

Utvalg av innovative anskaffelser knyttet til forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser vedtatt i kontrollutvalgets sak 75/22.

Da prosjektplanen ble behandlet og vedtatt i kontrollutvalget var ikke revisor kjent med fylkeskommunens innovative anskaffelser. Vi sendte en forespørsel til fylkesdirektøren om å utarbeide en liste over fylkeskommunens innovative anskaffelser i perioden 2018-2022. Vi fikk svar på vår forespørsel fra fylkeskommunen den 23.12.22 med en liste over innovative anskaffelser for 2018-2022. Denne vises her:

Innovative anskaffelser 2018-2022, Trøndelag fylkeskommune

Prosjekt	Ansvarlig seksjon	Seksjonsleder	Saksbehandler
Tilrettelegging for ombruk av teglstein	Eiendom	Rune Venås	Heather Louise Mason
Digital plattform for ombruk av byggematerialer	Eiendom	Rune Venås	Heather Louise Mason
Anskaffelse av nytt FDV-verktøy	Eiendom	Rune Venås	Thomas Andersen
Johan Bojer Videregående skole	Eiendom	Rune Venås	Lisbeth Nygård
Cissi Klein videregående skole	Eiendom	Rune Venås	Hege Herdlevær
Trondheim Katedralskole	Eiendom	Rune Venås	Vegard Eitrem
Fremtidens hurtigbåt – utslippsfrie løsninger	Mobilitet	Torhild Aarbergsbotten	Ragnhild Ødegård
Sirkulære løsninger for håndtering av brukt kunstgress	Folkehelse, idrett og frivillighet	Jorun Lilleslett	Gisle Løseth
SMELT (fjerning av forurenset snø som kjøres bort fra vei)	Drift/vedlikehold, Veg	Endre Rudolfson	Kjersti Veie

Kontrollutvalget har i tillegg uttrykt ønske om å se nærmere på ERP prosjektet i forvaltningsrevisjonen av anskaffelser.

En rapport fra evaluering av ERP-prosjektet ble behandlet i fylkestingets vedtak i sak 27/2022 den 27.4.2022.

Saksutredningen viser blant annet til følgende:

Trøndelag fylkeskommune inngikk avtale om et nytt ERP-system (Enterprise resource planning system) i 2020. Det ble etter hvert klart at systemet ikke oppfylte forventede målsettinger. Avtalen med valgt leverandør ble terminert i oktober 2021.

Fylkesdirektøren legger med dette fram evaluering av ERP-prosjekt i Trøndelag fylkeskommune. Evalueringen er gjennomført av en ekstern tredjepart, PricewaterhouseCoopers AS (PwC). Trøndelag fylkeskommune startet planleggingen av et nytt ERP-system i 2018. Det ble i løpet av 2019 gjennomført en konkurranse for anskaffelse av et nytt system, og Capgemini ble i 2020 valgt som leverandør med Oracle og Zalaris som underleverandører. Prosjektet ble preget av store utfordringer både med hensyn til kostnader og fremdrift. Det ble også etter hvert knyttet stor usikkerhet til om leverandøren i det hele tatt ville være i stand til å levere et system som oppfylte prosjektets målsettinger.

ERP-systemet er en programvare som støtter opp om flere administrative områder som for eksempel HR, innkjøp, økonomi, regnskap og lønn. Trøndelag fylkeskommunes prosesser og funksjoner innen ERP-området var i varierende grad automatisert og samkjørt, noe som medførte en betydelig grad av manuelt arbeid. Ett av

hovedmålsettingene med prosjektet var derfor å få fleksible og moderne løsninger som støttet og automatiserte i størst mulig grad disse oppgavene.

