



Ekstern kvalitetssikring – Et skridt på vejen mod bedre beslutningsgrundlag

Store offentlige anskaffelser og investeringer er ofte meget komplekse og indebærer store risici, samtidig med at de typisk er omgærdet af en stor offentlig og politisk bevågenhed. Ekstern kvalitetssikring kan på centrale tidspunkter i beslutningsprocessen bidrage til en vurdering af, om det enkelte projekt kan forventes at udvikle sig som forudsat.

**AF PARTNER THOMAS RIISOM OG
MANAGER BETINA NØRGAARD, DELOITTE
CONSULTING**

Kvalitetssikringens udbredelse

Ekstern kvalitetssikring har de seneste år vundet indpas som metode til at vurdere kvaliteten af beslutningsoplæggene bag store anlægs- og anskaffelsesprojekter. Dette gør sig gældende i Danmark, hvor der de seneste år er anvendt ekstern kvalitetssikring inden for Transportministeriets og Forsvarsministeriets ressort. Finansministeriet anbefaler, at der foretages ekstern kvalitetssikring i forbindelse med store it-projekter.¹ Ligeledes redegjorde Rigsrevisionen allerede tilbage i 2009 for nødvendigheden af anvendelse af ekstern kvalitetssikring i forbindelse med større bygge- og anlægsprojekter.²

Anvendelsen af ekstern kvalitetssikring er dog ikke et særligt dansk fænomen. I Norge anvendes der konsekvent ekstern kvalitetssikring ved alle offentlige investeringer over 0,5 mia. norske kr. Der ses ligeledes eksempler på ekstern kvalitetssikring i England, hvor alle militære anskaffelser udsættes for en uafhængig økonomisk vurdering, samt i Holland.

En aktivitet med flere formål

Det overordnede formål med ekstern kvalitetssikring er at bidrage til det bedst mulige grundlag for beslutninger om iværksættelse af forberedelser til eller den egentlige realisering af anlægs- eller anskaffelsesprojekter. Ekstern kvalitetssikring kan således omfatte alle faser i den politiske beslutningsproces

fra beslutning om iværksættelse af for- og VVM-undersøgelser over type- eller leverandørvalg til beslutning om en egentlig realisering af et anlægs- eller anskaffelsesprojekt. Beslutningen om realiseringen af et projekt sker typisk ved fremsættelse af forslag til anlægslov eller aktstykke.

For at sikre et solidt grundlag for den politiske beslutning i den enkelte fase af anskaffelsesprocessen har den eksterne kvalitetssikring typisk følgende tre underliggende formål, nemlig at:

- Vurdere, om der er ”vægtige grunde til, at der ikke bør træffes politisk beslutning om, hvorvidt man skal gå videre med projektet på baggrund af det fremlagte grundlag”.³ Der er således tale om en analytisk og erfaringsbaseret vurdering af beslutningsgrundlagets kvalitet baseret på klare kriterier og inden for de temaer, som er fastlagt i opdraget til den eksterne kvalitetssikring.
- Klarlægge, om der, af hensyn til beslutningsgrundlagets kvalitet, er behov for at foretage forbedringer eller præcisering af beslutningsgrundlaget.
- Give konkrete anbefalinger til optimeret styring, effektivisering eller mulige besparelser, der kan realiseres i projektets videre forløb.

Den konkrete afgrænsning af en ekstern kvalitetssikring kan være bred og omhandle alle aspekter af et beslutningsgrundlag eller snæver og blot omhandle enkelte aspekter som eksempelvis det anvendte prisgrundlag eller risiko- og usikkerhedsvurderingerne.

» **Ekstern kvalitetssikring anvendes systematisk i både Norge og England.**

EKSEMPLER PÅ KVALITETSSIKRINGSKRITERIER:

KONSISTENS omfatter en vurdering af, om de gennemførte analyser og den foreliggende dokumentation er i overensstemmelse og logisk sammenhængende med de informationer, projektet har til rådighed.

FULDSTÆNDIGHED omfatter en vurdering af, om de anvendte metoder, processer, analyser og informationer i henseende til dybde og bredde er dækkende og står i forhold til de konklusioner, der drages, og som tænkes at indgå i beslutningsgrundlaget.

GYLDIGHED omfatter en vurdering af kvaliteten af de anvendte metoder, processer, analyser og informationer, og hvorvidt disse er gennemskuelige og sporbare samt underbygger de konklusioner, der drages i beslutningsgrundlaget.

