

FORVALTNINGSREVISJON
NYE STEINKJER
VIDEREGÅENDE
SKOLE DEL 2

Organisering og økonomistyring i gjennomføringsfasen

NORD-TRØNDELAG
FYLKESKOMMUNE
2013



FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune i perioden november 2012 til april 2013.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Steinkjer, 16.5.2013

Arnt Haugan/sign
Revisjonsdirektør


Unni Romstad
Prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

0. Sammendrag.....	4
1. Innledning	6
1.1 Bestilling.....	6
1.2 Bakgrunn	6
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	7
2. Er fylkeskommunens retningslinjer for organisering, økonomistyring og rapportering fulgt i gjennomføringsfasen?.....	8
2.1 Revisjonskriterier	8
2.2 Data.....	10
2.2.1 Intern prosjektorganisering	10
2.2.2 Oppfølging av investeringsprosjekt	12
2.2.3 Rutiner for økonomistyring.....	13
2.2.4 Rapportering til politisk nivå i NTFK.....	15
2.3 Vurdering.....	16
2.3.1 Intern prosjektorganisering	16
2.3.2 System for løpende vurdering av investeringsprosjekt.....	17
2.3.3 Rutiner for økonomistyring.....	17
2.3.4 Rapportering til politisk nivå i NTFK.....	18
3. Er retningslinjene for håndtering av tillegg, fradrag og avvik fulgt?.....	19
3.1 Revisjonskriterier	19
3.2 Data.....	19
3.3 Vurdering.....	20
4. Er sentrale momenter fra planleggingsfasen hensyntatt i gjennomføringsfasen? 21	
4.1 Revisjonskriterier	21
4.2 Data.....	22
4.3 Vurdering.....	23
5. Hvordan har budsjett og framdriftsplaner endret seg i gjennomføringsfasen, og hva kan forklare endringene?	24
5.1 Data.....	24
Nye Steinkjer videregående skole del 2: Organisering og økonomistyring i gjennomføringsfasen	2

5.2	Oppsummering	29
6.	Fylkesrådets kommentarer	30

0. SAMMENDRAG

Fylkestinget i Nord-Trøndelag vedtok i sak 21/06 "En skole for framtida" et omfattende investeringsprogram for de videregående skolene for perioden 2006-2010. Den samlede økonomiske rammen var totalt 805 millioner kroner (2006-kroner). Gjennom senere fylkestingsvedtak, budsjett og reviderte budsjettbehandlinger har de økonomiske konsekvensene av skolevedtaket blitt endret og andre investeringer i bygg/anlegg har blitt vedtatt.

Samlokaliseringen av Steinkjer videregående skole ble ferdigstilt i august 2012. Prosjektet består av 8 900 m² nybygg og 10 200 m² ombygging. Prosjektkostnad er 299,2 millioner kroner.

Følgende problemstillinger er besvart i denne undersøkelsen:

- Er fylkeskommunens retningslinjer for organisering, økonomistyring og rapportering fulgt i gjennomføringsfasen?
- Er retningslinjene for håndtering av tillegg, fradrag og avvik fulgt?
- Er sentrale momenter fra planleggingsfasen hensyntatt i gjennomføringsfasen?
- Hvordan har budsjett og framdriftsplaner endret seg i gjennomføringsfasen, og hva kan forklare endringene?

Retningslinjer for organisering, økonomistyring og rapportering er sentrale elementer for gjennomføring av et byggeprosjekt. Det er også viktig å etablere en prosjektorganisering hvor det er samsvar mellom formelt og utøvd ansvar. Revisor konkluderer med at Nord-Trøndelag fylkeskommunes retningslinjer på området i all hovedsak er fulgt.

Vår gjennomgang viser at entreprenører og fylkeskommunen har fulgt etablerte systemer for håndtering av tillegg, fradrag og avvik. Systemet er definert i henhold til NS 3431 og er dermed allment akseptert i byggebransjen.

Revisor konkluderer med at sentrale momenter fra planleggingsfasen er hensyntatt i gjennomføringsfasen. Elementer som det i liten grad ble fokusert på i planleggingsfasen har heller ikke blitt fokusert på i gjennomføringsfasen. Biovarmeanlegget er et eksempel på at prosjektet i gjennomføringsfasen har etablert gode klimavennlige løsninger.

Prosjektet ble 3 år forsinket i forhold til opprinnelig vedtak (06/21). Årsaken til forsinkelsene er i all hovedsak knyttet til kompleksiteten i prosjektet og behovet for skreddersydde løsninger. Eksempler på dette er makeskifteprosessen med Steinkjer kommune. For høye kostnader medførte oppdeling av prosjektet i flere trinn, noe som også ga forsinkelser. Forsinkelsen er betydelig, og gir uten tvil utfordringer både for skoledrift og byggeprosjekt.

Revisor mener at det foreligger tilfredsstillende rapportering i henhold til vedtatte rutiner, men stiller spørsmål ved om slike store prosjekter burde vært lagt fram som

egen sak for politisk nivå. Dette vil kunne gjøre det enklere for politikerne og se helheten i prosjektet.

I henhold til opprinnelig ramme har prosjektet blitt 170,2 millioner kroner dyrere enn planlagt. Det må her understrekes at dette ikke bare skyldes økte kostnader, men at prosjektet også har blitt mer omfattende enn opprinnelig planlagt.

Økonomiske endringer som følge av endringer i framdrift og omfang er møtt med bruk av midler fra felles reservepott, bevilgning av ekstra prisstigningspott og budsjettrevisjoner gjennom politiske vedtak.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015¹ har kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune bestilt en forvaltningsrevisjon med tema Nye Steinkjer videregående skole del 2: Organisering og økonomistyring i gjennomføringsfasen.

Denne forvaltningsrevisjonen er en fortsettelse av prosjektet "Innkjøp: Nye Steinkjer videregående skole. Vedtaksetterlevelse i planleggingsfasen" som KomRev Trøndelag IKS leverte i 2010.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 19. november 2012 (sak 50/12). Fokus i prosjektet er på organisering, økonomistyring, rapportering og håndtering av tillegg og endringer i gjennomføringen av byggeprosjektet. Rapporten presenterer også en kronologisk oversikt over sentrale hendelser i byggeprosjektets gjennomføringsfase (Tabell 4, side 23).

1.2 Bakgrunn

Fylkestinget i Nord-Trøndelag vedtok i sak 21/06 "En skole for framtida" et omfattende investeringsprogram for de videregående skolene for perioden 2006-2010. Den samlede økonomiske rammen var total 805 millioner kroner (2006-kroner). Gjennom senere fylkestingsvedtak, budsjett og reviderte budsjettbehandlinger har de økonomiske konsekvensene av skolevedtaket blitt endret og andre investeringer i bygg/anlegg har blitt vedtatt.

I gjennomføringsfasen har byggeprosjektet Nye Steinkjer videregående skole vært oppdelt i 3 trinn:

- Byggetrinn 1 omfattet ombygging av Wibebygget, nybygg for studiespesialiserende fag, nytt bibliotek og bygging av ny kantine. Byggarbeidene startet opp våren 2009 og skulle være ferdig 15.juli 2010.
- Byggetrinn 1,5 omfatter ombygging av Thorpbygget. Byggearbeidene startet i desember 2009 og skulle ferdigstilles i april 2010.
- Byggetrinn 2 besto av ombygging av den tidligere bygningen for Steinkjer ungdomsskole, bygging av ny verkstedhall, bygging av gangbruforbindelse til byggetrinn 1 og utomhusanlegg.

Oversiktskart over Steinkjer videregående skole er vist i vedlegg 2.

¹ Vedtatt i kontrollutvalget 24.april 2012 sak 20/12 og i fylkestinget 14.juni 2012 sak 51/12

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

- Er fylkeskommunens retningslinjer for organisering, økonomistyring og rapportering fulgt i gjennomføringsfasen?
- Er retningslinjene for håndtering av tillegg, fradrag og avvik fulgt?
- Er sentrale momenter fra planleggingsfasen hensyntatt i gjennomføringsfasen?
- Hvordan har budsjett og framdriftsplaner endret seg i gjennomføringsfasen, og hva kan forklare endringene?

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på informasjon innehentet gjennom intervju og dokumentgjennomgang.

Vi har intervjuet tidligere eiendomssjef, konstituert eiendomssjef/prosjektleder, byggherreombud, controller og brukerkoordinatorer.

Revisor har gjennomgått relevante saksdokumenter til fylkestinget fra perioden 2006-2012 i tillegg til utvalgte byggesaksdokumenter.

Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Funn i undersøkelsen vurderes opp mot revisjonskriterier hentet fra ulike kilder:

- Lov om offentlige anskaffelser § 6
- NOU 2003:16 "I første rekke"
- St.mld nr 30 (2003-2004) "Kultur for læring"
- Fylkeskommunens rutiner
- Delegasjonsreglement for Nord-Trøndelag fylkeskommune (FT sak 03/27)
- FT-sak 06/73 (Driftsrapport til fylkestinget)
- FT-sak 10/30 (Driftsrapport til fylkestinget)
- FT-sak 06/21 (Skolesaken)
- FT sak 09/76 (Driftsrapporter til fylkestinget)
- FT sak 08/38 (vedr målsetting om bruk av miljø – og klimavennlige byggemåter)
- Rapport:Utviklings – og investeringsbehov for de videregående skolene i Nord-Trøndelag (NTFK)
- Styringsdokumenter for byggeprosjekter Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Prosjektets PA-bok²
- Beste praksis

² Gjeldende prosjektadministrative rutiner i prosjektet.

Revisjonskriteriene er utledet under presentasjonen av de enkelte problemstillingene med unntak av problemstillingen i kapittel 5 som er beskrivende.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

2. ER FYLKESKOMMUNENS RETNINGSLINJER FOR ORGANISERING, ØKONOMISTYRING OG RAPPORTERING FULGT I GJENNOMFØRINGSFASEN?

2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

PA-rutiner (prosjektadministrative rutiner) er en del av konkurransegrunnlaget for hvert byggeprosjekt. PA-rutinene er utformet i henhold til Norsk Standard. Norsk Standard gjelder for byggebransjen generelt, og er ikke enestående for Nord-Trøndelag fylkeskommune.

