

Investeringsprosjekter i Agder fylkeskommune



Rapport til kontrollutvalget

Agder Kommunerevisjon IKS
Postadr.: Postboks 4
4685 Nodeland
Hovedktr. Tollbodgata 37
Org.nr. 987 183 918

E-post: post@agderkomrev.no
Hjemmeside: www.agderkomrev.no
Telefon Kr.sand: 38 07 27 00
Telefon Evje: 977 60 455

Avd. Setesdal
Kasernevegen 19
4735 Evje

Sammendrag

Agder Kommunerevisjon IKS («revisjonen») har gjennomført en forvaltningsrevisjon om investeringsprosjekter i Agder fylkeskommune. Revisjonen har vurdert om fylkeskommunen har på plass tilstrekkelige rutiner for planleggingen og styringen av investeringsprosjekter, samt gjennomgått tre konkrete prosjekter. Fokus for denne revisjonen har vært investeringsprosjekter innen bygg og eiendom.

Fylkeskommunen har etablert et prosjektrammeverk som alle prosjekter i fylkeskommunen skal gjennomføres etter, herunder investeringsprosjekter. Prosjektrammeverket består av en prosjekthåndbok, maler, og rapporteringsrutine. Prosjekthåndboken deler prosjektet inn i faser: en konseptfase, planleggingsfase, gjennomføringsfase, avslutningsfase og realiseringsfase. Håndboken inneholder krav til aktiviteter og utredning for hver fase, og hver fase avsluttes i et beslutningspunkt. Prosjektrammeverket er en vesentlig del av fylkeskommunens rutiner innen investeringsprosjekter, og vil derfor utgjøre en viktig del av denne rapporten.

Det er revisjonens forståelse at fylkeskommunen har lagt ned et betydelig arbeid i å implementere prosjektrammeverket i organisasjonen. En organisasjon som er ny, og i stor grad består av organisasjonene i tidligere Aust- og Vest-Agder fylkeskommune. Revisjonen vil derfor oppfordre til at rapporten leses med dette som bakgrunn. Det er revisjonens mål at rapporten skal kunne bidra til å videreutvikle fylkeskommunens arbeid med og rutiner innen investeringsprosjekter.

I **problemstilling 1** er det vurdert om fylkeskommunen har tilstrekkelige systemer og rutiner for planleggingen av investeringsprosjekter. Denne problemstillingen omhandler prosjektets tidligfase, som er fasen fra behovet for investeringen oppstår, utredningen av prosjektet til endelig beslutning om igangsetting.

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har et rammeverk av rutiner og systemer på plass for tidligfasen av investeringsprosjekter. Prosjekthåndboken angir beslutningspunkter og aktiviteter for de ulike fasene. Det er utarbeidet maler for prosjektdokumentasjonen som skal ligge til grunn for de ulike beslutningspunktene. Det er fokus på utredning av behov og ulike konsepter for å svare ut behovet. Dette vurderer revisjonen som positivt.

En av utfordringene etter revisjonens vurdering er at prosjekthåndboken og malene i liten grad inneholder spesifikke aktiviteter for byggeprosjekter. Det at prosjekthåndboken er generell er en bevisst strategi fra fylkeskommunens side, ved at håndboken kan tilpasses prosjekttype og kompleksitet.¹ Revisjonen vil presisere at den ikke anser dette som noen svakhet, men at fylkeskommunen bør utarbeide et rutineverk som er tilpasset byggeprosjekter mer spesifikt. Det er opp til fylkeskommunen hvordan dette gjøres, og kan for eksempel utarbeides som en forlengelse av prosjekthåndboken. Hovedbudskapet fra revisjonen er at et byggeprosjekt er såpass særegent at det bør foreligge et rutineverk som er tilpasset prosjekttypen.

Prosjekthåndboken inneholder ikke hvilket beslutningspunkt som skal løftes til politisk beslutning, men henviser til porteføljestyret som øverste administrative organ. Det må derfor

¹ Se høringsuttalelse fra fylkeskommunen i kapittel 7

ses hen til fylkeskommunens reglementer for avklaring av når investeringsprosjektet skal vedtas politisk. Det er revisjonens vurdering at henvisningen mellom reglement og prosjekthåndbok kan gjøre det vanskelig å få klarhet i når et beslutningspunkt skal løftes til politisk beslutning, og hva som skal besluttes i den politiske saken.

Det foreligger ikke rutine for intern eller ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlagene eller av styrings- og kostnadsrammen for prosjektene. Det er imidlertid foretatt ekstern kvalitetssikring i utvalgte prosjekter, noe revisjonen vurderer som positivt. Revisjonen mener at flere av prosjektene til fylkeskommunen er av en størrelse som tilsier at det bør foreligge en rutine for ekstern kvalitetssikring av beslutningspunktene. Spesielt i større prosjekter vil det etter revisjonens vurdering være hensiktsmessig med en ekstern gjennomgang av vurderingene som er gjort av fylkeskommunen. Det anbefales også at fylkeskommunen utarbeider en rutine for intern kvalitetssikring av mindre prosjekter.

Vedrørende prosjektorganisering vurderer revisjonen det som positivt at prosjekthåndboken angir en ansvars- og oppgavefordeling mellom de ulike styrene/gruppene, og mellom deltakerne. Representantene fra fylkeskommunen uttaler samtidig at prosjektorganiseringen fra prosjekteier og oppover i hierarkiet ikke er helt avklart. Revisjonen anbefaler at fylkeskommunen i sitt arbeid med prosjekthåndboken retter søkelys mot denne delen med mål om tydeliggjøring av rollene og ansvaret. Det samme gjelder sammensetningen av prosjektgruppen som har ansvaret for oppfølgingen av prosjektet.

Fylkeskommunen har etter revisjonens vurdering et rammeverk av rutiner og systemer på plass for planleggingen av investeringsprosjekter. Revisjonen vil anbefale fylkeskommunen å bygge videre på dette, blant annet ved at prosjekthåndboken i større grad kobles opp mot politiske beslutningspunkter, det bør utarbeides rutineverk tilpasset byggeprosjekter, samt at fylkeskommunen viderefører arbeidet med avklaring av prosjektorganiseringen.

Problemstilling 2 omhandler prosjektets gjennomføringsfase, som er fasen etter at investeringsbeslutningen ble tatt. For byggeprosjekter innebærer dette i all hovedsak ferdigstillelse av siste del av prosjekteringen, utlysning av anskaffelse og utførelsen av byggearbeidene. Revisjonen har sett på rutineverket for prosjektoppfølgning, samt en del praksis for hvordan fylkeskommunen følger opp prosjektene.

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har rutiner og systemer på plass for prosjektoppfølgning, men at det på visse områder bør utvides og etableres nye rutiner.

Rolle- og ansvarsforholdet til de ulike prosjektdeltakerne defineres i det enkelte prosjekt, og det foreligger ikke en fast oversikt over de ulike rollene og oppgavene i prosjektgruppen. Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen vil kunne dra nytte av en standard rutine for fastsettelsen av roller, oppgaver og ansvar som gjelder for alle byggeprosjektene som gjennomføres. Dette spesielt for større prosjekter.

Det er videre revisjonens vurdering at de ansatte på bygg og eiendom som står for prosjekt- og kontraktsoppfølgingen besitter god kompetanse og lang erfaring. Dette er etter revisjonens oppfatning det viktigste elementet i en god prosjekt- og kontraktsoppfølging. Det foreligger imidlertid ikke en rutine for kontraktsoppfølging. Revisjonen mener at fylkeskommunen vil

kunne dra nytte av en slik rutine, og at en slik rutine kan bidra til at fylkeskommunen følger opp de rettigheter og plikter som fremgår av kontrakten.

Vedrørende økonomioppfølgingen er det revisjonens vurdering at fylkeskommunen har rutiner og systemer på plass for dette. Fylkeskommunen har et attestasjons- og anvisningsreglement, rutine for statusrapportering i Prosjektportalen som omhandler prosjektøkonomien, kostnadsføring etter norsk standard, samt bruk av økonomisystem. Det er besluttet at fylkeskommunen skal bruke ISY Prosjekt Økonomi for fremtidige prosjekter.

Fylkeskommunen har etter revisjonens vurdering en god rutine for rapportering på status i prosjektet. Den omhandler de seks prosessene i prosjekthåndboken (fremdrift, økonomi, kvalitet, usikkerhet, gevinster og HMS).

Det er videre revisjonens oppfatning at prosjektdokumentasjonen blir lagret flere steder underveis og etter prosjektet er ferdig. Underveis i prosjektet lagres den interne dokumentasjonen, møtereferater m.v. på Sharepoint og Teams. Dokumentasjonen opp mot entreprenøren, underentreprenører og konsulenter lagres i Prosjekthotell for større prosjekter. Dokumentasjonen overføres til fylkeskommunens arkivsystem, Public 360, underveis og etter at prosjektet er ferdig.

Vedrørende lagring av endringsmeldinger, varsler, og forhandlinger, ser revisjonen en utfordring i at dokumentasjonen knyttet til disse lagres ulike steder (prosjekthotell, e-post, Onedrive). Dette kan gjøre det vanskelig å finne frem til dokumentasjonen. Revisjonen har klar forståelse for at mye av denne informasjonen er sensitiv og at den ikke kan deles videre, men revisjonen mener det bør gjøres et arbeid for å samle dokumentasjonen.

Fylkeskommunen har etter revisjonens vurdering rutiner og systemer på plass for styringen og gjennomføringen av investeringsprosjekter. Revisjonen vil anbefale fylkeskommunen å bygge videre på rutineverket, med fokus på etablering/klargjøring av rutiner for prosjektorganisering, kontraktsoppfølging og lagring/arkivering.

I problemstilling 3 gjennomgås tre konkrete prosjekter, med vurdering om rutinene og standarder for prosjektoppfølgning er fulgt i tidlig- og gjennomføringsfasen.

For prosjektet «**fylkeshuset**» har revisjonen vurdert prosjektets tidligfase og gjennomføringsfase. For tidligfasen er det revisjonens vurdering at fylkeskommunen gjennomgående har gjennomført en god utredning i tidligfasen av prosjektet nytt fylkeshus. Det er revisjonens vurdering at utredningen i stor grad samsvarer med de vurderingspunktene som er listet opp.

For fylkeshusets gjennomføringsfase er det revisjonens vurdering at fylkeskommunen har hatt en gjennomgående god oppfølging av prosjektet. Basert på de dokumentene og fakta revisjonen har innhentet har det vært en tett prosjekt, - økonomi, - og kontraktsoppfølging. Rapportering er gjort i henhold til rutine. Etter revisjonens vurdering er det noen forbedringspunkter knyttet til prosjektorganiseringen, herunder at det bør utarbeides en nærmere beskrivelse av de ulike prosjektdeltakernes funksjon og ansvar, samt hvilke oppgaver som ligger til prosjektstyre og prosjekteier. Prosjektet viser videre etter revisjonens vurdering behovet for en enhetlig rutine for lagring av prosjektdokumentasjon.

For prosjektet «**fagskole og tannklinikk i Grimstad**» ble tidligfasen utført i tidligere Aust-Agder fylkeskommune, og revisjonen har ikke foretatt en vurdering av denne. Revisjonen har derfor konsentrert seg om prosjektets gjennomføringsfase. Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har hatt en gjennomgående god oppfølging av prosjektet «fagskole og tannklinikk i Grimstad». Basert på de dokumentene og fakta revisjonen har innhentet har det vært en tett prosjekt, - økonomi, - og kontraktsoppfølging. Rapportering er gjort i henhold til rutine. På lik linje med fylkeshuset er det etter revisjonens vurdering noen forbedringspunkter knyttet til at det bør utarbeides en nærmere beskrivelse av prosjektdeltakernes funksjon og ansvar, samt fordeling av oppgaver mellom prosjektstyre og prosjekteier.

Prosjektet «**administrasjonsbygg på Fløyheia (IKT Agder-bygget)**» er et mindre prosjekt med en kostnadsramme på 16 mill. kroner. Prosjektet er ikke gjennomført etter prosjekthåndboken. Revisjonens vurdering vil nødvendigvis tilpasses dette.

Prosjektet er organisert ved at det er byggherren (fylkeskommunen) som koordinerer prosjekteringen og utførelsen. Dette forutsetter svært tett oppfølging fra byggherrens prosjektleder. Det er revisjonens vurdering at prosjektleder har styrt prosjektet på en god måte.

Prosjektet er i liten grad dokumentert skriftlig. I et slikt tilfelle er det revisjonens vurdering at en større grad av skriftliggjøring av prosjektet er en fordel, for eksempel et styringsdokument etter samme oppsett som etter prosjekthåndboken. Det antas videre at det foreligger en god del kommunikasjon på e-post. Revisjonen ser ikke at denne er lagret i P360 eller i Sharepoint.

Etter revisjonens mening viser prosjektet at det bør vurderes å utarbeide en retningslinje for mindre prosjekter. Dette kan f.eks. gjøres etter mal fra den eksisterende prosjekthåndboken, bare med færre krav til organisering, utredning, og antall beslutningspunkter.

Basert på funnene i rapporten har revisjonen følgende anbefalinger:

1. Fylkeskommunen bør videreføre arbeidet med prosjektrammeverket, og herunder rette fokus på:
 - Politiske beslutningspunkter
 - Avklaring av prosjektorganiseringen
2. Fylkeskommunen bør utarbeide et rutineverk tilpasset byggeprosjekter
3. Fylkeskommunen bør utarbeide en retningslinje for planlegging og gjennomføring av mindre byggeprosjekter
4. Fylkeskommunen bør utarbeide en rutine for intern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i mindre prosjekter og ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i større prosjekter
5. Fylkeskommunen bør utarbeide en rutine som sikrer enhetlig lagring og arkivering av prosjektrelevant dokumentasjon

Agder Kommunerevisjon IKS

Avslutningsvis vil revisjonen takke for et godt samarbeid med fylkeskommunens administrasjon og håper rapporten og anbefalingene kan bidra til en videreutvikling av fylkeskommunens arbeid med investeringsprosjekter.

Kristiansand, 1. september 2023



Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør



Jarl Birkenes Gjessing
Forvaltningsrevisor

Innhold

| | |
|--|----|
| 1. Innledning | 10 |
| 1.1. Bakgrunn | 10 |
| 1.2. Hva er forvaltningsrevisjon | 10 |
| 1.3. Problemstillinger | 11 |
| 1.4. Metode og gjennomføring | 11 |
| 2. Revisjonskriterier | 12 |
| 3. Problemstilling 1: I hvilken grad har Agder fylkeskommune etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for planlegging av investeringsprosjekter? | 14 |
| 3.1. Revisjonskriterier..... | 14 |
| 3.1.1. Prosjektmodell..... | 14 |
| 3.1.2. Tidligfasen av et investeringsprosjekt..... | 16 |
| 3.1.3. Økonomiplanlegging..... | 17 |
| 3.1.4. Kvalitetssikring | 18 |
| 3.1.5. Prosjektorganisasjon..... | 19 |
| 3.1.6. Konkrete revisjonskriterier..... | 20 |
| 3.2. Data..... | 21 |
| 3.2.1. Prosjektmodell..... | 21 |
| 3.2.2. Politiske beslutningspunkter | 25 |
| 3.2.3. Rutiner for beslutningsgrunnlag..... | 27 |
| 3.2.4. Prosjektorganisasjon, rolle- og ansvarsfordeling | 29 |
| 3.3. Revisjonens vurdering | 31 |
| 3.4. Konklusjon..... | 34 |
| 4. Problemstilling 2: I hvilken grad har Agder fylkeskommune etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter? | 35 |
| 4.1. Revisjonskriterier..... | 35 |
| 4.1.1. Prosjektorganisering, ansvar og fullmakter..... | 35 |
| 4.1.2. Rapportering..... | 35 |
| 4.1.3. Økonomioppfølging | 37 |
| 4.1.4. Kontraktoppfølging..... | 37 |

Agder Kommunerevisjon IKS

| | | |
|--------|--|----|
| 4.1.5. | Lagring og arkivering..... | 39 |
| 4.1.6. | Konkrete revisjonskriterier..... | 39 |
| 4.2. | Data..... | 40 |
| 4.2.1. | Prosjekthåndbokens krav til gjennomføringsfasen | 40 |
| 4.2.2. | Prosjektorganisering..... | 40 |
| 4.2.3. | Fullmakter og ansvarsforhold..... | 41 |
| 4.2.4. | Kontraktsoppfølging..... | 43 |
| 4.2.5. | Økonomioppfølging | 43 |
| 4.2.6. | Administrativ rapportering..... | 44 |
| 4.2.7. | Politisk rapportering | 46 |
| 4.2.8. | Lagring | 46 |
| 4.3. | Revisjonens vurdering | 47 |
| 4.4. | Konklusjon..... | 49 |
| 5. | Problemstilling 3: I hvilken grad har Agder fylkeskommune fulgt opp investeringsprosjekter i tråd med rutiner, prosedyrer samt standarder/prinsipper for prosjekt- og kontrakts oppfølging | 50 |
| 5.1. | Vurderingspunktene..... | 50 |
| 5.2. | Nytt fylkeshus - tidligfasen..... | 51 |
| 5.2.1. | Vedtaksprosessen | 51 |
| 5.2.2. | Utredningen..... | 53 |
| 5.2.3. | Revisjonens vurdering og konklusjon..... | 56 |
| 5.3. | Nytt fylkeshus - gjennomføringsfasen..... | 59 |
| 5.3.1. | Prosjektorganisering..... | 59 |
| 5.3.2. | Kontraktsoppfølging..... | 60 |
| 5.3.3. | Økonomioppfølging og rapportering | 61 |
| 5.3.4. | Arkivering og lagring | 62 |
| 5.3.5. | Revisjonens vurdering og konklusjon..... | 62 |
| 5.4. | Fagskole og tannklinikk - tidligfasen | 64 |
| 5.4.1. | Kort om prosjektets tidligfase | 64 |
| 5.5. | Fagskolen og tannklinikk – gjennomføringsfasen..... | 66 |
| 5.5.1. | Prosjektorganisering..... | 66 |

Agder Kommunerevisjon IKS

| | | |
|--------|---|----|
| 5.5.2. | Kontraktsoppfølging..... | 67 |
| 5.5.3. | Økonomioppfølging og rapportering | 68 |
| 5.5.4. | Arkivering og lagring | 68 |
| 5.5.5. | Revisjonens vurdering og konklusjon | 69 |
| 5.6. | Administrasjonsbygg på Fløyheia (IKT Agder-bygget)..... | 71 |
| 5.6.1. | Kort gjennomgang av prosjektet | 71 |
| 5.6.2. | Revisjonens vurdering og konklusjon | 73 |
| 6. | Anbefalinger | 74 |
| 7. | Høringsuttalelse | 75 |
| 8. | Litteraturliste..... | 76 |

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

I kontrollutvalgets møte sak 04/22 ble det gjort følgende vedtak;

«Kontrollutvalget vedtar å bestille en prosjektplan av Agder Kommunerevisjon IKS for en forvaltningsrevisjon på planlegging og styring av investeringsprosjekter.

Kontrollutvalget ber om å få en prosjektplan til behandling i neste møte».

I kontrollutvalgets møte sak 13/22 ble følgende vedtak fattet:

«Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon – Investeringsprosjekter i Agder fylkeskommune fra Agder Kommunerevisjon IKS i tråd med fremlagt prosjektplan og føringer gjennom denne saken.

Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert gjennom prosjektets gang, og da særlig med tanke på justeringer/avgrensinger underveis.

Rapport til kontrollutvalget forventes i løpet av 2023. Tidsbruken anslås til omkring 500-600 timer».

1.2. Hva er forvaltningsrevisjon

Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak». En forvaltningsrevisjon har som formål å gi de folkevalgte i fylkeskommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultat av vedtak fattet i Fylkestinget. Undersøkelsen virker som en kontrollmekanisme mellom Fylkestinget og administrasjonen, samtidig som den skal bidra til læring innad i organisasjonen³. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at revisjon blir gjennomført.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Standarden gir blant annet veiledning i hvordan en forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres. Forvaltningsrevisjonen med tema «Investeringsprosjekter i Agder fylkeskommune» er gjennomført i tråd med RSK 001.

1.3. Problemstillinger

For å besvare kontrollutvalgets bestilling vil revisjonen belyse følgende problemstillinger;

1. I hvilken grad har Agder fylkeskommune etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for planlegging av investeringsprosjekter?
2. I hvilken grad har Agder fylkeskommune etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter?
3. I hvilken grad har Agder fylkeskommune fulgt opp investeringsprosjekter i tråd med rutiner, prosedyrer samt standarder/prinsipper for prosjekt- og kontraktsoppfølging?

1.4. Metode og gjennomføring

Forvaltningsrevisjons prosjektet «Investeringsprosjekter i Agder fylkeskommune» er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

I RSK 001 anbefales det å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering). Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet.

Konkret har vi benyttet følgende

- Dokumentgjennomgang
 - Revisjonen har gjennom hele prosessen hatt tilgang til fylkeskommunens saksbehandlingssystemer og kvalitetssystem. Her har vi hentet ut aktuelle dokumenter, herunder, rutiner, sjekklister og maler
- Intervju
 - Revisjonen har gjennomført en rekke intervju med ansatte i fylkeskommunen, hvor det foreligger verifisert referat.
- Gjennomgått konkrete prosjekter:
 - Nytt fylkeshus
 - Fagskole og tannklinikk
 - Administrasjonsbygg på Fløyheia (IKT Agder-bygget)

2. Revisjonskriterier

I dette kapittelet redegjøres for revisjonskriteriene som fylkeskommunens arbeid med investeringsprosjekter vurderes mot. Etter RSK 001 punkt 14 skal det med utgangspunkt i problemstillingen(e) utledes revisjonskriterier for hver forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er en betegnelse på de krav og normer som revidert enhet skal vurderes opp mot. Det er et krav om at revisjonskriteriene skal være utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Eksempler på revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål og føringer
- Anerkjent teori på området

Det er revisjonskriteriene som danner grunnlag for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I dette kapittelet vil vi gjennomgå hvilke kriterier som har vært aktuelle for å vurdere fylkeskommunens arbeid med investeringsprosjekter.

Problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen knytter seg til fylkeskommunens rutiner for tidligfasen- og gjennomføringsfasen av et investeringsprosjekt, og i hvilken grad disse følges av fylkeskommunen i praksis i konkrete prosjekter.

Det vil ved utledningen av revisjonskriteriene for forvaltningsrevisjonen ses hen til kommunelovens bestemmelser, relevant forskning (Concept²) samt etablerte prosjektmodeller for styring av investeringsprosjekter (f.eks. statens prosjektmodell for investeringsprosjekter). Det er i concept-serien kommet med flere anbefalinger til hva en prosjektmodell for offentlige investeringsprosjekter bør inneholde, med fokus på tidligfasen av prosjektet.

Problemstilling 1 og 2 knytter seg til i hvilken grad fylkeskommunen har tilstrekkelige rutiner og systemer for henholdsvis planleggings- og gjennomføringsfasen av investeringsprosjekter. Planleggingsfasen (heretter kalt prosjektets tidligfase), er fasen fra behovet oppstår og kartlegges, via selve utredningen av prosjektet, til beslutningen om gjennomføring av prosjektet. Gjennomføringsfasen er fasen etter at beslutning om endelig finansiering og gjennomføring er vedtatt³. Denne fasen omfatter bl.a. en mer detaljert planlegging, anskaffelser, kontraktsinngåelser, og utførelse av byggearbeidene.

² Concept er et forskningsprogram på NTNU som er finansiert av Finansdepartementet. Programmet tar sikte på å utvikle kunnskap som skal sikre bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Fokuset for programmet er prosjekters tidligfase, fra idéfase til beslutning om endelig finansiering er vedtatt.

Concept-programmet gjelder hovedsakelig statlige investeringer, som både i omfang og kompleksitet i mange tilfeller vil være mer omfattende enn fylkeskommunens prosjekter. Ved utledningen av revisjonskriterier fra Concept-programmet samt statlige prosjektmodeller, vil revisjonen derfor tilpasse kriteriene til størrelsen av fylkeskommunens prosjekter. En av forskningsrapportene det vises til (nr. 45) gjelder imidlertid kommunale investeringsprosjekter, og er derfor av direkte relevans.

³ Concept-rapport nr. 3 s. 29

Agder Kommunerevisjon IKS

Det er viktig både i tidligfasen og gjennomføringsfasen at prosjektet underlegges tilstrekkelig styring og kontroll. Videre er det et krav at saken er utredet forsvarlig før prosjektet beslattes gjennomført.

I problemstilling 3 foretas det en gjennomgang av om rutineene følges i konkrete investeringsprosjekter.

3. Problemstilling 1: I hvilken grad har Agder fylkeskommune etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for planlegging av investeringsprosjekter?

3.1. Revisjonskriterier

Det som skal undersøkes i denne problemstillingen er om fylkeskommunen har etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for planleggingen av investeringsprosjekter. Problemstillingen knytter seg derfor til fylkeskommunens internkontroll og virksomhetsstyring. Fylkeskommunen skal sørge for å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges jf. kommuneloven § 25-1.

Hensynet bak kravene til internkontroll er å sikre regeletterlevelse. Internkontrollen skal være systematisk, noe som innebærer at arbeidet skal være planmessig og metodisk.⁴ Graden av internkontroll og hvor omfattende denne skal være må avgjøres basert på en vurdering av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Fylkeskommunedirektøren har ansvaret for at saker som legges frem for folkevalgte organer er «forsvarlig utredet» jf. Kommuneloven § 13-1 tredje ledd. Utredningen skal gi et «faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak». Videre stiller forvaltningsloven krav om at saken skal være «så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes jf. § 17.

