

FORVALTNINGSREVISJON

Fylkesveg investeringer

Nordland fylkeskommune



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Nordland fylkeskommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot investering på fylkesveg. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Nordland fylkeskommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Nordland fylkeskommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Bodø, Finnsnes, Tromsø, 27.9.2022

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring

Olga Jaros og Truls Siri
Prosjektledere, forvaltningsrevisorer

Mailen Evjen
Prosjektmedarbeider, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt Nordland fylkeskommunes system for styring av investeringsprosjekter på veg, og bruken av dette systemet i tre utvalgte vegprosjekter. I tillegg har vi kartlagt hvilke investeringer som ikke er gjennomført i tråd med vedtatte planer og inngåtte avtaler og eventuelle årsaker til dette.

Forvaltningsrevisjonen har følgende problemstillinger:

1. *Oversikt over investeringer som ikke er gjennomført i tråd med vedtatte planer og inngåtte avtaler. Hva er oppgitt som eventuelle årsaker til at investeringene ikke er gjennomført?*
2. *Har Nordland fylkeskommune et overordnet system for styring av investeringsprosjekter på veg?*
3. *I hvilken grad har Nordland fylkeskommune tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter på veg i praksis?*

I forbindelse med regionreformen skjedde det nye endringer på vegområdet fra 1.1.2020. Endringene medførte at alle oppgaver med utredning, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av fylkesvegene overføres til fylkeskommunene og at ordningen med Sams vegadministrasjon opphørte. Avdeling for transport og infrastruktur har ansvaret for kollektivtilbudet med buss, hurtigbåter og ferjer i Nordland. I tillegg har avdelingen også ansvar for fylkesvegene, fylkeskommunens eiendomsmasse, samt for planlegging og gjennomføring av fylkeskommunens investeringsprosjekter. Seksjonen har 149 ansatte der 27 tilhører seksjon for vegutbygging. Seksjonen består av prosjektledere, byggeledere og kontrollingeniører, og de følger opp prosjektene fra og med oppstart av planlegging/prosjektering til og med ferdig bygget anlegg.

Når det gjelder vegprosjekter som inngikk i «Handlingsprogram fylkesveg og ferjesamband 2014-2023» og budsjett og økonomiplanene i perioden 2014-2021, er det ulike årsaker til at disse ikke har blitt gjennomført i tråd med opprinnelig plan.

Av de 16 *strekningsvise vegprosjektene* er det ni som ikke var prioritert eller tatt inn i økonomiplanen, samt utsatt som konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer. Resterende av vegprosjektene fikk økt eller redusert omfang. Kostnadsøkninger forklares med mengdeøkninger og uforutsette grunnforhold.

Blant *utbedring av grusveger* er det fem av elleve som ikke ble prioritert eller tatt inn i økonomiplan, og utsatt som konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer. Fire ble slått sammen til to vegprosjekter. Én av grusvegene ble nedklassifisert til kommunal veg, og én ble utbedret med vedlikeholdsmidler.

For to av ni *fergekai* ble prosjektene utsatt og foreløpig ikke igangsatt. Fire av fergekaiene hadde kostnadsøkninger som enten skyldtes dårlige grunnforhold, manglende prosjektering og endrede forutsetninger. Én fergekai er utsatt som konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer, én har vi ikke mottatt forklaring på og på én fergekai mottas en årlig leiekostnad fra Helgelandssykehuset.

Det er flere ulike årsaker til at ni av *gang- og sykkelveger* ikke har blitt gjennomført i tråd med opprinnelige planer. Noen har hatt endringer i prosjektomfang eller ikke tatt inn i økonomiplan.

Manglende prosjekteringsunderlag, manglende interne ressurser og feil i prosjektering oppgis også som forklaringer. Et av prosjektene hadde langt høyere tilbudspris fra entreprenør samt uenighet om sluttoppgjør. Et prosjekt er ikke igangsatt, men planlegges byggestart 22/23.

Av *trafikksikkerhetstiltak, bypakke og kollektivtrafikkutbygging* ble to av disse sammenslått med andre vegprosjekter, de øvrige brukte midler fra annet vegprosjekt eller ble delfinansiert med kommune og private aktører.

Våre undersøkelser under problemstilling 1 viser at totalt 50 vegprosjekter som inngikk i «Handlingsprogram fylkesveg og ferjesamband 2014-2023» og budsjett og økonomiplanene i perioden 2014-2021, ikke har blitt gjennomført i tråd med opprinnelig plan. Hovedårsakene synes å være for flere vegprosjekter; ikke ble tatt inn eller prioritert i økonomiplanene, fikk endring i forutsetningene og omfang, ble sammenslått med andre prosjekter, hadde mangler i prosjekteringen.

Vår konklusjon på problemstilling 2 er at Nordland fylkeskommune har et overordnet system for styring av investeringsprosjekter på veg. Konklusjon bygger på følgende:

- Revisor vurderer at fylkesrådet oppfylder revisjonskriteriet om at de bør, som en del av internkontrollen, dokumentere et system for prosjektstyring av større investeringsprosjekter. Avdeling for transport og infrastruktur bruker Statens vegvesens håndbok for styring av vegprosjekter, og denne redegjør for konkrete krav og prosedyrer gjennom en 4-trinns prosjektstyringsmodell, for hvordan vegprosjekter skal identifiseres, planlegges, gjennomføres og avsluttes. Som en del av prosjektplanleggingen skal det utarbeides sentralt styringsdokument som skal ligge til grunn for den videre prosjektgjennomføringen.
- Videre vurderer revisor oppfyllelse av revisjonskriteriet om styringssystemets innhold. Styringssystemet inneholder og redegjør for:
 - *Faseinndeling*. Styringssystemet består av en 4-trinns modell med definerte faser og prosedyrer for hver enkelt fase.
 - *Mål*. Det fremgår av styringssystemet at alle vegprosjekter skal ha definerte samfunns mål, effektmål og resultatmål.
 - *Prosjektorganisasjon med ansvar og roller*. Rollene med ansvar i et vegprosjekt er beskrevet i styringssystemet og skal blant annet fremgå av styringsdokumentasjon som prosjektbestilling og prosjektstyringsplan.
 - *Økonomiske konsekvenser, kalkyler og usikkerhetsanalyse*. Det fremgår av styringssystemet, investeringsreglementet og håndbok for anslagsmetoden hvordan kalkyler, kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse skal gjøres.
 - *Fremdriftsplan*. Skal fremgå av sentrale styringsdokumenter.
 - *Anskaffelsesprosess/gjennomføringsstrategi*. Er nærmere beskrevet i styringssystemet og skal fremgå av sentrale styringsdokumenter.
 - *Rapportering og sluttrapport*. Avdeling for transport og infrastruktur har dokumentert rapporteringsrutiner. Som en del av styringsdokumentasjonen skal det ifølge styringssystemet utarbeides sluttrapport.

Vi har undersøkt styringsdokumenter og rapporteringer for investeringsprosjektene *Frøskelandsfjellet* (strekningvis prosjekt), *Levang ferjekai* (mindre utbedringstiltak og ferjeleier) og *Oppeid-Presteid gang- og sykkelveg* (gang og sykkelveger, trafikksikkerhet og miljø).

Vår konklusjon på problemstilling 3 er at Nordland fylkeskommune i stor grad har tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter på veg i praksis. Konklusjonen bygger på følgende:

- Revisor vurderer revisjonskriteriet om at det skal utarbeides sentrale styringsdokumenter *i all hovedsak som oppfylt* for vegprosjektet Frøskelandsfjellet og Oppeid-Presteid. For vegprosjektet Levang ferjekai vurderer revisor revisjonskriteriet som *delvis oppfylt*. Vurderinger er begrunnet i at styringsdokumentasjonen ikke ble oppdatert.
- Revisjonskriterier om styringsdokumentasjonens innhold vurderes som *oppfylt* for vegprosjektene Frøskelandsfjellet og Oppeid-Presteid gang- og sykkelveg.
- For vegprosjektet Levang ferjekai vurderer revisor revisjonskriteriet om styringsdokumentasjonens innhold som *i noen grad oppfylt*. Vurderingen er begrunnet i at styringsdokumentasjonen ikke ble oppdatert samt hadde noen mangler.
- Revisjonskriteriene om rapporteringer og rapporteringenes innhold vurderes som *oppfylt*.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at Nordland fylkeskommune bør sikre at styringsdokumentasjon utarbeides og oppdateres i fremtidige investeringsprosjekter på veg.

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn og bestilling	8
1.2 Fylkesveg – organisering, ansvar og oppgaver	8
1.2.1 Historikk fylkesveg	8
1.2.2 Dagens organisering	9
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	11
2.1 Problemstillinger	11
2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier	11
2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 om system for investeringsprosjekter veg	11
2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3 om styring av investeringsprosjekter på veg	16
3 Metode, datamateriale og avgrensing	18
3.1 Metode og datamateriale	18
3.2 Gyldighet og pålitelighet	18
3.3 Avgrensninger	19
4 Oversikt investeringer	20
4.1 Innledning	20
4.2 Oversikt investeringer med forklaringer	21
4.2.1 Strekningsvise prosjekt	22
4.2.2 Utbedring grusveger	28
4.2.3 Utbedring fergekaier	32
4.2.4 Gang og sykkelveger	35
4.2.5 Trafikksikkerhetstiltak, Bypakke, kollektivtrafikk	38
4.3 Oppsummering	40
5 System for prosjektstyring	41
5.1 Innledning	41
5.2 Statens vegvesens håndbok for styring av vegprosjekter	41
5.2.1 4-trinns prosjektstyringsmodell	42
5.2.2 Måldefinering	44
5.2.3 Styringsdokumenter	44
5.2.4 Prosjektorganisering og roller	46
5.2.5 Kalkyler og usikkerhetsanalyse	46

5.2.6	Fremdriftsplan.....	48
5.2.7	Gjennomføringsstrategi med kontraktstrategi.....	49
5.2.8	Rapporteringer	50
5.3	Oppsummering, revisors vurdering og konklusjon.....	51
6	Styring av vegprosjekter.....	53
6.1	Innledning.....	53
6.2	Strekningvisse prosjekt. Fv. 821 Frøskelandsfjellet.....	53
6.2.1	Prosjektstyringsdokumenter.....	54
6.2.2	Måldefinering.....	55
6.2.3	Fremdriftsplan.....	55
6.2.4	Kostnadsoverslag, usikkerhet	56
6.2.5	Gjennomføringsstrategi, kontraktstrategi	56
6.2.6	Prosjektorganisasjon	56
6.2.7	Rapporteringer	57
6.3	Mindre utbedringstiltak og ferjeleier, Fv. 17 - Levang ferjekai.....	59
6.3.1	Prosjektstyringsdokumenter.....	59
6.3.2	Rapporteringer	60
6.4	Gang- og sykkelveger, FV. 81 Oppeid-Presteid	61
6.4.1	Prosjektstyringsdokumenter.....	62
6.4.2	Måldefinering.....	62
6.4.3	Fremdriftsplan.....	63
6.4.4	Kostnadsoverslag, usikkerhet	63
6.4.5	Gjennomføringsstrategi, kontraktstrategi.....	63
6.4.6	Prosjektorganisering	64
6.4.7	Rapporteringer	64
6.5	Oppsummering, revisors vurdering og konklusjon.....	65
7	Uttalelse.....	67
8	Anbefalinger	68
9	Referanser.....	69

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

KomRev NORD omtaler investeringer på fylkesveg i sin risiko- og vesentlighetsvurdering av Nordland fylkeskommunes virksomhet for perioden 2020-2023. Her vises det blant annet til at investeringsbudsjettet på fylkesveger for 2020 var på kr 1 255 millioner, og utgjorde ca. halvparten av fylkeskommunens investeringsbudsjett. I risiko- og vesentlighetsanalysen vises det også til at årsberetningene for Nordland fylkeskommune de siste årene har vist at det er betydelig mindreforbruk på veginvesteringer, noe som også har vært omtalt i nummererte brev. Årsakene er i hovedsak forklart med forsinkelser knyttet til reguleringsarbeid, prosjektering, anbudsprosess og selve byggeprosessen. Forvaltningsrevisjon om investeringer innen fylkesveg var prioritert som nr. 1 i plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av fylkestinget i sak 107/20 i møte 26.10.2020.

Kontrollutvalget behandlet bestilling av forvaltningsprosjektet *fylkesveg investeringer* i sak 56/20, og ba KomRev NORD fremlegge overordnet prosjektskisse for prosjektet. I møte 25.1.2021 under sak 6/21 vedtok kontrollutvalget prosjektskissen fra KomRev NORD og ba revisor å iverksette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Investering defineres som binding av midler for et framtidig tidsrom¹. Investeringer i varige driftsmidler omtales i fylkeskommunens økonomireglement som fast eiendom, bygninger, anlegg, inventar, utstyr, transportmidler, maskiner mv. med levetid på over 3 år og anskaffelseskostnad på over kr 100 000.

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke Nordland fylkeskommunes system og oppfølging av investeringene på fylkesveg.

1.2 Fylkesveg – organisering, ansvar og oppgaver

1.2.1 Historikk fylkesveg

Da forvaltningsreformen trådte i kraft 1. januar 2010 fikk fylkeskommunene tildelt en rekke oppgaver, herunder også ansvaret for et større vegnett som inkluderte ferjetilbudet som var på det tidligere riksvegnettet. Nordland fylkeskommune fikk overført 1 550 km veg i forbindelse med forvaltningsreformen og antall fylkesvegferjesamband økte fra seks til 21.

Fram til 2020 brukte staten og fylkeskommunen samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesoppgaver. Dette ble betegnet som sams (felles) vegadministrasjon og innebar at staten og fylkeskommunen brukte samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesoppgaver. Regionvegsjefen hørte inn under Vegdirektoratet i saker som gjaldt riksveger og under fylkeskommunene i saker som gjaldt fylkesveger. Regionvegsjefen utførte oppgaver for fylkeskommunen i fylkesvegsaker og oppgaver for staten i riksvegsaker og andre statlige oppgaver.

Nordland fylkeskommunes styringsmodell for arbeidet med fylkesvegene og fylkesvegferjesambandene etter 2010 ble kalt en fullskalamodell av sams vegadministrasjon. Her inngikk Statens vegvesen som en egen avdeling, på lik linje med de andre avdelingene, i fylkeskommunens organisasjon. Dette innebar at det ikke var egne ansatte i Nordland

¹ <https://snl.no/investering>

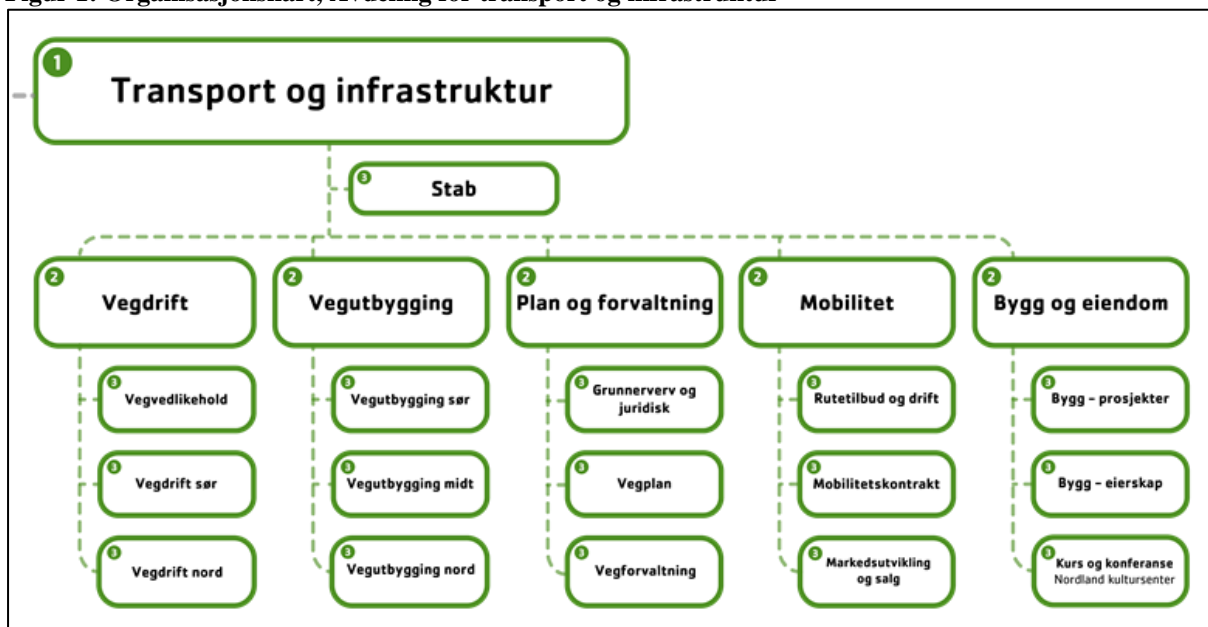
fylkeskommune med ansvar for fylkesveg og fylkesvegferjesamband og at regionvegsjefen utgjorde den vegfaglige administrasjonen i fylkeskommunen. I daværende delegasjonsreglement ble regionvegsjefen definert som etatssjef, ensbetydende med avdelingssjef. På denne måten var regionvegsjefen sidestilt med fylkeskommunens øvrige avdelingssjefer. Dette medførte også at fylkesrådet, basert på fylkestingets budsjettvedtak og delegasjonsreglement, var bestiller og Statens vegvesen var utfører.

I forbindelse med regionreformen skjedde det nye endringer på vegområdet i 1.1.2020. Endringene medførte at alle oppgaver med utredning, planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av fylkesvegen overføres til fylkeskommunene og at ordningen med Sams vegadministrasjon opphørte. Oppgaveendringene medførte at fylkeskommunen måtte tilføres vegfaglig kompetanse og Nordland fylkeskommune etablerte ny fylkesvegadministrasjon. I fylkestingssak 75/2019 vises det til beregninger gjort av Statens vegvesen som viser at Statens vegvesen brukte 127 hele stillinger til fylkesvegopp-gaver i Nordland, og at 48 av disse stillingene var knyttet til investeringsprosjekt. Nordland fylkeskommune ansatte ny vegsjef høsten 2018 som fikk ansvaret for fremdriften i forbindelse med etableringen av den nye fylkesvegadministrasjonen. Det ble lagt til grunn et behov for 127 årsverk i forbindelse med planlegging og dimensjonering av den nye vegadministrasjonen.

1.2.2 Dagens organisering

Avdeling for transport og infrastruktur har ansvaret for kollektivtilbudet med buss, hurtigbåter og ferjer i Nordland. I tillegg har avdelingen også ansvar for fylkesvegene, fylkeskommunens eiendomsmasse, samt for planlegging og gjennomføring av fylkeskommunens investeringsprosjekter, se organisasjonskart nedenfor.

Figur 1: Organisasjonskart, Avdeling for transport og infrastruktur



Avdeling for transport og infrastruktur har 149 ansatte, hvorav 27 tilhører seksjon for vegutbygging. Seksjonen består av prosjektledere, byggeledere og kontrollingeniører, og er de som følger opp prosjektene fra og med oppstart planlegging/prosjektering til og med ferdig bygget anlegg. Seksjonsleder for veiutbygging opplyser at det reelle tallet årsverk som kan knyttes til gjennomføring av prosjektene er noe høyere. Så langt det lar seg gjøre benytter

seksjonen interne vegplanleggere, geologer, geoteknikere, grunnerverver, jurist m.m. som organisatorisk ligger under «Plan og forvaltning». Seksjonslederen opplyser videre at det har vært utfordrende å holde på ressursene innen flere av disse fagdisiplinene, antakelig da det blir vesentlig mindre fagmiljø enn hva man hadde i hele region nord i Statens vegvesen. I tillegg var det enkelte stillinger, overført fra Statens vegvesen som aldri ble besatt, deriblant to til tre årsverk knyttet til gjennomføring av anskaffelser (utarbeidelse av kontraktsmaler, kvalitetssikring av konkurransegrunnlag, praktisk gjennomføring av konkurranse osv.). Seksjonslederen antar at det totale antall årsverk knyttet til veginvesteringer ligger under de 48 som ble kartlagt før regionreformen.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Oversikt over investeringer som ikke er gjennomført i tråd med vedtatte planer og inngåtte avtaler. Hva er oppgitt som eventuelle årsaker til at investeringene ikke er gjennomført?*
2. *Har Nordland fylkeskommune et overordnet system for styring av investeringsprosjekter på veg?*
3. *I hvilken grad har Nordland fylkeskommune tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter på veg i praksis?*

2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som fylkeskommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området, og utledes med utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtatte problemstillinger. Problemstilling 1 er en deskriptiv problemstilling som der vi kartlegger og beskriver funnene, og det gjøres ikke vurderinger og vi konkluderer ikke på denne problemstillingen. Her presenterer vi de vegprosjekter som inngikk i «Handlingsprogram fylkesveg og ferjesamband 2014-2023» og budsjett og økonomiplanene i perioden 2014-2021.

