

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Planlegging av investeringar

November 2017

«Forvaltningsrevisjon av
planlegging av investeringar»

November 2017

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Samandrag

Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av planlegging av investeringar i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 128/16.

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke og vurdere Hordaland fylkeskommune si planlegging og styring av investeringsprosjekt, med særleg fokus på rutinar for god kostnadsstyring. I samband med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått relevant dokumentasjon frå fylkeskommunen, og det er gjennomført intervju med utvalde leiarar og tilsette som er sentrale i planlegginga og oppfølginga av investeringsprosjekt i regi av eigedomsavdelinga samt investeringar på fylkesvegnettet. Vidare er tre investeringsprosjekt vald ut og gjennomgått i samband med forvaltningsrevisjonen, med fokus på å vurdere økonomistyringa og - rapporteringa i det enkelte prosjekt.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel i rapporten (kapittel 3-5) kort oppsummert, og deretter er revisjonen sine tilrådingar lista opp. Avslutningsvis i samandraget er det også ei lesarrettleiing der ein kan finne informasjon om korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Prioritering og planlegging av investeringsprosjekt

Organisering og samhandling

Undersøkinga viser at arbeidet med prioritering av investeringsprosjekt føregår som del av fylkeskommunen sitt ordinære planarbeid, og at utgangspunktet for prioriteringane blir etablert gjennom arbeidet med ulike sektorplanar. Organiseringa og samhandlinga i desse prosessane framstår som tydeleg og avklart, og det er positivt at det dei seinare åra har blitt jobba målretta med å sikre ei tilstrekkeleg tydeleg og effektiv samhandling mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen som Sams vegadministrasjon.

Behovsvurderingar og prioriteringar

Langsiktige mål og behov for investeringar er vurdert og presentert gjennom ulike sektorplanar. Der er det også prioritert investeringsprosjekt som er vurdert å fylle dei behova som er identifisert. Behovsanalyse og vurderingar for dei ulike investeringsprosjekta går med andre ord fram av sektorplanane, og særleg når det gjeld fylkesvegnettet er det etablert system for å gjennomføre systematiske og dokumenterte vurderingar av behov for investeringar. Samtidig viser undersøkinga at det for få år sidan er sett i gang/gjennomført byggeprosjekt der fylkeskommunen i etterkant har konstatert at behovsvurderingane ikkje var tilstrekkelege. Sidan prioritering av nokre prosjekt som oftast vil bety at andre prosjekt *ikkje* blir prioritert, er det til ei kvar tid viktig at det er dei «riktige» investeringsprosjekta som blir vald ut. Sjølv om det per i dag er etablert system for gjennomføring av behovsvurderingar, vil revisjonen presisere viktigheita av at fylkeskommunen har kontinuerleg fokus på om vurderingane som blir gjort er tilstrekkeleg gode, og om det eventuelt er tiltak som kan setjast i verk for å sikre ytterlegare systematikk og kvalitet i arbeidet med behovsvurderingar knytt til det enkelte investeringsprosjekt som blir vurdert starta opp.

Når det gjeld prosessane knytt til prioritering av investeringar, kan ikkje revisjonen sjå at det er noko som indikerer at noverande system med planar og rullering av desse ikkje er føremålstenleg. Gjennom langsiktige planar der framtidige investeringar er fordelt over år, meiner revisjonen at prioriteringane på lang sikt er tydeleggjort, og gjennom dei årlege budsjett- og økonomiplanprosessane blir også kortsiktige prioriteringar tydeleggjort. Samtidig registrerer revisjonen at det ikkje er fastsett overordna prinsipp som skal leggjast til grunn for prioritering av investeringar på tvers av sektorane. Revisjonen meiner fylkeskommunen med fordel kan vurdere moglegheita for å etablere nokre overordna prinsipp som skal liggje til grunn for desse prosessane, for å bidra til ytterlegare føreseielege og tydelege prosessar knytt til prioriteringane av investeringsprosjekt på tvers av sektorane. Vidare merkar revisjonen seg at det i fylkeskommunen er betydeleg merksemd rundt den høge gjeldsgraden, og at det både er innført ein handlingsregel og gjort grep for å gjennomgå og redusere investeringskostnadene i samband med

handsaming av budsjett 2017/økonomiplan 2017-2020. Revisjonen meiner dette er viktige grep med tanke på fylkeskommunen sin økonomiske situasjon, og at prosessane bidrar til å tydeleggjere viktige av gode prosessar når det gjeld behovsvurderingar og prioriteringar av investeringsprosjekt.

Utarbeiding av kalkylar og risikovurderingar

Revisjonen registrerer at det blir arbeidd med å utarbeide og implementere eit kvalitetssystem for heilskapleg planlegging og styring av investeringsprosjekt som blir gjennomført av eigedomsavdelinga. Dette er positivt, og vil slik revisjonen ser det kunne bidra til å sikre ei god planlegging og gjennomføring i dei ulike fasane av investeringsprosjekt knytt til bygg. Undersøkinga viser at det ikkje har vore etablert tilstrekkelege system for utarbeiding av kalkylar knytt til investeringsprosjekt som blir gjennomført av eigedomsavdelinga, og at det mellom anna i case som revisjonen har gjennomgått, ikkje føreligg dokumentasjon på alle kalkylar som er utarbeidd. Den seinare tida er det utarbeidd og implementert rutinar for desse prosessane, men revisjonen meiner at det framleis ikkje er etablert tilstrekkelege system for å vurdere og kostnadsberekne usikkerheit i samband med kostnads kalkylar. Gode prosessar for kartlegging og analyse av usikkerheit, og berekning av kostnader som identifisert usikkerheit kan medføre, vil kunne bidra til å redusere risikoen for uføresett auke i kostnadene knytt til investeringsprosjekt. Undersøkinga viser vidare at det no er etablert system og rutinar for å gjennomføre jamlege analyser av usikkerheit i samband med byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga. Desse analysane inneber risikovurderingar der både framdrift og kostnader vanlegvis vil bli vurdert. Rutinane er relativt nye, og revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen etter noko tid evaluerer arbeidet med systematiske usikkerheitsanalyser og risikovurderingar i investeringsprosjekt, for å undersøke om system og rutinar fungerer etter føremålet. Revisjonen meiner også at fylkeskommunen bør vurdere om det kan vere føremålstenleg å tydeleggjere krav til vurderingar av økonomiske konsekvensar for prosjektet, og eventuelt omfanget av slike konsekvensar, i rutinen for usikkerheitsanalyse. Fylkeskommunen bør etter revisjonen si vurdering også vurdere å fastsette kriterium for kor stor grad av usikkerheit som er akseptabel i ulike fasar av eit prosjekt.

Når det gjeld kalkylar i samband med fylkesvegprosjekt, kan ikkje revisjonen sjå at det er indikasjonar på at ikkje system og rutinar for utarbeiding av kalkylar fungerer tilfredsstillande. For fylkesvegprosjekt blir det også nytta etablerte metodar for å behandle usikkerheit og risiko knytt til investeringsprosjekt. Samtidig registrerer revisjonen at det blir stilt spørsmål ved om grunnlaget for kalkylane er tilstrekkeleg, og at det i praksis ikkje alltid er tatt tilstrekkeleg høgde for usikkerheit i prosjekta. Revisjonen vil presisere viktige av at utfordringar knytt til grunnlaget for kalkylar er tema i dei samarbeidsfora som er oppretta mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, slik at eventuelle forbetningsområde blir identifisert, og tiltak kan setjast i verk.

Når det gjeld overordna risikovurderingar av investeringsplanen til fylkeskommunen, registrerer revisjonen at det i samband med årsbudsjett 2017/økonomiplan 2017-2020 har vore stor merksemd rundt risikoar som er knytt til fylkeskommunen sitt investeringsnivå. Risikoane er tydeleggjort i sjølve budsjettdokumentet, og det blei som følgje av identifiserte risikoar sett i verk tiltak for å unngå ei ytterlegare auke i gjeldsgraden, og dermed redusere risikoen.

Vurdering av framtidige driftskostnader

Val av ulike løysingar/konsept knytt til ei investering, kan medføre ulike driftskostnader i åra som kjem. Vala som blir gjort i samband med planlegginga av investeringsprosjekt vil difor kunne påverke fylkeskommunen sitt driftsbudsjett fram i tid. Revisjonen meiner basert på dette at fylkeskommunen, som del av arbeidet med planlegging av investeringar, også bør gjere vurderingar av framtidige driftskostnader. Når det gjeld byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga meiner revisjonen at prosessen med å vurdere ulike løysingar og kva følgjer dei vil få for framtidige driftskostnader bør systematiserast ytterlegare og dokumenterast. Revisjonen meiner at det med fordel kan utarbeidast ei prosedyre for dette arbeidet, slik det også er lagt opp til i prosjektstyringssystemet som er under utarbeiding. Når det gjeld fylkesvegprosjekt inngår berekningar av framtidige driftskostnader i rutinar for konsekvensutgreiingar, og revisjonen har ingen indikasjonar på at det er manglar knytt til arbeidet med å kartleggje framtidige driftskostnader.

Kostnadsutviklinga i gjennomførte investeringsprosjekt

Revisjonen merker seg at framstillinga som er mottatt frå høvesvis eigedomsavdelinga og samferdselsavdelinga i samband med forvaltningsrevisjonen, og som viser kostnadsutviklinga i

investeringsprosjekt høvesvis i regi av eigedomsavdelinga og på fylkesvegnettet, er ulik. Revisjonen stiller vidare spørsmål ved om framstillinga av kostnadsutviklinga i fylkesvegprosjekt gir eit tilstrekkeleg godt bilete av den økonomiske utviklinga i prosjekta.

Oversikta over avslutta investeringsprosjekt viser at det for byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga er til dels store endringar i kostnadsestimata før det føreligg godkjente kostnadsestimat ved byggestart, men at det også førekjem endringar undervegs i prosjektet som medfører auka kostnader. For fylkesvegprosjekt framgår ikkje kostnadsestimat før vedtak om godkjenning av prosjektet av oversiktene revisjonen har motteke, men også her blir det opplyst at det kan skje store endringar i kostnadsestimata i denne fasen. Også for vegprosjekt viser oversiktene revisjonen har motteke at det kan vere til dels store kostnadsauker i prosjekta etter godkjenning av opphavleg ramme for prosjektet.

Gjennomgangen viser med andre ord til dels store avvik mellom tidlege kostnadsestimat og kostnadsestimat ved byggestart¹, og revisjonen registrerer at det gjennomgåande blir vist til at det er utfordrande å utarbeide realistiske kostnadsestimat på eit tidleg tidspunkt i samband med planlegging av investeringsprosjekt. Revisjonen har forståing for at det i ei tidleg fase av prosjektplanlegginga kan vere vanskeleg å gi nøyaktige kostnadsestimat, men vil likevel presisere viktigeita av å synleggjere dei usikkerheitene og risikoar som er knytt til tidlege kostnadsestimat. Revisjonen meiner dette er ein viktig del av beslutningsgrunnlaget som blir lagt fram for politisk nivå i fylkeskommunen. I fleire rapportar frå Concept-programmet² blir også viktigeita av tidlege kostnadsestimat presisert, og det blir mellom anna vist til at «underestimering av kostnader i tidligfasen kan ha dramatiske implikasjoner for prosjektutvelgelsen og er sannsynligvis i mange tilfeller langt viktigere å ha kontroll på enn kostnadsoverskridelser i gjennomføringsfasen.»³

Økonomisk rapportering knytt til vedtekne investeringsprosjekt

Rapportering om kostnadsutvikling i investeringsprosjekt

Når det gjeld rapportering av avvik knytt til investeringsprosjekt, meiner revisjonen at det er etablert føremålstenlege system for å sikre tidsriktig rapportering. Det går samtidig fram at det for fylkesvegprosjekt er ei utfordring at rapporteringa i stor grad er knytt opp mot årsbudsjett, og at det i mindre grad blir rapportert på totalprognose for pågåande fylkesveginvesteringar som strekker seg over fleire år. Gode totalprognosar er etter revisjonen si vurdering sentralt for at fylkeskommunen skal kunne utøve sitt ansvar som vegeigar på ein god måte, og det er difor viktig at fylkeskommunen arbeider vidare med å tydeleggjere dette behovet ovanfor Statens vegvesen, samt avklare korleis slik rapportering best kan kome på plass.

Revisjonen meiner vidare at handlingsregelen om at gjeldsgraden til fylkeskommunen ikkje skal overstige 115 %, styrkar fokuset på at auka kostnader eller utsett framdrift i eitt prosjekt, vil påverke gjennomføringa også av andre investeringsprosjekt. Samtidig vil revisjonen presisere viktigeita av at totalprognosar for fleirårige prosjekt inngår i tertialrapportane, for å få eit godt utgangspunkt for det vidare arbeidet med investeringsbudsjett- og plan for komande periode.

Rutinar for kostnadsreducerande tiltak

Det er etablert rutinar for å identifisere eventuelle kostnadsreducerande tiltak ved avvik i investeringsprosjekt som medfører auka kostnader. Likevel blir det presisert at det ofte vil vere begrensa moglegheiter til å sette i verk kostnadsreducerande tiltak i praksis. Revisjonen vil presisere viktigeita av at fleire alternative løysingar bør bli belyst i saker som blir lagt fram for politisk avgjerd, til dømes etter konkurranseutsetting, og der det viser seg at prosjektet blir betydeleg dyrare enn først antatt. I undersøkinga blir det også peikt på at det har vore tilfelle der ein ser at det kunne vore mogleg å setje i verk kostnadsreducerande tiltak, men der det ikkje har blitt rapportert i tide til at denne moglegheita er

¹ Dette gjeld byggeprosjekt, sidan tidlegare kostnadsestimat ikkje går fram av mottatte oversikter over kostnadsutvikling i fylkesvegprosjekt. Revisjonen har likevel fått opplyst at også tidlege kostnadsestimat for fylkesvegprosjekt er usikre.

² Sjå Concept-rapport nr. 39 og nr. 45.

³ Welde, Morten m.fl.: Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase. Concept rapport Nr. 39. Side 11.

reell. Dette er ikkje tilfredsstillande, og revisjonen meiner det er viktig at rapportering, inkludert forslag til eventuelle kostnadsreducerande tiltak, blir følgt tett opp frå leiinga si side.

Momskompensasjon

Det har over tid vore retta merksemd mot utfordringa med tapt momskompensasjon knytt til fylkesvegar, men det førekjem framleis at momskompensasjon går tapt. Etter revisjonen si vurdering har fylkeskommunen sett i verk føremålstenlege tiltak, i form av gjentakande merksemd retta mot temaet i dialogen med Statens vegvesen, samt tiltak for å ha fortløpande oversikt over status. Samtidig går det fram at utfordringa per i dag består i at ikkje alle følgjer dei rutinar som er etablert, og revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen i dialog med Statens vegvesen vurderer kva kontrollmekanismar det eventuelt er mogleg å nytte for å redusere utfordringa med tapt momskompensasjon ytterlegare.

Kontroll med kostnadsutviklinga i utvalde investeringsprosjekt

Stend videregående skole –Ombygging for tilrettelagt opplæring (prosjekt 02127)

Etter revisjonen si vurdering var ikkje politiske saker knytt til prosjekt om ombygging for tilrettelagt opplæring ved Stend vgs forsvarleg utgreidd, slik det er krav om i kommunelova § 23. Vesentleg informasjon går etter revisjonen si vurdering ikkje fram av saker som blei lagt fram for fylkestinget og fylkesutvalet. Risikoar knytt til framdrift, omfang og kostnader var ikkje tilstrekkeleg omtalt i sakene, og då særleg i saka som blei handsama i fylkestinget i oktober 2012. Revisjonen meiner også at samanhengen mellom dei to politiske sakene som omtalar same prosjekt, frå høvesvis oktober 2012 og juni 2013, er mangelfull. Revisjonen meiner mellom anna at det er ein betydeleg mangel ved sistnemnde at det manglar informasjon om status for både økonomi og framdrift i prosjektet, særleg med tanke på at prosjektet mellom dei to sakene har utvikla seg til å bli eit heilt anna prosjekt enn det som opphavleg var planlagt.

Revisjonen registrerer at prosjektet synast å vere eit døme på dei utfordringar som i fleire samanhengar er nemnd i samband med forvaltningsrevisjonen, med at rehabiliteringsprosjekt ofte endrar innhald, omfang og dermed også kostnadsramme i løpet av både planlegging og gjennomføring, og at det ikkje blir tatt tilstrekkeleg omsyn til usikkerheit og risiko i planlegginga av prosjektet.

Rehabilitering yrkesskolebygget Odda vidaregåande skule (prosjekt 02131)

Også dette prosjektet er eit døme på eit rehabiliteringsprosjekt der det undervegs er avdekkja forhold som det blir tilrådd å utbetre som del av prosjektet, noko som inneber auka kostnader. I tillegg går det fram at kalkylane har vore for optimistiske, og at grunnlaget for utarbeidde kalkylar ikkje har vore tilstrekkeleg. Usikkerheit og risiko har heller ikkje blitt tilstrekkeleg kartlagt og vurdert frå starten av prosjektet. Revisjonen registrerer samtidig at det den seinare tida er utarbeidd systematiske analyser av usikkerheit for prosjektet, som blir følgt opp og jamleg revidert.

Etter det revisjonen kan sjå, har det vore ei tilfredsstillande rapportering om endringane i prosjektet, og om behov for å utvide kostnadsramma for prosjektet. Det er positivt at endringar fortløpande har blitt rapportert. Samtidig meiner revisjonen at det er uheldig at det i eitt og same fylkestingsmøte, i to ulike saker blei referert til to ulike totalrammer for prosjektet ved Odda vgs.

FV 7 Haukanesberget (Prosjekt 303721)

I dette prosjektet har det vore kostnadsendringar som i hovudsak har å gjere med at marknadskostnadene var høgre enn estimert. Det har også vore utfordringar med framdrifta i prosjektet. Revisjonen meiner at rapporteringa om kostnadsendringar i prosjektet ikkje har vore tilstrekkeleg tydeleg. Manglane dreier seg særleg om at det i fylkestings saker er referert til totalkostnader som ikkje er oppdaterte, at det i enkelte tilfelle er vist til litt ulike beløp utan at dette er tydeleg grunnlagt, og at det i same fylkestingsmøte er vist til ulike totalkostnader for prosjektet i ulike saker.

Endring av mva-regelverket i løpet av perioden medfører også at det i ulike saker er vist til ulike totalkostnader, og revisjonen meiner dette bidrar til å gjere det uklårt kva som er gjeldande ramme for prosjektet. Revisjonen meiner det burde ha blitt tydeleggjort i sakene og vedtaka om beløpa som er omtalt er inkl. eller eks. mva. Vidare registrerer revisjonen at det i tertialrapportar ikkje er vist til totalprognose for prosjektet, og revisjonen meiner dette er ein vesentleg mangel ved rapporteringa. Så lenge det berre blir rapportert om status for inneverande budsjettår, kjem det ikke tilstrekkeleg tydeleg fram om

totalprognose er innafor totalramma eller ikkje, og dette medfører etter revisjonen si vurdering at det kan bli vanskeleg for politisk nivå å ta stilling til det som blir rapportert.

Revisjonen stiller også spørsmål ved at det per e-post i oktober 2013 blei gitt ei administrativ godkjenning av ny kostnadsramme for prosjektet på 273,6 mill. kr. Revisjonen meiner at det ut ifrå ordlyden i gjeldande delegering på vegområdet ikkje er gitt at den fortolkinga som her er lagt til grunn, er den einaste rette. Revisjonen meiner basert på denne saka at delegering av mynde på vegområdet per i dag ikkje er tilstrekkeleg eintydig, og at det er behov for ei tydeleggjering av kva mynde som er delegert til fylkesrådmannen og deretter vidaredelegert til regionvegsjefen.

Anbefalingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Etablerer system og rutinar som sikrar at usikkerheit blir kostnadsberekna i samband med kostnadskalkylar for byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga, og fortløpande i prosjektgjennomføringa i samband med analyser av usikkerheit.
2. Sørgjer for at usikkerheit og risiko knytt til dei tidlege kostnadsestimata for både fylkesvegprosjekt og byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga blir tydeleggjort, også ovanfor politisk nivå, for å sikre at det føreligg eit forsvarleg beslutningsgrunnlag ved avgjerd om prioritering av investeringsprosjekt.
3. Tydeleggjer behovet for gode totalprognosar ovanfor Statens vegvesen som Sams vegadministrasjon, og avklarar korleis slik rapportering best kan kome på plass.
4. Sørgjer for at delegering av mynde når det gjeld investeringar på fylkesvegnettet, til fylkesrådmannen og vidare til regionvegsjefen, er så tydeleg at det i minst mogleg grad er rom for ulike fortolkingar.
5. Vurderer å fastsette kriterium for kor stor grad av usikkerheit som er akseptabel i ulike fasar av eit investeringsprosjekt.
6. Vurderer om det kan vere føremålstenleg å etablere nokre overordna prinsipp som skal ligge til grunn for prosessane med prioritering av investeringsprosjekt på tvers av sektorane.

Lesarrettleiing

Dei ulike kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta i prosjektet, og verifiseringsprosessar som er gjennomført.
- Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og oppsummerer nokre sentrale nøkkeltal samt organiseringa av dei prosessar og oppgåver som er gjenstand for forvaltningsrevisjon.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *Rutinar for prioritering og planlegging av investeringsprosjekt*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Innleiingsvis blir problemstillingane og revisjonskriteria som er relevante for å svare på problemstillingane presentert. Dei tema som blir omhandla i dette kapitlet er organisering og samhandling knytt til planlegging av investeringar, rutinar for prioritering og utarbeiding av planar for investeringar, rutinar for gjennomføring av behovsvurderingar, rutinar for utarbeiding av kalkylar, rutinar for vurdering av driftsmessige konsekvensar av investeringar,

risikovurderingar knytt til investeringsplan og vedtekne investeringar, og til slutt samsvar mellom kostnadsestimat og rekneskapsførte kostnader for investeringsprosjekt. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag og revisjonen si vurdering, under egne underkapittel.

- Kapittel 4: I kapittel fire, *Rutinar for økonomisk rapportering om vedtekne investeringar*, svarer revisjonen på andre hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Også i dette kapitlet blir problemstillingane og relevante revisjonskriterium presentert innleiingsvis. Tema som blir omhandla i kapittel 4 er rapportering og oppfølging av kostnadsutvikling i investeringsprosjekt, rutinar for vurdering og eventuell igangsetting av kostnadsreduserande tiltak, samt rutinar for å sikre momsrefusjon i samband med investeringsprosjekt. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag og revisjonen si vurdering, under egne underkapittel.
- Kapittel 5: I kapittel fem, *Kontroll med kostnadsutviklinga i utvalde investeringsprosjekt*, blir tre utvalde investeringsprosjekt gjennomgått for å svare på hovudproblemstilling tre i forvaltningsrevisjonen. Dei tre prosjekta er Stend vidaregåande skule – Ombygging for tilrettelagt opplæring, Odda vidaregåande skule – Rehabilitering yrkesskolebygget og FV7 – Haukanesberget – rassikring. For kvart av desse tre prosjekta presenterer revisjonen datagrunnlag og revisjonen si vurdering, under egne underkapittel.
- Kapittel 6: I kapittel seks, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presentert, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at fylkeskommunen bør setje i verk basert på dei undersøkingar som er gjennomført.
- Vedlegg 1: I vedlegg 1 går høyringsuttale frå fylkesrådmannen fram.
- Vedlegg 2: I vedlegg 2 gir revisjonen ein samla presentasjon av dei revisjonskriterium som er lagt til grunn i samband med forvaltningsrevisjonen.
- Vedlegg 3: I vedlegg 3 er det ei opplisting av sentrale dokument og litteratur som er lagt til grunn anten som revisjonskriterium eller datagrunnlag, og som det er vist til i rapporten.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	12
2. Om tenesteområdet	15
3. Rutinar for prioritering og planlegging av investeringsprosjekt	17
4. Rutinar for økonomisk rapportering om vedtekne investeringsprosjekt	44
5. Kontroll med kostnadsutviklinga i utvalde investeringsprosjekt	53
6. Konklusjon og tilrådingar	67
Vedlegg 1: Høyringsuttale	69
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	70
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	75

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Føremål og problemstillingar	12
1.3 Avgrensing	13
1.4 Metode	13
1.5 Revisjonskriterium	14
2. Om tenesteområdet	15
2.1 Innleiing	15
2.2 Organisering	16
3. Rutinar for prioritering og planlegging av investeringsprosjekt	17
3.1 Problemstilling	17
3.2 Revisjonskriterium	17
3.3 Organisering og samhandling knytt til planlegging og gjennomføring av investeringar i fylkeskommunen	20
3.4 Rutinar for prioritering, utarbeiding og rullering av langtidsplan for innlemming av planlagde investeringar i årsbudsjett	23
3.5 Rutinar for gjennomføring av behovsvurderingar knytt til planlagde investeringar	26
3.6 Rutinar for utarbeiding av kalkylar for investeringane	28
3.7 Rutinar for vurdering av driftsmessige konsekvensar ved investeringane	33
3.8 Risikovurdering av investeringsplan og av vedtekne investeringar	34
3.9 Samsvar mellom kostnadsestimat i investeringsplan og faktiske kostnader i prosjektrekneskapan	37
4. Rutinar for økonomisk rapportering om vedtekne investeringsprosjekt	44
4.1 Problemstilling	44
4.2 Revisjonskriterium	44
4.3 Rapportering og oppfølging av kostnadsutvikling i investeringsprosjekt	45
4.4 Rutinar for vurdering og eventuell igangsetting av kostnadsreducerande tiltak	50
4.5 Rutinar for å sikre momsrefusjon	52
5. Kontroll med kostnadsutviklinga i utvalde investeringsprosjekt	53
5.1 Problemstilling	53
5.2 Revisjonskriterium	53
5.3 Stend vidaregåande skole –Ombygging for tilrettelagt opplæring (prosjekt 02127)	53
5.4 Rehabilitering yrkesskolebygget Odda vidaregåande skule (prosjekt 02131)	56
5.5 FV 7 Haukanesberget (Prosjekt 303721)	60
6. Konklusjon og tilrådingar	67
Vedlegg 1: Høyringsuttale	69
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	70
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	75
Figurar	
Figur 1. Oversikt over investeringar fordelt på føremål	15
Figur 2. Akseptkriteriumet til Statens Vegvesen for eit overslag basert på reguleringsplan	31
Figur 3. Oppbygning av eit kostnadsoverslag etter Anslagmetoden	35
Figur 4 Indre og ytre påverknader knytt til prosjektkostnad, jf. handbok i anslagsmetoden.	36
Figur 5 Budsjettprosessen – årleg rullering	49

Figur 6. Tidslinje for prosjektet ved Stend Videregående skole – ombygging for tilrettelagt opplæring	54
Figur 7 Tidslinje som viser kostnadsutviklinga i samband med rehabilitering ved Odda vgs.	57
Figur 8. Tidslinje for prosjektet for FV 7 – Haukanesberget	60

Tabellar

Tabell 1. Ulike fasar i fylkeskommunen sitt prosjektstyringssystem	28
Tabell 2. Krav til kostnadsoverslaga si nøyaktigheit i Statens vegvesen	30
Tabell 3 Utsnitt frå oversikt over avslutta investeringsprosjekt – Eigedomsavdelinga.	37
Tabell 4. Forholdet mellom opphavleg ramme og ramme ved byggestart	37
Tabell 5 Forholdet mellom opphavleg ramme og ramme ved byggestart	38
Tabell 6 Forholdet mellom løyving/ramme ved byggestart og rekneskap – store prosjekt	39
Tabell 7 Forholdet mellom total løyving og rekneskap – store prosjekt	40
Tabell 8 Fylkesvegprosjekt med opphavleg budsjett, forbruk og avvik frå opphavleg budsjett.	41
Tabell 9. Oversikt over administrative rapporteringar knytt til byggeprosjekt	46
Tabell 10. Oversikt over kostnadsutvikling – Stend vgs jenteinternatet.	55
Tabell 11. Oversikt over kostnadsutvikling – Odda vgs.	59
Tabell 12: Oversikt rassikringsprosjekt, fylkestingssak 65/13, desember 2013.	63
Tabell 13. Oversikt over budsjettering for dei ulike åra – FV 7 Haukanesberget	64
Tabell 14. Oversikt over rapportering i tertialrapportane	65

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av planlegging av investeringsprosjekt i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS128/16, 17.11.2016.

Ifølgje årsmeldinga til Hordaland fylkeskommune for 2015 nådde investeringane eit rekordhøgt nivå på over 4,2 milliardar kr i 2015. I 2016 var det ein liten nedgang, og det blei i 2016 investert for 3 339 mill. kr. Som følgje av høge investeringar har fylkeskommunen si lånegjeld auka kraftig gjennom mange år. Ved siste årsskifte (2016/2017) hadde gjelda passert 10 mrd. kr. Netto gjeldsgrad utgjorde ved årsskiftet 109,2 % av driftsinntektene, mot 101,6 % eit år tidlegare.⁴ Riksrevisjonen nyttar 75 % som ei grense for faretruande høg gjeld. Dette er noko av bakgrunnen for at kontrollutvalet valde å prioritere ein revisjon av investeringsplanlegginga i fylkeskommunen i plan for forvaltningsrevisjon for 2016-2020.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke og vurdere Hordaland fylkeskommune si planlegging og styring av investeringsprosjekt, med særleg fokus på rutinar for god kostnadsstyring.

Med bakgrunn i føremålet har desse problemstillingane blitt undersøkt:

1) I kva grad har Hordaland fylkeskommune føremålstenlege rutinar for prioritering og planlegging av investeringar?

- a. Er det etablert føremålstenleg organisering og samhandling knytt til planlegging og gjennomføring av investeringar i fylkeskommunen (mellom avdelingar og mellom administrasjonen og politisk nivå)?
- b. Er det etablert føremålstenleg investeringsplanar med tydelege prioriteringar?
 - i. I kva grad er det etablert føremålstenlege rutinar for utarbeiding og rullering av langtidsplan og for innlemming av planlagde investeringar i årsbudsjett?
 - ii. I kva grad er det etablert rutinar for å gjennomføre behovsvurderingar knytt til planlagde investeringar?
 - iii. I kva grad er det utarbeidd rutinar for utarbeiding av kalkylar for investeringane?
 - iv. I kva grad er det utarbeidd rutinar som sikrar at det blir tatt omsyn til dei økonomiske driftsmessige konsekvensane ved investeringane?
 - v. I kva grad er det utarbeidd rutinar for å gjennomføre risikovurdering av investeringsplan og av vedtekne investeringar? I kva grad omfattar slike risikovurderingar ei vurdering av om det er realistisk å gjennomføre prosjektet innanfor dei rammene som er sett med omsyn til gjennomføringsperiode og estimert kostnad?
- c. I kva grad er det samsvar mellom kostnadsestimat i investeringsplan og faktiske kostnader i prosjektrekneskapan i dei avslutta investeringsprosjekta?

2) I kva grad har Hordaland fylkeskommune føremålstenlege rutinar for økonomisk rapportering om vedtekne investeringsprosjekt?

- a. Er det etablert rutinar for tidsriktig rapportering om kostnadsutvikling i investeringsprosjekt både administrativt og til politisk nivå?

⁴ Hordaland fylkeskommune: Årsmelding 2016.

- b. I kva grad er det rutinar for å følgje opp rapportert kostnadsutvikling i pågåande prosjekt ved rullering av investeringsplan og planlegging av neste års budsjett?
- c. I kva grad er det etablert rutinar for vurdering, og ev. implementering, av kostnadsreducerande tiltak ved kostnadsauke i investeringsprosjekt slik som til dømes justering eller terminering av prosjekta?
- d. I kva grad er det etablert tilfredsstillande rutinar for å sikre momsrefusjon?

3) I kva grad har det vore tilfredsstillande kontroll med kostnadsutviklinga i utvalte prosjekt som er gjennomført i fylkeskommunen?

1.3 Avgrensing

Hovudfokus i prosjektet er på den overordna investeringsplanlegginga i fylkeskommunen. Når system og rutinar knytt til ulike typar investeringsprosjekt til tider likevel blir skildra, er merksemda i hovudsak retta mot investeringar knytt til bygg og investeringar knytt til fylkesvegar.

Når vi i tillegg nyttar konkrete prosjekt som case, er hovudfokus på økonomistyringa i prosjekta. Dette omfattar vurderingar både av realismen i avgjerdsgrunnlag/kalkylar, korleis endringar er handsama, samt korleis politisk nivå i fylkeskommunen har blitt informert.

1.4 Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar, anerkjende standardar og andre autoritative kjelder er gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare er informasjon om fylkeskommunen, relevante styringsdokument, retningsliner og rutinar, samt dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon er vurdert i forhold til revisjonskriteria.

1.4.2 Gjennomgang av utvalde investeringsprosjekt

Revisjonen har basert på gitte kriterium gjort eit utval på to ulike investeringsprosjekt innan bygg, og eit investeringsprosjekt innan veg. Prosjekta som er valt ut er

- I) Stend vidaregåande skule – Ombygging for tilrettelagt opplæring (prosjektnummer 02127)
- II) Odda vidaregåande skule –Rehabilitering yrkesskolebygget (prosjektnummer 02131)
- III) FV7 –Haukanesberget – rassikring (prosjektnummer 303721).

1.4.3 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalte personar frå Hordaland fylkeskommune som er sentrale i investeringsplanlegging og oppfølging. I nokre tilfelle har fleire personar blitt intervju saman.

Dei som har blitt intervju er

- Fylkesordførar og fylkesvaraordførar
- Fylkesrådmann
- Økonomisjef
- Eigedomsdirektør
- Fylkesdirektør for samferdsel saman med seksjonsleiar i forvaltningsseksjonen og seksjonsleiar i vegseksjonen
- Avdelingsdirektør i Statens vegvesen si vegavdeling

Deloitte har også hatt møte med prosjektleiarane for prosjekta som er nytta som case, for å gjere avklaringar knytt til kvart av investeringsprosjekta.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til intervjuobjekta for verifisering, og det er informasjonen frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Utkast til rapport er sendt til fylkeskommunen for verifisering av datagrunnlaget og høyring. Faktafeil som blei påpeikt i samband med verifiseringa er retta opp. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale går fram av vedlegg 1 til rapporten.

