



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune
Investeringsprosjekter

November 2017

«Forvaltningsrevisjon av
investeringsprosjekter»

November 2017

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

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

Sammendrag

På oppdrag fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter. Formålet har vært undersøke å hvordan Bergen kommune sikrer kvalitet og effektivitet i styringen av investeringsprosjekter. Revisjonen omfatter byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE), og i bestillingen fra kontrollutvalget fremgår det at undersøkelsen skal gjennomføres med utgangspunkt i 3 – 5 investeringsprosjekter i denne byrådsavdelingen. Fem investeringsprosjekter er undersøkt i revisjonen, hvorav fire er underlagt etat for utbygging (EFU) og ett er underlagt seksjon for digitalisering og innovasjon konsern.

Undersøkelsen viser etter Deloitte vurdering at byrådsavdelingen ikke har tilfredsstillende systemer for å sikre kvalitet og effektivitet i styring av investeringsprosjekter. Byrådsavdelingen for finans, innovasjon og eiendom har som mål at underliggende etater skal ha gode kvalitetssystemer, og har besluttet at flere underliggende etater, skal ISO-sertifiseres. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt. Utover dette legger ikke byrådsavdelingen detaljerte føringer om hvilke verktøy, støttesystemer og rutiner de ulike underliggende enhetene skal benytte. Deloitte vil understreke viktigheten av at byrådsavdelingen følger opp at de enheter som har ansvar for oppfølging av investeringsprosjekter har etablert tilstrekkelig med system og rutiner for å ivareta dette ansvaret på en god måte. Det er i dag store ulikheter mellom ansvarlige enheter når det gjelder styring og oppfølging av investeringsprosjekter. Det er i større grad etablert system for styring og kontroll for IKT-prosjekter i seksjon for digitalisering og innovasjon, enn for utbyggingsprosjekter i EFU.

Oppfølgingen av *utbyggingsprosjekter* er etter Deloitte vurdering i for liten grad formalisert, og det mangler system og rutiner for flere viktige styringsprosesser. Dette medfører økt risiko for at prosjektene ikke gjennomføres i henhold til de rammer som er vedtatt for det enkelte prosjekt og at eventuelle avvik ikke avdekkes tidlig nok til at det kan iverksettes effektive og hensiktsmessige tiltak. Gjennomgangen av fire utbyggingsprosjekt viser at det i flere av prosjektene har vært store avvik knyttet til fremdrift og kostnader. Deloitte mener at arbeidet som EFU har startet med å etablere et kvalitetssystem for prosjektstyringen er nødvendig for å sikre tilfredsstillende styring og kontroll av investeringsprosjektene. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt. Deloitte vil understreke viktigheten av at det utarbeides rutiner for viktige prosesser knyttet til prosjektstyringen som gjøres tilgjengelig i dette systemet. Deloitte konklusjon bygger blant annet på følgende identifiserte mangler knyttet til rutiner for prosjektstyring i utbyggingsprosjekter:

- Manglende felles rutiner for ulike deler av prosjektstyringen.
- Manglende krav til prosjektstyringsdokument for det enkelte prosjekt.
- Ikke klare retningslinjer eller føringer for roller og oppgavefordeling for prosjektgjennomføringen i EFU, og roller og oppgavefordeling beskrives ikke i de enkelte prosjekt.
- Mangelfulle rutiner knyttet til utarbeidelse, kvalitetssikring og oppfølging av kostnadskalkyler og økonomiprognoser.
- Ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer for hva risikoanalysene skal inneholde eller hvordan de skal gjennomføres.
- Gjennomføringsvedtak er i liten grad forpliktende for prosjektgjennomføringen og stadige endringer i vedtatte prosjekter reduserer mulighet for langsiktig planlegging.

Når det gjelder *IKT-prosjekter* er det etablert system og rutiner for styringen av prosjektene, men Deloitte mener likevel det er mangelfulle system og rutiner knyttet til økonomioppfølging. I det undersøkte prosjektet manglet det også gjennomføringsvedtak for prosjektet.

Deloitte gjennomgang av fem utvalgte investeringsprosjekter avdekket svakheter knyttet til de områdene hvor det ikke er tilfredsstillende rutiner. Når det gjelder *utbyggingsprosjekt* i EFU har Deloitte identifisert følgende mangler:

- Manglende skriftlige beskrivelser av roller og oppgavefordeling i prosjektene
- Manglende kvalitetssikring av kostnadskalkyler og økonomiprognoser
- Det utarbeides ikke nye gjennomføringsvedtak når opprinnelige vedtatte kostnadsrammer overskrides.
- Mangelfull gjennomføring, dokumentasjon og oppfølging av risikovurderinger
- Manglende etterlevelse av fullmaktsbestemmelser knyttet til endringer i flere av prosjektene
- Antatt mangelfull etterlevelse av anskaffelsesregelverket i ett av prosjektene

I *IKT prosjektet* som er gjennomgått har Deloitte avdekket følgende mangler:

- Manglende gjennomføringsvedtak
- Mangelfull oppfølging og oppdatering av økonomiprognoser
- Mangelfull økonomirapportering

Når det gjelder rapportering til byrådsavdeling og bystyret, er det etablert hensiktsmessige system og rutiner. Deloitte vil likevel peke på at manglende system og rutiner for selve prosjektgjennomføringen, for eksempel knyttet til økonomiprognoser, også fører til at grunnlaget for det som rapporteres til byrådsavdeling, og deretter til bystyret, ikke er tilstrekkelig kvalitetssikret.

På bakgrunn av disse vurderingene har Deloitte utarbeidet flere anbefalinger som er presentert i kapittel 7.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	7
2. Organisering av investeringsprosjekter i BFIE	9
3. Presentasjon av utvalgte investeringsprosjekter	13
4. Rutiner for styring av investeringsprosjekter	20
5. Etterlevelse av kommunale retningslinjer og krav til god prosjektstyring i de utvalgte investeringsprosjektene	33
6. Rapportering til byrådsavdeling og bystyret	46
7. Konklusjon og anbefalinger	50
Vedlegg 1: Høringsuttalelser	53
Vedlegg 2: Deloitte's svar på høringsuttalelse fra Bergen kommune	68
Vedlegg 3: Revisjonskriterier	76
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	81

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.4 Revisjonskriterier	8
2. Organisering av investeringsprosjekter i BFIE	9
2.1 Innledning	10
2.2 Roller og ansvar i investeringsprosjektene	10
3. Presentasjon av utvalgte investeringsprosjekter	13
3.1 Innledning	14
3.2 Investeringsprosjekt 1: Leaparken barnehage (rehabilitering av tidligere Solhaug skole)	14
3.3 Investeringsprosjekt 2: Lynghaugparken avlastningsskoler 1 og 2	16
3.4 Investeringsprosjekt 3: Møhlenpris oppveksttun	17
3.5 Investeringsprosjekt 4: Skansedammen parkeringsanlegg	18
3.6 Investeringsprosjekt 5: Nytt SaksArkivSystem (SAS-prosjektet)	19
4. Rutiner for styring av investeringsprosjekter	20
4.1 Innledning	21
4.2 Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for planlegging, gjennomføring, oppfølging og rapportering av prosjekt?	21
4.3 Er det satt krav til prosjektorganisering med klare rolle- og ansvarsforhold?	24
4.4 Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for økonomistyring av prosjektene?	26
4.5 Er det etablert retningslinjer for utarbeidelse av risikoanalyser av prosjektene?	29
4.6 Gir vedtatte mandater for prosjektene tydelige rammer for prosjektgjennomføringen?	30
5. Etterlevelse av kommunale retningslinjer og krav til god prosjektstyring i de utvalgte investeringsprosjektene	33
5.1 Innledning	34
5.2 Er roller og ansvar tydelig fordelt i investeringsprosjektene?	34
5.3 Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?	36
5.4 I hvilken grad benyttes prosjektrengnskaper og rutiner for økonomistyring i styringen av prosjektene?	39
5.5 Er det gjennomført risikovurderinger av ulike kontraktsalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag og gjennomføringsperiode i prosjektene?	42
5.6 I hvilken grad er endringer og avvik fulgt opp i prosjektene?	44
6. Rapportering til byrådsavdeling og bystyret	46
6.1 Innledning	47
6.2 Revisjonskriterier	47
6.3 Datagrunnlag	47
6.4 Vurdering	49
7. Konklusjon og anbefalinger	50
Vedlegg 1: Høringsuttalelser	53
Vedlegg 2: Deloitte's svar på høringsuttalelse fra Bergen kommune	68
Vedlegg 3: Revisjonskriterier	76
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	81

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Revisjonen er gjennomført i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget (sak 17-17) og en prosjektplan for forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter utarbeidet av Deloitte. Revisjonen omfatter byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan Bergen kommune sikrer kvalitet og effektivitet i styringen av investeringsprosjekter. I bestillingen fra kontrollutvalget fremgår det at undersøkelsen skal gjennomføres med utgangspunkt i 3 – 5 investeringsprosjekter i byrådsavdelingen for finans, innovasjon og eiendom.

Med bakgrunn i bestillingen og formålet med forvaltningsrevisjonen, er følgende overordnede problemstillinger undersøkt:

- 1. Har byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom tilfredsstillende rutiner for styring av investeringsprosjekter?**
 - a. Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for planlegging, gjennomføring, oppfølging og rapportering av prosjekt?
 - b. Er det satt krav til prosjektorganisering med klare rolle- og ansvarsforhold?
 - c. Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for økonomistyring av prosjektene?
 - d. Er det etablert retningslinjer for utarbeidelse av risikoanalyser av prosjektene?
 - e. Gir vedtatte mandater for prosjektene tydelige rammer for prosjektgjennomføring?
- 2. Er investeringsprosjektene gjennomført i henhold til kommunale retningslinjer og krav til god prosjektstyring?**
 - a. Er roller og ansvar tydelig fordelt i investeringsprosjektene?
 - b. Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
 - c. I hvilken grad benyttes prosjektreknskapet og rutiner for økonomistyring i styringen av prosjektene?
 - d. Er det gjennomført risikovurderinger av ulike kontraktsalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag og gjennomføringsperiode i prosjektene?
 - e. I hvilken grad er endringer og avvik fulgt opp i prosjektene?
- 3. Har rapporteringen til byrådsavdelingen vært tilstrekkelig for å sikre en tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter, og har rapporteringen til bystyret vært i henhold til gjeldende regelverk?**
 - a. Er rapporteringen om fremdrift og kostnadsutvikling til byrådsavdelingen tilstrekkelig for å sikre god styring av prosjektene?
 - b. Gir rapporteringen om fremdrift og kostnadsutvikling fra byrådsavdelingen til bystyret tilstrekkelig og riktig informasjon?

1.3 Metode

1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har innhentet og analysert relevant dokumentasjon knyttet til den overordnede styringen av investeringsprosjekter i byrådsavdelingen for finans, innovasjon og eiendom, samt sentral dokumentasjon fra de utvalgte investeringsprosjektene. Dokumentene har både blitt benyttet som bakgrunnsinformasjon,

og som grunnlag for vurdering av styring og oppfølging av investeringsprosjektene. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med kommunaldirektør for HR, digitalisering og eiendom i byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom og representanter fra etat for utbygging. I tillegg er det gjennomført intervjuer med prosjektledere og nøkkelpersonell i de fem utvalgte investeringsprosjektene. Det er til sammen gjennomført 7 intervjuer i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

1.3.3 Gjennomgang av investeringsprosjekter

Følgende fem investeringsprosjekter i byrådsavdelingens portefølje er valgt ut som case i undersøkelsen: Leaparken barnehage, Lynghaugparken erstatningsskoler 1 og 2, Møhlenpris oppvekstun, Skansedammen parkeringsanlegg og Nytt SaksArkivSystem (SAS-prosjektet). Etat for utbygging har ansvar for de fire byggeprosjektene, mens SAS-prosjektet styres av avdeling for digitalisering og innovasjon konsern. Investeringsprosjektene er valgt ut basert på vurdering av risiko og vesentlighet, og dekker ulike tjenestekområder.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering. Det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Rapportutkastet ble sendt til reviderte enheter for verifisering, som grunnlag for justering av eventuell fakta og vurderinger før utsendelse av høringsutkast.

Deloitte har mottatt høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE). Til høringsuttalelsen var det også vedlagt eget hørings svar fra EFU. Disse er vedlagt i vedlegg 1. Revisjonens kommentarer til disse fremgår av vedlegg 2.

Høringsutkast av rapporten er sendt til kommune for uttalelse. Høringsuttalelsen vil bli lagt ved den endelige rapporten.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene er begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området, og kan omfatte både lov- og forskriftskrav, men også veiledere, andre virksomheters praksis, anerkjent teori, og reelle hensyn.¹ Forvaltningsrevisjonen har benyttet følgende revisjonskriterier i dette prosjektet:

- Økonomireglement for Bergen kommune
- Faglige standarder og veiledere for prosjektstyring og kostnadsestimering
- Prosjekthåndboken for IKT-prosjekter i Bergen kommune

Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hver problemstilling i datadelen av rapporten, og i vedlegg 2 til rapporten.

Når det gjelder faglige standarder, omfatter dette blant annet *Prosjektveiviseren* utviklet av direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Norsk Standards retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Begge standardene er anerkjent som god praksis for prosjektstyring.

¹ Vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende

2. Organisering av investeringsprosjekter i BFIE

2.1 Innledning

I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av organisering av arbeidet med investeringsprosjekter i BFIE.

2.2 Roller og ansvar i investeringsprosjektene

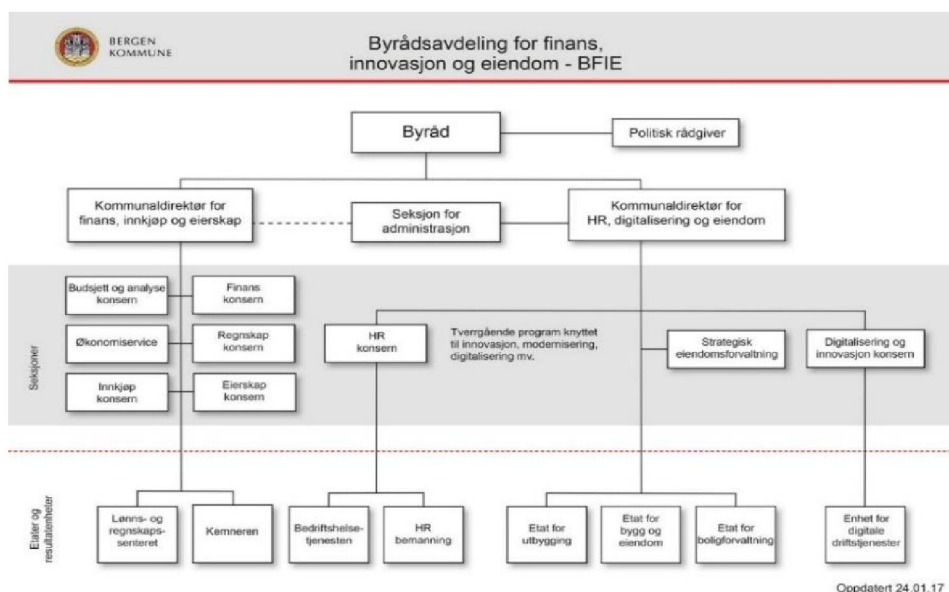
2.2.1 Investeringsprosjekter i byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE) har det overordnede ansvaret for blant annet økonomistyring, innkjøp, informasjons- og kommunikasjonsteknologi og bygningsmasse i Bergen kommune. Avdelingen ledes av to sidestilte kommunaldirektører: kommunaldirektør for HR, digitalisering og eiendom, og kommunaldirektør for finans, innkjøp og eierskap. Kommunaldirektør for finans, innkjøp og eierskap har det overordnede ansvaret for saker knyttet til økonomi og eierskapsoppfølging i BFIE, inkludert konsernansvaret for investeringsprosjekter. Kommunaldirektør for HR, digitalisering og eiendom har det overordnede ansvar for øvrige saksfelt i byrådsavdelingen, herunder investeringsprosjekter innenfor sine ansvarsområder.²

Ansvaret for den operative styringen av investeringsprosjekter er delegert til de underliggende etatene i BFIE. Kommunaldirektør i BFIE har det overordnede ansvaret for å se til at etatene er organisert slik at de er i stand til å ivareta sitt ansvar. Dette omfatter både personell, systemer og rutiner i etatene. I investeringsprosjekter har byrådsavdelingen rollen som overordnet utfører, og skal sikre at underliggende etater med operativt ansvar for investeringsprosjekter har nødvendig kompetanse og kapasitet til å kunne levere avtalt omfang og kvalitet, til avtalt tid, og innenfor fastsatt kostnadsramme. Videre skal BFIE sikre at underliggende etater som gjennomfører prosjekt regelmessig rapporterer om fremdrift, økonomi og kvalitet til byrådsavdelingen som har bestilt prosjektet. BFIE skal også sikre at det er åpenhet rundt grunnlaget for kostnadsestimater og øvrige analyser av prosjektene. Kommunaldirektøren er ikke involvert i den daglige styringen av enkeltprosjekter.

Tre seksjoner i BFIE bistår Kommunaldirektør i håndtering av saker knyttet til investeringsporteføljen. Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning (tre årsverk) deltar i koordinering av investeringsprosjektene, og foretar en jevnlig gjennomgang av byrådsavdelingens portefølje. Seksjon for administrasjon har oppgaver knyttet til kvalitetssikring av økonomi i enkeltprosjektene. I tillegg har seksjon for budsjett og analyse konsern 1-2 årsverk dedikert til kommunens samlede investeringsbudsjett.

Figur 1 Organisasjonskart for BFIE



² Kommunaldirektør for HR, digitalisering og eiendom omtales heretter som «kommunaldirektør».

2.2.2 Investeringsprosjekter i etat for utbygging

Etat for utbygging (EFU) har som primær oppgave å gjennomføre kommunale investeringsprosjekter i bygg etter bestilling fra byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI), byrådsavdeling for helse og omsorg (BHO) og byrådsavdeling for klima, kultur og næring (BKKN), og unntaksvis fra etat for bygg og eiendom og andre etater.

BFIE i rollen som byggeier og EFU som utførende enhet har ansvar for å budsjettere og rapportere status på prosjekter som innebærer rehabilitering av eksisterende bygningsmasse. Nybygg og kombinasjonsprosjekter med stort innslag av funksjonsendringer eller kapasitetsutvidelse budsjetteres og rapporteres av bestillende byrådsavdeling frem til løsning er endelig valgt. Når forprosjektfasen er avsluttet, overtar utførende byrådsavdeling rapporteringsansvar også for disse prosjektene.

Etatens investeringsoppdrag formaliseres gjennom Bergen kommunes investeringsbudsjett, eventuelle justeringer i tertialrapport, samt enkeltbestillinger. EFU fungerer som en prosjektlederorganisasjon, og kjøper tjenester knyttet til utredning og prosjektering, samt entreprenørtjenester fra private leverandører.³

EFU har ansvar for å utarbeide saksutredning for investeringsprosjekt i forbindelse med gjennomføringsvedtak. I saksutredningen skal det foreligge en beskrivelse av prosjektet, kostnadsoverslag, samt opplysninger om budsjett, tidligere gjennomføringsvedtak og driftskonsekvenser.

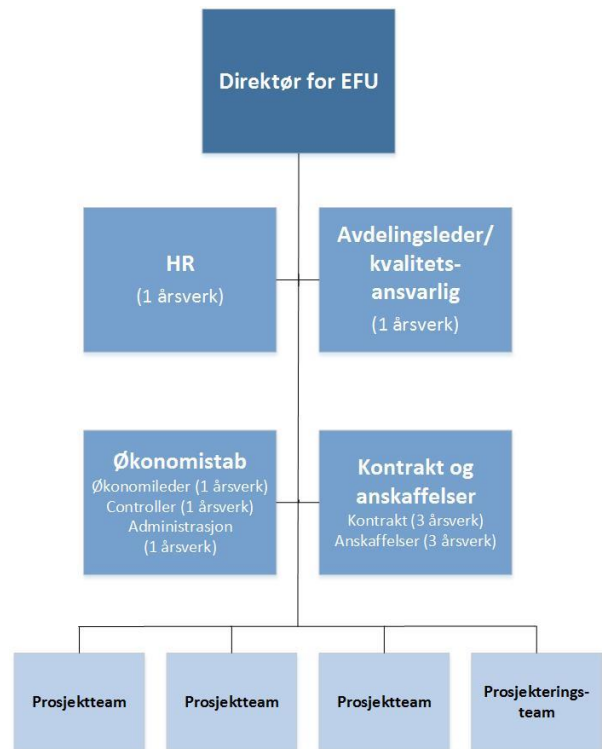
EFUs økonomistab bistår prosjektene med å utarbeide kostnadsprognoser og gjennomgå budsjettene på aggregert nivå. Økonomileder utarbeider også en samlet oversikt over prosjektene i etatens investeringsportefølje som rapporteres til byrådsavdelingen i forbindelse med den årlige budsjettprosessen. Økonomistaben består per august 2017 av en økonomileder, en administrasjonsfunksjon og en økonomicontroller. Økonomicontroller-funksjonen ble etablert i 2016, og ble i praksis operativ fra medio 2017.

Det er i 2017 ansatt tre jurister i avdeling for kontrakt og anskaffelser som skal bistå i prosjektene i anskaffelses- og kontraktfaglige spørsmål. Disse blir blant annet involvert ved oppstart av prosjekter for å bistå i utarbeidelsen av anskaffelsesstrategi sammen med økonomistab. De nyopprettede støttefunksjonene skal blant annet bidra til å sikre bedre kontroll av leverandører og redusere kostnadsoverskridelser og forsinkelser i prosjektene.

Fagbyrådsavdelingene

Fagbyrådsavdelingene er bestillere og prosjekteiere for investeringsprosjekter innenfor sine respektive fagområder. Dette innebærer at byrådsavdelingene avklarer investeringsbehovene innen sine områder, og tar beslutninger om konkrete investeringer. Fagbyrådsavdelingene har ansvar for finansieringen av vedtatte investeringer, og har ansvar for å dekke kostnadsoverskridelser knyttet til endringer i bestillinger, herunder endringer i konsept og tekniske løsninger. Operativ utfører (som regel EFU) har på sin side ansvar for å finne dekning for overskridelser knyttet til styringen av prosjekter. Videre er bestillende

Figur 2 Organisasjonskart for EFU



³ Byrådets forslag til handlings- og økonomiplan 2017-2020/budsjett 2017

byrådsavdeling ansvarlig for at det etableres effektive prosesser for samhandling, med klare tidsfrister for alle involverte parter.⁴

Prosjektadministrativ gruppe (PAG)

Prosjektadministrativ gruppe er en fast gruppe som behandler overordnede problemstillinger i enkeltprosjekter som går på tvers av den formelle styringslinjen. PAG skal godkjenne valg av konsept i det enkelte prosjekt, og avgjøre hvorvidt prosjektet skal gjennomføres etter endt forprosjekt.

Medio 2017 er det opprettet to prosjektadministrative grupper: én som behandler prosjekter under byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett, og én som behandler prosjekter under byrådsavdeling for helse og omsorg. PAG er sammensatt av representanter fra den aktuelle byrådsavdelingen, samt representanter fra EFU, etat for bygg og eiendom og BFIE. Gruppen ledes av EFU, og kommunaldirektør i BFIE er representert i gruppen. PAG skal orienteres om status i det enkelte prosjekt, i tillegg til spesifikke utfordringer. Mindre praktiske avklaringer i prosjektene tas ofte i PAG, mens endringer knyttet til økonomiske rammer, fremdrift og utforming bringes videre til styringsgruppen. Prosjektadministrative grupper for andre byrådsavdelinger vil settes sammen ved behov.

Styringsgruppe

Hvert investeringsprosjekt har en styringsgruppe. Styringsgruppen omfatter alle prosjekter som tilhørende byrådsavdeling har bestilt, og består av kommunaldirektør i BFIE, direktør for EFU og representanter fra bestillende byrådsavdeling. Styringsgruppen skal behandle saker som ikke kan løses i prosjektadministrativ gruppe (PAG). Styringsgruppen har ansvar for å følge opp prosjektene og for å fatte overordnede beslutninger om endringer i det enkelte prosjekt. Vedtak om endringer i prosjektet fattes i styringsgruppen, eller bringes videre av kommunaldirektør til politisk nivå.

2.2.3 Investeringsprosjekt i seksjon for digitalisering og innovasjon (IKT-prosjekter)

Seksjon for digitalisering og innovasjon (tidligere IKT Konsern) har ansvar for å gjennomføre vedtatte IKT prosjekter i Bergen kommune. Bergen kommune har en IKT handlingsplan som er et styrende dokument for IKT-området i Bergen kommune og som danner grunnlaget for kommunens satsing på IKT. Sammen med kommunens IKT-strategi, legger handlingsplanen føringer for gjennomføringen av investeringsprosjekter på IKT-området. Handlingsplanen gir en fullstendig oversikt over alle planlagte og igangsatte IKT-prosjekter. IKT-handlingsplanen revideres årlig og er synkronisert med Bergen kommunes årlige budsjettprosess. Alle prosjekter som foreslås tildelt budsjettmidler, må følge budsjettprosessen frem til vedtatte årsbudsjett/økonomiplan. Byrådsavdelingene/fagenhetene skal blant annet utarbeide forslag til prosjekter som skal meldes gjennom den ordinære prosessen for IKT-handlingsplan. Digitaliseringsarbeidet skal foregå i tett samarbeid med seksjon for digitalisering og innovasjon som fungerer som premissgiver og rådgiver for byrådsavdeling/fagenhet.

Det skal for hvert prosjekt opprettes en styringsgruppe som har det overordnede styringsansvaret for prosjektet. Gruppen skal ta nødvendige beslutninger som ligger utenfor prosjektlederens mandat og være en støttespiller for prosjektleder. Styringsgruppen skal motta rapportering om fremdrift, eventuelle avvik og ressursforbruk.

⁴ EFU, 2015. «Prinsipper for investeringsprosesser» [lastet ned fra KSEFU] og «Endringer i ansvar for budsjettering og rapportering ifm. investeringer i bygg og eiendom», behandlet av byrådet i møte 21.05.15 sak 1170 /15.

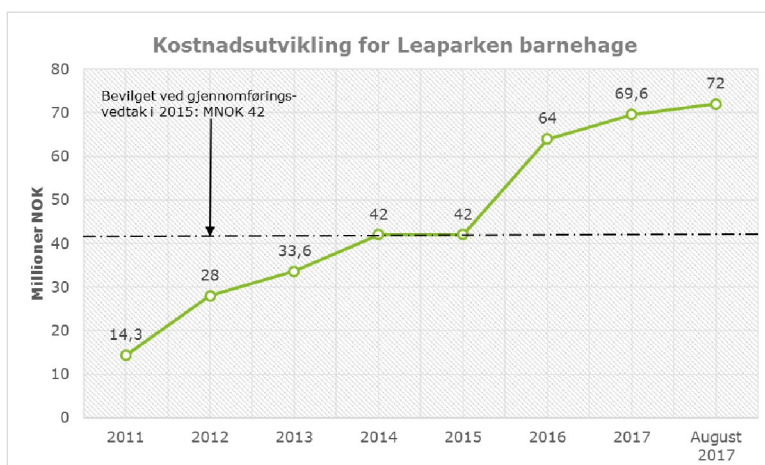
3. Presentasjon av utvalgte investeringsprosjekter

3.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi kort presentere de utvalgte prosjektene som Deloitte har gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen.

3.2 Investeringsprosjekt 1: Leaparken barnehage (rehabilitering av tidligere Solhaug skole)

Etableringen av barnehage i tidligere Solhaug skole ble første gang vedtatt under bystyremøtet 20. juni 2011 (sak 13) som del av kommunens plan for barnehageutbygging 2012-2024. Bygget var på dette tidspunktet utleid og brukt til Montessorri-skole, og hadde en leiekontrakt som utløp i 2013. Etableringen av barnehage i skolebygget ble formalisert i en bestilling fra Byrådsavdeling for barnehage og skole i oktober 2011. Bestillingen innebar å utrede og etablere ny barnehage i eksisterende skolebygg med inntil 40 barnehageplasser. September 2014 ble satt som ønsket tidspunkt for ferdigstillelse.



Bystyret vedtok i økonomiplan 2012-2015 å bevilge 14,3 millioner til etablering av barnehage i det eksisterende skolebygget med forventet ferdigstillelse i 2014. Av disse ble 4,5 millioner kroner avsatt til prosjektering og forberedende arbeider.⁵ Kommunen opprettet selv et prosjekteringsteam for å utrede prosjektet.