Rutinene inneholder bl.a. følgende:

- Fylkeskommunens arbeidsbeskrivelse for prosjektleder, byggeleder, planleggere og HMS-koordinatorer
- Rapporteringsrutiner
- Organisering av møtevirksomhet, ansvarlig referent er angitt
 - Oppstartsmøte
 - Oppstartsmøte om universell utforming
 - Byggemøter, hver 14. dag
 - Byggherremøter, gjennomføres jevnlig og skal behandle prosjektering, prosjektets framdrift og utvikling, eventuelle problemer
 - Prosjekteringsmøter
 - Særmøter
- Rutiner for korrespondanse og administrasjon av tegninger
- Rutiner for fakturering og endringsordrer
- Rutiner for kvalitetssikring

PA-rutinene har også retningslinjer for byggeweb og hvilke prosjektdokumenter web'en skal inneholde. En byggeweb er prosjektets digitale saksarkiv. Arkivet er tilgjengelig for aktørene via passord.

Det framgår av flere driftsrapporter (eksempelvis sak 09/76) at overskridelser i delprosjekter i skolesaken håndteres på følgende måte:

1. Kostnadsreducerende tiltak på aktuelt delprosjekt
2. Reduksjon i ramme for resterende delprosjekt på samme virksomhet

3. Kompensasjon fra felles prisstigningspott
4. Bruk av felles reservepott

Tidligere eiendomsleder peker på at overskridelser skal dekkes inn i stigende rekkefølge.

For denne problemstillingen er det utledet følgende revisjonskriterier:

1. Intern prosjektorganisering

Westhagen m fl (1995) definerer et sett av basiskrav som en organisasjonsstruktur bør tilfredsstillende. Ett av disse basiskravene er at det må være klart for alle som arbeider i organisasjonen hvor de hører hjemme, og at fordeling av ansvar og myndighet er kjent for alle.

Det er utledet følgende revisjonskriterier:

- a. Alle beskrevne roller skal være besatt og gjort kjent i organisasjonen
- b. Retningslinjene skal være gjort kjent i organisasjonen

2. System oppfølging av investeringsprosjektet

Oppfølging av et prosjekt er et av elementene i styringsprosessen (Westhagen fl). Oppfølging skal ikke bare registrere avvik i forhold til planer, men også søke etter årsaker og gjøre noe med dem.

Prosjektets PA-bok beskriver i pkt 5.3 møtehyppighet og hvilke type møter som skal gjennomføres.

Nord-Trøndelag Fylkeskommune har i sine styringsdokumenter beskrevet rapporteringsrutiner for de ulike rollene i prosjektet.

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- a. Det skal være etablert et system for løpende oppfølging av investeringsprosjektet
- b. Gjennomføring av møter skal skje i henhold til skriftlige rutiner
- c. Informasjonsflyten skal være i henhold til fylkeskommunens styringsdokumenter

3. Rutiner for økonomistyring i prosjektet

I sak FT 06/21 heter det at hver skole defineres som et selvstendig prosjekt, og sak FT 06/73 slår fast at fylkestinget skal få framlagt status for investeringsprosjektene. Eiendomssjefen er gitt fullmakt til å disponere felles reservepott for skoleutbyggingen i sak FT 06/21, og anvisningsmyndighet for virksomhet 21 Eiendomsavdelingen (sak FT 03/27).

Fylkeskommunens arbeidsbeskrivelse for prosjektleder definerer at økonomisk styring skal skje i samsvar med gjeldende prosedyrer, og det framgår av driftsrapporter til fylkestinget at det er etablert et sett med kriterier for hvordan økonomiske overskridelser i delprosjekter skal håndteres

På bakgrunn av dette er følgende kriterier utledet:

- a. Det skal føres eget prosjektregnskap som går over hele prosjektets levetid

- b. Endringer i prosjektets økonomiske rammer skal vedtas og gjennomføres av bemyndiget instans
- c. Attestasjon og anvisning skal være i henhold til fullmakt
- d. Økonomisk intern kontroll skal skje i henhold til etablerte rutiner
- e. Økonomiske overskridelser i delprosjekter skal håndteres slik:
 - i. Kostnadsreducerende tiltak på aktuelt delprosjekt
 - ii. Reduksjon i ramme for resterende delprosjekt på samme virksomhet
 - iii. Kompensasjon fra felles prisstigningspott
 - iv. Bruk av felles reservepott

4. Rapportering til politisk nivå i Nord-Trøndelag fylkeskommune

I driftsrapport 2/2006 (sak 06/73) heter det at "Fylkestinget vil gjennom framtidig driftsrapportering få framlagt økonomisk – og framdriftsmessig status i de enkelte investeringsprosjektene, og hvor stor del av avsatt fellesreserve som er disponert. I tillegg til dette vil det bli gjennomført en hyppigere periodisk rapportering til fylkesrådet".

På bakgrunn av dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- a. Økonomisk og framdriftsmessig status for investeringsprosjekter skal framlegges sammen med driftsrapportering
- b. Det skal framgå av rapporteringen hvor stor del av fellesreserve som er disponert
- c. Det skal gjennomføres en hyppigere periodisk rapportering til fylkesrådet enn til fylkestinget
- d. Det skal legges fram sluttrapport for investeringsprosjektet

2.2 Data

2.2.1 Intern prosjektorganisering

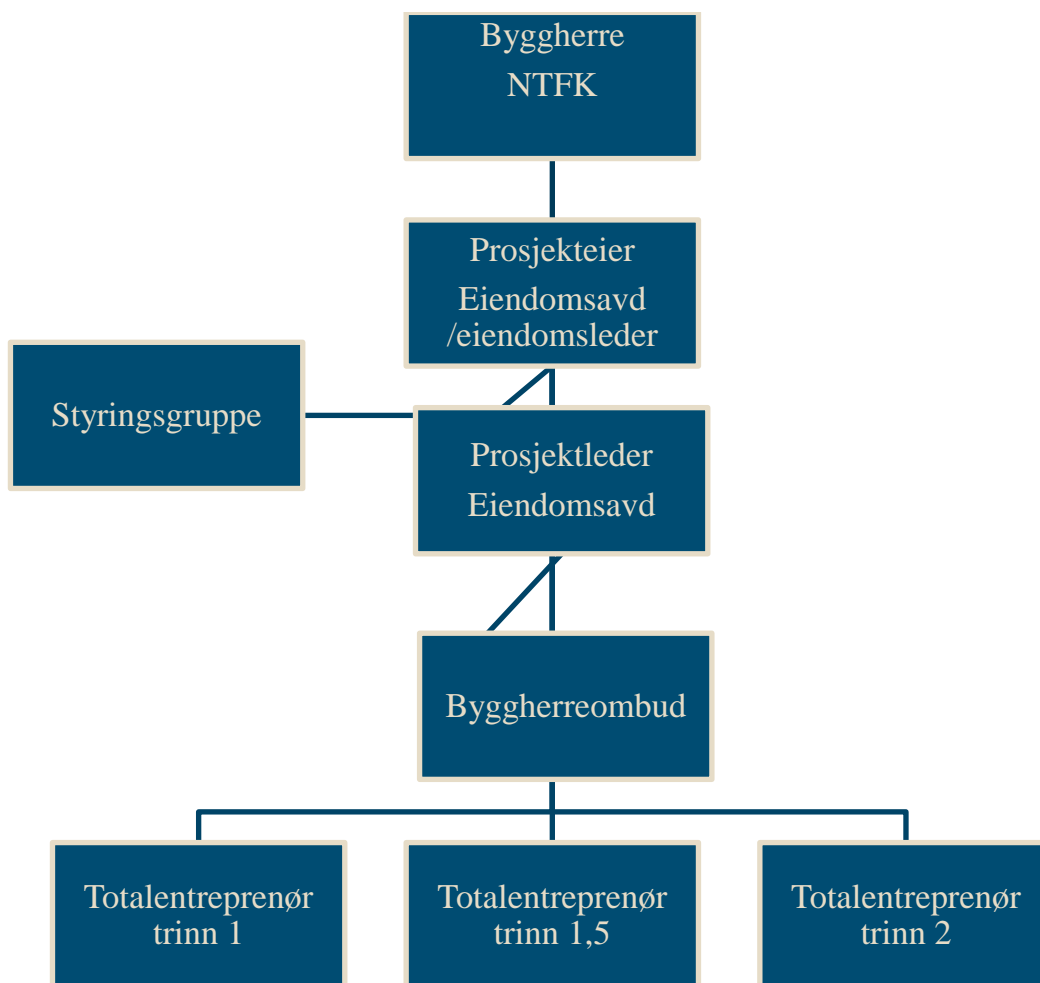
Den interne prosjektorganiseringen handler om hvordan ansvar og oppgaver fordeles mellom ulike roller som er representert i organisasjonen.

En av hovedoppgavene til Eiendomsavdelingen i fylkeskommunen er å være prosjekteier og ha det fulle faglige og økonomiske ansvaret for investeringsprosjekter vedtatt av fylkestinget. Dette inkluderer også ansvaret for forsvarlig planlegging, finansiering og at nødvendige vedtak fattes.

Prosjektorganiseringen er beskrevet i konkurransegrunnlaget for hvert byggetrinn. Konkurransegrunnlaget ligger til grunn for bestilling og levering av prosjektet.

Organisasjonsplanen er lik for alle byggetrinn og er vist i figur 1

Figur 1 Organisasjonsplan for alle byggetrinn



Rollen som byggherre, prosjekteier og prosjektleder er fast i alle prosjekter, mens styringsgruppe, byggherreombud, brukerkoordinator og entreprenør varierer fra prosjekt til prosjekt. Unntaksvis leies det inn ekstern prosjektleder.

