



Forvaltningsrevisjon | Bømlo kommune

Styring av investeringsprosjekt

September 2021

«Forvaltningsrevisjon av styring av
investeringsprosjekt»

September 2021

Rapporten er utarbeidd for Bømlo
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Bakgrunn, føremål og innhenting av informasjon

I samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i sak PS 5/21, 11. mars 2021, har Deloitte gjennomført ein forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt i Bømlo kommune. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om Bømlo kommune har etablert system og rutinar for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Det har også vore eit føremål å undersøke om investeringsprosjektet utbygging av Meling skule har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutinar og anerkjente prinsipp for prosjektstyring, samt regelverk og rutinar for oppfølging av kontraktar og leverandørar. I samband med undersøkinga har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon frå kommunen, og gjennomført intervju med totalt åtte personar.

System og rutinar for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt

Forvaltningsrevisjonen viser at Bømlo kommune gjennom økonomireglement og handbok for bygge- og anleggsprosjekt har etablert overordna rutinar som gir føringar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Dette gjeld mellom anna overordna rutinar for rolle- og ansvarsdeling og for rapportering i samband med gjennomføring av prosjekt. Kommunen har også etablert ein fast praksis for korleis den skal gjennomføre ulike aktivitetar og oppgåver innanfor investeringsprosjekt, slik som til dømes utarbeiding av kalkyle/estimering av kostnader for prosjekt, risikovurdering ved val av entrepriseform og utarbeiding av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar. Det er også etablert ein fast praksis for gjennomføring av kontraktsoppfølging og økonomistyring, som etter revisjonen si vurdering gir kommunen godt høve til å halde oversikt over økonomi og kostnadsutvikling i pågåande prosjekt.

Utover dette, viser forvaltningsrevisjon at kommunen manglar skriftlege rutinar for gjennomføringa av fleire sentrale aktivitetar og arbeidsoppgåver i kommunale investeringsprosjekt. Dette omfattar mellom anna rutinar/prosedyrar for vurderingar/analysar av risiko og usikkerheit i samband med utarbeiding og kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag for investeringsprosjekt, rutinar for utarbeiding av mål, gjennomføring av risikovurdering og utarbeiding av kalkylar og framdriftsplan for vedtekte prosjekt, rutinar for utarbeiding av kontraktsstrategi og rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar. Forvaltningsrevisjonen viser også at den faste praksisen som er etablert for kontraktsoppfølging, økonomistyring, utarbeiding av kostnadskalkylar og risikovurdering av ved val av entrepriseform heller ikkje er dokumentert skriftleg, samt at enkelte av dei overordna rutinane som er utarbeidd etter revisjonen si vurdering ikkje definerer tilstrekkeleg tydeleg korleis aktivitetar/oppgåver skal utførast. Dette gjeld til dømes for rutinane som er etablert for rapportering i investeringsprosjekt.

Etter revisjonen si vurdering medfører mangel på skriftlege rutinar for gjennomføring av sentrale oppgåver, samt manglande skriftleggjing av etablert praksis, risiko for svikt, feil og manglar i måten kommunen løysar desse oppgåvene på. Dette medfører etter revisjonen si vurdering igjen risiko for at viktige aktivitetar i investeringsprosjekt ikkje blir gjennomført på ein tilstrekkeleg systematisk måte som bidreg til å understøtte målsettingane i prosjekt (til dømes mål som gjeld kvalitet, framdrift eller kostnader).

Gjennomgang av prosjektet utbygging av Meling skule

Gjennomgangen av prosjektet utbygging av Meling skule viser at prosjektet i hovudsak har blitt gjennomført i samsvar med kommunen sine overordna rutinar og den praksisen som er etablert for ulike aktivitetar, men med enkelte avvik. Revisjonen vil særleg trekke fram at det i samband med Meling skule-prosjektet ikkje blei utarbeidd eit skriftleg prosjektmandat der sentral informasjon om mellom anna organisering av prosjektet, roller og ansvar blei samla. Mangel på skriftleg mandat har medført meirarbeid for prosjektleiar når det gjeld å sikre tilgang på rett informasjon og involvere dei riktige personane undervegs, samt skapt ein viss usikkerheit knytt til rapporteringslinjer i prosjektet.

Vidare viser gjennomgangen at fleire sentrale aktivitetar og oppgåver som gjeld planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og som kommunen ikkje har etablert verken skriftlege rutinar eller fast praksis for, i liten grad har blitt gjennomført. Dette gjeld mellom anna vurdering av risiko og usikkerheit i prosjektet i samband med utarbeiding av avgjerdsgrunnlaget som blei lagt fram for kommunestyret i samband med vedtak av prosjektet, risikovurderingar knytt til framdrift og kostnader etter at prosjektet blei vedteke gjennomført, utarbeiding av kontraktsstrategi for prosjektet og utarbeiding av realistiske kalkylar basert på mellom anna analyse av usikkerheit.

