



Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune

Styring av investeringsprosjekt

Januar 2023

«Forvaltningsrevisjon av styring av
investeringsprosjekt »

Januar 2023

Rapporten er utarbeidd for Vestland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak PS 18/22 21, mars 2022.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om Vestland fylkeskommune har etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre kvalitet og effektivitet i styring av investeringsprosjekt innan veg, skule og IKT, under dette også for anskaffingar i investeringsprosjekt, samt om fylkeskommunen har tilfredsstillande system og rutinar for styring av den samla porteføljen av vedtekne investeringsprosjekt (porteføljestyling). I samband med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon frå ulike avdelingar i fylkeskommunen knytt til planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekt innan dei tre områda veg, skule og IKT. Revisjonen har også samla inn og analysert dokumentasjon knytt til planlegging og gjennomføring av tre utvalde case-prosjekt: Fv. 606 Ytre Steinsund bru (veg), Nye Langhaugen VGS (bygg/eigedom) og Prosjekt nytt ERP-system¹ (IKT). Revisjonen har vidare gjennomført intervju med sentrale personar i fylkeskommunen som er involvert i eller har ansvar for styring av investeringsprosjekt, både overordna og innanfor dei tre områda veg, bygg og eigedom og IKT. Det er også gjennomført eitt intervju per case-prosjekt. Totalt er det intervjuet sju personar i samband med revisjonen.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel i rapporten (kapittel 3-6) kort oppsummert, før revisjonen sine tilrådingar blir lista opp. Samandraget blir avslutta med ei lesarrettleiing der det går fram korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Om tenesteområdet og bruk av ulike system for styring av investeringsprosjekt

Arbeidet med investeringsprosjekt i Vestland fylkeskommune (VLFK) er organisert slik at ulike avdelingar og seksjonar har ansvar for at prosjekt blir planlagt og gjennomført, med utgangspunkt i dei politiske vedtaka om gjennomføring av investeringar som blir fatta av fylkestinget. Fylkeskommunen har ikkje etablert eit felles overordna system for planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekt. I staden har kvar avdeling som gjennomfører prosjekt, etablert egne system og rutinar for planlegging, oppstart, gjennomføring og avslutning av investeringsprosjekt.

Både seksjon for utbygging (bygg/eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (infrastruktur og veg – INV) nyttar fylkeskommunen sitt felles kvalitetssystem *eHandboka* som system for planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt på vegområdet, og har lagt inn seksjonsspesifikke styrande dokument (rutinar, oppgåveskildringar, malar mv.) i denne, som skal nyttast i dei prosjekta dei to seksjonane gjennomfører. Seksjon for digitalisering (IKT) har nyleg tatt i bruk eit nytt, eigenutvikla system for planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt (kalla Prosjektportalen). Systemet bygger i stor grad på Digdir sin prosjektvegvisar, med dei same stega og aktivitetane/oppgåvene. Prosjektvegvisaren til Digdir var også det som blei nytta som system for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt innan digitalisering i fylkeskommunen før Prosjektportalen blei etablert.

Retningslinjer og rutinar for planlegging, gjennomføring og styring av prosjekt

Forvaltningsrevisjonen viser at Vestland fylkeskommune gjennom dei ulike kvalitetssystema som er i bruk i dei ulike seksjonane, har **etablert prosjektmodellar som inneheld retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar** i investeringsprosjekt innanfor områda bygg, digitalisering og IKT og veg. Fleire av dei retningslinjene og rutineane som er inkludert i prosjektmodellane framstår etter revisjonen si vurdering som tilstrekkelege med tanke på å sikre hensiktsmessig styring og kontroll med dei ulike aktivitetane i dei prosjekta som blir gjennomført, i samsvar med god praksis for internkontroll og tilrådingar i relevante ISO-standardar.

Revisjonen har likevel **identifisert fleire manglar som gjeld etablerte rutinar for gjennomføring av sentrale aktivitetar** i investeringsprosjekt, som revisjonen meiner det er behov for at Vestland fylkeskommune følgjer opp og adresserer med tiltak. Dette gjeld mellom behov for høgare detaljnivå i rutinar for risikoanalyse av kvalitet, framdrift og økonomi, og skriftleggjing og formalisering av praksis for kvalitetssikring av sentrale komponentar i planlegging og gjennomføring av prosjekt, samt manglar knytt til gjennomføring av anskaffingar og oppfølging av prosjekt (sjå egne overskrifter seinare i samandraget).

¹ Enterprise resource planning system – system for ressursplanlegging og verksemdsstyring.

Revisjonen vil understreke at behovet for tiltak og utvikling av system og rutinar ikkje ser likt ut på tvers av dei tre seksjonane, og at det varierer både kva forhold revisjonen vurderer at seksjonane må følgje opp, samt i kva omfang. Forvaltningsrevisjonen avdekkjer imidlertid manglar i system og rutinar som er etablert i alle dei tre seksjonane. Revisjonen vil understreke at det er viktig at desse blir tatt tak i, for på denne måten å redusere risikoen for at det oppstår feil og manglar i gjennomføringa av sentrale aktivitetar i investeringsprosjekt som vil kunne påverke prosjekta sin kvalitet, økonomi eller framdrift negativt.

Anskaffingar i prosjekt

Forvaltningsrevisjonen viser at både seksjon for utbygging (bygg/eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (INV) etter revisjonen si vurdering har etablert hensiktsmessige **strategiar for gjennomføring av anskaffingar i prosjekt, som inkluderer strategiar for val av kontrakts- og entreprisform** i dei investeringsprosjekta som skal gjennomførast.

Når det gjeld seksjon for digitalisering, viser forvaltningsrevisjonen at seksjonen ikkje har etablert ein eigen overordna strategi for gjennomføring av anskaffingar i prosjekt, under dette når det gjeld val av kontraktsform. Det er heller ikkje etablert rutinar som omtalar korleis anskaffingar i prosjekt skal utførast, kva det er sentralt at prosjekta sikrar i dette arbeidet, kva vurderingar og prioriteringar prosjekta skal gjere med tanke på val av kontraktsform. Seksjonen opplyser at innkjøpsseksjonen sine strategiar og rutinar for anskaffingar blir nytta, men etter revisjonen si vurdering går ikkje dette tydeleg fram av seksjonen sitt kvalitetssystem. Revisjonen vil peike på at dette kan medføre usikkerheit knytt til kva strategiar og rutinar for gjennomføring av anskaffingar inkludert val av kontrakts-/entreprisform som faktisk skal nyttast, noko som igjen medfører auka risiko for svikt, feil og manglar, og for at det blir inngått kontraktar som er lite hensiktsmessige for fylkeskommunen (økonomisk, ansvars-, risiko- og/eller styringsmessig). Revisjonen meiner seksjonen må sikre ta det er tydeleg avklart kva strategiar som gjeld for korleis ein skal gjennomføre anskaffingar i investeringsprosjekt innan digitalisering, slik at det er tydeleg avklart kva vurderingar/prioriteringar som skal gjerast ved inngåing av kontraktar og kva rutinar som skal nyttast til anskaffingar.

Forvaltningsrevisjonen viser vidare at både seksjon for utbygging (bygg/eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (INV), i samsvar med god praksis for internkontroll, har etablert **rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i anskaffingar**, før kontraktar i investeringsprosjekt blir lyst ut i marknaden. Revisjonen meiner samtidig at seksjon for digitalisering som ein del av sin prosjektmodell, ikkje har utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar som blir nytta i anskaffingar. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med god praksis for internkontroll eller kvalitetsstyring av investeringsprosjekt, og revisjonen meiner det er viktig at seksjonen etablerer rutinar for dette, for å sikre at det blir arbeidd systematisk med kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i alle prosjekt før dei blir lyst ut i marknaden. Dette for i størst mogleg grad å unngå at det blir inngått kontraktar der det føreligg feil og manglar som seinare i prosjekta vil kunne påverke kvalitet, framdrift og kostnader på ein negativ måte.

Etter revisjonen si vurdering synest fylkeskommunen å ha tilstrekkeleg med **kompetanse til å gjennomføre anskaffingsprosessar i investeringsprosjekt**. I forvaltningsrevisjonen er det ikkje identifisert opplysningar som tilseier at dei ulike seksjonane som har ansvar for gjennomføring av prosjekt, manglar anskaffingsteknisk kompetanse (anten direkte eller gjennom etablerte støttfunksjonar) til gjennomføring av anskaffingar, som medfører risiko for at det systematisk oppstår bestemte utfordringar eller problem i prosjekter som blir gjennomført.

Revisjonen merkar seg samstundes at det frå seksjon for planlegging og utbygging (INV) blir ytra bekymring for tilgang på juridisk kompetanse i tida framover, og vil peike på at det er viktig at denne situasjonen blir monitorert og at ein passar på at dei ulike seksjonane også framover har tilgang til den kompetansen som er naudsynt for å sikre god nok kvalitet i anskaffingsprosessane.

Oppfølging og avslutting av prosjekt

Forvaltningsrevisjonen viser at både seksjon for utbygging (bygg/eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (INV) etablert **rutinar som sikrar at ansvar for kontraktsoppfølging** i investeringsprosjekt blir tydeleg plassert, samt **retningslinjer og rutinar for gjennomføring av kontrakts- og leverandøroppfølging** i prosjekt. Når det gjeld seksjon for digitalisering, meiner revisjonen det ikkje er tydeleg nok definert kven som faktisk skal ha ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt, samt korleis det er tenkt at kontraktsoppfølginga skal gjennomførast og kva krav som skal stillast til det enkelte prosjekt når det gjeld kontroll og oppfølging av inngåtte kontrakt som skal gjennomførast. Revisjonen meiner seksjonen med fordel kan utvikle og spesifisere rutinane i prosjektmodellen for kontraktsoppfølging, gjennom både å spesifisere kven som har ansvar for kontraktsoppfølging og gjennom å tydeleggjere kva forhold eller moment det er spesielt viktig prosjekta følgjer opp og kontrollerer med tanke på å sikre at leverandørar oppfyller sine kontraktsforpliktingar i samsvar med krav til tid, kostnad og kvalitet. Dette vil etter revisjonen si vurdering kunne bidra til å sikre ei kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt innan digitalisering og IKT som i mindre grad er avhengig av at kvart

enkelt prosjekt identifiserer og gjennomfører ei tilfredsstillande form for oppfølging av kontrakt (sjå under), og dermed til å sikre betre kontroll med at det i alle prosjekt blir gjennomført ei tilfredsstillande kontraktsoppfølging i samsvar med dei tilrådingar som går fram av NS-ISO 10006:2017, pkt. 7.8.6.

Etter revisjonen si vurdering har både seksjon for utbygging (eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (INV) gjennom bruk av system som ISY og e-Room, samt eigne endringsloggar og bruk av kontraktar frå Norsk standard som skildrar endringshandtering, sikra eit godt **system for handtering av endringar og avvik i investeringsprosjekt** (knytt til både økonomi og kvalitet/prosjektinnhald). Dei to seksjonane har etter revisjonen si vurdering også etablert ein hensiktsmessig praksis for endrings- og avvikshandtering, der alle endringar og avvik som dukkar opp blir gjennomgått og vurdert, mellom anna med omsyn til kva konsekvensar dei har for prosjekta sin framdrift, kvalitet og økonomi.

Samstundes er det revisjonen si vurdering av ingen av dei tre seksjonane har etablert tilstrekkeleg med **skriftlege rutinar som formaliserer korleis arbeidet med handtering av endrings- og avviksmeldingar skal utførast**, under dette detaljskildring av kva førehald som skal takast omsyn til, korleis påverknad på økonomi og kvalitet skal analyserast og vurderast mv. Dette aukar etter revisjonen si vurdering risikoen for at det oppstår uønskt variasjon, svikt, feil eller manglar i prosessane med å handtere endringar og avvik som oppstår i prosjekta. Det gjev også risiko for manglande kontinuitet i arbeidet, og gjer det sårbart i samband med til dømes endringar i personell både i det enkelte prosjekt og i den overordna organisasjonen i seksjonane. Revisjonen meiner derfor at det, i samsvar med anerkjente prinsipp for og krav til god internkontroll, må utarbeidast skriftlege rutinar som skildrar korleis endringar og avvik skal handterast i investeringsprosjekt innan bygg/eigedom, digitalisering og IKT og infrastruktur og veg.

Etter revisjonen si vurdering er det i varierende grad etablert tilstrekkelege **rutinar for rapportering i investeringsprosjekt**. Medan seksjon for utbygging (bygg/eigedom) etter revisjonen si vurdering har etablert tilstrekkeleg med og tydelege rutinar for korleis det skal rapporterast i prosjekt, har seksjon for digitalisering og seksjon for planlegging og utbygging (INV) i mindre grad etablert rutinar for rapportering som inneheld detaljerte krav til innhald i og frekvens for rapporteringa. Revisjonen meiner at det med fordel kan stillast tydelegare krav til dette i dei to seksjonane sine rutinar. Dette for å bidra til å sikre at tilstrekkeleg og relevant informasjon blir rapportert i lina for alle prosjekt, og at det ikkje berre er opp til det enkelte prosjektet sjølv å vurdere kva informasjon som blir rapportert. Revisjonen vil peike på at tilstrekkeleg og fullstendig rapportering frå det enkelte prosjekt og vidare til overordna leiing vil vere viktig for å kunne sikre ei tilfredsstillande overordna styring av dei prosjekta som blir gjennomført og at desse blir realisert i samsvar med føringar og intensjonar frå politisk nivå. Særleg er det viktig at det blir rapportert tilstrekkeleg om endringar, avvik og andre forhold som vil kunne påverke framdrift, økonomi og kvalitet i prosjekta, og revisjonen meiner det er viktig at det i rutinane går tydeleg fram korleis slike opplysningar skal rapporterast frå prosjekta og oppover i lina.

Etter revisjonen si vurdering har Vestland fylkeskommune, ved alle dei tre undersøkte seksjonane, etablert tilfredsstillande **rutinar for avslutting av investeringsprosjekt** (under dette rutinar for gjennomføring av sluttoppgjer og godkjenning av endeleg prosjektrekneskap), samt tilfredsstillande **rutinar for evaluering og erfaringsoverføring/kunnskapsdeling** frå investeringsprosjekt som er gjennomført.

Planlegging, gjennomføring og styring av utvalde caseprosjekt

Bruk av prosjektmodell med retningsliner og rutinar for planlegging, gjennomføring og styring av prosjekt

Når det gjeld dei utvalde caseprosjekta som er gjennomgått i forvaltningsrevisjonen (Fv. 606 Ytre Steinsund bru (veg), Nye Langhaugen VGS (bygg/eigedom) og Prosjekt nytt ERP-system (IKT)), er det revisjonen si vurdering at desse i stor grad har gjennomført sentrale aktivitetar som gjeld planlegging og gjennomføring på ein hensiktsmessig måte, i samsvar med krav og føresegn i anerkjente standardar for prosjektstyring. Revisjonen vil peike på at prosjekta synest å ha gjennomført aktivitetar på ein hensiktsmessig måte også ved fleire tilfelle der seksjonane sine prosjektmodellar og rutinar er ufullstendige eller inneheld manglar. Revisjonen meiner dette gjev uttrykk for at det i dei delane av organisasjonen som er undersøkt, er eit tydeleg fokus på å sikre god styring, kontroll og kvalitet i investeringsprosjekt.

Anskaffingar

Det er revisjonen si vurdering at dei to caseprosjekta innan både bygg/eigedom og infrastruktur og veg har nytta og etterlevd dei strategiar og rutinar for førebuing av anskaffingar som seksjonane har etablert. Revisjonen meiner vidare at caseprosjektet nytt ERP-system, i mangel av etablerte strategiar og rutinar for førebuing av anskaffingar, har vald ein hensiktsmessig framgangsmåte og løysing med bruk av standardkontraktar frå sentrale, ledande fagmiljø. Prosjektet gjennomførte eigne risikovurderingar knytt til val av kontraktstype før anskaffinga blei gjennomført, og kontraktsgrunnlaget blei kvalitetssikra på fleire ulike måtar i forkant av at konkurransen i prosjektet blei lyst ut i marknaden, noko som etter revisjonen si vurdering har medverka til å redusere risikoen knytt til bruk av den aktuelle kontrakten i dette spesifikke prosjektet ytterlegare, før kontrakten blei inngått med leverandør.

Etter revisjonen si vurdering har det i alle dei tre caseprosjekta blitt gjennomført tilfredsstillande kvalitetssikring av konkurransegrunnlag (både anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar) før utlysning av kontraktar i marknaden, og alle prosjekta opplever å ha hatt tilgang til tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av anskaffingsprosessane.

Oppfølging av prosjekt

Under føresetnad av at caseprosjekta gjennomfører dei planane for kontrakts- og leverandøroppfølging som er lagt, meiner revisjonen at det for både Langhaugen VGS-prosjektet (bygg/eigedom) og FV 606 Ytre Steinsund bru-prosjektet (veg) er lagt opp til hensiktsmessige rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging. Revisjonen vurderer også at det er tydeleg avklart kven i dei to prosjekta som har ansvar for gjennomføring av kontraktsoppfølginga. Revisjonen meiner vidare at det i prosjektet nytt ERP-system er lagt opp til ei hensiktsmessig oppfølging av kontrakt som er inngått med leverandør om nye systemløyser, trass i mangelen på tydelege rutinar eller føringar for korleis dette skal utførast.

Når det gjeld handtering av endringar og avvik, er det revisjonen si vurdering at alle dei tre prosjekta har lagt opp til ei hensiktsmessig organisering av korleis endrings- og avviksmeldingar i prosjekta skal følgjast opp, vurderast og handsamast.

Vidare er det revisjonen si vurdering av dei tre caseprosjekta i hovudsak har etterlevd dei rapporteringsrutinane for investeringsprosjekt som er etablert i dei ulike seksjonane. Revisjonen vil likevel peike på at det i prosjektet nytt ERP-system (IKT) og i prosjektet Fv. 606 Ytre Steinsund bru (veg) ikkje er skildra i detalj i prosjektdokumentasjonen korleis rapportering skal organiserast og gjennomførast, og etter revisjonen si vurdering er det ein viss risiko i begge prosjekta for at det ikkje alltid vil bli rapportert tilstrekkeleg på alle forhold det er relevant for ledda som ligg i lina over prosjekta å kjenne til. Dette må etter revisjonen si vurdering sjåast i lys av at dei to seksjonane ikkje har definert tydeleg nok krav til innhald og rapporteringsfrekvens. Etter revisjonen si vurdering burde begge dei to prosjekta ha etablert tydelegare organisering/struktur for rapportering, samt definert tydelegare kva informasjon og opplysningar det skal rapporterast på. Dette for å sikre tilstrekkeleg informasjonsflyt som understøttar ei god og fullstendig overordna styring av prosjekta frå leiinga i seksjon og avdeling.

Porteføljestyring

Når det gjeld arbeid med porteføljestyring, viser forvaltningsrevisjonen at Vestland fylkeskommune har etablert **områdeavgrensa porteføljestyring** av fylkeskommunen sin investeringsportefølje innan områda bygg, veg og IKT/digitalisering, og at det er **definert tydeleg ansvar for styring av investeringsporteføljen innan kvart av investeringsområde**. Etter revisjonen si vurdering er det også etablert system og rutinar som gir god samla oversikt over alle vedtekte investeringar og oppdatert informasjon om desse (under dette informasjon om endringar, avvik og risikoforhold i dei prosjekta som inngår i porteføljen).

Når det gjeld å nytte informasjonen i systemet til å **sjå ulike prosjekt i samanheng og til å hente ut gevinstar på tvers av prosjekt** innanfor dei ulike investeringsområda, er det revisjonen si vurdering at dette per i dag kun blir utført for deler av fylkeskommunen si investeringsportefølje. Revisjonen meiner det vil vere hensiktsmessig å arbeide meir aktivt og systematisk med dette også innan dei områda der det per i dag i mindre grad blir gjort (bygg og IKT/digitalisering), for på denne måten å sikre at fylkeskommunen får mest mogleg igjen for dei midlane som blir avsett årleg til ulike investeringsprosjekt, og meiner difor at fylkeskommunen bør vurdere å styrke innsatsen med porteføljestyring av investeringsprosjekt innan dei to områda.

Revisjonen sine tilrådingar

1. Sikrar at dei seksjonane der manglar i system og rutinar er avdekt, **utarbeider, vidareutviklar, skriftleggjer** og/eller **avklarar**:

	Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
a. Rutinar for risikoanalyse knytt til økonomi, framdrift og kvalitet i prosjekt.		x	x
b. Rutinar for kvalitetssikring av sentrale prosjektaktivitetar og nøkkelarbeid-/dokument.		x	x

	Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
c. Strategiar og rutinar for gjennomføring av anskaffingar, inkludert val av kontrakts-/entreprisereform.		x ²	
d. Rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar som blir nytta i anskaffingar.		x ³	
e. Rutinar for kontraktsoppfølging som også spesifiserer ansvar for gjennomføring av oppfølginga.		x	
f. Rutinar som skildrar meir detaljert korleis endringar og avvik skal vurderast og handterast.	x	x	x
g. Rutinar for rapportering frå investeringsprosjekt, som angir tydelege krav til innhald og rapporteringsfrekvens.		x	x
h. Rutinar for evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt			x
i. Rutinar for å kontrollere at etablerte retningslinjer, rutinar og malar for gjennomføring av sentrale aktivitetar blir nytta i prosjekta.			x

2. Vurderer å arbeide meir systematisk med identifisering og realisering av gevinstar på tvers av ulike prosjekt innan dei investeringsområda der dette per i dag i mindre grad blir gjort (bygg og IKT/digitalisering).

Lesarrettleiing

Dei ulike kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta i prosjektet, og verifiseringsprosessar som er gjennomført.
- Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og skildrar organiseringa av arbeid med investeringsprosjekt i Vestland fylkeskommune, samt dei ulike kvalitetssystema som blir nytta i samband med investeringsprosjekt innan bygg/eigedom, IKT og veg.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *System for planlegging, gjennomføring og styring av prosjekt*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Innleiingsvis blir problemstillingane og revisjonskriteria som er relevante for å svare på problemstillingane presentert. Kapitlet omhandlar dei ulike prosjektmodellane som dei tre seksjonane som inngår i forvaltningsrevisjonen har etablert, med særleg fokus på retningslinjer og rutinar for gjennomføring av vesentlege aktivitetar i tidleg-fase i prosjekt, som gjennomføring av risikoanalysar av kvalitet, framdrift og økonomi, samt kvalitetssikring av prosjektplanlegging og -gjennomføring.

I dette kapitlet blir dei ulike problemstillingane svart ut kvar for seg i eigne delkapittel. Kvart delkapittel er bygd opp av ein generell del som omtalar dei system og rutinar seksjonane har etablert og ein spesiell

² Nyttar rutinar frå innkjøpsseksjonen, utan at dette etter revisjonen si vurdering er tilstrekkeleg tydeleggjort i kvalitetssystem at skal gjerast.

³ Se førre fotnote

del som omtalar bruk av rutinar og gjennomføring av sentrale aktivitetar i dei tre utvalde caseprosjekta. Delkapitla blir avslutta med revisjonen si vurdering.

Kapittel 4: I kapittel fire, *Anskaffingar i prosjekt*, svarer revisjonen på den andre hovudproblemstillinga med underproblemstillingar. Også i dette kapitlet blir problemstillingar og relevante revisjonskriterium presentert innleiingsvis. Tema i kapitlet er strategiar for gjennomføring av anskaffingar i investeringsprosjekt (under dette strategiar ved val av kontrakts- og entrepriseformar), kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar og kompetanse til gjennomføring av anskaffingar.

I dette kapitlet blir dei ulike problemstillingane svart ut kvar for seg i eigne delkapittel. Kvar delkapittel er bygd opp av ein generell del som omtalar dei system og rutinar seksjonane har etablert og ein spesiell del som omtalar bruk av rutinar og gjennomføring av sentrale aktivitetar i dei tre utvalde caseprosjekta. Delkapitla blir avslutta med revisjonen si vurdering.

Kapittel 5: I kapittel fem, *Oppfølging og avslutting av prosjekt*, svarer revisjonen på både den tredje og den fjerde hovudproblemstillinga (med underproblemstillingar). Problemstillingar og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er kontraktsoppfølging, handtering av endrings- og avviksmeldingar, rapportering og rutinar for avslutting og evaluering av prosjekt (under dette rutinar for sluttoppgjer og utarbeiding av endeleg prosjektrekneskap, samt erfaringsoverføring/kunnskapsdeling frå gjennomførte prosjekt).

I dette kapitlet blir dei ulike problemstillingane svart ut kvar for seg i eigne delkapittel. Kvar delkapittel er bygd opp av ein generell del som omtalar dei system og rutinar seksjonane har etablert og ein spesiell del som omtalar bruk av rutinar og gjennomføring av sentrale aktivitetar i dei tre utvalde caseprosjekta. Delkapitla blir avslutta med revisjonen si vurdering.

Kapittel 6: I kapittel seks, *Porteføljestyring*, svarer revisjonen på femte hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Problemstillingane og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er om Vestland fylkeskommune har etablert system for overordna styring og kontroll med vedtekne investeringsprosjekt, under dette om det er definert ansvar for styring av den samla investeringsporteføljen, om fylkeskommunen har system som gir ei samla og oppdatert oversikt over alle vedtekne investeringar (under dette avvik og risikoforhold i den samla porteføljen), samt om denne informasjonen blir nytta til å sjå ulike prosjekt i samanheng, og til å hente ut gevinstar på tvers av prosjekta.

