

Fylkeskommunen som byggherre

Trøndelag Fylkeskommune

Forvaltningsrevisjon

2026

FR-1307

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En takk går også til fylkesadministrasjonen for god tilrettelegging.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 23. mars 2026

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Marie Husøy Sæther

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjonen har undersøkt fylkeskommunen som byggherreorganisasjon, med Trondheim katedralskole og Cissi Klein videregående skole som eksempler.

For det første viser gjennomgangen at saksfremleggene gir oppdatert informasjon om prosjektstatus, økonomi og framdrift. Dette gir et grunnlag for politiske beslutninger. Samtidig er prosjektstyringsmodellen i liten grad synliggjort, og elementer som strukturert risikovurdering, systematisert endringshistorikk og planer for gevinstrealisering er bare delvis dokumentert. Kravene vurderes derfor som delvis oppfylt.

Når det gjelder internkontroll på overordnet nivå, finnes det reglement og styringsdokumenter som regulerer ansvar og økonomistyring. Internkontrollen fungerer i praksis i de enkelte prosjektene. Det mangler imidlertid et samlet og dokumentert system for investeringsprosjektene på porteføljenivå. Internkontrollen vurderes derfor som delvis etablert.

Til slutt viser revisjonen at det rapporteres jevnlig om økonomi, framdrift, risiko og avvik, og at politisk nivå mottar informasjon gjennom tertialrapportering og saksfremlegg ved behov. Rapporteringen er likevel i stor grad prosjektspesifikk og i begrenset grad standardisert og samlet dokumentert. Rapporteringsplikten vurderes som ivarettatt i praksis, men bare delvis oppfylt når det gjelder systematikk og etterprøvbarehet.

Revisors anbefalinger

- Sikre at prosjektstyringsmodellen er tydelig forankret og brukt aktivt i saksfremlegg, inkludert faser, beslutningspunkter og krav til beslutningsgrunnlag.
- Videreutvikle internkontrollen for investeringsprosjekter som en del av fylkeskommunens samlede internkontrollsystem, særlig når det gjelder styring, risiko, avvik, endringer og dokumentasjon.
- Etablere felles og etterprøvbare krav til rapportering, varsling og læring i investeringsprosjekter, inkludert krav til frekvens, innhold og terskler for avvik samt systematisk erfaringsdeling.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1. Innledning.....	6
1.1 Bestilling.....	6
1.2 Problemstillinger.....	6
1.3 Om temaet	6
1.4 Fylkeskommunens organisering	7
1.5 Metode	8
1.6 Uttalelse om rapport.....	10
2 Revisjonskriterier.....	11
2.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1 – Beslutningsgrunnlag.....	11
2.2 Revisjonskriterier for problemstilling 2 – Internkontroll på overordnet nivå.....	11
2.3 Revisjonskriterier for problemstilling 3 – Rapportering i gjennomføringsfasen	12
3 Saksfremlegg til fylkestinget.....	13
3.1 Bruk av prosjektstyringsmodell	13
3.1.1 Trondheim Katedralskole.....	13
3.1.2 Cissi Klein videregående skole.....	17
3.2 Saksfremlegg og beslutningsgrunnlag	19
3.2.1 Datatidstabell Katedralskolen	20
3.2.2 Innhold i beslutningsgrunnlaget 2018 (FT-sak 98/18)	20
3.2.3 Tidstabell Cissi Klein	22
3.2.4 Innholdet i FT-sak 121/21 Cissi Klein	23
3.3 Revisors vurdering	24
4 Internkontrollen på overordnet nivå.....	27
4.1 Data om internkontroll på overordnet nivå	27
4.1.1 Roller og ansvar	27
4.1.2 Rutiner og prosedyrer.....	31
4.1.3 Avvik og avvikssystem.....	32
4.1.4 Krav om risikobasert internkontroll	33
4.1.5 Evaluering, læring og erfaringsoverføring	34
4.2 Revisors vurdering	36
5 Rapportering i gjennomføringen av prosjektene	39
5.1 Data om rapportering	39
5.1.1 Styringsinformasjon i rapporteringen.....	39
5.1.2 Systematisk rapportering og rapportering av avvik	40
5.1.3 Dokumentasjon og etterprøvbarehet.....	41
Revisjon Midt-Norge SA 2026	4

5.2	Revisors vurdering	42
6	Konklusjoner og anbefalinger	44
6.1	Konklusjoner	44
6.2	Anbefalinger	45
	Kilder	46
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	47
	Vedlegg 2 – Uttalelse	55

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

Fylkestinget vedtok plan for forvaltningsrevisjon i sak 52/24. I planen er «Fylkeskommunen som byggherreorganisasjon» vedtatt som ett område det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av. Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune fulgte opp planen, og bestilte en forvaltningsrevisjon med dette temaet i sak 62/24. Kontrollutvalget sluttet seg til revisors prosjektplan i sak 100/24. Det ble gitt innspill om at investeringsbeslutningene for utbyggingen av de to videregående skolene Cissi Klein og Trondheim Katedralskole skulle inngå som casestudier i alle problemstillinger.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i rapporten:

- Tilfredsstiller saksfremlegg til fylkestinget i forbindelse med investeringsprosjekter lov, forskrift og anerkjente metoder?
- Har fylkeskommunen, på overordnet nivå, systematisk internkontroll for investeringsprosjekter?
- Ivaretar fylkesdirektøren sin rapporteringsplikt i gjennomføringen av investeringsprosjektene?

Hver av de tre problemstillingene besvares ved casestudier av investeringsprosjektene Cissi Klein videregående skole og Trondheim Katedralskole.

1.3 Om temaet

Investeringer i nye eller rehabiliterte skolebygg er blant de mest omfattende og komplekse oppgavene en fylkeskommune håndterer. Prosjektene er store i omfang, innebærer betydelige økonomiske rammer og legger føringer for tjenestetilbudet i flere tiår framover. Samtidig er forventningene høye når det gjelder kvalitet, kostnadskontroll, bærekraft og effektiv prosjektgjennomføring.

De senere årene har det nasjonalt vært økt oppmerksomhet rundt styringen av offentlige bygge- og investeringsprosjekter. Erfaringer fra kommuner og fylkeskommuner viser utfordringer knyttet til kostnadsøkninger, beslutningsgrunnlag av varierende kvalitet, svakheter i internkontrollen og mangelfull rapportering underveis. Statlige veiledere og

fagmiljøer—blant annet DFØs Prosjektveiviser og Concept-programmet ved NTNU—påpeker behovet for større systematikk, tydelig risikostyring og klare styringslinjer i investeringsprosesser.

I dette bildet står fylkeskommunens rolle som byggherre sentralt. Gode beslutninger i tidligfasen, tydelig internkontroll og korrekt rapportering er viktige forutsetninger for at prosjektene gjennomføres innenfor vedtatte rammer. Når investeringsporteføljen er stor, er det avgjørende at styringen skjer på en enhetlig og etterprøvbar måte, og at ledelsen har tilgang til oppdatert og konsistent styringsinformasjon gjennom hele prosjektets livsløp.

Denne forvaltningsrevisjonen undersøker hvordan fylkeskommunen ivaretar disse kravene i sine investeringsprosjekter, med utgangspunkt i to konkrete byggeprosjekter innen videregående opplæring. Målet er å belyse både praksis og systemer, og gi et kunnskapsgrunnlag som kan styrke styringen av framtidige prosjekter

1.4 Fylkeskommunens organisering

Prosjektene som er valgt ut som case i denne revisjonen har en lang tidshorisont. I tiden som har gått siden investeringene i Katedralskolen ble initiert som prosjekt, har administrasjonen vært igjennom flere omorganiseringer, deriblant en fylkessammenslåing.

I dag er fylkesadministrasjonen delt inn i 6 avdelinger. I tillegg har fylkesdirektøren en egen stab med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, interkontroll, eierskapsforvaltning, strategisk/politisk støtte og bærekraft.

I denne revisjonen har avdeling Eiendom stått sentral. Den er oppdelt i tre ulike seksjoner, administrasjon og forvaltning, Drift og verdibevaring og Bærekraft og utbygging. De ulike seksjonene er igjen oppdelt i ulike team. Avdeling eiendom har i løpet av revisjonsperioden fått ny direktør, og den seneste omorganiseringen tredde i kraft i revisjonsperioden.¹

¹ Fylkesadministrasjonenes nyeste organisasjonskart finnes på hjemmesidene til fylkeskommunen. <https://www.trondelagfylke.no/om-oss/organisasjon/organisasjonskart/>

1.5 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med NKRFs standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001)². Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen bygger på tre hovedmetoder for innsamling av data: dokumentgjennomgang, intervjuer og systemgjennomgang. Metodene utfyller hverandre og gir et bredt og etterprøvbart grunnlag for vurderingene.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått styringsdokumenter, politiske saksframlegg til fylkestinget, økonomiplaner, prosjektmandater og risikovurderinger. Formålet har vært å belyse hvordan fylkeskommunen planlegger, organiserer og styrer investeringsprosjekter.

Dokumentgjennomgangen gir objektive data som kan etterprøves og danner grunnlag for videre analyser.

Intervjuer

Som del av datainnsamlingen har revisjonen gjennomført intervjuer med sentrale personer i fylkeskommunens organisasjon. Revisjonen ble innledningsvis forankret i et oppstartsmøte med daværende direktør for eiendom. I løpet av revisjonsperioden ble det gjennomført et skifte i direktørstillingen, og den nye direktøren for eiendom er derfor også intervjuet for å sikre oppdatert informasjon om organisering, ansvar og praksis.

Videre er prosjektlederne for de to casene – Trondheim katedralskole og Cissi Klein videregående skole – intervjuet. For å belyse operativ praksis og styringslinjer er det også gjennomført intervjuer med to team- og seksjonsledere i eiendomsområdet. Der seksjonslederen deltok på oppstartsmøte.

I tillegg er direktøren for kompetanse intervjuet. Dette for å innhente informasjon om samhandlingen mellom eiendom og utdanning, særlig knyttet til styringsgrupper, prosessforankring og hvordan bruker- og sektorhensyn er ivaretatt i gjennomføringen av Cissi Klein-prosjektet.

²

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

Intervjuene har hatt som formål å supplere dokumentgjennomgangen med informasjon om erfaringer, roller, arbeidsprosesser og praktisk gjennomføring, samt forhold som ikke fullt ut fremgår av skriftlig materiale. Alle intervjuene er referatført og verifisert av intervjuobjektene.

Systemgjennomgang

Revisor har fått demonstrert et system som har blitt benyttet som kvalitetssystem for investeringsprosjekter (FEF-KS). Revisor har også fått tilgang til nyere rutiner og prosedyrer i eiendomsområdet, og de prosjektverktøyene som brukes i gjennomføringsfasen. Revisor har fått informasjon om bruken av entreprenørens prosjekt- og samhandlingsverktøy, men dokumenter i disse systemene er ikke gjennomgått. Gjennomgangen har omfattet hvordan systemene brukes til å lagre styrende dokumenter, prosjektplaner, endringslogger og risikorapporter, samt hvordan informasjon hentet fra prosjektene brukes i økonomirapportering og overordnet styring. Systemgjennomgangen har gitt et supplement til dokumentanalysen og intervjuene, ved å vise hvordan internkontroll og rapportering faktisk er organisert i praksis.

Vurdering av metode

Kombinasjonen av metodene gjør at funnene kan vurderes fra flere vinkler. Når samme forhold fremkommer i dokumentgjennomgang, intervjuer og systemgjennomgang, øker det etterprøvbareheten i revisjonens vurderinger. På denne måten reduseres svakhetene ved den enkelte metode, og påliteligheten i revisjonen styrkes.

Samtidig kan metodene utfylle hverandre også i tilfeller der funnene ikke peker i samme retning. Ulike resultater mellom dokumentasjon, uttalelser og systemdata kan gi grunnlag for å identifisere avvik mellom formelle rammer og faktisk praksis, eller for å avdekke variasjoner i etterlevelse og forståelse. Slike sprikende funn vurderes samlet og inngår som del av revisjonens analyse.

Metodene har også ulike begrensninger. Dokumentgjennomgangen er avhengig av fylkeskommunens dokumentasjonspraksis, og intervjuer kan være preget av subjektive oppfatninger. Ved å kombinere metodene kompenseres svakhetene i én metode av styrkene i de andre. Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon knyttet til de to utvalgte på overordnet styringsdokumentasjon. Det er ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av all prosjektdokumentasjon i hvert prosjekt.

Selv om datagrunnlaget vurderes som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene, har revisjonen også enkelte metodiske begrensninger. Prosjektene som inngår i revisjonen har

lange tidslinjer og mange involverte aktører, og revisjonen har gjort et strategisk utvalg av informanter. Intervjuutvalget omfatter sentrale roller i styrings- og rapporteringslinjen, men dekker ikke hele bredden av interessenter som har vært involvert i prosjektene over tid. Dette innebærer at revisjonens beskrivelser i hovedsak reflekterer perspektiver fra ledelse, prosjektledelse og sentrale støttefunksjoner, og i mindre grad synspunkter fra øvrige involverte.

Videre bygger datagrunnlaget for problemstilling 3 (rapportering) i stor grad på dokumentasjon og funn som også er benyttet i de øvrige problemstillingene. Dette følger av at rapporteringspraksis er nært knyttet til prosjektstyring og internkontroll, og at de samme informasjonskildene er relevante på tvers av temaene. Samtidig innebærer dette en risiko for at enkelte forhold fremtrer med større tyngde dersom de gjenfinnes i flere datakilder, mens andre perspektiver som ikke omfattes av de valgte metodene kan være underbelyst.