Revisjonen meiner at skriftlege rutinar for gjennomføring av dei ovannemnte sentrale aktivitetane, ville kunne ha bidratt til ei meir heilskapleg og systematisk gjennomføring av Meling skule-prosjektet. Eit meir systematisk arbeid med dei tidlege fasane av prosjektet, under dette med utarbeiding og kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag og utarbeiding av

kalkylar basert på heilskapleg analyse av kva forhold som ville kunne påverke økonomien i prosjektet, kunne etter revisjonen si vurdering ha bidratt til å sikre kommunen ei meir fullstendig oversikt over dei reelle kostnadane for Meling skule-prosjektet på eit tidlegare tidspunkt (til dømes i forkant av den første løyvinga av midlar frå kommunestyret til prosjektet).

Revisjonen sine tilrådingar

På bakgrunn av det som kjem fram i forvaltningsrevisjonen, tilrår revisjonen at Bømlo kommune sett i verk desse tiltaka:

1. Oppdaterer relevante styrande dokument til å reflektere gjeldande organisering, ansvars- og oppgåvefordeling i investeringsprosjekt.
2. Skriftleggjer etablert praksis og vurderer å utarbeide rutinar for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.
3. Vurderer å spesifisere tydelegare korleis rapportering i investeringsprosjekt skal innrettast, under dette konkretisere kva forhold og hendingar i prosjektet det skal rapporterast om, samt korleis og når rapporteringa skal utførast.
4. Vurderer å utarbeide skriftlege rutinar for sentrale arbeidsoppgåver og aktivitetar knytt til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, under dette rutinar for:
 - a) utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt som også omfattar vurdering/analyse av usikkerheit og risiko i prosjekt,
 - b) kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt,
 - c) å definere skriftlege mål for investeringsprosjekt,
 - d) gjennomføring av risikovurderingar i investeringsprosjekt knytt til mellom anna kvalitet, framdrift og økonomi,
 - e) utarbeiding av kvalitetsplanar,
 - f) utarbeiding av kontraktsstrategi og gjennomføring av risikovurderingar knytt til val av entrepriseform,
 - g) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurransar,
 - h) kontraktsoppfølging,
 - i) økonomistyring, og
 - j) handtering av endringsmeldingar.
5. Sikrar at rutinar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt blir nytta i alle prosjekt i samsvar med intensjonen.

Innhald

1	Innleiing	8
2	Om tenestekområdet	11
3	Roller og ansvar	13
4	Planlegging og initiering	19
5	Gjennomføring og styring	27
6	Konklusjon og tilrådingar	35
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	37
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	39
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	43

Detaljert innhald

1	Innleiing	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Føremål og problemstillingar	8
1.3	Metode	9
1.3.1	Dokumentanalyse	9
1.3.2	Intervju	10
1.3.3	Verifiseringsprosessar	10
1.4	Revisjonskriterium	10
2	Om tenesteområdet	11
2.1	Overordna organisering av investeringsprosjekt i Bømlo kommune	11
2.2	Bakgrunn for investeringsprosjekt Meling skule	11
2.3	Sentrale hendingar og økonomisk utvikling i investeringsprosjektet Meling skule	11
3	Roller og ansvar	13
3.1	Problemstilling	13
3.2	Revisjonskriterium	13
3.2.1	Krav til internkontroll	13
3.2.2	Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt	14
3.3	Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekt	14
3.3.1	Datagrunnlag	14
3.3.2	Vurdering	16
3.4	Behov for ekstern kompetanse	16
3.4.1	Datagrunnlag	16
3.4.2	Vurdering	17
3.5	Rapportering i investeringsprosjekt	17
3.5.1	Datagrunnlag	17
3.5.2	Vurdering	18
4	Planlegging og initiering	19
4.1	Problemstilling	19
4.2	Revisjonskriterium	19
4.2.1	Krav til internkontroll	19
4.2.2	Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt	19
4.3	Prosjektmodell for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt	20
4.3.1	Datagrunnlag	20
4.3.2	Vurdering	21
4.4	Avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt	21
4.4.1	Datagrunnlag	21
4.4.2	Vurdering	22
4.5	Kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag for val og gjennomføring av investeringsprosjekt	23
4.5.1	Datagrunnlag	23
4.5.2	Vurdering	23
4.6	Rutinar for å definere mål, gjennomføre risikovurdering og utarbeide kalkylar og framdriftsplan	23
4.6.1	Datagrunnlag	23