I dette kapitlet presenterer revisjonen eit samla datagrunnlag for alle temaa og ei samla vurdering av hovudproblemstilling og underproblemstillingar.

Kapittel 7: I kapittel sju, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presentert, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at fylkeskommunen bør setje i verk basert på dei funna som er avdekt gjennom forvaltningsrevisjonen.

Vedlegg 1: I vedlegg 1 går høyringsuttale frå fylkesdirektør fram.

Vedlegg 2: I vedlegg 2 gir revisjonen ein samla presentasjon av dei revisjonskriterium som er lagt til grunn i samband med forvaltningsrevisjonen.

Vedlegg 3: I vedlegg 3 er det ei opplisting av sentrale dokument og litteratur som er lagt til grunn anten som revisjonskriterium eller datagrunnlag i rapporten.

Innhold

1	Innleiing	11
2	Om tenestområdet	14
3	System for planlegging, gjennomføring og styring av prosjekt	18
4	Anskaffingar i prosjekt	30
5	Oppfølging og avslutting av prosjekt	38
6	Porteføljestyling	47
7	Konklusjon og tilrådingar	51

Detaljert innhald

1	Innleiing	11
1.1	Bakgrunn	11
1.2	Om planlegging og styring av investeringsprosjekt	11
1.3	Føremål og problemstillingar	11
1.4	Avgrensing	12
1.5	Metode	12
1.5.1	Dokumentanalyse og casegjennomgang	12
1.5.2	Intervju	13
1.5.3	Verifiseringsprosessar	13
1.6	Revisjonskriterium	13
2	Om tenesteområdet	14
2.1	Overordna organisering for gjennomføring av investeringsprosjekt i Vestland fylkeskommune	14
2.2	Om dei utvalde caseprosjekta	15
3	System for planlegging, gjennomføring og styring av prosjekt	18
3.1	Problemstilling	18
3.2	Revisjonskriterium	18
3.3	Roller og ansvar	19
3.3.1	System og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling	19
3.3.2	Roller og ansvar i dei utvalde caseprosjekta	20
3.3.3	Vurdering	21
3.4	Overordna om retningsliner og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar	21
3.4.1	Seksjonane sine rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i prosjekt	21
3.4.2	Overordna om bruk av retningsliner og rutinar i utvalde caseprosjekt	23
3.4.3	Vurdering	24
3.5	Risikoanalysar knytt til kvalitet, framdrift og økonomi	24
3.5.1	System og rutinar for risikoanalysar i dei ulike seksjonane	24
3.5.2	Risikoanalysar i dei utvalde caseprosjekt	25
3.5.3	Vurdering	26
3.6	Kvalitetssikring av prosjektplanlegging- og gjennomføring	27
3.6.1	System og rutinar for kvalitetssikring av prosjektplanlegging- og gjennomføring	27
3.6.2	Kvalitetssikring i dei utvalde caseprosjekta	27
3.6.3	Vurdering	28
4	Anskaffingar i prosjekt	30
4.1	Problemstilling	30
4.2	Revisjonskriterium	30
4.3	Strategiar for gjennomføring av anskaffingar	31
4.3.1	System og rutinar for val av kontrakts- og entreprisereform	31
4.3.2	Anskaffingar og val av kontrakts- og entreprisereform i dei utvalde caseprosjekta	32
4.3.3	Vurdering	33
4.4	Kvalitetssikring av anbodsgrunnlag og kravspesifikasjonar	34
4.4.1	Rutinar for kvalitetssikring av anbodsgrunnlag og kravspesifikasjonar	34
4.4.2	Kvalitetssikring av anbodsgrunnlag og kravspesifikasjonar i dei utvalde caseprosjekta	34

4.4.3	Vurdering	36
4.5	Kompetanse til gjennomføring av anskaffingar	36
4.5.1	Sikring av tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av anskaffingar	36
4.5.2	Kompetanse til gjennomføring av anskaffingar i dei utvalde caseprosjekta	37
4.5.3	Vurdering	37
5	Oppfølging og avslutting av prosjekt	38
5.1	Problemstilling	38
5.2	Revisjonskriterium	38
5.3	Kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt	38
5.3.1	Ansvar og rutinar for kontraktsoppfølging	38
5.3.2	Kontraktsoppfølging i dei utvalde caseprosjekta	39
5.3.3	Vurdering	40
5.4	Endringsmeldingar	41
5.4.1	System og rutinar for endrings- og avvikshandtering	41
5.4.2	Handtering av endringar og avvik i dei utvalde caseprosjekta	42
5.4.3	Vurdering	43
5.5	Rapportering i investeringsprosjekt	43
5.5.1	Rutinar for rapportering	43
5.5.2	Rapportering i dei utvalde caseprosjekta	44
5.5.3	Vurdering	45
5.6	Avslutting og evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt	45
5.6.1	Rutinar for avslutting og evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt	45
5.6.2	Avslutting og evaluering av dei utvalde caseprosjekta	46
5.6.3	Vurdering	46
6	Porteføljestyring	47
6.1	Problemstilling	47
6.2	Revisjonskriterium	47
6.3	Datagrunnlag	48
6.3.1	Plassering av ansvar for investeringsporteføljen	48
6.3.2	Oversikt over vedtekne investeringar og sikring av oppdatert informasjon om investeringsporteføljen	48
6.3.3	Gevinstrealisering på tvers av investeringsprosjekt	49
6.4	Vurdering	50
7	Konklusjon og tilrådingar	51

Tabellar

Tabell 1:	Overordna organisering ved gjennomføring av investeringsprosjekt i VLFK	14
Tabell 2:	Oversikt over dei tre utvalde caseprosjekta som inngår i forvaltningsrevisjonen	15
Tabell 3:	System og rutinar for å sikre tydelege roller og ansvar i investeringsprosjekt	20
Tabell 4:	Fordeling av roller og ansvar i utvalde caseprosjekt	20
Tabell 5:	Rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i prosjekt	21
Tabell 6:	Overordna om bruk av retningslinjer og rutinar i utvalde caseprosjekt	23
Tabell 7:	System og rutinar for risikoanalysar	24
Tabell 8:	Risikoanalysar i utvalde caseprosjekt	25
Tabell 9:	System og rutinar for kvalitetssikring	27
Tabell 10:	Kvalitetssikring i utvalde caseprosjekt	28
Tabell 11:	System og rutinar for val av kontrakts- og entrepriseform	31
Tabell 12:	Val av kontrakts- og entrepriseform i utvalde caseprosjekt	32
Tabell 13:	Rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar	34
Tabell 14:	Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i utvalde caseprosjekt	35

Tabell 15: Sikring av tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av anskaffingar	36
Tabell 17: Ansvar og rutinar for kontraktsoppfølging	39
Tabell 18: Kontraktsoppfølging i utvalde caseprosjekt	40
Tabell 19: System og rutinar for endrings- og avvikshandtering	41
Tabell 20: Handtering av endringar og avvik i utvalde caseprosjekt	42
Tabell 21: Rutinar for rapportering	43
Tabell 22: Rapportering i utvalde caseprosjekt	44
Tabell 23: Rutinar for avslutting og evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt	46

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak PS 18/22 21. mars 2022.

1.2 Om planlegging og styring av investeringsprosjekt

Forskningsprogrammet Concept⁴ peikar i ein av sine rapportar om kommunale investeringsprosjekt⁵ på at noko av det viktigaste for å sikre ei tilfredsstillande gjennomføring av investeringsprosjekt, er dei utredningar/analysar og avgjersler som blir gjort i prosjekta sin tidlegfase, dvs. i perioden frå det første initiativet blir tatt til den endelege avgjersla om investering blir fatta. Både nasjonale og internasjonale studiar viser at den mest kritiske fasen for å oppnå suksess i investeringsprosjekt er planleggingsfasen før prosjekta tek til. Studiane viser mellom anna at delen investeringsprosjekt som er vellukka er vesentleg høgare blant dei prosjekta der det er gjennomført grundige tidlegfase-utredningar enn blant dei prosjekta der tilsvarande utredningar ikkje er gjennomført. Concept peikar vidare på at mislukka investeringsprosjekt gjerne er prega av mangelfulle økonomiske analysar, under dette underestimering av kostnader og kostnadsestimat der det ikkje er teke tilstrekkeleg omsyn til usikkerheit, manglande kvalitetssikring av økonomiske kalkylar og prosjektstyringsgrunnlag, samt mangelfulle analysar knytt til anna usikkerheit i prosjektet, slik som risiko for uføresette hendingar og endringar i prosjektbehov og -omfang.

Ein prosjektmodell kan vere eit nyttig verktøy for støtte opp under at investeringsprosjekt blir gjennomført på ein kostnads- og tidseffektiv måte, og at dei ressursane som blir investert bidreg til at kommunane imøtekjem dei behov som er definert og når dei måla som er sett. Ein prosjektmodell er ei samling minstekrav til korleis eit prosjekt skal gjennomførast, frå initiering, via planlegging, til gjennomføring og drift. Gode kommunale prosjektmodellar vil typisk ha ein metodikk for korleis til dømes initiering og planlegging (tidleg-fasen) av eit investeringsprosjekt skal gjennomførast, som sikrar at naudsynte utredningar og analysar knytt til kostnader og prosjektstyringsgrunnlag blir gjennomført, og at desse analysane blir gjenstand for tilstrekkeleg kvalitetssikring.

Føremål og problemstillingar (sjå neste overskrift) for denne forvaltningsrevisjonen er utarbeidd med bakgrunn i mellom anna den kjente kunnskapen om suksessfaktorar i kommunale investeringsprosjekt, samt den informasjonen som kom fram i samband med risiko- og vesentlegvurderinga som ligg til grunn for Vestland fylkeskommune sin plan for forvaltningsrevisjon.

1.3 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om Vestland fylkeskommune har etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre kvalitet og effektivitet i styring av investeringsprosjekt innan veg, skule og IKT, under dette også for anskaffingar i investeringsprosjekt, samt om fylkeskommunen har tilfredsstillande system og rutinar for styring av den samla porteføljen av vedtekne investeringsprosjekt (porteføljestyring).

Med bakgrunn i formålet har følgjande problemstillingar blitt undersøkt:

1. **Har fylkeskommunen etablert ein tilfredsstillande prosjektmodell for planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekt?** Under dette:
 - a. Blir prosjekt organisert med klare rolle- og ansvarsforhold?
 - b. Har fylkeskommunen retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i prosjekt?
 - c. Er det etablert rutinar for å gjennomføre risikoanalysar av prosjekt (til dømes knytt til kvalitet, framdrift og økonomi i prosjekt), og blir det sikra at slike analysar blir gjennomført på eit tidleg nok tidspunkt?
 - d. Er det etablert rutinar for kvalitetssikring av prosjektplanlegging og -gjennomføring (til dømes i samband med utarbeiding av avgjerslegrunnlag for val av prosjekt, tekniske løysingsforslag, kostnadsestimat og framdrift)?

⁴ Forskningsprogrammet Concept ved NTNU skal utvikle kunnskap som sikrar betre konseptval, ressursutnytting og effekt av store statlege investeringar. Programmet har ved fleire tilhøve også gjennomført analysar knytt til planlegging og gjennomføring av kommunale investeringsprosjekt.

⁵ Concept-rapport nr. 45: «Kommunale investeringsprosjekt. Prosjektmodellar og krav til beslutningsgrunnlag». Oktober 2015.

2. **Har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å førebu anskaffingar i investeringsprosjekt?**⁶ Under dette:
 - a. Har fylkeskommunen strategiar for gjennomføring av anskaffingar i prosjekt, under dette når det gjeld val av kontrakts- og entreprisform?
 - b. Er det etablert rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar som blir nytta i anskaffingar?
 - c. I kva grad blir etablerte strategiar og rutinar for førebuing av anskaffingar nytta og etterlevd i investeringsprosjekt?
 - d. Har fylkeskommunen sikra tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av anskaffingar i investeringsprosjekt?
3. **Har fylkeskommunen system og rutinar som sikrar tilfredsstillande oppfølging av prosjekt?**
 - a. Er ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt tydeleg plassert?
 - b. Er det etablert retningsliner og rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging?
 - c. Har fylkeskommunen etablert system og rutinar for endrings- og avvikshandtering?
 - d. Er det etablert tilstrekkelege rutiner for rapportering?
 - e. I kva grad blir rapporteringsrutinar etterlevd?
4. **Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande rutinar for avslutting av prosjekt, slik som rutinar for gjennomføring av sluttoppgjer og godkjenning av endeleg prosjektrekneskap og rutinar for evaluering og erfaringsoverføring/kunnskapsdeling frå gjennomførte prosjekt?**
5. **Har fylkeskommunen etablert system for overordna styring og kontroll med vedtekne investeringsprosjekt?** Under dette:
 - a. Er ansvar for styring av den samla investeringsporteføljen klart definert?
 - b. Har kommunen system som gir ei samla oversikt over alle vedtekne investeringar, under dette avvik og risikoforhold i den samla porteføljen?
 - c. Har kommunen rutinar som sikrar at informasjonen i systemet er fullstendig og korrekt?
 - d. I kva grad blir informasjonen i systemet nytta til å sjå ulike prosjekt i samheng, og til å hente ut gevinstar på tvers av prosjekta?

1.4 Avgrensing

Denne forvaltningsrevisjonen har, i samsvar med vedteke prosjektplan, teke for seg styring og gjennomføring av investeringsprosjekt som blir gjennomført innan tre sentrale område i fylkeskommunen: veg, vidaregåande skular og IKT. Forvaltningsrevisjonen har ikkje omhandla styring og gjennomføring av investeringsprosjekt som skjer i regi av Bybanen Utbygging (byggetrinn 4 og 5). Dette ettersom system og rutinar for styring og gjennomføring av investeringsprosjekt i Bybanen Utbygging har blitt revidert nyleg (2019).

1.5 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai 2022 til januar 2023.

1.5.1 Dokumentanalyse og casegjennomgang

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om Vestland fylkeskommune og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løypande, slik at også dokument som har blitt utarbeidd under prosjektperioden har blitt analysert.

Revisjonen har også samla inn og analysert dokumentasjon knytt til planlegging og gjennomføring av dei utvalde case-prosjekta Fv. 606 Ytre Steinsund bru (veg), Nye Langhaugen VGS (bygg) og Prosjekt nytt ERP-system⁷ (IKT). Den innsamla dokumentasjonen har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria. Utvalet av caseprosjekt har blitt gjort med mellom anna det føremål å få å testa bruk og etterleving av det som er gjeldande system og rutinar i dag i

⁶ I føremål og problemstillingar er omgrepet kontrahering bytta ut med anskaffing, og brukt gjennomgåande i rapporten, jf. NOU 1997:21 «Offentlige anskaffelser» der det blei gjort greie for omgrepsbruk i forslaget og dei endringane i omgrep som utvalet hadde foreslått. Mellom anna blei omgrepet anskaffing foreslått som samleomgrep for vare- og tenestekjøp og bygge- og anleggskontrahering.

⁷ Enterprise resource planning system – system for ressursplanlegging og verksemdsstyring.

fylkeskommunen. Etter fylkessamanslåinga, har det blitt gjort ei rekke endringar i desse systema og rutinane, noko som inneber at revisjonen har vald ut prosjekt som har blitt starta forholdsvis nyleg, og som ikkje er ferdigstilte på revisjonstidspunktet og der ikkje alle relevante aktivitetar og oppgåver som det er utarbeidd rutinar for har vore gjennomført. Dette inneber vidare at for enkelte rutinar, har det ikkje fullt ut vore mogleg å teste caseprosjekta si etterleving.

1.5.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Vestland fylkeskommune som er involvert i eller har ansvar for styring av investeringsprosjekt, både overordna og innanfor dei tre områda veg, bygg og eigedom og IKT.

Revisjonen har også gjennomført eitt intervju per case-prosjekt, der prosjektleiarane fekk moglegheit til å invitere med andre relevante personar som er involvert i eller har ansvar for styring av dei aktuelle investeringsprosjekta.

Totalt er det intervju sju personar i samband med revisjonen.

Revisjonen har i tillegg til intervju også fått ein demonstrasjon frå IKT (via Teams) av korleis prosjektmodellen for gjennomføring av investeringsprosjekt innan IKT er bygd opp.

1.5.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten har blitt sendt til fylkeskommunen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten har blitt sendt til fylkesdirektøren for uttale. Fylkesdirektøren sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

1.6 Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova og frå anerkjente standardar for internkontroll og prosjektstyring. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2 Om tenesteområdet

2.1 Overordna organisering for gjennomføring av investeringsprosjekt i Vestland fylkeskommune

Arbeidet med investeringsprosjekt i Vestland fylkeskommune (VLFK) er organisert slik at ulike avdelingar og seksjonar har ansvar for at prosjekt blir planlagt og gjennomført, med utgangspunkt i dei politiske vedtaka om gjennomføring av investeringar som blir fatta av fylkestinget. Fylkeskommunen har ikkje etablert eit felles overordna system for planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekt. I staden har kvar avdeling som gjennomfører prosjekt, etablert egne system og rutinar for planlegging, oppstart, gjennomføring og avslutning av investeringsprosjekt. Det blir i samband med forvaltningsrevisjonen vist til både at dei ulike avdelingane har ulike føresetnader for organisering av dei ulike fasane i eit investeringsprosjekt, og til at typen prosjekt som blir gjennomført er såpass forskjellige at det ikkje blir opplevd å vere hensiktsmessig å nytte felles system og rutinar på tvers av den fylkeskommunale verksemda. Dette blir reflektert i korleis system og rutinar for gjennomføring av prosjekt er bygd opp i dei ulike avdelingane som gjennomfører investeringsprosjekt.

I tabellen under er det gitt ei oppsummering av overordna organisering samt system for planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekt for dei tre einingane som er omfatta av avgrensinga i denne forvaltningsrevisjonen: seksjon for utbygging (eigedomseininga), seksjon for digitalisering (avdeling for strategisk utvikling og digitalisering) og seksjon for planlegging og utbygging (avdeling for infrastruktur og veg – INV). System og rutinar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt er skildra meir inngående i kapittel 3.4.

Tabell 1: Overordna organisering ved gjennomføring av investeringsprosjekt i VLFK

	Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
Organisering og ansvar	<p>Seksjon for utbygging er plassert under eigedomseininga, som igjen inngår i avdeling for organisasjon for organisasjon og økonomi i Vestland fylkeskommune.</p> <p>Seksjonen har ansvar for å utvikle fylkeskommunen sine bygningar, eigedommar og anlegg, og skal under dette ivareta byggherrefunksjonen på vegne av fylkeskommunen i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt som gjeld fylkeskommunale bygg.</p>	<p>Seksjon for digitalisering ligg under eininga strategisk utvikling og digitalisering, som igjen er ein del av avdelinga IKT og digitalisering.</p> <p>Seksjonen skal som ein del av sitt arbeid mellom anna sørge for at fylkeskommunen arbeider med digitalisering på ein einsarta, koordinert og strategisk måte. Ansvaret omfattar også å gjere vurderingar knytt til kva IT-system som blir nytta og gjennomføre investeringsprosjekt knytt til dette.</p>	<p>Seksjon for planlegging og utbygging er plassert under avdeling for infrastruktur og veg (INV). Størstedelen av fagmiljøa i avdelinga og seksjonen arbeide tidlegare i Statens vegvesen, og blei inkludert i den fylkeskommunale verksemda i samband med fylkeskommunesamanslåinga 1.1.2020.</p> <p>Seksjon for planlegging og utbygging har hovudansvaret for å gjennomføre vedtekne fylkesvegprosjekt frå planlegging til og med bygging av veg.</p>
System for planlegging, styring og gjennomføring av prosjekt	<p>Seksjon for utbygging nyttar ein kombinasjon av eigenutvikla rutinar og malar (plassert i fylkeskommunens sitt elektroniske kvalitetssystem eHandboka), og rutinar og malar som seksjonen har tilgang til gjennom samarbeidet Fylkeskommunalt eiendomsforum (FEF) til planlegging, styring og</p>	<p>Seksjon for digitalisering har nyleg tatt i bruk eit nytt, eigenutvikla system for planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt, under namnet Prosjektportalen. Systemet bygger i stor grad på Digdir sin prosjektvegvisar, med dei same stega og aktivitetane/oppgåvene. Før innføringa av eit eige system for</p>	<p>Seksjon for planlegging og utbygging (INV) nyttar eHandboka som system for planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt på vegområdet. eHandboka inneheld alle dei styrande dokumenta (rutinar, oppgåveskildringar, malar mv.) som skal nyttast i dei prosjekta seksjonen har ansvar for. Dei</p>

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
gjennomføring av investeringsprosjekt.	seksjon for digitalisering, var det Digdir sin prosjektvegvisar som blei nytta som system for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt innan digitalisering i fylkeskommunen.	fleste dokumenta i systemet er anten henta frå eller bygger på dei rutinar og malar som tidlegare blei nytta i Statens Vegvesen i samband med investeringsprosjekt.

2.2 Om dei utvalde caseprosjekta

I samråd med kontrollutvalet, blei det i revisjonen valt ut tre case-prosjekt for gjennomgang. Dei utvalde prosjekta blei vald ut mellom anna med omsyn til å teste og illustrere dagens system og rutinar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt i fylkeskommunen. Følgeleg er dei utvalde case-prosjekta alle prosjekt som blei starta opp etter fylkeskommunesamanslåing 1.1.2020. Dette inneber at prosjekta er under gjennomføring, og at bruk og etterleving av system og rutinar ikkje er fullt ut etterprøvbar for revisjonen (ettersom prosjekta enda ikkje har gjennomført alle aktivitetar og oppgåver som inngår i rutineane).

I tabellen under er det gitt ein kortfatta presentasjon av dei tre prosjekta, deira organiseringa og status på revisjonstidspunktet.

Tabell 2: Oversikt over dei tre utvalde caseprosjekta som inngår i forvaltningsrevisjonen

	Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system ⁸	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
	Fylkestinget har, i samsvar med skulebruksplanen for Vestland fylkeskommune, vedteke at Langhaugen VGS skal utvidast med om lag 90 elevplassar til totalt 720 elevar. Utbygginga omfattar nytt undervisningsbygg for musikk, dans, idrett og realfag, uteareal og samband mellom nybygget og eksisterande bygg. ⁹	Vestland fylkeskommune har avtalar med fleire ulike leverandørar av ulike system innan økonomi og budsjett, rekneskap, e-handel, innkjøp, rekruttering, kompetanse, løn, HR og tidsregistrering. Over dei neste åra går desse avtalane ut, og fylkeskommunen har behov for å inngå nye kontraktar om levering av system.	Fylkestinget har vedteke bygging av bru på Fv. 606 over Ytre Steinsund i Solund kommune. Prosjektet omfattar ei bru på 835 meter og 4365 meter ny veg, og skal erstatte ferjesambandet Daløy– Haldorsneset. Det nye brua vil gje innbyggjarane eit fast og døgnope samband til både Ytre Sula og kommunesenteret Hardbakke.
Om prosjektet	Prosjektet har eit budsjett på cirka 400 mill. kr.	Administrativ leiing i fylkeskommune har, etter tilråding frå ei styringsgruppe som arbeider spesifikt med den samla porteføljen av fylkeskommunen sine elektroniske system, beslutta å samle alle relevante system i ei integrert løysing som omfattar system for både økonomi (budsjett, innkjøp, rekneskap og e-handel) og HR/lønn. Løysinga skal også innehalde system for kompetanseløysing, fleksitidsløysing, rekrutteringsløysing,	Arbeidet blir finansierast ved både ferjeavløysingsmidlar og fylkeskommunal løyving, og har ei kostnadsramme på 812 mill. kr.

⁸ Enterprise resource planning system – system for ressursplanlegging og verksemdsstyring.

⁹ I tillegg til nybygget skal også det eksisterande hovudbygget ved Langhaugen VGS rehabiliterast. Det blir imidlertid organisert i eit eige prosjekt, som ikkje inngår i forvaltningsrevisjonen.

	Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system ⁸	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
		<p>reiserekning, og økonomiplanlegging.</p> <p>Fylkeskommunen har iverksett eit prosjekt for å anskaffe ei slik integrert løysing. Prosjektet arbeider ut frå ei økonomisk ramme på cirka 10 mill. kr. i årlege lisenskostnadar, eks. investerings-/innføringskostnadar.</p>	
Overordna organisering	<p>Nye Langhaugen VGS er organisert med prosjektleiing frå seksjon for utbygging, som også er prosjekteigar for prosjektet. Vidare er sentrale miljø i fylkeskommunen med relevans for prosjektet sitt innhald involvert (då særleg frå opplæring).</p> <p>Prosjektet blir gjennomført som ei totalentreprise med samspel, der den same entreprenøren har ansvar for å prosjektere/planlegge og gjennomføre prosjektet.</p>	<p>Prosjektet er organisert med eit prosjektteam som har ansvar for planlegging av heile prosjektet, førebuing og gjennomføring av anskaffing av nytt system, og implementering av dette i organisasjonen. Denne prosjektleiinga rapporterer til ei prosjektstyringsgruppe bestående av både fag- og prosessressursar (avdelingsdirektør organisasjon og økonomi, seksjonsleiar stab på avdeling for opplæring og kompetanse og avdelingsdirektør strategisk utvikling og digitalisering (fram til hausten 2022, då vedkommande blei erstatta av seksjonsleiar IKT), samt representantar frå innkjøp i samband med både prosess og kvalitetssikring).</p>	<p>Prosjektet er organisert med prosjektleiing frå planlegging og utbygging i INV. Vidare er prosjektet inndelt i to entreprisar: ei hovudentreprise for vegdelen av prosjektet, og ei totalentreprise for brudelen av prosjektet. I vegdelen av prosjektet står fylkeskommunen sjølv for prosjektering/planlegging, mens ein entreprenør står for gjennomføringa. I brudelen av prosjektet vil det være ein entreprenør som står for både prosjektering/planlegging og gjennomføring av arbeida.</p>
Status for prosjektet på revisjonstidspunktet	<p>Langhaugen VGS-prosjektet er på revisjonstidspunktet inne i samspelsfasen med entreprenør, eit arbeid som gjerast som ein del av anskaffingsprosessen i prosjektet. Gjennom dette arbeidet skal detaljar i entreprenøren sitt innleverte tilbud/løysingsforslag avklarast opp mot anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar.</p> <p>Når samspelfasen er ferdig, vil det bli utarbeidd eit saksframlegg som skal gjennom politisk handsaming i fylkesting, som skal fatte vedtak med endeleg godkjenning om kostnadsramme for gjennomføring av prosjektet.</p>	<p>Prosjektet har på revisjonstidspunktet inngått kontrakt med ein leverandør av nytt ERP-system. Arbeidet med å tilpasse system og løysingar til fylkeskommunen sine behov pågår. Nytt økonomi- og rekneskapsystem er planlagt sett i drift frå 1.1.2023, mens nytt lønssystem er planlagt sett i drift frå 1.4.2023.</p>	<p>Prosjektet har inngått kontrakt om gjennomføring av vegdelen i prosjektet, og arbeid knytt til dette starta opp hausten 2022. Vidare er det utført førebuande arbeid (forprosjekt) knytt til sjølvve brudelen, som grunnlag for mellom anna anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar når entreprisen skal lysast ut i marknaden.</p> <p>Prosjektet er planlagt ferdigstilt i 2026.</p>

Langhaugen VGS

Prosjekt nytt ERP-system⁸

Fv. 606 Ytre Steinsund bru

Prosjektet er planlagt ferdigstilt
mot slutten av 2025.

3 System for planlegging, gjennomføring og styring av prosjekt

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

1. *Har fylkeskommunen etablert ein tilfredsstillande prosjektmodell for planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekt?*

Under dette:

- a. Blir prosjekt organisert med klare rolle- og ansvarsforhold?
- b. Har fylkeskommunen retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i prosjekt?
- c. Er det etablert rutinar for å gjennomføre risikoanalysar av prosjekt (til dømes knytt til kvalitet, framdrift og økonomi i prosjekt), og blir det sikra at slike analysar blir gjennomført på eit tidleg nok tidspunkt?
- d. Er det etablert rutinar for kvalitetssikring av prosjektplanlegging og -gjennomføring (til dømes i samband med utarbeiding av avgjerslegrunnlag for val av prosjekt, tekniske løysingsforslag, kostnadsestimat og framdrift)?

3.2 Revisjonskriterium

Krav til internkontroll

Kommunelova kapittel 25 inneheld føresegn knytt til kommunen sin internkontroll:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutinar og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er fleire anerkjente rammeverk som skildrar grunnprinsipp for god internkontroll. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.¹⁰ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging frå leiinga

¹⁰ COSO: Internal Control | Integrated Framework (2013)

Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»¹¹ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»¹², blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ei profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør innehalde retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som forutsett.

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging vidare fastsette og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er naudsynte bør bli definert. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskildringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølge standardane også bli identifisert eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Ifølgje NS-ISO 10006:2017 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeidast ein kvalitetsplan for prosjektet som beskriv aktivitetar og ressursar som er nødvendige for å nå målet for prosjektet. Det bør vera ein periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjektet, og eventuelle avvik frå framdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.¹³

Av NS-ISO 10006-standarden går det fram at ein i den innleiande fasen av eit prosjekt bør vedta ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også vere gjort naudsynte avklaringar om framdriftsplan og vesentlege kontrakts- og avtaleforhold. Det bør vidare vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også fram at «*prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.*». Det bør i tillegg vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ.

Av ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»¹⁴ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»¹⁵ går det fram at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjere målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordna målsettinga vere å realisere byggeprosjektet. Meir spesifikke mål for eit prosjekt kan vere knytt til kvalitet, teknikkar for utføring, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammor må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerheit knytt til prosjektsføresetnader o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og det bør vere etablert system eller rutinar for å overvaka risikoen i heile prosjektperioden. Av ISO-standarden går det fram at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»¹⁶

Se vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Roller og ansvar

3.3.1 System og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling

Tabellen under samanfatar system og rutinar for å sikre tydelege roller og ansvar i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

¹¹ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

¹² NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

¹³ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

¹⁴ NS-ISO 10006:2017, «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

¹⁵ NS-ISO 9001:2015, «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

¹⁶ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

Tabell 3: System og rutinar for å sikre tydelege roller og ansvar i investeringsprosjekt

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>Seksjon for utbygging eigedom har etablert egne rutinar for å sikre at roller og ansvar i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt blir tydeleg etablert. Dei aktuelle rutinane ligg tilgjengeleg for alle tilsette i ei eiga mappe i eHandboka.</p> <p>Rutinane for etablering av roller og ansvar i byggeprosjekt spesifiserer mellom anna kva roller som skal opprettast, og utdjuar kva ansvar og oppgåver som ligg til kvar enkelt rolle i prosjekta (under dette ivaretaking av byggherreansvar, oppfølging og rapportering av økonomi og framdrift i prosjektet, usikkerheitsstyring mv.). I intervju blir det opplyst at rutinane blir opplevd å bidra til å sikre ei tydeleg rolle- og ansvarsdeling i prosjekt som blir sett i gang i seksjonen.</p> <p>I tillegg til desse rutinane, er tydeleggjering av roller og ansvar i ulike prosjektfasar trekt fram som eit vesentleg moment i seksjon for utbygging sin prosjektmodell/rutinar for planlegging og gjennomføring av prosjekt (sjå kap. 3.4.1).</p>	<p>Seksjon for digitalisering har som ein del av sine rutinar for prosjektplanlegging ein aktivitet som omfattar etablering av prosjektorganisasjon med roller og ansvar. Til sjølve gjennomføringa av aktiviteten nyttast rutinar frå Digdir sin Prosjektvegvisar, og malar for skildring av roller og ansvar som er utarbeidd av direktoratet og som er særskilt tilpassa IKT-prosjekt. Rutinane og malane til direktoratet definerer kva roller som bør vere på plass i ein prosjektorganisasjon, og gjer greie for kva oppgåver og ansvar kvar enkelt rolle skal ha.</p> <p>Seksjonsleiar opplyser i intervju at han opplever at det er etablert hensiktmessige rutinar innanfor strategisk utvikling og digitalisering for å sikre at roller og ansvar i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt er tydeleg etablert og definert.</p>	<p>Seksjon for planlegging og utbygging i INV har etablert egne rutinar for etablering av roller og ansvar i investeringsprosjekt, som ligg tilgjengeleg i eHandboka. Rutinane gjer greie for både kva roller som skal etablerast, samt kva ansvar dei som innehar desse rollene har og kva oppgåver dei skal utføre.</p> <p>Seksjonssjef for planlegging og utbygging opplyser i intervju dei rutinane som er etablert, blir opplevd å bidra ei tydeleg avklaring, fordeling og skildring av roller, ansvar og oppgåver i prosjekta, både i planleggings- og gjennomføringsfasane.</p>

3.3.2 Roller og ansvar i dei utvalde caseprosjekta

Tabellen under samanfattar organisering og fordeling av roller og ansvar i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 4: Fordeling av roller og ansvar i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Undersøkinga viser at Langhaugen VGS-prosjektet har nytta seksjon for utbygging sine rutinar, og lagt desse til grunn ved etablering av prosjektorganisasjonen og definering av roller og ansvar i prosjektet.</p> <p>Prosjektleiar opplyser i intervju at han vurderer at dagens organisering, under dette roller, ansvar og oppgåver er tydeleg definert og avklart for alle involverte i prosjektet.</p> <p>Det blir opplyst i intervju at det på grunn av interne forhold i</p>	<p>Undersøkinga viser at prosjektet har følgd dei rutinar som er etablert innanfor seksjon for digitalisering for å sikre at roller og ansvar i samband med planlegging og gjennomføring av prosjektet blir tydeleg definert og etablert.</p> <p>Prosjektleiar viser i intervju til at det blir opplevd å vere etablert tydelege roller og ansvar i prosjektet, under dette også tydelege grensesnitt og ryddig dialog mellom prosjektleiing og styringsgruppe, samt mellom prosjektet og alle dei aktuelle</p>	<p>Undersøkinga viser at prosjektet har nytta dei rutinane som seksjon for planlegging og utbygging har etablert i samband med definering av roller og ansvar, og lagt desse til grunn for opprettinga av prosjektorganisasjonen i Ytre Steinsund bru-prosjektet.</p> <p>Prosjekteigar opplyser at rolle- og ansvarsfordelinga i prosjektet blir vurdert å vere tydeleg, og at han har inntrykk av at alle involvert og oppfatar det same.</p>

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
eigedomsavdeling, har blitt gjort ei midlertidig justering av prosjektorganiseringa, slik at prosjektleiar også må fungere som prosjekteigar. Prosjektleiar opplever ikkje at dette har hatt nokon negative konsekvensar for prosjektet, som blir vurdert å vere tilstrekkeleg dekt med ressursar til gjennomføring av sentrale oppgåver.	interessentane som i praksis skal nytte systemet som blir anskaffa.	Prosjekteigar fortel vidare at det er praksis for å samarbeide tett mellom alle dei ulike rollene i investeringsprosjekta i avdelinga. Dei tilsette har for vane å spørje kvarandre om råd og innspel i dei fleste prosessar, og for tett undervegs i arbeidet. Han vurderer imidlertid at alle er kjent med og følgjer etablerte rutinar for kven som har myndigheit til å ta endelege avgjerder i ulike spørsmål og saker.

3.3.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har dei ulike seksjonane i Vestland fylkeskommune som har blitt kontrollert, etablert rutinar for til å sikre ei tydeleg organisering av investeringsprosjekt med klare rolle- og ansvarsforhold, i samsvar med god praksis for internkontroll og tilrådingar i standarden NS-ISO 10006.

Revisjonen meiner også at dei aktuelle rutinane har bidrege til å sikre klare rolle- og ansvarsforhold i dei utvalde caseprosjekta som har blitt gjennomgått, under denne kven i prosjekta som har ansvar for ulike avgjersler og kven som skal utføre kva oppgåver. Undersøkinga viser at dette også blir oppfatta som tydeleg avklart av sentrale personar som er involvert i prosjekta.

3.4 Overordna om retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar

3.4.1 Seksjonane sine rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i prosjekt

Tabellen under gir ei overordna samanfating av kva retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i investeringsprosjekt som er etablert i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen. Detaljar om enkeltrutinar knytt til tema som inngår i problemstillingane i forvaltningsrevisjonen, er omtala seinare i rapporten.

Tabell 5: Rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i prosjekt

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
Seksjon for utbygging nyttar ein kombinasjon av eigenutvikla rutinar og malar (plassert i fylkeskommunens sitt elektroniske kvalitetssystem eHandboka), og rutinar og malar som seksjonen har tilgang til gjennom samarbeidet Fylkeskommunalt eiendomsforum (FEF) til planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt. Samla sett utgjer desse rutinane seksjonen sin modell for korleis prosjekt skal gjennomførast. Seksjonen har også utarbeidd ein overordna strategi som definerer korleis utbyggingsprosjekt i fylkeskommunen skal gjennomførast, under dette forventningar til bruk av etablerte prosjektrutinar.	Seksjon for digitalisering har nyleg tatt i bruk eit nytt, eigenutvikla system for planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt, under namnet Prosjektportalen. Systemet bygger i stor grad på Digdir sin prosjektvegvisar, med dei same stega og aktivitetane/oppgåvene. Før innføringa av eit eige system for seksjon for digitalisering, var det Digdir sin prosjektvegvisar som blei nytta som system for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt innan digitalisering i fylkeskommunen. Prosjektmodellen som blir nytta til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt innan IKT er inndelt i fasar (ide-, konsept-, planleggings-, gjennomførings-,	Seksjon for planlegging og utbygging (INV) nyttar eHandboka som system for planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt på vegområdet. eHandboka inneheld alle dei styrande dokumenta (rutinar, oppgåveskildringar, malar mv.) som skal nyttast i dei prosjekta seksjonen har ansvar for. Dei fleste dokumenta i systemet er anten henta frå eller bygger på dei rutinar og malar som tidlegare blei nytta i Statens Vegvesen i samband med investeringsprosjekt. Seksjon for planlegging og utbygging sin prosjektmodell er delt inn i tydelege steg for korleis eit investeringsprosjekt innan veg skal gjennomførast, med skildring av kva aktivitetar som skal utførast og med

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>Prosjektmodellen til seksjon for utbygging er delt i to delar, ut frå kor store prosjekt det er snakk om (målt i kr.). Seksjonen har ein modell og eit sett med rutinar for prosjekt under 10 mill. kr. og ein modell og eit sett med rutinar for prosjekt over 10 mill. kr.</p> <p>Prosjektmodellen for prosjekt under 10 mill. kr. er delt inn i to hovudfasar: førfase og prosjektgjennomføring. Prosjektmodellen for prosjekt over 10 mill. kr. er delt inn i seks hovudfasar: behovskartlegging, konseptutvikling, konseptbearbeiding, detaljprosjektering, produksjon og overlevering.</p> <p>For kvar fase inneheld begge prosjektmodellane prosesskildringar, rutinar og malar som skal brukast i utføringa av sentrale oppgåver/aktivitetar, for eksempel når det gjeld etablering av prosjektorganisasjon, roller og ansvar, behovskartlegging og -vurdering, utarbeiding av rom- og arealprogram, kostnadsvurdering/-analyse, framdriftsplanlegging, risiko-/usikkerheitsanalyse, kvalitetssikring, planlegging og gjennomføring av anskaffingar, gjennomføring av ulike møter, etablering av kontrollplanar, oppfølging av entreprenørar mv.</p> <p>I tillegg inneheld modellane også ein eigen kvalitetssikringsmal/sjekkliste, som seksjonen bruker til å gjennomgå og kontrollere at alle sentrale aktivitetar er utført i kvart enkelt prosjekt, i samsvar med dei øvrige rutinar som er etablert.</p> <p>I intervju blir det opplyst at det er fast praksis for å gjennomføre oppstarts- og avslutnings-/oppsummeringsmøte i kvar fase i prosjekta, der det både blir definert kva som er avgjerande for å lukkast godt med gjennomføring av fasen (oppstart) og kva det er viktig at blir overført som føresetnadar inn i den neste fasen (oppsummering) for at ein skal kunne lukkast også i denne. Dette blir av seksjonssjef vurdert bidra til å sikre god planlegging av og kvalitet i den enkelte fasen.</p>	<p>avsluttings- og realiseringsfase), og for kvar fase er det utarbeidd rutinar og malar som skal nyttast av prosjekta til gjennomføring av sentrale aktivitetar og oppgåver. Mellom anna inneheld modellen rutinar og malar for definering av behov og målsettingar, utredning av konsept for å nå mål og dekke behov, definering og skildring av teknisk ramar, etablering av prosjektorganisasjon, overordna planlegging av framdrift, estimering av kostnader, identifisering av kritiske suksessfaktorar og føresetnadar for at prosjektet skal kunne lukkast, gjennomføring av anskaffingar, risikoanalyse og kvalitetssikring av ulike oppgåver mv.</p> <p>Prosjektmodellen inneheld også ei sjekkliste for gjennomføring av sentrale aktivitetar, som det og er stilt krav om at skal nyttast og som skal arkiverast med prosjektdokumentasjon. Systemet er lagt opp slik at det ikkje er mogleg å gjennomføre investeringsprosjekt utan at ein som prosjektleiar er inno alle fasar og oppgåver som inngår i prosjektmodellen og stadfestar at desse er utført.</p> <p>Seksjonssjef for digitalisering vurderer at modellen som blir nytta fungerer og dekkjer fylkeskommunen sine behov, men understrekar samstundes at delar av system er nytt og i implementeringsfasen. Det er difor viktig at det også framover blir jobba aktivt med å sikre at alle oppgåver blir gjennomført slik dei skal, og forbetre systemet etter kvart som dei erfarer kva som fungerer og kva som eventuelt manglar/må vidareutviklast.</p>	<p>rutinar og malar til bruk ved kvar aktivitet. Prosjektmodellen inneheld oppgåveskildring, rutinar og malar for sentrale oppgåver som mellom anna utarbeiding av prosjektbestilling/-mandat, prosjektstyringsplan (inkl. definering av målsettingar, identifisering av kritiske suksessfaktorar, styring av risiko og usikkerheit mv.), reguleringsplanlegging, estimering av kostnader, anskaffing av rådgjevarar og entreprenørar (inkl. utforming av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar), gjennomføring av byggefase (inkl. utforming av opplegg for å føre kontroll med leveransar, økonomi mv., og gjennomføring av ulike møter), avslutting av prosjekt og ibruktaking av veg.</p> <p>Planlegging og utbygging sin prosjektmodell inneheld ikkje noko sjekkliste eller liknande som skal nyttast for å dokumentere at gjeldande rutinar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt har blitt nytta i kvart enkelt prosjekt. Det er heller ikkje praksis for å gjennomføre kontroll av at prosjektmodellen har blitt lagt til grunn for gjennomføringa av kvart prosjekt. I intervju blir det også opplyst at det antakelig førekjem tilfelle der rutinar ikkje alltid blir nytta, i den forstand at tilsette ikkje alltid går inn for å sjå kva som står i rutinen før dei gjennomfører ei oppgåve. Seksjonen har mykje personell med lang erfaring og høg kompetanse, og det blir peikt på at ikkje alle vil ha behov for støttedokumentasjon knytt til gjennomføring av alle oppgåver.</p> <p>I intervju blir det vidare vist til at prosjektmodellen ved første augekast kanskje kan opplevast som litt uoversiktleg. Seksjonssjef peiker imidlertid på at dei fleste tilsette er godt kjent med kvar dei finn gjeldande rutinar og malar, og at ho ikkje har fått tilbakemelding om at tilsette opplever det som vanskeleg å halde oversikt over desse. Det blir likevel understreka at det finst eit forbetringspotensial</p>

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
I intervju blir det opplyst at det i samband med fylkeskommune-samanslåinga blei utført eit større arbeid med å gjennomgå og vidareutvikle dei system og rutinar som fanst i dei to gamle fylka for planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekt, og samle desse til eit system og ein prosjektmodell.		knytt til organisering av kvalitetssystem og prosjektmodell.

3.4.2 Overordna om bruk av retningslinjer og rutinar i utvalde caseprosjekt

Tabellen under gir ei overordna samanfating av korleis retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar har blitt nytta i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 6: Overordna om bruk av retningslinjer og rutinar i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Undersøkinga viser at prosjektet har lagt seksjon for utbygging sine system og rutinar til grunn i prosjektet, både når det gjeld planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar.</p> <p>Prosjektleiaren opplyser i intervju at prosjektet i tillegg til dei påkravde rutinane også har vald å gjennomføre prosjektet med ein eigen pris- og designkonkurrans. Dette trass i at kostnadsramma til prosjektet i utgangspunktet låg under NOK 250 millionar, som er grensa som er definert rutinane for at pris- og designkonkurrans skal gjennomførast. Gitt at prosjektet omhandla eit frittstående bygg med dei funksjonane som ein skulle ha på Langhaugen, valde dei likevel å gjennomføre prosjektet med pris- og designkonkurrans som om det var eit prosjekt av omfang over NOK 250 millionar. Dette fordi dei erfarer at pris- og designkonkurrans gir meirverdi med tanke på å sikre gode tekniske og økonomiske løysingsforslag med stor variasjon i arkitektur og estetikk. Prosjektleiaren peikar på at prosjektet har hatt ei vesentleg endring i omfang og kostnadsramme og at vurderinga deira av å nytta seg av pris- og designkonkurrans i ettertid har vist seg å vera god med tanke på sikre best moglege løysingar på fylkeskommunen sine behov.</p>	<p>Undersøkinga viser at prosjektet i samband med planlegging og gjennomføring primært har tatt utgangspunkt i dei prosesskildringar og rutinar som ligg i Digdir sin prosjektvegvisar, og ikkje i prosjektportalen slik den ligg tilgjengeleg på intranett per i dag. Prosjektleiaren opplyser imidlertid at rutinane som er brukt i stor grad er vidareført i seksjonen sin nye prosjektmodell, men at det likevel vil kunne vere enkelte avvik i framgangsmåte og malar som er nytta, ettersom prosjektet har sett til den nye prosjektportalen.</p> <p>Prosjektleiaren fortel at fordi prosjektet blei starta opp før det nye kvalitetssikringssystemet blei innført, hadde ikkje deltakarane i prosjektet tilgang på kurs før eitt år ut i prosjektgjennomføringa (og at desse kursa i tillegg berre var i ein oppstartsfasen). Det blei difor vurdert at det var mest formålstenleg at prosjektet nytta kjende prosessar som prosjektteamet allereie hadde kompetanse og opplæring i, dvs. prosjektvegvisaren til Digdir.</p>	<p>Undersøkinga viser at prosjektet har lagt prosesskildringar og rutinar som ligg i eHandboka til grunn for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar.</p> <p>Prosjektleiaren opplyser i intervju at han opplever at prosjektmodellen har vore tilstrekkeleg dekkande for dei behova Ytre Steinsund bru-prosjektet har hatt fram til no, men understrekar at prosjektet er i startfasen og at det er mange prosessar og oppgåver som står att før prosjektet skal ferdigstillast i 2026.</p> <p>Prosjektleiaren peiker på at den viktigaste funksjonen til modellen i eit prosjekt som dette er at det set ein standard for korleis prosjektet skal gjennomførast, under dette definerer rammer, kritiske suksessfaktorar, sentrale milepålar og andre vesentlege moment som er avgjerande for at prosjektet skal lukkast.</p>

3.4.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Vestland fylkeskommune gjennom dei ulike kvalitetssystema som er i bruk, etablert prosjektmodellar med retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i investeringsprosjekt innanfor områda bygg, digitalisering og IKT og veg. Fleire av dei retningslinjene og rutineane som er inkludert i prosjektmodellane framstår etter revisjon si vurdering som tilstrekkelege med tanke på å sikre hensiktsmessig styring og kontroll med dei ulike aktivitetane i dei prosjekta som blir gjennomført, i samsvar med god praksis for internkontroll og tilrådingar i relevante ISO-standardar.

Revisjonen har likevel identifisert enkelte manglar i prosjektmodellane. Desse er presentert og gjort nærare greie for vidare i rapporten. Revisjonen vil understreke at det er viktig at dei identifiserte manglane som kjem fram vidare i forvaltningsrevisjonen blir tatt tak i og utbetra. Dette for å begrense risikoen for at svikt, feil og manglar i gjennomføring av sentrale aktivitetar som inngår i fylkeskommunale investeringsprosjekt oppstår, som vil kunne påverke prosjekta negativt med tanke på mellom anna framdrift og kostnader.

I tillegg til dei identifiserte manglande som er presentert nærare i dei kommande kapitla, vil revisjonen peike på at det som ein del av prosjektmodellen som ligg til grunn for gjennomføring av investeringsprosjekt på veg, ikkje er etablert rutinar for kontroll av at rutinar og malar som er utarbeidd for gjennomføring av sentrale oppgåver faktisk blir nytta, gjennom til dømes bruk av sjekklister der rutineetterleving blir dokumentert. Etter revisjonen si vurdering er slik kontroll viktig for å sikre at rutinar og malar faktisk blir nytta, og at alle aktivitetar blir gjennomført slik det er intendert. Revisjonen meiner derfor at fylkeskommunen bør sikre at det blir etablert rutinar for å kontrollere at gjeldande rutinar og malar for gjennomføring av sentrale aktivitetar også i investeringsprosjekt på vegområdet. Dette må også sjåast i lys av dei opplysningane som kjem fram om at seksjonen er kjent med at rutinar ikkje alltid blir nytta, noko som aukar risikoen for at det oppstår svikt, feil og manglar i prosjekta.

Når det gjeld dei utvalde caseprosjekta, er det revisjonen si vurdering at gjeldande retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt har blitt lagt til grunn for prosjekta, samt at sentrale aktivitetar for det meste har blitt gjennomført i samsvar med dei aktuelle rutineane, med nokre avvik. Dei aktuelle avvika og kvaliteten på caseprosjekta sitt arbeid med ulike sentrale aktivitetar for øvrig, er nærare gjennomgått og vurdert under dei resterande overskriftene i kapittel 3, 4 og 5 av rapporten.