I vedtatt budsjett for 2013 og økonomiplan 2013-2016, ble antallet barnehageplasser i Solhaug barnehage oppjustert til 54 og budsjettet oppjustert til 28 millioner kroner. Tidspunkt for ferdigstillelse ble skjøvet til årsskiftet 2015/2016.⁶

I løpet av 2013 ble budsjettet ytterligere oppjustert til 33,6 millioner kroner.⁷ Økningen i budsjettet skyldtes flere forhold. Blant annet viste det seg at forarbeidene som var gjort av kommunens prosjekteringsgruppe ikke lot seg benytte i videre prosjektering, og det ble behov for å anskaffe en ekstern prosjekteringsgruppe. 4,5 millioner som var avsatt til forarbeider var da allerede brukt, og måtte tas som internkostnader i prosjektet. Videre er bygningen fra 1899 verneverdig og rehabiliteringen måtte derfor tilfredsstille antikvariske krav fra byantikvaren.

I 2014 ble det engasjert en ny prosjekteringsgruppe med arkitekter og tekniske rådgivere. Ettersom skolen hadde vært i drift frem 2013, ble byggets tilstand ikke kartlagt før dette. Tilstanden på bygget viste seg å være langt dårligere enn opprinnelig antatt grunnet mangelfullt vedlikehold over flere år. Bygget hadde seget, og det viste seg at huset hadde brannskader og omfattende råteskader. Dette medførte behov for utskiftning av tak og fasaden. Grunnforholdene var i utgangspunktet vanskelige, og det ble i tillegg oppdaget store fjellhaller fra annen verdenskrig under bygget. Dette gjorde sprengningsarbeidene mer krevende enn opprinnelig antatt. Prosjekteringsgruppen ble først i kartleggingsfasen kjent med at området var regulert til grøntareal. Det var tidligere antatt at området var regulert til undervisningsformål, ettersom bygget var benyttet som skole. Det ble påregnet 1,5 år for å få utarbeidet og godkjent ny reguleringsplan. Da byggets tilstand, antikvariske krav og reguleringsbehov var kartlagt, ble forventet totalkostnad

⁵ Fremgår av fullmaktsak 16.02.2012 «Solhaug skole – etablering av barnehage. Søknad om bevilgning til prosjektering og forberedende arbeider».

⁶ 1. tertialrapport 2013

⁷ 2. tertialrapport 2013

ytterligere oppjustert til 42 millioner kroner i første tertialrapport 2014. Forventet ferdigstilling ble forskjøvet til 2016.

I mai 2015 fattet komité for finans gjennomføringsvedtak for rehabilitering av Solhaug barnehage (senere Leaparken), og bevilget 37,5 millioner kroner til prosjektet.⁸ Ettersom det allerede var bevilget 4,5 millioner kroner til prosjektering og forberedende arbeider, var prosjektets antatte totalkostnad 42 millioner kroner. Ved den politiske behandlingen av gjennomføringsvedtaket ble det fremmet en mindretallsmerknad om at dersom totalkostnaden oversteg den vedtatte kostnadsrammen, måtte bystyret orienteres utover ordinær rullering av budsjett og økonomiplan. I en slik orientering skulle kostnadsøkningen forklares.⁹

I 2015 introduserte byrådsavdeling for barnehage og skole en ny bybarnehagestandard. Den nye standarden innebar at antall barnehageplasser i Leaparken barnehage kunne oppjusteres fra 54 til 76. I forbindelse med oppjustering av barnehageplasser, ble det besluttet å ta i bruk flere bygg tilknyttet Solhaug skole. I påvente av reguleringsplan, samt en arkeologisk utgraving i området, var det lite aktivitet i prosjektet i 2015. I 2. tertialrapport 2015 ble tidspunkt for ferdigstillelse ytterligere forskjøvet til sensommer 2017.

Forskjellige entrepriser ble vurdert frem til kontraheringsprosessen, og konkurransen ble kunngjort i Doffin mars 2016. Kontrakt ble signert i juni 2016. Reguleringsplanen ble godkjent samme måned og medførte nye krav til ankomst. Forventet totalkostnad var uendret i investeringsbudsjettet for 2016, men oppjustert til 64 millioner kroner i 2. tertialrapport 2016. Økningen ble i budsjettet for 2017 begrunnet med høyere kostnader til prosjektering, VVS-arbeider, byggets tilstand og økning i antall barnehageplasser fra 54 til 75. Tidspunkt for ferdigstillelse ble forskjøvet til januar 2018.¹⁰

I 2017 ble rehabilitering av bygget påbegynt, og det ble avdekket ytterligere skader etter lekkasjer, brann og setningsskader. Dette medførte behov for utskiftning av blant annet tak og vegger. Grunnet prosjektets økte omfang ble totalkostnad og budsjett ytterligere oppjustert til 69,9 millioner kroner, og forventet ferdigstilling utsatt til august 2018.¹¹ I intervju oppgir prosjektleder at de siste prognosene viser en sluttkostnad på 72 millioner kroner. Prosjektleder vurderer det som realistisk at bygget vil stå ferdig høsten 2018.

⁸ «Solhaug barnehage - rehabilitering. Gjennomføringsvedtak». Behandlet av komité for finans i møte 12.05.2015 sak 69/15

⁹ Merknad fremmet av A og Sp, med tilslutning fra SV, R og MDG. Byrådet er ikke forpliktet til å følge opp merknader med tilslutning fra mindretall.

¹⁰ Fremgår av 2. tertialrapport 2016 og 1. tertialrapport 2017

¹¹ 1. tertialrapport 2017

3.3 Investeringsprosjekt 2: Lynghaugparken avlastningsskoler 1 og 2

Bakgrunnen for oppføring avlastningsskolene Lynghaugparken 1 og 2, var et akutt behov for midlertidige skolelokaler etter at det ble oppdaget fukt og asbest i Damsgård og Holen skole. Gjennomføringstid var det førende kriteriet for oppføringen av skolene. Bestillingen fra byrådsavdeling for barnehage og skole ble imidlertid ikke formalisert, og ble heller ikke etterspurt av EFU.

Vedtak om oppføring av avlastningsskolene Lynghaugparken 1 og 2 ble fattet av byrådet i februar 2014.¹² I saksgrunnlaget for vedtaket ble det vist til oppdatering av Handlingsplan 1 for tilstandskartlegging/tiltak skoler,¹³ der det ble avsatt til sammen 150 millioner til oppføring av begge skolene (60 og 90 millioner kroner i budsjettene til henholdsvis Damsgård og Holen). Det ble ikke fattet et eget gjennomføringsvedtak for prosjektet, utover overnevnte vedtak.



I forkant av byrådsvedtaket ble ulike alternativer for plassering av avlastningsskolene utredet. Det ble i utgangspunktet bestemt at skolene skulle ligge i Willy Valentinsvei. Her var det imidlertid kun plass til én skole, og det ble i utredningsfasen avdekket et bunkersanlegg fra annen verdenskrig på tomten. Det ble derfor tatt en ny beslutning om å legge skolene til Lynghaugparken i Fyllingsdalen, som var et av de andre alternativene som var utredet.

Prosjektleder ble ansatt i kommunen i februar 2014, og har fra dette tidspunktet vært prosjektleder for prosjektet. Høsten 2014 ble anbudet for Lynghaugparken 1 lyst ut i Doffin og TED. Oppdraget ble utlyst som totalentreprise, da dette var mest egnet for oppføring av modulbygg. Det var stort sprik i prisene på tilbudene. Dette kom uventet på prosjektleder, ettersom det var gitt gode tilbakemeldinger på funksjonsbeskrivelsene og tegningene. Kontrakt ble inngått i desember 2014, og byggefasen for Lynghaugparken 1 startet i februar 2015. Skolen stod innflytningsklar i august samme år etter plan.

Funksjonsbeskrivelsen for Lynghaugparken 1 og 2 ble utarbeidet parallelt. Våren 2014 ble det imidlertid oppdaget en stor vanntunell under tomten til Lynghaugparken 2, og det ble besluttet å sette prosjektet på vent inntil ferdigstillingen av Lynghaugparken 1. Basert på erfaring fra Lynghaugparken 1, innså prosjektleder at det ikke ville la seg gjøre å få skolen innflytningsklar innen årsskiftet 2015-16 som forutsatt. Det ble derfor besluttet at Lynghaugparken 2 skulle stå klar i april 2016. Dette reduserte også kontraktkostnaden, som ville vært høyere dersom byggene måtte ferdigstilles tidligere.

Frem til 2015 inngikk budsjettene for avlastningsskolene Lynghaugparken 1 og 2 i budsjettene for rehabilitering av henholdsvis Damsgård og Holen skole. I 2015 ble avlastningsskolene skilt ut som et eget prosjekt. Det ble lagt til grunn en total kostnad på 300 millioner kroner, hvorav 145 millioner var avsatt til hver skole, og 10 millioner var avsatt til infrastruktur (bussholdeplass). Utforming av bussholdeplassen ble gjennomført som en egen entreprise.¹⁴

Sluttkostnaden for prosjektene ligger tett opp til den bevilgede rammen på 300 millioner kroner (290 millioner til prosjekt + 10 millioner til bussholdeplass). I utkast til sluttregnskap er det en sluttkostnad på 140 millioner kroner for Lynghaugparken 1, og 147 millioner kroner for Lynghaugparken 2.

¹² «Vurdering av alternative løsninger for erstatningslokaler for skoler». Behandlet av byrådet i møte 13.02.2014 sak 1068/14.

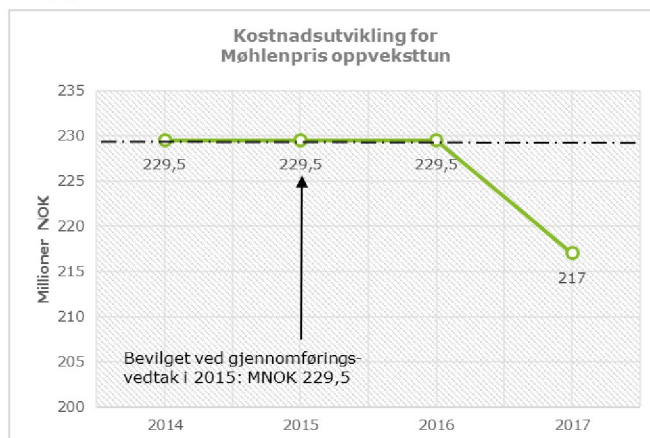
¹³ «Tilstandskartlegging skoler. Handlingsplan 1. Status pr. 15.04.2013». Vedtatt av bystyret i møte 29.05.2013 sak 99/13.

¹⁴ «Budsjettjusteringer etter 1. tertial 2015». Behandlet av bystyret i møte 24.06.2015 sak 163/15.

3.4 Investeringsprosjekt 3: Møhlenpris oppveksttun

Etat for utbygging mottok bestilling på rehabilitering av Møhlenpris oppveksttun fra byrådsavdeling for barnehage og skole i 2012.

Basert på en anbefaling fra EH Consult, som var leid inn som prosjektledelse, besluttet EFU å gjennomføre prosjektet som en samspillsentreprise. I et fagnotat som ble fremmet for byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap i 2014, anbefalte EFU en bevilgning på 229,5 millioner kroner og estimerte at bygget ville ferdigstilles ved årsskiftet 2016/2017. Dette dannet utgangspunkt for gjennomføringsvedtaket som ble fattet i februar 2015.¹⁵



Konkurransegrunnlaget for prosjektet ble utarbeidet som en samspillsentreprise. Entreprieseformen innebærer at entreprenør og oppdragsgiver/byggherre deler risiko og gevinstpotensial knyttet til realisering av prosjektet innenfor en omforent økonomisk ramme som fastsettes etter en samspillsperiode. Samspillskontrakten ble inngått våren 2015 og innebar at en eventuell kostnadsoverskridelse av den endelige målsummen skulle fordeles 60 prosent på entreprenør og 40 prosent på byggherre. Dersom kostnaden ble lavere enn målsummen, skulle gevinsten fordeles 40 prosent på entreprenør og 60 prosent på byggherre.

Etter kontraheringsfasen påbegynte prosjektet en samspillsfase, med oppstart av rivningsarbeid og detaljprosjektering i mai 2015. Ettersom skolen skulle gjøres om til oppveksttun, ble det stilt krav til utarbeidelse av reguleringsplan. Prosjekteringen ble gjennomført parallelt med reguleringsprosessen og utarbeidelse av rammesøknad. Reguleringsplanen ble vedtatt av bystyret mai 2015, og svar på rammesøknaden forelå i august samme år.

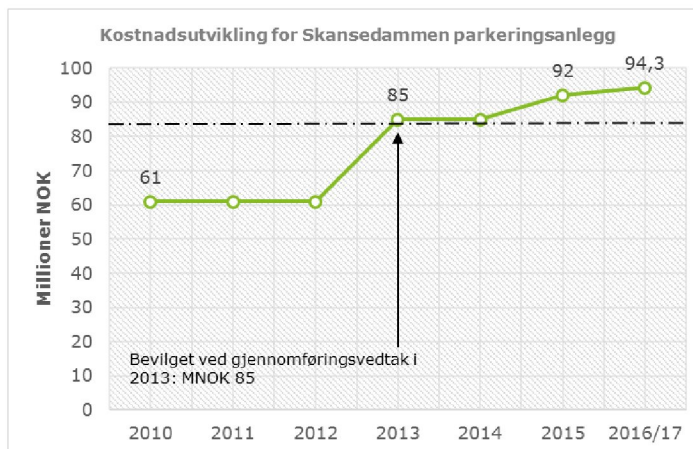
Etter endt samspillsperiode desember 2015 ble det utarbeidet en omforent målsum (målsum 2) på 138,3 millioner kroner, og nytt tidspunkt for overlevering for prøvedrift ble estimert til mars 2017. Målsum 2 skal i utgangspunktet ligge fast som grunnlag for evaluering av realisert prosjektkostnad, og utgjør grunnlaget for fordeling av eventuelt mer- eller mindre forbruk mellom byggherre og entreprenør. Summen vil imidlertid kunne justeres ved endringer initiert av byggherre. Grunnet usikkerhet knyttet til byggets tilstand, var det forventet at målsummen ville stige under samspillsperioden. Målsummen ble underveis i prosjektet oppjustert til 144 millioner kroner. Økningen skyldtes blant annet at det ble oppdaget asbest og store råteskader i bygget, samt at det oppstod brannutvikling i deler av bygget under anbudsfasen. I tillegg medførte innføringen av ny bybarnehagestandard tilleggskostnader. Deler av kostnadsøkningen knyttet seg også til mangelfull kartlegging i tidlig fase, eksempelvis behov for solskjerming.

Prosjektet har fortløpende gjennomført vurderinger av om budsjettendringer var nødvendig for å håndtere ekstrakostnadene på enkelte av postene, men har konkludert med at kostnadene kunne håndteres innenfor prosjektets usikkerhetsmargin. Prosjektteamet anslår at sluttkostnaden for prosjektet vil være ca. 217 millioner kroner, og dermed innenfor bevilget budsjett på 229,5 millioner kroner. Det er per august 2017 ikke formelt varslet et sannsynlig underforbruk mot bevilget ramme fra prosjektleder for EFU. Prøvedrift ble startet mars 2017, og overtakelse av kontraktsarbeid og sluttoppgjør skal gjennomføres etter endt prøvedrift i september 2017.

¹⁵ «Gjennomføringsvedtak Møhlenpris oppveksttun». Behandlet av bystyret i møte 18.02.2015 sak 48/15.

3.5 Investeringsprosjekt 4: Skansedammen parkeringsanlegg

Bergen bystyre vedtok i mai 2010 oppføring av parkeringsanlegg under Skansedammen, med en bevilgning på 48,65 millioner ekskl. mva.¹⁶ Bergen Parkering KF hadde opprinnelig byggherreansvaret for prosjektet. Etter blant annet kommunal omorganisering, ble prosjektgjennomføringen overført til EFU. I januar 2013 fattet byrådet gjennomføringsvedtak for prosjektet med planlagt ferdigstillelse i 2014. Det ble bevilget totalt 68,03 millioner kroner eks. mva. til prosjektet (85 millioner kroner inkl. mva).¹⁷ Parkeringsanlegget var forventet ferdigstilt august 2014.¹⁸ Prosjektet er ikke angitt i økonomiplanen, men vedtatt separat i egne saker i bystyret.¹⁹



EFU lyste ut totalentreprisekonkurranse for prosjektet, og inngikk avtale med entreprenør i november 2012. EFU benyttet et eksternt rådgivingselskap som prosjektleder både før og etter kontrahering av totalentreprisen. Etter kontrahering av totalentreprenør var rådgiveren formelt engasjert til å ivareta rollen som byggherreombud, men ivaretok imidlertid også mange prosjektlederoppgaver på vegne av byggherre, blant annet økonomioppfølging.²⁰ På tidspunktet av kontrahering var planen ferdigstillelse primo 2015. I 2. tertialrapport 2013 ble det meldt om forsinkelser i prosjektet som følge av at vedtak om rammetillatelse ble påklaget, og med påfølgende behandling av klagesaken. Byggearbeidene ble påbegynt andre tertial 2014, og ferdigstilling av parkeringsanlegget beregnet til august/september 2015. I første tertialrapport 2015 ble forventet totalkostnad oppjustert til 92 millioner kroner (inkl. mva.), ca. 7 millioner over rammen som var bevilget i gjennomføringsvedtaket.

Prosjektferdigstillelsen ble etter avtale delt opp i to hovedbolker. Ferdigstillelsesdato for parkeringsanlegget var 4. juli 2015, mens det omliggende parkeringsanlegget var ferdig 31. august 2015. I følge sluttmelding for prosjektet, ble prosjektets totalkostnad ca. 94,3 millioner kroner.

Trafikksikringstiltak i forbindelse med parkeringsanlegget var ikke en del av prosjektet (og tilhørende økonomiske rammer), og dette inngikk derfor heller ikke i totalentreprise-kontrakten med entreprenøren. Det var en opplevd forutsetning i prosjektet at trafikketaten skulle sørge for å få trafikksikringen på plass med bistand fra EFU. Ifølge byggherreombudet, var det i realiteten EFU som nesten fullt ut måtte håndtere prosessene med trafikksikring, inkludert kontrahering. Trafikksikringstiltakene ble kontrahert som en direkteanskaffelse fra entreprenøren selv om dette ikke var en del av totalentreprisekontrakten. Ifølge eksternt byggherreombud ble det før kontraktsinngåelse undersøkt i markedet at entreprenøren hadde et konkurransedyktig pristilbud. Oppdraget ble imidlertid ikke konkurranseutsatt. Det ble bevilget en egen ramme til trafikksikringstiltakene, og kostnadene knyttet til tiltaket ble ifølge byggherreombudet regnskapsført på et eget prosjekt. I prosjektets sluttmelding er imidlertid trafikksikringstiltakene oppgitt som en av årsakene til merkostnaden sammenlignet med opprinnelig budsjett.

¹⁶ «Bergen Parkering KF - Parkeringsanlegg under Skansen og Rothaugen, samt boligsonesatser i garasjeanlegg». Behandlet av bystyret i møte 31.05.2010 sak 124/10.

¹⁷ «Gjennomføringsvedtak for Skansedammen parkeringsanlegg». Behandlet av byrådet i møte 17.01.2013 sak 1012/13.

¹⁸ 1. tertialrapport 2014

¹⁹ 1. tertialrapport 2013

²⁰ Brev datert 23.11.2012.

3.6 Investeringsprosjekt 5: Nytt SaksArkivSystem (SAS-prosjektet)

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom vedtok i 2014 mandatet for prosjektet «Nytt SaksArkivSystem» (SAS-prosjektet), som skulle erstatte daværende saks- og arkivløsning i Bergen kommune. Prosjektet eies og ledes av seksjon for digitalisering og innovasjon konsern (tidligere IKT konsern). Prosjektets kostnadsrammer er behandlet i byrådets budsjettinnstilling og Bergen kommunes IKT-handlingsplan, som begge er vedtatt av Bystyret. Det foreligger ikke gjennomføringsvedtak for prosjektet.²¹ Grafen viser prosjektets kostnadsutvikling i perioden 2014-2017.²²



I prosjektets opprinnelige business case fra 2014, som dannet det faglige grunnlaget for beslutningen om å igangsette prosjektet, ble prosjektets totalkostnad estimert til 17,2 millioner kroner for perioden 2012-2015. Det var knyttet stor grad av usikkerhet til dette anslaget, og prosjektgruppen signaliserte at det ville bli nødvendig å sette av ytterligere midler til prosjektet.

Forprosjektet ble gjennomført i 2014, og omfattet en kartleggingsprosess av behovet knyttet til saks- og arkivsystem i kommunen. Kommunens eksisterende system var over 20 år gammelt, og det ble derfor i forprosjektfasen gjennomført en grundig og tidkrevende kartlegging av behovene i alle deler av kommunen. Under forprosjektfasen ble det identifisert at omfanget av prosjektet var større enn opprinnelig antatt, og i prosjektets oppdaterte business case ble prosjektets tidsramme utvidet fra 2015 til 2017 for å redusere risiko knyttet til anskaffelse og implementering av nytt system. Total investeringsramme ble økt til 41,3 millioner i kommunens vedtatte investeringsbudsjett for 2015. I tillegg ble årlige driftsmidler anslått til 1,5 millioner kroner.

Etter at forprosjektet ble avsluttet, påbegynte prosjektet kravspesifikasjons- og anskaffelsesfasen i 2014. Det var vedtatt at prosjektet skulle gjennomføres som en innovativ anskaffelse, og i anskaffelsesfasen av prosjektet benyttet prosjektgruppen dialog med markedet i forberedelsen av konkurransen. Det ble først gjennomført et fellesmøte med aktuelle leverandører, og deretter en-til-en møter med ulike leverandører før anskaffelsesgrunnlaget ble besluttet. Det ble besluttet skulle gjennomføres som en anskaffelse med forhandlinger. Bergen kommune hadde på dette tidspunktet lite erfaring fra denne anskaffelsesformen, og forhandlingene og dokumenteringen av forhandlingene var tidkrevende. Grunnet forsinkelser i anskaffelsesfasen ble midler på investeringsbudsjettet for 2015 overført til budsjettet for 2016. Prosjektets samlede investeringsbehov ble holdt uendret.

Kontrakt med systemleverandør ble signert i mai 2016. Testperioden (fase 3) startet opp i september 2016 i henhold til plan. Akseptanseprosessen var planlagt sluttført i april 2017, men ble forlenget med tre uker, blant annet som følge av at en av etatene ikke gjennomførte testingen innen gitt tidsramme. Det ble imidlertid iverksatt parallelle aktiviteter i denne perioden, noe som gjorde at fremdriften til prosjektet som helhet i liten grad ble påvirket.

Prosjektet har hatt et budsjettetterslep siden 2015, dvs. at det har påløpt mindre kostnader enn det som har vært budsjettet. Dette skyldtes at de innledende fasene var tidkrevende, og at kontrakten kom på plass senere enn det som var planlagt. I 1. tertialrapportering 2017 ble det angitt en forventet prosjektkostnad på 47,8 millioner kroner. En ny oppdatert prognose for prosjektet vil bli utarbeidet i forbindelse med tertialrapport i september 2017. Prosjektgruppen vurderer det som sannsynlig at prosjektet vil holde seg innenfor den rapporterte kostnaden på 47,8 millioner kroner.

²¹ Prosjekteier fra Bergen kommune opplyser at dette skyldes at det pågikk et arbeid med å evaluere bruken av gjennomføringsvedtak på IKT-prosjekter i tilfeller der prosjektet var godkjent gjennom business case og kommunens IKT-handlingsplanen.

²² Prosjektkostnaden på 45,5 millioner kroner i 2016 baserer seg på prosjektets kostnadskalkyler. Prosjektkostnaden på 47,8 millioner kroner i 2017 baserer seg på prosjektets siste business case fra 2017 og intervju.

4. Rutiner for styring av investeringsprosjekter

4.1 Innledning

I dette kapitelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling, med underproblemstillinger:

- Har byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom tilfredsstillende rutiner for styring av investeringsprosjekter?
 - Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for planlegging, gjennomføring, oppfølging og rapportering av prosjekt?
 - Er det satt krav til prosjektorganisering med klare rolle- og ansvarsforhold?
 - Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for økonomistyring av prosjektene?
 - Er det etablert retningslinjer for utarbeidelse av risikoanalyser av prosjektene?
 - Gir vedtatte mandater for prosjektene tydelige rammer for prosjektgjennomføring?

4.2 Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for planlegging, gjennomføring, oppfølging og rapportering av prosjekt?

4.2.1 Revisjonskriterier

Et godt prosjektstyringssystem danner grunnlag for profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekter og prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt. Videre er det viktig at kommunen legger til rette for at ansatte får opplæring i bruk av prosjektstyringssystemet, og sørger for at systemet gjennomgående blir benyttet ved gjennomføring av prosjekt.²³

I henhold til Difis prosjektveiviser og andre prosjektstandarder, bør prosjektet utarbeide et styringsdokument. Et prosjektstyringsdokument har som formål å danne grunnlaget for god prosjektledelse ved å peke ut retningen og omfanget for prosjektet, definere prosjektet og gi grunnlag for å vurdere om det totalt sett blir vellykket. Styringsdokumentet skal gi en oversikt over prosjektets mål, innhold og prosjektstyring. Dette gjøres ved å gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, slik som overordnede rammer, gjennomføringsstrategier og prosjektplan. Styringsdokumentet skal peke ut retningen og omfanget for prosjektet, og danner «kontrakten» mellom prosjektlederen og prosjektstyret. Styringsdokumentet er et levende ledelsesprodukt og skal til enhver tid gjenspeile nåværende status, planer og kontrollmekanismer i prosjektet. Styringsdokumentet vil måtte oppdateres etter behov og som et minimum på slutten av en fase.²⁴

I gjennomføringsfasen av et prosjekt bør det være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Prosjektledelsen må ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet.²⁵

4.2.2 Datagrunnlag

Byrådsavdelingen for finans, innovasjon og eiendom har som mål at underliggende etater skal ha gode kvalitetssystemer, og har besluttet at EFU og EBE skal ISO-sertifiseres. Utover dette legger ikke byrådsavdelingen detaljerte føringer om hvilke verktøy og støttesystemer de ulike underliggende etatene skal benytte, og eksisterende systemer er derfor tilpasset behovene til den enkelte etat.

EFU-prosjekter

EFU mangler operative rutiner for prosjektstyring, og prosjektledere i etaten opplyser i intervju om at de på enkelte områder savner tydelige rutiner og retningslinjer for styringen av prosjekter. Mangel på felles rutiner og systemer på tvers av prosjektene gjør det også vanskelig for prosjektledere i etaten å sette seg inn i andres prosjekter, noe prosjektledere opplyser om at det ofte er behov for.

²³ NS-ISO 10006

²⁴ Difi. «Prosjektveiviseren». <<https://www.prosjektveiviseren.no/bibliotek/produkt/oppdaterstyringsdokument>>

²⁵ Difi. «Prosjektveiviseren». <<https://www.prosjektveiviseren.no>> og NS-ISO 10006 7.2.2.2.

EFU har siden 2014 arbeidet med å utvikle et elektronisk system for kvalitetsstyring og prosjektoppfølgning (KSEFU). Medio 2017 består systemet av en gjennomføringsmodell for prosjekter, standardoppgaver og sjekklister for hver fase, og tilhørende dokumentasjon. Det elektroniske systemet ble tatt i bruk fra høsten 2016, og etatsledelsen stiller krav til at alle prosjekter med oppstart etter dette skal benytte KSEFU i prosjektstyringen. Alle nye prosjekter benytter derfor KSEFU som prosjektstyringsverktøy, og samtlige prosjektledere har fått opplæring i systemet.

Gjennomføringsmodellen består av fem faser (se Figur 3). For hver fase er det utarbeidet en standard oppgaveliste. Det er forventet at prosjektet skal dokumentere alle oppgavene, også oppgaver som ikke er relevant, slik at disse synliggjøres. I tillegg opprettes det en egen fasesjekkliste for det enkelte prosjekt. Ved bruk i det enkelte prosjekt, vil sjekklisten gi oversikt over hvilke oppgaver som er gjennomført og gjenstår i prosjektet. Oppgave- og fasesjekklisten skal sikre at arbeidsoppgaver i prosjektene er dokumentert, og skal gjøre det enkelt for personer utenfor prosjektgruppen å sette seg inn i prosjektene.



