

Inger Lise Tyholt Grindvoll

Hva har skjedd med KS1-  
prosjektene? – Status per  
mars 2015

Arbeidsrapport

# Forord

Denne arbeidsrapporten er utarbeidet av Inger Lise Tyholt Grindvoll ved forskningsprogrammet Concept, NTNU. Rapporten gir en første oversikt over prosjektene som så langt har gjennomgått KVV-/KS1-ordningen og hvordan kvalitetssikrernes anbefalinger er fulgt opp.

Trondheim, april 2015

Ansvaret for informasjonen i rapportene som produseres for Concept-programmet ligger hos forfatterne. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn.

## **Innhold**

Forord .....	1
Sammendrag.....	3
1 Innledning .....	5
2 Prosjektene og datagrunnlaget .....	6
3 Departement/etats og kvalitetssikrers anbefaling.....	7
4 Prosessen etter KS1 og regjeringsbeslutning .....	10
5 I hvilken grad påvirker KS1 resultatet?.....	13
6 Konklusjon.....	14
Vedlegg. Liste over KS1-prosjektene i denne studien .....	16

# Sammendrag

Finansdepartementets ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter ble fra og med 2005 utvidet til å omfatte kvalitetssikring av konseptvalget (KS1). Det som da blir gjenstand for ekstern kvalitetssikring er konseptvalgutredningen (KVU) utarbeidet av fagdepartement/etat. Hensikten med KS1 er å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring gjennom et godt faglig beslutningsgrunnlag. Den endelige beslutning om eventuelt å videreføre ett eller flere konsepter til forprosjektfasen, tas av regjeringen.

I overkant av 70 prosjekter har per mars 2015 vært igjennom KVU-/KS1-ordningen. Denne arbeidsrapporten gir en første oversikt over prosjektene, kvalitetssikrernes anbefalinger og hva som har skjedd i prosessen etter at KVU- og KS1-rapportene er ferdigstilt. Rapporten presenterer kun en kartlegging og er således ingen evaluering av ordningen.

## *Departement/etat vs. kvalitetssikrers anbefaling*

Vi har sammenlignet anbefalingen fra departement/etat (KVU) og kvalitetssikrer (KS1). I åtte av sakene kan en ikke lese ut en klar anbefaling, enten fra KVU, KS1 eller begge. I de resterende sakene anbefaler begge parter ett eller flere konsepter videreført til forprosjektfasen, eller de anbefaler nullalternativet. Partene er da oftere uenige enn enige med hensyn til konseptvalget. Kvalitetssikrer anbefaler oftere nullalternativet eller et samfunnsøkonomisk mer lønnsomt (mindre ulønnsomt) alternativ. Det hender også at kvalitetssikrer gjør endringer eller justeringer i de konseptene som utredes, eller anbefaler at nye konsepter tas inn i analysen.

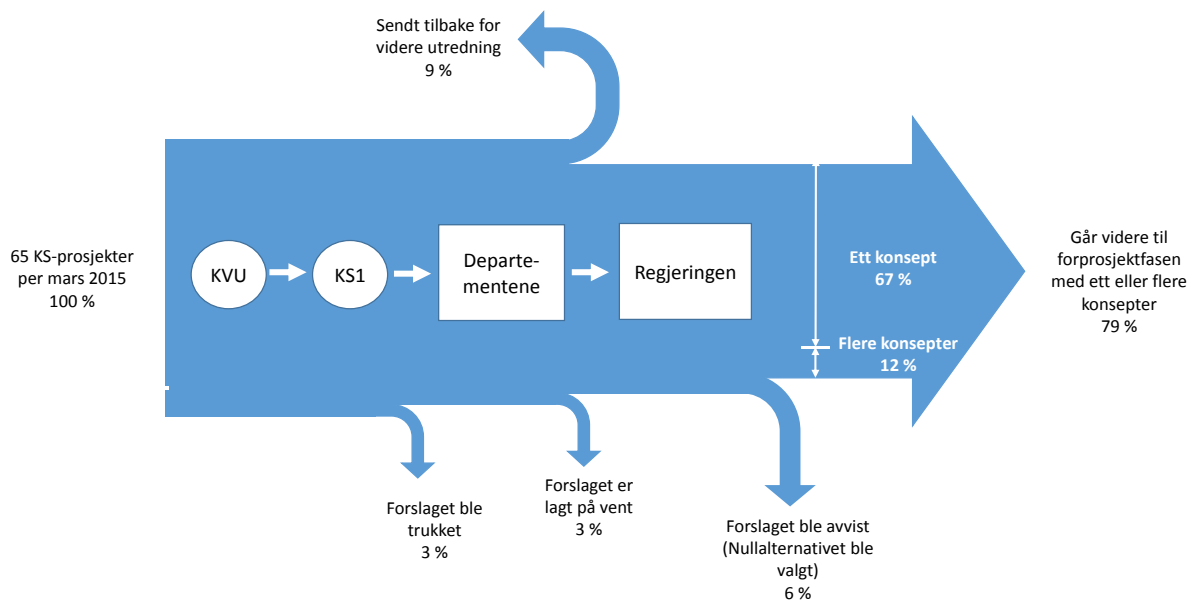
## *Hva skjer med prosjektene?*

Når både KVU og KS1 foreligger vil fagdepartementet normalt utarbeide et regjeringsnotat (r-notat) som grunnlag for politisk beslutning i regjeringen. Regjeringen kan enten velge å videreføre ett eller flere konsepter til forprosjektfasen eller avvise forslaget (velge nullalternativet). Ikke alle prosjektene har kommet så langt som til regjeringsbehandling.