3.5 Risikoanalyser knytt til kvalitet, framdrift og økonomi

3.5.1 System og rutinar for risikoanalyser i dei ulike seksjonane

Tabellen under samanfattar system og rutinar for gjennomføring av risikoanalyser i investeringsprosjekt i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Tabell 7: System og rutinar for risikoanalyser

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
Gjennom prosjektmodellen har seksjon for utbygging etablert rutinar for gjennomføring av vurdering av risiko og usikkerheit i investeringsprosjekt. Av desse går det fram at det skal gjennomførast usikkerheitsanalyse for alle investeringsprosjekt, og at det for alle større investeringsprosjekt (>100 mill.) skal gjennomførast usikkerheitsanalyser kvart kvartal i samband med dei kvartalsvise statusmøta. I desse analysane skal aktuelle risiko- og usikkerheitsmoment i prosjektet kartleggast og vurderast og moglege tiltak for å handtere risikoane skal identifiserast. Det er utarbeidd ein eigen mal i Excel-format for gjennomføring av risiko- og usikkerheitsanalyse, med støttetekst	Av den nye prosjektportalen som er innført går det fram at det i planleggingsfasen av alle prosjekt skal gjennomførast analyser av risiko- og usikkerheit. Portalen inneheld ein eigen usikkerheitsmodul som skal nyttast til dette arbeidet. Gjennom modulen registrerer prosjektet identifiserte risikoar, vurderer desse (sannsyn og konsekvens) og foreslår tiltak for å handtere dei identifiserte risikoane. Sjølve risikomodulen inneheld ikkje støttetekst eller -skildringar som skal hjelpe prosjekta med å identifisere risikoar som ein typisk vil måtte være bevisst på, under dette risiko for ufullstendig/manglar i kvalitet, manglande framdrift eller økonomiske avvik. Verken i	Gjennomføring av risiko- og usikkerheitsanalyser i prosjekt som blir gjennomført av seksjon for planlegging og utbygging (INV) er skildra i rutinen for utarbeiding av prosjektstyringsplan, som ligg i eHandboka. Her går det fram at prosjekta i samband med definering av resultatmål for prosjektet skal gjennomføre både risikovurdering og overordna vurdering av usikkerheit. Det blir vist til at det særleg viktig å identifisere risiko knytt til bygging, drift og vedlikehald, samt risiko for tredjepart i samband med anleggs- eller driftsarbeid. Videre blir det peikt på at usikkerheitsanalyse er viktig i samband med identifisering av prosjekta sine kritiske suksessfaktorar.

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>som omtalar kva moment det i dei fleste prosjekt vil vere viktig å vurdere usikkerheit rundt. Her går det fram at det mellom anna bør vurderast risiko knytt til om prosjektorganisasjonen er solid nok, økonomi og finansiering, om brukarkrav er godt nok dekt, framdrift (både i enkelte fasar og for prosjektet totalt sett), eksterne aktørar og deira involvering (både offentlege etatar i samband med t.d. reguleringsplanar og opp mot entreprenørar og andre samarbeidspartnarar).</p> <p>Det blir opplyst i intervju at dagens system blir opplevd å fungere godt når det gjeld å fange opp risikoar som vil kunne ha konsekvensar for framdrift, økonomi og kvalitet i prosjekta.</p> <p>Det blir vidare peikt på det i seksjonen er vanleg at prosjekta arbeider aktivt med risikoanalyse også meir kontinuerleg. Det blir gjennomført statusmøter med prosjektsjefane kvar veke, samt leiarmøte kvar måndag. I desse møta er det vanleg at det blir snakka om moglege risikoar og usikkerheit i pågåande prosjekt, og seksjonssjef viser til at det på grunn av den tette oppfølginga av risiko i prosjekta, aldri vil gå lang tid frå ein risiko blir oppdaga til det blir identifisert og iverksett tiltak for å handtere denne.</p>	<p>oppgåveskildringa for gjennomføring av risiko- og usikkerheitsanalysar eller i sjølve usikkerheitsmodulen er det omtalt når eller eventuelt med kva hyppigheit prosjekta skal vurdere risiko- og usikkerheit.</p> <p>Frå prosjektportalen er det under prosesskildringa av gjennomføring av risiko- og usikkerheitsanalysar lenka til ein opplæringsvideo hjå Holte Academy om korleis ein vurderer usikkerheiter og risikoar i prosjekt. Revisjonen har ikkje hatt moglegheit til å kontrollere denne videoen (då dette krev abonnement til Holte sine tenester), og kan difor ikkje stadfeste korvidt videoen gir rettleiing knytt til vurdering av risiko for relevante tema som kvalitet, framdrift og økonomi.</p>	<p>Vidare går det fram av rutinen at prosjekt skal ha ein strategi for styring av usikkerheit, som baserer seg på ein analyse av dei mest kritiske usikkerheitsfaktorane.</p> <p>I tillegg til dette, legg seksjonen sine rutinar opp til at det i samband med prosess for estimering av kostnader (anslagsprosessen) skal gjerast vurderingar av risiko og usikkerheit i prosjektet, og korleis identifiserte risikoar vil kunne påverke kostnadsbilete i prosjektet. For prosjekt større enn 100 mill. kr. skal dette arbeidet kvalitetssikrast av ei eiga kostnadsgruppe, som skal vurdere om anslag for kostnader og vurdering av risiko/usikkerheit er tilstrekkeleg. For prosjekt større enn 500 mill. kr. skal det i tillegg gjennomførast ekstern kvalitetssikring av anslag for kostnader.</p> <p>I samband med revisjonen blir det opplyst at det vil vere kva det er behov for av risikoanalysar i kvart enkelt investeringsprosjekt på veg. Variasjonen i typar prosjekt er stor, og mange prosjekt er unike og har individuelt definerte behov når det gjeld analyse av risiko.</p>

3.5.2 Risikoanalysar i dei utvalde caseprosjekt

Tabellen under samanfattar arbeid med risikoanalysar knytt til kvalitet, framdrift, økonomi mv. i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 8: Risikoanalysar i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
Undersøkinga viser at prosjektet har gjennomført vurderingar av usikkerheit og risiko i samsvar med etablerte rutinar i prosjektmodell, dokumentert gjennom referat og vedlegg frå jamlege statusmøte. Statusmøte der risikovurderingar har blitt gjennomført har blitt avhalde sidan oppstarten av prosjektet.	Undersøkinga viser at prosjektet har gjennomført fleire risiko- og usikkerheitsanalysar av ulike forhold som vil kunne påverke økonomi, framdrift og kvalitet i prosjektet på uønskt vis. Til desse analysane har prosjektet nytta ein Excel-mal for risikoanalyse, som prosjekteiar opplyser at er basert på eksisterande rutinar i fylkeskommunen for	Av dokumentasjon som er oversendt og intervju som er gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen, kjem det ikkje fram at prosjektet har gjennomført analysar av risiko og overordna usikkerheit, i samsvar med gjeldande rutinar, som angir at dette skal inngå i prosjektstyringsplan. Prosjektstyringsplanen som har blitt oversendt i samband med forvaltningsrevisjonen inneheld heller

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Revisjonen sin gjennomgang viser at risikovurderingane som er gjennomført omfattar både kvalitet (under dette forhold knytt til rom- og funksjonsprogram for den nye skulen), framdrift (særleg sett opp mot reguleringsplan) og økonomi (estimering av prisnivå i marknaden).</p> <p>I intervju opplyser prosjektleiar at den største risikoen i Langhaugen VGS-prosjektet er knytt til arbeidet med reguleringsplanen med tilhøyrande justering av fylkesvegen som går forbi skulen, noko som vil kunne påverke framdrifta i prosjektet. Det er i samband med dette arbeidet vedteke at det skal leggjast til rette for ei «Kiss and ride»-løysing som skal dekkjast over Langhaugen VGS-prosjektet sitt budsjett. Prosjektleiar fortel at det er teke høgd for denne risikoen i kostnadskalkylane som er utarbeidd, gjennom at det er inkludert ein opsjon på dette i konkurransen som har blitt gjennomført for å knytte til seg entreprenør. Utløysing av opsjonen vil imidlertid kunne påverke tidsbruken i prosjektet, og då potensielt også det samla kostnadsbilete.</p>	<p>risikoanalyse, men som prosjektet har forenkla og tilpassa til sitt eige behov.</p> <p>Av risikoanalysane som er gjennomført går det fram at den største risikoen for prosjektet er manglande tilgang på ressursar, noko som vil kunne føre til redusert framdrift, og som igjen vil kunne gi auka kostnader og påverke produksjon (lønnskøyting mv.) negativt. Dette blir også understreka av prosjektleiar i intervju, som peiker på at tilgang på ressursar har vore ein kjend og kommunisert risiko heilt frå starten av prosjektet.</p> <p>Prosjektleiar fortel vidare at prosjektet har jobba mykje med tiltak for å handtere risikoane i prosjektet, men at det ikkje naudsynleg er teke høgd for alle dei identifiserte risikoane i prosjektet sine kostnadskalkylar. Det er til dømes ikkje utarbeidd noko estimat for potensielle meirkostnader dersom det blir forseinkingar i prosjektet på bakgrunn av manglande ressursar. Prosjektleiar fortel at dette kunne ha vore ein fordel å ha teke med i prosjektkalkylen for å sikre størst mogleg realisme.</p>	<p>ikkje skildring av strategi for styring av visse i prosjektet.</p> <p>Samstundes viser undersøkinga at prosjektet i samsvar med rutinar for å estimere kostnader i prosjektet (anslagsprosessen), har gjort ein større jobb med å vurdere ulike risikoar og usikkerheiter i prosjektet, og korleis desse vil kunne påverke prosjektkostnadane. I samband med dette arbeidet er det mellom anna vurdert risiko knytt til moglege endringar i regelverk undervegs i prosjektet, marknadssituasjonen, byggetid/framdrift, kompleksitet og natur- og grunnforhold (vind, straum og bølger, bergkvalitet). Desse vurderingane av risikoar er gjennomført i fleire omgangar undervegs i prosessen med å estimere kostnader (anslagsprosessen), og har blitt kvalitetssikra i samsvar med føresegna i rutinane.</p>

3.5.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Vestland fylkeskommune i samsvar med krav til god internkontroll og tilrådingar i anerkjente standardar for prosjektstyring, etablert rutinar for gjennomføring av risikoanalysar i prosjekt knytt til sentrale moment som kvalitet, framdrift og økonomi. Rutinane legg etter revisjonen si vurdering opp til at risikoanalysar skal gjennomførast tidleg nok i prosjekta sine arbeidsprosessar til at det vil vere mogleg å ta høgd og planlegge for handtering av eventuell identifisert risiko.

Revisjonen meiner samstundes at rutinane for analyse av risiko som er etablert innan både seksjon for digitalisering og seksjon for planlegging og utbygging (INV) bør bli gjennomgått og vidareutvikla. Revisjonen vil peike på at rutinane for risikoanalyse som er etablert gjennom prosjektportalen til seksjon for digitalisering i liten grad spesifiserer kva forhold/tema det er viktig å vurdere risiko knytt til (som til dømes økonomi og framdrift) eller korleis risikoanalysane skal gjennomførast. Når det gjeld seksjon for planlegging og utbygging (INV), meiner revisjonen at det ikkje er fullt ut tydeleg definert i rutinane kva slags analysar det er prosjekta skal gjere av risiko og kva forhold det er viktig at blir vurdert i dei ulike delane av prosessen der det blir omtalt at risikoanalyse skal utførast. Eksempelvis er det etter revisjonen si vurdering ikkje tydeleg avklart kva risikoanalysar det er forventa at skal inngå i anslag for prosjekt som blir utarbeidd, eller kva forhold det er særleg viktig at er teke stilling til og vurdert i forkant av at kostnadsanslaget blir kvalitetssikra.

Når det gjeld gjennomføring av risikovurderingar av mellom anna kvalitet, økonomi og framdrift i dei utvalde caseprosjekta, er det revisjonen si vurdering at alle dei tre prosjekta har gjennomført slike vurderingar både i eit hensiktsmessig omfang og på eit tidleg nok tidspunkt, som prosjekta har nytta til å utarbeide planar og tiltak for å handtere avdekt risiko.

3.6 Kvalitetssikring av prosjektplanlegging- og gjennomføring

3.6.1 System og rutinar for kvalitetssikring av prosjektplanlegging- og gjennomføring

Tabellen under samanfattar system og rutinar for kvalitetssikring av prosjektplanlegging- og gjennomføring i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Tabell 9: System og rutinar for kvalitetssikring

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>Seksjon for utbygging nyttar seg av Fylkeskommunalt eiendomsforum (FEF) sitt system for kvalitetssikring til å kontrollere at sentrale aktivitetar og oppgåver er gjennomført og at kvaliteten på arbeidet er tilfredsstillande. Systemet består av eit Excel-skjema prosjektet skal gå gjennom, der alle aktivitetar som inngår i kvar prosjektfase skal vurderast. Blant aktivitetar som inngår i kvalitetssikringssystemet finn ein avklaring av overordna føresetnadar for prosjektet, vurdering av arealbehov, lokalisering, vurdering av alternativ for gjennomføring av prosjekt, kostnadsvurdering og -estimat, framdriftsplan, detaljprosjektering mv.</p> <p>Systemet skal nyttast kontinuerleg mellom prosjektperioden, og ved overgang mellom kvar prosjektfase skal det gjennomførast eigne møte mellom prosjektleiing og prosjekteigar, der Excel-skjema blir gjennomgått og det blir vurdert om kvalitetssikring av dei ulike aktivitetane har vore tilstrekkeleg, før ein går vidare til neste fase av prosjektet.</p>	<p>Seksjonsleiar for digitalisering opplyser i intervju at seksjonen har etablert eit system for kvalitetssikring av prosjektet sett saman av ei rekke møtearenaar og sjekkpunkt, for å sikre at prosjekt som blir vedteke og gjennomført held naudsynt kvalitet. Systemet er bygd opp slik at alt vesentleg materiale som blir utarbeidd av prosjektleiinga, som til dømes behovsanalyse, forslag til konseptval, kostnadsestimat mv., først blir vurdert av porteføljerrådet i avdelinga. Deretter blir porteføljesekretariatet og IKT-/digitaliseringsrådet involvert for kontroll og kvalitetssikring, før aktuelt materiale blir sendt vidare til porteføljestyingsgruppa i seksjonen for vurdering og ev. avgjerse om gjennomføring. Dei aktuelle prosessane for kvalitetssikring av prosjekt som blir gjennomført innan digitalisering/IKT er ikkje skildra skriftleg i seksjonen sin prosjektmodell.</p> <p>Seksjonsleiar for digitalisering vurderer at den prosessen og det systemet som er etablert i stor grad sikrar god intern kvalitetssikring av mellom anna avgjerlegrunnlag for val av prosjekt, tekniske løysingsforslag og kostnadsestimat i kvart prosjekt som blir vurdert for gjennomføring.</p>	<p>Prosjektmodellen til seksjon for planlegging og utbygging som ligg i eHandbok, har ikkje eigne rutinar som skildrar kvalitetssikring av prosjektplanlegging og -gjennomføring, under dette i samband med utarbeiding av avgjerlegrunnlag for val av prosjekt, tekniske løysingsforslag, kostnadsestimat og framdrift. Kvalitetssikring av sentrale forhold knytt til planlegging og gjennomføring av prosjekt inngår imidlertid i rutinen for estimering av kostnader (anslagsprosessen) med tilhøyrande risikovurderings- og kvalitetssikringsprosessar (sjå kapittel 3.5.1).</p> <p>Vidare viser undersøkinga at det i prosjekt som blir gjennomført i seksjonen er etablert praksis for gjennomføring av ulike aktivitetar og analysar med formål om å sikre naudsynt kvalitet i planlegging av prosjekt, slik at alle løysingsforslag, kostnadsestimat, framdriftsplanar mv. er så godt gjennomarbeidd som mogleg. Dette gjeld eksempelvis gjennomføring av grunnundersøkingar/analysar av grunnforhold, analysar av ver- og vindforhold, forprosjekt knytt til val og kvalitetssikring av tekniske løysingar mv. Etter det revisjonen kan sjå, er ikkje denne praksisen omtalt i seksjonen sin prosjektmodell.</p>

3.6.2 Kvalitetssikring i dei utvalde caseprosjekta

Tabellen under samanfattar arbeid med kvalitetssikring av prosjektplanlegging og -gjennomføring i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 10: Kvalitetssikring i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Undersøkinga viser at prosjektet så langt i arbeidet har gjennomført kvalitetssikring i samsvar med etablert rutinar for seksjonen for utbygging. Kvaliteten på det arbeidet som har blitt utført har kontinuerleg blitt vurdert i samsvar med Excel-skjema som skal nyttast, og det er dokumentert gjennomført møte der prosjektleiing og prosjekteigar har gjennomgått og vurdert kvaliteten på det arbeidet som er gjort fram til no i prosjektet og om denne er god nok til å kunne gå vidare til dei neste fasane og oppgåvene.</p>	<p>Undersøkinga viser at prosjektet har følgd dei kvalitetssikringsrutinane som er etablert i seksjon for digitalisering, og at det før ein har vald å gå vidare med prosjektet i ulike fasar har blitt vurdert om dei vesentlege forholda har blitt gjort greie for med tilstrekkeleg kvalitet (under dette om analysar av ulike alternative løysingar, analysar og estimat knytt til kostnader, samt analysar knytt til framdrift i potensielt prosjekt, har vore gode nok).</p>	<p>Som det går fram av kapittel 3.5.2, har det i prosjektet blitt gjennomført kvalitetssikring av anslagsprosessen i prosjektet (dvs. arbeidet med estimering av kostnader), i samsvar med etablerte rutinar. Denne prosessen har også omfatta kvalitetssikring av dei vurderingar som er gjort knytt til ulike løysingar og byggetid/framdrift, i tillegg til av sjølve kostnadsestimata og usikkerheita knytt til desse.</p> <p>Vidare viser undersøkinga at det i prosjektet, i samsvar med etablert praksis i seksjon for planlegging og utbygging, er gjennomført fleire aktivitetar som mellom anna har hatt som formål å sikre at kvalitet i løysingar, kostnadsestimat og planlegging av framdrift. Det er mellom anna gjort en rekke ver- og vindmålingar (både for å sikre arbeidsforholda til dei som skal utføre arbeid i sundet, samt for å sikre kunnskap som kan ha relevans for konstruksjon, materialbehov mv.) og undersøkingar av både av havbotn og grunnforhold/bergkvalitet (for å sikre god fysisk fundamentering og forankring av brua). Det er i samband med prosjektet også gjennomført eit eige forprosjekt (med bistand frå eksterne rådgjevande ingeniørar), som inneheld inngåande analysar av ulike trase- og brualternativ, og som inkluderer ei rekke vurderingar og analysar av kritiske forhold og korleis desse må handterast for å sikre ei kvalitativt god gjennomføring av prosjektet. Alle dei arbeida som har blitt utført for å sikre kvalitet i prosjektet har blitt teke omsyn til i planlegging av prosjektet, inklusiv i prosjektet sine kostnadskalkylar og framdriftsplanar.</p>

3.6.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har alle dei tre seksjonane (utbygging (eigedom), digitalisering og planlegging og utbygging (INV)) etablert ein hensiktsmessig praksis for kvalitetssikring av sentrale komponentar i planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Samstundes er det revisjonen si vurdering at det berre er seksjon for utbygging (eigedom) som har sikra tilstrekkeleg med skriftlege rutinar som formaliserer den praksis som er etablert. Etter revisjonen si vurdering har verken seksjon for digitalisering eller seksjon for planlegging og

utbygging (INV) sørge for at etablert praksis for kvalitetssikring er tilstrekkeleg skriftleg dokumentert, under dette skriftlege rutinar som omtalar korleis dei aktivitetane som prosjekta har praksis for å gjennomføre når det gjeld kvalitetssikring (jf. t.d. prosjektet Fv. 606 Ytre Steinsund bru), skal gjennomførast. Revisjonen meiner dette ikkje er i samsvar med god internkontrollpraksis og krav i kommunelova knytt til internkontroll, og vil peike på at mangel på skriftlege rutinar som skildrar praksisen for kvalitetssikring vil kunne medføre risiko for uønskja variasjon i korleis arbeid blir utført, samt svikt, feil og manglar i kvalitetssikring. For å redusere og forebygge denne risikoen, meiner revisjonen derfor at fylkeskommunen må sørge for at det i dei to seksjonane blir utarbeidd skriftlege rutinar for kvalitetssikring som gjer tydeleg greie for korleis kvalitetssikring av sentrale prosjektaktivitetar skal utførast, samt når i prosjektprosessen dei skal gjennomførast.

Med omsyn til dei utvalde caseprosjekta, er det revisjonen si vurdering at alle dei tre prosjekta har gjennomført hensiktsmessig kvalitetssikring av sentrale moment i prosjekta som til dømes avgjerslegrunnlag for val av prosjekt, tekniske løysingsforslag, kostnadsestimat og framdriftsplanar.

4 Anskaffingar i prosjekt

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

2. Har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å førebu anskaffingar i investeringsprosjekt?

Under dette:

- a. Har fylkeskommunen strategiar for gjennomføring av anskaffingar i prosjekt, under dette når det gjeld val av kontrakts- og entreprisform?
- b. Er det etablert rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar som blir nytta i anskaffingar?
- c. I kva grad blir etablerte strategiar og rutinar for førebuing av anskaffingar nytta og etterlevd i investeringsprosjekt?
- d. Har fylkeskommunen sikra tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av anskaffingar i investeringsprosjekt?

4.2 Revisjonskriterium

Krav til internkontroll

Sjå kapittel 3.2 for revisjonskriterium om internkontroll.

Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsleiing i prosjekt»¹⁷ og «Leiingssystem for kvalitetsstyring»¹⁸, blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ein profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør innehalda retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), og dessutan prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikra at aktivitetar blir gjennomførte som føresett.

Planlegging av byggeprosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og det bør vere etablert system eller rutinar for å overvaka risikoen i heile prosjektperioden. Av ISO-standarden går det fram at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»¹⁹

Ifølgje Norsk Standard sin rettleier i prosjektleiing, NS-ISO 21500:2012, bør ein planlegge innkjøp før ein går i gang med innkjøpsprosessen, med det formålet å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpa før igangsetting. Når ein kontrakt er inngått startar kontraktsstyringa. I samsvar med byggherreforskrifta har prosjektleiinga ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, mellom anna ved å gjennomføra møte med leverandørar. Av NS-ISO 10006:2017, går det fram at det bør setjast i verk eit system for kontraktsstyring som sikrar at kontraktsforholda blir oppfylte, og der leverandørens utføring blir overvaka for å sikra at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylte. I samband med dette vil mellom anna kontroll av om massar, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling vere viktig.

Av NS-ISO 10006-standarden går det fram at ein i den innleiande fasen av eit prosjekt bør vedta ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold. Det bør vidare vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2016, pk.t 5.2.6 går det òg fram at «*prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.*»

¹⁷ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

¹⁸ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

¹⁹ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

Ifølgje NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging av eit prosjekt fastsetje og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er nødvendige bør definerast. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskildringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølgje standardane òg bli identifiserte eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Sjå 0 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Strategiar for gjennomføring av anskaffingar²⁰

4.3.1 System og rutinar for val av kontrakts- og entreprisform

Tabellen under samanfattar strategi for anskaffingar, under dette system og rutinar for val av kontrakts- og entreprisform i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Tabell 11: System og rutinar for val av kontrakts- og entreprisform

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>Seksjon for utbygging har etablert ein skriftleggjort strategi for korleis ein skal knytte til seg entreprenørar og eksterne rådgjevarar i samband med utbyggingsprosjekt. Av strategien går det fram at seksjonen i all hovudsak nyttar tre ulike entreprisemodellar i samband med gjennomføring av prosjekt, avhengig av kva som skal gjennomførast:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pris- og designkonkurranse m/samspel²¹ blir primært nytta for alle nybygg. Modellen kan også vere aktuell for større påbygg. • Totalentreprise blir nytta for ombyggingar og mindre påbygg. Modellen kan og vere aktuell for nybygg der det mange føringar/løysningar bestemt på førehand, og det i mindre grad er behov for at desse blir greidd ut av arkitekt/entreprenør. • Rammeavtalar blir nytta for mindre ombyggingar eller større vedlikehaldsarbeid, tilpassingar og delarbeid over fleire etappar. <p>Vidare inneheld eHandboka som seksjonen nyttar til å gjennomføre anskaffingar i samband med investeringsprosjekt rutinar og malar for gjennomføring av kvart enkelt steg i ein anskaffingsprosess, under dette når</p>	<p>Undersøkinga viser at anskaffingar og inngåing av kontraktar i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt innan digitalisering og IKT ikkje er omtalt i seksjon for digitalisering sin nyutvikla prosjektportal. Det føreligg ikkje noko overordna strategi som omtalar korleis anskaffingar i prosjekt skal utførast, kva det er sentralt at prosjekta sikrar i dette arbeidet, kva vurderingar og prioriteringar prosjekta skal gjere med tanke på val av kontraktsform eller kva rutinar som skal nyttast i tilknytning til det.</p> <p>I undersøkinga blir det opplyst at seksjon for digitalisering nyttar rutinar og malar frå innkjøpsavdelinga i samband med anskaffingsprosessar i investeringsprosjekt innan digitalisering og IKT. Det blir imidlertid uttrykt usikkerheit knytt til om dei aktuelle rutiane og malane på revisjonstidspunktet ligg tilgjengeleg i prosjektportalen, eller om det i prosjektportalen blir vist til innkjøpsavdelinga sine sider i eHandboka.</p> <p>Revisjonen sin gjennomgang viser at dei omtalte rutiane og malane ikkje ligg tilgjengeleg i prosjektportalen, og at det heller ikkje er lenka frå prosjektportalen til innkjøpsavdelinga sine sider i eHandboka.</p>	<p>Som ein del av kunnskapsgrunnlaget som ligg til grunn for og inngår i Regional transportplan (RTP) 2022-2033 for Vestland fylkeskommune, har INV utarbeidd dokumentet «Meir veg for pengane». Dokumentet inneheld ein overordna byggherrestrategi som omtala korleis fylkeskommunen skal gjennomføre anskaffingsprosessar i vegprosjekt og korleis ein best kan nytte seg av ulike kontraktsformar for å få nettopp mest mogleg veg for pengane.</p> <p>«Meir veg for pengane» definerer både hovudmål for innkjøp i investeringsprosjekt på veg, og kva modellar for gjennomføring av prosjekt med tilhøyrande entreprisemodellar prosjekta kan vurdere å ta i bruk avhengig av kva behov og utfordringar prosjekta har. Det blir i dokumentet særleg understreka at det er viktig å velje rett entreprisform til rett prosjekt dersom fylkeskommunen skal få så mykje veg ut av pengane som mogleg.</p> <p>I intervju blir det opplyst at det mest vanlege for INV er å bruke utførelsesentreprise (slik praksis tidlegare har vore i Statens vegvesen), men med større grad av forhandling enn tidlegare. Det blir vist til at seksjon for planlegging og utbygging har mange små prosjekt, og at det helst er</p>

²⁰ Under denne overskrifta svarer revisjonen på både problemstilling 2a (system og rutinar for val av kontrakts- og entreprisform) og 2c (bruk og etterleving av strategiar og rutinar for førebuing av anskaffingar).