Figur 3 Gjennomføringsmodell for prosjekter i etat for utbygging, basert på modell fremstilt i KSEFU

EFU regner KSEFU som ca. 80 prosent implementert per medio 2017. Det er et mål at etaten skal ISO-sertifiseres innen utgangen av 2017, og etaten arbeider med å ferdigstille KSEFU frem mot dette. Eksterne prosjektledere har ikke tilgang til KSEFU, men skal gis tilgang til deler av KSEFU når systemet regnes som ferdig.

Det foreligger flere rutiner og retningslinjer for investeringsprosjekter i KSEFU, deriblant prosjekthåndbok, administrativ håndbok, kvalitetshåndbok og mal for prosjektstyringsdokument. Ingen av håndbøkene eller malene er imidlertid ferdigstilt eller godkjent internt. Etatsledelsen opplyser om at disse ble utarbeidet av et eksternt konsultantselskap, og ikke ble tilpasset behov i prosjektene. Dokumentene er derfor ikke tatt i bruk, og vil erstattes av nye rutiner som er under utarbeidelse.

I EFUs rutine for håndtering av bestillinger, stilles det krav til at det skal utarbeides et prosjektnotat som beskriver bakgrunn for prosjekt, valg av entrepriseform, avsatte midler til prosjektet i investeringsbudsjettet, samt plan for gjennomføring og videre fremdrift i prosjektet.²⁶

Et eksternt konsultantselskap har på oppdrag fra EFU utarbeidet en mal for prosjektstyringsdokument. Det fremgår av malen at styringsdokumentet blant annet skal beskrive bakgrunn og rammebetingelser for prosjektet, gjennomføringsrisiko, organisering, ansvar og fullmakter, administrative rutiner som skal benyttes i prosjektstyringen, og at dokumentet til enhver tid skal være oppdatert. Per august 2017, stiller imidlertid EFU ikke krav om at det skal foreligge et oppdatert prosjektstyringsdokument i det enkelte prosjekt, da dette anses som ivare tatt gjennom sjekklisten i KSEFU.

I intervju påpeker kommunaldirektør i BFIE at det er et generelt behov for strammere rutiner for styring av kommunens investeringsprosjekter, og at det vil være hensiktsmessig at det utarbeides en felles mal for gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunen. Kommunaldirektør mener at det særlig ligger et forbedringspotensial i de innledende fasene av investeringsprosjektene.

IKT-prosjekter

Digitalisering og innovasjon konsern har utarbeidet en prosjekthåndbok for gjennomføring av IKT-prosjekter i Bergen kommune. I håndboken beskrives prosjektenes fem faser – konsept, planlegge, gjennomføre, avslutte og realisere – og målsettinger for hver av de fem fasene.²⁷ Det er knyttet et

²⁶ EFU. «Prosess for håndtering av bestillinger». (Godkjent april 2017).

²⁷ Seksjon IKT konsern. 2016. «Prosjekthåndboken».

beslutningspunkt til hver fase, og ved avslutning av hver fase skal prosjektet vurderes i henhold til prosjektets forhåndsdefinerte mål og gevinster. Dette danner grunnlag for vurdering av hvorvidt prosjektet skal videreføres eller avvikles. Det er i tillegg utarbeidet sjekklistene som skal presenteres for prosjektets styringsgruppe. Håndboken er blant annet basert på Prosjektveiviseren til direktoratet for forvaltning og IKT, samt internasjonale standarder, og oppdateres ved behov.

Det skal utarbeides et business case for alle IKT investeringsprosjekter, som danner grunnlag for prosjektets gjennomføringsvedtak. Av prosjektets business case skal estimerte kostnader, usikkerhet og forventede gevinster synliggjøres og beskrives. Business caset skal kontinuerlig oppdateres med informasjon om kostnader, fremdrift, usikkerhet og gevinster. I prosjektets økonomirutine fremgår det at prosjektet omfattes av seksjonens rapporteringsplikt for månedsprognose (den delen som utgjør prosjektmidler i driften) og 1. og 2. teritalrapport (drift og investering).

Intervjuet prosjektpersonell i SAS-prosjektet, mener rutineene knyttet til IKT-prosjekter i hovedsak er tilfredsstillende, men påpeker at rutiner knyttet til håndtering av anskaffelser og økonomi må operasjonaliseres i det enkelte prosjekt.

4.2.3 Vurdering

Deloitte mener at EFU har manglet felles rutiner for planlegging, gjennomføring, oppfølging og rapportering av prosjekt. Det blir i liten grad benyttet felles rutiner og retningslinjer i ulike faser av prosjektgjennomføringen på tvers av prosjektene. Dette viser også undersøkelsen av prosjektene som Deloitte har gjennomgått.²⁸

Deloitte merker seg at det er startet et arbeid med å etablere et kvalitetssystem med tilhørende rutiner. Det er likevel Deloitte's vurdering at selv om sjekklisten i KSEFU øker kontrollen med at ulike prosjekttsteg-/aktiviteter gjennomføres, mangler det foreløpig en operasjonalisering av hvordan ulike deler av prosjektstyringen skal ivaretas. Dette gjelder blant annet risikostyring, økonomistyring og oppfølging av eksterne prosjektledere. Etter Deloitte's vurdering er det ikke tilfredsstillende at det i KSEFU er publisert rutiner og retningslinjer som verken er ferdigstilt eller godkjent internt. Dette kan skape uklarhet rundt hvilke rutiner som gjelder og redusere prosjektleders incentiv til å benytte/følge rutineene i KSEFU. Deloitte mener det er uheldig at det ikke stilles krav til utarbeides av et prosjektstyringsdokument i det enkelte prosjekt. Deloitte merker seg at det er etablert en mal for prosjektstyringsdokument, men at det ikke er stilt krav om at det etableres prosjektstyringsdokument i prosjektene. Slike dokument inneholder og klargjør blant annet prosjektmandat og rammer, ansvars- og oppgavefordeling og gjeldende rutiner for de enkelte prosjekt. Et slikt dokument vil gjøre det tydeligere hvilke krav som gjelder for prosjektet, og vil også gjøre det enklere for stedfortredere og nye prosjektdeltakere å sette seg inn i prosjektene.

Undersøkelsen viser etter Deloitte's vurdering at det for IKT-prosjekter er utarbeidet rutiner og retningslinjer som dekker de ulike fasene av prosjektgjennomføringen.

Faseinndelingen er basert på «Prosjektveiviseren» utviklet av Difi. Fasene korresponderer derfor med fasene i KSEFU. De to prosjektstyringssystemene er imidlertid utviklet separat.

²⁸ Se nærmere omtale av enkeltprosjektene i kapittel 5

4.3 Er det satt krav til prosjektorganisering med klare rolle- og ansvarsforhold?

4.3.1 Revisjonskriterier

For å få et velfungerende prosjektteam er det avgjørende at teammedlemmenes roller er klart definert. Senest ved start/ gjennomføring av et prosjekt må det være vedtatt en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Hvilken formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Arbeids- og funksjonsbeskrivelser, inkludert tildeling av ansvar og myndighet bør utarbeides og dokumenteres.²⁹

4.3.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

Bergen kommunes vedtatte skolebruksplan 2016 – 2030, samt arealstandarder og kravspesifikasjoner for skoleanlegg (2016), legger premisser for etableringen og samordning av investeringsprosjekter, og hvordan prosjektgruppene etableres. EFU opplyser at organiseringen av prosjekter som fremgår av skolebruksplanen legges til grunn for alle prosjektene i etaten. Dette er ikke nedfelt skriftlig.

Alle investeringsprosjekter i EFU ledes av en intern prosjektleder fra etaten. Prosjektene er organisert i prosjektgrupper bestående av prosjektleder, representanter fra bestillende byrådsavdeling og bruker (for eksempel rektorer). I innledende fase av prosjektet skal prosjektgruppen gjennomføre drøftingsmøter for å avklare alle relevante og uklare forhold som ikke fremgår av bestillingen.³⁰ Etter at gjennomføringsvedtaket er fattet, anskaffer prosjektleder byggeleder, byggetekniske rådgivere og ekstern prosjektleder ved behov. Prosjektleder og innleide ressurser opprettes som en mer operativ prosjektgruppe og har regelmessige møter med brukergruppen og bestillende byrådsavdeling gjennom hele prosjektperioden.

Utbyggingsprosjektene følges opp i prosjektadministrativ gruppe (PAG) og styringsgruppe. PAG er en fast gruppe som behandler overordnede problemstillinger i enkeltprosjekter som går på tvers av den formelle styringslinjen. PAG skal orienteres om status i det enkelte prosjekt, i tillegg til spesifikke utfordringer. Styringsgruppen skal behandle saker som ikke kan løses i PAG. Styringsgruppen har ansvar for å følge opp prosjektene og for å fatte overordnede beslutninger om endringer i det enkelte prosjekt. Vedtak om endringer i prosjektet fattes i styringsgruppen, eller bringes videre av kommunaldirektør til politisk nivå.

Det foreligger ikke stillingsbeskrivelser eller skriftliggjøring av prosjektlederfunksjonen i EFU. EFU viser til at kvalitetssystemet til etat for utbygging (KSEFU) er bygget opp med utgangspunkt i rollen til prosjektdeltakerne, og derfor gir føringer for oppgavene prosjektleder er satt til å løse.

Ledelsen i EFU opplyser i intervju at rollen til prosjektledere varierer med erfaringen og bakgrunnen til den enkelte prosjektleder. Ledelsen mener at prosjektleder ofte selv er best i stand til å vurdere hvordan oppgavene skal løses, og ser derfor ikke behov for å formalisere de ulike rollene i prosjektene. EFU ønsker å gi prosjektleder frihet til å foreta strategiske valg i prosjektet. Direktør for EFU kan imidlertid i noen tilfeller utfordre prosjektleder med hensyn til de valg som gjøres, for eksempel knyttet til valg av entreprisform.

Prosjektlederne i EFU bestemmer selv hvor mye ekstern støtte det er behov for i prosjektet, og det engasjeres ofte en ekstern prosjektleder. EFU har en mal for ytelsesbeskrivelse som skal ligge til grunn for hvilke overordnede leveranser eksterne prosjektledere kontraktsfestes til å ivareta i det enkelte prosjekt. For øvrig er roller, oppgavefordeling, krav til bruk av rutiner og rapportering i liten grad er skriftliggjort i det enkelte prosjekt. Flere av prosjektlederne som er intervjuet i revisjonen uttrykker at de savner tydelige rutiner og retningslinjer for prosjektlederrollen blant annet krav og forventninger til intern prosjektleders økonomioppfølging, herunder når det benyttes ekstern prosjektleder.

²⁹ Difi. «Prosjektveiviseren – Definerte roller og ansvar» <<https://www.prosjektveiviseren.no/god-praksis/definerte-roller-og-ansvar>> og NS-ISO 10006, avsnitt 6.2.2,

³⁰ EFU. «Prosess for håndtering av bestillinger». (Godkjent april 2017).

EFU har i 2017 innført en ordning der det koples på en stedfortreder i hvert prosjekt som har erfaring fra tilsvarende prosjekter. Dette skal redusere risiko i tilfeller der prosjektleder slutter i prosjektet. Rollen er imidlertid ikke etablert i praksis i alle prosjekter p.t. Etatsledelsen i EFU forventer at ordningen vil fungere bedre etter at avdelingene er etablert og avdelingsleder får ansvaret for å følge opp dette.

IKT-prosjekter

I prosjekthåndboken for IKT-prosjekter beskrives ansvaret til de ulike rollene i prosjektet, herunder prosjektleder, prosjekteier, styringsgruppe, prosjektgruppe, prosjektdeltaker, økonomistøtte og kvalitetssikrer (QA). Intervjuet prosjektpersonell mener at det er tydelig hvilket ansvar og hvilke oppgaver som hører til de ulike rollene. Roller, ansvar og oppgaver beskrives ytterligere i prosjektmandat for det enkelte prosjekt.

4.3.3 Vurdering

Etter Deloitte's vurdering er det ikke utarbeidet klare retningslinjer eller føringer for roller og ansvarsfordeling for prosjektgjennomføringen i EFU. Det er også en svakhet at rolle-, ansvars- og oppgavefordeling ikke beskrives i det enkelte prosjekt. Dette medfører at prosjektene i stor grad styres på bakgrunn av prosjektledernes tidligere erfaring og forutsetning. Dette innebærer økt risiko for at styringsoppgaver som er viktige i EFUs prosjekter ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte. Det er positivt at EFU har etablert en ordning med stedfortreder for prosjektleder på det enkelte prosjekt. Dette reduserer risiko for feil og avvik i tilfeller der prosjektleder slutter eller av andre grunner ikke kan ivareta sitt prosjektlederansvar. Etter Deloitte's vurdering er imidlertid dette tiltaket ikke tilstrekkelig for å hindre at styring og kontroll av prosjektene blir for personavhengig.

Undersøkelsen viser etter Deloitte's vurdering at det for IKT-prosjekter er satt krav til prosjektorganisering med klare rolle- og ansvarsforhold.

4.4 Er det utarbeidet retningslinjer og rutiner for økonomistyring av prosjektene?

4.4.1 Revisjonskriterier

Det bør etableres et system for økonomistyring før noe forbruk finner sted i prosjektet. Hyppighet for datainnsamling og prognoser bør avklares, for å sikre god informasjon og styring av prosjektet. Prosjektorganisasjonen bør kunne bekrefte at det gjenstående arbeidet kan fullføres innenfor den resterende delen av budsjettet. Ethvert avvik fra budsjettet bør identifiseres. Dersom avvik fra budsjett overskrider fastsatte grenser, bør dette analyseres og behandles. Endringer i prosjektets mål bør godkjennes før forbruk finner sted.

Gjennom prosjektforløpet må prosjektledelsen ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et avvikrapporteringssystem er å kunne iverksette tiltak på et tidligst mulig tidspunkt for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.³¹

Prosjektets kostnadsestimat skal alltid kvalitetssikres av noen som er uavhengig av prosjektet. Dette for å sikre at estimatet er basert på gode erfaringsdata og at det er anvendt godt, tverrfaglig skjønn. Ledelsen er ansvarlig for at det finnes en velfungerende estimeringsprosess i virksomheten. Det enkelte kostnadsestimatet skal formaliseres i et eget dokument som godkjennes av en overordnet.³²

4.4.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

Det foreligger ikke noen felles skriftlige rutiner for økonomistyring av investeringsprosjekter i Bergen kommune utover kommunens økonomireglement. Det er per august 2017 ikke tatt noen overordnet beslutning om kommunens investeringsprosjekter skal styres etter forventet kostnad eller kostnadsramme/budsjettbevilgning (som normalt er høyere og omfatter usikkerhetsavsetning for uforutsette kostnader). I dag rapporteres kostnadsutviklingen i prosjektene opp mot prosjektenes bevilgede rammer, både fra prosjektlederne til etatsledelsen og fra etatene til byrådsavdelingen, og videre til bystyret.

EFU har ikke utarbeidet skriftlige rutiner for økonomistyring i etatens investeringsprosjekter. Det foreligger ingen rutiner for utarbeidelse og oppfølging av kostnadskalkyler, kvalitetssikring av kostnadsposter underveis i prosjektet, styringsindikatorer, samt utarbeidelse – og kvalitetssikring av økonomiprognoser. I intervju gir prosjektledere uttrykk for at etaten burde ha rutiner som i større grad klargjør hvilke forventninger som stilles til økonomistyring i prosjektene.

EFU skal i løpet av 2017 innføre prosjektøkonomisystemet ISY, som vil kommunisere med KSEFU og Agresso. Inntil ISY er implementert, benytter prosjektlederne Agresso og et skyggeregnskap til oppfølging av økonomi i prosjektene. Samtlige prosjektledere som er intervjuet i forbindelse med revisjonen, opplever at Agresso er dårlig egnet til få oversikt over prosjektenes økonomi, blant annet på grunn av at økonomidata nesten utelukkende er basert på registrerte fakturaer. Påløpte kostnader som ikke er fakturert, herunder avtalte endringer/tillegg, fanges i liten grad opp. Treffsikre prognoser kan dermed i liten grad baseres på rapporteringen fra Agresso.

Økonomistaben har ikke en formell rolle i prosjektet, men skal utgjøre en støttefunksjon for prosjektleder. Flere av prosjektlederne opplever at støttefunksjonene i økonomi er sårbare, ettersom det er lav kapasitet til å dekke disse funksjonene i EFU.

I Bergen kommunes økonomirutiner stilles det krav til at sluttregnskap skal avlegges ved ferdigstilling av investeringsprosjektet, eller når bygget/anlegget er tatt i bruk. I EFU utarbeides sluttregnskapet normalt ca. ett år etter fullført prosjekt, blant annet på grunn av garantiperioden.

³¹ NS-ISO 10006:2003 avsnitt 7.5.4

³² Finansdepartementet. 2008. Veileder nr. 6. «Kostnadsestimering: Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ»

Rutiner for utarbeidelse og bruk av kostnadskalkyler

Kommunaldirektør opplyser at det skal foreligge kostnadskalkyler i alle prosjekter, da dette utgjør grunnlaget for at prosjektene kan inntas i kommunens investeringsbudsjett. Det er fast praksis at kostnadskalkylene legges inn som bakgrunn for eventuelle budsjettjusteringer i tertialrapportene og ved rullering av økonomiplanen.

Som underlag for gjennomføringsvedtak/bevilgning av økonomiske rammer, utarbeider EFU en kostnadskalkyle for prosjektet. Etatsledelsen opplever at det er en utfordring å utarbeide realistiske kalkyler/kostnadsanslag for investeringsprosjektene. Mange av kalkylene er ofte for optimistiske sammenlignet med usikkerheten i mange av prosjektene, og direktør i EFU har derfor signalisert at prosjektledere må kalkulere med høyere usikkerhetsmarginer.

EFU har ikke utarbeidet rutiner eller retningslinjer for utarbeidelse av kostnadskalkyler i prosjektene. Det benyttes en fast mal for utarbeidelse av kostnadskalkyler, som skal benyttes for alle kalkyler. Den enkelte prosjektleder vurderer selv i hvilke faser det utarbeides nye kalkyler for prosjektet. Malen er på et overordnet nivå med angivelse av hovedposter, og det er ikke fastsatt rutiner for utarbeidelse og oppfølging av kostnadskalkyler, inkludert fastsettelse av usikkerhetsmarginer. Samtlige prosjektledere som er intervjuet i forbindelse med revisjonen opplyser at de savner rutiner og gode modeller for utarbeidelse av kostnadskalkyler.

Det skal gjennomføres usikkerhetsanalyse for alle prosjekter. EFU innførte i 2017 krav til at det skal gjennomføres ekstern usikkerhetsanalyse av kostnader i alle prosjekter over 50 millioner kroner som grunnlag for prosjektenes kostnadskalkyler. Dette skal gjennomføres før gjennomføringsvedtaket. I analysene gis det en vurdering av de viktigste usikkerhetene knyttet til kostnadsestimatene, med anbefaling om hvordan disse skal følges opp i prosjektgjennomføringen. I prosjekter med en kostnadsramme under 50 millioner kroner, velger prosjektleder selv hvorvidt usikkerhetsanalysen skal gjennomføres internt eller eksternt.

Det er ikke rutiner for at EFU kvalitetssikrer oppdaterte kostnadskalkyler dersom de økonomiske forutsetningene/rammene endrer seg underveis i prosjektgjennomføringen. Prosjektleder initierer selv en gjennomgang av kalkyler med økonomiansvarlig.

Rutiner for fordeling av fullmakter

Økonomiavdelingen i EFU har utarbeidet en matrise over fullmaktsgrenser for endringsmeldinger og bestillinger i prosjekter som gjelder generelt for direktør, prosjektleder, ekstern prosjektleder og byggeleder.³³ Eventuelle avvik fra fullmaktsgrensene i enkeltprosjekter må avtales med direktør for EFU.

IKT-prosjekter

Prosjekthåndboken for IKT-prosjekter inneholder overordnede rutiner for økonomistyring. Det stilles krav til at det settes opp et budsjett før oppstart av prosjektet, der alle relevante kostnadselementer fremgår. Videre skal det etableres retningslinjer for regnskapsføring og rapportering for å sikre økonomisk oppfølging. Budsjettmessige avvik må meldes tidlig, og tiltak må identifiseres og iverksettes. Intervjuet prosjektpersonell opplyser om at Agresso ikke legger til rette for god økonomioppfølging. Prosjektgruppen savner også modeller og rutiner for utarbeidelse av kostnadskalkyler. I SAS-prosjektet er det med utgangspunkt i prosjekthåndboken utviklet en egen rutine for økonomistyring.

For IKT-prosjekter er det ikke standard oppsett for tildeling og fordeling av fullmakter. Fullmakter for det enkelte prosjekt skal fremgå av prosjektmandat som utarbeides i samarbeid med oppdragsgiver/prosjekteier og forankres i prosjektgruppen.

4.4.3 Vurdering

Etter Deloitte's vurdering foreligger det ikke tilstrekkelige rutiner for økonomistyring for gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter. Det er mangelfulle rutiner knyttet til utarbeidelse, kvalitetssikring og oppfølging av kostnadskalkyler både for EFUs prosjekter og IKT-prosjekter. Dette innebærer risiko for at kalkyler ikke utarbeides med tilstrekkelig kvalitet og derfor ikke blir realistiske. I tillegg er det en svakhet

³³ Se kapittel 5.5

at Agresso mangler funksjonalitet som medfører at prosjektledere må etablere skyggeregnskap eller lignende støttesystemer, og som øker behovet for at prosjektledere har gode økonomirutiner å støtte seg til i økonomioppfølgingen. Mangelfulle rutiner knyttet til økonomistyring øker risikoen for feil i økonomirapporteringen og for at kostnadsoverskridelser ikke avdekkes tidlig nok, med tilhørende reduserte muligheter for å gjennomføre korrigerende tiltak.

Det er positivt at EFU innfører nytt økonomistyringssystem (ISY) for investeringsprosjektene. EFU må sørge for at prosjektledere får tilstrekkelig opplæring og rutiner for bruk av systemet.

Etter Deloitte vurdering er EFUs økonomistab sin rolle i prosjektoppfølgingen ikke tilstrekkelig formalisert til å sikre en enhetlig og målrettet bruk av økonomiressursene.

Deloitte merker seg at prosjektledere i EFU styrer og rapporterer etter bevilget økonomiramme (som ofte inkluderer usikkerhetsavsetning og som derfor er høyere enn forventet kostnad) og ikke etter forventet projektkostnad. Dette kan øke risikoen for at potensielle avvik fra forventet kostnad ikke gis tilstrekkelig oppmerksomhet og at bruk av økonomireserver (usikkerhetsavsetninger) ikke blir gjenstand for tilstrekkelig kvalitetssikring/styring på riktig nivå. I mange virksomheter er det vanlig og god praksis at avvik fra forventet projektkostnad og bruk av usikkerhetsavsetninger godkjennes/disponeres på et høyere nivå enn prosjektleder.³⁴

³⁴ Dette gjelder blant annet kvalitetssikringsregimet for statlige prosjekter, hvor det etableres en styringsramme (som disponeres innenfor prosjektleders fullmakt) og en kostnadsramme» som inkluderer en usikkerhetsavsetning som disponeres innenfor prosjekteiers fullmakt (Samset og Volden. 2013. Concept-rapport nr. 35: Statens prosjektmodell», s. 8).

4.5 Er det etablert retningslinjer for utarbeidelse av risikoanalyser av prosjektene?

4.5.1 Revisjonskriterier

Det skal utarbeides en risikovurdering ved planleggingen av et prosjekt, der all identifisert risiko vurderes. Det bør i tillegg være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Identifisering av risiko bør som et minimum omfatte kostnader, tid og produkt. Det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden og styre den gjennom identifisering, vurdering og behandling.³⁵

4.5.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

Fra 2016 stilles det i EFU krav til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) i prosjektene. For prosjekter som ble startet opp før kravet til ROS-analyser ble innført, ble det foretatt en individuell vurdering av hvorvidt analysene skal gjennomføres, avhengig av hvilket stadium prosjektet er i. Det er ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer som angir hva analysene skal inneholde eller hvordan de skal gjennomføres. Det blir opplyst at EFU gjennom rammeavtaler kan benytte ekstern bistand for gjennomføring av analysene.

I oppgavelisten i KSEFU er det angitt at ROS-analyser skal oppdateres i byggefasen. I intervju opplyser ledelsen i EFU om at det stilles krav til at prosjektene rapporterer om risiko og usikkerhet i hver fase av prosjektet frem til byggefasen. I EFUs nye månedsrapportmal fra 2017 er det stilt krav om rapportering på de ti største usikkerhetsfaktorene/risikoene i byggefasen av prosjektet.

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom har ikke et system for å gjennomføre risikovurderinger av porteføljen som helhet. Temaet har imidlertid vært diskutert på byrådsnivå de siste årene på bakgrunn av de betydelige etterslepene i kommunens investeringer, samt forsinkelser i gjennomføringen av pågående investeringsprosjekter.

IKT-prosjekter

I prosjekthåndboken for byrådsavdelingens IKT-prosjekter, stilles det krav til at det skal utarbeides risikoanalyser i første fase av prosjektet som skal følges opp gjennom prosjektet. I håndboken angis det at risikovurderingen blant annet skal dekke risiko knyttet til prosjektgjennomføring og informasjonssikkerhet, og risiko som eventuelt påvirker prosjektets målsetting og/eller sluttprodukt. IKT-prosjekter skal benytte en risikomatrise som er utarbeidet av internkontroll i Bergen kommune, der risiko, årsak til risiko og tiltak for å redusere risiko skal beskrives. Risikoanalysen skal oppdateres gjennom hele prosjektet.

4.5.3 Vurdering

Deloitte vurderer det som positivt at EFU har innført krav om at det skal utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyser i alle investeringsprosjekter, samt krav til rapporteringen av de største usikkerhetsfaktorene i forbindelse med månedsrapporteringen. Det er imidlertid en svakhet at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer for hva analysene skal inneholde eller hvordan de skal gjennomføres.

Undersøkelsen viser etter Deloittes vurdering at det for IKT-prosjekter er etablert retningslinjer for utarbeidelse av risikoanalyser.

³⁵ NS-ISO 10006, avsnitt 7.7.5

4.6 Gir vedtatte mandater for prosjektene tydelige rammer for prosjektgjennomføringen?

4.6.1 Revisjonskriterier

Før et budsjettbeløp kan disponeres, må det ifølge Bergen kommunes økonomireglement fattes gjennomføringsvedtak med bevilgning innenfor de av bystyret godkjente kostnadsrammer slik de fremgår av bystyrets sist vedtatte årsbudsjett og økonomiplan. For større investeringsprosjekter kan gjennomføringsvedtak – etter behov – fattes i flere omganger.³⁶

Gjennomføringsvedtak skal foreligge for alle investeringsprosjekt før prosjektet startes opp eller utgifter påløper på prosjektet. I vedtaket angis de økonomiske rammene til prosjektet. Byrådet fatter vedtak for investeringsprosjekter med en total investeringsramme på inntil 20 millioner, mens komité for finans, kultur og næring fatter prosjekter mellom 20 og 50 millioner kroner. For prosjekter med investeringsramme større enn 50 millioner, skal bystyret fatte gjennomføringsvedtak.³⁷

Byrådet gis fullmakt til å oppjustere kostnadsoverslag med inntil 15 % eller 10 mill. kr. i forhold til kostnadsrammen slik den går fram av gjennomføringsvedtak, mot å redusere kostnadsoverslag for andre prosjekt tilsvarende. Bystyret skal informeres om eventuelle justeringer av kostnadsoverslagene.

Av faglige standarder fremgår det at endringer i prosjektets mål bør godkjennes før forbruk finner sted. Bestiller og andre interessenters behov og forventninger knyttet til produkt og prosesser avklares i utviklingen av konsept, og dokumenteres i skriftlige krav. Dette gjelder også behov og forventninger som er underforstått. Potensiell risiko som skyldes gjensidig påvirkning mellom prosjektorganisasjonen, bestiller og andre interessenter bør kartlegges og registreres.³⁸

4.6.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

De formelle rammene for det enkelte investeringsprosjekt fremgår av gjennomføringsvedtaket. Til grunn for gjennomføringsvedtak utarbeider EFU et fagnotat som beskriver løsningen som skal realiseres og forventet tidsbruk og kostnad knyttet til dette. Som nevnt tidligere utarbeides det ikke prosjektstyringsdokument for prosjektene i EFU som operasjonaliserer styringsrammer for prosjektets gjennomføringsfase.