De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier til problemstilling 2 og 3 er:

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (ny kommunelov)
- Økonomi og finansreglement for Nordland fylkeskommune
- Orden i eget hus, Kommunedirektørens internkontroll. Veileder fra KS (2020)
- Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ex ante akademisk forlag
- <https://www.prosjektvegviseren.no/>
- <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>

2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 om system for investeringsprosjekter veg

Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for fylkeskommunens styring (planlegging og gjennomføring) av investeringsprosjekter. Kommuneloven har imidlertid noen generelle krav som gjelder på alle fylkeskommunens områder herunder når det planlegges og gjennomføres investeringsprosjekter. Ifølge kommuneloven skal fylkesrådet² sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den

² § 10-2 Kommuneråd og fylkesråd.

Et kommuneråd eller fylkesråd leder henholdsvis den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet og fylkesrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

er gjenstand for betryggende kontroll. Kapittel 25 i kommuneloven om internkontroll trådte i kraft 1. januar 2021, og fram til da var det § 31-3³ om overgangsregler om internkontrollen som gjaldt. Denne forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i perioden etter 1. januar 2020, men vi bruker de nye bestemmelsene om internkontroll som grunnlag for å vurdere fylkeskommunens system for prosjektstyring.

Av kommuneloven § 25-1 om internkontroll fremgår det blant annet at fylkesrådet skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer, samt dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Av forarbeidene fremgår det at rutinene kan være både muntlige og skriftlige. Hva som faktisk er nødvendig å etablere av systemer og rutiner, beror blant annet på en konkret vurdering av risiko for avvik. Er det høy risiko for avvik innenfor et tjenesteområde, vil for eksempel det tilsi at fylkeskommunen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer. Innenfor disse rammene kan fylkesrådet selv vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres. Videre fremgår det av forarbeidene at kravet til å dokumentere systemer og rutiner må vurderes ut fra en skjønnsmessig vurdering basert på rammene og kravene i bestemmelsen for øvrig. Revisor oppfatter investeringsprosjekter innenfor veg å være områder hvor det kan være høy risiko for avvik når det gjelder manglende etterlevelse av lov⁴ og forskrift, gjeldende føringer om økonomi/økonomiske rammer, kvalitet og framdrift samt øvrige vedtak bestemmende for gjennomføringen av prosjektet.

Veilederen «Orden i eget hus, Kommunedirektørens internkontroll (2020)» viser til at det er viktig for kommunen og fylkeskommunen å ha oversikt og kontroll på store utbyggings- og investeringsprosjekt: *«Dette vil blant annet innebære tydelig organisering, med avklarte roller og delegering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og faste punkter for rapportering og analyse av framdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene».*

I det videre vil revisor redegjøre for hvorfor det anbefales at det offentlige har en prosjektmodell eller et styringssystem for investeringsprosjekter. Hva et styringssystem bør inneholde og hvor omfattende det bør være, vil selvsagt være avhengig av investerings størrelse og kompleksitet, samt kompetanse i og størrelse på organisasjonen som skal styre investeringsprosjektet. Revisor har tatt utgangspunkt i anbefalinger som foreligger fra anerkjente fagmiljøer og offentlige fagorgan.

Det finnes flere ulike prosjektmodeller både innenfor offentlig og privat sektor, og Concept anbefaler i sin rapport nr. 45 at kommuner og fylkeskommuner i større grad fokuserer på overordnet prosjektstyring ved bruk av prosjektmodell. I rapporten fremgår blant annet: *«Det er ikke hensiktsmessig at alle kommuner etablerer ulike prosjektmodeller med ulikt språk og begrepsbruk. Fordelen med en kommunal prosjektmodell er flere. Det er dokumentert en klar sammenheng mellom enhetlig prosjektmetodikk etter beste praksis, og gevinstrealisering av tiltakene som settes i gang. Et annet viktig moment er at en prosjektmodell ikke bare hjelper kommunen med organisering og styring, men den vil kunne luke bort prosjekter som ikke bør realiseres i en tidlig fase av prosjektutviklingen, og videre bidra til at kommunen kommer frem til konsepter som bedre løser deres behov».*

³ § 31-3.Overgangsregler om internkontroll

Fram til kapittel 25 trer i kraft gjelder følgende bestemmelser:

- a) Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

⁴ Eksempelvis lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Concept omtaler ulike modeller i sin rapport, to av disse er og prosjektmodellen «Neste Steg» fra Bygg 21⁵ og «prosjektvegviseren» til Digdir.⁶

Figur 2: Byggeprosessen «Neste steg»



Figur 3: Prosjektvegviseren



En prosjektmodell består av en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idéfasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser. Hensikten med prosjektmodell kan oppsummeres i følgende punkter:

- Styrke styringen av kommunens prosjekter gjennom felles retningslinjer som skal følges av alle prosjekter
- Sikrer at aktiviteter gjøres i riktig rekkefølge
- Sikrer at beslutningene tas på riktig grunnlag og på riktig nivå
- Har beslutningspunkt hvor man skal beslutte om prosjektet skal videreføres, utsettes, stanses eller revurderes. Det bør foreligge konkrete krav til hva som skal gjøres i hver fase før man kan gå videre

Ethvert tiltak eller prosjekt skal ha et sett klart definerte *mål*; det vil si hva man ønsker å oppnå med å realisere prosjektet. Concept skriver i rapport nr. 9 at formulering av *hovedmålene* for prosjektet er en konkretisering av hva formålet eller intensjonen betyr for samfunnet og brukerne, samt hvilke sideeffekter det er viktig å oppnå eller unngå/begrense. Hovedmålene bør ifølge Concept være knyttet til virkningen/effekten av det aktuelle prosjektet gjennom en direkte årsak-virkningssammenheng. Målet skal være relevant, det vil si i samsvar med behov og intensjon, for eksempel etterspørsel, brukernes prioriteringer eller prioriterte miljøsyn. Målet skal ha en viss bestandighet, det vil si ha en langsiktig verdi.

⁵ Bygg21 er et samarbeid mellom bygg- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter. Målet for samarbeidet er å realisere bygg- og eiendomsnæringens potensiale innenfor produktivitet og bærekraft. Bygg21 arbeider med å identifisere og spre beste praksis gjennom rapporter, verktøy, råd eller anbefalinger. Bygg21 har mandat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til å utrede og foreslå endringer i næringen og endringer i samspillet mellom næringen og offentlige myndigheter. www.bygg21.no

⁶ Digitaliseringsdirektoratet skal være regjeringa sitt fremste verktøy for raskare og meir samordna digitalisering av samfunnet. Digdir har Kommunal- og moderniseringsdepartementet som overordna fagdepartement, og formelt oppretta 1. januar 2020 gjennom ei sammenslåing av Altinn og en del av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregister og avdelinger fra det tidligere Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi).

Om hovedmål skriver Concept også at det må stilles krav til formuleringen av dem. Detaljeringsgraden må være tilstrekkelig til at man må forstå hva som skal oppnås, hvor mye og når. Formuleringen må være åpen i betydningen at den ikke er forutinntatt med hensyn til løsning. Antall hovedmål bør ikke være for høyt, men må samtidig ikke reduseres så sterkt at viktige hensyn (for eksempel i forbindelse med sideeffekter) blir utelatt. Hovedmålene skal være hensiktsmessige for å etablere en plan for investering og drift for prosjektet. *Delmål* er konkretisering av hva som skal oppnås gjennom prosjektet. Delmålene skal være hensiktsmessige bidrag til realisering av prosjektets hovedmål. Målene må formuleres slik at det blir tydelig hva det skal legges vekt på å oppnå i valget mellom alternative løsningskonsepter.

Av hensyn til at fylkeskommunens økonomiplanlegging skal være realistisk, er det naturlig å legge til grunn at man i et investeringsprosjekt belyser alle kostnader forbundet med investeringen. Videre bør det være gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l. Kostnadene ved et investeringsprosjekt knytter seg for eksempel ikke til kun selve vegbygging eller vegvedlikehold. Prosjektet kan utløse kostnader til infrastrukturiltak, knyttet til grensesnitt (tilstøtende prosjekter/områder som f.eks. rasteplasser o.l.), finanskostnader etc. Videre må usikkerhet og risikofaktorer i kostnadene synliggjøres. Concept skriver i sin rapport nr. 45 om viktigheten med å ta med usikkerhet i kostnadsestimeringen.

Det sentrale her er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet. I prosjektsammenheng sier vi ofte at usikkerhet er gapet mellom den kunnskap og kontroll man har i prosjektet og den kunnskap og kontroll man skulle ha hatt for å oppnå et optimalt resultat. I praksis er det umulig å vite med full sikkerhet hva et tiltak vil koste før det står ferdig. Kostnadsestimatet må derfor ta hensyn til denne usikkerheten. Det å ikke ta hensyn til usikkerhet gjennom bruk av deterministiske kalkyler, vil i beste fall innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall å forlede beslutningstakere og omverden.

Fylkestinget vedtok i sak 15/2021, i møte 22. februar 2021, nytt økonomireglement. Her fremgår det av kapittel 4 særskilt reglement for investeringer. Investeringsreglementet gjelder for alle investeringer i Nordland fylkeskommune der følgende gjelder for vedtatt investeringsramme:

- *Investeringsrammen er brutto utgift inkl. mva. for hele prosjektets levetid.*
- *Rammen skal inkludere marginer basert på et realistisk anslag, herunder utgifter til forprosjektering og prosjektering der dette er påkrevd.*
- *Total investeringsramme skal være inklusiv prisstigning.*
- *Budsjettet skal være fordelt på år i samsvar med forventet fremdrift.*

Det fremgår av investeringsreglementet at investeringsramme for fylkesveg kan gis som en fireårig ramme der det er hensiktsmessig. Det vil ofte være behov for mer omfattende planlegging og prioritering for å sette i gang investeringstiltak som ikke får tildelt egen prosjektramme av fylkestinget. Fylkesrådet har fullmakt til å prioritere tiltak innenfor fireårsrammen, men må holde seg innenfor vedtatt årsbudsjett for det enkelte formål som for eksempel:

- *universell utforming bygg*
- *oppgradering teknisk anlegg og brannanlegg i bygg*
- *trafikksikkerhetstiltak fylkesveg*
- *gang- og sykkelveger*

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har som en av sine oppgaver å være fagorgan for anskaffelser i offentlig sektor. DFØ viser til at kommuner og fylkeskommuner investerer hvert år milliarder i utvikling, rehabilitering og nybygging av bygninger og anlegg. DFØ trekker frem at god prosjektgjennomføring krever planlegging, og de har utviklet en veileder som gir nyttige innspill til å kunne treffe riktige anskaffelsesstrategiske og kontraktsmessige valg tilpasset kompleksiteten i det aktuelle bygge- og anleggsprosjektet. DFØ redegjør blant annet for følgende:

En kontraktstrategi er en helhetlig plan for hvordan en konkret anskaffelse skal gjennomføres og evalueres. Strategien er et beslutnings- og styringsdokument i forberedelsene av en bygg- og anleggsanskaffelse, etter at behovet er definert. Den skal kunne bidra til at offentlige byggherrer når sine mål for prosjektets kvaliteter, fremdrift og økonomi.⁷

Fremdriftsplan skal blant annet vise forventet fremdrift av ulike aktiviteter, varigheten og viktige milepæler. Norsk Standard kontraktene sier noe om hvem som skal lage fremdriftsplanene. Et eksempel er NS 8407 (Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser) som baseres på at det er totalentreprenøren som er den som skal ha hovedansvaret for å koordinere aktørene på byggeplassen. I NS 8407 pkt. 21.2 fremgår det at totalentreprenøren innen fire uker fra kontraktsignering skal lage fremdriftsplanen som viser alle totalentreprenørens ytelser og hvilke ytelser fra byggherren totalentreprenøren er avhengig av. Imidlertid er ikke byggherren pålagt å utarbeide en oversikt over de ulike aktørene, men NS 8407 har en bestemmelse i pkt. 21.4 som forutsetter at byggherren skal koordinere aktørene, men ingen regel som sier at byggherren skal utarbeide og overlevere en oversikt over alle aktørene. Fremdriftsplanen kan også utarbeides av den som har rollen som prosjektleder i et investeringsprosjekt.

Det fremgår videre av investeringsreglementet til fylkeskommunen at alle investeringer skal vedtas som en del av årsbudsjettvedtaket i desember, og eventuelle endringer i løpende prosjekter gjøres ved tertialrapporteringene. Før en investering kan starte må finansieringen være i orden. I kapittel 4.6.2 står det nærmere om oppfølging og rapportering:

Det skal rapporteres på det nivå som fylkestinget har tildelt økonomiske rammer ved tertialrapporteringer og i årsregnskapet. Rapporteringen skal vise

- årsbudsjett
- prognose innenfor året
- kostnadsramme
- styringsramme
- prognose for hele prosjektet totalt (årsuavhengig prosjektramme)

Eventuelle mer- eller mindreforbruk skal forklares. Der det er avvik fra årsbudsjett og/eller kostnadsrammer skal løsning foreslås og legges frem i økonomirapporten. Fylkesrådet har til enhver tid fullmakt til å stoppe investeringsprosjekter dersom det oppstår vesentlige økonomiske avvik, frem til sak legges frem for fylkestinget.

For å kunne etterleve kravene til rapportering, er fylkesrådet avhengig av informasjon fra prosjektorganisasjonen for investeringsprosjektet. Det må derfor sørges for interne rapporteringsrutiner som gir nødvendig grunnlag for rapportering videre til fylkestinget. Det bør derfor etableres gode kommunikasjons- og samarbeidsforhold mellom partene i prosjektet.

⁷ <https://anskaffelser.no/nb/verktoy/maler/kontraktstrategi-bygg-og-anlegg>

Det innebærer videre at fylkeskommunen som prosjekteier og byggherre er helt avhengig av åpen og god kommunikasjon slik at eventuelle endringer og tillegg som vil kunne påvirke prosjektets totale kostnader, når fram til fylkeskommunen i henhold til de tidsfrister som er fastsatt i kontrakten.

I forbindelse med avslutningen av et investeringsprosjekt, og for å dokumentere hvordan prosjektet har gått, anbefales det i prosjektmodeller⁸ og prosjektstyringsteori at det utarbeides en sluttrapport. Her bør prosjektets resultater sammenlignes opp mot mål, rammebetingelser og planer i styringsdokumentasjonen. Hensikten er intern og ekstern læring hvor man dokumenterer prosjektleders erfaringer.

På bakgrunn av ovennevnte redegjørelser utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 2:

Fylkesrådet bør, som en del av internkontrollen, dokumentere et system for prosjektstyring av større investeringsprosjekter på veg.

- Systemet bør inneholde og/eller redegjøre for:
 - Faseinndeling
 - Mål
 - Prosjektorganisasjon med ansvar og roller
 - Økonomiske konsekvenser og kalkyler
 - Usikkerhetsanalyse
 - Fremdriftsplan
 - Kontraktstrategi/gjennomføringsstrategi
 - Rapportering og sluttrapport

2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3 om styring av investeringsprosjekter på veg

I den overordnede prosjektskissen som kontrollutvalget vedtok, redegjorde revisor for at det vil være for ressurskrevende å undersøke alle investeringsprosjekter på veg, og at vi derfor undersøker noen utvalgte vegprosjekter. I prosjektskissen viste vi til Økonomiplan 2021-2024 og budsjett for 2021, der investeringsprosjekter på veg er delt inn i følgende kategorier:

1. Strekningsvise prosjekt
2. Mindre utbedringstiltak og ferjeleier
3. Gang og sykkelveger, trafikksikkerhet og miljø

Vi har tatt utgangspunkt i å se nærmere på ett prosjekt innenfor hver av disse tre kategoriene, der vi ved utvelgelsen har lagt vekt på prosjektets størrelse (prosjektramme) og at prosjektet har pågått etter 1.1.2020. Prosjektene vi har valgt ut er:

- Fv. 821 Frøskelandsfjellet
- Fv.17 - Levang ferjekai
- Fv. 81 - Oppeid-Presteid, gang- og sykkelveg

Styringsdokumentene presentert under problemstilling 2 inneholder føringer for prosjektene undersøkt under problemstilling 3, og vi utleder følgende som revisjonskriterier:

⁸ <https://www.prosjektvegviseren.no/dokumentasjon/ledelsesprodukter/sluttrapport>

Det skal utarbeides sentrale styringsdokumenter for vegprosjektene

Styringsdokumentene skal inneholde informasjon/redegjørelse om

- Samfunns mål, effektmål og resultatmål.
- Fremdriftsplan
- Kostnadsoverslag, usikkerhet
- Gjennomførings- og kontraktstrategi
- Prosjektorganisering

Investeringsprosjektene skal omtales i månedsrapporter og i tertialrapporter.

Det skal rapporteres på økonomi, fremdrift, HMS, og avvik skal forklares

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁹.

KomRev NORD gjennomførte oppstartsmøte med seksjonsleder for vegutbygging via Teams 17.2.2021. I møtet informerte vi om formålet og gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og det ble gjennomført intervju. Møtereferatet ble i etterkant sendt til seksjonsleder for verifisering og for eventuelle tilleggsopplysninger. I etterkant har revisor hatt dialog med seksjonslederen via e-post, og har innhentet supplerende opplysninger på denne måten.

Revisor har etterspurt og mottatt fra seksjonsleder store mengder skriftlig dokumentasjon som omhandler fylkeskommunale vegprosjekter, rutiner og reglement, fylkeskommunale- og regionale plandokumenter, prosjektstyringsdokumenter og dokumenter tilknyttet spesifikke investeringer på fylkesveg.

Revisor har gjennomført dokumentanalyse ved å systematisk gjennomgå dokumentasjon med sikte på å finne relevant informasjon om de forholdene som skal besvares i problemstillingene.

Intervju er benyttet for å innhente ytterligere kunnskap og opplysninger om fylkeskommunens prosjektstyringssystemer og styring av investeringsprosjekter på veg, og for å supplere den skriftlige dokumentasjonen.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og svare på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Datamaterialet vi har innhentet er omfattende og etter vårt syn tilstrekkelig som grunnlag for å vurdere fylkeskommunen opp imot revisjonskriteriene, og for å svare på problemstillingene. Revisor har etterspurt spesifikk dokumentasjon, og har med mottatt det som er etterspurt. De skriftlige og muntlige opplysningene er gitt av seksjonsleder, som gjennom sin rolle som i Avdeling for transport og infrastruktur er prosjekteier i investeringsprosjektene på fylkesveg og derfor god kjennskap til hvordan prosjektene styres. På bakgrunn av ovenstående betrakter vi datamaterialet som relevant.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for fylkeskommunen. Revisor har innarbeidet korrigeringer og supplerende opplysninger fra kommunen i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

3.3 Avgrensninger

I problemstilling 1 beskriver vi funn og årsaksforklaringer til at vegprosjekter ikke er gjennomført i tråd med vedtatte planer og inngåtte avtaler. Vedtatte planer er både handlingsplan og økonomiplan. Med inngåtte avtaler mener vi her investeringer på veg som er vedtatt i økonomiplaner og som dermed har eller skulle kommet i gang, men som for eksempel ikke er ferdigstilt i tråd med opprinnelig kostnadsramme og forventet ferdigstillelse. Undersøkelsen omfatter ikke avtale- og kontraktsforhold mellom byggherre og entreprenører, da en slik undersøkelse på grunn av innhold og omfang vil være én egen forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å gjelde fylkeskommunens system for styring av investeringsprosjekter på veg, samt om et utvalg av investeringsprosjekter har hatt tilfredsstillende styring og bruk av styringssystemet og rapporteringsrutinene. Vi omtaler i all hovedsak det skriftlige styringssystemet som foreligger. Fylkeskommunens erfaringer med styringssystemet blir ikke berørt i denne forvaltningsrevisjonen da det er så kort tid siden fylkeskommunen overtok ansvaret for fylkesvegene.