²¹ Ei konkurranseform som minner om totalentreprisen, men der arkitekt og rådgjevarar deltek i team saman med entreprenør og også samhandlar med oppdragsgjevar undervegs, og der det både utarbeidast konkret løysingsforslag for oppdraget og blir tilbydd ein fast pris på å bygge prosjektet.

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>det gjeld utforming av konkurransegrunnlag og konkurranseskildring, utlysning av konkurranse, vurdering og evaluering av tilbud mv.</p> <p>I undersøkinga kjem det fram at seksjonen ønskjer å ha høg og lik kvalitet på alle entreprisegrunnlag, og at dette er søkt standardisert gjennom at det er definert generelle vilkår, krav og ytingar som inngår i kontraktsdokumenta i alle prosjekt. I tillegg kjem rom- og funksjonsprogram og utforming av spesielle krav som blir utarbeidd og tilpassa kvart enkelt prosjekt.</p>	<p>Gjennomgangen viser dessutan at innkjøpsavdelinga sine sider i eHandboka på revisjonstidspunktet kun inneheld ein overordna mappestruktur for organisering av dokument, utan at det faktisk ligg rutinar og malar i nokon av mappene.</p>	<p>på dei større prosjekta at seksjonen nyttar andre entreprisereformer som samspelskontraktar og totalentreprisar.</p> <p>INV har vidare utarbeidd ei eiga innkjøpshandbok som ligg tilgjengeleg i eHandboka. Denne skildrar korleis innkjøpsprosessar (under dette inngåing av kontraktar med entreprenørar og rådgjevarar) skal gjennomførast, med tanke på behovsavklaring og førebuing, marknadsundersøkingar, gjennomføring av konkurranse (utarbeiding av grunnlag, gjennomføring, protokollering, vurdering og evaluering, tildeling av kontrakt), mv. eHandboka inneheld også rutinar og malar for gjennomføring og dokumentering av dei ulike aktivitetane og oppgåvene som er skildra i innkjøpshandboka.</p>

4.3.2 Anskaffingar og val av kontrakts- og entreprisereform i dei utvalde caseprosjekta

Tabellen under samanfattar korleis anskaffingar, og då særleg val av kontrakts- og entreprisereform, har blitt utført i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 12: Val av kontrakts- og entreprisereform i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Undersøkinga viser at prosjektet har følgd strategien til seksjon for utbygging ved val av entreprisereform, samt følgd rutiane og nytta malane som er utarbeidd for gjennomføring av anskaffing av den aktuelle entreprisereforma. I samsvar med dei føringane som følgjer av seksjonen sin strategi, har prosjektet nytta pris- og designkonkurranse med samspel som kontrakts-/entrepriserform. Dette fordi prosjektet omfattar eit større påbygg til den eksisterande bygningsmassen ved skulen.</p> <p>Prosjektleiaren opplyser i intervju at det er ei rekkje fordeler med pris- og designkonkurranse med samspel, som har vore gunstige i høve det konkrete prosjektet Langhaugen VGS (der det skal utførast mykje forskjellig arbeid, og der det skal oppførast fleire rom</p>	<p>I intervju opplyser prosjektleiaren at prosjektet har teke utgangspunkt i staten sin standardavtale for innkjøp av skytenester (SSA SKY), og nytta sjølve avtalen som prosjektet sitt strategisk dokument for gjennomføring av anskaffinga. Standardavtalen er delt opp i ein etableringsfase og ein forvaltningsfase, og omfattar dermed både aktivitetar knytt til planlegging, tilrettelegging og innføring (etablering av løysingar, integrasjon mot andre system, datakonvertering, rutineutvikling og opplæring), samt rådgiving knytt til skytenestene etter etablering.</p> <p>Det er i samband med undersøkinga ikkje dokumentert at prosjektet har lagt til grunn rutinar og malar frå fylkeskommunen når det gjeld vurdering av strategiar for</p>	<p>Det går fram av dokumentasjonen at prosjektet har lagt INV sine rutinar for gjennomføring av anskaffingar i prosjekt til grunn, under dette også overordna strategi om at ein skal vurdere kva entreprisereform som gir prosjektet mest igjen for pengane.</p> <p>Av prosjektstyringsplanen til prosjektet går det fram at det har blitt beslutta å gjennomføre prosjektet i to separate entreprisar, ved å dele veg- og brudelen av prosjektet. Vegdelen blei beslutta å gjennomførast som utførelsesentrepriser, mens brudelen er organisert i ein totalentrepriser. Det blir vist til at denne avgjersla blei basert på kva ressursar og kompetanse ein hadde tilgjengeleg internt til prosjektering av dei ulike delane. Medan fylkeskommunen har omfattande erfaring med prosjektering</p>

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>med spesielle og detaljerte funksjonskrav til bruk innan fag som musikk og dans). Ved at entreprenør, arkitekt og andre rådgjevande fag leverer eit felles løysingsforslag, samstundes som dei har samspel med fylkeskommunen som byggherre, får fylkeskommunen eit forslag som er fullstendig gjennomarbeidd og som sikrar eit svært godt grunnlag for gjennomføringsfasen av prosjektet i samsvar med dei behova den har som oppdragsgjevar.</p>	<p>gjennomføring av anskaffing i prosjektet generelt, eller for val av kontraktsform spesielt.</p> <p>Undersøkinga viser imidlertid at prosjektet har gjennomført fleire aktivitetar knytt til vurdering av ulike modellar for innkjøp av nytt ERP-system og risiko som ligg i desse, og at dette ligg til grunn for val av den kontrakten som blir nytta (SSA Sky). Det føreligg mellom anna dokument som prosjektet har utarbeidd og som gjer greie for moglege alternativ for organisering av anskaffing med tilhøyrande ulike kontraktsstrukturar (og som har vore handsama på relevante leiarnivå). I tillegg føreligg det dokumentasjon knytt til gjennomgang og analyse av moglege leverandørar av system (meir enn 20 leverandørar analysert), som har blitt lagt til grunn ved vurdering av dei ulike alternativa for organisering av anskaffinga og risiko knytt til kvart alternativ.</p>	<p>og utbygging av veg, kunne dette gjerast som utførelsesentreprise, medan det ved bygging av bru er behov for spesialisert kompetanse fylkeskommunen manglar. Det blei difor vurdert at ein totalentreprise ville vere mest hensiktsmessig å nytte.</p> <p>I samband med gjennomføring av anslagsprosessen (sjå kap. 3.5.2), gjennomførte Norconsult på oppdrag frå INV ei kvalitetssikring av arbeidet som låg til grunn for kostnadsanslaget. I samband med dette gjorde Norconsult også ei vurdering av val av kontrakts-/entrepriseform i prosjektet. Norconsult konkluderte i sin rapport med at det ville vere fordelaktig å dele opp prosjektet i to entreprisar etter den modellen fylkeskommunen hadde lagt opp til. Dette for å sikre god tilgang på relevante entreprenørar, best mogleg oversikt for både entreprenør og byggherre over arbeid som skal utførast, samt gode moglegheiter for vurdering av plassering av risiko i prosjektet.</p>

4.3.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har både seksjon for utbygging (eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (INV) etablert hensiktsmessige strategiar for gjennomføring av anskaffingar i prosjekt, som inkluderer strategiar for val av kontrakts- og entrepriseform i dei investeringsprosjekta som skal gjennomførast.

Vidare er det revisjonen si vurdering at dei to caseprosjekta innan både bygg/eigedom og infrastruktur og veg har nytta og etterlevd dei strategiar og rutinar for førebuing av anskaffingar som seksjonane har etablert.

Når det gjeld seksjon for digitalisering, viser forvaltningsrevisjonen at seksjonen ikkje har etablert ein eigen overordna strategi for gjennomføring av anskaffingar i prosjekt, under dette når det gjeld val av kontraktsform. Det er heller ikkje etablert rutinar som omtalar korleis anskaffingar i prosjekt skal utførast, kva det er sentralt at prosjekta sikrar i dette arbeidet, kva vurderingar og prioriteringar prosjekta skal gjere med tanke på val av kontraktsform. Seksjonen opplyser at innkjøpsseksjonen sine strategiar og rutinar for anskaffingar blir nytta, men etter revisjonen si vurdering går ikkje dette tydeleg fram av seksjonen sitt kvalitetssystem. Revisjonen vil peike på at dette kan medføre usikkerheit knytt til kva strategiar og rutinar for gjennomføring av anskaffingar inkludert val av kontrakts-/entrepriseform som faktisk skal nyttast, noko som igjen medfører auka risiko for svikt, feil og manglar, og for at det blir inngått kontraktar som er lite hensiktsmessige for fylkeskommunen (økonomisk, ansvars-, risiko- og/eller styringsmessig). Revisjonen meiner seksjonen må sikre ta det er tydeleg avklart kva strategiar som gjeld for korleis ein skal gjennomføre anskaffingar i investeringsprosjekt innan digitalisering, slik at det er tydeleg avklart kva vurderingar/prioriteringar som skal gjerast ved inngåing av kontraktar og kva rutinar som skal nyttast til anskaffingar. Dersom det er rutinar frå innkjøpsseksjonen som ligg i eHandbok som skal nyttast, må seksjonen sørge for tilstrekkeleg kopling mellom eigen prosjektportal og eHandbok, slik at det er tydeleg kva rutinar som gjeld og skal brukast ved gjennomføring av anskaffingar. Det må i så fall også sikrast at rutinane dekkjer dei forhold som er relevant, under dette vurderingar og analyse av risiko i samband med val av kontrakts-/entrepriseform. Dersom anna materiale/andre rutinar og malar er tenkt nytta, må dette tydeleggjerast i prosjektmodellen/rutinane for gjennomføring av investeringsprosjekt innan digitalisering. Dette kan til dømes vere

dersom ein skal bruke standardkontraktar og framgangsmåtar/strategiar for å inngå slike som er gjort tilgjengeleg frå DfØ (anskaffelser.no) eller andre (jf. framgangsmåten som er nytta i prosjektet nytt ERP-system).

Revisjonen meiner vidare at caseprosjektet nytt ERP-system, i mangel av etablerte strategiar og rutinar for førebuing av anskaffingar, likevel har vald ein hensiktsmessig framgangsmåte og ei tilfredsstillande løysing med bruk av standardkontraktar frå sentrale, ledande fagmiljø. Prosjektet gjennomførte eigne risikovurderingar knytt til val av kontraktstype før anskaffinga blei gjennomført, og kontraktsgrunnlaget blei kvalitetssikra på fleire ulike måtar i forkant av at konkurransen i prosjektet blei lyst ut i marknaden, noko som etter revisjonen si vurdering har medverka til å redusere risikoen knytt til bruk av den aktuelle kontrakten i dette spesifikke prosjektet ytterlegare, før kontrakten blei inngått med leverandør.. Som det kjem fram i kapittel 4.4.2, blei imidlertid kontraktsgrunnlag kvalitetssikra på fleire ulike måtar i forkant av at konkurransen i prosjektet blei lyst ut i marknaden, noko som etter revisjonen si vurdering har medverka til å redusere risikoen knytt til bruk av den aktuelle kontrakten i dette spesifikke prosjektet, før kontrakten blei inngått med leverandør.

4.4 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar

4.4.1 Rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar

Tabellen under samanfattar rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Tabell 13: Rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>I prosesskildringane for gjennomføring av investeringsprosjekt i seksjon for utbygging som ligg i eHandboka, framgår det at konkurransegrunnlag som blir nytta i samband med anskaffingar alltid skal kvalitetssikrast internt. I praksis inneber dette at ulike fag som er involvert skal kvalitetssikre at alle relevante moment er inkludert i anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar, samt at innkjøp skal kvalitetssikre at innkjøpstekniske førehald og formalia er riktige.</p> <p>Det er prosjektleiar som har ansvar for å sørge for at konkurransegrunnlaget har blitt kvalitetssikra av alle relevante fag som er involvert, før prosjektansvarleg/-eigar godkjenner grunnlaget for utlysing i marknaden.</p>	<p>Det har i undersøkinga ikkje kome fram informasjon som tilseier at seksjon for digitalisering har stilt spesifikke krav til eller etablert rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i forkant av at konkurransar som gjennomførast i samband med anskaffing i investeringsprosjekt blir lyst ut i marknaden. Revisjonen kan ikkje sjå at verken den nyutvikla prosjektportalen, eHandboka til fylkeskommunen eller andre kjelder og verktøy seksjonen opplyser at kan bli nytta (slik som prosjektvegvisaren til Digdir) inneheld slike krav eller rutinar.</p>	<p>Av seksjon for planlegging og utbygging si innkjøpshandbok går det fram at konkurransegrunnlag alltid skal kvalitetssikrast av juridisk og anskaffingar i INV stab, før ein konkurranse i eit investeringsprosjekt blir lyst ut i marknaden. Denne kontrollen har til hensikt å fange opp om konkurransegrunnlaget inneheld feil og manglar knytt til juridiske eller innkjøpsfaglege forhold.</p> <p>Vidare har seksjonen etablert faste rutinar for å kvalitetssikre det vegfaglege innhaldet i anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar som ligg til grunn forut for anskaffing av entreprenørtenester, før prosjekta blir lyst ut i marknaden. Det er utarbeidd faste malar for korleis utforming av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar skal gjerast, samt ei detaljert sjekklister for sidepersonskontroll av innhaldet i dei aktuelle dokumenta, som skal vere dokumentert gjennomgått før ei anskaffing kan godkjennast for utlysing.</p>

4.4.2 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i dei utvalde caseprosjekta

Tabellen under samanfattar anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar har blitt kvalitetssikra i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 14: Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Undersøkinga viser at anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i prosjektet har blitt kvalitetssikra i samsvar med etablerte rutinar, før kontrakt i prosjektet blei lyst ut i marknaden. Ulike fagansvarlege har blitt involvert i å lese gjennom konkurransegrunnlaget for å kontrollere at dei momenta dei har best oversikt over, har blitt inkludert og skildra riktig og presist. Vidare har prosjektet trekt veksle på erfaringar frå liknande prosjekt som har vore gjennomført tidlegare, og sørga for at anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar tek høgd for relevante forhold som har dukka opp i desse prosjekta.</p> <p>Det blir opplyst i intervju at det i prosjektet har vore fokus på ei omfattande involvering av brukarar av skulen for å sikre at prosjektet dekkjer dei ønska og behova som føreligg, og på å sikre at desse ønska og behova er godt skildra i konkurransegrunnlaget.</p>	<p>I undersøkinga kjem det fram at det har blitt gjennomført fleire aktivitetar i prosjektet knytt til kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar før prosjektet blei lyst ut i marknaden.</p> <p>Av prosjektdokumentasjonen går det fram at prosjektet engasjerte ekstern kompetanse (PwC) til å gjennomgå og kvalitetssikre konkurransegrunnlag for anskaffinga før dette blei lyst ut. Ein gjennomgang av dokumentasjon viser at det i den eksterne kvalitetssikring har kome innspel og forslag til justeringar både på detaljnivå når det gjeld utforming av kravspesifikasjon (under dette kva løysingar som blir spurt etter frå leverandør) og på meir overordna nivå når det gjeld mellom anna framdriftsplan og faseinndeling for anskaffing og implementering av nye tenester.</p> <p>Vidare har konkurransegrunnlaget før utlysing i marknaden også vore sendt på høyring hos leverandørar, for å sikra at fylkeskommunen ikkje stiller uoppnåelege krav/krav som gjer at leverandørar ikkje ønskjer å levere tilbod. Prosjektleiaren fortel at det gjennom høyring kom nokre tilbakemeldingar om at enkelte krav ville gjera det umogleg for leverandørane å levere tilbod. Konkurransegrunnlaget blei justert etter tilbakemeldingane, for å sikre flest mogleg tilbod som grunnlag for eit best mogleg val av leverandør. Prosjektleiaren opplyser at det er eit begrensa utval med leverandørar som kan levere dei tenestene fylkeskommunen har konkludert med at ein har behov for, og at det difor var avgjerande å sikre at ein ikkje gjennomførte ein konkurranse der ein ikkje fekk nokon tilbydarar.</p> <p>I tillegg til dette, viser undersøkinga at konkurransegrunnlaget også har blitt kvalitetssikra internt i fylkeskommunen av dei ulike relevante aktørane som skal bruke systema etter at dei er anskaffa, for å sikre at brukarane og andre interessentar sine behov faktisk er godt nok dekt.</p>	<p>Undersøkinga viser at prosjektet har gjennomført kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i samsvar med dei rutinar som er etablert i INV. Prosjektet nytta sidepersonskontroll av det faglege innhaldet i dokumenta i samsvar med etablert sjekkliste for dette, samt sørga for kvalitetssikring av juridiske og innkjøpsfaglege forhold med bistand frå INV stab.</p> <p>Som det framgår av kap. 4.3.2, blei arbeidet som låg til grunn for kostnadsanslaget i prosjektet kvalitetssikra av Norconsult på oppdrag frå INV. Kostnadsanslaget bygger på fleire ulike dokument i prosjektet, mellom anna prosjektgrunnlag som også blir inntatt i konkurransegrunnlag for entreprisane i prosjekta. Gjennom kvalitetssikringa av kostnadsanslaget, blei dermed også delar av det materialet som inngår i anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon kvalitetssikra av Norconsult.</p>

4.4.3 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at både seksjon for utbygging (eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (INV), i samsvar med god praksis for internkontroll, har etablert rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i anskaffingar, før kontraktar i investeringsprosjekt blir lyst ut i marknaden. Revisjonen meiner også at det i alle dei tre caseprosjekta har blitt gjennomført tilfredsstillande kvalitetssikring av konkurransegrunnlag (både anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar) før utlysing av kontraktar i marknaden.

Etter revisjonen si vurdering har seksjon for digitalisering som ein del av sin prosjektmodell ikkje utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar som blir nytta i anskaffingar. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med god praksis for internkontroll eller kvalitetsstyring av investeringsprosjekt, og revisjonen meiner det er viktig at seksjonen etablerer rutinar for dette, for å sikre at det blir arbeidd systematisk med kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i alle prosjekt før dei blir lyst ut i marknaden. Dette for i størst mogleg grad å unngå at det blir inngått kontraktar der det føreligg feil og manglar som seinare i prosjekta vil kunne påverke kvalitet, framdrift og kostnader på ein negativ måte.

4.5 Kompetanse til gjennomføring av anskaffingar

4.5.1 Sikring av tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av anskaffingar

Tabellen under samanfattar vurderingar av sikring av tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av anskaffingar i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Tabell 15: Sikring av tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av anskaffingar

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>Det blir opplyst i intervju at seksjon for utbygging i all hovudsak nyttar interne ressursar med i styringa av prosjekt, uansett storleik på prosjektet og kva form av kontraktar dei nyttar. Dette mellom anna for å sikre at fylkeskommunen som byggherre er tett nok på alle prosjekt som blir gjennomført, og at prosjekta blir gjennomført i samsvar med etablert forventingar og rutinar, under dette også når det gjeld gjennomføring av anskaffingar.</p> <p>For å sikre at alle sider ved ei anskaffing blir godt dekt, er det fast praksis i seksjonen for at anskaffingane i alle større prosjekter er organisert med både fagkompetanse (fagrådgjeverar frå dei miljøa som skal ha eigarskap til bygget og prosjekt fagleg personale), samt innkjøpsfagleg og juridisk kompetanse. Seksjonen har tilsett eigne innkjøparar og juristar med innkjøpsfagleg kompetanse, og seksjonssjef for utbygging vurderer at seksjonen i all hovudsak har tilstrekkeleg tilgang på tilfredsstillande kompetanse til gjennomføring av anskaffingar i investeringsprosjekt. Han peikar på det i nokre få tilfelle kan vere utfordringar med å ha nok kapasitet tilgjengeleg</p>	<p>I intervju opplyser seksjonsleiar at seksjon for digitalisering i stor grad støtter seg på kompetanse frå innkjøpsseksjonen ved gjennomføring av anskaffingar. Kompetansen seksjon får tilgang til her, blir vurdert av seksjonen å vere tilstrekkeleg når det gjeld å sikre god gjennomføring av anskaffingsprosessane i dei ulike investeringsprosjekta.</p>	<p>Seksjonsleiar for planlegging og utbygging viser i intervju til at ho opplever at seksjonen har tilgang til tilstrekkeleg kompetanse internt i organisasjonen for å sikre god gjennomføring av anskaffingar, under dette utarbeiding av tilfredsstillande anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar.</p> <p>Per i dag har seksjonen tilsett seks juristar internt, og har i tillegg moglegheit til å bruke rammeavtaler om juridisk kompetanse som fylkeskommunen har inngått, dersom det skulle vere behov for det (både i samband med anskaffingar og ved til dømes handtering av tvistar i prosjekta). Sjølv om det ikkje er nokon garanti, peiker seksjonsleiar på at den gode tilgangen på juridisk kompetanse er viktig når det gjeld å minimere risikoen for svikt, feil og manglar i anskaffingsprosessane som blir gjennomført i investeringsprosjekta.</p> <p>Seksjonsleiar opplyser vidare at det er planlagt ei omorganisering i fylkeskommunen der mellom anna juridisk kompetanse som per i dag arbeider i INV skal flyttast til sentral stab. Seksjonsleiar er i samband med dette bekymra for om seksjon for planlegging og utbygging også i framtida vil få tilstrekkeleg tilgang til</p>

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
internt, men at dette enkelt lar seg løyse ved å engasjere eksterne ressursar, gjennom rammeavtalar fylkeskommunen har inngått.		den kompetansen dei har behov for i samband med anskaffingar i investeringsprosjekt.

4.5.2 Kompetanse til gjennomføring av anskaffingar i dei utvalde caseprosjekta

Undersøkinga viser at prosjektleiinga i alle dei tre caseprosjekta vurderer at dei har tilgang på tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre anskaffingsprosessar i prosjekta på ein god og tilfredsstillande måte. Prosjektleiinga vurderer at dette også omfattar tilstrekkeleg kompetanse til å utarbeide anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar av høg kvalitet, som bidreg til at det blir inngått kontraktar som plasserer prosjekta i ein posisjon der det er mogleg å lukkast med å gjennomføre prosjektet i samsvar med definert mål/krav til tid, kostnad og kvalitet.

Det er i undersøkinga ikkje kome fram opplysningar som indikerer at kompetanse på gjennomføring av anskaffingar har vore ei utfordring i dei tre caseprosjekta.

4.5.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering synest fylkeskommunen å ha tilstrekkeleg med kompetanse til å gjennomføre anskaffingsprosessar i investeringsprosjekt. I forvaltningsrevisjonen er det ikkje identifisert opplysningar som tilseier at dei ulike seksjonane som har ansvar for gjennomføring av prosjekt, manglar anskaffingsteknisk kompetanse (anten direkte eller gjennom etablerte støttefunksjonar) til gjennomføring av anskaffingar, som medfører risiko for at det systematisk oppstår bestemte utfordringar eller problem i prosjekter som blir gjennomført.

5 Oppfølging og avslutting av prosjekt

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

3. Har fylkeskommunen system og rutinar som sikrar tilfredsstillande oppfølging av prosjekt?

Under dette:

- a. Er ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt tydeleg plassert?
- b. Er det etablert retningslinjer og rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging?
- c. Har fylkeskommunen etablert system og rutinar for endrings- og avvikshandtering?
- d. Er det etablert tilstrekkelege rutiner for rapportering?
- e. I kva grad blir rapporteringsrutinar etterlevd?

4. Har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande rutinar for avslutting av prosjekt, slik som rutinar for gjennomføring av sluttoppgjer og godkjenning av endeleg prosjektrekneskap og rutinar for evaluering og erfaringsoverføring/kunnskapsdeling frå gjennomførte prosjekt?