I hvilken grad saken er tilstrekkelig utredet beror på en konkret vurdering av sakens omfang, kompleksitet, tidsaspekt m.v.⁵ Fylkeskommunens investeringsprosjekter varierer i omfang og kompleksitet, men det er klart at en rekke av prosjektene er av betydelig størrelse og kompleksitet. Dette forutsetter grundige og brede utredninger av prosjektene, herunder en utredning av alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser.⁶

Utredningen av prosjektet gjelder hovedsakelig for prosjektets tidligfase. Det vil si perioden fra behovet oppstår og konkretiseres, til nærmere planlegging og politisk beslutning om investering og igangsetting.⁷

Nedenfor gjennomgås nærmere ulike standarder som stilles til investeringsprosjekter i offentlig sektor.

3.1.1. Prosjektmodell

I de fleste offentlige virksomheter er det utarbeidet prosjektmodeller for planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjekter. En prosjektmodell beskriver fasene i et

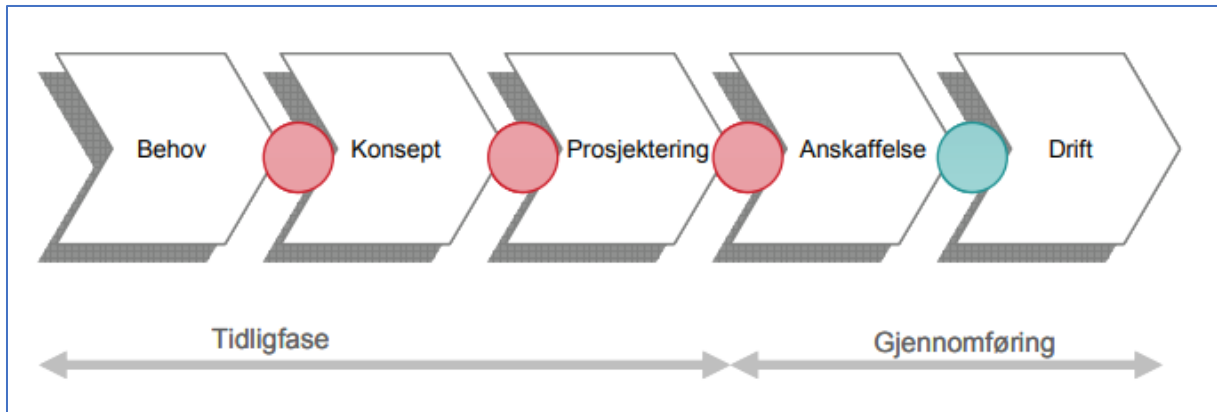
⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 412

⁵ Prop. 46 L (2017-2018) s. 379

⁶ Riksrevisjonen, *Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning* s. 34

⁷ Concept-rapport nr. 45 s. 14

investeringsprosjekt, de ulike aktivitetene som skal gjøres, krav til beslutningsgrunnlag, beslutningspunkter, samt rolle- og ansvarsfordeling.^{8 9} Det er anbefalt at det for planleggingen og gjennomføringen av offentlige investeringsprosjekter anvendes en prosjektmodell.¹⁰ En prosjektmodell vil inngå som en del av internkontrollrutinene og virksomhetsstyringen i fylkeskommunen. Se figur nedenfor for illustrasjon:



Figur 1: Faseinndeling i prosjekter med beslutningspunkter, hentet fra Concept nr. 3 s. 47

Kriterier for en god prosjektmodell er:¹¹

- Klar faseinndeling
- Klare beslutningspunkter
- Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- Enkelhet

Concept-rapport nr. 45, som omhandler kommunale investeringsprosjekter, gir følgende anbefalinger for kommunal investeringspraksis i den tidlige fasen av prosjektet¹². Det bør sørges for:

- At kommunen gjennomfører en behovsanalyse
- At det foretas en analyse av alternative konseptuelle løsninger
- At usikkerheten synliggjøres i budsjettet
- Klar faseinndeling med avklart fremdrift og ansvar
- Informasjon til de folkevalgte om hvilken fase prosjektet befinner seg i
- Minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning

⁸ Fylkeskommunen har utarbeidet en prosjektmodell (prosjekthåndboken) som inneholder krav til hvordan prosjektet skal gjennomføres. Prosjekthåndboken er basert på Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser <https://prosjektveiviseren.digdir.no/>

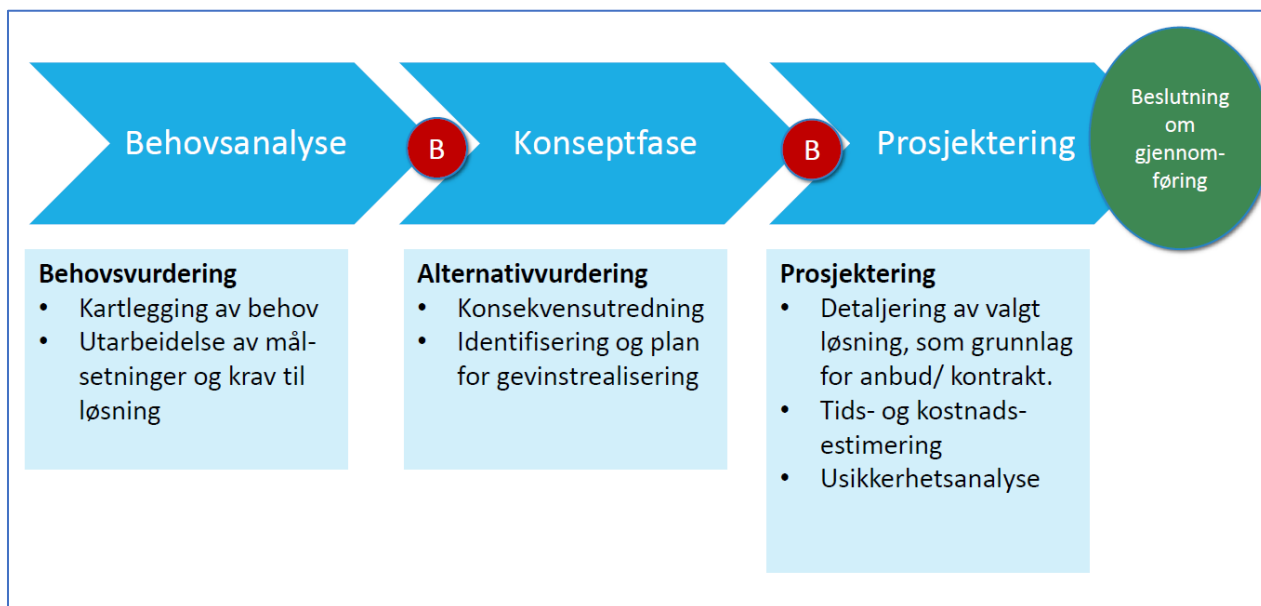
⁹ Det finnes ulike prosjektmodeller for investeringsprosjekter i offentlig sektor, blant annet statens egen prosjektmodell, prosjektmodeller i statlige virksomheter som Statsbygg, Statnett, Statens vegvesen, Bane NOR m.m. Videre har flere kommuner og fylkeskommuner utarbeidet prosjektmodeller for kommunale investeringer.

¹⁰ Concept-rapport nr. 45 s. 83

¹¹ Concept-rapport nr. 3 s. 44

¹² Concept-rapport nr. 45 s. 83

3.1.2. Tidligfasen av et investeringsprosjekt



Figur 2: aktiviteter i tidligfasen av et prosjekt, listene er ikke uttømmende¹³

Tidligfasen deles som vist inn i tre faser, en behovsfase, konseptfase og en prosjekteringsfase (heretter kalt planleggingsfase).

I behovsfasen bør det foretas en bred undersøkelse av ideens/tiltakets relevans opp mot brukernes og samfunnets behov.¹⁴ ¹⁵ Behovsanalysen bør foretas av en mest mulig nøytral gruppe, og tidspunktet for analysen bør skje i forkant av utredningen av konseptuelle alternativer.¹⁶ Behovet bør videre formuleres mest mulig vidt, slik at det gir rom for å vurdere alternative løsninger. Behovsfasen avsluttes med et beslutningspunkt om eventuelt å gå videre inn i en konseptfase.

I konseptfasen utredes og vurderes ulike konseptuelle alternativer som kan oppfylle behovet som er beskrevet i behovsfasen. Det bør sørges for en utredning av flere mulige alternativer, inkludert nullalternativet (dagens tilstand). Hensikten med å utrede et bredt spekter av løsninger er å kunne vurdere hvordan behovet kan løses, og om løsningene har de effektene som etterspørres av brukerne og samfunnet.¹⁷ Ved en slik tilnærming vil fylkeskommunen lettere kunne beslutte om man skal gå videre eller avslutte med prosjektet. Konseptfasen avsluttes med et beslutningspunkt om eventuelt å gå videre i en planleggingsfase, og hvilket konsept fylkeskommunen velger å planlegge.

¹³ Hentet fra foredrag *Revisjon og kontroll i kommunale investeringsprosjekter*, Jostein Aksdal 2022

¹⁴ Concept-rapport nr. 45 s. 21

¹⁵ Concept-rapport nr. 5 *Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt* (2004) s. 6/7, samt mal for behovsanalyser i Forsvarets investeringsprosjekter, «Vedlegg A behovsdokument» s. 3

¹⁶ Concept-rapport nr. 5 s. 8

¹⁷ Concept-rapport nr. 45 s. 13

Konseptfasen bør inneholde et tids- og kostnadsestimat, usikkerhetsanalyse, vurdering av ulike alternative løsninger, og en identifisering av gevinster.¹⁸

I planleggingsfasen utredes og detaljeres den valgte løsningen nærmere. Løsningen bør detaljeres i en slik grad at den kan danne grunnlag for utarbeidelse av konkurransegrunnlag og kontrakt. Byggherren må dermed ta stilling til hvordan han har tenkt å gjennomføre prosjektet, hvilken anskaffelses- og kontraktstrategi som skal gjelde, og hvilke krav som stilles til bygget.

Valg av gjennomføringsstrategi er viktig i forbindelse med realiseringen av målene for prosjektet.¹⁹ For byggeprosjekter knytter dette seg spesielt til anskaffelses- og kontraktstrategi, herunder valg av anskaffelsesprosedyre, kvalifikasjons- og tildelingskriterier (pris, kvalitet etc.) entreprisform og prismekanisme.

Det bør videre utarbeides en fremdriftsplan og etablering av prosjektets organisering i gjennomføringsfasen. Endelig kostnadsramme står sentralt, inkludert synliggjøring av usikkerheten i rammen.²⁰

I de prosjektene som skal vedtas politisk, bør det være tilstrekkelig avklart i hvilken grad og på hvilket tidspunkt politikerne skal foreta beslutningene i prosjektet.

3.1.3. Økonomiplanlegging

En vesentlig del av investeringsprosjekter er fastsettelse av budsjettet for prosjektet. Som vist i kapitlet ovenfor er kostnadsestimering sentralt for spesielt konsept- og planleggingsfasen. Kommuneloven stiller krav til økonomiplanleggingen av investeringsprosjekter gjennom bestemmelsene om økonomiplanlegging og årsbudsjett.

Kommuneloven § 14-4 gjelder fylkeskommunens økonomiplanlegging og årsbudsjett. Etter bestemmelsens tredje ledd skal fylkeskommunens økonomiplanlegging og årsbudsjett være realistisk og dekke hele fylkeskommunens virksomhet. I dette ligger at økonomiplanleggingen må basere seg på alminnelige forventninger om hva som vil være utviklingen i eksterne faktorer, samt de bevilgninger fylkestinget vedtar.²¹

I veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011) fremgår det følgende:

Avhengig av type investeringer og anskaffelser, bør kommunestyret, som nevnt, vedta en kostnadsramme for prosjektet. Kostnadsrammen er i utgangspunktet årsuavhengig, men gir bidrag til vurdering av behovet for bevilgninger i årsbudsjettet og til økonomiplanen. En kostnadsramme bør omfatte alle utgifter et prosjekt antas å ville omfatte, og som kan henføres

¹⁸ Concept-rapport nr. 3 s. 5 og Concept-rapport nr. 45 s. 83

¹⁹ <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/utarbeide-gjennomforingsstrategi/39>

²⁰ <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-planleggingsfasen/26> og Concept nr. 3 s. 5

²¹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 383

til investeringsbudsjettet og -regnskapet. Denne veilederen går ikke nærmere inn på hvilke typer utgifter som naturlig kan henføres til investeringsprosjekter.²²

For investeringsprosjekter innebærer dette at de økonomiske konsekvensene av prosjektet skal være tilstrekkelig utredet, og at kostnadene knyttet til prosjektet angis i saksutredningen. Dette har nær sammenheng med kravet til forsvarlig utredning jf. kommuneloven § 13-1.

Det skal på denne bakgrunn utarbeides og legges frem en realistisk kostnadsramme for investeringsprosjektet for de prosjektene som skal vedtas politisk.

Kostnadsramme for investeringsprosjekter kan utarbeides og vedtas på ulike stadier i prosjektet. Det er forbundet ulik grad av risiko knyttet til på hvilket tidspunkt rammen settes.

Dersom kostnadsrammen settes før all planlegging er ferdig, innebærer dette risiko for at kostnadsrammen må oppjusteres (eller nedjusteres) ved gjennomført planlegging og prosjektering av prosjektet. Dette fordi det kan f.eks. oppstå behov for funksjoner som man ikke hadde forutsett, og som må legges inn i budsjettet. Settes kostnadsrammen etter endt planlegging av prosjektet reduserer dette risiko og usikkerhet i prosjektet.

Utredningen bør synliggjøre usikkerheten i prosjektet. Usikkerheten i et investeringsprosjekt kan knytte seg til elementer ved estimatet, og usikkerhet knyttet til påvirkningen fra eventuelle eksterne hendelser. Et prosjekt vil ha større grad av usikkerhet jo tidligere i prosjektet man befinner seg, mens usikkerheten reduseres ved valg av løsning, planlegging og detaljering. Det vil imidlertid alltid være en grad av usikkerhet i prosjektet.

For at politikerne skal få en realistisk valgmulighet ved valg av alternativer bør de økonomiske konsekvensene synliggjøres på et tidlig tidspunkt, helst i forbindelse ved valg av konsept. Det bør videre være krav til hvilke forhold som skal inngå i vurderingen av de økonomiske konsekvensene i prosjektet. Dette kan for eksempel knytte seg til hvordan usikkerheten i prosjektet skal kostnadsberegnes, hvilke kostnader som skal danne grunnlag for kostnadsberegningen m.v.

3.1.4. Kvalitetssikring

Flere større offentlige byggherrer benytter seg av intern og/eller ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget, hvor beregningen av prosjektets kostnader og usikkerhet er sentrale deler av kvalitetsvurderingen. Ved ekstern kvalitetssikring er det et firma som foretar en gjennomgang av beslutningsgrunnlaget. Etter statens prosjektmodell skal det foretas to eksterne kvalitetssikringer, en av konseptfasen, og en forprosjektet. I Oslo kommune følges samme system. Bruk av ekstern kvalitetssikring er særlig relevant ved større og kostbare prosjekter, hvor konsekvensene av eventuelle feil eller mangler ved kostnadsberegningen blir større. I Concept-rapport nr. 45 pekes det blant annet på følgende²³:

²² S. 55

²³ S. 48

«Manglende kvalitetssikring, enten den gjennomføres av en uavhengig intern enhet eller av eksterne aktører, er ofte en årsak til at kostnadsestimat som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller er av lav kvalitet av andre årsaker får lov til å benyttes i beslutningsprosessen. Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.»

Det ligger ikke noen absolutte krav til kvalitetssikring av kostnadsestimater eller prosjektdokumentasjonen i offentlige investeringsprosjekter. Men en kvalitetssikring – enten intern eller ekstern – kan i mange tilfeller være hensiktsmessig. Dette fordi det kan bidra til å redusere feil og mangler ved kostnadsberegningen og utredningen. Det kan videre ses på som et ledd i kravet til at beslutningsgrunnlaget for investeringsprosjektet er *«forsvarlig utredet»* etter kommuneloven § 13-1.

Fylkeskommunens investeringsprosjekter varierer i omfang og kompleksitet, noen av prosjektene er store med sluttsum på kr 200-400 mill., mens andre er mindre. Det er bred variasjon i arten av prosjektene som gjennomføres, f.eks. vil det være andre typer utfordringer knyttet til rehabilitering og oppussing av et eksisterende bygg enn ved nybygg. Dette vil samtidig ha konsekvenser for usikkerheten og risikoen i prosjektet. Størrelsen og variasjonen på fylkeskommunens prosjekter tilsier at det bør foreligge rutiner for intern og/eller ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget, og spesielt kostnadsestimatene og usikkerhetsanalysene som foretas ved beregning av styringsramme og kostnadsramme.

3.1.5. Prosjektorganisasjon

Når det gjelder prosjektorganisasjon fremgår det av KS-veilederen *Orden i eget hus* s. 112 at det er viktig med en *«tydelig organisering med avklarte roller og delegering»*.

Prosjektorganiseringen er noe som nødvendigvis vil variere fra prosjekt til prosjekt, og avhenger av prosjektets art, størrelse og kompleksitet. Ulike prosjekter forutsetter ulik sammensetning av personer, erfaring og kompetanse. Det er videre krav til ulik organisering og kompetanse avhengig av hvilken fase prosjektet befinner seg i.

Det er nødvendig for å sikre god styring av prosjektet at deltakerne i prosjektet har avklarte oppgaver og ansvar. Dette knytter seg blant annet til hvem som kan ta beslutninger og på hvilket nivå i administrasjonen beslutningene kan tas. Videre vil det være nødvendig at oppgavene defineres og er tilstrekkelig avklart og kommunisert i prosjektorganisasjonen.

I tidligfasen av prosjektet er det spesielt relevant om større endringer i prosjektets kostnader forankres på riktig nivå i fylkeskommunen, samt hvilket nivå som tar avgjørende beslutninger for prosjektet.

Det bør derfor foreligge rutiner som sørger for avklaring av roller, ansvar og beslutningsnivå.

3.1.6. Konkrete revisjonskriterier

Basert på ovennevnte gjennomgang har revisjonen lagt til grunn at fylkeskommunen bør ha på plass følgende:

- En prosjektmodell med klar faseinndeling og beslutningspunkter, herunder retningslinje for hvilke beslutningspunkter som skal besluttes politisk
- Rutine for gjennomføring av behovs- og konseptvurderinger
- Rutine for fastsettelse av kostnadsramme og vurdering av usikkerhet
- Rutine for avklarte roller og organisering i tidligfasen
- Spesifikke rutiner for beslutningsgrunnlag tilpasset byggeprosjekter, for eksempel rutiner for konkurranse- og kontraktsstrategi, usikkerhetsvurderinger, prosjektsammensetning m.v.
- Rutine for kvalitetssikring som hensyntar behov for ekstern kvalitetssikring i større og kompliserte prosjekter, og behov for intern kvalitetssikring for mindre prosjekter.

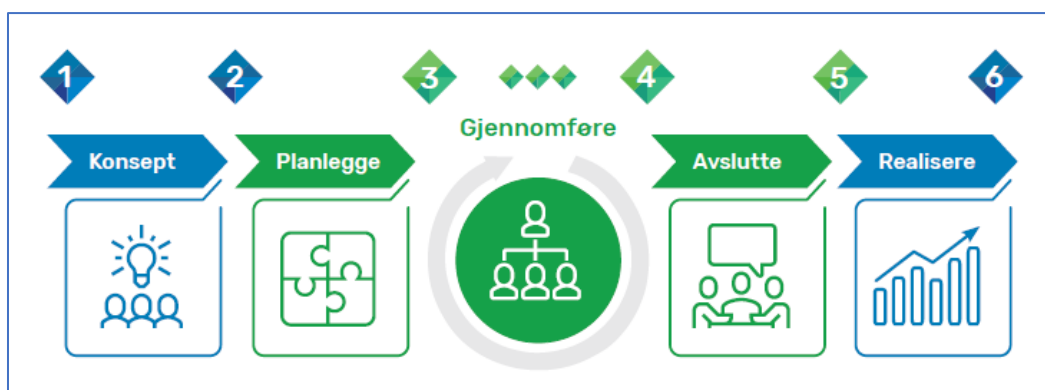
3.2. Data

3.2.1. Prosjektmodell

Fylkeskommunen har utarbeidet og implementert en prosjekthåndbok som et overordnet rammeverk for gjennomføringen av prosjekter. Prosjekthåndboken beskriver faser, beslutningspunkter, roller, ansvar og prosesser. Modellen er basert på Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser, og gjelder generelt for alle prosjekter i fylkeskommunen. Prosjekthåndboken er del av et prosjektrammeverk, som i tillegg til prosjekthåndboken inneholder maler med vurderingspunkter og rapporteringsinstruks. Det finnes ikke en prosjektmodell som er spesielt tilpasset investerings- eller byggeprosjekter.

Ifølge økonomireglementet til fylkeskommunen kommer prosjektrammeverket til anvendelse på investeringer som defineres som «prosjekt».²⁴

Modellen inneholder flere faser og beslutningspunkter. Prosjektets tidligfase består av behovsvurdering, konseptutredning og planlegging. Det er inntatt beslutningspunkter hvor det skal tas stilling til om prosjektet skal videreføres, samt krav til aktiviteter og informasjon som danner grunnlag for beslutningen. Beslutningspunkt 3 er siste del av planleggings-/tidligfasen og markerer overgangen til prosjektets gjennomføringsfase. For investeringsprosjekter innebærer dette at utredningen og planleggingen i all hovedsak er ferdig, og prosjektet går over i en gjennomføringsfase.



Figur 3: faseinndeling med beslutningspunkter, hentet fra fylkeskommunens prosjekthåndbok

Prosjekthåndboken inneholder seks gjennomgående prosesser, som skal vurderes fortløpende gjennom hele prosjektet. Det skal videre rapporteres på disse punktene hver måned i prosjektet (se nærmere om rapportering nedenfor). De seks prosessene er *HMS*, *fremdrift*, *kvalitet*, *økonomi*, *usikkerhet*, og *gevinster*. Det er utarbeidet en rapporteringsrutine som angir hva som skal vurderes under de ulike punktene.

²⁴ Økonomireglementet s. 12

Beslutningspunkt 1 – behov, vurdering av oppstart prosjekt

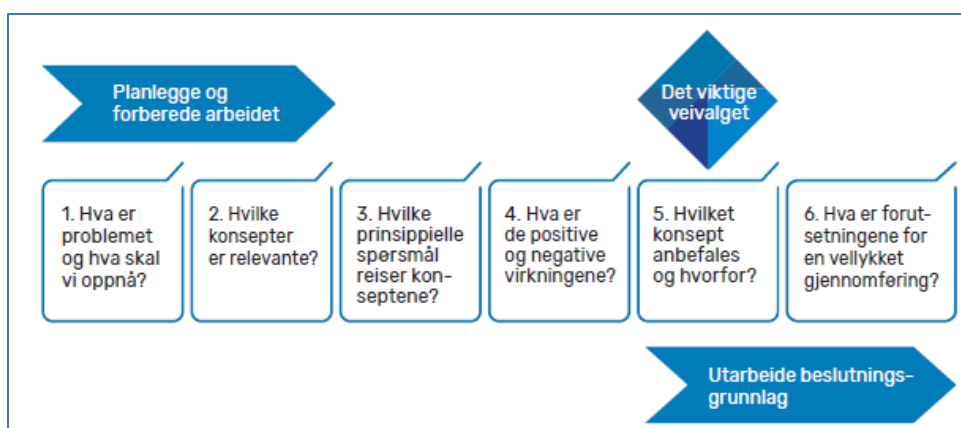
Beslutningspunkt 1 som angitt i modellen ovenfor innebærer at fylkeskommunen skal ta stilling til om en idé eller behov skal utredes videre i en konseptfase. Det blir utarbeidet et mandat for konseptfasen, som angir hva som skal vurderes under beslutningspunkt 1 og hvilke føringer som skal gjelde for konseptfasen. Prosjekthåndboken inneholder ikke en egen behovsfase, men i malen for konseptfasen skal det redegjøres for problemet eller behovet, hvilke endringer prosjektet skal skape, rammebetingelser og føringer (bærekraft f.eks.), samt en beskrivelse av konseptfasen (interessenter, ansvar, fremdrift, kostnader i konseptfasen m.m.). Ifølge prosjekthåndboken er det porteføljestyret²⁵ som beslutter oppstart av konseptfasen.

Flesteparten av fylkeskommunens byggeprosjekter er skolebygg. For disse prosjektene er det avdeling for skole og opplæring som har ansvar for behovs- og konseptfasen, mens Bygg og eiendom har ansvar for planleggings-, - gjennomførings-, - og avslutningsfasen. Avdeling for skole og opplæring overtar deretter ansvar når bygget blir tatt i bruk.²⁶ Se nærmere om dette nedenfor under roller og ansvar.

Ifølge intervju med avdelingsleder og seksjonsleder utbygging legges saken frem som orienteringssak for politikerne på beslutningspunkt 1.²⁷

Beslutningspunkt 2 – utredning og valg av konsept

Dersom det besluttes at behovet skal utredes nærmere, igangsettes konseptfasen. Hensikten med konseptfasen er å utrede ulike konseptuelle alternativer som kan oppfylle behovet. Fasen skal resultere i et prosjektforslag med anbefaling om valgt konsept og løsning som skal behandles i beslutningspunkt 2.²⁸ Prosjekthåndboken angir de ulike aktivitetene i konseptfasen:



Figur 4: aktiviteter i konseptfasen, hentet fra prosjekthåndboken

²⁵ Dette er styringsorganet for prosjektet, og skal vurdere og beslutte om initiativ skal inkluderes i porteføljen. Nivået er lagt til høyeste administrative nivå i fylkeskommunen, ref. prosjekthåndboken s. 8

²⁶ Ref. intervju med avdelingsleder og seksjonsleder for utbygging i Bygg og eiendom 16.03.23

²⁷ Ref. intervju med avdelingsleder og seksjonsleder for utbygging i Bygg og eiendom 16.03.23

²⁸ Prosjekthåndboken s. 20

Det skal arbeides med å skape en felles forståelse i arbeidsgruppen (oppgaver, fremdrift, tilnærming til fasen). Videre skal behovet analyseres, endringer og gevinster beskrives, og rammebetingelser/føringer identifiseres og vurderes.²⁹ Det fremgår at en god behovsbeskrivelse gjør det mulig å beskrive ulike konseptuelle måter å løse problemet på³⁰.

