

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Fylkeskommunen som byggherreorganisasjon

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

21.04.2026

Saknr

34/26

Saksbehandler Torbjørn Brandt**Arkivkode** FE-217

TI-&58

Arkivsaknr 24/436 - 15**Forslag til vedtak**

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger og oversender rapport fra forvaltningsrevisjon til fylkestinget med følgende innstilling:

1. Fylkestinget ber fylkesdirektøren om å:
 - a. Sikre at prosjektstyringsmodellen er tydelig forankret og brukt aktivt i saksfremlegg, inkludert faser, beslutningspunkter og krav til beslutningsgrunnlag.
 - b. Videreutvikle internkontrollen for investeringsprosjekter som en del av fylkeskommunens samlede internkontrollsystem, særlig når det gjelder styring, risiko, avvik, endringer og dokumentasjon.
 - c. Etablere felles og etterprøvbare krav til rapportering, varsling og læring i investeringsprosjekter, inkludert krav til frekvens, innhold og terskler for avvik samt systematisk erfaringsdeling.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren om å orientere kontrollutvalget skriftlig og muntlig om hvordan fylkeskommunen arbeider med å innarbeide anbefalingene i punkt 1 i fylkeskommunens rutiner og praksis iløpet første kvartal i 2027.

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - Fylkeskommunen som byggherre

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjon av fylkeskommunen som byggherre, se kontrollutvalgets vedtak i sak 62/24. Bestillingen bygger på planen for forvaltningsrevisjon 2024–2028 vedtatt av fylkestinget. Revisor utarbeidet en prosjektplan som beskriver hvordan forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres, se kontrollutvalgets vedtak i sak 100/24.

I denne saken legges endelig rapport fra forvaltningsrevisjonen frem til behandling i kontrollutvalget.

Revisor utarbeidet tre hovedproblemstillinger som skulle besvares. Hver av de tre problemstillingene besvares ved casestudier av investeringsprosjektene Cissi Klein videregående skole og Trondheim Katedralskole. For hver av de tre problemstillingene er det utledet en eller flere revisjonskriterier til som revisor skal knytte en vurderingen til. Disse vurderingene leder frem til en konklusjon. På grunnlag av konklusjonene kan revisor utarbeide anbefalinger.

Problemstilling 1 - Tilfredsstill saksfremlegg til fylkestinget i forbindelse med investeringsprosjekter lov, forskrift og anerkjente metoder?

For å besvare denne problemstillingen har revisor utarbeidet revisjonskriterier, som revisor knytter vurderinger til. Revisjonskriteriene er angitt som kulepunkter mens vurderingene er gjengitt med uthevet skrift rett etter revisjonskriteriet.

Fylkeskommunen bør:

- benytte en prosjektstyringsmodell med tydelige faser og beslutningspunkter - *delvis oppfylt*.
- fremlegge et beslutningsgrunnlag som omfatter:
 - oppdatert statusrapport - *oppfylt*.
 - revidert gevinstrealiseringsplan/business case - *delvis oppfylt*.
 - oppdatert risikovurdering - *delvis oppfylt*.
 - endringspunkter/endringslogg - *delvis oppfylt*.
 - læringspunkt og plan for neste fase - *delvis oppfylt*

På bakgrunn av revisors vurderinger knyttet til disse revisjonskriteriene konkluderer revisor med følgende, se uthevet skrift under:

Revisjonen konkluderer med at saksfremleggene gir oppdatert informasjon om prosjektstatus, økonomi og framdrift, og dermed gir et grunnlag for politiske beslutninger. Samtidig oppfyller de bare delvis kravene til et systematisk og etterprøvbart beslutningsgrunnlag.

Prosjektene følger i praksis et stegvis prosjektløp. Prosjektstyringsmodellen er imidlertid i liten grad synliggjort i saksfremleggene. Det fremgår ikke tydelig hvilken fase prosjektet befinner seg i, hvilket beslutningspunkt saken gjelder, eller hva som er grunnlaget for neste fase. Dette gjør det vanskeligere å vurdere prosjektets modenhet og utvikling over tid.

Saksfremleggene omtaler mål og forventet nytte, men inneholder i liten grad planer for gevinstrealisering. Risiko beskrives, men ofte uten en strukturert vurdering av sannsynlighet og konsekvens. Endringer omtales gjennom tekst og historikk, men uten en samlet endringslogg. Læringspunkter fra tidligere faser framgår i liten grad.

På bakgrunn av denne konklusjonen anbefaler revisor at fylkeskommune skal:

- Sikre at prosjektstyringsmodellen er tydelig forankret og brukt aktivt i saksfremlegg, inkludert faser, beslutningspunkter og krav til beslutningsgrunnlag.

Problemstilling 2 - Har fylkeskommunen, på overordnet nivå, systematisk internkontroll for investeringsprosjekter?

For å besvare denne problemstillingen har revisor utarbeidet revisjonskriterier, som revisor knytter vurderinger til. Revisjonskriteriene er angitt som kulepunkter mens vurderingene er gjengitt med uthevet skrift rett etter revisjonskriteriet.