Det var påpekt flere svakheter fra PWC i gjennomføringen av prosjektet:

Flere svakheter i forbindelse med prosjektets oppstart

Det er ikke gjort en tilstrekkelig vurdering av om prosjektets målsetninger var realistiske for fylkeskommunen. Fylkeskommunen og prosjektet undervurderer kompetanse- og erfaringsbehov. Det stilles ikke krav om ERP-kompetanse og erfaring med offentlige anskaffelser ved innleie av ekstern prosjektleder. Fylkeskommunen har ved dette valget undervurdert kompetanse- og erfaringsbehovet som er nødvendig for å gjennomføre et slikt prosjekt med svært høye ambisjoner.

Utydelige roller og ansvarsavklaring skaper et forventningsgap

Prosjektet har i liten grad formalisert roller og tilhørende ansvar verken for ledergruppe, styringsgruppe eller operativ prosjektgruppe. Dette medfører at det oppstår et forventningsgap mellom aktørene og det blir krevende å samarbeide. Det savnes og en jevnlig revidering av roller og ansvar gjennom hele prosjektperioden da både roller og ansvar kan skifte eller utvikles over tid.

Ikke tilstrekkelig helhetsforståelse ved avgjørende beslutninger

Valg av anskaffelse tas med utgangspunkt i at prosjektet vurderer det som at fylkeskommunen har et behov, og er avhengig av markedets innspill på hvordan behovet best kan oppfylles. Prosjektet har ikke adressert alle relevante risikoelement og det er ikke gjort en helhetlig risikovurdering for valg av anskaffelsesprosedyre.

Flere svakheter ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag

Prosjektet velger å utforme et konkurransegrunnlag med en overordnet kravspesifikasjon i kombinasjon med en målprismodell. PwC mener at kravspesifikasjon endte opp med for lav detaljeringsgrad. Ved utforming av funksjonsbeskrivelser har blant annet viktige bransjekrav fra regnskap blitt utelatt eller ikke kommet tydelig nok frem.

Bransjeerfaring blir for lite vektlagt og risikovurdert i prekvalifisering

Det er ikke funnet grundig referat eller annet skriftlig materiale som dokumenterer fylkeskommunens funn og vurderinger fra møte hvor de oppgitte referansene fra tilbyder som vant konkurransen ble gjennomgått.

Utydelighet i prosessen ved evaluering av tilbud

Det ble utarbeidet retningslinjer for evalueringen, og fylkeskommunen har i forkant av evalueringen informert deltagerne om hvordan karakterskalaen skulle benyttes. Anskaffelsesansvarlige sammenfattet evalueringen fra de ulike fagområdene, men det har vært uklart hvem som har ansvaret for å ivareta helheten i evalueringsfasen.

Grunnlaget fra tidligere faser leder til en svak kontrakt

Det legges opp til en kontrakt uten tilstrekkelig forpliktelse fra leverandøren. Det tilbys en standardløsning som ikke er utprøvd i fylkeskommunal eller kommunal sektor. Dette medfører svært høy risiko som krever sterk prosjektstyring og leverandøroppfølging. Risiko ved leveransen kan reduseres ved trinnsvis idriftsettelse. Det er ikke dokumentert at beslutninger om dette er tatt tidlig i prosjektet.

Fortsatt uavklarte roller og rollefordeling ved implementeringen av prosjektet

Ingen tar ansvar for kontraktsoppfølging når implementeringsprosjektet påbegynnes. Det fremstår som at prosjektleder ikke har hatt merkantilt ansvar for prosjektet og fulgt opp og styrt prosjektet i henhold til kontrakt. Det er manglende topplederinvolvering og iverksettning av tiltak tidlig nok. Det er først når prosjektet får vesentlig budsjettsprekke at utfordringene i prosjektet blir et fast punkt på ledermøtene.

Prosjektet er preget av svak prosjektstyring

Fylkeskommunen har i liten grad forholdt seg til fasene og milepælsstrukturen i kontrakten. Ved at prosjektet ikke gjennomførte en formell godkjenning av milepælen «Godkjenning av detaljspesifikasjon» mistet prosjektet avbestillingsretten i forbindelse med milepælen. Organiseringen preges av at faglige vurderinger og beslutninger gjennomføres på operativt nivå, uten at de som har fremdrifts- og merkantilt ansvar er tilstrekkelig involvert.

