

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Prosjektstyring i Vestfold fylkeskommune



UTARBEIDET AV

Vestfold
Kommunerevisjon

2016

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 TILFREDSSTILLENDEN RUTINER FOR STYRING AV BYGGEPROSJEKTER, FRA ETABLERING AV PROSJEKT TIL OVERFØRING DRIFT?	12
5.2.1 Revisjonskriterier	12
<i>Faser i et byggeprosjekt – jf. modell fra beste praksis - DIFI</i>	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 innholdsfraglig 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 byggeprosjektene. 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 byggregnskap, fortrinnsvis innen utgangen av 1. garantiår. Det er utarbeidet sluttrapport med evaluering av prosjektet og byggregnskap 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 at 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 byggeprosjekter¹. 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 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

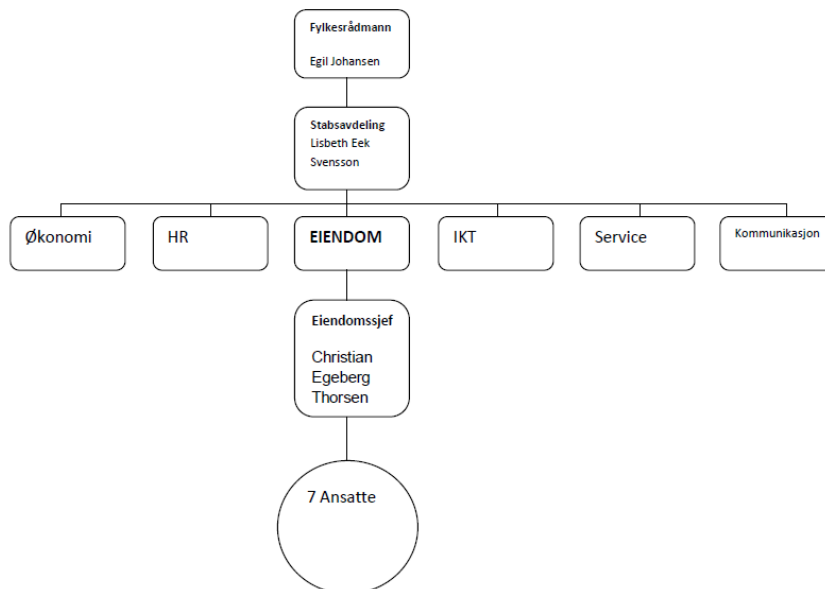
Tabell 1

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 innholds faglig ansvarlig i bestillings- og forprosjektfasen, mens aktuelt hovedutvalg skal motta informasjon om detaljprosjekt, i kontraherings-, bygge- og slutfase. Disse opplysningene fremgår av fylkeskommunens byggereglement.

5.2 PROBLEMSTILLING 1

I HVILKEN GRAD HAR VESTFOLD FYLKESKOMMUNE TILFREDSSTILLEDE 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.

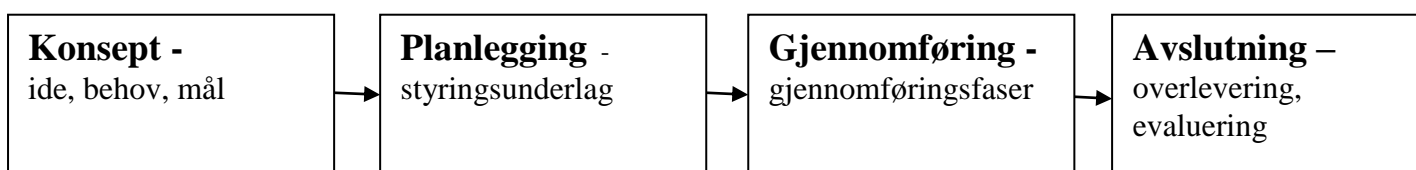
5.2.1 Revisjonskriterier

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 tilfredsstillende 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 ivarettatt som en forutsetning for god prosjektstyring:

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 byggeprosjekter

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 - Skisseprosjekt - 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)*
Slutfase		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 ha 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 at 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 byggereglementet, 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 umiddelbart, 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 kontraktmessig håndtert. Vesentlige endringer og avvik må til