Deloitte får opplyst i forbindelse med verifisering av rapporten, at ordningen med å fatte gjennomføringsvedtak for investeringer har sin begrunnelse i at det i mange tilfeller går lang tid – gjerne flere år – fra et investeringsprosjekt innarbeides i økonomiplanen, til det gjennomføres. Det er altså et avvik fra det normale i budsjettssammenheng, der tiltak kan iverksettes og midlene er til disposisjon med en gang budsjettvedtaket er fattet. Gjennomføringsvedtaket er en administrativ eller politisk sak der premissene for prosjektet gjentas i oppdatert form, og der man tar den endelige beslutningen om å sette prosjektet i gang.

Flere av EFUs prosjekter gjennomføres ikke i samsvar med de rammer for økonomi og fremdrift som fremgår av gjennomføringsvedtaket og fagnotatet. Ifølge prosjektledere i etaten, planlegges prosjektene ofte med for optimistiske fremdriftsanslag, noe som gir lite rom for å håndtere uforutsette hendelser i prosjektene.

Avvik i fremdrift og økonomi i EFUs investeringsprosjekter skyldes ifølge EFU ofte nye krav og ønsker fra bestillende enhet. I mange prosjekter utvikles bestillingen underveis i prosjektet. EFU opplyser om at byrådsavdelingene og etatene har stor grad av autonomi, og EFU må i mange prosjekter forholde seg til ulike, og tidvis motstridende vedtak fra de ulike instansene. EFU etterstreber derfor at avklaringer tas med bestillende enhet så tidlig som mulig, og arbeider med å forbedre bestillingsprosessene for å unngå store

³⁶ «Bergen kommunes økonomireglement og budsjettfullmakter». Endringer vedtatt av bystyret i møte 14.12.2016

³⁷ Frem til 2014 hadde byrådet fullmakt til å fatte gjennomføringsvedtak uten beløpsbegrensninger

³⁸ NS-ISO 10006:2003 avsnitt 7.5.4, 7.7.2 og 7.3.2

endringer i prosjektene underveis. Det er i denne forbindelse innført en rutine for bestillinger våren 2017, blant annet for å bidra til at parter som kan påvirke prosjektet blir involvert i et tidlig stadium.

Det opplyses i forbindelse med verifisering av rapporten at Bergen kommune ikke har tradisjon for, og ikke har tolket bestemmelsen om gjennomføringsvedtak slik, at det skal fattes gjennomføringsvedtak for et prosjekt flere ganger. Unntaket er når det først fattes gjennomføringsvedtak for en begrenset del av prosjektet (f.eks. for å gjennomføre et skisseprosjekt e.l.), og deretter fattes gjennomføringsvedtak for selve prosjektgjennomføringen. Når det samlede gjennomføringsvedtaket er fattet, fattes det ikke nytt gjennomføringsvedtak senere – basert på at rammene til prosjektet blir økt i en senere budsjetttrullering eller i en tertialrapport til bystyret. Når bystyret basert på en prognose underveis i prosjektet øker rammene, mener byrådsavdelingen at bystyret har gitt uttrykk for at prosjektet skal videreføres med ny innvilget ramme.

Dette innebærer at den faktiske gjennomføringen av prosjektene ikke nødvendigvis skjer i henhold til de rammebetingelsene som fremgår av gjennomføringsvedtak og tilhørende fagnotat.

I to av EFUs prosjekter som inngår i undersøkelsen, Leaparken barnehage og Lynghaugparken avlastningsskoler 1 og 2, ble det ikke fattet nytt gjennomføringsvedtak knyttet til kostnadsøkningene i prosjektene. I Lynghaugparken 1 og 2 ble det i byrådets vedtak som lå til grunn for gjennomføring av prosjektet angitt en kostnadsramme på 150 millioner kroner, mens totalkostnaden for prosjektet ble 287 millioner kroner.

For Leaparken barnehage, følger det av gjennomføringsvedtaket at prosjektets totale kostnadsramme er på 42 millioner kroner. Seneste rapporterte kostnadsanslag for prosjektet er på 69,9 millioner kroner. Kostnadsøkninger for begge prosjekter er rapportert i forbindelse mer tertialrapporteringen og Bergen kommunes budsjettprosess.

IKT-prosjekter

I tillegg til gjennomføringsvedtak, skal det i IKT-prosjekter foreligge et godkjent business case (prosjektbeslutningsgrunnlag). Prosjektets business case skal beskrive begrunnelsen for prosjektet, basert på estimerte kostnader, usikkerhet og forventede gevinster i prosjektet. Business caset skal ikke kun brukes til å oppnå finansiering, men vedlikeholdes gjennom hele prosjektets levetid.

Prosjektenes business case skal vedtas i Bergen kommunes IKT-handlingsplan. IKT-prosjekter skal følges opp gjennom prosjektporteføljestyling, for å blant annet sikre at kommunen gjennomfører de riktige prosjektene i forhold til IKT-strategi og finansielle rammer.

I Prosjekthåndboken for IKT-prosjekter stilles det krav til at alle prosjekter skal ha et mandat som formelt godkjenner og gir fullmakter til prosjektet. Dette utarbeides i samarbeid med oppdragsgiver/prosjekteier, forankres i prosjektgruppen og holdes oppdatert gjennom prosjektet.

Det er angitt i prosjekthåndboken for IKT prosjekter at det skal foreligge et gjennomføringsvedtak før prosjektet startes opp eller utgifter påløper dersom prosjektet er et investeringsprosjekt.³⁹

I IKT-prosjektet som er undersøkt i revisjonen, SAS-prosjektet, er det ikke fattet gjennomføringsvedtak for prosjektet.

4.6.3 Vurdering

Det fremgår at rammene til investeringsprosjekter i byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom i mange prosjekter endres vesentlig gjennom prosjektforløpet. Undersøkelsen indikerer at det er en utfordring i mange av prosjektene at bestiller/andre etater stiller nye krav i sent i prosjektløpet, og at prosjektene dermed ikke gjennomføres i tråd med det som fremgår av gjennomføringsvedtaket.

Etter Deloitte's vurdering er det uheldig at det ikke er fattet gjennomføringsvedtak i SAS-prosjektet. Manglende gjennomføringsvedtak er ikke i samsvar med Bergen kommunes økonomireglement. Videre fremkommer det at det ikke er fattet nye gjennomføringsvedtak i to av utbyggingsprosjektene hvor det

³⁹ Seksjon IKT konsern. 2016. «Prosjekthåndboken».

har vært vesentlige endringer knyttet til økonomirammen i prosjektene. Deloitte merker seg at byrådsavdelingen ikke har som praksis å fatte flere gjennomføringsvedtak selv om kostnadsrammene i prosjektene endrer seg i prosjektgjennomføringen. I følge økonomireglementet til Bergen kommune må det, før et budsjettbeløp kan disponeres, fattes gjennomføringsvedtak med bevilgning innenfor de av bystyret godkjente kostnadsrammer slik de fremgår av bystyrets sist vedtatte årsbudsjett og økonomiplan. Revisjonen mener det ikke er tydelig hvordan reglementet skal tolkes på dette området, og at dette bør avklares og klargjøres i byrådsavdelingens egne rutiner. Når det ikke fattes nye gjennomføringsvedtak ved vesentlige endringer av prosjektene er det ikke alltid etter Deloitte vurdering etablert oppdaterte mandater for prosjektene med tydelige rammer for prosjektgjennomføringen.

At foreliggende gjennomføringsvedtak i liten grad er forpliktende for prosjektenes rammer og mandat, bidrar også til å skape uforutsigbarhet knyttet til kostnader og fremdrift i prosjektene, og reduserer muligheten for styring og kontroll av prosjektene. Stadige endringer av prosjektrammer reduserer også byrådsavdelingens muligheter for langsiktig planlegging av investeringer. Etter revisjonens vurdering er det positivt at EFU våren 2017 har etablert en prosess for bestilling av investeringsprosjekter, som skal sikre at bestillingene er mer presise og bedre forankret blant relevante byrådsavdelinger og etater.

5. Etterlevelse av kommunale retningslinjer og krav til god prosjektstyring i de utvalgte investeringsprosjektene

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling, med underproblemstillinger:

- Er investeringsprosjektene gjennomført i henhold til kommunale retningslinjer og krav til god prosjektstyring?
 - Er roller og ansvar tydelig fordelt i investeringsprosjektene?
 - Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
 - I hvilken grad benyttes prosjektrengskapet og rutiner for økonomistyring i styringen av prosjektene?
 - Er det gjennomført risikovurderinger av ulike kontraktsalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag og gjennomføringsperiode i prosjektene?
 - I hvilken grad er endringer og avvik fulgt opp i prosjektene?

5.2 Er roller og ansvar tydelig fordelt i investeringsprosjektene?

5.2.1 Revisjonskriterier

For å få et velfungerende prosjektteam er det avgjørende at teammedlemmenes roller er klart definert. Senest ved start/ gjennomføring av et prosjekt må det være vedtatt en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Hvilken formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Arbeids- og funksjonsbeskrivelser, inkludert tildeling av ansvar og myndighet bør utarbeides og dokumenteres.⁴⁰

Ifølge prosjekthåndboken for IKT-prosjekter i Bergen kommune, skal organisering, ansvar og roller være avklart i prosjektmandatet.

5.2.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

Alle de undersøkte investeringsprosjektene i EFU har etablert en byggprosjektgruppe med representanter fra bestillende byrådsavdeling, bruker og byggforvalter.⁴¹ Flere av prosjektlederne uttrykker at EFU gjennom organiseringen av prosjektgrupper med bruker og bestiller har et godt system for involvering av interessenter tidlig i prosjektførløpet. Med unntak av prosjektet Skansedammen parkeringsanlegg, er alle prosjektene behandlet i styringsgruppemøter.

Ingen av EFUs investeringsprosjekter som er omfattet av denne revisjonen har utarbeidet et eget skriftlig dokument som beskriver ansvars-, rolle- og oppgavefordeling for sentrale roller i prosjektet. I stedet er roller og ansvar avklart underveis i prosjektene. Rollene til ekstern prosjektleder, byggeleder og byggherreombud er overordnet beskrevet i ytelsesbeskrivelsene som ligger til grunn for kontraktene med de ulike funksjonene.

Rollen og ansvarsoppgavene til EFUs prosjektleder varierer i stor grad mellom prosjektene, og avhenger av rollene og oppgaveutførelsen til de andre deltakerne i prosjektgruppen. I prosjektet Møhlenpris oppvekstun ble det anskaffet en ekstern prosjektleder, som blant annet har fulgt opp entreprenør, fremdrift i prosjektet, økonomioppfølging og prosjektrapportering. Intern prosjektleder savner en formalisert rolle- og ansvarsfordeling av hvordan ekstern prosjektleder skal følges opp når det gjelder økonomi og rapportering. I Lynghaugparken avlastningsskole 1 og 2 ble det engasjert to ulike byggherreombud som gjennomførte rollen svært ulikt. Mens byggherreombud i det ene prosjektet ikke leverte i henhold til ytelsesbeskrivelsen, leverte byggherreombud i det andre prosjektet mer enn forventet.

⁴⁰ Difi. «Prosjektveiviseren – Definerte roller og ansvar». <<https://www.prosjektveiviseren.no/god-praksis/definerte-roller-og-ansvar>> og NS-ISO 10006, avsnitt 6.2.2

⁴¹ Revisjonen er ikke kjent med at dette er tilfellet for Skansedammen, da revisjonen ikke har vært i kontakt med intern prosjektleder som har sluttet

Oppgavene til EFUs prosjektleder varierte derfor med utøvelsen av byggherreombudfunksjonen i de to prosjektene.

I prosjektet Skansedammen parkeringsanlegg ble det engasjert en ekstern prosjektleder frem til byggefase, og byggherreombud for byggefasen. Ifølge byggherreombudet var imidlertid prosjektleder fra EFU i liten grad operativ i prosjektets byggefase utover deltakelse på byggherremøter, og den daglige prosjektoppfølgningen ble ivaretatt av byggherreombud. Det var ikke formalisert rutiner for hvordan byggherreombudet skulle ivareta ulike prosjektlederoppgaver.

SAS-prosjektet (IKT)

SAS-prosjektet legger til grunn prosjekthåndboken for IKT-prosjekter når det gjelder organisering og fordeling av ansvar, roller og oppgaver i prosjektet. Ansvar og roller for prosjektleder, styringsgruppen, prosjekteier og prosjektdeltakerne er ytterligere operasjonalisert i et eget prosjektmandatet for prosjektet. Prosjektleder har i henhold til beskrivelsen i prosjektmandatet ansvar for gjennomføring og daglig ledelse av prosjektet, rapportering om fremdrift og ressursbruk, anvendelse av etablert prosjektstyringsmetodikk, og presentasjon av underlagsmateriale for styringsgruppen. Prosjektgruppen for SAS-prosjektet består av totalt 10 personer med ansvar for ulike fagområder. Hver deltaker er tildelt selvstendige leveranseområder, og ansvarsfordelingen innad i prosjektgruppen oppleves som klar og tydelig blant intervjuet prosjektpersonell. Det er etablert en QA-funksjon i tilknytning til prosjektet som skal påse at prosjektet gjennomføres i henhold til gjeldende prosjektmetode.

5.2.3 Vurdering

Deloitte vurderer det som mangelfullt at det i EFU ikke foreligger skriftlige beskrivelser av roller og oppgavefordeling i prosjektene, ut over ytelsesbeskrivelsene til ekstern prosjektleder og byggherreombud. Dette øker risikoen for at oppgaver i prosjektet ikke ivaretas, eller at oppgaver ikke ivaretas slik EFU ønsker.

Etter Deloittes vurdering er det positivt at det er etablert byggprosjektgrupper i prosjektene bestående av minimum prosjektleder, bestiller, bruker og byggforvalter. Dette reduserer risiko for at ønsker fra bestillende byrådsavdeling kommer sent inn i prosjektet, og bidrar til at prosjektene enklere kan tilpasses brukernes behov.

Undersøkelsen viser etter Deloittes vurdering at roller og ansvar er tydelig fordelt i SAS-prosjektet.

5.3 Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?

5.3.1 Revisjonskriterier

Ifølge faglige standarder for kostnadsestimering må økonomiske rammer bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt hensyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l. Alle prosjektkostnader være tydelig identifisert, og kostnadsoverslag bør ta hensyn til aktuelle informasjonskilder. Dersom kostnadsoverslagene er basert på tidligere erfaring, bør disse verifiseres for å bli så anvendelige som mulig.⁴²

Kostnadsestimatet må ikke inneholde systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderinger. Det er vesentlig at estimeringsprosessen ikke bygger inn skjulte reserver eller marginaliserer poster for uspesifisert som erfaringsmessig er påkrevd i bransjen. Økonomisk usikkerhet i prosjektet dokumenteres, og det bør utarbeides gode og entydige beskrivelser av vurderingen bak usikkerhetsspenet i en post. Kostnadsestimatet skal alltid kvalitetssikres av noen som er uavhengig av prosjektet. Dette for å sikre at estimatet er basert på gode erfaringsdata og at det er anvendt godt, tverrfaglig skjønn. Ledelsen er ansvarlig for at det finnes en velfungerende estimeringsprosess i virksomheten. Det enkelte kostnadsestimatet skal formaliseres i et eget dokument som godkjennes av overordnet.⁴³

5.3.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

Alle undersøkte investeringsprosjekter i EFU har utarbeidet kostnadskalkyler i etatens mal. Ettersom det ikke foreligger rutiner i EFU for fastsettelse av usikkerhetsmarginer, har prosjektlederne lagt inn usikkerhetsmarginer basert på tidligere erfaring eller diskusjoner med økonomistab og etatsledelse. Det er stor variasjon i hvorvidt kalkylene har truffet med endelig prosjektkostnad, noe som også skyldes endringer i bestillinger underveis i prosjektene.

I prosjektet **Leaparken barnehage** foreligger det en kostnadskalkyle på 42 millioner kroner datert januar 2015 som utgjorde grunnlaget for gjennomføringsvedtaket som ble fattet av bystyret et par måneder senere. Prosjektleder utarbeidet i 2016 en ny kostnadskalkyle for prosjektet basert på endringer i antall barnehageplasser og areal. Dette var blant annet nødvendig for at etat for bygg og eiendom kunne estimere leiekostnader og utarbeide et vedlikeholdsbudsjett for barnehagen. Den nye kalkylen ble videreformidlet i tertialrapporteringen, og budsjettet ble oppjustert fra 42 til 64 millioner kroner.

Foreliggende kostnadsprognose som fremgår av KSEFU er 69 millioner kroner, mens seneste budsjettbevilgning er 69,6 millioner kroner. Imidlertid opplyser prosjektleder i intervju at forventet sluttkostnad er 72 millioner kroner. I ettertid vurderer prosjektleder at kostnadskalkylene som har foreligget i prosjektet har vært for lave, og at usikkerheten i kostnadskalkylene burde vært bedre synliggjort. Det er ikke foretatt ekstern kvalitetssikring av prosjektets kostnadskalkyler.

I prosjektene **Lynghaugparken avlastningsskoler 1 og 2** estimerte EFU at oppføring av de to skolene ville koste henholdsvis 79 og 70 millioner kroner. Dette kostnadsestimatet ble fremmet i et fagnotat utarbeidet av EFU i 2013, og utgjorde grunnlaget for byrådsvedtaket og den opprinnelige budsjettbevilgningen på 150 millioner kroner. Det var usikkerhet knyttet til totalkostnaden på prosjektet da størrelsen på byggene og plasseringen av disse lenge var uavklart. Det ble presisert i saksgrunnlaget for vedtaket at det totale kostnadsbildet først ville være kjent når bestillingen var klar, konkurransen var utlyst og tilbud var hentet inn. Etter kontraktsinngåelse for Lynghaugparken 1 i desember 2014 ble det utarbeidet en ny kostnadskalkyle for prosjektet som viste en totalkostnad på 143 millioner kroner for kun den ene skolen.

⁴² NS-ISO 10006:2003 avsnitt 7.5.2

⁴³ Finansdepartementet. 2008. Veileder nr. 6. «Kostnadsestimering: Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ»

Kontraktsinngåelsen i tilknytning til Lynghaugparken 1 gjorde det ifølge prosjektleder mulig å utarbeide et realistisk kostnadsanslag for Lynghaugparken 2. Dette dannet grunnlag for budsjettjustering til 300 millioner kroner for Lynghaugparken 1 og 2 i etterkant av 1. tertialrapportering 2015.

Det ble i prosjektperioden ikke foretatt noen intern eller ekstern kvalitetssikring av kostnadskalkylene. Etter forprosjektene ble det ikke prioritert å oppdatere økonomiprognosene, da det er fremdrift som har vært prioritert i prosjektene. Prosjektleder vurderer i ettertid at kalkylene som lå til grunn for det opprinnelige kostnadsestimatet på 150 millioner kroner var urealistiske, da disse var basert på oppføringen av paviljongsskoler av mye enklere standard. Ifølge prosjektleder skyldtes det store spriket mellom første og andre kostnadskalkyle primært unøyaktighet i selve estimatet, og ikke at kvaliteten på skolene ble oppjustert underveis.

I prosjektet **Møhlenpris oppveksttun** ble det utarbeidet kostnadskalkyler både i skisseprosjekt og forprosjekt. I skisseprosjektet fra 2013 ble det utarbeidet en kostnadskalkyle på 214,6 millioner kroner. I forprosjektet ble prosjektkostnaden estimert til 206 millioner kroner. Etter endt forprosjekt ble det bestilt en ekstern usikkerhetsanalyse. I usikkerhetsanalysen ble forventet prosjektkostnad beregnet til 210 millioner kroner og det ble anbefalt en kostnadsramme på 229,5 millioner kroner.

I fagnotatet som ble fremmet for byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap, anbefalte EFU en bevilgning på 229,5 millioner kroner. I notatet ble denne summen omtalt som *forventet prosjektkostnad*. Prosjektleder er klar over at formuleringen er upresis, men mente det ville være en kommunikasjonsmessig utfordring å be om en ramme på 229,5 millioner kroner samtidig som en skisserte en forventet prosjektkostnad på 210 millioner kroner.

Det har vært tillegg/endringer i prosjektet som har medført økte kostnader på enkelte prosjektposter. Prosjektledelsen har vurdert at disse kostnadene kan håndteres innenfor prosjektets usikkerhetsmargin, og har derfor ikke revidert kostnadskalkylen og bedt om ytterligere budsjettmidler.

Prosjektet **Skansedammen parkeringsanlegg** hadde med bakgrunn i bystyrevedtak fra mai 2010 en opprinnelig budsjettbevilgning på 48,65 millioner kroner ekskl. mva. I januar 2013 fattet byrådet gjennomføringsvedtak for prosjektet med bevilgning på totalt 68,03 millioner kroner eks. mva. til prosjektet (85 millioner kroner inkl. mva)⁴⁴ i samsvar med kostnadskalkylen som lå til grunn for vedtaket.⁴⁵ I årsmeldingen for 2014 oppgir EFU en forventet kostnad på 88 millioner kroner, mens kostnadsestimatet i 1. tertialrapport for 2015 rapporteres oppjustert til 92 millioner kroner, ca. 7 millioner kroner mer enn opprinnelig kostnadsanslag. Kostnadsestimatet er opprettholdt i 2. tertialrapport for 2015.

Sluttmeldingen for prosjektet viser en total prosjektkostnad på ca. 94,4 millioner kroner, hvorav et ikke-finansiert merforbruk på kr. 394 657. I sluttmeldingen angis blant annet diverse uforutsett merarbeid, tilleggskrav fra myndighetene, utvidelse av antall p-plasser for el-biler, samt trafikksikringstiltak som ikke var inntatt i entreprisekontrakten som årsaker til merkostnaden fra opprinnelig budsjett. Om trafikksikringstiltakene opplyser imidlertid byggherreombud at disse ble kostnadsført på et eget prosjekt og ikke Skansedammen parkeringsanlegg.

Fra byggeleder har Deloitte kun mottatt kostnadskalkyle per 27.05.2015, i tillegg til kostnadskalkyle som lå til grunn for gjennomføringsvedtaket. Deloitte er ikke kjent med at det foreligger kalkyler i tilknytning til den forventede prosjektkostnaden som ble rapportert i årsmelding for 2014 og 1. tertialrapporteringen for 2015. Prosjektleders kostnadskalkyle per 27.05.2015 viser en forventet prosjektkostnad på 96,4 millioner kroner, mens 2. tertialrapporteringen for 2015 angir en forventet prosjektkostnad på 92 millioner kroner. Prosjektleders kostnadskalkyle per 27.05.2015 omfatter kostnader til trafikksikring. I august 2017 ble det lagt frem en sluttmelding for prosjektet som viser en total kostnad på 94,3 millioner kroner.

SAS-prosjektet (IKT)

I SAS-prosjektet ble total kostnaden estimert til 17,2 millioner kroner i prosjektets opprinnelige business case fra 2012. Det var vesentlig usikkerhet forbundet med dette anslaget, og prosjektgruppen signaliserte tidlig at det ville bli nødvendig å sette av ytterligere midler til prosjektet. Prosjektgruppen vet imidlertid

⁴⁴ «Gjennomføringsvedtak for Skansedammen parkeringsanlegg». Behandlet av byrådet i møte 17.01.2013 sak 1012/13.

⁴⁵ 1. tertialrapport 2014

ikke om det opprinnelige anslaget ble tolket av byrådsavdelingen/kommunaldirektør som et anslag eller en sannsynlig ramme for prosjektet.

Business case for prosjektet har vært budsjettet og revidert årlig. I forprosjektet ble kostnadsestimatene utarbeidet på grunnlag av den eksisterende vedlikeholdsavtalen for kommunens arkivsystem. I prosjektets seneste business case er det angitt en forventet kostnad på 47,8 millioner kroner.

Prosjektleder fører, i tillegg til regnskapet i Agresso, et eget prosjektrekskap i excel. I prosjektrekskapet revideres med ujevne mellomrom prosjektets kostnadskalkyler, normalt i forbindelse med tertialrapportering og alltid knyttet til årlig budsjettbehandling. Prosjektets kontrakter er utgangspunktet for kostnadsestimatene på de ulike postene. Kostnadsestimatene justeres hovedsakelig basert på endringene som er besluttet i prosjektet og kostnaden ved disse endringene (tid og timepris).

Det foreligger i prosjektet ikke skriftlige rutiner for arbeidet med utarbeidelse av kostnadskalkyler. Det er ikke foretatt ekstern, og i liten grad intern, kvalitetssikring av prosjektets kostnadskalkyler.

En ny oppdatert prognose for prosjektet vil bli utarbeidet i forbindelse med 2. tertialrapport 2017. Prosjektgruppen vurderer det som sannsynlig at prosjektet vil holde seg innenfor den oppdaterte rammen på 47,8 millioner kroner som fremgår av seneste business case.

5.3.3 Vurdering

Det er etter Deloitte's vurdering for store variasjoner i utarbeidelsen og bruken av kostnadskalkyler i prosjektene. Det er kun utført usikkerhetsanalyse i ett av de fem prosjektene som ble undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen, og det er ikke foretatt noen ekstern kvalitetssikring av kostnadsestimatene i de øvrige fire prosjektene. Deloitte mener det er positivt at EFU har innført en rutine for å utføre ekstern kvalitetssikring av prosjekter over 50 millioner kroner. Samtidig mener Deloitte at det burde tydeliggjøres hvordan kalkyler for prosjekter under 50 millioner kroner skal kvalitetssikres, og i hvilken grad det skal gjennomføres usikkerhetsanalyse for prosjekter som underveis i prosjektforløpet øker kostnadskalkylen til over 50 mill.

Kostnadskalkylene i de enkelte prosjekt i EFU er heller ikke kvalitetssikret internt. Etter Deloitte's vurdering er dette uheldig, da kostnadskalkyler utarbeidet i prosjektene utgjør det viktigste grunnlaget for byrådsavdelingens rapportering av investeringsprosjekter, og som danner grunnlag for budsjettvedtak. Kostnadene har i flere av de undersøkte prosjektene blitt vesentlig høyere enn i opprinnelige kostnadskalkyler, noe som indikerer at opprinnelige anslag har vært for optimistiske. Mangelfulle rutiner og retningslinjer for utarbeidelse og oppdatering av kostnadskalkyler er etter Deloitte's vurdering en viktig årsak til dette.

Etter Deloitte's vurdering er det positivt at kostnadskalkyler synliggjøres i SAS-prosjektets business case som revideres årlig, samt at disse kalkylene følges opp i et eget prosjektrekskap for prosjektet. Imidlertid mangler prosjektet etter Deloitte's mening tilfredsstillende skriftlige rutiner for utarbeidelse av kostnadskalkyler, blant annet med hensyn til innhold og frekvens. Dette medfører risiko for manglende kvalitet i kalkylene eller at kalkylene ikke oppdateres hyppig nok til å sikre en tilfredsstillende økonomioppfølging, blant annet med hensyn til eventuelle avvik fra vedtatt budsjett.

5.4 I hvilken grad benyttes prosjektregnskaper og rutiner for økonomistyring i styringen av prosjektene?

5.4.1 Revisjonskriterier

Det bør etableres et system for økonomistyring før noe forbruk finner sted i prosjektet. Prosjektets budsjett bør baseres på etablert kostnadsoverslag og fremdriftsplan, og ha en fastsatt prosedyre for godkjenning. Hyppighet for datainnsamling og prognoser bør avklares, for å sikre god informasjon og styring av prosjektet. Prosjektorganisasjonen bør kunne bekrefte at det gjenstående arbeidet kan fullføres innenfor den resterende delen av budsjettet. Ethvert avvik fra budsjettet bør identifiseres. Dersom avvik fra budsjett overskrider fastsatte grenser, bør dette analyseres og behandles. Endringer i prosjektets mål bør godkjennes før forbruk finner sted.

Gjennom prosjektforløpet må prosjektledelsen ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et avvikrapporteringssystem er å kunne iverksette tiltak på et tidligst mulig tidspunkt for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.⁴⁶

I følge prosjekthåndboken for IKT-prosjekter, er det en forutsetning for god økonomisk styring av prosjektet at det settes opp et budsjett, hvor alle relevante kostnadselementer framgår. Budsjettet må være på plass før prosjektet starter opp. Det må etableres retningslinjer for regnskapsføring og rapportering for å sikre økonomisk oppfølging. Budsjettmessige avvik må meldes tidlig og tiltak må identifiseres og iverksettes.