5.2 Revisjonskriterium

Krav til internkontroll

Sjå kapittel 3.2 for revisjonskriterium om internkontroll.

Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt

Ifølgje Norsk Standard sin rettleier i prosjektleiing, NS-ISO 21500:2012, bør ein planlegge innkjøp før ein går i gang med innkjøpsprosessen, med det formålet å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpa før igangsetting. Når ein kontrakt er inngått startar kontraktsstyringa. I samsvar med byggherreforskrifta har prosjektleiinga ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, mellom anna ved å gjennomføra møte med leverandørar. Av NS-ISO 10006:2017, går det frem at det bør setjast i verk eit system for kontraktsstyring som sikrar at kontraktsforholda blir oppfylte, og der leverandørens utføring blir overvaka for å sikra at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylte. I samband med dette vil mellom anna kontroll av om massar, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling vere viktig.

Prosjektleiinga må ha oversyn over rekneskapa for prosjektet og overvaka framdrift og kvalitet. Som eit ledd i oppfølginga bør prosjektleiinga ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikta med eit avviksrapporteringssystem er å kunne setja i verk tiltak på eit så tidleg tidspunkt som mogleg for å kunne gjera nødvendige justeringar i prosjektet og ta høgde for konsekvensane av avvik.²²

Sjå 0 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt²³

5.3.1 Ansvar og rutinar for kontraktsoppfølging

Tabellen under samanfattar rutinar for kontraktsoppfølging i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

²² NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

²³ Under denne overskrifta svarer revisjonen på både problemstilling 3a (plassering av ansvar for kontraktsoppfølging) og 3b (retningslinjer og rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging).

Tabell 16: Ansvar og rutinar for kontraktsoppfølging

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>Av rutinane til seksjonen i eHandboka, går det fram at det overordna ansvaret for kontraktsoppfølging, under dette gjennomgang av status for framdrift, økonomi, kvalitet, sikkerheit og HMS mv., ligg til prosjektleiar for kvart enkelt prosjekt. Den overordna oppfølginga av dette skjer i jamleg byggherremøte, og det er etablert ein eigen rutine for kva tema som skal drøftast i desse møta.</p> <p>Vidare har seksjonen utarbeidd rutine for utarbeiding av kontrollplan, som skal leggest til grunn for gjennomføring av kontrollar av det arbeidet som blir utført av entreprenørar på inngåtte kontraktar. Av rutinen går det fram at mal for kontrollplan skal nyttast i denne samanhengen. På revisjonstidspunktet har ikkje den malen som ligg ute i eHandboka noko faktisk innhald (berre ei overordna overskrift som omtalar kva dokument det er).</p> <p>I intervju opplyser seksjonsleiar om at ein viktig del av kontraktsoppfølginga skjer gjennom månadleg rapportering frå entreprenør, etter eigen mal. Rapportering omfattar ein stor del av dei same punkta som blir gjennomgått i jamlege byggherremøte.</p> <p>Seksjonsleiar viser vidare til at seksjonen har rammeavtale med eksterne aktørar for å gjennomføre leverandørrevisjonar knytt til HMS, seriositet og liknande tema. Det blir kvart år laga ein årsplan for gjennomføring av slike kontrollar i ulike prosjekt som er under gjennomføring.</p> <p>Samla sett vurderer seksjonsleiar at det i seksjonen er ei tydeleg ansvars- og oppgåvefordeling knytt til kontraktsoppfølging, og at dei rutinar for oppfølging som er etablert og skildra i eHandboka sikrar at inngåtte kontraktar blir tilfredsstillande føljt opp.</p>	<p>Prosjektportalen til seksjon for digitalisering inneheld fleire ulike aktivitetar som omhandlar kontroll og testing av kvalitet i samband med implementering av nye IKT-system. Av portalen går det fram at det i planleggingsfasen skal etablerast ein testplan, som så skal gjennomførast i gjennomføringsfasen av prosjektet. Portalen spesifiserer også at ein skal følgje opp at prosjektet sine leveransar er i samsvar med definerte gevinstar for prosjektet.</p> <p>Utover det som er skildra over, er det ikkje spesifisert nærare korleis kontraktsoppfølginga skal skje, under dette korleis prosjekta skal følgje opp at leveransar held naudsynt kvalitet, samt kjem til avtalt tid og kostnad. Portalen inneheld til dømes ikkje malar eller støttedokument som forklarar kva det er viktig at blir kontrollert, eller korleis ein skal gå fram for å kontrollere. Det er heller ikkje spesifisert kven som har ansvaret for gjennomføring av kontraktsoppfølging i prosjekt.</p>	<p>eHandboka til seksjonen inneheld ein eigen rutine for gjennomføring av byggefasen i investeringsprosjekt. I denne er oppfølging av kontraktar omtalt i detalj.</p> <p>Rutinen spesifiserer at det er fem hovudfokusområde som skal følgjast opp som ein del av kontraktsoppfølginga: SHA/HMS, ytre miljø kvalitet, økonomi og framdrift. For kvart av desse punkta er det gjort greie for korleis oppfølginga skal skje, til dømes gjennom systemet HMSreg for førehald som gjeld SHA/HMS, gjennom oppretting og utføring av kontrollplan for kvalitet og framdrift, og oppfølging i økonomisystem ISY for forhold som gjeld økonomi. Det er også utarbeidd malar som skal ligge til grunn for kontraktsoppfølginga, slik som til dømes mal for kontrollplan.</p> <p>Det vil normalt sett vere byggeleiar som har ansvaret for å følgje opp hovudområda (SHA, ytre miljø, kvalitet, økonomi og framdrift) som inngår i kontraktsoppfølging. Dette er også presisert i rutinane. Dersom dette skal endrast på, skal det skriftleggjerast i ansvarsmatrise for prosjekta.</p> <p>I tillegg til oppfølginga som er skildra over, er det i rutinar spesifisert at det skal gjennomførast byggemøte annankvar veke der byggeleiar (alltid) og prosjektleiar (ved behov) deltek. Det er utarbeidd ein eigen mal for gjennomføring av møta, for å sikre at relevante tema som gjeld kontraktsarbeida blir teke opp og gjennomgått.</p>

5.3.2 Kontraktsoppfølging i dei utvalde caseprosjekta

Tabellen under samanfattar arbeidet med kontraktsoppfølging i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 17: Kontraktsoppfølging i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Då prosjektet ikkje er inne i aktiv gjennomføringsfase, har kontraktsoppfølginga slik den er skildra i seksjonen sine rutinar ikkje kome i gang på revisjonstidspunktet.</p> <p>Prosjektleiaren opplyser at prosjektet vil nytte etablerte rutinar for å kontrollere entreprenør gjennom stikkprøvar og krav om månadleg rapportering på sentrale forhold i kontrakt. I Langhaugen VGS-prosjektet vil det til dømes vere særleg viktig å kontrollere akustikk i undervisnings- og øvingsrom for musikk. Prosjektleiaren fortel at det i samspelfasen har vore gjort nokre særskilte grep knytt til dette, mellom anna fjerning av himling i enkelte rom for å få betre akustikk, og at det vil vere viktig å få kontrollert at desse løysingane tilfredsstillar fylkeskommunen sine krav og behov.</p> <p>Prosjektleiaren opplever at det er ei tydeleg ansvars- og oppgåvefordeling knytt til kontraktsoppfølging, og viser til at rutinar for oppfølging av kontrakt, gjennomføring av byggherremøte mv. er godt skildra i eHandboka, som vil ligge til grunn for kontraktsoppfølginga i prosjektet.</p>	<p>I undersøkinga kjem det fram at det primært er skildringa av tilrettelegging og innføring av nye løysingar som inngår i kontrakt med entreprenør, som ligg til grunn for kontraktsoppfølginga i prosjektet. Kontrakten spesifiserer alle dei aktivitetane som både leverandør og fylkeskommunen som kunde har ansvar for å utføre i samband med prosjektet. Her går det fram at så snart fylkeskommunen har mottatt melding om at den tenesta og ytinga som er avtalt er etablert, skal det gjennomførast godkjenningsprøve frå kunden for å kontrollere at det som er levert er i samsvar med avtale og at det har den korrekte funksjonen/ytinga. Kontrakten skildrar korleis ev. feilretting skal skje dersom det oppdagast feil, samt kva krav som må vere innfridd for at godkjenningsprøva skal kunne akseptast.</p> <p>I intervju opplyser prosjektleiaren at denne kontrollen, som i praksis er den viktigaste kontrollen av at leveransane held den naudsynte kvaliteten, normalt sett blir gjennomført som eit samarbeid der prosjektleiing og fagansvarlege for dei leveransane som fell innanfor deira område deltek, for å sikre at kravspesifikasjonar og fylkeskommunen sine behov blir oppfylt.</p>	<p>Undersøkinga viser at prosjektet har lagt dei rutinar og det malverket som er etablert for kontraktsoppfølging i seksjon for planlegging og utbygging til grunn for kontraktsoppfølginga opp mot entreprenør. Prosjektet har organisert ei tett oppfølging av entreprenør med både jamlege møte og skriftleg rapportering, der SHA/HMS, ytre miljø, kvalitet, framdrift og økonomi blir gjennomgått. Det blir også utført kontrollar frå byggherre med utgangspunkt i kontrollplanar som er utarbeidd for prosjektet og dei aktuelle kontraktane som er inngått.</p>

5.3.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har både seksjon for utbygging (eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (INV) etablert rutinar som sikrar at ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt blir tydeleg plassert, samt retningslinjer og rutinar for gjennomføring av kontrakts- og leverandøroppfølging i prosjekt. Under føresetnad av at caseprosjekta gjennomfører dei planane for kontrakts- og leverandøroppfølging som er lagt, meiner revisjonen også at det for både Langhaugen VGS-prosjektet og FV 606 Ytre Steinsund bru-prosjektet er lagt opp til hensiktsmessige rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging. Revisjonen vurderer også at det er tydeleg avklart kven i dei to prosjekta som har ansvar for gjennomføring av kontraktsoppfølginga.

Når det gjeld seksjon for digitalisering, meiner revisjonen det ikkje er tydeleg nok definert kven som faktisk skal ha ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt, samt korleis det er tenkt at kontraktsoppfølginga skal gjennomførast og kva krav som stillast til det enkelte prosjekt når det gjeld kontroll og oppfølging av inngåtte kontrakt som skal gjennomførast. Revisjonen meiner seksjonen med fordel kan utvikle og spesifisere rutinane i prosjektmodellen for kontraktsoppfølging, gjennom både å spesifisere kven som har ansvar for kontraktsoppfølging og gjennom å tydeleggjere kva forhold eller moment det er spesielt viktig prosjekta følgjer opp og kontrollerer med tanke på å sikre at leverandørar oppfyller sine kontraktsforpliktingar i samsvar med krav til tid, kostnad og kvalitet. Dette vil etter revisjonen si vurdering kunne bidra til å sikre ei kontraktsoppfølging i

investeringsprosjekt innan digitalisering og IKT som i mindre grad er avhengig av at kvart enkelt prosjekt identifiserer og gjennomfører ei tilfredsstillande form for oppfølging av kontrakt (sjå under), og dermed til å sikre betre kontroll med at det i alle prosjekt blir gjennomført ei tilfredsstillande kontraktsoppfølging i samsvar med dei tilrådingar som går fram av NS-ISO 10006:2017, pkt. 7.8.6.

Revisjonen meiner at det i prosjektet nytt ERP-system er lagt opp til ei hensiktsmessig oppfølging av kontrakt som er inngått med leverandør om nye systemløyisingar, trass i mangelen på tydelege rutinar eller føringar for korleis dette skal utførast.

5.4 Endringsmeldingar

5.4.1 System og rutinar for endrings- og avvikshandtering

Tabellen under samanfattar system og rutinar for endrings- og avvikshandtering i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Tabell 18: System og rutinar for endrings- og avvikshandtering

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>I samband med undersøkinga blir det opplyst at seksjonen nyttar systemet ISY til registrering og oppfølging av endringar og avvik i investeringsprosjekt. ISY blir også nytta som system for økonomistyring i prosjekta. Vidare blir endringar og avvik som gjeld kvalitet og innhald i prosjekt handtert ved hjelp av ei eiga liste/endringslogg som inngår i konkurransegrunnlag for kontraktar med entreprenørar. Undervegs i prosjekt blir alle endringar og avvik registrert i logg, som grunnlag for gjennomgang og handsaming av fylkeskommunen som byggherre og andre fagrådgivarar som er involvert i prosjekta.</p> <p>Det er etablert ein eigen mal for innmelding av endringar i prosjekt, men eHandboka inneheld ikkje egne skriftlege rutinar i eHandbok som omtalar korleis endringar og avvik skal vurderast og handsamast. Etablert praksis blir opplyst å vere at alle endringar og avvik som blir meldt inn frå entreprenør, blir tatt opp og diskutert først internt og deretter i byggeherremøte der entreprenøren deltek. Dette i samsvar med korleis endringshandtering er skildra i kontraktsstandardar som blir nytta (Norsk standard 8400-serien).</p>	<p>Det er i samband med undersøkinga ikkje identifisert at seksjon for digitalisering har etablert egne rutinar eller faste mekanismar for innmelding, vurdering og handsaming av endringar og avvik som skulle oppstå i dei prosjekta seksjonen står ansvarleg for. Til dømes inneheld ikkje prosjektportalen skildringar av korleis endringar og avvik i prosjekt skal handterast, og revisjonen er heller ikkje blitt gjort kjent med verken at dette føreligg andre stadar eller at det er etablert ein fast praksis som alle prosjekt skal legge til grunn.</p>	<p>I samband med undersøkinga blir det opplyst at seksjonen nyttar systemet ISY til registrering og oppfølging av endringar og avvik i investeringsprosjekt som gjeld økonomi. ISY blir også nytta som system for økonomistyring i prosjekta. Vidare nyttar seksjonen systemet e-Room til oppfølging og handtering av endringar og avvik som gjeld innhald og kvalitet i prosjekta som blir gjennomført. Systemet blir nytta til dokumentering og sporing av alle avklaringar som blir gjort med entreprenørar undervegs i prosjekt når det gjeld endringar og avvik som oppstår og som det er behov for at fylkeskommunen som byggherre vurderer, før dei blir iverksett. Systemet er bygd opp med ein fast mappestruktur som viser oversikt over alle krav om endringar frå leverandør, endringsordrar frå byggherre, kontrollørmeldingar og avviksmeldingar, og der det blir dokumentert for kvar endring/kvart avvik korleis den har blitt vurdert og utfall av vurderinga.</p> <p>Det er etablert egne malar for innmelding av endringar i prosjekt (ulike malar for ulike kontrakts-/entreprisetypar), samt flytskjema som viser saksflyten når ei endring/eit avvik skal handsamast og vurderast. eHandboka inneheld ikkje egne skriftlege rutinar i eHandbok som omtalar i detalj korleis endringar og avvik skal vurderast og handsamast (kva førehald som skal takast omsyn til,</p>

korleis påverknad på økonomi og kvalitet skal analyserast og vurderast mv.). Etablert praksis blir opplyst å vere at alle endringar og avvik som blir meldt inn frå entreprenør, blir tatt opp og diskutert først internt og deretter i byggemøte der entreprenøren deltek. Dette i samsvar med korleis endringshandtering er skildra i kontraktsstandardar som blir nytta (Norsk standard 8400-serien).

5.4.2 Handtering av endringar og avvik i dei utvalde caseprosjekta

Tabellen under samanfattar handtering av endringar og avvik i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 19: Handtering av endringar og avvik i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Undersøkinga viser at prosjektet har lagt opp til ei handtering av endringar og avvik som oppstår undervegs i samsvar med den praksisen som er etablert i seksjonen. Det vil seie at endringar og avvik som blir meldt inn blir registrert i ISY og prosjektet sin endringslogg, blir vurdert av fylkeskommunen som byggherre og diskutert i byggherremøte med entreprenør før prosjektet (byggherre og fagrådsgjevarar) avgjer korleis endringa eller avviket skal handterast. Dette i samsvar med skildring i kontraktsstandard som ligg til grunn i prosjektet.</p> <p>I intervju opplyser prosjektleiar at han opplever at både ISY som system, endringsloggar som nyttast og den praksisen som er etablert, bidreg til å sikre ei forutsigbar og god handtering av endringsmeldingar. Det blir særleg vektlagt at ISY gir svært god oversikt over alle endringsmeldingar, under dette dei endringsmeldingane som endå ikkje er avklarte. Den gode oversikten blir vist til som eit godt verktøy når det kjem til å vurdere kva endringar som må akseptast og ikkje, og på denne måten sikre mest mogleg riktige kostnadar.</p>	<p>Tilsvarende som for kontraktsoppfølging, er handtering av endringar og avvik og prosessen for dette i prosjektet skildra i sjølve kontrakten mellom fylkeskommunen og leverandør. I kontrakten er både krav til innhald i endringsmeldingar og meldingar om avvik skildra, samt prosess og tidsfristar for vurdering og handsaming av meldingane.</p> <p>Revisjonen får opplyst at det er desse rutineane som er lagt til grunn for handtering av endringar og avvik i prosjektet.</p>	<p>Undersøkinga viser at prosjektet har lagt opp til ei handtering av endringar og avvik som oppstår undervegs i samsvar med den praksisen som er etablert i seksjonen. Det vil seie at endringar og avvik som gjeld både økonomi og kvalitet, og som blir meldt inn blir registrert i høvesvis ISY og e-Room, blir vurdert av fylkeskommunen som byggherre og diskutert i byggemøte med entreprenør før prosjektet avgjer korleis endringa eller avviket skal handterast. Dette i samsvar med skildring i kontraktsstandard som ligg til grunn i prosjektet.</p> <p>I intervju opplyser prosjekteigar at han opplever at det i Ytre Steinsund-prosjektet er lagt opp til ei tilstrekkeleg oppfølging og vurdering av endrings- og avviksmeldingar som kjem inn, som bidreg til å sikre at det er gjort grundige vurderingar av om det er fagleg og kontraktsmessig dekning for dei endringane som blir godkjent. Ved handsaming av endringsmeldingar bistår både faglege og juridiske ekspertar med å vurdere endringsmeldingane, for å sikre at dei tek godt nok omsyn både til det vegfaglege og til kontraktsføresegn i inngåtte kontraktar.</p>

5.4.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har både seksjon for utbygging (eigedom) og seksjon for planlegging og utbygging (INV) gjennom bruk av system som ISY og e-Room, samt egne endringsloggar og bruk av kontraktar frå Norsk standard som skildrar endringshandtering, sikra eit godt system for handtering av endringar og avvik i investeringsprosjekt (knytt til både økonomi og kvalitet/prosjektinnhald). Dei to seksjonane har etter revisjonen si vurdering også etablert ein hensiktsmessig praksis for endrings- og avvikshandtering, der alle endringar og avvik som dukkar opp blir gjennomgått og vurdert, mellom anna med omsyn til kva konsekvensar dei har for prosjekta sin framdrift, kvalitet og økonomi.

Samstundes er det revisjonen si vurdering av ingen av dei tre seksjonane har etablert tilstrekkeleg med skriftlege rutinar som formaliserer korleis arbeidet med handtering av endrings- og avviksmeldingar skal utførast, under dette detaljiskildring av kva førehald som skal takast omsyn til, korleis påverknad på økonomi og kvalitet skal analyserast og vurderast mv. Dette aukar etter revisjonen si vurdering risikoen for at det oppstår uønskt variasjon, svikt, feil eller manglar i prosessane med å handtere endringar og avvik som oppstår i prosjekta. Det gjev også risiko for manglande kontinuitet i arbeidet, og gjer det sårbart i samband med til dømes endringar i personell både i det enkelte prosjekt og i den overordna organisasjonen i seksjonane. Revisjonen meiner derfor at det, i samsvar med anerkjente prinsipp for og krav til god internkontroll, må utarbeidast skriftlege rutinar som skildrar korleis endringar og avvik skal handterast i investeringsprosjekt innan bygg/eigedom, digitalisering og IKT og infrastruktur og veg.

Når det gjeld dei utvalde caseprosjekta, er det revisjonen si vurdering at alle tre har lagt opp til ei hensiktsmessig organisering for korleis endrings- og avviksmeldingar i prosjekta skal følgjast opp, vurderast og handsamast.

5.5 Rapportering i investeringsprosjekt²⁴

5.5.1 Rutinar for rapportering

Tabellen under samanfatar rutinar for rapportering i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Tabell 20: Rutinar for rapportering

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>Krav til rapportering i prosjekt i seksjon for utbygging følgjer av dei rutinar som ligg i eHandboka. Her går det fram at alle prosjekt over 10 mill. kr. kvar månad skal rapportere skriftleg til prosjekteigar på ulike parameter som økonomi (rekneskap og prognose), framdrift, berekraft og miljø, SHA/HMS, endringar og avvik, samt risiko og usikkerheit. Rapporteringa skal gjennomførast i økonomisystemet ISY, i samsvar med rapporteringsmal som ligg i systemet.</p> <p>I tillegg til månadleg skriftleg rapportering, skal det kvart kvartal gjennomførast statusmøte mellom prosjekteigar og prosjekteigar, der mellom anna framdrift, kvalitet og status for økonomi blir gjennomgått, samt også risiko og usikkerheit i prosjekta.</p> <p>Det blir opplyst i intervju at rapporteringa i ISY er grunnlaget for statusmøta for investeringsprosjekt i eigedomsavdelinga. Seksjonsleiar fortel</p>	<p>Seksjon for digitalisering sin prosjektportal inneheld punkt i både gjennomførings- og avslutningsfasen som omhandlar rapportering frå prosjekt til prosjekteigar og/eller styringsgruppe, og for dei aktuelle punkta er det utarbeidd rapportmalar som skal nyttast. Malen for rapportering i gjennomføringsfasen inneheld rapporteringspunkt for mellom anna status for framdrift på leveransar og realisering av gevinstar, økonomi, testing, opplæring og drift. Malen for rapportering i avslutningsfasen inneheld rapporteringspunkt for mellom anna status for ferdigstilling av leveransar og realisering av gevinstar, oversikt over uteståande arbeid, prosjektrekneskap og læringspunkt frå prosjektet.</p> <p>Det framgår ikkje tydeleg av malane når rapportering skal gjennomførast, til dømes om den skal skje fleire gongar i løpet av fasen eller berre når fasen er</p>	<p>I intervju blir det opplyst at krav til og retningslinjer for rapportering blir avklart i det enkelte prosjekt i samband med utarbeiding av høvesvis prosjektbestilling og prosjektstyringsplan. Dette går også fram av rutine for utarbeiding av dei to aktuelle dokumenta, der det står at både innhald og frekvens på rapportering av status/framdrift og økonomi må definerast spesifikt for prosjektet. Det er ikkje utarbeidd andre rutinar eller dokument (retteleingsmateriell eller anna) som gir føringar for kva og kor ofte det skal rapporterast i prosjekta.</p> <p>Når det gjeld økonomirapportering meir generelt (overordna økonomisk status per prosjekt), er det etablert egne rutinar for økonomirapportering som gjeld for INV samla, og som angir frekvens og krav til innhald både for</p>

²⁴ I dette kapitlet svarer revisjonen på både problemstilling 3d (rutinar for rapportering) og 3e (etterleving av rapporteringsrutinar).

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>at han opplever at systemet fungerer godt, og at dei gjennom regelmessig gjennomgang får ei god oversikt over status på økonomi og framdrift i kvart enkelt prosjekt.</p> <p>Det blir og opplyst i intervju at det kan skje at det ikkje alltid er heilt oppdatert informasjon for alle prosjekt i systemet, men at dei gjennom statusmøta for prosjekta fangar opp dei eventuelle avvika som måtte føreligge. Han fortel at statusmøta dermed blir ein kontroll på at rapportering på økonomi og endringsmeldingar er korrekt og til å sikre at data i ISY blir oppdatert.</p> <p>Når det gjeld rapportering til politisk nivå, skjer dette i samband med tertialrapportering. Tertialrapporteringa, som blir utarbeidd av økonomiseksjonen i avdeling for organisasjon og økonomi, inneheld overordna status for økonomi og framdrift, samt eventuelt ei kort tekstleg skildring av arbeidet i prosjekta. Informasjonen i tertialrapporteringa bygger på rapportering frå avdelingsdirektørane i dei avdelingane som primært har ansvar for investeringsprosjekt, dvs. særleg eigedomsavdelinga og infrastruktur og veg.</p>	<p>gjennomført og ferdigstilt. Revisjonen har heller ikkje på anna måte blitt gjort kjent med korleis rapportering er innretta for å sikre at prosjekteigar, styringsgruppe og andre i styringslina blir halde oppdatert på økonomisk utvikling, framdrift og leveransequalität i dei prosjekta som blir gjennomført under seksjon for digitalisering.</p>	<p>administrativ rapportering (intern i INV, til fylkeskommunedirektør og som innspel til budsjettprosessar) og politisk rapportering (tertial- og årsrapportering).</p>

5.5.2 Rapportering i dei utvalde caseprosjekta

Tabellen under samanfattar korleis rapportering har blitt handtert i kvart av dei tre utvalde caseprosjekta.

