Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune

Dato: 26.01.2017 13:30

Sted: Fylkeshuset, møterom Gokstad

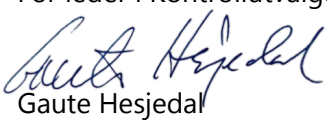
Notat:

Korrigert versjon med rettelse i sak 2/17.

Eventuelle forfall meldes sekretæren på mobil +47 40491344 evt.
på e-post gaute@viksre.no.
Varamedlemmer skal ikke møte uten særskilt innkalling.

Revetal 21.02.2017

For leder i Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune, Heidi Ørnlo



Gaute Hesjedal
Rådgiver

Saksliste

Saker til behandling

1/17 Godkjenning av protokoll fra møte 01.12.16 3

2/17 Henvendelse om løyvetildeling for transport 12

3/17 Forvaltningsrevisjonsrapport - Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune 23

4/17 Status for forvaltningsrevisjon NDLA II 98

5/17 Eventuelt VFK KU 26.01.17 100

Arkivsak-dok. 17/00017-1
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang	Møtedato
Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017

GODKJENNING AV PROTOKOLL FRA MØTE 01.12.16

Forslag til vedtak:

Protokoll fra møtet 01.12.16 godkjennes.

Vedlegg:
Protokoll fra møte 01.12.16

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 17/00017
Arkivkode
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017	1/17

Godkjenning av protokoll fra møte 01.12.16

Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune har behandlet saken i møte 26.01.2017 sak 1/17

Møtebehandling

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Protokoll fra møtet 01.12.16 godkjennes.

MØTEPROTOKOLL

Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune

Dato: 01.12.2016 kl. 10:00
Sted: Møterom Representasjon, fylkeshuset Svend Foynsgt. 9, 3126 Tønsberg
Arkivsak: 15/00043

Tilstede: Heidi Ørnlo, leder
Rune Mathiassen, nestleder
Andreas Muri, medlem
Elise Andersen, medlem

Møtende varamedlemmer: Ulf Lund Halvorsen

Forfall: Øyvind Bakke Reier, medlem

Andre: Linn Therese Bekken, daglig leder VKR
Gaute Hesjedal, rådgiver VIKS

Møteleder: Heidi Ørnlo
Protokollfører: Gaute Hesjedal

Møtet ble satt kl. 10.00.
Innkalling og saksliste ble godkjent.

SAKSKART			Side
Saker til behandling			
42/16	15/00043-80	Godkjenning av protokoll fra møte 19.10.16	2
43/16	16/00194-3	Sluttrapport - Fylkeshuset oppgradering og utvidelse	3
44/16	16/00197-1	Prosjektplan Eierskapskontroll - Tannhelsetjenesten kompetansesenter Sør IKS	4
45/16	15/00145-23	Revisor orienterer	5
46/16	16/00053-3	Faglig utvikling for kontrollutvalget	6
47/16	15/00141-32	Eventuelt VFK 01.12.16	7

Saker til behandling

42/16 Godkjenning av protokoll fra møte 19.10.16

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	01.12.2016	42/16

Forslag til vedtak:

Protokoll fra møte i kontrollutvalget 19.10.16 godkjennes.

Møtebehandling

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Protokoll fra møte i kontrollutvalget 19.10.16 godkjennes.

43/16 Sluttrapport - Fylkeshuset oppgradering og utvidelse

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	01.12.2016	43/16

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har 01.12.16 behandlet sluttrapport for oppgradering og utvidelse av fylkeshuset.

Kontrollutvalget slutter seg til fylkesrådmannens foreslåtte disponering av mindreforbruket i prosjektet.

Møtebehandling
Revisor orienterte. Saken ble diskutert og spørsmål besvart.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Kontrollutvalget har 01.12.16 behandlet sluttrapport for oppgradering og utvidelse av fylkeshuset.

Kontrollutvalget slutter seg til fylkesrådmannens foreslåtte disponering av mindreforbruket i prosjektet.

44/16 Prosjektplan Eierskapskontroll - Tannhelsetjenesten kompetansesenter Sør IKS

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	01.12.2016	44/16

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget bestiller en eierskapskontroll av Tannhelsetjenestens kompetansesenter Sør IKS i tråd med prosjektplan fra VKR datert 15.11.16.

Ferdig rapport leveres sekretariatet 05.04.17 og legges fram for behandling i kontrollutvalgets møte 20.04.17.

Prosjektet finansieres av budsjetterte timer til forvaltningsrevisjon for 2017.

Møtebehandling
Revisor gjennomgikk prosjektplanen. Saken ble diskutert.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Kontrollutvalget bestiller en eierskapskontroll av Tannhelsetjenestens kompetansesenter Sør IKS i tråd med prosjektplan fra VKR datert 15.11.16.

Ferdig rapport leveres sekretariatet 05.04.17 og legges fram for behandling i kontrollutvalgets møte 20.04.17.

Prosjektet finansieres av budsjetterte timer til forvaltningsrevisjon for 2017.

45/16 Revisor orienterer

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	01.12.2016	45/16

Forslag til vedtak:

Revisors informasjon tas til orientering.

Møtebehandling
Revisor orienterte om:

- Undersøkelse av anskaffelse av transport til Østre Bolæren. Arbeidet kan ventes ferdig i tråd med vedtatte frister.
- Status i arbeidet med forvaltningsrevisjonsrapporten om prosjektstyring. Rapport vil bli levert til avtalt tid.
- Regnskapsrevisjon – interimsrevisjon, virksomhetskontroller ved Færder vgs. og Melsom vgs.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Revisors informasjon tas til orientering.

46/16 Faglig utvikling for kontrollutvalget

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	01.12.2016	46/16

Forslag til vedtak:

Legges fram uten forslag til vedtak.

Møtebehandling
Leder orienterte om saken. Innspill ble diskutert.
Transparency International Norge og KS -etikkutvalg ble trukket fram som aktuelle organisasjoner å forespørre. Kontrollutvalget ønsker et todelt dagsseminar med både foredrag/innlegg og temaer for diskusjon. Det ble foreslått at vararepresentanter og fylkeskommunens ledergruppe inviteres til å delta.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Kontrollutvalget vil gjennomføre et faglig seminar med fokus på antikorrupsjon og etikk. Transparency International Norge og KS etikkutvalg forespørres for mulig bidrag og deltagelse. Sekretariatet kontakter organisasjonene og planlegger i samråd med leder med sikte på å kunne arrangere dagsseminar i uke 12 eller 13, 2017. Kontrollutvalgets varamedlemmer og fylkeskommunens ledergruppe inviteres til å delta. Eventuelle kostnader til foredragsholdere og andre utgifter i forbindelse med arrangementet dekkes av budsjetterte midler til faglig utvikling.

47/16 Eventuelt VFK 01.12.16

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	01.12.2016	47/16

Forslag til vedtak:

.

Møtebehandling
Sekretariatet informerte om kontrollutvalgskonferansen som arrangeres på Gardermoen 1.-2. februar 2017.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Kontrollutvalgets medlemmer kan delta på kontrollutvalgskonferansen. Sekretariatet sender ut program for konferansen og sørger for påmelding for de som er interessert.

Møtet ble hevet kl. 11.20.

Neste møte er 02.03.2017

For leder av kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune, Heidi Ørnlo

Gaute Hesjedal
Rådgiver VIKS

Arkivsak-dok. 17/00011-1
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang	Møtedato
Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017

HENVENDELSE OM LØYVETILDELING FOR TRANSPORT

Forslag til vedtak:
Legges fram uten forslag til innstilling.

Vedlegg:
Kortversjon løyvetildeling fra Paulsen Buss AS
Epost om løyvetildeling fra Paulsen Buss AS, 12.01.17
Notat fra fylkesrådmannen, 20.01.17

Saksframstilling:
Kontrollutvalget har fått en henvendelse om løyvetildeling og anbud på skole- og sykekjøring fra Paulsen Buss AS.

Fylkesrådmannen er invitert til møtet for å redegjøre omkring de forhold som tas opp i henvendelsen.

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 17/00011
Arkivkode
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017	2/17

Henvendelse om løyvetildeling for transport

Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune har behandlet saken i møte 26.01.2017 sak 2/17

Møtebehandling
Leder informerte om bakgrunnen for denne saken.
Representantene fra samferdselsseksjonen i fylkeskommunen orienterte om løyvetildeling og transportoppdrag og regelverk som regulerer området. Påstandene som var fremsatt i henvendelse fra Paulsen buss ble gjennomgått. Spørsmål ble besvart.

Kontrollutvalgsleder presiserte at notat med redegjørelse fra Vestfold fylkeskommune ikke kan unntas offentlighet overfor kontrollutvalget i medhold av offl. § 14 og vil derfor bli betraktet som et offentlig dokument

Kontrollutvalget drøftet saken.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Kontrollutvalget har drøftet henvendelsen fra Paulsen Buss og fylkesadministrasjonens redegjørelse.
Saken tas til orientering.

Fylkesadministrasjonens redegjørelse videresendes Paulsen Buss til orientering.

Vestfold Fylkeskommune V/ Jan Nærsnes

KORTVERSJON LØYVETILDELING

1. Bakgrunn

- Paulsen Buss konkurrerer med fylkets drosjesentraler om anbud på skolekjøring og sykekjøring
- Det foreligger allerede i utgangspunktet en konkurransevridning som følge av at Paulsen kjører med vogner på turbilløyve, mens drosjesentralene kan benytte biler med drosjeløyve
- Dette medfører at Paulsen må hente inn hele dekningsbidraget innenfor anbudet, mens drosjesentralene kan hente deler av dekningsbidraget for den enkelte vogn også fra annen kjøring utenom anbudet i perioder hvor vognen ikke er i bruk for anbudskjøring
- Dette medfører en kostnadsfordel for drosjesentralene når anbud legges inn
- Drosjesentralene har imidlertid ikke nøyd seg med dette, men har i lang tid selv benyttet vogner på turvognløyve for anbudskjøring
- Drosjesentralene har så benyttet disse turvognene i ordinær drosjetrafikk i perioder hvor vognene ikke er i bruk for anbudskjøring, på samme måte som for vogner på drosjeløyve
- Dette er ulovlig
- På dette vis utnytter drosjesentralene ulovlig den konkurransefordel de allerede har for vogner på drosjeløyve også for vogner på turvognløyve noe som medfører en betydelig, urettmessig konkurransevridning til skade for Paulsen.
- Paulsen har gjentatte ganger påpekt forholdet og dokumentert dette overfor fylket som løyvemyndighet uten at løyvemyndigheten har grepet inn.
- En av drosjesentalenes turvogner ble stanset i kontroll under ulovlig kjøring. Forholdet er anmeldt til politiet av Statens Vegvesen. Det foreligger så langt ingen påtaleavgjørelse i saken.
- I stedet for å reagere på den ulovlige bruk av turvognløyver velger løyvemyndigheten å tildele drosjesentralene ekstra reserve drosjeløyver for minibuss slik at de samme vognene nå kan fortsette kjøringen på lovlig vis, hvorved konkurransevridningen til skade for Paulsen opprettholdes.

2. Anførsler

Det gjøres gjeldende at:

- Tildelingen av reserveløyvene er urettmessig og ugyldig
- Den er ikke fundert i en reell behovsprøving
- Det er for ikke mer enn ett år siden gitt avslag til flere aktører på søknad om tilsvarende løyvetildeling, uten at foreligger momenter som tilsier et annet resultat nå
- Det er tildelt slike løyver til aksjeselskap i strid med vedtatte retningslinjer og praksis
- Det er for kort tid siden gitt avslag på søknad om tildeling til aksjeselskap
- Det tildelt løyver til enhet som er under politietterforskning for overtredelse yrkes-transportloven med forskrifter, noe som antas å være i strid med de sentrale hensyn som ligger bak vandelskravet
- Det er tildelt løyver til aktører som i lengre tid har operert i strid med sentrale regler som regulerer utøvelsen av yrket, noe som har vært dokumentert overfor løyvemyndigheten på forhånd

Disse forhold indikerer at det er tatt utenforliggende hensyn ved løyvetildelingen. Det synes å være hensynet til fylkeskommunen selv som har vært utslagsgivende, idet fylkeskommunen som eneeier av VKT og som den som i siste instans skal betale skoletransporten, har en betydelig egeninteresse i

størst mulig konkurranse mellom aktørene.
Dette er imidlertid et utenforliggende hensyn i forhold til behovsprøvingen av drosjeløyver og tildelingen av de fire reserveløyvene kan således utelukkende gjøres dersom generelle endringer i markedssituasjonen i fylket tilsier en økning av drosjekapasiteten.

Det er intet som tilsier at den generelle markedssituasjonen tilsier noen økning i drosjekapasiteten, snarere tvert imot, idet det er klare indikasjoner på at etterspørselen etter drosje er redusert.

Særlig det faktum at det gis reserveløyver utelukkende til minibuss og ikke til ordinære biler, tilsier at det avgjørende kriterium for tildeling av de aktuelle reserveløyvene ikke har vært å tilfredsstille økt etterspørsel etter drosjer, men, tvert imot, fylkeskommunens eget ønske om å øke drosje-sentralenes kapasitet av minibusser med det særlige konkurransefortrinn det utgjør å kunne hente deler av dekningsbidraget fra drosjekjøring utenom anbudet, idet dette sikrer fylkeskommunen rimeligere priser i anbudene.

Dette utgjør i seg selv en klar ugyldighetsgrunn.

I lys av den foreliggende, langvarige ulovlige utnyttelse av turvognløyvene på drosjesentralenes hånd og den skjerpning av lovlighetskontrollen som har funnet sted fra Statens Vegvesens side, fremstår løyvetildelingen som en ren tilpasning fra fylkets side, hvorved den tidligere ulovlige praksis med et slag legaliseres.

På dette vis sørger fylket, uten at det er begrunnet i behovsprøvingen, for at den foreliggende urettmessige konkurransevridning til skade for Paulsen Buss videreføres, nå i lovlige former. Løyvetildelingen fremstår etter dette som rent myndighetsmisbruk og rammes antakelig både av Anskaffelsesloven § 5 og Konkurranseloven § 10.

Mvh. Jan Stiansen
Roy L. Juvodden
Paulsen Buss as
Orgnr 983156622
Tverrmyra 5
3185 Skoppum

Fra: Jan Erik Nærsnes <JanErik.Naersnes@vfk.no>
Dato: 12. januar 2017 kl. 21.36.12 CET
Til: Heidi Ørnlo <Heidi.Ornlo@vfk.no>
Emne: Fwd: VS: Møte Vegvesenet /Fylkeskommunen

Sendt fra min iPad

Videresendt melding:

Fra: Jan Stiansen <jan@paulsenbuss.no>
Dato: 12. januar 2017 kl. 13.01.16 CET
Til: <Janerik.Naersnes@vfk.no>
Kopi: 'Dag Sverre Aamodt' <adv.aamodt@gmail.com>
Emne: VS: Møte Vegvesenet /Fylkeskommunen

Hei Jan.

Paulsen Buss as gjorde fylke oppmerksom den 21,03,16 i E-post att Taxibussen Horten AS var stoppet og tatt av Statens Vegvesen for ulovlig kjøring. Det var en del kontakt mellom Statens Vegvesenet og Fylke i forkant av møte Mai 2016. Paulsen Buss AS har også vert i hyppig kontakt med fylke siden 2011 om dette. Til info så Søkte Viken Horten taxi as. på reserve løyver i sommeren 2015 Det ble avist på grunn av att de ikke ga løyver til as og det måtte behovprøves.
Likevel får Taxibussen AS Løyver på kort tid (2-4 uker) uten behovsprøving .

Jan Stiansen
Paulsen Buss AS
Tlf 33041199
Tverrmyra 5
3185 Skoppum
paulsenbuss.no

Fra: Dag Sverre Aamodt [mailto:adv.aamodt@gmail.com]
Sendt: 12. januar 2017 11:22
Til: Jan Stiansen
Kopi: Roy@paulsenbuss.no
Emne: Møte Vegvesenet /Fylkeskommunen

Hei.

Jeg viser til vår telefonsamtale for noen dager siden vedrørende møte mellom Statens Vegvesen og Fylkeskommunen og har nå vært i kontakt med May Britt Berg Solheim hos Statens Vegvesen som er vedkommende som har forestått dette.

Hun bekrefter at det var et møte, antakelig i Mai 2016, omkring taxisentralenes bruk av turvogner til drosjekjøring. Møtet ble holdt over Skype og det var Solheim samt en jurist fra Vegvesent, Skulstad og en jurist fra fylkeskommunen, antakelig Maslø Hansen, som deltok på møtet. Det ble ikke laget referat fra dette.

Solheim opplyser at forholdene omkring Taxibussen Horten ble drøftet. Konklusjonen på møtet var at det var Fylkeskommunen som satt på esset i saken idet de kunne tilbakekalle

drosjeløyve. De ble enige om at fylkeskommunen skulle utarbeide utkast til et brev i sakens anledning som skulle oversendes vegvesenet slik at Solheims jurist kunne vurdere dette.

Vegvesenet har ikke mottatt noe slikt brev.

Solheim opplyser at hun også har orientert vegdirektoratet om saken, uten at hun kan si noe om hva som eventuelt har kommet ut av dette. Hun antar imidlertid at den lokale trafikkstasjon er rette vedkommende å spørre om dette.

Jeg håper dette ga deg det svar du var ute etter. Jeg tror neppe det er særlig fruktbart å undersøke i forhold til trafikkstasjonen, da vi nok hadde hørt noe om ytterligere tiltak var iverksatt derfra. Dersom du likevel ønsker at jeg skal ta slik kontakt, ber jeg om tilbakemelding.

For øvrig tror jeg det kan være hensiktsmessig nå å forsøke å finne ut av hvor straffesaken står. Jeg ber om tilbakemelding dersom du ønsker at jeg skal se på detet.

For øvrig avventer jeg nå inntil det foreligger en utvikling i forhold til Nærsnes og kontrollutvalget.

mvh

Dag Sverre

Fra: Sverre Høifødt [mailto:sverreho@vfk.no]
Sendt: 22. januar 2017 11:16
Til: Gaute Hesjedal <gaute@viksre.no>
Kopi: Egil Johansen <egilj2@vfk.no>; Siv Tørudbakken <sivt@vfk.no>; Daniel Maslø-Hansen <danielm@vfk.no>; Rune Hogsnes <Rune.Hogsnes@vfk.no>
Emne: VS: SV: Henvendelse til kontrollutvalget

Til kontrollutvalget

Fylkeskommunen har mottatt en henvendelse fra Paulsen Buss AS hvor de klager på forskjellige forhold knyttet til fylkeskommunens håndtering av en løyvesak. Paulsen ønsker primært at 4 reservedrosjeløyver som ble tildelt Taxibussen Horten AS tilbakekalles, eventuelt at tildelingsvedtaket kjennes ugyldig. Videre hevdes det at markedet slik det er regulert og forvaltes av løyvemyndigheten er med på å skape en konkurransevridning i disfavør av Paulsen. Paulsen påstår at ulovlig bruk av turvognene er grunnen til dette, og at fylkeskommunen legaliserer denne ulovlige praksisen. Under kommenteres hovedankepunktene i henvendelsen fra Paulsen Buss AS:

1. Paulsen påstår at fylkeskommunen har tatt utenforliggende hensyn ved tildelingen. Det påstås at fylkeskommunen har egeninteresse i at disse løyvene ble tildelt. Begrunnelsen for dette er at fylkeskommunen som er eneeier av VKT, og den som i siste instans må betale for skoleskyss, har egeninteresse av å opprettholde størst mulig konkurranse mellom aktørene, og at tildelingen derfor var motivert ut i fra slike hensyn og ikke ut fra behovsprøving av markedet.

   Fylkesrådmannen vurderer dette som ubegrunnede påstander. Påstandene fra Paulsen er udokumenterte, og viser liten innsikt i hvordan skoleskyss er organisert på landsbasis og i VFK.
   Så langt fylkesrådmannen er kjent med foregår det ikke ulovlig bruk av turvogner i Vestfold i dag, og det har heller ikke tidligere foregått ulovlig kjøring i et slikt omfang at det har ført til konkurransevridning i markedet.
   Fylkesrådmannen vil understreke at meldinger om ulovlige forhold blir undersøkt nøye. Der det er grunnlag for det, blir ulovlige forhold sanksjonert. Fylkeskommunen har ved flere anledninger sendt ut brev til samtlige sentraler, der rammene for hvordan turvogner skal kunne benyttes er tydeliggjort. Det har også vært møter med næringen for å forebygge ulovlig bruk av turvogner. Fylkeskommunens oppfølging skjer innenfor lovens rammer og vilkår.

2. Fylkeskommunen har forskjellsbehandlet søkere, og har legalisert en ulovlig praksis gjennom tildelingene. Fylkeskommunen har ikke foretatt en grundig nok vandelsvurdering, og fylkeskommunen har tildelt reserveløyver til et AS.

   Fylkeskommunen har reagert overfor sentralene i forhold til ulovlig bruk av turvogner, og tildelingen av 4 reservedrosjeløyver til Taxibussen Horten AS kan ikke sees som en legalisering av ulovlig kjøring. Fylkeskommunen foretok i dette tilfellet grundigere undersøkelser i forhold til vandelsvurderingen enn det som er vanlig praksis og rutine.
   Av fylkeskommunens reglement for drosjeløyver fremkommer at det primært skal tildeles løyver til personer. Men siden denne bestemmelsen er av nyere dato, har det tidligere blitt tildelt ordinære drosjeløyver til AS. Dette er grunnen til at vi i dag har noen eldre løyver som er tildelt AS. Dersom driveren av et slikt løyve søker om reserveløyve vurderes denne av løyvemyndigheten. Et reserveløyve er knyttet til et ordinært løyve, og skal bidra til å ta unna

trafikktopper etc som hovedløyvet ikke selv har kapasitet til. Derimot vil hovedløyver etter dagen praksis som hovedregel ikke bli tildelt AS.

Vedlagt følger et notat som utdyper ulike sider av saken.

VESTFOLD
fylkeskommune

Vennlig hilsen

Sverre Høifødt
direktør
Regionalavdelingen

Direkte: 333 44 251
Mobil: 91 607 604
Sentralbord: 333 44 000
www.vfk.no

VESTFOLD fylkeskommune

Regionalsektoren
SAMFERDSELSSEKSJONEN

NOTAT

Dato: 20.01.2017
Referanse: 201314102-47
Saksbehandler:
Daniel Maslø-Hansen 33344272

~~**Unntatt off.**~~ ~~**Offl § 14**~~

Notat – Henvendelse omkring løyvetildeling

- **Innledning:**

Kontrollutvalget har mottatt en henvendelse fra en turvognoperatør i Vestfold hvor fylkeskommunen kritiseres i forbindelse med tildeling av reserveløyver. Fylkeskommunen som løyvemyndighet har ansvar for drosjeløyver, reserveløyver og drosjesentralene. Statens Vegvesen har fått ansvaret for turvogn- og godsløyver. Innledningsvis informeres det om at en drosjesentral kan søke og få tildelt turvognløyver i tillegg til ordinære drosjeløyver.

Hva saken gjelder:
Paulsen Buss har klaget på tildeling av reserveløyver til Taxibussen Horten AS. Vestfold fylkeskommune avviste klagen på grunn av at Paulsen Buss ikke hadde klageinteresse. Dette har vært til behandling i Særskilt Klagenemd, klagenemdas vedtak fastslo at Paulsen Buss ikke har klagerett. Dette har nå blitt videresendt Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune.

Påstand om konkurransevridning:
Paulsen Buss mener at enkeltstående tilfeller av ulovlig kjøring med turvogn har vært i direkte konkurranse med eksisterende marked. Det er fylkeskommunens oppfatning at det ikke har funnet sted ulovlig kjøring i et slikt omfang at det har ført til konkurransevridning i markedet. Det er et klart skille i reguleringen av drosje og turvogn, forskjellene fremkommer av lovverket.

En drosje er regulert i forhold til tilgangen til yrket, og har blant annet kjøreplikt. Et turvognløyve har ingen kjøreplikt og er ikke regulert utover at dersom en søker oppfyller gitte vilkår så blir han tildelt turvognløyve. En turvogn skal ikke få tildelt turer gjennom en drosjesentral, men gjennom et turvognselskap. En drosje får tildelt turer gjennom en drosjesentral, og har en plikt til å ta disse turene. Det er fordeler og ulemper med begge løyvetypene med tanke på konkurransesituasjonen.

«Det bemerkes at tilfeller av ulovlig kjøring er episoder som alle er undersøkt og rettet opp i, enten ved innlevering av løyve eller ved at den ulovlige kjøringen har opphørt. Fylkeskommunen har ikke grunnlag for sanksjoner som for eksempel tilbakekall av løyver uten at yrkestransportlovens vilkår for dette er oppfylt.»

Fylkeskommunen har fra 2011 sendt ut flere brev vedrørende mistanke om ulovlig bruk av turvognløyver. Dette startet med at næringen ga inntrykk av at det var uenighet vedrørende bruk av turvogner. Fylkeskommunen laget da en redegjørelse for bruk av turvogner kontra ordinær drosjetransport. Dette er senere fulgt opp ved flere brev. I det siste brevet datert 29.02.2016 ba fylkeskommunen om å få tilsendt dokumentasjon fra alle sentralene i fylket som kan synliggjøre eventuell ulovlig bruk av turvogner. Dette er fulgt opp med møter mellom drosjesentralene og fylkesadministrasjonen. Det ble gjennom denne prosessen innrømmet at det hadde vært noen enkelttilfeller av sammenblanding mellom drosje og turvogn, men fylkeskommunen ble av sentralene forsikret om at det ikke forekom ulovlig bruk av turvogner og at turvognene ikke fikk tildelt turer gjennom drosjesentralen.

Paulsen Buss synes videre å mene at fylkeskommunen alene og i samråd med aksjeselskapet Vestfold Kollektivtrafikk AS (VKT AS) både støtter og handler for å legalisere et slikt ulovlig konkurransemarked for å tilgodese enkelte aktører. Fylkeskommunen tar sterk avstand fra påstander om at fylkeskommunen direkte og indirekte ønsker og legaliserer ulovlig kjøring. Påstandene fremstår udokumenterte.

Fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for skoleskyss, og er gitt myndigheten som løyvemyndighet, en ordning som omfatter alle fylkeskommuner. I Vestfold har fylkeskommunen valgt å sette virksomheten ut til eget rettssubjekt (VKT) som har ansvaret for kollektivtransporten og skoleskyssordningen. Når det gjelder anbudskonkurransen om skoleskyss følger utlysning og tildeling reglene i lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrift. Det bemerkes at det er egne innsyns- og klageregler knyttet til anbudskonkurransen, og at dette håndteres av VKT AS som et eget rettssubjekt. Påstander om at fylkeskommunen tar utenforliggende hensyn ved løyvetildelingen fremstår udokumentert. Disse utenforliggende hensyn kobles til at det er fylkeskommunen som er eneeier av VKT og som i siste instans er den som må betale for skoleskyss. Det at fylkeskommunen dermed, gjennom løyvetildelinger, skal ha egeninteresse av å opprettholde størst mulig konkurranse mellom aktørene, fremmes som en ubegrunnet påstand for å bygge opp under egen argumentasjon.

Fylkeskommunen vil understreke at aktører eller brukeres meldinger om ulovlige forhold blir undersøkt nøye av fylkeskommunen. Der det er grunnlag for det, blir ulovlige forhold sanksjonert. Det bemerkes at fylkeskommunens oppfølgingsansvar ivaretas innenfor lovens rammer og på lovens vilkår.