1.5 Revisjonskriterium

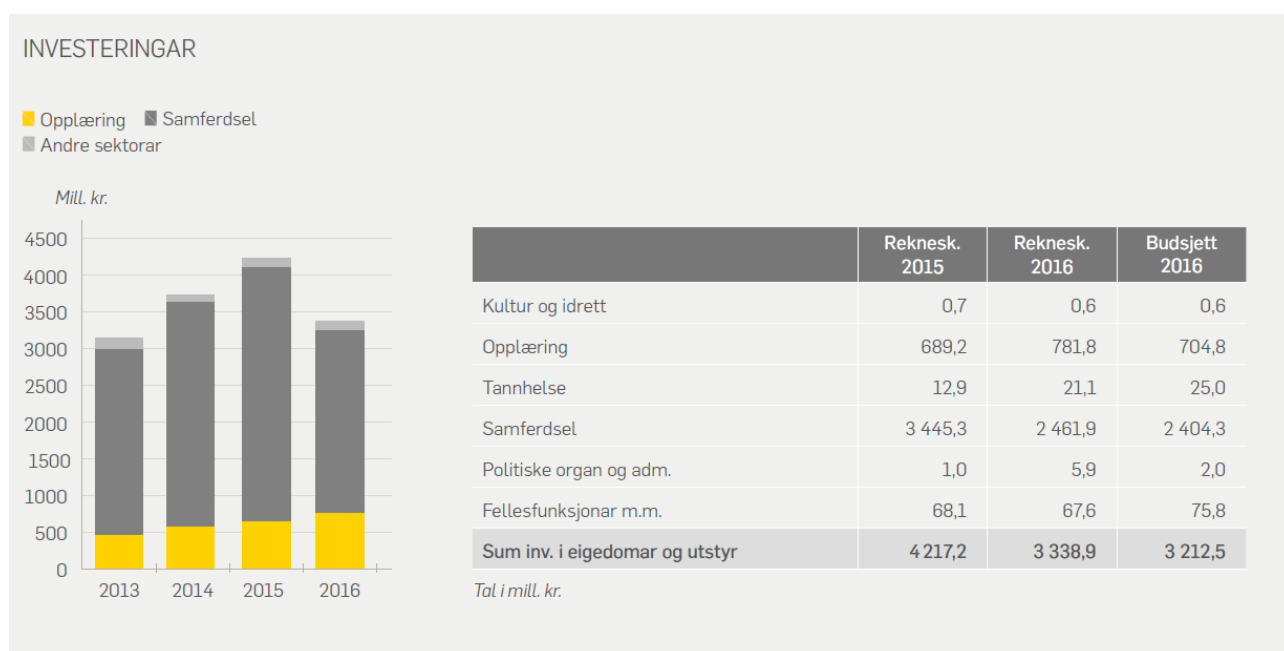
Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er henta frå og utleia av autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommuneloven og standardar for prosjektstyring, under dette NS-ISO 10006:2003. I tillegg er andre autoritative kjelder, som rettleiarar og forskingsrapportar frå forskingsprogrammet Concept nytta som revisjonskriterium. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Innleiing

I 2015 hadde Hordaland fylkeskommune eit totalbudsjett på 11 307 millionar kroner der 7 319 millionar var knytt til drift, og 3 988 millionar til investeringar. I følgje rekneskapen blei det nytta 4 217,2 millionar til investeringar i 2015. I 2016 var investeringsnivået lågare, det blei investert for 3 339 MNOK. Dette skuldast først og fremst nedgang i utgifter knytt til bybaneutbygginga. Det er samferdsel som står for størstedelen av investeringane. Figuren nedanfor viser fylkeskommunen sine investeringar dei siste åra fordelt på sektor/føremål.

Figur 1. Oversikt over investeringar fordelt på føremål



(Kjelde: Årsrapport for Hordaland fylkeskommune 2016)

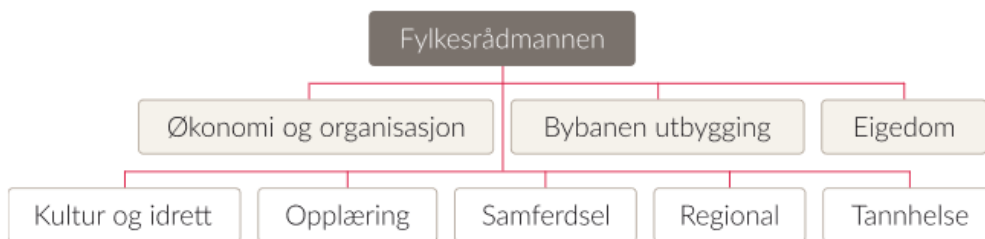
Lån er den viktigaste finansieringskjelda for investeringane. Som følgje av det høge investeringsnivået har lånegjelda auka kraftig saman med gjeldsgraden. I 2016 passerte gjelda 10 milliardar, og gjeldsgraden utgjorde 109,2 % av driftsinntektene, mot 101,6 % eit år tidlegare. I fylkesrådmannen si innleiing i budsjett for 2017 går det fram at «Hordaland fylkeskommune sin gjeldsgrad – lånegjeld i høve til inntekter – er rekna til 114,6 % i budsjettet frå 2017.»⁵ Riksrevisjonen har nytta 75 % som ei grense for når gjelda er i ferd med å bli faretruande høg. Auke i utgifter til renter og avdrag blir opplyst å vere ei av dei største økonomiske utfordringane som fylkeskommunen står ovanfor. Ein svært stort del av inntektsveksten går med til å dekke aukande kapitalutgifter, og om rentenivået skulle byrje å stige kan det bli nødvendig med reduksjonar i driftsutgiftene.

⁵ Hordaland fylkeskommune: Budsjett 2017. Økonomiplan 2017-2020. Side 9.

2.2 Organisering

Fylkesrådmannen er øvste administrative leiar, medan fylkestinget er øvste politiske organ i fylkeskommunen. Administrativt er organisasjonen, som vist i figuren under, delt inn i åtte avdelingar. Kvar avdeling i fylkesadministrasjonen er inndelt i seksjonar i tråd med ansvarsområde og oppgåver.

Figur 2. Administrativ organisering av Hordaland Fylkeskommune



Dei aller fleste investeringane i Hordaland Fylkeskommune er knytt til **samferdsel og bygg**. Når det gjeld investeringar knytt til bygg, er det eigedomsavdelinga som har hovudansvar for å planlegge og gjennomføre prosjekta. Disse investeringane er først og fremst relatert til tenesteområda opplæring og tannhelse. Eigedomsavdelinga er fagavdeling for bygge- og eigedomssaker, og skal ivareta fylkeskommunen sin byggherrefunksjon og er ansvarleg for drift, vedlikehald og utvikling av fylkeskommunen sine eigedommar. Avdelinga er delt inn i ein driftsseksjon og ein utbyggingsseksjon. Fylkeskommunen sin eigedomsmasse består av vidaregåande skular, tannklinikkar, kollektivanelegg, kultur- og administrasjonsbygg.

Fylkeskommunen er vegmyndigheit og vegeigar for fylkesvegnettet i fylket og tar avgjerd om strategiar og overordna planar, handlingsprogram og årlege budsjett for fylkesvegnettet. Samferdselsavdelinga har ansvar for at fylket har eit funksjonelt transporttilbod med bil, bane, båt og buss. Samferdselsavdelinga er delt inn i tre seksjonar; forvaltingsseksjonen, transportplanseksjonen og vegseksjonen. I samband med investeringar på fylkesvegnettet har også Statens Vegvesen (SVV) ei sentral rolle gjennom sams vegadministrasjon, som er nærare skildra i neste avsnitt.

2.2.1 Sams vegadministrasjon

Ordninga med sams vegadministrasjon inneber at staten og fylkeskommunane brukar same vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre riks- og fylkesvegoppgåver. Det er Statens vegvesen sitt regionvegkontor under leiinga av kvar sin regionvegsjef som etter vegloven § 10 har oppgåva som sams vegadministrasjon på regionalt nivå. Staten og fylkeskommunen avgjer kva oppgåver som skal gjerast, knytt til høvesvis riks- og fylkesveg.

Dei viktigaste styringsverktøya for samhandling mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen, er ein fleirårig rammeavtale og ein årleg leveranseavtale. Fylkeskommunen bestemmer mellom anna korleis vegnettet skal byggjast ut, driftast, vedlikehaldast og forvaltast innanfor gjeldande lover, forskrifter og andre nasjonale vedtak. Fylkeskommunen har altså det overordna ansvaret i saker som gjeld fylkesvegane, men har moglegheit til å delegera mynde til det regionale vegkontoret. Regionvegsjefen høyrer under fylkeskommunen i fylkesvegsaker, og har ansvar for at oppgåvene blir utført som fastsett i avtalar eller anna styringsform, fullmakter, styringsdialogar og liknande med den enkelte fylkeskommune. Rammeavtalen mellom Statens vegvesen Region Vest og Hordaland fylkeskommune er eit dokument med eit overordna og langsiktig perspektiv, og gjeld til den blir erstatta av ein ny avtale. Gjennom rammeavtalen er rammevilkår og retningslinjer gitt for samarbeidet mellom partane i samband med planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekt, forvaltning, vedlikehald og drift av fylkesvegar. Leveranseavtalen er ein årleg gjennomføringsavtale som spesifiserer partane sine rettar og plikter kring leveransar og økonomiske forhold det enkelte år. Leveranseavtalen inkluderer eit byggeprogram med alle investeringar som skal gjerast det kommande året. Samarbeidet mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest er nærare skildra i kapittel 3.3 i rapporten.

3. Rutinar for prioritering og planlegging av investeringsprosjekt

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har Hordaland fylkeskommune føremålstenlege rutinar for prioritering og planlegging av investeringar?

- a. Er det etablert føremålstenleg organisering og samhandling knytt til planlegging og gjennomføring av investeringar i fylkeskommunen (mellom avdelingar og mellom administrasjonen og politisk nivå)?
- b. Er det etablert føremålstenleg investeringsplanar med tydelege prioriteringar?
 - i. I kva grad er det etablert føremålstenlege rutinar for utarbeiding og rullering av langtidsplan og for innlemming av planlagde investeringar i årsbudsjett?
 - ii. I kva grad er det etablert rutinar for å gjennomføre behovsvurderingar knytt til planlagde investeringar?
 - iii. I kva grad er det utarbeidd rutinar for utarbeiding av kalkylar for investeringane?
 - iv. I kva grad er det utarbeidd rutinar som sikrar at det blir tatt omsyn til dei økonomiske driftsmessige konsekvensane ved investeringane?
 - v. I kva grad er det utarbeidd rutinar for å gjennomføre risikovurdering av investeringsplan og av vedtekne investeringar? I kva grad omfattar slike risikovurderingar ei vurdering av om det er realistisk å gjennomføre prosjektet innanfor dei rammene som er sett med omsyn til gjennomføringsperiode og estimert kostnad?
- c. I kva grad er det samsvar mellom kostnadsestimat i investeringsplan og faktiske kostnader i prosjektrekneskapen i dei avslutta investeringsprosjekta?

3.2 Revisjonskriterium

3.2.1 Økonomiplan og årsbudsjett

Krav til fylkeskommunen sitt arbeid med økonomiplan og årsbudsjett går fram av kommunelova. Mellom anna går det fram at fylkeskommunen ein gong i året skal vedta ein rullerande økonomiplan, som minst skal gjelde dei neste fire budsjettåra (§ 44). Vidare skal fylkestinget sjølv vedta årsbudsjettet og endringar i dette. Årsbudsjettet skal vere realistisk, og skal også innehalde ein investeringsdel. Fylkestinget sine prioriteringar skal gå tydeleg fram av årsbudsjettet, og premissa som det byggjer på skal også kome tydeleg fram (§§ 45 og 46). Fylkestinget sitt vedtak om årsbudsjett er bindande for underordna organ, og fylkestinget skal ha melding dersom det i løpet av året skjer endringar som får verknad for dei inntekter eller utgifter som årsbudsjettet byggjer på (§ 47).

3.2.2 Internkontroll

Av kommunelova § 23 nr. 2 går det fram at administrasjonssjefen skal sjå til at dei saker som blir lagt fram for folkevalde organ er forsvarleg utreda, og at vedtak blir sett i verk. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen blir drive i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar, og at den er gjenstand for betryggande kontroll.

I forarbeida til kommunelova, Ot.prp.nr.70 (2002-2003), går det fram at sjølv om administrasjonssjefen etter kommunelova ikkje eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll bli rekna som ein naudsynt del av leiaransvaret. Det blir vidare peikt på at det er i samsvar med allment aksepterte leiingsprinsipp at ein leiar av ei verksemd etablerer rutinar og system som mellom anna skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er sett, og at formueforvaltninga er ordna på forsvarleg vis. Vidare går det fram at internkontroll i vidaste forstand blir definert som ein prosess, sett i verk og gjennomført av verksemda sine leiarar og tilsette, med føremål om å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk

Det finst fleire rammeverk for heilskapleg internkontroll, og eit av de mest brukte rammeverka er COSO-modellen.⁶ Hovudelementa i COSO-modellen består av element som er felles for fleire ulike rammeverk for internkontroll, og sentrale element er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktivitetar
- Kommunikasjon og informasjon
- Leiinga si oppfølging

Komponentane er gjensidig avhengige av kvarandre, og likeverdige delar av eit internkontrollsystem.

3.2.3 Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt

3.2.3.1 Forskingsprogrammet Concept

Finansdepartementet har etablert forskingsprogrammet Concept som ein del av ordninga for kvalitetssikring av store statlege investeringar. I den samanheng er det utarbeidd rettleiarar som skal bli lagt til grunn som beste praksis for ulike aktivitetar i investeringsprosessar. I rettleiar nr. 6 *Kostnadsestimering* (Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for vald prosjektalternativ), er det trekt fram følgjande element som bør vere på plass for å sikre at det blir utarbeidd realistiske investeringskalkylar:

- Dokumentasjon av vurderingar av usikkerheit
- Nøytrale estimat for å unngå systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderingar
- Uavhengig kvalitetssikring
- Formalisert leiargodkjenning av estimata/kalkylane

I prinsippet vil denne estimeringsprosessen gjenta seg i kvar fase i utviklinga av eit prosjekt etter kvart som prosjektet gradvis blir betre definert. Tema-hefte nr. 6 frå Conceptprogrammet har tittelen *Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet*.⁷ I temaheftet blir det peikt på at eit kjenneteikn på eit godt kostnadsestimat er at «alle» forhold har blitt vurdert, og at moglege verknader av forholda er kvantifisert og tatt inn i kostnadsestimatet etter beste skjønn. Det blir vektlagt at eit kostnadsestimat alltid er basert på nokre føresetnader, særlig med omsyn til kva prosjektet består av (omfang), korleis prosjektet skal gjennomførast (metode) og kva prisnivå kostnadene blir rekna i. Vidare blir det skilt mellom faste føresetnader og estimatføresetnader:

Faste forutsetningar bør begrensast til et fåtall sentrale forutsetningar som hele estimatet bygger på. Hvis disse forutsetningene endres vil det være en annen situasjon og estimatet gjelder ikke lenger. Ofte er dette rammebetingelser som er lagt for prosjektet og som ikke skal endres underveis. Estimatformutsetninger er forutsetninger en må gjøre for å kunne estimere kostnader på kostnadsbærere, men som det fortsatt er

⁶ Sjøå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

⁷ Torp, Olav m.fl.: *Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet*. Concept temahefte nr. 6. 2015.

usikkerhet knyttet til. Usikkerheten kan ikke forutsettes bort og usikkerheten i estimatforutsetningene tas derfor inn i estimatet.⁸

I temahefte nr 6 blir det vidare peikt på at det som oftast er gjennom tiltak ein kan oppnå endringar i usikkerheitsbiletet. Anten tiltak i form av førebygging, auka beredskap eller tiltak for å auke naudsynt viten og kunnskap. Det blir presisert at det er viktig å hugse på at usikkerheit vanlegvis ikkje kan fjernast gjennom ulike føresetnader.

Det føreligg også ei rekkje forskingsrapportar som del av Concept-programmet. Ein slik rapport omhandlar underestimering av kostnader i tidlegfase i store, statlege investeringar.⁹ Det blir peikt på at kostnadsoverslag i tidlegfase i eit prosjekt kan vere avgjerande for om eit prosjekt seinare blir vedteke eller ikkje. Det blir vidare kommentert at første kostnadsoverslag ofte er veldig lågt i forhold til det som til slutt blir vedteke som kostnadsramme for prosjektet. I nokre tilfelle kan dette medføre at prosjektet blir tatt med i prioriteringa, sjølv om det skjer ei stor kostnadsauke allereie før endeleg vedtak om kostnadsramme. Vidare blir det peikt på at fokus for tidlegare forskning og undre undersøkingar ofte har vore på gjennomføringsfasen, ikkje på tidlegfase. I dei prosjekta som er undersøkt i forskingsprosjektet, har det berre vore mindre overskridingar i gjennomføringsfasen, og nokre prosjekt er gjennomført under kostnadsramma.

Forskarane peiker vidare på at det i eit fleirtal av prosjekta dei har gjennomgått, er det dei omtalar som ulike kognitive årsaker som er dei viktigaste forklaringane på at kostnadene i tidlegfase har blitt underestimert; risiko har gjennomgåande blitt underestimert, og nytte har gjerne blitt overvurdert. Det blir peikt på at overoptimisme kan vere ei utfordring. I rapporten blir det presentert nokre forslag til endra praksis som ifølgje forskarane kan bidra til betring. Blant desse er *auka transparens*, som blir utdjupa ved å skildre at det er behov for meir merksemd rundt kor realistiske dei første kostnadsestimata er, og at eit første skritt kan vere systematisk registrering og omtale av desse i KVU/KS1 rapportar.¹⁰ Det blir peikt på at dette kan synleggjere problem med underestimering i tidleg fase, og slik bidra til ansvarleggjering.

To andre tiltak er *kostnadsestimat basert på analyse av usikkerheit og auka påslag for usikkerheit*. Om førstnemnde blir det sagt at ein allereie frå forstudiefasen bør gjere reelle berekningar av usikkerheit for alle alternativ, der ein prøver å sjå føre seg aktuelle endringar av omfang som kan oppstå. Om det andre tiltaket blir det kommentert at det så langt mogleg bør utarbeidast eit kostnadsestimat basert på vurdering av usikkerheit, og at ein bør leggje til «et uspesifisert tillegg som trolig er betydelig høyere enn det som benyttes i dag.» Også *ekstern vurdering av prosjekt* er nemnd som eit aktuelt tiltak, som særleg kan redusere overoptimismen og vere eit tiltak mot undervurdering av risiko.

3.2.3.2 Norsk Standard - retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt og rettleiing i prosjektleiing

Norsk Standard har utarbeidd retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt¹¹ (NS-ISO 10006:2003).

Ifølgje NS-ISO 10006:2003 bør det utarbeidast kostnadsoverslag der alle prosjektkostnader er identifisert. Kostnadsoverslaga bør ta omsyn til både noverande og forventa tendensar i økonomien som kan påverke kor realistiske anslaga er. Ein bør identifisere, vurdere, dokumentere og behandle usikkerheit knytt til overslaga, og ev. inkludere ein post for uføresette kostnader i overslaga dersom det er bestående usikkerheit.

Ifølgje faglege standardar for kostnadsestimering må økonomiske rammer byggje på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerheit knytt til prosjektføresetnader o.l. Alle prosjektkostnader skal vere tydeleg identifisert, og kostnadsoverslag bør ta

⁸ Ibid s. 5.

⁹ Welde, Morten m.fl.: Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase. Concept rapport Nr. 39

¹⁰ Konseptvalutgreiing (KVU) er ei fagleg, statleg utgreiing i tidleg fase for store prosjekt, strekkingar og for transportsystem i byområde. KS1 er ei ekstern kvalitetssikring av konseptvalutgreiinga. Konseptvalutgreiing og KS1 skal gjennomførast for prosjekt med antatt kostnad over 750 mill. kr. Sjå kapittel 3.5 i rapporten for nærare omtale av KVU og KS1 i fylkesvegprosjekt.

¹¹ Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Standard Norge

omsyn til aktuelle informasjonskjelder. Dersom kostnadsoverslaga er basert på tidlegare erfaring, bør desse verifiserast for å bli så anvendelege som mogleg.¹²

Kostnadsestimatet må ikkje innehalde systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderingar. Det er vesentleg at estimeringsprosessen ikkje byggjer inn skjulte reserver eller marginaliserer postar for uspesifisert som erfaringsmessig er påkravd i bransjen. Økonomisk usikkerheit i prosjektet skal dokumenterast, og det bør utarbeidast gode og eintydige skildringar av vurderinga bak usikkerheitsspennet i ein post. Kostnadsestimatet skal alltid kvalitetssikrast av nokon som er uavhengig av prosjektet. Dette for å sikre at estimatet er basert på gode erfaringsdata og at det er nytta godt, tverrfagleg skjønn. Leiinga er ansvarleg for at det finst ein velfungerande estimeringsprosess i verksemda. Det enkelte kostnadsestimatet skal formaliserast i eit eige dokument som blir godkjent av overordna.¹³

Av NS-ISO 10006:2003 går det vidare fram at ein bør identifisere risiko både ved oppstart, ved framgangsvurderingar og ev. andre tilfelle der viktige avgjerder blir tatt. Identifisert risiko bør bli vurdert og ikkje-akseptert risiko bør handsamast. Det bør vere etablert system eller rutinar for å overvake risikoen i heile prosjektperioden og styre den gjennom identifisering, vurdering og behandling.

3.2.4 Sams vegadministrasjon

Basert på veglova og instruks for statens vegvesen er nokre av SVV sine viktigaste oppgåver som sams vegadministrasjon å bidra med faglege utgreiingar og andre underlag for fylkeskommunane i deira arbeid med strategiar og overordna planar, handlingsprogram, økonomiplan og årlege budsjett for utbygging, drift, vedlikehald og forvaltning av fylkesvegnettet. Vidare å følgje opp fylkeskommunen sine vedtak om planlegging, utbygging, vedlikehald, forvaltning og drift av fylkesvegnettet innanfor gjeldande lover, forskrifter og andre overordna føresegn.

Ifølgje instruks for Statens Vegvesen skal regionvegsjefen mellom anna «sørge for god kvalitet på de saker som legges fram for overordnet myndighet.»¹⁴

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Organisering og samhandling knytt til planlegging og gjennomføring av investeringar i fylkeskommunen

3.3.1 Datagrunnlag

3.3.1.1 Fylkeskommunalt planarbeid

Det føreligg ikkje ei skriftleg skildring av korleis det samla arbeidet med planlegging av investeringar er organisert i fylkeskommunen. Det er fylkeskommunen sitt generelle planarbeid som er grunnlaget for investeringsplanlegginga. Regional planstrategi er det overordna plandokumentet og legg føringar for sektor- og temaplanar. Sektorplanane inneheld sektorvise mål og prioriteringar, under dette også behov for investeringar innanfor den enkelte sektor, og blir lagt til grunn ved utarbeiding av investeringsprogramma. Sektorplanar er viktige fylkeskommunale styringsdokument, som blir vedteke av fylkestinget. Skulebruksplanen 2017-2030, som omfattar ein plan for investeringar innanfor vidaregåande opplæring, er eit døme på ein viktig fylkeskommunal sektorplan. Døme på andre relevante sektorplanar er klinikkstrukturplanen for tannhelse, kollektivstrategi for transporttilbodet og kulturplan. For investeringar innanfor fylkesvegar er regional transportplan det strategiske plandokumentet. I juni 2017 blei Regional transportplan (RTP) Hordaland 2018–2029 vedteke, og forslag til Investeringsprogram for fylkesvegnettet til Regional transportplan Hordaland har hausten 2017 vore lagt ut til høyring.¹⁵ Investeringsprogrammet gjeld heile 12-års perioden, men skal rullerast kvart år. Investeringsprogrammet for fylkesvegnettet

¹² NS-ISO 10006:2003 avsnitt 7.5.2

¹³ Finansdepartementet (2008). Veileder nr. 6. *Kostnadsestimering: Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ*

¹⁴ Samferdselsdepartementet: Instruks for Statens vegvesen. FOR-2011-03-15-386. Publisert 2011, hefte 4.

¹⁵ Dette er det fyrste investeringsprogrammet for fylkesvegnettet i Hordaland.

erstattar dei årlege plan- og byggeprogramma. Plan- og byggeprogramma gjeld til og med 2017, og har gitt oversikt over kva som blir planlagt og skal byggjast på fylkesvegnettet i Hordaland det enkelte år.

3.3.1.2 Samordning og prioritering av planlagde investeringar

Fylkesrådmannen har det overordna og endelege administrative ansvaret for planlegging og prioritering av investeringar, før fylkestinget fattar den endelege avgjerda. Prioriteringane blir drøfta i ulike samarbeidsfora, som til dømes fylkesrådmannen si toppleiargruppe, fylkesvegrådet, regionale samarbeidsfora mv. Prosessar knytt til prioritering av investeringsprosjekt er nærare omtalt i kapittel 3.4 nedanfor.

Hovuddelen av investeringsbudsjettet gjeld investeringar i bygg (i hovudsak skulebygg og tannklinikkar) og fylkesvegar, ut frå sektorvise behovsvurderingar og planar. Når det gjeld investeringar i bygg, er det eigedomsavdelinga, økonomi- og organisasjonsavdelinga og vedkomande fagavdeling som samarbeider ved utarbeiding av investeringsbudsjettet. Frå økonomi- og organisasjonsavdelinga er det budsjettseksjonen som er særleg sentral i desse prosessane. I rutinedokumentet *Ansvar og roller på økonomiområdet*¹⁶ blir det stadfesta at budsjettseksjonen har ansvar for å koordinere budsjettarbeidet i fylkeskommunen. Det går vidare fram at «for investeringsbudsjettet har budsjettseksjonen ei meir overordna rolle i samarbeid med eigedomsseksjonen og vegseksjonen i samferdselavdelinga/regionvegsjefen.»¹⁷

Når det gjeld gjennomføring av investeringar knytt til bygg, har Eigedomsavdelinga ansvar for å ivareta fylkeskommunen sin byggherrefunksjon. Eigedomsdirektøren si fullmakt er ikkje avgrensa så lenge forbruket er innanfor vedtekne budsjettpostar/rammer.¹⁸ Av fylkeskommunen sitt fullmaktsreglement går det fram at fylkesdirektør økonomi har fullmakt knytt til «gjennomføring av kommunale byggeprosjekt og tilsyn med at dette vert gjort i samsvar med vedtekne føresetnader og fastlagd rutine», med unntak av det som er delegert til andre.

Gjennom intervju blir det kommentert at når det gjelder utfordringar knytt til investeringsplanlegging i Hordaland Fylkeskommune, er desse knytt til innhald og prioritering, og ikkje knytt til prosessane i form av ansvarsdeling og samhandling. Investeringsplanleggingsprosessen er opplevd som god, og tydeleg avklart.

3.3.1.3 Samhandling knytt til investeringar på fylkesvegnettet

Når det gjeld fylkesvegar, er det fylkeskommunen som vegeigar som har ansvar for utveljing og initiering av vegprosjekt på fylkesvegnettet. Fylkeskommunen har også det overordna ansvaret for oppfølging av fylkesvegprosjekt. Statens vegvesen, gjennom Sams vegadministrasjon, forvaltar fylkesvegnettet på vegne av fylkeskommunen og har normalt rolla som utførande aktør. Det er med andre ord Statens vegvesen som har ansvaret for å planlegge og gjennomføre dei investeringane som blir prioritert på fylkesvegnettet. Statens vegvesen skal i tillegg yte fylkeskommunen vegfagleg bistand i planlegging, sakshandsaming og utgreiingar. Statens vegvesen som sams vegadministrasjon samarbeider med Samferdselsavdelinga og Økonomi- og organisasjonsavdelinga om utarbeiding av budsjett for fylkesveginvesteringar.

Av fylkeskommunen sitt fullmaktsreglement går det fram kva mynde fylkesrådmannen har vidaredelegert til regionvegsjefen. Fullmakter som er delegert til regionvegsjefen er utdjupa i rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest.¹⁹ Rammeavtalen klårgjer ansvar og mynde mellom dei to partane, og inneheld også ei fullmaktsmatrise. Rammeavtalen er førande for samarbeidet og skal rullerast årleg. Det blir også utarbeidd ein årleg leveranseavtale mellom Statens vegvesen Region vest og Hordland fylkeskommune, som gjev ei oversikt over investerings-, drifts-, og vedlikehaldsbudsjett for året. Leveranseavtalen representerer den årlege «bestillinga» frå fylkeskommunen til vegvesenet.

¹⁶ Hordaland fylkeskommune: Ansvar og roller på økonomiområdet. Overordna styringsdokument, godkjent 2.5.2013.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Hordaland fylkeskommune: Myndighetsmatrise intern. KS prosedyre. Godkjent dato: 15.12.2015. Revidert dato: 28.11.2016.

¹⁹ Rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest. Versjon 1.0 -2016.

Leveranseavtalen er forpliktande for Statens vegvesen og planprogrammet viser kva tiltak Statens vegvesen skal starte, formell planlegging av tiltak og fastsetting av eventuelle utgreiingar som Statens vegvesen skal gjere. Utan ekstraordinær bestilling startar ikkje Statens vegvesen på andre tiltak/prosjekt enn dei som er vedtatt gjennom handlingsprogrammet og står i leveranseavtalen.

. Begge parter har ansvar for gjensidig informasjon og samarbeid knytt til forhold som er viktig for fylkesvegane, inkludert forhold som ikkje er direkte regulert i avtalen. Fylkesvegrådet er arena for dette samarbeidet.

Gjennom rammeavtalen²⁰ er Statens vegvesen tildelt fleire ulike roller. Sentralt for investeringsprosjekt har dei roller knytt til:

- *Planlegging*
Når det gjelder planlegging har Statens vegvesen ansvar for å fram skaffe fagleg grunnlag for arbeidet og delta i arbeidet med regional transportplan (RTP). Gjennomføre planarbeidet, utarbeide utkast til Plan og byggeprogram, og ha ei aktiv rolle i høve behovsvurderinga, kva type temaplan som bør utarbeidast etc.
- *Budsjettarbeid*
Statens vegvesen har ansvar for å utarbeide underlagsdata og andre faglege bidrag til budsjettarbeidet, samt å utarbeide dokumentasjon for budsjettjusteringar gjennom året.
- *Investeringstiltak*
I høve investeringstiltak har Statens vegvesen ansvar for å utarbeide underlagsdata og andre faglege bidrag for byggjeprogrammet, og lage forslag til byggjedelen av Plan og byggeprogram. Dei har og ansvar for anbudsinnhenting og kontraktsinngåing for utbyggingsprosjekt dersom ikkje anna er avtalt.
- *Økonomistyring og rapportering*
I høve økonomistyring har Statens vegvesen i oppgåve å fram skaffe dokumentasjon i rapportering på forbruk, resultat og avvik. I leveranseavtalen følgjer det med eit årshjul for rapportering mellom Hordaland Fylkeskommune og Statens vegvesen.

All rapportering og kontakt mellom Hordaland Fylkeskommune og Statens vegvesen går gjennom staben i vegavdelinga hos Statens vegvesen. Ved behov er det også direkte kontakt mellom Hordaland Fylkeskommune og seksjonsleiarar/prosjektleiarar i Statens vegvesen, og det er både formelle og uformelle kontaktpunkt mellom dei to aktørane. Den sentrale, formelle samhandlingsarenaen mellom Statens vegvesen og Hordaland Fylkeskommune er fylkesvegrådet. Dette rådet har månadlege møte, og det er avdelingsdirektør i Statens vegvesen med stab og fylkesdirektør for samferdsel med seksjonsleiarar, samt økonomisjef og samferdselskontakt ved planseksjonen på regionalavdelinga i fylket som møter. Seksjonsleiarar og andre medarbeidarar deltek i enkeltsaker ved behov. Mellom anna som ei oppfølging av forvaltningsrevisjonen om samhandling innan vegområdet (omtalt nedanfor) er det innført eigarstyremøte for prioriterte prosjekt og program innan vegområdet. Målet med desse møta er å fange opp ting på rett tid i prosjektutviklinga. Som eit minimum deltar avdelingsdirektør og den seksjonsleiaren som er prosjekteigar frå fylkeskommunen. Eigarstyremøte er berre aktuelt for prosjekt som har eit omfang på om lag 50-100 millionar kroner etter konkret vurdering. Eigarstyremøta er ikkje tenkt å brukast som ei arena for formell rapportering, men ein møtestad for å kunne gje informasjon om utviklinga i prosjektet. I intervju blir det kommentert at eigarstyremøta fungerer stadig betre.

Fylkestinget i Hordaland handsama 12.12.2012, sak 85/12, ein forvaltningsrevisjonsrapport om samhandling på vegområdet. Samferdselsavdelinga etablerte eit prosjekt kalla «samhandling innan vegområdet» mellom anna for å følge opp anbefalingar i forvaltningsrevisjonen. Prosjektet blei rapportert avslutta i eit notat frå fylkesrådmannen til kontrollutvalet 6. januar 2016. Føremålet med prosjektet var å utføre ein systematisk gjennomgang av samarbeidet mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen, med ønskje om å forbetre og presisere følgjande element: Vegeigarrolla, planlegging,

²⁰ Rammeavtale mellom Hordaland Fylkeskommune og Statens vegvesen region Vest, versjon 1.0. - 2016

rapportering og styring i ulike typar prosjekt, vurdering av sentrale styringsdokument, og korleis Hordaland Fylkeskommune kan bli ein tydelegare vegeigar.

I notatet til kontrollutvalet 6.1.2016²¹ går det fram at resultat frå prosjektet er nedfelt i ein tiltaksplan, der fylkeskommunen og SVV er samde om ei rekkje tiltak/aktivitetar som er lista opp i 22 punkt, til dels med underpunkt. Nokre av punkta er markerte som «ferdig» eller «i hovudsak ferdig», medan andre er markerte som «under arbeid». Frå Samferdselsavdelinga blir det i september 2017 opplyst at nokre punkt framleis ikkje er ferdigstilte. Tre tiltak som vedkjem rapportering og avslutting av prosjekt har ein ikkje fått på plass enno, blir det opplyst, og det blir framleis arbeidd med dei aktuelle oppfølgingspunkta (sjå kapittel 4 for meir om rapportering). Vidare blir det vist til ei sak frå ein annan fylkeskommune der det blir peikt på behov for auka bevisstgjerjing av veigarrolla internt i fylkeskommunen, samt å tydeleggjere rolla som vegeigar. Det blir kommentert at dette også er ei relevant problemstilling i Hordaland fylkeskommune. På vegområdet skal ikkje fylkeskommunen detaljstyre, men for å ivareta rolla som vegeigar hadde det vore ønskjeleg med betre oversikt, jf. tiltak knytt til mellom anna rapportering som ein per i dag ikkje har funnet fullgode løysingar på. Utfordringa er å balansere eit fagleg politisk ansvar med manglande direkte styring av eigne ressursar for å ivareta rolla som vegeigar på ein god måte.

Det blir kommentert at det for vegkontoret til tider kan vere litt utfordrande med tanke på at dei har to «herrar» som rår over dei avhengig av om dei jobbar med fylkesveg eller riksveg. Sams vegadministrasjon inneber at vegkontoret ikkje er ein integrert del av fylkeskommunen. Men opplevinga som blir formidla i intervju er at dette likevel går bra, og at samarbeidet mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen fungerer godt.

3.3.2 Vurdering

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at organiseringa og samhandlinga knytt til planlegging og gjennomføring av investeringar i fylkeskommunen er tydeleg. Revisjonen finn heller ikkje indikasjonar på at dagens organisering ikkje er føremålstenleg. I planlegginga av investeringar har budsjettsesksjonen ei definert rolle når det gjeld koordinering av arbeidet når det gjeld budsjettprosessane, noko som etter revisjonen si vurdering bidrar til å sikre fokus på fylkeskommunen sitt samla investeringsbudsjett uavhengig av sektorar.

Det har over noko tid vore utfordringar knytt til å sikre ei tilstrekkeleg tydeleg og effektiv samhandling med Statens vegvesen som sams vegadministrasjon, og det har blitt arbeidd systematisk med desse utfordringane. Per i dag er det revisjonen si vurdering at rammeavtale med årlege leveranseavtalar sikrar ei tydeleg rolle- og ansvarsdeling, og at det er etablert føremålstenlege samhandlingsforum. Samtidig vil revisjonen presisere viktigeita av at bruken av eigarstyremøte blir evaluert når ordninga har blitt praktisert over noko tid, for å undersøke om møta fungerer etter føremålet, og om det eventuelt er behov for justeringar.

Revisjonen viser også til kapittel 4.3 i rapporten der system for rapportering i samband med investeringsprosjekt blir gjennomgått.

3.4 Rutinar for prioritering, utarbeiding og rullering av langtidsplan for innlemming av planlagde investeringar i årsbudsjett

3.4.1 Datagrunnlag

Investeringsbudsjettet er ein viktig del av budsjet- og økonomiplanarbeidet. Budsjettsesksjonen har ein koordinerande og samordnande rolle når det gjeld investeringsbudsjettet, og har og det overordna ansvaret for å sikre finansieringa av investeringsbudsjettet. Det blir kommentert at rolla til budsjettsesksjonen er å ta hand om detaljane når fylkesrådmannen si leiargruppa har komen fram til eit forslag til samla prioritering.

²¹ Hordaland fylkeskommune, fylkesrådmannen: Forvaltningsrevisjon av samhandling innan vegområdet – tilbakemelding til kontrollutvalet pr. 31.12.15. Notat til kontrollutvalet, datert 6. januar 2016.