Mangelfull statusoppfølging og -rapportering leder til betydelig ressursprekk

Leverandørens statusrapportering har vesentlige mangler. Samtidig stilles det få krav fra fylkeskommunen til oppfølging. Dette medførte at det ble svært krevende å styre prosjektet i mål med et godt resultat, og det oppstår en betydelig budsjettsprikk.

Anbefalinger:

- *Ta i bruk velegnet prosjektmetodikk*
- *Sett riktig ambisjonsnivå med utgangspunkt i endringskultur og endringsvilje*
- *Strukturer prosjektet hensiktsmessig og etablerer tydelig rollefordeling*
- *Velg en anskaffelsesprosedyre som passer til ERP-anskaffelser*
- *Gjør en grundig vurdering av scope og trinnvis produksjonssetting*
- *Vurder leverandører som har dokumentert bransjeerfaring*
- *Reduser risiko ved å finne balanse mellom fagkompetanse og helhetsperspektivet*
- *Ta konsekvensen av valg knyttet til prosjektgjennomføring og kontraktstandard*

Fylkestinget vedtok følgende i sak 27/22:

Rapporten om evaluering av ERP-prosjektet viser svært store svakheter både i planlegging og gjennomføring. Dette førte til at prosjektet ble terminert, uten at man hadde oppnådd det som var hensikten, men med en påløpt kostnad for Trøndelag fylkeskommune på nærmere 80 millioner kr.

Dette er uakseptabelt, og svært alvorlig. Prosjektet har lagt beslag på ressurser som kunne vært brukt på tjenestetilbud til innbyggerne i Trøndelag. Dette svekker tilliten til at fellesskapets ressurser forvaltes på en god måte.

Rapporten som fylkestinget har fått seg forelagt gir en grundig gjennomgang av hva som sviktet i ERP-prosjektet.

Fylkestinget tar rapporten til orientering, og ber om at fylkesdirektøren følger opp anbefalingene i evalueringen ved et eventuelt nytt ERP-prosjekt eller andre større lignende prosjekter.

Fylkestinget forutsetter også at man gjennomgår eventuelle pågående prosjekter for å vurdere om det må settes inn tiltak.

Fylkestinget forutsetter tett politisk oppfølging ved lignende fremtidige prosjekter.

Revisors vurdering:

Revisor mener det kan være utfordrende å tilføre ytterligere informasjon om ERP-prosjektet utover det som er kommet frem i fylkestingets sak 27/2022. Det er kommet frem viktige anbefalinger i evalueringen av ERP-prosjektet som det kan være aktuelt å se på om tilsvarende feil er gjort i andre innovative anskaffelser. Videre vil evalueringen av ERP-prosjektet danne en bakgrunnsinformasjon til forvaltningsrevisjonen og være naturlig å beskrive der. Kontrollutvalget må ta stilling til om revisor på nytt skal vurdere ERP-prosjektet og hvilken vinkling dette eventuelt skal ha.

Ut fra listen som fylkesdirektøren har oversendt ser revisor følgende anskaffelser kan være aktuelle til nærmere gjennomgang, utvalget til revisor er basert på å sikre bredden ved at ulike avdelinger i fylkeskommunen blir med i undersøkelsen:

1. Anskaffelse av nytt FDV-verktøy – seksjon Eiendom,
2. Fremtidens hurtigbåt – utslippsfrie løsninger – seksjon Mobilitet,
3. Sirkulære løsninger for håndtering av brukt kunstgress – seksjon Folkehelse, idrett og frivillighet,
4. Smelt (fjerning av forurenset snø som kjøres bort fra vei) seksjon Drift/vedlikehold