændringer igennem forprojektfasen dokumenteres i en ændringslog. Sammen med budgettet og andre centrale styringsdokumenter, får projektejereren og beslutningstagere et bedre overblik over projektets indhold, nytte, omfang og omkostninger til enhver tid. Samtidig giver det mulighed for at optimere projektet, enten gennem forøgede gevinster eller enklere og bedre løsninger som reducerer omkostninger, udførelsestid og risiko uden at dette påvirker hovedhensigten og målene for projektet.

Inden Stortingets endelige investeringsbeslutning skal projektdokumentationen igennem en ekstern kvalitetssikring i henhold til rammeaftale mellem Finansdepartementet og eksterne konsulenter.

Rapportering

Kvalitetsfonden: Rapportering

Efter bevilling i kvalitetsfonden gennemføres projekterne med løbende kvartalsvis rapportering til regionerne og Indenrigs og sundhedsministeriet og med et eksternt tilsyn (Det tredje øje).

For de enkelte projekter skal udarbejdes kvartalsvise revisionspåregnede redegørelser til regionsrådene, som også danner grundlag for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfølgning og er en forudsætning for udbetaling af tilskud. (Regnskabsinstruks 2023, side 26)

Desuden er det en forudsætning, at den samlede styring af projektet, herunder tid, økonomi og risici, kvalificeres uafhængigt af byggeorganisationen med inddragelse af både økonomiske og byggefaglige kompetencer. (Regnskabsinstruks 2023, side 28 og Administrationsgrundlag 2023, side 4)

Der findes ingen tværgående projektmodeller der understøtter kvalitetsfundsprojekterne. Hvert projekt har udarbejdet deres egne styringsmanualer, der kun delvist har været koordineret.

Da kvalitetsfonden har været et adhoc initiativ har der ikke formelt været fokus på løbende at evaluere og opdatere governancestrukturen. Mange af de centrale styringsdokumenter er dog løbende blevet tilpasset i et samarbejde mellem ministeriet og regionerne.

I forbindelse med afslutningen af kvalitetsfundsprojekterne skal regionerne udarbejde en evalueringsrapport, der omfatter (Regnskabsinstruks 2023, s. 64):

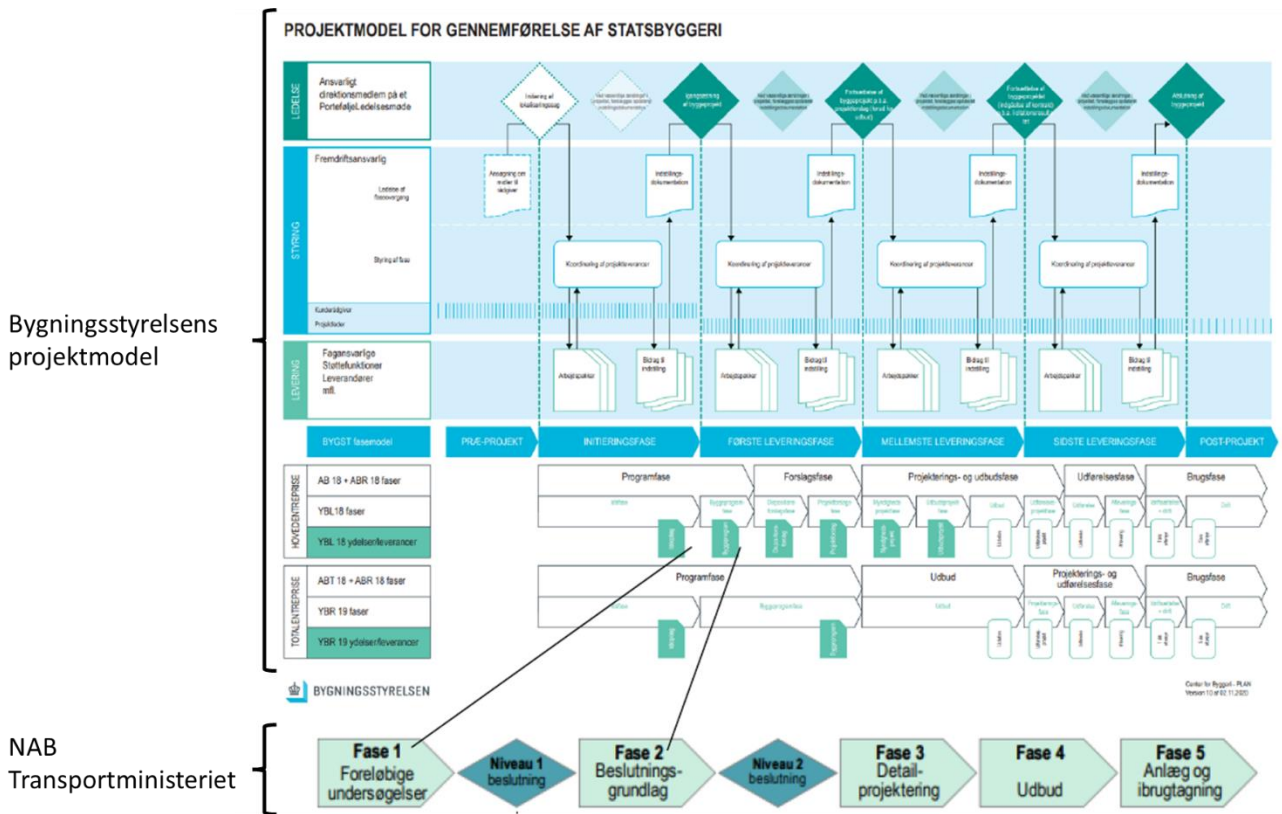
1. Kort beskrivelse af kvalitetsfundsprojektet