Revisjonen vurderer at disse forholdene ikke endrer hovedkonklusjonene, men de understreker at funnene må forstås innenfor rammen av det utvalget som er gjort og den dokumentasjonen som forelå på revisjonstidspunktet.

1.6 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til fylkesdirektøren for uttalelse 04.03.2026. Revisjon Midt-Norge SA mottok en tilbakemelding på e-post 17. mars 2026. Her ble det opplyst at rapporten brukte feil navn på fylkeskommunens kvalitetssystem. Dette er korrigert av revisor i endelig rapport.

Revisor mottok en endelig uttalelse om rapporten fra fylkesadministrasjonen 19. mars 2026. E-posten inneholdt et vedlegg som påpekte 3 skriftlige forbedringsforslag. Disse er korrigert av revisor i endelig rapport.

Det andre vedlegget utgjør fylkesadministrasjonens formelle uttalelse til rapporten, og er gjengitt i sin helhet i vedlegg 2. Revisor har ikke gjort noen korrigeringer i rapporten med bakgrunn i denne uttalelsen.

2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene angir hvilke krav og forventninger fylkeskommunens praksis vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra kommuneloven §§ 13-1 og 25-1, samt statlige veiledere og anerkjent metodikk innen styring av offentlige investeringsprosjekter (bl.a. DFØ og Concept-programmet). En fullstendig utledning finnes i vedlegg 1.

En fullstendig og detaljert utledning av revisjonskriteriene, med alle kilder og begrunnelser, fremgår av vedlegg 1. Dette kapittelet presenterer kun en samlet oversikt over de kriteriene som ligger til grunn for revisjonens vurderinger.

2.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1 – Beslutningsgrunnlag

Revisjonen vurderer om saksfremlegg og beslutningsgrunnlag ved investeringsprosjekter oppfyller krav i kommuneloven samt anerkjente modeller for tidligfasevurderinger.

Fylkeskommunen bør:

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

2.2 Revisjonskriterier for problemstilling 2 – Internkontroll på overordnet nivå

Internkontroll i fylkeskommunale investeringsprosjekter skal sikre at virksomheten drives i samsvar med lover, forskrifter, politiske vedtak og overordnede mål. Etter kommuneloven § 25-1 har fylkesdirektøren ansvar for å etablere og følge opp en internkontroll som er systematisk og tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet.

Revisjonen legger til grunn følgende kriterium:

Fylkesdirektøren skal ha et helhetlig system for internkontroll som favner om investeringsprosjektene.

Et slikt helhetlig system skal inneholde følgende sentrale komponenter:

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

Den nærmere utledningen av kriteriene fremgår av vedlegg 1.

2.3 Revisjonskriterier for problemstilling 3 – Rapportering i gjennomføringsfasen

Revisjonen vurderer om fylkesdirektøren sikrer rapportering som gir tilstrekkelig styringsinformasjon i gjennomføringen av investeringsprosjektene. Rapportering er et sentralt virkemiddel for å sikre at administrativ og politisk ledelse har grunnlag for å følge opp framdrift, økonomi, risiko og kvalitet i prosjektene.

Fylkeskommunen skal ha:

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

3 SAKSFREMLEGG TIL FYLKESTINGET

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune har bestilt at forvaltningsrevisjonen skal ta utgangspunkt i to konkrete case: utbyggingen av Trondheim Katedralskole og Cissi Klein videregående skole. Begge prosjektene er blant fylkeskommunens største investeringer innen utdanningssektoren de siste årene, og har hatt stor politisk og økonomisk betydning. Ved å følge prosjektenes utvikling gjennom fylkestingsvedtak og saksgrunnlag, har revisjonen belyst hvordan fylkeskommunen har håndtert planlegging, beslutningsgrunnlag og styring i store byggeprosjekter.

I dette kapitlet besvarer revisjonen problemstilling 1 om hvorvidt saksfremlegg til fylkestinget i forbindelse med investeringsprosjekter tilfredsstiller krav i lov, forskrift og anerkjente metoder. Vurderingen tar utgangspunkt i revisjonskriteriene som er presentert i kapittel 2 og utledet i vedlegg 1. Etter disse kriteriene skal beslutningsgrunnlaget være systematisk og etterprøvbart. Det innebærer at fylkeskommunen bør benytte en prosjektstyringsmodell, og at saksfremleggene bør inneholde oppdatert status, vurdering av forventede gevinster, risikovurdering, dokumenterte endringer siden forrige beslutning, eventuelle læringspunkter og en plan for neste fase. Disse elementene danner rammen for vurderingene i kapitlet.

3.1 Bruk av prosjektstyringsmodell

3.1.1 Trondheim Katedralskole

Behovet for å gjennomføre en større rehabilitering og utbygging av Trondheim Katedralskole ble løftet for første gang i fylkestinget i 2015, da prosjektet ble tatt inn i Skolebruksplan 4 (FT-sak 127/15). Dette vedtaket markerte starten på en lengre utviklingsprosess, hvor både kapasitetsbehov, tilstand i fredede bygg og krav til universell utforming ble identifisert som sentrale utfordringer. Det politiske vedtaket fastsatte ikke løsning eller omfang, men etablerte prosjektet som et prioritert tiltak i skoleporteføljen.

I 2016 behandlet fylkestinget prosjektet på nytt (FT-sak 96/16). Her ble rammene konkretisert. Prosjektet skulle sikre universell utforming, erstatte undervisningsarealer i fredede bygninger, gi bedre dagslysforhold, øke elevkapasiteten med 100 plasser og tilby funksjonelle arealer for musikk, dans og drama. Det ble lagt opp til to mulige hovedretninger: enten rehabilitering av Aulabygget eller riving og nybygg. Det ble samtidig bevilget 4 millioner kroner til prosjektering, undersøkelser og videre planleggingsarbeid.

Året etter, i 2017, besluttet fylkestinget at det skulle utarbeides reguleringsplan og klargjøres alternative løsninger for utbygging (FT-sak 47/17). Dette innebar at fylkesrådmannen fikk i oppdrag å konkretisere hvilke bygningsmessige grep som ville være mulige, gitt kulturminnehensyn, geotekniske forhold og arealdisponering. Reguleringsprosessen ble i ettertid en av de mest tidkrevende delene av prosjektets tidlige fase.

I 2018 ble prosjektet behandlet i en større sak hvor tre alternativer ble lagt frem med kostnadsoverslag, vurderinger av konsekvenser for elevkapasitet og funksjoner, samt en beskrivelse av fordeler og ulemper (FT-sak 98/18). Fylkestinget vedtok å gå videre med alternativ 1, som innebar bevaring og ombygging av Aulabygget. Videre arbeid skulle gjennomføres innenfor tidligere vedtatte økonomiske rammer for planarbeidet.

Kostnadsrammen ble fastsatt til 405 millioner kroner. Risiko ble presentert i kvalitative beskrivelser, særlig knyttet til geoteknikk, arkeologi og antikvariske forhold. Det ble ikke presentert en strukturert risikoanalyse med sannsynlighet og konsekvens. Saksframlegget viste til tidligere vedtak og beskrev utviklingen i rammer og beslutninger. Det forelå ikke en egen endringslogg. Det ble ikke lagt frem en gevinstrealiseringsplan; de forventede gevinstene fremstod primært som mål knyttet til universell utforming, økt kapasitet og bedre funksjonelle arealer.

Vedtaket som ble gjort i tilknytning til sak 98/18 var:

- 1. Fylkesrådmannen bes videreføre planarbeidet inkludert regulering med utgangspunkt i Alternativ 1 i saksutredningen.*
- 2. Videre arbeid gjennomføres innenfor tidligere vedtatt økonomisk ramme for planarbeidet i prosjektet.*

I 2020 ble prosjektet igjen behandlet politisk (FT-sak 67/20). Her ble det tydeliggjort at reguleringsprosessen hadde tatt betydelig lengre tid enn planlagt, blant annet på grunn av arkeologiske og antikvariske forhold. Dette bidro til forsinket fremdrift og økt usikkerhet rundt kostnadsrammen. Vedtaket i denne saken besto av 8 punkter. Det punktet som berørte Trondheim Katedralskole mest var punkt 1: *Det legges til grunn videre framdrift mot ferdigstillelse for byggeprosjektene i skolebruksplanen slik det er angitt i saksutredningen.* Økonomiplanen 2020-2023 angir en investeringsramme på 405 millioner kroner. Dette i samsvar med Fylkestingets vedtak i FT-sak 98/18.

I 2021 ble entreprenør valgt gjennom en samspillmodell. Denne modellen innebar at entreprenør ble involvert i utviklingen av forprosjektet, noe som førte til mer detaljert kunnskapsgrunnlag og systematiske gjennomganger av kostnadsestimater og risiko.

Fra 2022 og fremover har prosjektet gjennomgått flere kostnadsjusteringer. I FT-sak 87/22 ble rammen økt til 522,3 millioner kroner som følge av ekstraordinær kostnadsvekst. Deretter ble rammen igjen økt i FT-sak 96/22, denne gang til 642 millioner kroner. Økonomiplaner viser at prosjektets ramme senere ble justert til 696,3 millioner kroner i budsjett- og handlingsplanen for 2025–2028. Utviklingen illustrerer en kostnadsøkning fra det opprinnelige vedtaket i 2018 på 405 millioner kroner.

Skolen var innflyttingsklar og ble tatt i bruk i august 2025, og ble til slutt dimensjonert for 690 elever jf fylkestingsvedtak 96/22, i en kombinasjon av rehabiliterte arealer og nybygg.

Saksframleggene til fylkestingsaker som er gjennomgått (blant annet prosjektgjennomgangen fra 2018 og kapasitets-/økonomisaken fra 2022) omhandler status, alternativer, kapasitet, areal og kostnadsrammer. Det fremgår ikke av disse dokumentene at prosjektet er presentert inn i en eksplisitt faseinndelt prosjektmodell med definerte beslutningsporter. Konkurranses grunnlaget for samspillskontrakten beskriver at prosjektet skal utvikles og bygges i samspill, med to faser: en utviklingsfase frem til forprosjekt (Fase 1) som grunnlag for detaljprosjektering og utførelse (Fase 2) i en incentivorientert målsumskontrakt. Byggherren er gitt en eksklusiv avbruddsmulighet ved avsluttet forprosjekt. Videre angis at Fase 1 skal følge NS 8401/8402 og Fase 2 NS 8407. Som del av kontraktsgrunnlaget vedlegges beskrivelse av gjennomføringsmodellen, overordnet tidsplan med hovedmilepæler, organisasjon/nøkkelpersonell, miljøprogram og miljøoppfølgingsplan, SHAPlan og tverrfaglig prosjekteringsanvisning. Dokumentet lister også krav til prosjektadministrative rutiner, korrespondanse, rapportering, møter, byggeweb/prosjekthotell, kvalitetssikring og uavhengig kontroll.

I oppstartsmøte for denne revisjonen forteller tidligere direktør for eiendom at det har vært mange endringer i prosjektet underveis. Disse er i stor grad behandlet politisk. Skoleutbygging henger sammen med det skoletilbudet som fylkeskommunen ønsker å levere. Når skoletilbudet endres, vil det være grunnlag for å endre skolebyggenes utforming. Det bemerkes også at bestemmelsene skjer i et politisk landskap som er i kontinuerlig endring. Med en lang historikk i prosjektene er det en utfordring for beslutningstakere og kjenne hele grunnlaget i hver sak.

I oppstartsmøtet gikk en teamleder fra eiendomsavdelingen igjennom hvordan prosjektet ble utviklet i en tidlig fase. For Trondheim Katedralskole var det en samarbeidskonstellasjon mellom eiendomsavdelingen og kompetanseavdelingen som utredet dette alternativet. Det dreide seg blant annet om plassering og skoletilbud. Det er felles for alle prosjektene, at det først gjennomføres en utredning på saksbehandlernivå. I den forbindelse har teamlederen hatt en sentral rolle. Etter dette kommer det gjerne en konkret bestilling (vedtatt politisk), enten som et vedtatt byggeprosjekt eller et potensielt byggeprosjekt. Det blir da etablert en prosjektorganisasjon. Trondheim Katedralskole har hatt tre ulike prosjektutviklere i tidlig fase (2018.2023), i tillegg til at teamleder fra eiendomsseksjonen har vært «tett på». Han viste til en stegmodell som tar prosjektene igjennom de ulike fasene.

Stegmodellen innebærer følgende:

- **Utredning:** Definerer av prosjektets behov og rammer.
- **Utvikling:** Utforskning av løsninger, for eksempel gjennom samspillsmodeller.
- **Bygging:** Gjennomføring av entreprisekontrakt.
- **Overlevering:** Ferdigstillelse og overdragelse til brukerne.
- **Oppfølging:** Evaluering og læring for fremtidige prosjekter.

På spørsmål om denne måten å organisere prosjektene på er formalisert i Trøndelag fylkeskommune, eller om det er en generell praksis, svarer teamlederen at det er en kombinasjon. Denne måten å gjennomføre prosjektstart på er formalisert i en egen sak knyttet til «beste praksis» fra 2017 som en del av sammenslåingsprosessen mellom fylkene og videreføringen av skolebruksplanleggingen. I oppstartsmøtet ga eiendomsdirektøren uttrykk for at tidligfasen i prosjektene har et forbedringspotensial. Han viste til at beslutningsgrunnlaget i denne fasen ikke alltid har hatt tilstrekkelig modenhet når saken legges frem for politisk behandling.

Når det gjelder økonomistyring av prosjektene forteller teamlederen at det fremgår i vedtatte økonomiplaner og driftsrapporter at investeringsprosjektene skal styres som en felles prosjektportefølje med en styringsreserve, hvor mer- og mindreforbruk gjenbevilges til en felles styringsreserve ved sluttrapportering til politisk nivå. Slik gjenbevilgning av netto mindreforbruk har ikke blitt gjennomført som del av sluttrapporteringen de siste årene.