5.4.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

Prosjektledere i de fire investeringsprosjektene i EFU som er gjennomgått i forbindelse med revisjonen mener Agresso er dårlig egnet til å føre kontroll med kostnadsutviklingen i prosjektene. De har derfor utarbeidet og ført egne skyggeregnskap i prosjektene. I Agresso fremkommer kun kostnader som har blitt fakturert, og ofte øker faktureringen i slutfasen av prosjektene. Det tar ofte lang tid fra tillegg og endringer oppstår til de blir fakturert. Agresso gir derfor i begrenset grad grunnlag for oppdaterte økonomiprognoser. I byggeprosjektene baseres skyggeregnskapene primært på kontraktene og rapportering om endringer/tillegg til disse fra byggeleder og kontraktsmotparter. Ettersom blant annet internfakturering i kommunen og kostnader knyttet til byggeledelsen ikke fremgår av disse rapportene, benyttes Agresso som et supplement for å oppdatere skyggeregnskapene. Ett av prosjektene har tatt i bruk prosjektøkonomisystemet ISY, som etter planen skal innføres i EFU i løpet av 2017.

Den største utfordringen med hensyn til å sikre oppdatert prosjektregnskap, inkludert realistiske økonomiprognoser, er endringer/tillegg som oppstår i entreprisekontraktene. Det tar ofte lang tid fra endringer oppstår til de økonomiske konsekvensene blir fullstendig klarlagt, fakturert og regnskapsført. Prosjektledere følger ikke felles rutiner for å sikre at sannsynlige og påløpte ikke-fakturerte endringer reflekteres riktig i økonomiprognosene.

Flere prosjektledere gir uttrykk for at de savner klarere retningslinjer for hvilken økonomioppfølging som forventes av prosjektleder og at det burde foreligge rutiner som skal benyttes i økonomistyringen. Blant annet varierer det hvor detaljert økonomirapportering som mottas fra eksterne prosjektledere når disse ivaretar økonomistyringen. I prosjektet Møhlenpris oppvekststun har ikke EFUs prosjektleder mottatt detaljert regnskap i tilknytning til økonomirapporteringen fra ekstern prosjektleder. EFUs prosjektleder har imidlertid ved enkelte anledninger hatt økonomigjennomgang med ekstern prosjektleder. I prosjektet var det en utfordring med at entreprenør var forsinket med månedsrapporteringen, inkludert rapportering på kontraktsøkonomi, slik at grunnlaget for økonomiprognosene som inngikk i rapporteringen til EFU ikke var oppdatert. I Skansedammen-prosjektet ble ikke påløpte/sannsynlige endringer i tilstrekkelig grad tatt høyde for i økonomiprognosene fra ekstern prosjektleder, slik at EFU i tertialrapporteringen ved flere anledninger rapporterte en forventet prosjektkostnad som var lavere enn sannsynlig prosjektkostnad.

⁴⁶ NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.5.4

I prosjektet Leaparken barnehage foreligger det ikke oppdatert økonomiprognose i KSEFU og prosjektet er markert som risiko «gul» på økonomi i systemet. Foreliggende økonomiprognose (72 millioner kroner) fra prosjektleder overstiger imidlertid bevilget ramme (69,6 millioner kroner).

Prosjektregnskapene blir i liten grad brukt i styringen av prosjektene, utover som grunnlag for å be om økte budsjetter når sannsynlige overskridelser identifiseres. Det er i de undersøkte prosjektene i denne revisjonen, ikke identifisert eksempler på kuttlistor eller andre tiltak i prosjektene for å redusere kostnader når sannsynlige overskridelser oppstår.

Det blir i intervju opplyst at det i EFU ikke er klart nedfelt hva som skal være styringsmål og basis for rapportering av eventuelt avvik på økonomi. I praksis styrer og rapporterer prosjektledere etter prosjektenes kostnadsramme som ofte er høyere enn forventet kostnad. I usikkerhetsanalysen for Møhlenpris-prosjektet ble det presisert at usikkerhetsavsetningen (differansen mellom forventet kostnad og kostnadsrammen) ikke ble forventet brukt. Prosjektet har likevel vært budsjettstyrt og økonomi-rapportert etter kostnadsrammen på 229,5 millioner kroner.

Prosjektene benytter EFUs økonomistab i forbindelse med budsjetttrullering og i kvalitetssikringen av økonomitall som rapporteres i tertialrapporteringen. Utover dette varierer det hvor mye ulike prosjektledere involverer EFUs økonomistab i økonomioppfølgingen.

SAS-prosjektet (IKT)

SAS-prosjektet har utviklet en egen rutine for økonomistyring. Denne fordeler økonomioppfølgingsoppgaver på prosjektleder og økonomistøttefunksjonen.

Intervjuet prosjektpersonell opplyser at Agresso ikke legger til rette for god økonomioppfølging. Prosjektleder fører derfor, med bistand fra økonomistøtte, et eget regnskap for å holde oversikt over kostnader i prosjektet. Regnskapet inneholder et oppsett av budsjettposter som er tilpasset kostnadskategoriene for prosjektet. I regnskapet fremkommer blant annet inneværende års budsjett, regnskapsførte kostnader og prognoser for forventet årskostnad per kostnadspost. I tillegg inneholder regnskapet en kolonne for estimert budsjett for 2018 for de samme kostnadspostene.

Det blir opplyst at den viktigste faktoren for å sikre oppdaterte prognoser er å fange opp tilleggs-/endringsarbeid fra systemleverandøren. Det tar ofte lang tid fra slike endringsbehov oppstår, til faktura er mottatt og regnskapsført. Prognosene justeres basert på endringene som er besluttet i prosjektet og beregnet kostnad for disse (tid x timepris). I tillegg til å rimelighetsvurdere estimatene, er det krav til at leverandøren presenterer detaljerte kostnadsestimater før endringsarbeid iverksettes slik at prosjektet får et grunnlag for å oppdatere økonomiprognosene.

Det foreligger i prosjektet ikke faste rutiner for oppdatering av økonomiprognoser i prosjektregnskapet. I prosjektregnskapet som revisjonen mottok i begynnelsen av juni 2017 manglet det angivelse av prognoser for de ulike kostnadspostene i prosjektregnskapet for 2017. Ifølge prosjektleder vil en ny oppdatert prognose for prosjektet bli utarbeidet i forbindelse med tertialrapporteringen i september 2017.

Økonomirapportering i den skriftlige rapporteringen fra prosjektet til prosjekteier og styringsgruppe hver 14. dag er på et overordnet nivå. Rapporten inneholder for eksempel ikke budsjett, regnskapsførte kostnader, prognoser og avvik mot bevilget budsjett. I rapporten angis prosjektets vurderinger av de største risikoene knyttet til økonomi.

Undersøkelsen viser at prosjektets kostnadskalkyler i liten grad er benyttet aktivt i kommunens budsjettarbeid. For 2016 viste prosjektregnskapet en kalkulert kostnad på 45,5 millioner kroner, mens kostnadskalkylen for 2017 viser en kostnad på 47,8 millioner kroner. Bevilget budsjett til prosjektet er ikke justert tilsvarende, og i kommunens investeringsbudsjett for 2017 har SAS-prosjektet fremdeles en budsjettamme på 41,5 millioner kroner. Prosjektet er på tidspunktet av revisjonen ikke fullfinansiert.

5.4.3 Vurdering

Undersøkelsen viser at prosjektledere mangler rutiner for økonomistyring og at det er ulik praksis for økonomistyring på tvers av prosjektene. Deloitte mener at mangelfull økonomistyring øker risikoen for feil i økonomirapporteringen og at kostnadsoverskridelser ikke avdekkes tidlig nok med tilhørende muligheter

for å gjennomføre korrigerende tiltak. I flere av prosjektene er det rapportert økonomiprognoser som er for lave sammenlignet med den reelle kostnadsutviklingen i prosjektene.

Det er Deloitte's vurdering at det er nødvendig at EFU i større grad kvalitetssikrer økonomiprognoser fra prosjektledere. Prosjektrekskapene blir i liten grad brukt i styringen av prosjektene, utover som grunnlag for å be om økte budsjetter når sannsynlige overskridelser identifiseres. Det er ikke identifisert eksempler på tiltak, eksempelvis kuttliste,⁴⁷ for å redusere kostnader i prosjektene når sannsynlige overskridelser er forventet.

Prosjektledere har lite støtte av Agresso i sin økonomioppfølging og må føre skyggeregnskap. Det er derfor utilfredsstillende at det heller ikke er utarbeidet tilstrekkelige rutiner og retningslinjer i økonomistyringen. Det er positivt at EFU innfører nytt økonomistyringssystem for investeringsprosjektene. EFU må sørge for at prosjektledere får tilstrekkelig opplæring og rutiner for bruk av systemet.

Deloitte merker seg at prosjektledere i EFU styrer og rapporterer etter bevilget økonomiramme (som ofte inkluderer usikkerhetsavsetning og er høyere enn forventet kostnad) og ikke etter forventet prosjektkostnad. Dette kan øke risikoen for at potensielle avvik fra forventet kostnad ikke gis tilstrekkelig oppmerksomhet og at bruk av økonomireserver (usikkerhetsavsetninger) ikke blir gjenstand for tilstrekkelig kvalitetssikring/styring på riktig nivå.

Etter Deloitte's vurdering er det i SAS-prosjektet mangelfull oppfølging og oppdatering av økonomiprognoser i projektrekskapet. Videre fremkommer det at prosjektet ikke rapporterer og følges opp mot en budsjettbevilgning som reflekterer den faktiske kostnadsutviklingen i prosjektet. Det medfører risiko for kostnadsoverskridelser ikke avdekkes tidlig nok med tilhørende muligheter for å gjennomføre korrigerende tiltak. Deloitte merker seg at prosjektet har en prognostisert kostnad som er høyere en bevilget budsjett, og på tidspunktet av revisjonen ikke er fullfinansiert.

Det er også Deloitte's mening at den skriftlige økonomirapporteringen til prosjekteier/styringsgruppen hver 14. dag er for begrenset til å gi disse tilstrekkelig innsikt i SAS-prosjektets økonomiutvikling/status. Rapporteringen bør minimum inneholde budsjett og kostnadsprognoser og forklaring av eventuelle vesentlige avvik på kostnadsposter.

⁴⁷ Kuttliste er forenklinger og reduksjoner som kan gjennomføres underveis i prosjektet dersom rammen skulle stå i fare for å overskrides (Samset, K. og Holst, G. V. 2013. «Concept rapport Nr 35 Statens prosjektmodell», s. 32)

5.5 Er det gjennomført risikovurderinger av ulike kontraktsalternativer, valg av tekniske løsninger, kostnadsoverslag og gjennomføringsperiode i prosjektene?

5.5.1 Revisjonskriterier

Ifølge fagstandarder for prosjektstyring, bør risiko identifiseres ved oppstarten av prosjektet, ved vurderinger av fremgang, samt når viktige beslutninger fattes. Som et resultat av denne prosessen, bør det utarbeides en plan for risikostyring som del av planen for prosjektstyring. Enhver identifisert vesentlig risiko bør dokumenteres, og en person bør få ansvaret for å styre risikoen. Ved planleggingen av et prosjekt skal det utarbeides en risikovurdering der all identifisert risiko vurderes. Det bør i tillegg være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Identifisering av risiko bør som et minimum omfatte kostnader, tid og produkt. Videre bør det føres et register over usikkerhet i prosjektet, og korrektive tiltak bør planlegges.⁴⁸

I prosjekthåndboken for IKT-prosjekter stilles det krav til at det skal utarbeides en risikoanalyse i konsept/forprosjektfasen av prosjektet. I gjennomføringsfasen skal kjente risiko oppdateres og overvåkes, samtidig som man identifiserer og behandler nye. Videre bør prosjektene ha en prioritert liste over de 3-10 viktigste risikoene, og hvilke tiltak som gjøres for å behandle disse.

5.5.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

Det er ikke gjennomført noen skriftlige risikoanalyser i prosjektet **Lynghaugparken avlastningsskoler 1 og 2**, men prosjektleder opplyser i intervju om at vedkommende har vurdert risiko fortløpende i prosjektet. Manglende finansiering av prosjektet har ikke blitt vurdert som en risikofaktor, til tross for at de bevilgede rammene i utgangspunktet ikke var tilstrekkelige for gjennomføring av prosjektene. Ifølge prosjektleder var det underforstått at rammene ville tilpasses det byggene kostet, ettersom behovet for skolene var akutt.

I prosjekt **Skansedammen parkeringsanlegg** ble det i en tidlig fase av prosjektet gjennomført byggherres risikoanalyse av prosjekterte, omprosjekterte og valgte løsninger. Risikoanalysen er knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS).⁴⁹ Utover dette, er det ikke gjennomført dokumenterte risikovurderinger i prosjektet.

I prosjekt **Leaparken barnehage** ble det i 2013 gjennomført en risikoanalyse knyttet til HMS. Det er ikke gjennomført andre dokumenterte risikoanalyser i prosjektet.

I prosjekt **Møhlenpris oppveksttun** ble det gjennomført en ekstern usikkerhetsanalyse av prosjektet i forkant av gjennomføringsvedtaket. I analysen ble det anbefalt at prosjektet etablerte et usikkerhetsregister med tilhørende tiltaksplan og tydelig ansvar for aksjoner, og at denne ble holdt oppdatert gjennom hele prosjektet. Prosjektet valgte imidlertid ikke å vedlikeholde et slikt register. I intervju opplyser prosjektteamet at dette skyldes i hovedsak at samarbeidet med entreprenør har fungert godt, og at denne tette oppfølgingen av leveransene fra ekstern prosjektleder og byggeleder har bidratt til å redusere risiko.

Prosjektlederne i prosjektene til EFU understreker at risiko og usikkerhet blir synliggjort på et overordnet nivå gjennom månedsrapporteringen til direktør. I rapportmalen innført i 2017 er det også krav til å angi de største usikkerhetene/risikoene i prosjektet.

SAS-prosjektet (IKT)

I SAS-prosjektet ble det utarbeidet en risikoanalyse i tidlig fase av prosjektet. Analysen er oppdatert gjennom ulike prosjektfaser og omfatter risikofaktorer knyttet til tid, kostnad og kvalitet samt tiltak for å redusere vesentlig risiko. Prosjektgruppen arbeider sommeren 2017 med en ny risikoanalyse for slutfasen av prosjektet. Prosjektledelsen har rapportert status på de viktigste risikoene i den skriftlige rapporteringen til prosjektets styringsgruppe. To av risikofaktorene som ble identifisert i risikoanalysen har materialisert

⁴⁸ Difi. «Prosjektveiviseren - usikkerhetsstyring i gjennomføringsfasen» og NS-ISO 10006, avsnitt 7.7.2

⁴⁹ Datert 15.03.2013

seg som inntrufne hendelser i gjennomføringen av prosjektet. Prosjektgruppen iverksatte tiltakene som var definert i risikoanalysen, uten at disse hadde ønsket virkning. Vurdert i ettertid mener prosjektledelsen at disse risikofaktorene ble undervurdert, og at de planlagte tiltakene derfor ikke var tilstrekkelige. Dette tas med som læring til nye prosjekter.

5.5.3 Vurdering

Som nevnt tidligere ble det satt krav til gjennomføring av risikoanalyser først i 2016. Prosjektene som er gjennomgått var igangsatt før dette kravet ble presisert. I prosjektene som er gjennomgått i EFU mener Deloitte at det er mangelfull gjennomføring, dokumentasjon og oppfølging av risikovurderinger. Manglende risikovurderinger øker sannsynligheten for at vesentlige forhold som kan påvirke økonomi, kvalitet og fremdrift i prosjektene ikke blir fanget opp. En konsekvens av dette kan være at det ikke blir iverksatt nødvendige tiltak for å redusere og hindre uønsket utvikling i prosjektene. Undersøkelsen viser at det har vært store utfordringer knyttet til overholdelse av fremdriftsplaner og kostnadsrammer i flere av prosjektene. Uten dokumenterte risikovurderinger med tilhørende tiltak har det ikke vært mulig i tilstrekkelig grad å fastslå om relevant risiko er identifisert og om det er gjennomført risikoreduserende tiltak for å forebygge og korrigere en uønsket utvikling.

Undersøkelsen viser etter Deloittes vurdering at SAS-prosjektet har gjennomført og fulgt opp risikoanalyser gjennom de ulike fasene i prosjektet.

5.6 I hvilken grad er endringer og avvik fulgt opp i prosjektene?

5.6.1 Revisjonskriterier

Ifølge faglige standarder for prosjektstyring, bør endringer i prosjektets kostnader godkjennes på en hensiktsmessig måte før ytterlige kostnader påløper.

Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et avviksrapporteringssystem er å kunne iverksette tiltak på et tidligst mulig tidspunkt for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.⁵⁰

Økonomiavdelingen i EFU har utarbeidet en matrise med generelle fullmaktsgrenser for godkjenning av endringer og bestillinger, jf. Tabell 1.

Tabell 1 Fullmaktsgrenser i etat for utbygging

Prosjektstørrelse inkl. Mva			
ROLLE	<50 mill	50 – 100 mill	>100 mill
Byggeleder	5.000	10.000	25.000
Ass.PL	25.000	50.000	100.000
Prosjektleder	250.000	500.000	1 000.000
Direktør	Ubegrenset	Ubegrenset	Ubegrenset.

5.6.2 Datagrunnlag

EFU-prosjekter

EFUs fullmaktsmatrisen ble innført i slutten av mai 2015. Eventuelle avvik fra fullmaktsgrensene i enkeltprosjekter må avtales med direktør for EFU. En av prosjektlederne som er omfattet av revisjonen opplyste at vedkommende ikke var klar over hvilke fullmaktsgrenser som var gjeldende for anskaffelser og godkjenning av endringer. Vedkommende har alene godkjent en endringsmelding (endringsanmodning (EA) 06 signert 3.3.2016) med et beløp som overstiger 2 millioner kroner.

I prosjektet Skansedammen parkeringsanlegg ble det utferdiget to endringsmeldinger (TS EA 1 og 2 signert 25.09.2015) med verdi på mer enn 1,5 millioner kroner for avrop av trafikkisikringstiltak fra totalentreprenør. Endringsmeldingene Deloitte har mottatt er kun signert av ekstern prosjektleder (byggherreombudet).⁵¹ Også endring EA 18 (datert 14.11.2014) pålydende kr. 689 726 er kun signert av byggherreombudet i versjonen Deloitte har mottatt. Trafikkisikringstiltakene ble bestilt direkte fra totalentreprenøren gjennom disse endringsmeldingene, selv om trafikkisikring ikke var en del av kontrakten.

Det er ikke felles skriftlige rutiner i EFU for hvordan endringer skal håndteres, men samtlige prosjektledere beskriver en likeartet praksis for behandling av endringsforespørsler. Rutinen som beskrives innebærer at byggeleder/byggherreombud foretar en vurdering av endringsanmodningen basert på kunnskap om forholdet som ligger til grunn for anmodningen. Deretter oversendes endringsanmodningen til prosjektleder for dennes eventuelle godkjenning basert på innstilling fra byggeleder/byggherreombud. Enkelte endringsanmodninger med lavt kravbeløp godkjennes innenfor byggeleders fullmakt. I Lynghaugparken erstatningsskole 1 måtte prosjektleder selv vurdere grunnlaget for endringsanmodningene på grunn av at

⁵⁰ Difi. «Prosjektveiviseren – Planleggingsfasen». <<https://www.prosjektveiviseren.no/planleggingsfasen>> og NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.5.4

⁵¹ I forbindelse med verifisering av rapporten, opplyser EFU at byggherreombud kommenterer følgende: «Ekstern prosjektleder har ikke mandat til å foreta bestillinger. BHO har kun foretatt innstilling eller avslag.» Deloitte har imidlertid ikke fått oversendt versjoner av endringsmeldingene TS EA 1 og 2 som er signert av representant for EFU.

endringsbehandlingen ikke ble tilfredsstillende ivaretatt av byggherreombudet. I en del tilfeller konsulteres prosjekterende før det foretas en vurdering av i hvilken grad en endring er berettiget.

I samtlige prosjekter som er undersøkt i EFU, opplever prosjektleder å ha god kontroll med at endringene i prosjektet er reelle. Dette baseres på at prosjektleder har vært tilstede på byggeplassen og at det har vært grundige prosesser med byggeleder/ekstern prosjektleder før godkjenning. Ikke alle registrerte endringer fra prosjektmeldingsloggene har resultert i godkjente endringer, og i flere av prosjektene har endringsanmodninger fra leverandøren blitt avvist, blant annet som følge av manglende dokumentasjon eller at endringsanmodninger er levert for sent.

I Skansedammen-prosjektet har det påløpt endringer som overstiger 15 prosent av kontraktsverdien, noe som har medført vederlagsjustering til entreprenøren i forbindelse med sluttoppgjøret. Det blir fra byggherreombudet opplyst at innspill fra Grønn etat og EBE i slutfasen av prosjektet er en viktig årsak til omfanget av endringer.

Når det gjelder oppfølgingen av potensielle avvik, følger byggeledere/byggherreombud fortløpende opp at entreprenørens leveranser er i samsvar med kontrakt, og melder tilbake til prosjektleder dersom identifiserte avvik ikke utbedres. Prosjektlederne har også hyppig tilstedeværelse på byggeplass. Leveransene følges også fast opp gjennom byggemøter og andre møter mellom byggherre og entreprenør. Dersom leveransene ikke er i samsvar med kontrakt, får leverandøren en frist til å utbedre avviket. Avhengig av byggeleders tilstedeværelse på byggeplass, er det også foretatt tredjepartskontroller av løsninger/leveranser i enkelte av prosjektene.

SAS-prosjektet (IKT)

Prosess for behandling av endringer i SAS-prosjektet er detaljert regulert i kommunens kontrakt med systemleverandøren og prosjektet følger denne prosessen når leverandør eller prosjektet initierer endringer. Det er registrert totalt 20 endringsanmodninger i prosjektet. Det blir opplyst at avklaringer i prosjektet er foretatt i kontraktgruppen fortløpende, og at dette har begrenset omfanget av endringsmeldinger. Endringer i prosjektet har i stor grad vært initiert av prosjektgruppen som har oppfordret leverandøren til å komme med forslag til løsninger som er optimale for Bergen kommune. Kostnadene forbundet med endringene har normalt vært knyttet til timebruk for ekstraoppgaver som utføres av leverandøren. Prosjektet har utarbeidet kostnadsestimater for endringsarbeidet og avstemt dette med faktura og fakturaunderlag fra leverandør.

Prosjektet har leid inn en ressurs med inngående kjennskap til kravspesifikasjonen (bilag 1). Denne personen har bistått prosjektgruppen i å føre kontroll med at leveransene er gjennomført i henhold til kontrakt. Prosjektgruppen har også ført jevnlig logg over leveranser, og godkjent disse underveis slik at det ikke er avvik i leverte løsninger.

5.6.3 Vurdering

Deloitte mener det er uheldig at det ikke er etablert skriftlige rutiner for oppfølging av endringer og avvik i prosjektene. Det er ikke identifisert forhold som indikerer at prosjektene har godkjent endringer fra entreprenørene/leverandørene som ikke er reelle, eller hvor fakturert beløp er høyere enn det endringen skulle tilsi. Men det er etter Deloitte vurdering ikke tilfredsstillende at enkelte endringsmeldinger er blitt godkjent uten at godkjenningen er i samsvar med EFUs fullmaktsbestemmelser. Det medfører økt risiko for at endringer i prosjektet ikke blir underlagt tilstrekkelig styring og kontroll i samsvar med EFUs rutiner. Det er også uheldig at en av EFUs prosjektledere ikke er kjent med gjeldende fullmaktsbestemmelser. Dette kan indikere at det er behov for bedre opplæring av prosjektledere.

For Deloitte fremstår det som om arbeidet med trafikk sikringstiltak i prosjektet Skansedammen parkeringsanlegg skulle vært konkurranseutsatt, og at dette dermed er en ulovlig direkte anskaffelse i strid med lov om offentlige anskaffelser.

6. Rapportering til byrådsavdeling og bystyret

6.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling med underproblemstillinger:

- Har rapporteringen til byrådsavdelingen vært tilstrekkelig for å sikre en tilfredsstillende styring av investeringsprosjekter, og har rapporteringen til bystyret vært i henhold til gjeldende regelverk?
 - Er rapporteringen om fremdrift og kostnadsutvikling til byrådsavdelingen tilstrekkelig for å sikre god styring av prosjektene?
 - Gir rapporteringen om fremdrift og kostnadsutvikling fra byrådsavdelingen til bystyret tilstrekkelig og riktig informasjon?

6.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven, § 23, pkt. 2 går det fram at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Ifølge Bergen kommunes økonomireglement skal byrådet etter første og andre tertial legge frem for bystyret en rapport som beskriver den økonomiske utviklingen og utviklingen av tjenesteproduksjonen inkl. målrapportering, sett i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. For hvert tertial skal byrådsavdelinger, resultatenheter, bystyrets organer og de kommunale foretak utarbeide en rapport som grunnlag for de periodiske tertialrapporter som fremmes for bystyret i juni og oktober/november.

For investeringsprosjekter som bystyret har vedtatt eller som har en forventet total kostnad som overstiger byrådets fullmakter, skal byrådet ved senere rapportering på prosjektet ha med «opprinnelig budsjett», «forrige rapporterte prognose» og «forventet total kostnad». Dette skal minimum være innarbeidet i Budsjett/Økonomiplan, Årsmelding samt i økonomireglementet.

Parallelt med tertialrapporten skal byrådet også legge frem sak med forslag til budsjettjusteringer dersom det er oppstått forhold som byrådet ikke selv kan håndtere innenfor gjeldende fullmakter. Vesentlige endringer i budsjettets forutsetninger skal alltid rapporteres, med forslag til justering av budsjettet.

Sluttregnskap skal avlegges ved ferdigstilling av prosjektet eller når bygg/anlegg blir tatt i bruk. I tilfeller der bestillende og utførende avdeling/etat er forskjellige, skal sluttregnskapet gjennomgås/godkjennes i både bestillende og utførende avdeling/etat.⁵²

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Har rapporteringen om fremdrift og kostnadsutvikling til byrådsavdelingen vært tilfredsstillende for å sikre god styring av investeringsprosjektene?

EFU-prosjekter

I forbindelse med investeringsprosjekter som gjennomføres av EFU, informeres kommunaldirektør om status for investeringsprosjektene i PAG og/eller styringsgruppemøter, og gjennom månedsrapporter fra direktør for EFU. I tillegg har kommunaldirektør faste oppfølgingsmøter hver 14. dag med direktør for EFU der det rapporteres om status for prosjektene, med særlig fokus på prosjekter med høy grad av risiko eller avvik, samt prosjekter i sluttfasen. I forbindelse med tertialrapporteringen avholdes det hyppige møter mellom kommunaldirektør og direktør for EFU. Kommunaldirektøren vurderer dagens rutiner for økonomirapportering som tilfredsstillende. Ettersom Bergen kommune opererer med balansert målstyring, vurderer kommunaldirektøren at det ikke er hensiktsmessig å være tettere involvert i det enkelte prosjekt.

⁵² «Bergen kommunes økonomireglement og budsjettfullmakter». Endringer vedtatt av bystyret i møte 14.12.2016

I prosjekter der det viser seg at påløpte kostnader er høyere enn budsjettet, skal prosjektleder rapportere om dette så snart det er kjent. I prosjekter der det er identifisert avvik, foreslår EFU selv tiltak. I enkelte tilfeller tas det også beslutninger om tiltak i styringsgruppen eller PAG. Kommunaldirektør beslutter hvilke problemstillinger som skal løftes til politisk nivå.

Etatsledelsen i EFU informeres om status for økonomi og fremdrift i prosjektene gjennom månedlig rapportering fra den enkelte prosjektleder. Prosjektleder rapporterer om eventuell usikkerhet/avvik i prosjektet direkte i KSEFU gjennom en kort beskrivelse av «risikofaktor», «sannsynlighet», «konsekvens» og «nærhet». I tillegg til direkte rapportering i KSEFU, stiller EFU i prosjektenes byggefase krav til at prosjektlederne leverer skriftlige månedsrapporter hvor blant annet prognoser for fremdrift og økonomi er inkludert.