Sentrale planar i Hordaland fylkeskommune, som er grunnlaget for prioriteringa av investeringar, er kort skildra i avsnitt 3.3 over. Når det gjeld fylkesvegar, går det fram av årlege plan- og byggeprogram kva prosjekt som skal planleggjast og gjennomførast det kommande året. Prosjekta er valt ut med bakgrunn i dei rammene som ligg i overordna styringsdokument og handlingsplanar. Særleg er Regional transportplan Hordaland eit sentralt styrande dokument når det gjeld investeringar på fylkesvegnettet, og planen legg føringar for fylkeskommunen sine prioriteringar i handlingsprogram og budsjettvedtak. Av planprogram vedteke i fylkesutvalet 29. januar 2016 går følgjande fram om Regional transportplan Hordaland med planprogram:

Den regionale planen med tilhøyrande planprogram vart vedteken i 2012, med planperiode 2013-2024. Det vart lagt til grunn at planen skulle rullerast kvart 4. år, og at handlingsprogrammet skulle rullerast årleg. Ettersom gjeldande handlingsprogram er vedteke for perioden 2015-2017, samt at neste NTP-periode gjeld frå 2018, er det vurdert som hensiktsmessig at neste Regional transportplan Hordaland vil gjelda for perioden 2018-2029.

Regional transportplan Hordaland 2018-2029 blei vedteke i fylkestinget i juni 2017, etter offentlig høyring vinteren/våren 2017. Som det går fram av avsnitt 3.3.1 over, har forslag til investeringsprogram for fylkesvegnettet vore lagt ut til høyring hausten 2017. Investeringsprogrammet gjeld heile 12-års perioden, men skal rullerast kvart år. Behov for revisjon med høyringsrunde skal vurderast kvart fjerde år, fyrste gong i 2021. Det årlege plan- og byggeprogrammet for Hordaland utanom Bergen er inkludert i utkastet til investeringsprogram. Investeringsprogrammet skal til endeleg handsaming i fylkestinget i desember 2017. Årleg plan- og byggeprogram er grunnlaget for fylkeskommunen sitt årlege investeringsbudsjett på fylkesvegområdet.

Når det gjeld investeringar i bygg, er det som nemnd i avsnitt 3.3.1 langsiktige sektorplanar som er grunnlaget for prioritering av investeringar. Skulebruksplanen legg føringane for investeringar i skulebygg. Det blir opplyst at ved utarbeiding av skulebruksplan 2017-2030 har eigedomsavdelinga vore tett på frå starten av prosessen, og eigedomsdirektøren har vore sentral i arbeidet med utarbeiding av investeringsplanen som er knytt til gjeldande skulebruksplan. Det blir opplyst at noverande skulebruksplan er langt meir tydeleg på prioriteringar og rekkjefølge på tiltak enn kva førre skulebruksplan var. Skulebruksplanen blir rullert kvart fjerde år. Investeringsplanen som er knytt til skulebruksplanen blei revidert allereie i mars 2017 (vedtak i fylkestinget 07.03.2017). For gjennomføring av tiltaka i skulebruksplanen var det opphavleg lagt til grunn eit årleg investeringsnivå på om lag 500 mill. kr for utdanningssektoren fram mot 2030. I mars 2017 blei det lagt fram ei sak for fylkestinget om ny gjennomgang av investeringsbudsjettet for 2017 (sjå nedanfor for meir om handsaming av investeringsbudsjett for 2017), og nivået på årlege investeringar i skulebygg blei noko redusert for økonomiplanperioden.

Diskusjon om prioriteringar, komande investeringsprogram og investeringsbudsjett går føre seg i budsjettprosessen. Mange investeringsprosjekt går over fleire år, og ein sentral del av informasjonsgrunnlaget i utarbeiding av neste års investeringsbudsjett er tertialrapportane der framdrifta i prosjekta blir gjennomgått. Budsjettseksjonen har møte saman med eigedomsavdelinga, vegkontoret og samferdselsavdelinga før kvar tertialrapport (som blir handsama i fylkestinget i juni og oktober), og i sjølve budsjettprosessen. Det blir i intervju peikt på at det er viktig å kartleggje fortløpande korleis framdrift og kostnader eventuelt påverkar planlegginga av neste års investeringsbudsjett. Alle prosjekt med budsjettløyving blir difor systematisk gjennomgått på desse møta.

Det er ikkje etablert formelle, overordna prinsipp for prioritering når det skal utarbeidast ein samla fylkeskommunal investeringsplan, eller årleg investeringsbudsjett, der investeringar frå dei ulike sektorplanane inngår. I intervju blir det kommentert at i budsjettprosessen står representantar for kvar sektor i fylkeskommunen på for å fremje sine behov, og for å få eigen investeringsplan prioritert.

Når det gjeld prioriteringar av investeringar på fylkesvegnettet, er det i forslag til investeringsprogram for fylkesvegnettet vist til at ein ønskjer å innføre porteføljestyling, mellom anna med det føremål å styrke prosessane med å velje dei «rette» prosjekta. Det blir vist til at dette mellom anna inneber å ha definerte

prioriteringskriterium og at prioriteringar av større prosjekt og tiltak også skal vektast ut frå samfunnsøkonomisk nytte.

Ved handsaminga av budsjett for 2017 i desembertinget varsla fylkesrådmannen om at det ville bli lagt fram ei sak om ny gjennomgang av investeringsbudsjett ved marstinget i 2017. Fylkestinget slutta seg til dette. I tillegg slutta fylkestinget seg til framlegg om at nivået på investeringar i økonomiplanperioden 2017-2020 – målt med gjeldsgraden – ikkje skal overstige 115 %. Bakgrunnen for behovet for ein ny gjennomgang, var utviklinga i lånegjelda dersom investeringsprogrammet i budsjett 2017 og økonomiplanperioden 2017-2020 skulle gjennomførast fullt ut. I sak PS 11/2017 la difor fylkesrådmannen fram sak som omhandla justeringar i investeringsbudsjettet som innebar ein reduksjon av investeringane med 378 mill. kr for perioden 2017 til og med 2020 samanlikna med budsjettvedtaket i desember 2016.

Det går fram av saka i mars 2017 at fylkesrådmannen har gått gjennom heile investeringsbudsjettet, med det føremål å fange opp mogelege endringar i føresetnadene. Det var særleg merksemd rundt prosjekt som var i oppstartfasen, men også pågåande prosjekt blei gjennomgått for å fange opp endringar. I saka blir det vidare kommentert at hovudfokus hadde vore på større endringar i føresetnader som pris og tidsplan, som kunne gje monaleg økonomisk effekt. Reduksjonen i framlegget frå fylkesrådmannen omfatta i hovudsak to prosjekt: lågare kostnad for bygging av Åsane vidaregåande skule, og lågare kostnad for kjøp av vognmateriell til bybanen i perioden fram til 2020. Investeringane kunne realiserast som planlagd, men med lågare kostnad.

I saka blir det også informert om prosessar med å kartlegge moglegheit for alternativ finansiering av bybanevogner, og det går fram av saka at «om ein ikkje lukkast å få finansiering av bybanevognene som ein del av dei nemnde statlege ordningane, vil det verte vanskelegare å gjennomføre investeringsplanane ein har på samferdsel- og opplæringssektoren. Særleg fylkestinget sitt vedtak i skulebruksplanen har eit krevjande investeringsprogram den komande tiårsbolken.»

3.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det føreligg sektorvise planar som også omfattar investeringsplanar, og at det også føreligg fastsette planar for rullering av desse. Vidare føregår samordninga av dei sektorvise planane i samband med dei faste, årlege prosessane knytt til budsjett og økonomiplan, og i denne samanheng blir det gjort både sektorvise og heilskaplege vurderingar knytt til prioritering. Revisjonen kan ikkje sjå at det er noko som indikerer at noverande system med planar og rullering av desse ikkje er føremålstenleg. Gjennom langsiktige planar der framtidige investeringar er fordelt over år, meiner revisjonen at prioriteringane på lang sikt er tydeleggjort, og gjennom dei årlege budsjett- og økonomiplanprosessane blir også kortsiktige prioriteringar tydeleggjort. Samtidig registrerer revisjonen at det ikkje er fastsett overordna prinsipp som skal leggjast til grunn for prioritering av investeringar på tvers av sektorane, og at forslag til slike prioriteringar blir gjort gjennom møte der den enkelte sektor sine behov og prioriteringar blir drøfta opp mot behov og prioriteringar i andre sektorar. Revisjonen meiner fylkeskommunen med fordel kan vurdere moglegheita for å etablere nokre overordna prinsipp som skal liggje til grunn for desse prosessane, for å bidra til ytterlegare føreseielege og tydelege prosessar knytt til prioriteringane av investeringsprosjekt på tvers av sektorane. Slike prinsipp vil til dømes kunne seie noko om kva element som skal vege tungt i prioriteringane, til dømes det å sikre at regelverk blir følgt, at det må vere eit dokumentert behov som blir fylt gjennom investeringa, korleis investeringa står i forhold til overordna fylkeskommunale mål og planar, mv.

Revisjonen merkar seg samtidig det sterke fokuset på fylkeskommunen sin gjeldsgrad, som har komen til uttrykk både gjennom å vedta ein handlingsregel, og gjennom ei ekstra sak i mars 2017 der investeringsbudsjettet blei gjennomgått og investeringane i økonomiplanperioden blei redusert. Revisjonen meiner dette er viktige grep med tanke på fylkeskommunen sin økonomiske situasjon, og at prosessane bidrar til å tydeleggjere viktigheita av gode prosessar når det gjeld behovsvurderingar og prioriteringar av investeringsprosjekt.

3.5 Rutinar for gjennomføring av behovsvurderingar knytt til planlagde investeringar

3.5.1 Datagrunnlag

Det føreligg ikkje eigne overordna (skriftlege) prinsipp eller retningslinjer i fylkeskommunen for gjennomføring av behovsvurderingar knytt til investeringar. Det blir opplyst at dei ulike sektorane i fylkeskommunen har ansvar for å gjere behovsvurderingar ved planlegging av investeringar. Behovsvurderingar blir gjort i samband med planarbeidet og utarbeiding av sektorplanane. Under dette:

- Skulebruksplanen for vidaregåande skular
- Klinikstrukturplanen for tannhelse
- Regional transportplan for fylkesvegutbygging
- Kollektivstrategi for transporttilbodet
- Kulturplan
- Senterstrukturplan

Skulebruksplanen er, som nemnt over, sentral i planlegginga av investeringar knytt til bygg. Dette er ein strukturplan der skulebygga står sentralt. Det blir gjort vurderingar av kva skular som har behov for fornying og endring av kapasitet ut i frå behova i befolkninga for vidaregåande skular fram til 2030. Dette behovet står sentralt i planen, og ein nyttar strukturert tilstandsregistrering som verktøy. Prioriteringane og behovsvurderingane som blir gjort i skulebruksplanen er basert på ei omfattande liste av prioriteringar som er politisk vedtatt. For å sikre eit bredt skuletilbod er det vedteke ein regionsenterstruktur, og dette gjev hovudretninga for skulestrukturen fram mot 2030. I denne tilnærminga er det lagt vekt på ein struktur som skal gi berekraftig drift. Dette inneber å samle fagmiljø og utdanningsprogram, og at planlagt totalkapasitet er i samsvar med forventa elevtal i den offentlege skulen. Det er også viktig å få ei best mogleg utnytting av eksisterande skulebygg og avhende dei bygga som er minst eigna for framtidig skuledrift. Vidare er det eit mål at dei fleste elevane får ei akseptable reisetid (færrest mogleg med reisetid på over 1 time til offentlig skuletilbod). FEF-arealmodell²² legg grunnlaget for behovsvurderingar og prioriteringar internt i eigedomsavdelinga og bidrar til å fastsetje kor mykje areal kvar skule skal ha. Elevtala og utdanningsprogramma for kvar skule, som går fram av skulebruksplanen, er basert på folketalsutvikling, dagens utdanningsprogram og trendar i skule- og utdanningsval frå elevane.

Noverande skulebruksplan har klarare og tydelegare kriterium for lokalisering og elevdimensjonering av den enskilde skule enn tidlegare skulebruksplan. Eigedomsavdelinga er ikkje involvert i vurderingar av til dømes kor mange klassar skulane skal ha, desse vurderingane blir gjort av opplæringsavdelinga gjennom arbeidet med skulebruksplanen. Lærarar melder også frå om behov for investeringar knytt til bygningsmassen. Det er, for noverande skulebruksplan, utarbeidd ein investeringsplan som inkluderer ei prioritert tiltaksliste. I intervju blir det peikt på at systema for å gjere berekningar og prognosar av framtidige behov ikkje har vore tilstrekkeleg gode, men at dette no er betra gjennom i større grad å nytte sikre befolkningsprognosar fram mot 2030 i dimensjoneringa. Det blir også kommentert at fylkesrådmannen no er tettare på denne typen arbeid enn før. Som døme på ein prosess knytt til behovsvurdering som ikkje var tilstrekkeleg god, blir det av fleire av dei intervjua vist til bygging av nye vidaregåande skular på Voss. Basert på dei befolkningsprognosane som no blir lagt til grunn, har fylkeskommunen konstatert at Nye Voss vidaregåande skule og Nye Voss gymnas samla er bygd med for stor kapasitet. Det blir også kommentert at det ikkje blei gjort tilstrekkelege behovsvurderingar før bygging av Etne vgs som stod ferdig i 2012, og som blei lagt ned frå hausten 2017.

Når det gjeld samferdselsprosjekt, så er det Hordaland fylkeskommune ved samferdselsavdelinga som er ansvarlege for å vurdere kva tiltak som er naudsynt, og kva som bør prioriterast, og leggje fram forslag for politisk avgjerd. Overordna prioriteringskriterium er fastsatt i Regional transportplan (RTP). Utgreiingane i samband med ny RTP er gjort på grunnlag av førre RTP. Statens vegvesen kjenner vegnettet i fylket og gir faglege innspel til fylkeskommunen på grunnlag av sin spisskompetanse. Statens vegvesen har også ansvar å lage utgreiingar og skaffe oversikt over tilstanden på vegnettet. Utgreiingane som blir

²² FEF står for Fylkeseiendomssjefens forum. Dette forumet har utviklet en modell for dimensjonering av skulebygg for vidaregåande opplæring. Arealmodellen er bygd opp i fire delar: 1. Dimensjonering, 2. Presentasjon 3. Kriteria 4. Funksjonsark. Målsetjinga med modellen er å forenkle tidlig programmering, kvalitetssikre programmering og mogligheit for lokal tilpassing.

gjort i samband med RTP dannar fagleg grunnlag for avgjersler rundt prioritering og behovsvurdering. Utgreiingane som blei gjort i samband med siste RTP-prosess, er: utgreiing om overordna fylkesveg, utgreiing om Hordaland fylkeskommune sitt tilrådde ambisjonsnivå, forslag til handlingsprogram, utgreiing om det øvrige vegnettet med eit lågare ambisjonsnivå (i tråd med RTP). Behovsvurderingane er summert opp i ulike rapportar²³. Ved behovsvurderingar av ras- og skredsikringstiltak utarbeidar Statens vegvesen behovslistar basert på nasjonale kriterium. For store *statlege* prosjekt som har ein antatt kostnad på over 750 millionar kroner skal det gjerast ei konseptvalsutgreiing (KVU) og ei ekstern kvalitetssikring av denne (KS1). For fylkesvegprosjekt gjeld dette kravet for bompengeprojekt. Hensikta er å vurdere alternative måtar å løyse transportbehov på. Ein KVU skal byggjast opp av behovsanalyse, strategi, overordna krav, moglegheitsstudie, utvikling, vurdering og anbefaling av konsept og føringar for forprosjektfasen. Dei tre første kapitla inneber ein grundig gjennomgang av ulike interessentar og deira behov, og konkluderer med kva som er dei viktigast behova.

Kommunane gir og fylkeskommunen og/eller Statens vegvesen innspel om sine behov og om behovsvurderingar dei har gjort. I hovudsak diskuterer kommunane praktiske tilhøve med Statens vegvesen og forspør Hordaland Fylkeskommune om økonomi. I samband med rullering av RTP blir det vist til at det blei gjennomført dialogmøte med kommunane, dels i regi av regionråda i fylket. Både fylkeskommunen og Statens vegvesen møter i regionrådet. Hordaland fylkeskommune må ved prioritering av tiltak ta omsyn til fylkesøkonomien, medan Statens vegvesen gir fylkeskommunen faglege råd om prioritering basert på kva tiltak knytt til fylkesvegane som er mest naudsynt. Det inneber at rekkjefølgje på tiltaka nokre gonger må endrast dersom tiltaket som står øvst på prioriteringslista blir for kostbart i den samla porteføljen av tiltak. Frå Samferdelsavdelinga blir det presisert at det er viktig for avdelinga å vere involvert i tidleg fase av fylkesvegprosjekt, for å vere tettare på prioritering av prosjekt og definere handlingsrom. Dette gjeld mellom val av standard og løysing, blir det kommentert.

Budsjettseksjonen og økonomisjefen i Hordaland fylkeskommune er ikkje direkte involvert i prosessane rundt behovsvurderingane, men opplyser at dei legg til grunn at behova er tilstrekkeleg vurdert og tatt stilling til når investeringar blir prioritert i sektorplanane.

3.5.2 Vurdering

Langsiktige mål og behov er vurdert og presentert gjennom ulike sektorplanar. Der er det også prioritert investeringsprosjekt som er vurdert å fylle dei behova som er identifisert. Behovsanalyse og vurderingar for dei ulike investeringsprosjekta går med andre ord fram av sektorplanane, og særleg når det gjeld fylkesvegnettet er det etablert system for å gjennomføre systematiske og dokumenterte vurderingar av behov for investeringar. Det er også særlege krav knytt til bompengeprojekt.

Samtidig viser undersøkinga at det for få år sidan er sett i gang/gjennomført byggeprosjekt der fylkeskommunen i etterkant har konstatert at behovsvurderingane ikkje var tilstrekkelege. Forskarar i Concept-programmet presiserer viktigheita av gode behovsvurderingar og vurderingar av ulike moglege alternativ som del av tidlegfase; Sjølv om eit «problem» er identifisert, er det ikkje sikkert at ei større investering er løysinga på problemet. I Concept-rapport nr. 45 blir det peika på at «gjennom bedre tidligfaseutredningar kan kommunene bli i stand til å avvise prosjekter som ikke er en del av langsiktige strategier, som ikke møter et reelt behov eller som representerer en unødig økonomisk risiko.» Sidan prioritering av nokre prosjekt som oftast vil bety at andre prosjekt *ikkje* blir prioritert, er det til ei kvar tid viktig at det er dei «riktige» investeringsprosjekta som blir vald ut. Sjølv om det per i dag er etablert system for gjennomføring av behovsvurderingar, vil revisjonen presisere viktigheita av at fylkeskommunen har kontinuerleg fokus på om vurderingane som blir gjort er tilstrekkeleg gode, og om det eventuelt er tiltak som kan setjast i verk for å sikre ytterlegare systematikk og kvalitet i arbeidet med behovsvurderingar knytt til det enkelte investeringsprosjekt som blir vurdert starta opp.

²³ Fylkesvegbruer i Hordaland, forfall 2010-2016, Fylkesvegkaiene 2016, Systema for av-vatning, drenering og vassgjennomløp, forfall 2010-2016, Vegkropp med sideanlegg og vegutstyr, forfall 201-2016 og Plan for utbetring av lange fylkesvegtunnelar (2015).

3.6 Rutinar for utarbeiding av kalkylar for investeringane

3.6.1 Datagrunnlag

3.6.1.1 Byggjeprojekt

Eigedomsavdelinga implementerer i desse dagar eit nytt prosjektstyringssystem og nye rutinar. Utvikling av prosjektstyringssystem med rutinar blir opplyst å vere ein del av oppfølginga etter forvaltningsrevisjon av prosjektstyring i fylkeskommunen som blei ferdigstilt i februar 2015²⁴. Systemet skal vere ferdig implementert i oktober/november 2018. Opplæring av tilsette starta i januar 2017, og i alle prosjekt som er starta etter dette blir det nye systemet brukt. Også prosjekt som blei starta opp før 1.1.2017 skal nytte ei rekkje av systema og rutinane som blei innført frå dette tidspunkt. Nokre rutinar er utarbeidd og tatt i bruk også før dette. Systemet er basert på FEF-kvalitetsplan, og det blir vist til at det er tilpassa eigedomsavdelinga sitt behov. Dette systemet deler gjennomføringa av investeringsprosjekt inn i ulike fasar, der kvar fase treng ei formell godkjenning før ein kan gå vidare til neste fase av prosjektet. Rutinar for utarbeiding av kostnadsoverslag og kalkylar er lagt til ulike fasar. Tabellen under viser dei ulike fasane i prosjektstyringssystemet og i kva fase ein skal gjere ei kostnadsvurdering, og i kva fase ein har andre prosedyrar som tek omsyn til kostnader og økonomistyring. Prosedyren for kostnadsvurdering som inngår direkte i dei tre første fasane er frå 31.10.2015, og skal sikre at alle nødvendige forhold blir vurdert og ivaretatt under utarbeiding av kostnadsoverslaget, og at prosjektet blir innarbeida i investeringsprogrammet og økonomiplanen. Det er prosjektleiari som har ansvaret for å utføre ei kostnadsvurdering, og kalkylen skal bereknast ut i frå denne formelen: Bruttoareal x kvadratmeterpris + særskilte kostnader.

Prosjektleiari skal innhente opplysningar om sannsynleg kvadratmeterpris på aktuell bygningstype og gje ei skildring av berekningsgrunnlaget. Datering for kvadratmeterpris skal inkludrast. Prosjektleiari skal også vurdere om det skal leggjast til usikkerheit og prisstigning til kostnadsoverslaget, eller om dette er inkludert i kvadratmeterprisen. I følgje prosedyren skal ein også skaffe oversikt over eventuelle særskilte kostnader utover normal kvadratmeterpris, som for eksempel tomtkostnader, kostnader til erstatningslokale for brukarane i byggjeperioden, spesielle fundamenteringskostnader, inventar, utandørsarbeid og asbestsanering. I intervju blir det peikt på at eigedomsavdelinga i hovudsak utarbeider kostnadsanslag for investeringar ut i frå kjente prosjekt, med kvadratmeterprisar og andre erfaringstall. Det er ikkje stilt formelle krav til kva informasjon som skal liggje til grunn for kvart prosjekt som skal leggjast fram for politisk handsaming og vurdering.

I intervju blir det kommentert at dersom det kjem benkeforslag i fylkestinget er ikkje desse kostnadsberekna av administrasjonen. Nokon gonger blir slike forslag vedteke utan at dei er kostnadsberekna på førehand.

Tabell 1. Ulike fasar i fylkeskommunen sitt prosjektstyringssystem

Fasar	Kostnadsvurdering	Anna relevant prosedyre
0 Utredning og programmering	X	
1 Byggeprogram	X	
2 Skisseprosjekt og forprosjekt	X	Kontoplan
3 Detaljprosjekt		Utarbeide byggebudsjett
4 Utførelse		
5 Reklamasjonstid, drift		

I skisseprosjektet og forprosjektfasen skal ein også gjere ei kostnadsvurdering, men dette skal gjerast etter prosedyre for kostnadsoverslag for prosjekt frå 17.1.2017. I denne prosedyren er det slått fast at kostnadsoverslaget skal baserast på overslaget frå godkjent byggeprogram. Kostnadsoverslaget må vere komplett i forhold til kontoplan. Det er også sagt i denne prosedyren at ein skal utarbeide komplett budsjett for prosjektet i følgje ein ferdig utarbeida mal for prosjektbudsjett. Malen ligg i kvalitetssystemet og er sist revidert og oppdatert 23.1.2017.

²⁴ Deloitte: Forvaltningsrevisjon Hordaland fylkeskommune. Prosjektstyring. Februar 2015.

I detaljfasen finst det ein prosedyre for utarbeiding av byggebudsjett frå 12.1.2017. I denne fasen skal ein framskaffe kostnadsoverslag frå forprosjektfasen. Ein skal anten innhente tilbod frå utførande, eller få utarbeidd kalkylar for alle entreprisar og vurdere desse kostnadane opp i mot forprosjektet og erfaringstal. Ein skal gjennomgå alle postar i budsjettet, og avklare om kostnader er endra i forhold til forprosjektet. Nødvendige reservar skal vurderast på alle postar og fordelast. Ein skal vurdere reservar, marginar og prisstigning i byggjefasen, og avsette nødvendig beløp til upårekna kostnadar. Prosjektleiari har i følgje denne prosedyren ansvar for å avklare med prosjektansvarleg og eigedomsdirektør kva tiltak som må settast i gang om byggebudsjettet ikkje ligg innanfor godkjent ramme.

For prosjekt som er venta å koste meir enn 10 millionar kroner, både for rehabilitering og nybygg, har eigedomsavdelinga meir omfattande rutinar, og i nokre prosjekt blir det nytta eksterne ressursar til å utarbeide kalkylar. Gjennom intervju blir det kommentert at det er vesentleg vanskelegare å kalkulere forventa kostnader ved rehabilitering enn ved nybygg. I kalkulering av kostnader knytt til rehabilitering nyttar eigedomsavdelinga kvadratmeterkostnader/erfaringskostnader og tilstandsvurdering av bygget. I fase 0 – Utgreiing og programmering er det ved rehabiliteringsprosjekt ein prosedyre som seier at ein alltid skal gjere ei vurdering av tilstanden til bygget og lage ein teknisk kravspesifikasjon. Tilstandsvurderinga munnar ut i eit beløp ein meiner rehabiliteringa vil koste. Tilstandsvurderinga er som oftast utarbeidd av eksterne ressursar. Gjennom intervju blir det opplyst at det til tider er utfordringar knytt til at kalkylane i tilstandsvurderingane er for låge, og ikkje tar tilstrekkeleg omsyn til oppgradering av funksjon.

Fagavdelingane presenterer kostnadsoverslag for enkeltprosjekt når investeringsbudsjettet blir sett saman og det blir gjort ei endeleg prioritering av prosjekt mellom sektorane. Det blir kommentert at budsjettseksjonen, som har eit koordinerande ansvar for arbeidet med budsjett og økonomiplan, har tillit til at kalkylane som er utarbeidd stemmer og ikkje gjennomfører nokon form for kontroll av grunnlaget for estimerte kostnader.

Når det gjeld dei første kostnadsanslaga som blir presentert for eit investeringsprosjekt, til dømes gjennom langtidsplanar for investeringar i sektorplanane, blir det gjennomgåande vist til i intervju og samtalar at desse anslaga er usikre. Som det går fram av avsnitt 3.9 nedanfor, finst det dei seinare åra ein del døme på at estimerte kostnader ved eit prosjekt aukar vesentleg frå første kostnadsanslag og fram til det blir lagt fram ei ny kostnadsberekning som grunnlag for vedtak om igangsetting av prosjektet. Det blir kommentert at innhaldet i eit prosjekt kan endre seg vesentleg etter at første kostnadsanslag er presentert, og at også endra behov og prisutviklinga i marknaden kan medføre stor kostnadsauke frå første kostnadsestimat og fram til kalkylane som føreligg etter gjennomført forprosjekt. Det blir vist til at det første kostnadsanslaget alltid vil vere usikkert, sidan det må baserast på kjende føresetnader på aktuelt tidspunkt. Samtidig blir det presisert at ein frå fylkeskommunen si side er medveten om at det første kostnadsanslaget ikkje er uvesentleg, og at det kan vere behov for å tydeleggjere ytterlegare den usikkerheita som er knytt til anslaget. Det blir også vist til at det kan vere behov for å synleggjere betre ovanfor politisk nivå kva usikkerheit og risiko som er knytt til kostnadsanslaga som blir lagt til grunn for prioritering av ulike investeringsprosjekt.

For rehabiliteringsprosjekt blir det opplyst at det normalt blir lagt til ein «buffer» på minst 15 % i kostnadskalkylen, fordi det er dette som erfaringsmessig går med av ekstra ressursar i eit rehabiliteringsprosjekt. Størrelsen på «bufferen» som blir lagt til kan varierer frå prosjekt til prosjekt, så den kan og vere større enn 15%. Det blir gjort ei individuell vurdering frå prosjekt til prosjekt, blir det opplyst. Samtidig blir det i intervju stilt spørsmål ved om budsjettet uføresettpost i tilstrekkelig grad ivaretar eventuell risiko. Det blir vidare opplyst at det per i dag ikkje er fastsett ein norm for kor stor usikkerheit som er akseptabel i samband med utarbeiding av kostnadskalkylar eller prognoser for sluttkostnad.

3.6.1.2 Fylkesvegprosjekt

Når det gjeld fylkesvegprosjekt, er det Statens vegvesen som utarbeider kalkylar. Desse blir utarbeidd i samsvar med Statens vegvesen sine rutinar. På store prosjekt i Statens vegvesen blir handbok R760 om styring av vegprosjekt lagt til grunn når det gjeld gjennomføring av prosjekt på fylkesvegnettet. I denne handboka går det fram at alle investeringsprosjekt over 5 millionar kroner skal ha gjennomført eit

kostnadsoverslag etter anslagsmetoden. For små, enkle prosjekt kan ein bruke mal for «Enkel Anslag prosess» som har et avgrensa omfang. I utarbeidinga av kostnadsoverslaga støtter ein seg til Handbok R764 Anslagsmetoden, og dataverktøyet Anslag 4.0. Kostnadsoverslaga skal omfatte alle kostnader som skal belastast prosjektet, her under også tiltak på avlasta vegnett.

Alle kostnadsoverslag skal formelt godkjennast av regionvegsjefen, eller den han/ho gir slikt mynde. Endring i kostnadsoverslag skal dokumenterast i eigen logg med dato, kroneverdi, kva endringa består i og kven som har godkjent kostnadsoverslaget. Oppbygging og detaljeringsgrad for kalkylen avheng av kva plannivå som ligg til grunn for kostnadsberekninga, og vil vere forskjellig frå prosjekt til prosjekt. Kalkylestrukturen skal vurderast frå prosjekt til prosjekt, men alle kostnadsoverslaga skal følgje denne hovudinndelinga på overordna nivå: Veg i dagen, konstruksjonar (bruer og kaier), fjelltunnelar, tekniske installasjonar, andre tiltak, byggherrekostnader, grunnverv, usikkerheitsfaktorar og hendingar. Det skal utarbeidast kostnadsoverslag i alle planfasane, men det er ulike krav til nøyaktigheit på kostnadsoverslaget, avhengig av kva plangrunnlag som ligg til grunn. I anslagsverktøyet er det malar som skal nyttast avhengig av kor stort prosjektet er og i kva planfase prosjektet er. Det er eit mål om at alle kostnadsoverslag har minimum 70 prosent sannsyn for å liggje innanfor det intervallet som blir bestemt av nøyaktigheitsgrensene som er sett for dei ulike plannivåa. Tabell 2 nedanfor viser dei ulike plannivåa og målsettingane til nøyaktigheit på kostnadsoverslaget.

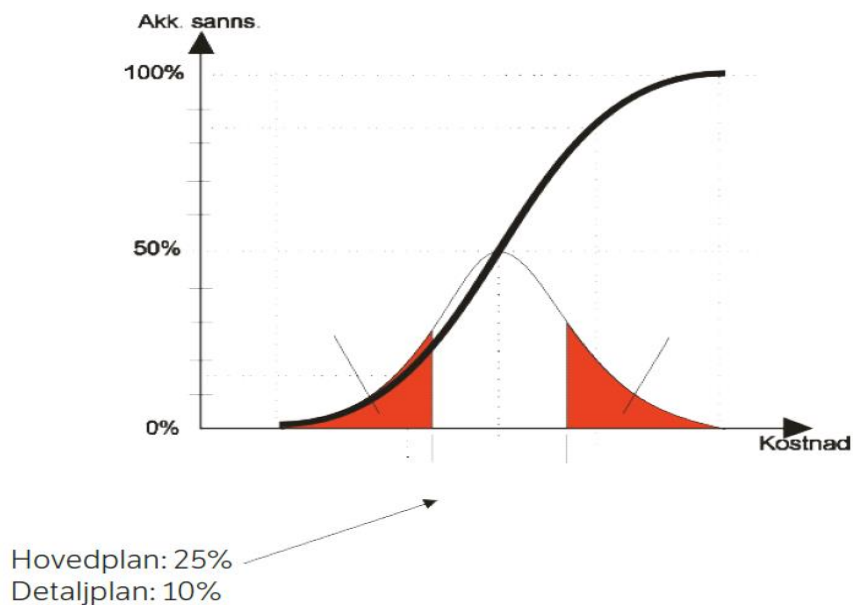
Tabell 2. Krav til kostnadsoverslaga si nøyaktigheit i Statens vegvesen

Plannivå	Nøyaktigheit	Detaljeringsgrad
Utredning	+/- 40%	Svært få detaljar på plass, overslag blir utarbeidd på grovt nivå
Kommune(del)plan	+/- 25%	Langt fleire detaljar avklart, standard anslagsprosess med høge krav til nøyaktigheit og ressursbruk
Reguleringsplanar	+/- 10%	Mest detaljert overslag, grunnlag for godkjenning og gangsetting

Måla for nøyaktigheit betyr at ved til dømes reguleringsplan bør det vere mindre enn 15 % sannsyn for å overskride forventa kostnad (E) + 10 %. Dette er vist i figuren under (figur 2). Dersom kostnadsoverslaget ikkje tilfredsstiller målsetninga til kalkylenøyaktigheit ved førstegongs gjennomrekning, er det nødvendig å skaffe meir informasjon om dei postane som er mest usikre. Usikkerheitsprofilen blir brukt for å finne kva postar det har mest hensikt å arbeide vidare med²⁵.

²⁵ Kilde: Anslagsmetoden Håndbok R764 –Retningslinje, Statens Vegvesen

Figur 2. Akseptkriteriumet til Statens Vegvesen for eit overslag basert på reguleringsplan



Kostnadsoverslaget som blir utarbeidd ved reguleringsplan blir kalla det opphavlege kostnadsoverslaget, og er det overslaget som skal godkjennast før igangsetjing. Det er dette overslaget eit prosjekt blir målt mot ved anleggsslutt. Dette overslaget skal ikkje vere eldre enn eit år ved vedtak om løyving. Byggherre fyller ut konkurransegrunnlag med antatt prising. Kostnadsbank og erfaringsprisar blir nytta. Ein skal også ta omsyn til marknadssituasjonen. Prisane skal vurderast, og det går fram at det ikkje er tilstrekkeleg berre å justere opp anslagskostnad med prisindeks.

Samferdselsavdelinga i fylkeskommunen har ikkje rutinar for å etterprøve eller kvalitetssikre kalkylane frå Statens vegvesen. I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, presiserer fylkeskommunen at ein føresetnad i Sams vegadministrasjon «er at det ikkje skal vere dobbel administrasjon. Samferdselsavdelinga er såleis ikkje dimensjonert for å kvalitetssikre kalkylar frå Statens vegvesen. Samferdselsavdelinga legg til grunn at det som blir oversendt av kalkylar og anslag frå Statens vegvesen er tilstrekkeleg kvalitetssikra.» Det førekjem likevel i nokre tilfelle at Samferdselsavdelinga bestiller ekstern kvalitetssikring av kostnadskalkylar. Dette er til dømes gjort for Kvammapakken og for Bybanen mot Åsane. Førstnemnde var etter initiativ frå fylkesrådmannen, medan den andre var på initiativ frå politisk utval. Det er ikkje etablert kriterium for kva tid det kan vere aktuelt med slik ekstern kvalitetssikring, eller «mini KS2». Det blir opplyst at det i praksis har blitt gjort i tilfelle der det anten er tvil knytt til kostnadsanslaga frå SVV, eller det er behov for meir dokumentasjon og underlag inn i politiske prosessar. I rapport frå ekstern kvalitetssikring av Kvammapakken går det fram at ekstern kvalitetssikrar meiner at underlaget for kostnadsanslaga til SVV er varierende i omfang og kvalitet, samt at det blir stilt spørsmål ved nokre einingsprisar som er nytta. Det blir også peika på at usikkerheitsspenna i rapportane til dels er for snevre. Frå samferdselsavdelinga blir det kommentert at dersom SVV skulle gjort meir nøyaktige kostnadsoverslag måtte det ha blitt gjort veldig grundige forundersøkingar for å kunne føresei alt. Eksterne kvalitetssikringar blir opplyst å vere ein del av prosessen, og kan føre til justerte prognosar.