3.1.2 Cissi Klein videregående skole

Behovet for en ny videregående skole i Trondheim øst ble første gang løftet politisk i desember 2018, da fylkestinget behandlet FT-sak 163/18 (12.12.2018). Her ba fylkestinget om en utredning av elevtallsutviklingen fram mot 2030 og en vurdering av kapasiteten i de videregående skolene i Trondheim. Dette representerte den første politiske avklaringen knyttet til behovet for ny skole, og markerte oppstarten på prosjektets utredningsfase.

I juni 2019 besluttet fylkestinget å gå videre med planlegging av en ny videregående skole på tomt ved Falkenberg/Leangen (FT-sak 48/19, 12.06.2019). På dette tidspunktet ble ikke kapasitet og tilbudsstruktur fastsatt. Disse spørsmålene var utsatt til en egen politisk behandling senere samme år.

I desember 2019 vedtok fylkestinget at kapasiteten skulle være 700 elever, samt den overordnede tilbudsstrukturen (FT-sak 113/19, 11.12.2019). Saksframlegget presenterte ulike alternativer. Fylkestinget valgte alternativ 2, som inneholdt en skole på ca. 700 elevplasser, der deler av tilbudet flyttes fra Tiller videregående skole for å gi et bredere opplæringstilbud i Trondheim øst. Denne beslutningen fastsatte prosjektets innholdsmessige rammer og ga grunnlag for videre prosjektering av både funksjonsprogram og arealbehov. Det ble i tillegg vedtatt to tilleggsforslag. Fylkestinget ba fylkesrådmannen gå i dialog med dagens etablerte ideelle skoler for å se på muligheten for et samarbeide om kapasitet og tilbudsstruktur. I tillegg ønsket fylkestinget at administrasjonen vurderte mulighetene for å kombinere bygging av ny videregående skole og etablering av bussdepot på aktuell tomt for prosjektet.

I juni 2020 ble det gitt en statusoppdatering om reguleringsarbeid og framdrift (FT-sak 67/20, 17.06.2020). Her fastsatte fylkestinget at Gamle Heimdal videregående skole skulle brukes som midlertidige lokaler fram til ny skole sto ferdig. Saken viste at reguleringsarbeidet var i gang, men prosjektet var ennå ikke forankret i en dokumentert prosjektstyringsmodell.

I april 2021 vedtok fylkestinget navnet «Cissi Klein videregående skole» (FT-sak 33/21, 28.04.2021). Dette var en del av prosjektets videre utviklingsfase og knyttet identitets- og profilvalg til det pågående planleggingsarbeidet.

I desember 2021 (FT-sak 121/21, 15.12.2021) vedtok fylkestinget at skolen skulle bygges i ett byggetrinn, og den økonomiske rammen ble satt til 728,9 millioner kroner. Ferdigstillelse ble planlagt til skolestart i 2024. Saksframlegget viste at forprosjektet var utviklet gjennom en samspillsmodell med entreprenør, og at det forelå kostnadsberegninger og

kapasitetsanalyser som grunnlag for vedtaket. En samspillsmodell er en gjennomføringsmodell for byggeprosjekter der byggherre, entreprenør og rådgivere samarbeider tett i en tidlig fase av prosjektet. I samspillet ligger det også en vesentlig grad av brukerkontakt.

I desember 2022 vedtok fylkestinget å legge 90 plasser i påbygging til generell studiekompetanse til Cissi Klein fra skoleåret 2023/24 for å avlaste Trondheim Katedralskole (FT-sak 96/22, 14.12.2022). Dette økte den planlagte kapasiteten fra 700 til 805 elever. Saksframlegget redegjorde for kapasitetskonsekvenser, men etablerte ingen ny fase i prosjektstyringen.

I februar 2023 behandlet fylkestinget forsinkelsen i reguleringsplanen (FT-sak 11/23, 15.02.2023). Dette førte til at prosjektets oppstart ble utsatt. Dokumentasjonen viste konsekvenser for tidsplan og framdrift.

I juni 2023 ble investeringsrammen økt med 183,3 millioner kroner (FT-sak 43/23, 13.06.2023). Den samlede rammen passerte dermed 1 milliard kroner. Samtidig ble arealrammen økt fra 14 600 m² til 16 517 m², og det ble lagt til rette for en mulig utvidelse opp til 933 elever. Vedtaket uttrykte ikke eksplisitt en faseovergang.

Et tilleggsnotat til fylkesutvalget (FU 117/23, 26.05.2023) ga en oppdatert oversikt over netto og brutto arealfordeling, og illustrerte justeringer i prosjektets styringsgrunnlag. Endringene var ikke dokumentert i en samlet endringslogg. Skolen var innflyttingsklar høsten 2025.

Saksfremleggene for Cissi Klein videregående skole viser at fylkeskommunen gjennomførte en anskaffelsesprosess for utvikling og bygging av skolen i samspill. Det fremgår at konkurranse for utvikling og bygging i samspill ble lyst ut før jul 2020, og at totalentreprenør ble valgt våren 2021, slik det er omtalt i realiseringssaken (FT-sak 121/21). I saksfremlegget beskrives utbyggingen som et prosjekt som skal gjennomføres i ett byggetrinn, og alternative løsninger for byggetrinn og kapasitet presenteres med tilhørende bruttoareal, nettoareal og kostnadsrammer. Det framgår også at prosjektet har en utviklingsfase og en senere byggeperiode, og at prosjektets kostnader, kapasitet og areal er presentert i flere politiske saker i et tidsforløp fra 2019 til 2023.

I saksfremlegget om framdrift og økonomi fra 2023 (FU-sak 117/23) er det dokumentert at kontrakt om totalentreprise ble inngått i juni 2022. Byggestart ble forskjøvet som følge av reguleringsprosessen, og fant sted 6. mars 2023. Saksfremlegget inneholder også angivelse av forventet byggetid på om lag 25 måneder, estimert tidspunkt for overtakelse, og

opplysninger om forsinkelseskostnader, rekkefølgekrav i reguleringsplanen og endringer i prosjektets areal. Til sammen viser saksdokumentene at prosjektets gjennomføring beskrives gjennom kontrahering, utbyggingsforløp, byggestart, bruk av totalentreprise, og løpende framdrifts- og kostnadsoppdateringer mellom politiske saker over tid.

I oppstartsmøtet forteller teamlederen om to ulike måter å gjennomføre byggeprosjekter på. Samspillsprosjekter, hvor fylkeskommunen utvikler prosjektet i samarbeid med en entreprenør og en rådgivergruppe, og tradisjonelle byggeprosjekter, hvor fylkeskommunen har en klar oppgave. Eksempler er ombygging eller tilbygg, og går direkte ut i konkurranse. I de tilfellene hvor prosjektet er godt planlagt på forhånd, kan fylkeskommunen gjennomføre en utførelseskonkurranse der entreprenører konkurrerer utelukkende på pris. I andre tilfeller benyttes en pris- og designkonkurranse, hvor entreprenørene både leverer et kostnadsoverslag og forslag til design.

Teamlederen forteller videre at for Cissi Klein videregående skole hadde fylkeskommunen en tomt og en fastlagt elevkapasitet, men ikke en klar idé om hvor stort bygget ville bli. De valgte derfor en samspillsmodell, hvor en totalentreprenør og rådgivere deltok i utviklingen. Fokuset lå på å finne riktige egenskaper for utvikling og samhandling, fremfor kun på pris.

Ved Trondheim Katedralskole var det høy kompleksitet i prosjektet, med verneverdige bygg og arkeologiske hensyn. Dette gjorde at en ren pris- og designkonkurranse ville ført til forsiktighet i entreprenørbransjen. Det ble derfor valgt en samspillsmodell for å ha en tett dialog underveis. I andre, mer avgrensede prosjekter går fylkeskommunen direkte ut med en ferdig beskrivelse og ber om pris og forslag til løsning.

3.2 Saksfremlegg og beslutningsgrunnlag

Dette delkapitlet gir en beskrivelse av innholdet i de saksfremleggene som er valgt ut som sentrale for å belyse beslutningsgrunnlaget i prosjektene. Utvalget omfatter særlig de sakene som fremstår som tydelige beslutningspunkter eller som ligger nær en faseovergang i prosjektenes utvikling. Formålet er å presentere de faktiske opplysningene som er lagt fram for fylkestinget ved disse punktene. Kapitlet inneholder kun data og danner grunnlag for vurderingen opp mot revisjonskriteriene i neste del.

3.2.1 Datatidstabell Katedralskolen

År / Sak	Hva saken gjelder	Status	Gevinst/mål	Risiko	Endringer	Læring	Plan neste fase
2018 – FT-sak 98/18 (hovedsak)	Tre alternativer, rammer og valg av løsning	Utførlig status	Ingen egen plan; mål omtalt	Omtalt i svært liten grad.	2015–2017 omtalt i tekst	Ikke omtalt	Videre regulering og prosjektering
2020 – FT-sak 67/20	Framdrift, forsinkelser	Status og forsinkelser	Ikke omtalt	Kort om risiko som er utløst	Endringer beskrevet	Ikke omtalt	Videreføringsvedtak
2022 – FT-sak 87/22	Øk/plan Kostnadsjustering	Status kostnad	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Endring i ramme	Ikke omtalt	Oppdatert ramme/øk.plan
2022 – FT-sak 96/22	Ny kostnadsjustering	Status	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Endring	Ikke omtalt	Oppdatering ramme

Tabell 1: Viser innhold i sentrale saksfremlegg gjennom prosjektets historikk.

3.2.2 Innhold i beslutningsgrunnlaget 2018 (FT-sak 98/18)

FT-sak 98/18 er valgt ut som grunnlag for denne gjennomgangen fordi saken utgjør et sentralt beslutningspunkt i utviklingen av prosjektet Trondheim Katedralskole.

Saksframlegget representerer det mest komplette politiske dokumentet i tidligfasen der behov, alternativer, omfang, kostnadsramme og videre planlegging er lagt fram samlet.

Saken markerer samtidig et tydelig skille i prosjektføringsløpet, ved at fylkestinget tar stilling til tre alternative løsninger og fastsetter den videre retningen for prosjektet.

Saksframlegget inneholder en gjennomgang av status og bakgrunn for prosjektet. Det redegjøres for at Trondheim Katedralskole ikke oppfyller krav til universell utforming og dagslys, og at det er behov for å erstatte undervisningsarealer i fredede bygg og øke skolens

kapasitet med 100 elevplasser. Saksframlegget viser til tidligere vedtak i FT-sak 127/15, 96/16 og 47/17, og omtaler hvordan planarbeidet siden 2016 har vært konsentrert om å utrede alternative løsninger.

Dokumentet presenterer tre alternativer for videre utvikling av skoleanlegget. For hvert alternativ beskrives hovedløsningen, tilhørende kostnadsoverslag og hovedforskjeller mellom løsningene. Presentasjonen omfatter blant annet omfang av nybygg, valg mellom rehabilitering og riving, håndtering av fredede bygg og konsekvenser for elevkapasitet og funksjonelle arealer.

Dokumentet beskriver tre prosjekteralternativer for utvikling av Trondheim katedralskole (alternativ 0, 1 og 2) og presenterer risiko som en del av sammenligningen mellom alternativene. Risiko fremgår både i en tabelloversikt og i den løpende teksten. Det er kun kvalitative beskrivelser, som i teksten ofte er indirekte. I tabellen «Kostnader og alternativer» er risiko angitt som en egen kategori med nivåene «LAV» for alternativ 0 og 1, og «HØY» for alternativ 2.

Risiko omtales i tilknytning til konkrete forhold, blant annet reguleringsmessige rammer, antikvariske hensyn, arkeologiske kostnader og tekniske forhold knyttet til graving og sikring av eksisterende bygg. For alternativ 2 beskrives risiko i forbindelse med rivning av eksisterende aulabygg og mulig fare for setningsskader på nærliggende verneverdige bygg, med økonomiske konsekvenser knyttet til sikring og eventuelle skader. Risiko inngår også indirekte gjennom omtale av byplanmessige og reguleringsmessige forhold, der ulike alternativer beskrives med hensyn til gjennomførbarhet og rammebetingelser. Dokumentet inneholder ikke en separat risikomatriks eller en metodisk oppdeling av sannsynlighet og konsekvens; risiko presenteres som en del av den samlede sammenstillingen av alternativene.

Saksgrunnlaget viser til utviklingen i rammer og tidligere beslutninger. Endringer siden vedtakene i 2015, 2016 og 2017 omtales i tekstform, med forklaringer på hvordan planarbeidet og prosjektets innhold har utviklet seg over tid. Det er ikke lagt fram en egen endringslogg, men endringer og justeringer beskrives som del av saksframlegget.

Dokumentet omtaler også prosjektets mål. Det fremgår at prosjektet skal bidra til bedre universell utforming, tilfredsstillende dagslysforhold, erstatning av arealer i fredede bygg og etablering av funksjonelle lokaler for musikk, dans og drama. Målene presenteres som bakgrunn for de alternativene som er lagt fram.

Til slutt beskriver saksframlegget anbefalingen om videre arbeid. Det foreslås at fylkestinget velger alternativ 1, som innebærer bevaring og ombygging av Aulabygget, og at planarbeidet videreføres innenfor en kostnadsramme på 405 millioner kroner. Videre planlegging omtales som reguleringsarbeid og prosjektering, og den videre prosessen omtales gjennom henvisninger til reguleringsplanen og økonomiplanen.