Forvaltningsrevisjonen er videre avgrenset til å omhandle investeringer som har pågått etter 1.1.2020, da fylkeskommunen overtok ansvaret for fylkesvegnettet. I og med at det er så kort tid siden fylkeskommunen overtok ansvaret for fylkesvegene, og at flere av investeringsprosjektene som fylkeskommunen selv har initiert og planlagt, fortsatt er under planlegging og prosjektering, er det for tidlig å kunne belyse og vurdere hele prosjektgjennomføringen fra tidligfase til ferdigstillelse.

4 OVERSIKT INVESTERINGER

Oversikt over investeringer som ikke er gjennomført i tråd med vedtatte planer og inngåtte avtaler. Hva er oppgitt som eventuelle årsaker til at investeringene ikke er gjennomført?

4.1 Innledning

Avdeling for Transport og infrastruktur har som nevnt innledningsvis ansvar for planlegging og gjennomføring av fylkeskommunens investeringsprosjekter på veg. Det fremgår av «Økonomiplan 2022-2025 og budsjett 2022» (FT 159 2021) at følgende planer ligger til grunn for samferdselssektoren; «Regional transportplan Nordland 2018-2029 - Fra kyst til marked» (strategisk del, FT-sak 137/16) og rullering av «Regional transportplan Nordland - Handlingsplan 2018-2021» (FT-sak 99/19).

Den regionale transportplanen har flere funksjoner. Som mål- og strategidokument skal den først og fremst bidra med transportpolitiske linjer for fylket i form av premisser og bakgrunnsinformasjon for prioriteringer og valg som ligger i det mer detaljerte handlingsprogrammet. Av lovforarbeidet til plan- og bygningsloven framgår det at regionale planer og planbestemmelser skal følge opp nasjonale mål og statlige retningslinjer. På samme tid skal nasjonale planprosesser fange opp regionale behov slik at regional transportplan blir et grunnlag for statlige planprosesser. Regional transportplan skal revideres hvert fjerde år og koordineres med prosessen knyttet til Nasjonal Transportplan (NTP).

Handlingsprogrammet tar utgangspunkt i følgende fem hovedelementer fra strategisk del: *Fylkesveg og fylkesvegferjesamband, kollektivtransport, næringstransporter, regionforstørring samt gåing og sykling.* Handlingsprogrammet gir prioriteringer for drift og vedlikehold av veger, fylkesvegferjedrift og veginvesteringer, og viser prioritert rekkefølge på prosjekter med kostnader. Handlingsplanen gir med andre ord en retning og overordnede politiske prioriteringer. Når det gjelder økonomiske rammer og endelige prioriteringer, fremgår dette av økonomiplan og de kommende årsbudsjetter.

I økonomiplan 2022-2025 fremgår det at den høye prisveksten i bygg- og anleggsbransjen med prisvekst på over 15 prosent, gjør at flere av fylkeskommunens investeringsprosjekter blir dyrere, som igjen vil gjøre utslag også på lang sikt. Det står videre at den høye prisveksten sammen med et begrenset handlingsrom, gjør det nødvendig å ta en ny gjennomgang av omfang og alternative løsninger på flere av de mest kostnadskrevende prosjektene. Enkelte prosjekt vil kunne få utsatt oppstart i forhold til opprinnelig plan.

For å bedre prosjektgjennomføringen i fylkeskommunen ble det igangsatt tiltak, og dette er redegjort for i økonomiplan 2022-2025. Her står det:

«Erferingene viser at det er for dårlig samsvar mellom budsjettet og virkelig gjennomføring av investeringsprosjekt. Dette skaper forventninger om prosjektgjennomføring som ikke innfris og kan medføre unødvendige låneopptak. Fylkesrådet gjorde derfor i fjor flere grep i budsjetteringen av investeringsprosjekt.

Større navngitte prosjekt kostnadsberegnes som regel gjennom trinnvis kalkulasjon, som gir en kostnadsestimering med usikkerhet. Det kan da angis med hvor stor sannsynlighet kostnadene for et prosjekt vil ligge lavere enn en gitt ramme. Begrepene kostnadsramme og styringsramme ble innført som begrep i økonomiplan 2021-24. En kostnadsramme har 85 % sannsynlighet for at sluttkostnaden ender lik kostnadsrammen eller lavere (P85). De fleste investeringsprosjekt med kostnadsoverslag er vedtatt med kostnadsrammen som budsjett. En

styringsramme har på samme vis 50 % sannsynlighet for at sluttkostnaden ender lik styringsrammen eller lavere (P50).

Fylkesrådets vurdering er at dette er et godt tiltak for å få bedre kostnadskontroll som bør videreføres, men at dette bør sees over flere år. Fylkesrådet anbefaler derfor at fylkestinget fortsatt vedtar investeringsprosjekt med kostnadsrammen som budsjett, men differansen mellom styringsrammen og kostnadsrammen er ikke finansiert i økonomiplanperioden. Gjennom dette grepet mener fylkesrådet at det oppnås mer realistisk budsjettering og styringsrammen innføres som et tydelig kostnads mål, samtidig som dagens fleksibilitet og fullmakter gjennom budsjetteringen opprettholdes. Erfaringer viser at prosjektene ofte får sluttkostnad over styringsrammen og dette kan gi økte kostnader for enkeltprosjekt i økonomiplanperioden. Dette kan få betydning for påfølgende økonomiplanperioder. Ikke alle større navngitte prosjekt i økonomiplanen har kostnadsestimater etter denne modellen og det vil derfor ta noe tid å innarbeide ordningen.

I økonomiplan 2021-24 ble det også lagt inn en porteføljustering for investeringsprosjektene. Denne skulle ta hensyn til at gjennomføringen av investeringsprosjekt ofte forskyves ut i tid. Porteføljusteringen ble lagt inn i som et negativt beløp i første budsjettår og kompensert i de påfølgende årene i økonomiplanen. Fylkesrådet ser at en porteføljustering skaper flere utfordringer, blant annet i det økonomiske rapporteringsarbeidet, og anbefaler derfor at tiltaket ikke videreføres. Justeringen som ble lagt inn i fjorårets økonomiplan utlignes i den nye økonomiplanen».

I tertialrapport 1-2022 behandlet av fylkestinget i sak 102/22, er det et eget vedlegg som omtaler usikkerhet og prisstigning i kollektivt, drift, vedlikehold, bygg og anlegg. Her fremgår det at endringen i kostnadsindeksen for veganlegg fra 4. kvartal 2021 utgjør 4,4 %. På årsbasis ligger økningen på 12,9 % målt mot 1. kvartal 2021. Det står videre at prisveksten ikke gjør det mulig å gjennomføre økonomiplanens veginvesteringer som planlagt, og at det må omprioriteres i investeringsporteføljen slik at enkelte prosjekt utsettes og/eller det må tilføres investeringsmidler.

4.2 Oversikt investeringer med forklaringer

For å presentere oversikt over investeringer som ikke er gjennomført i tråd med vedtatte planer og inngåtte avtaler, samt svare på hva eventuelle årsaker er til at investeringene ikke er gjennomført, har revisor utarbeidet tabellene nedenfor. Disse er laget på bakgrunn av informasjon og oversikter som seksjonslederen oversendte revisor. Disse investeringsprosjektene er fra fylkestingets sak 97/13 «*Handlingsprogram fylkesveg og ferjesamband 2014-2023*», og er kategorisert som strekningsvise prosjekt, utbedring grusveger, utbedring av ferjekaier og gang og sykkelveger. Under hver tabell er det oppgitt avviksforklaringer slik revisor har mottatt fra seksjonsleder.

4.2.1 Strekningsvise prosjekt

16 av de vedtatte strekningsvise prosjektene har ikke blitt gjennomført i tråd med opprinnelige planer. Disse presenterer vi i påfølgende seks tabeller (tabellene 1 til 6).

Tabell 1: Fv. 17 Glomvik-Setvikdalen, Fv. 17 Røytvika-Kilboghavn og Fv. 78 Halsøy-Leirosen

Prosjektnavn	Fv. 17 Glomvik - Setvikdalen	Fv. 17 Røytvika - Kilboghavn	Fv. 78 Halsøy - Leirosen
Opprinnelig kostnadsramme	50 000	328 000	1 620 000
Justert kostnadsramme	75 000		2 129 000
Faktisk/forventet sluttkostnad	2 877	2 512	2 197 000
Regnskap hittil	2 877	2 512	2 197 000
Politiske vedtak	Budsj./øk.plan 2014, Budsj./øk.plan 2015, Budsj./øk.plan 2016	Budsj./øk.plan 2014, Budsj./øk.plan 2015, Budsj./øk.plan 2016	St.prp. Nr. 90 (2008-2009), bud./øk.plan fra 2010 t.o.m. 2017.
Planlagt prosjektstart	2015	2015	Ca. 2009
Faktisk prosjektstart (oppstart projektering)	2014	2014	Ca. 2009
Planlagt ferdigstilling	2016	2017	2014
Faktisk/ forventet ferdigstilling	Prosjektet stoppet i 2016	Prosjektet stoppet i 2016	2014

Avviksforklaringer**Fv. 17 Glomvik – Setvikdalen**

Oppstart av projektering i 2014, men vegprosjektet ble avbrutt da det ikke lengre var prioritert i økonomiplan. Det ble kun utført forberedende arbeider.

Fv. 17 Røytvika – Kilboghavn

Dette vegprosjektet ble sterkt redusert allerede i økonomiplanen 2015, endret til Fv. 17 Eidhaugen - Kilboghavn. Prosjektet avbrutt pga. ikke lengre prioritert i økonomiplan. Kun utført forberedende arbeider.

Fv. 78 Halsøy – Leirosen

Vegprosjektet ble vedtatt og startet som et statlig prosjekt. Kostnadsøkninger skyldes bl.a. politisk vedtak økt vegbredde på arm Ømmervatn, store mengdejusteringer som følge av dårlige grunnforhold og konkurs hos en av entreprenørene. Endringer i moms-regler bidro også til kostnadsøkning.

Tabell 2: Fv. 82 Sortland-Risøyhamn, Fv. Nordfold-Alvenes og Fv. 665 Oppeid-Tranøy

Prosjektnavn	Fv. 82 Sortland - Risøyhamn	Fv. 632 Nordfold - Alvenes	Fv. 665 Oppeid - Tranøy
Opprinnelig kostnadsramme	400 000	29 000	42 000
Justert kostnadsramme	132 000		
Faktisk/forventet sluttkostnad	155 000		
Regnskap hittil	163 300		
Politiske vedtak	Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2020.		
Planlagt prosjektstart	2016		
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	2016		
Planlagt ferdigstilling	2017 (delprosjekt Holmen - Maurnes)		
Faktisk/ forventet ferdigstilling	2019		

Avviksforklaringer**Fv. 82 Sortland - Risøyhamn**

Opprinnelig et vegprosjekt med seks delstrekninger. I budsjett og øk.plan 2016 ble prosjektet redusert til kun parsell Holmen - Maurnes. Uforutsette grunnforhold medførte et vesentlig større behov for masseforflytting enn hva som var prosjektert.

Fv. 632 Nordfold – Alvenes og Fv. 665 Oppeid – Tranøy

Disse to vegprosjektene ble ikke tatt inn i økonomiplanen

Tabell 3: Fv. 808 Hemnesberget, Fv. 815 Vest-Lofoten VGS og Fv. 816 Henningsværvegen

Prosjektnavn	Fv. 808 Hemnesberget	Fv. 815 Vest-Lofoten VGS	Fv 816 Henningsværvegen
Opprinnelig kostnadsramme	95 000	5 000	129 000
Justert kostnadsramme	103 000	21 000	34 000
Faktisk/forventet sluttkostnad	101 000	36 619	22 686
Regnskap hittil	101 000	30 250	22 686
Politiske vedtak	Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2016.	Bud./øk.plan fra 2015 t.o.m. 2020.	Bud./øk.plan fra 2013 t.o.m. 2017.
Planlagt prosjektstart	2014	2015	Ca. 2014
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	2014	2017	2014
Planlagt ferdigstillelse	2015	2016	2017
Faktisk/ forventet ferdigstillelse	2017	2020	2020

Avviksforklaringer**Fv. 808 Hemnesberget**

Dette vegprosjektet fikk justert kostnadsramme i 2016-budsjettet på 103 mill kr. Avviket ansees som mindre vesentlig, og kan like gjerne tilskrives prisstigning og endret kroneverdi. Det var noe etterarbeider i 2018/2019 med opprydding av et deponi, samt justering av en avkjørsel, men dette var mindre beløp.

Fv. 815 Vest-Lofoten VGS

Dette vegprosjektet hadde manglende definering av prosjektomfang, og prosjektet hadde betydelig større omfang enn opprinnelig antatt.

Fv. 816 Henningsværvegen

Innholdet i dette vegprosjektet endret seg vesentlig undervegs. Opprinnelig var vegen tenkt utvidet til to-felts, men senere ble dette redusert til kun å utgjøre møteplasser og "fotostopp". Lysregulering av bruer inngikk også og ble utført i 2014.

Tabell 4: Fv. 819 Ballangen-Kjeldebotn, Fv. 82 Skagen Lufthavn og Fv. 820 Frøskeland-Steine

Prosjektnavn	Fv. 819 Ballangen-Kjeldebotn	Fv 82 Skagen lufthavn	Fv. 820 Frøskeland-Steine
Opprinnelig kostnadsramme	14 000	25 000	50 000
Justert kostnadsramme		26 000	
Faktisk/forventet sluttkostnad			
Regnskap hittil			
Politiske vedtak		Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2015.	
Planlagt prosjektstart		2016	
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)			
Planlagt ferdigstillelse		2017	
Faktisk/ forventet ferdigstillelse			

Avviksforklaringer**Fv. 819 Ballangen-Kjeldebotn og Fv. 820 Frøskeland-Steine**

Ikke tatt inn i økonomiplanen

Fv 82 Skagen lufthavn

Prosjektet var knyttet opp mot en mulig forlengelse av rullebanen på Skagen lufthavn som ikke ble noe av.

Tabell 5: Fv. 821 Frøskeland-Steinlandsfjorden, Fv. 828 Silvalen-Bjørn og Fv. 834 Løpsmark-Festvåg

Prosjektnavn	Fv. 821 Frøskeland-Steinlandsfjorden	Fv. 828 Silvalen-Bjørn	Fv. 834 Løpsmark - Festvåg
Opprinnelig kostnadsramme	25 000	140 000	396 000
Justert kostnadsramme	30 000		
Faktisk/forventet sluttkostnad			
Regnskap hittil			34 100
Politiske vedtak	Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2015.		Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2016.
Planlagt prosjektstart	2015		2018
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)			
Planlagt ferdigstillelse	2016		
Faktisk/ forventet ferdigstillelse			

Avviksforklaringer**Fv. 821 Frøskeland-Steinlandsfjorden**

I økonomiplan 2016-2019, kap. 13.7 «Veginvesteringer», er dette prosjektet listet opp som et av flere prosjekter som må utsettes «som en konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer».

Fv. 828 Silvalen-Bjørn

Ikke tatt inn i økonomiplanen

Fv. 834 Løpsmark – Festvåg

Dette vegprosjektet fikk sterkt redusert omfang, og de fleste delstrekninger ble tatt ut av prosjektet. Det var kun parsell Valvikdalen ble bygd.

Tabell 6: Fv. 838 Skauvoll

Prosjektnavn	Fv. 838 Skauvoll
Opprinnelig kostnadsramme	26 000
Justert kostnadsramme	81 000
Faktisk/forventet sluttkostnad	
Regnskap hittil	
Politiske vedtak	Bud./øk.plan fra 2015 t.o.m. 2016.
Planlagt prosjektstart	2017
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	
Planlagt ferdigstillelse	2019
Faktisk/ forventet ferdigstillelse	

Avviksforklaring

I økonomiplan 2016-2019, kap. 13.7 «Veginvesteringer», er dette prosjektet listet opp som et av flere prosjekter som må utsettes «som en konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer».

4.2.2 Utbedring grusveger

Elleve av de vedtatte utbedringer av grusveger har ikke blitt gjennomført i tråd med opprinnelige planer. Disse presenterer vi i påfølgende fire tabeller (tabellene 7 til 10).

Tabell 7: Fv. 133 Tjøtta-Svines og Fv. 139 Gårdsvik-Nyhus

Prosjektnavn	Fv. 133 Tjøtta - Svines	Fv. 139 Gårdsvik - Nyhus
Bevilgning navn	Utbedring grusveger	Utbedring grusveger
Opprinnelig kostnadsramme	15 000	14 000
Justert kostnadsramme		
Faktisk/forventet sluttkostnad		
Regnskap hittil		
Politiske vedtak	Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2015.	Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2015.
Planlagt prosjektstart	2016	2016
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)		
Planlagt ferdigstillelse	2017	2017
Faktisk/ forventet ferdigstillelse		

Avviksforklaringer

Disse vegprosjektene ble tatt ut av / ikke lengre prioritert i økonomiplanen.

Tabell 8: Fv. Baåga-kryss E6-Forsmo, Fv. 513 Pothus-Storengan og Fv. 514 Kalla bru-Sørdal

Prosjektnavn	Fv. 252 Baåga - kryss E6 - Forsmo	Fv. 513 Pothus - Storengan	Fv. 514 Kalla bru - Sørdal
Opprinnelig kostnadsramme	19 000	26 000	17 000
Justert kostnadsramme		53 000	
Faktisk/forventet sluttkostnad		71 608	
Regnskap hittil		71 608	
Politiske vedtak	Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2015.	Bud./øk.plan fra 2014 t.o.m. 2015.	
Planlagt prosjektstart	2016	2014	
Faktisk prosjektstart (oppstart projektering)		2014	
Planlagt ferdigstillelse	2017	2015	
Faktisk/ forventet ferdigstillelse		2015	

Avviksforklaringer**Fv. 252 Baåga - kryss E6 – Forsmo**

Ikke tatt inn i økonomiplanen

Fv. 513 Pothus – Storengan og Fv. 514 Kalla bru – Sørdal

Dette vegprosjektet ble slått sammen til et prosjekt i økonomiplanen 2015. Kostnadsøkningen forklares med mengdeøkninger, ras samt behov for mer rekkverk langs vegen.

Tabell 9: Fv. 638 Ålstadholmen-Ålstad, Fv. 641 Stormyra-Røtnes og Fv. Storeidet-Gravdal.

Prosjektnavn	Fv. 638 Ålstadholmen - Ålstad	Fv. 641 Stormyra - Røtnes	Fv. 843 Storeidet - Gravdal
Opprinnelig kostnadsramme	27 000	5 000	34 000
Justert kostnadsramme	54 000		
Faktisk/forventet sluttkostnad	49 368		
Regnskap hittil	49 368		
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2016		Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2015.
Planlagt prosjektstart	2015		2016
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	2015		0
Planlagt ferdigstillelse	2016		2017
Faktisk/ forventet ferdigstillelse	2016		

Avviksforklaringer

Fv. 638 Ålstadholmen – Ålstad og Fv. 641 Stormyra – Røtnes
Slått sammen til et prosjekt økonomiplan 2015-2019.