Prosjekthåndboken legger føringer for arbeidet med konseptutredningen ved at det er viktig at man ikke binder seg til ett konsept for tidlig. Det skal gjøres en grovanalyse av konseptene, og det bør dokumenteres hvorfor eventuelle konsepter er silt ut.³¹ Konseptet som best svarer ut vurderingskriteriene velges. Fasen skal resultere i et prosjektforslag med anbefaling om løsning som behandles i beslutningspunkt 2.³²

Det skal ifølge malen for prosjektforslaget redegjøres for problemet eller behovet, hvilke endringer prosjektet skal skape, rammebetingelser og føringer (bærekraft f.eks.), samt en beskrivelse av konseptfasen (interessenter, ansvar, fremdrift, kostnader i konseptfasen m.m.). Ifølge prosjekthåndboken er det porteføljestyret³³ som beslutter oppstart av konseptfasen og derav prosjektet.

Det er utarbeidet en mal for prosjektforslaget som skal danne grunnlag for vurderingene i konseptfasen og for beslutningspunkt 2. Det skal her redegjøres for selve vurderingen av konseptene, nullalternativet og begrunnelsen for valgt konsept og forkastede konsepter. Det valgte konseptet skal beskrives nærmere i form av leveranser, påvirkningen på prosjektets interessenter, rammebetingelser (nærmere spesifisering sml. mandat for konseptfasen), forventede gevinster, organisering, avhengigheter, suksessfaktorer, og en overordnet prosjektplan.

På bakgrunn av prosjektforslaget tas det en beslutning om konseptene er tilstrekkelig utredet, og om prosjektet skal videreføres i en planleggingsfase.³⁴ Ifølge prosjekthåndboken tas beslutningen av prosjekteier³⁵.

Flere prosjekter er av en størrelse som innebærer at de må vedtas politisk. Prosjekthåndboken inneholder ikke hvilke beslutningspunkter som skal løftes til politisk behandling. Dette må leses ut av delegeringsreglementet og økonomireglementet. Ifølge økonomireglementet skal beslutningspunkt 2 være starttidspunktet for tildeling av finansiering. Ifølge delegeringsreglementet 2.1.1 c skal alle investeringsprosjekter over 10 mill. kr besluttes av

²⁹ Rammebetingelser kan f.eks. være juridiske forhold som prosjektet må ta hensyn til (et eksempel er anskaffelsesregelverket ved innkjøp). Eller det kan ligge politiske føringer på det aktuelle området.

³⁰ Prosjekthåndboken s. 21

³¹ Prosjekthåndboken s. 22

³² Prosjekthåndboken s. 20

³³ Dette er styringsorganet for prosjektet, og skal vurdere og beslutte om initiativ skal inkluderes i porteføljen. Nivået er lagt til høyeste administrative nivå i fylkeskommunen, ref. prosjekthåndboken s. 8

³⁴ Det fremgår av prosjekthåndboken at det på beslutningspunkt 2 tas beslutning om gjennomføring av prosjektet, men prosjektet kan også stanses eller endres ved beslutningspunkt 3.

³⁵ Prosjektets øverste leder og beslutningstaker, med ansvar for økonomiske rammer og finansiering. Prosjekteier legges til avdelingsleder/virksomhetsledernivå og utpekes av porteføljestyret, ref. prosjekthåndboken s. 9

fylkestinget. Utgangspunktet må derfor være at beslutningspunkt 2 skal besluttes av fylkestinget jf. delegerings- og økonomireglementet. Dette behandles nærmere nedenfor under kapittel 3.2.2.

Beslutningspunkt 3 – planleggingsfasen, beslutning om gjennomføring av prosjekt

Ved beslutning om videreføring av prosjektet, går prosjektet over i en planleggingsfase. I planleggingsfasen utredes og detaljeres valgt konsept. Videre planlegges det for gjennomføringsfasen. Det skal her etableres en prosjektorganisasjon med nødvendig kompetanse og ressurser. De ulike rollenes ansvar, forventninger og handlingsrom skal avklares. Det foreligger basert på revisjonens gjennomgang ikke en standard rutine for hvordan prosjektene skal organiseres.

Planleggingsfasen avsluttes i beslutningspunkt 3 hvor det tas stilling til om prosjektet skal iverksettes i en gjennomføringsfase. Styringsdokumentet skal danne grunnlaget for vurderingene og ligge til grunn for beslutningspunkt 3 samt for gjennomføringsfasen. I tillegg skal det foreligge plan for gevinstrealisering, dvs. vurderinger av prosjektets forventede og ønskede gevinster.

I planleggingsfasen utredes og detaljeres valgt konsept. Det skal her etableres en prosjektorganisasjon med nødvendig kompetanse og ressurser. De ulike rollenes ansvar, forventninger og handlingsrom skal avklares. Revisjonen forstår dette som at det stilles krav til prosjektorganiseringen både i selve planleggingsfasen og for gjennomføringsfasen.

Det skal videre innhentes erfaringer fra tilsvarende prosjekter, og det skal brukes tid på å forankre og definere prosjektet ut fra aktuelle interessenter. Interessenter må derfor involveres i tilstrekkelig grad i planleggingsfasen.

Hvilken gjennomføringsstrategi som skal anvendes i gjennomføringsfasen må analyseres og vurderes. Valg av entreprisform nevnes i prosjekthåndboken som eksempel på gjennomføringsstrategi i forbindelse med entrepris (veg).

Med utgangspunkt i gjennomføringsstrategien skal gjennomføringsfasen planlegges nærmere. Det fremgår ikke helt klart hva som skal leveres eller produseres i denne aktiviteten, det nevnes at det kan være fornuftig å dele opp i delleveranser, men ikke nærmere innholdet i planleggingen. Det står at prosjektleder er ansvarlig for å oppsummere dette i prosjektets styringsdokument, og at styringsdokumentet blant annet vil beskrive prosjektets rammer innen de seks prosjektstyringsområdene (HMS, fremdrift, kvalitet, økonomi, usikkerhet og gevinster).

Flere av punktene som er nevnt i prosjekthåndboken er gjenspeilet i malen til styringsdokumentet. Styringsdokumentet skal danne grunnlaget for vurderingene og ligge til grunn for beslutningspunkt 3, som iverksetter gjennomføringsfasen. I tillegg skal det foreligge plan for gevinstrealisering, dvs. vurderinger av prosjektets forventede og ønskede gevinster. Planen skal ligge til grunn for hvordan gevinstene i prosjektet skal realiseres. Det skal videre

foreligge en prosjektplan som omfatter områdene *prosjektets faser og milepæler, fremdriftsplan, budsjett, rapportering, prosjektstyring og usikkerhet*.³⁶

Det står i prosjekthåndbokens oversikt over de ulike prosjektstyringsområdene på side 15 at «*Prosjektøkonomi utvikler seg fra typiske (...) prosjekt- og styringsramme med tilhørende årsbudsjett i planleggingsfasen*». Revisjonen forstår prosjekthåndboken slik at prosjekt- og styringsramme legges frem og besluttes i planleggingsfasen. Se imidlertid nedenfor under gjennomgangen av økonomireglement, som angir et utgangspunkt om at det skal vedtas en kostnadsramme på beslutningspunkt 2, altså før konseptfasen.

Ifølge prosjekthåndboken tas beslutningen om gjennomføring av prosjekteier sammen med prosjektstyret (beslutningspunkt 3). Det vurderes her om beslutningsgrunnlaget gir tilstrekkelig grunnlag for å kunne beslutte gjennomføring. Dette gjelder kun dersom beslutningen holder seg innenfor de resultatmålene³⁷ som er satt, dersom resultatmålene er utenfor prosjekteiers fullmakter må beslutningen tas av porteføljestyret.

Prosjekthåndboken inneholder ikke noe om dette beslutningspunktet skal behandles politisk. Ifølge økonomireglementet skal det på beslutningspunkt 3 legges frem totalbudsjett for prosjektet dersom dette ikke ble gjort på beslutningspunkt 2. Se nærmere om de politiske beslutningspunktene nedenfor i kapittel 3.2.2.

Intervju

Økonomidirektør og leder for virksomhetsstyring forteller at det ikke er sikkert at prosjekthåndboken skal brukes i alle prosjekter, og at det bør settes en grense for størrelsen av prosjektet før den brukes. Slik malverket står nå skilles det ikke på størrelsen og kompleksiteten av prosjektene, og det bør nok utarbeides et forenklet sett med maler som passer til mindre prosjekter. Digdirs³⁸ maler blir brukt, men de har ikke fått «mengdetrening» i bruken av malene enda.

3.2.2. Politiske beslutningspunkter

Prosjekthåndboken angir som nevnt ovenfor under i kapittel 3.2.1 ikke hvilke beslutningspunkter som skal behandles politisk, eller annen involvering av politikerne i prosjektet. Dette går frem av fylkeskommunens delegeringsreglement og økonomireglement.

³⁶ Prosjekthåndbokens mal

³⁷ Resultatmål er definert som «prosjektets mål per prosjektstyringsområde», dvs. økonomi, fremdrift, kvalitet m.v.

³⁸ Direktoratet for forvaltning og ikt. Det er Digdir som har utarbeidet Prosjektveiviseren med tilhørende maler, som prosjekthåndboken bygger på

Delegeringsreglement

Ifølge fylkeskommunens delegeringsreglement punkt 2.1.1 bokstav c er det fylkestinget som selv vedtar «igangsetting, godkjenner kostnadsrammer, finansiering og romprogram for utbygginger og andre store investeringsprosjekter med kostnadsramme over 10 mill. kroner.»³⁹

Investeringer over kr. 10 mill. skal dermed besluttes i fylkestinget. Fylkesutvalget har fullmakt til å vedta igangsetting m.v. av investeringsprosjekter med en kostnadsramme mellom 2 og 10 mill. kroner.

Ifølge delegeringsreglementet skal dermed alle investeringer over 2 mill. kroner behandles politisk, og vedtas enten i fylkesutvalget eller fylkestinget.

Fylkeskommunens økonomireglement

Fylkeskommunens økonomireglement inneholder et eget kapittel om investeringer, og stiller krav til planlegging og budsjettering av investeringsprosjekter. Når det gjelder de politiske beslutningspunktene fremgår det av punkt 7.1:

«I figur 1 er det beslutningspunkt 2 (etter konseptfase og før planleggingsfase) som er starttidspunktet for å tildele et prosjekt en nødvendig finansiering for å starte et prosjekt. Et prosjekt kan få tildelt nødvendige budsjettmidler for planlegging dersom det er vanskelig å beregne hele prosjektets totalkostnad i beslutningspunkt 2. Dersom et prosjekt kun har fått tildelt planleggingsbudsjett må prosjektet tildeles budsjett for hele prosjektets totalkostnad (ref avsnittet over) før prosjektet kan gå til beslutningspunkt 3, og gå fra planleggingsfase til gjennomføringsfase.»

Utgangspunktet slik revisjonen forstår økonomireglementet er derfor at prosjektet skal tildeles en budsjetttramme for hele prosjektet ved beslutningspunkt 2. Dersom det ikke er mulig å beregne hele prosjektets totalkostnad på beslutningspunkt 2, kan det tildeles midler for kun planleggingen av prosjektet. I så fall må totalkostnaden beregnes før beslutningspunkt 3, som innebærer beslutning om å igangsette gjennomføringsfasen i prosjektet.

Delegeringsreglementet og økonomireglementet utfyller dermed prosjekthåndboken ved å angi på hvilket beslutningspunkt budsjettet for prosjektet skal vedtas. Økonomireglementet angir videre i punkt 7.1 hva den politiske saken skal inneholde, se nærmere i kapittelet rett nedenfor. Her fremgår det imidlertid ikke på hvilket beslutningspunkt den politiske saken skal fremlegges.

Ifølge intervju med avdelingsleder og seksjonsleder utbygging løftes beslutningspunkt 2 opp til politisk beslutning. Det er imidlertid ikke vanlig at det angis en økonomisk ramme i den politiske saken på dette tidspunktet, dette skjer som utgangspunkt ved beslutningspunkt 3. Det

³⁹ Delegeringsreglement vedtatt 15.04.2021

blir imidlertid angitt kvadratmeter, hvilke tilbud som skal inngå i bygget, samt funksjonen til bygget.⁴⁰

De forteller videre at på beslutningspunkt 3, som løftes opp som politisk sak, er det angitt en økonomisk ramme i forbindelse med den politiske behandlingen. Rammen er basert på undersøkelser i markedet opp mot hva som skal leveres. Videre blir det tatt hensyn til livssyklus kostnader i hele planleggingsfasen. Beslutningspunkt 3 inneholder, utover den foreløpige økonomiske rammen, et rom- og funksjonsprogram samt tegninger av bygget. Avdelingsleder og seksjonsleder utbygging i bygg og eiendom sier at den økonomiske rammen blir endelig ved inngåelse av kontrakt med entreprenør etter beslutningspunkt 3. Politikerne orienteres da om den endelige rammen. Ifølge leder for virksomhetsstyring er utgangspunktet imidlertid at den økonomiske rammen settes på beslutningspunkt 2, men at rammen for fylkeshuset ble satt i forbindelse med beslutningspunkt 3.

3.2.3. Rutiner for beslutningsgrunnlag

Fylkeskommunen har i økonomireglementet stilt opp konkrete krav til budsjettering og planlegging av investeringsprosjekter.

Dokumentene «Mandat for konseptfasen», «Prosjektforslag», og «Styringsdokument» vil inngå som del av beslutningsgrunnlaget ved politisk behandling. Det vises derfor til det som er skrevet om disse punktene ovenfor.

Det stilles krav til budsjetteringen av investeringsprosjekter. Dette gjelder generelt både for prosjekter som besluttet politisk og for prosjekter som gjennomføres administrativt. Det fremgår av punkt 7.1 at det skal tas utgangspunkt i den estimerte total kostnaden ved planlegging og budsjettering av investeringsprosjekter. Dette omfatter «*investeringskostnader, forslag til finansiering, kostnadskalkyle for renter og avdrag, kostnader til fremtidig drift og vedlikehold så lang det lar seg gjøre*». Det skal søkes lavest mulige livsløpskostnader og størrelsen på investeringen skal ses i sammenheng med livsløpskostnadene (TCO/LCC⁴¹ eller tilsvarende).

For «*omfattende prosjekter som krever større utredninger*» stiller økonomireglementet krav om at prosjektet legges frem som egen sak for fylkestinget. Det må derfor forutsettes at mindre prosjekter kun behandles som en del av fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett. Det angis ikke i reglementet nærmere retningslinjer for når et prosjekt skal behandles som egen sak eller i forbindelse med økonomiplan og årsbudsjett.

Det stilles krav til hva saken skal inneholde:

⁴⁰ Ref. intervju med avdelingsleder og seksjonsleder for utbygging i Bygg og eiendom 16.03.23

⁴¹ TCO står for Total Cost of Ownership, som i tillegg til innkjøpskostnaden omfatter eierskapskostnadene ved bygget. LCC står for Life Cycle Cost, og omfatter kostnader som oppstår i hele byggets livssyklus, f.eks. miljøkostnader, avhendingskostnader. Se: <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/lage-konkurransestrategi/forelopig-budsjett-anskaffelsen/livssyklus-kostnader-lcc/forskjellen-mellom-tco-lcc-og-lca>

- *«Prosjektforslag, inkludert behovsvurdering av prosjektet, alternative løsninger, kost-/nytteverdi og prioritering mot andre investeringer/prosjekter*
- *budsjettramme for hele investeringsprosjektet inkl. mva. og forventet prisstigning, marginer basert på et realistisk kostnadsoverslag, samt utgifter til planlegging der dette er påkrevd*
- *budsjett fordelt på år i samsvar med forventet fremdrift*
- *konsekvenser for driftsbudsjettet inklusiv fremtidige forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsutgifter (livsløpskostnader)*
- *forventet ferdigstillelse»*

Det fremgår videre at budsjettet skal reguleres ved behov, og det skal være en løpende vurdering av investeringsprosjektet for å vurdere om det har oppstått uforutsette forhold, justering av fremdriftsplan, revidering av kostnadsoverslag, og om det er finansiell dekning for prosjektet.

Økonomireglementet stiller dermed opp mer konkrete krav til investeringsprosjekter utover det som fremgår av prosjektrammeverket.

Når det gjelder kostnadsrammen og beregningen av denne, forteller leder for virksomhetsstyring at dette gjøres både internt og eksternt avhengig av prosjektet. Ved intern beregning gjøres dette ut fra erfaringstall, og man treffer hovedsakelig godt på prognosene. Beregningen av kostnadsramme følger NS 3453, som angir hvilke kostnader som skal inngå i et byggeprosjekt.

Ifølge leder virksomhetsstyring foreligger ingen rutine for av beregning kostnadsestimat (f.eks. styringsramme P50 og kostnadsramme P85⁴²), men dette blir gjort i noen prosjekter. Usikkerhetsavsetningen settes til en prosent basert på erfaringstall.

Det er i rutinen for statusrapportering i prosjektportalen krav om at det skal gjennomføres en usikkerhetsanalyse tidlig i prosjektet, og usikkerhet skal vurderes i forbindelse med prosjektforslaget som legges frem ved beslutningspunkt 2. Det er ikke gitt anvisninger på hvordan usikkerheten skal vurderes.

Ifølge leder for virksomhetsstyring foreligger det ikke rutiner for eksternt eller intern kvalitetssikring av beregningene som er foretatt. Dette blir imidlertid gjort i utvalgte prosjekter.

⁴² Styringsramme P50 og kostnadsramme P85 er betegnelser som brukes for å anslå kostnadene i et prosjekt. Basert på trippelanslag, dvs. angivelse av maksimum, minimum og forventet kostnad, fremstilles det en fordelingskurve som angir sannsynligheten for kostnaden i prosjektet. For styringsrammen er det en 50 % sannsynlighet for at prosjektet vil holde seg innenfor den angitte summen (P50). Kostnadsrammen er høyere, og det er en 85 % sannsynlighet for at prosjektet havner innenfor den angitte summen. Kostnadsrammen tar høyde for uforutsette kostnader. På denne måten tallfestes usikkerheten prosentmessig.

https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/CONCEPT_kostnadsestimering_til+WEB.pdf/7fe95f32-0477-4468-b0e5-54589687c16d

3.2.4. Prosjektorganisasjon, rolle- og ansvarsfordeling

Prosjekthåndbokens beskrivelse

Håndboken beskriver ulike roller og ansvar i prosjektet.

Porteføljestyret ligger til det høyeste administrative nivået i Agder fylkeskommune. Porteføljestyret vurderer og beslutter oppstart av prosjekt (beslutningspunkt 1), samt eventuelle endringer og omprioriteringer i prosjektporteføljen. Det er altså porteføljestyret som avgjør om et behov eller initiativ skal gjennomføres som et prosjekt.

Porteføljekontoret har en bistandsrolle opp mot prosjektet, og skal bidra til at prosjektene gjennomføres riktig. Det skal videre trekke lærdom ut fra prosjektene, og etablere beste praksis for prosjektgjennomføring.

Prosjekteier er øverste leder på prosjektnivå, og skal gjennomføre prosjektet innen rammene og forventningene fra ledelsen (innen økonomiske rammer, godkjenning av kostnadsramme, ansvarlig for å sikre finansiering). Vedkommende har også ansvar for tilstrekkelig forankring hos både ledelsen og interessenter, samt ansvar for å utarbeide plan for gevinstrealisering.⁴³ Rollen legges som hovedsak til avdelingsleder/virksomhetsleder.

Prosjektstyret skal bistå prosjektleder i forbindelse med beslutninger som ligger utenfor prosjektleders mandat. Styret har det overordnede styringsansvaret i prosjektet, og skal bidra med god dialog mellom prosjekt og organisasjon. Styret skal være tverrfaglig sammensatt.

Prosjektleder står for den daglige ledelsen av prosjektet, og har ansvar for å gjennomføre prosjektet i henhold til rammer og føringer i det enkelte beslutningspunkt. Vedkommende har ansvar for hvordan prosjektet organiseres, og skal utarbeide planer for prosjektstyringsområdene (HMS, fremdrift, økonomi osv.).

I tillegg til nevnte roller er det typeavhengige prosjektroller som kobles på prosjektet etter behov. Dette er prosessleder, prosjektkoordinator, referansegruppe, prosjektøkonom, og fagressurs.

I forbindelse med behovs- og konseptfasen er det satt opp en skolestrukturgruppe som består av fem undergrupper⁴⁴. De fem undergruppene er en analysegruppe, arealgruppe, skolebruksplangruppe, tilbudsstrukturgruppe og en referansegruppe. Skolebruksplangruppen og tilbudsstrukturgruppen er de ledende gruppene, med de andre gruppene som støttegrupper. Den nye strukturen ble utarbeidet på bakgrunn av initiativ fra bygg og eiendom. Hensikten er at det er viktig å trekke inn ulik kompetanse i tidligfasen av prosjektet, slik at man i større grad oppnår at alle hensyn blir tatt med i vurderingen av behov og konsept. Hver undergruppe består av ulik kompetanse, herunder f.eks. kompetanse fra bygg og eiendom, virksomhetsstyring, opplæring, drift og vedlikehold, eiendomsforvaltning m.m.

⁴³ Det er organisasjonen som har ansvar for å realisere gevinstene når prosjektet er ferdigstilt og overføres til drift/organisasjon

⁴⁴ Ref. oversendt dokument med beskrivelse av roller, ansvar og arbeidsoppgaver

Intervju

Det påpekes i intervju med avdelingsleder eiendom og seksjonsleder utbygging at det er utdanning som har ansvaret for behovs- og konseptfasen, og at det er de som «eier» prosjektet på dette stadiet. Bygg og eiendom overtar ansvaret etter beslutningspunkt 2. Det fremheves i denne sammenheng viktigheten av at bygg og eiendom og annen kompetanse bistår inn i behovs- og konseptfasen, samtidig som utdanning bistår i planleggingsfasen.

Når det gjelder rollefordelingen i prosjekthåndboken, forteller avdelingsleder og seksjonsleder at den blir fulgt fra prosjektleder og nedover i hierarkiet (fra prosjektleder og til prosjektgruppe). Når det gjelder prosjektstyret, prosjekteier, og porteføljekontor er imidlertid ikke rollene ferdigutviklet. Rollefordelingen etter prosjekthåndboken har ikke helt «satt seg». Porteføljekontoret var ment å ha en mer aktiv rolle i prosjektene, men dette har ikke skjedd i de gjennomførte prosjektene. De forteller at de har tatt til orde for mer økonomikompetanse inn i prosjektene for å få en gjennomgang av prosjektøkonomien. Dette er nå å plass ved at en controller deltar i prosjektene.

En utfordring som trekkes frem av leder for virksomhetsstyring og økonomidirektør er prosjektsammensetningen og at styringen av prosjektene kan bli for «topptung». Dette knytter seg spesielt til beslutningsprosessene. Til nå har for eksempel direktørene vært involvert i utredningen og styringen av noen av prosjektene, og det bør nok jobbes med å vri sammensetningen av prosjektstyringen til et lavere nivå organisasjonsmessig.

Økonomidirektør forteller at det vil være nyttig å ha skriftlige rutiner for prosjektsammensetningen og rolle- og oppgavefordeling. Hvem skal kobles på og på hvilket tidspunkt. På dette punktet etterlyses klarere rutiner. Det er bedre å ha et utgangspunkt at man inviterer personer inn i prosjektet, og heller senere vurdere å endre sammensetningen ut fra behov.

I intervju med prosjektledere for fagskolen og fylkeshuset⁴⁵ forteller de at det nå er forslag om å opprette et delporteføljestyre som har ansvar for alle prosjekter i porteføljen, i stedet for ett porteføljestyre for hvert prosjekt. Det er vanskelig for porteføljestyret (slik det er organisert i dag etter prosjekthåndboken) å ha inngående kunnskap til prosjektet når deltakerne er såpass langt unna den daglige oppfølgingen av prosjektet. Hensikten med et delporteføljestyre er at disse håndterer og behandler prosjektledelsens rapportering på de seks gjennomgående områdene i prosjekthåndboken, og skal fungere som et beslutningsorgan for mindre prosjekter.⁴⁶

⁴⁵ Intervju den 21.06.2023

⁴⁶ Ref. tilbakemelding fra virksomhetsstyring i høringsperioden.

3.3. Revisjonens vurdering

Prosjekthåndboken

Fylkeskommunen knytter gjennomføringen av investeringsprosjektene til punktene og aktivitetene som fremgår av prosjekthåndboken, og det er nedlagt et større arbeid med å implementere prosjekthåndboken i organisasjonen. Som følge av fylkessammenslåingen, og at man dermed omgjorde to organisasjoner til én, er dette et arbeid som nødvendigvis tar tid. Det har revisjonen forståelse for, og vi tar dette med i betraktning i forbindelse med vår vurdering. Det er viktig å presisere at hensikten med revisjonen er å forbedre fylkeskommunens praksis innen investeringsprosjekter.