Figuren nedenfor illustrerer prosessen etter KVU/KS1 og inndeler i fem kategorier for å beskrive utfallet eller hvor saken står i dag:

- Prosjektet har gått videre, enten med ett eller flere konsept.
- Forslaget ble avvist av regjeringen (nullalternativet ble valgt)
- Saken er sendt tilbake (typisk til etat) for videre utredning
- Saken blir liggende hos fagdepartementet i lengre tid.
- Forslaget ble trukket av forslagsstiller etter at KS1 forelå

Vi ser at hovedvekten av sakene har endt med at regjeringen har gått videre, og da oftest med ett konsept.



### *Påvirker kvalitetssikrer utfallet?*

Når regjeringen tar en beslutning om konseptvalg, kan den følge kvalitetssikrers anbefaling i større eller mindre grad. Vi finner at i saker hvor departement/etat og kvalitetssikrer anbefaler det samme konseptet (37 % av tilfellene) følger regjeringen nesten alltid denne anbefalingen. I saker hvor etat og kvalitetssikrer derimot gir avvikende anbefalinger (67 % av tilfellene) er utfallet mer varierende. Regjeringen følger da departement/etats anbefaling oftere enn kvalitetssikrers anbefaling. I tillegg kommer de nevnte prosjektforslagene som trekkes etter KS1, saker hvor en utreder nye konsepter, og saker som blir liggende i fagdepartement. En har også tilfeller hvor regjeringen lander på et helt annet konsept (eller en kombinasjon av flere) og således ikke følger noen av partene fullt ut.

# 1 Innledning

Finansdepartementets ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter ble fra og med 2005 utvidet til å omfatte kvalitetssikring av konseptvalget (KS1). Med konseptvalg menes den konseptuelle løsningen som velges for å dekke et samfunnsbehov. For eksempel kan et behov for å binde en øyregion sammen med fastlandet, dekkes ved bru, undersjøisk tunnel eller fortsatt fergeløsning som i dag (nullalternativet), det vil si fire konseptalternativer. KS1 skal gjennomføres i avslutningen av forstudiefasen, før en eventuell videreføring av ett eller flere konsepter til forprosjektfasen. Den gjennomføres av en av de fem konsulentkonstellasjonene<sup>1</sup> som Finansdepartementet har inngått rammeavtale med. Hensikten er å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring gjennom et godt faglig beslutningsgrunnlag. Kvalitetssikrer har ingen rolle i den etterfølgende politiske prosessen. Den endelige beslutningen tas av regjeringen.

Utgangspunktet for kvalitetssikringen er en konseptvalgutredning (KVU), i forsvarssektoren kalt Konseptuell løsning (KL), av minst to ulike alternativer i tillegg til et nullalternativ. Fagdepartementet er ansvarlig for KVU-en, men får ofte bistand fra, eller delegerer gjennomføringen av utredningen, til underliggende etat.

KVU-rapporten skal være strukturert med følgende kapitler:

1. Behovsanalyse
2. Strategikapittel
3. Overordnede krav
4. Mulighetsstudie
5. Alternativanalyse
6. Føringer for prosjektfasen

Kravet om eget kapittel om mulighetsstudie ble innført i tredje rammeavtaleperiode (fra 2011), før den tid var temaet dekket som en del av alternativanalysen.

Kvalitetssikrerne skal kontrollere de fire første kapitlene i KVU/KL med hensyn på indre konsistens og konsistens mellom kapitlene. I tillegg skal en kontrollere om konseptene er relevante og gyldige i forhold til behov, strategi, overordnede krav og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrerne skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, samt gi sin tilrådning om beslutningsstrategi. De skal også gi en anbefalt rangering av konseptene, basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger, alternativets beslutningsfleksibilitet samt finansieringsplan. Til slutt skal kvalitetssikrer vurdere gjennomføringsstrategien, og gi sin tilrådning om føringer for forprosjektfasen.

---

<sup>1</sup> Det har variert over tid hvem som har slik rammeavtale. I tredje rammeavtaleperiode (2011-2014) har det vært følgende fem konsulentkonstellasjoner:

- Terramar, Promis og Oslo Economics
- Metier og Møreforskning Molde
- Holte Consulting og Vista Analyse
- Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt
- DNV GLAS, ÅF Advansia AS og Samfunns- og næringslivsforskning

Formålet med denne rapporten er å presentere en første oversikt over

- Prosjektene som har gjennomgått KVV/KS1 (kapittel 2)
- I hvilken grad anbefalingen fra kvalitetssikrer avviker fra etatens anbefaling (kapittel 3)
- Hva som har skjedd med sakene etter at KVV- og KS1-rapporten er overlevert fagdepartement (kapittel 4)
- Nærmere om hvorvidt utfallet avhenger av om departement/etat og kvalitetssikrer er enig eller uenig (kapittel 5).

## 2 Prosjektene og datagrunnlaget

I alt 72 prosjekter har vært igjennom KS1 per mars 2015 (se vedlegg 1 for en oversikt).

I tabell 1 er prosjektene fordelt etter type. Det er flest prosjekter under samferdselssektoren, herav er det flest rene veiprojekter. Byggprosjektene utgjør den nest største gruppen, dernest kommer forsvarsprosjekter.

Type prosjekt	Antall
Veiprojekt	31
Byggprosjekt	13
Forsvarsprosjekt	7
IKT-prosjekt	5
Jernbaneprosjekt	4
Vei- og jernbaneprosjekt	4
Idrettsarrangement	4
Sjøfartsprosjekt	3
Annet	1
<b>Sum</b>	<b>72</b>

Tabell 1: Type og antall prosjekter

På grunn av manglende data for to<sup>2</sup> forsvarsprosjekter er disse tatt ut av den videre oversikten. Datagrunnlaget i neste kapittel, som viser hva henholdsvis departement/etat og kvalitetssikrer har anbefalt, er dermed 70 prosjekter. Som gjort rede for nedenfor har 62 av disse en klar anbefaling fra begge parter og 8 har det ikke.