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

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 *Slutfase*, 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 *Sluttrekningsrapport*. 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*
- *Dobbelroller internt i en prosjektorganisasjon skal unngås*
- *I prosjektorganisasjonen plasseres rett kompetanse på rett sted*

Videre er seriøsitetsskravene, 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 dobbelroller 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, slutfase 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 innholdsfraglig ansvarlig i bestillings- og forprosjektfasen, mens aktuelt hovedutvalg fylkesutvalg skal motta informasjon om detaljprosjekt, i kontraherings-, bygge- og slutfase. 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 Prosjektcontroller 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 innholds faglig 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 entreprisform ved bygging av Færder videregående skole

Utbyggingen av Færder videregående skole ble vedtatt gjennomført som en samspillmodell (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 inneholdt 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 entreprisform – samspillmodell, 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». Anbudskonkurranse for entreprenører/rådgivere ble vunnet av en konstellasjon med Veidekke Entreprenør Vestfold som største part. Vinnerne av de to anbudskonkurransene dannet et juridisk selskap/felleskap (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 projektrapport), 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 projektkostnad 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 samspillmodellen basert på totalentreprisestandarden NS 3431.

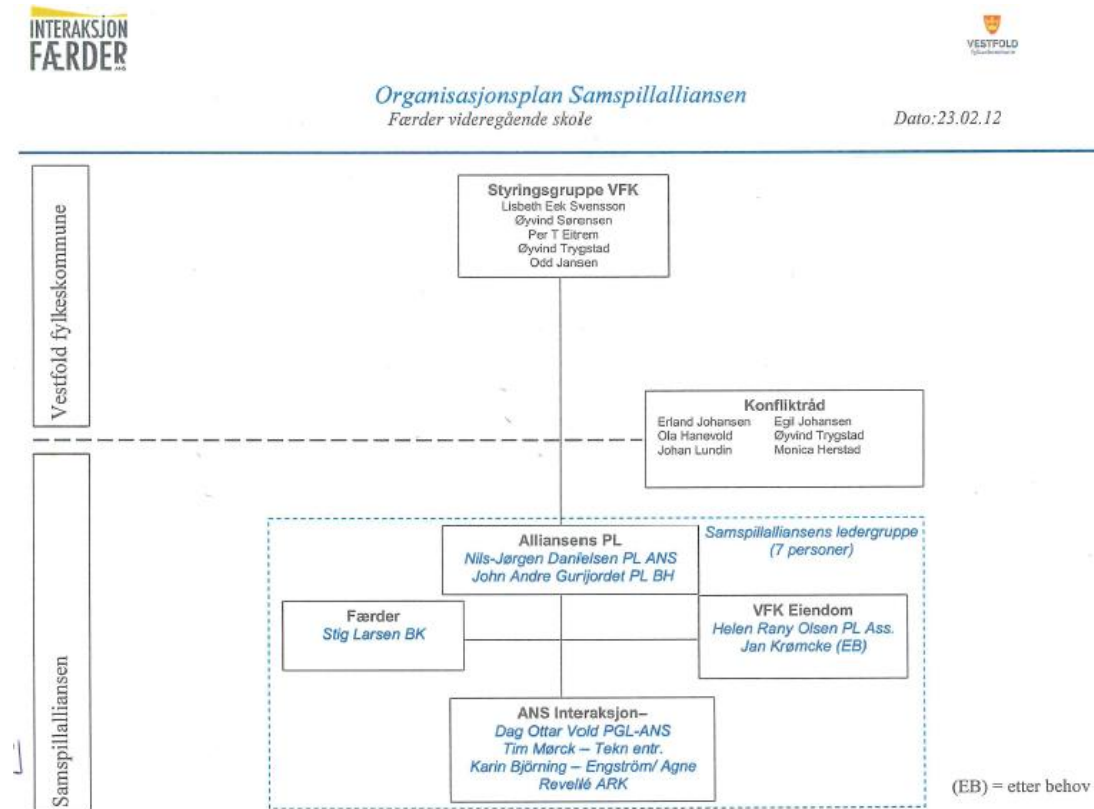
Prosjektorganisering

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).