- a. *Projektets formål*
- b. *Projektets centrale indhold*
- c. *Projektets historik*
2. *Opfyldelse af tilsagnsvilkår*
 - a. *Overholdelse af totalrammen*
 - b. *Rammen til IT, udstyr og apparatur*
 - c. *Effektiviseringskravet*
 - d. *Energipulje*
3. *Opfølgning på projektets centrale forudsætninger*
 - a. *Implementering af regionens sygehusplan for det nye sygehus og den nye akutstruktur*
 - b. *Evt. salg af matrikler*
 - c. *Projektets hovedtidsplan og fremdrift*
 - d. *Kvadratmeterantal*
 - e. *Behandlingskapacitet (Behandlingskapacitet, Sengeantal & Udnyttelsesgrader)*
 - f. *Fleksibilitet*
4. *Læring fra projektet*
 - a. *Byggestyring*
 - b. *Innovation i byggeri og organisationen – vækst/markedsudvikling*
 - c. *Samarbejde med private*
 - d. *Arkitekturens hovedgreb*
 - e. *Planlægning og realisering af effektiviseringstiltag*
 - f. *Omstilling af sygehusorganisationen (FAM mv.)*
5. *Det nye sygehus i funktion*
 - a. *Arbejdsgange, patientforløb og FAM*
 - b. *Kvalitet*
 - c. *Det nye sygehus i medarbejderperspektiv*
 - d. *Det nye sygehus i patientperspektiv*
 - e. *Samarbejde med kommuner og primær sundhed*

NAB Rapportering

Efter bevilling gennemføres projektet gennem de efterfølgende faser i de respektive anlægsmyndigheder som f.eks. BaneDanmark og Bygningsstyrelsen.

Hver myndighed har opbygget standard projektmodeller, der understøtter den konkrete projekteksekvering og samtidig er koordineret med principperne i NAB. Den følgende figur skitserer sammenhængen mellem Bygningsstyrelsens projektmodel og NAB



Figur 4: Sammenhæng mellem governancemodellen NAB og Bygningsstyrelsens projektmodel (Hansen 2022)

I fase 3-5 fremsendes statusrapporteringer til ministeriet med en halvårlig frekvens, hvor der skal ske en beskrivelse af projektets fremdrift samt en opdatering af budget og risikoregister.

Anlægsmyndigheden disponerer kun inden for den tildelte projektbevilling, der svarer til basisoverslaget plus 10 pct. Overskrides projektbevillingen med mindre end 5% kan disponeringen godkendes af ministeriet, men hvis overskridelsen er større end 5% skal disponeringen af den centrale anlægsreserve godkendes af finansministeriet.