Behovsprøving:
Paulsen Buss AS anfører videre at det ikke har blitt foretatt en behovsprøving i forkant av tildeling av reserveløyvene. Paulsen Buss AS er et turvognselskap og ikke en drosjesentral, og innehar ingen drosjeløyver. I forhold til behovsprøvingen er det drosjenæringen som er en del av fylkeskommunens behovsprøving. I forkant av tildelingen som Paulsen Buss AS mener er ugyldig, ble fylkeskommunene kontaktet av næringen som kom med en søknad om flere reserveløyver for å kunne opprettholde tilbudet til handikappede og publikum. Det var fylkeskommunens vurdering at det var behov for flere biler som også kan frakte rullestolbrukere. Tildelingene var også basert på drosjenæringen, Vestfold Taxi, sin vurdering av behovet. Drosjenæringen selv er nærmest til å foreta denne vurderingen.

Fylkeskommunen bestilte en gjennomgang av behovet for hele fylket i 2014. TØI utarbeidet en rapport hvor det blant annet fremkommer at det løyvetettheten i Vestfold er lavere enn de fleste andre steder i landet.

Vandelsvurdering:
Paulsen Buss AS stiller strengere krav til vandel enn hva loven selv krever, samt utvider fylkeskommunens undersøkelsesplikt i forbindelse med vandelsvurderingen. Ved tildeling av løyver innhenter fylkeskommunen vandelsattest fra politiet, innholdet i disse danner grunnlaget for vandelsvurderingen. I politiregisterforskriften § 10-7 fremkommer blant annet:

«Blir en person som driver virksomhet med offentlig tillatelse siktet for et lovbrudd som kan få betydning for tillatelsen, skal politiet underrette vedkommende offentlig myndighet om dette. Det samme gjelder når virksomheten blir drevet av et foretak og det er en av foretakets ledende ansatte som er siktet for handlingen»

Vandelskontrollen fylkeskommunen mottar fra politiet inneholder ordinær vandelsattest, i tillegg er verserende saker, anmeldelse, siktelse, tiltale, mistenkt, henlagte forhold og ikke rettskraftige avgjørelser som kan ha betydning for å få løyvet vurdert. Fylkeskommunen vil motta særskilt underretning dersom det skulle oppstå forhold med betydning for løyvet.

Fylkeskommunen kan ikke avslå søknader uten at det er dokumentert gjennom de ordinære rutiner for vandelsvurdering at søkeren ikke skal bli tildelt løyve. I denne saken ble det foretatt en ekstra utsjekk med politiet i forbindelse med tildelingene uten at det fremkom noe på

vandelsattesten til noen av søkerne.

Forskjellsbehandling og tildeling til et AS:
Paulsen Buss AS hevder at fylkeskommunen har forskjellsbehandlet løyvehavere og tildelt løyver til et AS i strid med fylkeskommunens reglement. Det vises særlig til en søknad fra Viken Horten Taxi AS sommeren 2015. Det er imidlertid ikke registrert noe selskap med det navnet, så det antas at det gjelder Viken Taxi Horten DA (VTH)

Det er litt usikkert hvilken søknad Paulsen sikter til, men det var to tilfeller i Horten i 2014. Fylkeskommunen har ikke funnet noen søknad i 2015.

Det ble søkt om 2 reserveløyver i september 2014, søknaden var begrunnet med at det i 2011 ble tilbudt 2 reserveløyver til VTH på grunn av en søknad fra konkurrerende sentral i Horten. Tilbudet fra 2011 var begrunnet ut i fra at den opprinnelige sentralen i Horten splittet seg og det ble etablert 2 sentraler med ca like mange løyver. Fylkeskommunen ønsket da ikke å tilgodese én av disse, det var grunnen til at begge sentralene fikk tilbud om like mange løyver. Dette tilbudet ble avslått. Søknaden fra september 2014 var kun begrunnet ut i fra dette tilbudet, og dette ble avslått av fylkeskommunen. Begrunnelsen for avslaget var at tilbudet fra 2011 var et engangstilbud, og ikke kunne ansees som en tildeling. Videre ble sentralen oppfordret til å dokumentere behovet for flere løyver og sende inn ny søknad. Dette er ikke mottatt.

Den andre saken i Horten fra 2014 gjelder en anmodning om samtykke til overgang fra DA til aksjeselskapsform. Dette gjaldt overføring av løyver fra ansvarlig person til et AS, noe som etter departementets i sine uttalelser, og etter fylkeskommunens tolkning, ikke skal forekomme.

Det kan nevnes at det i fylkeskommunens reglement for drosjeløyver fremkommer at det primært skal tildeles løyver til fysiske personer. Det har ikke alltid vært en slik bestemmelse. Dette innebærer at det tidligere år har blitt tildelt ordinære drosjeløyver til AS. Dette er grunnen til at vi i dag har noen tilfeller hvor løyvene er tildelt AS. Dersom driveren av et slikt løyve søker om reserveløyve vil dette bli vurdert av løyvemyndigheten. Et reserveløyve er knyttet til et ordinært løyve, og skal bidra til trafikktopper etc som hovedløyvet ikke har kapasitet til å ta unna. Hovedløyver vil som hovedregel ikke bli tildelt AS etter dagen praksis. Unntak kan forekomme av hensyn til publikum eller hvor det over tid viser seg umulig/uforholdsmessig vanskelig å gi løyve til en person.

Avsluttende bemerkninger:
Fylkeskommunen har reagert overfor sentralene i forhold til påstander om ulovlig bruk av turvogner, tildelingen kan ikke sees som en legalisering av ulovlig kjøring. Påstandene fra Paulsen er udokumenterte, og viser liten innsikt i hvordan skoleskyssen er organisert og hvordan løyvetildeling foregår i praksis. Paulsen synes å mene at fylkeskommunen alene og i samråd med aksjeselskapet VKT, både støtter og handler for å legalisere et slikt ulovlig konkurransemarked, dette gjennom å tilgodese enkelte aktører. Dette er påstander fylkesrådmannen tar sterk avstand fra. Tildelingene var basert på en søknad fra sentralen, hvor det blant annet ble opplyst at det var et behov for flere store drosjer.

Arkivsak-dok. 16/00102-8
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang	Møtedato
Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT - PROSJEKTSTYRING I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget viser til rapporten «Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune» og slutter seg til revisors konklusjoner og anbefalinger:

- Planlegging av prosjektet
  Prosjektplan bør utarbeides og det bør foreligge detaljerte faseplaner som komplementerer prosjektplanen, i tråd med beste praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens byggereglement.

- Interessenthåndtering og kommunikasjonsplan
  Ved oppstart av et prosjekt bør det lages en interessentanalyse som kartlegger og dokumenter hvem som er prosjektets interessenter, hvordan de kan påvirke prosjektet, hvilken innflytelse/makt de har, hvilke krav de har og hvordan de skal håndteres og kommuniseres med. Det bør også utarbeides klare retningslinjer for hva en kommunikasjonsplan i et prosjekt skal inneholde, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

- Avviks- og endringshåndtering
  Det bør implementeres et punkt om avviks- og endringshåndtering i byggereglementet, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

- Sluttrapport
  Vestfold fylkeskommune bør sørge for at sluttrapport utarbeides i tråd med egne retningslinjer.

- Revidering av reglement
  Vestfold fylkeskommune bør sørge for at byggereglementet revideres i tråd med egne retningslinjer.

Kontrollutvalget ber om at fylkesrådmannen innen 01.10.17 skriftlig rapporterer til kontrollutvalget om oppfølgning av revisors anbefalinger.

Fylkestinget innbys til å fatte følgende vedtak:
Fylkestinget slutter seg til kontrollutvalgets vedtak og revisors anbefalinger i rapporten.

Fylkesrådmannen bes rapportere hvordan revisors anbefalinger er fulgt opp til kontrollutvalget innen 01.10.17.

Vedlegg:
Rapport: Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune

Saksframstilling:

Vestfold kommunerevisjon har på bestilling fra kontrollutvalget gjennomført forvaltningsrevisjon på området prosjektstyring innen byggeprosjekter.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune blir planlagt, organisert og styrt i tråd med regler, politiske vedtak og anerkjente prinsipper for prosjektstyring. Utvalgte prosjekter er gjennomgått for vurdering mot rutiner og beste praksis.

To hovedproblemstillinger er lagt til grunn:
1. I hvilken grad har Vestfold fylkeskommune tilfredsstillende rutiner for styring av byggeprosjekter, fra etablering av prosjekt til overføring drift?
2. I hvilken grad er utvalgte byggeprosjekter gjennomført i henhold til politiske vedtak, god praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens egne rutiner?

Følgende byggeprosjekter er gjennomgått:
- Nye Færder videregående skole
- Sandefjord videregående skole – erstatningsbygg
- Fylkeshuset – oppgradering/utvidelse

Det er i dette prosjektet ikke gjort vurderinger om etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 16/00102
Arkivkode
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017	3/17

Forvaltningsrevisjonsrapport - Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune

---

Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune har behandlet saken i møte 26.01.2017 sak 3/17

Møtebehandling
Revisor Hanne Britt N. Sveberg gjennomgikk rapporten og svarte på spørsmål fra utvalget.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Kontrollutvalget viser til rapporten «Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune» og slutter seg til revisors konklusjoner og anbefalinger:

- Planlegging av prosjektet
  Prosjektplan bør utarbeides og det bør foreligge detaljerte faseplaner som komplementerer prosjektplanen, i tråd med beste praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens byggereglement.

- Interessenthåndtering og kommunikasjonsplan
  Ved oppstart av et prosjekt bør det lages en interessentanalyse som kartlegger og dokumenter hvem som er prosjektets interessenter, hvordan de kan påvirke prosjektet, hvilken innflytelse/makt de har, hvilke krav de har og hvordan de skal håndteres og kommuniseres med. Det bør også utarbeides klare retningslinjer for hva en kommunikasjonsplan i et prosjekt skal inneholde, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

- Avviks- og endringshåndtering
  Det bør implementeres et punkt om avviks- og endringshåndtering i byggereglementet, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

- Sluttrapport

Vestfold fylkeskommune bør sørge for at sluttrapport utarbeides i tråd med egne retningslinjer.

- Revidering av reglement
  Vestfold fylkeskommune bør sørge for at byggereglementet revideres i tråd med egne retningslinjer.

Kontrollutvalget ber om at fylkesrådmannen innen 01.10.17 skriftlig rapporterer til kontrollutvalget om oppfølgning av revisors anbefalinger.

Fylkestinget innbys til å fatte følgende vedtak:
Fylkestinget slutter seg til kontrollutvalgets vedtak og revisors anbefalinger i rapporten.

Fylkesrådmannen bes rapportere hvordan revisors anbefalinger er fulgt opp til kontrollutvalget innen 01.10.17.

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune

UTARBEIDET AV

Vestfold Kommunerevisjon

2016

Forvaltningsrevisjon – Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune

0. SAMMENDRAG ... 3

1. INNLEDNING ... 7

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET ... 7
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET ... 7

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER ... 7

2.1 FORMÅL ... 7
2.2 PROBLEMSTILLINGER ... 7

3. REVISJONSKRITERIER ... 8

4. METODE OG KVALITETSSIKRING ... 8

4.1 PRAKTISK GJENNOMFØRING ... 8
4.2 METODEVALG ... 8
4.3 KVALITETSSIKRING ... 9
4.4 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET ... 9
4.5 HØRING ... 9

5. FAKTA OG VURDERINGER ... 10

5.1 STYRING AV BYGGEPROSJEKTER I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE ... 10
5.2 PROBLEMSTILLING 1 ... 12
I HVILKEN GRAD HAR VESTFOLD FYLKESKOMMUNE TILFREDSSTILLENDE RUTINER FOR STYRING AV BYGGEPROSJEKTER, FRA ETABLERING AV PROSJEKT TIL OVERFØRING DRIFT? ... 12
5.2.1 Revisjonskriterier ... *12*
Faser i et byggeprosjekt – jf. modell fra beste praksis - DIFI ... *12*
5.2.2 Vestfold fylkeskommunes rutiner for styring av bygge-prosjekter ... *13*
5.2.3 Informasjon om utkast til nytt revidert byggereglement ... *20*
5.2.4 Revisors vurderinger – fylkeskommunens rutiner for styring av byggeprosjekter ... *21*
5.2.5 Grunnlag for fylkestingets vedtak ... *21*
5.2.6 Revisors vurderinger – grunnlag for fylkestingets vedtak ... *22*
5.2.7 Rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter ... *22*
5.2.8 Revisors vurderinger – fylkeskommunens rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter ... *23*
5.2.9 Revisjonens totalkonklusjon problemstilling 1: ... *23*
5.3 PROBLEMSTILLING 2 –... 24
I HVILKEN GRAD ER UTVALGTE BYGGEPROSJEKTER GJENNOMFØRT I HENHOLD TIL POLITISKE VEDTAK, GOD PRAKSIS FOR PROSJEKTSTYRING OG FYLKESKOMMUNENS EGNE RUTINER? ... 24
5.3.1 Revisjonskriterier ... *24*
5.3.2 Gjennomgang av byggeprosjektet Ny Færder videregående skole ... *24*
5.3.3 Gjennomgang av byggeprosjektet Erstatningsbygg – Sandefjord videregående skole ... *33*
5.3.4 Gjennomgang av byggeprosjektet Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse ... *39*
5.3.5 VURDERING AV ØKONOMISTYRING OG RAPPORTERING I BYGGEPROSJEKTENE ... *47*
5.3.6 Revisors totalkonklusjon problemstilling 2: ... *50*

6. REVISORS ANBEFALINGER ... 53

7. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE ... 54

8. VEDLEGG ... 55

9. LITTERATUR OG KILDER ... 71

Illustrasjonen på forsiden er hentet fra: https://pixabay.com/

0. SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune har Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune*. Revisjonskriteriene, som er lagt til grunn for revisjonens vurderinger, går fram av rapportens kapittel 3 og 5. Kapittel 4 omhandler metode og kvalitetssikring. For faktagrunnlag og mer utfyllende versjon av revisjonens vurderinger vises det til kapittel 5 i rapporten. Revisors anbefalinger fremgår av kapittel 6 og fylkesrådmannens uttalelse fremgår av kapittel 7.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen
I dette prosjektet har vi undersøkt om byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune har blitt planlagt, organisert og styrt i tråd med regler, politiske vedtak og anerkjente prinsipper for prosjektstyring, herunder gjennomgang av utvalgte byggeprosjekter for vurdering mot rutiner og beste praksis.

Oppsummering av revisjonens vurderinger
Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende to problemstillinger:

1. **I hvilken grad har Vestfold fylkeskommune tilfredsstillende rutiner for styring av byggeprosjekter, fra etablering av prosjekt til overføring drift?**

For å få svar på denne problemstillingen ble det utledet tre underproblemstillinger, som besvares nedenfor;

1. ***Er fylkeskommunens egne rutiner for styring av byggeprosjekter i henhold til beste praksis for prosjektstyring?***

På bakgrunn av revisors gjennomgang og vurderinger av fylkeskommunens byggereglement, kan vi konkludere med at det gjeldende byggereglement i hovedsak ivaretar de fleste kriteriene som bør være en forutsetning for god prosjektstyring. Revisor har imidlertid registrert at det er noen kriterier som kunne vært enda tydeligere i gjeldende byggereglement. Dette er kriterier som *organisering av prosjektet, interessenthåndtering og kommunikasjonsplan, risikohåndtering, samt avviks- og endringshåndtering.*

Vestfold fylkeskommunes gjeldende byggereglement ble vedtatt av fylkestinget i september 2012. Revisor har registrert at byggereglement ikke er evaluert innen fristen på to år i reglementet. Byggereglementet er imidlertid nå under revidering, og det foreligger utkast til revidert reglement, som skal behandles i fylkestinget i desember 2016. Revisor vurderer at revidert byggereglement ivaretar kriteriene *organisering av prosjektet* og *risikohåndtering* på en god måte.

2. ***Hvordan sikres tilstrekkelig grunnlag for fylkestingets vedtak?***

Revisor kan konkludere med at tilstrekkelig grunnlag for fylkestingets vedtak sikres gjennom krav til utredninger, som fremgår av fylkeskommunens byggereglement. Krav til utredninger i

byggereglementet har ulikt detaljerings- og presisjonsnivå i forhold til mulige løsninger, økonomi og fremdrift i de ulike fasene i et byggeprosjekt.
Videre fremgår det av byggereglementet at aktuelt hovedutvalg er innholdsfaglig ansvarlig i bestillings- og forprosjektfasen. Fylkesutvalg og fylkesting er ansvarlig for økonomiske rammer i alle fasene av byggeprosjektet. Revisor vurderer at byggereglementet legger til rette for å sikre tilstrekkelig grunnlag for fylkestingets vedtak vedrørende byggeprosjekter.

3. Har fylkeskommunen effektive og relevante rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter?

Revisor kan konkludere med at Vestfold fylkeskommunes har gode rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter.

2. I hvilken grad er utvalgte byggeprosjekter gjennomført i henhold til politiske vedtak, god praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens egne rutiner?

Følgende tre byggeprosjektene er kontrollert og vurdert:

- *Ny Færder videregående skole*
- *Erstatningsbygg - Sandefjord videregående skole*
- *Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse*

Revisor kan konkludere med at alle de kontrollerte byggeprosjektene i hovedsak er gjennomført i tråd med politiske vedtak, god praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens byggereglement. Videre har alle prosjektene vært vellykkede med hensyn til oppnådd sluttresultat. Alle byggeprosjektene har også blitt gjennomført innenfor bevilgede økonomiske rammer, eller mindreforbruk i forhold til justerte rammer. Revisor ser positivt på at alle prosjektene vurderes å ha hatt grundige utredninger i tidligfasene i prosjektene, som, i følge beste praksis for prosjektstyring, er avgjørende for suksess.

Vi har imidlertid registrert at det er enkelte forhold, som ikke har vært i tråd med beste praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens vedtatte byggereglement. Dette beskrives nedenfor. Vi gjør oppmerksom på at byggereglement ikke var gjeldende da Færder videregående skole og Erstatningsbygg – Sandefjord videregående skole var i bestillings- og prosjekteringsfasene.

I planleggings-/bestillingsfasen skal det, i følge beste praksis for prosjektstyring og byggereglementet, utarbeides en prosjektplan med krav til innhold. Prosjektplanen skal, i følge byggereglementet, oppdateres gjennom prosjektperioden. For ett av de kontrollerte prosjektene, Erstatningsbygg – Sandefjord, ble det ikke utarbeidet en skriftelig prosjektplan for byggeprosjektet. For alle de kontrollerte prosjektene ble ikke prosjektplan oppdatert underveis i prosjektets fremdrift.

Videre har vi registrert at det er foretatt risikovurderinger i to av de tre kontrollerte byggeprosjektene. For prosjektet Erstatningsbygg – Sandefjord, ble det ikke foretatt en skriftelig risikovurdering. For dette byggeprosjektet ble det oppdaget risiko knyttet til grunnforholdene ved byggestart, som medførte forsinkelser og noe merkostnader. Revisor vurderer at fylkeskommunen kunne hatt et mer formalisert krav til gjennomføring av

risikoanalyse og dokumentasjon av dette arbeidet i byggeprosjektene, i tråd med beste praksis for prosjektstyring. Revisor registrerer at revidert byggereglement ivaretar denne anbefalingen.

For alle prosjektene ble det etablert prosjektorganisasjoner, i tråd med beste praksis og byggereglementet. Vi har registrert at eiendomssjefens anbefalte myndighet i byggereglementet, ikke har vært fulgt i de kontrollerte byggeprosjektene. Videre var ikke eiendomssjefen med i styringsgruppen i to av de tre kontrollerte byggeprosjektene, slik gjeldende byggereglement anbefaler. Vi har fått opplyst at det ble gjort bevisste valg på hvem prosjektorganisasjonen i de tre byggeprosjektene skulle bestå av. Styringsgruppen har fungert godt i alle de kontrollerte bygeprosjektene. Det ble ikke skrevet referat fra styringsgruppe-møtene for prosjekt Erstatningsbygg – Sandefjord.

I alle prosjektene har det vært fokus på å involvere interessenter. I byggeprosjektet Færder videregående skole ble det gjennomført en interessentanalyse og utarbeidet en interessentplan. For de øvrige kontrollerte byggeprosjektene ble dette arbeidet ikke dokumentert. Revisor anbefaler at krav til interessentanalyse og kommunikasjonsplan formaliseres i byggereglementet, i tråd med kriteriet fra beste praksis.

Revisors begrensede kontroll av kunngjøringer av anbudskonkurranser og anskaffelsesprotokoller, viste at disse er gjennomført i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser for alle prosjektene. For prosjekt Fylkeshuset ble det imidlertid mottatt to klager på tildeling av kontrakt til entreprenør.

Som nevnt over, ble det i byggefasen for prosjekt Erstatningsbygg – Sandefjord oppdaget risiko knyttet til grunnforholdene, som medførte syv måneders forsinkelser og merkostnader. For de andre prosjektene gikk byggefasen etter planen – og fremdrift og økonomi har vært fulgt opp i alle prosjektene. I byggefasen hadde entreprenørene ansvar for å følge opp avviks- og endringsmeldinger i prosjektene, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Det fremgår av byggereglementet at det skal utarbeides en sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggeregnskap, fortrinnsvis innen utgangen av 1. garantiår. Det er utarbeidet sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggeregnskap for alle de tre kontrollerte byggeprosjektene. Revisor vurderer imidlertid at sluttrapporten til Erstatningsbygg – Sandefjord, er utarbeidet ca. et halvt år for sent i forhold til fristen i byggereglementet.

Vi har også foretatt en vurdering av om økonomistyring og rapportering i byggeprosjektene har vært utført i tråd med byggereglementet. Revisors konklusjon er at dette i hovedsak har vært tilfredsstillende utført i prosjektene.

Videre har det, i følge opplysninger, blitt orientert til politisk nivå, i tråd med byggereglementet. For prosjekt Færder videregående skole fremgår disse orienteringene av protokoller fra politiske møter, men ikke for de to andre prosjektene. Revisor vurderer at orienteringer i politiske møter bør referatføres.

Tilslutt kan vi konkludere med at de tertialvise statusrapportene på regnskap mot budsjett med mer for prosjektene, er i tråd med byggereglementet og fylkeskommunens økonomireglement. Behandling av tilleggsbevilgninger i fylkestinget, for de kontrollerte prosjektene, vurderes også å være i tråd med gjeldende regelverk.

Anbefalinger

- **Planlegging av prosjektet**
  Prosjektplan bør utarbeides og det bør foreligge detaljerte faseplaner som komplementerer prosjektplanen, i tråd med beste praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens byggereglement.

- **Interessenthåndtering og kommunikasjonsplan**
  Ved oppstart av et prosjekt bør det lages en interessentanalyse som kartlegger og dokumenter hvem som er prosjektets interessenter, hvordan de kan påvirke prosjektet, hvilken innflytelse/makt de har, hvilke krav de har og hvordan de skal håndteres og kommuniseres med. Det bør også utarbeides klare retningslinjer for hva en kommunikasjonsplan i et prosjekt skal inneholde, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

- **Avviks- og endringshåndtering**
  Det bør implementeres et punkt om avviks- og endringshåndtering i byggereglementet, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

- **Sluttrapport**
  Vestfold fylkeskommune bør sørge for at sluttrapport utarbeides i tråd med egne retningslinjer.

- **Revidering av reglement**
  Vestfold fylkeskommune bør sørge for av byggereglementet revideres i tråd med egne retningslinjer.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Prosjektet *Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune*, ble bestilt av kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune i møte den 1. september 2016, sak 28/16.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Vestfold fylkeskommunes samlede investeringer i 2015 beløp seg til 276,4 mill. kroner, herunder 77,2 mill. kroner til investeringer i byggeprosjekter[1]. Av dette beløpet ble 35,9 mill. kroner investert i byggeprosjekter i utdanningssektoren, 41,1 mill. kroner gikk til byggeprosjekter sektor fellesformål og 0,2 mill. kroner til kultursektoren.

Investeringer på 195,5 mill. kroner i 2015 innenfor regionalsektoren gjelder hovedsakelig investeringer i fylkesveg. Denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å gjelde investeringer i byggeprosjekter og ikke investeringer i fylkesveg.

Videre har vi ikke vurdert områder innen prosjektstyring som etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune blir planlagt, organisert og styrt i tråd med regler, politiske vedtak og anerkjente prinsipper for prosjektstyring, herunder gjennomgang av utvalgte byggeprosjekter for vurdering mot rutiner og beste praksis.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Det er utledet to hovedproblemstillinger med delproblemstillinger i prosjektet:

1. **I hvilken grad har Vestfold fylkeskommune tilfredsstillende rutiner for styring av byggeprosjekter, fra etablering av prosjekt til overføring drift?**

[1] I beløp kr 77,2 mill til byggeprosjekter ligger det også investeringer til store utstyrskjøp. Investering til til eiendomskjøp på kr 1,8 mill, samt en årlig bevilgning til tannhelsesektor på kr 1,8 mill er ikke inkludert i dette beløpet.

2. **I hvilken grad er utvalgte byggeprosjekter gjennomført i henhold til politiske vedtak, god praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens egne rutiner?**

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav og forventninger revisor bruker for å vurdere avdekkede funn.
I dette prosjektet er revisjonskriteriene utledet fra:

- Beste praksis for prosjektledelse og prosjektstyring, hentet fra teori og forskning
- Vestfold fylkeskommunes Byggereglement, vedtatt av Fylkestinget 27.09.2012

Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i kapittel 5.

4. METODE OG KVALITETSSIKRING

4.1 PRAKTISK GJENNOMFØRING

Revisjonen er gjennomført i oktober - desember i 2016. Tidsrammen for prosjektet var ca. 400 timer.

Vestfold kommunerevisjon har:

- sendt oppstartsbrev til fylkeskommunen
- gjennomført oppstartsmøte med fungerende fylkesrådmann, direktør stabsavdelingen og eiendomssjefen
- gjennomført intervju med eiendomssjefen og prosjektlederne for utvalgte byggeprosjekter
- gjennomført avslutningsmøte med fungerende fylkesrådmann, direktør stabsavdelingen og eiendomssjefen
- innhentet diverse informasjon om utvalgte byggeprosjekter og gjennomført dokumentanalyser

Vestfold kommunerevisjon vil takke alle i Vestfold fylkeskommune som har bidratt konstruktivt med informasjon til rapporten.

4.2 METODEVALG

Under problemstilling 2, har vi foretatt en kontroll av følgende byggeprosjekter:

- *Ny Færder videregående skole*
- *Sandefjord videregående skole – erstatningsbygg*
- *Fylkeshuset oppgradering/utvidelse*

4.3 KVALITETSSIKRING

Opplysninger fra intervjuene, som ligger til grunn for konklusjoner og andre vurderinger gjort i denne revisjonsrapporten, er verifisert ved at administrasjonen har fått kommentere møtereferater, i tillegg til at revisjonen har sendt foreløpig rapport til høring. Administrasjonen er med dette gitt anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser.

Kvalitetssikringen i prosjektet er også ivaretatt gjennom diskusjoner i revisjonsteamet om metode, veivalg, vurderinger og betydningen av enkelte funn. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er også utført ved at oppdragsansvarlig revisor har gjennomgått og gitt innspill på den endelige rapportens utforming og innhold.