I intervju blir det kommentert at det blir informert om usikkerheit når kalkylar for fylkesvegprosjekt blir lagt fram. Samtidig blir det frå politisk hald uttrykt frustrasjon over at det i enkelte prosjekt har vore vesentleg auke av kostnader i forhold til kalkylen som blei presentert etter forundersøkingar. Det blir kommentert at det samband med store overskridingar på fylkesvegprosjekt frå politisk nivå har blitt stilt spørsmål ved om informasjonsgrunnlaget har vore tilstrekkeleg i samband med vedtaksprosessen der rammene for investeringa blei gitt. Fleire av dei intervjuja viser til Tyssetunnelen som døme på eit prosjekt

med auka kostnader på grunn av at grunnen var betydeleg dårlegare enn venta, og det blir vist til manglande grunnundersøkingar.

Frå samferdselsavdelinga blir det kommentert at det er utfordrande å talfeste kostnadene ved ei investering i ei så tidleg fase at prosjektet mest er å rekne som ein idé. Det blir kommentert at det blir opplevd som uheldig at eit slikt kostnadsestimat deretter skal bli nytta som samanlikningsgrunnlag for kostnadsutviklinga i prosjektet, mange år seinare. Berre prisveksten vil normalt medføre at det tidlege kostnadsanslaget etter kort tid er utdatert og for lågt. Det blir gitt uttrykk for at det beste er å samanlikne kostnadsalkyle ved byggestart med sluttkostnad på ferdigstilt prosjekt. Det blir samtidig presisert at når eit kostnadsestimat blir presentert i investeringsbudsjettet, bør ein vere ganske sikker.

3.6.2 Vurdering

Det er positivt at fylkeskommunen arbeider med etablering og implementering av nytt prosjektstyringssystem, som gir tydelege føringar for dei ulike fasane i eit investeringsprosjekt i regi av eigeomsavdelinga, og for tidspunkt og metode for utarbeiding av kalkylar. Revisjonen meiner samtidig at rutinar for utarbeiding av kalkylar ikkje i tilstrekkeleg grad legg opp til kostnadsberekning av usikkerheitsfaktorar. Revisjonen viser i den samanheng til mellom anna Concept temahefte nr. 6 der analyse av faste og estimerte føresetnader som blir lagt til grunn, og kostnadsberekning av usikkerheit, er vektlagt i samband med utarbeiding av kostnadsalkylar. Fylkeskommunen bør etter revisjonen si vurdering også vurdere å fastsette kriterium for kor stor grad av usikkerheit som er akseptabel i ulike fasar av eit prosjekt. Gode prosessar for kartlegging og analyse av usikkerheit, og berekning av kostnader som identifisert usikkerheit kan medføre, vil kunne bidra til å redusere risikoen for uføresett auke i kostnadene knytt til investeringsprosjekt.

Revisjonen vil også presisere viktigheita av at det etter noko tid blir gjort ei evaluering av korleis nye system og rutinar fungerer. Ei slik evaluering vil kunne bidra til å avdekke ytterlegare forbetningsområde, og vil slik vere ein viktig del av det kontinuerlege forbetningsarbeidet.

Revisjonen vil vidare presisere viktigheita av å ha tilstrekkeleg fokus også på dei første kostnadsestimata, til tross for at desse er usikre. Dei første kostnadsestimata kan vere sentrale når investeringsprosjekt blir vurdert og prioritert opp mot kvarandre, og forventta kostnad ved eit prosjekt kan vere avgjerande for om prosjektet blir prioritert eller ei. Revisjonen meiner difor det er viktig at fylkeskommunen arbeider både med å gi så gode kostnadsestimat som mogleg i tidleg fase, og med å tydeleggjere usikkerheit og risiko knytt til dei tidlege kostnadsestimata. Dette er etter revisjonen si vurdering heilt sentralt for å sikre at det føreligg eit forsvarleg beslutningsgrunnlag når avgjerd om prioritering av investeringsprosjekt blir tatt.

Når det gjeld kalkylar i samband med fylkesvegprosjekt, kan ikkje revisjonen sjå at det er indikasjonar på at ikkje system og rutinar for utarbeiding av kalkylar fungerer tilfredsstillande. Samtidig registrerer revisjonen at det blir stilt spørsmål ved om grunnlaget for kalkylane er tilstrekkeleg. Revisjonen vil presisere viktigheita av at utfordringar knytt til grunnlaget for kalkylar er tema i dei samarbeidsfora som er oppretta mellom fylkeskommunen og SVV, slik at eventuelle forbetningsområde blir identifisert, og tiltak kan setjast i verk. Revisjonen registrerer også som positivt at fylkeskommunen gjennom ekstern kvalitetssikring har eit verkemiddel for å kvalitetssikre prognosar. Sjølv om dette verkemiddelet ikkje blir nytta ofte, er det etter revisjonen si vurdering viktig å vere merksam på denne moglegheita i utøvinga av ansvaret som vegeigar.

3.7 Rutinar for vurdering av driftsmessige konsekvensar ved investeringane

3.7.1 Datagrunnlag

Framtidige driftskostnader knytt til investeringsprosjekt blir opplyst å vere ein del av rammediskusjonen, men utarbeiding av LCC²⁶-kostnadar knytt til investeringane er per i dag ikkje ein fast rutine. I den nye prosjektstyringssystemet som blir nytta av eigedomsavdelinga (FEF kvalitetsplan for prosjektstyring) er det lagt opp til ein prosedyre kalla utredning av årskostnader, denne skal inngå i fase 1 – byggeprogram, og fase 2 - skisseprosjekt og forprosjekt. Prosedyren er fortsatt under utvikling per oktober 2017, og er ikkje tatt i bruk.

Gjennom intervju har også revisjonen fått opplyst at eigedomsavdelinga har utarbeidd kravspesifikasjonar som er eit grunnlag for alle kontraktar (ein kravspesifikasjon for kvart fagområde som er relevant i eit byggeprosjekt). Spesifikasjonane er basert på erfaringar frå drifta, og blir revidert årleg. Det blir vist til at kravspesifikasjonane sikrar at det blir levert produkt som er vurdert som optimale med omsyn til investerings- og driftskostnader. Val av lysprodukt blir vist til som eit døme; I samband med ei investering kan det bli vurdert om ein skal velje led-pærer som er dyrare for investeringa, men som varer lenger og difor kan vere kostnadssparande for drifta i fylkeskommunen på sikt. Det blir også kommentert at fylkeskommunen sin klimaplan er styrande for val av energikjelder, og at det er fokus på energisparing i samband med planlegginga av investeringsprosjekt og val av løysingar.

Samferdselsavdelinga reknar sjølv i liten grad på framtidige driftskostnader knytt til investeringane, og det blir kommentert at det er ein føresetnad i Sams vegadministrasjon at det ikkje skal vere dobbel administrasjon. Statens vegvesen reknar på framtidige driftskostnader når det blir utarbeidd konsekvensutgreiingar. Krav til konsekvensutgreiing gjelder for regionale planar og kommuneplanar med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og for reguleringsplanar som kan få vesentlege verknader for miljø og samfunn. Retningslinjer for planlegging av fylkesveg etter plan- og bygningsloven seier at avklaringar av vegtrasear fortrinnsvis bør skje gjennom ein formell oversiktsplan, og at det vidare skal utarbeidast konsekvensanalysar for alternative løysingar i samband med slike planar²⁷. Framtidige driftskostnader inngår som ein del i dei samfunnsøkonomiske utrekningane, og inngår i grunnlaget for samanlikning av alternative vegløyningar, og val av endeleg løysing. Det er planansvarleg (planprosjektleiari) som har ansvar for at slike utrekningar blir gjort. Det blir elles teke omsyn til framtidige vedlikehaldskostnader gjennom dei krava til utforming av veggen og tekniske løysingar/kvalitet som er fastlagde i vegnormalane.

3.7.2 Vurdering

Val av ulike løysingar/konsept knytt til ei investering, kan medføre ulike driftskostnader i åra som kjem. Vala som blir gjort i samband med planlegginga av investeringsprosjekt vil difor kunne påverke fylkeskommunen sitt driftsbudsjett fram i tid. Revisjonen meiner basert på dette at fylkeskommunen, som del av arbeidet med planlegging av investeringar, også bør gjere vurderingar av framtidige driftskostnader. Etter revisjonen si vurdering vil dei ulike kravspesifikasjonane som eigedomsavdelinga har utarbeidd kunne utgjere eit godt utgangspunkt for dette arbeidet, men prosessen med å vurdere ulike løysingar og kva følgjer dei vil få for framtidige driftskostnader bør systematiserast ytterlegare og dokumenterast. Revisjonen meiner at det med fordel kan utarbeidast ei prosedyre for dette arbeidet, slik det er lagt opp til i prosjektstyringssystemet som er under utarbeiding.

Når det gjeld fylkesvegprosjekt inngår berekningar av framtidige driftskostnader i rutinar for konsekvensutgreiingar, og revisjonen har ingen indikasjonar på at det er manglar knytt til arbeidet med å kartlegge framtidige driftskostnader.

²⁶ LCC er livssyklus kostnader, dette er den totale kostnaden for nyanskaffinga, og kva den vil koste over tid. Det betyr både innkjøpspris i tillegg til dei kostnadane ein vil ha i bruksfasen (her under driftskostnadar og vedlikehaldskostnadar), og kva ein vil stå att med når anskaffinga skal kasserast eller rivast.

²⁷ Alle oversiktsplanar for vegtiltak skal behandlast i samsvar med forskrift om konsekvensutgreiingar. Dette inneberer at det skal utarbeidast forslag til planprogram tidlig i planarbeidet og det skal utarbeidast planforslag med konsekvensutgreiing på grunnlag av planprogrammet.

3.8 Risikovurdering av investeringsplan og av vedtekne investeringar

3.8.1 Datagrunnlag

3.8.1.1 Overordna risikovurdering – samla investeringsplan

Risikovurdering av den samla investeringsplanen skjer som ein integrert del av prosessane knytt til utarbeiding av budsjett og økonomiplan. For Hordaland fylkeskommune er auka rentesats, endringar i prosjekta undervegs, eller auka kostnad som følgje av «feilkalkyle» alle relevante usikkerheitsfaktorar. I økonomiplanen 2017-2020 er desse faktorane omtalt og det er gjort ei sensitivitetsanalyse som viser effekten av auka byggekostnad og auka rentesats. Ulike scenario med auka rente og auka byggekostnader blir illustrert i samband med økonomiplanen, og det blir vist til at ei utvikling som illustrert i eit av scenaria vil vere dramatisk. I forbindelse med behandling av budsjett for 2017 blei delar av investeringsprogrammet utsett til ny gjennomgang på fylkestinget i mars med bakgrunn i at lånegjelda er høg og aukande. Det avgjerande elementet for dette var aukande rentenivå. Som det går fram av kapittel 3.4 i rapporten, blei det i samband med handsaming av årsbudsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020 vedteke ein handlingsregel som seier at gjeldsgraden ikkje skal overstige 115 %. Vidare blei det i samband med fylkestingssak om investeringsbudsjett i mars 2017 gjort justeringar i investeringsbudsjettet som innebar ein reduksjon av investeringane med 378 mill. kr for perioden 2017 til og med 2020 samanlikna med budsjettvedtaket i desember 2016.

3.8.1.2 Byggjeprojekt

For kvart enkelt byggjeprojekt blir det opplyst at det blir gjort risikovurderingar som omfattar økonomisk ramme og framdrift. Ifølgje prosedyren «Prosjektstyring – overordna prosedyre» skal det kvar tredje månad gjerast ein analyse av usikkerheit. I følgje prosedyren skal usikkerheit vurderast for alle investeringsprosjekt med kostnadsramme på meir enn ein million kroner. I tillegg til analyse av usikkerheit skal det rapporterast på mellom anna framdrift (avvik, årsak og økonomisk konsekvens).

I prosjektstyringssystemet/FEF kvalitetsplan føreligg det ein mal for analyse av usikkerheit. For kvart usikkerheitsmoment som blir lista opp, skal det gjerast ei vurdering av konsekvens, sannsyn og grad av usikkerheit. Fargene raud og gul blir nytta for å synleggjere grad av usikkerheit. Vidare skal det gå fram tiltak, frist og ansvarleg, samt om tiltak er utført. Det er ikkje spesifikt lagt til rette for å omtale økonomiske konsekvensar av usikkerheit, men graden av potensiell kostnadsauke er eit av fleire moment som er inkludert i vurdering av konsekvens for kvart usikkerheitsmoment. Det går også fram av døme på utfylt mal som revisjonen har fått førelagt, at det å vurdere kostnader er eit sentralt moment i samband med fleire forhold som det er knytt usikkerheit til,

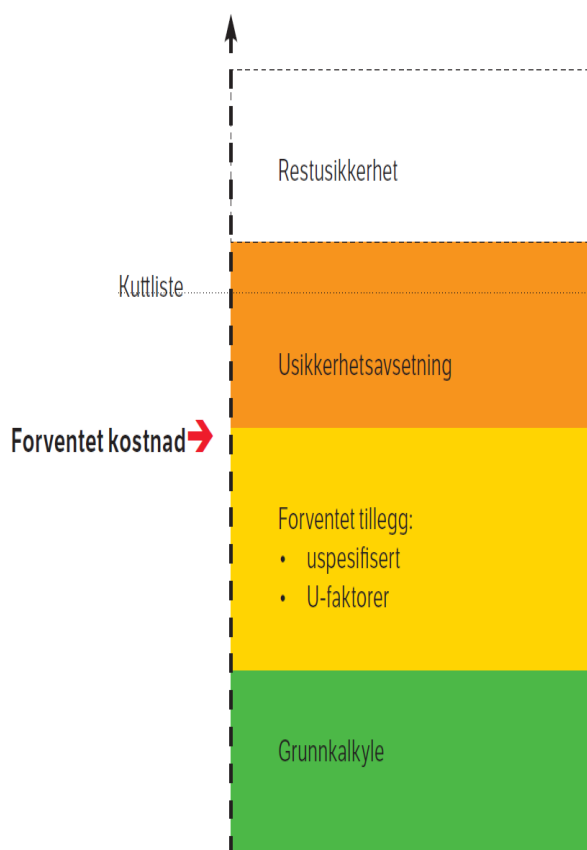
Som det går fram av kapittel 3.6, blir det ved utarbeiding av kalkylar for byggjeprojekt lagt til ein prosentvise «buffer», men det føreligg ikkje rutinar for kostnadsberekning av identifisert usikkerheit knytt til utarbeiding av kalkylar. Den prosentvise «bufferen» som blir lagt til, blir synleggjort i kalkylane og budsjetta som eigedomsavdelinga utarbeider, men i sakspapira og budsjetta som blir rapportert til politisk nivå går det berre fram ein sluttsam som inkluderer bufferen. Usikkerheit og risiko blir i liten grad omtalt i politiske saker der kostnadsestimat for enkeltprosjekt blir lagt fram. Fylkesrådmannen peiker i intervju på at administrasjonen har eit forbettringspotensial når det gjeld å informere politisk nivå om usikkerheit og risikoar, særleg i rehabiliteringsprosjekt. I mindre rehabiliteringsprosjekt vil det alltid kunne vere risiko for å avdekke fleire manglar når ein startar arbeidet som er planlagt.

3.8.1.3 Fylkesvegprosjekt

I vegprosjekt går usikkerheitsmarginane fram av budsjettoppsettet, og ein prosentvis usikkerheitsmargin blir ofte også opplyst om i politiske saker. I Statens vegvesen blir det vanlegvis utført forprosjekt som grunnlag for å setje i gang arbeidet med formelle planar, i samsvar med krav i plan- og bygningslova. For dei minste tiltaka blir ikkje dette gjort. I forprosjektet blir det utarbeidd kalkylar og eit kostnadsanslag. Men det er knytt stor usikkerhet til desse anslaga. Som tidlegare vist og nemnt i tabell 2 har vi sett at Statens vegvesen har sett krav om grenser for nøyaktighet for ulike utgreiingar for å synleggjere kor stor usikkerheita er. Fylkeskommunen sett ikkje andre krav til kor stor grad av usikkerheit som skal leggjast til grunn enn det som går fram av vegvesenet sine handbøker. Jo nærare prosjektet er kontrahering og utføringsperiode jo grundigare og meir nøyaktig blir kostnadsanslaga. Om *statlege* investeringane innan veg er større ein 750 millionar er det eit krav frå Finansdepartementet om at ein nyttar KS2- kvalitetssikring

av styringsunderlag. For fylkesvegar gjeld dette kravet for bompengeprojekt. Dette inneber ei ekstern kvalitetssikring.

Figur 3. Oppbygning av eit kostnadsoverslag etter Anslagsmetoden



På utlysningstidspunktet er omfanget av prosjektet rekna som sikkert, medan kostnadsoverslaga er basert på erfaringstal. Det er først når entreprenørane har levert tilbod at ein veit med større sikkerhet kva sluttkostnaden vil bli. Når anslagsmetoden blir nytta for å lage eit kostnadsoverslag blir dette bygd opp av ulike element som til saman gjev det totale kostnadstalet med tilhøyrande usikkerheit.

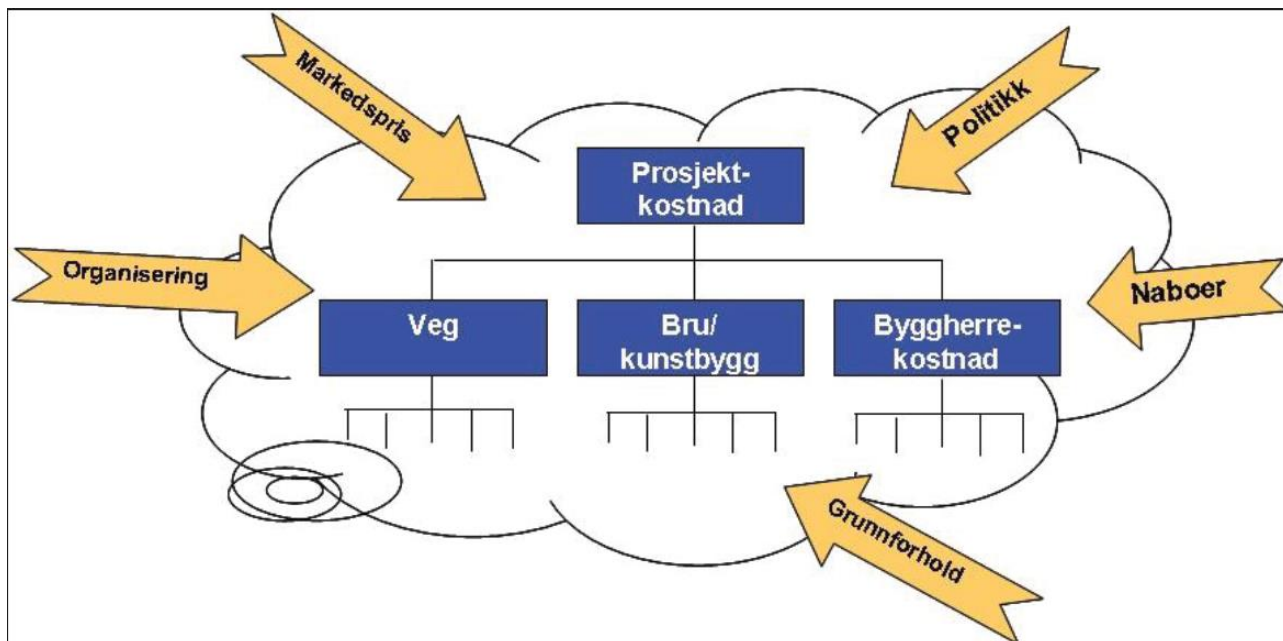
Figur 3 viser kva forventa kostnad består av. Det blir presisert at det aldri vil vere mogleg å definere og kalkulere alle detaljane i dei ulike postane. Posten «uspesifisert» representerer kostnader som ein veit kjem, men som ein ikkje kan spesifisere på det tidspunktet estimatet blir gjort. Denne kostnaden skal synleggjerast i kostnadsoverslaget. I følgje anslagsmetoden bør ein oppgje uspesifisert som eit prosentpåslag.

Størrelsen på posten er avhengig av kva plannivå som blir lagt til grunn for kostnadsoverslaget, og det er denne rettesnora som blir nytta:

- Utredning – 15-20 %
- Kommune(del)plan – 10-15 %
- Reguleringsplan – 3-7 %

Uspesifisert skal i anslagsprogrammet definerast som ein indre og ytre påverknad, eller som eit kostnadselement i grunnkalkylen. I følgje anslagsmetoden må ein for å oppnå at kostnadsoverslaget blir realistisk sikre at det omfattar alle eksterne og interne forhold som påverkar prosjektet. Det er blant dei indre og ytre påverknadane ein ofte finner dei største bidraga til usikkerheit i prosjektet. Dette er illustrert i figuren under. Dei relevante forholda identifiserast, systematiserast og dei viktigaste skal utpeikast.

Figur 4 Indre og ytre påverknader knytt til prosjektkostnad, jf. handbok i anslagsmetoden.



Etter identifisering og sortering av indre og ytre påverknad i kategoriar skal dei framkomne forholda vurderast. I følgje anslagsmetoden skal ein definere føresetnadane for dei ulike kategoriane dei indre og ytre påverknadane er strukturert i. Ved å etablere føresetnadar allereie før ein begynner med grunnkalkylen vil ein unngå ein del diskusjonar om føresetnadar når ein kjem til vurderingar av enkelt postar i kalkylen. Etter at dei ulike påverknadane er strukturert i grupper og kategoriar og desse er vurdert vil dei framkomne usikkerheitsfaktorane legge seg automatisk inn i kalkyletreet i anslagsverktøyet.

3.8.2 Vurdering

Revisjonen registrerer at det i samband med årsbudsjett 2017/økonomiplan 2017-2020 har vore stor merksemd rundt risikoar som er knytt til fylkeskommunen sitt investeringsnivå. Risikoane er tydeleggjort i sjølvve budsjettdokumentet, og det blei som følgje av identifiserte risikoar sett i verk tiltak for å unngå ei ytterlegare auke i gjeldsgraden, og dermed redusere risikoen. Revisjonen meiner at dei vurderingar og dei praktiske grep som blei gjort i samband med handsaming av investeringsbudsjettet for 2017, viser at øvste leining i fylkeskommunen har merksemd retta mot dei utfordringar som følgjer av fylkeskommunen sitt høge investeringsnivå, og har vist vilje til å setje i verk relevante tiltak.

Revisjonen registrerer også som positivt at det i samband med planlegging og gjennomføring av byggjeprojekt i regi av eigedomsavdelinga no er etablert system og rutinar for å gjennomføre jamlege analyser av usikkerheit, som inneber risikovurderingar der både framdrift og kostnader vanlegvis vil bli vurdert. Det er for tidleg å seie korleis rutineane vil fungere i praksis, og kva effekt dei eventuelt vil kunne ha på styringa av investeringsprosjekt i fylkeskommunen. Det er difor viktig at fylkeskommunen etter noko tid evaluerer arbeidet med systematiske usikkerheitsanalyser og risikovurderingar i investeringsprosjekt, for å undersøke om system og rutinar fungerer etter føremålet. Revisjonen merkar seg samtidig at det i mal for analyser av usikkerheit ikkje er eigne felt for å vurdere eventuelle økonomiske konsekvensar av usikkerheit som er identifisert, ut over at dette er eitt av fleire element i ei oversikt over moglege konsekvensar. Revisjonen meiner at dette kan medføre ein risiko for at det ikkje i tilstrekkeleg grad er fokus på eventuelle økonomiske konsekvensar, og at fylkeskommunen bør vurdere om det kan vere føremålstenleg å tydeleggjere krav til vurderingar av om identifiserte usikkerheiter kan få økonomiske konsekvensar for prosjektet, og eventuelt omfanget av slike konsekvensar. Sjå også kapittel 3.6 om kalkylar, og revisjonen sine vurderingar knytt til kostnadsberekning av usikkerheit i samband med kalkylar.

For fylkesvegprosjekt blir det nytta etablerte metodar for å behandle usikkerheit og risiko knytt til investeringsprosjekt. Samtidig er det i praksis ikkje alltid det er tatt tilstrekkeleg høgde for usikkerheit i

prosjekta (sjå kapittel 3.6), og revisjonen viser i denne samanheng til våre vurderingar i avsnitt 3.6.2, der vi kommenterer viktigheita av at utfordringar knytt til grunnlaget for kalkylar er tema i dei samarbeidsfora som er oppretta mellom fylkeskommunen og SVV.

3.9 Samsvar mellom kostnadsestimat i investeringsplan og faktiske kostnader i prosjektrekneskapen

3.9.1 Datagrunnlag

3.9.1.1 Byggeprosjekt

I perioden 2014-2016 er det avslutta 68 investeringsprosjekt der eigedomsavdelinga har vore ansvarleg for gjennomføringa. Det dreier seg først og fremst om byggrelaterte investeringar gjort på vidaregåande skular og tannklinikkar. Revisjonen har mottatt ei oversikt over desse investeringsprosjekta, som viser opphavleg ramme, ramme ved byggjestart, total løyving, rekneskap, og avvik frå høvesvis opphavleg ramme, ramme ved byggjestart og total løyving. Eit utsnitt frå oversikta er presentert i Tabell 3 nedanfor, for å vise korleis informasjonen er presentert.

Tabell 3 Utsnitt frå oversikt over avslutta investeringsprosjekt – Eigedomsavdelinga.²⁸

Prosjekt nr	Tidsrom	Eining	Føremål	Opphavleg ramme	Ramme ved byggjestart	Total løyving	Regnskap	Avvik frå opphavleg ramme	%	Avvik frå ramme ved byggjestart	%	Avvik frå total løyving	%
03162	2006-2008	Odda vgs	Inneklimatiltak	kr 3 300	kr 4 350	kr 22 650	kr 22 563	kr 19 263	584 %	kr 18 213	419 %	kr -87	0 %
06009	2004-2009	Nordahl Grieg vgs	Nybygg	kr 380 000	kr 455 000	kr 473 771	kr 470 676	kr 90 676	24 %	kr 15 676	3 %	kr -3 095	-1 %
03191	2009-2011	Knarvik vgs, Kvernhusmyrane	Oppgradering VVS	kr 2 300	kr 19 300	kr 19 300	kr 19 237	kr 16 937	736 %	kr -63	0 %	kr -63	0 %
02118	2010-2011	Arna vgs	Ombygging /tilbygg	kr 20 000	kr 27 700	kr 27 700	kr 28 122	kr 8 122	41 %	kr 422	2 %	kr 422	2 %
01074	2009-2012	Sørås tannklinik	Nybygg	kr 9 650	kr 9 650	kr 14 350	kr 14 949	kr 5 299	55 %	kr 5 299	55 %	kr 599	4 %
02127	2012-2014	Stend vgs	Ombygging for tilrettelagt opplæring	kr 15 000	kr 32 000	kr 32 000	kr 32 448	kr 17 448	116 %	kr 448	1 %	kr 448	1 %
06019	2004-2007	Tertnes vgs	Ombygging /tilbygg	kr 59 000	kr 59 000	kr 59 000	kr 61 035	kr 2 035	3 %	kr 2 035	3 %	kr 2 035	3 %
01078	2012-2013	Årstad tannklinik	Utviding	kr 17 000	kr 17 000	kr 18 624	kr 18 618	kr 1 618	10 %	kr 1 618	10 %	kr -6	0 %

Forholdet mellom opphavleg ramme og ramme ved byggjestart

Prosjekta som inngår i oversikta revisjonen har mottatt, hadde ei opphavleg ramme på mellom NOK 100 000 og NOK 380 mill. Ni prosjekt hadde ei kostnadsramme på over 10 mill. Informasjon om opphavleg ramme og byggjestartsramme er noko varierende for dei avslutta prosjekta revisjonen har fått oversikten over. Tabell 4 viser ei oversikt over dette. For 13 av prosjekta er det ikkje oppgitt verken opphavleg ramme eller ramme ved byggjestart. Flesteparten av desse prosjekta er opplyst å vere 2 eller fleire delprosjekt som er slått saman til eitt, og fleire av prosjekta som er opplyst utan opphavsleg ramme og ramme ved byggjestart er Enøk tiltak/inneklima eller el-prosjekt.

Tabell 4. Forholdet mellom opphavleg ramme og ramme ved byggjestart

Totalt tal avslutta prosjekt	68 stk.
Prosjekt utan kostnadsforskjell mellom opphavleg ramme og ramme ved byggjestart	39 stk.
Prosjekt med høgare ramme ved byggjestart enn opphavleg ramme	10 stk.
Prosjekt der det ikkje er opplyst om opphavleg ramme og ramme ved byggjestart	13 stk.
Prosjekt med opphavleg ramme men utan at det er opplyst om ramme ved byggjestart	3 stk.
Prosjekt med ramme ved byggjestart, men utan at det er opplyst om opphavleg ramme	3 stk.

²⁸ Alle tal i heile tusen.

Av dei 68 prosjekta er det altså 49 prosjekt det går fram både opphavleg ramme og ramme ved byggjstart. Av dei 49 prosjekta er det ingen forskjell mellom desse to rammene i 80 % av tilfella (39 prosjekt). I oversikta er det ingen prosjekt der det er slik at byggjstartsramme er lågare enn opphavlege ramme. I 20 % av tilfella (ti prosjekt) er byggjstartsramma høgare enn den opphavlege ramma (sjå Tabell 5). Forskjellen er på mellom 30 000 kroner og 75 millionar i dei ti prosjekta. I snitt er det ein forskjell på 12, 8 millionar mellom byggjstartsramme og opphavlege ramme, i dei ti prosjekta der det er ein slik forskjell. Om ein ser på den prosentvise endringa så varierer den mellom 8 % og 739 % auke (122 % i snitt).

Tabell 5 Forholdet mellom opphavleg ramme og ramme ved byggjstart

	Forskjell opphavleg ramme og byggjstartsramme
Totalt	49
Inga endring	39 (80%)
Større enn	10 (20%)

For seks av dei ni prosjekta med kostnadsramme over 10 mill. kr. er det ein auke i kostnader frå opphavleg ramme til ramme ved byggjstart. Desse seks prosjekta hadde ein kostnadsauke på mellom 19 % og 739 % i denne fasen. Blant desse store prosjekta utgjorde den minste prosentvise auken likevel den største auken i kroner (75 mill. kr), sidan dette var det prosjektet i oversikta med høgast opphavleg kostnadsramme. Den største prosentvise auken (739 %) blant prosjekta med kostnadsramme over 10 mill. kr., utgjorde 17 mill. kr. Her var opphavleg ramme berre 2,3 mill. kr.

Oversikta revisjonen har mottatt viser også forholdet mellom opphavleg løyving og rekneskap i prosjektet. Her går det fram at det er til dels store kostnadsauker, både i prosent og i kroner. I hovudsak skuldast dette kostnadsauke fram mot byggjstartsramme, som omtala over, men i tillegg er det i fleire prosjekt gitt tilleggsløyvingar undervegs, slik at også totale løyvingar er større enn ramme ved byggjstart. Sju av prosjekta har ein kostnad ifølgje rekneskap som er meir enn 50% høgare enn opphavleg kostnadsramme, og alle dei ni store prosjekta (over 10 mill) har hatt ein kostnadsauke frå opphavleg ramme og til avslutta rekneskap.

I intervju blir det kommentert at dei første kostnadsanslaga er veldig usikre. Dei blir gjort på tidspunkt der det føreligg lite informasjon om prosjektet. Det blir peikt på at ei samanlikning mellom første kostnadsanslag og totalkostnad ved ferdigstilling ikkje er veldig interessant. Ei slik samanstilling kan vise store prosentvise avvik, blir det kommentert, men seier likevel ikkje noko om prosjektstyringa sidan det er fram til vedtak om igangsetting, etter at anbod er henta inn, dei store prisaukene skjer. Det blir også kommentert at den største delen av prisauken er knytt til endringar i prosjektet. Vidare blir det i intervju vist til at når det gjeld prosjekt der det har vore ei kostnadsauke på fleire hundre prosent, så må det vere fordi prosjektet har blitt såpass endra i innhald at det har utvikla seg til å vere eit anna prosjekt enn det var forventa å vere anten ved første kostnadsramme, eller – i nokre få tilfelle – ved byggjstart. Prosjektet kan ha blitt meir omfattande, eller teknologien kan ha endra seg vesentleg, slik at behova som blei lagt til grunn ved estimering av kostnadsramme i tidlegfase ikkje lengre er relevante.

Frå den administrative leiinga i fylkeskommunen blir også viktigheita av å vere medveten om tidsspennet mellom første og andre kostnadsoverslag (ramme ved byggjstart) presisert, og at ein sjeldan kan forvente at første kostnadsoverslag skal vise seg å vere korrekt. Det blir vist til at eit tidleg kostnadsanslag på ingen måte er uvesentleg, men at det er betydeleg usikkerheit knytt til det. Vidare blir det vist til at det vesentlege er styring av kostnadene frå igangsetting av investeringsprosjektet (med andre ord frå byggjstart). Nedanfor er kostnadsutviklinga frå ramme ved byggjstart skildra.

Forholdet mellom ramme ved byggestart og rekneskap

Om ein ser på forskjellane mellom avslutta rekneskap og ramme ved byggestart, finn ein at over halvparten av prosjekta har kosta meir enn det som blei godkjent som kostnadsramme ved byggestart. 32 av 52 prosjekt der det er opplyst om ramme ved byggestart, har hatt auka kostnader fram mot avslutting av rekneskapen. I gjennomsnitt har desse prosjekta kosta 24 % meir enn det som var kostnadsramme ved byggestart. I kroner er den største auken på litt over 18 mill. kr, noko som utgjer ein kostnadsauke på 419 % i forhold til kostnadsramme ved byggestart. Samla har det vore ein kostnadsauk på nesten 55 mill. kr, for dei 32 prosjekta som har hatt ein kostnadsauke frå ramme ved byggestart.

Tabellen under viser forholdet mellom ramme ved byggestart og rekneskap for dei ni største prosjekta (over 10 mill.). Åtte av desse prosjekta har hatt ein kostnadsauke frå ramme ved byggestart.

Tabell 6 Forholdet mellom løyving/ramme ved byggestart og rekneskap – store prosjekt²⁹

Eining	Løyving ved byggestart	Regnskap	Avvik frå løyving ved byggestart	%
Odda vgs	kr 4 350	kr 22 563	kr 18 213	419 %
Nordahl Grieg vgs	kr 455 000	kr 470 676	kr 15 676	3 %
Knarvik vgs, Kvernhusmyrane	kr 19 300	kr 19 237	kr -63	0 %
Arna vgs	kr 27 700	kr 28 122	kr 422	2 %
Sørås tannklinikk	kr 9 650	kr 14 949	kr 5 299	55 %
Stend vgs	kr 32 000	kr 32 448	kr 448	1 %
Tertnes vgs	kr 59 000	kr 61 035	kr 2 035	3 %
Årstad tannklinikk	kr 17 000	kr 18 618	kr 1 618	10 %
Voss jordbruksskule	kr 29 000	kr 29 430	kr 430	1 %

Oversiktene revisjonen har mottatt, viser vidare at i 13 av 52 prosjekt der det er opplyst om ramme ved byggestart, har det vore eit mindreforbruk. Det vil seie at prosjekta har kosta mindre enn det som var godkjent som kostnadsramme ved byggestart. I gjennomsnitt har desse prosjekta kosta 14 % mindre. Den største reduksjonen i kostnader var på om lag 275 000 kr, noko som utgjer ein reduksjon i kostnadene for det aktuelle prosjektet på 55 %. Samla har det i desse 13 prosjekta vore ein kostnadsreduksjon på om lag 1,2 millionar.