3.2.3 Tidstabell Cissi Klein

År / Sak	Hva saken gjelder	Status	Gevinst / nytte	Risiko	Endringer	Læring	Plan neste fase
2018 – FT-sak 163/18	Første behovsavklaring	Behov og bakgrunn (elevtallsutvikling)	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Videre utredning
2019 – FT-sak 48/19	Lokalisering	Lokalisering fastsatt	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Avklaring av tomt	Ikke omtalt	Videre planlegging
2019 – FT-sak 113/19	Kapasitet og tilbudsstruktur	Kapasitet 700 elever fastsatt	Mål/nytte knyttet til kapasitet og struktur	Ikke omtalt	Oppdatering av rammene	Ikke omtalt	Grunnlag for videre prosjektering
2020 – FT-sak 67/20	Reguleringsstatus og midlertidige lokaler	Oppdatert status regulering og drift	Ikke omtalt	Risiko gjennom reguleringsutfordringer	Endring i framdrift	Ikke omtalt	Videre arbeid med reguleringssplan
2021 – FT-sak 33/21	Navnefastsettelse	Navn fastsatt	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Ikke omtalt	Avslutning av navneprosess
2021 – FT-sak 121/21 (hovedsak i 3.2.2)	Realiseringsvedtak	Status: lokalisering, kapasitet, forprosjekt i samspill,	Mål og nytte omtalt (kapasitet, samlokalisering, moderne/fle	Risiko omtalt (framdrift, regulering, kostnadsusikkerhet,	Viser til endringer og tidligere vedtak (163/18, 48/19,	Ikke omtalt	Ett byggetrinn, ramme 728,9 mill., ferdigstillelse 2024

		midlertidige lokaler	ksible lokaler)	usikkerhetsrese rve)	113/19, 33/21)		
2022 – FT-sak 96/22	Midlertidig kapasitetsøkning	Oppdatert kapasitet	Ikke som gevinstplan	Ikke omtalt	Endring i kapasitet (90 plasser)	Ikke omtalt	Midlertidig tilpasning
2023 – FT-sak 11/23	Forsinket oppstart	Status om forsinkelse pga regulering	Ikke omtalt	Risiko gjennom forsinkelsesgrunnlag	Konsekvens av reguleringsvedtak	Ikke omtalt	Oppstart utsatt til 2025
2023 – FU-sak 117/23 / FT-sak 43/23	Framdrift og økonomi	Detaljert status: byggestart 6. mars 2023, byggetid 25 mnd, arealutvikling	Ikke omtalt	Risiko via rekkefølgekrav, kostnadsøkning, forsinkelser	Endringer i kostnad, areal, tidsplan	Ikke omtalt	Prognoser for ferdigstillelse, økonomi og videre oppfølging

3.2.4 Innholdet i FT-sak 121/21 Cissi Klein

Dette avsnittet beskriver hvilke faktiske opplysninger som ble lagt fram for fylkestinget i FT-sak 121/21, som gjaldt realiseringsvedtaket for Cissi Klein videregående skole. Saken omfatter det mest komplette beslutningsgrunnlaget i prosjektets utviklingsforløp, der lokalisering, kapasitet, forprosjekt, økonomiske rammer og organisering av videre gjennomføring er presentert samlet.

Saksframlegget innleder med en oppdatering av status for prosjektet. Det fremgår at ny videregående skole i Trondheim øst skal bygges på Falkenborg/Leangen, at kapasiteten tidligere er fastsatt til 700 elever, og at forprosjektet er utviklet i en samspillmodell der entreprenør har deltatt i planleggingen. Det opplyses videre at Saupstad/Gamle Heimdal videregående skole fungerer som midlertidige lokaler inntil den nye skolen står klar.

Dokumentet presenterer prosjektets mål og planlagte funksjoner. Det beskrives at skolen skal bidra til økt elevkapasitet i Trondheim øst, samle og modernisere opplæringstilbudet og etablere fleksible og moderne lokaler. Funksjonsprogram, kapasitetsgrunnlag og hovedprinsipper for arealbruk fremgår som del av statusbeskrivelsen og danner rammen for videre utbygging.

Saksfremlegget inneholder også opplysninger om risikoforhold. Det beskrives risiko knyttet til reguleringsplanen, herunder konsekvenser for framdrift, samt usikkerhet i byggekostnader. Det fremgår at det er avsatt en usikkerhetsreserve som del av det økonomiske grunnlaget.

Videre viser dokumentet til flere tidligere politiske vedtak som ligger til grunn for utviklingen av prosjektet. Det omtales endringer i rammene sammenlignet med FT-sak 163/18 (behovsutredning), FT-sak 48/19 (lokalisering), FT-sak 113/19 (kapasitet og tilbudsstruktur) og FT-sak 33/21 (navnevalg). Saksfremlegget redegjør også for at både ett- og totrinnsløsninger for realisering har vært vurdert som del av planleggingen.

Dokumentet beskriver økonomiske rammer og kostnadsgrunnlag for realiseringen. Den samlede investeringsrammen for prosjektet fastsettes til 728,9 millioner kroner. Saksfremlegget inneholder opplysninger om bruttoareal, nettoareal, kapasitetsberegninger og hvordan disse følger av funksjonsprogrammet og forprosjektet utviklet i samspill.

Til slutt beskriver saksfremlegget planen for neste fase i prosjektet. Det anbefales å gjennomføre byggeprosjektet i ett byggetrinn, med mål om ferdigstillelse til skolestart i 2024. Det gis en overordnet framdriftsbeskrivelse som angir videre arbeid fra forprosjekt til detaljprosjektering og bygging, samt en kort omtale av videre politiske oppfølgingssaker knyttet til kapasitet og tilbudsstruktur.

3.3 Revisors vurdering

Bruk av prosjektstyringsmodell med tydelige faser og beslutningspunkter

Kriteriet forutsetter at investeringsprosjektene følger en prosjektstyringsmodell med definerte faser og beslutningspunkter, og at dette synliggjøres i beslutningsgrunnlaget.

Datagrunnlaget viser at begge prosjektene i praksis har vært gjennomført i et stegvis forløp med politiske vedtak. For Trondheim Katedralskole fremgår det et trinnvis løp med behandling av behov, alternativer og kostnadsrammer. For Cissi Klein videregående skole er utviklingsforløpet politisk forankret gjennom vedtak om behov, lokalisering, kapasitet og realisering.

Samtidig fremgår det ikke av saksfremleggene at prosjektene presenteres innenfor en eksplisitt faseinndelt prosjektmodell med definerte beslutningsporter. Den mer formaliserte modellen som ble benyttet i gjennomføringsfasen for Katedralskolen (samspill, todelt

gjennomføring, avbruddsmulighet etter forprosjekt) er dokumentert i konkurransegrunnlaget, men ikke synliggjort som del av beslutningsgrunnlaget til fylkestinget.

Revisjonen vurderer derfor at kriteriet er delvis oppfylt.

Beslutningsgrunnlagets innhold

Kriteriet forutsetter at saksfremleggene skal inneholde oppdatert statusrapport, revidert gevinstrealiseringsplan, oppdatert risikovurdering, endringspunkter eller endringslogg samt læringspunkt og plan for neste fase.

Revisjonen vurderer at saksfremleggene i begge prosjektene gir tydelig informasjon om prosjektets situasjon på beslutningstidspunktet. Behov, kapasitet, framdrift og økonomiske rammer er gjennomgående beskrevet, og statusrapporteringen fremstår som dekkende for formålet. Kravet om oppdatert status vurderes derfor som oppfylt.

Når det gjelder gevinstrealisering, beskrives forventet nytte gjennom prosjektmål og funksjonelle forbedringer, som økt kapasitet og bedre læringsarealer. Det foreligger imidlertid ikke en strukturert beskrivelse av hvordan disse gevinstene skal måles, følges opp og realiseres etter ferdigstilling. Elementet vurderes derfor som delvis oppfylt.

Risiko er omtalt i saksfremleggene, særlig knyttet til regulering, kostnader og tekniske forhold. Risikovurderingene presenteres imidlertid på et overordnet og kvalitativt nivå, uten en systematisk fremstilling av sannsynlighet og konsekvens. Revisjonen vurderer derfor at kravet til oppdatert og strukturert risikovurdering er delvis oppfylt.

Endringer siden tidligere vedtak fremgår gjennom tekstlige beskrivelser og henvisninger til historiske beslutninger. Det foreligger imidlertid ikke en samlet og systematisert endringslogg som gir en etterprøvable oversikt over utviklingen i forutsetninger, kostnadsrammer og prosjektinnhold over tid. Også dette elementet vurderes som delvis oppfylt.

Plan for neste fase fremgår i begge prosjektene gjennom anbefalinger om videre arbeid, prosjektering og gjennomføring. Læringspunkter fra tidligere faser eller fra sammenlignbare prosjekter er derimot i liten grad synliggjort i saksfremleggene. Samlet vurderes dette elementet som delvis oppfylt.

Samlet vurderer revisjonen at saksfremleggene gir nødvendig statusinformasjon og overordnede føringer for videre arbeid. Samtidig mangler flere av de elementene som

kjennetegner et systematisk og etterprøvbart beslutningsgrunnlag, særlig knyttet til strukturert risikovurdering, systematisk oppfølging av gevinster, dokumentert endringshistorikk og synliggjøring av læringspunkter. Kriteriet vurderes derfor samlet sett som delvis oppfylt.

4 INTERNKONTROLLEN PÅ OVERORDNET NIVÅ

Internkontrollen i fylkeskommunens investeringsprosjekter utøves på to nivåer, som forutsetter hverandre. På overordnet nivå har fylkesdirektøren ansvar for at fylkeskommunen har et system for internkontroll som er systematisk, risikobasert og dokumentert, jf. kommuneloven § 25-1. Dette omfatter felles rammer, krav og styringslinjer for gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter. På prosjektnivå skal internkontrollen operasjonalisere, tilpasset prosjektets innhold, risiko og kontraktsform. En velfungerende internkontroll på prosjektnivå forutsetter derfor at det finnes klare, felles og etterprøvbare krav på overordnet nivå.

I dette kapitlet vurderer revisjonen om fylkesadministrasjonen har en overordnet internkontroll som favner om investeringsprosjektene. Vurderingen tar utgangspunkt i sentrale komponenter i internkontrollen, og avsluttes med en vurdering om disse komponentene samlet sett fungerer som et helhetlig internkontrollsystem på overordnet nivå.

Følgende kriterier er utledet i vedlegg 1:

Fylkesdirektøren skal ha et helhetlig system for internkontroll som inneholder følgende sentrale komponenter:

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

4.1 Data om internkontroll på overordnet nivå

4.1.1 Roller og ansvar

Fylkeskommunens økonomireglement (datert 01.01.24) kapittel 7 gir overordnede føringer for internkontroll i fylkeskommunen. Det fremgår at internkontrollen skal være et helhetlig og formalisert system som gjelder for hele virksomheten, og at fylkesdirektøren har ansvar for å

sikre nødvendige rutiner, prosedyrer, avviksoppfølging og dokumentasjon. Bestemmelsene samsvarer i stor grad med kommuneloven § 25-1.

Fylkeskommunens delegeringsreglement (vedtatt i fylkestinget 06.12.2023, revidert 12.06.2024) fastslår at fylkestinget er fylkeskommunens øverste organ og har det samlede ansvaret for styringen av fylkeskommunen. Selv om myndighet delegeres, beholder fylkestinget det overordnede kontrollansvaret og kan når som helst kreve saker lagt frem til politisk behandling. Reglementet legger dermed rammene for styring og kontroll som også gjelder for investeringsprosjekter.

Det administrative delegeringsreglementet beskriver hvilke fullmakter som er delegert fra fylkesdirektøren til avdeling eiendom og videre til underliggende seksjoner. Direktør for eiendom er delegert myndighet til å forvalte fylkeskommunens eiendommer og til å inngå avtaler og foreta anskaffelser innenfor eiendomsområdet, herunder beslutninger som gjelder bygge- og investeringsprosjekter innenfor vedtatte rammer. Myndighet kan delegeres videre til seksjonsledere.

Økonomireglementet regulerer videre roller og ansvar i økonomistyringen, herunder fylkesdirektørens ansvar for fordeling av økonomiske rammer, oppfølging av vedtatte planer og kontroll med fylkeskommunens samlede økonomi. Reglementet angir også hvilke beslutninger som krever politisk behandling, og hvilke fullmakter som ligger hos administrativt nivå. Dette etablerer formelle ansvarslinjer som er relevante for styring og kontroll av investeringsporteføljen.

I intervju med direktør for eiendom utdypes organiseringen i avdelingen. Direktøren forteller at eiendomsområdet i fylket ble organisert som en egen avdeling fra medio 2024, frem til da hadde det vært organisert som en seksjon i en avdeling. Fra 1. april 2025 ble avdelingen organisert i tre seksjoner, med tilhørende seksjonsledere. De tre seksjonene er *seksjon for administrasjon og forvaltning*, *seksjon drift og verdibevaring* og *seksjon bærekraft og utbygging*. De større investeringsprosjektene er organisert i seksjon bærekraft og utbygging. Prosjektlederne er organisert i denne avdelingen. På spørsmål fra revisjonen svarer hun at hun ikke har signert en lederavtale med fylkesdirektøren og at hun er ikke kjent med om slike styringsdokumenter benyttes i fylket. Politiske vedtak, økonomireglement, delegeringer, interne styringslinjer mm. ligger til grunn for hennes ansvar.

Eiendomsdirektøren sier at det alltid er hun som har det overordnede ansvaret, og deretter er ansvaret gitt til seksjonene. Hun beskriver at hun bruker mye tid på å bli kjent med forventninger, struktur og å etablere en tydelig ledelseskultur i avdelingen.