4.4 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET

Metodebruk skal sikre validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Vurderinger av dataenes validitet skal sikre at kontrollens datagrunnlag samlet bidrar til å besvare problemstillingene. Vurderinger om reliabilitet fokuserer på om de dataene som er innsamlet er påvirket av den måten innsamlingen gjennomføres på. Revisor vurderer at grunnlaget for rapportens konklusjoner, er basert på data med høy grad av validitet og reliabilitet. Datagrunnlaget skal kunne etterprøves, og revisor har utarbeidet permer med innsamlet dokumentasjon, som er benyttet i rapporten.

4.5 HØRING

Rapporten har vært forelagt fylkesrådmannen til høring. Fylkesrådmannens uttalelse, mottatt på e-post den 15.12.2016, er tatt inn under pkt. 7 i rapporten.

5. FAKTA OG VURDERINGER

I dette kapittelet belyser vi problemstillingene, presenterer innhentet fakta knyttet til problemstillingene og vurderer disse opp mot revisjonskriteriene.

5.1 STYRING AV BYGGEPROSJEKTER I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE

5.1.1 Om byggeprosjekter – utvikling siste tre år

Tabellen nedenfor viser Vestfold fylkeskommunes utvikling i byggeprosjekter siste tre år:

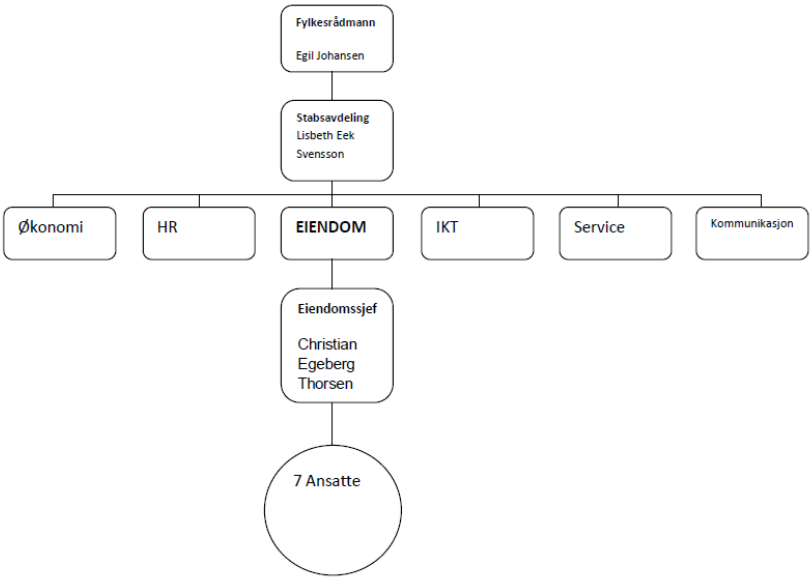
INVESTERINGER BYGGEPROSJEKTER			
	2013	**2014**	**2015**
SEKTOR UTDANNING	352 591 138	187 185 615	35 880 682
SEKTOR KULTUR	7 167 292	530 638	173 150
SEKTOR TANNHELSE	8 813 925	1 811 899	1 883 359
SEKTOR FELLESFORMÅL	5 908 690	15 187 289	41 129 242
DELTAGELSE I SELSKAPER	577 898	4 869 032	0
SUM	**375 058 943**	**209 584 473**	**79 066 433**

Tabell 1

Tabellen viser at det er en reduksjon i sum investeringer i byggeprosjekter de tre siste årene. Dette skyldes at Nye Færder videregående skole ble avsluttet i 2014. Dette prosjektet var et betydelig prosjekt, både gjennomførings- og kostnadsmessig.

5.1.2 Organisering

Administrativ organisering
Eiendomsseksjonen, som er en del av Stabsavdelingen i fylkeskommunen, består i dag av leder og syv ansatte, hvorav ca. fire personer jobber som prosjektledere i byggeprosjekter. Figuren nedenfor viser organisasjonskart for eiendomsavdelingen, som er organisert under Stabsavdelingen.



Figur 1: Organisasjonskart – Eiendomsseksjonen – Vestfold fylkeskommune

Under problemstilling 1 beskriver vi nærmere hvordan prosjektorganisasjon, med blant annet styringsgruppe og brukergrupper skal etableres.

Politisk organisering
Fylkesutvalg og fylkesting er ansvarlig for økonomiske rammer i alle fasene av byggeprosjektet. Videre er aktuelt hovedutvalg innholdsfaglig ansvarlig i bestillings- og forprosjektfasen, mens aktuelt hovedutvalg skal motta informasjon om detaljprosjekt, i kontraherings-, bygge- og sluttfase. Disse opplysningene fremgår av fylkeskommunens byggereglement.

5.2 PROBLEMSTILLING 1

I HVILKEN GRAD HAR VESTFOLD FYLKESKOMMUNE TILFREDSSTILLENDE RUTINER FOR STYRING AV BYGGEPROSJEKTER, FRA ETABLERING AV PROSJEKT TIL OVERFØRING DRIFT?

- *Er fylkeskommunens egne rutiner for styring av byggeprosjekter i henhold til beste praksis for prosjektstyring?*
- *Hvordan sikres tilstrekkelig grunnlag for fylkestingets vedtak?*
- *Har fylkeskommunen effektive og relevante rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter?*

I dette kapitlet vil vi først redegjøre for revisjonskriterier. Deretter rettes fokus på Vestfold fylkeskommunes rutiner for styring av byggeprosjekter. Kapitlet avsluttes med revisjonens vurderinger og konklusjoner om Vestfold fylkeskommune har sikret tilfredsstillende rutiner for styring av byggeprosjekter, fra etablering av prosjekt til overføring drift.

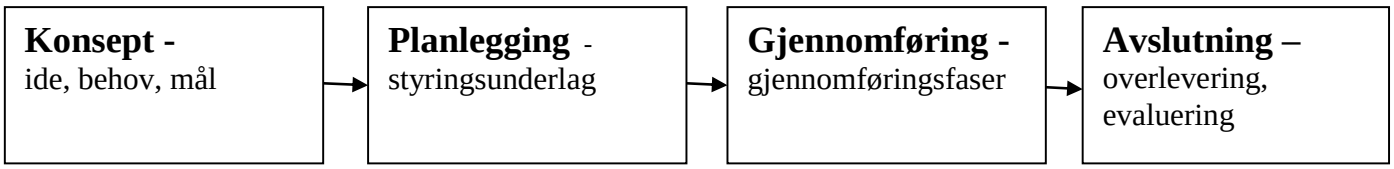
5.2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som rutiner og praksis i Vestfold fylkeskommune er vurdert i forhold til. Revisjonskriteriene er utledet av følgende kilder:

- Beste praksis for prosjektstyring basert på anerkjente teorier for hvordan prosjekter kan eller bør etableres, planlegges, gjennomføres, kontrolleres og avsluttes.

Faser i et byggeprosjekt – jf. modell fra beste praksis - DIFI

Et byggeprosjekt kan illustreres med følgende faser:



Figur 2 – Faser i et byggeprosjekt

Den første fasen kalles *konseptfasen*. Formålet med denne fasen er å utrede alternative konsepter og velge det beste. Det vil si det konseptet som er best egnet til å tilfredsstille et definert behov. Deretter kommer *planleggingsfasen* for å sikre at virksomheten har en god forståelse for arbeidet som kreves for å gjennomføre prosjektet, før en forplikter seg til en betydelig investering. I *gjennomføringsfasen* er det sentrale å levere produkter ved å gjennomføre faser i henhold til de planer og strategier som fremgår av styringsdokumentene. *Avslutningsfasen* skal sikre en strukturert og formell avslutning av prosjektet hvor evaluering av prosjektet står sentralt og en god overlevering til linjen.

Ut fra beste praksis for prosjektstyring har revisor valgt ut ovennevnte faser som kriterier, i tillegg til følgende kriterier som bør være ivaretatt som en forutsetning for god prosjekt-styring:

1. Etablering av prosjekt
2. Organisering av prosjekt
3. Planlegging av prosjekt
4. Faser og faseoverganger
5. Interessenthåndtering
6. Kommunikasjon
7. Usikkerhet og risiko
8. Fremdrift
9. Avviks og endringshåndtering
10. Lære fra erfaring

Nærmere beskrivelse av "bør-kriterier" for beste praksis for prosjektstyring, fremgår av vedlegg 1 bak i rapporten.

5.2.2 Vestfold fylkeskommunes rutiner for styring av bygge-prosjekter

Byggereglement – Reglement for byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune

I 2012 utarbeidet fylkesadministrasjonen sitt første reglement for byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune, byggereglementet, som skulle gjelde ved gjennomføring og oppfølging av byggeprosjekter (nybygg, påbygg/tilbygg og ombygging) der Vestfold fylkeskommune står som utbygger og eier. Reglementet gjelder ikke prosjekter underlagt sams (felles) vegadministrasjon med Statens Vegvesen. Reglementet ble vedtatt av Fylkestinget 27.09.2012 i sak 51/12, se vedlegg 2.

Reglementet gjelder i stor grad intern delegasjon og styring, men berører på sentrale punkter forholdet til de folkevalgte. Fylkesadministrasjonen la vekt på informasjon til og involvering av de folkevalgte av hensyn til god fylkeskommunal eiendomsforvaltning.

Hensikten med byggereglementet var å klargjøre interne ansvarsforhold og styring i fylkeskommunens byggeprosjekter. I reglementet angis de forskjellige fasene og det stilles krav til prosjektorganisasjon, styringsgruppe og brukergruppe. En egen matrise angir hvem som til enhver tid er prosjektansvarlig og prosjekteier i fylkesadministrasjonen. Matrisen viser også at det er fylkestinget som er ansvarlig for de økonomiske rammene i tråd med fylkeskommunens budsjettreglement. Et eget kapittel omtaler økonomistyring og rapportering.

Byggereglementet gjelder for alle byggeprosjekter med brutto investeringskostnad over 20 mill. kroner. Reglementet er retningsgivende for byggeprosjekter under beløpsgrensen. Grensen på 20 mill. kroner er satt som beløpsgrense for politisk behandling av byggeprosjekter som enkeltsaker (forprosjekt, sluttregnskap). Beløpsgrensen innebærer at de største og viktigste byggeprosjektene sikres særskilt politisk behandling. Reglementet er

utarbeidet for en hovedentreprise. Ved valg av andre entreprisemodeller er reglementet retningsgivende. Byggereglementet må sees i sammenheng med de til enhver tid gjeldende reglement for folkevalgte og reglement for videredelegasjon fra fylkestinget til fylkesrådmann m.m.

I tillegg er fylkesadministrasjonen bundet av fylkespolitiske organers beslutninger og vedtak, lovgivning for øvrig, andre interne reglementer og rutiner, regler og rutiner innen økonomi, budsjettvedtak, anvisningsmyndighet, pålegg gitt av andre myndighetsorganer m.m.

Byggereglementet skulle evalueres etter en to-års periode og om nødvendig foreta de endringer som er hensiktsmessige. Revisor har registrert at byggereglementet ikke er revidert innen fristen på to år i reglementet. Byggereglementet er imidlertid nå under revidering, og det vil bli lagt fram et forslag til revidert reglement til fylkestinget i desember 2016. Revisor har mottatt et utkast til nytt byggereglement, som kommenteres senere i rapporten.

Byggereglementet har følgende tema:

- Del 1. Innledende bestemmelser
- Del 2. Byggeprosjektets faser med forklaringer
- Del 3. Prosjektorganisasjon, styringsgruppe og brukergruppe
- Del 4. Eiendomssjefens ansvar
- Del 5. Økonomistyring og rapportering
- Del 6. Håndtering av rettslige tvister
- Del 7. Roller og avklaringer

Beskrivelse og vurdering av gjeldende byggereglement i forhold til elementer i god praksis for prosjektstyring

Faser i et byggeprosjekt

I del 2 fremgår byggeprosjektets faser med forklaringer. Tabellen nedenfor viser byggeprosjektets faser:

§ 2 Byggeprosjektets faser med forklaringer

Fase	Faglig rådgiver	Prosjektansvarlig	Prosjekteier	Politisk prosjekteier	
				Innholds faglig ansvarlig	Ansvarlig for økonomiske rammer
Bestillingsfase - Bestilling/ mandat - Utredning	eiendomssjef	sektordirektør (virksomhetsleder)	sektordirektør	Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
Prosjekteringsfase - Skisseprosje - Forprosjekt	eiendomssjef	sektordirektør (virksomhetsleder)	sektordirektør	Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
- Detaljprosjekt		eiendomssjef	stabsdirektør	Informasjon Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
Kontraheringsfase		eiendomssjef	stabsdirektør		
Byggefase		eiendomssjef	stabsdirektør	Informasjon Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
Sluttfase		eiendomssjef	stabsdirektør	Informasjon Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
Drift/oppfølgingsfase		eiendomssjef	stabsdirektør		

*Fylkesutvalget på grunn av to-trinns politisk behandling

Tabell 2 Byggeprosjektets faser med forklaringer

For hver fase er det i reglementet nærmere beskrevet hva som skal gjøres i de ulike fasene, hvem som er henholdsvis faglig rådgiver, prosjektansvarlig, prosjekteier og politisk prosjekteier, både fagansvarlig og ansvarlig for økonomiske rammer. Byggereglementets faseinndeling vurderes å være i tråd med modellen fra beste praksis (DIFI) *Faser i et byggeprosjekt* vist på side 12.

Etablering av prosjekt

Hensikten med denne fasen er å sikre at forutsetningene for prosjektoppstart er på plass.

Den første fasen i byggereglementet, *Bestillingsfasen*, angir rammene for etablering av prosjekt, herunder krav til en skriftlig bestilling/mandat til eiendomssjefen. Videre skal eiendomssjefen lede arbeidet med utredningen i samarbeid med prosjektansvarlig. Det fremgår også av bestillingsfasen at med utgangspunkt i utredningen vurderer fylkesrådmannen om det er nødvendig å legge inn forslag om finansiering av videre planarbeid med prosjektet i forbindelse med den årlige behandlingen av budsjett- og økonomiplan i fylkesutvalget / fylkestinget.

I følge bestillingsfasen skal alle prosjekter innarbeides i økonomiplanen så snart de er aktualisert. Videre skal spørsmål knyttet til faglig innhold i et prosjekt forelegges sektorens respektive hovedutvalg.

Ovennevnte føringer vurderes å være i tråd med kravene til etablering av prosjekt, jf. beste praksis for prosjektstyring.

Organisering av prosjekt

Gjennom organisering av prosjektet, skal roller og ansvar bli definert og etablert. Prosjektet bør organiseres slik at det er klart hvem/hvilket organ som har hvilket ansvar, hvilke oppgaver og hvilken myndighet i styring og ledelse av prosjektet.

I byggereglementets Del 3 – *Prosjektorganisasjon, styringsgruppe og brukergruppe*, fremgår en oversikt over og beskrivelse av de ulike aktørene/rollene i prosjektorganisasjonen, som skal sørge for å involvere og samordne nødvendige aktører i planleggings- og gjennomføringsprosessen.

I § 9 Prosjektorganisasjon, fremgår det at det senest ved prosjekteringsfasen skal etableres en prosjektorganisasjon i byggeprosjektets faser, og det skal utarbeides et organisasjonskart hvor aktørene navngis.

I § 10-1 fremgår det at på alle prosjekter med en antatt bruttokostnad over 20 mill. kroner skal det etableres en **styringsgruppe**, ved overgangen til prosjekteringsfasen. Styringsgruppen skal normalt bestå av representant fra virksomheten, fylkesadministrasjonen, eiendomssjef, brukerkoordinator og hovedverneombud. Avvik fra dette bestemmes av rådmannen. Videre står det at styringsgruppens leder utpekes av rådmannen og at prosjektleder er sekretær for styringsgruppa. Styringsgruppa overordnede mandat er blant annet å styre prosjektets utforming, kvalitet og framdrift på en best mulig måte innen for gitte rammer, jf. § 10-2.

Eiendomssjefens myndighet fremgår videre av Del 4. Revisor vurderer imidlertid at eiendomssjefens myndighet er noe utydelig i byggereglementet. Dette begrunnes med at eiendomssjefens gitte myndighet i byggereglementet, kan bli redusert i de tilfeller hvor eiendomssjefen ikke er leder verken av styringsgruppe eller prosjektgruppe.
I byggereglementets Del 7 – *Roller og avklaringer*, fremgår en forklaring av rollene;

- **Prosjektansvarlig**
  Den som er ansvarlig for prosjektet frem mot neste milepel/ beslutning/ fase. Herunder å prioritere valg, behov for utredninger og gjennomføre de beslutninger som er nødvendig ihht mandat/ bestilling.

- **Prosjekteier**
  Den overordnet ansvarlige for prosjektet. Vedkommende tar beslutningen om å starte/ stoppe/ endre prosjektet. Vedkommende vurderer behovet for- og fremmer nødvendige saker til politisk behandling. Prosjekteier er byggherre.

- **Prosjektleder**
  En aktør som på kommunens vegne har ansvar for styring og oppfølging av investeringsprosjektet. Normalt er prosjektleder byggherrens representant i prosjektorganisasjonen.

I tillegg viser tabellen med byggeprosjektets faser med forklaringer, (Del 2 i byggereglement - vist på side 14), hvem som er faglig rådgiver, prosjektansvarlig samt administrativ og politiske prosjekteier i de ulike fasene.

Revisor vurderer at byggereglementet ivaretar kriteriet om at det skal etableres en prosjektorganisasjon, hvor roller og ansvar blir definert. Vi har imidlertid registrert at eiendomssjefens myndighet er noe utydelig i byggereglementet, nevnt over.

Videre har vi registrert at byggereglementet ikke skiller tydelig på roller i bestiller/linjeorganisasjon og leverandør/prosjektorganisasjon. Et byggeprosjekt er som alle andre prosjekter en konkret tidsbegrenset oppgave med et klart og tydelig formål. For å løse oppgaven med prosjektet opprettes en egen prosjektorganisasjon utenfor den ordinære linjeorganisasjonen, for det tidsrommet prosjektet er definert å vare. Prosjektorganisasjonen er ansvarlig for prosjektets leveranse på bakgrunn av en bestilling fra linjeorganisasjonen. I gjeldende byggereglement kan for eksempel sektordirektør i bestillings- og prosjekteringsfase være både prosjekteier (bestiller) og prosjektansvarlig (leverandør).

Revisor har registrert at revidert byggereglement er tydeligere på å beskrive prosjektorganisasjonen, med roller, ansvar og kompetanse, for blant annet å unngå dobbeltroller i prosjektorganisasjonen.

Planlegging av prosjekt

Ved planlegging av prosjektet bør det utarbeides en prosjektplan, som uttrykker hvordan og når mål skal oppnås ved å vise de viktigste aktivitetene og ressursene etc. som kreves for å nå omfanget som planen har.

Det fremgår av byggereglementet § 3 - *Bestillingsfasen*, at det skal utarbeides en prosjektplan for byggeprosjektet fra og med bestillingsfasen. Videre fremgår det at fra og med prosjekteringsfasen vil prosjektplanen har større nøyaktighet. Prosjektplanen skal oppdateres jevnlig og følge prosjektets utvikling. Dette vurderes å være i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Det fremgår videre av byggereglementet at det i prosjektplanen skal utarbeides hovedfaser og tidsbruk.
I følge eiendomssjefen har de i dag kun faseplanlegging i gjennomføringsdelen av prosjektet, ikke i planleggingsfasen. Det stilles imidlertid krav til at entreprenør skal ha faseplanlegging, som oppdateres etter ukentlige byggemøter. Vi gjør oppmerksom på at det er en forskjell mellom byggeprosjekter og andre prosjekter. Gjennomføringsfasen i større byggeprosjekter, er styrt av allerede føringer og krav etter Norsk Standard. Kontraheringsfasen er styrt av lov og forskrift om offentlig anskaffelser. Revisor vurderer at kriteriet om detaljerte faseplaner blir ivaretatt i byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune.

Faser og faseoverganger

I følge revisjonskriteriene for beste praksis for prosjektstyring vil normalt en prosjektmodell deles opp i ulike faser. Fasene er gjerne knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. Faseinndeling er kanskje et av de viktigste styringsparameterne en prosjektleder har til rådighet. Ved å dele et prosjekt inn i faser får ledelsen faste kontrollpunkter gjennom hele prosjektet. Prosjektets status og grunnlag for å fortsette vurderes for hver fase, og avgjørelse om prosjektet skal fortsette eller ikke tas på disse tidspunktene.

Etterevalueringer av prosjekter har vist av kvaliteten i planleggingsfasen er avgjørende for suksess.

§ 2 i byggereglementet viser byggeprosjektets faser med forklaringer, se tabell 2 foran. Det er forhåndsdefinerte faser og beslutningspunkter til hver fase. Disse er knyttet til den politiske saksbehandlingen. Byggereglementet sier noe om oppgaver og ansvar knyttet til de ulike fasene.

Det fremgår videre av byggereglementet at prosjektplanen skal oppdateres jevnlig og følge prosjektets faser og utvikling. Det vurderes å være i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Interessenthåndtering

I følge beste praksis for prosjektstyring bør det utføres en interessentanalyse tidlig i prosjektet, denne bør dokumenteres. Det fremgår ikke spesielt av byggereglementet at det skal utføres en interessentanalyse tidlig i prosjektet, som bør dokumenteres. Vi vurderer imidlertid at interessenter er tenkt på i byggereglement, da det bl.a. fremgår at brukerkoordinator og hovedverneombud skal delta i Styringsgruppen. Videre skal det i alle prosjekter over 20 mill. kroner og når det vurderes som hensiktsmessig, skal det etableres brukergrupper, jf reglementets § 11.

Videre vurderes politikerne å være en interessentgruppe, som blir involvert gjennom politisk saksbehandling. I følge eiendomssjefen ivaretas andre interessegrupper gjennom regelverk som fylkeskommunen må forholde seg til. Eksempler på dette er reguleringsplaner som må sendes på høring til aktuelle interessenter, jf. plan og bygningsloven.

Revisor vurderer at ved oppstart av et prosjekt bør det lages en interessentanalyse som kartlegger og dokumenter hvem som er prosjektets interessenter, hvordan de kan påvirke prosjektet, hvilken innflytelse/makt de har, hvilke krav de har og hvordan de skal håndteres og kommuniseres med.

Kommunikasjon

I følge beste praksis for prosjektstyring, bør det på bakgrunn av interessentanalysen lages en kommunikasjonsplan. Det fremgår ikke av byggereglementet til fylkeskommunen at det skal utarbeides en kommunikasjonsplan. Som nevnt over har eiendomssjefen uttrykt at mye av interessentarbeidet ivaretas gjennom reguleringsarbeidet, som er styrt av lov og regelverk.

Revisor vurderer at det bør utarbeides klare retningslinjer for hva en kommunikasjonsplan i et prosjekt skal inneholde. I tillegg til kommunikasjon med eksterne interessenter bør en slik plan også inneholde hvilke møter som skal avholdes, hvor ofte, hva som skal kommuniseres samt hvor dokumentasjon fra prosjektet skal lagres, og på hvilken måte.

Usikkerhet og risiko

Begrepet usikkerhet i et prosjekt omfatter gjerne både muligheter, dvs. en usikkerhet som kan være positiv for prosjektet, og risiko. Risiko er forhold/hendelser som kan ha negativ innvirkning på prosjektets måloppnåelse eller prosjektets evne til å levere innenfor avtalte rammevilkår. Det er ikke uvanlig at prosjekter blir initiert og drevet frem under stor grad av usikkerhet. Analyse av risiko i prosjektet vil ha som hensikt å ivareta prosjektets planlagte hovedaktiviteter i lys av fremdrift, ressursbruk og kvalitet.

I byggereglementets § 3 – Bestillingsfasen – fremgår det at det skal utarbeides prosjektplan, som bl.a. skal inneholde *Risikovurdering*. Videre står det i § 10-3 *Statusrapporter,* at disse bl.a. skal omfatte risikovurdering. Utover dette er det ikke rutiner eller system for risikohåndtering i reglementet.

Eiendomssjefen mener at per i dag håndteres usikkerhet i prosjektene i de politiske sakene, hvor den første risikovurderingen kommer inn i bestillingsfasen. Videre blir vesentlige endringer i prosjektene ivaretatt gjennom krav til politisk behandling.

På bakgrunn av dette, vurderer revisor at Vestfold fylkeskommune bør utarbeide en mal for risikoanalyse og bruk av denne bør inngå i kommunens prosjektrutiner. Det bør tidlig i alle prosjekter lages en plan for identifisering og håndtering av risikoer. Risikoer bør videre være fast punkt på agendaen i prosjektmøter.

Revisor har registrert at i revidert utkast til byggereglement er rutiner for risikovurdering i større grad implementert i fasene før byggestart.

Fremdrift

Det er viktig at fremdriften overvåkes, for å sikre prosjektets levedyktighet, at målsettinger nås og at uakseptable avvik oppdages.

Fylkeskommunens byggereglement inneholder føringer for hvordan fremdriften skal følges opp. I følge byggereglementet, skal det blant annet utarbeides prosjektplan med milepel- og fremdriftsplan. Videre er styringsgruppens overordnede mandat å styre prosjektets utforming, kvalitet og framdrift på en best mulig måte innenfor de rammer som er gitt av fylkesutvalg/ fylkesting. Eiendomssjefens ansvar er å rapportere på prosjektet til styringsgruppen. Videre skal styringsgruppen rapportere på framdrift og økonomi til fylkesrådmannen, som rapporterer til politisk nivå, minimum hvert tertial, på byggeprosjekter med en kostnadsramme over 20 mill. kroner.

I gjennomføringsfasen/ byggefasen følger entreprenøren opp fremdriften med detaljerte planer, i følge eiendomssjefen. Videre oppnevner fylkeskommunen en egen prosjektcontroller, som skal følge opp økonomien i prosjektet.
Revisor vurderer at fylkeskommune har rutiner som sikrer at fremdriften følges opp i prosjektene, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Avviks- og endringshåndtering

Avvik kan være enhver hendelse som ikke er planlagt og som krever at det iverksettes tiltak.

I følge byggereglementets § 6-3 *Uforutsette forhold*, skal eiendomssjefen varsle stabsdirektør og fylkesrådmann umidderbart, dersom det oppstår uforutsette forhold som har innvirkning på ferdigstillelsesdato, eller at bevilgningen ikke lenger er tilstrekkelig. Utover avvikshåndtering knyttet til tid eller økonomi, nevnt over, fremgår ikke avviks- og endringshåndtering av byggereglementet.

I følge eiendomssjefen, praktiseres avvikshåndtering forskjellig fra fase til fase. I gjennomføringsfasen/ byggefasen ivaretas dette av Norsk Standard. Avviks- og endringshåndtering i planleggingsfase ivaretas i styringsgruppe og det mandatet og den tidslinjen man har for levering til politisk behandling. Eventuelle forsinkelser fra leverandør i prosjekteringsfasen, blir kontraktsmessig håndtert. Vesentlige endringer og avvik må til

politisk behandling. Videre har eiendomssjefen opplyst at nye krav fra prosjekteier håndteres i delegasjonsreglement.

Revisor vurderer at et punkt om avvikshåndtering kunne vært implementert i byggereglementet, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Lære fra erfaring

Lære fra erfaring er knyttet til god praksis for prosjektstyring.