AKTUALITET omfatter en vurdering af, om beslutningsgrundlaget i alt væsentlighed baseres på tilgængelige informationer, der er relevante på det tidspunkt, hvor beslutninger skal tages.

EFFEKTIVITET omfatter en vurdering af, om anvendelsen af metoder eller tilrettelæggelsen af projektet kan effektiviseres med henblik på at forkorte varigheden, mindske den medgåede tid eller mindske risici for forsinkelse af den for projektet fastlagte tidsplan.

Grundlag og perspektiver

Den eksterne kvalitetssikring tager afsæt i det helt eller delvist færdiggjorte beslutningsgrundlag, der er udarbejdet af den ansvarlige myndighed. Det overordnede formål med at sikre et solidt beslutningsgrundlag tilgodeses ved at analysere grundlaget for og sammenhænge i den forelagte dokumentation i forhold til god praksis på det pågældende område. Desuden foretages en systematisk inddragelse af erfaringer fra den faktiske håndtering af tilsvarende problemstillinger i sammenlignelige danske og udenlandske projekter.

Beslutningsoplægget og dermed grundlaget for den eksterne kvalitetssikring omfatter typisk en vurdering af de samfundsøkonomiske effekter ved realiseringen af et givet projekt samt den økonomi, der er forbundet med selve realiseringen. Ved projekter, der indebærer store anskaffelsesomkostninger, er det typisk anskaffelses-/anlægsøkonomien, der er belyst i forbindelse med beslutningsoplægget. Ved projekter, der resulterer i et aktiv med en lang levetid og samtidig et betydeligt driftsbudget, ses der dog en øget tendens til, at beslutningsoplægget også omfatter de efterfølgende driftsomkostninger. Der er ved denne type projekter således fokus på både omfanget og værdien af investeringen i hele aktivets levetid.

Mulighederne for realisering af et anlægsprojekt eller en større anskaffelse inden for det opstillede budget afhænger for det første af, om budgettet tager højde for alle væsentlige risici. Dernæst har den valgte organisering af projektet og dermed fordelingen af de potentielle risici også betydning. Derfor vil

den foretagne risikoanalyse samt metoder til håndtering af usikkerheder og risici sammen med den valgte model for organisering af det pågældende projekt ligeledes typisk være omfattet af den eksterne kvalitetssikring.

Kriterier til bedømmelse af kvaliteten i et projekt

Ved vurderingen af det forelagte beslutningsgrundlag tager den eksterne kvalitetssikring afsæt i de kvalitetskriterier, der er defineret af den bestillende myndighed. I boksen til højre ses eksempler på kvalitetskriterier, der ofte anvendes i forbindelse med kvalitetssikring af grundlag for store komplekse anlægs- eller anskaffelsesprojekter. Sigtet i vurderingskriterierne tilpasses formålet med den eksterne kvalitetssikring. Det afgørende er, at der sikres klare og entydige kriterier for vurderingen, der understøtter succeskriterierne for den politiske beslutning.

Ekstern kvalitetssikring i fire trin

Forløbet af en ekstern kvalitetssikring kan med fordel tilrettelægges, så der sikres et entydigt grundlag for kvalitetssikringen i form af kriterier og materiale samt adgang til opklarende dialog med den ansvarlige myndighed. Det er Deloitte's erfaring, at dette hensigtsmæssigt kan gennemføres via fire trin, som beskrevet i det følgende.

I trin 1 indledes kvalitetssikringen med en afklaring af temaer, kriterier og acceptniveauer, så der sker en gensidig forventningsafstemning vedrørende kvalitetssikringens konkrete fokusering. Klare og entydige kvalitetskriterier er erfaringsmæssigt centrale i forhold til at sikre en systematisk og dækken-

» (...) dokumentationen analyseres i forhold til god praksis og erfaringer fra projekter med tilsvarende kompleksitet og omfang.

de kvalitetssikring, hvor der er klarhed over grundlaget for vurderingerne.

Det er ligeledes på første trin, der sker overdragelse af dokumentationen til den eksterne kvalitetssikring. I forbindelse med dette kan der med fordel ske en præsentation af materialet og baggrunden for dette. Præsentationen skal sikre, at der er gensidig forståelse af dokumentationens faktiske færdiggørelsesgrad, indbyrdes sammenhæng og fuldstændighed.

Den eksterne kvalitetssikring foretager dernæst i trin 2, efter en indledende gennemgang af dokumentationen, en operationalisering af kvalitetssikringens spørgsmål. Operationaliseringen sker gennem en konferencemodel, så de afgørende kritisk-konstruktive spørgsmål identificeres, og så det klarlægges, hvorledes en risiko- og hypotesebaseret vurdering af beslutningsgrundlagets dokumentation tilrettelægges effektivt. Herefter indledes det egentlige kvalitetssikringsarbejde.