I kapittel 4 som handler om hva som har skjedd etter KS1 skiller vi ikke prosjektene etter hvorvidt eller hva som er anbefalt. Derimot har vi der tatt ut fem prosjekter<sup>3</sup> som fremdeles er så ferske (under ett år siden KS1) at en ennå ikke kan forvente et utfall med hensyn til valg av konsept. Datagrunnlaget i kapittel 4 er følgelig 65 prosjekter.

<sup>2</sup> Mangler KL-rapport for Mekanisert Brigade og mangler både KL- og KS1-rapport for undervannsbåtkapasitet etter 2020

<sup>3</sup> Prosjekter hvor det ennå ikke er tatt noen beslutning om valg av konsept, alle er fra 2014: Transportsystemet i Ålesund, Buskerudbypakke 2, Sensorer for militær luftromsovervåking, Transportsystemet i Tonsbergregionen og Voss-Arna

Oversikten i kapittel 5 ser på hvordan utfallet avhenger av KVU og KS1 sin anbefaling. Derfor har en her i tillegg tatt ut de åtte prosjektene hvor det ikke foreligger en klar anbefaling fra begge parter. Tabellene i kapittel 5 er følgelig basert på 57 prosjekter.

Informasjon om prosjektene er blant annet hentet fra Concepts egen database Trailbase<sup>4</sup>. Videre har vi supplert med informasjon fra pressemeldinger, brev fra departement til etat, Stortingsproporsjoner, Stortingsmeldinger, etc. Vi har kun benyttet offentlig tilgjengelig informasjon og har ikke for eksempel hatt innsyn i r-notater. Vi må derfor ta forbehold om at det kan finnes informasjon om utfallet av sakene som ikke ennå er offentlig tilgjengelig.

### 3 Departement/etats og kvalitetssikrers anbefaling

Det stilles ikke krav til at KVUen skal gi anbefaling av konsept. Derimot stiller rammeavtalen om kvalitetssikring krav om at kvalitetssikrer skal gi en anbefaling om videreføring av ett eller flere konsept til forprosjektfasen, eller eventuelt om konseptvalget bør utsettes. Også i KVU, selv om det ikke er et krav, gis det en anbefaling i de fleste tilfellene – enten eksplisitt eller slik at det lett kan utledes når man leser rapporten. I noen få tilfeller gir heller ikke KS1 noen eksplisitt anbefaling, men også her kan en lese anbefalingen implisitt. I tre av sakene som gjaldt idrettsarrangement har vi for eksempel valgt å tolke KS1-rapporten dithen at en er kritisk til gjennomføring, grunnet påvist høy kostnad og risiko – selv om en slik anbefaling ikke gis helt direkte.

#### **Enig eller uenig**

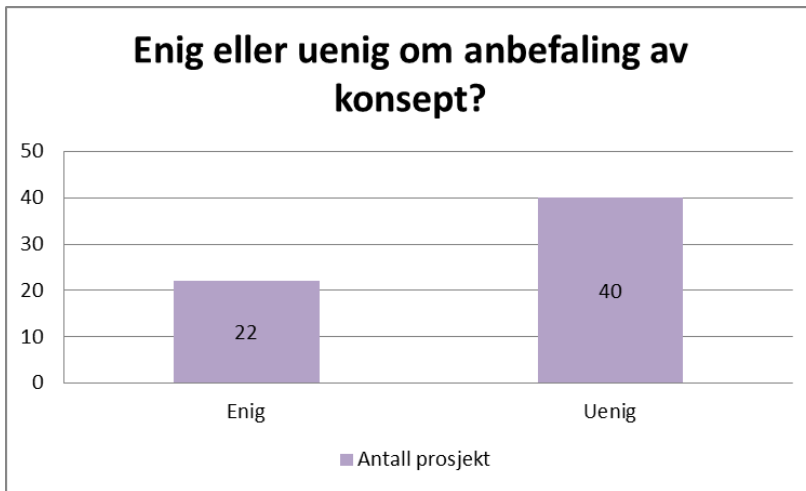
KVU og KS1 kan være enig eller uenig med hensyn til hvilket konsept som bør videreføres til forprosjektfasen. Figur 1 viser i hvilken grad etat og kvalitetssikrer er enig eller uenig i anbefalingen av konsept, for de 62 prosjektene hvor det foreligger (eksplisitt eller implisitt) en anbefaling fra begge parter.

Et funn er at kvalitetssikrer noe oftere anbefaler nullalternativet, mens departement/etat nesten alltid anbefaler ett av utbyggingsalternativene. Kvalitetssikrer har anbefalt nullalternativet i åtte tilfeller mens departement/etat kun går for nullalternativet i ett tilfelle. Nullalternativet innebærer en videreføring av dagens situasjon, med et minimum av vedlikehold og oppgradering slik at det skal kunne være et reelt alternativ. Kvalitetssikrer anbefaler i noen tilfeller nullalternativet som et «ventealternativ» på kort sikt, frem til nye utredninger er blitt gjennomført og eventuelt uklårheter i forhold til tilgrensende prosjekter er blitt avklart.

---

<sup>4</sup> For de 70 prosjektene i det primære utvalget er det til sammen 146 KVU- og KS1-rapporter. Normalt vil en ha én KVU og én KS1-rapport per sak, men det finnes noen få prosjekter med flere KVU-rapporter eller flere KS1-rapporter.