Ved afslutningen af projektet aflægges et anlægsregnskab. En vigtig del af dette er en efterkalkulation af ankerbudgettet, så de endelige afgivelsesforklaringer kendes og kan bruges til fremtidig læring. I forbindelse med anlægsregnskabet udarbejdes der også en redegørelse for, hvor og i hvilket omfang det endelige projekt eventuelt er afvejet fra det oprindelige beslutningsgrundlag.

Ved projektafslutning fremsender anlægsmyndigheden således en afsluttende rapportering til ministeriet indeholdende (Transportministeriet 2024, s. 41) :

- *En kort, kvalitativ beskrivelse af, hvorvidt projektet er afsluttet inden for forudsat tid, kvalitet/funktionalitet og økonomi.*
- *Projektets endelige ændringslog, hvor alle væsentlige afvigelser mellem basisoverslag og aktuelt regnskab specificeres og beskrives med hensyn til årsag og konsekvens. Foretages i form af et afsluttende afrapporteringsskema.*

Med den afsluttende rapportering sikres det, at projektet følges fra vugge til grav, og rapporteringen skal have en form, som medvirker til, at sporbarheden fra de tidligere faser fastholdes.

Norske projektmodel: Rapportering

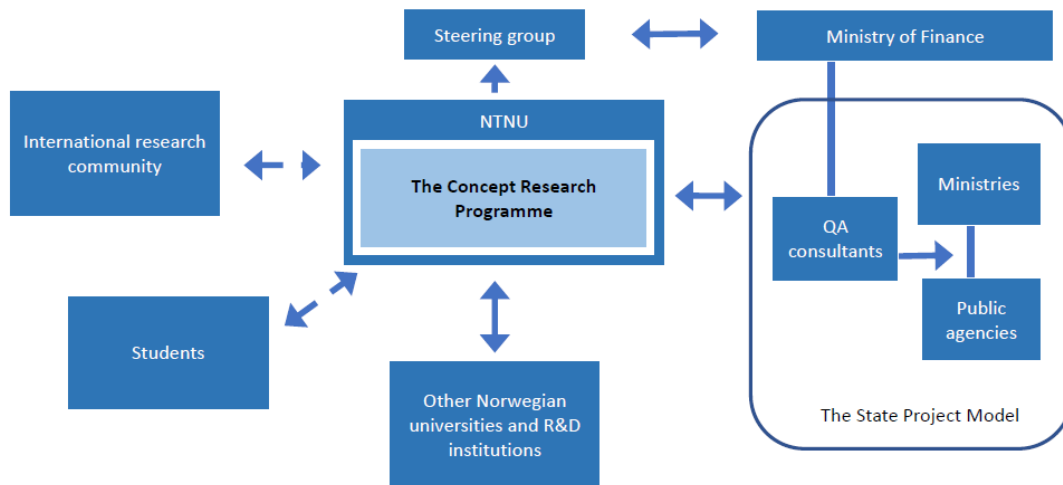
Efter gennemførelsen af projektet rapporteres resultaterne til Finansdepartementets følgeforskningsprogram Concept. Programmet samler og systematiserer data om alle projekterne, der har været underlagt den norske projektmodel og gør dem tilgængelige for forskningsformål.

Projekterne skal minimum levere følgende dokumentation til (Finansdepartementet 2023, s. 15):

- *Konceptvalgudredning*
- *KS1-rapport*
- *Forprojektrapport, inkluderende projektets egen usikkerhedsanalyse*
- *KS2-rapport*
- *Centralt styringsdokument (endelig version)*
- *Slutrapport (teknisk/økonomisk) som dokumenterer opnåelsen af resultatmålene*

Baseret på de indrapporterede data laver forskningsprogrammet løbende undersøgelser initieret af en fælles styregruppe. Resultaterne bliver primært publiceret nationalt i norske publikationer adresserende deltagende resort ministerier, styrelser og resten af de relevante sektorer. Samtidig føres viden tilbage igennem "Concept symposier", hvor internationale forskere og nationale praktikere inviteres til at diskutere de norske og internationale erfaringer med at gennemføre store projekter. Resultatet er en gradvis udvikling af stærke norske bygherreorganisationer (se figur 5 for et overblik over concept programmet).