Fv. 843 Storeidet – Gravdal

Tatt ut av / ikke lengre prioritert i økonomiplanen.

Tabell 10: Fv. 844 Eltoft-Krogtuft, Fv. 911 Skålbrekka-Veanova og Fv. 914 Ryggefjellet-Jørlandsjøen

Prosjektnavn	Fv. 844 Eltoft-Krogtuft	Fv. 911 Skålbrekka - Veanova	Fv. 914 Ryggefjellet - Jørlandsjøen
Opprinnelig kostnadsramme	10 000	15 000	18 000
Justert kostnadsramme		47 000	
Faktisk/forventet sluttkostnad	9 496	44 605	
Regnskap hittil	9 496	44 605	
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2015.	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2016	
Planlagt prosjektstart		2014	
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)		2014	
Planlagt ferdigstillelse		2015	
Faktisk/ forventet ferdigstillelse		2015	

Avviksforklaringer**Fv. 844 Eltoft-Krogtuft**

Dette vegprosjektet ble gjennomført ved bruk av vedlikeholdsmidler, ikke investeringsmidler.

Fv. 911 Skålbrekka-Veanova

Dette vegprosjektet ble slått sammen og inngikk som en del av prosjektet «Grusvegpakke Bø» i samarbeid med Bø kommune.

Fv. 914 Ryggelandet-Jørlandsjøen

FV 914 ble nedklassifisert til kommunal veg.

4.2.3 Utbedring fergekaier

Ni av de vedtatte utbedringer av fergekaier har ikke blitt gjennomført i tråd med opprinnelige planer. Disse presenterer vi i påfølgende tre tabeller (tabellene 11 til 13).

Tabell 11: Fv. 17 Holm fergeleie, Fv. 17 Horn fergekai og Fv. 17. Nesna fergekai.

Prosjektnavn	Fv. 17 Holm fergeleie	Fv. 17 Horn fk	Fv. 17 Nesna fk
Opprinnelig kostnadsramme	29 000	1 000	10 000
Justert kostnadsramme	68 000		16 000
Faktisk/forventet sluttkostnad			15 450
Regnskap hittil	617	851	15 450
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2021	Bud./øk.plan 2014	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2016.
Planlagt prosjektstart	2022		2014
Faktisk prosjektstart (oppstart projektering)			2014
Planlagt ferdigstillelse			2014
Faktisk/ forventet ferdigstillelse			2014

Avviksforklaringer**Fv. 17 Holm fergeleie**

Prosjektet ble omdefinert og redefinert flere ganger. Det opplyses om at det statlige "Nasjonale turistveger" også på et tidspunkt var involvert.

Fv. 17 Horn fk

Tilrettelegging for ambulanserbåt Helgelandssykehuset som betales tilbake til fylkeskommunen gjennom årlig leiekostnad.

Fv. 17 Nesna fk

På grunn av endrede forutsetninger i prosjektet ble det kostnadsøkninger.

Tabell 12: Fv. 82 Melbu fergekai, Fv. 146 Mosjøen fergekai og Fv. 809 Bjørn fergekai.

Prosjektnavn	Fv. 82 Melbu fk	Fv 146 Mosjøen fk.	Fv. 809 Bjørn fk
Opprinnelig kostnadsramme	20 000	63 000	22 000
Justert kostnadsramme			22 000
Faktisk/forventet sluttkostnad	10 422		
Regnskap hittil	10 422		
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2014		Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2016.
Planlagt prosjektstart	2014	2014	2015
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	2014		
Planlagt ferdigstillelse	2014	2016	2016
Faktisk/ forventet ferdigstillelse	2014	Utsatt til en gang etter 2022	

Avviksforklaringer**Fv. 82 Melbu fk.**

Ikke nærmere årsaksforklaring.

Fv. 146 Mosjøen fk.

Dette prosjektet ble stadig utsatt i påvente av endelig avgjørelse for lokalisering av nytt ferjeleie Mosjøen. Dette har vært foreslått lokalisert til en rekke forskjellige steder, men etter lokale initiativ har en rekke lokaliseringer blitt forkastet. Prosjektet har derfor vært inn og ut av økonomiplanen flere ganger, og med varierende kostnadsanslag.

Fv. 809 Bjørn fk.

I økonomiplan 2016-2019, kap. 13.7 «Veginvesteringer», er dette prosjektet listet opp som et av flere prosjekter som må utsettes «som en konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer».

Tabell 13: Fv. 828 Flostad fergekai, Fv. 836 Stokkvågen fergekai og Fv. 838 Sund ferjekai.

Prosjektnavn	Fv. 828 Flostad fk	Fv 836 Stokkvågen fk	Fv. 838 Sund ferjekai
Opprinnelig kostnadsramme	33 000	19 000	12 000
Justert kostnadsramme	36 000	21 000	19 000
Faktisk/forventet sluttkostnad	59 656	23 000	25 000
Regnskap hittil	59 656	23 000	25 000
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2013 t.o.m. 2016.	Bud./øk.plan 2013 t.o.m. 2016.	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2017.
Planlagt prosjektstart	2014	2013	2014
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	2015	2013	2014
Planlagt ferdigstilling	2015	2014	2015
Faktisk/ forventet ferdigstilling	2016	2014	2016

Avviksforklaringer**Fv. 828 Flostad fk.**

Kostnadsøkninger skyldes uventede dårlige grunnforhold, feil i prosjekteringsgrunnlaget, samt at underentreprenør gikk konkurs.

Fv.836 Stokkvågen fk.

Omfanget i prosjektet økte undervegs.

Fv. 838 Sund fk.

Kostnadsøkninger skyldes manglende prosjekteringsunderlag, mengdeøkninger samt mangler i beskrivelsen.

4.2.4 Gang og sykkelveger

Ni av de vedtatte gang- og sykkelvegutbygginger har ikke blitt gjennomført i tråd med opprinnelige planer. Disse presenterer vi i påfølgende fire tabeller (tabellene 14 til 16).

Tabell 14: Fv. Lillealteren-Båsmo, Fv. 54 Toft og Fv. 81 Oppeid-Hamsunsenteret

Prosjektnavn	Fv. 12 Lillealteren - Båsmo	Fv. 54 Toft	Fv. 81 Oppeid - Hamsunsenteret
Opprinnelig kostnadsramme	33 000	19 000	17 000
Justert kostnadsramme	82 000	28 000	20 000
Faktisk/forventet sluttkostnad	91 000	33 000	20 000
Regnskap hittil	83 500	33 000	
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2013 t.o.m. 2020.	Bud./øk.plan før 2012? t.o.m. 2016.	Bud./øk.plan 2014 og 2021.
Planlagt prosjektstart	2013	Ca. 2011?	2016
Faktisk prosjektstart (oppstart projektering)	2016	2012	2021
Planlagt ferdigstillelse	2014	2014	2017
Faktisk/ forventet ferdigstillelse	2019	2016	2022

Avviksforklaringer

Fv. 12 Lillealteren-Båsmo

Gang- og sykkelvegprosjektet ble delt i to delstrekninger på grunn av kostnadene. Det var feil i opprinnelig reguleringsplan, og måtte derfor reguleres på nytt. Tilbudspriser fra entreprenør var langt høyere enn antatt og det ble ikke enighet om sluttoppgjør.

Fv. 54 Toft

Større støttemur ble etablert en tid etter at selve gang- og sykkelvegen var ferdig bygd.

Fv. 81 Oppeid-Hamsunsenteret

Prosjektet har vært inn og ut av økonomiplanen.

Tabell 15: Fv. Mattismoten-Øverøya, Fv. 633 Leines-Helnessund og Fv. 817 Stamsund.

Prosjektnavn	Fv. 244 Mattismoen - Øverøya	Fv. 633 Leines - Helnessund	Fv. 817 Stamsund
Opprinnelig kostnadsramme	12 000	17 000	29 000
Justert kostnadsramme	21 000	17 000	28 500
Faktisk/forventet sluttkostnad	21 135		
Regnskap hittil	21 135		
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2017.	Bud./øk.plan 2014	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2015.
Planlagt prosjektstart	2014	2017	2014
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	2015		
Planlagt ferdigstillelse	2015	2018	2016
Faktisk/ forventet ferdigstillelse	2017		

Avviksforklaringer**Fv. 244 Mattismoen-Øverøya**

Dette prosjektet hadde forsinket oppstart på grunn av mangel på interne ressurser. Prosjektomfanget var ikke godt nok kjent da kostnaden først ble satt.

Fv. 633 Leines-Helnessund

Tatt ut av / ikke lengre prioritert i økonomiplanen.

Fv. 817 Stamsund

Tatt ut av / ikke lengre prioritert i økonomiplanen. Prosjektet ble satt på vent inntil utbedring av brukonstruksjon på strekningen er utført.

Tabell 16: Fv. 818 Gravdal-Ballstad, Fv. 834 Rønnevikskrysset-Mælen og Fv. 885 Sandnes.

Prosjektnavn	Fv. 818 Gravdal - Ballstad	Fv. 834 Rønnevikskrysset - Mælen	Fv. 885 Sandnes
Opprinnelig kostnadsramme	74 000	7 000	20 000
Justert kostnadsramme	53 000		22 000
Faktisk/forventet sluttkostnad	63 000		23 000
Regnskap hittil	54 451		23 000
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2021	Bud./øk.plan 2014	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2016.
Planlagt prosjektstart	2015		2015
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	2018		2015
Planlagt ferdigstillelse	2018		2016
Faktisk/ forventet ferdigstillelse	2021		2016

Avviksforklaringer**Fv. 818 Gravdal-Ballstad**

Regulering- og byggeplanlegging startet 2016. På bakgrunn av nedtrekk i fylkets økonomiske rammer, fikk prosjektet ingen midler i 2018-budsjettet, og prosjektet måtte utsettes. Det ble likevel inngått kontrakt med entreprenør høsten 2018, med ferdigstillelsesfrist juni 2020. Ukurante grunnforhold, feil i grunnlaget og mange endringer underveis, førte til behov for reguleringsendring for deler av parsellen. Dette medførte igjen til vesentlige forsinkelser og økonomiske krav fra entreprenør. Prosjektet er ferdigstilt og overtatt av byggherren, men arbeidene med sluttoppjøret pågår fortsatt.

Fv. 834 Rønnevikskrysset-Mælen

Dette prosjektet ble slått sammen og tatt inn i det større prosjektet fv. 834 Nordstrandvegen med en felles kostnadsramme på 285 mill. kr. (bompenger + FV-midler). Det oppgitte beløpet gjelder fylkeskommunens opprinnelige andel fra FV-midler. I tillegg skal det brukes betydelige bompengemidler. Endelig finansiering er ikke avklart. Realisering av hele prosjektet avhenger av Stortingsvedtak for bypakke II. Grunnlaget er inne til ekstern kvalitetsikringsprosess. Prosjektet har endret omfang og karakter i forhold til tenkt omfang fra handlingsprogrammet RTP. Rundkjøring Mælen er under realisering, og dette delprosjektet er finansiert. Resterende del av prosjektet fv. 834 Nordstrandvegen antas å få oppstart i 2022, og mulig ferdigstillelse 2026. Stortingsvedtak for bypakke Bodø fase 2 kom i mai, slik at finansiering nå er på plass. Grunnet forsinkelser i juridiske prosesser knyttet til grunnverv er seksjonen likevel ikke klar for byggestart for resten av Nordstrandveien før tidligst årsskiftet 22/23.

Fv. 885 Sandnes

Ikke oppgitt forklaring.

4.2.5 Trafikksikkerhetstiltak, Bypakke, kollektivtrafikk

Fire av de vedtatte trafikksikkerhetstiltak, bypakke og kollektivtrafikkutbygging, har ikke blitt gjennomført i tråd med opprinnelige planer. Disse presenterer vi i påfølgende fire tabeller (tabellene 17 og 18).

Tabell 17: Fv. 82 Sortland sentrum

Prosjektnavn	Fv. 82 Sortland sentrum
Bevilgning navn	Trafikksikkerhetstiltak
Opprinnelig kostnadsramme	12 000
Justert kostnadsramme	13 000
Faktisk/forventet sluttkostnad	
Regnskap hittil	
Politiske vedtak	Bud./øk.plan 2014 t.o.m. 2021.
Planlagt prosjektstart	
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)	
Planlagt ferdigstillelse	
Faktisk/ forventet ferdigstillelse	

Avviksforklaring

Delfinansiering av rundkjøring i Sortland sentrum. Spleiselag med kommunen og private aktører. Tiltak og kostnadsfordeling er fremdeles ikke avklart.

Tabell 18: Fv. 834 Rundkjøring Mælen, Rundkjøring Rønnevikkkrysset og Fv. 834 Busslomme Bratten

Prosjektnavn	Fv. 834 Rundkjøring Mælen	Rundkjøring Rønnevikkkrysset	Fv. 834 Busslomme - Bratten
Bevilgning navn	Bypakke Bodø	Bypakke Bodø	Kollektivtrafikk
Opprinnelig kostnadsramme	11 000	7 000	1 000
Justert kostnadsramme			1 400
Faktisk/forventet sluttkostnad			
Regnskap hittil			500
Politiske vedtak			Bud./øk.plan 2014.
Planlagt prosjektstart		2015	2014
Faktisk prosjektstart (oppstart prosjektering)			2014
Planlagt ferdigstilling			2014
Faktisk/ forventet ferdigstilling			2014

Avviksforklaringer

Fv. 834 Rundkjøring Mælen

Prosjektet ble slått sammen og tatt inn i det større prosjektet fv. 834 Nordstrandvegen med en felles kostnadsramme på 285 mill. kr. (bompenger + FV-midler). Det oppgitte beløpet gjelder fylkeskommunens opprinnelige andel fra FV-midler. I tillegg skal det brukes betydelige bompengemidler. Endelig finansiering ikke avklart. Realisering av hele prosjektet avhenger av Stortingsvedtak for bypakke II. Grunnlaget er inne til ekstern kvalitetssikringsprosess. Rundkjøring Mælen som en del av totalprosjektet har finansiering og pågår - øvrige deler av prosjektet er ikke avklart. Totalt FV-midler 92 mill.

Rundkjøring Rønnevikkkrysset

Dette prosjektet er også slått sammen og tatt inn i det større prosjektet fv. 834 Nordstrandvegen, med en felles kostnadsramme på 285 mill. kr. (bompenger + FV-midler). Det oppgitte beløpet gjelder fylkeskommunens opprinnelige andel fra FV-midler. I tillegg skal det brukes betydelige bompengemidler. Endelig finansiering ikke avklart. Realisering av dette prosjektet avhenger også av Stortingsvedtak for bypakke II. Grunnlaget er inne til ekstern kvalitetssikringsprosess. Prosjektet har endret omfang og karakter i forhold til tenkt omfang fra handlingsprogrammet RTP. Rundkjøring Mælen er under realisering og dette delprosjektet er finansiert. Resterende del av prosjektet fv. 834 Nordstrandvegen antas få oppstart i 2022, med mulig ferdigstilling 2026.

Fv. 834 Busslomme Bratten

Midler fra Bypakke Bodø.

4.3 Oppsummering

Som det er presentert ovenfor er 16 av de vedtatte strekningsvise vegprosjekter fra «*Handlingsprogram fylkesveg og ferjesamband 2014-2023*» og budsjett og økonomiplanene i perioden 2014-2021 ikke blitt gjennomført i tråd med opprinnelige planer. Blant disse var det ni vegprosjekter som ikke var prioritert eller tatt inn i økonomiplanen, samt utsatt som konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer. Syv av vegprosjektene fikk økt eller redusert omfang. Kostnadsøkninger forklares med mengdeøkninger og uforutsette grunnforhold.

Blant utbedring av grusveger er det elleve som ikke er blitt gjennomført i tråd med opprinnelig plan. Fem av disse vegprosjektene ble ikke prioritert eller tatt inn i økonomiplan og utsatt som konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer. Fire av vegprosjektene ble slått sammen til to vegprosjekter. En av grusvegene ble nedklassifisert til kommunal veg, og en utbedring av grusveg ble gjort med vedlikeholdsmidler.

Blant utbedring av fergekaier er det ni som ikke har blitt gjennomført i tråd med opprinnelig plan. Utbedring på to av fergekaiene er utsatt og ikke igangsatt foreløpig. Fire av fergekaiene hadde kostnadsøkninger som enten skyldtes dårlige grunnforhold, manglende prosjektering og endrede forutsetninger. En fergekai er utsatt som en konsekvens av reduserte økonomiske rammer til fylkesveginvesteringer, for én av fergekaiprosjektene har vi ikke fått forklaring på manglende gjennomføring av på og på en fergekai mottas en årlig leiekostnad fra Helgelandssykehuset.

For gang- og sykkelveger er det ni prosjekter som ikke har blitt gjennomført i tråd med opprinnelig plan. Det er ulike årsaker til dette, der noen har hatt endringer i prosjektomfang, ikke tatt inn i økonomiplan. Manglende prosjekteringsunderlag, manglende interne ressurser og feil i prosjektering oppgis også som forklaringer. Et av prosjektene hadde langt høyere tilbudspris fra entreprenør samt uenighet om sluttoppgjør. Et prosjekt er ikke igangsatt, men planlegges byggestart 22/23.

Fire av trafikksikkerhetstiltak, bypakke og kollektivtrafikkutbygging har ikke blitt gjennomført i tråd med opprinnelige planer. To av disse er sammenslått med andre vegprosjekter, de øvrige har brukt midler fra annet vegprosjekt eller delfinansiert med kommune og private aktører.

5 SYSTEM FOR PROSJEKTSTYRING

Har Nordland fylkeskommune et overordnet system for styring av investeringsprosjekter på veg?

Revisjonskriterier

Fylkesrådet bør, som en del av internkontrollen, dokumentere et system for prosjektstyring av større investeringsprosjekter på veg.

Systemet bør inneholde/redegjøre for:

- Faseinndeling
- Mål
- Prosjektorganisasjon med ansvar og roller
- Økonomiske konsekvenser og kalkyler
- Usikkerhetsanalyse
- Fremdriftsplan
- Anskaffelsesprosess/gjennomføringsstrategi
- Rapportering og sluttrapport

5.1 Innledning

Revisors funn

Seksjonsleder for vegutbygging opplyser at i økonomiplanen som rulleres årlig fremgår informasjon om investeringsprosjektene som skal gjennomføres herunder kostnadsrammen. Fra politisk behandling til et prosjekt blir gjennomført kan ta lang tid, mens andre igjen blir raskt iverksatt. Seksjonslederen opplyser videre at det er først når prosjektet er inne i økonomiplanen at seksjonen får en prosjektbestilling. Prosjektet blir da nærmere definert, og prosjektorganiseringen blir satt. Det som skjer før økonomiplanen blir vedtatt, blir gjort på nivå over seksjonsleder i organisasjonen.

Avdeling for transport og infrastruktur har ansatte som kom fra Statens vegvesen i forbindelse med at fylkeskommunen overtok ansvaret for fylkesvegene. Seksjonslederen opplyser at de i dag bruker mye av kvalitetssystemet som Statens vegvesen benytter.

5.2 Statens vegvesens håndbok for styring av vegprosjekter

Revisor får opplyst at seksjonen benytter «*Håndbok R760 Styring av vegprosjekter*», som er Statens vegvesen sin håndbok for styring av prosjekter. Håndboken er på i underkant av 60 sider og gir konkrete krav til styring av vegprosjekter. Kravene bygger på bestemmelser fra forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, vegloven, lov om offentlige anskaffelser, arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, og regelverk for økonomistyring i staten. I håndboken redegjøres det for hvordan alle prosjekter skal identifiseres, planlegges, gjennomføres og avsluttes i hver fase av et vegprosjekt. Det stilles videre krav om bruk av styrende dokumenter for alle prosjekter i alle faser.