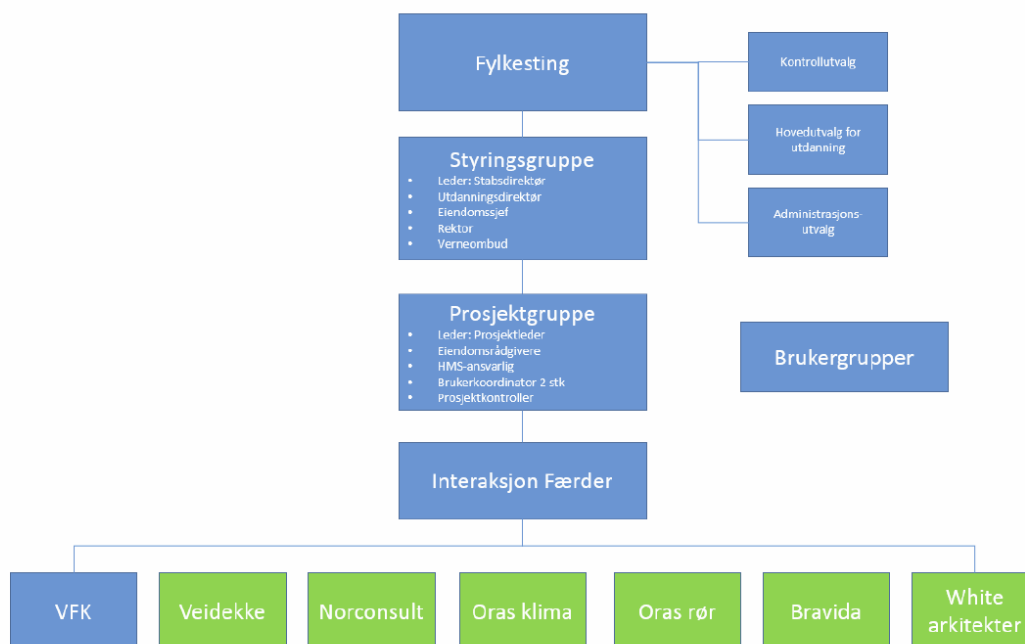
Følgende organisasjonsplan viser Samspillalliansen for Færder videregående skole datert 23.02.12:



Figur 3 – Organisasjonsplan – Samspillalliansen – 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 samspillprosessen 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 byggreglementet og beste praksis for prosjektstyring.

Videre vurderes etableringen av prosjektorganisasjonen og utarbeidelse av organisasjonskart i denne fasen, også å være i tråd med byggreglementet 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 entreprisform – samspillmodell, 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 ferdigstilling/ 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.

Overordnede 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 entreprisreform 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 Samspillmodellen, som entreprisform, 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 slutfasen:

For byggeprosjektet Færder videregående skole, ble det utarbeidet en omfattende *Sluttrapport*, 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 kondemnabile 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 kondemnabile 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 riggekostnader. Det nye bygget skulle ivareta funksjoner for AHT-elever, elektro, idrettsfag samt studieforbereidende. Forutsetningen var også at bygget skulle fungere som et bindeledd mellom de forskjellige yrkesfagene som er plassert i de omkringliggende blokkene.

Overordnede målsettinger

Det fremgår ingen overordnede 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-67/11 om 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 byggereglementet 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 Norconsult 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 kondemnabile 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 kommunikasjonsplan, 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 10².

Vinnere av entreprisekontraktene var:

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

Revisor har foretatt en begrenset kontroll av kontraheringsfasen. Vår kontroll viste at anbudskonkurranser er kunngjort i tråd med regelverket 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

Byggefase 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 prosjektlederens 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		Erstatningsbygg 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 ferdigstilling 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 forskalingsnekkere.

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 slutfasen:

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 byggreglementet.