Siden starten af concept programmet er der udgivet mere end 300 norske publikationer og 80 international videnskabelige artikler om det (se <https://www.ntnu.no/concept>).



Figur 5: Organisering af det Norske forsknings- og læringsprogram for store projekter (ConceptProgram)

Evaluering af budgetsikkerhed

Kvalitetsfonden: Erfaringerne

Selvom flere af hospitalsprojekterne stadig er under udførelse, har vi lavet en tentativ analyse i udviklingen af omkostningerne fra regionernes indledende undersøgelser til den (pt forventede) afsluttende økonomi (alle tal er regnet i P/L 24).

Ifølge Ekspertpanelet (2008) indmeldte regionerne et samlet investeringsbehov til realisering af deres sygehusplaner på 85 mia. DKK. Igennem to runder (2008/2010) kvalitetssikrede ekspertpanelet regionernes sygehusplaner og det tilhørende investeringsbehov så projekterne blev placeret optimalt og ikke blev bygget for store. I denne proces blev flere af projekterne udvalgt til at modtage støtte fra kvalitetsfonden. Projekternes omfang blev tilpasset, typisk i form af et reduceret antal kvadratmeter. Flere kilder dokumenterer at denne reduktion var passende, da regionerne bl.a. havde et incitament til at indmelde for store ambitioner.

Som resultat af ekspertudvalget arbejde blev 16 kvalitetsfondsprojekter igangsat med et samlet budget 59 mia. DKK. Hertil kommer en lang række andre regionale sygehusprojekter, så der ifølge Godtsygehusbyggeri.dk (2024) pt. er 40 igangværende eller færdiggjorte projekter, der direkte understøtter regioners sygehusplaner.

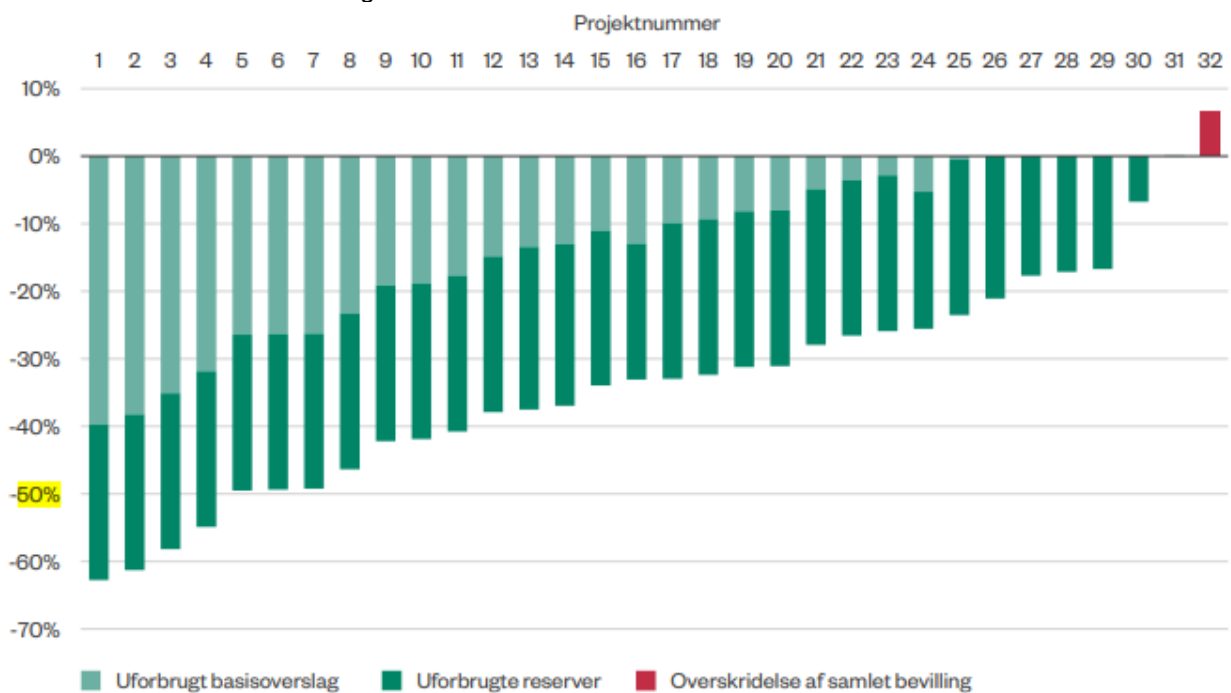
Den seneste prognose for økonomien i de 16 kvalitetsfondsprojekter er på 67 mia. DKK, hvilket svarer til en gennemsnitlig budgetoverskridelse på 13,6%. Dette