Et vegprosjekt er beskrevet som et tiltak innenfor et geografisk avgrenset område hvor fasene planlegging, bygging, drift og/eller vedlikehold skal gjennomføres for å oppnå konkrete mål innenfor gitte rammebetingelser. Et vegprosjekt vil normalt omfatte flere faser, ofte vil det opprettes et prosjekt for hver enkelt fase. En kontrakt er imidlertid ikke et prosjekt, men inngår som en del av selve prosjektgjennomføringen. Et vegprosjekt kan også være en måte å styre

flere mindre tiltak eller kontrakter som naturlig hører sammen innenfor et fagområde, geografisk område eller organisatorisk enhet. Et eksempel er at utbedring av flere fergekaier blir definert som et vegprosjekt.

5.2.1 4-trinns prosjektstyringsmodell

Prosjektidentifisering er i håndboken beskrevet som et viktig trinn for å etablere håndterbare program og porteføljer, samt for å utarbeide konkret prosjektbestilling for det enkelte prosjekt. I håndboka står det videre at et prosjekt identifiseres ut fra politiske styringsdokumenter, produktet som er overlevert fra forrige fase eller defineres ut fra et eget initiativ. Som en del av prosjektidentifiseringen i trinn 1, skal det utarbeides prosjektbestilling, som er grunnlaget for trinn 2, prosjektplanleggingen.

Prosjektbestilling fra prosjekteier skal foreligge før prosjektplanleggingen kan starte, og planleggingen skal foregå i en dialog mellom prosjektleder og prosjekteier. God prosjektplanlegging beskrives som avgjørende for å sikre en god prosjektstyring for det enkelte prosjekt.

Som en del av prosjektplanleggingen i trinn 2 skal det utarbeides:

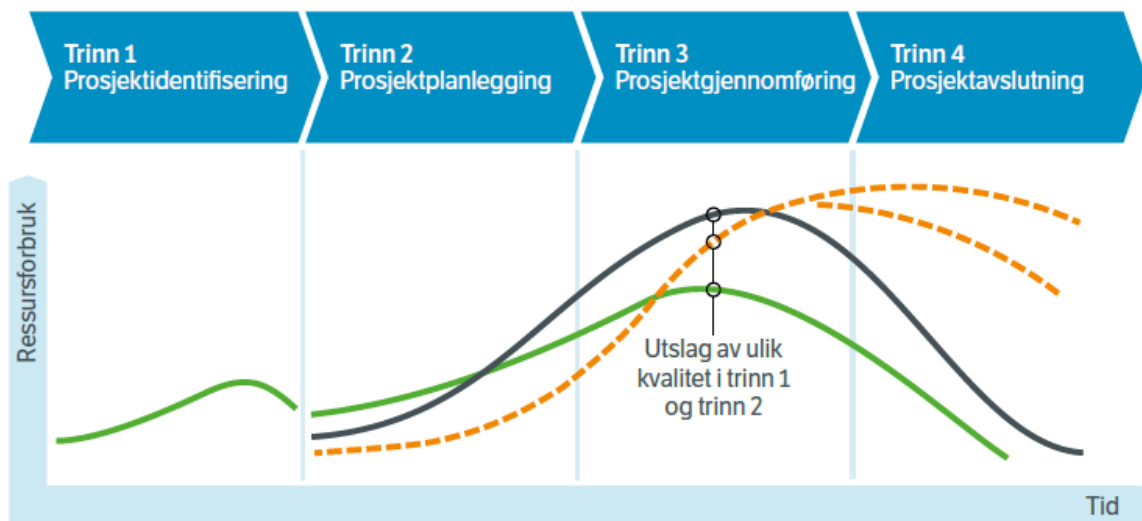
- sentralt styringsdokument
- kvalitetsplan inkludert SHA- og YM-plan. Separate planer for SHA og YM i bygge-, vedlikeholds- og driftsfase

I trinn 3 om prosjektgjennomføring står det i håndboken at det gjennomføres bygging, drift eller vedlikehold i tråd med prosjektets styrende dokumenter. I planfasen kan produktet være en kommunedelplan eller reguleringsplan. I bygge- og vedlikeholdsfasen kan produktet være en ferdig bygget eller oppgradert vegstrekning. I driftsfasen er produktet et funksjonelt vegnett. Godkjent sentralt styringsdokument og utkast til kvalitetsplan fra trinn 2 kreves for å starte prosjektgjennomføringen. Videre fremgår det at kvalitetsplanen ferdigstilles tidlig i gjennomføringstrinnet og danner grunnlag for en god prosjektstyring for det enkelte prosjekt. Resultatet fra trinn 3 er at produktet fra gjennomføringsfasen er klart til overlevering til prosjekteier. Dette er grunnlaget for trinn 4, prosjektavslutningen.

Når prosjektet er avsluttet, skal prosjektets resultat leveres med sluttdokumentasjon og erfaringer for videreutvikling og forbedringer.

Figurene på neste side viser de ulike trinnene og aktiviteter som inngår i hvert trinn i vegvesenets prosjektstyringshåndbok.

Figur 4: Aktuell ressursforbruk i de 4 trinnene. Tilstrekkelig ressursbruk i trinn 1 og 2 øker sannsynlighet for suksess i trinn 3 og 4, Statens vegvesen



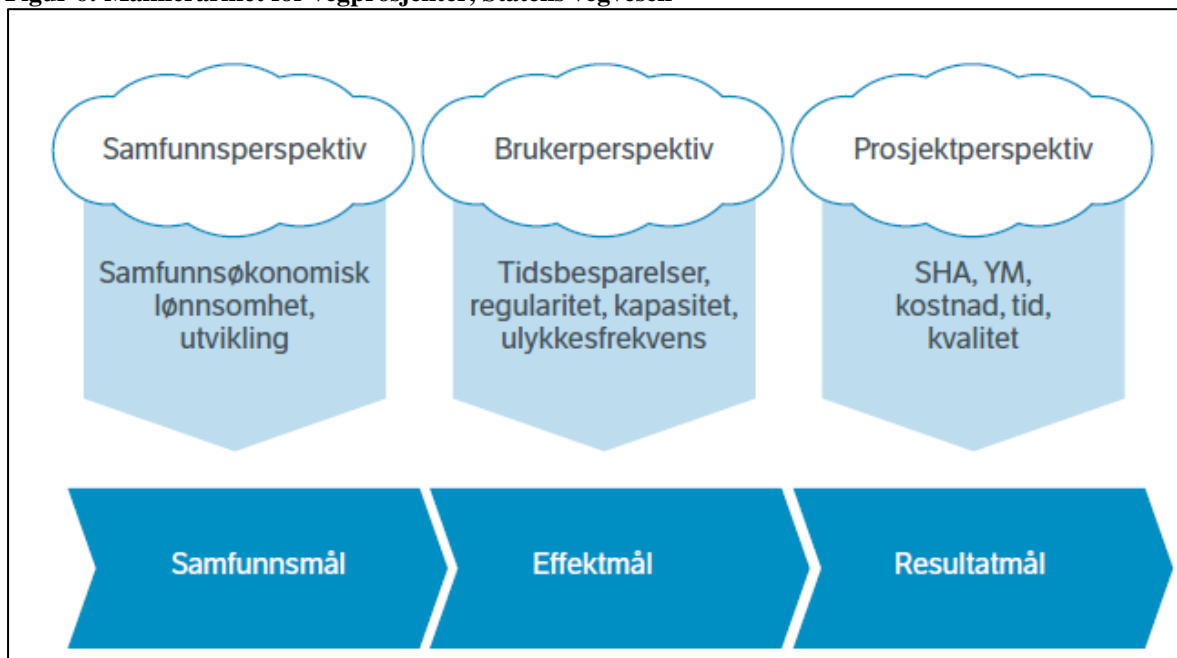
Figur 5: 4-trinns prosjektstyringsmodell med tilhørende aktiviteter, Statens vegvesen

Trinn 1 Prosjektidentifisering	Trinn 2 Prosjektplanlegging	Trinn 3 Prosjektgjennomføring	Trinn 4 Prosjektavslutning
<p>Samfunnsanalyse og prosjektstrategiske føringer</p> <p>Prosjektstruktur</p> <p>Mål</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samfunnsmål og effektmål • Resultatmål <p>Rammebetingelser</p> <p>Gjennomføringsstrategi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategi for styring av usikkerhet • Kontraksstrategi • Organisering og bemanningsstrategi • Kommunikasjonsstrategi <p>Verktøy / dokumentasjon</p>	<p>Prosjektstruktur</p> <p>Mål</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samfunnsmål og effektmål • Resultatmål <p>Suksessfaktorer</p> <p>Rammebetingelser</p> <p>Grensesnitt</p> <p>Gjennomføringsstrategi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategi for styring av usikkerhet • Kontraksstrategi • Organisering og bemanningsstrategi • Kommunikasjonsstrategi <p>Styringsbasis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsomfang og endringer • Endringslogg • Prosjektnedbrytningsstruktur • SHA og YM • Økonomi • Framdrift • Kvalitet <p>Kvalitetssikring</p> <p>Verktøy / dokumentasjon</p>	<p>Prosjektstruktur</p> <p>Mål</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samfunnsmål og effektmål • Resultatmål <p>Rammebetingelser</p> <p>Grensesnitt</p> <p>Gjennomføringsstrategi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategi for styring av usikkerhet • Kontrahering og kontraksstyring • Organisering og bemanning • Kommunikasjon <p>Styringsbasis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsomfang og endringer • Endringslogg • Samhandling • Prosjektnedbrytningsstruktur • SHA og YM • Økonomi • Framdrift • Kvalitet • Exit-strategi <p>Kvalitetssikring</p> <p>Verktøy / dokumentasjon</p>	<p>Overlevere</p> <p>Verktøy / dokumentasjon</p>

5.2.2 Måldefinering

I håndboken fremgår det at alle vegprosjekter skal ha definerte samfunns mål, effektmål og resultatmål. Måloppnåelse forutsetter en forutsigbar og enhetlig gjennomføring av prosjektene. Målhierarkiet for vegprosjekter er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 6: Målhierarkiet for vegprosjekter, Statens vegvesen



Det fremgår følgende beskrivelser i håndboka om de ulike målene:

Samfunns mål fastsettes politisk gjennom Nasjonal transportplan (NTP), eller besluttes for et konkret prosjekt eller for et programområde.

Effektmål knytter seg til prosjektets virkninger for brukerne og omgivelsene, ofte uttrykt i form av kapasitet, regularitet, ulykkesfrekvens, tidsbesparelser osv. Effektmål er fastsatt i NTP og gjennom kommunedelplan- og reguleringsplanvedtak. For prosjekter i programområdene skal effektmålene for programområdet gjenspeiles i prosjektet. Effektmål skal fremgå av prosjektets oppstartsvedtak.

Resultatmål for prosjektet defineres av prosjekteier for den fasen man er i og for det ferdig bygde prosjektet innenfor HMS, økonomi, fremdrift og kvalitet.

5.2.3 Styringsdokumenter

Det fremgår av prosjektstyringshåndboka at for alle prosjekter skal det utarbeides prosjektbestilling, sentralt styringsdokument, kvalitetsplan og sluttrapport som skal være prosjektets styrende dokumenter. Prosjekteier skal ta stilling til omfanget av de styrende dokumentenes innhold ut fra prosjektenes størrelse og kompleksitet. Flere mindre tiltak eller kontrakter som naturlig hører sammen, anbefales slått sammen til et prosjekt.

Prosjektbestilling

Før et prosjektarbeid igangsettes skal det foreligge en bestilling som prosjekteier er ansvarlig for utarbeides. Prosjektbestillingen definerer ansvar, og angir mål og rammebetingelser, blant annet prosjektmål og styringsmål eller styringsramme for prosjektet. Det står i håndboka at det normalt lages ny prosjektbestilling for hver fase i prosjektet. Det utarbeides felles

prosjektbestilling for hele byggefasen som inkluderer grunnverv og utarbeidelse av konkurransegrunnlag. Dette gjelder uavhengig om prosjektet er bygging av ny veg eller om det er vedlikehold av eksisterende veg.

Sentralt styringsdokument

Sentralt styringsdokument for prosjektet er prosjektleders svar på prosjektbestillingen, og skal redegjøre for prosjektets mål og målprioritering, rammebetingelser, gjennomføringsstrategi og styringsbasis. Normalt lages nytt sentralt styringsdokument for hver fase. Det sentrale styringsdokumentet skal beskrive styringen av prosjektet i den aktuelle fasen og gi føringer for senere faser. Prosjektets kostnadsoverslag skal fremgå av det sentrale styringsdokumentet.

Kvalitetsplan

Kvalitetsplanen skal beskrive hvordan kvalitetssikring skal foregå i prosjektet, og hvordan prosjektet skal dokumentere at rett kvalitet er beskrevet og oppnådd. Planen skal inneholde rutiner, kontrollplaner og sjekklister. Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og ytre miljø (YM) skal omtales i egne kapitler i hver enkelt fase. For bygge- og driftsfase skal kapitlene om SHA og YM kunne benyttes som separate dokumenter (SHA-plan og YM-plan). Kvalitetsplanen utvikles gjennom alle faser i prosjektet. Kvalitetskontroll inklusiv kontroll av SHA og YM følges opp gjennom stikkprøvekontroll basert på kartlegging av kritiske prosesser i alle faser. Lønns- og arbeidsvilkår skal være et eget punkt under SHA-kapittelet, men inngår ikke i SHA-planen.

Plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan)

I håndboka fremgår det at byggherreforskriften gjøres gjeldende for alle faser av et vegprosjekt, og omfatter planleggings-, bygg- og anleggsarbeid som utføres for Statens vegvesen. SHA knyttet til bygge- og driftsfase skal risikovurderes fra tidlig planfase og skal omfatte arbeidstakere, materiell og berørt tredjepart. Vurderingen skal bygge på restrisikorapport fra forrige fase og gi grunnlag for SHA-plan og kartlegging av kritiske prosesser. I organisasjonskartet i SHA-planen er det viktig å beskrive med navn hvem som har de ulike rollene etter Byggherreforskriften (BHF) (byggherre, byggherrens representant, SHA-koordinator, prosjekterende og arbeidsgiver/hovedbedrift). SHA-plan skal foreligge før det utarbeides konkurransegrunnlag for entrepriser og skal danne grunnlag for krav som stilles til den utførende. Den skal ajourføres fortløpende etter hvert som prosjektet utvikles.

Plan for ivaretagelse av ytre miljø (YM-plan)

YM-planen er et prosjektstyringsdokument som skal omhandle hvordan ytre miljø skal ivaretas i bygge- og driftsfase. I planfasen må den ikke forveksles med MOP (Miljøoppfølgingsprogram), som er en faglig utredning etter plan- og bygningsloven. YM-planen skal oppdateres fortløpende etter hvert som prosjektet utvikler seg. YM-plan skal ikke være en egen del av konkurransegrunnlaget i byggefasen og driftsfasen, men tiltakene fra YM-planen skal innarbeides i konkurransegrunnlaget. YM-hensyn vurderes løpende, første gang ved vurdering av restrisikorapport fra forrige fase og samtidig med kartlegging av kritiske prosesser for teknisk kvalitet.

Sluttrapport

Prosjektleders erfaringer fra prosjektet og sluttevaluering knyttet til prosjektets måloppnåelse, rammebetingelser, gjennomføringsstrategi og styringsbasis, beskrives i prosjektets sluttrapport.

5.2.4 Prosjektorganisering og roller

Seksjonslederen opplyser at de bruker prosjektarbeid som metodikk der seksjonsleder er prosjekteier. Fylkeskommunen er delt inn i tre prosjektområder der seksjonsleder har tre ledere under seg som er faggruppetledere/prosjektleder, og disse har igjen flere byggeledere og kontrollingeniører under seg som sammen utgjør prosjektorganisasjonen. I tillegg knytter de ved behov inn fagressurser i prosjektene.

I håndboken fremgår det at rollene i et vegprosjekt (i Statens vegvesen) består av; prosjekteier, prosjektleder, planleggingsleder, prosjekteringsleder, grunnervervsleder, byggeleder, SHA-koordinator og YM-koordinator, fagressurs og kontrollingeniør. Oppgaver og ansvar til de ulike rollene er redegjort for i håndboken.

Prosjektorganiseringen skal også fremgå av styringsdokumenter som prosjektbestilling og prosjektstyringsplan.

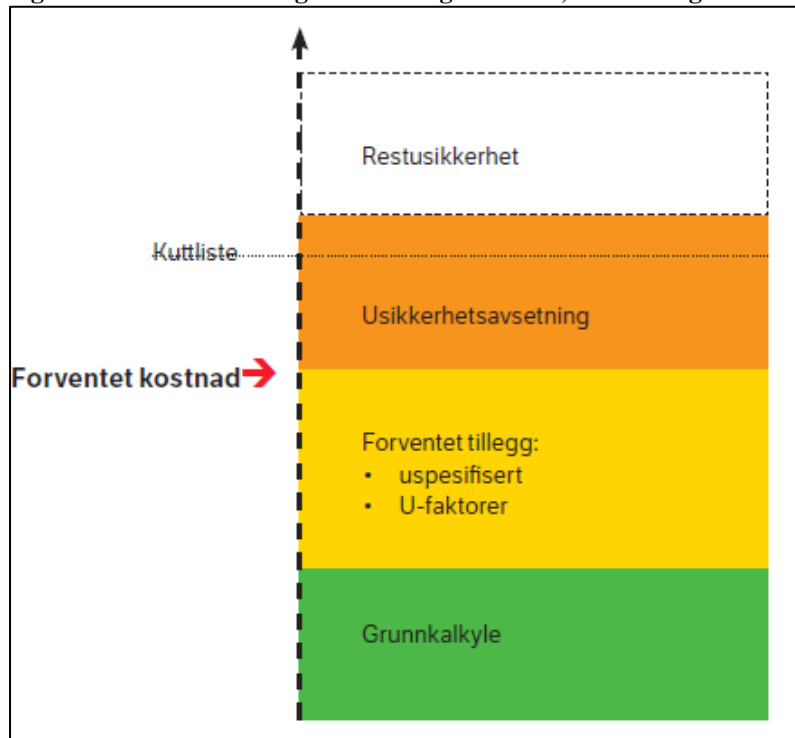
5.2.5 Kalkyler og usikkerhetsanalyse

Som redegjort for i kapittel 4, fremgår det av økonomiplan 2022-2025 at større investeringsprosjekt kostnadsberegnes ved bruk av trinnvis kalkulasjon, noe som gir kostnadsestimering med usikkerhet. Her står det at:

«Begrepene kostnadsramme og styringsramme ble innført som begrep i økonomiplan 2021-24. En kostnadsramme har 85 % sannsynlighet for at sluttkostnaden ender lik kostnadsrammen eller lavere (P85). De fleste investeringsprosjekt med kostnadsoverslag er vedtatt med kostnadsrammen som budsjett. En styringsramme har på samme vis 50 % sannsynlighet for at sluttkostnaden ender lik styringsrammen eller lavere (P50)».

Revisor har fått oversendt «Håndbok R764 Anslagsmetoden, som benyttes av Statens vegvesen til kostnadsoverslag på investeringsprosjekter over 5 millioner kroner. Her finner vi igjen kostnadsestimeringen som er redegjort for i økonomiplanen.

Kostnadsoverslaget blir bygd opp av ulike elementer som til sammen gir det totale kostnadstallet med tilhørende usikkerhet. Figur 7 på neste side viser hvordan et kostnadsoverslag i form av en sannsynlighetsfordeling er bygd opp. Hva de ulike leddene som kostnadsoverslaget består av fremgår i håndboken.