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 1 mill. 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 foreligger fylkesutvalget til godkjenning.*
- 3. Investeringsramme innarbeides i Budsjett 2014/Økonomiplan 2014-2017*

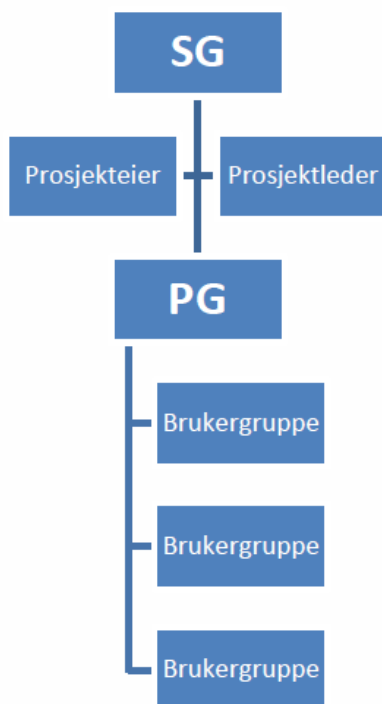
For prosjekt fylkeshuset var fylkesutvalget gjeldende hovedutvalg.

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.

Prosjektgruppe	Styringsgruppa ble ledet av fylkesrådmannen. Prosjektleder er sekretær for styringsgruppa og forbereder saker. 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 enn 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 enn 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 tilbud 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 forlikssavtale 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. Milepøls- 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 verneunder 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 ekskursionsjoner 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 overordnede 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 <i>Beløp i mill kroner</i>	Bevilgninger					Total budsjett- ramme	Sum regnskap	Avvik budsjett- regnskap
	FT 67/12	FT 72/14	Omfor- deling 1)	FT 38/16	FT 84/16			
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 slutfasen:

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 framdrift, 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 regelverk.

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 avvik- 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.

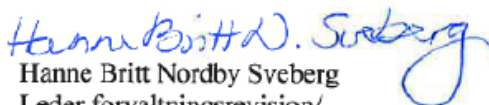
6. REVISORS ANBEFALINGER

- **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 at 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 avvirket 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, Conceptrapport Nr. 45 om Kommunale investeringsprosjekter, Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag, (Concept-programmet 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.

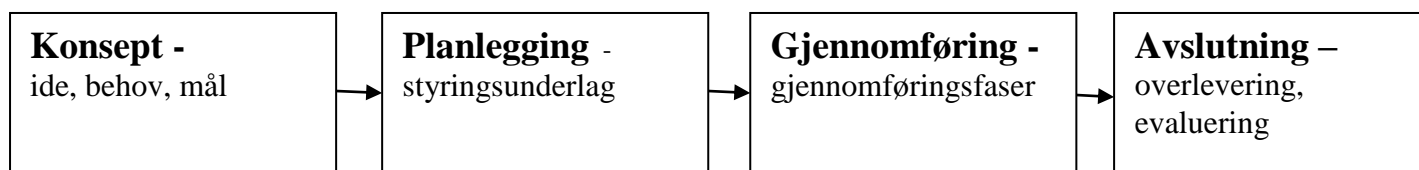
I litteraturen³ blir det pekt på at kontroll og styring av *tidligfasen* i større investeringsprosjekter er svært viktig for å oppnå et resultat som er i samsvar med behov og vedtatte økonomiske rammer. Påvirkningsmulighetene på prosjektet er store i tidligfasen og kostnadene ved å gjøre endringer er 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 karakteristikk:

- 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

Ansvar 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 skiller 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 at 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 kommunikasjonsplan skal således identifisere og dokumentere hvordan man kommuniserer på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte med prosjektets interessenter.

Revisjonskriterier:

- På bakgrunn av interessentanalyse 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 unikhhet 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:

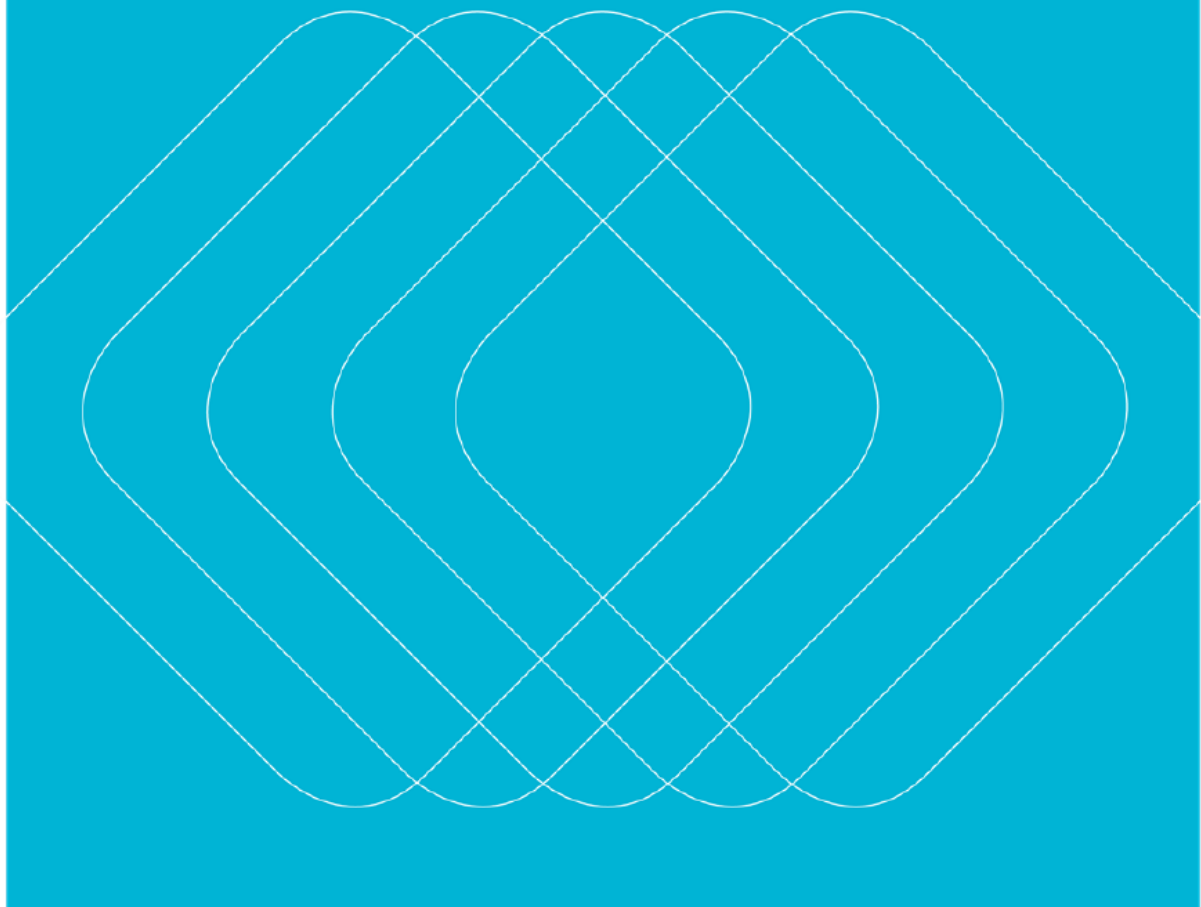
- Tidligere eller lignende prosjekter bør gjennomgås ved prosjektoppstart for å se om erfaringer fra disse kan gjenbrukes
- Evaluering av prosjektet og *læring fra erfaring* i prosjektet bør dokumenteres

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



BYGGEREGLEMENT

Reglement for byggeprosjekter i Vestfold fylkeskommune



06.09.2012

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.

§ 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 inn klima, 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.

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 - Skisseprosjekt - 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)*
Slutfase		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 entreprisform 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 kostnads kalkylen 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 etterprøvnbarhet 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.

Byggefase: Byggefase er gjennomføring av hele byggeprosessen på bakgrunn av kontrahert anbud.

Sluttfasen: I sluttfasen overtas bygget av byggherren. Prosjektet evalueres og byggregnskapet 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 driftsfasen.

§ 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 budsjettammer 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 driftskostnader 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.

§ 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 Slutfase

§ 7-1 overtagelse

I slutfasen 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 rapporterer 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 brukergupper. Brukerguppen 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 budsjetttrammer, 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.

§ 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 *Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)*, eller som er gjenstand for rettslig tvist skal rapporteres til stabsdirektør.

I reglement for videre delegasjon 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 Byggreglement – vedtatt i fylkestinget 27.09.2012
- Vestfold fylkeskommunes utkast til revidert Byggreglement – 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