Enkelte prosjektledere trekker frem en begrensning på 200 tegn for rapportering av usikkerhet/avvik som en svakhet ved rapporteringen i KSEFU. I tillegg slettes beskrivelsene i rapporteringen fra foregående måneder, noe som gjør at enkelte prosjektledere velger å kopiere rapporteringen i KSEFU inn i egne regneark for å holde oversikt over historikken i hva som er rapportert.

Rapporteringen fra det enkelte prosjekt aggregeres opp i en porteføljeoversikt i KSEFU, der det er angitt overordnet risikostatus, sammenstilling av ramme og prognose og status tid for det enkelte prosjekt. Prosjektene blir klassifisert med farge-/risikokodene rød, gul eller grønn. I tillegg tar økonomiansvarlig i EFU jevnlig ut månedsrapporter fra Agresso for å identifisere eventuelle avvik i økonomi. I tilfeller der det er usikkerhet om sluttkostnaden vil overskride bevilgningen, løfter EFU problemstillingen til PAG eller styringsgruppen, slik at etaten eventuelt kan søke om økte bevilgninger.

EFU lager ofte et sluttregnskap for flere prosjekter av gangen, og balanserer deretter regnskaper med mer- og mindreforbruk mot hverandre. Etatsledelsen mener dette gjør det enklere å behandle sakene politisk.

SAS-prosjektet (IKT)

I SAS-prosjektet fremgår rapportering om økonomi og tilhørende risiko i den faste rapporteringen til prosjektets styringsgruppe hver 14. dag. Styringsgruppen har fortløpende blitt holdt orientert om endringer og avvik i kostnader, fremdrift og kvalitet underveis i prosjektet. Representanter i styringsgruppen rapporterer til sine respektive kommunaldirektører. Prosjektgruppen har også informert om prosjektet muntlig til kommunaldirektør utenom den formelle rapporteringen. I SAS-prosjektet tas beslutninger om budsjettjusteringer av kommunaldirektør gjennom behandlingen av kommunens IKT-handlingsplan og kommunens årlige budsjettprosess. Det er også gjort mindre budsjettjusteringer i tertialrapportene.

I budsjettreporteringen er det separat rapportering på investeringsmidler og driftsmidler, da det er ulike prosesser for å søke om midler til disse postene. Utover dette etterspørres det ikke rapportering på et mer detaljert nivå, for eksempel fordeling av kostnader på ulike kostnadselementer, eller usikkerhet knyttet til kostnadskalkyler i budsjettinnspillene.

Økonomirapportering i den skriftlige rapporteringen fra prosjektet til prosjekteier og styringsgruppe hver 14. dag er på et overordnet nivå. Rapporten inneholder for eksempel ikke budsjett, regnskapsførte kostnader, prognoser og avvik mot bevilget budsjett. I rapporten angis prosjektets vurderinger av de største risikoene knyttet til økonomi.

6.3.2 Gir rapporteringen om fremdrift og kostnadsutvikling fra byrådsavdelingen til bystyret tilstrekkelig og riktig informasjon?

Kommunaldirektør har ansvar for å rapportere saker relatert til investeringsprosjekter innenfor sine saksfelt til politisk nivå. Grunnlaget for innrapporteringen baseres på utredninger i etatene som rapporteres fra etatsledere til kommunaldirektør. Vanlig prosedyre er at seksjon for strategisk eiendomsforvaltning i BFIE utarbeider et fagnotat som utgjør grunnlaget for justering av kostnadskalkyler og budsjett i forbindelse med behandlingen av kommunens årsbudsjett eller tertialrapporteringen.

Justeringer av prosjektenes budsjetter gjennomføres i hovedsak i forbindelse med bystyrets behandling av tertialrapporter i mai/juni og september/oktober hvert år. Hvert år legger også byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom frem en sak for bystyret der det foretas en gjennomgang av avsluttede prosjekter. Saken utarbeides av seksjon for budsjett og analyse konsern basert på rapporteringen fra etatene.

Deloitte har gjort en avstemning mellom det som er rapportert om økonomi fra de undersøkte prosjektene til nærmeste ledelse, og det som er rapportert om de samme prosjektene i tertialrapporteringen. Det er ikke identifisert avvik i denne rapporteringen.

I Møhlenpris oppveksttun, har prosjektledelsen fra sommeren 2016 forventet et mindreforbruk sammenlignet med tildelt budsjetttramme. Fra desember 2016 har prosjektet rapportert om en forventet sluttkostnad for prosjektet på ca. 217 millioner kroner, tilsvarende ca. 12,5 millioner kroner mindre enn budsjett. Dette fremgår imidlertid ikke av 1. tertialrapport 2017. Prosjektet er avsluttet og gikk inn i garantifase september 2017.

I følge EFU varsles mindreforbruk i prosjekter kun når det er overveiende sannsynlighet for at prosjektet vil holde seg innenfor bevilget budsjett. Det blir opplyst om at garantiperioden, spesielt det første året, utgjør et usikkerhetsmoment. I prosjekter der det antas at sluttkostnaden vil være mindre enn bevilget budsjett, forsøker EFU å etterkomme eventuelle endringsønsker fra bestiller. Nye bestillinger avklares i prosjektgruppen, der både bestiller og bruker er representert.

I ett av prosjektene som er gjennomgått i revisjonen, Lynghaugparken avlastningsskoler 1 og 2, ble det i investeringsbudsjett for 2016 rapportert om en «opprinnelig prosjektkostnad» på 234 millioner kroner. I vedtaket som lå til grunn for prosjektet var forventet prosjektkostnad imidlertid 150 millioner kroner.

I prosjektet Skansedammen parkeringsanlegg er sluttmeldingen avlevert nesten to år etter ferdigstillelsesdato for prosjektet. I sluttmeldingen angis blant annet diverse uforutsett merarbeid, tilleggskrav fra myndighetene, utvidelse av antall p-plasser for el-biler, samt trafikksikringstiltak som ikke var inntatt i entreprisekontrakten som årsaker til merkostnaden fra opprinnelig budsjett. Om trafikksikringstiltakene opplyser imidlertid byggherreombud at disse ble kostnadsført på et eget prosjekt og ikke Skansedammen parkeringsanlegg.

6.4 Vurdering

Etter Deloitte's vurdering er system og rutiner for rapportering fra etatsnivå til kommunaldirektør tilstrekkelig for å sikre en hensiktsmessig oppfølging av investeringene fra byrådsavdelingens side. Også rapportering til bystyret følger i all hovedsak vedtatte retningslinjer. Deloitte har likevel identifisert noen utfordringer knyttet til kvaliteten på rapporteringen. Blant annet er det ikke tilstrekkelig kvalitetssikring av økonomiprognoser som rapporteres fra prosjektledere, og det er derfor en risiko for at prognosene som rapporteres til byrådsavdelingen og fra byrådsavdelingen til bystyret er mangelfull. Deloitte mener også at det er uheldig at det er rapportert uriktig opprinnelig kostnad for Lynghaugparken avlastningsskole 1 og 2 i investeringsbudsjettet for 2016. Dette medfører at bystyret ikke i tilstrekkelig grad ble informert om hvor stort avviket var sammenlignet med opprinnelig budsjett. Undersøkelsen viser at sluttmelding for Skansedammen ble utarbeidet for sent. Manglende tidsriktig innlevering av sluttmelding/endelig prosjektrengskap, reduserer forutsigbarheten i kommunens økonomiplanlegging. Deloitte vil også vise til at det i denne sluttmeldingen er oppgitt at trafikksikringstiltak er en av årsakene til kostnadsoverskridelse. Samtidig får Deloitte opplyst at denne kostnaden er ført på et eget prosjekt og derfor ikke inngår som en kostnad i prosjektrengskapet.

7. Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser etter Deloitte vurdering at byrådsavdelingen ikke har tilfredsstillende systemer for å sikre kvalitet og effektivitet i styring av investeringsprosjekter. Byrådsavdelingen for finans, innovasjon og eiendom har som mål at underliggende etater skal ha gode kvalitetssystemer, og har besluttet at flere underliggende etater, skal ISO-sertifiseres. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt. Utover dette legger ikke byrådsavdelingen detaljerte føringer om hvilke verktøy, støttesystemer og rutiner de ulike underliggende enhetene skal benytte. Deloitte vil understreke viktigheten av at byrådsavdelingen følger opp at de enheter som har ansvar for oppfølging av investeringsprosjekter har etablert tilstrekkelig med system og rutiner for å ivareta dette ansvaret på en god måte. Det er i dag store ulikheter mellom ansvarlige enheter når det gjelder styring og oppfølging av investeringsprosjekter. Det er i større grad etablert system for styring og kontroll for IKT-prosjekter i seksjon for digitalisering og innovasjon, enn for utbyggingsprosjekter i EFU.

Oppfølgingen av *utbyggingsprosjekter* er etter Deloitte vurdering i for liten grad formalisert, og det mangler system og rutiner for flere viktige styringsprosesser. Dette medfører økt risiko for at prosjektene ikke gjennomføres i henhold til de rammer som er vedtatt for det enkelte prosjekt og at eventuelle avvik ikke avdekkes tidlig nok til at det kan iverksettes effektive og hensiktsmessige tiltak. Gjennomgangen av fire utbyggingsprosjekt viser at det i flere av prosjektene har vært store avvik knyttet til fremdrift og kostnader. Deloitte mener at arbeidet som EFU har startet med å etablere et kvalitetssystem for prosjektstyringen er nødvendig for å sikre tilfredsstillende styring og kontroll av investeringsprosjektene. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt. Deloitte vil understreke viktigheten av at det utarbeides rutiner for viktige prosesser knyttet til prosjektstyringen som gjøres tilgjengelig i dette systemet. Deloitte konklusjon bygger blant annet på følgende identifiserte mangler knyttet til rutiner for prosjektstyring i utbyggingsprosjekter:

- Manglende felles rutiner for ulike deler av prosjektstyringen.
- Manglende krav til prosjektstyringsdokument for det enkelte prosjekt.
- Ikke klare retningslinjer eller føringer for roller og oppgavefordeling for prosjektgjennomføringen i EFU, og roller og oppgavefordeling beskrives ikke i de enkelte prosjekt.
- Mangelfulle rutiner knyttet til utarbeidelse, kvalitetssikring og oppfølging av kostnadskalkyler og økonomiprognoiser.
- Ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer for hva risikoanalysene skal inneholde eller hvordan de skal gjennomføres.
- Gjennomføringsvedtak er i liten grad forpliktende for prosjektgjennomføringen og stadige endringer i vedtatte prosjekter reduserer mulighet for langsiktig planlegging.

Når det gjelder *IKT-prosjekter* er det etablert system og rutiner for styringen av prosjektene, men Deloitte mener likevel det er mangelfulle system og rutiner knyttet til økonomioppfølging. I det undersøkte prosjektet manglet det også gjennomføringsvedtak for prosjektet.

Deloitte gjennomgang av fem utvalgte investeringsprosjekter avdekket svakheter knyttet til de områdene hvor det ikke er tilfredsstillende rutiner. Når det gjelder *utbyggingsprosjekt* i EFU har Deloitte identifisert følgende mangler:

- Manglende skriftlige beskrivelser av roller og oppgavefordeling i prosjektene
- Manglende kvalitetssikring av kostnadskalkyler og økonomiprognoiser
- Det utarbeides ikke nye gjennomføringsvedtak når opprinnelige vedtatte kostnadsrammer overskrides.
- Mangelfull gjennomføring, dokumentasjon og oppfølging av risikovurderinger
- Manglende etterlevelse av fullmaktsbestemmelser knyttet til endringer i flere av prosjektene
- Mangelfull etterlevelse av anskaffelsesregelverket i ett av prosjektene

I *IKT prosjektet* som er gjennomgått har Deloitte avdekket følgende mangler:

- Manglende gjennomføringsvedtak

- Mangelfull oppfølging og oppdatering av økonomiprognoser
- Mangelfull økonomirapportering

Når det gjelder rapportering til byrådsavdeling og bystyret, er det etablert hensiktsmessige system og rutiner. Deloitte vil likevel peke på at manglende system og rutiner for selve prosjektgjennomføringen, for eksempel knyttet til økonomiprognoser, også fører til at grunnlaget for det som rapporteres til byrådsavdeling, og deretter til bystyret, ikke er tilstrekkelig kvalitetssikret.

På bakgrunn av disse vurderingene vil Deloitte anbefale følgende tiltak:

1. Sørge for at ansvar, roller og oppgaver for sentrale funksjoner er skriftlig beskrevet i det enkelte investeringsprosjekt.
2. Stille krav til utarbeidelse av et prosjektstyringsdokument i det enkelte prosjekt.
3. Fastsette krav og utarbeide rutiner for sentrale styringsoppgaver i prosjektene slik som økonomistyring, risikostyring og oppfølging av ekstern prosjektleder.
4. Sørge for at styringsdokumenter i kvalitetsstyringssystemet er oppdaterte og gyldige.
5. Etablere rutiner for utarbeidelse, kvalitetssikring og oppfølging av kostnadskalkyler og økonomiprognoser.
6. Vurdere å utarbeide retningslinjer for disponering av prosjektets usikkerhetsavsetning.
7. Formalisere hvilken rolle økonomistaben skal ha med hensyn til økonomioppfølgingen i prosjektene.
8. Vurdere praksisen knyttet til gjennomføringsvedtak og om det bør utarbeides nye vedtak når det foreligger vesentlige endringer i prosjektet som avviker fra opprinnelig vedtak.
9. Sørge for at prosjektledere og annet sentralt prosjektpersonell får tilstrekkelig opplæring i kravene, systemene og rutinene som skal sikre god prosjektstyring.

Vedlegg 1: Høringsuttalelser

Høringsuttalelse til Forvaltningsrevisjon Bergen kommune Investeringsprosjekter

DELOITTE AS
Postboks 221 Sentrum
0103 OSLO

Vår referanse: 2017/07379-1
Saksbehandler: Ingvild Kvilekval
Dato: 16. oktober 2017

Unntatt offentlighet: Offl § 5

1. Om høringsuttalelsen

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE) har mottatt høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter. I prosjektet er fire investeringsprosjekter ved Etat for utbygging (EFU) og ett prosjekt ved Seksjon for digitalisering og innovasjon (SDI) revidert. Revisor konkluderer med at det i større grad er etablert system for styring og kontroll for IKT-prosjekter i SDI enn for utbyggingsprosjekter i EFU.

BFIE vil i denne høringsuttalelsen først og fremst gi kommentarer som gjelder investeringsprosjektene ved EFU. Innledningsvis gis en kort omtale av det byrådsavdelingen mener er en viktig kontekst for arbeidet med å sikre betryggende kontroll på eiendomsområdet, før vi kommer med en refleksjon knyttet til anvendelse av revisjonskriterier og valg av prosjekter for revisjon. Deretter følger våre foreløpige vurderinger av revisors anbefalinger.

Det er viktig å være oppmerksom på at det er en forskjell på de to organisasjonsenhetene som har vært gjenstand for revisjon i dette prosjektet. SDI er en seksjon på myndighetsnivå 1 i BFIE, og er med det under byrådens og kommunaldirektørens direkte styring. EFU er organisert som en etat på myndighetsnivå 2, og har en mer selvstendig faglig og organisatorisk stilling. Som vedlegg til byrådsavdelingens høringsuttalelse følger derfor EFUs egne kommentarer til rapporten. Disse to dokumentene samlet representerer BFIE sin høringsuttalelse til revisjonsrapporten.

1. Arbeidet med å sikre betryggende kontroll på eiendomsområdet

De siste årene har det pågått en omfattende organisasjonsprosess for å gjøre Bergen kommune rustet til å håndtere utfordringene i kjølvannet av vedlikeholdskrisen som først ble avdekket for undervisningsbyggene, men som senere også er avdekket i tilstandsrapporter for andre typer formålsbygg. Som ledd i dette inngår profesjonalisering av utbyggings-funksjonen, for å sikre at både rehabiliteringsprosjekter og nybygg kan realiseres med det omfang og innenfor den tidshorisont som vedtas politisk. EFU, som ble etablert med 13 årsverk i juni 2012, er gjennom flere runder med omorganiseringer på eiendomsområdet styrket vesentlig. Blant annet ble det ved etablering av ny Etat for bygg og eiendom i 2013, overført både myndighet, oppgaver og bemanning til EFU. Pr i dag teller etaten 36 årsverk.

De to siste årene har etaten arbeidet med å innføre et nytt kvalitetssystem (KSEFU). Dette systemet ble tatt i bruk i oktober 2016, men er enda ikke fullt ut implementert. Etaten har over en lengre periode arbeidet med å innføre en ny prosjektstyringsmodell, og har som mål å oppnå sertifisering etter ISO

9001:2015 i løpet av 2017. (Trinn 1 revisjon er gjennomført og trinn 2 revisjon skal gjennomføres senere i år.)

I en ideell verden burde alle relevante prosjektstyringsverktøy vært implementert og alle rolleavklaringer vært foretatt før en gikk i gang med et så stort investeringsprogram som Bergen kommune har vedtatt og realisert på eiendomsområdet de siste fem til seks årene. I den virkelige verden er situasjonen mer sammensatt. Samtidig med at EFU har vært under oppbygging, og har arbeidet med å etablere prosjektstyringssystemer for å sikre kvalitet og betryggende kontroll i investeringsprosjektene, har etaten sørget for prosjektering, anskaffelser og gjennomføring av en rekke omfattende og komplekse byggeprosjekter – både vedlikeholdsprosjekter og nybygg, under sterkt politisk og mediemessig påtrykk.

Etter BFIEs oppfatning er dette viktig å ha i mente når en leser Deloitte's revisjonsrapport. I disse dager vitner en rekke ferdigstilte bygg om det trykket som har vært på utbyggingsområdet de siste årene. BFIE erkjenner samtidig at nettopp det store volumet på investeringsprosjekter gjør det ekstra viktig å ha etablert gode systemer for å planlegge og gjennomføre slike prosjekter. Nettopp derfor har to av kommunens eiendomsetater vært pålagt å utarbeide formelle kvalitetssystemer. Revisors rapport utgjør et nyttig bidrag i det videre arbeidet med å forbedre styring og oppfølging av investeringsprosjekter i BFIE.

2. Om revisjonskriterier og valg av prosjekter

BFIE gjør seg noen refleksjoner knyttet til anvendelse av revisjonskriterier ved denne typen revisjonsprosjekter. I dette prosjektet legger revisor til grunn ISO 10006:2003 (Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter), mens EFU arbeider med ISO sertifisering etter ISO 9001:2015 (Ledelsessystemer for kvalitet). Vi tror at det hadde vært gunstig om revisor innledningsvis i prosjektet hadde luftet med den reviderte enhet hva som i det konkrete prosjektet ville være relevante revisjonskriterier. Slik kunne man unngått at den reviderte enheten satt igjen med en opplevelse av at det legges til grunn revisjonskriterier som ikke er gjeldende for de reviderte prosjektene. I følge EFU ble det fra Deloitte's side ikke understreket at det var ISO 10006:2003 etaten skulle revideres etter.

De fire byggeprosjektene revisjonen har undersøkt er vedtatt og startet opp flere år tilbake i tid, samtidig som EFU har igangsatt et omfattende forbedringsarbeid de senere årene. At revisjonen avdekket en uensartet praksis mellom disse prosjektene er å forvente. Et annet grep som kunne vært tatt, var om man i tillegg til de eldre prosjektene hadde plukket ut noen sammenliknbare prosjekter av nyere dato, og sett på forbedringspunkter og etatens utvikling i denne perioden.

Dette er andre gang på fire år at Etat for utbygging har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon. (Ref. «Forvaltningsrevisjon Bergen kommune, Anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter», oktober 2014). Vi hadde forventet at det ville blitt etterspurt hvorvidt funn og anbefalinger fra forrige revisjonsrunde er fulgt opp, når ny revisjon er gjennomført så tett på den forrige. Dette har ikke vært tilfelle ved forvaltningsrevisjonen av investeringsprosjekter ved EFU.

3. Vurdering av anbefalinger

Byrådsavdelingen vil foreta en grundig gjennomgang av Deloittes funn og anbefalinger, og vil legge rapporten til grunn i arbeidet med kontinuerlig forbedring. Foreløpig vil byrådsavdelingen gi følgende kommentarer til Deloittes anbefalinger:

1. *Sørge for at ansvar, roller og oppgaver for sentrale funksjoner er skriftlig beskrevet i det enkelte investeringsprosjekt.*

Byrådsavdelingen viser til EFUs tilbakemelding hvor det fremgår at kravet tilsvarer ISO 9001:2015, og skal tydeliggjøres i EFU Prosjekthåndbok. Alle investeringsprosjekter vil i Styringsdokument vise til denne.

Byrådsavdelingen vil for øvrig påse at anbefalingen følges opp i underliggende enheter som forvalter investeringsmidler av et gitt omfang.

2. *Stille krav til utarbeidelse av et prosjektstyringsdokument i det enkelte prosjekt.*

Byrådsavdelingen viser til EFUs tilbakemelding. Kravet er et av EFUs hovedpunkt i den pågående sertifiseringen. I tidligere prosjekt har dette blitt omtalt som Prosjektdokument. EFU stiller nå krav til Styringsdokument. Det vil utarbeides mal for Prosjektstyringsplan. Begge dokumenter skal følge prosjektet i hele dets levetid, og oppdateres ved ethvert faseskifte/ ved behov.

3. *Fastsette krav og utarbeide rutiner for sentrale styringsoppgaver i prosjektene slik som økonomistyring, risikostyring og oppfølging av ekstern prosjektleder.*

Byrådsavdelingen vil gjennomgå krav og rutiner sammen med EFU. Det vil bli listet relevant kravdokumentasjon.

4. *Sørge for at styringsdokumenter i kvalitetsstyringssystemet er oppdaterte og gyldige.*

Byrådsavdelingen viser til EFUs tilbakemelding, hvor EFU slutter til anbefalingen. Ved Trinn 1 revisjon ifm. ISO 9001:2015 sertifisering fikk etaten det samme avviket. Ved å jobbe innenfor flere utviklingsområder parallelt, har noen dokumenter ikke blitt ferdigstilt/formalisert. Etaten arbeider for å ferdigstille disse i forkant av ISO 9001 sertifisering.

5. *Etablere rutiner for utarbeidelse, kvalitetssikring og oppfølging av kostnadskalkyler og økonomiprognoser.*

Byrådsavdelingen vil følge opp anbefalingen sammen med underliggende enheter som forvalter investeringsmidler.

6. *Vurdere å utarbeide retningslinjer for disponering av prosjektets usikkerhetsavsetning.*

Byrådsavdelingen vil påse at retningslinjer for etablering og disponering av prosjektets usikkerhetsavsetning inngår i kvalitetssystemet til underliggende enheter som gjennomfører investeringsprosjekter.

7. Formalisere hvilken rolle økonomistaben skal ha med hensyn til økonomioppfølgingen i prosjektene.

Som det går frem av vedlegget til høringsuttalelsen, mener EFU at dette er godt nok ivare tatt med dagens organisering. Byrådsavdelingen vil likevel sammen med etaten vurdere om kapasiteten til økonomisk oppfølging av prosjektene i EFU er rett dimensjonert, og om funksjonen er riktig organisert internt i etaten.

8. Vurdere praksisen knyttet til gjennomføringsvedtak og om det bør utarbeides nye vedtak når det foreligger vesentlige endringer i prosjektet som avviker fra opprinnelig vedtak.

Blant annet på bakgrunn av tidligere revisjonsprosjekter arbeider kommunen med å utarbeide en felles modell for prosjektstyring på tvers av flere etater. I denne forbindelse vil behov for presisering av formuleringer i økonomireglementet bli vurdert, slik at det ikke kan reises tvil om tolkningen av bestemmelser om gjennomføringsvedtak, herunder forholdet mellom krav til gjennomføringsvedtak og disponering av opprinnelig budsjettbevilgning og eventuelle tilleggsbevilgninger. Det vil også bli vurdert om det er behov for å justere regelverk og praksis for behandling av vesentlige endringer i investeringsprosjekter.

9. Sørge for at prosjektledere og annet sentralt prosjektpersonell får tilstrekkelig opplæring i kravene, systemene og rutinene som skal sikre god prosjektstyring.

Byrådsavdelingen viser til EFU sin tilbakemelding. Etaten satser på opplæring, lederutvikling og medarbeiderinvolvering, og jobber aktivt med eksterne ressurser for å se områder for forbedring. Kommunaldirektøren vil følge opp punktet gjennom styringsdialogen med aktuelle underliggende enheter.

Med hilsen

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom

Tor Corneliussen – kommunaldirektør for HR, digitalisering og eiendom

Ingvild Kvilekval - spesialrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

EFUs tilbakemelding på Deloitte's høringsutkast, datert 10.10.17

Tilbakemelding på Høringsutkast 2, Rapport Forvaltningsrevisjon av Investeringsprosesser, Oktober 2017

Til: BFIE v/ Ingvild Kvilekval

Kopi: Tor Corneliusen

Fra EFU v/ Jarle Kvalvik

Dato: 10.10.17

Det første høringsutkastet ble oversendt EFU 22. September-17, og besvart innen frist 28.september-17. EFU sin tilbakemelding var i forhold til kapitlene 1 til 6, og poengterte hovedsakelig fakta feil, og områder hvor rapporten ikke hadde beskrevet de faktiske forhold. Vi registrerer av høringsutkast 2 inneholder ytterligere kommentarer og dokumentasjon enn første utgave, samt at nummereringen i kapitlene har endret seg.

EFU sitt største ankepunkt i forhold til denne rapporten er at revisjonskriteriene som er lagt til grunn ikke var gjeldene for de reviderte prosjektene. NS-ISO 10006:2003 som revisjonen legger til grunn for sine vurderinger, er ikke et kravspesifisert dokument i Bergen Kommune.

EFU opplyste i revisjonen at det i lang tid har pågått utvikling og opplæring med sikte på ISO 9001:2015 sertifisering i løpet av 2017. Det er i rapporten korrekt observert at etatens introduksjon av en prosjektstyringsmodell er gjennomført over en lengre periode. Etableringen av det elektroniske prosjektoppfølgingsystemet KSEFU ble utført oktober 2016. Siden den gangen har etaten jobbet aktivt med den videre utviklingen og introduksjonen av dette ref. ISO 9001 sertifisering.

Hele målet har vært å sertifisere etaten etter ISO 9001:2015 i løpet av 2017, da dette er en relevant standard for ledelsesprosessene i EFU.

Vi informerte revisjonen om det pågående arbeidet, og har i høst gjennomført Trinn 1 revisjon for ISO sertifisering med godt resultat.

Revisjonsrapporten inneholder flere områder for forbedring som EFU vil ta med seg i det videre arbeidet mot ISO 9001 sertifisering.

Utfordringen når to sammenlignbare revisjoner gjennomføres uten forutgående dialog om grunnlaget for revisjonen er at resultatene blir misvisende. Det innebærer for EFU, at for andre gang på 4 år har kontrollkomiteen gjennomført en forvaltningsrevisjon uten at relevant regelverk og etatens arbeidsrutiner har blitt lagt til grunn.

Et annet grunnleggende prinsipp når slike revisjoner gjentas, er alltid å sjekke ut at aksjonene og tiltakene fra forrige runde har blitt ivaretatt (ref. Forvaltningsrevisjon Bergen Kommune, Anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter, oktober 2014, kapittel 7 - Anbefalinger).

EFU registrerer at Deloitte sin rapport av oktober 2017 ikke har ivaretatt noe av dette, ei heller er nevnte rapport tatt med i årets revisjon.

EFU sin ledelse understreket som nevnt i sine intervjuer med revisjonsteamet det pågående arbeidet med ISO 9001:2015 sertifisering. Fra Deloitte sin side ble det ikke understreket at det var ISO 10006:2003 som vi skulle revideres etter, hvilket ville kunne gitt oss en mulighet til å vise likhetene mellom de nevnte gjennom en GAP-analyse. Revisjons-teknisk ville det vært fornuftig å holde en løpende dialog med oppdragsgiver for å ha mulighet til å justere sine undersøkelser ihht hensikten med revisjonen. Denne kritikken mener vi må tilbakemeldes til Deloitte.

Det har historisk vært et kontinuerlig arbeid med å utvikle etaten siden omorganiseringen i 2012, samt å få tydeliggjort og implementert hvilke konsernoverliggende systemer som til enhver tid skal legges til grunn for å oppfylle Bergen kommunes krav og forventninger til etaten.