Figur 1 viser at Nord-Trøndelag fylkeskommune har hatt rollen som byggherre. Prosjekteier/prosjektansvarlig er Eiendomsavdelingen (ved eiendomsleder) og prosjektleder er representant fra eiendomsavdelingen. Styringsgruppen har bestått av representanter fra fylkeskommunen og Steinkjer videregående skole. Byggherreombud har vært leid inn fra Planstyring AS for alle tre byggetrinn. I perioder har man også knyttet til seg to teknisk byggherreombud.

Det ble oppnevnt 2 brukerkoordinatorer i prosjektet.

Nord-Trøndelag fylkeskommune har utarbeidet arbeidsbeskrivelser blant annet for brukerkoordinator, byggeleder og prosjektleder. I arbeidsbeskrivelsen framgår generelt og spesielt ansvar som ligger til rollen og hvem rolleinnhaver skal rapportere til. Ifølge våre informanter ligger beskrivelsene tett opp til generelle

bestemmelser i bransjen, og er utarbeidet gjennom samarbeidet i Fylkeskommunalt Eiendomsforum (FEF).

Revisor har beskrevet ansvarsområder i prosjektadministrasjonen i vedlegg 1. Beskrivelsen er basert på opplysninger fra våre informanter og på utarbeidede arbeidsbeskrivelser.

Prosjektet har også hatt en controller. Denne rollen er ikke definert inn i prosjektorganisasjonen, men er en del av fylkeskommunens organisasjon. Controller følger opp prosjektets økonomi i fylkeskommunens regnskapssystem Agresso.

Det kom fram i intervju at ikke alle deltakere i prosjektet mener de er tilstrekkelig kjent med roller, ansvar og rutiner.

2.2.2 Oppfølging av investeringsprosjekt

Viktige møtearenaer i gjennomføringsfasen var i følge våre informanter prosjektkontrollmøter, byggherremøter, byggemøter og særmøter. I dette prosjektet ble prosjektkontrollmøter gjennomført månedlig. Prosjektansvarlig og prosjektleder var faste deltakere på disse møtene. Her ble økonomisk endringsbehov i prosjektet meldt inn og fulgt opp. Controller deltok også på disse møtene.

På byggherremøtene deltok prosjektleder, byggherreombud, brukerkoordinator og entreprenør. Møtene ble gjennomført i forkant av byggemøter, og tema var ifølge våre informanter kontraktsforhold og avvik.

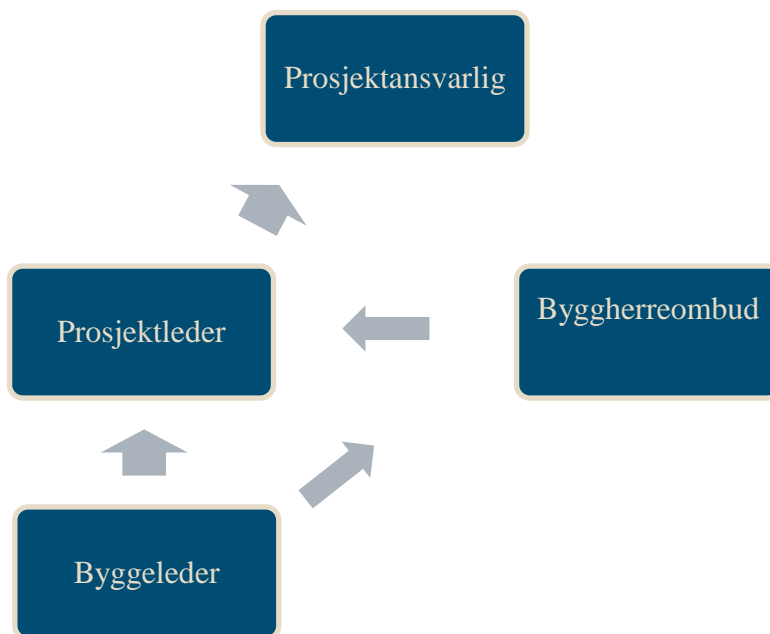
Byggemøtene ble avholdt en gang pr uke. Prosjektleder, byggherreombud, byggeledere og entreprenører og eventuelle underentreprenører deltok. Tema på disse møtene var praktiske problemstillinger når det gjaldt framdrift og logistikk.

Det ble etablert byggeweb for prosjektet. Møtereferater fra alle møter i prosjektorganisasjonen ble i følge våre informanter lagt ut her. I tillegg fikk møtedeltakerne tilsendt referatet på e-post. Prosjektets deltakere fikk elektronisk varsel når nye dokumenter ble lagt ut på byggeweben. Alle møter nummereres fortløpende, og alle saker har saksnummer.

Våre informanter mener at informasjonsflyten i prosjektet har vært tilfredsstillende.

Rapporteringsrutiner i prosjektorganisasjon og byggeorganisasjon er illustrert i figur 2.

Figur 2 Rapporteringsrutiner i prosjekt- og byggorganisasjon³



2.2.3 Rutiner for økonomistyring

Eiendomsavdelingen benytter et eget prosjektregnskapssystem (Facilit) som har full integrasjon med investeringsregnskapet i NTFK sitt regnskapssystem (Agresso). Prosjektleder har ansvar for føring og oppdatering av regnskap i Facilit. Controller følger økonomien i prosjektet gjennom Agresso og gjennom en oversikt "Budsjettkontroll investeringer Skolesaken 2006-2012".

I tillegg fører byggherreombudet eget byggeprosjektregnskap. Dette byggeregnskapet avstemmes jevnlig mot prosjektleders byggeregnskap i Facilit.

Disponeringsfullmakt/anvisningsmyndighet defineres i fylkeskommunens budsjettreglement som "myndighet til å disponere de bevilgninger som er ført opp i årsbudsjettet".

Eiendomssjefen er gitt anvisningsmyndighet for virksomhet 21 Eiendomsavdelingen gjennom følgende delegasjon:

- Fra fylkestinget til fylkesrådet (sak FT 27/2003)
- Fra fylkesrådet til administrasjonssjefen (sak FR 2/2003)
- Administrativ videredelegering fra administrasjonssjefen til fylkesutdanningssjefen (som er overordnet eiendomssjefen)
- Administrativ videredelegering fra fylkesutdanningssjefen til eiendomssjefen vedrørende virksomhet 21 (Eiendomsavdelingen).

³ Illustrasjonen bygger på ansvarsbeskrivelsen i vedlegg 2.

I fylkestingets sak 06/21 (*En skole for framtida*) er vedtaket knyttet til en samlet sum pr skole. Den enkelte skole utgjør dermed et selvstendig prosjekt. Før fordeling på prosjektnivå skal det avsettes en felles reservepott som sikkerhet for overskridelse på prosjektene. Dette gjøres ved at 5 % av vedtatt investeringsramme for samtlige prosjekter avsettes til denne fellespotten. Eiendomsleder fikk fullmakt til å disponere reservepotten. Reserverammen kan kun benyttes til overskridelser på prosjekter som er vedtatt av fylkestinget, og overskridelser på enkeltprosjekter større enn 5 millioner kroner, eller ut over 30 % av fordelt investeringsramme for prosjektene, skal vedtas av fylkestinget.

Den økonomiske styringsmodellen i skolesaken defineres som porteføljestyring. I driftsrapport 2/2010 gjengis følgende prinsipp for styring:

- Alle prosjekt har avsatt 5 % til felles reserve
- Alle prosjekt har avsatt 1 % til prosjektadministrasjon til dekning av leie av eksterne prosjektledere og økt bemanning på Eiendomsavdelingen.
- Alle prosjekt har fått kompensert for 10 % prisstigning fra budsjettendringsvedtak. Resterende vedtatt prisstigningskompensasjon (5 %) fordeles i henhold til lokale markedssvingninger.

Rapporten "Budsjettkontroll investeringer Skolesaken 2006-2012" viser at dette er fulgt opp over hele gjennomføringsperioden.

Endringer i prosjektets ramme kan komme som følge av endringer innenfor prosjektet og som utvidelse av selve prosjektet (tilkjøp).

I forbindelse med gjennomføring av byggeprosjektet nye Steinkjer videregående skole ble prosjektet utvidet på grunn av det gjennomførte makeskiftet med Steinkjer kommune. Økt kostnadsramme ble vedtatt av fylkestinget i sak 76/2007. Fylkestinget bevilget i budsjettet for 2012 38,4 millioner kroner til Steinkjer videregående skole. Av dette er 14,5 millioner kroner meddelt tilleggsbehov som ikke kan dekkes innenfor gjeldende investeringsramme for skolen eller hele investeringsprogrammet.

Byggeprosjektet er i løpet av gjennomføringsfasen tilført midler fra felles reservepott. Denne økningen av kostnadsrammen er vedtatt av Eiendomsleder.

Regnskapsrutiner:

Alle økonomiske data legges inn i Facilit. Byggherreombudet kontrollerer og godkjenner fakturaer før de oversendes prosjektleder. Innkommende faktura gjennomgås og attesteres (hvis berettiget) av prosjektleder. Faktura gjennomgås og konteres av controller (som andreattestant) før anvisning av eiendomsleder. Alle fakturaer må ha et bestillingsnummer i Facilit før de blir godkjent i Agresso for utbetaling.

Hver endringsmelding⁴ gis et unikt bestillingsnummer, og dette bestillingsnummeret er indikatoren på at utgiften er med i prosjektprognosen og skal bokføres på prosjektet. Faktura som ikke kan knyttes til kontrakt eller endringsmelding blir ikke godkjent.

Fylkeskommunens prosjektleder mener at valgt strategi for kostnadskontroll gir tydelig fokus på prosjektbudsjett, oppfølging av kostnader og kontrakter/bestilling, fakturakontroll og endringer.

Prosjektleder sier at det opprinnelige forprosjektet og den planlagte byggingen av nye Steinkjer videregående skole ble for dyrt. For å redusere kostnadene ble prosjektet delt opp i trinnvis gjennomføring.