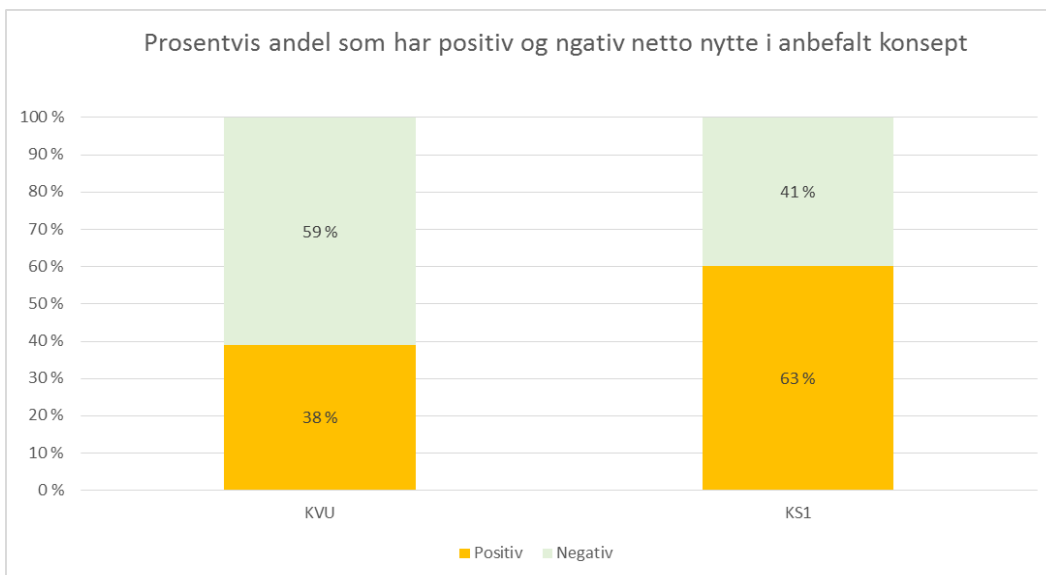


Figur 1: Antall prosjekter hvor etat og kvalitetssikrer er enig og uenig i anbefaling av konsept N=62

I tillegg til nullalternativet forekommer det ofte et «null+-alternativ». Dette er konsepter der en har utvidet nullalternativet med noe mer omfattende tiltak siden levetiden til nullalternativet er kort. Kvalitetssikrer anbefaler null+ alternativet i tre tilfeller mens departement/etat gjør dette i ett tilfelle.

### Lønnsomhet av anbefalt konsept

Samfunnsøkonomisk analyse er en viktig del av KVVU og KS1. Vi har undersøkt om det er forskjell på KVVU og KS1 med hensyn til lønnsomheten i det anbefalte konseptet. Dette kan gi en pekepinn på i hvilken grad lønnsomhet vektlegges når en gir anbefaling. Vi har da kun sett på rapporter som har valgt å gjennomføre en nytte-kostnadsanalyse, dvs. hvor både nytte- og kostnadsvirkninger er prissatt så langt det lar seg gjøre<sup>5</sup>. (I en kostnads-effektivitets- og en kostnads-virkningsanalyse vil man alltid ha en negativ netto nytte siden nyttesiden ikke er prissatt.) Figur 2 viser resultatet.



Figur 2: Viser prosentandel av anbefalte konsepter som er positive og negative i henholdsvis KS1 og KVVU. N=98

<sup>5</sup> Det gjelder 98 av de totalt 145 KVVU-/KS1-rapportene.

Vi ser at KS1 oftere har positiv netto nytte i anbefalt konsept enn KVU. Her har vi definert at «positiv netto nytte» omfatter resultatet null, slik at nullalternativet ofte vil falle i denne kategorien dersom det er dette som anbefales.

Det må tas forbehold om at enkelte kvalitetssikrere har benyttet en lavere kalkulasjonsrente enn KVU, noe som vil trekke lønnsomheten opp for alle konsepter.<sup>6</sup>

### **Ingen anbefaling**

I åtte av prosjektene kan vi ikke lese ut en klar anbefaling om valg av konsept, enten fra KVU (tre tilfeller), KS1 (tre tilfeller) eller begge (to tilfeller).

Flere av disse kjennetegnes ved at de er til dels sterkt politiserte prosjekter eller at konseptvalget i stor grad handler om lokaliseringsbeslutning.

Ett eksempel er *Lokalisering av nye kampfly F35*. Et annet er *CO2-håndtering på Kårstø* – her foreligger det ikke alternative konsepter, kun varianter av ett og samme konsept. Kvalitetssikrer peker på andre mulige konsepter men konkluderer ikke. Et tredje eksempel på prosjekter hvor det ikke gis noen anbefaling er såkalte bypakker (to tilfeller). Slike pakkeprosjekter omfatter en rekke tiltak som til dels skal gjennomføres langt frem i tid. Kvalitetssikrer anbefaler da heller en strategi for løpende utvelgelse, herunder å vente lengst mulig med å beslutte de enkelte tiltak.

### **Innvendinger mot og endringer i konseptene**

Kvalitetssikrer har ofte innvendinger mot utvelgelsen av konsepter eller utformingen av det enkelte konsept som er utredet i KVUen.

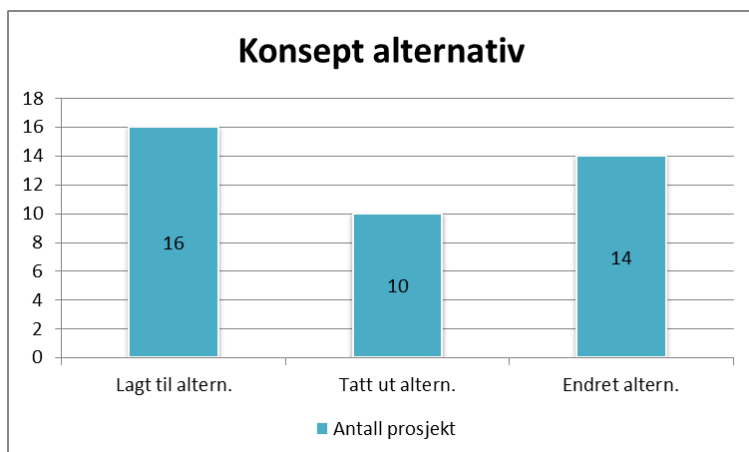
For det første kan det handle om at kvalitetssikrer mener at KVU har silt ut konsepter for tidlig eller på for tynt grunnlag, eller at KVU over hodet ikke har diskutert konsepter som kvalitetssikrer mener er relevante. I 16 tilfeller velger kvalitetssikrer å ta disse konseptene inn i sin egen analyse. (I en rekke andre tilfeller peker man kun på behovet for nye utredninger.)