Revisjonsrapportens identifiserte mangler som beskrevet i rapporten understreker forvaltningens (manglende) styring eller administrasjon, hvor forvaltningsrevisjon nærmest benyttes som et verktøy for å vise at man utøver en viss form for kontroll. Dette må man i 2017 kunne si er gammeldags, og som lite konstruktivt for å kunne utvikle moderne prosesser for morgendagens prosjekter. Samtidig jobber etaten aktivt og konstruktivt med innovative prosesser og forbedringer.

Dette blir spesielt vanskelig når man i tillegg velger ut prosjekter som ligger så langt tilbake i tid, og var underlagt et regel- og lovverk som ikke kan gjøres gjeldende i dag.

Derimot kunne dette ha vært et godt revisjonsgrep dersom man i tillegg hadde plukket ut 4 sammenlignbare prosjekt av nyeste dato, og sett på forbedringspunkter og etatens utvikling i denne perioden.

I rapportens sammendrag, side 4, siste kulepunkt: «Mangelfull etterlevelse av anskaffelses-regelverket i ett av prosjektene» ønskes følgende anført:

Dette er etter det EFU erfarer kommentar til Skansedammen parkeringsanlegg.

- ⇒ Juristene i EFU har gjennomgått dette punktet, og regelverket det henvises til var ikke gjeldende på dette tidspunktet. Anskaffelsen ble i sin tid meldt inn til juristen i avdelingen og de nødvendige undersøkelsene avklarte at anskaffelsen ikke var i strid med daværende regelverk. EFU kan ikke se at revisjonen har gjennomført de nødvendige undersøkelsene på dette punktet, og derfor rapportert en antagelse.

EFU vil i det følgende beskrive etatens interne status på utviklings- og forbedringsarbeidet som har vært under utvikling i de siste 3-4 årene (per oktober 2017):

SAMMENDRAG: Kommentar til Deloitte's identifiserte mangler.	
Manglende felles rutiner for ulike deler av prosjektstyringen	Ja, dette er korrekt på det tidspunktet disse prosjektene har sin opprinnelse. Alle 4 prosjekter ble besluttet eller bestilt mellom 2010 og feb-2014. Sluttdatoer går mellom august 2015 og til Leaparken som fortsatt pågår. Når man vet at et prosjekt ved normal gjennomføringstid tar 3 – 4,5 år, så har EFU sin utvikling opp til dags dato gått i parallell med disse prosjektene. Det er EFU sin oppfatning at revisjonen har sammenlignet de gjennomførte prosjektene med rutiner som er under innarbeidelse.
Manglende krav til prosjektstyringsdokument for det enkelte prosjekt.	EFU mal for styringsdokument er datert første gang 23/4-2015. EFU har i det videre arbeidet utviklet et 292 punkts plan for styring, og som følges opp i KSEFU. Vi forklarte dette ifm intervju, men klarte ikke å få det godt nok frem.

	EFU vil bruke dette punktet i forbindelse med egen ISO 9001 sertifisering, og innfører krav om utarbeidelse av Styringsdokument og en Prosjektstyringsplan. Dette samsvarer med ISO 9001:2015, pkt 8.3 – <i>Utforming og utvikling av produkter og tjenester.</i>
Ikke klare retningslinjer eller føringer for roller og oppgavefordeling for prosjekt-gjennomføringen i EFU, og roller og oppgavefordeling beskrives ikke i de enkelte prosjekt	EFU er enig i at dette var mangelfullt på de tidspunkt når de 4 prosjektene ble bestilt og startet opp. Med referanse til Deloitte sin revisjonsrapport fra oktober 2014, kapittel 7, pkt 1, så er EFU i slutfasen av å implementere et egenutviklet Prosjektstyringssystem, et system som man de siste årene har jobbet med i de fleste pågående prosjekt for å teste ut og etablere Beste praksis. EFU stiller spørsmålstegn ved at revisjonsrapporten i 2017 ikke har evaluert EFU sin organisering jfr. Byrådets Skolebruksplan 2016 – 2030, s. 42: Organisering av byggeprosjekter (den er kun nevnt på side 24) EFU har etablert tilsvarende organisasjonsmodell for alle prosjekter, inkludert helse, kultur og bolig. For øvrig er alle retningslinjer og føringer ifm. prosjektgjennomføring i EFU detaljert beskrevet i den 292 punkts Oppgavebeskrivelsen i vårt Prosjektstyringssystem KSEFU.
Mangelfulle rutiner knyttet til utarbeidelse, kvalitetssikring og oppfølging av kostnadskalkyler og økonomiprosesser	Deloitte legger her til grunn «Bergen Kommunes økonomireglement og budsjettfullmakter Endringer vedtatt av bystyret i møte 14.12.2016» (ref. Vedlegg 2). EFU registrerer at Bergen Kommune i nevnte dokument ikke har føringer eller beskrivelser for kalkulering etc. For EFU sin del så har alle pågående prosjekter kalkyler og veldig tett oppfølging på den økonomiske siden, og vi må alltid utarbeide realistiske kostnadskalkyler i forkant av Gjennomføringsvedtak.
Ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer for hva risikoanalysene skal inneholde eller hvordan de skal gjennomføres.	EFU ser her at Deloitte ikke har blitt godt nok informert om de etablerte rutiner og dokumenter som vi har i vårt prosjektstyringssystem. - EFU Usikkerhetsmatrise- og register

	- Utarbeidelse av kalkyle og usikkerhetsanalyse (under utarbeidelse) er to dokumenter som EFU har etablert i sitt system siden januar og november 2016 henholdsvis. I tillegg vises det til at EFU de siste 4 årene har hatt rammeavtale for Usikkerhetsanalyser. <u>Dette har vi ikke klart å vise til revisjonsteamet.</u>
Gjennomføringsvedtak er i liten grad forpliktende for prosjektgjennomføringen og stadige endringer i vedtatte prosjekter reduserer mulighet for langsiktig planlegging	Dette kan sannsynligvis gjøres gjeldende for 3 av de 4 kontrollerte prosjektene. EFU ønsker å understreke at rutinene for Gjennomføringsvedtak ble endret i etterkant av forrige Deloitte revisjon (oktober 2014) og således ikke representativ for dagens håndtering av dette. EFU har i sine arkiv en lang liste over gjennomføringsvedtak 1 og 2, som har hatt tett oppfølging av Økonomiansvarlig og som dokumenterer samtlige pågående prosjekter til det fulle. Eks: Gjennomføringsvedtak 2 Møhlenpris Oppveksttun, datert 12.12.2014.

Tabell 1.

EFU vil det følgende beskrive vår oppfatning av revisjonsgruppens vurderinger som gjengitt i kapitlene 4. 5 og 6, jfr. nummerering i høringsutkast 2 oktober 2017.

Referanse til punkt i rapport	EFU tilbakemelding og kommentar
4.2.3	Første avsnitt: Ja, dette er noe EFU kan kjenne seg igjen i med tanke på de reviderte prosjektene, spesielt tatt i betraktning tidspunktet disse er bestilt, startet opp og til dels gjennomført. Til tross for det ser vi at både for Møhlenpris og Leaparken så har EFU gjennom aktiv deltakelse og intern prosjekt-styringsutvikling evnet å forbedre prosessene i pågående prosjekter. Spesielt å bemerke Møhlenpris som er gjennomført som en Samspillsentreprise. Andre avsnitt: Beskrivelsen i dette avsnittet sammenfaller med kravene i ISO 9001:2015 (som EFU skal bli sertifisert etter). Tilbakemeldingen fra Kiwa Teknologisk Institutt i forbindelse med ISO 9001 Trinn 1 revisjonen var at vår modell fullt ut møter de kravene som 9001 standarden stiller.

4.3.3	Første avsnitt: Kommentert i Tabell 1. I tillegg bemerkes det at all organisering og utvikling av samme har blitt gjennomført etter at Skansedammen og Lynghaugparken ble gjennomført. EFU's egen oppfølging av Møhlenpris viser en meget god organisering som man vil legge til grunn for mange flere prosjekter i fremtiden. Etter EFU sin oppfatning blir det etablerte Prosjektstyringssystemet evaluert på feil grunnlag. Jfr. Byggherreforskriften kan aldri ansvaret i byggeprosjektet delegeres, kun oppfølgingen og kontrollen. EFU har utarbeidet 292 kontrollpunkter for gjennomføring av prosjekt. I tillegg har vår juridiske avdeling i samarbeid med prosjektlederne utarbeidet Ytelsesbeskrivelser for alle posisjoner som det leies inn ressurser til å utføre. Samtlige ytelsesbeskrivelser gjennomgår i detalj de kravene og forventningene EFU stiller for å kunne gjennomføre prosjektene. Dette gjøres for alle prosjekt.
4.4.3	EFU ønsker å bemerke at det gjennom den daglige, ukentlige, månedlige, tertiale eller årlige rapportering aldri har blitt fremmet påstander fra høyere hold som støtter påstandene i dette punktet. Bergen Kommunes økonomireglement og budsjettfullmakter ligger til grunn for vårt arbeid. Vi kan vanskelig kritiseres for manglende rapportering mot et krav som ikke er tilstede.
4.5.3	EFU har de siste 4 årene hatt Rammeavtale for Usikkerhetsanalyser, og som p.t. er lyst ut for 4 nye år. EFU ser at vi ikke har evnet å beskrive dette godt nok i forbindelse med revisjonen, da deler av denne dokumentasjon nok ikke har vært elektronisk tilgjengelig for revisjonsteamet.
4.6.3	EFU ser ikke slike utfordringer i dagens modell for gjennomføring, da kommunikasjon, felles bestillingsrutine samt god organisering sammen

	med bestiller/bruker sikrer at leveransen blir best ivaretatt i skisse- og forprosjektfasen.
5.2.3	Dette er en gjentakelse av 4.3.3. Oppgavebeskrivelse i KSEFU + Ytelsesbeskrivelser dekker dette.
5.3.3	EFU har i de nyeste prosjektene utarbeidet og gjennomgått kalkyler og kostnadsvurderinger fortløpende. Det ligger som prosjektleders hovedoppgave å prosjektere for å finne et fast utgangspunkt for hva et prosjekt vil koste. Hvis ikke ville ikke vedkommende gjøre jobben sin. Så har revisjonen plukket frem to prosjekt (Skansedammen og Lynghaugparken) hvor det påviselig ikke er gjort tilstrekkelig arbeid på dette området. EFU vil igjen påpeke tidspunktene når disse ble startet opp, samt de rutiner som da var gjeldende (2010 – 2013/14). Revisjonsteamet kunne på hvilket som helst tidspunkt ha undersøkt alle pågående prosjekter i EFU av nyere dato for å gjøre de undersøkelser som er nødvendig for å understøtte slike påstander. Det ble ikke gjort.
5.4.3 GENERELL KOMMENTAR: Revisjonen beskriver i punkt 5.4 «økonomiprognoser i Agresso». EFU stiller seg uforstående til dette, og vi påtalte det samme i vårt svar til høringsutkast 1: ⇒ Det er INGEN økonomiprognoser i Agresso. Det vises kun godkjente fakturaer, altså faktisk påløpt. Ordet prognose tilsier at man estimerer noe om fremtiden. Teksten er misvisende	Samme som 4.4.3. EFU vil igjen understreke at dette sannsynligvis er korrekt tatt i betraktning tidspunktet de to eldste prosjektene ble gjennomført. Basert på egne erfaringer har EFU avdekket tilsvarende forhold og styrket økonomiavdelingen med Controller. For Møhlenpris, som ble ferdigstilt til skolestart 2017, så er økonomioppfølging en veldig viktig faktor innen denne formen for entreprise. Dette vil som nevnt legge mange føringer for hvordan EFU organiserer sin prosjektgjennomføring i fremtiden. Ref. kommentar: EFU stiller spørsmålet om revisjonen fullt ut har forstått systemet og omfanget av de konsernoverliggende system som vi arbeider under.
5.5.3	Vurderingen motsier seg selv. I EFU sine prosjekter langt tilbake i tid, eller i prosjekter hvor skisse- og forprosjektfasen er gjennomført er det ikke hensiktsmessig å gå

	tilbake for å gjennomføre risikoanalyser/usikkerhetsanalyser
5.6.3	EFU er enig i dette punktet, til tross for at kravene til dette ikke var tilstede i samme omfang som i dag. Dette har også blitt kommentert i EFU sin ISO 9001:2015 Trinn 1 revisjon utført av Kiwa Teknologisk Institutt, og samsvarer med pkt 8.4 og 8.6 i nevnte standard.

Tabell 2

EFU vil i det følgende beskrive de pågående tiltak og andre system som vil inngå i etatens plan for ISO 9001:2015 sertifisering inneværende år.

Utgangspunktet er Deloitte sine anbefalinger, ref. kap. 7.

1	Sørge for at ansvar, roller og oppgaver for sentrale funksjoner er skriftlig beskrevet i det enkelte investeringsprosjekt	Kravet tilsvarer ISO 9001:2015, og skal tydeliggjøres i EFU Prosjekthåndbok. Alle Investeringsprosjekter vil i Styringsdokument vise til denne.
2	Stille krav til utarbeidelse av et prosjektstyringsdokument i det enkelte prosjekt.	Kravet er et av EFU sine hovedpunkt i den pågående sertifisering. I tidligere prosjekt har dette blitt omtalt som Prosjektdokument. EFU stiller nå krav til Styringsdokument, samt at vi vil utarbeide mal for Prosjektstyringsplan. Begge dokumenter skal følge prosjektet i hele dets levetid, og oppdateres ved ethvert faseskifte/ ved behov. Rapportering til PAG og evt. SG
3	Fastsette krav og utarbeide rutiner for sentrale styringsoppgaver i prosjektene slik som økonomistyring, risikostyring og oppfølging av ekstern prosjektleder	EFU vil ta en gjennomgang av de kravene og rutineene som gjelder i samarbeid med egen byrådsavdeling. Det vil fra dette bli listet relevant kravdokumentasjon som vi følger i prosjektene i dag. Historiske hendelser er i dag å betrakte som erfaringer, noe vi mener er ivaretatt i vårt arbeid med å utvikle et eget prosjektstyringssystem KSEFU.
4	Sørge for at styringsdokumenter i kvalitetsstyringssystemet er oppdaterte og gyldige	EFU er helt enig i dette. I forbindelse med Trinn 1 revisjon ifm. ISO 9001:2015 sertifisering fikk vi det samme avviket. Av årsaker ser man at ved å jobbe innenfor flere utviklingsområder i parallell, så har enkelte dokument ikke blitt formalisert ferdig. Man hadde

		uansett satt som mål å ferdigstille disse i forkant av å bli ISO 9001 sertifisert. Revisjonen fra Deloitte kom derfor kanskje på et uheldig tidspunkt i så måte, men viktig å få belyst.
5	Etablere rutiner for utarbeidelse, kvalitetssikring og oppfølging av kostnadskalkyler og økonomiprognoser.	Dette er etter EFU sin mening et felles ansvar, og føringer og rutiner på dette må presiseres fra byrådsavdeling.
6	Vurdere å utarbeide retningslinjer for disponering av prosjektets usikkerhetsavsetning	Retningslinjer for dette er fra EFU sin side beskrevet i konkurransegrunnlaget for Rammeavtale – Usikkerhetsanalyser, men EFU vil påse at de interne kravene til dette (jfr. Gjennomføringsmodell) blir tatt inn i Prosjekthåndboken.
7	Formalisere hvilken rolle økonomistaben skal ha med hensyn til økonomioppfølgingen i prosjektene	EFU mener dette er godt nok ivare tatt med dagens organisering. EFU direktør har en kontinuerlig oppfølging i samråd med Økonomiansvarlig, og følger de til enhver tid gjeldende kravene i konsernet.
8	Vurdere praksisen knyttet til gjennomføringsvedtak og om det bør utarbeides nye vedtak når det foreligger vesentlige endringer i prosjektet som avviker fra opprinnelig vedtak.	Tatt i betraktning de erfaringene som er vist til i rapporten for de eldre prosjektene, så er dette viktig. Rutinene for dette er endret siden forrige revisjon i 2014. EFU har siden april -17 gjennomført drøftingsmøter med bestillende enhet for å avklare alle forhold i forkant av Gjennomføringsvedtak 1. Ved vesentlige endringer eller avvik, så vil EFU beskrive at nye drøftingsmøter skal gjennomføres, og om nødvendig vil ny bestilling avkreves. EFU mener det ikke er grunnlag for å endre dagens praksis.
9	Sørge for at prosjektledere og annet sentralt prosjektpersonell får tilstrekkelig opplæring i kravene, systemene og rutinene som skal sikre god prosjektstyring.	EFU har per 2017 <u>meget god</u> prosjektstyring! Organisasjonens utvikling av prosjektstyringssystemet er basert på den til enhver tid iboende kompetanse i avdelingen. Kurs, lederutvikling, opplæring og medarbeider-medvirkning er vesentlige områder som etaten har satset på de siste årene. Etaten jobber aktivt med eksterne ressurser for å se områder for forbedring, og involvering av alle prosjektlederne er en viktig del av dette. I tillegg beskriver ISO 9001:2015 kap. 7 hvordan organisasjonens kompetanse og kunnskap til enhver

		tid skal utvikles, samt at all læring skal være basert på kontinuerlig forbedring!
--	--	--

Tabell 3

KONKLUSJON:

EFU mener at med de pågående prosessene som beskrevet over (ISO 9001 sertifisering), samt anbefalingene gjengitt i tabell 3 så vil dette være dekkende til å innfri på alle punkt i forhold til denne revisjonen.

Som et ledd i kontinuerlig forbedring så vil alle disse punktene inngå i EFU sin Trinn 2 revisjon for ISO 9001:2015 sertifiseringen senere i år.

Samtidig vil det for alle parter være utfordrende å holde hverandre oppdatert på de til enhver tid endrede detaljer på etatsnivå, hvor man må stole på at rapportering og lokal oppfølging er tilstrekkelig (hhv Økonomi, PAG og SG møter). For Etat for Utbygging kan dette oppsummeres i de skolene og barnehagene som vi overleverer, og reduksjonen i feil og mangler i prosjektene.

Samtidig er vi gjensidig avhengig av Etat for Bygg og Eiendom for alle de tekniske spesifikasjonene, og at de bestillende byrådsavdelingene utfordrer oss på alle områder i prosjektene. Kundetilfredshetsmålinger er en viktig del av ISO 9001 standarden for å verifisere forbedringsområder. Slik EFU jobber i dag så gjennomfører vi prosjektene basert på administrative- og tekniske spesifikasjoner fra bl.a. EBE og BBSI m.fl. Det betyr igjen at våre leveranser i prosjektene i hovedsak er ledelse- og prosjektrelatert og med innleide ressurser. Våre kundetilfredshets-undersøkelser vil derfor inkludere både bruker og representanter for eiere og bestillere.

På lengre sikt mener EFU at revisjoner av denne typen bør gjennomføres i et annet omfang og i et annet format enn per i dag. Med dette mener vi at en revisjonsgruppe kan følge opp flere pågående prosjekter i de forskjellige fasene over noe tid, for så å komme tilbake til de samme prosjektene ved senere faser og verifisere at forbedring eller endring har blitt gjennomført.

10.10.17 TR.

Vedlegg 2: Deloittes svar på høringsuttalelse fra Bergen kommune

Deloitte har mottatt høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE). Til høringsuttalelsen var det også vedlagt et eget hørings svar fra EFU.

Byrådsavdelingen gir uttrykk for at de vil legge rapporten til grunn i arbeidet med kontinuerlig forbedring og går igjennom alle de foreslåtte tiltakene.

Byrådsavdelingen og EFU har samtidig tre hovedinnvendinger som vi vil svare på her.

- Det første gjelder bruk av revisjonskriterier. I rapporten har Deloitte blant annet tatt utgangspunkt i ISO 10006:2003. Det blir pekt på at EFU arbeider mot sertifisering ihht. ISO 9001:2015 og ikke ISO 10006. Deloitte vil her vise til at NS-ISO 10006: 2003 «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt» er en del av det del av ISOs overordnede rammeverk for kvalitetsstyring. Grunnprinsippene i standarden, ISO 10006 inneholder konkrete anbefalinger til hvordan prosjekter av den størrelse som er gjennomgått i revisjonen, bør styres. Grunnprinsippene i standarden er av Deloitte vurdert som relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden. ISO standarden 10006 er derfor benyttet som revisjonskriterium i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. I henhold til RSK 001 kan både anerkjent teori og reelle hensyn utgjøre revisjonskriterium (jf. punkt 24 i RSK 001). Deloitte vil også påpeke at vi i like stor grad har lagt til grunn revisjonskriterier fra Difis Prosjektveiviser, som EFU selv legger til grunn i arbeidet med utvikling av sitt kvalitetssystem.
- I høringsuttalelsen blir det også pekt på at byggeprosjektene ble startet opp for en tid tilbake og dermed ikke reflekterer nyere praksis på området i EFU. Deloitte vil her understreke at for å få informasjon om ulike faser i prosjektgjennomføringen var det nødvendig å se på prosjekter som har pågått over noe tid. Samtlige prosjekter var omtalt i tertialrapportering i 2016 som var grunnlaget for utvalget. Samtidig har revisjonen gjennomgått både dagens system og rutiner, samt gjennomført intervju for å få informasjon om dagens praksis slik at dette også skal være reflektert i rapporten.
- Til slutt blir det i høringsuttalelsen vist til at denne revisjonen ikke konkret viser til hvilke aktiviteter som er satt i gang etter forrige revisjon av dette området. Deloitte vil her vise til at ettersom flere av tema og problemstillinger i denne revisjonen er overlappende med forrige revisjon, vil denne rapporten i stor grad reflektere hvordan forrige revisjon er fulgt opp og eventuelt hva som gjenstår.

I det separate hørings svaret fra EFU fremkommer det også noen kommentarer som vi har valgt å svare på under. EFU hadde rapportutkastet til verifisering. Innspill fra EFU i etterkant av verifiseringen ble innarbeidet før utsendelse av høringsutkastet. I forbindelse med høringsutkastet er det dukket opp ytterligere innspill fra EFU, jf. vedlegg 1. Nedenfor har Deloitte kort kommentert EFUs innspill til høringsutkastet.

EFU kommenterer at kontrollkomiteen for andre gang på 4 år har gjennomført en forvaltningsrevisjon uten at relevant regelverk og etatens arbeidsrutiner har blitt lagt grunn. Som nevnt ovenfor har Deloitte utledet og benyttet revisjonskriterier i samsvar med krav i revisjonsstandard RSK 001. I denne revisjonen omfatter dette blant annet økonomireglementet i Bergen kommune og anerkjente standarder som ISO og Difis Prosjektveiviser. Deloitte har i revisjonen gjennomgått og tatt stilling til EFUs kvalitetssystem hvor arbeidsrutiner og annen dokumentasjon er utarbeidet/under utarbeidelse. Dette fremkommer av revisjonsrapporten.

EFU kommenterer også at Deloitte påpeker mangelfull etterlevelse av anskaffelses-regelverket i ett av prosjektene. EFU viser blant annet til at juristene i EFU opplyser at regelverket det henvises til ikke var gjeldende på aktuelt tidspunkt. Deloitte vil påpeke at innkjøp utover det som inngår i en kontrakt er en

ulovlig direkteanskaffelse dersom summen overstiger terskelverdi i regelverket. Dette var gjeldende regelverk også i 2015 da denne anskaffelsen fant sted. Deloitte har ikke fått informasjon i forbindelse med verifisering av rapporten som tilsier at trafikksikringstiltakene som er omtalt er utlyst eller omfattet av en gjeldende kontrakt. Det er derfor revisjonens vurdering at det her kan være snakk om en ulovlig direkte anskaffelse. Fordi innkjøp ikke har vært et eget tema i revisjonen, og det ikke er gjort detaljerte undersøkelser knyttet til aktuell anskaffelse, har Deloitte endret ordlyd i rapporten slik at det fremkommer at anskaffelsen omfatter et *antatt* brudd på regelverket.

Deloitte's øvrige kommentarer til EFUs innspill fremkommer av tabellene nedenfor. Vi har kun tatt med utdrag fra EFU sitt høringsutkast merket i blått:

Tabell: EFUs innspill til Sammendrag med Deloitte's kommentarer

Tekst i Sammendrag	EFUs innspill og Deloitte's kommentarer til EFUs innspill	
Manglende felles rutiner for ulike deler av prosjektstyring	EFUs høringskommentar: Se tabell 1 i vedlegg 1. Utdrag: Det er EFU sin oppfatning at revisjonen har sammenlignet de gjennomførte prosjektene med rutiner som er under innarbeidelse. Deloitte's kommentar til høringskommentaren: Vi har vurdert prosjektene opp mot generelle revisjonskriterier for god prosjektstyring, i tillegg til kommunale vedtak og retningslinjer i den grad det har vært etablert.	
Manglende krav til prosjektstyringsdokument for det enkelte prosjekt	EFUs høringskommentar: Se tabell 1 i vedlegg 1. Utdrag: EFU vil bruke dette punktet i forbindelse med egen ISO 9001 sertifisering, og innfører krav om utarbeidelse av Styringsdokument og en Prosjektstyringsplan. Dette samsvarer med ISO 9001:2015, pkt 8.3 – <i>Utforming og utvikling av produkter og tjenester.</i> Deloitte's kommentar til høringskommentaren: Deloitte viser til aktuell tekst i rapportens datadel. Deloitte registrerer at EFU nå innfører krav til prosjektstyringsdokument.	
Ikke klare retningslinjer eller føringer for roller og oppgavefordeling for prosjektgjennomføringen i EFU, og roller og oppgavefordeling beskrives ikke i de enkelte prosjekt	EFUs høringskommentar: Se tabell 1 i vedlegg 1. Utdrag: EFU stiller spørsmålstegn ved at revisjonsrapporten i 2017 ikke har evaluert EFU sin organisering jfr. Byrådets Skolebruksplan 2016 – 2030, s. 42: Organisering av byggeprosjekter (den er kun nevnt på side 24). Deloitte's kommentar til høringskommentaren: Deloitte har ikke stilt spørsmål ved EFUs organisasjonsmodell. Deloitte peker i rapporten	

	på at det er manglende beskrivelser av roller, ansvar og oppgaver for sentrale funksjoner i prosjektene, og manglende rutiner for å beskrive dette. Deloitte mener at rolle, ansvars- og oppgavefordelingen bør beskrives i det enkelte prosjekt, for eksempel i et prosjektstyringsdokument. Deloitte merker seg at EFU vil innføre krav om utarbeidelse av styringsdokument og en prosjektstyringsplan.	
Mangelfulle rutiner knyttet til utarbeidelse, kvalitetssikring og oppfølging av kostnadskalkyler og økonomiprognoser	EFUs høringskommentar: Se tabell 1 i vedlegg 1. Utdrag: For EFU sin del så har alle pågående prosjekter kalkyler og veldig tett oppfølging på den økonomiske siden, og vi må alltid utarbeide realistiske kostnadskalkyler i forkant av Gjennomføringsvedtak. Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte vil vise til at det fremkommer i forvaltningsrevisjonsrapporten at alle prosjektene har kostnadskalkyler, men at det er mangelfulle rutiner knyttet til utarbeidelse, oppdatering og kvalitetssikring av disse. I revisjonen ble det i e-post fra EFU bekreftet at EFU ikke hadde rutiner for utarbeidelse av kostnadskalkyler. Deloitte registrerer at det av EFUs høringsvar fremkommer at rutiner for utarbeidelse av kalkyler er under utarbeidelse (se neste punkt).	
Ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer for hva risikoanalysene skal inneholde eller hvordan de skal gjennomføres.	EFUs høringskommentar: Se tabell 1 i vedlegg 1. utdrag: - EFU Usikkerhetsmatrise- og register - Utarbeidelse av kalkyle og usikkerhetsanalyse (under utarbeidelse) er to dokumenter som EFU har etablert i sitt system siden januar og november 2016 henholdsvis. I tillegg vises det til at EFU de siste 4 årene har hatt rammeavtale for Usikkerhetsanalyser. Dette har vi ikke klart å vise til revisjonsteamet. Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte har i rapporten påpekt mangler knyttet til skriftlige rutiner for hva risikoanalysene skal inneholde og hvordan de skal gjennomføres. Deloitte merker seg at EFU opplyser at rutiner for usikkerhetsanalyse er under utarbeidelse, hvilket indikerer at dette	

	ennå ikke er på plass. Deloitte vil også påpeke at en risikoanalyse favner bredere i tema enn en usikkerhetsanalyse. Deloitte har for øvrig omtalt EFUs rammeavtale for usikkerhetsanalyse i revisjonsrapporten, uten at vi mener denne avtalen dekker de manglene som er påpekt.	
Gjennomføringsvedtak er i liten grad forpliktende for prosjektgjennomføringen og stadige endringer i vedtatte prosjekter reduserer mulighet for langsiktig planlegging	EFUs høringskommentar: Se tabell 1 i vedlegg 1. Utdrag: Dette kan sannsynligvis gjøres gjeldende for 3 av de 4 kontrollerte prosjektene. .. EFU ønsker å understreke at rutinene for Gjennomføringsvedtak ble endret i etterkant av forrige Deloitte revisjon (oktober 2014) og således ikke representativ for dagens håndtering av dette. EFU har i sine arkiv en lang liste over gjennomføringsvedtak 1 og 2, som har hatt tett oppfølging av Økonomiansvarlig og som dokumenterer samtlige pågående prosjekter til det fulle. Eks: Gjennomføringsvedtak 2 Møhlenpris Oppveksttun, datert 12.12.2014. Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte merker seg at EFU mener at det er sannsynlig at det mangler nye gjennomføringsvedtak i tre av prosjektene Deloitte har gjennomgått. EFU opplyser videre om at det i dag er rutine for å utarbeide nye gjennomføringsvedtak. Deloitte har ikke mottatt en skriftlig rutine for gjennomføringsvedtak i forbindelse med revisjonen. Deloitte merker seg også at det ikke er gjennomført nye gjennomføringsvedtak i alle undersøkte prosjekt som har overskredet gjennomføringsvedtakets rammer, selv etter at det ifølge EFU er innført ny rutine.	