For Steinkjer videregående skole har det ikke vært gjennomført inndekking av overskridelser ved at det er gjennomført kostnadsreduserende tiltak i gjennomføringsfasen etter håndteringsregel 1 og 2. Prosjektleder sier at det har vært sterk kostnadsfokus i prosjektet, og at dette fikk ekstra trykk når prosjektet måtte deles opp i tre trinn. I spesifikasjoner for trinn 1 og 1,5 ble det lagt større vekt på egnethet av lokalene enn overflatekvalitet og kostbare materialer. Tilgjengelig ramme til trinn 2 framkom som tilgjengelig ressurser etter at trinn 1 og 1,5 var ferdigstilt. Som en konsekvens av dette har man ikke klart å ferdigstille utomhusplanene innenfor tilgjengelig ramme. Dette arbeidet må derfor finansieres over framtidige budsjetter. Prosjektet har imidlertid fått tilført midler fra felles prisstigningspott og fra felles reservepott.

2.2.4 Rapportering til politisk nivå i NTFK

Revisor har gjennomgått driftsrapport 1/2007-1/2012. Ordinær driftsrapportering til fylkestinget skjer 2 ganger pr år. I tillegg legges det fram årsrapport.

Rapporten vedrørende investeringsprosjekter inneholder følgende punkter:

- Kostnadskontroll: Her rapporteres påløpte kostnader pr rapporteringsdato og i forhold til budsjett og i forhold til budsjett/økonomiplan. Rest fellesreserve framgår, og det er gitt en kort beskrivelse av hvordan overskridelser håndteres.
- Framdriftskontroll; hvor status på framdrift i de enkelte skoleprosjektene rapporteres.
- Kommentarer til den enkelte skoleinvestering

I saksframlegg til driftsrapport ble det også knyttet kommentarer til skoleprosjektet som helhet.

Fylkestinget fatter vedtak i hver sak vedrørende driftsrapporter og årsbudsjett. Driftsrapportene tas til orientering og det framgår hvilke budsjettjusteringer som skal gjennomføres både for drift og investering.

⁴ Endringsmelding: tilleggsfaktura og/eller kreditnota som følge av endringer i prosjektet. Se også kapittel 3

Rapportering til fylkesrådet skjer gjennom periodiske rapporter. Informasjon legges fram i FR-notat, som presenteres i møtene. Det er eiendomssjefen som rapporterer. I dette prosjektet har det i følge våre informanter vært rapportert 3-4 ganger pr år; men noe mindre i de siste to årene. Rapportering til fylkesråden for utdanning er sammenfallende med rapportering til fylkesrådet. Det rapporteres til fylkestinget årlig pr 30/4 og 30/9, i tillegg til behandling av årsbudsjett og økonomiplan.

KomRev Trøndelag IKS presenterte i sin rapport fra 2010 "Innkjøp – Nye Steinkjer videregående skole. Vedtaksetterlevelse i planleggingsfasen" et kapittel som behandlet spørsmålet om hvorvidt rapportering til fylkesting var i tråd med vedtatte rutiner og reglementer. I rapporten konkluderte vi med at det ble rapportert hyppigere til fylkesrådet enn fylkestinget, men at det ikke ble rapportert like hyppig som det ble bestemt i driftsrapport 2/2008⁵. Rapportering for øvrig var i tråd med vedtatte rutiner og reglementer.

KomRev Trøndelag IKS leverte i 2012 en rapport om økonomistyring i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Rapporten konkluderte med at driftsrapportering er i henhold til vedtak. Gjennomgang av data fra dette forvaltningsrevisjonsprosjektet støtter konklusjonene fra tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekter når det gjelder rapportering.

Det er pr dato ikke lagt fram sluttrapport for Steinkjer videregående skole.

2.3 Vurdering

2.3.1 Intern prosjektorganisering

Vurderingene er gjort opp mot følgende revisjonskriterier:

1. Alle beskrevne roller skal være besatt og gjort kjent i organisasjonen
2. Retningslinjene skal være gjort kjent i organisasjonen

Nord-Trøndelag fylkeskommune har definert rollen som prosjekteier som en av Eiendomsavdelingens hovedoppgaver. I konkurransegrunnlaget (bestillingstidspunktet) for investeringsprosjektet går det klart fram hvem som innehar rollene som byggherre, prosjekteier og prosjektleder. For utførende roller, så som entreprenører og underentreprenører, er rollens plassering i hierarkiet beskrevet. Revisor mener at alle beskrevne roller er besatt og gjort kjent i organisasjonen.

PA-rutinene (prosjektadministrative rutiner) beskriver enkelte rollers ansvar, i tillegg til at fylkeskommunen har rutinebeskrivelser i sine styringsdokumenter. Etter revisors vurdering gir dette entydige retningslinjer for deltakerne i prosjektet.

Organisasjonskartet og PA-rutinene er en del av konkurransegrunnlaget. Dette er det sentrale dokument i prosjektet. På bakgrunn av dette mener vi derfor at retningslinjene er skriftlige og gjort kjent i prosjektorganisasjonen.

⁵ Rapportering skulle i hht driftsrapport 2/2008 legges fram til fylkesrådet hver annen måned.

Revisor mener at roller som ikke er definert inn i prosjektorganisasjonen, men som likevel bidrar inn i prosjektet, ikke har tilsvarende kunnskap om prosjektets roller og ansvarsfordeling som de definerte rollene.

2.3.2 System for løpende vurdering av investeringsprosjekt

Data er vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

1. Det skal være etablert et system for løpende oppfølging av investeringsprosjektet
2. Gjennomføring av møter skal skje i henhold til skriftlige rutiner
3. Informasjonsflyten skal være i henhold til fylkeskommunens styringsdokumenter

Oppfølging av byggeprosjektet skjer gjennom møter på ulike organisatoriske nivå. De ulike nivåene diskuterer og avklarer forhold omkring økonomi, kontraktsforhold og avvik i forhold til kontrakt, og praktisk gjennomføring av prosjektet. Etter revisors vurdering møter dette kravet om at det skal være etablert et system for løpende oppfølging av investeringsprosjektet.

Prosjektets PA-rutiner dokumenterer at det er etablert rutiner for gjennomføring av møter. Byggemøter ble gjennomført hyppigere enn kravet i rutinebeskrivelsen. Byggherremøtene ble avvirket i forkant av byggemøter, og er etter revisors vurdering gjennomført jevnlig.

Revisor mener at informasjonsflyten er i henhold til rutinene. Det er skrevet møtereferater fra møter, og referatene er gjort tilgjengelige på prosjektets byggeweb.

2.3.3 Rutiner for økonomistyring

Data er vurdert opp mot følgende revisjonskriterier:

1. Det skal føres eget prosjektregnskap som går over hele prosjektets levetid
2. Endringer i prosjektets økonomiske rammer skal vedtas og gjennomføres av bemyndiget instans
3. Attestasjon og anvisning skal være i hht fullmakt
4. Økonomisk intern kontroll skal skje i henhold til etablerte rutiner
5. Økonomiske overskridelser i delprosjekter skal håndteres slik:
 - a) Kostnadsreduserende tiltak på aktuelt delprosjekt
 - b) Reduksjon i ramme for resterende delprosjekt på samme virksomhet
 - c) Kompensasjon fra felles prisstigningspott
 - d) Bruk av felles reservepott

Nord-Trøndelag fylkeskommune fører byggeregnskap i Agresso og Facilit, samtidig som byggherreombudet fører byggeregnskap i eget datasystem. I tillegg har controller oversikt over prosjektets økonomi i egen budsjettkontroll. Det er revisors vurdering av kravet om prosjektregnskap som går over hele prosjektets levetid er ivaretatt. Det kan imidlertid være en utfordring både at det er tre ulike regnskap og

at ansvaret for regnskapene er plassert hos tre forskjellige prosjektdeltakere. Full integrasjon mellom regnskap og avstemmingsrutiner bidrar til å redusere risikoen for asymmetrisk informasjon.

Porteføljestyling og den fullmakten som Eiendomsleder er gitt i henhold til sak 06/21, gjør det etter revisors vurdering mulig å flytte midler fra felles reserve mellom delprosjektene uten at dette må legges fram som egen sak for fylkestinget. Økte rammer som følge av utvidelser av prosjektet (tilkjøp) er vedtatt av fylkestinget.

Attestasjonsregimet er i henhold til gitt fullmakt.

Rutiner for håndtering av faktura, rutiner for håndtering av endringsmeldinger, flere kontrollinstanser og etablert attestasjonsregime er en del av den økonomiske internkontrollen i prosjektet. Rutinene omfatter både prosjektorganisasjonen og administrasjonen i fylkeskommunen. Det er revisors vurdering at den økonomiske internkontrollen har fungert etter hensikten i dette prosjektet.

Oppdeling av prosjektet i flere byggetrinn er etter revisors vurdering et kostnadsreduserende tiltak på overordnet nivå. Rapporter viser ikke at det er gjennomført kostnadsreduserende tiltak på prosjektet, eller at det er gjort reduksjon i ramme for resterende delprosjekter på samme virksomhet. Rapportene viser imidlertid at prosjektet er tilført midler fra felles prisstigningspott og felles reservepott. Sterk fokus på kostnader kan være en mulig forklaring på at det ikke er gjennomført kostnadsreduserende tiltak eller reduksjon i rammen for resterende delprosjekter. Blant annet ble prosjektet delt opp i tre byggetrinn, noe som kan ha gjort at det ikke har vært mulig å gjennomføre ytterligere kostnadsreduserende tiltak eller reduksjon i ramme for resterende delprosjekter. Utsatt ferdigstilling av utomhusplaner støtter denne vurderingen.

2.3.4 Rapportering til politisk nivå i NTFK

Vurdering er gjort mot følgende kriterier:

1. Økonomisk og framdriftsmessig status for investeringsprosjekter skal framlegges sammen med driftsrapportering
2. Det skal framgå av rapporteringen hvor stor del av fellesreserve som er disponert
3. Det skal gjennomføres en hyppigere periodisk rapportering til fylkesrådet enn til fylkestinget
4. Det skal legges fram sluttrapport for investeringsprosjektet

Revisor mener at rapporteringen av faktorer som kostnadskontroll, status på framdrift og kommentarer til de enkelte skoleprosjektene er tilstrekkelig for å kunne si at økonomisk og framdriftsmessig status er lagt fram.. Rapportering for investeringsprosjekter skjer samtidig med driftsrapportering.