Figur 7: Kostnadsoverslag etter Anslagsmetoden, Statens vegvesen

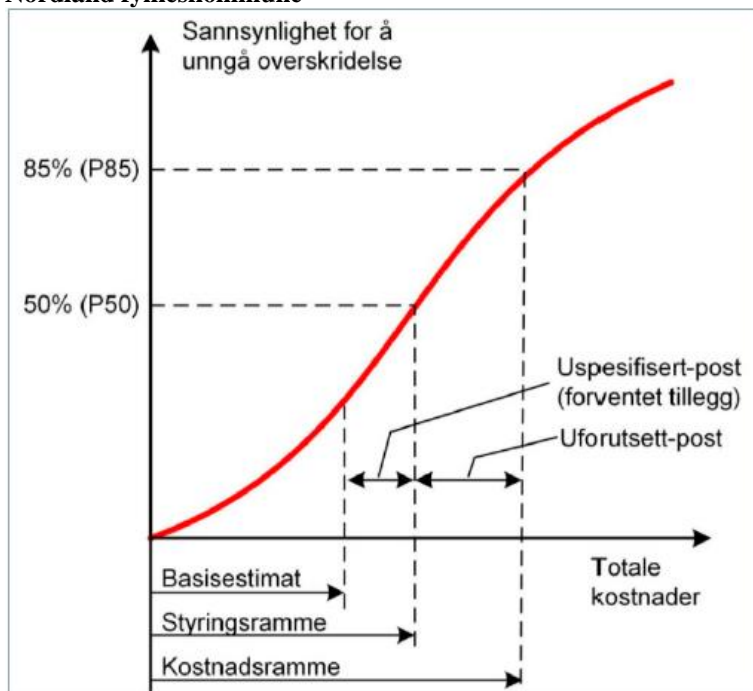
I håndboka står det at P50 og P85-verdiene fremkommer av kostnadsoverslaget i anslagsverktøyet. P50 er prosjektets opprinnelige kostnadsoverslag, som er nevnt i økonomiplanen og kalles styringsramme. P50 vil normalt sett være tilnærmet lik forventningsverdien. Begrepet kostnadsramme defineres i håndboka som P85-verdien minus kuttliste. Kostnadskalkyler handler om å ha oversikt over omfang og innhold i prosjektet, samt for å synliggjøre dette så nøyaktig som mulig i spesifiserte kostnadsposter. Anslagsverktøyet beskrives i håndboken å ha et visuelt brukergrensesnitt ved at man jobber med integrerte figurer og visuelle modeller av kostnadspostene. Dette skal gjøre etableringen av kostnadsmodellen enkel samtidig som sammenhenger og koblinger framgår tydelig med tanke på kontroll.

I investeringsreglementet til Nordland fylkeskommune fremgår det et eget delkapittel om kostnadsramme og styringsramme. Her fremgår det at fylkestinget vedtar kostnadsrammen for større navngitte investeringsprosjekt. Kostnadsrammen (P85) inngår i fylkesrådets budsjettfullmakt det enkelte budsjettår over prosjektperioden. Kostnadsrammen inneholder en usikkerhetsavsetning. Det forventes ikke at usikkerhetsavsetningen skal gå med i prosjektet, og det er en statistisk sannsynlighet på 85 % for at prosjektet holder seg innenfor kostnadsrammen.

I anslagsmetoden benyttes det som kalles stokastisk¹⁰ estimering, og ved hjelp av matematiskanalytiske metoder eller simuleringsverktøy, kommer en frem til en kumulativ sannsynlighetsfordeling for samlet investeringskostnad. Et kostnadsestimat på P50 nivå betyr at sannsynligheten for at den sluttkostnaden blir på dette nivået eller lavere er 50 prosent. Styringsramme benyttes på administrative nivåer og angir grensen for hvor mye den ansvarlige på det aktuelle nivået kan disponere, og er som regel rammen prosjektleder forholder seg til og kan disponere. Figuren på neste side viser en slik sannsynlighetsfordeling (S-kurve).

¹⁰ Et kostnadsoverslag som tar utgangspunkt i usikre verdier kalles et stokastisk kostnadsoverslag.

Figur 8: Sannsynlighetsfordeling styringsramme og kostnadsramme, Økonomi og finansreglement for Nordland fylkeskommune



Seksjonslederen opplyser at det for større vegprosjekt gjennomføres anslag etter håndbok om anslagsmetoden. For mindre prosjekter gjennomføres enklere kostnadsoverslag og byggherreoverslag basert på estimerte kontraktmengder. Seksjonsleder opplyser videre at usikkerhet skal beskrives i prosjektets prosjektstyringsplan. For de fleste prosjektene opplyser han at det gjennomføres PUS (praktisk usikkerhetsstyring) som er beskrevet i vegvesenets veileder og mal for usikkerhetsstyring.

5.2.6 Fremdriftsplan

Fremdriftsplan skal vise forventet fremdrift av ulike aktiviteter, varigheten og viktige milepæler. I håndboka om prosjektstyring fremgår det at prosjektleder har en sentral rolle i utarbeidelse og oppfølging av fremdriftsplan. Prosjektlederen skal i forbindelse med planleggingen utarbeide fremdriftsplan for hele prosjektgjennomføringen, med fokus på gjeldende fase og kritisk linje, og planen skal vise risikofylte aktiviteter, milepæler, avhengigheter og slakk. Prosjektleder må også vurdere om slakken i fremdriftsplanen er tilstrekkelig.

Videre må prosjektlederen under selve gjennomføringen, påse at usikkerheter knyttet til fremdrift identifiseres og håndteres på en tilfredsstillende måte, at fremdriften tilpasses årlige disponible midler, at det settes av nok tid til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og ytre miljø (YM), og til forsvarlig behandling av grunneiere. Prosjektleder må også ha oversikt over fremdriftsplanens største usikkerheter, avhengigheter og slakk (styringsrom), samt følge opp at det settes av tilstrekkelig med tid.

Fremdriftsplan skal fremgå i de sentrale styringsdokumenter som prosjektbestilling og/eller prosjektstyringsplan.

5.2.7 Gjennomføringsstrategi med kontraktstrategi

Gjennomføringsstrategi defineres i håndboka som:

«Prosjektets strategi for styring av usikkerheter (både muligheter og risiko), kontraktstrategi (begrunnelse for valg av type kontrakt, hvor mange kontrakter, hvor store/små kontrakter), strategi for organisering og bemanning (opp- og nedbemanning, riktig kompetanse til enhver tid) og kommunikasjonsstrategi (kommunikasjonsplan med tilhørende aktivitetsplan)».

Kontraktstrategi defineres som:

«Samlebegrep som omfatter valg av anskaffelsesprosedyre, inndeling i kontrakter og entrepriser, entreprisform, tildelingskriterier og kontraktsmekanismer. Valg av kontraktstrategi er et omfattende tema og det skal alltid velges en hensiktsmessig og målrettet strategi. Dette krever en faglig tilnærming ut fra hva man ønsker å oppnå og hva som er mest hensiktsmessig samlet sett. Det skal alltid tas hensyn til effektiv gjennomføring med særlig vekt på HMS, økonomi, fremdrift, kvalitet, miljø, risikofordeling, markedsituasjonen og samlet ressursutnyttelse. En forutsigbar og tydelig kontraktstrategi er meget viktig i forbindelse med effektive anskaffelser og god konkurranse, da den vil påvirke hvordan bransjens aktører vil innrette og tilpasse sin virksomhet. Dette kan omfatte organisering, bemanning, kompetansetilpasning, kompetanseutvikling osv. Alle prosjekter i plan-, bygge-, drift- og vedlikeholdsfasen skal ha en gjennomtenkt kontraktstrategi for å sikre effektiv gjennomføring, optimale løsninger og effektivitet i inngåelse av kontrakter. Det er viktig med samarbeid på tvers av faser og fagområder. Eksempelvis skal planlegging og bygging samt drift sees i sammenheng, og det skal tas stilling til kontraktstrategi allerede i planfasen».

I håndboken fremgår det at både prosjekteier og prosjektleder har ansvar for gjennomførings- og kontraktstrategien. Prosjektleder har også, som et av flere ansvarsområder, ansvar for utarbeidelse av kontraktstrategi i planleggingsfasen og et hovedansvar med kontrahering og kontraktstyring i gjennomføringsfasen.

Gjennomførings- og kontraktstrategi skal fremgå i de sentrale styringsdokumenter som prosjektbestilling og/eller prosjektstyringsplan.

5.2.8 Rapporteringer

Seksjonslederen opplyser at Avdeling for transport og infrastruktur benytter ISY-prosjektøkonomi¹¹ for prosjektrekskap. Hver byggeleder styrer sitt eget prosjekt og rapporterer opp i lederlinjen. I tillegg har de med økonom som er med i alle rapporteringsleddene.

Seksjonslederen opplyser videre at de har månedsrapportering internt. Dette aggregeres fra prosjektnivå til seksjon, som deretter rapporterer videre til fylkesdirektør som igjen rapporterer til fylkesråden.

Revisor har fått oversendt rapporteringsrutinene til Avdeling for transport og infrastruktur. Fristene for måneds- og tertialrapporteringer er 15. i hver måned.

Tabell 19: Frister for rapportering, Avdeling for transport og infrastruktur

Rapporter	Avsl. regnskap	Seksjonsleder	Leveres til fylkesdirektør	Fylkesdirektør leverer til Fylkesrådet	Behandles i FR-møte
Januar- februar	12.03	15.03	15.03	15.03	23.03
Mars	12.04	09.04	13.04 (tirs)	15.04 (tors)	04.05
Tertial 1	12.05	12.05	14.05 (fre)	15.05 (lør)	26.05
Mai	11.06	12.06	14.06 (man)	15.06 (tirs)	29.06
Juni/juli	12.08	11.08	13.08 (fre)	15.08 (søn)	24.08
Tertialrapport II	13.09	13.09	14.09 (tirs)	15.09 (ons)	28.09
September	12.10	12.10	13.10 (ons)	15.10 (fre)	26.10
Oktober	12.11	11.11	12.11 (fre)	15.11 (man)	30.11
November	13.12	04.12	06.12 (man)	05.12 (søn)	14.12
Årsrapport 21			Januar/ feb		
Årsberetning			Februar		

Rapportene skal leveres fylkesdirektør på datoer nevnt ovenfor. Den enkelte prosjektøkonom og budsjettrådgiver er ansvarlig for å legge inn tekst på egen seksjon til den interne rapporten. En av økonomene har ansvar for en felles oppsummering på drift og investering som skal rapporteres til fylkesråd og fylkesting.

Månedsrapportene skal ha fokus på endring siden forrige rapportering. Dersom det ikke er endringer/avvik, er det ikke nødvendig å rapportere dette. Rapporteringen skal skje per seksjon og detaljeres og summeres på samme detaljnivå som i gjeldende budsjett.

I rapporteringsrutinene står det at det skal rapporteres på følgende i månedsrapportene:

- **Økonomi:**
 - Alle tall i tabeller skal omtales i 1000-kr, tekst skal være i mill. kr.

¹¹ ISY Prosjekt Økonomi er en moderne, webbasert programvare egnet til ulike arbeidsmetoder fra overordnet til svært detaljert oppfølging. ISY Prosjekt Økonomi har et enkelt og intuitivt brukergrensesnitt, samtidig som at løsningen kan konfigureres til å passe de fleste kunders forretningsmodell. Norconsult Informasjonssystemer AS utvikler, markedsfører og leverer helhetlige IKT-løsninger for planlegging, prosjektering, bygging og forvaltning av infrastruktur og eiendom.. ISY Prosjekt Økonomi gir forutsigbarhet på sluttkostnad for et prosjekt eller en portefølje av prosjekter. <https://www.nois.no/produkter/prosjektstyring/isy-prosjekt-okonomi/>

- *Avvik i forhold til periodisert prognose. Årets prognose skal periodiseres per måned på grunnlag av fremdriftsplan. Et avvik i forhold til periodisert prognose vil derfor som regel også være et avvik i forhold til fremdrift.*
 - *Avvik i forhold til årsprognose.*
 - *Budsjettreguleringer foreslått i tertialene inngår ikke i prognosen, men må kommenteres i teksten.*
 - *Avvik på totalprognosen (investering).*
 - *Budsjettreguleringer foreslått i tertialene inngår ikke i prognosen, men må kommenteres i teksten.*
- *Fremdrift (se kommentar under økonomi/periodisert prognose). Ved avvik i fremdrift skal den bakenforliggende årsaken beskrives (det er altså ikke tilstrekkelig å rapportere «forsinket oppstart» ol).*
- *HMS-hendelser skal omtales.*
- *Trafikksikkerhet. Alvorlige trafikkulykker.*
- *Andre forhold f.eks.*
 - *Utlysning og inngåelse av kontrakter.*
 - *Sluttoppgjør.*
 - *Større kvalitetsavvik.*
 - *Spesielle utfordringer.*

Tertialrapportene skal omfatte de samme temaene som månedsrapportene, men med større detaljering. Alle prosjekt/områder skal omtales, også de som ikke har avvik. Tertialrapporten skal omtale status og avvik i forhold til budsjett, tertial 1 (for tertial 2-rapporten) og tertial 2 (for årsrapporten).

Sammen med T2 rapporteringen skal det også utarbeides prognose/kostnadsoverslag for investeringsprosjektene som er aktuelle eller ønskes inn i kommende økonomiplan (fireårsperioden). Prognosen/kostnadsoverslaget for 2022 skal periodiseres per måned, mens øvrige år periodiseres per år.

Grunnlaget for prognosene og nøyaktighetsgraden skal omtales. Hvert prosjekt som skal med i økonomiplanen må ha en tekst med beskrivelse av tiltaket. Tekstene fra årets økonomiplan skal dermed oppdateres/korrigeres og nye prosjekter må omtales. Prognoser og tekst leveres som et eget dokument sammen med T2 rapporten.

5.3 Oppsummering, revisors vurdering og konklusjon

Som det fremgår av revisors funn, benytter Avdeling for transport og infrastruktur Statens vegvesens håndbok for styring av vegprosjekter. Håndboken redegjør for konkrete krav og prosedyrer gjennom en 4-trinns prosjektstyringsmodell, for hvordan vegprosjekter skal identifiseres, planlegges, gjennomføres og avsluttes. Som en del av prosjektplanleggingen skal det utarbeides sentralt styringsdokument som skal ligge til grunn for den videre prosjektgjennomføringen. På denne bakgrunn vurderer revisor oppfyllelse av revisjonskriteriet om at fylkesrådet bør, som en del av internkontrollen, dokumentere et system for prosjektstyring av større investeringsprosjekter.

Videre vurderer revisor oppfyllelse av revisjonskriteriet om styringssystemets innhold.

Vurderingen er begrunnet i funnene som viser at styringssystem inneholder og redegjør for:

- *Faseinndeling.* Styringssystemet består av en 4-trinns modell med definerte faser og prosedyrer for hver enkelt fase.

- *Mål.* Det fremgår av styringssystemet at alle vegprosjekter skal ha definerte samfunns mål, effektmål og resultatmål.
- *Prosjektorganisasjon med ansvar og roller.* Rollene med ansvar i et vegprosjekt er beskrevet i styringssystemet og skal blant annet fremgå av styringsdokumentasjon som prosjektbestilling og prosjektstyringsplan.
- *Økonomiske konsekvenser, kalkyler og usikkerhetsanalyse.* Det fremgår av styringssystemet, investeringsreglementet og håndbok for anslagsmetoden hvordan kalkyler, kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse skal gjøres.
- *Fremdriftsplan.* Skal fremgå av sentrale styringsdokumenter.
- *Anskaffelsesprosess/gjennomføringsstrategi.* Er nærmere beskrevet i styringssystemet og skal fremgå av sentrale styringsdokumenter.
- *Rapportering og sluttrapport.* Avdeling for transport og infrastruktur har dokumentert rapporteringsrutiner. Som en del av styringsdokumentasjonen skal det ifølge styringssystemet utarbeides sluttrapport.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger konkluderer vi med at Nordland fylkeskommune har et overordnet system for styring av investeringsprosjekter på veg.

6 STYRING AV VEGPROSJEKTER

I hvilken grad har Nordland fylkeskommune tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter på veg i praksis?

Revisjonskriterier

Det skal utarbeides sentrale styringsdokumenter for vegprosjektene

Styringsdokumentene skal inneholde informasjon/redegjørelse om

- Samfunns mål, effektmål og resultatmål.
- Fremdriftsplan
- Kostnadsoverslag, usikkerhet
- Gjennomførings- og kontraktstrategi
- Prosjektorganisering

Investeringsprosjektene skal omtales i månedsrapporter og i tertialrapporter

Det skal rapporteres på økonomi, fremdrift, HMS, og avvik skal forklares

6.1 Innledning

Som redegjort for innledningsvis har vi tatt utgangspunkt i at investeringsprosjekter på veg i økonomiplanen er delt inn i kategoriene; *strekningvis prosjekt, mindre utbedringstiltak og ferjeleier*, samt *gang og sykkelveger, trafikkikkerhet og miljø*. Vi har valgt å se nærmere på ett investeringsprosjekt innenfor hver av disse tre kategoriene.

Revisor har innhentet styringsdokumenter som prosjektbestilling og prosjektstyringsplaner tilknyttet investeringsprosjektene *Frøskelandsfjellet, Levang ferjekai og Oppeid-Presteid gang- og sykkelveg*. I tillegg har revisor innhentet utdrag av månedsrapporteringer fra disse investeringsprosjektene, samt tertialrapporteringer 1 og 2 i 2021 samt tertialrapport 1 i 2022 på investeringer.

6.2 Strekningsvis prosjekt. Fv. 821 Frøskelandsfjellet

Revisors funn

Strekningen ligger i Øksnes kommune og Sortland kommune og beskrives i prosjektbestillingen å ha dårlig bæreevne, mangelfull drenering, problematiske stigninger og kurvaturer som skaper problemer for fremkommeligheten for tungtransporten. Byggeprosessen ble igangsatt høsten 2020. På to strekninger skulle det utbedres stigning og kurvatur, i tillegg til utbedring av krysset ved Frøskeland.

Prosjektbestillingen var utarbeidet av Statens vegvesen i november 2018. Investeringsprosjektet var omtalt i Regional transportplan for Nordland 2018-2021. I forslaget til økonomiplanen 2019-2021 var det satt av 4 millioner til prosjektering og grunnerverv i 2019, 20 millioner til bygging i 2020 og 16 millioner i 2021. Totalprognosen for prosjektet var den gangen 50 millioner kroner, mens totalprognosen i april 2022 var 104 millioner kroner. Vegprosjektet fikk noen måneders forsinkelser underveis, men ble ferdigstilt i juli 2022 i henhold til hva som fremgikk av fremdriftsplanen i prosjektstyringsplanen.

Prosjektbestillingen redegjør for mål (herunder samfunns mål, effektmål og resultatmål), rammebetingelser, samt organisering og ansvar.

I kartskissen nedenfor er de tre områdene som utbedres markert med ringer.



Kilde: Nordland fylkeskommunes nettsider

6.2.1 Prosjektstyringsdokumenter

Prosjektstyringsplanen ble utarbeidet av prosjektleder i mai 2020 og redegjør for hvordan investeringsprosjektet skal gjennomføres for å nå bestillers målsettinger til kvalitet, fremdrift og økonomi. Prosjektstyringsplanen redegjør for suksesskriterier, fremdriftsplanlegging, budsjett,- kostnads,- risiko- og usikkerhetsstyring, kontraktsstrategi med mer. Planen viser hvordan prosjektet er organisert med avklaringer av roller og ansvarsfordeling samt hvordan tverrfaglighet skal sikres.

I tillegg fremgår det i prosjektstyringsplanen at det skal utarbeides egne planer som:

- Fremdriftsplan
- Organisasjonsplan
- YM
- SHA
- PUS
- Kontrollplaner kvalitet
- Samhandlingsdokumenter

Revisor har mottatt og gjennomgått disse dokumentene.

6.2.2 Måldefinering

Samfunnsmålet er å øke trafikksikkerheten samt å bedre/sikre fremkommeligheten for tungtransporten på Fv. 821 over Frøskelandsfjellet.