Prosjekthåndboken angir beslutningspunkter og aktiviteter for de ulike fasene. Det er videre utarbeidet maler for prosjektdokumentasjonen som skal ligge til grunn for de ulike beslutningspunktene. Revisjonen vurderer dette som positivt og vil bidra til at aktivitetene i investeringsprosjektene gjøres i riktig rekkefølge. Spesielt knytter dette seg til fokuset på at det er behovet som skal danne grunnlag for prosjektet, og at behovet skal vurderes både før konseptfasen og i konseptfasen. Videre legger prosjekthåndboken og mal for prosjektforslaget opp til at det er flere alternativer, inkludert nullalternativet, som bør vurderes før man velger hvilket alternativ som skal utredes nærmere i en planleggingsfase. Etter revisjonens vurdering er dette gode tiltak som bidrar til at investeringsprosjektene i større grad svarer ut det behovet som skal dekkes, og som derfor vil kunne bidra til mer vellykkede investeringsprosjekter.

Et annet godt tiltak i forbindelse med behovs- og konseptutredningen er opprettelsen av skolestrukturgruppen. Etter revisjonens vurdering bidrar den brede sammensetningen av kompetanse (bygg og eiendom, virksomhetsstyring, utdanning, drift og vedlikehold, eiendomsforvaltning m.m.) til at prosjektene får en bredere og sikrere utredning av behovet.

En av utfordringene etter revisjonens vurdering er at prosjekthåndboken og malene i liten grad inneholder spesifikke aktiviteter for byggeprosjekter. Etter revisjonens vurdering er det for byggeprosjekter en rekke særegne forhold som må utredes og avklares i planleggingen. Eksempler på dette er valg av anskaffelses- og kontraktsstrategi med prismodell, kostnadsramme, skisse- og forprosjektering, grunnundersøkelser, markedsundersøkelser, prosjektorganisasjon og usikkerhetsvurderinger.

Revisjonen mener at dette er momenter som i stor grad blir ivaretatt gjennom prosjektdeltakernes kompetanse og erfaring. Etter revisjonens vurdering har prosjektdeltakerne fra bygg og eiendom god kompetanse og lang erfaring, noe som bidrar til at utredningen av prosjektene blir forsvarlig. En av utfordringene er imidlertid at manglende rutiner gjør det sårbart med tanke på utskiftninger på avdelingen. En annen utfordring er risikoen for menneskelig svikt. Det er revisjonens vurdering at rutiner som mer konkret omhandler de spesifikke forhold vil ha en god effekt på utredningen av investeringsprosjektene. Utarbeidelse og videreutvikling av rutiner er også en måte å nedfelle skriftlig den erfaring som

prosjektdeltakerne har opparbeidet seg.⁴⁷ Det vil også etter revisjonens vurdering være en risikoreduserende faktor i prosjektgjennomføringen.

Som følge av at prosjekthåndboken ikke inneholder «byggspesifikke» aktiviteter, er det uklart hvilke aktiviteter som hører til de ulike beslutningspunktene. Kostnadsrammen skal for eksempel settes på ulike tidspunkt i prosjektet avhengig av om prosjektet skal gjennomføres som en utførelses- eller totalentreprise.⁴⁸

Politiske beslutningspunkt

Prosjekthåndboken inneholder ikke hvilke beslutningspunkt som skal løftes til politisk beslutning, men henviser til porteføljestyret som øverste administrative organ. Det må derfor ses hen til fylkeskommunens reglementer for avklaring av når investeringsprosjektet skal vedtas politisk.

Etter delegeringsreglementet fremgår det at prosjekter over 2 mill. kr skal «igangsettes» av fylkesutvalget og prosjekter over 10 mill. kr skal igangsettes av fylkestinget. Økonomireglementet punkt 7.1 stiller krav om at beslutningspunkt 2 er starttidspunktet for å tildele nødvendig finansiering.⁴⁹ Prosjekthåndboken sier imidlertid at prosjekt- og styringsramme med tilhørende årsbudsjett angis i planleggingsfasen. For revisjonen fremstår ordlyden i prosjekthåndboken noe uklart her.⁵⁰ For noen prosjekter blir kostnadsrammen satt på beslutningspunkt 3. Etter revisjonens forståelse er det ikke alltid samsvar mellom reglement og praksis på dette punktet.

For «omfattende prosjekter» som krever større utredninger, skal disse behandles som egne saker i fylkestinget «før oppstart» ref. økonomireglementet. Hva som menes med «oppstart» opp mot prosjekthåndbokens beslutningspunkter er etter revisjonens vurdering ikke klart. Hva som menes med «omfattende» prosjekter, og grensen for når et investeringsprosjekt skal behandles som egen sak eller kun som ledd i årsbudsjett og økonomiplan er videre ikke klarlagt. For omfattende prosjekter vil økonomireglementets krav til den politiske saken komme i tillegg til prosjekthåndbokens faser og aktiviteter, mens det for mindre omfattende prosjekter kun vil være prosjekthåndboken som gjelder.

⁴⁷ Fylkeskommunen har gjennomført et bredt spekter av prosjekter, og etter ulike gjennomføringsmodeller (samspills-, total-, og utførelsesentreprise). Dette er eksempler på erfaringer som kan nedfelles skriftlig.

⁴⁸ Kontrakten lyses ut på forskjellige tidspunkt. I en utførelsesentreprise blir ikke kontrakten lyst ut før etter endt detaljprosjektering, og man kan på dette tidspunktet angi en kostnadsramme for prosjektet. I en totalentreprise lyses kontrakten ut etter endt forprosjektering, altså på et tidligere tidspunkt. Kostnadsrammen i en totalentreprise kan derfor vedtas på et tidligere tidspunkt.

⁴⁹ Prosjektet kan tildeles et planleggingsbudsjett ved beslutningspunkt 2, men da må totalbudsjettet vedtas ved beslutningspunkt 3.

⁵⁰ Det fremgår av prosjekthåndboken under de seks gjennomgående prosessene at prosjektøkonomien utvikler seg fra kostnads- og styringsramme i planleggingsfasen. Økonomireglementet stiller krav om at det er beslutningspunkt 2 som er tidspunkt for å fastsette den økonomiske rammen.

Det er revisjonens vurdering at henvisningen mellom reglement og prosjekthåndbok kan gjøre det vanskelig å få klarhet i når et beslutningspunkt skal løftes til politisk beslutning, og hva som skal besluttes i den politiske saken. Revisjonen vil i denne forbindelse anbefale at fylkeskommunen foretar en klargjøring av de politiske beslutningspunktene.

Prosjekthåndboken gjelder i utgangspunktet for alle prosjekter, uavhengig av størrelse. Det er ikke angitt skille mellom større og mindre prosjekter. Revisjonen ser at prosjekthåndboken kan bli for omfattende for mindre prosjekter. Dette er noe fylkeskommunens representanter også har påpekt i intervju, og revisjonen anbefaler at fylkeskommunen utarbeider et alternativ til mindre prosjekter som ikke krever en like lang utredningsprosess som prosjekthåndboken foreskriver.⁵¹

Økonomisk ramme

Økonomireglementet stiller visse krav til budsjetteringen av investeringsprosjekter, blant annet at det skal ta utgangspunkt i den estimerte totalkostnad, og nærmere hva totalkostnaden omfatter. For omfattende prosjekter som skal legges frem politisk som egne saker er det angitt nærmere krav, blant annet kost/nytteverdi av ulike alternative løsninger, budsjettramme for hele investeringsprosjektet, konsekvenser for driftsbudsjettet m.v. Revisjonen vurderer det som positivt at det foreligger konkrete krav til budsjetteringen av investeringsprosjekter.

Prosjekthåndboken og rutine for statusrapportering i prosjektportalen stiller krav om at usikkerheten skal analyseres og vurderes gjennom hele prosjektet. Usikkerhetsavsetningen settes basert på erfaringstall.

Utfordringen etter revisjonens vurdering er at det ikke foreligger noen retningslinje på hvordan usikkerheten skal vurderes for investeringsprosjekter. Dette kan for eksempel omfatte hvilken metode som skal brukes for å vurdere usikkerheten, hvilke momenter/usikkerhetsfaktorer som skal inngå i usikkerhetsvurderingen, og hvordan skal usikkerheten tallfestes. En retningslinje for analyse og vurdering av usikkerhet, spesielt i større prosjekter, vil etter revisjonens vurdering bidra til å synliggjøre usikkerhetsbildet i prosjektet.

Det foreligger ikke rutine for intern eller ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlagene eller av styrings- og kostnadsrammen for prosjektene. Det er imidlertid foretatt ekstern kvalitetssikring i utvalgte prosjekter, noe revisjonen vurderer som positivt. Revisjonen mener at flere av prosjektene til fylkeskommunen er av en størrelse som tilsier at det bør foreligge en rutine for ekstern kvalitetssikring av beslutningspunktene. Spesielt i større prosjekter vil det etter revisjonens vurdering være hensiktsmessig med en ekstern gjennomgang av vurderingene som er gjort av fylkeskommunen.

⁵¹ Som det fremgår under gjennomgangen av de konkrete prosjektene, er renoveringen av IKT Agder-bygget ikke gjennomført etter prosjekthåndboken. Dette var et mindre prosjekt med kostnadsramme på 16 mill. kr og det ble vurdert for lite til å gjennomføre etter prosjekthåndboken.

Prosjektorganisering

Prosjekthåndboken beskriver rollene og angir hvem som er beslutningstakerne i prosjektet fra porteføljestyret (øverste beslutningstaker), ned til prosjektledernivå. I tillegg listes opp ulike prosjektavhengige roller.

Revisjonen vurderer det som positivt at håndboken angir en ansvars- og oppgavefordeling mellom de ulike styrene/gruppene, og mellom deltakerne. Representantene fra fylkeskommunen uttaler samtidig at prosjektorganiseringen fra prosjekteier og oppover i hierarkiet ikke er helt avklart. Revisjonen anbefaler at fylkeskommunen i sitt arbeid med prosjekthåndboken retter søkelys mot denne delen med mål om tydeliggjøring av rollene og ansvaret.

Fra prosjektleder og «ned», dvs. prosjektgruppen som står for den daglige oppfølgingen av prosjektet, foreligger det ikke rutiner for hvilken sammensetning av deltakere investeringsprosjektene skal ha. Dette avgjøres konkret i det enkelte prosjekt.

Revisjonen vurderer at det er et behov for å fastsette en nærmere struktur for ansvar, roller og oppgaver også for prosjektgruppen, på samme linje som det er gjort for de mer overordnede rollene i prosjekthåndboken. Økonomidirektøren understreker at det vil være nyttig å ha skriftlige rutiner for prosjektsammensetningen. Et eksempel er bygg og eiendoms oppfordring om å få inn en controller på prosjektene. En rutine vil kunne fastsette hvilke deltakere som skal være med i prosjektgruppen, og anvendes til å avklare oppgave- og ansvarsfordelingen.

I tillegg til prosjekthåndbokens prosjektorganisering er det nedsatt en skolestrukturgruppe som deltar i behovs- og konseptfasen av prosjektet. Skolestrukturgruppen består av flere arbeidsgrupper. Revisjonen vurderer at arbeidsgruppene har en klar ansvars- og oppgavefordeling, og at deltakerne i de ulike gruppene besitter relevant kompetanse.

3.4. Konklusjon

Fylkeskommunen har etter revisjonens vurdering et rammeverk av rutiner og systemer på plass for planleggingen av investeringsprosjekter. Revisjonen vil anbefale fylkeskommunen å bygge videre på dette, blant annet ved at prosjekthåndboken i større grad kobles opp mot politiske beslutningspunkter, det bør utarbeides rutineverk tilpasset byggeprosjekter, samt at fylkeskommunen viderefører arbeidet med avklaring av prosjektorganiseringen.

4. Problemstilling 2: I hvilken grad har Agder fylkeskommune etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter?

4.1. Revisjonskriterier

Det som skal undersøkes i denne problemstillingen knytter seg til fylkeskommunens systemer og rutiner for gjennomføringen av investeringsprosjekter. Denne vurderingen gjelder for gjennomføringsfasen av prosjektet, som innebærer fasen etter at endelig beslutning om finansiering og igangsetting er tatt.

Gjennomføringsfasen skal levere prosjektet i henhold til de fastsatte resultatmålene og styringsdokumentet fra planleggingsfasen. Hovedaktivitetene i gjennomføringsfasen knytter seg til styring av prosjektet, oppdateringer av planer, samt forberedelse av overlevering til drift.

Gjennomføringsfasen er fasen hvor byggingen av bygget begynner, og hoveddelen av kostnadene begynner å løpe. Det er derfor viktig at fasen underlegges tilstrekkelig styring og kontroll. Det som er skrevet om internkontroll og styring under punkt 3 er også relevant i dette kapitlet, og det vises til det generelle som er skrevet om internkontroll. Revisjonskriteriene vil utfylles med det som særpreger gjennomføringsfasen nedenfor.

4.1.1. Prosjektorganisering, ansvar og fullmakter

Når det gjelder prosjektorganisering fremgår det av KS-veilederen *Orden i eget hus* s. 112 at det er viktig med en «*tydelig organisering med avklarte roller og delegering*».

Det er nødvendig for å sikre god styring av prosjektet at deltakerne i prosjektet har avklarte oppgaver og ansvar. Dette knytter seg blant annet til hvem som kan ta beslutninger og på hvilket nivå i administrasjonen beslutningene kan tas. Videre vil det være nødvendig at oppgavene defineres og er tilstrekkelig avklart og kommunisert i prosjektorganiseringen.

Beslutningene som tas må holde seg innenfor delegerte fullmakter. Fylkeskommunedirektøren er delegert myndighet fra fylkestinget, som på flere områder delegeres videre til lederne for de ulike avdelingene. Det er viktig at deltakerne i prosjektet som disponerer over økonomien i prosjektet har de nødvendige fullmaktene til dette, og at det spesifiseres hva prosjektdeltakerne kan disponere over.

Det bør foreligge rutiner for etablering av kontraktsadministrasjon/prosjektgruppe med tydelig ansvars-, fullmakts-, - og rollefordeling for prosjektoppfølgningen som nedfelles skriftlig i prosjektdokumentasjonen.

4.1.2. Rapportering

Overfor politiske organ stiller kommuneloven krav om rapportering av fylkeskommunens samlede virksomhet i årsberetningen jf. § 14-7 første ledd. Årsberetningen skal blant annet inneholde:

- «Forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om dette ivaretar den økonomiske handleevnen over tid» jf. bokstav a
- «Vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, samt vesentlige avvik fra fylkestingets premisser for bruken av midlene» jf. bokstav b

De nevnte punktene har relevans for rapporteringen på investeringsprosjekter. Utviklingen i pågående investeringsprosjekter, spesielt av et visst omfang, vil være viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen til fylkeskommunen. Videre vil kostnadsutviklingen i et investeringsprosjekt kunne avvike fra budsjett, noe som skal rapporteres om dersom avviket er vesentlig, eller dersom det foreligger vesentlige avvik fra fylkestingets premisser.

I veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011) fremgår det følgende:

«Oppfølging av investeringsprosjekter gjøres i forhold til prosjektets kostnadsrammer. En løpende oppfølging av prosjekter gjennom et budsjettår vil kunne gi informasjon om at utgangspunktet (overslaget) ikke var tilstrekkelig (reelle overskridelser), at de årlige bevilgninger ikke har vært tilstrekkelige, eller at framdriften i prosjektet har blitt endret. (...)

Hvilken informasjon som bør gis i forbindelse med løpende oppfølging av investeringsprosjekter, bør begrenses til formålet med oppfølgingen. Det kan bli uoversiktlig for beslutningstakerne dersom rapporteringen blir for omfattende, både når det gjelder spesifisering av utgiftene, og spesifisering i kolonner. Det gis derfor som anbefaling å vise påløpte utgifter og kostnadsramme, samt endringer i prognosene dersom det viser seg å være behov for å justere disse. Kommunene kan velge å gi ytterligere informasjon knyttet til løpende oppfølging av prosjektregnskaper.»⁵²

Videre skal fylkeskommunedirektøren etter kommuneloven § 14-5 «minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.» Fylkeskommunedirektøren skal dermed rapportere om statusen på investeringsprosjektene i tertialrapporteringen.

Det er avgjørende at den administrative ledelsen i fylkeskommunen får tilgang på informasjon om prosjektets status, utvikling og prognoser i forbindelse med sin porteføljestyring, samt i forbindelse med evt. behov for å løfte saken til politiske organer (f.eks. ved økning av kostnadsramme). Det bør i den forbindelse derfor sørges for rapportering på status i prosjektets økonomi, fremdrift, kvalitet på leveranse, samt usikkerhet og risiko.

Ved større endringer i prosjektet vil det være nødvendig å innta dette i statusen og prognosen for prosjektøkonomien og fremdriften. Videre er det vanlig at endringer etter kontrakten ikke får sin økonomiske konsekvens umiddelbart, men at dette er gjenstand for forhandlinger mellom byggherre og entreprenør.

⁵² S. 55

KS-veilederen *Orden i eget hus*⁵³ fremhever at det bør være «faste punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene».

Det bør derfor foreligge rutiner for prosjektledelsens styring og kontroll med prosjektets status og utvikling, herunder prosjektets økonomi, fremdrift, leveranser, og usikkerhet. Det bør videre sørges for rutiner som sikrer at den administrative ledelsen jevnlig får informasjon om prosjektets status og utvikling. Det vises videre til det som er skrevet om økonomioppfølgingen og at det rapporteres om prognoser for prosjektets økonomi og fremdrift.

4.1.3. Økonomioppfølging

Etter at igangsettingen av prosjektet er vedtatt begynner kostnadene i prosjektet å løpe. Den største kostnaden er byggearbeidene, men også prosjektadministrasjon, oppfølging fra byggherrens side og innleie av konsulenter til oppfølging og rådgivning bidrar til kostnadene. Det er derfor viktig at prosjektledelsen har kontroll på den økonomiske statusen og utviklingen i prosjektet, herunder prosjektets påløpte kostnader opp mot periodisert og total styrings- og kostnadsramme.

Det er også relevant at prosjektledelsen jevnlig vurderer prognosene for økonomisk utvikling. For eksempel kan dette gjelde endringer som byggherren antar vil komme, men som enda ikke har materialisert seg i en endringsmelding eller varsel fra entreprenøren. Et annet eksempel er godkjente endringer eller tillegg til kontrakten, men hvor beløpet enda ikke er fastsatt (pga. uenighet om pris mellom byggherre og entreprenør).

Når det gjelder økonomioppfølging av investeringsprosjekter er det nødvendig å ha på plass gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging.⁵⁴ For å holde kontroll og oversikt over økonomien er det videre hensiktsmessig nødvendig å benytte seg av et tilfredsstillende økonomisystem.

4.1.4. Kontraktoppfølging

KS-veilederen *Orden i eget hus*⁵⁵ fremhever kontraktoppfølging av leverandører som et viktig ledd i internkontrollen av investeringsprosjekter.

I byggeprosjekter anvendes i all hovedsak standardkontrakter fra Norsk Standard.⁵⁶ Dette er standardkontrakter som regulerer avtaleforholdet mellom byggherre og entreprenør, og mellom byggherre og konsulenter. Kontraktene inneholder en rekke rettigheter og plikter for

⁵³ S. 112

⁵⁴ KS-veilederen *Orden i eget hus* s. 112

⁵⁵ S. 112

⁵⁶ <https://www.standard.no/>

kontraktspartene. Det skilles hovedsakelig mellom to kontraktstyper, utførelsesentreprise og totalentreprise.⁵⁷

En vesentlig del av entreprisekontraktene er åpningen for endringer og tillegg til kontrakten. Byggherren kan bestille endringer og tillegg av entreprenøren, og entreprenøren har i utgangspunktet en plikt til å utføre endringen mot krav på tilleggsvederlag og/eller fristforlengelse. Videre kan byggherren gi instruks om utførelse som han ikke anser å utgjøre en endring, i så fall må entreprenøren varsle at han gjør dette gjeldende som en endring overfor byggherren. I motsatt fall mister entreprenøren sin rett til å kreve tilleggsvederlag og/eller fristforlengelse. Generelt for begge standardkontraktene er et strengt varslingsystem.⁵⁸

En viktig del av kontraktsoppfølging er oppfølging av om entreprenøren overholder bestemmelsene og leverer i henhold til spesifikasjonene i kontrakten. Kontrakten angir hva som skal leveres, hvilke krav som stilles til bygget (kvalitet, funksjonalitet, m.v.), tidsfrister for levering (milepæler og ferdigstilling), eventuelle opsjoner, og hvilke priser som er avtalt. Byggherren bør vurdere fortløpende om det blir levert i henhold til kvalitetskravene i kontrakten og hva som faktureres av entreprenøren, samt om leveransen leveres innen den fremdriftsplan og milepæler som er satt.

Videre inneholder kontrakten bestemmelser om kontraktsbrudd, og hvilke sanksjoner partene har. Det kan f.eks. være at entreprenøren ikke følger fremdriftsplanen, noe som kan gi byggherren krav på dagmulkt⁵⁹. Et annet forhold kan være at kvaliteten på det som leveres ikke er i henhold til kravene som er avtalt. I slike tilfeller må byggherren varsle entreprenøren om at den vil gjøre gjeldende krav mot entreprenøren.

God kontraktsoppfølging bidrar til å sikre at leveransen leveres i henhold til de mål som er satt i prosjektet, herunder de kvalitetsmessige og tidsmessige krav til leveransen, og økonomien i prosjektet.

For å sørge for en god kontraktsoppfølging bør det foreligge rutiner som sikrer at kontrakten følges opp i henhold til kvalitet, fremdrift, varsler, endringer, kontraktsbrudd og sanksjoner.

⁵⁷ *Utførelsesentreprise* er en kontraktstype som kjennetegnes av at det er byggherren som har ansvaret for prosjekteringen. Byggherren, som oftest ved hjelp av innleide konsulenter, beskriver det som skal utføres gjennom tegninger og postbeskrivelse med beregning av mengder, rigg og drift, samt rund sum-poster. Entreprenøren skal prise og utføre det som er beskrevet i postbeskrivelsen.

I en *totalentreprise* angir byggherren de ulike funksjonene til bygget som skal leveres. Det er så opp til totalentreprenøren å foreta detaljprosjekteringen og utførelsen av byggearbeidene. Totalentreprise prises i all hovedsak som fastpris.

⁵⁸ Partene må varsle hverandre innen visse frister dersom parten skal ha kravet sitt i behold. Dersom det ikke varsles innen fristen innebærer dette at kravet bortfaller og kan benektes av den annen part. Byggherren har f.eks. en svarplikt på varsler fra entreprenøren, for eksempel ved krav om fristforlengelse eller ved krav om endring (NS 8407 punkt 32.3 og punkt 33.7). Byggherren skal svare «uten ugrunnet opphold», og konsekvensen av manglende svar er at kravet godtas. Det er derfor avgjørende at kontraktens varslingsystem følges.

⁵⁹ Dette gjelder hvis milepæler belagt med dagmulkt er overskredet av entreprenøren.

4.1.5. Lagring og arkivering

Etter arkivlova § 6 har alle offentlige organ plikt til å ha arkiv som er utformet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for nåtid og ettertid. Arkivplikten gjelder for «dokumenter» jf. arkivlova § 6.

Arkivansvaret innebærer en plikt til å sørge for at alt organet har av arkivmateriale blir håndtert på en slik måte at det blir sikret som informasjonskilde mens fylkeskommunen bruker arkivene og etter overføring til arkivdepot.

Sivilombudsmannen har uttalt at den muligheten for demokratisk kontroll som ligger i at andre kan kreve innsyn i et dokument med hjemmel i offentleglova, blir svekket når arkivverdig dokumentasjon blir oppbevart hos eksterne konsulenter. Offentleglova gir kun rett til innsyn i saksdokumenter som eksisterer hos fylkeskommunen, jf. offentleglova §§ 3 og 4 annet ledd. Når hele eller deler av et dokument som er brukt i saksbehandlingen hos kommunen bare foreligger hos et eksternt konsulentfirma, vil fylkeskommunen ikke kunne vurdere innsyn i denne delen av dokumentet.

4.1.6. Konkrete revisjonskriterier

Basert på ovennevnte gjennomgang har revisjonen lagt til grunn at fylkeskommunen bør ha på plass følgende:

- Rutine for etablering av prosjektadministrasjon med tydelig ansvars- og oppgavefordeling
- Rutine for faste punkter for rapportering av prosjektets fremdrift, usikkerhet, kvalitet og økonomi
- Rutiner og system for oversikt og oppfølging av økonomien i prosjektet
- Rutine for oppfølging av kontrakt og leveranse mht. kvalitet, fremdrift, varsler, endringer, kontraktsbrudd og sanksjoner
- Rutine for lagring av prosjektets dokumentasjon

4.2. Data

4.2.1. Prosjekthåndbokens krav til gjennomføringsfasen

Prosjekthåndboken inneholder visse krav til gjennomføringsfasen i prosjektet. Det fremgår av prosjekthåndboken at formålet med gjennomføringsfasen er å levere prosjektet i henhold til resultatmålene og planen i styringsdokumentet med tilhørende prosjektplan. Fasens karakter vil avhenge av typen prosjekt, og at det gjerne kan løpe flere faser parallelt.

Prosjektet skal styres og rapporteres etter de seks prosjektstyringsområdene (HMS, fremdrift, kvalitet m.v.). Eventuelle endringer i prosjektet kan gjøre at prosjektstyringsområdene må oppdateres. Prosjekthåndboken inneholder videre generelle råd for gjennomføringen (ukentlige møter, fokus, tilstedeværelse m.v.).

Det er prosjektleder som har ansvaret for styringen av prosjektet, og rapporterer om status til prosjekt- og porteføljestyret. Avvik og endringsbehov skal tydelig kommuniseres.