Fylkestinget har vedtatt at rapportering på byggeprosjekter skal skje sammen med driftsrapportering. Dette vedtaket er fulgt opp av administrasjonen. Det er likevel revisors vurdering at denne rapporteringsformen kan bidra til at endringer i byggeprosjektet ikke blir tydelige nok for politikerne fordi det er en risiko for at

informasjonen "drukner" i mengden. Rapportene og budsjettendringene er vedtatt av fylkestinget selv. Vi mener at det framgår i driftsrapporten hvor stor del av fellesreserven som er disponert.

Nord-Trøndelag fylkeskommune legger fram en sluttrapport pr investeringsprosjekt; det vil si en sluttrapport pr skole (delprosjekt). Revisor mener at dette er tilfredsstillende i henhold til vedtatte rutiner. At det rapporteres pr delprosjekt vil kunne bety at det for delprosjekter rapporteres om mer-/mindreforbuk i forhold til ramme, samtidig som totalprosjektet sett under ett er innenfor/utenfor rammen. Ser vi dette i sammenheng med at saksframlegget som følger driftsrapportene også kommenterer hendelser for hele skolesaken samlet, vil dette kunne gi utfordringer med å se helheten og sammenhengen i delprosjekter og totalprosjekt.

3. ER RETNINGSLINJENE FOR HÅNDTERING AV TILLEGG, FRADRAK OG AVVIK FULGT?

3.1 Revisjonskriterier

De prosjektadministrative rutinene definerer hvordan håndtering av tillegg, fradrag og avvik skal skje. Punkt 5.5 og 5.6 beskriver hvordan endringer og endringsordrer skal behandles. I pkt 5.7 heter det at alle entreprenører skal etablere et kvalitetssikringssystem som blant annet skal omfatte rutiner for registrering og behandling av avvik.

Fylkeskommunens styringsrutiner sier noe om hvordan rapportering skal skje. På bakgrunn av dette, og for denne delproblemstillingen er følgende revisjonskriterier utledet:

1. Det skal utarbeides og benyttes et på forhånd godkjent system for å melde endringer og/eller avvik som eventuelt måtte oppstå
2. Endringsmeldinger skal utarbeides fortløpende og sendes riktig instans for registrering og videre behandling
3. Endringsmelding skal godkjennes av bemyndiget person
4. Det skal rapporteres rettidig til riktig administrativt nivå i henhold til regelverk

3.2 Data

Prosjektleder peker på at det vanligvis er to typer endringer i et prosjekt; byggherreinitiert eller entreprenørinitiert. Endringsmeldinger utløses av avvik fra kontraktsforutsetninger (ikke presis nok beskrivelse fra byggherre) eller byggherregenererte endringer ut fra endrede behov (romutførelse, kvalitet med mer). I dette byggeprosjektet varsles begge typer endringer i samme system.

Det er de prosjektadministrative rutinene som regulerer håndtering av endringer i byggeprosjektet. De prosjektadministrative rutinene er en del av

konkurransesgrunnlaget for de ulike byggetrinnene, og er definert gjennom kontraktsbestemmelser i henhold til NS 3431. Våre informanter peker på at systemet for å melde endringer i byggeprosjekter er et standardsystem og et system som er godt innarbeidet i byggebransjen.

Endringer meddeles først muntlig på byggemøter umiddelbart etter at behovet er oppstått. Hvis saken ikke blir avklart i byggemøte innenfor kontraktens ramme, utarbeider entreprenør skriftlig melding. Det benyttes standardisert skjema. Endringsmeldinger sendes byggherreombud og videre til prosjektleder.

Endringslister fra prosjektet viser at trinn 1 hadde 162 endringsmeldinger, trinn 1,5 hadde 86 endringsmeldinger og trinn 2 hadde 154 endringsmeldinger.

Endringene omfatter både tillegg og reduksjoner. Antall endringer er i følge våre informanter ikke spesielt høyt. I kapittel 5.2 presenteres data som viser at enkelte endringer ga store økonomiske konsekvenser.

Alle typer endringsmeldinger registreres i Facilit⁶, og i tillegg registrerer byggherreombudet endringsmeldingene i sitt byggregnskap. Prosjektleder har ansvar for at endringsmeldinger registreres i Facilit. Prosjektleder vurderer berettigelsen av endringen når denne kommer fra entreprenør; gjerne i samråd med rådgivere i prosjektet (byggherreombud). Alle avviks- og endringsmeldinger er skriftlige, og skal besvares innen angitt frist. Fristen er i utgangspunktet 14 dager. Imidlertid kan behandlingen gå ut over denne fristen dersom det er komplekse endringer det er snakk om. Tilfeldig utvalgte stikkprøver viser at fristen overholdes og at endringsmeldingene er skriftlige.

Alle endringsmeldinger gis et bestillingsnummer i Facilit, og endringslister fra alle byggetrinn viser at nummerering skjer fortløpende.

Rapporteringsrutiner er omtalt i avsnitt 2.2.2. Det framgår at prosjektleder rapporterer månedlig til prosjekteier når det gjelder økonomiske endringsmeldinger og framdrift.

3.3 Vurdering

I henhold til regelverket er det utarbeidet et system for å melde endringer og avvik. Systemet beskrives i de prosjektadministrative rutinene og er i henhold til Norsk Standard.

Revisor ser at endringsmeldingene har blitt utarbeidet fortløpende. Prosjektleder har registrert og godkjent endringsmeldingene, og lagt godkjente endringsmeldinger inn i prosjektregnskapet.

Det er revisors oppfatning at det alltid vil forekomme endringsmeldinger i et stort byggeprosjekt. Revisor støtter oppfatningen av at antall endringsmeldinger ikke er

⁶ Facilit: Fylkeskommunens prosjektstyringsverktøy

spesielt høyt sett i forhold til prosjektets størrelse. Det går fram at de endringer som har blitt tatt inn i prosjektet har gitt betydelige økonomiske konsekvenser.

Prosjektstyringsmøter er gjennomført månedlig. I henhold til avsnitt 2.2.2 er dette møtehyppigheten for slike møter i dette prosjektet, og revisor oppfatter derfor at det er rapportert rettidig til riktig administrativt nivå i henhold til regelverket.

Hovedkonklusjonen etter vår gjennomgang viser at entreprenører og fylkeskommunen har fulgt etablerte systemer for håndtering av tillegg, fradrag og avvik.

4. ER SENTRALE MOMENTER FRA PLANLEGGINGSFASEN HENSYNTATT I GJENNOMFØRINGSFASEN?

4.1 Revisjonskriterier

Revisor benytter her de samme revisjonskriteriene som ble utledet i forvaltningsrevisjonsrapporten "Nye Steinkjer videregående skole del 1 fra 2010.

De pedagogiske mål som ligger til grunn for en moderne skole gir generelle krav og forventninger både til driften av skolen og til bygningene. De pedagogiske målene som gjaldt ved planleggingen av nye Steinkjer videregående skole hadde utgangspunkt i lovendringer og sentrale styringsdokumenter⁷. På bakgrunn av disse dokumentene og rapporten "Utviklings- og investeringsbehov for de videregående skolene i Nord-Trøndelag" ser vi en forventning om at elever og lærere vil tilbringe en større del av dagen på skolen. Dette vil i sin tur stille krav til skolens fellesarealer. I juni 2007 fattet fylkestinget vedtak om tiltak for å redusere klimautslipp i egen virksomhet med 30 % innen 2020, og i sak 08/38 ble det vedtatt en målsetting om å gå foran som eksempel når det gjelder miljø – og klimavennlige byggemåter. Det framgår av sakspapirene at det rettes mer fokus mot bruk av miljøvennlige byggematerialer i form av massivt tre og innvendige trevegger.

Universell utforming er omtalt i lov om offentlige anskaffelser § 6.

Følgende revisjonskriterier er utledet:

1. Bygget skal ha et senterbygg
2. Bygget skal ha arbeidsenheter med basisgrupper
3. Bygget skal gi arealeffektiviseringsgevinst
4. Energiforbruket skal reduseres (med omtrent en tredel i forhold til dagens nivå)
5. Det skal benyttes mest mulig trevirke i nye Steinkjer videregående skole
6. Det skal benyttes klimavennlige løsninger
7. Det skal tas hensyn til universell utforming

⁷ NOU 2003:16 "I første rekke", St.mld nr 30 (2003-2004): "Kultur for læring"

4.2 Data

Figur 3 Skisse over Steinkjer videregående skole



Bildet i figur 3 viser Steinkjer videregående skole sett fra sørøst. Origo er det mørke bygget i midten. Origo inneholder kantine, ekspedisjon, personalrom og bibliotek og fungerer som en sentral møteplass. Enkelte informanter peker på at fellesarealet er for lite til å dekke de tiltenkte funksjoner. KomRev Trøndelag IKS sin rapport fra 2010 konkluderer med at tanken om en senterbyggfunksjon er ivaretatt i planleggingsfasen. Også i denne fasen ble det rettet kritikk mot funksjonaliteten til enkelte deler av Origo.

Skolen har arbeidsenheter med basisgrupper. Stort omfang av rehabilitering har ført til at noen basisgrupper ikke er optimalt utformet.

Totalarealet er redusert fra ca 35 000 m² til ca 23 000 m².

I forbindelse med bygging av nye Steinkjer videregående skole var det en forutsetning at energiforbruket skulle reduseres med omtrent en tredjedel i forhold til nivået før sammenslåing og utbygging. Pr april 2013 mangler det tall for et helt driftsår. Prosjektleder sier at energiforbruket i dag er beregnet til omtrent 100 kilowatt timer pr m²/år mot et forbruk på over 160 kilowatt timer pr m²/år tidligere. I planleggingsfasen (prosjektering av bygget) ble det gitt føringer om at det skal prosjekteres med energiokonomiske løsninger. Våre informanter er tydelig på at energivennlige løsninger er valgt.