Effekt målet var fra Statens vegvesen definert som å bedre regularitet spesielt med hensyn til framkommeligheten på vinterstid.

Prosjektstyringsplanen gjengir ikke selve effekt målet, men planen inneholder et eget punkt om *prosjekt mål*:

HMS: Prosjektet skal gjennomføres i hht Statens vegvesens håndbok R760. Det skal ikke forekomme skader på mennesker, dyr, materiell eller ytre miljø.

Økonomi; Prosjektet gjennomføres i hht økonomisk ramme gitt i Nordland Fylkeskommunes økonomiplan for 2020-2023, pkt 15.4.2 strekningsvise prosjekter.

Fremdrift:

- *Konkurransegrunnlag ferdigstilles i løpet av våren 2020.*
- *Utlysning før sommerferie 2020.*
- *Igangsetting bygging etter sommerferie 2020*
- *Ferdigstillelse bygging i løpet av 2021*

Kvalitet: Oppnådd kvalitet skal være i hht til SVV håndbøker

- *Øksnessiden av Frøskelandsfjellet; Redusere stigning og kurvatur, øke bæreevnen på vegen*
- *Sortlandsiden av Frøskelandsfjellet; Redusere stigning og kurvatur, øke bæreevnen på vegen, redusere antall avkjørsler, bedre siktforhold*
- *Fv 820-821 Frøskelandskryss; Utbedre kryss mht bæreevne, siktforhold, kurvatur og bedre belysning. Etablere busslomme utenfor vegareal*

Resultatmålene er definert som:

- *Tungtransporten kommer lettere frem og uten stans pga stigninger og kurver*
- *Bedret siktforhold gjennom kurver og kryss*
- *Redusert hastighet ned mot kryss Fv 820-Fv 821*
- *Buss- og busspassasjerer er utenfor trafikkert areal ved av- og påstigning*
- *Antall farlige avkjørsler er eliminerte eller utbedret*

6.2.3 Fremdriftsplan

Fremdriftsplanen er i prosjektstyringsplanen skissert som følger:

- *Utlysning, i løpet av mai 2020*
- *Kontrakt entreprenør før sommerferie 2020*
- *Oppstart bygging, august 2020*
- *Ferdigstillelse, overtakelse og overlevering Drift og Vedlikehold sent 2021*
- *Det er mulig noe asfalteringsarbeid og arrondering må gjenstå til 2022*

Som det fremgår var det i 2020 gjort vurderinger som tilsa at noe asfaltarbeid og gjenstående arbeid ville kunne bli slutført i 2022.

I månedsrapport fra april 2022, fremgår det at det ikke var aktivitet i løpet av vinteren, men at arbeidet var i ferd med å ta seg opp igjen. Det ble i april rapportert at det gjenstår fortsatt en god del arbeid på prosjektet, herunder asfaltarbeider og grøntanlegg. Ferdigstillelse er satt til juli 2022.

6.2.4 Kostnadsoverslag, usikkerhet

Det er i prosjektstyringsplanen vist til bevilgning gitt i økonomiplan 2020-2023.

Tabell 20: Økonomiplan 2020-2023, investeringsplan strekningsvise prosjekter

15.4.2 Strekningsvise prosjekter						
Tabell 15.11: Investeringsplan strekningsvise prosjekter i perioden. Tall i 1000 kr.						
Strekningsvise prosjekter	Total kostnad	Bevilget i perioden	2020	2021	2022	2023
Fv. 17 - Helgelandsbrua	15 000	15 000	15 000	-	-	-
Fv. 7234/Fv. 54 - Brønnøysund bru	45 000	44 000	12 000	32 000	-	-
Fv. 82 - Sortland - Risøyhamn	155 000	15 000	15 000	-	-	-
Fv. 7564/Fv. 737 - Vassbotn bru	16 000	3 000	3 000	-	-	-
Fv. 821 - Frøskelandsfjellet	50 000	46 000	30 000	16 000	-	-
Fv. 828 - Hoholmen og Herøysund bru	37 000	26 000	26 000	-	-	-
Fv. 835 - Bru Engeløya	307 000	307 000	-	25 000	150 000	132 000
Sum strekningsvise prosjekter	625 000	456 000	101 000	73 000	150 000	132 000

Det står i prosjektstyringsplanen at det ikke er funnet at det er gjort anslag på prosjektet, men at byggherreoverslag gjennomføres når konkurransegrunnlaget er klart. Det er gjengitt forslag til kuttliste ved behov for kostnadskutt.

- Et av områdene utføres ikke
- Busslomme utgår
- Eksisterende gatelys byttes ikke ut.
- Trafikkøy i Frøskelandskrysset bygges ikke men males på asfalt

Videre fremgår det av prosjektstyringsplanen: «Det utarbeides egen PUS (prosjektusikkerhetsstyring) for prosjektet. Gjennomgang av PUS og fremdrift hver mnd. I forbindelse med økonomirapportering». Det ble utarbeidet egen plan/styringssystem for prosjektusikkerhetsstyring.

6.2.5 Gjennomføringsstrategi, kontraktstrategi

Dette investeringsprosjektet var igangsatt av Statens vegvesen, og prosjekteringen var kommet godt i gang da prosjektet ble overført til Nordland fylkeskommune 1.1.2020. I prosjektstyringsplanen fremgår det at prosjektet skulle gjennomføres som entreprisekontrakt, da det var påbegynt prosjektering for utførelsesentreprise som ble videreført.

Det ble gjennomført anbudskonkurranse og det kom inn to tilbud. En av entreprenørene begjærte midlertidig forføyning da de ikke er enige i tildelingen. Saken ble sendt til tingretten for avgjørelse, men entreprenøren vant ikke frem.

6.2.6 Prosjektorganisasjon

Prosjektorganisering og bemanning er redegjort for i prosjektstyringsplanen. Her fremgår det hvem som er:

- Prosjekteier
- Prosjektleder
- Prosjekteringsleder
- Byggeleder/HMS koordinator
- Kontrollingeniør

I tillegg ble det utarbeidet egen organisasjonsplan.

6.2.7 Rapporteringer

Revisor har innhentet og gjennomgått utdrag fra månedsrapporteringer fra perioden februar 2020 til april 2022, samt tertialrapporteringer.

Månedsrapporteringene består for det meste av rapporteringer på økonomi og fremdrift. Det er enkelte månedsrapporteringer der HMS og kvalitet er omtalt.

I tertialrapport 2-2020 behandlet av fylkestinget i sak 121/2020, i oktober 2020, rapporteres det om følgende: *«Fv. 821 Frøskelandsfjellet Årets prognose holdes foreløpig uendret på 10 mill. kr. Dette vil medføre et mindreforbruk på 21 mill. kr. Det kan oppstå forsinkelser på grunn av midlertidig forføyning fra en entreprenør. Saken ble avgjort i vår favør i retten slik at kontrakt nå er signert. Dette er et av prosjektene hvor det søkes om tilskudd gjennom Statlig tilskuddsordning for fylkesveger».*

I februar 2021 rapporteres det at dårlige grunnforhold gjør at prosjektet vil bli betydelig dyrere enn først antatt. Vegtraseen må delvis omlegges, og det vil være behov for betydelig mer fyllmasser for å kunne gjennomføre prosjektet. Det rapporteres videre at prognosen for året øker til 32 mill. kr, mens totalprognosen blir ca. 73 mill. kr. Det vises til at det må gjøres rebudsjettering i forbindelse med tertialrapportering 1 for å kunne opprettholde fremdriften i vegprosjektet.

I mars 2021 vises det til at nærmere beregninger tyder på at entreprisen blir betydelig større som følge av betydelige omlegginger i vegtraseen på begge sider av fjellet. Videre vises det til at det vil påløpe økte utgifter til prosjektering og byggeledelse. Det antas at dette vil påvirke ferdigstidspunktet for prosjektet med noen måneder. Det rapporteres om økonomi at: *«Følgelig velger vi å justere års-prognose ytterligere med 12 mill. kr, fra 32 mill. kr til 44 mill. kr. Totalprognosen justeres opp tilsvarende, dvs. fra 73 mill. kr, til 85 mill. kr».*

I april-rapporteringen for 2021 fremgår det at ny prosjektering og håndtering av nye byggetillatelse har medført forsinkelser i prosjektet, og dermed forhindrede entreprenør fra effektiv drift. Prosjektets fremdrift rapporteres å være 2-3 måneder forsinket i forhold til prosjektplanene. Fremdriften beskrives som god, og at det vil jobbes hardt for å få ferdigstilt prosjektet i løpet av 2021. Det vises til at det jobbes opp mot entreprenør med muligheten for å få en forsering av prosjektet (for raskere ferdigstilling), noe som i så fall medfører krav om forseringstillegg på flere millioner kroner. Når det gjelder økonomi, rapporteres det følgende:

«Mengdene/massene i dette prosjektet må oppjusteres med mange millioner. Trolig med nærmere 16 mill. kr. Det vil også bli behov for betydelig mer endringsarbeid (ETR-er), samt forseringstillegg for raskere fremdrift. Videre beløper hovedkontrakten seg til 53 mill. Basert på nyere beregninger justeres års-prognose opp fra 44 mill. kr til 73 mill. kr. Budsjettmidler tilgjengelig i 2021 er 18 mill. kr, mao. er det behov for en finansiering på 55 mill. Samlet sett har vi fått tilsagn om tilskudd for viktige næringsveger med 21,2 mill. kr (hvorav 11,2 mill. kr i 2022). Gitt at tilskudd kan utbetales iht. faktisk forbruk betyr dette 21 mill. kr. i ekstern finansiering i 2021. Gjenstående behov for regulering av budsjett i T1 blir i så fall 34 mill. (Forutsettes å redusere budsjettmidler i 2022). 35 mill. i budsjettmidler i 2022».

«Totalprognose for prosjektet er 90 mill. Gitt 73 mill. i forbruk i 2021, og 12 mill. i 2019 og 2020 beløper dette seg til 85 mill. Dette tilsier at det vil kunne være behov for ekstra midler til slutføring av prosjektet på vel 5 mill. Må tas i senere budsjetttrunder».

I mai 2021 rapporteres det om god fremdrift, men forsinkelse på om lag 2,5 måned på grunn av dårligere grunnforhold. Prosjektet beskrives å ha blitt svært omfattende med betydelig flytting av masser, og det rapporteres om usikkerhet om de får gjennomført hele vegprosjektet i 2021 som planlagt. Det rapporteres ikke om vesentlige endringer, men års-prognose økes med 5 millioner kroner (fra 73 mill. kr til 78 mill. kr). mens totalprognose økes med 6 millioner kr (fra 90 mill. kr til 96 mill. kr). Det ble i første tertial gjort budsjettregulering på vegprosjektet med 24,5 mill. kr, som følge av forventet næringsstilskudd for 2021, og midler mottatt i 2020. Det rapporteres at fylkeskommunen forventer å motta tilskudd i 2022 på 12 millioner basert på samme søknad. Dette vil, sammen med momselementet, medføre en økning i tilgjengelig budsjett i 2022 på kr 15 millioner. Det vises til at det til tross for betydelige kostnadsøkninger i prosjektet, samlet sett ligger innenfor rammen av tilgjengelige midler.

I juni 2021 ble tertialrapport 1-2021 behandlet i fylkestingets sak 93/2021. Her rapporteres det om følgende: *«Innenfor strekningsvise prosjekter er det størst avvik på prosjekt fv. 821 Frøskelandsfjellet, hvor årsprognosen er 55 mill. kr høyere enn regulert budsjett i 2021. Årsaken er vesentlige vegomlegginger på grunn av dårligere grunnforhold enn først antatt, samt raskere fremdrift enn økonomiplanen legger opp til. Nordland fylkeskommune mottar statlig tilskudd til prosjektet, som for 2020/2021 utgjør ekstra inntekter på 24 mill. kr. Det foreslås at rammen til prosjektet økes tilsvarende i T1. Gitt at denne budsjettreguleringen vedtas, vil antatt gjenstående merforbruk på prosjektet være 31 mill. kr».*

I august 2021 rapporteres det at entreprenør er innstilt på å ha god fremdrift i prosjektet, og sikter seg fortsatt på ferdigstillelse før jul. Det stilles spørsmål hvorvidt dette er realistisk og det vises til at dette avhenger i stor grad av resultatet på steinprøver som er tatt som vil vise om massene kan brukes eller om de må skiftes ut. Om økonomi fremgår det at det er vesentlig usikkerhet med hensyn til mengdeoppkjørene (vil i stor grad avhenge av steinkvaliteten). Videre vises det til usikkerhet om i hvor stor grad entreprenør vil benytte seg av «krav om endring» pga. endrede forutsetninger. Det er tatt høyde for sannsynlig krav på vederlagsjustering på vel kr 4 millioner-og kr 2 millioner i tilleggsutgifter for ekstra lys og leskur. Års-prognosen økes med 8 mill. kr (fra 78 mill. kr til 86 mill. kr.), og totalprognosen øker til 104 mill, noe som gir et merforbruk på 44 mill. kr sett i forhold til tilgjengelige budsjettmidler. Dette årsaksforklares med kostnadssprekk på grunn av dårligere grunnforhold enn forutsatt, men også i vesentlig grad hurtigere fremdrift.

I oktober 2021 behandles tertialrapport 2, fylkestingsak 128/2021. Her rapporteres det: *«Fv. 821 Frøskelandsfjellet har en årsprognose på 86 mill. kr. Dette vil gi et merforbruk på 43 mill. kr. Årsaken til merforbruket er vesentlige vegomlegginger på grunn av dårligere grunnforhold enn først antatt, samt raskere fremdrift enn økonomiplanen legger opp til».*

Måned rapporten for oktober 2021 viser til tertialrapportering 2 og at års-prognose på kr 86 millioner opprettholdes. Totalprognose er på kr 104 millioner. Det vises også til at en stor del av steinmassene som ble tatt ut hadde så dårlig kvalitet at det ikke kunne gjenbrukes. Fyllmasse måtte kjøpes, og store deler av gravemassen måtte kjøres ut fra anleggsområdet og til deponi.

I løpet av vinteren 2022 rapporteres det om lite aktivitet, og i april 2022 vises det til at arbeidet vil starte opp igjen, og at det gjenstår en del arbeid på, herunder asfaltarbeider og grøntanlegg. Ferdigstillelse er juli 2022. Års-prognose er på kr 26 millioner, og totalprognose på kr 103 millioner, som tilsvarer budsjettrammen på dette prosjektet.

6.3 Mindre utbedringstiltak og ferjeleier, Fv. 17 - Levang ferjekai

Revisors funn

Fergekaibruen ble byttet fordi den var for smal og skapte problemer ved på- og avkjøring. I tillegg er oppstillingsplassen for kjøretøyene blitt ombygd for bedre plass og oversikt, samt det ble utført arbeider med fundamentene på kaia. Arbeidene ble igangsatt nyåret 2021 og ble ferdigstilt sommer/høst 2021. Noe tilleggsarbeid var planlagt utført i 2022, herunder snøsmelteanlegg, varme i ferjekaibrua. Levang ferjekai inngikk i samlebestilling for flere ferjekaier i Nordland.

Prosjektbestillingen var utarbeidet av Statens vegvesen i 2018.

Bildet nedenfor viser den ferdige fergekaian.



Foto: Lars Lemika, Nordland fylkeskommune

6.3.1 Prosjektstyringsdokumenter

Prosjektbestillingen viser til at det er et utvalg ferjekaier som skal kartlegges, prosjekteres og utbedres. Det beskrives at det på nåværende tidspunkt ikke er definert hva som skal og må gjøres med alle ferjekaiene, men det er nedsatt en prosjekteringsgruppe samt to byggeledere som jobber med kartleggingen.

Ut over beskrivelser av rammebetingelser, kontrakts- og gjennomføringsstrategi, inneholder ikke prosjektstyringsplanen annen utfyllende informasjon.

Revisor har bedt om tilbakemelding på hvorfor dokumentet er mangelfullt og ikke er oppdatert. Seksjonsleder opplyser at det er vanskelig å svare på dette siden dette er mange år siden. Regionreformen med opphør av sams vegadministrasjon har medført at det har vært utfordrende å ajourholde de styrende dokumenter i mange prosjekt. Hans betraktninger i dette tilfellet er at alle fergekaiene som inngikk i den opprinnelige prosjektbestillingen nok burde hatt individuelle styrende dokumenter siden prosjektene fra starten av har vært navngitt separat

i fylkeskommunens budsjetter og økonomiplaner i perioden 2016-2021. Seksjonsleder opplyser videre: *«For øvrig er denne type rehabiliteringsprosjekter usikker av natur. Man vet ikke det fulle omfanget av tiltaket før man egentlig er kommet godt i gang med de fysiske arbeidene. Det virker dermed som at man har jobbet seg suksessivt gjennom prosjektene, og omdisponert mer- eller mindreforbruk over på neste prosjekt i løpet av årene 2016-2021. Dessverre har nok ikke de styrende dokumentene vært så «levende» som de burde være».*

6.3.2 Rapporteringer

Revisor har innhentet og gjennomgått utdrag fra månedsrapporteringer fra perioden februar 2020 til februar 2022. Månedsrapporteringene består av rapporteringer på økonomi og fremdrift. Levang ferjekai er omtalt i tertialrapportering 2-2020.

I februar 2020 rapporteres det at det skal utarbeides byggherreoverslag, og at det ikke foreligger indikasjon på at tidligere prognose ikke er tilstrekkelig.

April 2020 rapporteres det at byggherreoverslag foreløpig er på 32 millioner kroner. Foreløpig byggherreoverslag antyder at totalprognosen kan reduseres noe, men dette avventes til kontrakten er utlyst og tilbud er kommet inn.

Tertialrapport 2 ble behandlet i sak 121/2020 av fylkestinget i oktober 2020. Her rapporteres det følgende: *«Fv. 17 Levang fergekai Anbud på bygging av Levang fergekai måtte avlyses grunnet ulovlig krav i konkurransegrunnlaget. Ny utlysning vil skje i løpet av første del av september. Dette får konsekvenser for fremdrift og prognoser i prosjektet. Årets prognose er redusert med 18 mill. kr til 5 mill. kr. Dette medfører et mindreforbruk på 28 mill. kr».*

I november 2020 rapporteres det at ny utlysning har medført tapt tid i forbindelse med at oppstart med rigging ikke kom i gang før i starten av desember.

Februar 2021 rapporteres det at års-prognosen for kaiprojektet justeres opp til 34 mill. kr, og totalprognose tilsvarende opp til 45 mill. kr (sett opp imot ramme på 40 mill.). Det vil være et ekstra behov for midler i 2021 på 5 mill. kr. Det vises videre til at stipulert mengde i kontrakten har vært for lav, og at det er utfordrende grunnforhold som gjør spuntingen mere kostnadskrevenende.

I rapporteringen for april 2020 vises det til god fremdrift og mulig ferdigstillelse sommer/tidlig høst 2021. Det er ingen endring i prognosene.

August 2021 rapporteres det at anlegget er overtatt, men at det gjenstår fortsatt noe restarbeider. Manglene vil trolig være utbedret innen 1. oktober. Det forventes videre at sluttoppgjør også vil kunne fullføres i 2021. Prosjektet beskrives å ha gått planmessig og med gode samarbeidsforhold. Års-prognosen for prosjektet er justert opp til 36 mill. kr, og totalprognose tilsvarende opp til 48 mill. kr (sett opp imot ramme på 40 mill.). Årets samlede bevilgning er 29 mill. kr. Dette gir et merforbruk på 7 mill. kr. i 2021.

Det rapporteres ikke om noen endringer før i februar 2022. Sluttoppgjør er gjennomført. Det rapporteres at det utført et lite tilleggsarbeid i 2022 med et snesmelteanlegg (varme i ferjekaibrua). Prosjektet ble noe dyrere enn planlagt med en totalkostnad på 49 mill. kr, der rammen var 40 mill. kr. Merforbruket forklares hovedsakelig med lavt stipulerte mengder i

kontrakten, og at grunnforholdene noe mer krevende enn forutsatt, noe som gjorde spuntingen mer kostnadskrevende.