I følge fylkeskommunens byggereglement § 7 *Sluttfase*, skal blant annet byggeprosjektet evalueres skriftlig av prosjektleder. For alle investeringer over 20 mill. kroner skal det utarbeides sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggeregnskap, fortrinnsvis innen utgangen av 1. garantiår, jf. reglementets § 14 *Sluttregnskap*. Sluttrapporten skal legges fram for styringsgruppen og kontrollutvalget, før den legges fra for fylkesutvalget og fylkestinget.

I følge eiendomssjefen blir erfaringer fra tidligere byggeprosjekter mye brukt som grunnlag ved planlegging av nye byggeprosjekter, for eksempel skoler. Det gjennomføres blant annet befaringer med forskjellig fokus.

Revisor vurderer at Vestfold fylkeskommune har etablert en god praksis hvor de lærer fra erfaringer i tidligere byggeprosjekter.

5.2.3 Informasjon om utkast til nytt revidert byggereglement

Revisor har i slutten av november 2016 mottatt fylkeskommunes utkast til revidert byggereglement, som skal behandles i FU 8.12.16 og fylkestinget 15.12.16.

Følgende fremgår av saken om Revidert byggereglement;
Fylkesrådmannen har i denne revideringen lagt til grunn prinsipper for prosjektstyring fra Difi og erfaringer fra gjennomførte større byggeprosjekter de siste årene.

Revidert byggereglement er basert på følgende overordnede prinsipper:

- *Det skal være et klart skille mellom bestiller og leverandør i et byggeprosjekt*
- *Dobbeltroller internt i en prosjektorganisasjon skal unngås*
- *I prosjektorganisasjonen plasseres rett kompetanse på rett sted*

Videre er seriøsitetskravene, utarbeidet av Difi, KS, Fellesforbundet og BNL, lagt inn i byggerreglementet.

Hovedtillitsvalgte og Hovedverneombudet er holdt løpende orientert om revideringen og har hatt anledning til å gi innspill til revidert byggereglement.

Revisors foreløpige kommentarer til revidert byggereglement, er at vi ser positivt på at revidert byggereglement er tydeligere på å beskrive prosjektorganisasjonen, med roller, ansvar og kompetanse, for blant annet å unngå dobbeltroller i prosjektorganisasjonen.

Revisor ser også positivt på at revidert byggereglement er tydeligere på at risiko skal analyseres og dokumenteres i flere dokumenter, som løsningsforslag, skisseprosjekt og forprosjekt, i prosjekteringsfasen.

5.2.4 Revisors vurderinger – fylkeskommunens rutiner for styring av byggeprosjekter

Vestfold fylkeskommune har et byggereglement, som ble vedtatt av fylkestinget i september 2012. Dette byggereglementet er nå under revidering.

Revisor har vurdert byggereglementets faser opp mot fasemodellen fra beste praksis (DIFI), *Faser i et byggeprosjekt,* vist på side 12. Byggereglementets faseinndeling, med bestillingsfase, prosjekteringsfase, kontraheringsfase, byggefase, sluttfase og drift/oppfølgingsfase, vurderes å være i tråd med modellen fra beste praksis.

Revisor har videre vurdert gjeldende byggereglement opp mot beste praksis for prosjektstyring, som forutsetter at følgende ti kriterier er ivaretatt:

1. Etablering av prosjekt
2. Organisering av prosjekt
3. Planlegging av prosjekt
4. Faser og faseoverganger
5. Interessenthåndtering
6. Kommunikasjon
7. Usikkerhet og risiko
8. Fremdrift
9. Avviks og endringshåndtering
10. Lære fra erfaring

Revisors gjennomgang av rutiner for styring av byggeprosjekter opp mot kriterier for beste praksis for prosjektstyring, har vist at fylkeskommunens gjeldende byggereglement i hovedsak ivaretar de fleste kriteriene som bør være en forutsetning for god prosjektstyring. Revisor har imidlertid registrert at det er noen kriterier som kunne vært enda tydeligere i gjeldende byggereglement. Dette er kriterier som *organisering av prosjektet, interessenthåndtering, risikohåndtering og avviks- og endringshåndtering.*

Vestfold fylkeskommune har revidert gjeldende byggereglement, som skal behandles i fylkestinget i desember 2016. Revisors foreløpige kommentarer til dette fremgår av pkt. 5.2.3.

5.2.5 Grunnlag for fylkestingets vedtak

Det fremgår av byggereglementet hva som skal gjøres av utredninger med mer og hvem som skal gjøre hva i de ulike fasene. Det er disse utredningene, med ulikt detaljerings- og presisjonsnivå i forhold til mulige løsninger, økonomi og fremdrift i de ulike fasene, som skal danne grunnlag for hovedutvalgets, fylkesutvalgets og fylkestingets vedtak.

I følge fylkeskommunens byggereglement § 2 *Byggeprosjektets faser med forklaringer,* er aktuelt hovedutvalg innholdsfaglig ansvarlig i bestillings- og forprosjektfasen, mens aktuelt hovedutvalg fylkesutvalg skal motta informasjon om detaljprosjekt, i kontraherings-, bygge- og sluttfase. Fylkesutvalg og fylkesting er ansvarlig for økonomiske rammer i alle fasene av byggeprosjektet.

5.2.6 Revisors vurderinger – grunnlag for fylkestingets vedtak

Revisor vurderer at kravene til utredning i byggereglementets faser vurderes å være tilstrekkelig grunnlag for fylkestingets vedtak.

5.2.7 Rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter

Del 5 i Byggereglementet omhandler rutiner for *Økonomistyring og rapportering, med følgende innhold:*

§ 13-1 Rapporteringsrutiner;
Løpende regnskapsrapportering skal føres slik at det er sammenlignbart med vedtatt budsjett. Rapporteringen skal inneholde påløpte forpliktelser, angi avvik i forhold til budsjett, forventet status pr. 31.12.xx, samt angi status i forhold til vedtatt fremdriftsplan og eventuelle avvik.

Styringsgruppen skal rapportere på framdrift og økonomi i henhold til økonomireglementet, retningslinjer og rutiner. Rapporteringen skal så langt det er mulig være sporbar og i korrelasjon med fremdriftsplanen.

Det skal rapporteres minimum hver tertial på byggeprosjekter med antatt kostnadsrammer større enn kr 20 millioner. Rapportering skal gjennomføres etter at prosjektet er tildelt budsjettmidler. Tertialrapporten er en del av den ordinære rapporten til politisk nivå. Rapportering i byggefasen skal inneholde status på sikkerhet, helse og arbeidsmiljø – SHA.

Disse rutinene bygger på Vestfold fylkeskommunes overordnede budsjett- og rapporteringsrutiner.

I følge eiendomssjefen blir det for hvert byggeprosjekt oppnevnt en økonomicontroller som skal følge opp økonomien i prosjektet. Dette fremgår ikke av gjeldende byggereglementet. Revisor har registrert at det i utkast til nytt byggereglement pkt. 2.2.4, fremgår at det skal være en Prosjektkontroller i prosjektet, som skal være prosjektleders økonomiske rådgiver i et byggeprosjekt.

Det er eiendomssjefen som rapporterer til styringsgruppen, jf reglementets § 12-3, og styringsgruppen avgjør hvor ofte den har behov for rapporter fra eiendomssjefen utover minimumskravet nevnt over.

Det fremgår ikke av gjeldende byggereglement at det skal være økonomikompetanse i styringsgruppen, men revisor har registrert at dette er ivaretatt i utkast til revidert byggereglement.

Byggereglement viser også at det for alle investeringer større en 20 mill. kroner skal utarbeides sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggeregnskap, som skal legges fram for styringsgruppen og kontrollutvalget, før den legges fram for fylkesutvalget og fylkestinget.

5.2.8 Revisors vurderinger – fylkeskommunens rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter

Revisor vurderer at Vestfold fylkeskommunes har gode rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter.

5.2.9 Revisjonens totalkonklusjon problemstilling 1:

I hvilken grad har Vestfold fylkeskommune tilfredsstillende rutiner for styring av byggeprosjekter, fra etablering av prosjekt til overføring drift?

For å få svar på denne problemstillingen ble det utledet tre underproblemstillinger, som besvares nedenfor;

1. ***Er fylkeskommunens egne rutiner for styring av byggeprosjekter i henhold til beste praksis for prosjektstyring?***

På bakgrunn av revisors gjennomgang og vurderinger av fylkeskommunens byggereglement, kan vi konkludere med at det gjeldende byggereglement i hovedsak ivaretar de fleste kriteriene som bør være en forutsetning for god prosjektstyring. Revisor har imidlertid registrert at det er noen kriterier som kunne vært enda tydeligere i gjeldende byggereglement. Dette er kriterier som *organisering av prosjektet, interessenthåndtering og kommunikasjonsplan, risikohåndtering, samt avviks- og endringshåndtering.*

Vestfold fylkeskommunes gjeldende byggereglement ble vedtatt av fylkestinget i september 2012. Revisor har registrert at byggereglement ikke er evaluert innen fristen på to år i reglementet. Byggereglementet er imidlertid nå under revidering, og det foreligger utkast til revidert reglement, som skal behandles i fylkestinget i desember 2016. Vi vurderer at revidert byggereglement ivaretar kriteriene *organisering av prosjektet* og *risikohåndtering* på en god måte.

2. ***Hvordan sikres tilstrekkelig grunnlag for fylkestingets vedtak?***

Revisor kan konkludere med at tilstrekkelig grunnlag for fylkestingets vedtak sikres gjennom krav til utredninger, som fremgår av fylkeskommunens byggereglement. Krav til utredninger i byggereglementet har ulikt detaljerings- og presisjonsnivå i forhold til mulige løsninger, økonomi og fremdrift i de ulike fasene i et byggeprosjekt.

Videre fremgår det av byggereglementet at aktuelt hovedutvalg er innholdsfaglig ansvarlig i bestillings- og forprosjektfasen. Fylkesutvalg og fylkesting er ansvarlig for økonomiske rammer i alle fasene av byggeprosjektet.

3. ***Har fylkeskommunen effektive og relevante rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter?***

Revisor kan konkludere med at Vestfold fylkeskommunes har gode rutiner for kontroll med kostnader og regnskapsrapportering i byggeprosjekter.

5.3 PROBLEMSTILLING 2 –

I HVILKEN GRAD ER UTVALGTE BYGGEPROSJEKTER GJENNOMFØRT I HENHOLD TIL POLITISKE VEDTAK, GOD PRAKSIS FOR PROSJEKTSTYRING OG FYLKESKOMMUNENS EGNE RUTINER?

- *Er det avvik mellom fastsatte rutiner og faktisk gjennomføring av de utvalgte byggeprosjektene, samt avvik mot beste praksis for prosjektstyring?*
- *Er det avvik eller svakheter i gjennomføringen sett opp mot politiske vedtak, og ved rapportering til fylkestinget?*

I dette kapitlet vil vi først redegjøre for revisjonskriterier. Deretter rettes fokus på om Vestfold fylkeskommune gjennomfører utvalgte byggeprosjekter i henhold til politiske vedtak, god praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens egne rutiner. Kapitlet avsluttes med revisjonens vurderinger og konklusjoner. De utvalgte byggeprosjektene er

- *Ny Færder videregående skole*
- *Sandefjord videregående skole – erstatningsbygg*
- *Fylkeshuset oppgradering/utvidelse*

Dette er tre større byggeprosjekter som er gjennomført i Vestfold fylkeskommune de siste årene, og det forventes flere større byggeprosjekter i årene fremover. En gjennomgang av prosjektstyringen i disse byggeprosjektene kan derfor ha læringsverdi for fylkeskommunen fremover.

5.3.1 Revisjonskriterier

- Beste praksis for prosjektstyring ”bør-kriterier” – se vedlegg 1
- Vestfold fylkeskommunes Byggereglement, vedtatt av Fylkestinget 27.09.2012 - se vedlegg 2

5.3.2 Gjennomgang av byggeprosjektet Ny Færder videregående skole

Til opplysning startet dette byggeprosjektet før fylkeskommunens byggereglement ble vedtatt. Ved oppstart av prosjektet var SKUP - Skoleutbyggingsprosjektet byggherre for prosjektet.

Historikk
Planlegging av nye Færder videregående skole startet allerede i 2002, da det ble vedtatt å samorganisere Olsrød vgs, Teie vgs og Tønsberg maritime skole. I 2004 ble det vedtatt en helhetlig skoleplan for Vestfold fylkeskommune, der det ble lagt opp til at de videregående skolene i Vestfold skulle utvikles videre ut fra føringer om arealbruk og skolestruktur. Det ble blant annet fattet vedtak om å etablere både yrkes- og studieforberedende programmer på alle

skoler, og alle samorganiserte skoler skulle samlokaliseres. Dette medførte planlegging av flere byggeprosjekter for de videregående skolene i Vestfold. De store skoleinvesteringene Thor Heyerdahl videregående skole, Færder videregående skole og Horten videregående skole skulle utvikles i nevnte rekkefølge.

Fylkestinget vedtok i april 2006 at Færder videregående skole skulle lokaliseres på Banebakken primært, sekundært på tomten til eksisterende skolebygg for Teie vgs. Det lot seg gjennomføre å bygge på Banebakken, arealet ble ervervet, og arbeidet med reguleringsplan for skolen i Banebakken 38 ble startet opp sommeren 2006.

Prosjektet starter ved den første konkrete bevilgningen til prosjektet i fylkestinget høsten 2008 – i budsjett- og økonomiplan for 2009.

Skolen ble tatt i bruk fra skolestart august 2014, og ble offisielt åpnet 12. september 2014.

Overordnet mål og visjon
Det er definert en rekke overordnede målsettinger for prosjektet gjennom vedtatte føringer for nybygg, arealbruk, skolens egen visjonsbok og teknisk program.

Nedenfor har vi vurdert om byggeprosjektet har vært gjennomført i tråd med byggereglementets faser med tilhørende handlinger og dokumentasjon og beste praksis for prosjektstyring.

VURDERING AV BESTILLINGSFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

I bestillingsfasen skal det utarbeides en skriftlig bestilling/mandat for prosjektet. Det er fylkestinget som skal vedta de økonomiske rammene for prosjektet.

Bestilling
Fylkestinget vedtok i sak FT 92/08 Budsjett 2009/ Økonomiplan 2009-2012, den 16. desember 2008, å bevilge 368,5 mill. kroner til prosjekt Færder videregående skole. Denne saken ble først behandlet i fylkesutvalget (sak 84/08 – 2.12.08).

Valg av entrepriseform ved bygging av Færder videregående skole
Utbyggingen av Færder videregående skole ble vedtatt gjennomført som en samspillsmodell (partneringmodell) i fylkestinget 10.02.09, FT-sak 03/09. Dette er en modell som også ble benyttet ved utbyggingen av Thor Heyerdahl videregående skole. Modellen baserer seg på en partnerskapstanke, hvor en fokuserer på den kompetansen de forskjellige aktørene (byggherre, brukere, prosjekterende og utførende) besitter og hvordan den kan utnyttes til det beste for prosjektet. Alle aktører har samtidig et gjensidig ansvar for prosjektøkonomien, og det skal være full åpenhet, gjennomsiktighet og tilgang til alle dokumenter for alle parter («åpen bok»).

Alle byggeprosjekter kan deles i to faser, prosjektering og utførelse. Et hovedtrekk ved partnering er at alle parter er involvert fra starten, og gjennom begge fasene.

Prosjektplan
Det ble utarbeidet en prosjektplan for prosjekt SKUP Færder, datert 27.02.09, som saksfremlegg på det første møte for styringsgruppen for prosjektet. Prosjektplanen innholdt saksutredning med politiske saker, politiske saker Tønsberg kommune, status økonomi, overordnede mål, fremdrift – milepæler og prosjektorganisasjon. Risikovurdering fremgår

ikke av prosjektplanen og prosjektplanen har ikke blitt justert underveis i prosjektet. I byggefasen har entreprenør utarbeidet detaljert fremdriftsplaner.

Kontraheringsfasen
På grunn av valgt entrepriseform – samspillsmodell, ble det gjennomført anbudskonkurranser for arkitekt og entreprenør/rådgivere før forprosjekt.

I juni 2009 inviterte Vestfold fylkeskommune til anbudskonkurranse om utvikling, prosjektering og utbygging av Færder videregående skole i Tønsberg. Konkurransen for arkitekter ble vunnet av det svenske arkitektfirmaet White Arkitekter med forslaget «Interaksjon». Anbudskonkurransen for entreprenører/rådgivere ble vunnet av en konstellasjon med Veidekke Entreprenør Vestfold som største part. Vinnerne av de to anbudskonkurransene dannet et juridisk selskap/fellesskap (Interaksjon Færder ANS) som inngikk kontrakt med Vestfold fylkeskommune. Anbudskonkurranser er kunngjort i tråd med regleverket om offentlige anskaffelser, og det foreligger anskaffelsesprotokoller for begge anskaffelsene - både arkitekt og entreprenør/rådgivere.

Bestilling forprosjekt
I FT sak-75/10, den 14.12.10 – Færder videregående skole – Alternative strategier, ble følgende vedtatt:

1. *Forprosjekt for Færder videregående skole legges fram i 2011, uten kroppsøvingslokaler, innenfor en investeringsramme på 554 mill.kr.*
2. *Det legges fram en plan for leie av kroppsøvingslokaler som en del av forprosjektet.*
3. *Forprosjektet utarbeides med klasse A som energimålsetning. Tilleggsinvesteringen på 15 mill.kr finansieres ved årlig reduksjon av driftsbudsjettet med 1 mill.kr.*
4. *Fylkesrådmannen bes, parallelt med forprosjektet, utrede alternative utbygginger av Færder videregående skole, og samtidig vurdere når slik eventuell utbygging tidligst kan finne sted.*
5. *Veggoverflater oppgraderes innenfor en tilleggsinvestering på 10 millioner*

Revisors vurdering bestillingsfasen:
Den formelle bestillingen av prosjektet vurderes å være i tråd med byggereglementet og beste praksis for prosjektstyring.

Det er utarbeidet en prosjektplan for prosjektet, som i hovedsak inneholder opplysninger i tråd med revisors kriterier for beste praksis. Prosjektplanen mangler imidlertid risikovurderinger, og prosjektplanen har ikke blitt oppdatert gjennom prosjektet. Detaljerte fremdriftsplaner er imidlertid utarbeidet av entreprenør i byggefasen.

VURDERING AV PROSJEKTERINGSFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

Prosjekteringsfasen i Byggereglementet består vanligvis av tre faser; skisseprosjekt, forprosjekt og detaljprosjekt, som har et økende detaljerings- og presisjonsnivå i forhold til mulige løsninger, økonomi og fremdrift.

Skisseprosjekt
Prosjektet ble først lyst ut som en arkitektkonkurranse som ble vunnet av White arkitekter. Deres vinnerkonsept kan regnes som en form for skisseprosjekt i følge eiendomssjefen i Vestfold fylkeskommune.

Forprosjekt
I denne fasen ble det etter ovennevnte bestilling utarbeidet et forprosjekt (med omfattende prosjektrapport), som ble behandlet i FT – sak 90/11, den 13. desember 2011, med følgende vedtak;

1. *Forprosjekt med egne kroppsøvingslokaler for Færder VS med et samlet bruttoareal på 15 113 m2, med justert tilbudsstruktur godkjennes.*

2. *Fylkesrådmannen gis fullmakt til å videreføre prosjektet innenfor en prosjektkostnad på NOK 623 mill.kr., (1.6.2011) finansiert som beskrevet i budsjett 2012 og økonomiplan 2013-2015.*

3. *Fylkesrådmannen gis fullmakt til en videreføring av samspillkontrakten med ANS Færder Interaksjon med ferdigstillelse til skolestart 2014.*

4. *Fylkesrådmannen gis fullmakt til å endre hovedkilde for oppvarming til fjernvarme i stedet for de prosjekterte energibrønner/jordvarme, dersom det viser seg hensiktsmessig i forhold til tidligere vedtatte energimål og økonomiske gevinster.*

Saksgangen for denne behandlingen før FT: yrkesopplæringsnemnda, HU-utdanning, AMU og FU.

Forprosjektet for skolen ble lagt frem for fylkestinget september og desember 2011, og det ble lagt opp til en faseinndeling av prosjektet med definerte tidsperioder slik det fremkommer i følgende oversikt:

Fase	**Tidsperiode**
Programmeringsfase	02.06 – 06.09
Konkurranse-/konseptfase	15.06.09 – 15.09.09
Kontraheringsfase	15.10.09 – 01.01.10
Skisseprosjektfase	01.01.10 – 01.06.10
Forprosjektfase	01.06.10 – 01.07.11
Detaljprosjektfase	01.01.12 – 01.06.12
Byggefase/produksjonsfase	01.03.12 - 01.04.14
Idriftsettelse	01.04.14 - 01.04.14
Garantitid	01.07.14 - 01.07.19

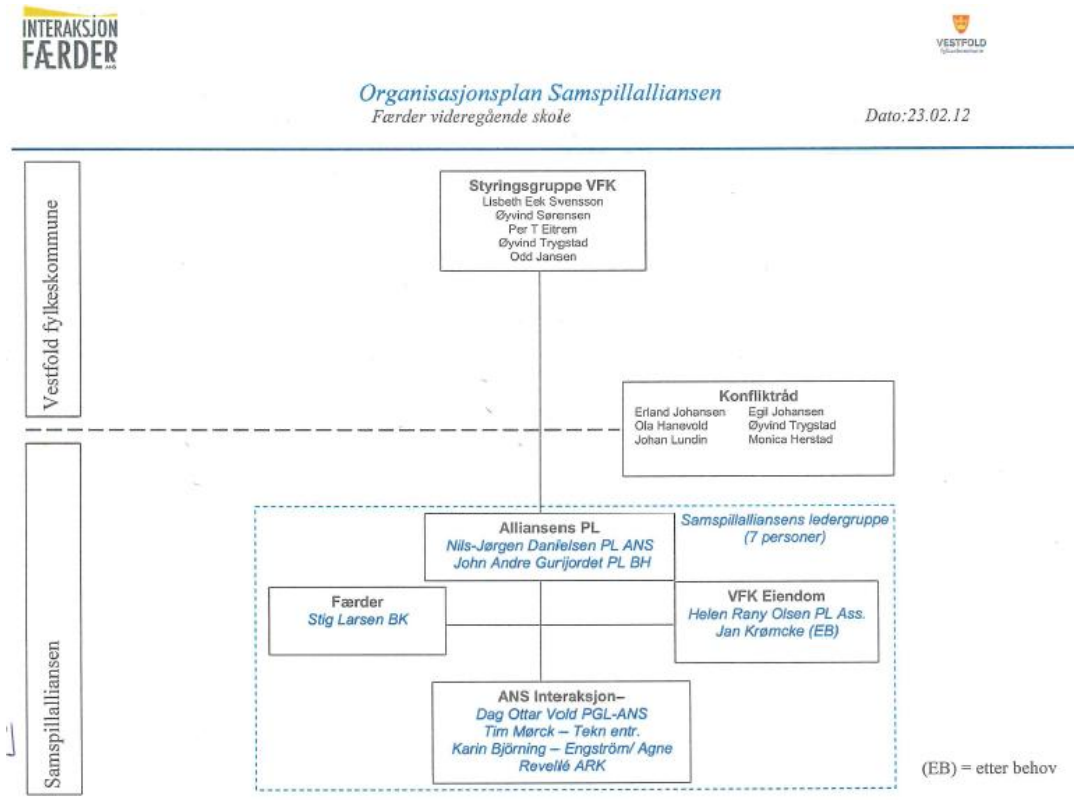
Prosjektet skulle gjennomføres etter samspillsmodellen basert på totalentreprisestandarden NS 3431.

Prosjektorganisering
Det fremgår av prosjektplanen, nevnt over, at det skal være en styringsgruppe for prosjektet med tre representanter; utdanningsdirektør, økonomisjef og rektor ved Færder videregående skole. I tillegg skulle fylkeskommunens hovedverneombud være medlem uten stemmerett, frem til vedtatt forprosjekt.

Styringsgruppen ble konstituert 03.03.2009. Det er skrevet referat fra alle møter.

Byggherrerollen i prosjektet skulle ivaretas av Skoleutbyggingsprosjektet (SKUP).

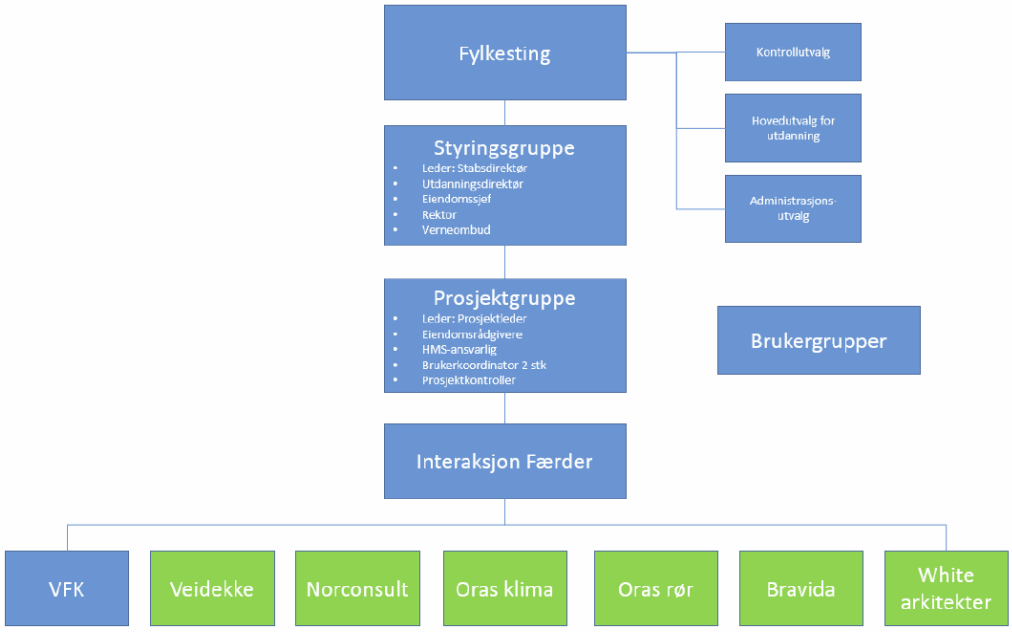
Følgende organisasjonsplan viser Samspillsaliansen for Færder videregående skole datert 23.02.12:



Figur 3 – Organisasjonsplan – Samspillsaliansen – Færder videregående skole

I planleggings- og prosjekteringsfasen har styringsgruppa vært ledet av utdanningsdirektøren. I byggefasen har styringsgruppen vært ledet av stabsdirektøren. Det har i hele prosjektperioden vært rapportert jevnlig om prosjektets status til både hovedutvalg for utdanning, fylkesutvalget og fylkestinget. Det har også blitt gjennomført en rekke befaringer for administrativ og politisk ledelse.

Organisasjonskartet nedenfor viser organiseringen i byggefasen for Færder videregående skole:



Figur 4 – Organisasjonskart – Byggefasen – Færder videregående skole

Usikkerhet og risiko
I følge beste praksis for prosjektstyring, bør prosjekter utarbeide og implementere system, metoder og rutiner for håndtering av risiko, og følge opp disse i prosjektene. I dette prosjektet fremgår ikke risikovurderinger av prosjektplanen, nevnt foran. Det fremgår imidlertid av flere dokumenter at risiko er vurdert løpende for prosjektet.

Interessenthåndtering - brukermedvirkning - kommunikasjonsplan
Det ble gjennomført en interessentanalyse, og utarbeidet medie- og interessentplan, som ble behandlet i styringsgruppen 25.01.11.

