

Fylkeskommunen som byggherreorganisasjon

Trøndelag fylkeskommune
Prosjektplan forvaltningsrevisjon



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med revisjonen er å undersøke om fylkeskommunens internkontroll, på overordnet nivå, er tilstrekkelig for å sikre at investeringsprosjekter vedtas og gjennomføres i henhold til lovkrav og anerkjente metoder.

PROBLEMSTILLINGER

- Er fylkeskommunens investeringer tilstrekkelig utredet på beslutningstidspunktet?
- Har fylkeskommunen, på overordnet nivå, systematisk internkontroll i sine investeringsprosjekt?
- Ivaretar fylkesdirektøren sin varslingsplikt i gjennomføringen av investeringsprosjektene?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 400 timer

Rapport til sekretær: oktober 2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Marius Johnsborg

Marius.Johnsborg@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 97 65 74 49

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune gjorde et bestillingsvedtak 27.08.2024, sak 62/24, om en forvaltningsrevisjon med tema Fylkeskommunen som byggherreorganisasjon. Bestillingen er med utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028 for Trøndelag fylkeskommune. Kontrollutvalget kom med innspill til følgende vinklinger i bestillingsmøtet:

- Har fylkestinget vært tilstrekkelig opplyst om vesentlige endringer i prosjekter i gjennomføringsfasen?
- Hvordan sikre at alle strategier f.eks. kulturstrategien, tas med inn i prosjektplanleggingen. Aulaen på Verdal videregående skole kan brukes som et eksempel.
- Hvordan følger man opp som byggherre at krav i innkjøpsordningene som går på å benytte lærebedriften, lærlinger på prosjektene, begrensinger på bruk av innleie og antall kontraktører blir etterlevd?
- Hvordan følger man opp som byggherre at informasjons- og påseplikten blir etterlevd?

I fylkeskommunens plan for forvaltningsrevisjon står også informasjon som ligger til grunn for bestillingsprosessen. Der er flere investeringsprosjekter som har blitt forsinket. Det knyttes risiko til at planlegging, styring og ferdigstillelse ikke er i samsvar med politiske vedtak. Det stilles spørsmål om prosjektstyringen er god nok, om roller og ansvar i prosjektene er tydelig fordelt, og om det finnes tilstrekkelig rutiner for vurdering og håndtering av risiko.

2.2 Om temaet

Kommuneloven inneholder krav til fylkeskommunens budsjett og økonomiplan. Økonomiplan og årsbudsjettet skal vise fylkestingets prioriteringer og bevilgninger, og vise utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Økonomiplanen deles inn i en driftsdel og en investeringsdel (§ 14-4). Kommuneloven har ingen bestemmelser som sier noe om styring og organisering av investeringsprosjekter, ut over bestemmelser om internkontroll (§ 25-1). Det er fylkesdirektøren som har ansvaret for internkontrollen, uavhengig av om leveransene det er snakk om gjennomføres i et prosjekt eller i linjeorganisasjonen¹

Fylkesdirektøren skal etter kommuneloven § 13-1 tredje ledd påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Forarbeidene til kommuneloven angir ikke nærmere krav til forsvarlig utredning. Riksrevisjonen skriver i sin rapport «Undersøkelse av kommunens låneopptak og gjeldsbelastning»² at det ut fra allmenne krav vil bety at saker er godt opplyst. Med dette menes at alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser, er belyst. Krav om at saker skal være forsvarlig utredet fremgår også av forvaltningsloven og offentlighetsloven.

For at fylkeskommunens økonomiplanlegging skal være realistisk, bør en saksutredning som skal danne grunnlag for beslutning om et investeringsprosjekt, belyse alle kostnader forbundet med investeringen. Prosjektet kan også utløse kostnader som ikke knytter seg til selve bygget, eksempelvis til infrastrukturtiltak, finanskostnader etc. Det sentrale for saksutredningen er at det synliggjøres hvilke økonomiske konsekvenser et prosjekt vil ha. I tillegg må usikkerhet i kostnadsanslagene gjøres synlig. Å utarbeide et pålitelig beslutningsgrunnlag for investeringsprosjekter krever blant annet kompetanse innen økonomiske analyser og prosjektstyring.

Concept rapport nr. 45³ om kommunale investeringsprosjekt viser til at et prosjekts tidligfase⁴ er avgjørende for suksess. Tidligfasen defineres som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning. I tidligfasen behøves det en aktiv beslutning for å gå videre,

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Kommunedirektørens internkontroll-veileder. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

² Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning

³ Concept-rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag. (2015)

⁴ Et investeringsprosjekt kan deles inn i tre faser; tidligfasen, gjennomføringsfasen og driftsfasen.

mens det i gjennomføringsfasen kreves en aktiv beslutning for å stanse. I tidligfasen defineres premisene for prosjektet, det utredes behov for investering, og det vurderes ulike konsepter for å løse behovet og prosjektering. På dette stadiet er mulighet for påvirkning størst, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran er minst. Det skulle tilsi at en vil kunne få mye igjen for å bruke ressurser i denne fasen.

Concept skriver i sin rapport nr. 45 at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort. Utviklingen av et prosjekt bør ha klare faser som avklarer fremdrift og ansvar, og de folkevalgte bør være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i. I tillegg bør det være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.

Ved relativt store avvik i investeringsprosjekt skal fylkesdirektørens varslingsplikt til folkevalgte etterleves, jf kommuneloven § 13-1 med lovkommentarer. Ut over dette beskrives det i Concept rapport nr 45 vanlige mekanismer for hvordan folkevalgte kan få tilgang til informasjon om prosjektene. Eksempelvis beskrives det hvordan styringsgrupper i kommuner, inkludert kommunalsjefer og utbyggingssjefer, spiller en sentral rolle i overvåkning av prosjektstatus. Status og eventuelle avvik rapporteres fra utbyggingssjefen til styringsgruppen. I noen tilfeller vil større avvik, eller de som har prinsipiell betydning, kunne legges frem for politisk behandling underveis i gjennomføringen.