I intervju med prosjektlederne fortelles det at investeringsprosjekter organiseres med styringsgrupper som ivaretar prosjekteierrollen. Sammensetningen av styringsgruppene varierer mellom prosjektene, og det fremgår av intervjuene at styringsgruppene etter etableringen av nye Trøndelag fylkeskommune består av administrativt ansatte. Tidligere deltakelse fra politisk nivå i styringsgruppene er avvirket.

For Trondheim Katedralskole har det blitt avholdt 17 styringsgruppemøter frem til august 2025. Referater fra møtene er sendt revisor. Møtene benevnes litt ulikt gjennom prosjektperioden, eksempler er eiermøter og samspillsstyret. Det har vært lite variasjon i møtedeltagelsen. Prosjektleder har vært møteleder. Avdelingsleder og eiendomsdirektør har deltatt, i tillegg til to personer fra entreprenør. I tillegg så har det i mange tilfeller deltatt brukerkontakter.

For utbyggingen av Cissi Klein videregående er styringsgruppen benevnt samhandlingsgruppe. Prosjektleder har rapportert til sin leder, prosjektsjef, i linjeorganisasjonen. Prosjektledere har rapportert videre til samhandlingsgruppen. Gruppen har bestått av både representanter fra avdeling eiendom og oppvekst. Ifølge direktør for kompetanse var Cissi Klein-prosjektet organisert med en formalisert styringsgruppe som hadde en sentral rolle i koordineringen mellom eiendom og kompetanse. Styringsgruppen hadde underliggende arbeidsgrupper, og at denne strukturen la til rette for tett samhandling mellom fagområdene i prosjektets utvikling og gjennomføring. Styringsgruppen fungerte som et bindeledd mellom byggeprosjektet og innholdssiden i utdanningssektoren, og inkluderte rapportering tilbake til kompetanseavdelingen, slik at pedagogiske og funksjonelle behov ble ivare tatt underveis. Enkelte spørsmål knyttet til pedagogikk og romutforming ble løftet videre til direktørnivå gjennom styringsgruppen, og direktør for kompetanse deltok selv i gruppens arbeid, uten å være involvert i den operative byggeledelsen. Direktøren fremhever også at styringsstrukturen var klart formalisert og referatført.

På spørsmål om hvorfor det er organisatoriske forskjeller mellom prosjektene, å noe ulik sammensetning av styringsgruppene peker intervjuobjektene på flere årsaker. Først og fremst blir prosjektspesifikke forhold trukket frem: ulik modenhet, ulike faglige behov i de ulike fasene og vesentlig forskjellig kompleksitet. Prosjektene har hatt ulike styringsstrukturer – Cissi Klein med en formalisert styringsgruppe på tvers av eiendom og kompetanse, Katedralskolen med en mer tradisjonell styringsgruppe internt i eiendomsområdet. Valg av gjennomføringsmodell og konkurranseform har også påvirket organiseringen.

Prosjektlederne opplyser at de har hatt skriftlige prosjektledermandater. For prosjektet Trondheim Katedralskole fremgår mandatet og grensesnittet mot en prosjektansvarlig av dokumentet «ledelsessystem for Team utbygging». Dokumentet inngår i et sett av nyere styringsdokumenter som beskriver roller, prosesser og rapporteringsrutiner for utbyggingsprosjekter. Prosjektlederen for Cissi Klein videregående skole beskriver sin prosjektlederrolle basert på en standard beskrivelse, med ansvar for gjennomføring i tråd med politiske vedtak, budsjett, fremdrift og funksjon. Hun viser også til utlysningsteksten på stillingen hun innehar. Gjennom prosjektets levetid har det vært involvert flere prosjektledere. I tidligfase var det to prosjektledere involvert, en teamleder i eiendomsavdelingen var en av dem.

Prosjektlederen beskriver dette som et nødvendig grunnlag for å håndtere prosjektets kompleksitet. Mandatet regulerer hvilke beslutninger prosjektleder selv kan fatte, og hvilke som skal løftes til prosjektansvarlig eller styringsgruppe. Beskrivelsen gir også prosjektansvarliges mandat. Beslutninger innenfor prosjektets rammer er delegert til prosjektleder, mens avvik knyttet til tid, kostnad eller kvalitet meldes videre til prosjektansvarlig eller styringsgruppe. Rollen som prosjektleder varierer med prosjektfasene. I planleggingsfasen omfatter rollen utvikling av grunnlagsdokumenter samt støtte til teamleder og planleggingsteam. Etter politisk vedtak retter rollen seg mer mot koordinering, gjennomføring, oppfølging av entreprenør og brukere, styring av framdrift og økonomi, samt håndtering av eksterne aktører. Prosjektlederne viser til at dokumentasjon og styring skjer gjennom prosjektplaner, milepælsdokumenter, månedlige prognoser, endringslogger og referater fra styringsgruppemøter.

I begge investeringsprosjektene har prosjektlederne hatt en motpart i entreprenørens prosjektleder. Intern og ekstern prosjektleder følger opp prosjektene etter kontraktstandard. Prosjektleder forteller at samspillet med entreprenør og rådgivere må være en kontinuerlig prosess gjennom hele prosjektet. Prosjektledelse innebærer ulike oppgaver avhengig av prosjektfase og krever evne til å tilpasse innsatsen til situasjonen.

Et konkret eksempel er fra høsten 2023, da byggherren uttrykte bekymring for at samarbeidet ikke fungerte som avtalt. Byggherren falt ut av den fortløpende evalueringen av bygget opp mot «rom- og funksjonsprogrammet», og samarbeidsmodellen ivaretok ikke behovet for jevn informasjon og koordinert fremdriftsoppfølging mellom rådgivere, entreprenør og byggherre. Det ble kommunisert behov for bedre strategisk overvåking av fremdriften, samtidig som entreprenøren hadde behov for tydelig styring av planleggingen i tråd med rekkefølgekravene i utbyggingen. Prosjektleder peker også på utfordringen med å

få entreprenør og rådgivere til å forstå at brukermedvirkning er en løpende prosess. Det opprinnelige «rom- og funksjonsprogrammet» er ikke en endelig fasit på brukernes behov, men et dokument som må videreutvikles gjennom prosjektet. Dette krevde et system som sikret fortløpende involvering og oppdatering av både prosjektledelsen og brukerne (brukerkoordinator). Løsningen ble å etablere et styringssystem med to nivåer: ett strategisk nivå for overordnet styring av prosjektet, og ett operativt nivå for detaljert planlegging og oppfølging.

I begge prosjektene har det vært brukerkontakter som har representert skolens behov og fungert som bindeledd mellom bruker og prosjekt. Beskrivelsene av brukerkontaktens rolle i denne rapporten bygger på opplysninger fra prosjektlederne, ettersom brukerkontaktene ikke har vært intervjuet direkte. Datagrunnlaget viser at brukerkontaktene har deltatt i deler av styrings- og samhandlingsprosessen, og hatt en funksjon i å formidle brukerbehov, bidra i utviklingen av rom- og funksjonsprogram og gi innspill til løsninger i ulike faser av prosjektene. Rollen har dermed inngått som en del av prosjektets samlede struktur for involvering av brukerinteresser.

Intervjuene viser videre at det pågår arbeid i avdeling eiendom med å tydeliggjøre roller og ansvar i investeringsprosjekter som del av revidering av rutiner og endringene som har vært i eiendomssektoren.

4.1.2 Rutiner og prosedyrer

Økonomireglementet stiller krav om at internkontrollen skal være dokumentert i form og omfang som er nødvendig for å sikre etterprøvbarehet, jf. kapittel 7. Reglementet stiller videre krav til økonomirapportering gjennom tertialrapportene, som skal vise forventet utvikling og eventuelle behov for korrigerende tiltak, jf. kapittel 4. Bestemmelsene gjelder for hele virksomheten og omfatter også investeringsprosjekter

Delegeringsreglementet presiserer at delegert myndighet skal utøves innenfor rammene av politiske vedtak og formelle fullmakter, og at saker av prinsipiell betydning skal løftes til politisk behandling.

Datagrunnlaget viser at FEF-KS har vært benyttet som datastøtte innen eiendomsområdet. I intervju med en teamleder for kvalitet beskrives systemet som et dokumentbibliotek for rutiner og prosedyrer knyttet til utbyggingsområdet. Det fremgår videre av samme kilder at systemet ikke lenger er vedlikeholdt, og at deler av innholdet er utdatert. Avdelingen har ikke

prioritert dette arbeidet i påvente av et nytt kvalitetssystem som skal gjelde hele fylkeskommunen.

Videre fremgår det av intervju med leder for kvalitet og internkontroll at fylkeskommunen i perioden 2024–2025 har anskaffet et nytt internkontroll- og forbedringssystem (EQS). Systemet er planlagt å inneholde moduler for styringssystem, forbedringssystem og risikostyring, herunder dokumentstyring. Datagrunnlaget viser at EQS ikke er implementert på revisjonstidspunktet, implementeringen skjer gradvis i 2026.

Gjennom intervjuer med prosjektleder for katedralskolen og dokumentgjennomgang fremgår det at avdeling eiendom er i ferd med å utvikle et nye rutiner for prosjektstyring. Disse rutinene er nå samlet i en SharePoint-løsning og omfatter blant annet maler for prosjektplaner og endringslogger.

Prosjektlederne viser til kontraktsstandarder som grunnlag for rutiner i gjennomføringsfasen. For Trondheim Katedralskole opplyser prosjektlederen at prosjektet følger bransjestandarder. Han viser særskilt til Norsk Standard for kontraktsoppfølging, inkludert NS 8405 og NS 8407, som styrer avviksbehandling, rapportering og samhandling mellom byggherre og entreprenør. Datagrunnlaget viser at denne samhandlingen omfatter håndtering av avvik og endringer, oppfølging av fremdrift, løpende økonomirapportering, SHA-oppfølging og kontraktsbasert risikoarbeid. Prosjektlederne opplyser at dette følges opp gjennom faste byggemøter, prosjekteringsmøter.

For Cissi Klein beskriver prosjektlederen at prosjektet gjennomføres som en samspillsmodell, hvor rutiner for rapportering, risikovurdering, endringshåndtering og dokumentasjon følger den kontraktsformen som er etablert i prosjektet. Prosjektlederne viser til at entreprenørens rapporteringssystemer og kontraktsmessige forpliktelser inngår som en del av prosjektets interne rutiner.

4.1.3 Avvik og avvikssystem

Datagrunnlaget viser at Trøndelag fylkeskommune bruker TQM som avvikssystem for virksomheten. Dette fremgår av intervju med leder for kvalitet og internkontroll, der TQM beskrives som fylkeskommunens system for registrering og oppfølging av avvik og forbedringstiltak som del av internkontrollen. Det fremgår ikke av intervjuene med leder for kvalitet og internkontroll at TQM benyttes systematisk til registrering eller oppfølging av avvik i investeringsprosjektene. Det fremgår heller ikke av gjennomgåtte styrings- og reglementsdokumenter at det er fastsatt rutiner som beskriver hvordan avvik fra

investeringsprosjekter skal registreres i TQM, eller hvordan slike avvik skal følges opp og analyseres på overordnet nivå

Gjennomgangen av intervjuer med prosjektledere og dokumentasjon fra investeringsområdet viser at avvik og endringer i investeringsprosjektene i hovedsak håndteres gjennom prosjektspesifikke mekanismer. Dette kommer fram av prosjektlederintervjuer, der avvik omtales i sammenheng med endringslogger, løpende rapportering og beslutninger i prosjektets styringsstruktur. Der første instans er prosjektoppfølgingsmøter med entreprenør. Begge prosjektledere er tydelig på når det er fare for at en bestemmelse har godt utenfor prosjektlederens mandat har det blitt rapportert videre til prosjekteier. Dette med hensyn til tid, kostnad eller kvalitet.

Ingen av prosjektlederne sier noe om bruken av TQM som avvikssystem.

Videre fremgår det av referater fra styringsgruppemøter og eiermøter at avvik som påvirker tid, kostnad, kvalitet eller omfang behandles innenfor prosjektets etablerte styrings- og beslutningslinjer. Det fremgår ikke av disse referatene at avvik rapporteres videre i et overordnet avvikssystem eller inngår i en samlet oversikt for investeringsporteføljen

Datagrunnlaget viser ikke at fylkeskommunen har etablert en samlet avviksoversikt eller avviksstatistikk for investeringsprosjektene. Dette fremgår både av intervju med leder for kvalitet og internkontroll, og av gjennomgangen av tilgjengelig dokumentasjon knyttet til investeringsprosjektene.

4.1.4 Krav om risikobasert internkontroll

Økonomireglementet stiller krav om at risiko knyttet til virksomhetens aktiviteter skal identifiseres og håndteres på en systematisk måte, og at internkontrollen skal være dokumentert og etterprøvbart. Bestemmelsene gjelder for hele virksomheten og omfatter også investeringsprosjekter

Revisors gjennomgang av reglementene viser at det ikke er beskrevet en egen risikomodell eller særskilte krav til risikostyring for investeringsprosjekter. Reglementene legger til grunn at risikostyring inngår som en del av internkontrollen uavhengig av arbeidsområde

Delegeringsreglementet presiserer at delegert myndighet skal utøves i samsvar med lover, forskrifter, politiske vedtak og god forvaltningsskikk. Det fremgår videre at et organ kan unnlate å bruke delegert myndighet og løfte en sak tilbake til det delegerende organet.

Revisjonen legger til grunn at disse bestemmelsene gir rammer for hvordan saker med usikkerhet, avvik eller prinsipiell betydning kan håndteres innenfor fylkeskommunens styringssystem.

Det fremgår av intervju med leder for kvalitet og internkontroll at fylkeskommunen nylig har startet et arbeid med systematiske prosesskartlegginger. Arbeidet omfatter blant annet identifisering av risiko i arbeidsprosesser. Det opplyses at prosesskartleggingen skal gjennomføres med tydelige ansvarsforhold.