Detaljprosjekt
Etter arkitektkonkurransen ble White sitt konsept lagt til grunn for en konkurranse om samspillskontrakt for gjennomføring av Færder videregående skole. I samspillsprosessen ble det ikke lagt frem for behandling noe detaljprosjekt, men det ble lagt frem et forprosjekt, nevnt foran.

Revisors vurdering prosjekteringsfasen:
Revisor vurderer at utarbeidelse og behandling av forprosjekt i prosjekteringsfasen, er i tråd med byggereglementet og beste praksis for prosjektstyring.

Videre vurderes etableringen av prosjektorganisasjonen og utarbeidelse av organisasjonskart i denne fasen, også å være i tråd med byggereglementet og beste praksis.

Videre fremgår det av flere dokumenter at risiko er vurdert løpende for prosjektet, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Det er gjennomført interessentanalyse og utarbeidet medie- og interessentplan for prosjektet, som også vurderes å være i tråd med beste praksis.

Revisor vurderer at prosjektet har hatt grundige utredninger i tidligfasene, herunder bestillings- og prosjekteringsfasen. Dette vurderes å være i tråd med etterevaluering av byggeprosjekter, som har vist av kvaliteten i tidligfasen er avgjørende for suksess.

VURDERING AV KONTRAHERINGSFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

Kontraheringsfasen i dette prosjektet er omtalt under bestillingsfasen over. På grunn av valgt entrepriseform – samspillsmodell, ble det gjennomført anbudskonkurranser for arkitekt og entreprenør/rådgivere før forprosjekt.

Revisor har foretatt en begrenset kontroll av kontraheringsfasen. Vår kontroll viste at anbudskonkurranser er kunngjort i tråd med regleverket om offentlige anskaffelser, og det foreligger anskaffelsesprotokoller for begge anskaffelsene - både arkitekt og entreprenør/rådgivere.

Revisors vurdering kontraheringsfasen:
Anbudskonkurranser for kontrahering av arkitekt og entreprenør/rådgivere er kunngjort i tråd med regleverket om offentlige anskaffelser, og det foreligger anskaffelsesprotokoller for begge anskaffelsene - både arkitekt og entreprenør/rådgivere, i tråd med regleverket.

VURDERING AV BYGGEFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

Gjennomføring
Igangsettingstillatelse ble gitt 10.04.12 og skolen ble ferdig til skolestart høsten 2014, i tråd med planen.

Fremdrift og økonomistyring
Det foreligger fremdriftsplaner for prosjektet. Videre foreligger det aktivitetsplaner for prosjektet, som bygger på fremdriftsplanene. Disse er utarbeidet av entreprenør i byggefasen. Milepæls- og aktivitetsplaner har blitt fulgt opp under hele prosjektet, og blitt rapportert til styringsgruppa.

Videre foreligger det rutiner for økonomistyring og rapportering for byggeprosjektet.

Avviks- og endringshåndtering
I følge assisterende prosjektleder var det ikke så mange endringer på Færderprosjektet. De som var ble lagt frem for styringsgruppa.

I følge eiendomssjefen er avviks- og endringshåndtering regulert i standardkontrakter med entreprenør. Fylkeskommunens ansvar er å ha et system for å ivareta dokumentasjon som er arkivverdig iflg. eiendomssjefen.

Det fremgår av sluttrapporten at ved bygningsmessig delovertakelse den 30.06.2014 ble det totalt registrert ca 1.000 feil/mangler. Registrerte feil/mangler var ikke av alvorlig karakter, og bestod i stor grad av behov for malingsflekking. Feil/ mangler ble utbedret og redusert til ca 50 gjenstående ved ferdigstillelse/ overtakelse av tekniske anlegg 11.08.2014. Systematisk

gjennomgang og løsning av feil/mangler fra både entreprenørens og byggherrens side ble gjort på en effektiv og god måte.

Byggherren overtok ansvaret for bygningsmessige arbeider 30.06.14 og tekniske arbeider/utomhus arbeider 11.08.14. Det ble avtalt i protokoll at alle feil/mangler, som skyldes entreprenør, skulle være utbedret før prøvedriftsperioden startet. Prøvedrift i henhold til samspillsavtalen ble startet 01.01.15 og varer til 01.09.2015.

Revisors vurdering byggefasen:
Revisor vurderer at fremdrift og økonomi har blitt fulgt opp i byggefasen. Videre har prosjektet, gjennom entreprenør, hatt et system for avviks- og endringshåndtering, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Videre ble byggeprosjektet gjennomført innenfor tiden, og skolen var klar til skolestart høsten 2014.

VURDERING AV SLUTTFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

Lære av erfaring
I følge assisterende prosjektleder blir erfaringer utvekslet internt i Eiendomsseksjonen, både i forkant og etterkant av prosjekter. Til Færderprosjektet ble det høstet erfaring fra byggeprosjektet Thor Heyerdahl videregående skole.

Sluttrapport
For byggeprosjektet Færder videregående skole, ble det utarbeidet en Sluttrapport, datert 12.08.15, til behandling FT 10.09.15. Revisor vurderer at sluttrapporten, med evaluering av prosjektet og byggeregnskap, er utarbeidet innenfor fristen som er satt i byggereglementet, dvs. fortrinnsvis innen utgangen av 1.garantiår.

Det fremgår av sluttrapporten at prosjektledelsen konkluderer med at byggingen av nye Færder videregående skole er gjennomført innenfor vedtatt byggeprogram, framdriftsplan og budsjett.

Overordnete målsettinger for lokasjon, arealbruk og teknisk program er oppnådd, og HMS er ivaretatt på en god måte. Prosjektet har noen mindre endringer i forhold til opprinnelig byggeprogram av hensyn til prosjektering og funksjon.

Videre sier sluttrapporten at skolen har, sammen med prosjektledelse og ansvarlig entreprenør, bidratt til gjennomføring av et vellykket byggeprosjekt i tråd med ønsket målsetting.

Byggherre og prosjektledelsens forhold til og samarbeid med ansvarlig entreprenør har fungert meget godt, og samspillsmodellen som entrepriseform har fungert på en meget tilfredsstillende måte.

Økonomi
Økonomien i prosjektet er beskrevet i sluttrapporten, og viser at fylkestinget i desember 2011 vedtok en total ramme for prosjektet på 623,1 mill. kroner. Denne rammen er prisjustert med

30,9 mill. kroner til 654,0 mill. kroner. Prosjektet viser ved avslutningen et mindreforbruk på 19,7 mill. kroner.

Videre fremgår det av sluttrapporten, at som følge av gjeldssituasjonen i VFK har prosjektet vært styrt etter stramme økonomiske rammer. Fylkestinget, fylkesutvalget og hovedutvalg for utdanning har løpende blitt orientert om fremdriften og økonomien i prosjektet gjennom den ordinære rapporteringen for fylkeskommunen og gjennom egne presentasjoner.

Tabellen nedenfor viser byggeregnskapet:

***Byggeregnskap* Alle tall i mill kroner Kolonne1**	**Opprinnelig budsjett**	**Prisstigning**	**Budsjett-endringer**	**Justert budsjett**	**Prosjekt-kostnad**	**Avvik**
Styringsnivå I	**463,1**	**24,5**	**12,1**	**499,6**	**507,0**	**-7,4**
Brukerutstyr	30,0	2,6	-1,6	31,0	29,1	1,9
Vei og parkering	15,0	1,1	-	16,1	8,5	7,7
Tomtekostnader	54,0	0,0	2,5	56,5	56,5	0,0
Kunstnerisk utsmykking	2,0	0,1	-	2,1	2,1	0,0
Prosjektadmin/støtte	40,0	1,3	-0,4	40,9	31,1	9,8
Byggeier - endringer	19,0	1,2	-12,5	7,7	-	7,7
Styringsnivå II	160,0	6,4	-12,1	154,3	127,3	27,0
-						
Sum Nye Færder vgs.	**623,1**	**30,9**	-	**654,0**	**634,3**	**19,7**

Tabell 3 – Byggeregnskap Færder videregående skole

Suksessfaktorer

I følge assisterende prosjektleder var *Suksessfaktorer* i dette prosjektet god prosjektstyring og økonomioppfølging. Videre fungerte Samspillsmodellen, som entrepriseform, meget godt. Videre har sluttresultatet blitt veldig bra – fylkeskommunen fikk en ny, fin videregående skole med markant økning i gjennomført og bestått. Videre hadde prosjektleder god kompetanse.

Kritiske faktorer

I følge assisterende prosjektleder mistet fylkeskommunen muligheten for verdifull erfarings-/kompetanseoverføring, da prosjektlederen, som var meget kompetent sluttet i sin stilling.

Andre kritiske faktorer var grunnforholdene/tomten, som ikke var de beste.

Revisors vurdering sluttfasen:

For byggeprosjektet Færder videregående skole, ble det utarbeidet en omfattende *Sluttrappor*t, med evaluering av prosjektet og byggeregnskap, som vurderes å være utarbeidet innenfor fristen som er satt i byggereglementet.

Videre er prosjektet gjennomført innenfor de økonomiske rammene for prosjektet. Fylkestinget vedtok i desember 2011 en total ramme for prosjektet på kr 623,1 mill. kroner. Denne rammen ble prisjustert med 30,9 mill. kroner til kr 654,0 mill. kroner. Prosjektet viste ved avslutningen et mindreforbruk på 19,7 mill. kroner.

5.3.3 Gjennomgang av byggeprosjektet Erstatningsbygg – Sandefjord videregående skole

Til opplysning startet også dette byggeprosjektet opp før fylkeskommunens byggereglement ble vedtatt.

Historikk
I budsjett for 2010 ble det redegjort for utfordringer knyttet til kondemnable og leide bygg ved Sandefjord videregående skole. Skolen leide den gang to brakkerigger av eldre dato, samt lokaler på Framnes. På slutten av skoleåret 2009/10 måtte ytterligere en eldre paviljong fraflyttes på grunn av mugg og soppinfeksjon. Disse lokalene ble erstattet av en ny brakkerigg.

Våren 2011 ble det nedsatt en styringsgruppe. Brukergrupper ble etablert på skolen for å utarbeide et romprogram for et nybygg for å erstatte de kondemnable og leide byggene. Romprogrammet lå til grunn for arkitektkonkurranse. Opprinnelig plan var et 2.etasjes bygg (bygg H), samt utvidelse av bygg A i 2 etasjer med 3 klasserom i hver etasje. I tråd med FT sak 67/11 «For å øke reserven til ønsket nivå vil prosjektet bearbeides i detaljprosjektering.» Det ble derfor endret til at bygg H (erstatningsbygget) ble bygget i 3 etasjer.med undervisningsrom som planlagt i bygg A. Dette spesielt med tanke på reduserte riggkostnader. Det nye bygget skulle ivareta funksjoner for AHT-elever, elektro, idrettsfag samt studieforberedende. Forutsetningen var også at bygget skulle fungere som et bindeledd mellom de forskjellige yrkesfagene som er plasser i de omkringliggende blokkene.

Overordnede målsettinger
Det fremgår ingen overordede målsettinger for prosjektet. Nedenfor har vi vurdert om byggeprosjektet har vært gjennomført i tråd med byggereglementets faser med tilhørende handlinger og dokumentasjon samt beste praksis for prosjektstyring.

VURDERING AV BESTILLINGSFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

I bestillingsfasen skal det utarbeides en skriftlig bestilling/mandat for prosjektet. Det er fylkestinget som skal vedta de økonomiske rammene for prosjektet.

Bestilling
Fylkestinget vedtok i sak FT 74/10 Budsjett 2011/ Økonomiplan 2012-2014, den 12. desember 2010, en foreløpig bevilgning på 60 mill. kroner til byggeprosjektet Erstatningsbygg – Sandefjord videregående skole. Bevilgningen hadde en forutsetning om at foreprosjekt forelegges fylkestinget. Denne saken ble behandlet i fylkesutvalget i forkant av fylkestinget. I følge eiendomssjefen ble det for Erstatningsbygget ikke lagt frem saker til hovedutvalget, da byggereglementet ikke var vedtatt når dette prosjektet var i bestillings- og prosjekteringsfasen.

Prosjektplan
Det ble ikke utarbeidet prosjektplan for dette byggeprosjektet.

Det bør i tillegg til en prosjektplan foreligge detaljerte faseplaner med mer som komplementerer prosjektplanen. Faser i prosjektet fremgår av den politiske saken FT–67/11om forprosjekt, se nedenfor. Detaljerte planer utover dette har ikke blitt forelagt revisor.

Revisors vurdering bestillingsfasen:
Den formelle bestillingen av prosjektet vurderes å være i tråd med byggereglementet og beste praksis for prosjektstyring. Det er imidlertid ikke utarbeidet prosjektplan for prosjektet, med de formelle kravene som ligger i dette dokumentet. Dette vurderes ikke å være i tråd med beste praksis eller gjeldende byggereglement. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at bygge-reglementet ikke var vedtatt når dette prosjektet var i bestillings- og prosjekteringsfasen.

VURDERING AV PROSJEKTERINGSFASEN – jf byggereglementet og beste praksis

Prosjekteringsfasen i Byggereglementet består vanligvis av tre faser; skisseprosjekt, forprosjekt og detaljprosjekt, som har et økende detaljerings- og presisjonsnivå i forhold til mulige løsninger, økonomi og fremdrift.

Forprosjekt
I denne fasen ble det etter ovennevnte bestilling utarbeidet et forprosjekt, som ble behandlet i FU-sak 85/11 (8.9.11) og FT-sak 67/11, den 14. september 2011, med følgende vedtak;

- *Detaljprosjekteringen av nybygg ved Sandefjord videregående skole igangsettes. Byggearbeidet igangsettes uten ytterligere politisk behandling innenfor en økonomisk ramme på 60 mill kr.*

For arbeidet med dette forprosjekt ble det kontrahert konsulenter og arkitekt.

Prosjektorganisering
Det fremgår at ovennevnte FT-sak 67/11 at det våren 2011 ble nedsatt en styringsgruppe, bestående av utdanningsdirektør, rektor og HTV. Det er ikke skrevet referater fra styringsgruppemøter i dette prosjektet. I følge prosjektleder orienterte prosjektleder i styringsgruppemøter. I tillegg har prosjektleder forholdt seg til leder av styringsgruppen, som også var eier av prosjektet og ansvarlig for gjennomføring av prosjektet.

Videre ble det i denne fasen opprettet en prosjektgruppe bestående av arkitekt/konsulenter, vernombud, teknisk leder, administrasjonssjef, avdelingsledere for avdelingene, som skulle inn i bygget, samt prosjektleder fra fylkeskommunen.

Følgende organisasjonsplan for byggeprosjektet Erstatningsbygg – Sandefjord, fremgår av sluttrapporten:

ORGANISASJONSPLAN

STYRINGSGRUPPE

- Øyvind Sørensen Leder — Direktør for utdanning
- Erik Tidemann Jørgensen — Rektor
- Ola Fjeld — Tillitsvalgt

Prosjektleder

- Helen Rany Olsen — Vestfold fylkeskommune

Byggeleder/ SHA koordinator byggefase (KU)

- Kristian Jostang — HR-prosjekt

Brukere

- Gunnar Korsvoll — Økonomi/ driftssjef
- Anders Mathisen — Avdelingsleder teknisk
- Sten Werner Langerud — Teknisk
- Einar Olav Tvedten — Teknisk
- Randi Djupvik — Studierektor AO
- Signy Engeness — Avd.leder AO
- Jan Terje Kultorp — Lærer AO
- Anne Berit Smedstad — Studierektor ST
- Otto Werner Rusnak — HVO
- Bjørn Høksnes — IT-avdeling

Konsulenter

- Svein Jakob Aga — AGA Arkitekter — SHA-koordinator prosjekteringsfase KP
- Anne Cathrine Aga — AGA Arkitekter
- Bjørn Andreas Berntsen — Norconsult — RIB
- Ole Urdal — Norconsult — VVS
- Fredrik Belgau Ellefsrød — Norconsult — VVS
- Rune Andersen — Norconslut — Elektro
- Ole Petter Aasrum — Norconsult — Brannteknikk

Figur 5 - Organisasjonsplan – byggeprosjektet Erstatningsbygg – Sandefjord videregående skole

Revisor har ikke blitt forelagt ytterligere informasjon om ansvar og myndighet i de ulike rollene. Vi registrerer at eiendomssjefen eller brukerkoordinator ikke var medlemmer av styringsgruppen. Byggereglementet anbefaler at disse skal sitte i styringsgruppa. Vi har fått opplyst at det ble gjort bevisste valg på hvem prosjektorganisasjonen skulle bestå av.

Usikkerhet og risiko

Prosjekter bør utarbeide og implementere system, metoder og rutiner for håndtering av risiko, og følge opp disse i prosjektene, jf. beste praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens byggereglement, som sier at risikovurdering skal fremgå av prosjektplanen i bestillingsfasen.

Dette prosjektet startet, som nevnt tidligere, opp før gjeldende byggereglement ble vedtatt, og det er derfor ikke utarbeidet prosjektplan. Revisor kan heller ikke se at risiko er omtalt i dokumentasjon for forprosjekt.

En risiko i byggeprosjektet var grunnforholdene. Dette ble oppdaget først i gjennomføringsfasen, i følge prosjektleder. Dette førte til forsinkelser med prosjektet.

Interessenthåndtering - brukermedvirkning - kommunikasjonsplan
I følge prosjektleder ble det ikke utført en egen interessentanalyse. Sandefjord kommune var beslutningsmyndighet i forhold til forhåndskonferanse, rammesøknad og igangsettings-tillatelse.

Brukergrupper ble imidlertid etablert i forprosjektfasen ved skolen for å utarbeide romprogram for et nybygg for å erstatte de kondemnable og leide byggene. Involverte brukere fremgår av ovennevnte organisasjonsplan.

Det ble ikke utarbeidet en kommunikasjonsplan for prosjektet, men i følge prosjektleder var det intern kommunikasjon i form av brukermøter og fremdriftsmøter.

Detaljprosjekt
I følge prosjektleder er detaljfasen i dette prosjektet det samme som detaljprosjekteringen, som blant annet bestod av utarbeidelse av konkurransegrunnlag for kontrahering av entreprenør.

Revisors vurdering prosjekteringsfasen:
Revisor vurderer at utarbeidelse og behandling av forprosjekt i prosjekteringsfasen, er i tråd med byggereglementet og beste praksis for prosjektstyring.

Videre ble det etablert en prosjektorganisasjon i denne fasen, i tråd med byggereglementet og beste praksis. Vi registrerer at eiendomssjefen eller brukerkoordinator ikke var medlemmer av styringsgruppen. Byggereglementet anbefaler at disse skal sitte i styringsgruppa.

Videre ble det ikke skrevet referat fra styringsgruppemøtene, slik at vi ikke kan se hva som har vært agendaen i disse. Vi har fått opplyst at det ble gjort bevisste valg på hvem prosjektorganisasjonen skulle bestå av.

Vår gjennomgang av prosjektet og fremlagt dokumentasjon, har vist at det ikke er foretatt risikovurderinger i en tidlig fase i prosjektet og prosjektet har ikke hatt system og rutiner for håndtering av risiko. Underveis i prosjektet ble risiko knyttet til grunnforholdene oppdaget, og dette medførte forsinkelser.

Det ble ikke gjennomført interessentanalyse eller utarbeidet kommunikasjonplan, da det ikke var behov i følge prosjektleder, på grunn av at det kun var interne interessenter.

Revisor vurderer at det er positivt at brukergrupper var involvert i prosjektutformingen – i tråd med beste praksis og byggereglementets § 11.

VURDERING AV KONTRAHERINGSFASEN – jf byggereglementet og beste praksis

For arbeidet med forprosjekt ble det kontrahert konsulenter og arkitekt i perioden mars - mai 2011. Begge anskaffelsene ble kunngjort på Doffin i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser, og det foreligger dokumentasjon for anskaffelsene.

Videre ble det i perioden april – mai 2012 kontrahert entreprenører for hovedentreprise med teknisk sideentreprise. Denne konkurransen ble også kunngjort på Doffin, i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

Prosjektet ble gjennomført som en hovedentreprise, og i henhold til TEK 10[2].

Vinnere av entreprisekontraktene var:

Hovedentreprenør	Bygg og Maskin as
Elektroentreprenør	Per Johansen as
Ventilasjonsentreprenør	Vito as
Rørentreprenør	Telerør as

Revisor har foretatt en begrenset kontroll av kontraheringsfasen. Vår kontroll viste at anbudskonkurranser er kunngjort i tråd med regleverket om offentlige anskaffelser, og det foreligger dokumentasjon for anskaffelsene.

Revisors vurdering kontraheringsfasen:
Revisor vurderer at konkurranser er kunngjort i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser og det foreligger dokumentasjon for anskaffelsene.

VURDERING AV BYGGEFASEN – jf byggereglementet og beste praksis –

Gjennomføring
Byggefasen startet i juni 2012 og ferdigattest ble utarbeidet 09.05.2015.

Utfordringer i prosjektet/ forsinkelser
Beskaffenhet på de stedlige varmerør og vannrør var i en dårligere tilstand enn forutsatt. Dette fremkom etter oppstart av gravingen. Videre var dybden på avløpsrør, som skulle skiftes, beregnet at lå på 3,5 meter, viste seg at disse lå på 6 meters dybde. Forhold i grunnen medførte betydelige ekstrakostnader ved spunting, graving, trykking av overvann og spillvannsledninger, samt nødvendigheten av store mengder masseutskiftninger / tilført grus og pukkmasser.

Prosjektet ble av forholdene i grunnen 7 måneder forsinket.

Fremdrift og økonomistyring
Prosjektet har hatt hovedfremdriftsplaner og aktivitetsplaner. Videre har milepæls- og aktivitetsplaner blitt fulgt opp og rapportert i styringsgruppemøter og fremdrifts-/byggemøter i følge prosjektleder. Det ble imidlertid ikke skrevet referat fra styringsgruppemøtene, men

[2] Tek 10 = Byggeteknisk forskrift

det foreligger byggelederrapporter som viser status på økonomi, fremdrift, endringer, møter/befaringer med mer.
Prosjektet har hatt rutiner for økonomistyring og rapportering.

Avviks- og endringshåndtering
Ekstern byggeleder var prosjektlederes forlengede arm og hadde full oversikt over avvik og endringer. Endringsrapportering fremgår av byggelederrapporter.

Revisors vurdering byggefasen:
Revisor vurderer at fremdrift og økonomi har blitt fulgt opp i byggefasen. Videre har prosjektet, gjennom entreprenør, hatt et system for avviks- og endringshåndtering, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Prosjektet ble av forholdene i grunnen 7 måneder forsinket.

VURDERING AV SLUTTFASEN – jf byggereglementet og beste praksis –

Lære av erfaring
I følge prosjektleder blir erfaringer utvekslet internt i Eiendomsseksjonen, både i forkant og etterkant av prosjekter.

Sluttrapport
For dette prosjektet er det utarbeidet en sluttrapport med evaluering av prosjektet, datert 11.11.16. Sluttrapporten skal videre behandles av fylkestinget, men i skrivende stund er den ikke behandlet.

Ferdigattesten for prosjekt er datert 9.5.2015, slik at revisor vurderer at sluttrapporten er utarbeidet for sent, i forhold til fristen i byggereglement, som er innen utgangen av 1. garantiår.

Det fremgår av sluttrapporten under *Fylkesrådmannens bemerkninger* at *fylkesrådmannen mener at bygget fremstår i henhold til forutsetningene som lå til grunn for bygget. Elevene som tidligere var lokalisert i flere leide bygg og brakker er nå samlet i ett nybygg.*

Som nevnt tidligere var det noen utfordringer i prosjektet knyttet til grunnforholdene, som medført 7 måneders forsinkelse.

Økonomi
Følgende byggeregnskap lå som vedlegg til sluttrapporten:

Byggeregnskap Erstaningsbygg Sandefjord videregående skole

	Regnskap	Budsjett årlig	Justert bud	Resultat
2015	1 215 376	-	1 008 000	
2014	15 207 320	20 000 000	18 915 000	
2013	34 749 179	50 000 000	33 664 000	
2012	8 004 769	40 000 000	8 669 000	
2011	1 330 643	20 000 000	20 000 000	
Totalt budsjett	60 507 287	63 000 000	63 000 000	2 492 713

Tabell 4 – Byggeregnskap – Erstatningsbygg Sandefjord videregående skole

Økonomien i prosjektet er beskrevet i sluttrapporten, med følgende tekst:
Prosjektets ramme var 60 mill. kroner. Grunnet usikkerhet rundt ferdigstillelse og økonomi, ble rammen økt til 63 mill. kroner. Prosjektet ble ferdigstilt med et mindreforbruk på 2,5 mill. kroner etter justert ramme.

Videre fremgår det av sluttrapporten at de offentlige anskaffelsene ble gjennomført etter forskrift om offentlige anskaffelse og det kom ingen klager på anskaffelsene. Det fremgår også av sluttrapporten at det var satt krav i konkurransen at entreprenør skulle være tilknyttet offentlig godkjent lærlingordning, og at lærlinger skulle delta i byggefasen. Dette resulterte i at det i prosjektet var lærlinger på: elektro, tømrer, murere og forskalingssnekkere.

Suksessfaktorer
I følge prosjektleder var suksessfaktorer i dette prosjektet at prosjektet holdt seg innenfor rammene av justert investeringsramme. Videre gikk anbudsprosessene bra, og sluttresultatet ble veldig vellykket og fungerer etter de forutsetningene som ble lagt for bygget.

Kritiske faktorer
I følge prosjektleder var utfordringer med grunnen en kritisk faktor, som førte til en lang forsinkelse i prosjektet og ekstrakostnader knyttet til utbedring av grunnen.

Revisors vurdering sluttfasen:
Det er utarbeidet sluttrapport for byggeprosjektet som videre skal behandles i fylkestinget. Revisor vurderer at dette er ca et halvt år for sent i forhold til fristen i byggereglementet.

Det ble oppdaget noen utfordringer i prosjektet knyttet til grunnforholdene, som medførte 7 måneders forsinkelse og behov for økt økonomisk ramme på 3 mill. kroner. Sluttresultatet ble imidlertid bra og fylkesrådmannen mener at bygget fremstår i henhold til forutsetningene som lå til grunn for bygget. Videre ble prosjektet ferdigstilt med et mindreforbruk på 2,5 mill. kroner etter justert ramme.

5.3.4 Gjennomgang av byggeprosjektet Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse

Byggeprosjektet *Oppgradering og utvidelse av Fylkeshuset* har hatt en tidsperiode på ca 3 år, fra første bevilgning i fylkestinget høsten 2012, til byggeavslutning november 2015.

Fylkeshuset er ombygget slik at 40 arbeidsplasser har flyttet inn fra leide lokaler utenfor fylkeshuset, i tillegg er det innarbeidet en buffer på 15 arbeidsplasser. Videre inneholder prosjektet en ny fylkestingssal gjennom påbygging i høyden med en ny etasje og en utvidelse med nytt inngangsparti og foajeområde.

Overordnede målsettinger
Prosjektet ble planlagt etter følgende overordnede målsettinger:

1. Ivareta HMS- relaterte forhold og behov for oppgradering av fylkeshuset.
2. Redusere fylkeskommunens leieutgifter (ca 1mill. kroner).
3. Utnytte fylkeshusets arealer mer effektivt.
4. Samle ansatte i fylkesadministrasjonen under ett tak for å sikre mer effektiv utnyttelse av felles ressurser og øke graden av tverrfaglig samhandling.
5. Åpne for gode møteplasser for Vestfoldsamfunnet.