Tabell 21: Rapportering i utvalde caseprosjekt

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
<p>Undersøkinga viser at prosjektet følgjer eigedomsavdelinga sine rutinar for rapportering slik desse er omtalt i eHandboka, med både månedleg skriftleg rapportering og kvartalsvise statusmøte med utgangspunkt i den skriftlege rapporteringa.</p> <p>Prosjektleiar vurderer at systemet for rapportering fungerer godt, og at dei gjennom regelmessig rapportering og gjennomgang får ei god oversikt over status på økonomi og framdrift i kvart</p>	<p>I undersøkinga kjem det fram at prosjektet har hatt ein rapporteringspraksis der alle hendingar som vil kunne ha påverknad på økonomi, framdrift eller kvalitet i prosjektet har blitt rapportert frå prosjektleiing og til styringsgruppa for prosjektet. Styringsgruppa har igjen rapportert til porteføljestyingsgruppa som sitt med ansvaret for den samla prosjekt- og utviklingsporteføljen innan IKT og digitalisering.</p> <p>Prosjektleiar opplyser at det ikkje har vore nytta ein spesifikk mal eller fast</p>	<p>I intervju får revisjonen opplyst at rapportering i Ytre Steinsund-prosjektet har blir gjennomført i samsvar med rutinar skildra i eHandboka. Revisjonen sin gjennomgang viser imidlertid at det i prosjektet sin prosjektstyringsplan berre er gjort greie for korleis det skal rapporterast på økonomi, i samsvar med dei overordna rutinane for økonomirapportering. Revisjonen kan ikkje sjå at det i prosjektstyringsplanen er gjort greie for korleis det skal</p>

Langhaugen VGS	Prosjekt nytt ERP-system	Fv. 606 Ytre Steinsund bru
enkelt prosjekt, inkludert i Langhaugen VGS-prosjektet.	<p>oppsett til rapportering i prosjektet, men at det har blitt gjort ei vurdering frå gang til gang av kva det var viktig at blei rapportert.</p> <p>Prosjektlear opplever at rapporteringsstrukturen i prosjektet fungerer godt, og at dei har fått gode tilbakemeldingar på den informasjonen som er rapportert inn til styringsgruppa. Han fortel og at det ikkje har vore etterlyst noko meir informasjon eller rapportering frå nivåa over han. Revisjonen sin gjennomgang av rapportering i prosjektet, viser at det har vore forholdsvis omfattande rapportering, der mykje informasjon har vore gjort tilgjengeleg for styringsgruppa.</p>	<p>rapporterast frå prosjektet og oppover i lina på til dømes kvalitet og framdrift.</p> <p>Prosjekteigar opplyser i intervju at informasjonsflyten i Ytre Steinsund-prosjektet har blitt opplevd å fungere bra, og at det ikkje har kome tilbakemeldingar verken internt i seksjonen, frå administrativ leiing eller politisk nivå på at det ikkje blir gitt tilstrekkeleg med informasjon om økonomi, framdrift og kvalitet i prosjektet. Det framstår imidlertid uklart for revisjonen korleis rapporteringa har vore organisert for å sikre denne informasjonsflyten.</p>

5.5.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering er det i varierende grad etablert tilstrekkelege rutinar for rapportering i investeringsprosjekt. Medan seksjon for utbygging (eigedom) etter revisjonen si vurdering har etablert tilstrekkeleg med og tydelege rutinar for korleis det skal rapporterast i prosjekt, har seksjon for digitalisering og seksjon for planlegging og utbygging (INV) i mindre grad etablert rutinar for rapportering som inneheld detaljerte krav til innhald i og frekvens for rapporteringa. Revisjonen meiner at det med fordel kan stillast tydelegare krav til dette i dei to seksjonane sine rutinar. Dette for å bidra til å sikre at tilstrekkeleg og relevant informasjon blir rapportert i lina for alle prosjekt, og at det ikkje berre er opp til det enkelte prosjektet sjølv å vurdere kva informasjon som blir rapportert. Revisjonen vil peike på at tilstrekkeleg og fullstendig rapportering frå det enkelte prosjekt og vidare til overordna leiing vil vere viktig for å kunne sikre ei tilfredsstillande overordna styring av dei prosjekta som blir gjennomført og at desse blir realisert i samsvar med føringar og intensjonar frå politisk nivå. Særleg er det viktig at det blir rapportert tilstrekkeleg om endringar, avvik og andre forhold som vil kunne påverke framdrift, økonomi og kvalitet i prosjekta, og revisjonen meiner det er viktig at det i rutinane går tydeleg fram korleis slike opplysningar skal rapporterast frå prosjekta og oppover i lina.

Vidare er det revisjonen si vurdering av dei tre caseprosjekta i hovudsak har etterlevd dei rapporteringsrutinane for investeringsprosjekt som er etablert i dei ulike seksjonane. Revisjonen vil likevel peike på at det i prosjektet nytt ERP-system og i prosjektet Fv. 606 Ytre Steinsund bru ikkje er skildra i detalj i prosjektdokumentasjonen korleis rapportering skal organiserast og gjennomførast, og etter revisjonen si vurdering er det ein viss risiko i begge prosjekta for at det ikkje alltid vil bli rapportert tilstrekkeleg på alle forhold det er relevant for ledda som ligg i lina over prosjekta å kjenne til. Dette må etter revisjonen si vurdering sjåast i lys av at dei to seksjonane ikkje har definert tydeleg nok krav til innhald og rapporteringsfrekvens. Etter revisjonen si vurdering burde begge dei to prosjekta ha etablert tydelegare organisering/struktur for rapportering, samt definert tydelegare kva informasjon og opplysningar det skal rapporterast på. Dette for å sikre tilstrekkeleg informasjonsflyt som understøttar ei god og fullstendig overordna styring av prosjekta frå leiinga i seksjon og avdeling.

5.6 Avslutting og evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt

5.6.1 Rutinar for avslutting og evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt

Tabellen under samanfattar rutinar for avslutting og evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt i kvar av dei tre seksjonane som er omfatta av forvaltningsrevisjonen.

Tabell 22: Rutinar for avslutting og evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt

Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
<p>Seksjon for utbygging har gjennom eHandboka etablert rutinar for avslutting av prosjekt (under dette gjennomføring av sluttoppgjer og ferdigstilling av prosjektrekneskap) og for overlevering av prosjekt til driftsansvarlege avdelingar (under dette gjennomføring av overleveringsmøte, synfaring, gjennomgang av serviceavtalar, gjennomgang av oversikt over kontaktpunkt for alle fag og metodikk for melding av feil som blir oppdaga mv.).</p> <p>Vidare har seksjonen etablert rutine for å gjennomføre evaluering etter kvar av dei ulike fasane av eit investeringsprosjekt. Det blir opplyst i intervju at hensikta med dette er å sikre at prosjektleiarar dokumenterer erfaringar fortløpande, og gjennom dette sikre at vesentleg informasjon frå tidlegare fasar av prosjektet alltid blir teke med vidare. Det er også nyleg etablert ein eigen rutine for å sikre erfaringsoverføring og kunnskapsdeling frå gjennomførte prosjekt og inn mot nye prosjekt. Det blir opplyst i intervju at denne rutinen framleis er under implementering og at det er for tidleg å vurdere kor godt rutinen fungerer i praksis.</p>	<p>Seksjon for digitalisering sin prosjektportal inneheld fleire ulike punkt som gjeld avslutting og evaluering av prosjekt som er gjennomført. I gjennomføringsfasen er det lagt inn rutinar både for overleveringsmøte og oppgjer med leverandør, gjennomføring av opplæring og utarbeiding og overlevering til fagavdeling av brukardokumentasjon for nye system/løysingar, oppdatering og avslutting av prosjektrekneskap, samt dokumentering av erfaringar (positive og negative) som kan vere til nytte for seinare prosjekt.</p> <p>Det blir opplyst i intervju at når det gjeld evaluering, er det ikkje alltid dette blir gjennomført for å vurdere realisering av gevinstar, læringspunkt til framtidige prosjekt mv., trass i rutinen som er etablert. Seksjonsleiar opplyser at han trur dette har samanheng med at ressursane som burde vore involvert i dette arbeidet ofte er i oppstart eller gjennomføringsfasen av andre prosjekt på dei tidspunkta det er relevant å gjennomføre slik evaluering, og at det sånn sett er ei utfordring å ha tilstrekkeleg kapasitet til evaluering av dei prosjekta som blir avslutta.</p>	<p>eHandboka til seksjon for planlegging og utbygging inneheld rutinar for avslutting av prosjekt som gjeld både økonomi og rekneskap, og leveranse- og kvalitetskontroll før godkjenning og overtaking av prosjekt frå entreprenør (inkl. gjennomføring av sluttoppgjer). Seksjonen har også etablert egne rutinar for overlevering av prosjekt frå byggherre til driftsorganisasjonen i INV. Desse rutinane omfattar mellom anna gjennomføring av synfaring, gjennomgang av ferdigstillingsdokumentasjon og gjennomgang av status for eventuelle manglar som gjenstår å utbetre etter overtaking frå entreprenør.</p> <p>eHandboka til seksjon for planlegging og utbygging inneheld ikkje egne rutinar for evaluering av prosjekt, med formål om å sikre at viktig kunnskap og erfaringar frå eit prosjekt blir teke med vidare ved planlegging og gjennomføring av andre liknande prosjekt på seinare tidspunkt. Det har i undersøkinga heller ikkje kome fram informasjon frå andre kjelder som indikerer at det er etablert rutinar i seksjonen for gjennomføring av slik evaluering i samband med ferdigstilling av prosjekt.</p>

5.6.2 Avslutting og evaluering av dei utvalde caseprosjekta

Då ingen av dei tre utvalde caseprosjekta er ferdigstilt på revisjonstidspunktet, har ikkje revisjonen moglegheit til å vurdere i kva grad rutinar for avslutting og evaluering av prosjekta er gjennomført i samsvar med etablerte rutinar.

5.6.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Vestland fylkeskommune etablert tilfredsstillande rutinar for avslutting av investeringsprosjekt (under dette rutinar for gjennomføring av sluttoppgjer og godkjenning av endeleg prosjektrekneskap). Innan seksjon for utbygging (eigedom) og seksjon for digitalisering er det etter revisjonen si vurdering også etablert tilfredsstillande rutinar for evaluering og erfaringsoverføring/kunnskapsdeling frå investeringsprosjekt som er gjennomført.

Revisjonen meiner samstundes at det ikkje er tilfredsstillande at det innan seksjon for planlegging og utbygging (INV) ikkje er utarbeidd rutinar for evaluering og erfaringsoverføring/kunnskapsdeling frå investeringsprosjekt som er gjennomført. Revisjonen vil peike på at det er viktig at ein i etterkant av ferdigstilling av prosjekt gjennomfører tilstrekkelege evalueringar for å sikre erfaringsoverføring og læring til framtidige prosjekt. Revisjonen meiner difor at seksjonen må utarbeide rutinar for evaluering av gjennomførte prosjekt, som sikrar erfaringsoverføring og læring og bidreg til kontinuerleg forbetring og utvikling av korleis investeringsprosjekt innan veg blir gjennomført.

6 Porteføljestyring

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

5. Har fylkeskommunen etablert system for overordna styring og kontroll med vedtekne investeringsprosjekt?

Under dette:

- a. Er ansvar for styring av den samla investeringsporteføljen klart definert?
- b. Har fylkeskommunen system som gir ei samla oversikt over alle vedtekne investeringar, under dette avvik og risikoforhold i den samla porteføljen?
- c. Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at informasjonen i systemet er fullstendig og korrekt?
- d. I kva grad blir informasjonen i systemet nytta til å sjå ulike prosjekt i samanheng, og til å hente ut gevinstar på tvers av prosjekta?

6.2 Revisjonskriterium

Krav til internkontroll

Sjå kapittel 3.2 for revisjonskriterium om internkontroll.

Porteføljeteori²⁵

Ein prosjektportefølje kan definerast som summen av pågåande prosjekt i ei eining eller verksemd. Ein prosjektportefølje kan ved koordinert styring gi fordelar og gevinstar som ikkje hadde vore moglege å realisere dersom prosjekta blei styrt individuelt.²⁶

Eit sentralt perspektiv i porteføljelitteraturen er at fleire prosjekt må konkurrere om verksemda sine ressursar, og hovudfokus er derfor knytt til prioritering og utveljing av prosjekt til porteføljen. Premissen for denne tenkinga er at det til ei kvar tid må finnast fleire prosjektforslag enn det verksemda har kapasitet til å gjennomføre. Leiinga må derfor ha ein metode for å foreta utval av prosjekt til porteføljen og tildele dei naudsynte ressursane til dei prosjekta som blir vald ut.²⁷ Ifølgje litteraturen dreier porteføljestyling seg dermed i hovudsak om to problemstillingar:

- Utveljing av prosjekt
- Tildeling av ressursar

Porteføljestyring grip ikkje inn i styringa av eitt enkelt prosjekt, men kan medføre overprøving av einskildavgjersler i eit prosjekt, til dømes gjennom at det blir gjort endringar i eit enkeltprosjekt si organisering, mål og rammevilkår.

Store prosjekt blir vedtekne med ei kostnadsramme, sett saman av forventa kostnad og ei avsetning for usikkerheit. Avsettinga skal vere ein finansiell beredskap for å unngå overskriding av bevillinga til prosjektet, og skal som regel ikkje nyttast.

I eit porteføljeperspektiv vil imidlertid ei samla avsetning sett saman av summen av usikkerheitsavsettingane for dei ein einskilde prosjekta bli for konservativ, då det er lågt sannsyn for at alle prosjekta får store overskridingar samstundes. Innføring av usikkerheitsavsettingar på porteføljenivå kan ivareta potensialet for å redusere den samla finansielle beredskapen samstundes som krav om realistisk budsjettering blir oppfylt.

Det er då naudsynt med ein metode for å kunne rekne ut kor stor finansiell beredskap - usikkerheitsavsetning - som trengs for porteføljen samla. Vidare er det naudsynt å periodisere den samla avsettinga i eit fleirårig perspektiv, slik at ein oppnår naudsynt tryggleik mot overskridingar i årlege investeringsbudsjett.

Både usikkerheit som påverkar prosjekta enkeltvis og usikkerheit som påverkar delar av eller heile prosjektporteføljen samla, er relevant for desse vurderingane. I eit overordna perspektiv er relevant prosjektusikkerheit den usikkerheita som er avgjerande for prosjekteigarane, det vil seie porteføljen si samla usikkerheit. Styring av risikoen i porteføljen består då i å vurdere den samla risikoeksponeringa og risikoprofilen

²⁵ Berntsen og Sunde. Styring av statlige prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå. Conceptrapport Nr. 1, NTNU.

²⁶ Platje et al, 1994

²⁷ Tharan Thune, 2001, med henvisning til Cooper, Edgett & Kleinschmidt, 1999 og Sommer, 1999

for heile porteføljen, og ikkje berre for kvart enkelt prosjekt isolert sett. Det kan vere enkeltprosjekt med relativ høg risikoeksponering som enkeltstående prosjekt, samtidig som den samla risikoen i porteføljen er akseptabel.

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Plassering av ansvar for investeringsporteføljen

I samband med forvaltningsrevisjonen blir det opplyst at Vestland fylkeskommune primært arbeider med aktiv porteføljestyling innanfor kvart av dei ulike investeringsområda (som til dømes veg eller bygg). Innanfor kvart område er det lagt opp til at ein gjennom prioritering av prosjekt og omdisponering/justering av ressursar på tvers av prosjekt undervegs i gjennomføring, skal forsøke å hente ut flest mogleg fordelar og gevinstar, slik at fylkeskommunen får mest mogleg ut av dei midlane som blir investert.

Innanfor dei ulike investeringsområda, er det kvar enkelt avdeling og/eller seksjon som har ansvar for å gjennomføre investeringsprosjekt innan sitt fag/område, som har ansvar for å styre den samla porteføljen av prosjekt i samsvar med politiske vedtak og rammeføresetnadar som følgjer av desse (budsjett, framdrift mv.). I intervju kjem det fram at dette ansvaret blir opplevd å vere tydelege plassert og definert i alle dei seksjonane der det i forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført undersøkingar. I alle dei tre seksjonane viser leiinga til at dei har eit tydeleg ansvar for å styre den samla porteføljen av investeringsprosjekt, og for å sikre at fylkeskommunen får flest mogleg gevinstar og riktig kvalitet tilbake for dei investeringane som blir gjort.

På tvers av dei ulike investeringsområda, blir det i mindre grad arbeidd aktivt ut frå eit porteføljeperspektiv der prosjekt innan til dømes IKT og veg blir prioritert mot kvarandre og der det blir gjort omdisponeringar/justeringar av ressursar mellom prosjekt. Dette heng mellom anna saman med at fylkestinget i liten grad løyver midlar som kan nyttast på tvers til prosjekt innan ulike område, og at det i forholdsvis få tilfelle vil vere meiningsfullt å nytte fagressursar frå eit område på eit anna område (gitt at det gjerne er snakk om ulik fagleg kompetanse som er naudsynt for å gjennomføre eit prosjekt innan IKT enn eit prosjekt på veg).

6.3.2 Oversikt over vedtekte investeringar og sikring av oppdatert informasjon om investeringsporteføljen

Gjennom årsbudsjett som blir handsama i fylkestinget i desember kvart år, har fylkeskommunen ei fullstendig oversikt over kva investeringar som er vedtekte og skal gjennomførast. Denne oversikta blir oppdatert på tertialbasis gjennom året, i samband med tertial- og årsrapportering til fylkestinget. Ansvar for dette arbeidet ligg hjå økonomiseksjonen. I forkant av kvart rapporteringspunkt, gjennomfører økonomiseksjonen møte med alle relevante avdelingar og seksjonar, og innhentar rapportering på status for framdrift og økonomi for alle investeringsprosjekt som blei vedteke i budsjetthandsaminga. Revisjonen får opplyst at det ikkje er utarbeidd skriftlege rutinar som skildrar korleis innrapportering av informasjon om status og økonomi frå prosjekta skal gjerast, og korleis informasjonen skal strukturast. Det er i stor grad opp til økonomiseksjonen å vurdere og sette saman kva opplysningar som skal vere med i tertialrapportar og årsmelding, med utgangspunkt i den informasjonen seksjonen mottek om prosjekta frå avdelingane og seksjonane.

Ein gjennomgang av tertialrapportane for 2022 viser at fylkestinget gjennom desse får informasjon om overordna økonomisk status for dei ulike investeringsområda (rekneskap mot budsjett, og kor stor del av det planlagde forbruket som har gått med på rapporteringstidspunktet), samt over prosjektet der administrasjonen vurderer at det er behov for å gjerne budsjettendringar med omsyn til dei løyvingar som opphavleg har blitt gitt (opp- eller nedjustering av budsjett). For dei investeringsprosjekta der det er foreslått endringar i budsjett, er det gitt ei kortfatta tekstleg oppsummering av årsakene til dei endringane som er foreslått.

Ein gjennomgang av årsmelding for 2021 viser at fylkestinget også i denne får informasjon om overordna økonomisk status for dei ulike investeringsområda (rekneskap mot budsjett). I tillegg inneheld årsmeldinga overordna informasjon om gjennomføring av investeringsprosjekt innan veg og eigedom/bygg (til dømes informasjon om antal prosjekt som er under gjennomføring og opplysningar om enkeltstående større prosjekt som til dømes nye skular som er under oppføring og bompengeprojekt som er pågåande).

Mellom kvar rapportering til fylkestinget, er det dei ulike einingane som har ansvar for å gjennomføre prosjekt som også har ansvar for å sikre god oversikt over økonomi, framdrift mv., og at prosjektdata for dei aktuelle punkta er oppdatert, fullstendige og korrekte. I undersøkinga blir det opplyst at både seksjon for planlegging og utbygging (INV) og seksjon for digitalisering har etablert prosessar for å halde oversikt over den samla porteføljen av investeringsprosjekt og status for mellom anna økonomi og framdrift i desse.

I seksjon for planlegging og utbygging (INV) er det seksjonssjef som primært følgjer opp den samla investeringsporteføljen. For å lukkast med dette, opplyser seksjonsleiar at ho er avhengig av at leiarane under henne har god oversikt over status for økonomi og framdrift i sine prosjekt, og rapporterer dette tydeleg oppover.

Seksjonen gjennomfører tertialvise møte der prosjekteigarar og -leiarar rapporterer på status i sine prosjekt (same frekvens som for rapportering til politisk nivå). Innhaldet og utforming av denne rapporteringa følgjer dei rutinar som er etablert for økonomirapportering i INV generelt (jf. kap. 5.5.1). I tillegg opplever seksjonsleiar å ha god støtte frå økonomar i INV sin stab, noko seksjonsleiar vurderer at bidreg til å gi henne god totaloversikt over økonomisk utvikling i alle prosjekt, og eit godt grunnlag for å vurdere moglege justeringar og endringar i og mellom dei ulike investeringsprosjekta.

I seksjon for digitalisering blir den samla investeringsporteføljen innan IKT og digitalisering følgt opp av porteføljestyret, som har hovudansvaret for å samordne og koordinere alle dei prosjekta som gjennomførast i seksjonen. Oppfølginga av porteføljen baserer seg på innrapporterte data frå prosjekta, jf. mellom anna dei rutinar som er etablert for dette (sjå kap. 5.5.1). Prosjektportalen til seksjonen inneheld ein eigen porteføljemodul, som samlar innrapporterte data frå alle prosjekta i ein rapport, slik at porteføljestyret kan halde oversikt over status for økonomi, framdrift, eventuelle avvik, risikoar og utfordringar som vil kunne påverke prosjekta (økonomi, framdrift mv.). Dei samla porteføljedataa i modulen blir automatisk oppdatert når det blir rapportert inn data frå prosjekta. I intervju opplyser seksjonsleiar at porteføljestyret i tillegg også har ein logg der alle disponeringar og vedtak som skjer i porteføljestyret blir registrert fortløpande, og som gir god samla oversikt og disponeringar på enkeltprosjekt. Som påpeikt i kapittel 5.5.1, er det ikkje tydeleg definert når prosjekta skal rapportere på mellom anna status for økonomi og framdrift. Det er dermed uklart for revisjonen i kva grad system og rutinar som er etablert for rapportering faktisk sikrar porteføljestyret tilgang på kontinuerleg oppdaterte, korrekte og fullstendige data om investeringsprosjekt innan digitalisering og IKT.

Når det gjeld seksjon for utbygging (eigedom), kjem det i undersøkinga fram at det inntil nyleg ikkje har vore etablert eigne system og rutinar for å sjå den samla porteføljen av investeringsprosjekt i samanheng, og at samla oversikt over status for økonomi, framdrift, avvik mv. for alle pågåande prosjekt i all hovudsak har blitt utarbeidd særskilt til tertialrapportering til politisk nivå. Det blir imidlertid opplyst at Egedomsavdeling på revisjonstidspunktet er i prosess med å etablere dedikert porteføljerapportering som baserer seg på prosjektdata i ISY Prosjektøkonomi, slik at leiinga i avdelinga skal ha moglegheit til å sjå og vurdere alle avdelinga sine prosjekt (gjerne 30-40 prosjekt av gongen) tydelegare opp mot kvarandre på ein kontinuerleg basis.

6.3.3 Gevinstrealisering på tvers av investeringsprosjekt

Som det går fram av kapittel 6.3.1, er det innanfor kvart investeringsområde (bygg, veg, IKT mv.) lagt opp til at ein gjennom prioritering av prosjekt og omdisponering/justering av ressursar på tvers av prosjekt undervegs i gjennomføring, skal forsøke å hente ut flest moglege fordelar og gevinstar, slik at fylkeskommunen får mest moglege ut av dei midlane som blir investert.

I undersøkinga kjem det fram at dei tre seksjonane utbygging (eigedom), digitalisering og planlegging og utbygging (INV) i varierende grad blir arbeidd aktivt med identifisering og realisering av gevinstar og fordelar på tvers av dei ulike prosjekta som blir gjennomført.

Som det går fram av kapittel 6.3.2 over, er det innan seksjon for utbygging (eigedom) berre nyleg sett i gang prosess for å etablere dedikert porteføljerapportering, slik at leiinga i avdelinga skal ha moglegheit til å sjå og vurdere alle avdelinga sine prosjekt (gjerne 30-40 prosjekt av gongen) tydelegare opp mot kvarandre på ein kontinuerleg basis. Det har i undersøkinga ikkje kome fram informasjon som tilseier at seksjonen per i dag arbeider aktivt med å realisere gevinstar på tvers av dei ulike prosjekt som blir gjennomført. I intervju blir det likevel peikt på at seksjonen prøver å samkøyre prosjekt som blir gjennomført med eventuelle behov for vedlikehald, for å sikre at arbeidet blir effektivt, at tid og kostnad knytt til arbeid som utførast på kvart enkelt bygg og at dei samla kostnadane blir lågast moglege.

Når det gjeld seksjon for digitalisering, opplyser seksjonsleiar i intervju at dei systema som er etablert i dag for å halde oversikt over ulike prosjekt, blir vurdert å ikkje i stor nok grad fange opp informasjon knytt til risiko, endre føresetnader og gevinstrealisering, og at det dermed ikkje blir utnytta på ein god måte til å sjå ulike prosjekt i samanheng, og til å hente ut gevinstar på tvers av prosjekta etter at dei er vedteke og igangsett. Systema blir imidlertid vurdert å fungere godt når det gjeld å sjå ulike prosjekt i samanheng og prioritere kva prosjekt som bør settast i gong for å skape mest moglege verdi for fylkeskommunen på digitaliserings-/IKT-fronten.