Det er brukt tre som fasademateriale ("trefrakk") og som innvendig kledning på deler av nybygg og verksted. Generelt har man brukt trevirke der dette har vært fornuftig

og hensiktsmessig. I vår rapport fra 2010 finner vi at det heller ikke i planleggingsfasen var fokus på "mest mulig bruk av trevirke", noe som forklares med at vedtaket om bruk av trevirke kom etter vedtaket om utbygging i tid.

Det er brukt klimavennlige løsninger i selve bygningsskallet og i vinduer. Skolen har varmegjenvinning på tekniske anlegg på alle bygg, og det er installert fornybar energiforsyning for alle offentlige bygg og anlegg på Guldbergaunet. Anlegget er blant annet basert på flisfyring og benytter flis fra verkstedene på Steinkjer videregående skole. Avtalen med Norsk Bioenergi AS er inngått i 2010. Våre informanter sier det har kommet gode løsninger for inneklime, og skolen har kildesortering av søppel. KomRev Trøndelag IKS sin rapport fra 2010 konkluderte med at det er vanskelig å si at bruk av miljø- og klimavennlige byggematerialer har stått sentralt i planleggingsfasen. Prosjekteringsanvisningene gir retningslinjer for bruk av løsninger og materialer som sikrer best mulig innemiljø. Prosjektet har fått tilført EMI-midler⁸ i løpet av gjennomføringsfasen.

Prosjektet hadde i planleggingsfasen stort fokus på universell utforming. Konkrete eksempler på tilpasning er ledelinjer, skrankehøyde og ramper for bevegelsehemmede. Ingen passasjer eller døråpninger er smalere enn 90 cm. Det er ingen nivåforskjeller mellom rom, og det er tydelige markering av nivåforskjeller, trapper og ramper. Det er terskelfrie dører der det er mulig uten konflikt med brannkrav og/eller lydkrav, og det er sklisikre gulvbelegg i områder der gulvet vil være vått.

Revisor har fått opplyst at det foreligger en rapport om universell utforming ved Steinkjer videregående skole. Rapporten er datert 01.10.2012 og har som hovedinntrykk at "skolens generelle brukervennlighet er nokså god når det gjelder funksjonshemmede og miljøhemmede. For syns – og orienteringshemmede er ikke tilgjengeligheten fullt så god". Undersøkelsen er gjennomført for å kartlegge eksisterende bygningers tilstand i fht krav til brukbarhet for alle. Krav til universell utforming regulert i Teknisk Forskrift til Plan –og bygningsloven og Veiledning til Teknisk Forskrift er lagt til grunn for rapporten.

4.3 Vurdering

Revisor mener at ideen om senterbygg er ivaretatt fullt ut, selv om det ikke er full enighet om hvorvidt arealets størrelse og uforming gir optimale løsninger. Det sammen gjelder ideen om arbeidsenheter med basisgrupper.

Nye Steinkjer videregående skole har gitt en arealeffektiviseringsgevinst på omtrent 12 000 m². Både samlokalisering av to skoler og ombygging/nybygg har bidratt til dette.

Selv om det pr april 2013 ikke foreligger sammenligningstall for et helt driftsår, viser beregninger at man langt på vei har nådd målet om reduksjon i energiforbruket. Det er sannsynlig at både energivennlige byggeløsninger og arealreduksjon har bidratt til dette.

⁸ EMI-midler: Energi- og miljøinvesteringsmidler

Da bruk av trevirke ikke hadde fokus i planleggingsfasen, er det etter revisors vurdering naturlig at det heller ikke har vært prioritert i gjennomføringsfasen. Det er likevel slik at trevirke til en viss grad er benyttet.

Sett i forhold til planleggingsfasen, har prosjektet Steinkjer videregående skole i gjennomføringsfasen fått etablert gode klimavennlige løsninger. Biovarmeanlegget er et eksempel på dette. Bruk av klimavennlige løsninger i vegger og vinduer er etter revisors vurderinger eksempler på at prosjekteringsanvisningenes krav om bruk av løsninger og materialer som sikrer best mulig innemiljø er ivaretatt i gjennomføringsfasen. EMI-midlene har også muliggjort fokus på klimavennlige løsninger.

Det er revisors oppfatning at kravet om universell utforming er ivaretatt, men at det er behov for forbedringer. Rapporten av oktober 2012 gir en beskrivelse av tiltak som er nødvendige for å bringe bygningene opp på en nivå som tilfredsstillende de tekniske kravene til universell utforming fullt ut.

5. HVORDAN HAR BUDSJETT OG FRAMDRIFTSPLANER ENDRET SEG I GJENNOMFØRINGSFASEN, OG HVA KAN FORKLARE ENDRINGENE?

5.1 Data

Pr dato (april 2013) har samlokaliseringen av Egge videregående skole og Steinkjer videregående skole til Nye Steinkjer videregående skole blitt til gjennom 8 900 m² nybygg og 10 200 m² ombygging. Prosjektkostnaden ble 299,2 millioner kroner og hele prosjektet ble ferdigstilt i august 2012. Prosjektet ble gjennomført i tre trinn.

Følgende oversikt viser sentrale hendelser og rapporteringer i forbindelse med byggingen av nye Steinkjer videregående skole. Data er hentet fra driftsrapporter til fylkestinget (vedtak i fylkestinget) og andre formelle vedtak i fylkestinget.

Figur 4 Framdrift og økonomiske rammer

Dato/kilde	Tema/hendelse	
27/4-06 (FT 21/06)	Fylkestinget vedtar "En skole for framtida". Rammen for nye Steinkjer videregående skole er 128,9 millioner kroner (2006-2009). Steinkjer vgs og Egge vgs skal samlokaliseres på Gulbergaunet, og fysisk samlokalisering skal skje innen skoleåret 2009/2010.	
Driftsrapport 1/07 (FT 07/32)	Nye Steinkjer videregående skole rapporteres å være inne i en fase der det arbeides med kontrahering av entreprenør, programmering og skisseprosjekt. I saksframlegget heter det at byggemarkedet er stramt og at prisstigningen som det er tatt høyde for i budsjettet i liten grad reflekterer den reelle prissøkningen i markedet, og at de planlagte prosjektene gjennomføres ut fra forutsetning om at økte byggekostnader (ca 15 %) tilleggsbevilges. Fysisk samlokalisering skal ferdigstilles i 2010 og rammen vedtas økt til 154 millioner kroner. Økningen skyldes etablering av felles kantine og kostnader knyttet til makeskifte med Steinkjer kommune.	
1/8-06	Eiendomsavdelingen ble omorganisert og gitt oppgaven med å ivareta det formelle eieransvaret for NTFK sine byggeprosjekter.	
Driftsrapport 2/08 (FT 08/67)	Samlokalisering av Egge vgs og Steinkjer vgs er forskjøvet til 2011. Byggetrinn 1 forventes ferdig 2010, og byggetrinn 2 er under kalkulering. På rapporteringstidspunktet ligger prisenivået over tilgjengelig investeringsramme (204 millioner kroner).	
Budsjett 2009 (FT 08/68)	Skolesaken bygger på en forutsetning av salg av bygningsmasse og bruk av salgsinntekter fra sykehusboliger etc. På bakgrunn av endrede forutsetninger ⁹ i investeringstempo, er også avhendingsplan revidert. Egge skole skal først selges i 2011. Så langt revisor kjenner til, er ikke salget gjennomført pr dato.	
Driftsrapport 1/09 (FT 09/43)	Økt investeringsbehov for Steinkjer videregående skole, og en ny ramme på 260 millioner kroner. Utvidelsen er nødvendig for den totale gjennomføringen av utbyggingen. Byggetrinn 1 skal ferdigstilles 2010.	
Driftsrapport 2/09 (FT 09/76)	Forventet investeringsbehov for Steinkjer videregående skole økes til 275 millioner kroner. Anbud for byggetrinn 2 vil være innhentet i løpet av 1. kvartal 2010.	
Driftsrapport 2/2010 (FT 10/75)	Framdrift er ikke i henhold til korrigerte forutsetninger i økonomiplan 2010-2013. Ny planlagt ferdigstillelse er 2012.	

⁹ Endret investeringstempo på Egge, makeskifte på Steinkjer samt at salg av Mære skal knyttes til nordre tun etter at veksthus ble ferdigstilt

Driftsrapport 2/2011 (FT 11/81)	Forventet ferdigstillelse av Steinkjer videregående skole er juli 2012.	
Årsbudsjett 2012 (FT 11/82)	Steinkjer videregående skole budsjetteres med 38,4 millioner kroner. I dette beløpet ligger det ytterligere framkommet behov som ikke kan dekkes innenfor gjeldende investeringsramme for skolen eller hele investeringsprogrammet. Behovet gjelder økning av kantineareal for elever, bygging av råbygg kaldhaller/garasjer og materialkostnader for skolens egen ferdigstillelse av bygg E. Totalt meldt udekket behov er 14,5 millioner kroner .	

Forklaringsfaktorer – endret tidspunkt for samlokalisering/ferdigstillelse

Egge videregående skole og Steinkjer videregående skole skulle i utgangspunktet samlokaliseres på Guldbergaunet innen skoleåret 2009/2010. Samlokaliseringen ble først utsatt til 2011. Dette ble rapportert i driftsrapport 2/2008 (FT 08/67) og ble forklart med "optimalisering av kostnadsbruken". Som en konsekvens av forsinkelsen planlegges det å leie lokaler for idrettsfag i Steinkjerhallen AS sine lokaler

I Årsbudsjettet for 2009 og økonomiplan 2009-2012 begrunnes utsatt samlokalisering med at man ønsker å få til en optimal prosjektgjennomføring relatert til makeskiftet mellom Steinkjer kommune og Nord-Trøndelag Fylkeskommune.

Administrasjonen rapporterer i driftsrapport 2/2010 om at nytt tidspunkt for ferdigstillelse vil være 2012. Utsettelsen forklares med forsinkelser i kontraheringsfasen for byggetrinn 2 og praktiske forhold i koordineringen av makeskiftet med Steinkjer kommune.