Det rapporteres videre at det i desember 2021 ble foretatt en budsjettmessig forflytning mellom avsluttede prosjekter innenfor samme bevilgningskode. Her ble det flyttet over midler som gjorde at prosjektet tilnærmet gikk i null. Det endte med et lite merforbruk pga. tilleggsarbeidet i 2022.

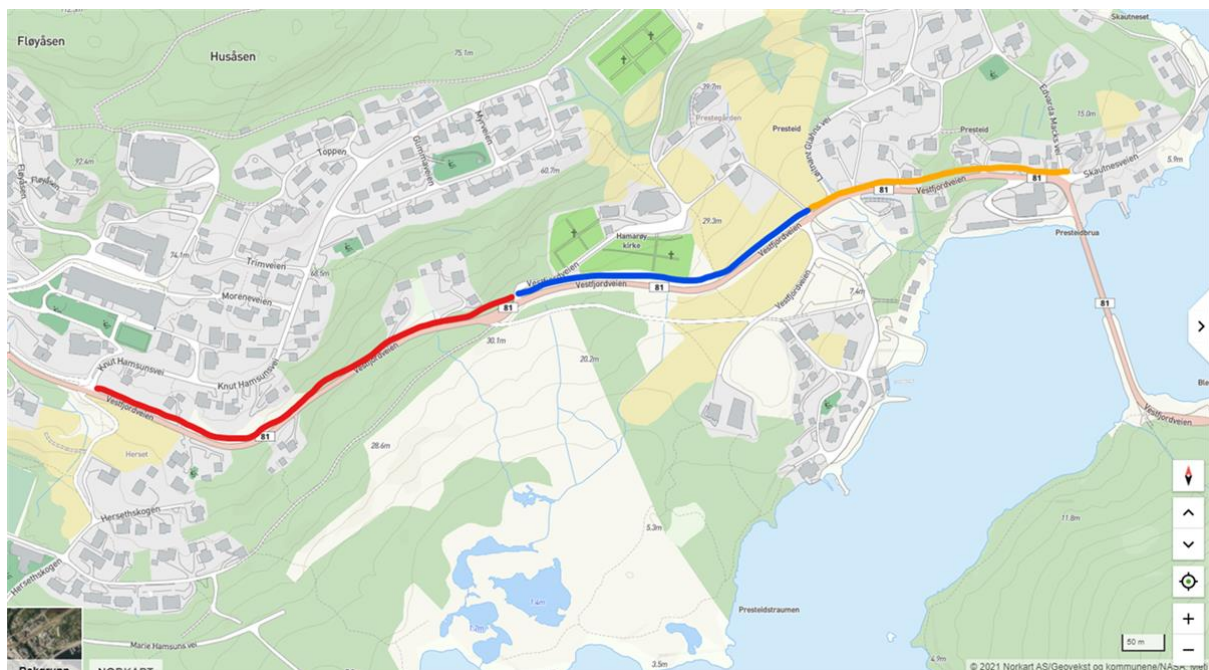
Revisor får opplyst at det ikke ble utarbeidet sluttrapport etter dette vegprosjektet.

6.4 Gang- og sykkelveger, FV. 81 Oppeid-Presteid

Revisors funn

Mellom Oppeid og Presteid går det gang- og sykkelveg gjennom Oppeid og Presteid boligfelt, men det er ingen gangforbindelse langs fylkesvegen mellom stedene. Strekningen benyttes som skoleveg, og har i tillegg relativt mye trafikk. Hamsunsenteret har også medført økt trafikk av gående langs fylkesvegen. Bygging av gang- og sykkelveg på strekningen vil føre til en trygg ferdsel for myke trafikanter i kommunesenteret i Hamarøy.

Det pågår reguleringsplanarbeid for delstrekningen mellom Oppeid og Presteid, markert i blått på kartet. Vegstrekningen utgjør ca. 0,4 km. Planarbeidet skal knytte sammen to adskilte reguleringsplaner som allerede er vedtatt og gi grunnlag for utbedring av vegen, samt sikre tilstrekkelig areal til vegformål. I tillegg skal det etableres gang- og sykkelveg langs strekningen og bussholdeplass ved Hamarøy kirkegård. Kartskissen på neste side viser delstrekningene 1 (rød), 2 (blå) og 3 (gul), der delstrekningene 1 og 3 bygges først.¹²



Kilde: Nordland fylkeskommunes nettside

¹² <https://www.nfk.no/tjenester/kollektiv-og-veg/fylkesveg/vegprosjekter/fv-81-oppeid-presteid/>

6.4.1 Prosjektstyringsdokumenter

Prosjektbestillingen er utarbeidet av Avdeling for transport og infrastruktur i januar 2021 og inneholder redegjørelse for hva som bestilles, mål, rammebetingelser og grensesnitt, samt organisering og ansvar.

Budsjettet på 20 millioner kroner var basert på et grovt estimat gitt i regional transportplan for Nordland 2018-2029, og beskrives å inneha stor usikkerhet. Det fremgår videre at det i løpet av 2021 må gjennomføres et mer kvalifisert kostnadsoverslag etter hvert som omfanget er mer avklart, og eventuell justering av budsjettet gjennomføres i neste budsjett/økonomiplan.

Prosjektstyringsplanen har lik oppbygging som planen for Frøskelandsfjellet og redegjør for suksesskriterier, fremdriftsplanlegging, budsjett,- kostnads,- risiko- og usikkerhetsstyring, kontraktsstrategi med mer. Planen viser hvordan prosjektet er organisert med avklaringer av roller og ansvarsfordeling samt hvordan tverrfaglighet skal sikres.

I tillegg fremgår det i prosjektstyringsplanen at det skal utarbeides egne planer som:

- Fremdriftsplan
- Organisasjonsplan
- YM
- SHA
- PUS
- Kontrollplaner kvalitet
- Samhandlingsdokumenter

Revisor har mottatt de planer som per juli 2022 er utarbeidet. Selve bygge-entreprisen er ikke lyst ut enda, og dermed foreligger ikke alle disse planene. Revisor får opplyst at seksjonen har hatt en del frafall av personell tilknyttet dette prosjektet, noe som gjør at de er noe forsinket også når det gjelder utarbeidelse av styrende dokumenter.

6.4.2 Måldefinering

Samfunnsmålet er å etablere trygg og sikker løsning for gående og syklende mellom Oppeid og Presteid.

Effekt målet fremgår i prosjektbestillingen som tilrettelegging for gående og syklende som vil gi økt fremkommelighet og bedre trafiksikkerhet langs strekningen.

Resultatmålene er listet opp som følgende:

HMS:

- Prosjektet skal gjennomføres i henhold til Statens vegvesens håndbok R760. Det skal ikke forekomme skader på mennesker, dyr, materiell eller ytre miljø.

Økonomi:

- Prosjektet gjennomføres i henhold til økonomisk ramme gitt i Nordland Fylkeskommunes økonomiplan for 2021-2024, pkt. 13.2.3 Gang- og sykkelveger, trafiksikkerhet og miljø, se kap. 2.8

Fremdrift:

- Konkurranses grunnlag for delstrekning 1 og 3 ferdigstilles i løpet av sommeren/høsten 2021.
- Utlysning av entreprise senhøst 2021.
- Kontrahering ved årsskiftet 2021/2022

- Igangsetting bygging i løpet av 2022
- Ferdigstillelse bygging innen 31.12.2022
- Reguleringsplan for delstrekning 2 startes opp i 2021.
- Prosjektering av delstrekning 2 pågår parallelt med regulering, ferdigstilles i løpet av 2022.

Kvalitet:

- Oppnådd kvalitet skal være i henhold til SVV håndbøker
- Eventuelle fraviksknader skal være godkjente hos rette instanser

6.4.3 Fremdriftsplan

Fremdriftsplanen fremgår som et av resultatmålene ovenfor.

6.4.4 Kostnadsoverslag, usikkerhet

Nedenfor fremgår bevilgning gitt i økonomiplan 2021 - 2024.

Tabell 3: Økonomiplan 2021-2022, investeringsplan gang- og sykkelveger.

Gang- og sykkelveger, trafiksikkerhet og miljø							
Fullfinansiering av avsluttede prosjekt G/S, TS og Miljø	106 000	82 000	31 000	0	0	0	31 000
Fv 17 Godøstraumen-Saltstraumen G/S veg	15 000	0	0	1 000	14 000	0	15 000
Fv 81 Oppeid-Hamsunsenteret G/S veg	20 000	0	1 000	19 000	0	0	20 000
Fv 82 - Sortland sentrum Grunnerverv	13 000	1 000	12 000	0	0	0	12 000
Kollektiv og miljø			3 000	3 000	3 000	3 000	12 000
Porteføljejustering G/S-veg	IA	0	14 000	14 000	14 000	15 000	57 000
Ulike trafiksikkerhetstiltak			-8 000	3 000	2 000	3 000	0
			14 000	15 000	15 000	15 000	59 000
Sum Gang- og sykkelveger, trafiksikkerhet og miljø		113 000	67 000	55 000	48 000	36 000	206 000

Det fremgår i prosjektstyringsplanen at det ikke er funnet at det er gjennomført anslag på prosjektet. Byggherreoverslag skal gjennomføres når konkurransegrunnlaget er klart.

Det forventes følgende belastning i henhold til planlagt fremdrift:

- 2021, 3 mill, Prosjektering delstrekning 1 og 3
- 2022, 15 mill, Utbygging delstrekning 1 og 3, samt prosjektering delstrekning 2
- 2023, 7 mill, Sluttoppgjør, delstrekning 1 og 3, utbygging delstrekning 2
- Dette gir et merforbruk på ca. 5 millioner.

Det utarbeides egen PUS (prosjektusikkerhetsstyring) for prosjektet. Gjennomgang av PUS og fremdrift hver måned i forbindelse med økonomirapporteringene.

6.4.5 Gjennomføringsstrategi, kontraktsstrategi

I prosjektstyringsplanen fremgår det at prosjektet planlegges gjennomført enten som entreprisekontrakt eller som totalentreprise. Det avgjøres senere at prosjektet gjennomføres som utførelsesentreprise.

I månedsrapport fra april 2022 fremgår det at prosjekteringen fortsatt ikke var ferdigstilt, og at utlysning av konkurranse planlegges høsten 2022.

6.4.6 Prosjektorganisering

Prosjektorganisering og bemanning er redegjort for i prosjektstyringsplanen. Her fremgår det hvem som er:

- Prosjekteier
- Prosjektleder
- Planlegging/prosjekteringsleder
- Byggeleder
- Kontrollingeniør

I tillegg er det utarbeidet egen organisasjonsplan.

6.4.7 Rapporteringer

Revisor har innhentet og gjennomgått utdrag fra månedsrapporteringer fra perioden februar 2021 til april 2022. Det har ikke vært rapportert så langt om dette prosjektet i tertialrapporteringer.

Månedsrapporteringene består av rapporteringer på økonomi og fremdrift. Det har ikke vært noe å rapportere på HMS og kvalitet.

Februar 2021 rapporteres det at prosjektering utføres med interne ressurser, med unntak for elektroprosjektering som utføres av Rambøll Norge AS. Det forventes at prosjekteringen skal være ferdig til september, og at konkurranse lyses ut før jul 2021. Byggingen av delstrekning 1 og 3 planlegges utført i 2022. Prosjektet skal gjennomføres som utførelsesentreprise/enhetspriskontrakt. Dersom prosjektet får økt bevilgning kan utbygging av delstrekning 2 gjøres i 2023, like etter delstrekning 1 og 3 er ferdigstilt.

Mars 2021 rapporteres det at det kan bli forsinkelser i prosjekteringen, men at det skal ikke føre til forsinkelser i utbyggingen i 2022. Årsak er at det skal gjøres arkeologiske undersøkelser og at grunnboringer muligens må avventes til dette arbeidet er utført.

I april 2021 rapporteres der at det vil være behov for økt bevilgning på ca. 7 mill. kr. for å kunne bygge ut delstrekning 2 i 2023. Årsprognosen for 2021 på 3 mill. kr. og totalprognosen på 20 mill. kr. beholdes uendret.

I oktober 2021 rapporteres det at det ikke har vært tilgjengelige midler for å gjennomføre del 2, men at det ser ut som til at det er tildelt midler i neste års budsjett/økonomiplan til også å få gjennomført denne strekningen. Dette vil gjøre det lettere å kunne planlegge dette prosjektet på en effektiv og planmessig måte.

I februar 2022 rapporteres det at man er i slutfasen med prosjektering for del 1 og 3, mens det utarbeides reguleringsplan for del 2 som skal være ferdig i løpet av året. Det vil utlyses anbudskonkurranse for strekning 1 og 3 før sommeren, og entreprisearbeid på disse strekningene vil kunne komme i gang til høsten. For del 2 gjenstår prosjekteringen, slik at entreprise neppe vil komme i gang før i 2023. Totalprognose på 30 mill. er i henhold til økonomiplan.

April 2022 rapporteres det at man fortsatt er i slutfasen med prosjektering (for del 1 og 3), og at det utarbeides med reguleringsplan for del 2. Det vil utlyses anbudskonkurranse for strekning 1 og 3 til høsten, og forhåpentligvis vil entreprisearbeid på disse strekningene komme i gang på denne siden av årsskiftet. For del 2 gjenstår prosjekteringen, og det rapporteres at entreprise

neppe vil komme i gang før i 2023. Noe begrensede ressurser på plan har medført noe lavere aktivitet enn ønsket. Totalprognose på 30 mill. er i henhold til økonomiplan, men det rapporteres at det fortsatt er uklart hvorvidt en ramme på 30 millioner vil holde til gjennomføring av dette prosjektet, noe man vil vite mer etter at anbudskonkurranse er gjennomført.

Seksjonsleder opplyser at dette prosjektets har tatt lengre tid enn forventet, noe som i stor grad skyldes knapphet på prosjekteringsressurser internt.

6.5 Oppsummering, revisors vurdering og konklusjon

Vi har ovenfor redegjort for våre funn når det gjelder styringsdokumenter og rapporteringer for investeringsprosjektene *Frøskelandsfjellet* (strekningvis prosjekt), *Levang ferjekai* (mindre utbedringstiltak og ferjeleier) og *Oppeid-Presteid gang- og sykkelveg* (gang og sykkelveger, trafikksikkerhet og miljø).

I og med at det er kort tid siden Nordland fylkeskommune overtok ansvaret for fylkesvegene, varierer det hvor langt enkelte vegprosjekter er kommet og om de er ferdigstilt. I vårt utvalg er to av disse vegprosjektene (Frøskelandsfjellet og Levang ferjekai) ferdigstilt, mens når det gjelder Oppeid-Presteid gang- og sykkelveg er prosjekteringen snart ferdig, delstrekninger vil lyses ut, og igangsettelse forventes i løpet av høsten 2022 eller i 2023.

Revisors funn viser at det for vegprosjektet Frøskelandsfjellet er utarbeidet sentrale styringsdokumenter som prosjektstyringsplan med tilhørende underplaner (fremdriftsplan, organisasjonsplan, YM, SHA, PUS, kontrollplaner kvalitet og samhandlingsdokumenter). For Oppeid-Presteid er det også utarbeidet prosjektstyringsplan samt enkelte underplaner ut fra hvor langt dette vegprosjektet er kommet. Videre opplyses det at det er noe forsinkelse med utarbeidelse med styringsdokumentasjonen. På bakgrunn av ovennevnte vurderer revisor revisjonskriteriet om at det skal utarbeides sentrale styringsdokumenter for vegprosjektene *i all hovedsak som oppfylt*. Når det gjelder vegprosjektet Levang ferjekai, vurderer revisor revisjonskriteriet som *delvis oppfylt*. Vurderinger er begrunnet i at styringsdokumentasjonen ikke ble oppdatert.

Når det gjelder styringsdokumentasjonens innhold, vurderer revisor dette revisjonskriteriet som *oppfylt* for vegprosjektene Frøskelandsfjellet og Oppeid-Presteid gang- og sykkelveg. Vurderingene er begrunnet i revisors funn som viser at prosjektstyringsplanene inneholder redegjørelse om mål, fremdriftsplan, kostnadsoverslag og usikkerhet, gjennomførings- og kontraktstrategi samt prosjektorganisering.

Når det gjelder vegprosjektet Levang ferjekai, vurderer revisor revisjonskriteriet om styringsdokumentasjonens innhold som *i noen grad oppfylt*. Vurderingen er begrunnet i at styringsdokumentasjonen ikke ble oppdatert samt hadde noen mangler.

Revisors funn viser videre at samtlige tre vegprosjekter omtales i månedsrapporter og i tertialrapporter. Funnene viser videre at det er rapporter på økonomi, fremdrift og HMS. Videre viser funnene at rapporteringene inneholder redegjørelse og forklaringer av avvik i fremdrift og økonomi. Revisor vurderer på denne bakgrunn revisjonskriteriene om rapporteringer og rapporteringenes innhold som *oppfylt*.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger konkluderer vi med at Nordland fylkeskommune i stor grad har tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter på veg i praksis.

7 UTTALELSE

Revisor sendte rapportutkast til fylkesrådsleder for uttalelse 12.9.2022. Vi mottok uttalelse 26.9.2022, og denne gjengis i sin helhet i det følgende.



Vår dato: 21.09.2022
Vår referanse: 21/3557- 4
JournalpostId: 22/96566
Deres dato: 12.09.2022
Deres referanse: TSIR
Org.nr: 964 982 953

Komrev Nord Iks
Sjøgata 3

9405 HARSTAD

Uttalelse til rapport fra forvaltningsrevisjonen "Fylkesveg investeringer"

Vi viser til mottatt rapport angående forvaltningsrevisjon av «Fylkesveg investeringer».

Vi har gått gjennom rapporten og har ingen særskilte merknader til denne ut over det som tidligere har vært kommunisert med dere i forutgående dialog med vår seksjonsleder for vegutbygging og som allerede er blitt hensyntatt i rapporten på en ryddig måte.

Vi vil få takke KomRevNord for samarbeidet med gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen.

Med vennlig hilsen

Svein Magnar Øien Eggesvik
Fung. Fylkesrådsleder

Monika Sande
Fylkesråd for transport og infrastruktur

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at Nordland fylkeskommune bør sikre at styringsdokumentasjon utarbeides og oppdateres i fremtidige investeringsprosjekter på veg.

9 REFERANSER

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (ny kommunelov)
 - Orden i eget hus, Kommunedirektørens internkontroll. Veileder fra KS (2020)
 - Økonomi og finansreglement for Nordland fylkeskommune
 - Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ex ante akademisk forlag
 - Styling av vegprosjekter. Håndbok R760, Statens vegvesen
 - Anslagsmetoden. Håndbok R764, Statens vegvesen
-
- Transportplan Nordland 2013-2024
 - Handlingsprogram for fylkesveg og fylkesferjesamband 2014-2023
 - Regional transportplan Nordland 2018-2029
 - Handlingsprogram Regional transportplan 2018-2021 «Fra kyst til marked»
 - Økonomiplaner med budsjett
 - Tertialrapporter
 - Månedsrapporter investeringer
 - Prosjektstyringsdokumenter
 - Årsregnskap
 - <https://www.prosjektvegviseren.no/>
 - <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende eierskapskontroller og forvaltningsrevisjoner i Nordland fylkeskommune:

<i>Koronapandemien og fylkeskommunens ansatte</i>	2022
<i>Gjennomføring i videregående opplæring</i>	2022
<i>Eierskapskontroll FilmFond Nord AS</i>	2022
<i>Pendlerboliger</i>	2022
<i>Saksbehandling</i>	2021
<i>Eierskapskontroll Nordlandskraft AS</i>	2021
<i>Kollektivtransport –oppfølging av bruttokontrakter</i>	2021
<i>Bompengeselskap Nord AS</i>	2020