For det andre peker kvalitetssikrer i mange tilfeller på at konsepter overflødige i den forstand at de er varianter det samme, eller at de ikke er relevante for samfunnsbehovet. I 10 tilfeller velger kvalitetssikrer da å ta ut de aktuelle konseptene ved gjennomføring av egen alternativanalyse.

Kvalitetssikrer gjør også større eller mindre endringer i de opprinnelige konseptene, før de benyttes i kvalitetssikrers egen alternativanalyse. Som figur 3 viser har kvalitetssikrer gjort endringer i konseptene i 14 tilfeller. I seks av disse er det gjort endringer i null eller null+-alternativet, typisk for å gjøre dette til et enda mer realistisk alternativ.

---

<sup>6</sup> For eksempel har KVU i samferdselsprosjekter typisk benyttet en rente på 4,5 % i det meste av perioden, i nyere tid 4 %, mens enkelte KS1-rapporter i en periode har benyttet kun risikofri rente på 2 %.

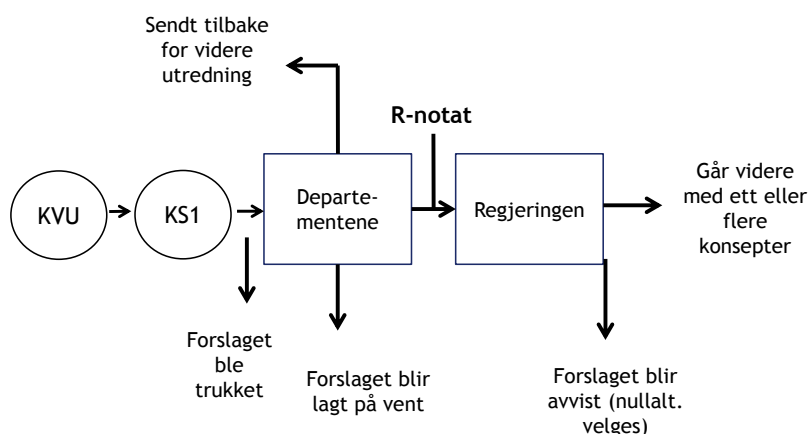


Figur 3: Oversikt over antall prosjekt hvor KS1 har lagt til, tatt ut og endret konseptalternativ

## 4 Prosessen etter KS1 og regjeringsbeslutning

### Kategorisering

Det er fagdepartementet sammen med Finansdepartementet som er oppdragsgiver for kvalitetssikringsrapporten. Fagdepartementet har også ansvaret for KVUen. Etter at begge rapportene foreligger vil fagdepartementet, på bakgrunn av anbefalingene og eventuelle høringsuttalelser og andre hensyn, velger om de skal lage en tilrådning til regjeringen i form av et regjeringsnotat (r-notat).



Figur 4: Prosess fra KVU og KS1-rapport og frem til utfall for saken

Når regjeringen skal ta den endelige beslutningen om hvilket konsept som eventuelt skal videreføres til forprosjektfasen, kan utfallet enten bli at en velger nullalternativet (dvs. stopper videre utredning) eller at en går videre med ett eller flere konsepter.

Alternativt kan departementet vurdere at det er behov for mer utredning, typisk da etter at dette er påpekt i KS1-rapporten. Eller de utsetter å følge opp saken inntil videre, av ulike årsaker, som f.eks. at en ikke har finansieringen på plass ennå.

Til slutt kan forslaget bli trukket før det kommer til behandling i departementet, typisk etter at KS1 har levert en svært kritisk vurdering av prosjektet.

Figur 4 illustrerer de fem kategoriene av mulige utfall for prosjektene etter KS1.

## Resultater

I tabell 2 gis en oversikt over antall prosjekter som faller inn i de ulike kategoriene. Figur 5 viser det samme, men ved bruk av prosessdiagrammet fra figur 4.

Utfall	Antall prosjekt	Prosent
Går videre med ett eller flere konsept	51	79 %
Avvist (nullalternativet velges)	4	6 %
Sendt til videre utredning	6	9 %
Blir liggende	2	3 %
Trakk forslag	2	3 %
<b>Sum</b>	<b>65</b>	<b>100 %</b>

Tabell 2: Utfall for KS1-prosjektene, frekvenser og prosenter

Resultatene utdypes nedenfor.

### Går videre til forprosjektfasen med ett eller flere konsept

Hele 51 av prosjektene har gått videre til forprosjektfasen med ett eller flere konsepter. Dette er altså den største kategorien.

Av disse har 43 gått videre med ett konsept, mens de resterende åtte har gått videre med flere konsepter. Alle de sistnevnte er innenfor samferdsel, i alt syv veiprosjekter<sup>7</sup> og ett sjøfartsprosjekt (*Heving av U-864*).