Forholdet mellom total løyving og rekneskap

I elleve av dei 52 prosjekta der det er opplyst om ramme ved byggestart, har det vore gitt tilleggsloyvingar, slik at total løyving for prosjektet er høgere enn ramme ved byggestart. Dette er tilfelle for fire av dei ni største prosjekta. Om ein ser på forskjellen mellom avslutta rekneskap og totale løyvingar i prosjektet,

²⁹ Alle tal i heile tusen.

finn ein at det i 28 av 68 prosjekt har vore eit meirforbruk i forhold til total løyving. Meirforbruket er på mellom 1 % og 18 %, og utgjer på det meste litt over 2 mill. kr (dette utgjer 3 % i det aktuelle prosjektet). 25 av 68 prosjekt har hatt eit mindreforbruk i forhold til total løyving. Mindreforbruket er på mellom 1 % og 74 %. Mindreforbruket på 74 % utgjer kr 184 000. På det meste har det vore eit mindreforbruk på om lag 3 mill. kr. Tabellen nedanfor viser forholdet mellom total løyving og rekneskap for dei ni største byggeprosjekta som er avslutta i perioden.

Tabell 7 Forholdet mellom total løyving og rekneskap – store prosjekt

Eining	Total løyving	Regnskap	Avvik frå total løyving	%
Odda vgs	kr 22 650	kr 22 563	kr -87	0 %
Nordahl Grieg vgs	kr 473 771	kr 470 676	kr -3 095	-1 %
Knarvik vgs, Kvernhusmyrane	kr 19 300	kr 19 237	kr -63	0 %
Arna vgs	kr 27 700	kr 28 122	kr 422	2 %
Sørås tannklinikk	kr 14 350	kr 14 949	kr 599	4 %
Stend vgs	kr 32 000	kr 32 448	kr 448	1 %
Tertnes vgs	kr 59 000	kr 61 035	kr 2 035	3 %
Årstad tannklinikk	kr 18 624	kr 18 618	kr -6	0 %
Voss jordbruksskule	kr 29 000	kr 29 430	kr 430	1 %

Som det går fram av tabellen over, er meirforbruket knytt til *dei største investeringsprosjekta* på mellom 1 og 4 %, og utgjer på det meste om lag 2 mill. kr. Det er også eit tilfelle av mindreforbruk på om lag 3 mill. kr, som i det aktuelle tilfellet utgjer 1 %.

Frå leiinga i fylkeskommunen blir det opplyst³⁰ at det føreligg gode erfaringstal når det gjeld estimering av kostnader for sjølve bygget. Dei ulike fylkeskommunane har i samarbeid utarbeidd normtal for areal. Den største utfordringa er knytt til inventar, ifølgje eigedomsdirektøren. Når det gjeld inventar i eit skulebygg, vil brukarane alltid ha lange ønskelister, og det kan vere krevjande å vurdere kva som er naudsynt, og å bli samde om eit nøkternt nivå. Særlig krevjande vil det vere ved skular med yrkesfag, sidan det kan vere behov for mykje spesialutstyr. Her er eigedomsavdelinga i tett dialog med opplæringsavdelinga, og det blir presisert at det er vanskeleg for eigedom å seie kva undervisningsutstyr det er behov for eller ikkje.

Det blir peika på at fylkeskommunen har vurdert at det ikkje er kostnadseffektivt å bruke mykje ressursar på utgreiingar og analysar i små byggjeprojekt, til dømes prosjekt som er estimert til totalkostnad på 1 mill. kr. Då får ikkje fylkeskommunen oversikt over behova før prosjektet er i gang, og det vil kunne skje endringar som medfører ei prosentvis stor kostnadsauke. I kroner vil likevel ikkje kostnadsauken vere så stor i desse mindre prosjekta, at det ville vore lønsamt å gjere meir detaljerte utgreiingar før igangsetting, blir det kommentert.

³⁰ Orientering i møte i kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune, 30. oktober 2017. Ved fylkesrådmann og eigedomsdirektør.

3.5.1.2. Fylkesvegprosjekt

For perioden 2014-2016 har revisjonen fått ei liste på 24 investeringsprosjekt knytt til fylkesvegar, alle utanom eitt med kostnadsramme på meir enn 10 mill. kr.³¹ Prosjekta i oversikta er avslutta eller tilnærma avslutta. 13 av prosjekta var per mai 2017 ikkje rekneskapsmessig avslutta, og det er opplyst om venta forbruk i 2017. Oversikta viser mellom anna opphavleg budsjett (første vedteke ramme for prosjektet), samt budsjett og forbruk per år. I tillegg viser oversikta opphavleg budsjett oppjustert til 2016-kroner, forbruk i 2016-kroner, samt avvik mellom opphavleg budsjett og forbruk – begge i 2016-kroner. Oversikta viser ikkje eventuelle tidlege kostnadsestimat som er presentert for det enkelte prosjekt, før første vedteke ramme, og viser heller ikkje avvik mellom forbruk og opphavleg budsjett utan at budsjettet er oppjustert til 2016-kroner.

Tabellen under viser dei 24 prosjekta, men lista opp som prosjekt A, B, C mv. For kvart prosjekt går det fram opphavleg budsjett, samla forbruk til og med 2016, budsjett 2017 (aktuelt for 13 av prosjekta), samla forbruk inkl. det som er budsjettet for 2017, samt differanse mellom opphavleg budsjett og samla forbruk (inkl. 2017) i kroner og prosent. Alle tal er her nytta utan indeksregulering. Tabellen viser at for 14 (58 %) av prosjekta er summert forbruk (inkl. estimerte kostnader i 2017 der dette er aktuelt) høgre enn opphavleg vedteke budsjett, når ein ikkje indeksregulerer opphavleg budsjett til 2016-kroner. I tabellen nedanfor er desse prosjekta markert med oransje. For desse 14 prosjekta varierer differansen frå opphavleg budsjett mellom knapt 2 % og 122 %. Seks av prosjekta har ein kostnadsauke på meir enn 45 % frå opphavleg budsjett. I kroner varierer kostnadsauken mellom 2,3 mill. kr og litt over 204 mill. kr.³² Ni av prosjekta har en kostnadsauke på meir enn 10 mill. kr.

Eitt prosjekt er rapportert å ha eit samla forbruk som er identisk med opphavleg vedteke budsjett. Dei øvrige ni prosjekta (37,5 % av totalt 24 prosjekt), har ifølgje oversikta hatt eit summert forbruk (inklusive estimerte kostnader i 2017 der dette er aktuelt) som er lågare enn opphavleg vedteke budsjett, når ein ikkje indeksregulerer opphavleg budsjett til 2016-kroner. Desse prosjekta er i tabellen nedanfor markert med grønt. Dei ni prosjekta har hatt eit forbruk som ligg mellom knapt 1 % og 34 % under opphavleg budsjett, noko som i kroner utgjer mellom 250 000 og 44,8 mill. kr. Fem av desse prosjekta er opplyst å ikkje vere rekneskapsmessig avslutta, og har eit budsjettet forbruk også i 2017.

Tabell 8 Fylkesvegprosjekt med opphavleg budsjett, forbruk og avvik frå opphavleg budsjett.

Prosjekt	Opphavleg budsjett (i heile 1000)	Samla forbruk 2005-2016 (i heile tusen)	Budsjett 2017 (i heile tusen)	Forbruk inkl. 2017 (i heile tusen)	Differanse i kroner mellom opphavleg budsjett og sum forbruk inkl. 2017 (i heile tusen)	Differanse i % mellom opphavleg budsjett og sum forbruk inkl. 2017
A	430 000	634 079	254	634 333	204 333	47,52
B	14 000	23 164	99	23 263	9 263	66,16
C	75 000	166 864	5	166 869	91 869	122,49
D	30 000	29 754	0	29 754	-246	-0,82
E	30 000	63 949	0	63 949	33 949	113,16
F	45 300	55 449	0	55 449	10 149	22,40
G	295 000	216 588	24 862	241 450	-53 550	-18,15
H	220 000	267 556	216	267 772	47 772	21,71
I	806 600	820 940	53	820 993	14 393	1,78
J	20 300	22 642	0	22 642	2 342	11,54
K	66 000	63 925	82	64 007	-1 993	-3,02
L	25 000	34 252	0	34 252	9 252	37,01
M	34 000	41 775	308	42 083	8 083	23,77
N	137 100	162 191	8	162 199	25 099	18,31
O	32 000	28 817	0	28 817	-3 183	-9,95

³¹ I oversikta er det eitt unntak, då eitt prosjekt blir opplyst å ha ei kostnadsramme på 7 mill. kr.

³² Prosjektet som har den største kostnadsauken i kroner, er Tyssetunnelen, som også er omtalt i kapittel 4.3 i rapporten. For dette prosjektet var kostnadsauken på 48 %, når ein samanliknar med opphavleg budsjett utan å oppjustere dette til 2016-kroner.

Prosjekt	Opphavleg budsjett (i heile 1000)	Samla forbruk 2005-2016 (i heile tusen)	Budsjett 2017 (i heile tusen)	Forbruk inkl. 2017 (i heile tusen)	Differanse i kroner mellom opphavleg budsjett og sum forbruk inkl. 2017 (i heile tusen)	Differanse i % mellom opphavleg budsjett og sum forbruk inkl. 2017
P	40 000	27 552	0	27 552	-12 448	-31,12
Q	72 780	161 243	55	161 298	88 518	121,62
R	18 300	15 358	1 402	16 760	-1 540	-8,42
S	7 000	6 805	0	6 805	-195	-2,79
T	20 000	20 000	0	20 000	0	0,00
U	95 000	101 441	0	101 441	6 441	6,78
V	15 000	26 883	0	26 883	11 883	79,22
W	1 490 000	1 478 553	4 170	1 482 723	-7 277	-0,49
X	130 000	74 993	10 174	85 167	-44 833	-34,49

I oversikta som er motteke frå fylkeskommunen, er avvik frå opphavleg budsjett berekna med utgangspunkt i opphavleg budsjett oppjustert til 2016-kroner, og samla forbruk oppjustert til 2016-kroner. Fleire prosjekt blir opplyst å ha eit mindreforbruk i forhold til budsjett etter denne samanstillinga, samtidig som det same prosjektet etter samanstillinga som er vist i tabellen over har eit meirforbruk (når opphavleg budsjett og totalt forbruk *ikkje* blir indeksjustert). Elleve av prosjekta blir opplyst å ha hatt eit meirforbruk i forhold til ramme når indeksjusterte budsjett og forbruk blir lagt til grunn. Det største meirforbruket etter denne berekningsmetoden er på om lag 111 mill. kr. Det er også elleve prosjekt som blir opplyst å ha eit mindreforbruk når ein samanliknar budsjett og forbruk oppjustert til 2016-kroner. På det meste er det vist til eit mindreforbruk på om lag 440 mill. kr. Det aktuelle prosjektet kjem ut med eit mindreforbruk på drøyt sju millionar når det ikkje blir nytta indeksjusterte tal (jf. oversikta over).

I intervju blir det kommentert at det for vegprosjekt er særleg vanskeleg å estimere totalkostnaden for prosjektet på eit tidleg tidspunkt. I samband med utarbeiding av reguleringsplanar kan ein også risikere at det blir behov for kostnadsdrivande endringar i omfanget av tiltaket før det formelt er sett i gang, men etter at den første kalkylen er etablert. Gjennom intervju blir det vidare peika på at det frå samferdselsavdelinga si side blir opplevd å vere utfordrande å talfeste kostnadane i eit prosjekt i ei så tidleg fase at prosjektet ikkje er meir handfast enn ein idé til langtidsplan for fylket, og at dette talet deretter skal bli samanlikningsgrunnlaget for kostnadsutviklinga i prosjektet mange år seinare. Det blir kommentert at prisveksten i marknaden for eksempel vil kunne vere så sterk at kostnadsanslaget berre etter fem år vil vere utdatert og for lågt. Eit kostnadsoverslag som blir utarbeidd med reguleringsplan som grunnlag blir omtala som opphavleg kostnadsoverslag for prosjektet, og er det kostnadsoverslaget (berekna etter anslagsmetoden) som blir lagt til grunn for godkjenning av ramme og førstegongs løyving.

I handbok for anslagsmetoden er det også sagt at opphavsleg kostnadsoverslag skal vere ferskvare og aldri eldre enn eitt år, rekna frå anslagsrapportens dato, til vedtak om løyving. Dersom det har skjedd endringar i prosjektet med kostnadsmessige konsekvensar skal anslaget oppdaterast, sjølv om det har gått kortare tid enn eitt år. Dette skal løysast ved å utføre ein heilt ny anslagsprosess.

3.9.2 Vurdering

Oversikta over avslutta investeringsprosjekt viser at det for byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga er til dels store endringar i kostnadsestimata *før* det føreligg godkjente kostnadsestimat ved byggestart, men at det også førekjem endringar undervegs i prosjektet som medfører auka kostnader. For fylkesvegprosjekt framgår ikkje kostnadsestimat før vedtak om godkjenning av prosjektet av oversiktene revisjonen har motteke, men også her blir det opplyst at det kan skje store endringar i kostnadsestimata i denne fasen. Også for vegprosjekt viser oversiktene revisjonen har motteke at det kan vere til dels store kostnadsauker i prosjekta etter godkjenning av opphavleg ramme for prosjektet.

Revisjonen stiller spørsmål ved at framstillinga av kostnadsutviklinga i prosjekt som er mottatt frå høvesvis eigedomsavdelinga og samferdselsavdelinga er ganske ulik. For byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga viser oversiktene avvik frå opphavlege kostnadsestimat og opphavleg godkjent ramme for prosjektet, utan indeksregulering. For fylkesvegprosjekt på den andre sida viser oversiktene avvik frå indeksregulert

opphavleg budsjett, omgjort til 2016-kroner. Eit prosjekt kan ha meirforbruk i forhold til opphavleg budsjett dersom dette ikkje er indeksregulert, men mindreforbruk dersom ein legg indeksregulert budsjett til grunn. Revisjonen stiller spørsmål ved om framstillinga av kostnadsutviklinga i fylkesvegprosjekt gir eit tilstrekkeleg godt bilete av den økonomiske utviklinga i prosjekta, med tanke på forholdet mellom kostnadsestimatet som blei lagt til grunn ved politisk godkjenning av det enkelte prosjekt, og kva som har vist seg å vere dei faktiske kostnadene med prosjektet. Revisjonen meiner den ulike framstillinga stadfestar eit behov for auka merksemd rundt totalprognosar for prosjekt (i forhold til vedteke ramme) når det gjeld fylkesvegar. Dette er ytterlegare drøfta i kapittel 4.3.

Uavhengig av korleis samanlikninga mellom rekneskap og opphavleg budsjett blir gjort, går det fram at det er ei rekkje investeringsprosjekt som får ein høgare totalkostnad enn det som var forventet ved igangsetting av prosjektet. Som kommentert i avsnitt 3.6.2, meiner revisjonen at fylkeskommunen bør ha dialog med Statens vegvesen for å drøfte i kva grad informasjonsgrunnlaget som blir lagt til grunn for kostnadskalkylar er tilstrekkeleg. Vidare meiner revisjonen at fylkeskommunen bør sørge for at det i kostnadskalkylar knytt til byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga blir tatt tilstrekkeleg omsyn til usikkerheit i prosjektet ved berekning av kostnader.

Revisjonen registrerer også at det gjennomgåande blir vist til at det er utfordrande å utarbeide realistiske kostnadsestimat på eit tidleg tidspunkt i samband med planlegging av investeringsprosjekt. Gjennomgangen viser også til dels store avvik mellom tidlege kostnadsestimat og kostnadsestimat ved byggestart.³³ Revisjonen vil i den samanheng vise til forskingsrapport nr 39 frå Concept-programmet, der det mellom anna blir peikt på at «underestimering av kostnader i tidligfasen kan ha dramatiske implikasjoner for prosjektutvelgelsen og er sannsynligvis i mange tilfeller langt viktigere å ha kontroll på enn kostnadsoverskridelser i gjennomføringsfasen.»³⁴ I fleire av rapportane frå Concept-programmet³⁵ blir det vist til at det tidlege kostnadsestimatet ofte er basert på dei forholda ein er kjent med, at standard- og omfangsendringer ofte er ei årsak til at kostnadsestimatet seinare må justerast opp, og at risiko ofte blir underestimert i kostnadsestimata. I Concept-rapport nr. 45 står det at det å berre estimere den delen av prosjektet som er kjent, «vil innebære en alvorlig unnlatesessynd og øke risikoen for store kostnadsøkninger underveis.» Dei utfordringane som blir påpeikt i samband med kostnadsestimat i tidlegfase synast også å stemme for investeringsprosjekt i Hordaland fylkeskommune, og revisjonen meiner at fleire av dei tiltaka som blir lista opp i Concept-rapport nr 39 også kan vere relevante for Hordaland fylkeskommune, særleg når det gjeld auka transparens gjennom å tydeleggjere kor realistiske dei første kostnadsestimata er, samt auka fokus på analyse av usikkerheit og auka påslag for usikkerheit i tidlege kostnadsestimat.

³³ Dette gjeld byggeprosjekt, sidan tidlegare kostnadsestimat ikkje går fram av mottatte oversikter over kostnadsutvikling i fylkesvegprosjekt. Revisjonen har likevel fått opplyst at også tidlege kostnadsestimat for fylkesvegprosjekt er usikre.

³⁴ Welde, Morten m.fl.: Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase. Concept rapport Nr. 39. Side 11.

³⁵ Sjå Concept-rapport nr. 39 og nr. 45.

4. Rutinar for økonomisk rapportering om vedtekne investeringsprosjekt

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har Hordaland fylkeskommune føremålstenlege rutinar for økonomisk rapportering om vedtekne investeringsprosjekt?

Under dette:

- Er det etablert rutinar for tidsriktig rapportering om kostnadsutvikling i investeringsprosjekt både administrativt og til politisk nivå?
- I kva grad er det rutinar for å følgje opp rapportert kostnadsutvikling i pågåande prosjekt ved rullering av investeringsplan og planlegging av neste års budsjett?
- I kva grad er det etablert rutinar for vurdering, og ev. implementering, av kostnadsreducerande tiltak ved kostnadsauke i investeringsprosjekt slik som til dømes justering eller terminering av prosjekta?
- I kva grad er det etablert tilfredsstillande rutinar for å sikre momsrefusjon?

4.2 Revisjonskriterium

Kommunelova sine krav til utarbeiding av økonomiplan og årsbudsjett er presentert i avsnitt 3.2.1. Vedteke budsjett er bindande for underordna organ.

Krav til budsjettstyring går fram av forskrift om årsbudsjett, der det mellom anna står at administrasjonssjefen gjennom budsjettåret skal leggje fram rapportar for fylkestinget som viser utviklinga i forhold til det vedtekne årsbudsjettet. Dersom administrasjonssjefen finn rimeleg grunn til å rekne med at det kan oppstå nemneverdige avvik i forhold til årsbudsjettet, skal det føreslås naudsynte tiltak i rapportane til fylkestinget (§ 10).

Også NS-ISO 10006:2003 vektlegg at gjennom prosjektet sine ulike fasar må prosjektleiinga ha oversikt over rekneskapan for prosjektet og overvake framdrift og kvalitet. Som eit ledd i oppfølginga bør prosjektleiinga ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Føremålet med eit avviksrapporteringsystem er å kunne setje i verk tiltak på eit tidlegast mogleg tidspunkt for å kunne gjere nødvendige justeringar i prosjektet og ta høgde for konsekvensane av avvik.³⁶

Det bør etablerast eit system for økonomistyring før noko forbruk finn stad i prosjektet. Kor ofte datainnsamling og prognosar skal utførast/rapporterast bør avklarast, for å sikre god informasjon og styring av prosjektet. Prosjektorganisasjonen bør kunne stadfeste at det gjenståande arbeidet kan fullførast innanfor den resterande delen av budsjettet. Eit kvart avvik frå budsjettet bør identifiserast. Dersom avvik frå budsjett overskrider fastsette grenser, bør dette analyserast og handsamast. Endringar i prosjektet sine mål bør godkjennast før forbruk finner stad.

Det er gjennom rammeavtalen mellom Hordaland fylkeskommune og Statens Vegvesen Region Vest stilt krav til rapportering både om gjennomførte tiltak og om status i høve til budsjett, prognose for året og avvik. Det skal rapporterast kvar tertial. Det går også fram at «dersom det i løpet av avtaleperioden oppstår avvik i høve til framdrift, kostnad eller kvalitet eller er fare for at ramme- eller leveranseavtalen ikkje vil bli oppfylt på eitt eller fleire viktige punkt, skal SVV utan opphald varsle Hordaland fylkeskommune. I tertialrapporten skal SVV foreslå tiltak for å korrigere situasjonen.»

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

³⁶ NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.5.4

4.3 Rapportering og oppfølging av kostnadsutvikling i investeringsprosjekt³⁷

4.3.1 Datagrunnlag

I dette kapittelet vil vi først skildre dei rapporteringsrutinar som er felles for alle investeringsprosjekt i Hordaland fylkeskommune, og vil deretter gå nærare inn på særskilde rapporteringsrutinar knytt til høvesvis byggeprosjekt og fylkesvegprosjekt. Til sist i kapittelet vil vi skildra rutinar for å følgje opp kostnadsutviklinga i pågåande investeringsprosjekt ved utarbeiding av neste års investeringsbudsjett, og rullering av investeringsplan.

4.3.1.1 Rapporteringsrutinar som gjeld alle investeringsprosjekt

Politisk nivå får rapport om kostnadsutviklinga i investeringsprosjekta, og om eventuelle avvik knytt til kostnader eller framdrift, gjennom tertialrapportane. Første tertialrapport viser status per 30. april, og blir handsama av fylkesutvalet i mai, og fylkestinget i juni. Andre tertialrapport viser status per august det aktuelle året, og blir handsama av fylkesutvalet i september, og fylkestinget i oktober. Tertialrapportane omhandlar rekneskapsprognose for det aktuelle budsjettåret både når det gjeld drift og investeringar. Når det gjeld investeringar knytt til bygg og fylkesvegar, er informasjon i tertialrapportane basert på rapportering frå høvesvis eigedomsdirektør og regionvegsjefen.

I samband med tertialrapportane kjem fylkesrådmannen i nokre tilfelle med framlegg om endringar i investeringsbudsjettet det aktuelle året, i hovudsak grunna endra framdrift for nokre prosjekt samanlikna med det som var lagt til grunn i budsjettet. For den enkelte sektor blir investeringsbudsjettet det aktuelle året presentert, saman med informasjon om rekneskap så langt i året, og forbruk i prosent av årsbudsjettet. Vidare er det ein kort gjennomgang av pågåande investeringsprosjekt innanfor dei ulike sektorane. For opplæring blir både sekkepostar og enkeltprosjekt kommentert, med informasjon om status for året, ev. kommentarar til framdrifta, og ein kort kommentar om totalprognose for prosjektet. Sistnemnde kan til dømes vere formulert slik: «Sluttprognosen tyder på at prosjektet vil bli ferdigstilt innanfor totalbudsjettet» eller «Det ser ut for at prosjektet får eit mindre overforbruk i 2017, men dette endrar ikkje forventna totalkostnad for prosjektet».³⁸ I omtale av totalprognose for prosjekt, er det sist vedtekne kostnadsramme det blir referert til. For enkeltprosjekt går det også fram om det har oppstått utfordringar som kan medføre auka kostnader. Til dømes er dette gjort i 1. tertialrapport 2017 i samband med rehabiliteringsprosjekt ved Odda vgs. Det blir vist til eit pågåande arbeid med å kartlegge samla kostnad og eventuelt behov for tilleggsøyving i 2018.³⁹

Også for samferdselsprosjekt blir det opplyst om status for økonomi og framdrift, og kort kommentert om sluttprognose tilseier at prosjektet vil vere innanfor vedtekne kostnadsrammer. Både for opplæring og samferdsle blir det i enkelte tilfelle vist til at fylkesrådmannen vil kome tilbake med ytterlegare informasjon i andre tertialrapport.

Når det gjeld fylkesvegprosjekt, gir fylkesrådmannen gjennom tertialrapportane «ein kort statusrapport for strekningsvise prosjekt, programområda, standardhevingstiltaka og rassikringsprosjekta og foreslå nokre budsjettjusteringar.»⁴⁰ Status for inneverande år blir kort skildra, og også for fylkesvegprosjekta går det i hovudsak fram ei kortfatta totalprognose, ved at det til dømes står at «totalkostnaden er venta å vera innanfor styringsramma». Samla ramme for prosjektet går ikkje fram i omtalen av totalprognose.⁴¹

Alle meldingar om endringar og kostnadsauke i investeringsprosjekt blir formelt lagt fram gjennom tertialrapportane til fylkestinget. Dersom det er store endringar i eit prosjekt vil det også bli gitt ei orientering i aktuelt fagutval, ofte før tertialrapport blir lagt fram. Når det gjeld rapportering om avvik i

³⁷ I dette underkapittelet blir følgjande to problemstillingar svart på: 1) *Er det etablert rutinar for tidsriktig rapportering om kostnadsutvikling i investeringsprosjekt både administrativt og til politisk nivå?* og *I kva grad er det rutinar for å følgje opp rapportert kostnadsutvikling i pågåande prosjekt ved rullering av investeringsplan og planlegging av neste års budsjett?*

³⁸ Tertialrapport 1 2017, fylkestingssak 63/2017. Kommentrar knytt til investeringsprosjektet *Nye Voss gymnas*.

³⁹ Sjå kapittel 5.4 for en gjennomgang av kostnader og endringar knytt til rehabiliteringsprosjektet ved Odda vgs.

⁴⁰ 1. tertialrapport 2017, fylkestingssak 63/2017. Tilsvarende, med nokre mindre variasjonar, går fram av fleire tertialrapportar.

⁴¹ 1. tertialrapport 2017, fylkestingssak 63/2017.

investeringsprosjekt, blir det i intervju peika på at administrasjonen ynskjer å rapportere samla om status for investeringsprosjekta, slik at politikarane lettare skal kunne sjå heile biletet. Det finst likevel nokre unntak der det har blitt rapportert om endringar i enkeltprosjekt utanom tertialrapportane. I intervju blir det presiser at storleiken på prosjektet og endringa, samt det å sikre tidsmessig rett rapportering, bestemmer om det blir utarbeidd eiga sak eller ikkje. Frå politisk leiing blir det gjennom intervju gitt uttrykk for at det er gode rutinar for rapportering av overskridingar i investeringsprosjekt. Samtidig blir det kommentert at det er bedt om tidleg rapportering ved avvik, slik at det er ei reell moglegheit til å stille krav om kostnadsreducerande tiltak.

Også den formelle rapporteringa til fylkesrådmannen har tidlegare vore knytt opp mot tertialrapporteringa som skulle vidare til fylkestinget, men frå 2016 innførte fylkesrådmannen det som blir omtala som ei «strammare rapporteringsordning» med kvartalsvis budsjettoppfølging. Det blir utarbeidd kvartalsvise rapportar frå kvar avdelingsdirektør til fylkesrådmannen, der direktørane rapporterer om utviklinga i kvartalet og kjem med prognosar for årsresultatet. I kvartalsrapporteringa er det i hovudsak fokus på drift, men det blir opplyst at dersom det er avvik knytt til investeringar blir også det tatt opp.

Vidare blir det opplyst at fylkesrådmannen har statusmøte kvar andre månad med samferdselsavdelinga, og anna kvar veke med eigedomsavdelinga. Når det kjem til investeringar, blir det opplyst at det er størst fokus på avvik og tiltak i desse møta. Dersom det blir meldt om avvik, blir tiltak etterspurt og drøfta, og ofte blir det presentert forslag til løysing i møtet.

4.3.1.2 Rapportering knytt til byggeprosjekt

Tabellen nedanfor viser faste rapporteringar i Eigedomsavdelinga, knytt til byggeprosjekt.

Tabell 9. Oversikt over administrative rapporteringar knytt til byggeprosjekt

Type rapportering	Frekvens	For/Til	Kva prosjekt?	Tema	Ansvar
Økonomirapportar	Månadleg	Utbyggingssjef	Alle over 1 MNOK	Usikkerheitsmoment og oppfølging, sluttprognose	Prosjektleder
Framdriftsrapport	Kvar tredje månad	Økonomiavdelinga	Alle over 1 MNOK	Avvik, årsak, og økonomisk konsekvens	Prosjektleder
Statusmøte	Kvar tredje månad	Eigedomsdirektør, utbyggingssjef og prosjektleder	Alle prosjekt over 10 MNOK	Sluttprognose og usikkerheit	Eigedomsavdelinga /prosjektleder

Rutinen knytt til den månadlege rapporteringa er nedfelt i overordna prosedyre for prosjektstyring, og skal sikre at investeringsprosjekt som blir gjennomført ved eigedomsavdelinga følgjer gjeldande rutinar og prosedyrar innan statusrapportering, analyse av usikkerheit, økonomirapportering og kvalitetssikring. Ansvarleg for rapporteringa er prosjektleder.

I tillegg til den månadlege rapporteringa skal det i følgje prosjektstyringsprosedyren rapporterast på framdrift kvar tredje månad. Avvik, årsak, og økonomisk konsekvens av dette skal då rapporterast. I tillegg blir det avvikla møte kvar tredje månad mellom eigedomsdirektøren, utbyggingssjef og prosjektleder om status og usikkerheit i prosjekt med ramme over 10 mill. kr.

I byggeprosjekt er det prosjektleder frå eigedomsavdelinga som signerer på endringsmeldingar frå entreprenør, og altså godkjenner desse, så lenge endringsmeldinga er innanfor prosjektleder si fullmakt på 1 mill. kr. Endringsmeldingar på over 1 mill. kr blir sendt vidare til utbyggingssjef for vurdering og godkjenning. Dersom endringsmeldingar medfører at ein går utover den vedtekne budsjettamma til prosjektet så skal det bli lagt fram sak for politisk nivå, til vanleg gjennom tertialrapportering, før endringsmeldinga eventuelt blir akseptert.

4.3.1.3 Rapportering knytt til fylkesvegprosjekt

I følgje rammeavtalen mellom Hordaland Fylkeskommune og Statens vegvesen region vest (versjon 1.0-2016) skal SVV rapportere gjennom tertial- og årsrapportar:

Tertial- og årsrapportering er rapportering med utgangspunkt i gjeldande Leveranseavtale mellom HFK og SVV. Statens vegvesen skal som eit minimum rapportere på gjennomførte tiltak innanfor følgjande område:

- Strekningsvise investeringar
- Store prosjekt
- Bompengepakkar
- Rassikringsprosjekt
- Programområde
- Standardhevingstiltak inklusiv punktvisse utbetringar
- Drift og vedlikehald

SVV skal kvart tertial rapportere:

- Opphavleg budsjett (vedteke i desember året før), samt budsjettendringar gjennom året.
- Status (forbruk hittil i år og resultatoppnåing)
- Prognose på forbruk for året
- Avvik frå budsjett
 - Forklaringar
 - Vurderingar
 - Forslag til prioriteringar og tiltak for vidare framdrift, med omtale av konsekvensar.

Prosjekt som går over fleire år, skal også innehalde forbruk frå tidligare år (akkumulert forbruk).

Hordaland fylkeskommune skal gje tilbakemelding på tertialrapporteringa, med nødvendige avklaringar om oppfølging. Siste tertialrapport skal i tillegg ha funksjon som årsrapport, med oppsummering av rapportering for heile året.

Det skal i tillegg leverast sluttrapport for prosjekt over 50 mill. kr. Ein generell regel som blir presisert gjennom rammeavtalen, er i tillegg at:

Vesentlege avvik frå leveranseavtalen vert å rapportere til Hordaland fylkeskommune så snart som råd er, seinast i næraste fylkesvegråd. Vesentlege avvik skal og rapporterast gjennom tertialrapportane.

Eit vesentleg avvik er når prosjektet sine prognoser viser eit mogleg utfall på 10% meir- eller mindreforbruk av budsjett, eller 10 million kroner i høve til budsjett. Regelen gjeld både årleg budsjett og for prosjektet si totalprognose. Dette er hovudregelen, men det må visast skjønnt ved kvart einskild prosjekt.⁴²

Vidare går det fram av rammeavtalen at når det gjeld prosjekt som Fylkesvegrådet har definert som «store prosjekt», skal det etablerast eigarstyringsmøte. Det blir vist til at «føremål med eigarstyringsmøta er at HFK som vegeiger skal vere oppdatert på prosjektet si framdrift og økonomi. Prosjekta vert utover dette styrt i linja hjå SVV.»

I intervju blir det vist til at den faste, formelle rapporteringa frå Statens vegvesen om endringar i prosjekt, er gjennom tertialrapportar. Det blir rapportert om avvik i høve til årsbudsjett (både meir- og mindreforbruk), og moglegheit for innsparingar på igangsette prosjekt, om eventuell omdisponering av budsjettmidlar og behov for tilleggsføring. Det blir vist til at dersom endringane i eit prosjekt har stor økonomisk betydning blir det rapportert også utanfor tertialrapportane. Vidare blir det i intervju presisert at dersom det blir aktuelt å til dømes avbryte ein inngått kontrakt, inngå ein tilleggskontrakt, eller det er behov for tilleggsfinansiering, er dette forhold som skal leggjast fram for fylkeskommunen.

I intervju blir det kommentert at tertialrapportane frå SVV har utvikla seg positivt og rapportane gir no meir informasjon enn før om investeringsprosjekta som er under gjennomføring. Historisk blir det peikt på

⁴² Rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest. Versjon 1.0 -2016. Avsnitt 5.4.

at rapportane har vore mest tilpassa økonomiavdelinga sine behov, og rapporteringa er i hovudsak knytt opp mot årsbudsjettet. Det blir også vist til at hovudfokus i styring av investeringsprosjekt innan fylkesvegområdet, både i SVV og Hordaland fylkeskommune ved økonomiavdelinga, er det årlege budsjettet med tilhøyrande avvik. Vegseksjonen i samferdselsavdelinga har ønska, og ønsker framleis, meir fokus på totalramme og totalprognosar. Frå SVV blir det samtidig kommentert at det er vanskeleg å få eit auka fokus på totalprognosar og totalrapportering oversiktleg inn i tertialrapportar som er basert på årets tildelingar. For å ivareta dette behovet er det difor no etablert eit system for eigarstyring av store prosjekt. I tillegg er det laga ein mal for sluttrapport for alle prosjekt over 50 mill. kr som SVV skal levere.

For det enkelte investeringsprosjekt har prosjektleiar fullmakt til å godta endringsmeldingar innanfor budsjett. Viss ein går utover budsjett rapporterer prosjektleiar til prosjekteigar i SVV. Deretter tar prosjekteigar endringa opp med avdelingsdirektøren og hans stab, som til sist er ansvarleg for å rapportere om endringane til fylkeskommunen. Innanfor fylkesveg er det etablert fleire programområde/pakkar som omfattar fleire mindre prosjekt. Innanfor rammene som er løyva til desse programområda/pakkene har fylkesrådmannen fullmakt til å gjere endringar og overføre ressursar.⁴³

Internt i SVV er det nedfelt nokre retningslinjer i forhold til kostnadsutvikling og rapportering i prosjektbestillinga⁴⁴ som prosjektleiarane skal forholde seg til. Ved aktuelle avvik frå finansieringsramme og/eller framdrift skal prosjektleiar kontakte prosjekteigar for gjennomgang og vurdering av aktuelle tiltak. Avvik kan takast opp i månadlege seksjonsmøte eller eigne møte ved behov. Av døme på prosjektbestilling som revisjonen har mottatt går det også fram at prosjektleiar skal rapportere prognose siste dag i kvar månad.

Av møtefora blir fylkesvegrådet skildra som den viktigaste samhandlingsarenaen. Det er møte om lag ein gong per månad, og her deltar avdelingsdirektør med stab frå SVV si side, samt seksjonsleiarar og andre medarbeidarar ved behov. Frå fylkeskommunen deltar fylkesdirektør samferdsel, leiar av vegseksjonen, og andre medarbeidarar frå avdelinga ved behov. Økonomiavdelinga i fylkeskommunen er også representert.