Tabell: EFUs innspill til revisjonsrapportens vurderingskapitler med Deloitte kommentarer

Referanse til punkt i rapport	EFUs innspill og Deloitte kommentarer til EFUs innspill	
4.2.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1.	

	Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte har ingen kommentar	
4.3.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1: Utdrag: Etter EFU sin oppfatning blir det etablerte Prosjektstyringssystemet evaluert på feil grunnlag. Jfr. Byggherreforskriften kan aldri ansvaret i byggeprosjektet delegeres, kun oppfølgingen og kontrollen. EFU har utarbeidet 292 kontrollpunkter for gjennomføring av prosjekt. I tillegg har vår juridiske avdeling i samarbeid med prosjektlederne utarbeidet Ytelsesbeskrivelser for alle posisjoner som det leies inn ressurser til å utføre. Samtlige ytelsesbeskrivelser gjennomgår i detalj de kravene og forventningene EFU stiller for å kunne gjennomføre prosjektene. Dette gjøres for alle prosjekt. Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte er enig i EFUs presisering av at ansvaret i byggeprosjektet ikke kan delegeres fra byggherren, og kan ikke se at vi i rapporten har skrevet noe annet. I rapporten blir det også vist til at EFU er i ferd med å ferdigstille et kvalitetssystem med en rekke kontrollpunkter. Også ytelsesbeskrivelsene (som dekker funksjoner som blir ivaretatt av eksterne prosjektmedarbeidere) blir omtalt i rapporten. Det som Deloitte påpeker i rapporten er at det mangler beskrivelser av <i>alle</i> roller, ansvar og oppgaver for sentrale funksjoner i prosjektene, og manglende rutiner for å beskrive dette. Deloitte mener at rolle, ansvars- og oppgavefordelingen bør beskrives i det enkelte prosjekt, for eksempel i et prosjektstyringsdokument. Deloitte merker seg at EFU vil innfører krav om utarbeidelse av styringsdokument og en prosjektstyringsplan.	
4.4.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1. Utdrag: Vi kan vanskelig kritiseres for manglende rapportering mot et krav som ikke er tilstede.	

	Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte viser i rapporten til hvordan dette er løst i enkelte andre virksomheter, og viser <u>ikke</u> til at dagens praksis i EFU er et avvik fra regelverket.	
4.5.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1 EFU har de siste 4 årene hatt Rammeavtale for Usikkerhetsanalyser, og som p.t. er lyst ut for 4 nye år. Deloitte kommentar til høringskommentaren: Det vises til Deloitte kommentar under samme tematikk (risikoanalyser) i forrige tabell. Deloitte har i rapporten påpekt mangler knyttet til skriftlige rutiner for hva risikoanalysene skal inneholde og hvordan de skal gjennomføres. Deloitte vil også påpeke at en risikoanalyse favner bredere i tema enn en usikkerhetsanalyse. Deloitte har for øvrig omtalt EFUs rammeavtale for usikkerhetsanalyse i revisjonsrapporten, uten at vi mener denne avtalen dekker de manglene som er påpekt.	
4.6.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1 Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte har ingen kommentarer til EFU sin kommentar og viser til aktuelt kapittel i rapporten.	
5.2.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1: Utdrag Oppgavebeskrivelse i KSEFU + Ytelsesbeskrivelser dekker dette. Deloitte kommentar til høringskommentaren: I rapporten blir det vist til at EFU er i ferd med å ferdigstille et kvalitetssystem med en rekke kontrollpunkter. Også ytelsesbeskrivelsene (som dekker funksjoner som blir ivaretatt av eksterne prosjektmedarbeidere) blir omtalt i rapporten. Det som Deloitte påpeker i rapporten er at det mangler beskrivelser av <i>alle</i> roller, ansvar og oppgaver for sentrale funksjoner i prosjektene, og manglende rutiner for å beskrive dette. Deloitte mener at rolle, ansvars- og	

	oppgavefordelingen bør beskrives i det enkelte prosjekt, for eksempel i et prosjektstyringsdokument. Deloitte merker seg at EFU vil innfører krav om utarbeidelse av styringsdokument og en prosjektstyringsplan.	
5.3.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1. Utdrag: Revisjonsteamet kunne på hvilket som helst tidspunkt ha undersøkt alle pågående prosjekter i EFU av nyere dato for å gjøre de undersøkelser som er nødvendig for å understøtte slike påstander. Det ble ikke gjort. Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte viser til at det er gjort et utvalg av prosjekter (som fremgikk av tertialrapportering i 2016) som er nærmere undersøkt, og at det ikke var vårt mandat å gjøre en gjennomgang av alle pågående prosjekter.	
5.4.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1 Det er INGEN økonomiprognoser i Agresso. Det vises kun godkjente fakturaer, altså faktisk påløpt. Ordet prognose tilsier at man estimerer noe om fremtiden. Teksten er misvisende Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte har i rapporten ikke skrevet at Agresso angir økonomiprognoser, men at Agresso i begrenset grad gir grunnlag for å oppdatere økonomiprognoser.	
5.5.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1. Utdrag: Vurderingen motsier seg selv. Deloitte kommentar til høringskommentaren: Deloitte kan ikke se at vurderingen motsier seg selv. Vi viser til at det er innført krav i EFU i 2016 om risikoanalyser. Samtidig mener vi at dette burde vært innført som rutine og gjennomført på et tidligere tidspunkt, og i prosjektene som er revidert. Dette er i samsvar med gjeldende standarder for prosjektstyring.	
5.6.3	EFUs høringskommentar: Se tabell 2 i vedlegg 1.	

	Deloittes kommentar høringskommentaren: Deloitte har ingen kommentar.	til	
--	---	------------	--

Vedlegg 3: Revisjonskriterier

Innledning

Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene er begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området, og kan omfatte både lov- og forskriftskrav, men også veiledere, andre virksomheters praksis, anerkjent teori, og reelle hensyn.⁵³ Forvaltningsrevisjonen har benyttet følgende revisjonskriterier i dette prosjektet:

- Kommuneloven
- Økonomireglement for Bergen kommune
- Prosjekthåndboken for IKT-prosjekter i Bergen kommune
- Faglige standarder og veiledere for prosjektstyring og kostnadsestimering

Når det gjelder faglige standarder, omfatter dette blant annet *Prosjektveiviseren* utviklet av direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Norsk Standards retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Begge standardene er anerkjent som god praksis for prosjektstyring.

Lov- og forskriftskrav

Kommuneloven

I kommuneloven, § 20, pkt. 2 går det fram at kommunerådet har ansvar for at saker er forsvarlig utredet før de blir lagt fram for behandling i folkevalgte organ:

Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruks, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Retningslinjer i Bergen kommune

Bergen kommunes økonomireglement

I kommunens økonomireglement er det angitt at reglementet samler og oppdaterer overordnede reglementer og forskrifter i Bergen kommune. Videre er det fastsatt at økonomireglementet blant annet omfatter:

- Budsjettfullmakter som gir regler for etablering, disponering og forvaltning av årsbudsjetter og økonomiplaner.
- Øvrige økonomifullmakter
- Instruks for økonomiforvaltning

Fullmakter i tilknytning til investeringsbudsjettet er regulert i økonomireglementets kapittel 2.3. Der er det blant annet fastsatt at før et budsjettbeløp kan disponeres, må det fattes gjennomføringsvedtak med bevilgning innenfor de av bystyret godkjente kostnadsrammer slik de fremgår av bystyrets sist vedtatte årsbudsjett og økonomiplan. For større investeringsprosjekter kan gjennomføringsvedtak – etter behov – fattes i flere omganger.⁵⁴

Byrådet fatter vedtak for investeringsprosjekter med en total investeringsramme på inntil 20 millioner, mens komité for finans, kultur og næring fatter vedtak for prosjekter mellom 20 og 50 millioner kroner. For prosjekter med investeringsramme større enn 50 millioner, skal bystyret fatte gjennomføringsvedtak.⁵⁵

⁵³ Vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende

⁵⁴ «Bergen kommunes økonomireglement og budsjettfullmakter». Endringer vedtatt av bystyret i møte 14.12.2016.

⁵⁵ Frem til 2014 hadde byrådet fullmakt til å fatte gjennomføringsvedtak uten beløpsbegrensninger

Byrådet gis fullmakt til å oppjustere kostnadsoverslag med inntil 15 % eller 10 mill. kr. i forhold til kostnadsrammen slik den går fram av gjennomføringsvedtak, mot å redusere kostnadsoverslag for andre prosjekt tilsvarende. Bystyret skal informeres om eventuelle justeringer av kostnadsoverslagene.

Krav til rapportering til bystyret, fremgår av økonomireglementets kapittel 4. Ifølge reglement skal byrådet etter første og andre tertial legge frem for bystyret en rapport som beskriver den økonomiske utviklingen og utviklingen av tjenesteproduksjonen inkl. målrapportering, sett i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. For hvert tertial skal byrådsavdelinger, resultatenheter, bystyrets organer og de kommunale foretak utarbeide en rapport som grunnlag for de periodiske tertialrapporter som fremmes for bystyret i juni og oktober/november.

For investeringsprosjekter som bystyret har vedtatt eller som har en forventet total kostnad som overstiger byrådets fullmakter, skal byrådet ved senere rapportering på prosjektet ha med «opprinnelig budsjett», «forrige rapporterte prognose» og «forventet total kostnad». Dette skal minimum være innarbeidet i Budsjett/Økonomiplan, Årsmelding samt i økonomireglementet.

Parallelt med tertialrapporten skal byrådet også legge frem sak med forslag til budsjettjusteringer dersom det er oppstått forhold som byrådet ikke selv kan håndtere innenfor gjeldende fullmakter. Vesentlige endringer i budsjettets forutsetninger skal alltid rapporteres, med forslag til justering av budsjettet.

Sluttregnskap skal avlegges ved ferdigstilling av prosjektet eller når bygg/anlegg blir tatt i bruk. I tilfeller der bestillende og utførende avdeling/etat er forskjellige, skal sluttregnskapet gjennomgås/godkjennes i både bestillende og utførende avdeling/etat.⁵⁶

Prosjekthåndboken for IKT prosjekter

Prosjekthåndboken for IKT-prosjekter er utarbeidet av tidligere seksjon IKT konsern i byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom, og beskriver prosesser, faser, leveranser og hovedaktiviteter i prosjekter. I håndboken er det blant annet angitt følgende krav for IKT-prosjekter:

- Prosjektet skal i konseptfasen påbegynne en risikoanalyse som vedlikeholdes og oppdateres gjennom hele prosjektet. Prosjektet bør ta i bruk mal for risikoanalyse så tidlig som mulig. I en tidlig analyse bør man ta med vanlige risikoer knyttet til prosjektgjennomføring, informasjonssikkerhet og eventuelle andre risikoer som kan påvirke prosjektets målsetting(er) og/eller sluttprodukt.
- Det skal utarbeides et business case (prosjektbeslutningsgrunnlag) som beskriver begrunnelsen for prosjektet basert på estimerte kostnader, usikkerhet og forventede gevinster. Business case skal aktivt vedlikeholdes gjennom hele prosjektets levetid og kontinuerlig oppdateres med løpende informasjon om kostnader, tid, usikkerhet og gevinster.
- Alle prosjekter skal ha et mandat som formelt godkjenner og gir fullmakter til prosjektet. Dette utarbeides i samarbeid med oppdragsgiver/prosjekteier og forankres i prosjektgruppen. Organisering, ansvar og roller skal være avklart og er en viktig forutsetning og kritisk suksessfaktor i de fleste prosjekter.
- Dersom prosjektet er et investeringsprosjekt iht. regnskaps-forskriftene skal det foreligge et gjennomføringsvedtak før prosjektet startes opp eller utgifter påløper.
- For god økonomisk styring av prosjektet er det en forutsetning at det settes opp et budsjett, hvor alle relevante kostnadselementer framgår. Budsjettet må være på plass før prosjektet starter opp. Det må etableres retningslinjer for regnskapsføring og rapportering for å sikre økonomisk oppfølging. Budsjettmessige avvik må meldes tidlig og tiltak må identifiseres og iverksettes.

⁵⁶ «Bergen kommunes økonomireglement og budsjettfullmakter». Endringer vedtatt av bystyret i møte 14.12.2016.

Faglige standarder

Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen er i tillegg til krav i lov og forskrift, utledet fra veiledere og anerkjent teori og reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende), i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.⁵⁷

Prosjektveiviseren

Prosjektveiviseren er utarbeidet av direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), og er Difis anbefalte prosjektmodell for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter. Prosjektveiviseren beskriver et sett med faser som prosjekter skal gjennom med angitte beslutningspunkter og hvilken styringsdokumentasjon som skal utarbeides underveis. Veiviseren dekker hele prosessen fra prosjektets konsept til overlevering og avslutning, samt realisering av gevinster.⁵⁸

Styringsdokument

I henhold til Difis prosjektveiviser bør prosjektet utarbeide et styringsdokument. Et prosjektstyringsdokument har som formål å danne grunnlaget for god prosjektledelse ved å peke ut retningen og omfanget for prosjektet, definere prosjektet og gi grunnlag for å vurdere om det totalt sett blir vellykket. Styringsdokumentet skal gi en oversikt over prosjektets mål, innhold og prosjektstyring. Dette gjøres ved å gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, slik som overordnede rammer, gjennomføringsstrategier og prosjektplan. Styringsdokumentet skal peke ut retningen og omfanget for prosjektet, og danner «kontrakten» mellom prosjektlederen og prosjektstyret. Styringsdokumentet er et levende ledelsesprodukt og skal til enhver tid gjenspeile nåværende status, planer og kontrollmekanismer i prosjektet. Styringsdokumentet vil måtte oppdateres etter behov og som et minimum på slutten av en fase.

Roller og ansvar

Et prosjekt som følger god praksis har et prosjektstyre som er ansvarlig for å sikre et vellykket prosjekt, og har delegert myndighet fra virksomhetsledelsen innenfor fastsatte rammer. Prosjektstyret skal speile interessene til alle involverte parter, herunder virksomhet, bruker og leverandør.

I prosjektstyret representerer prosjekteier virksomhetens interesser. Dette sikrer prosjektet både legitimitet og kopling til ledelsen, i tillegg til at prosjektet underbygger virksomhetens overordnede mål.

Prosjektleder er ansvarlig for den daglige styringen av prosjektet. Under prosjektleder finn vi teamleder(e) som er ansvarlige for produktleveransene.

For å få et velfungerende prosjektledelsesteam er det avgjørende at alle teammedlemmenes roller er klart definert. Samtidig er det nødvendig at teamet som utnevnes eier og forstår hvilken kompetanse som kreves. Prosjekteier blir utnevnt av virksomhetsledelsen i konseptfasen. Prosjekteier er hovedansvarlig for å utforme prosjektledelsesteamet (Prosjektstyret, Prosjektleder, Teamledere/Delprosjektledere,

Usikkerhetsstyring i planleggingsfasen

Formålet med planleggingsfasen er blant annet å sikre at man har en felles forståelse av hensikten med prosjektet, forventede gevinster og usikkerheten som følger med, samt hvordan usikkerheter og endringer vil bli identifisert, vurdert og kontrollert.

Usikkerhetsstyring i gjennomføringsfasene

I forbindelse med kontroll av en prosjektfase skal Prosjektleder samle inn og undersøke usikkerheter, eventuelt eskalere usikkerheter til Prosjektstyret. Om nødvendig skal også korrektive tiltak planlegges. Usikkerhetsregistre oppdateres i henhold til usikkerhetsstrategien. Dersom usikkerheten overskrider toleransen som er avtalt med Prosjektstyret skal det utarbeides en Unntaksrapport og Prosjektstyret skal varsles så snart som mulig. Dersom usikkerheten overskrider toleransen har ikke prosjektet lenger Prosjektstyrets godkjenning. Dette innebærer at prosjektet må avsluttes eller at det produseres en unntaksplan som må godkjennes av Prosjektstyret.

⁵⁷ Norges kommunerevisorforbund *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.
<http://www.nkrf.no/rsk_001_standard_for_forvaltningsrevisjon>

⁵⁸ Difi. «Prosjektveiviseren». <www.prosjektveiviseren.no>

Finansdepartementet - Veileder nr. 6 Kostnadsestimering

Finansdepartementet har etablert forskningsprogrammet Concept som en del av ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer. I den forbindelse er det utarbeidet veiledere som skal legges til grunn som beste praksis for ulike aktiviteter i investeringsprosesser. I Veileder nr. 6 Kostnadsestimering (Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ), er det trukket frem følgende elementer som bør være på plass for å sikre at det blir utarbeidet realistiske investeringskalkyler:

- Dokumentasjon av usikkerhetsvurderinger
- Nøytrale estimat for å unngå systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderinger
- Uavhengig kvalitetssikring
- Formalisert ledergodkjenning av estimatene/kalkylene

I prinsippet vil denne estimeringsprosessen gjenta seg i hver fase i utviklingen av et prosjekt etter hvert som prosjektet gradvis blir bedre definert.

Norsk Standards retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter og veiledning i prosjektledelse

Norsk Standard har utarbeidet retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter⁵⁹ (NS-ISO 10006:2003). Der går det frem at man, i forbindelse med ressursplanlegging, bør fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendig for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hvilken formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Norsk Standard sin veiledning i prosjektledelse (NS-ISO 21500:2012), slår i tillegg fast at en bør identifisere gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og håndtere ev. avvik som avdekkes.

Videre går det frem av NS-ISO 10006:2003 at prosjektstyring omfatter den kontinuerlige planleggingen, organiseringen, overvåkingen, reguleringen, rapporteringen og ved behov gjennomføring av korrigerende tiltak for alle prosesser som må gjennomføres for å realisere prosjektet. Det bør etableres en plan for prosjektstyring som tydeliggjør hva som er nødvendig for å nå prosjektets mål, og denne planen bør inkludere prosjektets kvalitetsplan. Videre bør det fastsettes dokumenter for å sikre virkningsfull planlegging, iverksettelse og oppfølging av prosjektet. I tillegg bør planen for prosjektstyring, der det er relevant, blant annet inkludere plan for organisering, ressurser, tidsforbruk, budsjettering og risikostyring.

NS-ISO 10006:2003 slår videre fast at det er nødvendig å styre prosjektprosesser med et system for kvalitetsstyring for å oppnå prosjektets mål. Systemet bør dokumenteres og inkluderes/refereres i en kvalitetsplan for prosjektet. En slik kvalitetsplan bør angi nødvendige aktiviteter for å nå prosjektets kvalitetsmål, og innlemmes i plan for prosjektstyring (omtalt over).

I følge NS-ISO 10006:2003 bør det utarbeides kostnadsoverslag der alle prosjektkostnader er identifisert. Kostnadsoverslagene bør ta hensyn til både nåværende og forventede tendenser i økonomien som kan påvirke hvor realistiske anslagene er. En bør identifisere, vurdere, dokumentere og behandle usikkerhet knyttet til overslagene, og ev. inkludere en post for uforutsette kostnader i overslagene dersom det er bestående usikkerhet.

Det bør etableres et system for økonomistyring før noe forbruk finner sted i prosjektet. Hyppighet for datainnsamling og prognoser bør avklares, for å sikre god informasjon og styring av prosjektet. Prosjektorganisasjonen bør kunne bekrefte at det gjenstående arbeidet kan fullføres innenfor den resterende delen av budsjettet. Ethvert avvik fra budsjettet bør identifiseres. Dersom avvik fra budsjett overskrider fastsatte grenser, bør dette analyseres og behandles. Endringer i prosjektets mål bør godkjennes før forbruk finner sted.

Gjennom prosjektforløpet må prosjektledelsen ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et avvikrapporteringssystem er å kunne iverksette tiltak på et tidligst mulig tidspunkt for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.

⁵⁹ Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Standard Norge

Av NS-ISO 10006:2003 fremgår det videre at en bør identifisere risiko både ved oppstart, ved fremgangsvurderinger og ev. andre tilfeller der viktige beslutninger blir tatt. Identifisert risiko bør vurderes og ikke-akseptert risiko bør behandles. Det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden og styre den gjennom identifisering, vurdering og behandling.

Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur

Lov, forskrift, standarder og veiledere

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- NS-ISO 10006:2003 «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt». Norsk utgave av en internasjonal standard som er en del av den overordnede rammen, «Systemer for kvalitetsstyring».
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). «Prosjektveiviseren. En felles prosjektmodell for offentlig sektor». <<https://www.prosjektveiviseren.no>>
- Finansdepartementet. 2008. Veileder nr. 6. «Kostnadsestimering: Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekalternativ»

Dokumenter fra Bergen kommune

- «Bergen kommunes økonomireglement og budsjettfullmakter». Endringer vedtatt av bystyret i møte 14.12.2016 (sak 314-16 Byrådets forslag til Handlings- og økonomiplan 2017-2020/Budsjett 2017).
- Budsjett/ handlings- og økonomiplan for 2017 (2017-2020), 2016 (2016-2019), 2015 (2015-2018), 2014 (2014-2017), 2013 (2013-2016), 2012 (2012-2016).
- Tertialrapport 1 og 2 for perioden 2012-2017.
- «Budsjettjusteringer etter 1. tertial 2015». Behandlet av bystyret i møte 24.06.2015 sak 163/15.
- «Endringer i ansvar for budsjettering og rapportering ifm. investeringer i bygg og eiendom». Behandlet av byrådet i møte 21.05.15 sak 1170 /15.
- «Skolebruksplan 2016 – 2030. Rett bygg på rett sted til rett tid». Behandlet av bystyret på møte 16.06.2016 sak 164/16.
- Beskrivelse av struktur og hovedprosesser i EFUs kvalitetssystem KSEFU.
- Oppgaveliste og fasesjekkliste i KSEFU.
- EFUs fullmaktsmatrise med generelle fullmaktsgrenser for godkjenning av endringer og bestillinger.
- EFU. «Prosess for håndtering av bestillinger». (Godkjent april 2017).
- EFU. «Prinsipper for investeringsprosesser» (lastet ned fra KSEFU). Sist oppdatert i 2015, ikke godkjent internt.
- Rutiner og andre dokumenter som er publisert i KSEFU som ikke er ferdigstilt/godkjent
- Sakslister fra Prosjektadministrativ gruppe
- Seksjon IKT konsern. 2016. «Prosjekthåndboken».
- Seksjon IKT konsern. 2014. «Veileder IKT-handlingsplan 2.2»

Prosjektdokumentasjon knyttet til utvalgte investeringsprosjekter

- Prosjektdokumentasjon for Leaparken barnehage
 - «Solhaug skole – etablering av barnehage. Søknad om bevilgning til prosjektering og forberedende arbeider». Fullmaktsak 16.02.2012. Finans, eiendom og eierskap/Bergen kommunale bygg.
 - «Solhaug barnehage - rehabilitering. Gjennomføringsvedtak». Behandlet av komité for finans i møte 12.05.2015 sak 69/15.
 - «Fagnotat av 22.01.2015 Solhaug barnehage, gjennomføringsvedtak rehabilitering av barnehage». Fagnotat fra etat for utbygging
 - Anbudsdokumenter og kontrakter
 - Gjennomførte risikovurderinger
 - Kostnadskalkyler
 - Månedlige økonomioversikter med prognose for sluttsum og dato for ferdigstillelse

- Fremdriftsplaner og månedsrapporter
 - Endringsmeldinger
 - Logg over endringer og avvik
 - Møtereferater fra byggemøter, fremdriftsmøter og styringsgruppemøter
 - Beskrivelse av prosjektrutiner
 - Øvrig prosjektdokumentasjon
- Prosjektdokumentasjon for Lynghaugparken avlastningsskoler 1 og 2
 - «Vurdering av alternative løsninger for erstatningslokaler for skoler». Behandlet av byrådet i møte 13.02.2014 sak 1068/14.
 - «Tilstandskartlegging skoler. Handlingsplan 1. Status pr. 15.04.2013». Vedtatt av bystyret i møte 29.05.2013 sak 99/13.
 - EFU. «Fagnotat av 01.10.2013. Vurdering av alternative løsninger for erstatningslokaler»
 - EFU. «Fagnotat, 11.11.14, gjennomføringsvedtak Midlertidig skolebygg v/ Lynghaug skole»
 - Anbudsdokumenter og kontrakter
 - Kostnadskalkyler
 - Månedlige økonomioversikter med prognose for sluttsum og dato for ferdigstillelse
 - Fremdriftsplaner og månedsrapporter
 - Endringsmeldinger
 - Logg over endringer og avvik
 - Møtereferater fra byggemøter, fremdriftsmøter og styringsgruppemøter
 - Beskrivelse av prosjektrutiner
 - Øvrig prosjektdokumentasjon
- Prosjektdokumentasjon for Møhlenpris skole
 - «Møhlenpris skole – rehabilitering og etablering av oppveksttun». Behandlet av bystyret i møte 26.03.2016 sak 80/12.
 - «Gjennomføringsvedtak Møhlenpris oppveksttun». Behandlet av bystyret i møte 18.02.2015 sak 48/15.
 - EFU. «Fagnotat av 12.12.2014, Gjennomføringsvedtak Møhlenpris oppveksttun U2170».
 - Anbudsdokumenter og kontrakter
 - Gjennomførte usikkerhetsanalyser/risikovurderinger
 - Kostnadskalkyler
 - Månedlige økonomioversikter med prognose for sluttsum og dato for ferdigstillelse
 - Fremdriftsplaner og månedsrapporter
 - Fullmaktsfordeling
 - Endringsmeldinger
 - Logg over endringer og avvik
 - Møtereferater fra byggemøter, fremdriftsmøter og styringsgruppemøter
 - Beskrivelse av prosjektrutiner
 - Øvrig prosjektdokumentasjon
- Prosjektdokumentasjon for Skansedammen parkeringsanlegg
 - «Bergen Parkering KF - Parkeringsanlegg under Skansen og Rothaugen, samt boligsonesatser i garasjeanlegg». Behandlet av bystyret i møte 31.05.2010 sak 124/10.
 - «Gjennomføringsvedtak for Skansedammen parkeringsanlegg». Behandlet av byrådet i møte 17.01.2013 sak 1012/13.

- Fagnotat
 - Anbudsdokumenter og kontrakter
 - Gjennomførte risikovurderinger
 - Kostnads kalkyler
 - Fremdriftsplaner og månedsrapporter
 - Endringsmeldinger
 - Møtereferater fra byggemøter og fremdriftsmøter
 - Beskrivelse av prosjektrutiner
 - Øvrig prosjektdokumentasjon
- Prosjektdokumentasjon knyttet til Nytt SaksArkivSystem (SAS-prosjektet)
 - Årlige business case
 - Prosjektmandat og andre styrende dokumenter
 - Anbudsdokumenter og kontrakter
 - Budsjett
 - Styringsgruppemøter
 - Kontraktmøter
 - Prosjektplan, endringsoversikt (tillegg og endringer til kontrakt), intern risikomatrix, testplan
 - Gjennomførte usikkerhetsanalyser/risikovurderinger
 - Beskrivelse av prosjektrutiner
 - Øvrig prosjektdokumentasjon



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

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

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