Nedenfor har vi vurdert om byggeprosjektet har vært gjennomført i tråd med byggereglementets faser med tilhørende handlinger og dokumentasjon og beste praksis for prosjektstyring.

VURDERING AV BESTILLINGSFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

I bestillingsfasen skal det utarbeides en skriftlig bestilling/mandat for prosjektet. Det er fylkestinget som skal vedta de økonomiske rammene for prosjektet.

Bestilling
Fylkestinget vedtok i sak FT 67/12 Budsjett 2013/ Økonomiplan 2013-2016, den 13. desember 2012, å bevilge 0,8 mill. kroner til et forprosjekt for å utrede muligheter for utbygging og ombygging av fylkeshuset. Forprosjektet skulle legges fram for behandling i fylkestinget høsten 2013.

Prosjektplanen, med risikovurdering, ble ført utarbeidet i prosjekteringsfasen. I følge byggereglementet skal det utarbeides prosjektplan i bestillingsfasen, som skal oppdateres jevnlig.

Revisors vurdering bestillingsfasen:
Den formelle bestillingen av prosjektet vurderes å være i tråd med byggereglementet og beste praksis for prosjektstyring.

VURDERING AV PROSJEKTERINGSFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

Prosjekteringsfasen i Byggereglementet består vanligvis av tre faser; skisseprosjekt, forprosjekt og detaljprosjekt, som har et økende detaljerings- og presisjonsnivå i forhold til mulige løsninger, økonomi og fremdrift.

Forprosjekt
I denne fasen ble det etter ovennevnte bestilling utarbeidet et forprosjekt, som ble behandlet i FU 147/13 (28.11.13) og FT 80/13, den 12. desember 2013, med følgende vedtak;

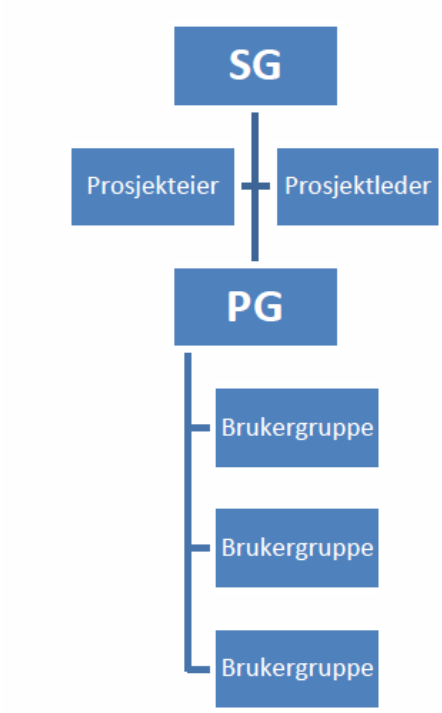
1. *Forprosjektet for oppgradering og utvidelse av fylkeshuset godkjennes med en investeringsramme på 37,8 mill kroner.*
2. *Detaljprosjektet forelegges fylkesutvalget til godkjenning.*
3. *Investeringsramme innarbeides i Budsjett 2014/Økonomiplan 2014-2017*

For prosjekt fylkeshuset var fylkesutvalget gjeldende hovedutvalg.

Prosjektorganisering
Videre ble det i denne fasen etablert en prosjektorganisasjon, med følgende modell (vedtatt i fylkesrådmannens ledergruppe – FLG den 16. desember 2013, tre dager etter at forprosjektet ble vedtatt):

Prosjekteier	Stabsdirektør Lisbeth Eek Svensson
Prosjektleder	Rådgiver eiendomsseksjonen, siv.ing. Reidar Bjørge Andersen
Prosjektets styringsgruppe	Fylkesrådmannens ledergruppe, utvidet med representant for politisk ledelse, organisasjonene og vernetjenesten.

	Styringsgruppa ble ledet av fylkesrådmannen. Prosjektleder er sekretær for styringsgruppa og forbereder saker.
Prosjektgruppe	Prosjekteier, prosjektleder, eiendomssjef og seksjonssjef for serviceseksjonen. Prosjektgruppa ble utvidet med arkitekt ved behov. Prosjektgruppa ledes av stabsdirektør. Seksjonssjef for serviceseksjonen er styringsgruppas sekretær.
Brukergrupper	Det opprettes brukergrupper med representasjon fra leder og medarbeidere for de seksjoner som blir direkte involvert i forhold til planlegging av nye / ombygde arbeidsfellesskap.



Figur 6 - Organisasjonskart – Prosjektorganisasjon - Fylkeshuset

Styringsgruppa hadde følgende representanter:

- Fylkesrådmann Egil Johansen (leder)
- Utdanningsdirektør Øyvind Sørensen
- Regionaldirektør Sverre Høifødt
- Kulturdirektør Arild Moen
- Tannhelsedirektør Jostein Werner Eikeland
- Kommunikasjonsdirektør Ellen Bustø
- Stabsdirektør Lisbeth Eek Svensson
- Fylkesordfører Per-Eivind Johansen
- Representant for vernetjenesten Rolf Sivertsen
- Organisasjonenes representant Henning Wold

Styringsgruppas ansvar

- Innenfor rammen av fylkestingets vedtak, ta beslutninger i forhold til viktige milepæler i prosjektet

- Sikre intern forankring og eierskap til prosessen og prosjektet
- Sikre strategisk styring og tilrettelegge for gode arbeidsprosesser og medvirkningsprosesser
- Vedta overordnede strategier og styringsprinsipper
- Legge premisser for prosjektleders og prosjektgruppas arbeid
- Være veiledende og rådgivende organ for prosjektleder og prosjektgruppa
- Sikre at prosjektet gjennomføres i tråd med vedtatt budsjettramme
- Sikre god informasjonsflyt

Styringsgruppa hadde fast møtetidspunkt tilgjengelig hver mandag fra klokken 10-11, møterom representasjonsrommet.

Prosjektgruppa hadde følgende representanter:

- Stabsdirektør Lisbeth Eek Svensson (leder)
- Rådgiver / Siv Ing Reidar Bjørge Andersen (prosjektleder)
- Seksjonssjef for eiendomsseksjonen Anita Jørgensen
- Eiendomssjef Øyvind Trygstad senere Christian Thorsen Egeberg
- Arkitekt tiltrer etter behov

Prosjektgruppas ansvar

- Sikre kontinuitet i prosjektet og ivareta nødvendige aktiviteter
- Samarbeide med arkitekt og entreprenør
- Legge planer for god framdrift og koordinering av aktiviteter
- Legge til rette for gode medvirkningsprosesser
- Gjennomføre prosjektet i tråd med vedtatt budsjettramme
- Sikre god informasjonsflyt
- Forberede saker for styringsgruppa, folkevalgte og AMU

Revisor registrerer at hele fylkesrådmannens ledergruppe (FLG) var medlemmer av styringsgruppa. Dette er flere personer en det som normalt skal sitte i styringsgruppa i følge byggereglementet. Eiendomssjefen eller brukerkoordinator var ikke medlem av styringsgruppa, dette vurderes å være avvik fra anbefalinger gitt i byggereglementet. Vi har imidlertid fått opplyst at det ble gjort bevisste valg på hvem prosjektorganisasjonen skulle bestå av.

Prosjektplan

Det ble utarbeidet en prosjektspesifikasjon/prosjektplan for prosjektet, som vi vurderer inneholder byggereglementets krav til detaljer i prosjektplanen. Denne planen er imidlertid ikke oppdatert gjennom prosjektet. Vi vurderer at prosjektplanen er fulgt opp med utarbeidelse av detaljerte faseplaner for prosjektet.

Usikkerhet og risiko

Prosjekter bør utarbeide og implementere system, metoder og rutiner for håndtering av risiko, og følge opp disse i prosjektene, jf. beste praksis. For prosjekt Fylkeshuset er usikkerhet/risiko omtalt i prosjektspesifikasjon/prosjektplan nevnt over.

Interessenthåndtering - brukermedvirkning - kommunikasjonsplan
Det ble ikke utført en egen interessentanalyse, men brukere, som ansatte, politikere med flere, ble identifisert og involvert i prosjektet, se neste punkt. Det er heller ikke laget en direkte plan for kommunisering med interessenter.

Detaljprosjekt
Fylkesrådmannen la frem detaljprosjekt for fylkeshuset, med utredning og tegninger, til godkjenning av FU, i henhold til vedtak i FT sak 80/13, i møte den 12. juni 2014. Det fremgår av saken at prosjektet har vært gjenstand for flere medvirkningsprosesser, hvor medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og politisk nivå har vært representert.

Fylkesutvalgte vedtok følgende i møte 12. juni;

1. *Detaljprosjektet godkjennes i henhold til vedlagte tegninger.*
2. *Det fremforhandles avtale om fremleie eller framskyndet avslutning av leieforholdet i Stoltenberg gate 38.*

Revisors vurdering prosjekteringsfasen:
Revisor vurderer at utarbeidelse og behandling av forprosjekt i prosjekteringsfasen, er i tråd med byggereglementet og beste praksis for prosjektstyring.

Videre vurderes etableringen av prosjektorganisasjonen og utarbeidelse av organisasjonskart i denne fasen, også å være i tråd med byggereglementet og beste praksis. For dette prosjektet har vi registrert at hele fylkesrådmannens ledergruppe (FLG) var medlemmer av styringsgruppa. Dette er flere personer en det som normalt skal sitte i styringsgruppa i følge byggereglementet. Eiendomssjefen eller brukerkoordinator var ikke medlem av styringsgruppa, dette vurderes å være avvik fra anbefalinger gitt i byggereglementet. Vi har imidlertid fått opplyst at det ble gjort bevisste valg på hvem prosjektorganisasjonen skulle bestå av.

Det ble videre utarbeidet en prosjektspesifikasjon/prosjektplan for prosjektet, som vi vurderer inneholder byggereglementets krav til detaljer i prosjektplanen, herunder blant annet et punkt om risikovurdering. Denne planen er imidlertid ikke oppdatert gjennom prosjektet. Vi vurderer at prosjektplanen er fulgt opp med utarbeidelse av detaljerte faseplaner for prosjektet.

Revisor vurderer videre at administrasjonens arbeid med detaljprosjekt, hvor prosjektarbeidet har vært gjenstand for flere medvirkningsprosesser i prosjekteringsfasen, vurderes å være i tråd med byggereglementet og beste praksis for prosjektstyring.

Gjennomgang av tidligfasene i dette prosjektet, herunder bestillings- og prosjekteringsfasen, har vist at det er gjort grundig arbeid, som er et suksesskriterie for et vellykket prosjekt, i følge beste praksis for prosjektstyring.

VURDERING AV KONTRAHERINGSFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

Prosjektet var gjenstand for arkitektkonkurranse og omfattende brukermedvirkning. Dette medførte endringer i forhold til opprinnelig prosjekt. Mottatte anbud viste at kostnadene oversteg bevilget ramme for prosjektet.

Fylkesrådmannen gjennomførte forhandlinger med aktuelle anbydere. Prosjektkostnadene ble i disse forhandlingene betydelig redusert samtidig som intensjonene i prosjektet ble ivaretatt. Forhandlingene viste at prosjektet kunne gjennomføres med en tilleggsbevilgning på 6,2 mill. kroner. Samlede kostnader for prosjektet utgjorde 44,0 mill. kroner inkludert nødvendig sikkerhet.

Klagebehandling i anbudsprosessen
Det ble mottatt to klager på tildeling av kontrakt til entreprenør fra Veidekke AS og LKC AS. Veidekke AS forfulgte ikke sin klage etter å ha mottatt svar fra fylkeskommunen. LKC AS fremsatte, fra sin side over en periode, en rekke krav som ikke ble rettslig begrunnet overfor fylkeskommunen. Hovedpåstand fra LKC AS var at kontrakten var tildelt til feil vinner. Saken ble håndtert av ekstern innleid advokat. Etter en prosess ble det inngått forliksavtale mellom LKC AS og Vestfold fylkeskommune. Fylkesutvalget ble informert underveis i prosessen.

Revisors vurdering kontraheringsfasen:
Revisor vurderer at konkurranser er kunngjort og at det foreligger dokumentasjon for anskaffelsen. Revisor registrerer videre at det ble mottatt to klager på tildeling av kontrakt til valgt entreprenør.

VURDERING AV BYGGEFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

Fremdrift og økonomistyring

Det foreligger hovedfremdriftsplaner for prosjektet. Videre foreligger det aktivitetsplaner for prosjektet, som bygger på fremdriftsplanene. Milepæls- og aktivitetsplaner har blitt fulgt opp under hele prosjektet, og blitt rapportert i fremdrifts-/byggemøter.

Videre foreligger det rutiner for økonomistyring og rapportering for byggeprosjektet.

Avviks- og endringshåndtering
I prosjektet har det blitt gjennomført rutinemessige framdriftsmøter som entreprenør har styring på. Det ble skrevet rapport på alle avvik og endringer. I følge prosjektleder fikk han dokumentasjon og informasjon på e-post, dersom det var en uønsket hendelse. Det var entreprenørens avvikssystem som ble benyttet - ikke fylkeskommunens. Referater fra fremdriftsmøte lå hos prosjektleder. Prosjektleder hadde vernerunder vedrørende HMS, hvor det ble skrevet rapporter.

Revisors vurdering byggefasen:
Revisor vurderer at fremdrift og økonomi har blitt fulgt opp i byggefasen. Videre har prosjektet, gjennom entreprenør, hatt et system for avviks- og endringshåndtering, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Videre ble total byggetid overholdt i henhold til hovedframdriftsplanen.

VURDERING AV SLUTTFASEN – jf. byggereglementet og beste praksis

Lære av erfaring
I følge prosjektleder blir erfaringer utvekslet internt i Eiendomsseksjonen, både i forkant og etterkant av prosjekter. I etterkant av dette prosjektet reiste hele eiendomsseksjon på Tjøme, hvor hele prosjektet ble gjennomgått. Målet for gjennomgang var å lære av alle erfaringene - gode som dårlige.

I følge prosjektleder ble det skrevet referater fra ekskursjoner og erfaringsseminarer, som viser at evaluering er gjort.

Sluttrapport
Det er utarbeidet sluttrapport, datert 4.11.2016, til behandling i kontrollutvalget 1.12.2016, fylkesutvalget 8.12.2016 og fylkestinget 15.12.2016. Revisor vurderer at sluttrapporten er utarbeidet innen fristen, som er satt i byggereglementet, og blir behandlet i riktige organ i tråd med byggereglementet.

Det fremgår av sluttrapporten at prosjektledelsen konkluderer med at prosjektet «fylkeshuset – oppgradering og utvidelse» er gjennomført innenfor vedtatt byggeprogram, framdriftsplan og budsjett.

Videre fremgår det at overordnete målsettinger for et mer arealeffektivt fylkeshus, reduserte leieutgifter og HMS, er ivaretatt på en god måte. Prosjektet er gjennomført etter fylkesrådmannens intensjon om å styrke organisasjonskulturen og øke den tverrfaglige samhandlingen med en effektiv og styrket organisasjon som mål.

Brukerne ved fylkeshuset har, sammen med prosjektledelsen, bidratt til gjennomføring av et svært krevende, men vellykket byggeprosjekt, i tråd med ønsket målsetting.

Byggherre og prosjektledelsens forhold til og samarbeid med totalentreprenør har vært meget krevende. Totalentreprisen, som entrepriseform, har allikevel fungert på en meget tilfredsstillende måte sett fra prosjektledelsens side.

Prosessene og anbudene har vist at det var nødvendig å styrke budsjettrammen for å kunne gjennomføre prosjektet på en god måte.

Avslutningsvis i sluttrapporten fremgår det at i henhold til de overordnede målsetningene, har fylkeshuset gjennom oppgradering og utvidelse, oppnådd nye kvaliteter og økt bruksverdi.

Økonomi
Tabellen på neste viser byggeregnskapet, som fremgår av sluttrapporten.

Byggeregnskap

Prosjektdeler *Beløp i mill kroner*	**Bevilgninger**							
	FT 67/12	**FT 72/14**	**Omfor-deling** [1)]	**FT 38/16**	**FT 84/16**	**Total budsjett-ramme**	**Sum regnskap**	**Avvik budsjett-regnskap**
Forprosjekt	0,8					0,8	0,7	0,1
Ombygging		29,6	1,3			30,9	30,9	0,0
Arkitekt/konsulent		3,3	-1,3			2,1	1,9	0,2
Møbler og teknisk utstyr kontor og storsal		2,4		0,3		2,7	4,2	-1,5
Teknisk Normatic, resepsjon, akustikk, sikring		3,5				3,5	1,8	1,7
Uforutsett		5,1				5,1	4,4	0,7
Ekstraarbeider					0,5	0,5	1,6	-1,1
Sum	**0,8**	**44,0**	**0,0**	**0,3**	**0,5**	**45,6**	**45,5**	**0,1**

1) Totalentreprisen inneholdt deler av utgiftene som opprinnelig var oppført som arkitekt/konsulent-tjenester. Budsjettet ble omfordelt for å harmonere med tilbud fra entreprenør.

Tabell 5 – Byggeregnskap – Oppgradering/utvidelse av Fylkeshuset

Byggeregnskapet viser at prosjektet er avsluttet med et totalt mindreforbruk på 0,1 mill. kroner.

Til opplysning har fylkeskommunen for dette prosjektet hatt et eget dokumentarkiv – i Sharepoint, hvor fullstendig dokumentasjon knyttet til prosjektet kan samles. Alle ansatte i fylkeskommunen har hatt tilgang til dette arkivet. Revisor har også hatt tilgang til dette arkivet, og vurderer dette som et godt system.

Suksessfaktorer
I følge prosjektleder var suksessfaktorer i dette prosjektet god prosjektstyring og økonomioppfølging. Videre var det positivt at det ble dannet mange brukergrupper i forprosjektet, for å avdekke de ulike behov.

Sluttresultatet av fylkeshuset har blitt veldig tilfredsstillende fysisk, lyst og fint, og brukerne er godt fornøyde. Eiendomsseksjonen har fått økt kompetanse av dette prosjektet, som de tar med seg videre.

Kritiske faktorer
I følge prosjektleder var det utfordrende å bygge i et bygg som var i bruk. Videre fikk anskaffelsesprosessen mye fokus, da man brukte modellen *Entreprise med forhandling*, som ga merarbeid i forhold til etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser.

Revisors vurdering sluttfasen:
For byggeprosjektet Færder videregående skole, ble det utarbeidet en sluttrapport, med evaluering av prosjektet og byggeregnskap, som vurderes å være utarbeidet innenfor fristen som er satt i byggereglementet.

Videre vurderer fylkeskommunen at de overordnede målsetningene er nådd og fylkeshuset har gjennom oppgradering og utvidelse, oppnådd nye kvaliteter og økt bruksverdi.

Byggeprosjektet er gjennomført i tråd med vedtatt byggeprogram, framdriftsplan og økonomiske rammer.

Byggherre og prosjektledelsens forhold til og samarbeid med totalentreprenør har vært krevende. Totalentreprisen, som entrepriseform, har allikevel fungert på en tilfredsstillende måte, sett fra prosjektledelsens side.

5.3.5 VURDERING AV ØKONOMISTYRING OG RAPPORTERING I BYGGEPROSJEKTENE

Følgende revisjonskriterier er hentet fra Vestfold fylkeskommunes byggereglement:

- **Rapportering til styringsgruppen:**
  § 10-3 - Styringsgruppen skal som et minimum motta statusrapporter hvert tertial (Rapporteringen skal omfatte status knyttet til fremdrift, kostnader, SHA (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø) – fra prosjektleder

- **Eiendomssjefen rapportering til styringsgruppen**
  § 12-3 – Eiendomssjefen rapporterer til styringsgruppen etter bestilling fra denne og etter aktuelle bestemmelser i dette reglementet. § 10 – 3 – Styringsgruppen avgjør hvor ofte den har behov for rapporter fra eiendomssjefen utover minstekravet.

- **Rapportering fra styringsgruppen:**
  Styringsgruppen rapporterer på framdrift og økonomi i henhold til økonomireglementet, retningslinjer og rutiner.

- **Rapportering regnskap/ budsjett til politisk nivå:**
  Det skal rapporteres minimum hvert tertial på byggeprosjektet med antatt kostnadsramme større enn 20 mill. kroner til politisk nivå (som en del av den politiske rapporteringen til politisk nivå)

5.3.5.1 Færder videregående skole

Rapportering til styringsgruppen:

Gjennom byggeprosjektets faser har styringsgruppen mottatt rapporter fra prosjektleder, som viser status på fremdrift, økonomi, risiko og usikkerheter. Her registrerer vi at det er prosjektleder, som rapporterer til styringsgruppen, og ikke eiendomssjefen.

I følge nåværende eiendomssjefen, som ikke var involvert i de kontrollerte byggeprosjektene, ble ikke denne rutinen praktisert for de kontrollerte byggeprosjektene. I følge opplysninger fra fylkeskommunen, ble det gjort bevisste valg på hvem prosjektorganisasjonen skulle bestå av, i de kontrollerte byggeprosjektene.

Styringsgruppens rapportering til administrative ledelse og videre til politisk nivå:

I følge eiendomssjefen i fylkeskommunen og revisors kontroll, ble enkelte av sakene i bestillings- og prosjekteringsfasene lagt fram for hovedutvalget for utdanning. I byggefasen ble hovedutvalget muntlig orientert om byggeprosjektet Færder videregående skole. Orienteringer fremgår av møteprotokoller.

Rapportering regnskap/ budsjett til politisk nivå og eventuelle behov for tilleggsbevilgninger:

Fylkestinget har i byggeperioden mottatt status regnskap mot budsjett for byggeprosjektet Færder videregående skole minimum hvert tertial, som en del av den politiske rapporteringen til politisk nivå.
Behov for tilleggsbevilgninger til prosjektet, har også blitt fremlagt for behandling i fylkestinget, i tråd med byggereglementet og annet gjeldende regelverk.

Revisors vurdering:
Styringsgruppen har gjennom byggeprosjektets faser mottatt rapporter fra prosjektleder som viser status på fremdrift, økonomi, risiko og usikkerheter.

I følge byggereglementet er det eiendomssjefen som skal rapportere til styringsgruppen. I følge nåværende eiendomssjefen, som ikke var involvert i de kontrollerte byggeprosjektene, ble ikke denne rutinen praktisert for de kontrollerte byggereglementene. I følge opplysninger fra fylkeskommunen ble det gjort bevisste valg på hvem prosjektorganisasjonen skulle bestå av i de kontrollerte byggeprosjektene.

Ut fra mottatt informasjon om praksis vedrørende styringsgruppens rapportering til politisk nivå, vurderes den å være i tråd med byggereglementet.

De tertialvise statusrapportene på regnskap mot budsjett med mer til politisk nivå, vurderes å være i tråd med byggereglementet, fylkeskommunens økonomireglement og gjeldende regleverk.

Behandling av tilleggsbevilgninger (i dette prosjektet prisjustering) i fylkestinget, vurderes også å være i tråd med gjeldende regelverk.

5.3.5.2 Erstatningsbygg – Sandefjord videregående skole:

Rapportering til styringsgruppen:

For dette prosjektet orienterte prosjektleder styringsgruppen muntlig i møtene. I tillegg forholdt prosjektleder seg til leder av styringsgruppen, som også var eier av prosjektet og som var ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet. Det ble ikke skrevet referat fra styringsgruppemøtene, revisor har derfor ikke hatt mulighet til å kontrollere hva som har vært agendaen i styringsgruppemøtene.
I dette prosjektet rapporterte heller ikke eiendomssjefen til styringsgruppen, i tråd med byggereglementets § 12-3.

Styringsgruppens rapportering til administrative ledelse og videre til politisk nivå:

I følge eiendomssjefen, ble det ikke lagt frem saker til hovedutvalget for utdanning for dette prosjektet i bestillings- og prosjekteringsfasen, da byggereglementet ikke var vedtatt da prosjektet var i disse fasene. I byggefasen

ble hovedutvalget muntlig orientert i hvert møte. Orienteringer fremgår imidlertid ikke av politiske saker, slik at vi ikke kan kontrollere om det har vært orientert.

Rapportering regnskap/ budsjett til politisk nivå og behov for tilleggsbevilgninger:

Fylkestinget har i byggeperioden mottatt status regnskap mot budsjett for byggeprosjektet Erstatningsbygg - Sandefjord minimum hvert tertial, som en del av den politiske rapporteringen til politisk nivå. Behov for tilleggsbevilgning til prosjektet, ble også fremlagt for behandling i fylkestinget, i tråd med byggereglementet og annet gjeldende regelverk.

Revisors vurdering:

Byggereglementet til fylkeskommunen var ikke vedtatt når dette prosjektet var i bestillings- og prosjekteringsfasen, slik at praksis blant annet knyttet til rapportering har vært noe avvikene i forhold til reglementet. Revisor vurderer at det burde vært rapportert på dette prosjektet etter at byggereglementet ble vedtatt.

Prosjektleders rapportering til styringsgruppen var blant annet muntlig og det ble ikke skrevet referat fra styringsgruppemøtene, slik at revisor ikke har hatt mulighet til å kontrollere hva som har vært agendaen i disse møtene og hvilke forhold som har vært rapportert.

Ut fra mottatt informasjon om praksis vedrørende styringsgruppens rapportering til politisk nivå, vurderes denne å være i tråd med byggereglementet. Rapporteringen fremgår imidlertid ikke av politiske saker, slik at det er vanskelig å kontrollere om det har vært orientert.

De tertialvise statusrapportene på regnskap mot budsjett med mer for prosjektet, vurderes å være i tråd med byggereglementet, fylkeskommunens økonomireglement og gjeldende regelverk. Videre vurderes behandlingen av tilleggsbevilgningen i FT-sak 78/13, å være i tråd med gjeldende reglementer.

5.3.5.3 Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse:

Rapportering til styringsgruppen:

Gjennom byggeprosjektets faser har prosjektleder rapportert til styringsgruppen vedrørende status på fremdrift og økonomi med mer.

I dette prosjektet rapporterte heller ikke eiendomssjefen til styringsgruppen, i tråd med byggereglementets § 12-3.

Styringsgruppens rapportering til politisk nivå:

I følge eiendomssjefen i fylkeskommunen, ble fylkesutvalget muntlig orientert om byggeprosjektet Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse - i byggefasen. Disse orienteringene fremgår ikke av saksprotokoller. I følge opplysninger fra administrasjonen i Vestfold fylkeskommune, ble det for dette prosjektet jevnlig rapportert om status til politisk nivå og ansatte på fylkeshuset på e-post.

Rapportering regnskap/ budsjett til politisk nivå og behov for tilleggsbevilgninger:

Fylkestinget har i byggeperioden mottatt status regnskap mot budsjett for byggeprosjektet Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse - minimum hvert tertial, som en del av den politiske rapporteringen til politisk nivå.

Behov for tilleggsbevilgninger til prosjektet, har også blitt fremlagt for behandling i fylkestinget, i tråd med byggereglementet og annet gjeldende regelverk.

Revisors vurdering:
Gjennom byggeprosjektets faser har prosjektleder rapportert til styringsgruppen vedrørende status på fremdrift og økonomi med mer.

I følge eiendomssjefen i fylkeskommunen, ble fylkesutvalget muntlig orientert om byggeprosjektet Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse - i byggefasen. Disse orienteringene fremgår ikke av saksprotokoller. Revisor vurderer at orienteringer i politiske møter bør referatføres. Vi har imidlertid registrert at for dette prosjektet ble det jevnlig rapportert om status til politisk nivå og ansatte på fylkeshuset på e-post.