Hordaland fylkeskommune har i tillegg, som nemnd over, tatt initiativ til å få i gang formaliserte eigarstyregrupper for større prosjekt, i tillegg til styringsgruppene for bompengepakkanene. Det er jamlege møte der prosjektorganisasjonen, stab SVV og vegseksjonen i samferdselsavdelinga er representert.

Gjennom intervju blir det kommentert at til trass for samarbeidsavtalene og dei nedfelte krava til rapportering, så kan rapporteringa knytt til vegprosjekt bli betre. I økonomirapporteringa per prosjekt blir det opplevd at det i all hovudsak er fokus på det årlige budsjettet, og det blir kommentert at for fleirårige prosjekt innan samferdsle er ikkje dette det mest interessante. Ein opplever at det hadde vore relevant og nyttig med ei tydelegare rapportering på totalprognosar, og forbruk så langt. Det blir vist til at det er jobba mykje med å få på plass rapportering av akkumulert forbruk for dei fleirårige prosjekta, men dette er likevel ikkje heilt på plass enno. I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, blir det frå Statens vegvesen kommentert at det ved oppstart av fleirårige prosjekt er viktig å etablere ei tydeleg kostnadsramme for prosjekta som ein kan måle prognosen mot. Når det gjeld sluttrapportar for prosjekt over 50 mill. kr, blir det frå fylkeskommunen vist til at det er utfordrande at det tar lang tid før Statens vegvesen formelt avsluttar prosjekt. Dersom det går fleire år før eit prosjekt blir formelt avslutta, blir det heller ikkje utarbeidd sluttrapport i denne perioden.

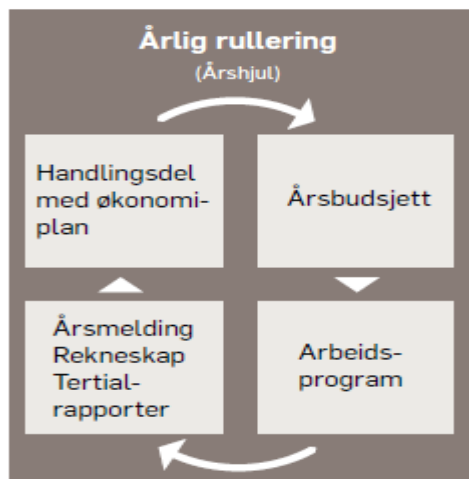
4.3.1.4 Oppfølging av kostnader og framdrift i samband med utarbeiding av nytt årsbudsjett og justert investeringsplan

I kapittel 3.4 i rapporten er prosessen med utarbeiding av investeringsbudsjett og prioritering av prosjekt skildra. Som det blir peikt på der, ligg informasjon om status i pågåande investeringsprosjekt til grunn for utarbeiding av investeringsbudsjett for nytt år, samt rullering av investeringsplan for dei påfølgjande åra. I intervju blir det vist til at budsjettseksjonen har eigne møte med eigedomsavdelinga, vegkontoret og

⁴³ Jf. fylkestingssak 48/13.

⁴⁴ Prosjektbestillinga er eit internt dokument i Statens vegvesen som vert utarbeidd av prosjektleiar og levert til prosjekteigar. Dokumentet er eit styringsverktøy for seksjonsleiarane i SVV.

samferdselsavdelinga, der mellom anna status for pågåande investeringsprosjekt er tema. Føremålet med desse møta er å få oversikt over eventuelle behov for budsjettjusteringar gjennom året, samt forhold som kan påverke utarbeidinga av neste års budsjett og økonomiplan for dei komande åra.



Figur 5 Budsjettprosessen – årleg rullering

Figur 5 Budsjettprosessen – årleg rullering er henta frå Hordaland Fylkeskommune sitt årsbudsjett 2016/økonomiplan 2016-2019, og viser korleis årsmelding, rekneskap og tertial rapportar blir nytta som grunnlag for utarbeiding av økonomiplan og årsbudsjett, som deretter leier til arbeidsprogram som det igjen skal rapportert på. Prosessen har ei årleg rullering.

Gjennomgåande blir det i intervju peika på at informasjon om framdrift og kostnadsutvikling i pågåande investeringsprosjekt, er sentralt med tanke på utarbeiding av neste års budsjett. Forseinka framdrift i eitt prosjekt kan føre til behov for auka løyvingar komande år, eller løyvingar over fleire år enn først antatt for det aktuelle prosjektet.

Det blir vist til at investeringsprogrammet for fylkesvegnettet skal synleggjere den totale prosjektporteføljen og gjere det tydeleg at ikkje alle prosjekt kan bli prioritert til same tid. Dersom eit prosjekt skal bli vedtatt sett i gang utan å vere del av planen, vil dette føre til utsetjing eller fjerning av andre

prosjekt som opphavleg var i vedtatt plan. Tilsvarande gjeld for skulebruksplanen. Det blir presisert at handlingsregelen som blei vedteke i samband med handsaming av årsbudsjett for 2017, og som seier at gjeldsgraden ikkje skal overstige 115 %, styrkar fokuset på at kostnadsauke i eitt prosjekt inneber at andre planlagde investeringar må kuttast eller forskyvast. Dette fordi det er auka merksemd rundt at totalsummen for lånemidlar ikkje skal aukast. I intervju blir det kommentert at dette kan slå skeivt ut til dømes ved at skulebygg, som må lånefinansierast, i større grad blir utsett enn investeringar innanfor vegsektoren som kan finansierast gjennom bompengar eller statlege rassikringsmidlar.

Sjølv om reknskaps- og framdriftsrapportar blir langt til grunn for utarbeiding av neste års budsjett, blir det også presisert at dersom endringar skjer mellom september og nyttår, er det ikkje sikkert dette blir reflektert i budsjettet for neste år. Dette fordi budsjettutkast blir utarbeidd tidleg på hausten. I slike tilfelle kan det vere behov for å justere budsjettet i ei ny sak i løpet av året.

4.3.2 Vurdering

Det er etablert faste rutinar for rapportering om avvik knytt til investeringsprosjekt, og status i forhold til framdrift og økonomi, både administrativt og til politisk nivå. For både byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga og fylkesvegprosjekt er det dei siste åra innført nye system og rutinar som skal bidra til auka styring og kontroll med investeringsprosjekta, og som gir tydelegare føringar for rapporteringa. Når det gjeld rapporteringa til politisk nivå, skjer denne først og fremst gjennom tertialrapportane. Dei system og rutinar som føreligg, bør etter revisjonen si vurdering leggje godt til rette for ei tidsriktig rapportering om kostnadsutvikling i investeringsprosjekt både administrativt og til politisk nivå.

Sjølv om det føreligg relativt tydelege krav til rapportering, kjem det fram at det framleis er enkelte utfordringar knytt til rapporteringa frå Statens vegvesen. Utfordringane er knytt til store forseinkingar i sluttrapportar, og at det ikkje er tilstrekkeleg fokus på totalprognose for det enkelte investeringsprosjekt. Rapportering på status i forhold til årsbudsjett er i samsvar med rapporteringskrav i rammeavtalen, og gir grunnlag for justering av årsbudsjett, men er likevel ikkje tilstrekkeleg. Gode totalprognosar er etter revisjonen si vurdering sentralt for at fylkeskommunen skal kunne utøve sitt ansvar som vegeigar på ein god måte, og det er difor viktig at fylkeskommunen arbeider vidare med å tydeleggjere dette behovet ovanfor SVV, samt avklare korleis slik rapportering best kan kome på plass. Når det gjeld rapportering av vesentlege avvik, er det eit krav i rammeavtalen at dette skal gjerast både i forhold til årsbudsjett og totalprognose.

Revisjonen meiner vidare at vedtaket om handlingsregelen om at gjeldsgraden ikkje skal overstige 115 %, styrkar fokuset på at auka kostnader eller utsett framdrift i eitt prosjekt, vil påverke gjennomføringa også av andre investeringsprosjekt. Samtidig vil revisjonen presisere viktigheita av at totalprognosar for prosjekta inngår i tertialrapportane, for å få eit godt utgangspunkt for det vidare arbeidet med investeringsbudsjett- og plan.

4.4 Rutinar for vurdering og eventuell igangsetting av kostnadsreducerande tiltak

4.4.1 Datagrunnlag

Endringar i enkeltprosjekt som gjeld bygg, og som medfører auka kostnader og behov for tilleggsøyving, fører som oftast til at andre prosjekt blir forskyve. Det går fram av intervju at det også finst ein del døme på at det har blitt tatt opp meir lån for å dekkje dei ekstra kostnadene, slik at totalsummen på investeringsbudsjettet det aktuelle året aukar. Dette føreset vedtak i fylkestinget.

Knytt til skisseprosjekt/forprosjekt (fase 2) føreligg det ein prosedyre frå 17.1.2017 –*Kostnadsoverslag*, der det er slått fast at dersom prosjektet krev auka kostnadsramme gjennom politiske vedtak etter byggeprogramfasen så skal kostnadsreducerande tiltak gjennomførast. Dersom det er naudsynt med ei ekstraløyving har eigedomsavdelinga dialog med økonomiavdelinga etter å ha vurdert eventuelle kutt i prosjektet.

Det er eigedomsdirektør og utbyggingsdirektør som tar stilling til eventuelle kutt. Det føreligg rutinar for å undersøke om ein kan redusere kostnadene, og dersom ein finn moglege tiltak vurderer avdelinga om dei skal anbefale tiltaka eller ikkje. Dersom det ikkje er mogleg med kostnadskutt vil eigedomsseksjonen og økonomiavdelinga vurdere eventuelle omdisponeringar mellom prosjekt. Dersom dette ikkje er tilstrekkelege tiltak, vil administrasjonen be politisk nivå om ekstraløyving.

I fase tre – «Detaljprosjekt» i prosjektstyringssystemet ligg det ei rutine kalla *prosedyre for utarbeidelse av byggebudsjett* frå 12.1.17. Siste punkt i denne prosedyren seier at prosjektleiaren skal avklare med prosjektansvarleg og eigedomsdirektør kva tiltak som må setjast i gang om budsjettet ikkje ligg innanfor godkjent ramme. Det finnst også ein mal for oppsummering av detaljprosjekt (fase tre). Denne malen er frå 16.1.2017, og under byggebudsjett står det at komplett byggebudsjett basert på kalkylar eller mottatte tilbod skal føreligge. Vidare skal eventuelle endringar i frå kostnadsoverslaget i fase 2 (som er vedtatt for bygginga) gå fram. Dersom det er ei auke så skal det gå fram kva kostnadsreducerande tiltak som er vurdert, og kva som sett i verk. Som det går fram av avsnitt 4.3.1 om rapportering, er avvik og vurdering av aktuelle tiltak sentralt også i fylkesrådmannen sine statusmøte med høvesvis samferdselsavdelinga og eigedomsavdelinga.

I intervju blir det vist til at fylkeskommunen normalt ikkje terminerer eit prosjekt undervegs i gjennomføringa, og det blir kommentert at det er kostbart å stoppe eit vedtatt og igangsatt investeringsprosjekt. I intervju blir det samtidig trekt fram døme frå rehabiliteringsprosjekt knytt til bygg, der det skjer endringar som kan medføre prosentvis stort meirforbruk. I kroner er likevel ikkje alltid desse endringane så kostbare, sidan dette i utgangspunktet er ganske små prosjekt. I rehabiliteringsprosjekt er det ofte slik at ytterlegare behov ved bygget blir avdekka fortløpande. Det kan medføre store endringar i prosjektet og auka kostnader dersom ein vel å utbetre alle manglane som blir avdekka. Samtidig kan det vere kostnadseffektivt å gjere desse endringane og utføre arbeidet når det uansett blir utført arbeid ved bygget. Eit alternativ med å halde seg strengt til opphavleg plan, og heller utbetre avdekka behov og manglar gjennom eit seinare prosjekt, kan vere meir kostnadskrevjande samla sett. Likevel blir det peika på at det ikkje bør vere automatikk i at alle behov som blir avdekka skal utbetrast som del av prosjektet. Det blir kommentert at det kanskje er behov for å vurdere litt oftare kor grensa skal settast, og kva tid ein skal seie stopp til endringar og utvidingar av prosjektet. Samtidig blir det presisert at så lenge det fortløpande blir meldt frå til politisk nivå om endringar, og det blir gitt tilleggsøyving, så er det snakk om ei kontrollert utvikling i prosjektet.

Det blir kommentert⁴⁵ at eit investeringsprosjekt kan stoppast av politikarane også i samband med vedtak om byggestart, sjølv om det er gjort ein jobb med utgreiing av prosjektet, anbudsprosess mv. Fylkesrådmannen presiserer at dersom prisavviket i forhold til tidlegare kostnadsanslag er veldig stort, så kan det skje at fylkesrådmannen reagerer på dette ved å innstille til politisk nivå om å stanse prosjektet, eller om å gjennomføre ei ny konkurransesetting for å undersøke om det er mogleg å få inn lågare prisar.

Når det gjeld investeringar innan samferdsle, er det på store prosjekt laga ei førehandsdefinert kuttliste. Dette er ifølgje anslagsmetoden som SVV nyttar for berekning av kalkylar, eit krav for prosjekt som skal til ekstern kvalitetssikring (prosjekt større enn 750 millionar, KS2 prosjekt). Det er i følgje anslagsmetoden ikkje krav om at ein utarbeidar kuttliste for mindre prosjekt. Kuttlista skal vere ei oversikt over tiltak med tilhøyrande kostnad som kan i setjast i verk i prosjektgjennomføringsfasen for å hindre kostnadssprekk. Kuttlista skal innehalde realistiske kutt. Gjennom intervju blir det likevel påpeikt at det er ei utfordring at slike kutt i all hovudsak må gjerast tidlig i gjennomføringa av prosjektet, og på den måten er det reelle handlingsrommet til å gjennomføre kostnadsreducerande tiltak avgrensa seinare i prosjektet. Det blir presisert at når byggfasen er satt i gang kan ein ikkje gjere så mange reduksjonar i prosjektet for å redusere ei overskriding.

I fleire intervju blir det kommentert at det ikkje alltid har blitt rapportert om avvik så tidleg at det har vore mogleg å vurdere reelle kostnadsreducerande tiltak i prosjektet. Fleire viser til Tyssetunnelen som eit døme på eit prosjekt der det ikkje blei tidsriktig rapportert. Her viste det seg å vere utfordringar med grunnforholda, noko som medførte betydelege ekstra kostnader. Det blir vist til at som ein naturleg konsekvens av at det skjer slike endringar, bør ein vurdere kostnadsreducerande tiltak. Til dømes ved å vurdere om det er andre delar av prosjektet ein kan redusere for å halde prosjektkostnadene innanfor dei totale rammene som er fastsett. Når det gjeld Tyssetunnelen, blir det opplyst at fylkeskommunen, inkludert fylkestinget, ikkje fekk reell moglegheit til å stille krav om kostnadsreducerande tiltak, fordi rapporteringa frå SVV kom for seint. Det blir vist til at dette i etterkant har blitt tatt opp med SVV, og det er presisert at det i dette prosjektet ikkje var tilfredsstillande rapportering. I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, blir det frå Statens vegvesen vist til at hovudproblemet i samband med Tyssetunnelen var at utfordringane med dei vanskelege grunntilhøva ikkje blei oppdaga før det var for seint å iverksette kostnadsreducerande tiltak. Det blir vidare peikt på at betre grunnundersøkingar før utlysing av prosjektet er svaret på denne utfordringa.

4.4.2 Vurdering

Det er etablert rutinar for å arbeide med å identifisere eventuelle kostnadsreducerande tiltak ved avvik i investeringsprosjekt som medfører auka kostnader. Likevel blir det presisert at det ofte vil vere begrensa moglegheiter til å sette i verk kostnadsreducerande tiltak i praksis. Revisjonen vil presisere viktigheita av at fleire alternative løysingar bør bli belyst i saker som blir lagt fram for politisk avgjerd, til dømes etter konkurranseutsetting, og der det viser seg at prosjektet blir betydeleg dyrare enn først antatt. Under dette også eit såkalla «nullalternativ» der det kan vere relevant, jf. til dømes Concept-rapport nr 45.

Det blir også peikt på at det har vore tilfelle der ein ser at det kunne vore mogleg å setje i verk kostnadsreducerande tiltak, men der det ikkje har blitt rapportert i tide til at denne moglegheita er reell. Dette er ikkje tilfredsstillande, og revisjonen meiner det er viktig at rapportering, inkl. forslag til eventuelle kostnadsreducerande tiltak, blir følgt tett opp frå leiinga si side. Vidare meiner revisjonen det er viktig at det blir gjort jamlege vurderingar av korleis rapportering og arbeid med kostnadsreducerande tiltak fungerer, og om det eventuelt er behov for å justere rutinar.

⁴⁵ Orientering i møte i kontrollutvalet 30. oktober 2017, ved fylkesrådmannen og eigedomsdirektør.

4.5 Rutinar for å sikre momsrefusjon

4.5.1 Datagrunnlag

Utfordringar knytt til momskompensasjon er kun ei aktuell problemstilling for fylkesveginvesteringane, blir det påpeika i intervju. For andre investeringsprosjekt, som til dømes byggeprosjekt, er sjølve gjennomføringa i fylkeskommunal regi, og det er gode rutinar for å registrere fakturaer og krevje inn momskompensasjon. System for å sikre momskompensasjon er då integrert i rekneskapssystemet til fylkeskommunen, og det er ikkje identifisert nokre utfordringar knytt til momskompensasjon for andre investeringar enn fylkesveginvesteringane.

Når det gjeld fylkesveginvesteringane, er det Statens vegvesen som fører rekneskapen. Fylkeskommunen er difor avhengig av god oppfølging frå vegvesenet si side for å sikre momskompensasjonen, og her har det vore nokre utfordringar. Det blir peikt på at ei årsak til utfordringane knytt til moms er at kompensasjonsordninga berre gjeld fylkesvegar og ikkje riksvegar. Fylkesvegerekneskapen blir av vegkontoret ført i same rekneskapssystem som riksvegane, men må likevel handterast litt ulikt på grunn av momskompensasjonen som er knytt til fylkesvegane. Gjennom intervju er det opplyst om at det har vore ei utfordring i Statens vegvesen at økonomiansvarleg eller prosjektleiar har satt faktura på vent når det er usemje om fakturaen. Om ikkje fakturaen bli kontert er det ein risiko for at fylkeskommunen går glipp av momsrefusjon.⁴⁶ Dette er fordi det er kort tidsfrist på refusjonskravet. Hovudregelen er at vegvesenet skal kontere fakturaer men ikkje betale dei om ein ikkje er samd i innhaldet. Det har vore ei utfordring å få alle tilsette til å gjere denne konteringa. Temaet har stadig vore tatt opp med medarbeidarane, og situasjonen er no sterkt forbetra, blir det kommentert. Det blir påpeika at utfordringa dreier seg om i kva grad prosjektleiarar følger dei rutineane som er etablert eller ikkje.

Det er frå fylkeskommunen si side sett i verk fleire tiltak for å bidra til at ein ikkje går glipp av momskompensasjon; Det blir opplyst at momskompensasjon er fast tema i samarbeidsmøte mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest. Fylkeskommunen har også etablert rutinar for gjennomgang av momskompensasjonskrav med Statens vegvesen kvar termin. Det blir vidare opplyst at fylkesrådmannen har bedt om jamleg rapportering for status på momskompensasjon.

Det har variert litt frå år til år kor stor utfordringa med tapt momskompensasjon har vore, og enkelte år har fylkeskommunen tapt litt over 1 million i momskompensasjon. Andre år har det dreid seg om litt mindre enn ein million.⁴⁷

4.5.2 Vurdering

Det har over tid vore retta merksemd mot utfordringa med tapt momskompensasjon knytt til fylkesvegar, men det førekjem framleis at momskompensasjon går tapt. Etter revisjonen si vurdering har fylkeskommunen sett i verk føremålstenlege tiltak, i form av gjentakande merksemd retta mot temaet i dialogen med Statens vegvesen, samt tiltak for å ha fortløpande oversikt over status. Samtidig går det fram at utfordringa per i dag består i at ikkje alle følgjer dei rutinar som er etablert, og revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen i dialog med Statens vegvesen vurderer kva kontrollmekanismar det eventuelt er mogleg å nytte for å redusere utfordringa med tapt momskompensasjon ytterlegare.

⁴⁶ Utfordringa er ikkje særeigen for Hordaland; også andre fylkeskommunar har tilsvarande utfordring når det gjeld momskompensasjonen knytt til fylkesvegar.

⁴⁷ Jf. orientering i møte i kontrollutvalet 30. oktober 2017, ved fylkesrådmannen og fylkesdirektør økonomi og organisasjon.

5. Kontroll med kostnadsutviklinga i utvalde investeringsprosjekt

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet undersøker vi nærare om det har vore tilfredsstillande kontroll med kostnadsutviklinga i tre utvalte investeringsprosjekt som er gjennomført av fylkeskommunen, jf. hovudproblemstilling 3 som er presentert i avsnitt 1.2:

I kva grad har det vore tilfredsstillande kontroll med kostnadsutviklinga i utvalte prosjekt som er gjennomført i fylkeskommunen? (jf. problemstillingane over).

Nedanfor blir dei tre utvalde investeringsprosjekta kort presentert, med fokus på kostnadsutvikling, kostnadskontroll og rapportering. Revisjonen vil for kvart av prosjekta gjere ei vurdering av om det har vore tilfredsstillande kontroll med kostnadsutviklinga i det aktuelle investeringsprosjektet.

5.2 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei same som i dei føregåande hovudkapitla i rapporten.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Stend vidaregåande skole –Ombygging for tilrettelagt opplæring (prosjekt 02127)

5.3.1 Datagrunnlag

Bakgrunnen for prosjektet var eit behov for betre lokale for avdeling for tilrettelagt opplæring ved Stend vidaregåande skule. Det blei vurdert at det beste alternativet var å byggje om det gamle jenteinternatet ved skulen. Jenteinternatet blir i saksutgreiinga knytt til sak i fylkestinget om igangsetting av prosjektet opplyst å liggje lett tilgjengeleg som ein integrert del av skuletunet. Bygget blir opplyst å vere «ein klassisk prega trebygning frå byrjinga på 1900-talet og har middels verneverdi.»⁴⁸ I saksutgreiing datert 5. september 2012 går det fram at byggjestart var tenkt på seinhausten 2012, med ferdigstilling til skulestart 2013.

Etter oppstart av prosjektet viste det seg at prosjektet var meir omfattande enn forventa, noko som fekk konsekvensar både for tidsbruk og kostnader. Tidslinja nedanfor viser viktige milepælar når det gjeld den økonomiske utviklinga i prosjektet.

⁴⁸ Hordaland fylkeskommune: Stend vgs. - Ombygging for tilrettelagt opplæring. Saksutgreiing. Saksnr. 54/12 i Fylkestinget.

Figur 6. Tidslinje for prosjektet ved Stend Videregående skole – ombygging for tilrettelagt opplæring



Dei ulike milepælane som går fram av figuren over, er punktvis skildra i meir detalj nedanfor.

- Prosjektet var for første gang til handsaming i **fylkestinget 16.10.2012** (sak 54/12) der det blei løyvd 15 millionar kroner til ombygging for tilrettelagt opplæring. Prosjektet var planlagt finansiert med 7,6 millionar kroner frå budsjettposten for *rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren*, samt ved å nytte 7,4 millionar kroner frå salet av Mobergslien. Det blir vist til at «av omsyn til framdrift er prosjektet starta opp med brukarmøter og utredning/programmering samt prosjektering fram til skisseprosjekt/forprosjekt.» Prosjektet var planlagt ferdigstilt innan skulestart i august 2013. Saksframlegget inneheld ingen informasjon om usikkerheit eller risiko knytt til verken framdrift, omfang eller kostnader.

Det føreligg ikkje ei dokumentert kalkyle som grunnlag for dei 15 millionane som blei oppgitt å vere anslått som totalkostnad for prosjektet. Det føreligg heller ikkje skriftleg dokumentasjon som omhandlar prosjektomfang knytt til løyvinga på 15 millionar, og kva ein i utgangspunktet hadde tenkt å gjennomføre, ut over det som går fram av saksframlegget. Det er derfor også uklart om det blei gjort noko form for vurderingar av usikkerheit og/eller risikovurderingar knytt til prosjektet, og om det var lagt til reservar for usikkerheit i kostnadsanslaget på NOK 15 mill. I møte med prosjektleiar for prosjektet har revisjonen fått opplyst at det i dei 15 millionane er lagt til 1 % usikkerheit. Når det gjelder oppsettet av kalkylen på 15 millionar blir det opplyst at dette kan ha vore gjort i eit «privat» excelark, og at det truleg er tatt utgangspunkt i normtal per kvadratmeter.

- Neste politiske sak knytt til prosjektet blei fremma for **fylkesutvalet i juni 2013**. I sak om *rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren 2013 – budsjettendring 3*, 20.6.2013 (sak 160/13), blei det bedt om tilleggsloøyving på 17 millionar kroner, noko som blei samrøystes vedteke. Av saksframlegget blir det vist til vedtak i fylkestinget i oktober 2012, og vidare opplyst følgjande:

Prosjektet har i mellomtida vore ført vidare med prosjektering fram til forprosjekt og utarbeiding av tilbudsgrunnlag for totalentreprise med forhandlingar. I samband med prosjekteringsfasen vart det gjennomført ei avgrensa avdekking og riving av bygningsdelar innvendig i bygget for å få eit betre grunnlag for prissetting.

Det er no kome inn tilbudspriser på dette, og ein kan difor leggje fram meir realistiske og endelege kostnadstall. Sum totale prosjektkostnader er no kome opp i 32 millionar kroner inkl. mva og uforutsette kostnader, prisauke, marginer og reservar.

Vidare går det fram av saksframlegget at kostnadsauken frå 15 millionar kroner til 32 millionar blant anna skuldast:

- Meir omfattande ombygging enn det som var klarlagt før prosjektering og rivingsarbeid vart gjennomført
- Bruksendring av eit opphavleg internat til føremål for spesialundervisning
- Omsyn til byggets verneverdi (middels/stor) både når det gjaldt bygningsstruktur/eksteriør og bygget som ein del av heilskapen i området ved Stend hovedgård
- Omsyn til renessansehagen på Stend i samband med utvendig tiltak som inngangsparti, tekniske anlegg og øvrig infrastruktur utomhus

- Generelt høgare prisnivå på ombygging og rehabilitering i marknaden enn forventa. Tilboda som kom inn i juni 2013 viste seg å vere langt meir kostbar enn først estimert.

Ut over denne opplistinga av årsaker, er det ikkje grunnleggjande kvifor kostnadene ved prosjektet er meir enn dobla sidan vedtaket om godkjenning av prosjektet med ei kostnadsramme på NOK 15 mill. Framdriftsplan for prosjektet er ikkje omtalt i saksframlegget, og det er heller ikkje vist til status for opphavleg framdriftsplan som var å ferdigstille prosjektet innan skulestart 2013.

- I sak PS 33/2014 i **fylkesutvalet, 19.02.2014**⁴⁹, går det fram at det er behov for å få vedtatt justeringar knytt til finansiering av prosjektet. Det går fram at det har vist seg at ubrukte midlar frå salet av Mobergslien var på 1,5 millionar kroner mindre enn det ein trudde. For å få fullfinansiert prosjektet blei det tilrådd at desse 1,5 millionane blei løyva frå inneverande års (2014) rammeløyving for «ombygging – mindre tilbygg i skulesektoren».
- I rekneskapsavslutninga for prosjektet, i **brev til fylkeskasseraren frå eigedomsavdelinga datert 04.10.2016** går det fram at prosjektet enda med ein totalkostnad på 32 447 561,63,- medan budsjettet då var på 32 millionar kroner. Det blir her oppgitt at prosjektet blir avslutta med ei overskriding som skuldast utgifter til husleige. Dette gjaldt kompensasjon for oppseiing av avtale med bondelaget på Stend. Det blir opplyst til revisjonen at denne ekstra kostnaden var noko fylkeskommunen visste om frå eit tidleg tidspunkt. Denne kostnaden er likevel ikkje omtalt i dokumentasjon knytt til prosjektet før rekneskapsavslutninga i 2016. Det blir også opplyst at prosjektleiar heller ikkje fekk beskjed om dette på eit tidleg nok tidspunkt til å kunne leggje det inn i uføresett posten. Det blir kommentert ovanfor revisjonen at det har blitt diskutert om dette var ein kostnad som var ein reell prosjektkostnad eller ikkje.

Kostnadsutviklinga er skildra i tabellen under. Alle tal og prosentar er presentert slik dei er oversendt frå Hordaland fylkeskommune.

Tabell 10. Oversikt over kostnadsutvikling – Stend vgs jenteinternatet.⁵⁰

Eining	Opphavelig løyving	Løyving ved byggestart	Total løyving	Rekneskap	Avvik frå opphavelig løyving		Avvik frå løyving ved byggestart		Avvik frå total løyving	
					Kroner	%	Kroner	%	Kroner	%
Stend vgs	15 000	32 000	32 000	32 448	17 448	116 %	448	1 %	448	1 %

Som det går fram over, blir det vist til at det blei gjort eit forprosjekt etter at den første løyvinga blei gitt. Det føreligg eit konkurransegrunnlag frå 19.2.2013.⁵¹ I dette konkurransegrunnlaget går det fram at prosjektet består av full rehabilitering og ombygging av jenteinternatet for å leggje til rette for tilrettelagt opplæring. Det blir også peikt på bygget sin spesielle vernestatus og ei rekkje krav for byggjandardar og bevaring. Vidare går det også i konkurransegrunnlaget fram at det er arkeologiske førehald som også må tas omsyn til. I e-post frå eigedomsavdelinga til revisjonen blir det vist til at konkurransegrunnlaget også utgjer rapport frå forprosjektet. Dokumentet inneheld ikkje berekningar av kostnader ved prosjektet, og det føreligg lite dokumentasjon på berekningane og kalkyleframstilling som var grunnlag for ekstraløyvinga på 17 millionar kroner.

⁴⁹ Rehabilitering - ombygging - mindre tilbygg i skulesektoren - budsjettendring I – 2014. Fylkesutvalet 20.2.2014, sak PS 33/2014.

⁵⁰ Alle tal i heile tusen.

⁵¹ Hordaland fylkeskommune: Ombygging av jenteinternatet. Stend vgs. Konkurransegrunnlag (19.02.13). Funksjonsbeskrivelse. Del 1. Bygningsteknisk del.

Gjennom hovudbokrapport finn ein at det ikkje var nytta store summar til prosjektet før det ble bedt om tilleggsføring i juni 2013. Det blir presisert overfor revisjonen at fylkesutvalet i juni 2013 hadde ei reell moglegheit til å stoppe prosjektet, sidan arbeidet ikkje starta opp før i august 2013.

Revisjonen får opplyst at det i perioden 2012-2013 ikkje var etablert rutinar i fylkeskommunen for å gjennomføre risikovurderingar av ulike forhold knytt til investeringsprosjekta. Usikkerheit og risiko som følgje av denne blei difor ikkje systematisk identifisert, analysert og dokumentert. Det blir vist til at det etter dagens rutinar i fylkeskommunen ville ha blitt gjennomført risikovurderingar frå og med dei første vurderingane knytt til prosjektet. Det var heller ikkje vanleg å presentere usikkerheit i prosjekta og prosjektkostnad for det politiske nivå.

I samtale med prosjektleiar for prosjektet blir det kommentert at det i ettertid er heilt openbart at det var behov for eit forprosjekt, men sannsynlegvis var ein ikkje klar over dette behovet ved utarbeiding av fylkestingssak i oktober 2012. Prosjektet viste seg å vere mykje meir komplisert enn først antatt, og det blir kommentert at eigeomsavdelinga visste veldig lite om omfang, utfordringar, særskilte krav mv. ved utarbeiding av sak om godkjenning av ramme for prosjektet, med vedtak i oktober 2012.

5.3.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at politiske saker knytt til prosjekt om ombygging for tilrettelagt opplæring ved Stend vgs ikkje var forsvarleg utgreidd, slik det er krav om i kommunelova § 23. Vesentleg informasjon går etter revisjonen si vurdering ikkje fram av sakene, verken i oktober 2012 eller juni 2013. Revisjonen vil særleg framheve manglande grunnlag for kalkylar og manglande vurderingar av og informasjon om usikkerheit. Det er også lagt til ein sær sars liten «buffer» for uføresette kostnader i første kalkyle. Risikoar knytt til framdrift, omfang og kostnader var etter revisjonen si vurdering ikkje tilstrekkeleg omtalt i sakene, og då særleg i saka som blei handsama i fylkestinget i oktober 2012. Det går heller ikkje fram av saka at det som skal gjennomførast er eit forprosjekt. Når det blei avklart at det var behov for eit forprosjekt burde dette ha blitt rapportert om snarast, ikkje etter at forprosjektet var gjennomført.

Det er etter revisjonen si vurdering dårleg samanheng mellom dei to politiske sakene frå høvesvis oktober 2012 og juni 2013, og revisjonen meiner det er ein betydeleg mangel ved sistnemnde at det manglar informasjon om status for både økonomi og framdrift i prosjektet, særleg med tanke på at prosjektet mellom dei to sakene har utvikla seg til å bli eit heilt anna prosjekt enn det som opphavleg var planlagt.

Revisjonen registrerer at prosjektet synast å vere eit døme på dei utfordringar som i fleire samanhengar er nemnd i rapporten, med at rehabiliteringsprosjekt ofte endrar innhald, omfang og dermed også kostnadsramme i løpet av både planlegging og gjennomføring. Revisjonen vil presisere viktigheita av at usikkerheit og risiko blir synleggjort i samband med planlegging av denne type prosjekt, og tatt omsyn til i kostnadskalkylane.

Revisjonen vil også bemerke at prosjektdokumentasjonen er svært mangelfull, både når det gjeld skildring av plan for første del av prosjektet, kalkylar for både opphavleg og revidert kostnadsoverslag, samt dokumentasjon på usikkerheit og risikoar. Revisjonen registrerer samtidig som positivt at fylkeskommunen den seinare tida har utarbeidd rutinar for fleire av dei forholda som er kommentert her.

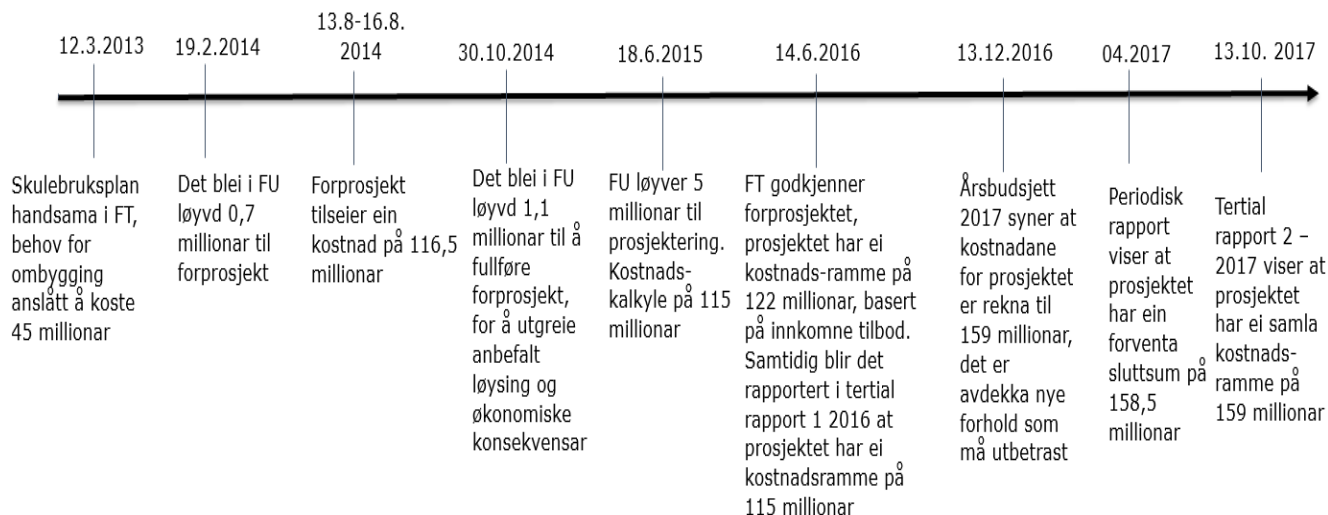
5.4 Rehabilitering yrkesskolebygget Odda vidaregåande skule (prosjekt 02131)

5.4.1 Datagrunnlag

Bakgrunnen for prosjektet var behov for rehabilitering av eit eldre yrkesfagbygg ved Odda vidaregåande skule, mellom anna knytt til tekniske installasjonar. Prosjektet blei starta opp som eit av fleire tiltak innanfor samleposten *rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren*. I årsbudsjettet er det lagt inn ei løyving til denne samleposten, som så blir fordelt på ulike tiltak gjennom eigne saker i fylkesutvalet i løpet av budsjettåret. Rehabiliteringsprosjektet ved Odda vgs blei undervegs i gjennomføringa skilt ut som eit eige prosjekt, med eiga løyving. Ein årsak til at dette blei gjort, var at totalkostnadene ved prosjektet auka vesentleg. Investeringsprosjektet er per oktober 2017 ikkje avslutta, og endeleg sluttkostnad er difor ikkje kjent.