Årsbudsjett 2011 og økonomiplan 2011-2014 beskriver at planlagt flytteprosess av hensyn til skole drift er flyttet fra desember 2011 til juni 2012

Driftsrapport 2/2011 oppgir dato for ferdigstillelse til juli 2012.

Forklaringsfaktorer - økonomi

Skolesaken bygger på en forutsetning om salg av bygningsmasse og bruk av salgsinntekter fra sykehusboliger etc. På bakgrunn av endrede forutsetninger¹⁰ i investeringstempo, er også avhendingsplan revidert. Egge skole skal først selges i 2011.

I årsbudsjett 2010 og økonomiplan 2010-2013 framkommer det endringer i skolesaken på 57,7 millioner kroner, der 41 millioner relateres til nye Steinkjer

¹⁰ Endret investeringstempo på Egge, makeskifte på Steinkjer samt at salg Mære skal knyttes til nordre tun etter at veksthus ble ferdigstilt

videregående skole. Makeskiftet utgjør 16 millioner kroner og tillegg i forhold til opprinnelig plan utgjør 25 millioner kroner.

I samme sak heter det at behovet for tilleggsbevilgning til Steinkjer videregående skole er totalt 66 millioner kroner. 41 millioner kroner er tenkt finansiert ved bruk av avsatt fellesreserve og udisponert prisstigning. 25 millioner kroner må finansieres over investeringsbudsjettet for 2011. Økningen forklares med økt grad av ombygging av eksisterende bygg (eksempelvis Wibe-bygget) som følge av krav fra Mattilsynet, tillegg for energi- og miljøprosjekter, kontraheringssituasjonen for byggetrinn 1, dyrere makeskifte enn beregnet ved oppgradering av ungdomsskolebygg samt økt behov for midleritidige bygg og tyngre brukerutstyr. Økte kostnader for energi- og miljøprosjekter er en direkte følge av fylkeskommunens målsetting om 50 % utslippsreduksjon i egen virksomhet.

Endringer i økonomiske rammer:

Revisor har i kapittel 3 beskrevet og vurdert rutiner for endringsmeldinger. Økonomisk effekt av alle endringsmeldinger sett under ett utgjorde for trinn 1 ca 12,7 millioner kroner, for trinn 1,5 ca 60 tusen kroner og for trinn 2 ca 13,6 millioner kroner.

Den økonomiske effekten framkommer som differansen mellom total kostnad for prosjektet og antatt totalentreprise. Endringene omfatter både tillegg og reduksjoner. De største endringene i trinn 1 var tillegg for oppgradering av ventilasjon Wibe vest (kr 2 014 375,-) og tillegg for utvidelse adgangskontroll (kr 1 799 892,-). For trinn 1,5 var de største endringene reduksjon for redusert omfang OSB-plate (kr 139 769,-) og reduksjon fordi Miljøstasjoner utgår (kr 87 413,-). De største endringene for trinn 2 var tilfluktsrommet, som ikke var med i opprinnelig kontrakt (kr 3 234 058,-), spesialavtrekk bygg D (kr 997 391,-) endringer TIP (820 533,-)

De økonomiske konsekvensene er dekket inn både administrativt og gjennom utvidelse av rammen for prosjektet (vedtak i fylkestinget).

Den økonomiske oversikten for prosjektet er vist i tabell 1.

Tabell 1 Økonomisk oversikt for prosjektet (tall i hele 1000 kroner)

Prosjektnummer	Tekst	Regnskap
630000	Steinkjer vgs	7 801
630010	Steinkjer vgs – Guldbergaunet	146 577
30020	Steinkjer vgs - trinn 2	143 600
630040	Steinkjer vgs- Kjøp av Grøtan bolig	1 197
	Sum	299 174

Tabell 2 Prosjektramme ”En skole for framtida – videregående skoler i Nord-Trøndelag mot 2020”*

Budsjett (beløp i 1000 kr):	Regnskap	Agresso			Adm. budsjettjusteringer ihht fullmakt						
		Revidert Budsjett	Opprinnelig Budsjett	FT- vedtak	EMI	Leie- kostnad	Utstyr m.m.	Prosj. adm	Prisst.	Reserve	Int. og ekst. prosjadm.
Budsjett 2006		2 350	2 500	2 500				-25		-125	
Budsjett 2007	2 220	19 199	20 125	20 125				-201	284	-1 009	
Budsjett 2008	7 322	-	(13 500)								
Budsjett 2009	49 127	20 377	31 110	15 250	1 750	-877		-153		-763	
Budsjett 2009									3 276	1 894	
Budsjett 2010	97 778	77 372	74 448	72 000	481	-2 796	800	-720	6 768	-3 600	4 439
Budsjett 2010		55 743							52 143	3 600	
Budsjett 2011	80 064	72 420	71 378	56 300	2 064	-1 626	1 500	-563	15 641	-2 815	1 920
Budsjett 2011		2 815								2 815	
Budsjett 2012	62 664	49 025	38 413	38 413		-3 735	-440		13 595		1 192
Sum	299 174	299 302	224 474	204 588	4 295	-9 034	1 860	-1 662	91 707	-3	7 551

*Prosjektnummer 630000 Steinkjer videregående skole 299,2 millioner kroner

Vedtatt av Fylkestinget i sak nr. 21/2006 - En skole for framtida - vg skoler i NT mot 2020.

Fylkestinget har i perioden 2006-2012 vedtatt en budsjetttramme på kr 204,5 millioner kroner for nye Steinkjer videregående skole. Beløpet er oppgitt i 2006-kroner. Det reviderte budsjettet for samme periode er justert for følgende faktorer:

- Prosjektet er utvidet med EMI (energi- og miljøinvesteringer) med 4 295 millioner kroner. Dette gjelder bygg B, konvertering av vannbåren varme og etterisolering i Wibe-bygget.
- Prosjektet er redusert med 9 034 millioner kroner; som er leiekostnader som skal føres i driftsregnskapet
- Prosjektet er tilført midler (1 860 millioner kroner) for innkjøp av utstyr
- Prosjektets ramme er redusert med 1 662 millioner kroner som gjelder avsetning til prosjektadministrasjon
- Prosjektet er tillagt prisstigning; både den årlige generelle prisstigningen og den ekstraordinære prisstigningen på 15 % som ble vedtatt av fylkestinget i sak 07/76. Totalt 91 707 millioner kroner
- Prosjektet er redusert med og tilført midler fra opprettet felles reserve i totalprosjektet "en skole for framtida". Steinkjer videregående skole har brukt andel avsetning til fellespott i sin helhet.
- Prosjektet er tillagt kostnader for intern og ekstern prosjektadministrasjon med 7 551 millioner kroner.

Revidert budsjett i perioden 2006-2012 viser en total kostnadsramme på 299 302 000,- mens regnskapet pr dato viser et forbruk på 299 174 000,- Rest (til gode) i prosjektet er 128 000,-

I forbindelse med nye Steinkjer videregående skole er det gjennomført prosjekter som er finansier av EMI (energi- og miljøinvesteringer) for kr 10 050 000,- Dette er midler som ligger utenfor selve prosjektrammen, og gjelder rehabilitering av tidligere ungdomsskole (bygg C), trefrakken, Mumibygget og ombygging av kjøkken i bygg A.

Samlet investering Steinkjer videregående skole 2006-2012 vil da være kr 310 834 290,-

5.2 Oppsummering

Endelig samlokalisering av Egge videregående skole og Steinkjer videregående skole skjedde i juli 2012; eller også skoleåret 2012/2013. Sett i forhold til det opprinnelige vedtaket om samlokalisering senest skoleåret 2009/2010 er sammenslåingen 3 år forsinket. En slik forsinkelse er betydelig, og gir uten tvil utfordringer både for skoledrift og byggeprosjektet.

Fra kapittel 2.3.4 vet vi at rapporteringsrutinene til politisk nivå er fulgt opp tilfredsstillende, og at fylkestinget selv har fattet vedtak i disse sakene. Vedtaket kan oppfattes som en godkjenning av endringer i opprinnelig vedtak.

Byggeprosjektet Steinkjer videregående skole er et omfattende prosjekt som strekker seg over en lengre tidsperiode. Uten at det endrer vår konklusjon om

tilfredsstillende rapportering i henhold til vedtatt regime, vil vi stille spørsmål ved om slike store prosjekter burde vært lagt fram som egne saker der utviklingen i prosjektene blir vist. Dette ville kunne gjøre det enklere for politikerne og se helheten i prosjektet.

I skolesaken er det forutsatt salg av bygningsmasse. Salget av Egge videregående skole ble i desember 2009 (FT-sak 08/68) skjøvet fram til 2011. Så vidt revisor kjenner til, er ikke salget gjennomført pr dato. I henhold til opprinnelig vedtak vil denne utsettelsen være et avvik.

Prosjektets opprinnelige kostnadsramme (2006) var 128,9 millioner kroner. Endelig prislapp (uten EMI-investeringer) er i 2012 299,1 millioner kroner. I henhold til opprinnelig ramme har prosjektet blitt 170,2 millioner kroner dyrere enn planlagt. Det må her understrekes at dette ikke bare skyldes økte kostnader, men at prosjektet også har blitt utvidet til å bli mer omfattende.

Noen forklaringsfaktorer er at det i byggeperioden var en betydelig prisøkning i markedet og at prosjektet derfor måtte deles opp i tre byggetrinn. Det ble gjennomført en makeskifteprosess med Steinkjer kommune; dette var ikke med i opprinnelige planer. Aksepterte endringer i prosjektet (i henhold til endringsmeldinger) var også med på å øke kostnadene i prosjektet. Disse endringene hadde til dels betydelig økonomisk effekt.

Prosjektet er ikke gjennomført i henhold til opprinnelig vedtatte budsjetterammer og framdriftsplaner. Det er likevel slik at prosjektet er gjennomført i henhold til budsjetterammer og framdriftsplaner slik de framstår etter endringer og justeringer. Avvik forklares i all hovedsak med kompleksiteten i prosjektet og behovet for skreddersydde løsninger. Endrede forutsetninger er rapportert til, og vedtatt av, politisk nivå.