Det egentlige kvalitetssikringsarbejde foregår således i trin 3. Kvalitetssikringsarbejdet omfatter først og fremmest systematisk gennemgang og vurdering af dokumentationen i overensstemmelse med de fastlagte temaer. Der anvendes en risiko- og hypotesebaseret tilgang, der med afsæt i temaerne og de aftalte kriterier og acceptniveauer sikrer den fornødne balance mellem grundighed og effektivitet i kvalitetssikringsarbejdet. Almindeligvis gennemføres der stikprøvevise analyser af beregninger, forudsætninger og data, hvor det anses for mest kritisk.

For at undgå tvivl og usikkerhed om forståelsen og fortolkningen af det materiale, der er genstand for den eksterne kvalitetssikring gennemføres løbende dialog med den udarbejdende myndighed og eventuelt dennes rådgivere.

Sidste og 4. trin omfatter afrapporteringen af den eksterne kvalitetssikring. Forud for aflevering af den endelige kvalitetssikrings-

rapport er det erfaringsmæssigt fordelagtigt at afholde et statusmøde med opdragsgiver og den myndighed, der har udarbejdet beslutningsoplægget. Mødet sikrer, at eventuelle kritiske forhold kan drøftes og afklares forud for aflevering af endelig kvalitetssikringsrapport. Den endelige kvalitetssikringsrapport afspejler kvalitetssikringens grundlag og forløb samt indeholder den eksterne kvalitetssikrings vurdering af det forelagte beslutningsoplæg.

Kvalitetssikringens nytte

For at sikre det bedst mulige udbytte af en ekstern kvalitetssikring er det vigtigt, at den er både troværdig og anvendelsesorienteret. Den eksterne kvalitetssikring bør derfor være både uafhængig og samtidig have forståelse for myndighedens overordnede formål med og succeskriterier for det konkrete projekt.

De stikprøvevise analyser af beregninger, forudsætninger og data har til formål at sikre et troværdigt grundlag for den politiske beslutningsproces. Kvalitetssikringen kan således identificere fejl eller uklarheder, der bør rettes op på forud for forelæggelsen af beslutningsoplægget. Endvidere kan den eksterne kvalitetssikring identificere konkrete anbefalinger til optimeret styring, effektivisering eller mulige besparelser, der kan realiseres i det videre projektføreløb, hvilket kan medvirke til at øge stabiliteten omkring projektets realisering og dermed den samlede økonomi.

Et troværdigt og sammenhængende beslutningsgrundlag sikrer desuden et bedre fundament for de politiske prioriteringer mellem forskellige løsningsmodeller og projekter. Dette skyldes at den politiske prioritering foretages på baggrund af en sammenligning af den forventede samfundsøkonomiske forretning af det enkelte projekt. Den samfundsøkonomiske forretning er et udtryk for de forventede samfundsøkonomiske effekter i form af eksempelvis reduktion af trængslen på en vejstrækning sammenholdt med den investering, der er forbundet med projektet. Et mere retvisende anlægs-/

anskaffelsesbudget vil således også sikre mere retvisende opgørelser af den samfundsøkonomiske nytte ved de enkelte projekter.

Ud over fokus på forbedring af det konkrete beslutningsgrundlag kan den eksterne kvalitetssikring samtidig anvendes som et kvalificeret redskab til forbedring af processen for myndighedens fremadrettede arbejde. Dette kan eksempelvis være i form af forbedring af de anvendte metoder til opgørelse og håndtering af risici, via inddragelse af analyser og/eller erfaringer fra andre nationale eller internationale myndigheder.

Det er Deloitte's erfaring, at en tilgang til ekstern kvalitetssikring, der balancerer kritisk udspørgen med konstruktive råd, sikrer et solidt beslutningsgrundlag for det konkrete projekt. Samtidig er tilgangen medvirkende til, at der skabes værdifuld viden til det fremadrettede arbejde med tilsvarende beslutningsgrundlag. ■

1) Finansministeriets rapport om Professionalisering af arbejdet med bedre it-projekter i staten, maj 2010.

2) Rigsrevisionens beretning om beslutningsgrundlaget for eventuelt køb af nye kampfly, marts 2009.

3) Jf. kriterierne for ekstern kvalitetssikring i henhold til Principperne for ny anlægsbudgettering på Transportministeriets område.