dækker over en stor spredning mellem projekterne og en forventning om yderligere overskridelser.

NAB: Erfaringerne

Siden 2007 har der være gennemført flere end 30 vejprojekter, hvoraf et fåtal har være økonomisk udfordret. Rigsrevisions gennemgang i 2019 viste at 30 projekt haft et mindre forbrug end det budgetterede svarende til 33% (11,6 mia DKK) af de afsatte midler (se figur 6).

Som konsekvens heraf blev korrektionstillægget for vejprojekter efterfølgende justeret fra 50% til 40% i Fase 1 og 30% til 15% i Fase 2.

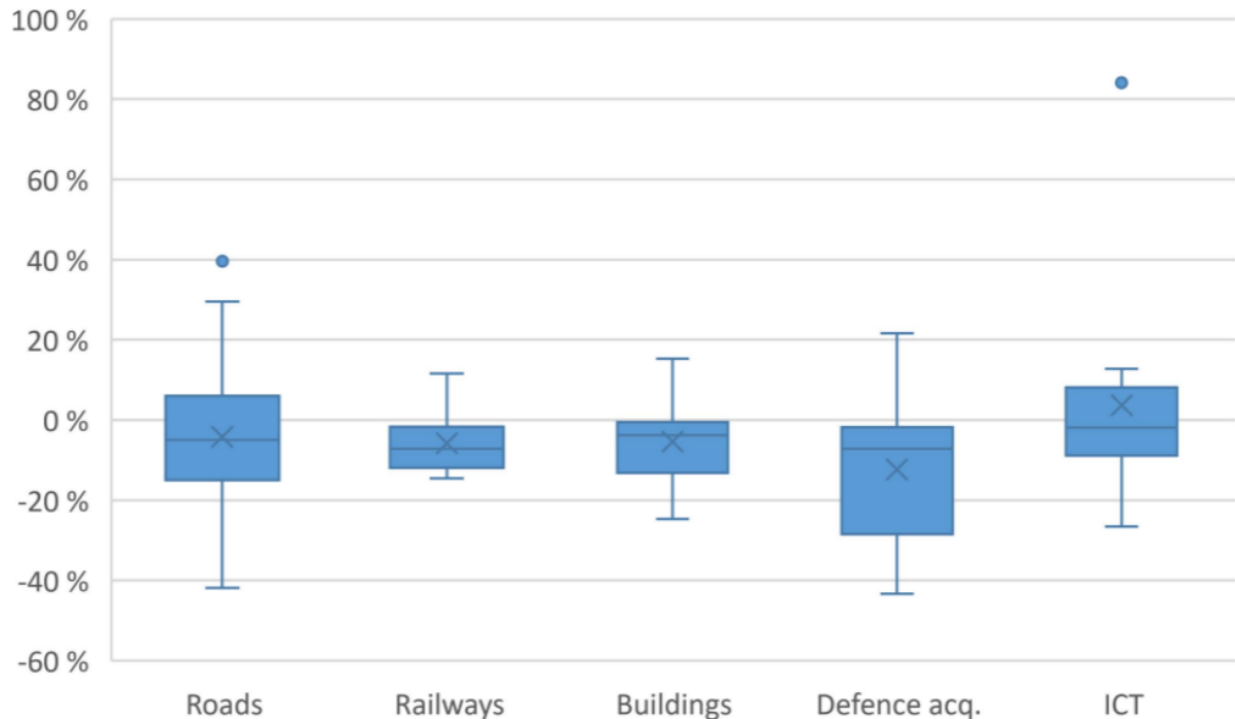


Figur 6: Resultaterne af NAB - Projekters mindre- eller merforbrug i forhold til den samlede bevilling (Rigsrevisionen 2019)