Prosjekthåndboken lister opp aktivitetene for gjennomføringsfasen: prosjektstyring, oppdatering av gevinstrealiseringsplan, oppdatering av planer, forberede og eventuelt gjennomføre opplæring og innføringsaktiviteter, og forberede overlevering til drift.

Fasen ender med beslutningspunkt 4 som innebærer beslutning om oppstart av avslutningsfasen. Det skal her foretas en vurdering av om resultatene i prosjektet er i henhold til styringsdokument og resultatmål.

Det foreligger få konkrete maler for gjennomføringsfasen utover beskrivelsen i prosjekthåndboken. De seks gjennomgående prosjektstyringsområdene vil imidlertid være særlig relevante for gjennomføringsfasen. Rutinen for rapportering på disse områdene gir veiledning på hva som skal vurderes i gjennomføringsfasen. Disse områdene beskrives nærmere nedenfor (økonomi, rapportering m.v.).

4.2.2. Prosjektorganisering

Prosjekthåndboken stiller krav til ulike styrings- og prosjektgrupper⁶⁰. Denne organiseringen skal bestå gjennom hele prosjektet, også gjennomføringsfasen. Prosjekthåndboken legger få føringer for prosjektorganisasjonen, dvs. selve prosjektgruppen som står for den daglige oppfølgingen av prosjektet. Prosjektleder har som vist ovenfor under 4.2.1 ansvar for styringen av prosjektet, og det er prosjektleder selv som avgjør hvordan sammensetningen av deltakere skal være her.

Prosjektgruppen skal i henhold til prosjekthåndboken klarlegges i planleggingsfasen, og det vises til beskrivelsen i problemstilling 1. Kort oppsummert skal det etableres en prosjektorganisasjon for gjennomføringsfasen, med nødvendig kompetanse og ressurser. De ulike rollenes ansvar, forventninger og handlingsrom skal avklares. Prosjektorganiseringen i gjennomføringsfasen blir nedfelt i styringsdokumentene for prosjektet.

⁶⁰ Se nærmere om dette i problemstilling 1

Det foreligger ikke konkrete rutiner eller maler for sammensetningen av deltakere i prosjektet. Dette avgjøres konkret i hvert prosjekt. Det er dermed ikke en standard prosjektsammensetning, f.eks. i form av en mal eller rutine som klarlegger hvilke deltakere som er nødvendige i prosjektet ut fra prosjekttypen, entreprisform m.v.

I byggeprosjekter har byggherren en prosjektleder som styrer prosjektet opp mot entreprenøren og evt. konsulenter. I noen prosjekter anvendes fylkeskommunens egen prosjektleder til dette, mens i andre prosjekter anvendes en innleid konsulent til å stå for prosjektledelsen. I prosjektene hvor innleid konsulent er prosjektleder, angis det snevre rammer for vedkommendes fullmakt i prosjektet.⁶¹ Fylkeskommunen har i disse prosjektene uansett en prosjektansvarlig⁶² som har fullmakt til å disponere over økonomien.

I de prosjektene hvor fylkeskommunen stiller med egen prosjektleder anvendes ofte innleid konsulent som prosjektbistand.

Det foreligger ikke noen rutine for når fylkeskommunen bruker egen prosjektleder eller når de velger å leie inn prosjektledelsen. Dette avgjøres konkret i det enkelte prosjekt.

Det er prosjektleder som har ansvaret for kontraktsoppfølgingen. I de prosjektene hvor prosjektleder er ansatt i fylkeskommunen er det denne som har ansvaret for kontraktsoppfølgingen og som også foretar de fleste økonomiske disposisjoner, ref. det som er nevnt ovenfor.

Der prosjektleder er ekstern, er det denne som tar seg av den daglige oppfølgingen av prosjektet. En ekstern prosjektleder har imidlertid snevrere fullmakter enn der fylkeskommunen har egen prosjektleder. Kontraktsoppfølgingen i prosjektene som har en ekstern prosjektleder blir dermed tilpasset dette, for eksempel ved at en ekstern prosjektleder har snevre rammer for disponering over økonomien i prosjektet. Dette gjør at oppfølging av endringsmeldinger og varsler fra entreprenøren må gå gjennom fylkeskommunens prosjektansvarlig.

4.2.3. Fullmakter og ansvarsforhold

Avtaleinngåelse

Fylkeskommunen har et delegeringsreglement som bestemmer de ulike politiske organenes fullmakter, og fylkeskommunedirektørens fullmakt. I tillegg til dette foreligger det et administrativt delegeringsreglement som videredelegerer fullmakt fra fylkeskommunedirektøren til de ulike lederne i administrasjonen.

Etter delegeringsreglementet⁶³ har fylkeskommunedirektøren anvisnings- og budsjett-disponeringsmyndighet.

⁶¹ Intervju med prosjektledere, avdelingsleder bygg og eiendom, og seksjonsleder utbygging

⁶² Fylkeskommunens interne prosjektleder etter prosjekthåndboken og ansvarlig for oppfølging av prosjektet overfor konsulent/entreprenør

⁶³ Vedtatt i fylkestinget 20.04.2021

Det fremgår ikke noe i delegeringsreglementet om at fylkeskommunedirektøren har fullmakt til å inngå kontrakter i byggeprosjekter. Det står i økonomireglementet punkt 9 at fylkeskommunedirektøren har *«fullmakt til å inngå årlige avtaler med aktuelle avtalepartnere innenfor rammen i årsbudsjettet.»*

I det administrative delegeringsreglementet fra 14. juni i år punkt 5.3 står det at *«Fylkeskommunedirektøren har fullmakt til å inngå avtaler med aktuelle avtalepartnere innenfor rammen av vedtatt årsbudsjett, jf. økonomireglementet. Denne fullmakten delegeres til alle ledere innenfor den organisatoriske enhet hver leder har ansvar for. Lederne skal sørge for at innkjøpsregelverket følges og at Agder fylkeskommunes avtaler benyttes.»*⁶⁴

Revisjonen forstår økonomireglementet og det administrative delegeringsreglementet slik at fylkeskommunedirektøren og den enkelte avdelingsleder etter reglementet har fullmakt til å inngå avtaler oppad begrenset til årsbudsjettet, men altså ikke for prosjekter med en kostnadsramme utover årsbudsjett. I slike tilfeller må fullmakten delegeres i politisk vedtak.

Budsjettdisponeringsmyndighet

Ifølge det administrative delegeringsreglementet punkt 5.1 er avdelingslederne gitt den samme anvisnings- og budsjettdisponeringsmyndigheten som fylkeskommunedirektøren innen sitt ansvarsområde. Revisjonen forstår det slik at avdelingsleder for bygg og eiendom dermed har delegert fullmakt til å disponere over kostnadsrammens slik den ble vedtatt.

Det er prosjektleder som foretar den daglige styringen og som i all hovedsak foretar de økonomiske disposisjonene i prosjektet. Prosjektleder er dermed avhengig av å få delegert myndighet til å disponere over økonomien i prosjektet. Det administrative delegeringsreglementet inneholder i punkt 7 bestemmelser om engangsfullmakter. Det står at det kan oppstå situasjoner hvor det er nødvendig å delegere fullmakter for en kortere tidsavgrenset periode. Disse fullmaktene skal være skriftlige og skal arkiveres.

Punkt 7.2 omhandler prosjektlederfullmakt og det fremgår her at *«Prosjekter kan ha prosjektledere og/eller byggeledere med egne fullmakter. Prosjektfullmakter er engangsfullmakter knyttet til et konkret tidsavgrenset behov, gjelder innenfor prosjektet (prosjektets budsjett) og innenfor tiden avsatt til å gjennomføre prosjektet. Som prosjektleder eller byggeleder har man ikke de alminnelige fullmakter som er gitt til ledere i fylkeskommunen.»*

Det skal dermed opprettes en skriftlig engangsfullmakt for prosjektleder som avgrenses til en konkret periode og til prosjektets budsjett. Revisjonen har fått opplyst at det ikke er utarbeidet en slik fullmakt i de prosjektene vi har gjennomgått.

⁶⁴ I det tidligere administrative delegeringsreglementet fra 16. desember 2019 fremgikk det at *«avdelingsleder for utbygging delegeres fullmakt til å signere på kontrakter hvor Agder fylkeskommune er kontraktspart, innenfor rammene i budsjett og økonomiplan.»* Avdelingsleder bygg og eiendom hadde dermed fullmakt til å inngå kontrakt innen gitt ramme.

Det foreligger ikke noen nærmere skriftlige rutiner som klargjør budsjettmyndigheten mellom avdelingsleder og intern prosjektleder/prosjektansvarlig, eller i de prosjektene hvor prosjektleder er ekstern. Disse forholdene avgjøres konkret i det aktuelle prosjektet. I all hovedsak er det intern prosjektleder/prosjektansvarlig som disponerer over økonomien i prosjektet, med visse forhold som må løftes til prosjektansvarlig eller til politiske organ. Dette forklares nærmere nedenfor under gjennomgangen av de ulike prosjektene, hvor praksisen for fordeling av fullmakt og myndighet utdypes nærmere.

4.2.4. Kontraktoppfølging

Det foreligger ingen rutine som konkret gjelder kontraktoppfølging. Det er imidlertid revisjonens forståelse at fylkeskommunens prosjektgruppe og prosjektleder/prosjektansvarlig følger opp prosjektene tett, se nærmere om dette nedenfor under de ulike prosjektene.

I de større prosjektene anvendes prosjekthotell. Det vil si en digital løsning for kommunikasjon samt deling av informasjon og tegninger mellom aktørene i prosjektet. Videre foregår en del av oppfølgingen av entreprenør i byggemøtene. Se nærmere om dette nedenfor under gjennomgangen av prosjektene.

4.2.5. Økonomioppfølging

Fylkeskommunen har et attestasjons- og anvisningsreglement. Det fremgår av reglementet punkt 1 at anvisningsfullmakt delegeres skriftlig, og følger normalt det budsjettansvar som gis til ledere. Det kan også delegeres til stedfortreder. Avdelingsleder for bygg og eiendom har anvisningsfullmakt.

Attestasjonsfullmakt er fullmakt til å kontrollere at bilaget er i samsvar med underliggende forhold. Det stilles krav til attestantens kompetanse om det underliggende forholdet. Attestasjonsfullmakt skal gis skriftlig. Det foreligger videre rutine for utførelsen av attestasjon og anvisning.

Det er prosjektleder som har ansvar for oppfølgingen av økonomien i prosjektet. Dette gjøres i tett samarbeid med rådgiver økonomi som konterer bilagene i prosjektet.

Økonomioppfølgingen skjer i tett dialog mellom prosjektleder i fylkeskommunen og rådgiver økonomi. Rådgiver økonomi fører oversikt over utbetalinger i prosjektet. Utbetalingene er eksempelvis tomtekjøp, utbetaling av kontraktssum til entreprenør og konsulenter, endringsmeldinger, prosjektadministrative kostnader, samt innkjøp av inventar og kunst. Rådgiveren henter inn godkjenning og underlagsdokumentasjon fra fylkeskommunens prosjektleder før beløpet betales ut.

Prosjektøkonomien føres etter oppstillingen i NS 3453 *Spesifikasjon av kostnader i byggeprosjekt*, som angir hvilke kostnader som skal inngå i et byggeprosjekt.

Rutine for statusrapportering i Prosjektportalen bestemmer hva det skal rapporteres på når det gjelder økonomi. Det skal rapporteres på totalprognose for prosjektet opp mot totalbudsjett. Totalbudsjettet er budsjettet for alle fasene i prosjektet.

Rutinen angir hva som er påløpte kostnader totalt - påløpte kostnader fra prosjektoppstart til rapporteringsdato, og prognose for prosjektet - påløpte kostnader og prognose for resten av prosjektet.

Fylkeskommunen har etter sammenslåingen anvendt flere ulike økonomi- og prosjektoppfølgingsystemer (f.eks. Facilit og ISY). Dette har sammenheng med at prosjekter har vært påbegynt før sammenslåingen, og at det har vært en prosess med å velge hvilket økonomisystem som skal brukes for eiendomsprosjekter.

Fylkeskommunen opplyser at det nå er bestemt at man skal bruke ISY Prosjekt Økonomi til økonomistyringen av byggeprosjektene. ISY er blitt brukt med god erfaring i vegprosjektene. ISY Prosjekt Økonomi skal kobles opp mot Framsikt, som er fylkeskommunens virksomhetsstyringsverktøy. Slik vil porteføljeansvarlig få fortløpende rapporter om den økonomiske statusen i prosjektene.

Endringsmeldinger blir lagt inn i de ulike økonomisystemene (f.eks. Facilit og ISY). Mot entreprenør blir endringsloggen ført i byggemøtereferatene. Gjennom innføringen av ISY Prosjekt Økonomi har man fått endringslogg med oversikt over endringsmeldingene og pris.

4.2.6. Administrativ rapportering

Fylkeskommunen har som nevnt rutine for statusrapportering i Prosjektportalen. Rutinen stiller krav om statusrapportering på prosjektene i Prosjektportalen hver måned. Prosjektportalen er en applikasjon i fylkeskommunens intranett som prosjektleder avgir rapporteringen i. Statusrapportene er tilgjengelig for teamet og en overordnet del gjøres tilgjengelig for alle ansatte. Det er besluttet at Framsikt skal benyttes som rapporteringssystem fremover. Det arbeides med å sammenkoble ISY Prosjekt Økonomi til Framsikt slik at spesielt økonomirapporteringen kan gå sømløst fra ISY til Framsikt.

Rutinen stiller krav om rapportering på de seks prosjektstyringsrområdene i prosjekthåndboken: *Fremdrift, kvalitet, økonomi, usikkerhet, gevinster og HMS:*

Fremdrift

Det skal i gjennomføringsfasen rapporteres på fremdriften i prosjektet ut fra fremdriftsplanen som er beskrevet i styringsdokumentet. Det rapporteres på om prosjektet er forsinket, om det vil bli mindre forsinkelser eller i om fremdriften er i henhold/foran plan. Prognosen for fremdriften skal ta utgangspunkt i kjente faktorer, fakta og risiko på rapporteringstidspunktet.

Økonomi

Vedrørende rapportering på økonomi skal det som nevnt ovenfor rapporteres på totalprognosen i prosjektet opp mot totalbudsjett. Det rapporteres på størrelsene «mindre overskridelser», «over budsjett», «på/under budsjett» og «vet ikke». «Vet ikke» er ikke aktuell for gjennomføringsfasen, kun konsept- og tidlig i planleggingsfasen.

Agder Kommunerevisjon IKS

Ved «mindre overskridelser» rapporteres det på om risikoen i prosjektet kan føre til at utgiftene overstiger budsjettet ut fra risiko/ fakta på rapporteringstidspunktet. Det må her foretas en vurdering av om rapporteringen skal offentliggjøres da informasjonen kan utgjøre sensitiv informasjon. Ved «over budsjett» rapporteres det på at prognosen vil overstige budsjett ut fra fakta, i så fall må prosjekteier sette i gang tiltak for å sikre finansiering. Ved «på/under budsjett» er totalprognosen innenfor budsjett.

Kvalitet

Det skal videre rapporteres på kvaliteten på leveransen ut fra de krav som er nedfelt i styringsdokumentet. Det rapporteres på om kvaliteten er «ihht. til eller bedre enn spesifikasjon», «mindre avvik fra spesifikasjon», og «større avvik fra spesifikasjon». Ved større avvik skal prosjekteier avklare og forankre konsekvensene av kvalitetsavviket, og evt. iverksette tiltak.

Usikkerhet

Prosjektet skal ha en kontinuerlig usikkerhetsstyring gjennom hele prosjektet. Innholdet i usikkerhetsstyringen knytter seg til risiko og muligheter. Usikkerheten skal følges opp med konkrete tiltak for reduksjon av risiko og realisering av muligheter. Det skal rapporteres på «høy», «lav», og «medium» usikkerhet. Porteføljekontoret skal planlegge en dedikert gjennomgang av prosjektets usikkerhet

Gevinster

Det skal i planleggingsfasen utarbeides en gevinstrealiseringsplan. Gevinstene forankres i samfunns mål, effektmål, Regionplan Agder 2030 m.v. Det skal rapporteres på målene som er fastsatt i denne planen.

HMS

Det fremgår av rutinen at det skal utarbeides en SHA/HMS-plan i alle prosjekter, og rapporteringen i Prosjektportalen skal skje i henhold til denne planen. Det rapporteres om «ingen hendelser», «mindre alvorlige hendelser», «alvorlige hendelser materiell», og «alvorlig hendelse personell». For de alvorlige hendelsene skal det iverksettes risikoreducerende tiltak.

For utbyggingsprosjekter er det en egen rutine for varsling av alvorlige hendelser. Avvik, ulykker m.v. skal rapporteres i QM+⁶⁵. Videre skal rapporteringen for prosjekter hos samferdsel og eiendom deles i to faser. Den første fasen gjelder fra oppstart prosjekt frem til «oppstart av entreprenør»⁶⁶, den andre fasen gjelder fra oppstart entreprenør til avslutning av prosjektet.

⁶⁵ Fylkeskommunens internkontroll- og avviksrapporteringssystem

⁶⁶ Det er litt uklart hva «oppstart av entreprenør» innebærer her, men revisjonen forstår det slik at det er tidspunktet for når byggearbeidene starter på byggeplass.

Første fase gjelder avvik på befaring eller eget personell i felten. Andre fase gjelder avvik fra entreprenør. Det skal rapporteres ut fra en matrise med måleindikatorer for HMS-resultater.

4.2.7. Politisk rapportering

Det er etter det revisjonen kan se ikke noen fast praksis for innholdet i rapporteringen på investeringsprosjekter. Det er imidlertid klart at politikerne holdes jevnlig orientert om de ulike investeringsprosjektene. For det første skjer dette gjennom tertialrapporteringen og i årsberetningen.

Revisjonen ser at det er rapportert litt forskjellig i de ulike årsberetningene og tertialrapportene fra 2020 frem til i dag. 1. tertialrapport for 2020 inneholder et vedlegg med trafikklyksrapportering på økonomi, fremdrift, HMS og kvalitet. I tillegg knyttes det merknader til de ulike prosjektene. Dette er videreført i 2. tertialrapport for 2020 og 1. tertialrapport 2021, bare i en litt annen form. I 2. tertialrapport 2021 har man gått bort fra dette og rapportert mer overordnet på statusen i de enkelte prosjektene.

For det andre rapporteres det til politiske organer om konkrete prosjekter. For eksempel rapporteres det til administrasjonsutvalget i prosjektet Nytt Fylkeshus.

4.2.8. Lagring

Lagringen i prosjektet gjøres i Public 360 ved endt prosjekt. Underveis i prosjektet lagres dokumentasjonen ulike steder. De større prosjektene bruker prosjekthotell for kommunikasjon og lagring av relevant dokumentasjon. Dette har byggherren, entreprenør, konsulenter og underentreprenører tilgang til. Når det gjelder korrespondansen rundt endringsmeldinger og varsler tas prisdiskusjoner alltid på e-post. Det er en utfordring knyttet til at det er vanskelig å bruke prosjekthotell til prisdiskusjoner da alle aktørene ikke kan ha tilgang til all informasjon.

Det foreligger ikke noen rutine for å lagre endringsmeldinger/varsler, sammen med tilhørende dokumentasjon og korrespondanse – f.eks. i Sharepoint eller annet internt lagringsmedium.⁶⁷

⁶⁷ Revisjonen trekker frem i intervju at det kan bli en utfordring å ha tilstrekkelig oversikt over endringene i prosjektet, underlagsdokumentasjon og korrespondanse. Dette gjelder både underveis i prosjektet og ved lagring i ettertid. Revisjonen trekker frem en risiko ved f.eks. å lagre på den enkeltes Onedrive eller e-post, samt rutine om at noe lagres i prosjekthotell (varsler), og noe tas på e-post (endringsmelding), spesielt ved sykdom. Seksjonsleder utbygging sier i forbindelse med dette at de finner all dokumentasjon, men at det mulig vil ta lengre tid.

4.3. Revisjonens vurdering

Prosjektorganisering, delegering og fullmakter

Det foreligger ikke en fast oversikt over de ulike rollene og ansvarsforholdene som skal gjelde for prosjektgruppen. Deltakerne og deres oppgaver defineres i det enkelte prosjekt.⁶⁸

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen vil kunne dra nytte av en standard rutine for fastsettelsen av roller, oppgaver, og ansvar som gjelder for alle prosjektene som gjennomføres. En slik rutine vil bidra til en gjennomgang av hvilken kompetanse som er nødvendig i prosjektene. Den vil videre bidra til å klarlegge og beskrive de ulike deltakernes oppgave- og ansvarsområder. Spesielt for større prosjekter hvor prosjektgruppen består av flere ulike fagpersoner vil det etter revisjonens vurdering være hensiktsmessig å ha en standard prosjektsammensetning hvor oppgaver og ansvar er definert på forhånd.

Prosjektene bruker ofte innleid kompetanse, enten til prosjektledelse av prosjektet eller som prosjektbistand til fylkeskommunens prosjektleder. Det er revisjonens vurdering at ansvars- og oppgavefordelingen mellom fylkeskommunens organisasjon og innleid kompetanse bør klarlegges og kommuniseres i prosjektet - hvilke oppgaver blir ivaretatt av fylkeskommunens representant, og hvilke oppgaver ivaretas av innleid kompetanse

Rutinen kan videre kobles opp mot delegerings- og økonomireglementet, slik at prosjektet lettere organiseres i henhold til delegerede fullmakter. For eksempel kan disponeringsmyndigheten mellom prosjekteier og prosjektleder avklares. Etter det administrative delegeringsreglementet skal det utarbeides en engangsfullmakt for prosjektleder, men dette er ikke blitt gjort i de prosjektene revisjonen har gjennomgått.

Det kan for revisjonen fremstå noe uklart hvilke saker som skal behandles av prosjektstyret, og hvilke saker som kan behandles av prosjekteier alene, dette kan med fordel tydeliggjøres i større grad. Se nærmere om dette nedenfor om gjennomgangen av de ulike prosjektene.

Kontraktoppfølging

Som nevnt i problemstilling 1 besitter fylkeskommunen god kompetanse og lang erfaring blant de ansatte på bygg og eiendom. Dette er etter revisjonens oppfatning det viktigste elementet i en god prosjekt- og kontraktoppfølging. Likevel er det etter revisjonens vurdering mye som taler for at fylkeskommunen bør utarbeide en rutine for kontraktoppfølgingen av entreprenør og evt. konsulenter. Under gjennomgangen av revisjonskriteriene påpekes en rekke forhold som bør vurderes for å sørge for en god kontraktoppfølging. En rutine vil bidra til at fylkeskommunen følger opp de rettigheter og plikter som fremgår av kontrakten.

I prosjektene hvor fylkeskommunen bruker innleid prosjektleder vil en rutine eller sjekkliste kunne klargjøre hva fylkeskommunen forventer av prosjektlederen, og vil derfor bidra til å sikre fylkeskommunens interesser i kontraktoppfølgingen.

⁶⁸ De ulike deltakerne settes opp i et organisasjonskart

Økonomioppfølging

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har tilstrekkelige rutiner for økonomioppfølging av prosjektene.⁶⁹ Fylkeskommunen har et attestasjons- og anvisningsreglement med rutiner som stiller krav til de ulike funksjonene og utførelsen av attestasjonen og anvisningen.

Videre stiller rutinen for statusrapportering i Prosjektportalen krav om hva det skal rapporteres på om økonomien i prosjektet. Dette er i utgangspunktet en rapporteringsrutine, men definerer også hva prosjektledelsen skal ha kontroll på (påløpte kostnader og prognose for resten av prosjektet).

Prosjektøkonomien føres i henhold til oppstillingen i NS 3453, som er samme standard som brukes for budsjettering av prosjektet. Slik får prosjektledelsen oversikt over kostnadsføringen på de ulike postene i budsjettoppstillingen.

Når det gjelder økonomisystemene, har fylkeskommunen anvendt flere ulike økonomisystemer for ulike prosjekter. Det er etter revisjonens vurdering positivt at fylkeskommunen har besluttet å gå for ett økonomisystem for alle fremtidige prosjekter.

Rapportering

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har en god rutine for intern rapportering på administrativt nivå i investeringsprosjektene. Rutinen for statusrapportering i Prosjektportalen stiller kvalitative krav og krav til hyppigheten på rapporteringen. De ulike områdene det skal rapporteres på er de seks gjennomgående prosessene i prosjekthåndboken. Revisjonen vurderer det som positivt at rutinen beskriver hva det skal rapporteres på under hver prosess.

På noen områder er imidlertid rutinen etter revisjonens vurdering generell. En utfordring er at det er enkelte forhold som ikke er tilstrekkelig klarlagt hva det skal rapporteres på, for eksempel hva som skal inngå i rapporteringen på usikkerhet. Som revisjonen påpekte i problemstilling 1, foreligger det ikke noen nærmere retningslinje for hvordan usikkerheten skal vurderes for byggeprosjektene. Dette er heller ikke spesifisert i rutinen for rapportering. Det kan være utfordring å vite hva man skal rapportere på usikkerhet, når prosjekthåndboken og malene ikke definerer hva som menes med usikkerhet. Dette punktet henger derfor nært sammen med problemstilling 1, og revisjonens vurdering om at det ikke foreligger «bygg»-spesifikke rutiner som ivaretar de hensyn som gjelder for byggeprosjekter spesielt.

Det er besluttet at Framsikt skal benyttes som rapporteringssystem fremover. Det arbeides med å sammenkoble ISY Prosjekt Økonomi til Framsikt slik at spesielt økonomirapporteringen kan gå sømløst fra ISY til Framsikt. Revisjonen vurderer dette som positivt.