Videre vurderes de tertialvise statusrapportene på regnskap mot budsjett med mer for prosjektet, å være i tråd med byggereglementet og fylkeskommunens økonomireglement.

Behandling av tilleggsbevilgninger i fylkestinget, vurderes også å være i tråd med gjeldende regelverk.

5.3.6 Revisors totalkonklusjon problemstilling 2:

I hvilken grad er utvalgte byggeprosjekter gjennomført i henhold til politiske vedtak, god praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens egne rutiner?

I denne problemstillingen har vi undersøkt om Vestfold fylkeskommune gjennomfører utvalgte byggeprosjekter i henhold til politiske vedtak, god praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens egne rutiner. Følgende tre byggeprosjektene er kontrollert og vurdert:

- *Ny Færder videregående skole*
- *Erstatningsbygg - Sandefjord videregående skole*
- *Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse*

Revisor kan konkludere med at alle de tre kontrollerte byggeprosjektene i hovedsak er gjennomført i tråd med politiske vedtak, god praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens byggereglement. Videre har alle prosjektene vært vellykkede med hensyn til oppnådd sluttresultat og alle byggeprosjektene har blitt gjennomført innenfor bevilgede økonomiske rammer, eller mindreforbruk i forhold til justerte rammer. Revisor ser positivt på at alle prosjektene vurderes å ha hatt grundige utredninger i tidligfasene i prosjektene, som i følge beste praksis for prosjektstyring, er avgjørende for suksess.

Vi har imidlertid registrert at det er enkelte forhold, som ikke har vært i tråd med beste praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens vedtatte byggereglement. Dette beskrives nedenfor. Vi gjør oppmerksom på at byggereglement ikke var gjeldende når Færder videregående skole og Erstatningsbygg – Sandefjord videregående skole var i bestillings- og prosjekteringsfasene. Vi har også fått opplyst at det har vært tilfeller i de kontrollert byggeprosjektene, hvor det ble gjort bevisste valg i for eksempel sammensetningen av prosjektorganisasjonene, som var avvikene fra anbefalinger i gjeldende byggereglement.

I planleggings-/bestillingsfasen skal det i følge beste praksis for prosjektstyring og byggereglement utarbeides en prosjektplan med krav til innhold, og som skal oppdateres gjennom prosjektperioden i følge byggereglementet. For prosjekt Færder videregående skole og Fylkeshuset ble det utarbeidet en prosjektplan tidlig i prosjektperioden, men disse er ikke oppdatert underveis i prosjektet. For Erstatningsbygg – Sandefjord ble det ikke utarbeidet prosjektplan.

Videre har vi registrert at det er foretatt risikovurderinger i prosjektene Færder videregående skole og Fylkeshuset, men ikke for Erstatningsbygg – Sandefjord. I dette prosjektet ble det oppdaget risiko knyttet til grunnforholdene ved byggestart, som medførte forsinkelser og noe merkostnader. Revisor vurderer at fylkeskommunen kunne hatt et mer formalisert krav til gjennomføring av risikoanalyse og dokumentasjon av dette arbeidet i byggeprosjektene, i tråd med beste praksis for prosjektstyring. Vi registrerer at revidert byggereglement ivaretar denne anbefalingen.

For alle prosjektene ble det etablert prosjektorganisasjoner, i tråd med beste praksis og byggereglementet. Vi har registrert at eiendomssjefens anbefalte myndighet i byggereglementet, ikke har vært fulgt i de kontrollerte byggeprosjektene. Videre var ikke eiendomssjefen med i styringsgruppen i prosjekt Erstatningsbygg Sandefjord videregående skole og prosjekt Fylkeshuset, slik byggereglementet anbefaler. Vi har fått opplyst at det ble gjort bevisste valg på hvem prosjektorganisasjonene i de tre byggeprosjektene skulle bestå av. Revisor ser positivt på at revidert byggereglement er tydeligere på å beskrive prosjektorganisasjonen, med roller, ansvar og kompetanse, for blant annet også å unngå dobbeltroller i prosjektorganisasjonen. For prosjekt Erstatningsbygg ble det ikke skrevet referat fra styringsgruppemøtene.

I alle prosjektene har det vært fokus på å involvere interessenter, og i byggeprosjektet Færder videregående skole ble det gjennomført en interessentanalyse og utarbeidet en interessentplan. Revisor anbefaler at krav til interessentanalyse og kommunikasjonsplan formaliseres i byggereglementet, i tråd med kriteriet fra beste praksis.

Revisors begrensede kontroll av kunngjøringer av anbudskonkurranser og anskaffelsesprotokoller viste at disse er gjennomført i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser for alle prosjektene. For prosjekt Fylkeshuset ble det imidlertid mottatt to klager på tildeling av kontrakt til entreprenør.

Som nevnt over ble det i byggefasen for prosjekt Erstatningsbygg – Sandefjord oppdaget risiko knyttet til grunnforholdene, som medførte syv måneders forsinkelser og merkostnader. For de andre prosjektene gikk byggefasen etter planen – og fremdrift og økonomi har vært fulgt opp i alle prosjektene. I byggefasen hadde entreprenørene ansvar for å følge opp avviks- og endringsmeldinger i prosjektene, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

Det fremgår av byggereglementets § 14 at det skal utarbeides en sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggeregnskap fortrinnsvis innen utgangen av 1. garantiår. Det er utarbeidet sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggeregnskap for alle de tre kontrollerte byggeprosjektene, men revisor vurderer at sluttrapporten til Erstatningsbygg – Sandefjord er utarbeidet ca. et halvt år for sent i forhold til fristen i byggereglementet.

Vi har også foretatt en vurdering av om økonomistyring og rapportering i byggeprosjektene har vært utført i tråd med byggereglementet. Revisors konklusjon er at dette i hovedsak har

vært tilfredsstillende utført i prosjektene. Vi har imidlertid registrert at i følge byggereglementet er det anbefalt at eiendomssjefen skal rapportere til styringsgruppen. I de tre kontrollerte prosjektene var det imidlertid prosjektleder som rapporterte til styringsgruppene. Som nevnt over ble det gjort noen bevisste valg knyttet til prosjektorganisasjonen i de tre byggeprosjektene, som var avvikene fra gjeldende byggereglement.

Videre har det, i følge opplysninger, blitt orientert til politisk nivå, i tråd med byggereglementet. For prosjekt Færder videregående skole fremgår disse orienteringene av protokoller fra politiske møter, men ikke for de to andre prosjektene. Revisor vurderer at orienteringer i politiske møter bør referatføres.

Tilslutt kan vi konkludere med at de tertialvise statusrapportene på regnskap mot budsjett med mer for prosjektene, vurderes å være i tråd med byggereglementet og fylkeskommunens økonomireglement. Behandling av tilleggsbevilgninger i fylkestinget, for de kontrollerte prosjektene, vurderes også å være i tråd med gjeldende regelverk.

6. REVISORS ANBEFALINGER

- **Planlegging av prosjektet**
  Prosjektplan bør utarbeides og det bør foreligge detaljerte faseplaner som komplementerer prosjektplanen, i tråd med beste praksis for prosjektstyring og fylkeskommunens byggereglement.

- **Interessenthåndtering og kommunikasjonsplan**
  Ved oppstart av et prosjekt bør det lages en interessentanalyse som kartlegger og dokumenter hvem som er prosjektets interessenter, hvordan de kan påvirke prosjektet, hvilken innflytelse/makt de har, hvilke krav de har og hvordan de skal håndteres og kommuniseres med. Det bør også utarbeides klare retningslinjer for hva en kommunikasjonsplan i et prosjekt skal inneholde, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

- **Avviks- og endringshåndtering**
  Det bør implementeres et punkt om avviks- og endringshåndtering i byggereglementet, i tråd med beste praksis for prosjektstyring.

- **Sluttrapport**
  Vestfold fylkeskommune bør sørge for at sluttrapport utarbeides i tråd med egne retningslinjer.

- **Revidering av reglement**
  Vestfold fylkeskommune bør sørge for av Byggereglementet revideres i tråd med egne retningslinjer.

Borre, 8. desember 2016
Vestfold kommunerevisjon

Linn Therese Bekken
Revisjonssjef/
statsautorisert revisor

Hanne Britt Nordby Sveberg
Leder forvaltningsrevisjon/
bachelor i økonomi og administrasjon

7. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE

Fylkesrådmannens uttalelse, mottatt på e-post 15.12.2016;

Rapport til høring - Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune

Det vises til mottatt rapport i forbindelse med forvaltningsrevisjon av prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune, datert 08. des. 2016.

Fylkesrådmannen finner at rapporten overordnet gir et godt bilde av de faktiske forhold og tar rapportens anbefalinger til orientering. Prosessen knyttet til selve forvaltningsrevisjonen opplevdes som god, og fylkesrådmannen vil takke kommunerevisjonen for et godt samarbeid.

Fylkesrådmannen har følgende uttalelse til rapporten:

«Fylkesrådmannen opplever at Vestfold kommunerevisjon i sin forvaltningsrevisjon av prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune danner et godt bilde av hvordan Vestfold fylkeskommune styrer sine byggeprosjekter. De anbefalinger som er gitt i rapporten tas til orientering og vil bli vektlagt ved fremtidig evaluering og revidering av fylkeskommunens byggereglement. Fylkesrådmannen ønsker å knytte følgende kommentarer til avvikene som er beskrevet:

- *Rapporten viser at fylkeskommunen i enkelte tilfeller har avveket fra byggereglementet hva gjelder organisering av prosjektene. Dette er gjort bevisst av hensyn til det enkelte prosjekt sin egenart, størrelse og kompleksitet.*
- *Det er riktig at byggereglementet ikke er revidert innen 2 år, slik byggereglementet legger opp til. Revidering av reglementet er bevisst utsatt som følge av organisatoriske endringer i eiendomsseksjonen og for at nytt byggereglement skulle få en bedre forankring i egen organisasjon.*
- *I rapporten viser kommunerevisjonen til at følgende kriterier for beste praksis kunne vært tydeligere i gjeldende byggereglement:*
    - *Organisering*
    - *Interessenthåndtering*
    - *Kommunikasjonsplan*
    - *Risikohåndtering*
    - *Avviks- og endringshåndtering*

  Videre viser kommunerevisjonen til at nytt byggereglement ivaretar organisering og risikohåndtering på en god måte. De øvrige punktene vil bli ivaretatt gjennom utarbeiding av mandat for det enkelte byggeprosjekt.»

Med vennlig hilsen

Øyvind Sørensen
fylkesrådmann

Christian Thorsen Egeberg
eiendomssjef

8. Vedlegg

Vedlegg 1 - Revisjonskriterier – beste praksis for prosjektstyring

"Bør-kriterier"

Revisjonskriteriene baseres på beste praksis for prosjektstyring

Beskrivelsen, som er gitt av beste praksis for prosjektstyring i dette vedlegget, er basert på anerkjente teorier om beste praksis for prosjektstyring. Som kilde for skildringen av beste praksis i dette vedlegget, har vi tatt utgangspunkt i *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide), femte utgave og Managing Successful Projects with PRINCE2 og Direktoratet for forvaltning, Conseptrapport Nr. 45 om Kommunale investeringsprosjekter, Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag, (Conseptprogrammet er forankret ved NTNU) og IKT (Difi)'s Prosjektveiviser.*

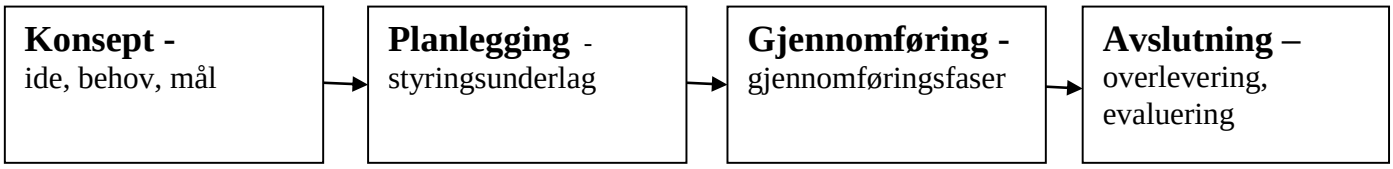
Beste praksis er ikke uttrykk for absolutte krav, men anbefalinger og eksemplifiseringer av hvordan prosjekt kan eller bør etableres, planlegges, gjennomføres, kontrolleres og avsluttes.

I litteraturen[3] blir det pekt på at kontroll og styring av *tidligfasen* i større investeringsprosjekter er svært viktig for å oppnå et resultat som er i samsvar med behov og vedtatte økonomiske rammer. Påvirkningsmulighetene på prosjektet er store i tidligfasen og kostnadene ved å gjøre endringer er små. Mot slutten av prosjektet er endringsmulighetene begrenset og kostnadene ved sene endringer er ofte store.

Fra Concept-rapport nr. 45 fremgår betydningen av prosjektets tidligfase:
Etterevalueringer har vist av kvaliteten i tidligfasen er avgjørende for suksess.i en studie av 1000 prosjekter ble det vist av 80 % av prosjekter med grundige tidligfaseutredninger var vellykkede, mens andelen kun var 35 % i prosjekter uten tilstrekkelig utredning.

Faser i et byggeprosjekt - jf. modell fra beste praksis – DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT):

Et byggeprosjekt kan illustreres med følgende faser:



Kort omtale av hva et prosjekt er

Et prosjekt blir typisk opprettet for at organisasjonen skal utføre en bestemt oppgave; å frembringe et bestemt resultat. Det etableres en egen organisasjon for å løse en bestemt oppgave, fordi basisorganisasjonen ikke er hensiktsmessig organisert for å gjøre oppgaven. Den nye organisasjonen er midlertidig, og får leve inntil den har utført oppgaven. En slik midlertidig organisasjon kalles for et prosjekt. Et prosjekt har vanligvis følgende karakteristikker:

- Engangsoppgave

[3] Fra Concept-rapport 45: Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag.

- Skal lede frem til et bestemt resultat
- Har gitte mål
- Krever forskjellige typer ressurser
- Har en avgrenset ramme for; omfang, tid og kostnad

Kort omtale av hva prosjektstyring er

Ansvaret for å styre og lede prosjektet ligger normalt hos prosjektleder. Sentrale aktiviteter i prosjektstyring er:

- Planlegging av prosjektet
- Overvåking og kontroll av prosjektarbeidet målt opp mot planer og prosjektbegrunnelser
- Oppfølging og motivasjon av prosjektmedarbeidere
- Kommunikasjon
- Risikostyring
- Sikre fremdrift ihht plan og god økonomistyring
- Lukking av prosjektet
- Læring av erfaring/evaluering

Nærmere om de enkelte revisjonskriteriene

Mange temaer innenfor beste praksis for prosjektstyring vil være relevant for et prosjekt uavhengig av hvilken fase prosjektet befinner seg i. Risikostyring, kommunikasjon og interessenthåndtering er eksempler på slike temaer.

Revisjonskriteriene er knyttet til følgende tema innenfor prosjektstyring:

- Etablering av prosjektet
- Organisering av prosjekt
- Planlegging av prosjektet
- Faseovergang
- Interessenthåndtering
- Kommunikasjon
- Usikkerhet
- Fremdrift
- Avviks- og endringshåndtering
- Lære fra erfaring

For hvert av temaene er det gjort greie for hva anerkjent teori sier om prosjektstyring.

Etablering av prosjektet

Hensikten med denne fasen er å sikre at forutsetningene for prosjektoppstart er på plass. Hvert prosjekt bør ha en dokumentert **prosjektbegrunnelse**, som sier noe om hvorfor prosjektet skal gjennomføres basert på blant annet estimerte kostnader, risiko og forventede effekter av prosjektet. En begrunnelse av valget som er gjort er viktig, da det kan være flere tilgjengelige konsepter/alternativer som har forskjellig kostnad, gevinst og usikkerhet.
Prosjektbegrunnelsen bør foreligge ved oppstart av prosjektet og godkjennes av prosjekteier.

I tillegg til prosjektbegrunnelse bør det foreligge et **mandat** som definerer prosjektets oppdrag og hva det skal levere. Mandatet skal si noe om hensikten med prosjektet,

målsetninger, ansvarsdeling, rammevilkår i form av tid og kostnad, sluttleveransen i prosjektet og avgrensinger.

Revisjonskriterier:

- Prosjektet bør ved oppstart ha en dokumentert og godkjent prosjektbegrunnelse
- Prosjektet bør ved oppstart ha et dokumentert og godkjent mandat

Organisering av prosjektet

Gjennom organisering av prosjektet blir roller og ansvar definert og etablert. Det organet som tar avgjørelser i prosjektet og som kan forplikte prosjektet trenger ikke være operativt fra dag til dag, men prosjektet trenger daglig ledelse dersom prosjektet skal oppnå suksess. Ved organisering av prosjektet bør det klargjøres hvilke nivåer/organer som har hvilket ansvar, hvilken myndighet osv. Det bør klargjøres hvem som skal ha det operative ansvaret for utførelse og oppfølging av aktiviteter og oppgaver.

Revisjonskriterier:

- Prosjektet bør organiseres slik at det er klart hvem/hvilket organ som har hvilket ansvar, hvilke oppgaver og hvilken myndighet i styring og ledelse av prosjektet.
- Prosjektets organisering bør dokumenteres

Planlegging av prosjektet

En **prosjektplan** uttrykker hvordan og når mål skal oppnås ved å vise de viktigste aktivitetene og ressursene etc. som kreves for å nå omfanget som planen har. Prosjektplanen beskriver aktiviteter og planlagte kostnader, og identifiserer ledelsesfasene og andre viktige kontrollpunkter. Den blir brukt av prosjektets styringsgruppe som et styringsdokument som prosjektfremdriften skal måles opp mot. Prosjektplanen skal fungere som et viktig styringsdokument for prosjektlederen. Det er derfor viktig at prosjektplanen er tilstrekkelig detaljert og viser hvordan og når prosjektets mål skal oppnås.

Revisjonskriterier:

- Det bør finnes en skriftlig prosjektplan
- Det bør foreligge detaljerte faseplaner som komplementerer prosjektplanen

Faseinndeling og faseoverganger

Normalt vil en prosjektmodell deles opp i ulike faser. Fasene er gjerne knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. Faseinndeling er kanskje et av de viktigste styringsparameterne en prosjektleder har til rådighet. Ved å dele et prosjekt inn i faser får ledelsen faste kontrollpunkter gjennom hele prosjektet. Prosjektets status og grunnlag for å fortsette vurderes for hver fase, og avgjørelse om prosjektet skal fortsette eller ikke tas på disse tidspunktene.

Forenklet kan et prosjekt deles i to hovedfaser, 1 - Tidligfasen, og 2 - Gjennomføringsfasen. I tidligfasen defineres premissene for prosjektet. 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.

Gjennomføringsfasen omfatter alt det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer den mer detaljerte planleggingen og leveringen av prosjektet.

Etterevalueringer av prosjekter har vist av kvaliteten i tidligfasen er avgjørende for suksess.

Revisjonskriterier:

- Det bør være klare forhåndsdefinerte faser for prosjektet
- Det bør være definert klare oppgaver og ansvarsforhold til hver fase, og gjerne beslutningspunkter for hver fase.
- Det bør være en vurdering og oppdatering av prosjektplanen/styringsdokumentasjon for hver faseovergang

Interessenthåndtering

Et prosjekt kan ha mange interessenter. Interessenter defineres som alle personer eller grupper som blir positivt eller negativt påvirket av prosjektarbeidet eller prosjektets leveranser og/eller som har positiv eller negativ påvirkning på prosjektet. I planleggingsfasen kan det være nyttig å få fram en oversikt over interessentene og hvordan disse mest sannsynlig vil forholde seg til prosjektet. Målet med dette er at prosjektet skal være klar over de mulige risikoene, men også støttespillerne som sentrale interessenter kan representere, slik at en kan drøfte og gjennomføre ulike tiltak til beste for prosjektet. Identifisering av interessenter gjøres oftest ved hjelp av en interessentanalyse.

Revisjonskriterier:

- Det bør utføres en interessentanalyse tidlig i prosjektet, denne bør dokumenteres.
- Det bør være en plan for håndtering, involvering og kommunisering av og med interessenter.

Kommunikasjon

Prosjektkommunikasjon inkluderer prosessene som er påkrevd for å sikre målrettet og riktig planlegging, innsamling, distribusjon, oppbevaring, kontroll og overvåking av prosjektinformasjon. Kommunikasjon i prosjektet baserer seg på å utvikle en strategi i forhold til effektiv og korrekt informasjon fra prosjektet til interessentene basert på deres ønsker, krav og behov – denne strategien sammenfattes i en kommunikasjonsplan. En kommunikasjons-plan skal således identifisere og dokumentere hvordan man kommuniserer på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte med prosjektets interessenter.

Revisjonskriterier:

- På bakgrunn av interessantanalyse bør det lages en kommunikasjonsplan
- Kommunikasjonsplanen bør følges opp

Usikkerhet og risiko

Begrepet usikkerhet i et prosjekt omfatter gjerne både muligheter, dvs. en usikkerhet som kan være positiv for prosjektet, og risiko. Risiko er forhold/hendelser som kan ha negativ innvirkning på prosjektets måloppnåelse eller prosjektets evne til å levere innenfor avtalte rammevilkår. Det er ikke uvanlig at prosjekter blir initiert og drevet frem under stor grad av usikkerhet. For eksempel fordi prosjektet er unikt (”dette har vi ikke erfaring med fra tidligere”), det er knyttet usikkerhet til forutsetninger for planer og estimater, eller prosjektets omgivelser endrer seg. I det følgende er det fokusert på risikodelen av begrepet usikkerhet. Analyse av risiko i prosjektet vil ha som hensikt å ivareta prosjektets planlagte hovedaktiviteter i lys av fremdrift, ressursbruk og kvalitet. Risiko bør analyseres og tiltak bør iverksettes der hvor analysen avdekker fare for forhold/hendelser som har høy sannsynlighet og høy negativ innvirkning på prosjektets mål og formål. Ansvar og frist for gjennomføring av tiltak avklares. At tiltak blir utført bør følges opp.

Revisjonskriterier:

- Prosjektet bør utarbeide og implementere system, metoder og rutiner for håndtering av risiko, og følge disse opp i prosjektet
- Identifisere risiko løpende og tidligst mulig, samt håndtere disse
- Dokumentere risiko, og inkludere dette som del av grunnlaget for strategisk valg i prosjektet.
- Det bør settes i verk tiltak for å håndtere risiko.

Fremdrift og økonomistyring

Det viktig at fremdriften overvåkes, for å sikre prosjektets levedyktighet, at målsettinger nås og at uakseptable avvik oppdages.

Tett oppfølging og kontroll av fremdrift og kostnader sikrer:

- at nåværende status sammenliknes med plan
    - behov for justering av planer / nye planer kan iverksettes
- at problemer gjennomgås og usikkerhet identifiseres
- at behov for korrigerende tiltak identifiseres og iverksettes
- at behov for merarbeid identifiseres og godkjennes
- god økonomistyring

Revisjonskriterier:

- Det bør foreligge en fremdriftsplan med fastsatte milepæler
- Det bør foreligge aktivitetsplaner som sier noe om hvilket arbeid som skal gjøres i de ulike fasene
- Milepæls- og aktivitetsplaner bør følges opp og status vedrørende fremdrift bør rapporteres
- Det bør foreligge rutiner for økonomistyring og rapportering

Avviks – og endringshåndtering

Avvik kan være enhver hendelse som ikke er planlagt og som krever at det iverksettes tiltak. Det kan være en bekymring, krav om endring til nye mål i prosjektet, forslag om nye tekniske spesifikasjoner etc. Endringer i prosjektet er ikke til å unngå. Endringer kan ha ulike årsaker: frafall av personell stilt til rådighet for prosjektet, forsinkelser fra leverandører, nye krav fra prosjekteier etc. Målet med endringshåndtering er å sikre at endringer blir avgjort av rett organ før de blir iverksatt. Dersom behov for endringer ikke blir håndtert, vil prosjektet bli vanskelig å styre og kontrollere, og stå i fare for å ikke svare til forventninger fra prosjekteier. Prosjektet bør ha rutiner og systemer for avvik og endringshåndtering for å sikre at alle avvik og endringer som kan ha innvirkning på prosjektets hoved- og del-leveranse, blir håndtert av rette vedkommende.

Revisjonskriterier:

- Prosjektet bør ha rutiner for avviks- og endringshåndtering

Lære fra erfaring

"Lære fra erfaring" er ikke et prosjekttema, men det er like fullt knyttet til god praksis for Prosjektstyring.

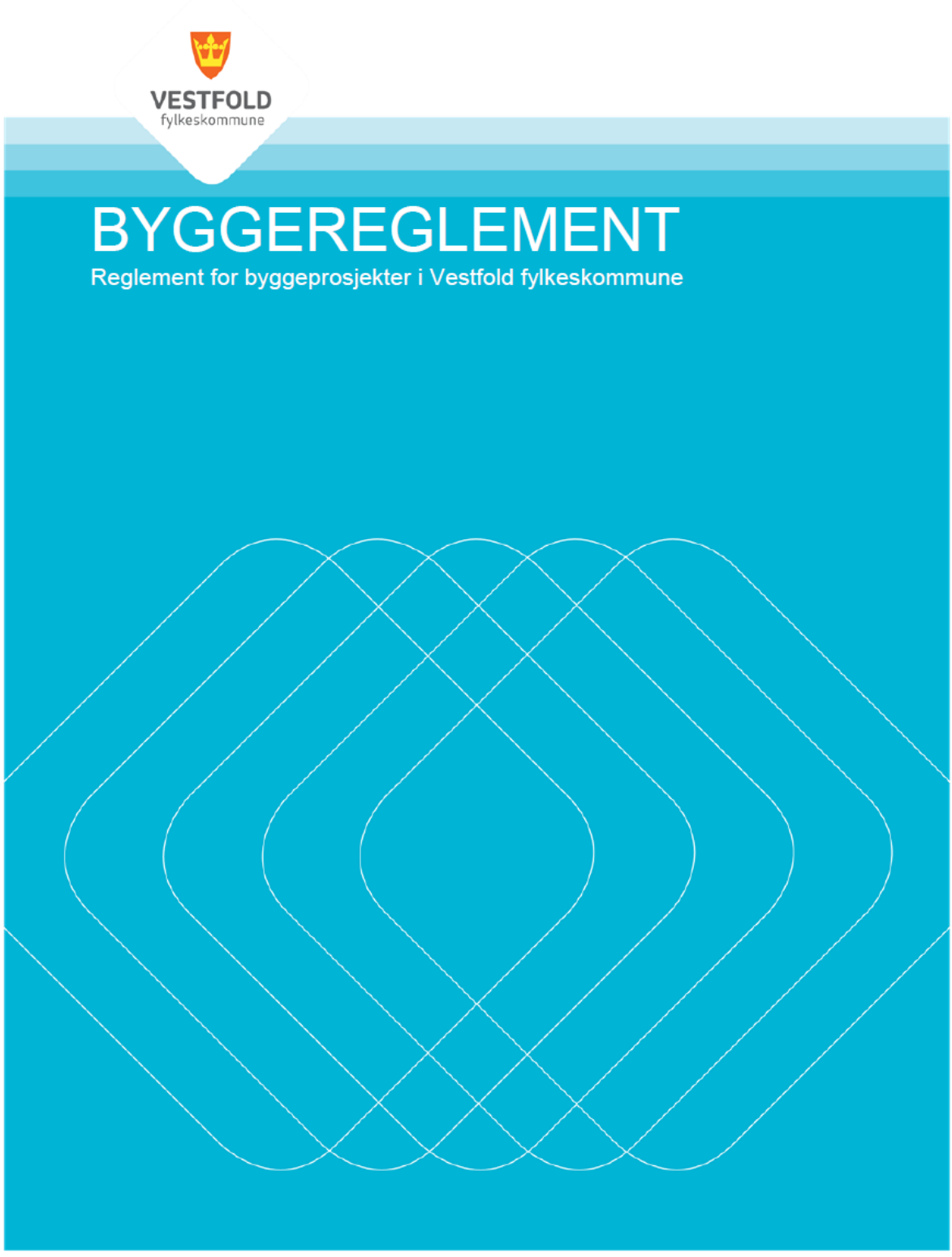
Prosjekter involverer en midlertidig organisasjon i et avgrenset tidsrom for å nå et bestemt

mål. En vanlig karakteristikk er at prosjektet inkluderer et element av unikhet slik at det ikke kan utføres av eksisterende linjeledelse eller funksjonsenhet. Det er dette elementet av det unike, som gjør prosjekter til en utfordring, da virksomheten kanskje ikke har erfaring med et prosjekt som likner på det temaet de har tatt på seg.