I intervju med prosjektleder i eiendomsseksjonen opplyses det at investeringsprosjektene gjennomfører risikovurderinger på to nivåer: entreprenørens risikovurderinger (BETO-risk) og fylkeskommunens egne vurderinger. Det fremgår videre at denne praksisen er prosjektspesifikk og varierer mellom prosjektene. Systematiske beskrivelser av risiko kommer blant annet frem i møtereferat fra styringsgruppemøter. Eksempel kan være prognoser på økonomi ut fra sannsynlighet.

Revisor har ikke funnet dokumentasjon på at det er etablert en felles, standardisert metodikk for risikovurdering som gjelder for hele investeringsporteføljen. Det fremgår heller ikke av intervjuer eller dokumentgjennomgang at risikovurderinger fra de enkelte prosjektene sammenstilles eller behandles i et samlet, porteføljebasert risikobilde for investeringsområdet som helhet.

4.1.5 Evaluering, læring og erfaringsoverføring

Økonomireglementet stiller krav om at internkontrollen skal evalueres og forbedres jevnlig, jf. kapittel 7. Det fremgår videre at avvik skal behandles og følges opp gjennom et strukturert system. Reglementet inneholder ikke nærmere beskrivelser av hvordan evaluering, læring eller erfaringsoverføring skal gjennomføres i investeringsprosjekter, eller hvordan slike aktiviteter skal organiseres på tvers av prosjekter (Økonomireglementet, kap. 7).

Delegeringsreglementet fastslår at fylkestinget fører tilsyn med underordnede organers bruk av delegert myndighet, og at vedtak fattet på delegert grunnlag kan omgjøres. Reglementet etablerer dermed overordnede kontrollmekanismer knyttet til styring og oppfølging, men beskriver ikke særskilte ordninger for systematisk evaluering eller erfaringsoverføring mellom investeringsprosjekter.

Intervjuet med Leder for kvalitet og internkontroll viser at fylkeskommunen har igangsatt en omfattende satsing på å etablere et helhetlig internkontrollsystem. Hun opplyser at fylkeskommunen tidligere ikke hadde et samlet internkontrollsystem, men at det nå er

gjennomført en anskaffelsesprosess der et bredt sammensatt nettverk for kvalitet og internkontroll har deltatt i utformingen av kravspesifikasjonen. Det nye systemet, EQS, levert av Extend AS, skal fungere som fylkeskommunens kvalitetssystem og omfatter både styringssystem og forbedringssystem, med vekt på forbedringsarbeid i tillegg til avvikshåndtering.

Hun beskriver også at det er etablert et forankringsnettverk med deltakere fra alle fag- og avdelingsområder, og at målet er forankring helt ned på enhetsnivå, der ledere skal være prosesseiere. I intervjuet fremgår det at prosessarbeidet følger en prosessforståelse inspirert av ISO-tankegang, der prosesser er uavhengige av organisasjonsstruktur og skal stå seg gjennom omorganiseringer. Alle prosesser skal ha tydelige ansvarslinjer og tilhørende styringsdokumenter, som skal tagges og kobles til prosesskart. Prosesser som går på tvers av avdelinger beskrives som særlig krevende, men systemet skal favne hele virksomheten og samle styringsdokumenter på ett sted for områder som vei og eiendom. Leder for kvalitet og internkontroll opplyser også at modenhetsnivået i fylkeskommunen er kartlagt, der avdeling vei er vurdert etter KS-veilederens modenhetsskala, hvor fylkeskommunen samlet ligger mellom nivå 1–2. Det er et mål om å løfte hele organisasjonen til et høyere nivå. Arbeidet som er startet opp er blant annet gjort med bakgrunn i tidligere revisjonsrapporter.

Intervjuer med prosjektledere viser at det foregår erfaringsdeling mellom investeringsprosjekter gjennom møter og samhandling i seksjonen. Prosjektleder for Trondheim katedralskole beskriver at erfaringer knyttet til rutiner, systematikk og prosjektgjennomføring tas opp i gruppemøter i seksjonen. Tilsvarende opplyser en prosjektleder at læring og erfaringsutveksling skjer gjennom møter og dialog i seksjonen, med mulighet for hyppigere møter ved behov.

Datagrunnlaget viser samtidig at denne erfaringsdelingen er knyttet til muntlig samhandling og møteplasser, og at den ikke er dokumentert eller systematisert gjennom faste rutiner, krav eller verktøy på porteføljenivå.

4.2 Revisors vurdering

Revisjonen har vurdert internkontrollen i investeringsprosjektene opp mot revisjonskriteriene. Vurderingen bygger på datagrunnlaget i kapittel 4.1.

Roller og ansvar

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen har formelle ansvarslinjer for styring og kontroll gjennom økonomireglementet og delegeringsreglementene. Disse dokumentene fastsetter overordnede fullmakter og ansvar på politisk og administrativt nivå, også for investeringsområdet.

Datagrunnlaget viser imidlertid at det i begrenset grad foreligger en dokumentert og enhetlig beskrivelse av roller, ansvar og fullmakter i investeringsprosjekter som gjelder på tvers av prosjektporteføljen. Prosjektene organiseres med styringsgrupper eller eiermøter, men organisering og beslutningslinjer varierer mellom prosjekter og faser uten at dette er tilstrekkelig formalisert. Revisjonen vurderer derfor at kriteriet er delvis oppfylt.

Rutiner og prosedyrer

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen har overordnede krav til dokumentasjon og rapportering gjennom økonomireglementet, og at det pågår arbeid med å etablere bedre systemstøtte og rutiner for internkontroll og prosjektstyring.

Samtidig viser datagrunnlaget at rutiner og styrende dokumentasjon for investeringsprosjekter er spredt på flere løsninger, og at det ikke er etablert ett felles kvalitetssystem som gjelder for hele investeringsporteføljen. Fylkeskommunen har satt i gang et større forbedringsarbeid innenfor internkontroll, dette omfatter innkjøp og implementering av et kvalitetssystem. Prosjektene har operative rutiner i praksis, men disse er i stor grad prosjektspesifikke. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Avviks- og endringshåndtering

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen har et avvikssystem på virksomhetsnivå, men at dette i liten grad brukes systematisk for investeringsprosjekter. Det er ikke dokumentert rutiner som beskriver hvordan prosjektavvik skal registreres, følges opp eller analyseres samlet på overordnet nivå.

På prosjektnivå håndteres avvik og endringer gjennom prosjektmekanismer som endringslogger, rapportering og behandling i styringsgrupper. Dette gir operativ kontroll i

prosjektene, men uten en tydelig kobling til overordnet avvikssystem. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Risikovurdering og risikohåndtering

Revisjonen vurderer at fylkeskommunen har overordnede krav til risikobasert internkontroll, men at det ikke er etablert en felles metodikk eller porteføljebasert risikostyring for investeringsprosjektene.

Datagrunnlaget viser at risiko håndteres aktivt i prosjektene, blant annet gjennom entreprenørens risikovurderinger og prosjektspesifikk rapportering. Samtidig fremgår det ikke at risiko fra prosjektene sammenstilles eller brukes systematisk på overordnet nivå. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Evaluering, læring og erfaringsoverføring

Revisjonen vurderer at det foregår evaluering og erfaringsdeling i og mellom prosjekter, blant annet gjennom prosjektspesifikke evalueringer og møter i seksjonen. Samtidig er disse aktivitetene i hovedsak muntlige og ikke dokumentert eller systematisert gjennom faste krav eller verktøy på porteføljenivå.

Det foreligger dermed ikke et formalisert system for evaluering, læring og erfaringsoverføring mellom investeringsprosjekter. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Samlet vurdering om internkontroll på overordnet nivå

Revisjonen vurderer at Trøndelag fylkeskommune i den undersøkte perioden ikke har etablert et samlet og dokumentert internkontrollsystem for investeringsprosjekter på overordnet nivå som sikrer lik praksis og systematikk på tvers av investeringsporteføljen. Det foreligger overordnede styringsdokumenter som regulerer ansvar, delegasjon og økonomistyring, og det pågår utviklingsarbeid knyttet til internkontrollsystem og rutiner. Dette arbeidet synes imidlertid ikke å være ferdigstilt eller implementert i en form som gir enhetlige krav, systematisk oppfølging og samlet sporbarhet for investeringsområdet.

Samtidig viser datagrunnlaget at internkontrollen i prosjektene i stor grad ivaretas gjennom prosjektstyring basert på bransjestandarder, kontraktskrav og faste møte- og rapporteringsstrukturer. Dette gir operativ kontroll i gjennomføringen, men erstatter ikke etter revisors vurdering behovet for felles rammer og systematikk på porteføljenivå.

Samlet sett vurderer revisjonen derfor at internkontrollen på overordnet nivå er delvis etablert og fungerer i praksis på prosjektnivå, men at den ikke fremstår som et helhetlig og dokumentert internkontrollsystem på overordnet nivå slik kriteriene forutsetter.

5 RAPPORTERING I GJENNOMFØRINGEN AV PROSJEKTENE

Problemstillingen i dette kapitlet er om fylkesdirektøren ivaretar sin rapporteringsplikt i gjennomføringen av investeringsprosjektene. Revisjonskriteriene bygger på kommuneloven §§ 13-1 og 25-1 samt anerkjente rammeverk for styring av offentlige prosjekter. Kriteriene innebærer at fylkesdirektøren skal sikre at administrativ og politisk ledelse mottar tilstrekkelig og relevant styringsinformasjon, at rapporteringen er systematisk og legger til rette for varsling av vesentlige avvik, og at rapportering og varsling dokumenteres og arkiveres slik at den er etterprøvbart.

I tillegg til datagrunnlaget presentert i kapittel 5.1, bygger vurderingene i 5.2 på deler av datagrunnlaget i kapittel 3.1 og 3.2 samt beskrivelsen av internkontroll og styringssystemer på overordnet nivå i kapittel 4.1.

5.1 Data om rapportering

5.1.1 Styringsinformasjon i rapporteringen

Gjennom intervjuene med prosjektlederne i begge prosjektene kommer det fram at rapporteringen skjer gjennom flere faste møte- og rapporteringsarenaer i prosjektorganisasjonen. Prosjektlederne opplyser at de rapporterer til nærmeste ledernivå og videre til eiendomsdirektør. Gjennom intervjuene med prosjektlederne i begge prosjektene kommer det fram at rapporteringen skjer gjennom flere faste møte- og rapporteringsarenaer i prosjektorganisasjonen. Prosjektlederne opplyser at de rapporterer til nærmeste ledernivå og videre til eiendomsdirektør eller annen overordnet leder.

Referater fra styringsgruppemøter for Trondheim katedralskole viser at det jevnlig rapporteres om status, økonomi, framdrift, risiko og avvik. Tilsvarende beskrives i dokumentasjon og intervjuer knyttet til Cissi Klein-prosjektet, hvor entreprenørrapporter og prosjektmøter fungerer som sentrale kilder i den løpende rapporteringen. er annen overordnet leder.

Referater fra styringsgruppemøter for Trondheim katedralskole viser at det jevnlig rapporteres om status, økonomi, framdrift, risiko og avvik. Tilsvarende beskrives i dokumentasjon og

intervjuer knyttet til Cissi Klein-prosjektet, hvor entreprenørrapporter og prosjektmøter fungerer som sentrale kilder i den løpende rapporteringen.

I prosjektet Trondheim katedralskole foreligger det et skriftlig prosjektledermandat som inngår i ledelsessystemet for Team utbygging. Dokumentet beskriver roller og ansvar, prosesser og føringer for rapportering i gjennomføringsfasen. Referater fra styringsgruppemøter viser løpende rapportering om økonomi, framdrift, risiko og avvik. Styringsgruppen har blant annet bestått av eiendomsdirektør, avdelingsleder og representanter fra entreprenør. Brukerkontakter har deltatt i flere møter.

I prosjektet Cissi Klein videregående skole rapporterer prosjektleder til prosjektsjef og videre inn i samhandlingsgruppen. Det har vært etablert en styringsgruppe med deltakelse fra både eiendom og kompetanse. Entreprenørens rapporter, inkludert økonomiske prognoser og risikovurderinger, inngår i grunnlaget for rapportering og oppfølging.

Rapportering skjer også gjennom faste møtearenaer som prosjektmøter, prosjekteringsmøter, byggemøter og styringsgruppemøter. Entreprenørene leverer månedlige rapporter som brukes som grunnlag for oppfølging i prosjektorganisasjonen. Referater fra møter arkiveres i prosjektarkivene. Revisjonen har mottatt referater fra styringsgruppemøter knyttet til prosjektet Trondheim katedralskole.

Informasjon fra prosjektene videreformidles gjennom administrativ linje og inngår i fylkeskommunens overordnede rapportering. Tertialrapportering er en sentral kanal for informasjon til politisk nivå. I tillegg behandles investeringsprosjektene gjennom egne saksframlegg når det er behov for politiske beslutninger, blant annet knyttet til økonomiske rammer eller vesentlige endringer.

Det foreligger ikke et samlet dokument som beskriver hele rapporteringsstrukturen fra prosjektleder via administrativ ledelse til politisk nivå.

5.1.2 Systematisk rapportering og rapportering av avvik

Rapporteringen i investeringsprosjektene skjer gjennom regelmessige møter og løpende dialog mellom prosjektleder, prosjekteier og øvrige aktører i prosjektorganisasjonen. Prosjektplaner og møtefora brukes som sentrale rammer for oppfølging av framdrift, økonomi og risiko. Entreprenørene leverer månedlige rapporter som inngår i grunnlaget for oppfølging og videre rapportering.