Tidslinja nedanfor viser viktige milepælar når det gjeld den økonomiske utviklinga i prosjektet per oktober 2017.

Figur 7 Tidslinje som viser kostnadsutviklinga i samband med rehabilitering ved Odda vgs.



- I sak om skulebruksplan 2012-2025 som blei handsama i fylkestinget i mars 2013 (sak 1/2013, 12.3.2013) går det fram at det ved Odda vgs er behov for ombygging av delar av yrkesskolebygget for å kunne samle heile verksemda der. Kostnader ved ombygginga er anslått til 45 millionar kroner. I saksframlegget er det tilrådd å gjennomføre tiltaket i perioden 2021-24.
- Første løyving til prosjektet blei gitt i fylkesutvalssak 33/2014, 19.02.2014, som omhandla første fordeling av midlar frå samleposten *rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren* i 2014. Følgjande går fram av saka.

Odda vgs. - Rehabilitering og mindre ombygging av Odda vidaregåande skule yrkesfagbygget, forprosjekt.

Yrkesfagbygget ved Odda vgs. er frå 1965. Det er no behov for ei større rehabilitering av bygget med tekniske installasjonar. I samband med ei eventuell rehabilitering blir det viktig å gjera enkelte bygningmessige tilpassingar opp mot dagens behov.

For å få ei oversikt over omfanget må det utarbeidast eit forprosjekt som syner anbefalt løysing og økonomiske konsekvensar. Ein rår til at det i denne omgang vert løyvd 0,7 million kroner til dette arbeidet. Kostnaden på 0,7 million kroner er basert på kalkyle.

- Det føreligg rapport frå forprosjekt med skildring av tiltak og kalkylar. Tiltaksdelen er delt inn i følgjande sju delar: utomhus, fasade/tett hus, innvendige arbeid, brannteknikk, konstruktive tiltak, varme/ventilasjon/sanitær og elektro. Dokumentet som heilskap er ikkje datert, men i den grad dato går fram av dei ulike delane av rapporten, er dei **datert mellom 13. august og 16. september 2014**. Kalkyla der estimert kostnad for alle fagområde er summert, viser ein samla prosjektkostnad på NOK 116 437 500,- eks mva.
- I sak 234/2014 i fylkesutvalet, 30.10.2014, blir det for 6. gang i 2014 fordelt midlar frå samleposten *rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren*. Her blir det tildelt ytterlegare 1,1 mill. kr for å fullføre forprosjekt for å utgreie «anbefalt løysing og økonomiske konsekvensar ved rehabilitering av yrkesfagbygget ved Odda vgs.» Det går fram av saka at det har vist seg at det har blitt større utfordringar og meir arbeid enn venta, med å kome fram til gode forslag til løysingar: «I kartlegginga av skulen har ein mellom anna fått større utfordringar med å

finne gode tekniske løysingar for oppføring og framføring av ventilasjon, varme og straum. Ein har og hatt uføresette utfordringar mhp. bærande konstruksjonar og asbestsanering.»

- I **sak 185/2015 i fylkesutvalet, 18.6.2015**, blei det for 3. gang i 2015 fordelt midlar frå samleposten rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren. Her går følgjande fram om rehabilitering av yrkesfagbygget ved Odda vgs:

Det er gjort ei utgreiing om trong for rehabilitering og ombygging av det gamle yrkesskulebygget med tilhørande kostnadskalkyle på 115 mill. kr. Rapporten visar at ei oppgradering av skulebygget er turvande og ein vil difor gå vidare med prosjektering av naudsynte tiltak. Til dette arbeidet ber ein om ein løyving på 5 mill. kr. Ein vil komme attende i eigne saker om midlar til gjennomføring av tiltaka. Ein tek sikte på å starte byggearbeida i 2016.

Det blei i saka tildelt 5 mill. kr til prosjektet i 2015.

- I **fylkestingssak 36/2016 Odda vgs -rehabilitering og ombygging av yrkesfagbygget (14.6.2016)**, godkjente fylkestinget forprosjekt for rehabilitering av yrkesbygget ved Odda vgs. med ei kostnadsramme på 122 mill. kr. For 2016 blei det fordelt 35 mill. kr. frå samlebudsjettet for «Rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren». Vidare går det fram av vedtaket at dei resterande løyvingane skulle innarbeidast i investeringsbudsjetta for 2017 og 2018. Av saka går det fram at tilbod er henta inn, og at byggearbeida blir gjennomført i to totalentreprisar. Samspillsfasen var ifølgje saka i gang, og ein avventar kontraktsinngåing til etter politisk godkjenning. Byggjestart var planlagt til juni 2016 med avslutning seinast til skulestart i 2018. Under økonomi går det fram at det tidlegare er løyvd 6,8 mill. kr. til skisseprosjekt og vidare prosjektering, og at kostnadsramma for prosjektet er 122 mill. basert på dei innkomne tilboda.
- I fylkestinget 14.6.2016 blei også **tertialrapport 1 2016** (fylkestingssak 42/16) handsama. Her går det fram at kostnadsramma for prosjektet ved Odda vgs er 115 mill. kr. I 2016 var det sett av 35 mill. kr til dette prosjektet, av eit totalt forventet forbruk på om lag 100 mill. kr på samleposten til rehabilitering/ombygg/mindre tilbygg i skulesektoren. Det går vidare fram at fylkesrådmannen vil kome tilbake til dette som eit eige prosjekt i budsjett for 2017.
- I **årsbudsjett 2017/økonomiplan 2017-2020** (fylkestingssak 91/2016, 13.12.2016) går det fram at samleposten til rehabilitering/ombygg/mindre tilbygg i skulesektoren gjennom arbeidet med skulebruksplanen som blei vedtatt i oktober 2016 blei føreslått redusert frå 100 til 75 millionar, og større ombyggingsprosjekt blei føreslått omgjort til eigne investeringsprosjekt. Prosjektet ved Odda vgs var eitt av desse. Av budsjett 2017 går følgjande fram om prosjektet:

Forprosjektet for rehabiliteringa vart vedteke i fylkestinget i juni 2016 med ei kostnadsramme på 122 mill. kr. Arbeidet som har vore utført til no har avdekket fleire forhold som ein rår til vert utbetra som ein del av prosjektet. Kostnadane for prosjektet er difor no rekna til 159 mill. kr.

Det er tidligare løyvd 42 mill. kr. Fylkesrådmannen foreslår at det vert løyvd 100 mill. kr i 2017 og 17 mill. kroner i 2018. Prosjektet er planlagt ferdigstilt sommaren 2018, men god framdrift gjer at prosjektet truleg vert ferdigstilt tidleg i 2018.

- I ein periodisk rapport frå **april 2017**⁵² viser prognosen at forventet sluttsum for prosjektet totalt er NOK 158 501 786,-. Feltet for *status økonomi* i rapporten er merka raud. I rapporten er ikkje felt for vedteke budsjett fylt ut. Rapporten viser mellom anna kontrakt, faktiske endringar og endringsordrar. Det er også ei eiga kolonne for *uspesifisert (kontraksreserve)*. I kommentar til totalprognosen blir det opplyst om følgjande: «Vi er i sluttfasen av forhandlinger med hhv. teknisk entrepris og byggentreprisen når det gjelder kontraktsinngåelse for byggetrinn 2. I tillegg til dette har vi en gjennomgang når det gjelder innkjøp av maskiner og utstyr/AV utstyr for skolen. I forbindelse med dette arbeidet vil det bli utarbeidet en revidert kalkyle for prosjektet.»

⁵² Månadsrapport for april 2017, ved ansvarleg prosjektleiar. Intern prosjektdokumentasjon.

- **I tertialrapport 1 2017** (fylkestingssak 63/17, 14.6.2017) blir det tilrådd å redusere løyvinga for 2017 med 15. mill. kr, slik at samla løyving i 2017 blir 75 mill. kr. Samtidig går det fram at

Ein ser at dei bygningsmessige utfordringane med å få til gode løysingar er undervurdert i prosjektet, og ikkje teke høgde for i kostnadsramma. Det er også under byggeprosessen avdekka eit naudsynt utbetringsbehov av fasaden som ikkje var budsjettert. Det pågår ein prosess med å kartlegge samla kostnad for fase 1 og 2 av prosjektet og eventuelt behovet for tilleggsloyving til prosjektet i 2018. Fylkesrådmannen kjem attende til dette i samband med rapporteringa for 2. tertial og i budsjettet for 2018.

- **I tertialrapport 2 2017** (fylkestingssak 75/2017, 3.10.2017) går det fram rehabiliteringsprosjektet ved Odda vgs har «ei samla kostnadsramme på 159 mill. kr, og løyving i 2017 på 85 mill. kr. Forbruket for inneverande år er pr. 31 august på om lag 50 mill. kr og forbruket i 2017 vert om lag som budsjettert. Prosjektet er venta slutført sommaren 2018.»

Det blir vidare vist til utfordringane som det blei opplyst om i rapporteringa for første tertial, og det går fram «arbeidet med å kartleggje samla kostnad er i slutfasen, og det vil truleg vera behov for høgare løyving i 2018 enn det som er lagt til grunn tidlegare.»

Tabell 11. Oversikt over kostnadsutvikling – Odda vgs.⁵³

Eining	Opphavelig Kostnads-estimat	Ramme ved byggestart	Total ramme per 2017	Total-prognose	Avvik total ramme per 2017 og opphavelig kostnadsestimat		Avvik total ramme per 2017 og ramme ved byggestart	
					Kroner	%	Kroner	%
Odda vgs	45 000	122 000	159 000	Usikker	114 000	253 %	37 000	30 %

Ovanfor revisjonen blir det hausten 2017 presisert at ein no ligg an til å komme i mål på den kvadratmeterprisen som blir nytta som grunnlag for å kalkulere kostnader i rehabiliteringsprosjekt i Hordaland fylkeskommune. Det blir vist til at det må ha blitt nytta andre kvadratmeterprisar som grunnlag for første kalkyle, som gikk fram av forprosjektrapporten, og at desse har vore for optimistiske.

Revisjonen har fått opplyst at det hausten 2016 var skifte av prosjektleiar i prosjektet. Det blir peikt på at skifte av prosjektleiar er utfordrande, fordi ein mister kontinuiteten, og ny prosjektleiar har ikkje den heile og fulle oversikta over utviklinga i prosjektet. I dette konkrete prosjektet blir det kommentert at det nok har vore for mange involverte og ansvarlege, men at eigedomsavdelinga har lært av det og ser kor viktig kontinuiteten er. Det blir også presisert at nye system og rutinar som er under implementering vil sikre kontinuiteten på ein betre måte i tilfelle der det er naudsynt å skifte ut nøkkelpersonar. Det blir kommentert at noko av det første ny prosjektleiar gjorde hausten 2016, var å starte arbeidet med å revidere kalkylane.

Revisjonen får opplyst at underlaget for første kalkyle (115 mill. kr) var noko tynt, og at ein del behov ikkje var tatt med i kalkylen. Det har som følgje av dette vore ein del endringsmeldingar som har medført auka kostnader. Det blir kommentert at prosjekterings- og samspelsfasen kunne ha vore grundigare og avdekka behova. Det blir vidare vist til at dette er noko dei involverte har lært av, og at fase 2 er grundigare planlagt enn fase 1.

⁵³ Alle tal i heile tusen.

5.4.2 Vurdering

Også i rehabiliteringsprosjektet ved Odda vidaregåande skule har det vore ein betydeleg kostnadsauke i forhold til første kostnadsestimatet som blei presentert i skulebruksplanen. Revisjonen har forståing for at dette var eit anslag som var gjort utan at det var gjort konkrete vurderingar av behov og tiltak, men vil likevel igjen presisere viktigheita av at det i samband med denne typen tidlege kostnadsestimat går tydeleg fram om det er mykje usikkerheit knytt til prosjektet i seg sjølv og kostnadene ved prosjektet. Dette fordi dei første kostnadsestimata ofte er ein del av beslutningsgrunnlaget når det blir gjort prioriteringar av kva prosjekt som skal setjast i gang.

Også dette prosjektet er eit døme på eit rehabiliteringsprosjekt der det undervegs er avdekka forhold som det blir tilrådd å utbetre som del av prosjektet, noko som inneber auka kostnader. I tillegg går det fram at kalkylane har vore for optimistiske, og at grunnlaget for utarbeidde kalkylar ikkje har vore tilstrekkeleg. Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen heller ikkje i dette prosjektet har sikra at det har blitt utarbeidd realistiske kalkylar for prosjektet, til tross for at det blei gjennomført eit forprosjekt. Usikkerheit og risiko har heller ikkje blitt tilstrekkeleg kartlagt og vurdert frå starten av prosjektet. Revisjonen registrerer samtidig at det den seinare tida er utarbeidd systematiske analyser av usikkerheit for prosjektet, som blir følgt opp og jamleg revidert.

Etter det revisjonen kan sjå, har det vore ei tilfredsstillande rapportering om endringane i prosjektet, og om behov for å utvide kostnadsramma for prosjektet. Det er positivt at endringar fortløpande har blitt rapportert. Samtidig meiner revisjonen at det er uheldig at det er eitt og same fylkestingsmøte, i juni 2016, i to ulike saker blei referert til to ulike totalrammer for prosjektet ved Odda vgs.

5.5 FV 7 Haukanesberget (Prosjekt 303721)

5.5.1 Datagrunnlag

Fv 7 Haukanesberget er eit rassikringsprosjekt i Granvin herad. Prosjektet hadde over lengre tid vore på Statens vegvesen sine behovslistar for rassikring av fylkesveggar i Hordaland, og hadde høgast prioriteringsfaktor der. Prosjektet er finansiert med statlege rassikringsmidlar.

Allereie i fylkestingssak 74/09 om rassikringsmidlar var Fv 7 Haukanesberget prioritert som nr. 1 av alle planlagde rassikringsprosjekt. I oversikt over forslag til tiltak, med prioritering, går det fram at kostnadsoverslag for prosjektet var NOK 195 millionar, fordelt på åra 2011, 2012 og 2013. Oppstart av prosjektet blei forseinka i påvente av godkjent reguleringsplan, og av årsbudsjett 2011/økonomiplan 2011-2014 (fylkestingssak 65/10, 14. desember 2010) går det fram at det for Fv 7 Haukanesberget er innarbeidd 195 mill. kr i økonomiplanperioden, fordelt på åra 2012, 2013 og 2014.

I sak 13/11 (15. mars 2011) i fylkestinget, om omprioritering av rassikringsmidlar, går det fram at Statens vegvesen i brev av 3.2.2011 opplyste at dei var i oppstartsfasen med reguleringsplan for Haukanesberget, med siktemål om anleggsstart i 2012.

Tidslinja nedanfor viser viktige milepælar når det gjeld den økonomiske utviklinga i prosjektet.

Figur 8. Tidslinje for prosjektet for FV 7 – Haukanesberget



Dei ulike milepælane som går fram av figuren over, er punktvis skildra i meir detalj nedanfor.

- **I årsbudsjett 2012/økonomiplan 2012-2015** (fylkestingssak 69/11, 13. desember 2011) går det fram at prosjektet er kostnadsrekna til totalt nær 208 millionar kroner. Prosjektet var venta ferdigstilt i 2014:

Fv 7 Haukanesberget, Granvin kommune. Det er ca. 20 nedfall av stein, snø og is kvart år på ei rasstrekninga på ca. 700 m. Ved bygging av tunnel kan heile strekninga verta om lag 2 km.

Reguleringsplanen for dette prosjektet vert sendt på høyring hausten 2011 og venta vedteken tidleg i 2012. Ein kan då få til anleggsstart midt i 2012.

Prosjektet er kostnadsrekna til nær 208 mill. kr. For 2012 fører fylkesrådmannen opp 73,155 mill. kr. For 2013 er det forslag om 74,72 mill. kr og sluttløyving er sett av i 2014 med 60 mill. kr.

- Av **fylkestingssak 57/12** (16.10.12) går det fram at prosjektet er forseinka, men at kostnadsestimatet no er noko lågare enn tidlegare:

Det er no utarbeidd forslag til reguleringsplan for prosjektet i regi av Statens vegvesen, og kostnadsoverslaget er sett til 189 mill kr, 6 mill. kr mindre enn estimert i 2010.

Det har vore ein dialog med Granvin herad som har ønskt ei anna løysing enn den som er foreslått i reguleringsplanen, med ein lengre tunnel forbi Haukanes. Dette ville auka kostnaden på prosjektet med grovt rekna 38 mill kr. Ettersom ein kort tunnel også vil gje fullgod rassikring, har heradet fått tilbakemelding om at ein ikkje finn å kunne gå inn for løysingar som går ut over dei opphavlege rammene for prosjektet.

Reguleringsplanen for prosjektet er venta godkjent hausten 2012, og planlagt oppstart er primo 2013.

I same sak blir det vist til utfordringar med grunnlaget for prioritering av skredsikringsprosjekt. Det går fram at «Hordaland fylkeskommune erfarer at behovsoversikta frå Statens vegvesen ikkje gir tilfredsstillande grunnlag for prioritering av skredsikringsprosjekt. Planarbeidet er ikkje komen langt nok til at ein kan seie noko sikkert om val av løysing, og det er dermed heller ikkje grunnlag for tilfredsstillande kostnadsvurderingar.» Det blir vidare vist til at forseinkingane medfører at ein ikkje klarer å nytte dei midlane som er stilt til rådvelde, samtidig som behovet for skredsikring blir omtala som «enormt». I fylkestinget sitt vedtak blir behovet for at prioriterte skredsikringsprosjekt i framtida kan gjennomførast etter meir realistiske økonomiske rammer og framdriftsplanar understreka, og det går fram at «tida mellom vedtak, løyving og tiltak må kortast ned».

- **I årsbudsjett 2013/økonomiplan 2013-2016** (fylkestingssak 73/12, 11.12.12) går det fram at tilrådd løysing frå Statens vegvesen er kostnadsrekna til nær 200 mill. kr. Reguleringsplan blei sendt på høyring hausten 2011, men planen hadde per oktober 2012 ikkje fått ei løysing. Midlar til prosjektet blei fordelt med 1 mill. kr i 2013 (til ev. prosjektering), 40 mill. kr i 2014, 80 mill. kr i 2015 og 76,5 mill. kr i 2016 (totalt 197,5 mill.kr).
- Det føreligg eit revidert bestillingsdokument for prosjektet datert **22.1.2013**.⁵⁴ Dette er eit internt dokument i SVV, som blir utarbeidd av prosjektleiar og levert til prosjekteigar (som er prosjektleiar sin nærmaste leiar, og ansvarleg for dokumenta som blir utarbeidd). Dokumentet er eit internt styringsverktøy i SVV. Av bestillingsdokumentet går det fram at nytt kostnadsoverslag for prosjektet er på 217,9 mill. kr.

⁵⁴ Det framgår av revidert bestillingsdokument at opphavleg bestillingsdokument var datert 19.12.2011. Dokumentet datert 22.11.2013 er signert 5.3.2013, og basert på innhaldet – der dato for vedteke reguleringsplan er nemnd – er det sannsynleg at rett dato for revidert bestillingsdokument er 5.3.2013.

- Reguleringsplanen blei vedtatt i Granvin heradsstyre **13.2.2013**.
- **I fylkestingssak 9/13 (12.3.2013), Haukanesberget –omdisponering av rassikringsmidlar**, blir 39 mill. kr omdisponert til Fv 7 Haukanesberget frå eit anna rassikringsprosjekt i budsjettåret 2013, og fylkestinget godkjenner tilrådd løysing frå Statens vegvesen for Haukanesberget med kostnadsoverslag på 197,5 mill. kr. I saksutgreiinga går det fram at det er komen ein kostnadsauke i prosjektet på ni millionar kroner, og dette blir forklart med utvida tunellprofil som gir betre tilhøve for gåande og syklande, samt forlenga planområde, utviding av vegen og bruk av tunellmassar til opparbeiding av fylling i sjøen. I eit vedlegg til saka, utarbeidd av SVV, blir det også vist til at regelverket om mva er endra, og at ein auke i mva som er gjort gjeldande frå 1.1.2013 medfører at dei totale kostnadene blir 217,9 millionar, runda av til 220 millionar kr.

Til revisjonen blir det opplyst at lovendinga knytt til mva ikkje medfører auka kostnader for fylkeskommunen, ettersom den ekstra meirverdiavgifta blir refundert gjennom kompensasjonsordninga, gitt at fakturaer blir ført innan fristane i lova. Rammer og kostnader for prosjektet blir likevel høgare. Det blir peika på at lovendinga har medført mykje meirarbeid og usikkerheit knytt til kalkylar/kostnadsestimat, særleg for grunnlag som var rekna ut etter gamle reglar, men bygd etter nytt – eller begge - regelverk. Det blir opplyst at SVV i løpet av 2013 informerte Hordaland fylkeskommune om at den gjennomsnittlege auken i investeringsprosjekt på fylkesveg blei rekna til 15,9 %. For Fv 7 Haukanesberget burde, basert på dette, kostnadsgrunnlaget ha vore 228,9 millionar kr, blir det kommentert. Samtidig blir det presisert at prosjektleiar nok ikkje var gjort kjent med korleis dei nye mva-satsane skulle estimerast per mars 2013.

- I prosjektdokumentasjonen finst det eit notat frå prosjektleiar til prosjekteigar i Statens vegvesen datert **1.10.2013**.⁵⁵ I notatet blir det opplyst om kostnadsauke i prosjektet etter innkomne tilbod. Det blir vist til at totalt behov for løyving etter gjennomgang av innkomne tilbod er 263 mill. kr. Dette inkluderer mva, byggherrekostnader og kostnad knytt til grunnerverv. Det blir opplyst at dette ikkje er eit dokument som er sendt til fylkeskommunen.
- **4. oktober 2013** blei det sendt ein e-post frå SVV til Hordaland fylkeskommune ved Samferdselavdelinga, der det blir bedt om godkjenning av kontraktar og kostnader på totalt 273,6 millionar (brutto). Summen inkluderer entreprenøren sine kostnader, Statens vegvesen sine byggherrekostnader og grunnerverv på om lag 35 mill. kr. I e-posten frå SVV er det vist til at Vegdirektoratet har gitt tilbakemelding om at fylkeskommunen vil få refundert mva for rassikringsprosjekt på lik linje med andre prosjekt i regi av Hordaland fylkeskommune, og at nettokostnader knytt til prosjektet då blir 225,9 mill. kr. Det føreligg etter det revisjonen er kjent med ikkje dokumentasjon som grunnlegg differansen på 10,6 millionar kr frå det interne notatet datert 1.10.2013 (sjå punktet over), men revisjonen får opplyst at dette truleg dreier seg om kostnader som var medgått på prosjektet før oktober 2013. Det blir vist til at prosjektleiar viste til behov framover i notat av 1. oktober, og at 10 mill. kr blei lagt til for å få totalsum for prosjektet.
- I e-post **7. oktober 2013** frå fylkeskommunen ved kontaktpersonen for investeringsprosjektet, blir det stadfesta at «Fylkesdirektør for samferdsel har avklart at Hordaland fylkeskommune godkjenner at avtale vert inngått som skissert under.»⁵⁶ Samla bruttokostnader på 273,6 mill. kr blir slik godkjent gjennom e-postkorrespondansen. Nettokostnader utgjer 225,9 mill. kr. Om ein ser vekk frå moms er det gitt godkjenning for ei ramme på 28,4 millionar meir enn ramma som blei godkjent av fylkestinget i mars 2013 (197,5 mill. kr). Revisjonen får opplyst at det frå fylkeskommunen si side blei vurdert at prosjektet var godkjent av fylkestinget, og at fullmakt for regionvegsejefen til oppstart såleis var oppfylt. Det blir kommentert at det ut frå gjeldande fullmakter strengt tatt ikkje var naudsynt med ny godkjenning, og at «vår forståing er at prosjekt under 250 mill kr (når konkurransegrunnlag er klart) ikkje treng særskilt godkjenning av

⁵⁵ Fv7 Skredsikring Haukanesberget – kostnadsauke etter innkomne tilbod. Internt notat, Statens vegvesen. Dato: 1. 10.2013.

⁵⁶ Fylkesdirektør for samferdsel var blant mottakarane av e-posten.

fylkestinget, så lenge prosjektet er oppført i budsjettet/økonomiplanen.»⁵⁷ Samtidig blir det kommentert at ein i ettertid kan vurdere om det burde vore sendt ei meldingssak til politisk nivå om kostnadsendringa.

I rammeavtalen mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen som var gjeldande i 2013 går det fram at «igangsetjing av prosjekt med kostnadsramme over 250 mill kroner skal leggast fram for fylkestinget til særskilt godkjenning når konkurransegrunnlag med oppdatert kostnadsoverslag ligg føre. Fylkesrådmannen har fullmakt til å setje i gang andre fylkesvegprosjekt, jamvel om løyvingane strekkjer seg over fleire budsjettår.» Fylkesrådmannen sine fullmakter til å inngå kontraktar er vidaredelegert til regionvegsejefen. Det går ikkje fram om fullmaktene omtalar kostnadsramme inkl. mva eller eks. mva.

- **Fylkestingssak 65/13, 10. desember 2013**, omhandlar *skredsikringsmidlar fylkesvegar 2014-2017 - fordeling av rammer*. I saksframlegget går det fram at: «det lågaste anbudet for Haukanesberget er på 190,9 millionar kr eks mva, i tillegg kjem Statens vegvesen sine byggherrekostnader og kjøp av grunn på til saman 35 millionar. Kostnad eks mva for prosjektet er rekna til 225,9 millionar kr. Tabellen under er henta frå sak 65/13, og viser til totalkostnader på 212 mill. kr for prosjektet Fv 7 Haukanesberget for perioden 2014-17.

Tabell 12: Oversikt rassikringsprosjekt, fylkestingssak 65/13, desember 2013.

Prosjekt frå perioden 2010-13, som går over til perioden 2014-17 (mill kr)	SUM forbruk (progn. 13) 2010-13	Behov 2014 eks mva	Behov 2015 eks mva	Behov 2016 eks mva	Behov 2017 eks mva	Totalt behov 2014-17 eks mva
Diverse prosjekt		3	3	3	4	13
Fv 572 Torgilsbergtnellen, Ulvik	154	2				2
Fv 7 Lussandberget	3	60	100	37		197
Fv 7 Haukanesberget, Granvin	14	116	96			212
Fv 344 Trefall/Oddan./Merken (*)	10	2	47			49
Fv 7 Tokagjelet - opprydning ras (*)		12				12
Nye prosjekt						
Sum behov	181	195	246	40	4	485
Overført frå forrige periode		98				98
Tilsagn planramme		62	62	83	101	308
Overdekning +/Underdekning -		-35	-184	43	97	-79
(*) Grovt estimat						

- I **Plan og byggeprogram 2014** for fylkesvegane i Hordaland (utanom Bergen) (fylkestingssak 69/13, 10.12.2013) er det vist til kostnader basert på innkomne tilbod, og at samla nettokostnader for fylkeskommunen vert 225,6 mill. kr).
- I **årsbudsjett 2014/økonomiplan 2014-2017** (fylkestingssak 62/13, 10.12.2013) går følgjande fram om prosjektet:
 - Fv 7 Haukanesberget (Granvin herad) Planlagt rassikringstiltak er tunnel og ny veg. Prosjektet er kostnadsrekna til 229 mill. kr totalt. Fylkesrådmannen fører opp 87 mill. kr i 2014. Resten vert løyvd i 2015 og utgjer 142 mill. kr.

I budsjett/økonomiplan er dermed total estimert kostnad sett til 3 mill. kr meir enn totalkostnad eks. mva som gikk fram av fylkestingssak 65/13 som blei handsama i same møte (sjå punktet over). Beløpet på 229 mill. kr samsvarer med beløpet det blir opplyst at totalkostnader for

⁵⁷ Notat frå Samferdselsavdelinga med svar på spørsmål frå revisjonen knytt til prosjekt Haukanesberget.

prosjektet skulle blitt oppjustert til i mars 2013, etter endring av mva-satsane. Beløpet frå mars 2013 er imidlertid inkl. mva, og tok ikkje omsyn til auka kostnader etter innkomne tilbod. I budsjett for 2014 går det ikkje klart fram om totalkostnad er inkl. eller eks. mva, og det går ikkje fram kva som er årsak til avvik frå tidlegare/andre kostnadsoverslag. Revisjonen får opplyst at forklaringa på opplyste totalkostnader i budsjettet, er at saka blei skrive før ein fekk inn og var kjent med anbodet og byggherreoverslag på 273,6 mill. kr. I revidert budsjettgrunnlag skreiv fylkesrådmannen at ein som følgje av sak om rassikringsmidlar og sak om plan- og byggeprogram, ville kome tilbake til fylkestinget i mars med forslag om budsjettendringar for å få mest mogeleg samsvar mellom investeringsbudsjettet, budsjettet for rassikringstiltaka og plan- og byggeprogrammet.

- **11. mars 2014, i sak PS 8/2014**, gjorde fylkestingen justeringar i investeringsbudsjettet for 2014 knytt til fylkesvegar. Det er vist til at det i vedtatt budsjett er oppført 87 mill. kr i 2014 til prosjektet, men at det basert på anbod som var komen inn og framdriftsplan for prosjektet var behov for å sette av ytterlegare 58 mill. kr i 2014. Total kostnadsramme i 2014 blei i saka justert til 145 mill.kr. Total ramme for prosjektet er ikkje omtalt.
- **I årsbudsjett 2015/økonomiplan 2015-2018** (fylkestingssak PS 75/14, 9.12.2014) går det fram at samla kostnad for tiltaket er rekna til ca. 273 mill. kr. Kostnadsberekninga samsvarer med andre ord med totalsum anslått i oktober 2013, etter innhenting av tilbod. Denne totalsummen er inkl.mva. Det er i budsjett og økonomiplan ført opp 104 mill. kr i budsjettet for 2015, og restkostnad/sluttkostnad på om lag 5 mill. kr i 2016.
- **I årsbudsjett 2016/økonomiplan 2016-2019** (fylkestingssak PS 95/2015, 8.12.2015) går det, som i førre års budsjett, fram at samla kostnad for tiltaket er rekna til 273 mill. kr. Det går fram at det i budsjettet for 2016 blir ført opp 49 mill. kr i sluttkostnad.

Tabellen under oppsummerer løyvingar gjennom årsbudsjett og økonomiplan for åra 2013, 2014, 2015 og 2016. Som tabellen viser har estimerte kostnader dei ulike åra, og tidshorisont for gjennomføringa, blitt endra frå år til år.

Tabell 13. Oversikt over budsjettering for dei ulike åra – FV 7 Haukanesberget⁵⁸

Budsjettår	Totalt	2013	2014	2015	2016
2013	197,5	1	40	80	76,5
2014	229		87	142	
2015	273			104	5
2016	273				49

Kostnadsutviklinga for prosjektet er presentert og lagt fram i samlege tertialrapportar frå 2013 og fram til 2017. Tabell 14 gir oversikt over rapportering i tertialrapportar og hovudinnhald i rapporteringa når det gjeld status for kostnadsutvikling. Det blir i fleire tertialrapportar rapportert om mindreforbruk, og blir då også anbefalt reduksjon i budsjettet for det aktuelle året. Reduksjonar i budsjettet inneverande år er som oftast følgt opp med tilsvarande auke i forventa budsjett komande år, jf. oversikta i Tabell 13 som viser at opphavleg gjennomføringsplan med årlege budsjett er endra ved fleire høve. I tertialrapportane er det berre rapportert på forbruk og prognose for det aktuelle budsjettåret. Totalprognose for prosjektet går ikkje fram av tertialrapportane.

⁵⁸ Tal oppgitt i millionar.

Tabell 14. Oversikt over rapportering i tertialrapportane

Tidspunkt	Innhald i rapportering
Første tertial 2013	Mindreforbruk på 2,9 millionar
Andre tertial 2013	Forventa mindreforbruk på 30,8 millionar Fylkesrådmannen rår til å redusere budsjettet med 29 millionar
Første tertial 2014	Ikkje forventa nokon endringar i 2014 i høve til budsjettet
Andre tertial 2014	Ikkje forventa nokon endringar i 2014 i høve til budsjettet
Første tertial 2015	Opning av tunnel forventa i desember 2015, på grunn av at sluttoppgjer kjem i 2016 er prognosen for 2015 på eit mindreforbruk på 44 millionar. Dette må løyvast for 2016- Fylkesrådmannen tilrår å reduserer budsjettet med 44 millionar for 2015
Andre tertial 2015	Etter reduksjon av budsjett i første tertial er budsjettet for 2015 60 millionar, og i samsvar med prognosen.
Første tertial 2016	Prosjektet er ferdig og det står att sluttoppgjer. Løyvinga kan reduserast med 9 millionar til 40 millionar kroner.
Andre tertial 2016	Det går fram at prosjektet er ferdig og det står att sluttoppgjer.

I oppstillinga av fylkesvegprosjekt som forvaltningsrevisjonen mottok i mai 2017 går det fram at prosjektet då endå ikkje var rekneskapsmessig avslutta. I oversikta over investeringsprosjekta som er sendt til revisjonen, ligg prosjektet inne med eit opphavleg budsjett på 270,6 millionar (i 2016 kroner) medan det totalt i prosjektet er brukt 275 millionar (i 2016 kroner) fram til og med 2016. Det er opplyst om at det vil komme føringar i 2017.

5.5.2 Vurdering

Som det går fram av den punktwise framstillinga over, har det i prosjektet vore kostnadsendringar som i hovudsak har å gjere med at marknadskostnadene var høgare enn estimert. Det har også vore utfordringar med framdrifta i prosjektet. Revisjonen meiner at rapporteringa om kostnadsendringar i prosjektet ikkje har vore tilstrekkeleg tydeleg. Manglane dreier seg særleg om at det i fylkestingssaker er referert til totalkostnader som ikkje er oppdaterte, at det i enkelte tilfelle er vist til litt ulike beløp utan at dette er tydeleg grunngitt, og at det i same fylkestingsmøte er vist til ulike totalkostnader for prosjektet i ulike saker. Som i prosjektet som er omtala over (Odda vgs) har sistnemnde å gjere med kva tid sakene er utarbeidd, men revisjonen meiner likevel at det ikkje er tilfredsstillande å leggje fram ei sak for fylkestinget som viser til utdaterte kostnadsrammer.

Endring av mva-regelverket i løpet av perioden medfører også at det i ulike saker er vist til ulike totalkostnader, og revisjonen meiner dette bidrar til å gjere det uklårt kva som er gjeldande ramme for prosjektet. Mellom anna fatta fylkestinget i mars 2013 vedtak om kostnadsramme basert på tidlegare

momssatsar, medan det i vedlegg til same sak er vist til totalkostnad basert på nye momssatsar. Det framstår difor, når ein les vedtaket, som om fylkestinget fatta vedtak om lågare kostnadsramme enn kostnadsoverslaget som nokre veker tidlegare blei opplyst om i eit internt styringsdokument i Statens vegvesen, og sjølv vedtaket kan etter revisjonen si vurdering framstå som misvisande. Revisjonen meiner det burde ha blitt tydeleggjort i sakene og vedtaka om beløpa er inkl. eller eks. mva. Vidare registrerer revisjonen at det i tertialrapportar ikkje er vist til totalprognose for prosjektet, og revisjonen meiner dette er ein vesentleg mangel ved rapporteringa. Så lenge det berre blir rapportert om status for inneverande budsjettår, kjem det ikke tilstrekkeleg tydeleg fram om totalprognose er innafor totalramma eller ikkje, og dette medfører etter revisjonen si vurdering at det kan bli vanskeleg for politisk nivå å ta stilling til det som blir rapportert.