6. FYLKESRÅDETS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til administrasjonssjefen i Nord-Trøndelag fylkeskommune 3/5-13. KomRev Trøndelag IKS mottok 16/5-13 svar fra Fylkesrådet, der Fylkesrådet har følgende kommentar: "Fylkesrådet tar forvaltningsrevisjonsrapporten Nye Steinkjer videregående skole del 2: Organisering og økonomistyring i gjennomføringsfasen til etterretning". Høringsbrevet er vedlagt i sin helhet i vedlegg 3.

KILDER

Lov av 6.juni 1999 nr 69 om offentlige anskaffelser

Westhagen, Harald m fl (1995): Prosjektarbeid. Utviklings – og endringskompetanse. Universitetsforlaget

Nord-Trøndelag fylkeskommune (2005): Utviklings – og investeringsbehov for de videregående skolene i Nord-Trøndelag 23.5.2005

Nord-Trøndelag fylkeskommune (2006): Ansvar og myndighet for virksomheten Eiendoms – og utbyggingsavdelingen. Notat av 22.6.2006

Nord-Trøndelag fylkeskommune: Rapport om universell utforming ved Steinkjer videregående skole. 01.10.2012

Driftsrapporter til fylkestinget i perioden 2007-2012

KomRev Trøndelag IKS: Økonomistyring – forvaltningsrevisjonsrapport 1700-2/2012

KomRev Trøndelag IKS: Innkjøp. Nye Steinkjer videregående skole. Vedtaksetterlevelse i planleggingsfasen – forvaltningsrevisjonsrapport 1700-1/2010

VEDLEGG 1: ROLLER I PROSJEKTORGANISASJONEN

Prosjekteier: Hos NTFK definert som den som utøver eierrollen på vegne av byggherren og har det formelle ansvaret. Dette er Eiendomsleder (Eiendomsavdelingen ved Eiendomsleder) på vegne av Fylkestinget. Er kontraktspart mot leverandører. Rapporterer til Fylkesråd via administrasjonssjef

Styringsgruppe: I NTFK en rådgivende gruppe til prosjekteier bestående av eiendomsleder, virksomhetsleder (rektor) og fylkesopplæringsjef

Prosjektansvarlig: Overordnet ansvar for at prosjektet gjennomføres i hht bestilling og regelverk og rapporterer til prosjekteier (eiendomssjef). Er den samme som prosjektleder ved bruk av intern prosjektledelse fra eiendomsavdelingen. Ved ekstern prosjektleder blir denne viktig for at NTFK s systemer og rutiner blir overholdt

Prosjektleder: Utøvende leder av prosjektorganisasjonen. Har ansvar for prosjektering, utførelse og kontakt med brukerorganisasjon og for at prosjektet er innenfor tildelt budsjett og fremdriftsplan. Rapporterer normalt til prosjekteier (evt. via prosjektansvarlig hvis ekstern prosjektleder)

Byggherreombud: Byggherrens representant ved en totalentreprise. Kontrollerer at kontraktsgrunnlag blir prosjektert og utført. (kan ofte være prosjektleder ved mindre prosjekter, men ofte eksterne rådgivere. Særlige på tekniske anlegg) Rapporterer til prosjektleder

Prosjekterende: Arkitekter og rådgivere som utarbeider tegninger og beskrivelser (fasedelt). Ved totalentreprise er disse engasjert av totalentreprenøren og rapporterer til denne. Ved byggherrestyrte delentrepriser rapporterer disse til byggherre via prosjektleder

Prosjekteringsgruppe: Gruppe av projekterende (arkitekter og rådgivere), se ovenfor.

Brukerkoordinator: Dette er virksomhetens grensesnitt inn mot prosjektet. Har ansvar for organisering av brukergruppe/organisasjon, og rapporterer til prosjektleder. Kan være ekstern, men i NTFK prosjekt de senere år har dette vært en ledende ressurs fra virksomheten der prosjektet gjennomføres.

Byggeleder: Byggherrens representant ved delte entrepriser som leder utførelsesfasen av byggeprosjektet. Rapportere til prosjektleder.

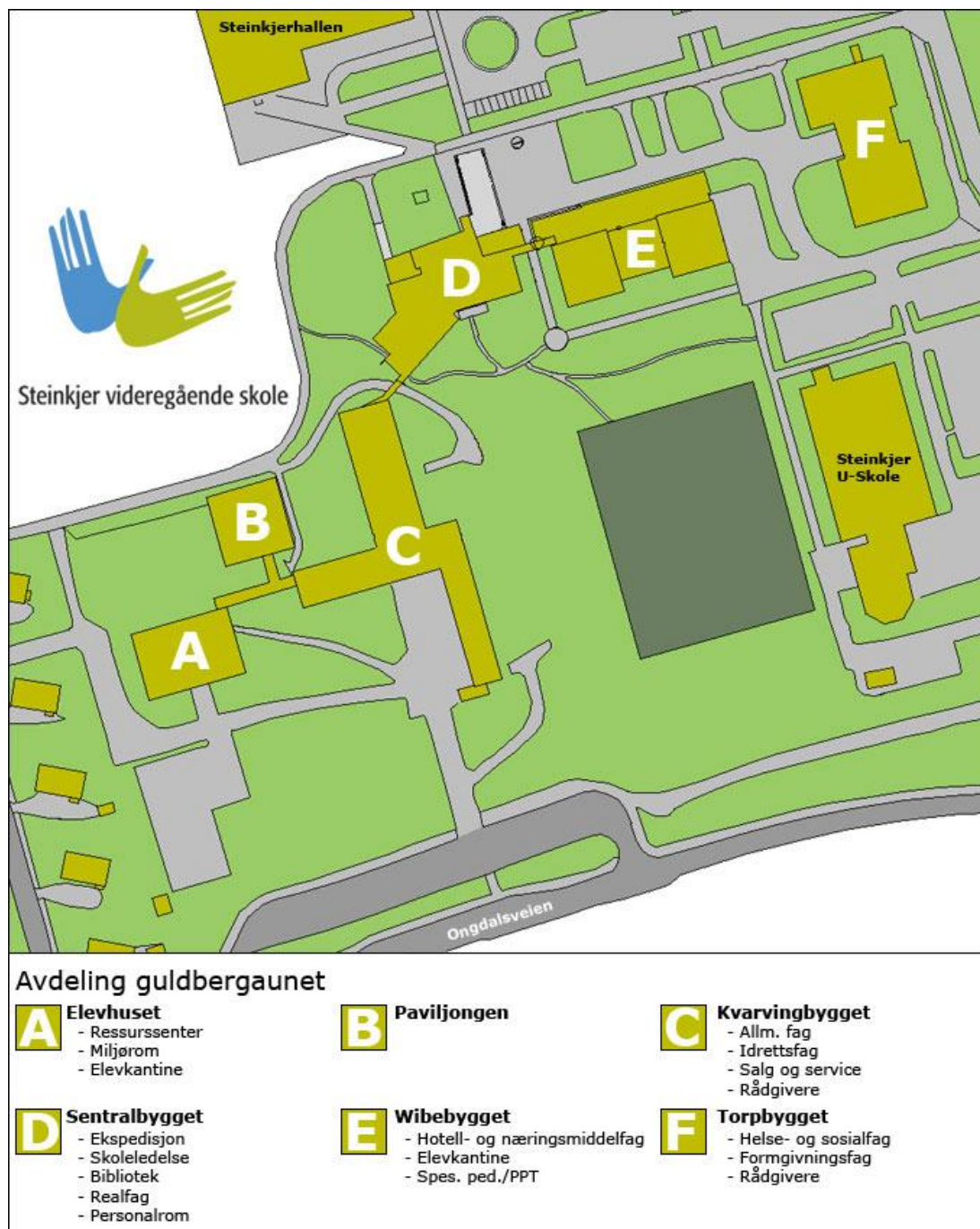
Prosjekteringsleder; Byggherrens representant ved delte entrepriser som leder prosjekteringsfasen av byggeprosjektet– rapporterer til prosjektleder. (ved totalentreprise er dette en del av TE, derfor byggherreombud i slike kontrakter).

SHA-koordinator: Ansvar for at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø blir ivaretatt både i prosjekteringen og i utførelsen. Rolle definert i byggherreforskriften. Rapporterer til prosjektleder

Utstysplanlegger: Ansvar for utstysplanlegging, i Nord -Trøndelag Fylkeskommune ofte knyttet opp mot brukerkoordinator. Rapporterer til prosjektleder

Rådgivere: Er ofte det samme som arkitekt/prosjekterende avhengig av gjennomføringsmodell. Begrepet er ofte knyttet til ressurser anvendt i tidligfasearbeid i prosjektet.

VEDLEGG 2: OVERSIKTSKART STEINKJER VIDEREGÅENDE SKOLE



VEDLEGG 3: HØRINGSSVAR

Eiendomsavdelingen

- et ansvar for FYLKESTINGET
i Nord-Trøndelag 

Kom Rev Trøndel IKS
Postboks 2565
7735 STEINKJER

Deres referanse	Vår referanse	Saksbehandler	Dato
Uro	12/00375-30	Rune Gjermo	14.05.2013

Kommentar til høringsutkast

Fylkesrådet har behandlet «Høringsutkast av forvaltningsrevisjonsrapport Nye Steinkjer videregående skole del 2: Organisering og økonomistyring i gjennomføringsfasen» i rådsmøtet 14.mai 2013.

Fylkesrådet har følgende kommentar:

Fylkesrådet tar forvaltningsrevisjonsrapport Nye Steinkjer videregående skole del 2: Organisering og økonomistyring i gjennomføringsfasen til etterretning

Vennlig hilsen



Ingvild Kjerkol
Fylkesrådsleder

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Orgenhet:

Eiendom

Postadresse:

Postboks 2560
7735 STEINKJER

Besøksadresse:

Seilmakergata 2
7735 STEINKJER

Org.nr.:

938 967 091

Telefon:

+47 74 11 10 00

Bankkonto:

4410.06.00290

E-postadresse:

postmottak@ntfk.no

Internet:

www.ntfk.no



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

www.krt.no