I prosjektet Trondheim katedralskole har styringsgruppemøter vært en sentral arena for rapportering og oppfølging i gjennomføringsfasen. Referater fra møtene viser at økonomiske prognoser, framdrift, risikoforhold og endringer i prosjektet tas opp og følges opp fortløpende. Tilsvarende rapporteringspraksis er beskrevet for prosjektet Cissi Klein videregående skole, hvor prosjektleder rapporterer videre til prosjektsjef og samhandlingsgruppe.

Avvik og endringer håndteres løpende i prosjektene. Endringslogger benyttes for å registrere og følge opp endringer, og avvik drøftes i møter mellom prosjektledelse, prosjekteier og entreprenør. Varsling skjer gjennom den administrative linjen når forhold vurderes å ha betydning for prosjektets rammer eller framdrift.

I prosjektet Trondheim katedralskole er det beskrevet at prosjektleder varsler prosjekteier når avvik overstiger prosjektlederens mandat eller vedtatte rammer. I prosjektet Cissi Klein videregående skole meldes avvik videre til teamleder eller direktør ved behov. Håndtering av risiko og avvik inngår også i den løpende dialogen mellom prosjektledelse og entreprenør.

Rapporteringen er i stor grad knyttet til faste møtearenaer og praktisk oppfølging i prosjektene. Informasjon om status, risiko og endringer videreformidles gjennom styringslinjen som del av den løpende prosjektstyringen.

Det foreligger overordnede føringer for rapportering og oppfølging gjennom økonomireglementet. Datagrunnlaget viser imidlertid ikke at det er fastsatt særskilte, felles retningslinjer for investeringsprosjekter som angir konkrete terskler eller toleranser for når avvik skal varsles videre i styringslinjen, eller standardiserte krav til rapporteringsfrekvens og innhold på tvers av prosjektene. Rapporteringen skjer gjennom etablerte møtefora og arbeidsformer i de enkelte prosjektene.

5.1.3 Dokumentasjon og etterprøvbarehet

Rapportering i investeringsprosjektene dokumenteres gjennom ulike typer prosjektmateriale, blant annet møtetreferater, entreprenørrapporter, endringslogger og øvrige prosjektfiler. Dokumentasjonen lagres i prosjektarkiver og inngår i den løpende oppfølgingen av prosjektene.

Referater fra styringsgruppemøter i prosjektet Trondheim katedralskole viser at økonomi, framdrift, risiko og avvik dokumenteres som en del av møtenes behandling. Referatene beskriver hvilke tema som er diskutert, og hvilke oppfølgingspunkter som er tatt videre i prosjektet. Det foreligger også dokumentasjon knyttet til entreprenørrapportering og prosjektstyring.

I prosjektet Cissi Klein videregående skole er rapportering og oppfølging dokumentert gjennom prosjektmøter og øvrige samhandlingsarenaer. Entreprenørrapporter og prosjektinterne dokumenter inngår i grunnlaget for oppfølging og videre rapportering. Referater og dokumentasjon arkiveres som en del av prosjektets dokumenthåndtering.

Rapporteringen til administrativ ledelse og videre til politisk nivå skjer blant annet gjennom tertialrapportering og saksframlegg i forbindelse med politiske beslutninger. Saksframlegg inneholder informasjon om prosjektstatus, økonomiske rammer og vesentlige endringer som krever politisk behandling.

Dokumentasjon knyttet til rapportering er fordelt på flere systemer og nivåer i organisasjonen. Referater, rapporter og øvrige dokumenter inngår i prosjektarkiver og administrative dokumentstrømmer. Det foreligger ikke en samlet oversikt som viser all rapportering og oppfølging av investeringsprosjektene på porteføljenivå.

5.2 Revisors vurdering

Revisjonen har vurdert rapporteringen i investeringsprosjektene opp mot revisjonskriteriene som er angitt i kapittel 2.

Tilstrekkelig og relevant styringsinformasjon

Datagrunnlaget viser at det rapporteres løpende om status, økonomi, framdrift, risiko og avvik gjennom faste møtearenaer i prosjektorganisasjonen. Referater fra styringsgruppemøter og entreprenørrapporter dokumenterer at sentrale styringsparametere inngår i rapporteringen. Informasjon videreformidles gjennom administrativ linje og inngår i tertialrapportering og saksframlegg til politisk nivå.

Revisjonen vurderer at det foreligger relevant styringsinformasjon knyttet til de enkelte prosjektene, og at politisk nivå mottar informasjon når det er behov for beslutninger om rammer eller vesentlige endringer. Samtidig fremgår det ikke en samlet beskrivelse av rapporteringsstrukturen fra prosjekt til politisk nivå. Informasjonsflyten fremstår i hovedsak praksisbasert og prosjektavhengig. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Systematisk rapportering og varsling av avvik

Rapporteringen skjer gjennom regelmessige møter og løpende dialog mellom prosjektleder, prosjekteier og øvrige aktører. Avvik og endringer håndteres gjennom endringslogger og

behandles i prosjektmøter og styringsgrupper. Varsling skjer gjennom administrativ linje når forhold vurderes å ha betydning for prosjektets rammer eller framdrift.

Det foreligger overordnede føringer gjennom økonomireglementet, men datagrunnlaget viser ikke at det er fastsatt felles terskler eller standardiserte krav for når og hvordan avvik i investeringsprosjekter skal varsles videre i styringslinjen på tvers av prosjektene.

Rapporteringen fremstår i stor grad som forankret i etablerte arbeidsformer i de enkelte prosjektene.

Revisjonen vurderer at det foregår systematisk oppfølging innenfor det enkelte prosjekt, men at systematikken i mindre grad er formalisert på tvers av porteføljen. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Dokumentert og etterprøvbare rapportering

Rapportering dokumenteres gjennom møtereferater, entreprenørrapporter, endringslogger og øvrig prosjektmateriale. Referater viser at økonomi, framdrift, risiko og avvik behandles og følges opp. Dokumentasjon lagres i prosjektarkiver og inngår i administrative dokumentstrømmer.

Samtidig er dokumentasjonen fordelt på flere systemer og nivåer i organisasjonen, og det foreligger ikke en samlet oversikt over rapportering og oppfølging av investeringsprosjektene på porteføljenivå.

Revisjonen vurderer at rapporteringen i de enkelte prosjektene er dokumentert og i hovedsak etterprøvbare, men at det mangler en helhetlig struktur for samlet oversikt på overordnet nivå. Kriteriet vurderes som delvis oppfylt.

Samlet vurdering

Revisjonen vurderer at fylkesdirektøren mottar og videreformidler relevant informasjon om status, økonomi, framdrift og avvik i investeringsprosjektene, og at rapporteringen i prosjektene er dokumentert gjennom etablerte møte- og rapporteringsarenaer. Samtidig fremstår rapporteringsstrukturen i stor grad som praksisbasert og prosjektavhengig, uten en tydelig og samlet formalisert struktur på porteføljenivå.

Kriteriene vurderes samlet sett som delvis oppfylt

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjoner

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

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

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

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

Problemstilling 2: Har fylkeskommunen, på overordnet nivå, systematisk internkontroll i sine investeringsprosjekter?

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

Fylkeskommunen har reglement og styringsdokumenter som regulerer ansvar, delegasjon og økonomistyring. Det pågår også arbeid med å utvikle internkontroll- og kvalitetssystem. Samtidig viser revisjonen at sentrale deler av internkontrollen i stor grad er prosjektspesifikke eller under utvikling. Dette gjelder blant annet felles rolle- og ansvarsbeskrivelser, rutiner, avvikshåndtering, risikostyring og systematisk læring mellom prosjekter.

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

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

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

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

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

6.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i revisjonens funn og vurderinger anbefaler revisjonen at fylkesdirektøren:

- Sikre at prosjektstyringsmodellen er tydelig forankret og brukt aktivt i saksfremlegg, inkludert faser, beslutningspunkter og krav til beslutningsgrunnlag.
- Videreutvikle internkontrollen for investeringsprosjekter som en del av fylkeskommunens samlede internkontrollsystem, særlig når det gjelder styring, risiko, avvik, endringer og dokumentasjon.
- Etablere felles og etterprøvbare krav til rapportering, varsling og læring i investeringsprosjekter, inkludert krav til frekvens, innhold og terskler for avvik samt systematisk erfaringsdeling.

KILDER

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). *Helhetlig risikostyring: Integrering med strategi og måloppnåelse. Sammendrag*. Norsk oversettelse ved IIA Norge. Oslo: IIA Norge, 2018.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). *Prosjektveiviseren – veiledning i prosjektstyring for offentlige virksomheter*. Oslo: DFØ, 2021.

Haanæs, Sverre, Eilif Holte og Stein Vegar Larsen. *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter*. Concept-rapport nr. 3. Trondheim: NTNU Concept-programmet, 2006.

Kommunal- og distriktsdepartementet. *Internkontroll i kommunesektoren – kravene i kommuneloven*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Lov 22. juni 2018 nr. 83. Tilgjengelig på <https://lovdata.no>.

Kultur- og likestillingsdepartementet. *Lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova)*. LOV-2025-06-20-96. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2025-06-20-96>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) – Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Prop. 46 L (2017–2018). Oslo: Departementet, 2018.

KS – Kommunesektorens organisasjon. *Orden i eget hus: Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder*. Drammen/Hamar: KS, 2020.

Projex Academy. "PRINCE2 7 Principle: Manage By Exception." *Projex.com*. Tilgjengelig på <https://www.projex.com/prince2-7-principle-manage-by-exception>.

Welde, Morten, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll. *Kommunale investeringsprosjekter: Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Concept-rapport nr. 45. Trondheim: NTNU Concept-programmet, 2015.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Dette vedlegget viser den fullstendige utledningen av revisjonskriteriene for alle tre problemstillingene. I hovedrapporten (kapittel 2) presenteres kun kortversjonen.

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Internkontroll, systemer og styring av offentlige byggeprosjekter/investeringer.

Kommuneloven stiller krav til internkontrollen og dermed system for styring av kommunens byggeprosjekt. Kommuneloven § 25-1 fastsetter at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette er kommunedirektørens ansvar. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Loven stiller krav til at kommunedirektøren skal:

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

I Prop. 46 L (2017–2018) presiserer departementet at kommunens internkontroll «skal være en kontroll med hele administrasjonens virksomhet», det vil si all virksomhet innenfor kommunedirektørens ansvarsområde, både sentraladministrasjonen og alle sektorer. De ulike tjenesteområdene i kommunen må med det involveres i internkontrollarbeidet, som for eksempel utarbeidelse av risikovurderinger, tilpasninger og innretning på internkontrollen og formalisering av rutiner. Målet om at lover og forskrifter skal følges vil etter departementets vurdering også indirekte dekke noen av de andre målene om eksempelvis forebygging av feil og læring i organisasjonen. Kommunens internkontroll innrettes slik at den er systematisk,

risikobasert og tilpasset den enkelte virksomhet. Det skal jobbes systematisk med internkontrollen. Dette innebærer at det må gjøres et planmessig arbeid. Kommunen må vurdere sannsynligheten for at regler ikke følges og konsekvensene av dette i en risiko- og vesentlighetsanalyse. Det er særlig viktig med internkontroll på områder med høy risiko for feil eller store konsekvenser ved avvik. For å sikre etterlevelse av lover og forskrifter må kommunen ha rutiner og prosedyrer som er tilpasset det aktuelle ansvarsområdet. Internkontrollen skal bidra til å avdekke avvik og sørge for systematisk oppfølging. Internkontrollen skal dokumenteres i det omfang som er nødvendig, og evalueres jevnlig med sikte på forbedringer.

Det følger videre av kommuneloven § 13-1 nr. 2 første setning at kommunedirektøren skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Forarbeidene til kommuneloven sier at utredningen skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad (Prop 46 L). Begrepet forsvarlig gis ikke et strengt konkretisert innhold, og det vil bero på hva saken gjelder. En umiddelbar forståelse av at en sak må være forsvarlig utredet, er at det legges fram faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken slik at det treffes avgjørelse basert på riktig grunnlag.

Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for kommunens planlegging av investeringsprosjekter, herunder hvilken informasjon som må forelegges kommunestyret. Det finnes imidlertid relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for å gjøre vurderinger av om systemer og styring av offentlige byggeprosjekt:

Concept er et forskningsprogram ved NTNU som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Conceptrapport nr. 45³ beskriver bruken av prosjektmodeller i kommunale investeringsprosjekt (byggeprosjekt). En prosjektmodell deles opp i ulike faser, hvor fasene er knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og det skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell kan være gitt i form av et investeringsreglement med samlede rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekter eller i egne prosjektmodeller i kommunen eller fylket.

³ Welde, Morten, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll. Kommunale investeringsprosjekter: Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Concept-rapport nr. 45. Trondheim: NTNU Concept-programmet, 2015.

Andre omtaler om faseinndelinger finnes i Statens prosjektstyringsmodell (www.digdir.no)⁴, og PRINCE2⁵.