⁶⁹ Fylkeskommunen benytter seg av økonomisystem for oppfølging og kontroll av prosjektøkonomien

Lagring

Det er revisjonens vurdering at lagringen av prosjektdokumentasjonen blir lagret flere steder underveis og etter prosjektet er ferdig. Underveis i prosjektet lagres den interne dokumentasjonen, møtereferater m.v. på Sharepoint og Teams. Dokumentasjonen opp mot entreprenøren, underentreprenører og konsulenter lagres i Prosjekthotell for større prosjekter, Dokumentasjonen overføres til fylkeskommunens arkivsystem, Public 360, underveis og etter at prosjektet er ferdig.

Vedrørende lagring av endringsmeldinger, varsler, og forhandlinger, ser revisjonen en utfordring at dokumentasjonen knyttet til disse lagres ulike steder (prosjekthotell, e-post, Onedrive). Dette kan gjøre det vanskelig å finne frem til dokumentasjonen. Revisjonen har klar forståelse for at mye av denne informasjonen er sensitiv og at den ikke kan deles videre, men revisjonen mener det bør gjøres et arbeid for å samle denne dokumentasjonen.

Eksterne konsulenter er som nevnt ikke omfattet av arkivlova og offentleglova, og det er en risiko for at arkivverdig dokumentasjon ikke blir arkivert i henhold til lovverket. Revisjonen anbefaler at kommunen etablerer en rutine for å forsikre seg at arkivverdig dokumentasjon hos eksterne konsulenter blir overført til kommunen og arkivert.

4.4. Konklusjon

Fylkeskommunen har etter revisjonens vurdering rutiner og systemer på plass for styringen og gjennomføringen av investeringsprosjekter. Revisjonen vil anbefale fylkeskommunen å bygge videre på rutineverket, med fokus på etablering/klargjøring av rutiner for prosjektorganisering, kontraktsoppfølging og lagring/arkivering.

5. Problemstilling 3: I hvilken grad har Agder fylkeskommune fulgt opp investeringsprosjekter i tråd med rutiner, prosedyrer samt standarder/prinsipper for prosjekt- og kontrakts oppfølging

5.1. Vurderingspunktene

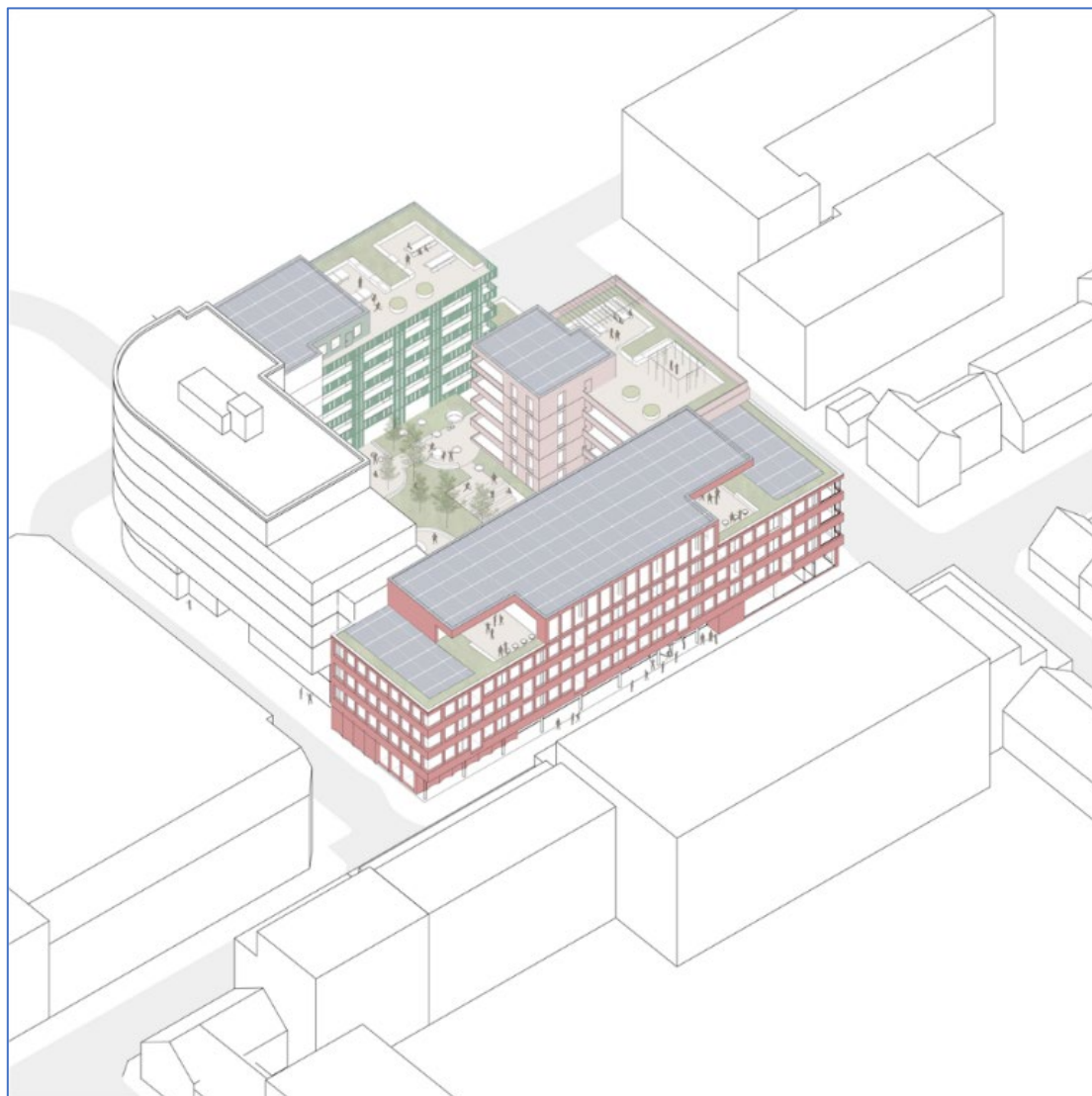
I henhold til punktene som er listet opp i prosjektplanen, vurderes det under prosjektets tidligfase om:

- Det ble foretatt en behovsanalyse
- Prosjektmodell lå til grunn for prosjektet
- Det er utarbeidet en kostnads- og finansieringsplan
- Det er utarbeidet en fremdriftsplan for prosjektet
- Det er foretatt en vurdering av risiko og usikkerhet ved ulike valg/løsninger
- Det er etablert en prosjektgruppe med avklarte rolle- og ansvarsforhold samt egnet kompetanse
- Det er foretatt en kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget før vedtakelse og gjennomføring av prosjektet
- Det er foretatt en vurdering av konkurranseform, kontraktstrategi og entrepriseform

Under gjennomføringsfasen vurderes det om:

- Det er etablert en kontraktsadministrasjon med tydelig ansvars- og rollefordeling
- Kontrakten er fulgt opp i henhold til rutiner (oppfølging av fremdrift og kvalitet samt endringsmeldinger)
- I hvilken grad det er foretatt god økonomistyring av prosjektet
- Det er rapportert på fremdrift, kvalitet og økonomi
- I hvilken grad prosjektrelevant dokumentasjon er arkivert og lagret

5.2. Nytt fylkeshus - tidligfasen



Bilde 1: fotograf Longva arkitekter AS

5.2.1. Vedtaksprosessen

Prosjektet bygging av nytt fylkeshus ble vedtatt igangsatt i Fellesnemnda i 2018⁷⁰. I sak 30/2019 i Fellesnemnda ble det bestemt at det skulle gjennomføres en arkitektkonkurranse for fylkeshuset med grunnlag i Elvegata 4-alternativet. Utgangspunktet var derfor at det var politisk bestemt at Elvegata 4 skulle ombygges.

Det ble i økonomiplanen for 2020-2023 fremhevet at det opprinnelige rom- og funksjonsprogrammet opererte med 250 arbeidsplasser, og at dette tallet mest sannsynlig måtte oppjusteres til 300-400. I den forbindelse fremheves det at 300-400 arbeidsplasser tilsier at

⁷⁰ Sak 7/2018

kostnadene til ombygging må oppjusteres til 300-375 mill. kroner inkl. mva. Tallet baserte seg på erfaringstall, og det ble tatt forbehold om en høy grad av usikkerhet knyttet til kostnadsanslaget. Det ble i økonomiplanen for 2020-2023 satt av 298,4 mill. kroner til Elvegata 4.

I økonomiplanen for 2020-2023 i sak 29/19 besluttet Fylkestinget at det skulle utredes andre alternativer i tillegg til Elvegata 4. Fylkestinget vedtok følgende vedtak:

«Fylkestinget utsetter prosess om nytt fylkeshus i Elvegata og ber om en sak så fort som mulig der følgende momenter blir ivaretatt:

- *Fylkesrådmannen vurderer om vi skal eie eller leie*
- *Fylkesrådmannen vurderer ulike lokasjoner langs metroaksen i Kristiansand*
- *Fylkesrådmannen vurderer om vi skal bygge nytt fylkeshus som et offentlig/privat samarbeide*
- *Fylkestinget forutsetter at den pågående arkitektkonkurransen vedr. Elvegata 4 fortsetter parallelt med at disse vurderingene over foretas, men uten at en forplikter seg til at dette blir den endelige lokaliseringen.»*

I fylkesutvalget den 25. februar 2020 ble det presentert et mandat for konseptfasen og utredning for lokalisering. Den 17. mars 2020 ble det orientert fra prosjektleder for fylkeshuset om de ulike alternativene, samt flere lokasjoner for leie-alternativet.⁷¹ Sakene ble lagt frem som orienteringssaker.

Prosjektforslag⁷² ble lagt frem for Administrasjonsutvalget, Fylkesutvalget og Fylkestinget i april 2020. Administrasjonen innstilte i prosjektforslaget på at Elvegata 4 var det alternativet som scoret best på kriteriene som var satt opp (økonomisk bærekraft, sosial bærekraft, og klima og miljø).

Fylkestinget vedtok den 28. april følgende vedtak:

- «1. Agder fylkeskommune avslutter arbeidet med Elvegata 4 som nytt fylkeshus.*
- 2. Agder fylkeskommune starter prosessen med å innhente tilbud og forslag til løsninger for kjøp av eller leid fylkeshus med opsjon for mulig kjøp. Sentral beliggenhet vil vektas høyt i den videre prosessen.*
- 3. Det er ønskelig å se alternativet Elvegata 4 i sammenheng med skolebruksplanen. Det er kjent at det vil bli behov for betydelig flere elevplasser i videregående skole i Kristiansandsområdet fra 2024. Elvegata 4 kan være en egnet plassering for undervisningslokaler. For fylkeskommunen er bærekraft og miljø viktige kriterier.»*

⁷¹ Sak i Fædrelandsvennen den 22. mars 2020: <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/dO211X/ser-paa-ti-mulige-plasseringer-for-nytt-fylkeshus>

⁷² Beslutningspunkt 2 i henhold til prosjekthåndboken

Basert på dette ble det lagt frem et styringsdokument og oppdatert rom- og funksjonsprogram for Administrasjonsutvalget, Fylkesutvalget og Fylkestinget i juni 2021. Rom- og funksjonsprogrammet opererte med en økning av antall arbeidsplasser fra 250 til 320.

Fylkestinget vedtok den 15. juni 2021 følgende vedtak:

«Fylkestinget tar foreløpig styringsdokument til orientering.

Fylkestinget delegerer vedtaksmyndighet til fylkesutvalget til å beslutte om endelig styringsdokument godkjennes.

Når styringsdokumentet er godkjent av fylkesutvalget vil fylkeskommunedirektøren inngå kontrakt med vinnende tilbyder og starte arbeidet med å realisere det nye fylkeshuset i Agder.

Fylkestinget delegerer vedtaksmyndighet til et utvidet fylkesutvalg til å beslutte om endelig styringsdokument godkjennes. For å sikre at hele fylkestinget er inkludert, får de partier som ikke er inkludert i fylkesutvalget delta med en representant med rettigheter i et utvidet fylkesutvalg i sak om nytt fylkeshus.»

Det ble dermed delegert til Fylkesutvalget å vedta endelig godkjenning av styringsdokumentet. Styringsdokumentet og økonomisk ramme for prosjektet ble endelig vedtatt av Fylkesutvalget den 6. juli 2021 i sak 95/21. Det ble i vedtaket gitt fullmakt til fylkeskommunedirektøren om å inngå kontraktavklaringsprosess med vinnende tilbyder, med hensikt å inngå kontrakt innen rammene av styringsdokumentet. Det ble videre vedtatt at Fylkesutvalget skulle fungere som en referansegruppe i den videre byggeprosessen. Prosjektrammen ble angitt til 425 mill. kroner og anslått overleveringstidspunkt til 31. mai 2024.

5.2.2. Utredningen

Prosjektet er organisert og gjennomført i henhold til fylkeskommunens prosjekthåndbok, og prosjektet har forholdt seg til prosjekthåndbokens beslutningspunkter og maler i utredningen og vedtaksprosessen. Det vises til problemstilling 1 for nærmere gjennomgang av prosjekthåndbokens rammeverk.

Utredning av behovet

Basert på vedtaket i Fylkestinget i sak 29/19 ble det utarbeidet et mandat for konseptfasen. Dette er etter prosjekthåndboken dokumentet som legges frem på første beslutningspunkt, hvor det vedtas at ideen eller behovet skal utredes nærmere i et prosjekt.

Mandatet redegjør for bakgrunnen og behovet for nytt fylkeshus, samt overordnede føringer, hvilke endringer som skal skapes, organisering i konseptfasen m.v. Vedrørende behovet vises det til at utleieavtalen utleier for Tordenskjoldsgate 65 løp ut den 31. desember 2022, og at Tordenskjoldsgate ikke var egnet ut fra hensiktsmessighet, effektivitet og kapasitet. Lokalene støttet heller ikke opp under organisasjonspolitikken og arbeidsformene. Et behov som trekkes frem er at lokalene skal ha stor grad av fleksibilitet, og kan skaleres opp og ned uten

ombyggingsbehov⁷³. Det første rom- og funksjonsprogrammet opererte med 250 arbeidsplasser. Dette var før det ble vedtatt at sams veiadministrasjon skulle flyttes til fylkeskommunen. Mandatet for konseptfasen anslår behovet for ansatte til 300.

Mandatet gjør videre rede for de ulike interessentene i prosjektet, og som vil involveres ved utredningen av de ulike konseptene. Prosjektorganisasjonen for konseptfasen skulle ifølge mandatet bestå av en styringsgruppe og en tverrfaglig arbeidsgruppe.

Fylkestinget vedtok som vist ovenfor at administrasjonen skulle vurdere eie-alternativ, leie-alternativ, og OPS-alternativ, i tillegg til at pågående arkitektkonkurranse om Elvegata 4 fortsatte parallelt.

Det blir i mandatet angitt fire alternativer som det skulle arbeides med i konseptfasen: 0-alternativet⁷⁴, OPS-alternativet, leie-alternativet, og Elvegata-alternativet. Slik revisjonen forstår mandatet ble Elvegata valgt som eie-alternativet. Prosjektleder for fylkeshuset forteller i intervju⁷⁵ at de vurderte flere alternativer under eie-alternativet, men at Elvegata 4 pekte seg klart ut når det kom til pris, bærekraft og lokasjon. Derfor ble ikke de andre alternativene til «eie» synliggjort i mandat for konseptfasen og prosjektbegrunnelsen.

Konseptvurderingen

På bakgrunn av mandatet for konseptfasen ble de fire alternativene nærmere utredet og presentert i et prosjektforslag. Projektforslaget ble som vist ovenfor lagt ved sak for Fylkestinget den 28. april 2020.

Det er i prosjektforslaget gjort rede for vurderingen av de ulike alternativene: 0-alternativet, OPS-alternativet, leie-alternativet og eie-alternativet (ombygging/rehabilitering av Elvegata 4). Alternativene er vurdert mot hverandre ut fra kriteriene økonomisk, sosial og klima- og miljømessig bærekraft. Deltakere fra økonomi og styring, innovasjon og organisasjonsutvikling, analyse og plan, samferdsel og eiendom, næring, ansattrepresentanter, og IKT Agder har sittet i arbeidsgruppen som har vurdert alternativene.

De tre hovedkriteriene er delt inn i underpunkter. For eksempel har økonomisk bærekraft flere underpunkter, hvor et underpunkt er konseptets totalkostnader ved eierskap (TCO). Det er gitt poengscore på hvert underpunkt for de ulike alternativene⁷⁶. Hvert alternativ har dermed fått en totalsum. Det er gjort nærmere rede for den økonomiske vurderingen av de ulike alternativene, prosjektgjennomføringsrisiko, herunder vurdering av avtale- og entreprisform.

I prosjektforslaget var det Elvegata-alternativet som fikk best totalsum og scoret best på kriteriene som var satt opp (økonomisk, sosial og klima- og miljømessig bærekraft).

⁷³ Fellesnemndas vedtak om mulighet til å skalere opp fra 30 % til 70 % i andel cellekontorer, og ned fra 70 % til 30 % i andel minilandskapsarbeidsplasser var styrende for utredningen.

⁷⁴ Videreføring av leieforholdet i Tordenskjoldsgate

⁷⁵ Intervju 14.04.2023

⁷⁶ Se vedlagt evalueringsmatrise til politisk sak 10/20

Prosjektforslaget gjør nærmere rede for alternativet, interessentene, gevinster, usikkerhet og risikofaktorer, rammebetingelsene som gjelder for forslaget, samt mål og produkter for de ulike fasene.

Prosjektorganiseringen for planleggingsfasen er beskrevet i et organisasjonskart, med ulike deltakere og deres funksjon. Det er videre redegjort for de ulike gruppene: prosjektteam, styringsgruppe og referansegruppe.

Planleggingen

Fylkestinget besluttet i sak 10/20 å avslutte arbeidet med Elvegata 4, og ba administrasjonen om å innhente tilbud og forslag til løsninger for kjøp eller leie med opsjon for mulig kjøp av fylkeshus.

Etter saken i Fylkestinget våren 2020 gjorde pandemien at fylkeskommunen måtte benytte seg av andre arbeidsformer. Det ble på den bakgrunn satt i gang et utviklingsarbeid for å utrede nye arbeidsformer, noe som gjorde det nødvendig å revidere rom- og funksjonsprogrammet.⁷⁷ Det reviderte rom- og funksjonsprogrammet dimensjonerte antall arbeidsplasser til 320, med kapasitet til 75 % samtidighet på bygget. Arbeidsplassene ble planlagt fordelt mellom faste plasser og fleksiplasser. De ulike typene arbeidsplassene blir i rom- og funksjonsprogrammet planlagt fordelt mellom arbeidstakere som har en høy tilstedeværelse på arbeidsplassen, og arbeidstakere som i større grad arbeider andre steder enn på kontoret.⁷⁸

Det ble lyst ut konkurranse for nytt fylkeshus den 10. november 2020. Konkurransen ble gjennomført som konkurransepreget dialog jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 23-8.⁷⁹ Det er redegjort for anskaffelsesstrategien i styringsdokumentet som ble lagt frem for Fylkestinget 15. juni 2021. Det skulle gis pris på eie, og leie med opsjon på kjøp.

Konkurransformen ble vurdert hensiktsmessig som følge av at byggingen av nytt fylkeshus var et utviklingsprosjekt, og leverandørene kunne tilpasse løsningsforslagene underveis i dialogen. Dette ga mer forutsigbarhet. Prosjektlederne forteller at erfaring fra prosjektet fagskolen og tannklinikk i Grimstad ble brukt som grunnlag for valget av anskaffelsesform.⁸⁰

Det er i styringsdokumentet redegjort for prosjektgjennomføringsstrategien, herunder hvilke kontraktsmodeller som var egnet for eie- og leiealternativet. For eie-alternativet ble NS 8407 totalentreprisekontrakt funnet mest hensiktsmessig, mens for leie-alternativet var

⁷⁷ Styringsdokument den 6. juni 2021 s. 3. Rom- og funksjonsprogram vedtatt i prosjektstyret den 26. oktober 2020 og forankret i lederteamet 2. november 2020.

⁷⁸ Rom- og funksjonsprogrammet s. 13

⁷⁹ Dette innebærer at alle leverandører kan levere forespørsel om å delta i konkurransen, men kun de leverandørene som blir invitert av oppdragsgiveren kan delta i dialogen. Det er dermed oppdragsgiver som avgjør hvem som får delta i dialogen. Anskaffelsesformen innebærer at oppdragsgiver kan ha en dialog med leverandørene om løsningene, og leverandørene kan avklare, presisere og optimere tilbudene (foa. § 23-9)

⁸⁰ Intervju den 21. juni 2023. For fagskolen og tannklinikk i Grimstad måtte anskaffelsen lyses ut flere ganger, og tilbyderne fikk dermed mulighet til å tilpasse tilbudene og redusere prisen over flere omganger.

fylkeskommunens leieavtale best egnet. Det er ikke redegjort nærmere om de ulike kontraktsmodellene, eller vurderingene som ligger bak valgene.

Styringsdokumentet gjør rede for usikkerheten i prosjektet i form av ulike risikoelementer og hendelser som kan inntreffe.

Fremdriftsplan ble inntatt i styringsdokumentet som ble lagt frem for Fylkesutvalget 6. juli 2021, etter at vinnende tilbyder var innstilt.

Prosjektorganiseringen for gjennomføringsfasen er beskrevet i et organisasjonskart. Her angis de ulike funksjonene som skal delta i prosjektet, hvem som samhandler med hvem, og styringsstrukturen. Det er ikke angitt en nærmere beskrivelse av de ulike funksjonenes oppgaver og ansvar.

Vedrørende kostnadsramme for prosjektet ble det først vedtatt en ramme for Elvegata 4-alternativet i økonomiplanen for 2020-2023 på 300 mill. kroner. I styringsdokumentet som ble lagt frem for Fylkestinget den 15. juni 2021 gis det et foreløpig estimat av prosjektrammen:

«For eiealternativet er den foreløpige estimerte prosjektrammen anslått til å ligge mellom 415 mill. kroner til 557 mill. kroner. Denne rammen inkluderer alle kostnader, også byggherre-kostnader og mva. En foreløpig generell betraktning er at med et 30 års perspektiv viser simuleringene at leiealternativet er dyrere enn å eie. Alternativkostnaden mellom nytt fylkeshus og dagens leiekostnader i dagens lokaler vil fremgå i endelig styringsdokument.»

I statusrapporteringen for Prosjektportalen den 15. februar 2021 fremgår følgende:

«Det er avsatt 4 mill. kr i planleggingsfasen (inkl anbud og premiering) for prosjektet. Midler som ikke ble brukt i 2020 ble overført til 2021. Totalbudsjett for hele prosjektet vil bli utarbeidet til 1 tertial. I økonomiplan er det kun avsatt leiekostnader for 2021-24, ikke investeringsramme pga opsjonsmuligheten for leie med kjøp.»

Det ble vedtatt prosjektramme i Fylkesutvalgsaken den 6. juli 2021. Dette var etter at vinnende tilbyder hadde blitt innstilt⁸¹. I Fylkesutvalgssaken er det vedlagt en beskrivelse og forklaring av prisene og kostnadene for bygging av nytt bygg. Det er videre foretatt en sammenligning av prisene for eie og leie. Det er ikke foretatt ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlagene i saken⁸².

5.2.3. Revisjonens vurdering og konklusjon

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen gjennomgående har gjennomført en god utredning i tidligfasen av prosjektet nytt fylkeshus. Det er revisjonens vurdering at utredningen i stor grad samsvarer med de vurderingspunktene som er listet opp.

⁸¹ Saksfremlegg for sak 95/21 i Fylkesutvalget

⁸² Det er heller ikke rutine for dette i Fylkeskommunen, men det er gjennomført ekstern kvalitetssikring på andre prosjekter, bl.a. Tvedestrand videregående skole.

Det er videre revisjonens vurdering at behovsutredningen er basert på og forankret i en bredt sammensatt arbeidsgruppe, samt forankret i fylkeskommunens overordnede målsettinger.

Konseptutredningen tar for seg fire ulike alternativer. Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har foretatt grundige utredninger av de fire alternativene, og synliggjort dette på en god måte i prosjektforslaget. Revisjonen vil fremheve her at fylkeskommunens overordnede målsettinger innen økonomisk, sosial og klima- og miljømessig bærekraft er gjennomgående vurderingskriterier, noe som er positivt.

Planleggingsfasen tok utgangspunkt i Fylkestingets vedtak om å igangsette prosess med kjøp og leie med opsjon for mulig kjøp av fylkeshus med sentral beliggenhet. På grunn av endringen av den politiske bestillingen måtte administrasjonen etter revisjonens forståelse endre og oppdatere de vurderingene som var gjort i konseptfasen.⁸³

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har gjennomført vurderinger av anskaffelses- og gjennomføringsstrategi og oppdaterte vurderinger av usikkerhetsbildet. Etter revisjonens vurdering kunne det ha blitt forklart nærmere hva som ligger til grunn for valg av kontraktsstandard og fylkeskommunens leieavtale, men revisjonen ser samtidig at kontraktsalternativet for kjøp (NS 8407 totalentreprisekontrakt) er den mest vanlige kontraktstypen for nybygg. Revisjonen ser også at det er foretatt vurderinger rundt kontraktsforhold i konseptfasen. Det er positivt at fylkeskommunen har benyttet seg av erfaring fra tidligere prosjekt (fagskolen/tannklinikk) inn i dette prosjektets anskaffelsesstrategi.

Det ble utarbeidet en fremdriftsplan for prosjektet i prosjektforslaget. Denne baserte seg på Elvegata 4-alternativet og kunne etter revisjonens forståelse ikke brukes/oppdateres i planleggingsfasen. Fremdriftsplanen for byggingen av nytt fylkeshus ble presentert i saken for Fylkesutvalget den 6. juli 2021 etter at vinnende tilbyder var innstilt.