### Avvist (nullalternativet velges)

Fire prosjekter er avvist/stoppet av regjeringen. Disse er

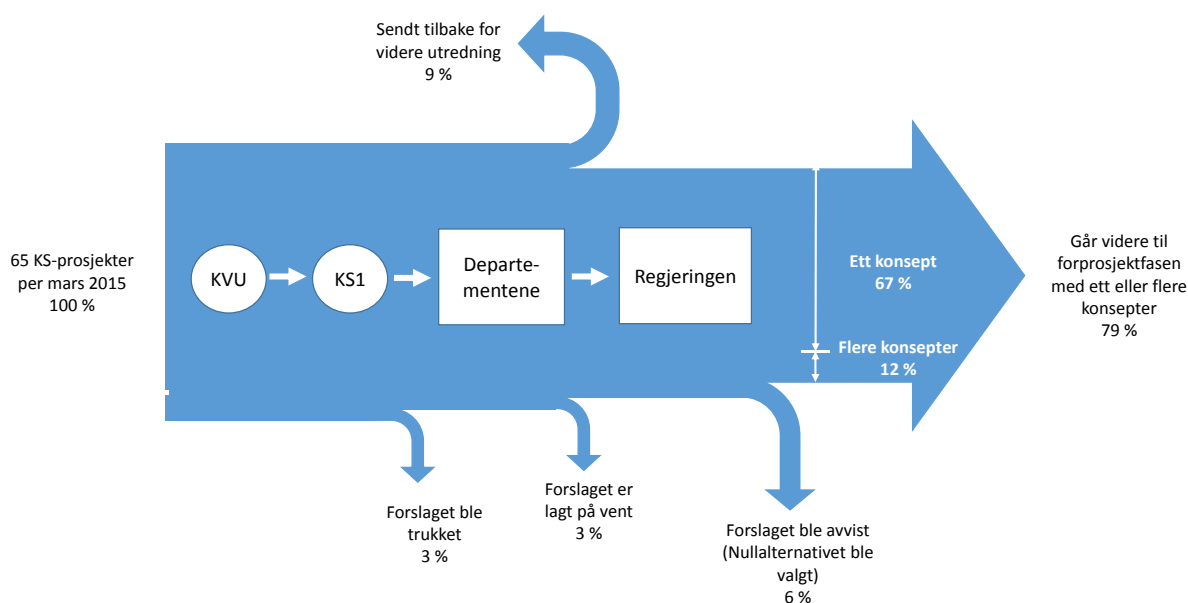
- *Kulturhistorisk museum*
- *Fotball EM 2016*
- *CO2- håndtering Kårstø*, og
- *Regionpakke Bergen*.

I tre av disse var avvisningen i tråd med kvalitetssikrers tilråkning eller sterkt kritiske vurdering av det aktuelle konseptet. Unntaket er Kulturhistorisk museum som ble stoppet ved at regjeringen gikk inn for å opprettholde de tre eksisterende lokaliseringene på Bygdøy, Tullinløkka og Økern.

---

<sup>7</sup> Når veiprosjekter går videre med flere konsepter, så videreføres disse inn i arbeidet med kommunedelplanen, med konsekvensutredning etter Plan- og bygningsloven. Gjennom kommunedelplan med Konsekvensutredning blir som regel rammene for et vegprosjekt (vegtrasé og standard) avklart. Endelig valg av konsept blir derfor ofte i realiteten tatt av den/de kommunen(e) som vegtraséen går igjennom.

Fotball EM 2016 skulle være et samarbeid mellom Norge og Sverige, men både den norske og senere den svenske regjeringen valgte å si nei til å stille statsgaranti for en søknad. Fullskala CO2-håndtering på Kårstø er stoppet og regjeringen har valgt å se på alternative steder for dette uten at en er kommet frem til en løsning ennå. Regionpakke Bergen er avvist som regionpakke. Den videre utviklingen av transportsystemet i Bergensregionen skal isteden baseres på enkeltstående tiltak og tiltakspakker med separat finansiering.



Figur 5 Prosessen og utfallene for KS1-prosjektene

#### Sendt tilbake for videre utredning

Seks prosjekter er sendt til videre utredning. Flere av disse på bakgrunn av at kvalitetssikrer har påpekt forhold som bør utredes nærmere. Disse er:

- E39 Skei- Valsøya
- Rv15 over Strynefjellet
- Godsarealer, sporarealer og – kapasitet i Drammensområdet
- Fornyelse av TVIST-systemene
- Fremtidens kunnskapssenter for havromsteknologi (Ocean Space Center), og
- Alnabru godsterminal.

Når det gjelder E39 Skei- Valsøya er det tatt en beslutning angående valg av konsept for én av delstrekningen (KVV E39 Skei-Ålesund), men resten av prosjektet er fortsatt i utredningsfase. Når det gjelder Rv 15 over Strynefjellet<sup>8</sup> påpeker kvalitetssikrer at flere av konseptene i KVV ikke er godt nok utredet og at manglende geologiske undersøkelser bør gjennomføres før endelig valg av konsept og trasé tas. For prosjektet Godsarealer, sporarealer og- kapasitet i

<sup>8</sup> I en utredning utført av Statens vegvesen blir det foreslått at nye hovedvegforbindelser mellom Østlandet og Vestlandet går over Haukeli og Hemsedal (innspill til prioriteringer i kommende revidering av NTP). Rv 15 over Strynefjellet har vært en del av denne utredningen, men har ikke blitt prioritert av Statens vegvesen.

Drammensområdet gjennomføres det nå en godsanalyse og resultatet av denne vil være grunnlag for å ta stilling til den videre utviklingen av godsvirksomheten i Drammen. Når det gjelder fornyelse av TVIST-systemene er det fortsatt flere forhold knyttet til oppgraderingen som krever mer utredning. Fremtidens kunnskapssenter for havromsteknologi (Ocean Space Center) er sendt til videre utredning, og ett utbyggingsalternativ og ett renoveringsalternativ skal utredes videre. Alnabru godsterminal<sup>9</sup> er blitt sendt til videre utredning blant annet fordi kvalitetssikrer påpekte at kapasitetsbehovet vil øke gradvis slik at det ikke er nødvendig å ta hele kapasitetsutvidelsen i ett steg. Det skal også søkes etter alternative løsninger som er mindre kostbare enn de alternativene som er utredet så langt.