Revisjonen stiller også spørsmål ved at det per e-post i oktober 2013 blei gitt ei administrativ godkjenning av ny kostnadsramme på 273,6 mill. kr. Revisjonen meiner at det ut ifrå ordlyden i gjeldande delegering på vegområdet ikkje er gitt at den fortolkinga som her er lagt til grunn, er den einaste rette. Kostnadsramma for prosjektet før konkurranseutsetting var under 250 mill.kr uavhengig av om ramma blei berekna med eller utan mva. Ny kostnadsramme basert på innkomne tilbod var under 250 mill. kr utan mva, men over 250 mill. kr inkl. mva. Det går ikkje fram av delegering av mynde på vegområdet om grensa på 250 mill. kr viser til kostnadsramme med eller utan mva. Vidare går det heller ikkje tydeleg fram at det er vist til kostnadsramme før konkurranseutsetting, slik det er lagt til grunn i dette tilfellet. Kostnadsauken frå godkjenning av kostnadsramma før konkurranseutsetting, til ny kostnadsramme basert på innkomne tilbod, var i dette tilfellet også vesentleg, med en auke på 28,4 mill. kr (eks. mva.). Revisjonen meiner delegeringa av mynde til fylkesrådmannen, og vidare til regionvegsjefen, bør tydeleggjerast – uavhengig av om den forståinga som i dette tilfellet er lagt til grunn er rett eller ikkje.

6. Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at arbeidet med prioritering av investeringsprosjekt føregår som del av fylkeskommunen sitt ordinære planarbeid, og at utgangspunktet for prioriteringane blir etablert gjennom arbeidet med ulike sektorplanar. Organiseringa og samhandlinga i desse prosessane framstår som tydeleg og avklart, og det er positivt at det dei seinare åra har blitt jobba målretta med å sikre ei tilstrekkeleg tydeleg og effektiv samhandling mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen som Sams vegadministrasjon.

Revisjonen registrerer også at det blir arbeidd med å utarbeide og implementere eit kvalitetssystem for heilskapleg planlegging og styring av investeringsprosjekt som blir gjennomført av eigedomsavdelinga. Dette er positivt, og vil slik revisjonen ser det kunne bidra til å sikre ei god planlegging og gjennomføring i dei ulike fasane av investeringsprosjekt knytt til bygg. Undersøkinga viser at det ikkje har vore etablert tilstrekkelege system for utarbeiding av kalkylar knytt til investeringsprosjekt som blir gjennomført av eigedomsavdelinga, og at det mellom anna i case som revisjonen har gjennomgått, ikkje føreligg dokumentasjon på alle kalkylar som er utarbeidd. Undersøkinga viser også at usikkerheit og risikoar i investeringsprosjekt ikkje har blitt tilstrekkeleg vurdert og handtert. Den seinare tida er det utarbeidd og implementert rutinar for desse prosessane, men revisjonen meiner at det framleis ikkje er etablert tilstrekkelege system for å vurdere og kostnadsberekne usikkerheit i samband med kostnadskalkylar. Revisjonen meiner også at det er viktig at det etter noko tid blir gjennomført evalueringar av bruken av nye system og rutinar, for å sikre at dei fungerer etter føremålet, og for å avdekke eventuelle ytterlegare forbetningsområde.

Statens Vegvesen har system og rutinar for utarbeiding av kalkylar for fylkesveginvesteringar, men det blir i enkelte tilfelle stilt spørsmål ved om grunnlaget for utarbeiding av kalkylar er tilstrekkeleg. Revisjonen meiner det er viktig at eventuelle svakheiter ved kunnskapsgrunnlaget, som kan påverke kostnadskalkylane, blir synleggjort for å sikre at kostnadene ved omfattande investeringar som blir starta opp i størst mogleg grad er føreseielege. Det er viktig at eventuelle manglar ved grunnlaget som blir lagt til grunn er tema i dialogen mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen som vegeigar.

Det er til dels store endringar i kostnadskalkylane frå det første kostnadsestimatet som blir presentert, og som ligg til grunn ved prioritering av investeringsprosjekt, og fram til kostnadskalkylen som blir presentert ved byggstart. Revisjonen har forståing for at det i ei tidleg fase av prosjektplanlegginga kan vere vanskeleg å gi meir nøyaktige kostnadsestimat, men vil likevel presisere viktigheita av å synleggjere dei usikkerheitene og risikoar som er knytt til tidlege kostnadsestimat. Revisjonen meiner dette er ein viktig del av beslutningsgrunnlaget som blir lagt fram for politisk nivå i fylkeskommunen, og peiker i undersøkinga også på at saker som er lagt fram for politisk avgjerd etter revisjonen si vurdering ikkje alltid har vore forsvarleg utgreidd.

Når det gjeld rapportering av avvik knytt til investeringsprosjekt, meiner revisjonen at det er etablert føremålstenlege system for å sikre tidsriktig rapportering. Det går samtidig fram at det for fylkesvegprosjekt er ei utfordring at rapporteringa i stor grad er knytt opp mot årsbudsjett, og at det i mindre grad blir rapportert på totalprognose for pågåande fylkesveginvesteringar som strekker seg over fleire år. For at fylkeskommunen på ein god måte skal kunne ivareta sitt ansvar som vegeigar, meiner revisjonen det er sentralt at det er gode system for rapportering på totalprognose for investeringar. Revisjonen meiner det er viktig at det i dialogen mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen blir avklart korleis rapporteringa kan betrast for å sikre fortløpande rapportering på totalprognose. Revisjonen meiner vidare at delegering av mynde på vegområdet per i dag ikkje er tilstrekkeleg eintydig, og at det er behov for ei tydeleggjering av kva mynde som er delegert til fylkesrådmannen og deretter vidaredelegert til regionvegsjefen.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Etablerer system og rutinar som sikrar at usikkerheit blir kostnadsberekna i samband med kostnadskalkylar for byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga, og fortløpande i prosjektgjennomføringa i samband med analyser av usikkerheit.
2. Sørgjer for at usikkerheit og risiko knytt til dei tidlege kostnadsestimata for både fylkesvegprosjekt og byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga blir tydeleggjort, også ovanfor politisk nivå, for å sikre at det føreligg eit forsvarleg beslutningsgrunnlag ved avgjerd om prioritering av investeringsprosjekt.
3. Tydeleggjer behovet for gode totalprognosar ovanfor Statens vegvesen som Sams vegadministrasjon, og avklarar korleis slik rapportering best kan kome på plass.
4. Sørgjer for at delegering av mynde når det gjeld investeringar på fylkesvegnettet, til fylkesrådmannen og vidare til regionvegsjefen, er så tydeleg at det i minst mogleg grad er rom for ulike fortolkingar.
5. Vurderer å fastsette kriterium for kor stor grad av usikkerheit som er akseptabel i ulike fasar av eit investeringsprosjekt.
6. Vurderer om det kan vere føremålstenleg å etablere nokre overordna prinsipp som skal liggje til grunn for prosessane med prioritering av investeringsprosjekt på tvers av sektorane.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

ØKONOMI - OG
ORGANISASJONSAVDELINGA

DELOITTE AS

Att: Line Margrete Johansen,

Dato: 24.11.2017
Vår ref.: 2016/35129-10
Saksbehandlar: nilvett
Dykkar ref.:

Forvaltningsrevisjonsrapport Planlegging av investeringar - høyringsuttale

Fylkesrådmannen meiner det er gjort eit godt og grundig arbeid i forvaltningsrevisjonsrapporten Planlegging av investeringar.

Fylkesrådmannen viser til at revisjonen meiner det er auka fokus i fylkeskommunen på planlegging og styring av investeringsprosjekt. Revisjonen peikar på at fylkestinget sitt vedtak om tak på gjeldsgraden på 115% har medverka til dette. Fylkesrådmannen sluttar seg til dette.

Revisjonen viser til at kvalitetssystem for heilskapleg planlegging og styring av investeringsprosjekt er under implementering på eigedomsavdelinga. Fylkesrådmannen er samd med revisjonen i at dette vil betre gjennomføringa av dei ulike fasane i eit byggeprosjekt. Revisjonen oppmodar om at bruken av det nye systemet bør evaluerast etter noko tid og fylkesrådmannen vil syte for at slik evaluering vert gjennomført for å sikre at system og rutinar fungerer etter føremålet.

For fylkesveginvesteringane viser revisjonen til at Statens vegvesen har system og rutinar som også gjeld for fylkeskommunen gjennom ordninga med Sams vegadministrasjon. Revisjonen peikar på at det har vore utfordringar knytt til å sikre tilstrekkeleg og effektiv samhandling med Statens vegvesen, men at ein no vurderer at rammeavtalen og årlege leveranseavtalar sikrar tydeleg rolle- og ansvarsdeling. Fylkesrådmannen er samd i dette, og vil leggje til at det kontinuerleg vert arbeidd med samhandlinga mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen. Eventuelle endringar i dette vil fylkesrådmannen ta opp i samband med årleg sak til fylkestinget om rammeavtalen.

Fylkesrådmannen er nøgd med at revisjonen meiner det er etablert føremålstenlege system for å sikre rett rapportering og har elles ikkje merknader til rapporten og tilrådingane som kjem fram i denne.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Ingrid Holm Svendsen
fylkesdirektør økonomi og organisasjon

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Hordaland fylkeskommune
ØKONOMI - OG
ORGANISASJONSAVDELINGA

Agnes Mowinckels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Org.nr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239



Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Økonomiplan og årsbudsjett

Krav til fylkeskommunen sitt arbeid med økonomiplan og årsbudsjett går fram av kommunelova. Mellom anna går det fram at fylkeskommunen ein gong i året skal vedta ein rullerande økonomiplan, som minst skal gjelde dei neste fire budsjettåra (§ 44). Vidare skal fylkestinget sjølv vedta årsbudsjettet og endringar i dette. Årsbudsjettet skal vere realistisk, og skal også innehalde ein investeringsdel. Fylkestinget sine prioriteringar skal gå tydeleg fram av årsbudsjettet, og premissa som det byggjer på skal også kome tydeleg fram (§§ 45 og 46). Fylkestinget sitt vedtak om årsbudsjett er bindande for underordna organ, og fylkestinget skal ha melding dersom det i løpet av året skjer endringar som får verknad for dei inntekter eller utgifter som årsbudsjettet byggjer på (§ 47).

Krav til budsjettstyring går fram av forskrift om årsbudsjett, der det mellom anna står at administrasjonssjefen gjennom budsjettåret skal leggje fram rapportar for fylkestinget som viser utviklinga i forhold til det vedtekne årsbudsjettet. Dersom administrasjonssjefen finn rimeleg grunn til å rekne med at det kan oppstå nemneverdige avvik i forhold til årsbudsjettet, skal det føreslås naudsynte tiltak i rapportane til fylkestinget (§ 10).

Internkontroll

Av kommunelova § 23 nr. 2 går det fram at administrasjonssjefen skal sjå til at dei saker som blir lagt fram for folkevalde organ er forsvarleg utreda, og at vedtak blir sett i verk. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen blir drive i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar, og at den er gjenstand for betryggande kontroll.

I forarbeida til kommunelova, Ot.prp.nr.70 (2002-2003), går det fram at sjølv om administrasjonssjefen etter kommunelova ikkje eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll bli rekna som ein naudsynt del av leiaransvaret. Det blir vidare peikt på at det er i samsvar med allment aksepterte leiingsprinsipp at ein leiar av ei verksemd etablerer rutinar og system som mellom anna skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er sett, og at formueforvaltninga er ordna på forsvarleg vis. Vidare går det fram at internkontroll i vidaste forstand blir definert som ein prosess, sett i verk og gjennomført av verksemda sine leiarar og tilsette, med føremål om å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk

Det finst fleire rammeverk for heilskapleg internkontroll, og eit av de mest brukte rammeverka er COSO-modellen.⁵⁹ Hovudelementa i COSO-modellen består av element som er felles for fleire ulike rammeverk for internkontroll, og sentrale element er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktivitetar
- Kommunikasjon og informasjon
- Leiinga si oppfølging

Komponentane er gjensidig avhengige av kvarandre, og likeverdige delar av eit internkontrollsystem.

⁵⁹ Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

Kontrollmiljøet er grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeidarane sine haldningar, etiske verdiar og kompetanse. Kontrollmiljøet blir påverka av korleis verksemda er organisert, kva leiingsfilosofi som gjeld og korleis leiarskapet blir praktisert.

Vidare skal risikovurderingar sikre at dei arbeidsprosessane som har høgast sannsynlegheit for, og konsekvens av, svikt, feil eller manglar blir identifisert. Det er eit mål at leiinga skal ta omsyn til risikovurderingane i utforminga av internkontrollen, ved at ein fokuserer og avgrensar internkontrollen til dei arbeidsprosessane som har høgst risiko.

Kontrollaktivitetane er dei tiltaka som blir sett i verk for å sikre etterleving av regelverk, retningslinjer og krav til tenesteutføring, for å handtere risiko avdekka i risikovurderinga, og for å bidra til at system og rutinar fungerer som føreset.

For å oppnå god internkontroll er det ifølgje COSO-modellen også viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette er naudsynt for at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret vedkomande er tildelt.

For å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er naudsynte for å oppnå god internkontroll, er også leiinga si oppfølging viktig. Resultat skal følgjast opp for å avdekke om dei er i samsvar med verksemda sine strategiar og planar.

Gjennom COSO-modellen går det fram at eit sentralt element for å sikre god internkontroll, er ei tydeleg organisering, der roller og ansvar er tydeleg fordelt.

Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt

Forskningsprogrammet Concept

Finansdepartementet har etablert forskningsprogrammet Concept som ein del av ordninga for kvalitetssikring av store statlege investeringar. I den samanheng er det utarbeidd rettleiarar som skal bli lagt til grunn som beste praksis for ulike aktivitetar i investeringsprosessar. I rettleiar nr. 6 *Kostnadsestimering* (Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for vald prosjektoalternativ), er det trekt fram følgjande element som bør vere på plass for å sikre at det blir utarbeidd realistiske investeringskalkylar:

- Dokumentasjon av vurderingar av usikkerheit
- Nøytrale estimat for å unngå systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderingar
- Uavhengig kvalitetssikring
- Formalisert leiargodkjenning av estimata/kalkylane

I prinsippet vil denne estimeringsprosessen gjenta seg i kvar fase i utviklinga av eit prosjekt etter kvart som prosjektet gradvis blir betre definert. Tema-hefte nr. 6 frå Conceptprogrammet har tittelen *Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet*.⁶⁰ Her går det fram at

Usikkerhet knyttet til kostnadene for et prosjekt kan altså sies å være karakterisert ved mangel på viten, både om omfang og om hva de enkelte aktiviteter kan komme til å koste. Usikkerheten kan slå ut både positivt og negativt for prosjektets kostnader. De positive utfall av usikkerhet kaller vi muligheter og de negative kaller vi risiko.⁶¹

I temaheftet blir det vidare peikt på at eit kjenneteikn på eit godt kostnadsestimat er at «alle» forhold har blitt vurdert, og at moglege verknader av forholda er kvantifisert og tatt inn i kostnadsestimatet etter beste skjønn. Det blir vektlagt at eit kostnadsestimat alltid er basert på nokre føresetnader, særleg med omsyn til kva prosjektet består av (omfang), korleis prosjektet skal gjennomførast (metode) og kva prisnivå kostnadene blir rekna i. Vidare blir det skilt mellom faste føresetnader og estimatføresetnader:

⁶⁰ Torp, Olav m.fl.: *Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet*. Concept temahefte nr. 6. 2015.

⁶¹ Ibid s. 4.

Faste forutsetninger bør begrenses til et fåtall sentrale forutsetninger som hele estimatet bygger på. Hvis disse forutsetningene endres vil det være en annen situasjon og estimatet gjelder ikke lenger. Ofte er dette rammebetingelser som er lagt for prosjektet og som ikke skal endres underveis. Estimatforutsetninger er forutsetninger en må gjøre for å kunne estimere kostnader på kostnadsbærere, men som det fortsatt er usikkerhet knyttet til. Usikkerheten kan ikke forutsettes bort og usikkerheten i estimatforutsetningene tas derfor inn i estimatet.⁶²

Om føresetnader for kostnadsestimat står også følgende:

Mange kostnadsestimat for prosjekter, selv i de tidligste faser, er basert på tanken om å estimere kostnaden for det bestemte prosjektet vi har planer for så langt. Vår mening er at oppdraget heller burde vært å fremskaffe et mest mulig dekkende estimat og usikkerhetsbilde for hva prosjektet faktisk kommer til å koste til slutt, uavhengig av hva som er planlagt frem til nå. Det siste tar inn over seg det faktum at forutsetningene rundt prosjektet endrer seg med tiden, og at alle endringene som følger av at behov, krav, forventninger og toleranser endres i prosjektperioden alltid fører til omfangsendring og at sluttresultatet blir noe annet enn det vi planlegger i dag.⁶³

I temahefte nr 6 blir det vidare peikt på at det som oftast er gjennom tiltak ein kan oppnå endringar i usikkerheitsbiletet. Anten tiltak i form av førebygging, auka beredskap eller tiltak for å auke naudsynt viten og kunnskap. Det blir presisert at det er viktig å hugse på at usikkerheit vanlegvis ikkje kan fjernast gjennom ulike føresetnader.

Det føreligg også ei rekkje forskingsrapportar som del av Concept-programmet. Ein slik rapport omhandlar underestimering av kostnader i tidlegfase i store, statlege investeringar.⁶⁴ Det blir peikt på at kostnadsoverslag i tidlegfase i eit prosjekt kan vere avgjerande for om eit prosjekt seinare blir vedteke eller ikkje. Det blir vidare kommentert at første kostnadsoverslag ofte er veldig lågt i forhold til det som til slutt blir vedteke som kostnadsramme for prosjektet. I nokre tilfelle kan dette medføre at prosjektet blir tatt med i prioriteringa, sjølv om det skjer ei stor kostnadsauke allereie før endeleg vedtak om kostnadsramme. Vidare blir det peikt på at fokus for tidlegare forskning og undre undersøkingar ofte har vore på gjennomføringsfasen, ikkje på tidlegfase. I dei prosjekta som er undersøkt i forskingsprosjektet, har det berre vore mindre overskridingar i gjennomføringsfasen, og nokre prosjekt er gjennomført under kostnadsramma.

Forskningsrapporten viser til at det er indikasjonar på at første kostnadsestimat i nokre prosjekt er bevisst sett for lågt av strategiske årsaker. I ein del prosjekt finn forskarane også følgjande forklaring på stor kostnadsauke frå første kostnadsoverslag:

Vi finner også at tekniske forhold som omfangsøkninger, utilstrekkelig metodikk og lav kompetanse er blant hovedårsakene når kostnadsestimatet øker i vesentlig grad. I planleggingen er man gjerne mest opptatt av det man kjenner og kan dokumentere, mens det i realiteten er de delene av prosjektet man ikke kjenner, spesielt standard- og omfangsendringer, som forårsaker at kostnadsestimatet senere må justeres opp.⁶⁵

Forskarane peiker vidare på at det i eit fleirtal av prosjekta dei har gjennomgått, er det dei omtalar som ulike kognitive årsaker som er dei viktigaste forklaringane på at kostnadene i tidlegfase har blitt underestimert; risiko har gjennomgåande blitt underestimert, og nytte har gjerne blitt overvurdert. Det blir peikt på at overoptimisme kan vere ei utfordring. I rapporten blir det peikt på at forskarane meiner at fem av 12 gjennomgåtte prosjekt truleg ikkje ville blitt realisert dersom første kostnadsestimat hadde vore realistisk, og det blir vist til at «Det understreker igjen at underestimering av kostnader i tidligfasen kan ha dramatiske implikasjoner for prosjektutvelgelsen og er sannsynligvis i mange tilfeller langt viktigere å ha kontroll på enn kostnadsoverskridelser i gjennomføringsfasen.»⁶⁶ I rapporten blir det presentert nokre forslag til endra praksis som ifølgje forskarane kan bidra til betring. Blant desse er *auka transparens*, som

⁶² Ibid s. 5.

⁶³ Ibid s. 6.

⁶⁴ Welde, Morten m.fl.: Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase. Concept rapport Nr. 39

⁶⁵ Ibid. Side 10-11.

⁶⁶ Ibid. Side 11.

blir utdjupa ved å skildre at det er behov for meir merksemd rundt kor realistiske dei første kostnadsestimata er, og at eit første skritt kan vere systematisk registrering og omtale av desse i KVU/KS1 rapportar.⁶⁷ Det blir peikt på at dette kan synleggjere problem med underestimering i tidleg fase, og slik bidra til ansvarleggjing.

To andre tiltak er *kostnadsestimat basert på analyse av usikkerheit og auka påslag for usikkerheit*. Om førstnemnde blir det sagt at ein allereie frå forstudiefasen bør gjere reelle berekningar av usikkerheit for alle alternativ, der ein prøver å sjå føre seg aktuelle endringar av omfang som kan oppstå. Om det andre tiltaket blir det kommentert at det så langt mogleg bør utarbeidast eit kostnadsestimat basert på vurdering av usikkerheit, og at ein bør leggje til «et uspesifisert tillegg som trolig er betydelig høgere enn det som benyttes i dag.» Også *ekstern vurdering av prosjekt* er nemnd som eit aktuelt tiltak, som særleg kan redusere overoptimismen og vere eit tiltak mot undervurdering av risiko.

Også i Concept rapport Nr 45⁶⁸ blir det presisert at kvalitet i tidlegfase i eit investeringsprosjekt er avgjerande for suksess. I denne fasen blir premisa for prosjektet definert. I Concept rapport nr 45 blir det peika på at det er på dette stadiet moglegheit for påverking er størst, samtidig som kunnskapen om det som ligger framføre ein er minst. Dette skulle ifølgje forskingsrapporten tilseie at ein vil kunne få mykje igjen for å bruke ressursar i denne fasen. Det blir vidare peika på at det i tidlegfasen trengst ei aktiv avgjerd for å gå vidare i prosjektet, medan det i gjennomføringsfasa krevjast ei aktiv avgjerd for å stanse. Om årsaker til kostnadsauke i tidlegfasen av investeringsprosjekt står mellom anna følgjande:

En av de viktigste årsakene til kostnadsøkninger i prosjekters tidligfase er omfangsendringer. Prosjekt blir større enn planlagt og med det øker kostnadene. Det er derfor viktig at prosjekt er så definert at det vil være mulig å estimere kostnadene med rimelig grad av sikkerhet. Hvis det er omfattende omfangsusikkerhet, må dette tas høyde for gjennom usikkerhetsanalysen. Å kun estimere den delen av prosjektet som er kjent, vil innebære en alvorlig unnlattelsessynd og øke risikoen for store kostnadsøkninger undervegs.⁶⁹

I rapporten blir det også peika på at eit lågt førsteestimat aukar sjansen for at eit prosjekt blir vedtatt, og det blir kommentert at den største kostnadsauken ofte finn stad frå det første initiativet og fram til det endelege budsjettvedtaket. Vidare blir det peika på at eit relevant spørsmål er om mange prosjekt med stor kostnadsauke frå første kostnadsestimat ville ha blitt gjennomført dersom det første estimatet hadde vore nærmare sluttkostnaden, og det blir vist til at det i alle fall er nærliggande å tenkje at fleire alternativ i det minste ville ha blitt vurdert.

Norsk Standard - retningsliner for kvalitetsstyring i prosjekt og rettleiing i prosjektleiing

Norsk Standard har utarbeidd retningsliner for kvalitetsstyring i prosjekt⁷⁰ (NS-ISO 10006:2003).

Ifølgje NS-ISO 10006:2003 bør det utarbeidast kostnadsoverslag der alle prosjektkostnader er identifisert. Kostnadsoverslaga bør ta omsyn til både noverande og forventa tendensar i økonomien som kan påverke kor realistiske anslaga er. Ein bør identifisere, vurdere, dokumentere og behandle usikkerheit knytt til overslaga, og ev. inkludere ein post for uføresette kostnader i overslaga dersom det er beståande usikkerheit.

Ifølgje faglege standardar for kostnadsestimering må økonomiske rammer byggje på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerheit knytt til prosjektføresetnader o.l. Alle prosjektkostnader skal vere tydeleg identifisert, og kostnadsoverslag bør ta

⁶⁷ Konseptvalutgreiing (KVU) er ei fagleg, statleg utgreiing i tidleg fase for store prosjekt, strekningar og for transportsystem i byområde. KS1 er ei ekstern kvalitetssikring av konseptvalutgreiinga. Konseptvalutgreiing og KS1 skal gjennomførast for prosjekt med antatt kostnad over 750 mill. kr. Sjå kapittel 3.5 i rapporten for nærare omtale av KVU og KS1 i fylkesvegprosjekt.

⁶⁸ Welde, Morten m.fl: Kommunale investerings prosjekter. investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Concept rapport Nr 45. 2015.

⁶⁹ Ibid. Side 48.

⁷⁰ Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Standard Norge

omsyn til aktuelle informasjonskilder. Dersom kostnadsoverslaga er basert på tidlegare erfaring, bør desse verifiserast for å bli så anvendelege som mogleg.⁷¹

Kostnadsestimatet må ikkje innehalde systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderingar. Det er vesentleg at estimeringsprosessen ikkje byggjer inn skjulte reserver eller marginaliserer postar for uspesifisert som erfaringsmessig er påkravd i bransjen. Økonomisk usikkerheit i prosjektet skal dokumenterast, og det bør utarbeidast gode og eintydige skildringar av vurderinga bak usikkerheitsspennet i ein post. Kostnadsestimatet skal alltid kvalitetssikrast av nokon som er uavhengig av prosjektet. Dette for å sikre at estimatet er basert på gode erfaringsdata og at det er nytta godt, tverrfagleg skjønn. Leiinga er ansvarleg for at det finst ein velfungerande estimeringsprosess i verksemda. Det enkelte kostnadsestimatet skal formaliserast i eit eige dokument som blir godkjent av overordna.⁷²

Av NS-ISO 10006:2003 går det vidare fram at ein bør identifisere risiko både ved oppstart, ved framgangsvurderingar og ev. andre tilfelle der viktige avgjerder blir tatt. Identifisert risiko bør bli vurdert og ikkje-akseptert risiko bør handsamast. Det bør vere etablert system eller rutinar for å overvake risikoen i heile prosjektperioden og styre den gjennom identifisering, vurdering og behandling.

NS-ISO 10006:2003 vektlegg at gjennom prosjektet sine ulike fasar må prosjektleiinga ha oversikt over rekneskapan for prosjektet og overvake framdrift og kvalitet. Som eit ledd i oppfølginga bør prosjektleiinga ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Føremålet med eit avviksrapporteringsystem er å kunne setje i verk tiltak på eit tidlegast mogleg tidspunkt for å kunne gjere nødvendige justeringar i prosjektet og ta høgde for konsekvensane av avvik.⁷³

Det bør etablerast eit system for økonomistyring før noko forbruk finn stad i prosjektet. Kor ofte datainnsamling og prognosar skal utførast/rapporterast bør avklarast, for å sikre god informasjon og styring av prosjektet. Prosjektorganisasjonen bør kunne stadfeste at det gjenståande arbeidet kan fullførast innanfor den resterande delen av budsjettet. Eit kvart avvik frå budsjettet bør identifiserast. Dersom avvik frå budsjett overskrider fastsette grenser, bør dette analyserast og handsamast. Endringar i prosjektet sine mål bør godkjennast før forbruk finner stad.

Sams vegadministrasjon

Basert på veglova og instruks for statens vegvesen er nokre av SVV sine viktigaste oppgåver som sams vegadministrasjon å bidra med faglege utgreiingar og andre underlag for fylkeskommunane i deira arbeid med strategiar og overordna planar, handlingsprogram, økonomiplan og årlege budsjett for utbygging, drift, vedlikehald og forvaltning av fylkesvegnettet. Vidare å følgje opp fylkeskommunen sine vedtak om planlegging, utbygging, vedlikehald, forvaltning og drift av fylkesvegnettet innanfor gjeldande lover, forskrifter og andre overordna føresegn.

Det er gjennom rammeavtalen mellom Hordaland fylkeskommune og Statens Vegvesen Region Vest stilt krav til rapportering både om gjennomførte tiltak og om status i høve til budsjett, prognose for året og avvik. Det skal rapporterast kvar tertial. Det går også fram at «dersom det i løpet av avtaleperioden oppstår avvik i høve til framdrift, kostnad eller kvalitet eller er fare for at ramme- eller leveranseavtalen ikkje vil bli oppfylt på eitt eller fleire viktige punkt, skal SVV utan opphald varsle Hordaland fylkeskommune. I tertialrapporten skal SVV foreslå tiltak for å korrigere situasjonen.»

Ifølgje instruks for Statens Vegvesen skal regionvegsejefen mellom anna «sørge for god kvalitet på de saker som legges fram for overordnet myndighet.»⁷⁴

⁷¹ NS-ISO 10006:2003 avsnitt 7.5.2

⁷² Finansdepartementet (2008). Veileder nr. 6. *Kostnadsestimering: Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ*

⁷³ NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.5.4

⁷⁴ Samferdselsdepartementet: Instruks for Statens vegvesen. FOR-2011-03-15-386. Publisert 2011, hefte 4.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner). FOR-2000-12-15-1423.
- Samferdselsdepartementet: Lov om vegar (veglova). LOV-1963-06-21-23.
- Samferdselsdepartementet: Instruks for Statens vegvesen. FOR-2011-03-15-386.

Dokument frå Hordaland fylkeskommune

- Ansvar og roller på økonomiområdet. Overordna styringsdokument. Godkjent 2.5.2013.
- Avslutta prosjekt 2014-2016. Oversikt over avslutta byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga.
- Avslutta prosjekt 2014-2016 med kostnadsramme over 10 mill. Byggeprosjekt i regi av eigedomsavdelinga.
- Bestillingsdokument Statens vegvesen, gjeld FV 7 Haukanesberget. Datert 22.11.2013.
- Forvaltningsrevisjon av samhandling innan vegområdet – tilbakemelding til kontrollutvalet per 31.12.2015. Fylkesrådmannen. Notat til kontrollutvalet, datert 6. januar 2016,
- Fullmaktsreglement for Hordaland fylkeskommune. Godkjend dato: 28.01.2008. Revidert dato: 07.11.2013.
- Fv7 Skredsikring Haukanesberget – kostnadsauke etter innkomne tilbod. Internt notat, Statens vegvesen. Dato: 1.10.2013.
- Kopi av oversikt over ferdige prosjekt 2014-2016. Fylkesvegar.
- Myndighetsmatrise intern. KS prosedyre. Godkjent dato: 15.12.2015. Revidert dato: 28.11.2016.
- Ombygging av jenteinternatet. Stend vgs. Konkurransesgrunnlag. 19.2.13.
- Rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest. Versjon 1.0. 2016.
- Regional transportplan Hordaland (RTP) 2018-2029.
- Skulebruksplanen 2017-2030.
- Skulebruksplan 2012-2025. (Fylkestingssak 1/2013, 12.3.2013).
- Fylkestingssak 85/12. 12.12.2012. Forvaltningsrevisjon innan samhandling på vegområdet – revisjonsrapport.
- Fylkestingssak 63/2017. Tertialrapport 1 2017.
- Fylkesutvalet sak 160/13, 20.6.2013: Rehabilitering/ombygging/mindre tilbygg i skulesektoren 2013 – budsjettendring 3.
- Fylkesutvalet sak PS 33/2014, 20.2.2014: Rehabilitering – om bygging – mindre tilbygg i skulesektoren – budsjettendring 1 – 2014.
- Fylkesutvalet sak 234/2014, 30.10.2014. Rehabilitering - ombygging - mindre tilbygg i skulesektoren - Budsjettfordeling nr. 6 – 2014.
- Fylkesutvalet sak 185/2015, 18.6.2015. Rehabilitering - ombygging - mindre tilbygg i skulesektoren - budsjettfordeling nr. 3 – 2015.
- Fylkestinget sak 74/09. Prioritering av statlege midlar til rassikring av fylkesvegar - Handlingsprogram 2010 - 2013.
- Fylkestinget sak 13/11, 15.3.2011.
- Fylkestingssak 54/12: Stend vgs. – ombygging for tilrettelagt opplæring.
- Fylkestinget sak 57/2012, 16.10.2012. Skredsikring på fylkesvegar 2014-17 - grunnlag for prioriteringar
- Fylkestinget sak 65/13, 10.12.2013. Skredsikringsmidlar fylkesvegar 2014-2017 – fordeling av rammer.
- Fylkestinget sak 69/13, 10.12.2013. Plan og byggeprogram 2014 for fylkesvegane i Hordaland (utanom Bergen).
- Fylkestinget sak 9/13, 12.3.2013. Haukanesberget – omdisponering av rassikringsmidlar.

- Fylkestinget sak PS 8/2014, 11.3.2014. Budsjettendring 2014 – fylkesveginvesteringar.
- Fylkestinget sak 36/2016, 14.6.2016. odda vgs – rehabilitering og ombygging av yrkesfagbygget.
- Fylkestinget sak 42/16, 14.6.2016. Tertialrapport 1 2016.
- Fylkestingssak PS 11/2017. 7.3.2017. Budsjett 2017 – endringar – ny gjennomgang av investeringsbudsjettet.
- Fylkestinget sak 75/2017, 3.10.2017. Tertialrapport 2 2017.
- E-post frå Statens vegvesen til Hordaland fylkeskommune ved Samferdselsavdelinga om godkjenning av kontraktar – Fv7 Haukanesberget. Dato 4.10.2013.
- E-post frå Hordaland fylkeskommune ved Samferdselsavdelinga til Statens vegvesen, om godkjenning av inngåing av avtale – Fv7 Haukanesberget. Dato 7.10.2013.
- Årsbudsjett 2011/økonomiplan 2011-2014.
- Årsbudsjett 2012/økonomiplan 2012-2015
- Årsbudsjett 2013/økonomiplan 2013-2016.
- Årsbudsjett 2014/økonomiplan 2014-2017.
- Årsbudsjett 2015/økonomiplan 2015-2018.
- Årsbudsjett 2016/økonomiplan 2016-2019.
- Årsbudsjett 2017. Økonomiplan 2017-2020.
- Årsmelding 2015
- Årsmelding 2016

Anna litteratur

- Deloitte: Forvaltningsrevisjon Hordaland fylkeskommune. Prosjektstyring. Februar 2015
- Finansdepartementet. Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ. Kostnadsestimering. Rettleiar. Versjon 1.0, datert 11.3.2008.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Ot.prp.nr.70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- Norges interne revisorers forening (1996): Internkontroll – et integrert rammeverk. Oslo: Norges interne revisorers forening..
- Standard Norge: Systemer for kvalitetsstyring – retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter. NS-ISO 10006:2003.
- Torp, Olav, Frode Drevland og Kjell Austeng: Prosjekt for kostnadsestimering under usikkerhet. Concept temahefte nr 6. 2015.
- Vegdirektoratet: Anslagsmetoden. Håndbok R764. Retningslinje Statens vegvesen. 2014.
- Welde, Morten, Knut Samset, Bjørn Andersen, Kjell Austeng: Lav prising – store valg En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase. Concept rapport Nr. 39. 2014.
- Welde, Morten, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll: Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Concept rapport nr. 45. 2015.

Andre kjelder

- FEF Kvalitetsplan. Kvalitetssystem (elektronisk pålogging). Diverse prosedyrar, malar mv. per oktober 2017.
- www.hordaland.no



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.