Dokumentene viser at prosjektorganisasjonen for neste fase er beskrevet i de ulike dokumentene (mandat for konseptfasen, prosjektforslag m.v.), noe revisjonen vurderer som bra. Det vises til det som er skrevet ovenfor i problemstilling 1 og 2 om utfyllende beskrivelser av de ulike deltakernes ansvar og oppgaver.

Det er revisjonens forståelse at det ble vedtatt en økonomiske ramme for fylkeshuset etter at vinnende tilbyder var innstilt.⁸⁴ Det ble i forbindelse med saken i Fylkesutvalget lagt frem en konkret kostnadsplan for vinnende tilbyder.

Revisjonen ser at den økonomiske rammen for byggeprosjektet ble vedtatt på et tidspunkt hvor planleggingen i stor grad var ferdigstilt. Det har slik revisjonen vurderer det dermed ikke foreligget en vedtatt totalramme som har vært styrende for planleggingsfasen.

Etter revisjonens oppfatning synliggjør dette en utfordring med at prosjekthåndboken ikke er knyttet opp mot politiske beslutningspunkter. Se drøftingen under problemstilling 1 om dette. Hvis håndboken hadde inntatt politiske beslutningspunkter, sammen med hvilke krav som

⁸³ Det er basert på revisjonens gjennomgang av dokumentene ikke utarbeidet et nytt eller oppdatert prosjektforslag med utgangspunkt i vedtaket i Fylkestinget.

⁸⁴ Det forelå en ramme etter økonomiplanen 2020-2023, men denne var beregnet ut fra Elvegata 4.

Agder Kommunerevisjon IKS

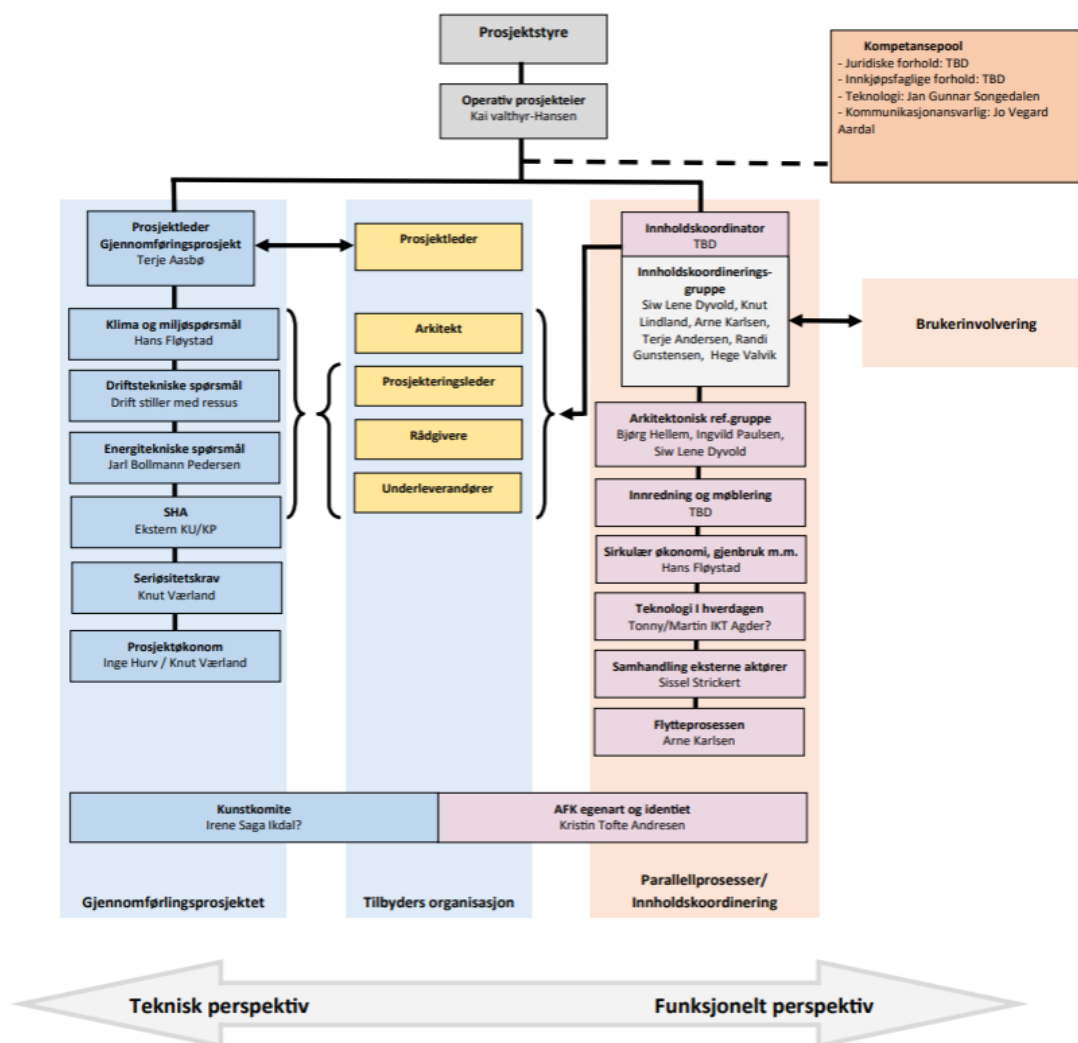
stilles til utredning og punkter for behandling i den politiske saken, ville man kunne klargjort på hvilket tidspunkt kostnadsrammen skal settes.

Det er ikke foretatt en ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlagene i saken, men det er heller ikke rutine for å foreta en slik kvalitetssikring. Se nærmere om dette under problemstilling 1.

5.3. Nytt fylkeshus - gjennomføringsfasen

5.3.1. Prosjektorganisering

Oversikten over prosjektorganiseringen som vist i styringsdokumentet er for gjennomføringsfasen blitt oppdatert med konkrete deltakere, se organisasjonskart nedenfor. Organisasjonskartet beskriver funksjonen til de ulike deltakerne i prosjektgruppen, for eksempel hvem som har ansvar for de ulike fagområdene (klimatekniske spørsmål m.v.).



Prosjektstyret består av avdelingsleder bygg og eiendom, økonomidirektør, seksjonsleder utbygging, prosjektleder, ansattrepresentanter, og direktør for innovasjon og organisasjonsutvikling. I utgangspunktet ble prosjektet organisert som et rent byggeprosjekt.

Det ble avholdt jevnlige prosjektstyremøter fra og med konseptfasen⁸⁵. Organisasjonsmessig utviklet fylkeshuset seg etter hvert også til en organisasjonsprosess og et byggeprosjekt. Dette skjedde i forbindelse med at byggeprosjektet ble mer detaljert og prosjektstyret ikke hadde en naturlig rolle i den sammenheng. Videre var det nødvendigvis organisasjonsmessige behov som forårsaket dette. Man besluttet derfor å dele inn i en styringsgruppe for organisasjonsprosessen, og beholde prosjektstyret for byggeprosjektet. Prosjektstyret for byggeprosjektet samles etter behov.

I intervju med deltakerne i prosjektet forteller de at det opereres med to ulike «usikkerhetsposter» i kostnadsrammen – en usikkerhetsmargin, og en tilleggsavsetning⁸⁶. Usikkerhetsmarginen tar sikte på endringer og tillegg i prosjektet som kan komme utover forhold som er regulert i kontrakten med entreprenør. Det vil i all hovedsak si endringer/tillegg som endrer på funksjonsbeskrivelsen/forutsetninger for kontrakten. Det er prosjektstyret som har fullmakt til å ta av usikkerhetsmarginen. Det har ikke skjedd før at man har tatt av denne marginen, men det er noe man blir nødt til å gjøre i fylkeshuset.

Intern prosjektleder disponerer opp til og med tilleggsavsetningen i budsjettet.⁸⁷ Det er imidlertid ikke utarbeidet en skriftlig prosjektlederfullmakt slik det administrative delegeringsreglementet foreskriver.⁸⁸ Basert på de dokumentene revisjonen har gjennomgått foreligger det ikke en nærmere beskrivelse av ansvar og arbeidsoppgaver utover prosjektorganiseringen som vist ovenfor.

Det er videre koblet på kompetanse etter behov. Som følge av Covid 19-situasjonen ble det opprettet en arbeidsgruppe bestående av jurister som kunne ta stilling til spørsmål om force majeure i forbindelse med kontraktsoppfølgingen.

5.3.2. Kontraktsoppfølging

Fylkeskommunen har slik revisjonen kan se basert på gjennomgåtte dokumenter hatt jevnlig oppfølging av totalentreprenør.

Det er avholdt byggherremøter hvor representanter fra fylkeskommunen (prosjekteier, prosjektledere), ekstern prosjektleder, kontraktsparten, og totalentreprenøren, har deltatt. Arkitekt deltok i starten.

Basert på det uttrekket av byggherremøter revisjonen har gjennomgått har fylkeskommunen vært delaktig i diskusjoner og oppfølging av entreprenør rundt løsninger, funksjonalitet, SHA, fremdrift, endringer, og varsler. Prosjektleder fra fylkeskommunen var videre med på noen av

⁸⁵ Intervju med prosjektleder, avdelingsleder og seksjonsleder den 14. april 2023

⁸⁶ Intervju med prosjektleder, avdelingsleder og seksjonsleder den 14. april 2023

⁸⁷ Tilleggsavsetningen er ment å omfatte endringer som er påregnelig ut fra inngått kontrakt. Det er prosjektleder (intern og ekstern) som kan disponere innenfor denne avsetningen. Denne settes til en prosent av kontraktssum.

⁸⁸ Sagt i intervju vedrørende Fagskolen og adm.bygg på Fløyheia. Revisjonen forstod at dette gjaldt generelt for prosjektene.

byggemøtene mellom totalentreprenør og underentreprenører, hvor fremdrift og status på byggeplassen ble gjennomgått.

Det er videre avholdt prosjekteringsmøter hvor representanter fra fylkeskommunen, kontraktspart, totalentreprenør, prosjekterende, arkitekt og underentreprenører har deltatt. Tema for disse møtene har vært status for prosjektering, og diskusjoner rundt tekniske løsninger, funksjoner, og materialvalg.

Det anvendes et digitalt prosjekthotell (Dalux), hvor informasjon og dokumenter knyttet til prosjektet lastes opp. Dette er for eksempel alt av prosjektering, tegninger, referater fra byggemøter og byggherremøter. Alle aktørene i prosjektet har tilgang til prosjekthotellet.

Det har oppstått noen tilleggskrav og endringer i prosjektet. Totalentreprenøren har kommet med varsler om vederlagsjustering og fristforlengelse, hvor størstedelen knytter seg til leveranseutfordringer som følge av krigen i Ukraina.

Videre er det fra Agder fylkeskommune utstedt endringsmeldinger⁸⁹. Flere av disse knytter seg til ønsker fra fylkeskommunen underveis i prosjektet om andre løsninger enn avtalt eller oppgraderinger av tekniske funksjoner.

Et eksempel på endringsmelding utstedt av fylkeskommunen knytter seg til reduksjon i arbeidsplassdekning fra 75 til 60 %.⁹⁰ Ut fra erfaringer med Covid, herunder hensynet til fleksibilitet i arbeidshverdagen, digitalisering samt erfaringsmessig dekningsgrad i andre offentlige bygg (f.eks. NAV) ble det i Fylkesutvalget besluttet en reduksjon i arbeidsplassdekning fra 75 % til 60 %. Det ble i denne sammenheng lagt opp til at bygget skulle ha fleksibilitet til å utvide antall cellekontor og redusere antall cellekontor. Dette for å holde muligheten åpen for å endre romfordelingen etter at man har høstet erfaringer med løsningen. Endringen av arbeidsplassutformingen resulterte i at man gikk over i et aktivitetsbasert konsept. Endringen i konsept for fylkeshuset ble initiert av organisasjonsprosessen.

Det måtte derfor foretas en del mer prosjektering for å ivareta endringen i funksjon. Endringen hadde f.eks. en lydmessig konsekvens som kravene etter TEK 17 ikke ivaretok, det ble for mye støy med ny løsning, samt at bygget måtte utstyres med muligheter for å endre veggløsning. Dette resulterte i en endring som det ble krevd vederlagsjustering for av entreprenør. Partene har vært i forhandlinger om prisen på endringen.⁹¹

5.3.3. Økonomioppfølging og rapportering

I intervju med deltakerne i prosjektet foreller de at prosjektet har benyttet seg av ISY Prosjekt Økonomi som økonomisystem. Det er rådgiver økonomi som fører prosjektøkonomien inn i

⁸⁹ En endringsmelding er et pålegg til entreprenøren om utførelse av arbeid, entreprenøren har da krav på vederlagsjustering og/eller fristforlengelse.

⁹⁰ Intervju med prosjektleder, avdelingsleder og seksjonsleder den 14. april 2023

⁹¹ Intervju med prosjektleder, avdelingsleder og seksjonsleder den 14. april 2023

ISY, og har kontroll på føringene av endringer som innebærer vederlagsjustering.⁹² Betaling av faktura gjøres etter godkjenning hos prosjektleder.⁹³

De forteller videre at endringsmeldinger har de oversikt og rutine på.⁹⁴ De blir lagt inn i ISY på prosjekt fylkeshuset. Gjennom innføringen av ISY (system for oppfølging og styring av prosjektøkonomi) har man fått endringslogg med oversikt over endringsmeldingene og pris.

Revisjonen har sett gjennom rapporteringen i prosjektet. Det er rapportert i Prosjektportalen på de seks prosjektstyringsområdene som fremgår av prosjekthåndboken, og rutinen for statusrapportering i Prosjektportalen. Rutinen for statusrapportering angir at det skal rapporteres månedlig. Revisjonen ser at det er rapportert hver måned fra 6. desember 2021. Før dette var det noen måneders mellomrom mellom hver rapportering. Dette kan ha sammenheng med at det ikke oppstod så mange hendelser i prosjektet i den tidlige fasen av prosjektet, og at det derfor ikke var nødvendig å rapportere.

5.3.4. Arkivering og lagring

For fylkeshuset ble endringsmeldinger og varsler opprinnelig lagret i Dalux (prosjekthotell) under forrige interne prosjektleder, men dette ble det gjort en endring på ved skifte av prosjektleder.⁹⁵ Varsler går gjennom Dalux, mens endringsmeldinger tas på e-post. Prisen holdes uansett utenfor Dalux/prosjekthotellet, denne tas på e-post. Dette gjelder i alle prosjekter. Mot entreprenør blir endringsloggen ført i byggherremøtereferatet. Internkommunikasjon foregår på Teams og e-post, og all eksternkommunikasjon foregår på e-post.

Det foreligger ikke noen rutine for å lagre endringsmeldinger/varsler sammen med tilhørende dokumentasjon og korrespondanse – f.eks. i Sharepoint eller annet internt lagringsmedium. Det er en utfordring knyttet til at det er vanskelig å bruke f.eks. Dalux eller annet prosjekthotell til dette da alle aktørene ikke kan ha tilgang til all informasjon.

Internt brukes Sharepoint som lagringsmedium, for eksempel til møtereferater fra prosjektstyre og interne arbeidsgrupper, utarbeidelse av politiske saker, samt øvrig intern dokumentasjon.

5.3.5. Revisjonens vurdering og konklusjon

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har hatt en gjennomgående god oppfølging av prosjektet fylkeshuset.

Prosjektorganiseringen som har vært tettest på prosjektet har bestått av intern prosjektleder, i tillegg til deltakere i prosjektgruppen. Basert på dokumentene revisjonen har gjennomgått

⁹² Intervju med prosjektleder, avdelingsleder og seksjonsleder den 14. april 2023

⁹³ Intervju med prosjektledere og økonomirådgiver den 21. juni 2023

⁹⁴ Intervju med prosjektleder, avdelingsleder og seksjonsleder den 14. april 2023

⁹⁵ Intervju med prosjektleder, avdelingsleder og seksjonsleder den 14. april 2023

foreligger det ikke en nærmere oppgave- og ansvarsbeskrivelse for prosjektgruppen. Revisjonen oppfatter at deltakerne har hatt en klar forståelse av hverandres oppgaver og ansvar, men mener at fylkeskommunen i slike store prosjekter bør utarbeide en beskrivelse av de ulike deltakers funksjon og ansvar. Dette gjelder også for skillet mellom prosjektstyre, prosjekteier og prosjektleder. Prosjektstyret disponerer over usikkerhetsavsetningen i budsjettet. Videre skal visse beslutninger som endrer på funksjonsbeskrivelsen og kontraktsgrunnlaget løftes til prosjektstyret. Hvilke beslutninger som skal løftes til prosjektstyret, og hvilke som kan fattes av prosjekteier burde etter revisjonens vurdering skriftliggjøres.

Det er ikke utarbeidet en engangsfullmakt for prosjektleder, noe det skal i henhold til det administrative delegeringsreglementet.

Når det gjelder kontraktsoppfølgingen er det revisjonens vurdering at fylkeskommunen har hatt tett oppfølging av totalentreprenøren gjennom byggemøter, byggherremøter, prosjekteringsmøter, samt øvrig dialog. Etter revisjonens vurdering har fylkeskommunen vært oppdatert på byggingens og prosjekterings fremdrift, samt status på byggeplassen. Forhandlingene knyttet til varsler fra totalentreprenøren viser videre at fylkeskommunen har et aktivt forhold til forvaltningen av sin kontraktsposisjon. Basert på det uttrekket av dokumenter revisjonen har gjennomgått og intervju med prosjektleder, er det for revisjonen tydeliggjort at fylkeskommunen har forvaltet sin kontraktsposisjon på en god måte.

Vedrørende økonomioppfølgingen er det revisjonens forståelse at føringen av prosjektøkonomien i ISY gir oversikt over påløpte kostnader opp mot budsjett, herunder også utbetalte endringsmeldinger. Prosjektøkonomien er ført i henhold til oppstillingen i NS 3453/54, og gir dermed oversikt over de påløpte kostnadene per post i budsjettet. Basert på revisjonens gjennomgang er det revisjonens vurdering at fylkeskommunen har på plass egnede systemer for økonomioppfølging av prosjektet. At ISY Prosjekt Økonomi nå innføres for alle prosjekter er etter revisjonens vurdering et positivt grep.

Rapporteringen i prosjektet har etter revisjonens vurdering blitt gjort i henhold til rutinen for statusrapportering i Prosjektportalen. I starten av prosjektet ble det imidlertid ikke rapportert månedlig, slik rutinen stiller krav om. Men dersom dette begrunnes i manglende behov for rapportering bør heller rutinen endres til å omfatte en slik situasjon.

Fylkeskommunen lagrer prosjektdokumentasjonen, men dette gjøres på forskjellige medier. Underveis i prosjektet lagres en del av dokumentasjonen på prosjekthotellet (referater, tegninger, endringsmeldinger og varsler), den interne dokumentasjonen lagres på Sharepoint (f.eks. interne møter, statusrapportering m.v.) og noe arkiveres underveis på Public360. Dialogen med entreprenør og øvrige aktører tas på e-post. Revisjonen kan ikke se at e-postkorrespondansen knyttet til for eksempel varslene og endringsmeldingene er lastet opp på de nevnte lagringsmediene. Revisjonen ser at med flere lagringsmedier kan det være vanskelig å hente frem relevant dokumentasjon, spesielt korrespondansen som tas på e-post. Revisjonen vil i den forbindelse anbefale at fylkeskommunen utarbeider en rutine for enhetlig lagring av den prosjektrelevante dokumentasjonen.

5.4. Fagskole og tannklinikk - tidligfasen

Prosjektets tidligfase og utredning ble utført i tidligere Aust-Agder, etter Aust-Agders prosjektmetodikk. Prosjektlederne i prosjektet opplyser at prosjektet ikke er blitt gjennomført etter Agder fylkeskommunes prosjekthåndbok.⁹⁶ Revisjonen vil derfor ikke foreta en vurdering av tidligfasen i dette prosjektet da læringsutbyttet til nye Agder fylkeskommunen vil være begrenset. En kort gjennomgang gjengis nedenfor.

5.4.1. Kort om prosjektets tidligfase



Bilde 2: Innlevert vinnerutkast fra BRG Entreprenør AS, tegning levert av Filter Arkitekter AS

Prosjektet samlokalisering av ny fagskole i Grimstad ble vedtatt i Fylkestingene i tidligere Aust- og Vest-Agder i 2016. Fylkestinget i Aust-Agder vedtok i 2018 at tannklinikk skulle samlokaliseres med fagskolen.⁹⁷

Prosjektet ble først lyst ut i tidligere Aust-Agder. Konkurransen ble først avlyst som følge av at alle tilbudene ble avvist, deretter ble de tre tilbyderne invitert til ny konkurranse med forhandling. Tilbyder 1 ble innstilt som vinner, noe som ble påklagd av tilbyder 2. Tilbyder 2

⁹⁶ Intervju med prosjektlederne den 21. juni 2023

⁹⁷ Jf. Rapport for 1. tertial 2018

tok saken til retten og vant frem. Fylkeskommunen avlyste konkurransen som følge av at det kun var tilbyder 2 som sto igjen med tilbud (tilbyder 3 og tilbyder 1 hadde avvik fra konkurransegrunnlag og ble avvist). Konkurransen ble så lyst ut en siste gang (6. februar 2020), tilbyder 2 innga da tilbudet med lavest pris og vant. Denne gangen ble konkurransen lyst ut med Agder fylkeskommune som oppdragsgiver.⁹⁸

Vedrørende kostnadsramme godkjente fylkesutvalget i Aust-Agder den 25. juni 2019 forprosjekt for prosjektet, med en samlet investeringsramme for både fagskole og tannklinikk på 315,2 mill. kroner. I tillegg ble det innarbeidet en opsjon på forskning, fagutvikling og spesialisttannhelsetjenester oppad begrenset til 6,5 mill. kroner.

I budsjett og økonomiplan for Agder fylkeskommune 2020-2023 er prosjektrammen på 315,2 mill. kroner videreført. I andre tertialrapport for 2020 blir prosjektrammen økt til 328 mill. kroner. Det vises i saken til at det i august 2020 ble tegnet kontrakt med entreprenør, og at det er behov for å øke rammen som følge av prisstigning, økte kostnader til utlysninger, juridisk bistand m.v. Prosjektrammen reduseres til 308 mill. kroner i løpet av prosjektperioden.

Prosjektlederne opplyser at kostnadsrammen omfatter byggekostnad, kjøp av tomt, kostnader til administrasjon hos fylkeskommunen, samt opsjonen på spesialisttannhelsetjeneste som ble utløst. Rammen er uten dentalteknisk utstyr.

I intervju forteller prosjektlederne at administrasjonen i Aust-Agder ønsket å gjennomføre en arkitektkonkurranse, men som følge av politisk ønske om fortgang ble konkurransen lyst ut uten tegninger og som en totalentreprise (dvs. at tilbyderne i konkurransen leverer inn tegningsforslag og prosjekterer bygget). Prosjektlederne forteller at konkurransegrunnlaget på fagskolen/tannklinikk var relativt teknisk, og innebar en del detaljprosjektering/klare krav til kontraktsgjenstanden fra byggherrens side. En lærdom fra prosjektet har vært at det er vanskelig å beskrive anskaffelsen godt nok i konkurransegrunnlaget, spesielt dersom byggherren skal beskrive anskaffelsen i detalj.⁹⁹ Revisjonen ser av konkurransegrunnlagets del 2: «Overordnede føringer og krav», at det vektlegger klima- og miljøkrav tungt. Det er fem overordnede krav til klima og miljø: bygningskroppen skal være svært energieffektiv, materialene som brukes skal være CO2-besparende (LCA) og ha god LCC (kostnader i et livsløpsperspektiv), byggeprosessen skal være fossilfri, og løsningene som produserer og forbruker energi skal være effektive.

⁹⁸ De forteller at som følge av at konkurransen ble lyst ut flere ganger, innebar dette samtidig at tilbyderne greide å kutte prisen i tilbudene hver gang. Dette gjorde at man endte opp med en lavere pris i tredje utlysning enn tilbudene som kom i første utlysning. Ved den siste utlysningen var det Agder fylkeskommune som sto som oppdragsgiver. Dette var erfaring man trakk inn i utlysningen av nytt fylkeshus, ved at man kjørte konkurransepreget dialog som konkurranseform. Dette gjorde at man kunne gå flere runder med tilbyderne og spisse forslagene og derav også pris.