Norske projektmodel: Erfaringer

Effekterne af det norske governance-system er positive ikke mindst i forhold til budgetsikkerhed. En ny analyse Welde and Klakegg (2022) af 96 norske projekter fordelt på byggeri, veje, bane, forsvar og IT projekter, viser at projekterne i

gennemsnit holder budgettet med en relativt lille varians (se figur nedenstående figur baseret på P50 estimater)



Figur 7: Resultaterne af den norske stats projektmodel (Welde and Klakegg 2022)

Tilsvarende danske undersøgelser findes ikke, hvilket blandt andet skyldes den manglende fælles projektmodel. Der er dog initiativer i gang, der manuelt opbygger analyser af tilsvarende danske projekter. Her viser de foreløbige danske IT-projekter en væsentlig ringere evne til at holde budgettet. Mens norske IT-projekter i gennemsnit har 8% i overskridelse, har danske IT projekter i gennemsnit 84%. Samtidig er den maksimale budgetoverskridelse i Norge 84% sammenlignet med 414% i Danmark (Ollendorff et al 2024).

En anden analyse fra Concept programmet (Finansdepartementet 2021, Welde et al 2019 og Jordal et al 2019) viser, at en af de afgørende årsager til den norske budgetsikkerhed skal findes i at projektmodellen sikrer opstilling af realistiske budgetter specielt i overgangen fra KS1 til KS2. Gennem arbejdet med forprojekter optimeres og kvalitetssikres scopet og økonomien, så budgetterne øges med 40%.

Observationer af sammenstillingen

- Relativt stort sammenfald mellem de tre governancemodeller, med to centrale beslutningspunkter der henholdsvis fokuserer på 1) at forfølge de rigtige mål (effectiveness) ved at udvælge/formulere de rigtige projekter og 2) at sikrer realiserbare projektplaner (efficiency).
- Stort fokus på ekstern kvalitetssikring inden investeringsbeslutningerne både i udvælgelsen af projekterne og vurdering af projektplanerne.
- Forskel i fokus. Kvalitetsfonden har i modsætning til NAB og den norske projektmodel et programfokus, der sikrer realisering af den overordnede koordination af projekterne. Omvendt har NAB og den norske projektmodel et dybere fokus på projektplanerne.
- Forskellig organisatorisk forankring. Mens kvalitetsfonden og NAB er forankret organisatorisk i de respektive ressortministerier (henholdsvis Indenrigs og Sundhedsministeriet og Transportministeriet) er den norske projektmodel forankret i Finansdepartementet (Finansministeriet). Det betyder samtidig den eksterne kvalitetssikring også er forankret på et højere niveau.
- Alle tre modeller arbejder med projekialternativer for at afdække forskellige mulighed løsninger. NAB og Den norske model er dog væsentlig mere systematiske i deres opstilling af alternativer, hvor specielt den norske model stiller krav om minimum tre alternative løsninger hvoraf den ene skal være 0-alternativet (scenariet ved ikke at gennemføre projektet).
- Kvalitetsfondens to kvalitetssikringsfaser synes fremskudt i forhold til NAB og den norske projektmodel. Således gives den endelige investeringsbeslutning i kvalitetsfonden med udgangspunkt i et detaljeringsniveau der opnås i byggeprogramfasen, mens NAB og den Norske projektmodel først gør det efter forprojektfasen.
- Forskelligt tidspunkt for fastlæggelse af det styrende budget: Kvalitetsfonden sker det allerede efter KS1, mens det i NAB og den norske projektmodel fastlægges i KS2.
- Store forskelle i opstilling af de styrende budgetter for projekterne. I kvalitetsfonden bliver estimeret baseret på generelle m2-priser, der virker som totalramme, i NAB gennem anlægsoverslag med hovedposter og fastkorrektionsstillæg og i den norske projektmodel gennem separat budgetramme der udgør budgetloftet (P85) og et styringsramme svarende til det forventede omkostningsniveau (P50).
- Stor forskel på modenheden i håndtering af risici og usikkerheder i projektet. I alle inddrages eksterne konsulenter i opbygning og kvalitetssikring af risikoidentifikation. I modsætning til kvalitetsfonden arbejder NAB og den norske projektmodel med standardiserede risikostyringsystemer.
- Opbygning af velfungerende governance praksisser tager tid. Kvalitetsfonden har som adhoc governancemodell muliggjort løsningen af en