I Concept-rapport nr. 3 Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter (2004), foreslår Haanæs, Holte og Larsen en modell for beslutningsprosesser, og definerer hva et godt beslutningsunderlag bør inneholde. I tidligfasen av statlige investeringsprosjekter understrekes behovet for flere tydelig definerte beslutningspunkter (såkalte «tollgates»), der beslutningene skal baseres på kvalitetssikrede analyser, herunder behovsvurdering, alternativanalyse, usikkerhetsanalyse og vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser. Rapporten bygger på erfaringer fra en rekke statlige aktører og beskriver beste praksis gjennom en generisk prosjektmodell med tydelige beslutningspunkter.⁶

Rapporten slår fast at tidligfase er avgjørende for å sikre riktig prosjektvalg, ressursutnyttelse og samfunnsnytte. Forfatterne peker på at det ofte er utilstrekkelig beslutningsgrunnlag i de tidlige fasene, og at dette må bedres gjennom mer systematiske krav til innhold og kvalitet. Det foreslås tre beslutningspunkter i tidligfase: beslutning om forstudie, valg av konsept og beslutning om gjennomføring. Rapporten begrunner at for hvert beslutningspunkt bør det foreligge dokumentert beslutningsunderlag med blant annet:

- Behovsanalyse og målsetninger
- Krav til løsning
- Alternativvurderinger
- Kostnads- og usikkerhetsvurderinger
- Konsekvensutredning
- Plan for gevinstrealisering
- Vurdering av prosjektmodenhet

⁴ [Prosjektveiviseren](https://prosjektveiviseren.digdir.no/) <https://prosjektveiviseren.digdir.no/>

⁵ [Welcome to PRINCE2](#)

⁶ Haanæs, Sverre, Eilif Holte og Stein Vegar Larsen. Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter. Concept-rapport nr. 3. Trondheim: NTNU Concept-programmet, 2006.

Formålet med disse elementene er å sikre at beslutninger fattes på et kunnskapsbasert og etterprøvbart grunnlag.

Concept-rapport nr. 73 (2023): «Kostnadsestimering i tidligfase av store offentlige prosjekt – korleis sikre realistiske estimat under høg usikkerheit?» retter søkelyset mot kvaliteten på kostnadsestimering i tidligfase. Den viser at tidlige estimater ofte er preget av betydelig usikkerhet, og at beslutningsunderlaget i mange tilfeller ikke har tilstrekkelig kvalitet. Rapporten understreker at kostnadsestimering må ses i sammenheng med hvilke formål estimatet skal tjene, og hvilket beslutningspunkt det skal støtte. Basert på litteraturgjennomgang, intervjuer og praksiseksempler identifiseres følgende hovedutfordringer for beslutningsgrunnlag i tidligfasen av offentlige investeringsprosjekt:

- Manglende dokumentasjon og svak sporbarhet i estimatgrunnlag
- For lav grad av modenhet ved beslutningstidspunkt
- Svak håndtering og kommunikasjon av usikkerhet
- Uklare eller forhåndsbestemte løsningsalternativer

Rapporten fremhever at kostnadsestimat i tidligfase må bygge på eksplisitte forutsetninger, være tilpasset prosjektets modenhetsnivå og ledsages av usikkerhetsanalyse. Det anbefales også at erfaringstall og historiske data brukes mer systematisk, og at dokumentasjon og transparens styrkes betydelig.

Problemstilling 1: Tilfredsstiller saksfremlegg i forbindelse med investeringsprosjekter lov, forskrift og anerkjente metoder?

På bakgrunn av kommuneloven §§ 13-1 og 25-1 og relevante statlige veiledere (DFØ, Concept-programmet) og anerkjente prinsipper for prosjektstyring (PRINCE2), legger revisor følgende revisjonskriterier til grunn for vurderingen:

Fylkeskommunen skal benytte en prosjektstyringsmodell som sikrer at saksfremlegg og beslutningsgrunnlag ved investeringsprosjekter er forsvarlige, systematiske og etterprøvbare. Et beslutningsgrunnlag bør derfor inneholde følgende sentrale elementer:

- Oppdatert statusrapport

Saksfremlegget skal gi en oppdatert og helhetlig framstilling av prosjektets status, herunder behov, mål, omfang og forutsetninger som danner grunnlaget for beslutningen.

- Revidert gevinstrealiseringsplan / business case

Beslutningsgrunnlaget skal beskrive hvilke gevinster prosjektet forventes å gi, hvordan gevinstene skal realiseres og om forutsetningene for nytte er endret siden tidligere beslutningspunkter.

- Oppdatert risikovurdering

Det skal framgå hvilke risikoer som påvirker prosjektet, vurdert etter sannsynlighet og konsekvens, samt hvilke tiltak som er planlagt eller iverksatt for å håndtere disse.

- Endringspunkter / endringslogg

Endringer i rammer, kostnader, omfang eller forutsetninger siden forrige beslutning skal være dokumentert og forklart på en måte som muliggjør sporbarhet og etterprøvbarehet.

- Læringspunkter

Beslutningsgrunnlaget skal vise hvordan erfaringer fra tidligere faser eller sammenlignbare prosjekter er vurdert og brukt som grunnlag for videre beslutninger.

- Plan for neste fase

Saksfremlegget skal tydeliggjøre hva som ligger i neste fase av prosjektet, herunder forventede aktiviteter, milepæler, styringsrammer og eventuelle forutsetninger som må oppfylles.

Problemstilling 2: Har fylkeskommunen, på overordnet nivå, systematisk internkontroll i sine investeringsprosjekter?

Internkontroll i fylkeskommunale investeringsprosjekter skal sikre at virksomheten drives i samsvar med lover, forskrifter, politiske vedtak og overordnede mål.

Etter kommuneloven § 25-1 har fylkesdirektøren et lovpålagt ansvar for å etablere og følge opp internkontroll som er systematisk og tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet. Dette innebærer at fylkesdirektøren må ha styringssystemer som gjør det mulig å identifisere, vurdere og håndtere risiko på tvers av prosjekter og porteføljer.

Begrepet *systematisk internkontroll* forstås i lys av nasjonale og internasjonale rammeverk for virksomhetsstyring, som Kommunal- og distriktsdepartementet *Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser* fra 2021, DFØs rammeverk for helhetlig styring,

og COSO-modellen fra 2017 som trekker i retning av helhetlig risikostyring. Disse beskriver internkontroll som en kontinuerlig prosess integrert i virksomhetens styring, der formålet er å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse, etterlevelse og pålitelig rapportering.

For investeringsprosjekter innebærer dette at internkontrollen må være forankret på overordnet nivå og ikke bare i enkeltprosjekter. Den skal sikre felles rammer, systematisk risikostyring, klare roller og rutiner for læring og forbedring. Revisjonen legger til grunn at fylkeskommunens ansvar omfatter å:

- utforme et overordnet rammeverk for styring og kontroll av investeringsprosjekter,
- sørge for at risikohåndtering og kontrollaktiviteter er tilpasset porteføljen som helhet, og
- sikre at internkontrollen dokumenteres og aktivt brukes til forbedring.

Kriteriene under er utledet fra kommuneloven § 25-1, krav til dokumentasjon og arkivering i arkivregelverket, og anerkjente metoder for virksomhets- og prosjektstyring slik de er beskrevet i KS-veilederen (2021), DFØs Prosjektveiviseren, Concept-programmet og PRINCE2. De rettslige kravene danner minimumsstandarden, mens de normative kildene representerer god praksis for hvordan kravene kan oppfylles i praksis.

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

- Klart definerte roller og ansvar for styring og kontroll
Systemet skal beskrive roller, ansvar og fullmakter på en måte som er tydelig, kjent og anvendbar på tvers av investeringsporteføljen.
- Rutiner og prosedyrer
Systemet skal inneholde rutiner og prosedyrer som understøtter en enhetlig praksis for planlegging, styring og oppfølging av investeringsprosjekter, herunder krav til dokumentasjon og etterprøvbarehet.
- Avviks- og endringshåndtering i tråd med fastsatte styringskrav
Systemet skal sikre at avvik og endringer identifiseres, behandles og følges opp etter felles prinsipper, og at vesentlige avvik håndteres gjennom klare beslutnings- og rapporteringslinjer.

- **Risikovurdering og risikohåndtering**
Systemet skal være risikobasert og bygge på systematiske vurderinger av vesentlighet og risiko. Det skal legges til rette for at risiko håndteres både i prosjektene og på porteføljenivå.
- **Ordninger for evaluering, læring og erfaringsoverføring**
Systemet skal sikre at erfaringer og læringspunkter fra investeringsprosjekter dokumenteres, vurderes og brukes i forbedringsarbeid og videre utvikling av praksis.

Revisjonen legger til grunn at fylkeskommunen skal kunne dokumentere et helhetlig system for internkontroll som sikrer at investeringsprosjektene styres og følges opp på en enhetlig og risikobasert måte. Manglende etterlevelse av kriteriene vil indikere at internkontrollen ikke fungerer som et helhetlig system på overordnet nivå.

Problemstilling 3: Ivaretar fylkesdirektøren sin rapporteringsplikt i gjennomføringen av investeringsprosjektene.

Etter kommuneloven § 25-1 skal fylkesdirektøren sørge for internkontroll som er systematisk og tilpasset risiko. Internkontrollen skal bidra til forsvarlig styring og oppfølging, herunder at vesentlige avvik, risiko og behov for korrigerende tiltak fanges opp. Rapportering er et sentralt virkemiddel for å oppfylle dette ansvaret. Videre følger det av kommuneloven § 13-1 at saker som legges frem for politisk behandling skal være forsvarlig utredet. For investeringsprosjekter innebærer dette at fylkesdirektøren må sikre at politisk nivå får korrekt og oppdatert informasjon om prosjektenes status, økonomi, framdrift, kvalitet og risiko.

Krav til dokumentasjon og sporbarhet følger av arkivlova §1 og offentleglova § 4 understreker betydningen av åpenhet og innsyn. Kriteriene er også utledet fra anerkjente rammeverk for prosjektstyring i offentlig sektor, herunder DFØs Prosjektveiviser, Concept-programmet og PRINCE2, som legger vekt på klare roller, faste rapporteringsrutiner og tydelig håndtering av avvik.

På bakgrunn av disse kildene vurderer revisjonen fylkeskommunens praksis opp mot følgende revisjonskriterier:

- **Tilstrekkelig og relevant styringsinformasjon**

Fylkesdirektøren skal sikre at rapporteringen fra investeringsprosjektene gir administrativ og politisk ledelse korrekt, oppdatert og relevant informasjon om prosjektets status, økonomi,

framdrift, kvalitet og risiko, slik at styring og beslutninger kan skje på et forsvarlig grunnlag. (Kommuneloven §§ 13-1 og 25-1; DFØ – Prosjektveiviseren)

- **Systematisk rapportering og varsling av avvik**

Rapporteringen skal være systematisk og legge til rette for at vesentlige avvik, risiko og endringer identifiseres, vurderes og varsles gjennom styringslinjen i tide, slik at nødvendige korrigerende tiltak kan iverksettes. (Kommuneloven § 25-1; Concept-programmet; PRINCE2 – Management by Exception)

- **Dokumentert og etterprøvbare rapportering**

Rapportering og varsling skal dokumenteres og arkiveres slik at det i ettertid kan ettergås hvilken informasjon som ble rapportert, når rapporteringen skjedde, og hvem som mottok informasjonen. (Arkivlova §1; Kommuneloven § 25-1; DFØ – Prosjektveiviseren)

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Nedenfor gjengis Trøndelag fylkeskommunes uttalelse til rapporten i sin helhet. Den ble oversendt revisor på e-post 19.03.2026. Fylkeskommunens referanse til saken er 202614228-1,

Uttalelse om rapport om fylkeskommunen som byggherre

Vi takker for oversendt rapport om fylkeskommunen som byggherreorganisasjon. Vi har lest rapporten med deres vurderinger og konklusjoner med interesse.

Materialet som er gjennomgått av revisjonen er omfattende og strekker seg over en lengre periode, og de behandler komplekse og svært viktige investeringsprosjekter for Trøndelag fylkeskommune.

Når det gjelder saksfremlegg og beslutningsgrunnlag er vi glade for at revisjonens samlede vurdering er at saksfremleggene gir nødvending statusinformasjon og overordnede føringer for det videre arbeidet. Samtidig vil vi arbeide videre med de elementene som kjennetegner et systematisk og etterprøvbart beslutningsgrunnlag, særlig knyttet til strukturert risikovurdering, systematisk oppfølging av gevinster, dokumentert endringshistorikk og synliggjøring av læringspunkter.

Revisjonen har vurdert internkontrollen i investeringsprosjektene opp mot revisjonskriteriene roller og ansvar, rutiner og prosedyrer, avviks- og endringshåndtering, risikovurdering og risikohåndtering samt evaluering, læring og erfaringsoverføring. Samlet sett vurderer revisjonen at internkontrollen på overordnet nivå er delvis etablert og fungerer i praksis på prosjektnivå, men at den ikke fremstår som et helhetlig og dokumentert internkontrollsystem på overordnet nivå slik kriteriene forutsetter. Vi er enige i revisjonens vurdering.

Vi er glade for at revisjonen vurderer at fylkesdirektøren mottar og videreformidler relevant informasjon om status, økonomi, framdrift og avvik i investeringsprosjektene, og at rapporteringen i prosjektene er dokumentert gjennom etablerte møte- og rapporteringsarenaer. Samtidig ser vi at rapporteringsstrukturen fremstår som noe praksisbasert og prosjektavhengig, uten en tydelig og samlet formalisert struktur på porteføljenivå

Samlet sett synes vi at revisjonen har gjort et godt arbeid med å gjennomgå de ulike nivåene i byggeprosjekter fra saksframlegg via internkontroll på overordnet nivå og det enkelte investeringsprosjekt. Det pekes på behov for forbedring innenfor systematikk, felles rammer og lik praksis. Vi bekrefter at det er potensial på disse og flere konkrete områder som rapporten nevner. I forbindelse med innføring av nytt internkontrollsystem arbeides det med systematisering og forbedring av våre rutiner, og vi finner stor grad av sammenfall av revisjonsrapporten og forhold vi jobber med.

Det har vært lærerikt for oss med en revisjon på dette området, som er viktig for å lykkes med vårt samfunnsoppdrag. Vi har opplevd revisjonen som en god prosess, og takker for nyttige anbefalinger og et godt samarbeid.

Med vennlig hilsen | Jijnjh heelsegh

Siri Amundsen Rasmussen

Direktør for eiendom



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no