Revisjonskriterier:

- Tidligere eller lignende prosjekter bør gjennomgås ved prosjektoppstart for å se om erfaringer fra disse kan gjenbrukes
- Evaluering av prosjektet og *læring fra erfaring* i prosjektet bør dokumenteres

Vedlegg 2 – Vestfold fylkeskommunes Byggereglement – vedtatt av FT 27.09.2012 i sak 51/12



VESTFOLD
fylkeskommune

Byggereglement – reglement for byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune

Reglementet gjelder for byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune og må sees i sammenheng med det enhver tid gjeldende reglement for folkevalgte og reglement for videredelegasjon fra fylkestinget til fylkesrådmann m.m.

I tillegg er fylkesadministrasjonen bundet av fylkespolitiske organers beslutninger og vedtak, lovgivning for øvrig, andre interne reglementer og rutiner, regler og rutiner innen økonomi, budsjettvedtak, anvisningsmyndighet, pålegg gitt av andre myndighetsorganer m.m.

Del 1. Innledende bestemmelser
Del 2. Byggeprosjektets faser med forklaringer
Del 3. Prosjektorganisasjon, styringsgruppe og brukergruppe
Del 4. Eiendomssjefens ansvar
Del 5. Økonomistyring og rapportering
Del 6. Håndtering av rettslige tvister
Del 7. Roller og avklaringer

Del 1 – Innledende bestemmelser

§1 -1 virkeområde

Dette reglementet gir retningslinjer for enhetlig behandling av utredning, planlegging, gjennomføring og oppfølging av fylkeskommunens byggeprosjekter (nybygg, påbygg/ tilbygg og ombygging) der Vestfold fylkeskommune står som utbygger og eier. Reglementet gjelder ikke prosjekter underlagt sams (felles) vegadministrasjon med Statens vegvesen.

Reglementet skal sikre forutsigbarhet, god styring av økonomi og framdrift, samt god kommunikasjon mellom de involverte.

Reglementet skal klargjøre ansvars- og rollefordelingen og gi rammer for gjennomføring av byggeprosjektets ulike faser.

Reglementet er utarbeidet for en hovedentreprise. Ved valg av andre entreprisemodeller som totalentreprise, samspillskontrakter, OPS (offentlig/ privat samarbeid) m.fl. er reglementet retningsgivende. Alle parter i prosessen skal påse at intensjonen i reglementet etterleves så langt det er hensiktsmessig.

§ 1-2 Økonomisk grense

Dette reglementet gjelder for alle byggeprosjekter med brutto investeringskostnad over 20 millioner. Reglementet er retningsgivende byggeprosjekter under beløpsgrensen.

VESTFOLD
fylkeskommune

§ 1-3 Overordnede mål ved fylkeskommunale bygg
Fylkeskommunale bygg skal være funksjonelle, fleksible, tilgjengelige og det skal legges vekt på god form og funksjon knyttet til lokale tradisjoner og stilarter. Bygningene skal bidra til å skape identitet og tilhørighet, samt ha universell utforming. Alle bygg skal ha godt inneklima, det skal benyttes miljøvennlige byggemetoder og det skal legges stor vekt på energiøkonomisering og miljøvennlig energibruk.

Fylkeskommunale byggeprosjekter skal skje i samsvar med den til enhver tid gjeldende lovgivning innenfor god eiendomsforvaltning og sikre at bygging skjer i henhold til gjeldende krav i plan- og bygningsloven, brannvernloven, lov om tilsyn med elektriske anlegg, arbeidsmiljøloven, opplæringsloven, kommunehelsetjenesteloven, forurensningsloven, energiloven med fler. Oppregning av lover som får anvendelse ved bygging er ikke uttømmende.

§ 1-4 Forholdet til de folkevalgte
Fylkesrådmannen har til enhver tid ansvar for å gi informasjon og tilbakemeldinger til politisk ledelse, fylkestinget og berørte utvalg, råd og nemder, jfr. reglement for videre delegasjon fra fylkestinget til fylkesrådmannen m.m. § 3-4.

§ 1-5 Forholdet til budsjettreglementet
Kommunelovens kapittel 8 har regler om fylkestingets plikt til å vedta en rullende økonomiplan, årlig vedta årsbudsjett og årlig utarbeide årsregnskap og årsberetning.

Etter fylkeskommunens budsjettreglement om beslutningsmyndighet i budsjettsaker – investeringsbudsjettet fremkommer:

«Det er bare fylkestinget som kan vedta og endre rammene for det enkelte prosjekt i investeringsregnskapet og finansieringen av investeringsbudsjettet».

Bygge reglementet må sees i sammenheng med budsjettreglement og investeringsbudsjettet m.m. for øvrig.

§ 1-6 Forholdet til anskaffelses/ innkjøpsregler
Byggeprosjekter følger regler om offentlig anskaffelser med forskrifter som stiller omfattende krav til prosedyrer og fremgangsmåte.

§ 1-7 NS (Norsk Standard)
Alle kontrakter som Vestfold fylkeskommune inngår i forbindelse med eiendomsområdet skal som hovedregel baseres på NS fullt ut både når det gjelder selve kontraktsinngåelsen og gjennomføringen av oppdraget. Avvik skal kun skje etter grundig juridisk vurdering.

§ 1-8 Revisjon av reglementet
Reglementet skal revideres når det er behov for det. Første gangs revidering skal skje senest etter en to-års periode.

VESTFOLD
fylkeskommune

Del 2 Byggeprosjektets faser

§ 2 Byggeprosjektets faser med forklaringer

Fase	Faglig rådgiver	Prosjektansvarlig	Prosjekteier	Politisk prosjekteier	
				Innholds faglig ansvarlig	Ansvarlig for økonomiske rammer
Bestillingsfase - Bestilling/ mandat - Utredning	eiendomssjef	sektordirektør (virksomhetsleder)	sektordirektør	Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
Prosjekteringsfase - Skisseprosje - Forprosjekt	eiendomssjef	sektordirektør (virksomhetsleder)	sektordirektør	Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
- Detaljprosjekt		eiendomssjef	stabsdirektør	Informasjon Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
Kontraheringsfase		eiendomssjef	stabsdirektør		
Byggefase		eiendomssjef	stabsdirektør	Informasjon Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
Sluttfase		eiendomssjef	stabsdirektør	Informasjon Hovedutvalg	Fylkestinget (Fylkesutvalget)*
Drift/oppfølgingsfase		eiendomssjef	stabsdirektør		

*Fylkesutvalget på grunn av to-trinns politisk behandling

Bestillingsfasen: I denne fasen avklares behovet for nybygg eller ombygging. Prosjektansvarlig definerer behovene og premissene for et mulig prosjekt. Prosjektansvarlig utformer en bestilling til eiendomssjefen som leder det videre arbeid med utredningen i samarbeid med prosjektansvarlig.

Prosjekteringsfasen: Denne fasen består vanligvis av 3 faser som har et økende detaljerings og presisjonsnivå i forhold til mulige løsninger, økonomi og fremdrift.

- Skissefasen: utreder ett eller flere løsningsalternativer valgt etter bestillingsfasen. Skissefasen innebærer en overordnet gjennomtegning av byggeprosjektet og en grov priskalkyle som gir grunnlag for videre beslutninger og valg av konsept. I denne fasen velges normalt entrepriseform i samarbeid mellom prosjekteier og eiendomssjef.
- Forprosjektfasen utreder løsningen valgt etter skisseprosjektet og innarbeider eventuelt nye føringer. I forprosjektet engasjeres vanligvis de tekniske konsulentene. Forprosjektet ender opp med et gjennomtegnet prosjekt hvor alle vesentlige problemstillinger er løst. Presisjonsnivået i kostnadskalkylen øker.
- I detaljprosjektet gjennomarbeides løsningene i detalj. Alle fag koordineres og kontrolleres. Denne fasen inneholder bestemmelser for- og beskrivelse av prosjektet. Bestemmelser, beskrivelse og tegninger er grunnlaget for innhenting av anbud fra utførende entreprenører.

Kontraheringsfase: Evaluering og kontraktslutning i henhold til regelverket om offentlig anskaffelser. Kontrahering av byggeledelse og entreprenør. Ethvert byggeprosjekt må påregne bruk av ressurser for å sikre krav til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i offentlig konkurranseutsetting av kontrakter. Der det er juridisk grunnlag for det og det samtidig er et behov for læreplasser kan det ved utlysning av konkurransen stilles krav om at tilbyder skal fylle kravene til godkjent lærebedrift ved kontraktinngåelsen. Dette kravet kan ikke stilles overfor utenlandske tilbydere, jfr. EØS regelverket.
Byggefasen: Byggefasen er gjennomføring av hele byggeprosessen på bakgrunn av kontrahert anbud.
Sluttfasen: I sluttfasen overtas bygget av byggherren. Prosjektet evalueres og byggeregnskapet avsluttes og rapporteres.
Forbedrings-/ drifts-/ reklamasjonsfasen: Etter byggherrens overtakelse av bygget starter reklamasjonsfasen. Fasen krever oppfølging av entreprenørs plikt til å utbedre feil og mangler. Reklamasjonsfasen kan kombineres med en forbedringsfase og/ eller en eventuell driftsfase.

§ 3 Bestillingsfasen
Bestillingsfasens hensikt er å konkretisere Idé/ behov, skape felles forståelse, foreslå løsninger med alternativer og klarlegge konsekvenser. Bestillingsfasen skal formaliseres som skriftlige bestillinger til eiendomssjefen.

Eiendomssjefen leder arbeidet med utredningen i samarbeid med prosjektansvarlig.

Det er sektordirektørens ansvar at det stilles budsjettmidler til rådighet innenfor sektorens ramme. Dersom utredningen ikke kan dekkes over sektorens budsjettrammer må saken legges frem for fylkesrådmannen for en eventuell politisk behandling.

Utredningen skal inneholde:
- Konkretisering av virksomhetens behov
- Alternative løsninger av behovet med kostnadsoverslag
- Konsekvenser for fylkeskommunens driftsbudsjett
- Eksterne finansieringskilder
- Andre relevante forhold

Framgangsmåten ovenfor gjelder også dersom initiativet kommer fra et politisk organ.

Med utgangspunkt i utredningen vurderer fylkesrådmannen om det er nødvendig å legge inn forslag om finansiering av videre planarbeid med prosjektet i forbindelse med den årlige behandlingen av budsjett- og økonomiplan i fylkesutvalget / fylkestinget.

Alle prosjekter skal innarbeides i økonomiplanen så snart de er aktualisert.

Spørsmål knyttet til faglig innhold i et prosjekt forelegges sektorens respektive hovedutvalg.

Det skal utarbeides en prosjektplan for byggeprosjektet fra og med bestillingsfasen. Fra og med prosjekteringsfasen vil prosjektplanen ha større nøyaktighet. Prosjektplanen skal oppdateres jevnlig og følge prosjektets utvikling.
Prosjektplanen skal inneholde

- Milepel- og fremdriftsplan
- Hovedfaser og tidsbruk
- Økonomivurdering
- Risikovurdering

Prosjektansvarlig skal påse at prosjektplan er utarbeidet og at den oppdateres jevnlig.

§ 4 Prosjekteringsfase
§ 4-1 Oppfølging av bestilling
Prosjektansvarlig utformer en skriftlig bestilling til eiendomssjefen på prosjektering.

§ 4-2 Skisseprosjekt
Skisseprosjektet skal foreslå en eller flere alternative løsninger på utredningen fra bestillingsfasen. Løsningene skal inneholde oppdaterte skisser, prosjektkostnader og konsekvenser. Det skal utarbeides en egen kalkyle for hvilke konsekvenser selve prosjektet kan få for aktuelt driftsbudsjett. Eventuelle økte driftskostander må innarbeides i årsbudsjett økonomiplan.

Ved totalentreprise skal det i skisseprosjektet utarbeides en funksjonsbeskrivelse basert på utredningen fra bestillingsfasen.

§ 4-3 Forprosjekt
Forprosjektet skal konkretisere løsningene som er utredet og valgt etter skisseprosjektet. Forprosjektet legges normalt fram for fylkesutvalget/fylkestinget. Bevilgning til prosjektet skjer normalt på bakgrunn av forprosjektets kalkyle samt andre kostnader som etter fylkesrådmannens vurdering er nødvendige og relevante.

Etter avsluttet forprosjekt overføres prosjekteieransvaret til stabsdirektøren.

§ 4-4 Detaljprosjekt
Detaljprosjektet skal videreutvikle forprosjektet slik at det kan innhentes anbud på grunnlag av tegninger og beskrivelse. Alle prosjekteringsområder utformes i detalj, koordineres, kontrolleres og beskrives.

Spesielt for totalentreprise/ samspillsmodell gjelder følgende: Anbud innhentes basert på funksjonsbeskrivelse og aktuelle tegninger.

Dersom anbudsprosessen viser at prosjektet ikke kan gjennomføres innenfor budsjetterte rammer og med de tiltenkte funksjoner og kvalitetsstandarder, må nytt beslutningsgrunnlag fremlegges for fylkesutvalget/fylkestinget.

VESTFOLD
fylkeskommune

§ 5 Kontraheringsfase
Eiendomssjefen foretar anskaffelser i samsvar med lov- og forskrift om offentlige anskaffelser i alle faser av byggeprosjektet.

§ 6 Byggefase
§ 6-1 Byggebudsjett
På bakgrunn av innhentet og kontrollert anbud og vurderinger utarbeider eiendomssjefen endelig byggebudsjett. Byggebudsjettet danner grunnlaget for gjennomføringen av prosjektet.

§ 6-2 Kvalitetssikring av nødvendige kontrakter
Eiendomssjefen påser at kontrakter, garantier, forsikringer, og eventuelt andre avtaler er i orden før arbeidene igangsettes. Eiendomssjefen skal påse at det tegnes egen byggherreforsikring i forbindelse med kontraktsinngåelsen og tilsvarende sørge for opphør når prosjektet er ferdigstilt.

§ 6-3 Uforutsette forhold
Dersom det oppstår uforutsette forhold som har innvirkning på ferdigstillelsesdato, eller at bevilgningen ikke lenger er tilstrekkelig, skal eiendomssjefen varsle stabsdirektør og fylkesrådmann umiddelbart.

§ 7 Sluttfase
§ 7-1 overtagelse
I sluttfasen overtas bygget fra entreprenør, bruker av bygget flytter inn, byggeprosjektet evalueres skriftlig av prosjektleder. Sikkerhet og garantier følges opp etter bestemmelser i gjeldende kontrakt.

§ 7-2 Sluttoppgjør
Eiendomssjefen kan beslutte at sluttoppgjør ikke skal utbetales før avtalt dokumentasjon på forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av bygget er mottatt og godkjent.

§ 7-3 Byggeregnskap
Eiendomssjefen sørger for å utarbeide byggeregnskap i henhold til § 6-1 i dette reglementet.

§ 8 Reklamasjonsfase
§ 8-1 Garanti
Entreprenørens garantiansvar skal håndteres etter Norsk Standard (NS). Garantien kan først frigis når bygget er i kontraktsmessig stand.

§ 8-2 Reklamasjonsfase
Enhver kontrakt som inngås skal henvise til aktuell NS vedrørende mangler, krav om utbedringer etc. etter overtagelsestidspunkt. Eiendomssjefen følger krav mot entreprenøren i hele reklamasjonsfasen.

§ 8-3 Forholdet til bruker
Bruker plikter å informere eiendomssjefen om mangler ved bygget. Eiendomssjefen skal forelegge slike mangler for entreprenøren i reklamasjonsperioden.

DEL 3 – Prosjektorganisasjon, styringsgruppe og brukergruppe

§ 9 Prosjektorganisasjon
Det skal senest ved prosjekteringsfasen etableres en prosjektorganisasjon i byggeprosjektets faser. Det skal utarbeides et organisasjonskart hvor aktørene navngis.

Gjennom prosjektorganisasjonen skal det sørges for å involvere og samordne nødvendige aktører i planleggings- og gjennomføringsprosessen.

§ 10 Styringsgruppe
§ 10-1 Styringsgruppe
På alle prosjekter med en antatt bruttokostnad over kr. 20 millioner skal det etableres styringsgruppe. Styringsgruppen opprettes ved overgangen til prosjekteringsfasen. Styringsgruppen skal normalt bestå av representant for virksomheten, fylkesadministrasjonen, eiendomssjef, brukerkoordinator og hovedverneombud. Avvik fra dette bestemmes av rådmannen. Styringsgruppens leder utpekes av rådmannen. Prosjektleder er sekretær for styringsgruppa.

Dersom styringsgruppe nedsettes på prosjekter under kr. 20 millioner vurderes hensiktsmessig sammensetning i det enkelte tilfelle.

§ 10-2 Mandat
Styringsgruppens overordnede mandat er å styre prosjektets utforming, kvalitet og framdrift på en best mulig måte innenfor de rammer som er gitt av fylkesutvalg /fylkesting. Styringsgruppen skal beslutte eventuelle endringer utover mandat gitt til prosjektleder. Styringsgruppen disponerer eventuelt avsatt reserve. Styringsgruppen rapporter iht vedtak, retningslinjer og reglement. Styringsgruppens mandat skal tilpasses prosjektet og nedfelles skriftlig.

§ 10-3 Statusrapporter
Styringsgruppen skal som et minimum motta statusrapporter hvert tertial. Rapportering skal omfatte status knyttet til fremdrift, kostnader, SHA (Sikkerhet, Helse og Arbeidsmiljø), risikovurdering, bruk av reserver, endringer og avvik. Styringsgruppen avgjør hvor ofte den har behov for rapporter fra eiendomssjefen utover minimumskravet.

§ 11 Brukergruppe
I alle prosjekter over kr. 20 millioner og når det vurderes som hensiktsmessig skal det etableres brukergrupper. Brukergruppen skal minimum bestå av en representant fra virksomhetsledelsen, teknisk leder, en tillitsvalgt og en representant for de ansatte på

virksomheten. Brukerne skal påse at prosjektet vil kunne tilfredsstille brukernes behov. Brukergruppen utnevner brukerkoordinator. Virksomhetsleder utpeker leder.

Del 4 Eiendomssjefens myndighet

§ 12 Eiendomssjefens ansvar
§ 12-1 Eiendomssjefens rolle
Eiendomssjefens ansvar er å forestå gjennomføring av alle nødvendige oppgaver for å oppnå et komplett byggeprosjekt innenfor budsjettrammer, reglement og lovverk. Eiendomssjefen skal også vurdere behovet for- og engasjere den bistand som er nødvendig innenfor gitte rammer. Tilsvarende gjelder i forhold til bestilling fra prosjektansvarlig i første fase.

§ 12- 2 Signaturmyndighet
Eiendomssjefen er gjennom dette reglement gitt myndighet til å signere alle nødvendige avtaler for å gjennomføre byggeprosjektet i henhold til bestillingen. Eventuelle avvik fra slik signaturpraksis spesifiseres i bestillingen til eiendomssjefen.

§ 12- 3 Rapportering
Eiendomssjefen rapporterer til styringsgruppen etter bestilling fra denne og etter aktuelle bestemmelser i dette reglement.

Del 5 – økonomistyring og rapportering

§ 13 Økonomistyring og rapportering
§ 13-1 Rapporteringsrutiner
Løpende regnskapsrapportering skal føres slik at det er sammenlignbart med vedtatt budsjett. Rapporteringen skal inneholde påløpte forpliktelser, angi avvik i forhold til budsjett, forventet status pr. 31.12.xx, samt angi status i forhold til vedtatt fremdriftsplan og eventuelle avvik.

Styringsgruppen skal rapportere på framdrift og økonomi i henhold til økonomireglementet, retningslinjer og rutiner. Rapporteringen skal så langt det er mulig være sporbar og i korrelasjon med fremdriftsplanen.

Det skal rapporteres minimum hvert tertial på byggeprosjekter med antatt kostnadsramme større enn kr. 20 millioner. Rapportering skal gjennomføres etter at prosjektet er tildelt budsjettmidler. Tertialrapporten er en del av den ordinære rapporten til politisk nivå

Rapportering i byggefasen skal inneholde status på sikkerhet, helse og arbeidsmiljø - SHA.

VESTFOLD
fylkeskommune

§ 14 Sluttregnskap
For alle investeringer større enn 20 millioner skal det utarbeides sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggeregnskap fortrinnsvis innen utgangen av 1. garantiår. Sluttrapporten legges fram for styringsgruppen og kontrollutvalget før den legges frem for fylkesutvalget og fylkestinget.

Mer eller mindre forbruk omtales og disponeres i saken sammen med sluttrapporten.

Del 6 Håndtering av rettslige tvister

§ 15 Håndtering av rettslige tvister
Klager som behandles i *Klagenemda for offentlige anskaffelser* (KOFA), eller som er gjenstand for rettslig tvist skal rapporteres til stabsdirektør.

I reglement for videredelegasjon fra fylkestinget til fylkesrådmann m.m. § 5-5 gjelder:
Myndighet til å innhente ekstern juridisk bistand skal skje i samråd med stabsdirektøren som har ansvaret for juridiske ressurser i fylkesadministrasjonen

I reglement for folkevalgte er følgende inntatt i kapittel 2 § 1 om bruk av rettsmidler:
Reise søksmål delegeres til fylkesordfører, i prinsipielle saker til fylkesutvalget.
Kjæremål og anke delegeres til fylkesordfører, i prinsipielle saker til fylkesutvalget
Inngå forlik delegeres til fylkesordfører, i prinsipielle saker til fylkesutvalget
Oppnevne partsrepresentant fra fylkeskommunen delegeres til fylkesrådmann
Rett saksøkt vil være Vestfold fylkeskommune ved fylkesordfører. Fylkesrådmann og stabsdirektører må varsles så tidlig som mulig dersom fylkeskommunen får varsel om- eller blir stevnet i sak om anskaffelser m.m. i forbindelse med byggeprosjekter.

Del 7 Roller og avklaringer

Prosjektansvarlig
: Den som er ansvarlig for prosjektet frem mot neste milepel/ beslutning/ fase. Herunder å prioritere valg, behov for utredninger og gjennomføre de beslutninger som er nødvendig i hht mandat/ bestilling

Prosjekteier
: Den overordnet ansvarlige for prosjektet. Vedkommende tar beslutningen om å starte/ stoppe/ endre prosjektet. Vedkommende vurderer behovet for- og fremmer nødvendige saker til politisk behandling. Prosjekteier er byggherre.

Prosjektleder
: En aktør som på kommunens vegne har ansvar for styring og oppfølging av investeringsprosjektet. Normalt er prosjektleder byggherrens representant i prosjektorganisasjonen.

9. Litteratur og kilder

Ekstern litteratur og kilder

- ”Bør”-kriterier for beste praksis for prosjektstyring – se vedlegg 1

Dokumenter fra Vestfold fylkeskommune

- Vestfold fylkeskommunes Byggereglement – vedtatt i fylkestinget 27.09.2012
- Vestfold fylkeskommunes utkast til revidert Byggereglement – til behandling i fylkestinget 15.12.2016.
- Aktuelle politiske saker og vedtak som omhandler byggeprosjektene;
    - Færder videregående skole,
    - Erstatningsbygg – Sandefjord videregående skole,
    - Fylkeshuset – oppgradering og utvidelse
- Øvrig dokumentasjon for de utvalgte byggeprosjektene:
    - Sluttrapport med byggeregnskap
    - Prosjektplan og fremdriftsplaner med mer
    - Organisasjonskart - prosjektorganisasjon
    - Kunngjøring av offentlige anskaffelser
    - Anskaffelsesprotokoller
    - Referat fra prosjektmøter (styringsgruppe-, byggemøter med flere)
    - Medie- og interessentplan for Færder videregående skole

Arkivsak-dok. 16/00030-10
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang	Møtedato
Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017

STATUS FOR FORVALTNINGSREVISJON NDLA II

Forslag til vedtak:
Informasjonen tas til orientering.

Vedlegg:
Ingen.

Saksframstilling:
Sekretariatet for kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune har sendt informasjon om framdriften i arbeidet med forvaltningsrevisjonsrapport nr. 2 om Nasjonal Digital Læringsarena – NDLA:

I møte i kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune 20.12.16 orienterte Deloitte om framdrifta i prosjektet. Det kom m.a. fram at det framleis er særs utfordrande å få tak i naudsynt informasjon frå NDLA. Dette har også medført at Deloitte, i forståing med kontrollutvalet, har måtte bruke fleire timar enn det som ligg i den godkjende bestillinga. På bakgrunn av dette aksepterte kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune å auke tidsramma med 130 timar. Desse kostnadene tar Hordaland fylkeskommune på eigen kappe og vil ikkje verta belasta dei andre fylkeskommunane som er medeigarar i NDLA.

Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune skal ha sitt neste møte 13.2.17 og i dette møtet er det ei målsetting å ta stilling til når rapporten vil vera ferdig. Dersom det er behov for meir informasjon om saka er det berre å ta kontakt på telefonen.

Med helsing

Roald Breistein
Seniorrådgjevar
Sekretariat for kontrollutvalet
Hordaland Fylkeskommune

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 16/00030
Arkivkode
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017	4/17

Status for forvaltningsrevisjon NDLA II

Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune har behandlet saken i møte 26.01.2017 sak 4/17

Møtebehandling
Det ble orientert kort om saken.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Informasjonen tas til orientering.

Arkivsak-dok. 17/00018-1
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Saksgang	Møtedato
Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017

EVENTUELT VFK KU 26.01.17

Forslag til vedtak:

.

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 17/00018
Arkivkode
Saksbehandler Gaute Hesjedal

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune	26.01.2017	5/17

Eventuelt VFK KU 26.01.17

Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune har behandlet saken i møte 26.01.2017 sak 5/17

Møtebehandling

- Sekretariatet orienterte om den planlagte fagdagen 30.03.17. Transparency Norge og KS vil holde innlegg og presentere ulike problemstillinger omkring emnene korrupsjon og etikk.
- Leder orienterte om at utvalgets sekretær, Gaute Hesjedal, slutter i VIKS og begynner i ny jobb fra og med 18.04.17. Daglig leder i VIKS Orrvar Dalby vil overta sekretæroppdraget i fylkeskommunen.

Votering
Enstemmig.

Vedtak
Informasjonen tas til orientering.