enkeltstående investeringsudfordring, men det har været på bekostning af en den løbende læring som er skabt igennem NAB og den norske projektmodel.

- Forskellige læringsfokus. Alle tre governancemodeller har fokus på læring og evaluering, men på forskellig vis. Undervejs i kvalitetsfundsprojekterne har der været stort fokus på brede vidensdelingsaktiviteter på tværs af regionerne. Derimod har NAB indbygget mere formelle og dybe læringsaktiviteter bygget op omkring standardiserede projektmodeller inklusiv standardiserede kalkulationspraksisser og systemer. Endelig har concept programmet de nok mest ambitiøse læringsaktiviteter igennem bred praktisk forankring i forskellige sektorer og verdensomspændende impact gennem følgeforskningsaktiviteter.

Referencer

Administrationsgrundlag (2023) Administrationsgrundlag vedr. Sundhedsministeriets kvalitetsfondsmidler til sygehusinvesteringer, august 2023

ConceptProgrammet (2024), Website: <https://www.ntnu.no/concept> (Juni 2024)

Ekspertpanelet (2009) "Oversigt over elementer til ansøgning om endeligt tilsagn" December 2009 J. nr.: 0900638

Ekspertpanelet (2010) "Regionernes investerings og sygehus planer – Screening of vurdering II", Indenrigs- og Sundhedsministeriet, November 2010

Godtsygehusbyggeri (2024), Website: <https://godtsygehusbyggeri.dk/> (Juni 2024)

Finansdepartementet (2021) Melding til Stortinget Perspektivmeldingen 2021, Meld. St. 14 (2020 –2021),

Finansdepartementet (2023) Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, Det kongelige finansdepartement

Hansen (2022) Præsentation for Statsbygg 19. april 2022 af Andres Klaus Hansen

Indenrigs og sundhedsministeriet (2009) Planlægning af sygehusbyggeri (Bilag 1 til Miniudbud: Rådgivning af ekspertpanelet vedr sygehusinvesteringer)

Jordal, H.A. (2019). Kostnad- og nytteutvikling i tidligfasen. For prosjekter som har gjennomgått KS1 og KS2. NTNU. Concept arbeidsrapport. Nr. 2019-4.

Ollendorff, N K, Svejvig, P., Welde, M. & Pries-Heje, J (2024) "Cost Performance in Major Public IT Projects: A Cross-Country Comparison Between



Denmark and Norway” IRNOP Conference 2024, Stockholm, Sweden,
11-14 June 2024 KTH Royal Institute of Technology

Regnskabsinstruks 2023, Regnskabsinstruks til behandling af tilskud fra Kvalitetsfonden til sygehusbyggeri 2023

Rigsrevisionen (2019), Budgetteringen af Vejdirektoratets Vejprojekter, Rigsrevisionen Oktober 2019 - 3/2019

Transport of energiministeriet (2006) Aktstykke 16, Transport- og Energiministeriet

Transportministeriet (2024) Hovednotatet for Ny Anlægsbudgettering

Volden, G. H., & Samset, K. (2017). Governance of major public investment projects: Principles and practices in six countries. *Project Management Journal*, 48(3), 90-108.

Welde, M. et al. (2019). Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene? NTNU. Concept-rapport. Nr. 59.

Welde, M., & Klakegg, O. J. (2022). Avoiding cost overrun through stochastic cost estimation and external quality assurance. *IEEE Transactions on Engineering Management*.

Welde, M. (2023) Governance of Large government projects – Norwegian experiences, Presentation på Dansk projektledelsessymposium, oktober 2023