### Blir liggende

To prosjekter ligger ennå hos fagdepartementet og har blitt liggende lengre enn ett år (altså i tillegg til de fem som fremdeles er så ferske at et utfall ikke kan forventes, og som derfor ikke er med i oversikten). Det gjelder *Nasjonal slepebåtbereidskap* som har blitt liggende siden 2012. Fiskeri- og kystdepartementet har varslet at en vil komme tilbake til Kystverket med videre oppfølging av saken. Prosjektet *Odontologikapasitet ved UiO* har blitt liggende i Kunnskapsdepartementet siden 2014.

### Trakk forslag

I den siste kategorien er det to prosjekter, begge idrettsarrangementer, *OL i Tromsø 2018* og *OL i Oslo 2022*. Disse ble trukket rett etter at KS1-rapporten ble fremlagt. Kvalitetssikrer viste i begge tilfeller at prosjektet ble dyrere og hadde større usikkerhet enn forutsatt. Det var Idrettsstyret som valgte å trekke søknaden om statsgaranti for OL i Tromsø. Oslo kommune valgte å trekke søknaden for OL i Oslo.

## 5 I hvilken grad påvirker KS1 resultatet?

I dette kapitlet ser vi på de tilfellene hvor departement/etat og kvalitetssikrer er henholdsvis enig og uenig om anbefalingen, for å belyse hvordan uenigheten påvirker utfallet. Vi ser nå kun på prosjekter hvor det er gitt en klar anbefaling fra begge parter (ref. kapittel 3), dvs. utvalget er nå 57 prosjekter.

Det er enighet i omtrent en tredjedel av disse sakene (21 prosjekter). Tabell 3 viser utfallet for disse. Regjeringen følger den felles anbefalingen i hele 19 tilfeller, mens det bare er to tilfeller hvor regjeringen velger noe annet. Disse er *Oslopakke 3* og *Heving av U-864*. For Oslopakke 3 valgte regjeringen likevel å følge kvalitetssikrers generelle (konseptuavhengige) anbefaling om å utvikle pakken som en prosjektportefølje bestående av investeringer og prisvirkemidler som revideres hvert fjerde år. Regjeringen har besluttet å gå videre med to konsepter for Heving av U-864, mens etat og kvalitetssikrer anbefalte å gå videre med ett og samme.

---

<sup>9</sup> Alnabru er også ett av lokaliseringalternativene i KVU for Politiets nasjonale beredskap som nå er under ekstern kvalitetssikring. Dersom politiets beredskapsbase blir lagt til Alnabru kan dette hindre mulighetene for en utvidelse og modernisering av Alnabru godsterminal.

Utfall	Antall prosjekt
Følger	19
Følger ingen	2
<b>Sum</b>	<b>21</b>

Tabell 3: Regjeringsbeslutning i de prosjekter hvor etat og kvalitetssikrer er enig

Departement/etat og kvalitetssikrer har ulike anbefalinger i så mange som to tredjedel av tilfellene (36 prosjekter). Utfallene for disse er vist i tabell 4. Vi ser at regjeringen velger å følge etatens anbefaling oftere enn kvalitetssikrers anbefaling. Dette gjelder særlig veiprosjekter. Det er tre tilfeller hvor regjeringen verken har valgt å følge etatens eller kvalitetssikrers anbefaling, det gjelder *Vegsystem Mjøsregionen*, *E18 Knapstad – E6 Follo* og *Transportsystemet på Jæren*. I de to første går regjeringen videre med to konsepter, delvis hentet fra KVVU og delvis fra KS1. I tillegg kommer sakene som har blitt liggende uavklart eller sendt tilbake for videre utredning, det siste typisk etter påpekning om mangler fra KS1, samt de to nevnte OL-prosjektene hvor forslaget ble trukket før den politiske behandlingen.

Utfall	Antall prosjekt
Følger KVVU	17
Følger KS1	6
Følger ingen	3
Blir liggende	2
Trakk forslag	2
Sendt til videre utredning	6
<b>Sum</b>	<b>36</b>

Tabell 4: Regjeringsbeslutning i de prosjekter hvor etat og kvalitetssikrer er uenig

## 6 Konklusjon

Rundt 70 store statlige investeringsprosjekter har til nå gjennomgått ekstern kvalitetssikring av konseptvalget. Det er fremdeles en stund til de har gjennomgått KS2, blitt ferdig utbygget og kommet i driftsfase, slik at en kan si noe om hvorvidt konseptvalget har vært en suksess. Men for 65 av prosjektene foreligger det et utfall i saken, og i denne rapporten har formålet vært å si noe om hva utfallet har blitt, og i hvilken grad KS1 synes å ha hatt noen innvirkning på dette.

Per mars 2015 har de aller fleste prosjektene (79 %) gått videre til forprosjektfasen enten med ett eller flere konsepter. Regjeringen har også valgt å stoppe/avvise et mindre antall prosjekter, det vil si valgt nullalternativet (6 %).

Der KS1 støtter KVVU (1/3 av tilfellene hvor begge har gitt en anbefaling), har regjeringen nesten alltid fulgt denne anbefalingen. KS1 har da med stor sannsynlighet økt tryggheten for at

konseptet er egnet til å møte det aktuelle samfunnsbehovet og at det er et kostnadseffektivt alternativ.