I Concept rapport nr 45 beskrives en prosjektmodell. Det er en strukturert tilnærming som brukes for å planlegge, organisere, gjennomføre og evaluere prosjekter på en kontrollert måte. Den omfatter faser som idéutvikling, planlegging, gjennomføring og avslutning, med klare krav til beslutningspunkter, roller, ansvar og rapportering. Formålet er å sikre at prosjekter gjennomføres i tråd med fastsatte mål, innenfor økonomiske og tidsmessige rammer, og med fokus på risiko- og kvalitetsstyring.

Prosjektmodeller fremstår som nyttige verktøy for å sikre at kommuneloven § 25-1 om internkontroll blir tilfredsstillt.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

1. Er fylkeskommunens investeringer tilstrekkelig utredet på beslutningstidspunktet?
 - Casestudie av to investeringsbeslutninger
2. Har fylkeskommunen, på overordnet nivå, systematisk internkontroll i sine investeringsprosjekt?
3. Ivaretar fylkesdirektøren sin varslingsplikt i gjennomføringen av investeringsprosjektene?

3.2 Avgrensing

Denne revisjonen fokuserer på internkontrollen på overordnet nivå i investeringsprosjekter. Det innebærer en vurdering av hvordan fylkeskommunen sikrer helhetlig styring og kontroll gjennom klare ansvarsfordelinger, risikovurderinger, rapporteringsrutiner og etterlevelse av gjeldende lover og regelverk. Revisjonen omfatter spesielt styrings- og beslutningsprosesser, samt hvordan ledelsen overvåker at prosjektet gjennomføres i tråd med vedtatte mål og rammer.

Revisjonen avgrenser seg fra detaljvurderinger knyttet til spesifikke operasjonelle områder som anskaffelsesprosessen, kontroll med byggeplassaktiviteter, og tekniske eller fagspesifikke aspekter ved prosjektgjennomføringen. Dette kan eventuelt behandles i egne revisjoner. Denne avgrensningen er gjort for å sikre at revisjonen forblir på et strategisk nivå og bidrar til å forbedre fylkeskommunens overordnede styring av investeringsprosjekter

3.3 Aktuelle kilder til kriterier

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- KMDs veiledere til kommuneloven § 25-1
- Intern prosjektstyringshåndbok i fylkeskommunen
- Forskningsrapporter Concept (Sintef, NTNU)
- DFØs prosjektstyringmodell
- Anerkjente metoder for internkontroll (Iso 9001, Coso2017)

3.4 Revidert part

I forvaltningsrevisjonen av fylkeskommunens investeringsprosjekter vil stabsfunksjoner som arbeider med økonomi, prosjektstyring og internkontroll være blant de mest berørte. Avdelingene for vei og eiendom vil bli særlig involvert, siden disse ofte har ansvar for gjennomføring av store og komplekse prosjekter. For å få et helhetlig bilde av prosessene, kan det også være nyttig å hente inn informasjon fra andre relevante avdelinger. Dette kan bidra til å belyse samhandlingen mellom ulike enheter, og hvordan tverrfaglig samarbeid bidrar til kvalitet og måloppnåelse i utredning og gjennomføring av prosjektene. Fokus rettes dermed mot hvordan roller og ansvar fordeles og praktiseres i organisasjonen, uten å legge unødig vekt på enkeltaktører.

3.5 Aktuelle metoder for innsamling av data

For å belyse fylkeskommunens investeringspraksis brukes to hovedmetoder: dokument- og systemanalyse, samt semistrukturerte intervjuer. Kombinasjonen av disse metodene bidrar til å gi et tilstrekkelig bilde av dokumenterte prosesser og praksis. I tillegg inkluderes casestudier, som gjennomgang av dokumenter, fra to investeringsområder

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse danner grunnlaget for å vurdere kvaliteten på fylkeskommunens beslutningsunderlag. Prosjektbeskrivelser, investeringsbudsjetter og risikoanalyser gjennomgås for å identifisere om nødvendige utredninger er utført. Det kan velges ut et bygg-

og eiendomsprosjekt og et veiprosjekt som case, for å undersøke variasjoner i utredningskvalitet mellom sektorer.

Systemanalyse

Internkontrollsystemet analyseres for å vurdere om fylkeskommunen har etablerte rutiner for risikostyring, rapportering og prosjektoppfølgning. Systemene vurderes opp mot beste praksis for å identifisere eventuelle svakheter i styringen av investeringsprosjekter.

Semistrukturerte intervjuer

Semistrukturerte intervjuer gjennomføres med nøkkelpersoner som blant annet fylkesdirektøren, avdelingsdirektører, prosjektledere, økonomiansvarlige osv. Intervjuene belyser tre sentrale temaer: kvaliteten på beslutningsgrunnlaget, hvordan internkontrollen gjennomføres i praksis og fylkesdirektørens ivaretagelse av varslingsplikten.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Marius Johnsborg
Prosjektmedarbeider	Marie Husøy Sæther
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold
Kvalitetssikrer	Anne Grete Wold

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	30.08.2024
Prosjektplan til sekretær	25.11.2024
Oppstartsmøte	Innen mars 2025
Datainnsamling ferdig	Juni 2025
Rapport til uttalelse	September 2025
Rapport til sekretær	Oktober 2025

Steinkjer / 25.11.24

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig revisor

Revisjon Midt-Norge



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no