I intervju opplyser seksjonssjef for planlegging og utbygging (INV) at ei av dei største utfordringane seksjonen har, er å sikre at alle planlagde prosjekt blir sett i gang, og at dei prosjekta som blir sett i gang har tilstrekkeleg framdrift og at planlagde aktivitetar faktisk blir gjennomført og løyvingar frå fylkestinget blir nytta innanfor det aktuelle budsjettåret. Utfordringar knytt til dette har også blitt løfta fram i tidlegare gjennomført forvaltningsrevisjon av

vegforvaltninga i Vestland fylkeskommune.²⁸ I rapporten frå denne forvaltningsrevisjonen blei det vist til at det førekjem at det blir utarbeidd for optimistiske framdriftsplanar for investeringsprosjekt på veg, og at det dermed også budsjetterast for meir aktivitet enn det ein klarer å gjennomføre. Dette fører vidare til at midlar som er sett av i budsjett må overførast til neste budsjettår eller løyvast på nytt i neste års budsjett, og at midlane for det aktuelle året ikkje blir brukt til verken prosjektet dei eller løyva til eller andre fylkeskommunale føremål. I den same rapporten blir det også vist til at det med dagens rammer ikkje er mogleg å realisere alle dei investeringsprosjekta som ligg inne i handlingsprogrammet i Regional transportplan (særleg prosjekt planlagt frå 2026 og framover).

For å adressere utfordringane over, har seksjonen etablert eit porteføljestyringssystem som skal bidra til at dei rette prosjekta som gir flest gevinstar og samla sett gir høgst verdi, blir sett i gong. I dette systemet blir lista av prosjekt som inngår i handlingsprogrammet gjennomgått årleg, og det blir gjort vurderingar av kva prosjekt det skal prioriterast å bruke ressursar og midlar på. Vurderingane tek mellom anna omsyn til kva prosjekta bidreg til når det gjeld måloppnåing (sett opp mot mål i RTP), planstatus og prosjekta si modning, prosjektkostnadar og finansieringsmoglegheiter, samla rammer til sektoren og andre forhold som gjer at prosjektet bør prioriterast, t.d. avhengigheit i forhold til statlege og kommunale prosjekt. Føremålet med dette porteføljestyringssystemet er at det skal gje ei meir føreseieleg oversikt over kva prosjekt som blir prioritert og kva prosjekt som må vente til ein får tilstrekkeleg med økonomiske midlar, samt gjere det enklare å flytte tildelte midlar til dei prosjekta med høgast prioritering dersom løyvingane blir auka eller dersom prosjekt får forseinka framdrift.

6.4 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Vestland fylkeskommune tydeleg definert ansvar for styring av investeringsporteføljen innan kvart enkelt investeringsområde, samt også etablert system og rutinar som gir god samla oversikt over alle vedtekne investeringar og oppdatert informasjon om desse (under dette informasjon om endringar, avvik og risikoforhold i dei prosjekta som inngår i porteføljen).

Når det gjeld å nytte informasjonen i systemet til å sjå ulike prosjekt i samanheng og til å hente ut gevinstar på tvers av prosjekt innanfor dei ulike investeringsområda, er det revisjonen si vurdering at dette per i dag kun blir utført for deler av fylkeskommunen si investeringsportefølje. Etter revisjonen si vurdering framstår arbeidet med porteføljestyring på vegområdet som hensiktsmessig, og revisjonen meiner system og praksis som er etablert vil kunne bidra til å sette fylkeskommunen i stand til å kunne gjere fortløpande vurderingar, justeringar og omprioriteringar mellom ulike prosjekt, dersom føresetnadar endrar seg eller avvik oppstår undervegs i prosjekt.

Samtidig er det revisjonen si vurdering at det både innanfor bygg/eigedom og IKT/digitalisering synest å vere rom for å vidareutvikle arbeidet med styring av porteføljen av investeringsprosjekt som blir gjennomført, og for å arbeide meir aktivt med identifisering og realisering av gevinstar på tvers av ulike prosjekt som er under gjennomføring. Undersøkinga viser at det innan dei to områda per i dag i liten grad blir arbeidd med å sjå ulike prosjekt i samanheng, og for å gjere omprioriteringar av ressursar (økonomisk, personellmessig mv.) mellom prosjekta dersom føresetnadar og behov endrar seg undervegs i prosjektgjennomføringa. Revisjonen meiner det vil vere hensiktsmessig å arbeide meir aktivt og systematisk med dette også innan områda bygg og IKT, for på denne måten å sikre at fylkeskommunen får mest mogleg igjen for dei midlane som blir avsett årleg til ulike investeringsprosjekt, og meiner difor at fylkeskommunen bør vurdere å styrke innsatsen med porteføljestyring av investeringsprosjekt innan dei to områda.

²⁸ Handsama i kontrollutvalet i møte 12.9.22, sak PS 58/2022.

7 Konklusjon og tilrådingar

Forvaltningsrevisjonen viser at Vestland fylkeskommune gjennom dei ulike kvalitetssystema som er i bruk ved dei ulike seksjonane, har etablert prosjektmodellar som inneheld retningslinjer og rutinar for planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar i investeringsprosjekt innanfor områda bygg, digitalisering og IKT og veg. Fleire av dei retningslinjene og rutinane som er inkludert i prosjektmodellane framstår etter revisjonen si vurdering som tilstrekkelege med tanke på å sikre hensiktsmessig styring og kontroll med dei ulike aktivitetane i dei prosjekta som blir gjennomført, i samsvar med god praksis for internkontroll og tilrådingar i relevante ISO-standardar. Dette gjeld mellom anna rutinar for å sikre tydeleg organisering og fordeling av roller og ansvar, planlegging og gjennomføring av anskaffingar og for avslutting av gjennomførte prosjekt. Etter revisjonen si vurdering synest fylkeskommunen også å ha tilstrekkeleg med kompetanse til å gjennomføre anskaffingsprosessar i investeringsprosjekt.

Revisjonen har likevel identifisert fleire manglar som gjeld etablerte rutinar for gjennomføring av sentrale aktivitetar i investeringsprosjekt, som revisjonen meiner det er behov for at Vestland fylkeskommune følgjer opp og adresserer med tiltak. Dette gjeld mellom behov for høgare detaljnivå i rutinar for risikoanalyse av kvalitet, framdrift og økonomi, skriftleggjing og formalisering av praksis for kvalitetssikring av sentrale komponentar i planlegging og gjennomføring av prosjekt, utarbeiding av rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar i samband med anskaffingar, tydeleggjing av korleis kontraktsoppfølging skal organiserast og gjennomførast, skriftleggjing og formalisering av praksis for handtering av endringar og avvik og tydeleggjing av krav til rapportering, samt rutinar for evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt.

Revisjonen vil understreke at behovet for tiltak og utvikling av system og rutinar ikkje ser likt ut på tvers av dei tre seksjonane, og at det varierer både kva forhold revisjonen vurderer at seksjonane må følgje opp, samt i kva omfang. Forvaltningsrevisjonen avdekkjer imidlertid manglar i system og rutinar som er etablert i alle dei tre seksjonane. Revisjonen vil understreke at det er viktig at desse blir tatt tak i, for på denne måten å redusere risikoen for at det oppstår feil og manglar i gjennomføringa av sentrale aktivitetar i investeringsprosjekt som vil kunne påverke prosjekta sin kvalitet, økonomi eller framdrift negativt.

Når det gjeld dei utvalde caseprosjekta som er gjennomgått i forvaltningsrevisjonen, er det revisjonen si vurdering at desse i stor grad har gjennomført sentrale aktivitetar som gjeld planlegging og gjennomføring på ein hensiktsmessig måte, i samsvar med krav og føresegn i anerkjente standardar for prosjektstyring. Revisjonen vil peike på at prosjekta synest å ha gjennomført aktivitetar på ein hensiktsmessig måte også ved fleire tilfelle der seksjonane sine prosjektmodellar og rutinar inneheld manglar. Revisjonen vil likevel understreke at det er viktig at den tilnærminga prosjektleiinga i seksjonane har til å sikre god kvalitet i investeringsprosjekt blir understøtta av gode prosjektmodellar og -rutinar, og at fylkeskommunen sikrar kontinuitet i kvalitetsarbeidet over tid.

Når det gjeld arbeid med porteføljestyring, viser forvaltningsrevisjonen at Vestland fylkeskommune har etablert områdeavgrensa porteføljestyring av fylkeskommunen sin investeringsportefølje innan områda bygg, veg og IKT/digitalisering, og at det er definert tydeleg ansvar for styring av investeringsporteføljen innan kvart av investeringsområde. Etter revisjonen si vurdering er det også etablert system og rutinar som gir god samla oversikt over alle vedtekte investeringar og oppdatert informasjon om desse (under dette informasjon om endringar, avvik og risikoforhold i dei prosjekta som inngår i porteføljen).

Når det gjeld å nytte informasjonen i systemet til å sjå ulike prosjekt i samanheng og til å hente ut gevinstar på tvers av prosjekt innanfor dei ulike investeringsområda, er det revisjonen si vurdering at dette per i dag kun blir utført for deler av fylkeskommunen si investeringsportefølje. Revisjonen meiner det vil vere hensiktsmessig å arbeide meir aktivt og systematisk med dette også innan dei områda der det per i dag i mindre grad blir gjort (bygg og IKT/digitalisering), for på denne måten å sikre at fylkeskommunen får mest mogleg igjen for dei midlane som blir avsett årleg til ulike investeringsprosjekt, og meiner difor at fylkeskommunen bør vurdere å styrke innsatsen med porteføljestyring av investeringsprosjekt innan dei to områda.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Vestland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sikrar at dei seksjonane der manglar i system og rutinar er avdekt, **utarbeider**, **vidareutviklar**, **skriftleggjer** og/eller **avklarar**:

	Utbygging (Eigedom)	Digitalisering (Strategisk utvikling og digitalisering)	Planlegging og utbygging (Infrastruktur og veg - INV)
a. Rutinar for risikoanalyse knytt til økonomi, framdrift og kvalitet i prosjekt.		x	x
b. Rutinar for kvalitetssikring av sentrale prosjektaktivitetar og nøkkelarbeid-/dokument.		x	x
c. Strategiar og rutinar for gjennomføring av anskaffingar, inkludert val av kontrakts-/entrepriseform.		x ²⁹	
d. Rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar som blir nytta i anskaffingar.		x ³⁰	
e. Rutinar for kontraktsoppfølging som også spesifiserer ansvar for gjennomføring av oppfølginga.		x	
f. Rutinar som skildrar meir detaljert korleis endringar og avvik skal vurderast og handterast.	x	x	x
g. Rutinar for rapportering frå investeringsprosjekt, som angir tydelege krav til innhald og rapporteringsfrekvens.		x	x
h. Rutinar for evaluering av gjennomførte investeringsprosjekt			x
i. Rutinar for å kontrollere at etablerte retningslinjer, rutinar og malar for gjennomføring av sentrale aktivitetar blir nytta i prosjekta.			x

2. Vurderer å arbeide meir systematisk med identifisering og realisering av gevinstar på tvers av ulike prosjekt innan dei investeringsområda der dette per i dag i mindre grad blir gjort (bygg og IKT/digitalisering).

²⁹ Nyttar rutinar frå innkjøpsseksjonen, utan at dette etter revisjonen si vurdering er tilstrekkeleg tydeleggjort i kvalitetssystem at skal gjerast.

³⁰ Se førre fotnote

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Deloitte AS
Dronning Eufemias gt 14
0191 OSLO

Avdeling for
Organisasjon og økonomi (ORO)

Dato	30.01.2023
Vår referanse	2023/29148-2
Dykkar referanse	
Sakshandsamar	Nils Egil Vetlesand
E-post	Nils.Egil.Vetlesand@vlfk.no
Telefon	90698712

Forvaltningsrevisjon - Styring av investeringsprosjekt - høyringsuttale

Fylkesdirektøren viser til forvaltningsrevisjonsrapporten «Styring av investeringsprosjekt» der det er bedt om høyringsuttale i e-post av 13. januar.

Fylkesdirektøren har følgjande merknader til rapporten:

IKT og digitaliseringsinvesteringar

For digitaliseringsområdet peikar revisor på manglande eller utydelege koplingar mellom overordna strategi/prosjektstyringsmodell og rutinar/retningslinjer for spesifisering, gjennomføring og oppfølging av prosjekt. Det går fram at koplingane ikkje er tilstrekkeleg tydeleg i modell og malverk, men at det blir godt ivareteke i det aktuelle caseprosjektet som er valt ut på digitaliseringsområdet (ERP-prosjektet). Fylkesdirektøren merkar seg desse forbetringpunkta og legg til grunn at desse blir følgt opp i fylkeskommunen si vidare utvikling av porteføljestyring og prosjektstyring.

Fylkesdirektøren vil likevel peike på at forvaltningsrevisjonen gjennomgåande tillegg digitaliseringsseksjonen (avdeling for IKT og digitalisering) ei rolle den ikkje har p.t. Mens investeringsprosjekt innanfor bygg (eigedom) og veg (infrastruktur og veg) blir eigd, planlagt, prosjektert, bygd og følgt opp av same avdeling, så er dette ikkje tilfelle for digitaliseringsprosjekt.

Digitaliseringsprosjekt varierer i omfang, kompleksitet og kostnad – frå heilt enkle, tiltaksbaserte prosjekt avgrensa til ei fagavdeling til store system som omfattar heile organisasjonen. Men dei har alle til felles at dei i hovudsak er eigd og blir gjennomført i linja på den enkelte fagavdeling eller som eit definert prosjekt eigd av fagavdelinga som har ansvar for systemet eller fagområdet (systemeigaransvar). Digitaliseringsseksjonen si rolle er fagleg bistand knytt til spesifisering og gjennomføring – lik den bistanden som innkjøpsseksjonen (organisasjon og økonomi) gir knytt til sjølve anskaffinga. Det er difor langt på veg forklarleg når revisjonsrapporten viser at ERP-prosjektet som case er meir heilskapleg ivareteke enn det den påviste, manglande samanhengen i rutinar og retningslinjer synes å tilsei.

Fylkesdirektøren ser likevel, slik revisjonen peiker på, eit behov for å tydeleggjere porteføljestyring, prosjektstyring, modellar, rutinar og ansvarsforhold, slik at digitaliseringsprosjekt blir heilskaplege og underlagt god oppfølging og kontroll. Vestland fylkeskommune har som mål å samle og profesjonalisere prosjektleiing av store IKT-prosjekt. Dette vil lei mot ei ansvarsplassering og prosjektstyring som over tid i større grad vil samsvare med det som i dag er innanfor bygg og veg. I dette arbeidet vil forvaltningsrevisjonen vere eit godt verktøy.

Postadresse	Telefon	E-post	Heimeside	EHF-Fakturaadr.	Organisasjonsnr.
Postboks 7900 5020 Bergen	05557	post@vlfk.no	www.vestlandfylke.no	821 311 632	821 311 632

Fylkesveginvesteringar

Fylkesdirektøren vil her vise til at fleire av tiltaka som er nemnde i forvaltningsrevisjonen av styring av investeringsprosjekt også er nemnde i forvaltningsrevisjonen av fylkesvegforvaltninga.

Det er viktig å sjå desse to revisjonane i samanheng, slik at ein unngår å rapportere på det same forholdet to gonger.

Fylkesdirektøren har elles ikkje merknader til konklusjonane i rapporten og dei tilrådde tiltaka.

Med helsing

Rune Haugsdal
fylkesdirektør)

Brevet er elektronisk godkjent og har difor inga handskriven underskrift

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Krav til internkontroll

Kommunelova kapittel 25 inneheld føresegn knytt til kommunen sin internkontroll:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- f) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- g) ha nødvendige rutinar og prosedyrer
- h) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- i) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- j) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er fleire anerkjente rammeverk som skildrar grunnprinsipp for god internkontroll. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.³¹ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging frå leiinga

Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»³² og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»³³, blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ei profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør innehalde retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som forutsett.

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging vidare fastsette og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er naudsynte bør bli definert. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskildringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølge standardane også bli identifisert eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Ifølge NS-ISO 10006:2017 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeidast ein kvalitetsplan for prosjektet som beskriv aktivitetar og ressursar som er nødvendige for å nå målet for prosjektet. Det bør vera ein periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjektet, og eventuelle avvik frå framdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.³⁴

Av NS-ISO 10006-standarden går det fram at ein i den innleiande fasen av eit prosjekt bør vedta ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også vere gjort naudsynte avklaringar om framdriftsplan og vesentlege kontrakts- og avtaleforhold. Det bør vidare vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også fram at *«prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og*

³¹ COSO: Internal Control | Integrated Framework (2013)

³² NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

³³ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

³⁴ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

initiativtakerorganisasjonen.». Det bør i tillegg vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ.

Av ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»³⁵ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»³⁶ går det fram at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjere målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordna målsettinga vere å realisere byggeprosjektet. Meir spesifikke mål for eit prosjekt kan vere knytt til kvalitet, teknikkar for utføring, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske ramar må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerheit knytt til prosjektsføresetnader o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og det bør vere etablert system eller rutinar for å overvaka risikoen i heile prosjektperioden. Av ISO-standarden går det fram at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»³⁷

Ifølgje Norsk Standard sin rettleier i prosjektleiing, NS-ISO 21500:2012, bør ein planlegge innkjøp før ein går i gang med innkjøpsprosessen, med det formålet å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpa før igangsetting. Når ein kontrakt er inngått startar kontraktsstyringa. I samsvar med byggherreforskrifta har prosjektleiinga ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, mellom anna ved å gjennomføra møte med leverandørar. Av NS-ISO 10006:2017, går det fram at det bør setjast i verk eit system for kontraktsstyring som sikrar at kontraktsforholda blir oppfylte, og der leverandørens utføring blir overvaka for å sikra at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylte. I samband med dette vil mellom anna kontroll av om massar, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling vere viktig.

Ifølgje NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging av eit prosjekt fastsetje og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er nødvendige bør definerast. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskildringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølgje standardane òg bli identifiserte eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Prosjektleiinga må ha oversyn over rekneskapan for prosjektet og overvaka framdrift og kvalitet. Som eit ledd i oppfølginga bør prosjektleiinga ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikta med eit avviksrapporteringssystem er å kunne setja i verk tiltak på eit så tidleg tidspunkt som mogleg for å kunne gjera nødvendige justeringar i prosjektet og ta høgde for konsekvensane av avvik.³⁸

Porteføljeteori³⁹

Ein prosjektportefølje kan definerast som summen av pågåande prosjekt i ei eining eller verksemd. Ein prosjektportefølje kan ved koordinert styring gi fordelar og gevinstar som ikkje hadde vore moglege å realisere dersom prosjekta blei styrt individuelt.⁴⁰

Eit sentralt perspektiv i porteføljelitteraturen er at fleire prosjekt må konkurrere om verksemda sine ressursar, og hovudfokus er derfor knytt til prioritering og utveljing av prosjekt til porteføljen. Premissen for denne tenkinga er at det til ei kvar tid må finnast fleire prosjektforslag enn det verksemda har kapasitet til å gjennomføre. Leiinga må derfor ha ein metode for å foreta utval av prosjekt til porteføljen og tildele dei naudsynte ressursane til dei prosjekta som blir vald ut.⁴¹ Ifølgje litteraturen dreier porteføljestyling seg dermed i hovudsak om to problemstillingar:

- Utveljing av prosjekt
- Tildeling av ressursar

³⁵ NS-ISO 10006:2017, «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

³⁶ NS-ISO 9001:2015, «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

³⁷ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

³⁸ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

³⁹ Berntsen og Sunde. Styring av statlige prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå. Conceptrapport Nr. 1, NTNU.

⁴⁰ Platje et al, 1994

⁴¹ Tharan Thune, 2001, med henvisning til Cooper, Edgett & Kleinschmidt, 1999 og Sommer, 1999

Porteføljestyling grip ikkje inn i styringa av eitt enkelt prosjekt, men kan medføre overprøving av einskildavgjersler i eit prosjekt, til dømes gjennom at det blir gjort endringar i eit enkeltprosjekt si organisering, mål og rammevilkår.

Store prosjekt blir vedtekne med ei kostnadsramme, sett saman av forventa kostnad og ei avsetting for usikkerheit. Avsettinga skal vere ein finansiell beredskap for å unngå overskriding av bevillinga til prosjektet, og skal som regel ikkje nyttast.

I eit porteføljeperspektiv vil imidlertid ei samla avsetting sett saman av summen av usikkerheitsavsettingane for dei ein einskilde prosjekta bli for konservativ, då det er lågt sannsyn for at alle prosjekta får store overskridingar samstundes. Innføring av usikkerheitsavsettingar på porteføljnivå kan ivareta potensialet for å redusere den samla finansielle beredskapen samstundes som krav om realistisk budsjettering blir oppfylt.

Det er då naudsynt med ein metode for å kunne rekne ut kor stor finansiell beredskap - usikkerheitsavsetting - som trengs for porteføljen samla. Vidare er det naudsynt å periodisere den samla avsettinga i eit fleirårig perspektiv, slik at ein oppnår naudsynt tryggleik mot overskridingar i årlege investeringsbudsjett.

Både usikkerheit som påverkar prosjekta enkeltvis og usikkerheit som påverkar delar av eller heile prosjektporteføljen samla, er relevant for desse vurderingane. I eit overordna perspektiv er relevant prosjektusikkerheit den usikkerheita som er avgjerande for prosjekteigarane, det vil seie porteføljen si samla usikkerheit. Styring av risikoen i porteføljen består då i å vurdere den samla risikoeksponeringa og risikoprofilen for heile porteføljen, og ikkje berre for kvart enkelt prosjekt isolert sett. Det kan vere enkeltprosjekt med relativ høg risikoeksponering som enkeltstående prosjekt, samtidig som den samla risikoen i porteføljen er akseptabel.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83

Førearbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- NS-ISO 10006:2017. Kvalitetsledelse. Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter. Norsk Standard.
- NS-ISO 9001:2015. Ledelsessystemer for kvalitet. Krav. Norsk Standard.
- NS-ISO 21500:2012. Veiledning i prosjektledelse. Norsk Standard.

Sentrale dokument frå Vestland fylkeskommune

- Vestland fylkeskommune. Reglement for økonomiforvaltninga. Vedteke av fylkestinget 15. oktober 2019.
- Vestland fylkeskommune. Kvalitetssystem (eHandboka og Prosjektportalen) med prosesskildringar, rutinar og malar for mellom anna:
 - Etablering av roller og ansvar
 - Planlegging og gjennomføring av sentrale aktivitetar
 - Risikoanalysar
 - Kvalitetssikring
 - Gjennomføring og kvalitetssikring av anskaffingar
 - Kontraktsoppfølging
 - Handtering av endringsmeldingar
 - Rapportering
- Vestland fylkeskommune. Prosjektdokumentasjon for dei tre prosjekta Nye Langhaugen VGS, nytt ERP-system og Fv. 606 Ytre Steinsund bru, knytt til mellom anna:
 - Saksutgreiingar, politiske saker og vedtak som ligg til grunn for prosjekt
 - Endeleg vedtak om gjennomføring av prosjekta, inkludert sakspapir og ev. underlag/fagnotat for investeringane
 - Skildring av prosjektorganisering med roller, ansvar og fullmakter (inkl. økonomiske fullmakter), under dette ev. endringar som har skjedd i prosjektorganisering under gjennomføringa av prosjektet
 - Stillingsskildringar for sentrale personar/roller relatert til gjennomføring av prosjekta
 - Krav til rapportering i prosjekta, samt retningslinjer og rutinar for rapportering i prosjekta i samband med oppstart, gjennomføring, endringar og avslutning av prosjekta, både innan administrasjonen og til politisk nivå
 - Analysar og undersøkingar av usikkerheit, under dette usikkerheit knytt til val av løysingar, arbeidsomfang, prosjekta sin kompleksitet mv.
 - Dokumentasjon av risikovurderingar som er gjennomført, under dette knytt til:
 - Val av entreprisformer og ulike kontraktsalternativ
 - Val av tekniske løysingar
 - Økonomi/kostnadskalkylar
 - Gjennomføringsperiode og prosjektframdrift
 - Anbudsgrunnlag, kravspesifikasjonar og kontraktar for prosjekta sine entreprisar
 - Kvalitetsplan for gjennomføring av prosjekta, med skildring av aktivitetar og ressursar naudsynte for å nå definerte mål
 - Kalkylar for prosjekta, både opphavlege og ev. oppdaterte kalkylar
 - Opphavleg framdriftsplan og ev. reviderte framdriftsplanar for prosjekta
 - Kontraktsstrategi for prosjekta
 - Rutinar for kontraktsoppfølging i prosjekta, under dette eventuelle leveranse- og kontrollplanar

- Rutinar for oppfølging av endringar og endringsmeldingar, inkludert vurdering av konsekvensar for framdrift og økonomi
- Oversikt/logg over alle endringsmeldingar som viser korleis endringsmeldingar har blitt vurdert og handtert
- Rutinar for økonomistyring i prosjekta
- Budsjett- og økonomirapportar i prosjekta, samt statusrapportar knytt til prosjektframdrift
- Prosjektrekneskap (per ultimo juli 2022)

Andre kjelder

- COSO: Internal Control - Integrated Framework (2013)



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2023 Deloitte AS