Der KS1 ikke er enig med KVU (2/3 av tilfellene), går uenigheten ofte ut på at KS1 anbefaler null- eller null+-alternativet, dvs. et billigere, eller mer lønnsomt (mindre ulønnsomt) konsept. I disse tilfellene har fagdepartementet ofte allikevel fulgt KVU, men i andre tilfeller har en sendt saken til videre utredning. Kvalitetssikrer har i mange tilfeller påpekt at mulighetsrommet er for dårlig utnyttet og anbefalt at nye og gjerne mindre omfattende/kostbare konsepter utredes. To prosjekter har blitt liggende over lengre tid i departementet, og to forslag er trukket etter en kritisk KS-rapport.

Resultatene indikerer at KS1 styrker beslutningsgrunnlaget og gjør at saken blir bedre opplyst. Regjeringen står selvsagt fritt til å velge et konsept i strid med kvalitetssikrers anbefaling, men gjør det nå med kunnskap om konsekvensene, ikke minst de samfunnsøkonomiske aspektene. Denne gjennomgangen gir ingen direkte indikasjon på om kvalitetssikrers innvendinger gjør at tidligfasen i prosjekter tar lengre tid. Vi har kun sett på status for prosjektene i dag (hvor kun 9 % av sakene ligger til videre utredning), men det er sannsynlig at noen av sakene som i dag har gått videre til forprosjekt har hatt flere runder med utredning før de kom så langt dersom KS1 i utgangspunktet var kritisk. Vi har ikke sett på omfanget av dette eller i hvilken grad det har ført til andre, bedre eller mer lønnsomme utfall enn det som KVU opprinnelig anbefalte.

Vi presiserer at dette kun er en kartlegging og ingen evaluering av KS1-ordningen som sådan. Vi har kun basert oss på dokumentstudier og kun benyttet offentlig tilgjengelig informasjon.



## Vedlegg. Liste over KS1-prosjektene i denne studien

- | <b>Nr</b> | <b>Prosjekt</b>                              |
|-----------|--|
| 1         | Stad skipstunnel                             |
| 2         | Fremtidig kampflykapasitet                   |
| 3         | Nasjonalmuseet                               |
| 4         | Nybygg NVH (Campus Ås)                       |
| 5         | Boknafjordkryssingen (Rogfast)               |
| 6         | P5439 Landbasert indirekte ildstøtte         |
| 7         | Mekanisert brigade                           |
| 8         | Oslopakke 3                                  |
| 9         | OL i Tromsø 2018                             |
| 10        | Vegsystem Sluppen Trondheim                  |
| 11        | Vegsystem Mjøregionen                        |
| 12        | Ullersmo fengsel                             |
| 13        | E18 Langangen - Grimstad                     |
| 14        | Dobbeltspor Arna - Fløen og Arnatunnel       |
| 15        | Sotrasambandet                               |
| 16        | E18 Knapstad - E6 Follo                      |
| 17        | E39 Lavik - Skei                             |
| 18        | P8007 Sikker tilgang til romsegment          |
| 19        | Nytt isgående havforskningsfartøy            |
| 20        | Kulturhistorisk museum                       |
| 21        | Fotball EM 2016 (EURO 2016)                  |
| 22        | Heving av U-864                              |
| 23        | Ny redningshelikopterkapasitet               |
| 24        | Transportsystemet i Nedre Glommaregionen     |
| 25        | E39 Akسدal - Bergen                          |
| 26        | Rv80 Løding - Bodø sentrum                   |
| 27        | Harstad transportsystem (Vegpakke Harstad)   |
| 28        | CO2-håndtering Kårstø                        |
| 29        | Transportsystemet i Tromsø                   |
| 30        | Folkehelseinstituttet                        |
| 31        | Modernisering av IKT i NAV                   |
| 32        | Saksbehandlersystem tilpasset eBR            |
| 33        | Lokalisering av nye kampfly F35              |
| 34        | Nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen |
| 35        | E134 Kongsberg - Gvammen                     |
| 36        | Samferdselspakke for Kristiansandsregionen   |
| 37        | Anlegg for livsvitenskap                     |
| 38        | Merverdiprogrammet                           |
| 39        | E6 Mørsvikbotn - Ballangen                   |
| 40        | E10/Rv85 Evenes - Sortland                   |
| 41        | Alnabru godsterminal                         |

- 42 E39 Skei - Valsøya
- 43 Nasjonal slepebåtberedskap
- 44 Rv15 Strynefjellet
- 45 E6 Alta - Avlastningsvei
- 46 E6 Oppland grense - Jaktøya og Rv3 Hedmark grense - Ulsberg
- 47 E39 Søgne - Ålgård
- 48 E16 Bjørge - Øye
- 49 Godsterminal, sporarealer og -kapasitet i Drammensområdet
- 50 Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer
- 51 Rv35 Hokksund - Åmot - Jevnaker
- 52 Transportsystemet på Jæren
- 53 Transportløsning vei-bane Trondheim-Steinkjer
- 54 Fornyelse av TVIST- systemene
- 55 Regionpakke Bergen  
Fremtidens kunnskapssenter for havromsteknologi (Ocean Space center)
- 57 Hovedvegssystemet i Moss og Rygge
- 58 Søknad om statsgaranti for ungdoms-OL i 2016
- 59 Nye lokaler Brønnøysundregistrene
- 60 Intercity-strekningene
- 61 E134 over Haukelifjell
- 62 Bypakke Grenlandsområdet
- 63 Fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene
- 64 Fremtidig regjeringskvartal
- 65 Transportsystemet i Ålesund
- 66 Buskerudbypakke 2
- 67 OL i Oslo 2022
- 68 Sensorer for militær luftromsovervåkning
- 69 Transportsystemet i Tønsbergregionen
- 70 Voss - Arna
- 71 Undervannsbåtkapasitet etter 2020
- 72 Odontologikapasitet ved UiO