Fylkesdirektøren skal ha et helhetlig system for internkontroll som favner om investeringsprosjektene. Et slikt helhetlig system skal inneholde følgende sentrale komponenter:

- Klart definerte roller og ansvar for styring og kontroll - *delvis oppfylt*.
- Rutiner og prosedyrer - *delvis oppfylt*.
- Avviks- og endringshåndtering i tråd med fastsatte styringskrav - *delvis oppfylt*.
- Risikovurdering og risikohåndtering - *delvis oppfylt*.
- Ordninger for evaluering, læring og erfaringsoverføring - *delvis oppfylt*.

På bakgrunn av revisors vurderinger knyttet til disse revisjonskriteriene konkluderer revisor med følgende, se uthevet skrift under:

Revisjonen konkluderer med at fylkeskommunen ikke har et fullt ut samlet og dokumentert internkontrollsystem for investeringsprosjekter på overordnet nivå.

Fylkeskommunen har reglement og styringsdokumenter som regulerer ansvar, delegasjon og økonomistyring. Det pågår også arbeid med å utvikle internkontroll- og kvalitetssystem. Samtidig viser revisjonen at sentrale deler av internkontrollen i stor grad er prosjektspesifikke

eller under utvikling. Dette gjelder blant annet felles rolle- og ansvarsbeskrivelser, rutiner, avvikhåndtering, risikostyring og systematisk læring mellom prosjekter.

Internkontrollen fungerer i praksis på prosjektnivå gjennom bruk av kontraktsstandarder, prosjektstyring og faste møtearenaer. Det mangler likevel felles rammer som sikrer lik praksis og samlet styring på porteføljenivå. Fylkesadministrasjonen er i ferd med å bygge ut et slikt system.

På bakgrunn av denne konklusjonen anbefaler revisor at fylkeskommune skal:

- Videreutvikle internkontrollen for investeringsprosjekter som en del av fylkeskommunens samlede internkontrollsystem, særlig når det gjelder styring, risiko, avvik, endringer og dokumentasjon.

Problemstilling 3 - Ivaretar fylkesdirektøren sin rapporteringsplikt i gjennomføringen av investeringsprosjektene?

For å besvare denne problemstillingen har revisor utarbeidet revisjonskriterier, som revisor knytter vurderinger til. Revisjonskriteriene er angitt som kulepunkter mens vurderingene er gjengitt med uthevet skrift rett etter revisjonskriteriet.

Fylkeskommunen skal ha:

- tilstrekkelig og relevant styringsinformasjon, slik at administrativ og politisk ledelse får korrekt og oppdatert informasjon om status, økonomi, framdrift, kvalitet og risiko i investeringsprosjektene - *delvis oppfylt*
- systematisk rapportering og varsling av avvik, slik at vesentlige endringer og risiko fanges opp og formidles gjennom styringslinjen - *delvis oppfylt*
- dokumentert og etterprøvbart rapportering, slik at rapportert informasjon kan spores og ettergås i ettertid - *delvis oppfylt*

På bakgrunn av revisors vurderinger knyttet til disse revisjonskriteriene konkluderer revisor med følgende, se uthevet skrift under:

Revisjonen konkluderer med at rapporteringen i prosjektene i hovedsak fungerer i praksis. Det rapporteres om økonomi, framdrift, risiko og avvik gjennom faste møtearenaer og gjennom administrativ linje. Politisk nivå mottar informasjon gjennom tertialrapportering og saksfremlegg ved behov.

Samtidig er rapporteringen i stor grad basert på praksis i det enkelte prosjekt. Den er i mindre grad standardisert og samlet dokumentert på tvers av investeringsporteføljen. Det finnes ikke ett samlet dokument som beskriver rapporteringslinjene fra prosjektleder til politisk nivå, og det er ikke fastsatt felles terskler for varsling av avvik. Dokumentasjonen er fordelt på flere systemer og nivåer, noe som gjør det mer krevende å følge utviklingen i prosjektene over tid.

Rapporteringsstrukturen fremstår dermed som funksjonell i praksis, men i begrenset grad formalisert og samlet dokumentert på tvers av investeringsporteføljen.

På bakgrunn av denne konklusjonen anbefaler revisor at fylkeskommune skal:

- Etablere felles og etterprøvbare krav til rapportering, varsling og læring i investeringsprosjekter, inkludert krav til frekvens, innhold og terskler for avvik samt systematisk erfaringsdeling.

Høringsvar og uttalelse fra fylkesdirektøren

Fylkesdirektøren har avgitt høringsvar til rapporten. Høringssvaret er vedlagt rapporten, se

side 55. Fylkesdirektøren har i tillegg anledning til å uttale seg når kontrollutvalget tar saken opp til behandling og før vedtak fattes.

Vurdering og konklusjon

Rapporten er i tråd med kontrollutvalgets bestilling og prosjektplanen. Revisors vurderinger er omfattende og grundige, og gir godt grunnlag for å konkludere. Forvaltningsrevisjon gir nødvendig og nyttig informasjon som bør kunne bidra til læring og forbedring, noe fylkesdirektøren bekrefter i høringssvaret. Anbefalingene fra revisor er egnet til å videreutvikle og forbedre rollen og det ansvaret fylkeskommunen har, som byggherre.

Sekretariatet anbefaler at utvalget oversender rapporten til behandling i fylkestinget.