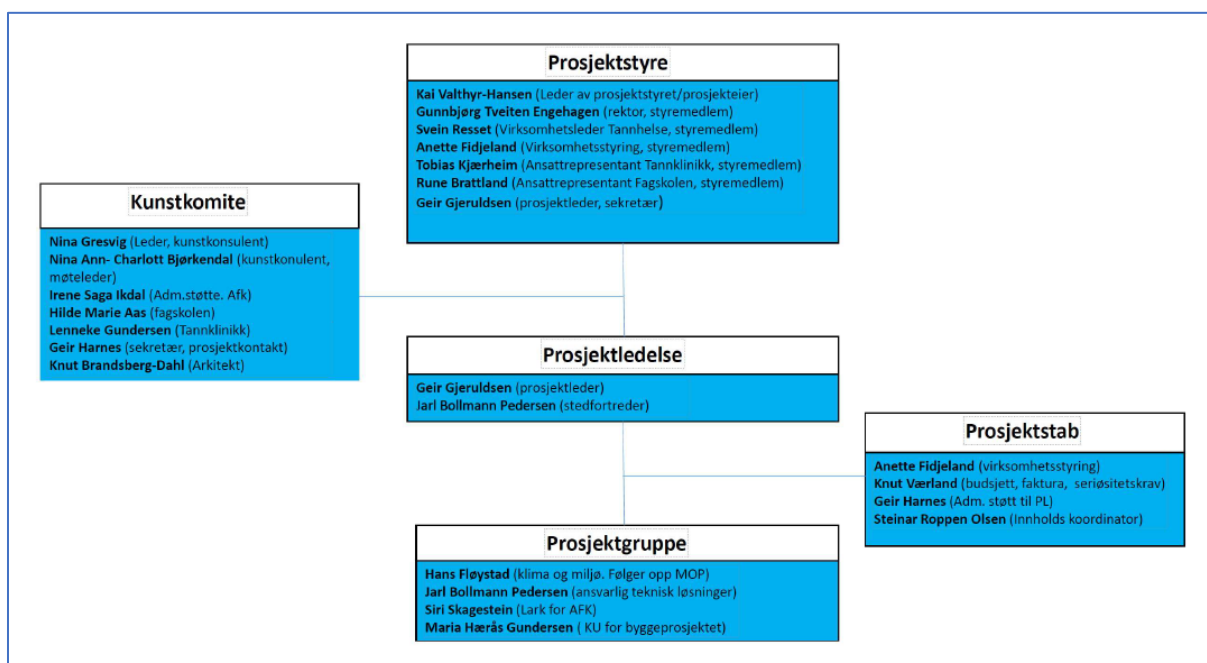
⁹⁹ Dette var også en av grunnene til at man valgte konkurransepreget dialog for fylkeshuset, da kunne man snevre inn løsningsforslagene over flere runder.

Det er utarbeidet et styringsdokument for prosjektet.¹⁰⁰ Det gis her bl.a. en redegjørelse av bakgrunnen for prosjektet, mål, interesser, prosjektets organisering, fremdriftsplan, usikkerhet, og suksessfaktorer. Ferdigstillelse estimeres til våren 2022 jf. Styringsdokumentet.

5.5. Fagskolen og tannklinikk – gjennomføringsfasen

5.5.1. Prosjektorganisering

Prosjektet ble som nevnt ikke organisert etter prosjekthåndboken, men etter modellen som var i tidligere Aust-Agder. Organiseringen fremgår av styringsdokumentet.



Bilde: prosjektorganiseringen hentet fra styringsdokumentet

I intervju med prosjektleder for fagskolen forteller de at prosjektstyret hentet sin fullmakt fra avdelingsleder bygg og eiendom sin fullmakt etter delegeringsreglementet¹⁰¹. Dette ga prosjektstyret fullmakt til å disponere over hele kostnadsrammen inkludert risikoavsetningen/usikkerhetsavsetningen. Utgangspunktet var at man skulle ha prosjektstyremøte hver 3. måned, men man gikk etter hvert bort fra dette og avholdt heller møter etter behov.

De forteller videre at prosjektleder hadde delegert fullmakt til å disponere over rammen oppad til og med tilleggsavsetningen. Det er ikke noe tak per faktura/endringsmelding. Denne fullmakten var ikke formalisert eller skriftliggjort, men underforstått. I all hovedsak er det

¹⁰⁰ Datert 23. september 2021

¹⁰¹ Avdelingsleder har delegert budsjettmyndighet innen sitt fagområde

prosjektleder som disponerer over prosjektøkonomien fordi det sjelden kommer situasjoner hvor man må ta av usikkerhetsavsetningen.

Prosjektlederne påpeker at også innenfor prosjektets tilleggsavsetning gjøres beslutningene ofte i samråd med prosjekteier. Man diskuterer prosjektets økonomi samt de situasjoner som oppstår jevnlig på kontoret.

Innholdskoordinator (se prosjektstab ovenfor i organisasjonskartet) var knutepunkt mellom brukere og byggeprosjekt, men avgjørelsene som påvirket økonomien måtte tas av prosjektleder.

Det er prosjektleder som har kontroll på prosjektøkonomien, og som derfor må løfte beslutninger som berører usikkerhetsavsetningen til prosjektstyre/prosjekteier.

Prosjektet hadde også innleid administrativ støtte. Ifølge prosjektlederne var prosjektet helt avhengig av dette for å ha nok administrative ressurser i gjennomføringen av prosjektet. Innleid prosjektstøtte hadde ikke noen fullmakt til å disponere over økonomien i dette prosjektet, men bidro med diverse oppgaver inn i byggherrens prosjektteam. All informasjon kom til fylkeskommunens prosjektleder som foretok de endelige beslutningene i prosjektet.

De forteller at innleide prosjektledere generelt er underlagt strenge rammer, og at de skal gjennomgå hvordan innleide prosjektleder brukes etter sommeren 2023 for å se om noe bør endres her.

5.5.2. Kontraktoppfølging

Prosjektleder, innholdskoordinator, innleid prosjektbistand og koordinator utførelse (KU)¹⁰² har gjennom prosjektet deltatt på byggherremøtene. Basert på en gjennomgang av et uttrekk av byggherremøtereferatene har det bl.a. blitt diskutert fremdrift, HMS, seriøsitetskrav, miljø, endringer og endringsmeldinger, prosjektering og vurderinger som krever beslutning fra byggherren m.v.

Det er anvendt prosjekthotell i prosjektet (Interaxo), som er benyttet til opplasting av prosjektrelevant dokumentasjon, prosjektering og tegninger m.v.

Hvordan endringer og endringsmeldinger skulle håndteres ble avklart i byggherremøte.¹⁰³ Her ble det avtalt at konsekvenser av endringer drøftes på e-post. Revisjonen forstår «konsekvenser» som vederlags- og fremdriftsjustering.

Revisjonen ser at prosjektet har en større mengde endringsmeldinger¹⁰⁴. Prosjektlederne forteller at disse skriver seg blant annet fra valg av løsninger, materialvalg fra byggherren, men også endringer besluttet av byggherren. Man involverte brukerne aktivt i prosjektet, og da kom

¹⁰² Koordinator for utførelsesfasen skal påse at byggherreforskriftens krav om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø følges.

¹⁰³ Se referat fra møte nr. 22

¹⁰⁴ Basert på oversendt regnskap per 21. juni 2023 er det regnskapsført 107 endringsmeldinger.

det frem ønsker og løsningsforslag som gjorde at man fikk endringer med krav om tilleggsvederlag fra entreprenøren. Det kom videre et varsel om vederlagsjustering og fristforlengelse fra entreprenøren som følge av Covid, men dette ble det ikke noe av og entreprenøren trakk varselet. Revisjonen har basert på gjennomgåtte tilganger og dokumenter i Sharepoint, P360 og Teams ikke funnet e-postkorrespondanse tilknyttet til endringsmeldinger og varsler lagret. Endringsmeldingene er lagret i P360. Det opplyses at en god del av dialogen rundt endringer og løsninger tas i prosjekthotellet (Interaxo for fagskolen).¹⁰⁵

Bygget ble overtatt 9. mai 2022¹⁰⁶. Ferdigbefaringsrapportene viste at det var en del mangler som ble merket på ferdigbefaringen. Disse ble ifølge prosjektleder erkjent av entreprenøren, og fulgt opp av prosjektleder i etterkant. Man holdt igjen om lag kr 10 mill. som følge av manglene. Pengene vil utbetales når manglene er rettet. Av de kr 10 mill. knytter kr 2,5 mill. seg til en batteripakke som det var problemer med å få levert grunnet pandemien (saltvannsbatteri).

5.5.3. Økonomioppfølging og rapportering

I dette prosjektet har det på lik linje som i fylkeshuset vært økonomirådgiver med i prosjektet som har ført kontroll over prosjektøkonomien. Det er økonomirådgiver som konterer og fører oversikt over endringsmeldinger, faktura samt e-postkorrespondanse knyttet til endringsmeldingene og evt. andre forhold som knytter seg til betaling til entreprenør/konsulent. Økonomirådgiveren forteller at prosjektleder godkjenner faktura og endringsmelding, før beløpet utbetales. Prosjektøkonomien i dette prosjektet har blitt ført inn i Facilit økonomisystem. Per 19. juni 2023 er det ført 301 mill. kroner av en oppdatert totalramme på 308 mill. kroner.¹⁰⁷

Prosjektleder forteller at de har benyttet Prosjektportalen som rapporteringsverktøy for status, og det er rapportert på de seks gjennomgående temaene ref. prosjekthåndboken (Økonomi, usikkerhet, fremdrift m.v.). Revisjonen har gått gjennom et uttrekk av statusrapporteringene og ser at det fortløpende er blitt orientert om fremdrift, budsjett, kvalitet, gevinstoppnåelse og HMS. Det er rapportert hver måned, i henhold til rutinen for statusrapportering.

5.5.4. Arkivering og lagring

I dette prosjektet, på lik linje som for fylkeshuset, er det benyttet ulike lagringsmedier gjennom prosjektet. Den interne dokumenter, kommunikasjon, prosjektstyrereferater m.v. ligger på Sharepoint. Videre er dokumentene fra Interaxo lastet ned på Sharepoint etter at prosjektet ble ferdig. En del dokumenter er arkivert på P360, herunder bl.a. anbudsgrunnlag, innsynsbegjæring, referater fra byggherremøter og prosjektstyremøter, bestillinger og avropsskjema. Revisjonen har basert på gjennomgåtte tilganger og dokumenter i Sharepoint,

¹⁰⁵ Ref. tilbakemelding fra bygg og eiendom i høringsperioden

¹⁰⁶ Jf. Signert overtakelsesprotokoll

¹⁰⁷ Jf. Oversendt oversikt over prosjektøkonomien.

P360 og Teams ikke funnet e-postkorrespondanse tilknyttet til endringsmeldinger og varsler lagret. Endringsmeldingene er lagret i P360. Ifølge referat fra byggherremøtene ble konsekvenser av endringer og varsler diskutert på e-post (tilsvarende som for fylkeshuset). En del av diskusjonene ble også tatt i prosjekthotellet.¹⁰⁸ Endringslogg følger av byggherremøtene.

5.5.5. Revisjonens vurdering og konklusjon

Det er revisjonens vurdering at fylkeskommunen har hatt en gjennomgående god oppfølging av prosjektet «fagskolen og tannklinikk i Grimstad».

Prosjektorganisasjonen er synliggjort gjennom et organisasjonskart, med beskrivelse av de ulike medlemmene og stilling/funksjon i prosjektet. Det foreligger ikke noen nærmere beskrivelse av funksjon, ansvar og oppgaver. Det er imidlertid revisjonens forståelse at prosjektdeltakerne har en klar fordeling om hvem som har fullmakt til å foreta de ulike beslutningene i prosjektet. På lik linje som for fylkeshuset vil revisjonen også her trekke frem at arbeids- og ansvarsbeskrivelser for prosjektdeltakerne er en fordel. Som det fremgår av intervjuet henter prosjektstyret sin myndighet fra prosjekteiers fullmakt. Her kan det etter revisjonens oppfatning være uklart hvilke avgjørelser som skal løftes til prosjektstyret, og hvilke som kan tas av prosjekteier alene. Isolert, sett i henhold til delegert fullmakt, har prosjekteier myndighet til å disponere over usikkerhetsavsetningen og slik sett ta avgjørelser alene. Men som intervjuet belyser, er det saker som drøftes og avgjøres i prosjektstyret. Her kan det være en fordel med en klargjøring i for eksempel en rutine.

På grunn av prosjektleders disponering over budsjettet, skal prosjektleder etter det administrative delegeringsreglementet ha en engangsfullmakt/prosjektlederfullmakt. Det er ikke skriftliggjort en slik fullmakt i dette prosjektet.

Fylkeskommunen har etter revisjonens vurdering hatt en tett oppfølging av entreprenøren. Dette gjennom tilstedeværelse i byggherremøter, håndtering av varsler og endringer, samt aktiv prosjektledelse. I dette prosjektet har fylkeskommunen selv stått som prosjektleder og har dermed håndtert prosjektet selv, noe som gir gode muligheter for intern kompetanseheving. Revisjonen ser det som positivt at ekstern konsulent er hentet inn som prosjektbistand, da dette medfører økt kvalitetssikring.

Videre ser revisjonen at prosjektledelsen har håndtert varsler fra entreprenør, påpekt mangler under ferdigbefaringen, samt hatt en aktiv oppfølging av manglene i etterkant. Dette gjennom tilbakehold av utbetaling til entreprenør. Basert på det uttrekket av dokumenter revisjonen har gjennomgått og intervju med prosjektleder, er det for revisjonen tydeliggjort at fylkeskommunen har forvaltet sin kontraktsposisjon på en god måte.

Vedrørende økonomioppfølgingen er det revisjonens forståelse at føringen av prosjektøkonomien i Facilit gir oversikt over påløpte kostnader opp mot budsjett, herunder også utbetalte endringsmeldinger. Prosjektøkonomien er ført i henhold til oppstillingen i NS 3453/54, og gir dermed oversikt over de påløpte kostnadene per post i budsjettet. Basert på

¹⁰⁸ Ref. tilbakemelding fra bygg og eiendom i høringsperioden.

Agder Kommunerevisjon IKS

revisjonens gjennomgang er det revisjonens vurdering at fylkeskommunen har brukt egnede systemer for økonomioppfølging av prosjektet.

Rapporteringen er utført i henhold til rutinen for statusrapportering i Prosjektportalen.

Vedrørende lagring og arkivering er vurderingen i stor grad den samme som for fylkeshuset. Fylkeskommunen lagrer prosjektdokumentasjonen, men dette gjøres på forskjellige medier. Videre kan ikke revisjonen se at e-postkorrespondanse knyttet til endringsmeldingene og varslene, ligger i P360 eller i mappene som er lastet ned fra Interaxo. En del av denne korrespondansen vil etter revisjonens vurdering være arkivverdig dokumentasjon som også bør foreligge sammen med prosjektdokumentasjonen.

5.6. Administrasjonsbygg på Fløyheia (IKT Agder-bygget)



Bilde 3: bilde av administrasjonsbygget på Fløyheia, IKT Agder-bygget nærmest

5.6.1. Kort gjennomgang av prosjektet

Rehabiliteringen av administrasjonsbygget på Fløyheia er et lite prosjekt sammenlignet med de øvrige gjennomgåtte prosjektene, med en kostnadsramme på 16 mill. kroner. Prosjektet ble funnet for lite til å gjennomføres etter prosjekthåndboken ifølge intervju med prosjektleder. Det er ikke fremlagt noen saksutredning for prosjektet til politikerne¹⁰⁹, og prosjektet er vedtatt i 2. tertialrapportering for 2021¹¹⁰:

«Ombygging av hus 2 ved Fløyheia til lokaler for IKT Agder er igangsatt. Prosjektramme er satt til 16 mill. kroner inkl. mva. Årets forbruk vil bli finansiert med omdisponering av vedlikeholdsmidler. Restbehov må finansieres gjennom økonomiplan 2022-2025. IKT Agder vil betale ordinær husleie, som tar høyde for deler av kostnadene til ombygging.»

I økonomiplanen for 2022-2025 fremgår følgende på side 45:

«Det har vært gjennomført forhandlinger samt kommet til enighet om utleie av arealer til IKT Agder IKS (hus nr. 2). Fylkeskommunen gjennomfører nå derfor en tilrettelegging, ombygging og oppgradering av et areal på 1 030 kvm med en normal standard, og med en planløsning som er i tråd med utarbeidet skisseforslag. Prosjektet er inne i en planleggings- og prosjekteringsfase. Det tas sikte på at IKT Agder flytter inn i nye arealer i løpet av 1. halvår 2022. Totalrammen for prosjektet er 16 mill. kroner (eks mva.)»

¹⁰⁹ Økonomireglementet stiller som vist kun krav om at «omfattende» prosjekter skal behandles som egne saker.

¹¹⁰ S. 48

Arbeidene på prosjektet startet opp høsten 2021. Arbeidene i starten knyttet seg hovedsakelig til planlegging og prosjektering av ventilasjonsløsning og utforming av lokalene.¹¹¹ Prosjektet er et rehabiliteringsprosjekt av en eldre bygningsmasse, med mål å oppgradere planløsningen samt elektrisk anlegg, automasjon, ventilasjon, og rør¹¹². IKT Agder som leietaker er blitt hørt i planleggingsprosessen.

Prosjektleder forteller at kostnadsrammen ble satt til kr 16 mill. eks. mva. Rammen er estimert ut fra innhentede priser hos ulike leverandører/entreprenører. Det ble f.eks. innhentet en ca. kvadratmeterpris fra elektro og innhentet tilbud/anslag fra de andre leverandørene. Prosjektleder forteller at han satt en nokså høy usikkerhetsavsetning i prosjektet, nettopp fordi det var et rehabiliteringsprosjekt/fornyingsprosjekt, og at det kunne oppstå forhold som man ikke kunne regne med. Man hadde heller ikke åpnet konstruksjonen, og det kunne derfor avdekkes forhold som man ikke kunne se før man åpnet konstruksjonen. Et eksempel på dette var ødelagte avløpsrør.

Det foreligger ikke noe styringsdokument eller annen skriftlig dokumentasjon som beskriver prosjektet nærmere. Fremdriften i prosjektet ble i økonomiplanen estimert til at IKT Agder kan flytte inn første halvdel av 2022. I første statusrapportering tas det forbehold om at det ikke kan settes en eksakt fremdriftsplan før alt er ferdig prosjektert. IKT Agder overtok lokalene 12. september 2022.¹¹³ Det vises til leveranseproblemer for flere leverandører som årsak til forsinkelsen.¹¹⁴

Prosjektleder forteller at man for dette prosjektet har foretatt avrop på rammeavtaler som fylkeskommunen har med ulike fag/leverandører/entreprenører. Det er dermed ikke inngått kontrakt med én entreprenør som har hatt ansvar for utførelsen av arbeidene, men flere entreprenører og håndverkere som hver har hatt ansvar for sitt fag. I dette ligger at prosjektet er organisert som en byggherrestyrt entrepriser. Det er da byggherren, dvs. fylkeskommunen, som inngår avtaler med og koordinerer de ulike entreprenørene i prosjektet. Det er videre byggherren som koordinerer og bærer risikoen for prosjekteringen av arbeidene. Avropsskjemaene beskriver bestillingene til de ulike entreprenørene og konsulentene.

Prosjektet er styrt av prosjektleder alene, med avdelingsleder for bygg og eiendom som prosjekteier. Det er ikke utarbeidet en skriftlig prosjektlederfullmakt for disponeringen av budsjettet for dette prosjektet.¹¹⁵

Revisjonen har gjennomgått et uttrekk av rapporteringene i Prosjektportalen og ser at det er rapportert på de seks prosessene i henhold til rutinen for statusrapportering. Det er rapportert månedlig siden torsdag 4. november 2021 frem til 6. august 2023.

¹¹¹ Jf. statusrapport i Prosjektportalen den 4. november 2021

¹¹² Revisjonen var på befaring i lokalene den 21. juni 2023

¹¹³ Jf. statusrapporteringen i Prosjektportalen den 4. oktober 2022

¹¹⁴ Jf. statusrapporteringer i Prosjektportalen 4. mars 2022, 4. april 2022, og flere.

¹¹⁵ Jf. intervju den 21. juni 2023

Prosjektøkonomien er ført i Facilit økonomisystem og Xledger, og kostnadene er ført på de ulike leverandørene i prosjektet.¹¹⁶ Til nå er det brukt kr 16 027 000, hvorav kr 118 000 er forbedringer. Et fordyrende element var at bygget var «låst» til noen produsenter, f.eks. Schneider på strømstyring. Da måtte man bruke produkter fra disse. Videre kostet den innvendige trappen i bygget en del mer enn antatt pga. trappens utforming, materialvalg og få leverandører som ville gi pris, samt at man måtte videre lydisolere/dempe lyden fra trappa som følge av materialet brukt i trappen. Finansieringen av rehabiliteringen skjer over leie til IKT Agder, som har styrebeslutning på at de skal leie bygget. Videre har IKT Agder hatt noe brukermedvirkning, og noen av de forholdene som IKT Agder har ønsket seg har de måtte betale for.

Det foreligger lite dokumentasjon fra prosjektet. Avropene på rammeavtalene er lagret i P360 og Sharepoint, i tillegg til tillatelser fra Arbeidstilsynet og Arendal kommune.

5.6.2. Revisjonens vurdering og konklusjon

Revisjonen vil påpeke at dette er et mindre prosjekt sammenlignet med de to første prosjektene. I tillegg er ikke prosjektet gjennomført etter prosjekthåndboken. Revisjonens vurdering vil nødvendigvis tilpasses at dette. Det stilles ikke tilsvarende krav til et mindre prosjekt på 16 mill. kroner som for et prosjekt på 300 – 400 mill. kroner. Videre er prosjektet et rehabiliteringsprosjekt, noe som innebærer en forhøyet risiko for endringer og tillegg i prosjektet. Dette har imidlertid kostnadsrammen tatt høyde for med en høy usikkerhetsavsetning.

Revisjonen ser at en gjennomføringsmodell hvor byggherren koordinerer prosjekteringen og utførelsen, forutsetter en svært tett oppfølging fra byggherrens prosjektleder. Dette for å sørge for at grensesnittene mellom de ulike fagområdene blir ivaretatt og avklart, og for å påse at leveransene leveres i henhold til avtalt fremdrift og kvalitet. Det er revisjonens vurdering at prosjektleder har styrt prosjektet på en god måte.

Revisjonen ser at slike prosjekter er helt avhengige av en prosjektleder med kompetanse. Samtidig er prosjektet i liten grad dokumentert skriftlig, og dersom prosjektleder skulle bli syk, skifte jobb underveis m.v., er det etter revisjonens vurdering vanskelig å tre inn som prosjektleder midtveis i prosjektet. I et slikt tilfelle er det revisjonens vurdering at en større grad av skriftliggjøring av prosjektet er en fordel, for eksempel et styringsdokument etter samme oppsett som etter prosjekthåndboken.

Det antas videre at det foreligger en god del kommunikasjon på e-post. Revisjonen ser ikke at denne er lagret i P360 eller i Sharepoint.

Etter revisjonens mening viser prosjektet at det bør vurderes å utarbeide en retningslinje for mindre prosjekter. Dette kan f.eks. gjøres etter mal fra den eksisterende prosjekthåndboken, bare med færre krav til organisering, utredning, og antall beslutningspunkter.

¹¹⁶ Jf. oversendte oversikter over utbetalinger i prosjektet

6. Anbefalinger

Revisjonen kommer med følgende anbefalinger basert på gjennomgangen i denne rapporten:

1. Fylkeskommunen bør videreføre arbeidet med prosjektrammeverket, og herunder rette fokus på:
 - Politiske beslutningspunkter
 - Avklaring av prosjektorganiseringen
2. Fylkeskommunen bør utarbeide et rutineverk tilpasset byggeprosjekter
3. Fylkeskommunen bør utarbeide en retningslinje for planlegging og gjennomføring av mindre byggeprosjekter
4. Fylkeskommunen bør utarbeide en rutine for intern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i mindre prosjekter og ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i større prosjekter
5. Fylkeskommunen bør utarbeide en rutine som sikrer enhetlig lagring og arkivering av prosjektrelevant dokumentasjon

7. Høringsuttalelse

«Viser til oversendt høringsutkast i e-post under.

Vi takker for en utfyllende rapport som vil underbygge vårt arbeid for å få til et enda mer komplett prosjektrammeverk slik dere anbefaler.

Vi hadde en gjennomgang på telefon tidligere denne uken, for å påpeke enkelte forhold som vi anbefalte at å se før endelig rapport utstedes.

Når det gjelder rapportens kap. 3.2.1. *Prosjektmodell* så angir denne i siste setning i 1. avsnitt, at det «*finnes ikke en prosjektmodell som er spesielt tilpasset investerings- eller byggeprosjekter*». Det bør kommenteres at dette er bevisst strategi fra vår side, men slik det står kan dette oppfattes som mangel eller svakhet. Prosjektrammeverkets faser skal kunne tilpasses prosjekttype og kompleksitet innenfor rammeverkets beslutningspunkter og faser. Rammeverket skal ivareta hele Agder fylkeskommunes investeringsportefølje, som spenner stort i leveranser i ulike tjenesteområder, omfang og kompleksitet mv.

Endelig så ønsker vi å kommentere det som fremkommer under *Beslutningspunkt 3* (side 19 – 1. avsnitt) «*Det foreligger basert på revisjonens gjennomgang ikke en standard rutine for hvordan prosjektene skal organiseres*». Det foreligger ikke en standard rutine, men prosjektrammeverket angir hvilke roller som må på plass og legger en del føringer for deltakelsen. Viser i den forbindelse til rapportens kap. 3.2.4 *Prosjektorganisasjonen, rolle- og ansvarsfordeling i forvaltningsrevisjonen.*»

Med vennlig hilsen

Inge Hurv

Avdelingsleder

Virksomhetsstyring

Mobil: +4790752381

E-post: Inge.Hurv@agderfk.no

agderfk.no



AGDER
fylkeskommune

8. Litteraturliste

Love:

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018

Lov om arkiv (arkivlova) av 1. januar 1999

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 1. januar 2009

Forarbeider:

Prop. 46 L (2017-2018)

Rapporter:

Riksrevisjonen, *Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning* (2015)

Concept-rapport nr. 3 *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt*. Larsen, Holte og Haanæs (2006)

Concept-rapport nr. 5 *Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt*. Petter Næss (2004)

Concept-rapport nr. 45 *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Welde, Aksdal og Grindvoll (2015)

Veiledere:

Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011)

KS-veilederen *Orden i eget hus*

Fylkeskommunens reglementer og rutiner

Fylkeskommunens økonomireglement

Fylkeskommunens delegeringsreglement vedtatt 15.04.2021

Fylkeskommunens administrative delegeringsreglement 14.06.2023

Fylkeskommunens prosjekthåndbok med tilhørende maler

Rutine for statusrapportering i Prosjektportalen