4.6.2	Vurdering	24
4.7	Definering av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeiding av kalkylar og framdriftsplanar i Meling skule-prosjektet	25
4.7.1	Datagrunnlag	25
4.7.2	Vurdering	26
5	Gjennomføring og styring	27
5.1	Problemstilling	27
5.2	Revisjonskriterium	27
5.2.1	Krav til internkontroll	27
5.2.2	Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt	27
5.3	Bruk av kontraktsstrategi	28
5.3.1	Datagrunnlag	28
5.3.2	Vurdering	28
5.4	Risikovurdering ved val av entrepriseform	29
5.4.1	Datagrunnlag	29
5.4.2	Vurdering	29
5.5	Kvalitetssikring av anbodsgrunnlag og kravspesifikasjonar	30
5.5.1	Datagrunnlag	30
5.5.2	Vurdering	30
5.6	Kompetanse til gjennomføring av kontrahering	30
5.6.1	Datagrunnlag	30
5.6.2	Vurdering	31
5.7	Ansvar for kontraktsoppfølging	31
5.7.1	Datagrunnlag	31
5.7.2	Vurdering	31
5.8	Rutinar for kontraktsoppfølging	31
5.8.1	Datagrunnlag	31
5.8.2	Vurdering	33
5.9	Økonomistyring i investeringsprosjekt	33
5.9.1	Datagrunnlag	33
5.9.2	Vurdering	33
5.10	Oppfølging av endringsmeldingar	34
5.10.1	Datagrunnlag	34
5.10.2	Vurdering	34
6	Konklusjon og tilrådingar	35
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	37
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	39
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	43

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt i Bømlo kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Bømlo kommune i sak PS 5/21, 11. mars 2021.

Forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt er prioritert øvst i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 i Bømlo kommune. I risiko- og vesentlegvurderinga som ligg til grunn for plan for forvaltningsrevisjon, går det fram at kommunen i dei kommande åra har planlagt fleire større investeringsprosjekt og at det i desse prosjekt knyt seg risiko til budsjettetetterleving, tilstrekkeleg framdrift og om prosjekta blir gjennomført med tilstrekkeleg kvalitet og resultat.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om Bømlo kommune har etablert system og rutinar for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. I undersøkinga har revisjonen mellom anna fokusert på rolle- og ansvarsdeling, fullmakter, rutinar for utarbeiding og kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag, kostnadskalkylar og framdriftsplanar, rutinar for kontrahering og kontraktsoppfølging, og system for styring og oppfølging av kvalitet, kostnad og framdrift, samt oppfølging av kontraktar og leverandørar (under dette med omsyn til seriøsitetskrav).

Vidare har det vore eit føremål å undersøke om investeringsprosjektet utbygging av Meling skule har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutinar og anerkjente prinsipp for prosjektstyring, samt regelverk og rutinar for oppfølging av kontraktar og leverandørar.

Med bakgrunn i føremålet har følgjande problemstillingar blitt undersøkt:

1. Har Bømlo kommune etablert system som **sikrar tydelege rolle- og ansvarsforhold og rapportering** i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - a. Er det etablert retningslinjer og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling og tydelege fullmakter i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - b. Er det etablert rutinar for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - c. Er det etablert tydelege krav og retningslinjer for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt?
2. Har Bømlo kommune etablert system og rutinar for **planlegging og initiering** av investeringsprosjekt?
 - a. Har kommunen etablert ein prosjektmodell eller tilsvarende for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - b. Er det etablert rutinar for utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt, som tek omsyn til risiko og usikkerheit i prosjektgjennomføringa (til dømes usikkerheit knytt til løysingval, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet)?
 - c. Er det etablert rutinar for kvalitetssikring av grunnlag for avgjerd om val og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - d. I kva grad er det etablert tydelege retningslinjer og rutinar for:
 - i. Definering av mål for prosjektet og utarbeiding av kvalitetsplan for å nå dei måla som er definert?
 - ii. Gjennomføring av risikovurderingar knytt til kvalitet, framdrift og økonomi i prosjektet?
 - iii. Estimering av kostnader/utarbeiding av kalkylar, samt oppdatering av kalkylar ved endra prosjektføresetnader?
 - iv. Utarbeiding av framdriftsplan?
3. Har Bømlo kommune etablert system og rutinar **for gjennomføring og styring** av investeringsprosjekt?
 - a. Er det etablert rutinar for utarbeiding av kontraktsstrategi for investeringsprosjekt, som tek omsyn til kontraktuell risiko (kontraktane sin storleik/kompleksitet, leverandørrelatert risiko mv.)?

- b. Er det etablert rutinar for gjennomføring av risikovurderingar i samband med val av entrepriseforamar/-struktur?
 - c. Er det etablert rutinar for å kvalitetssikre anbodsgrunnlag og kravspesifikasjonar knytt til entreprisar/kontraktar?
 - d. I kva grad har kommunen sikra tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekt?
 - e. I kva grad har kommunen sikra tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekt?
 - f. I kva grad er det etablert rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging? Under dette:
 - i. Rutinar for å stille krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar?
 - ii. Rutinar for å gjennomføre kontroll med at seriøsitetskrav blir etterlevd i prosjekt?
 - g. Er det etablert retningslinjer/rutinar for styring av økonomien i investeringsprosjekt?
 - h. I kva grad er det etablert rutinar for oppfølging av endringsmeldingar, som inkluderer vurdering av eventuelle konsekvensar for framdrift og økonomi?
4. I kva grad har eit **utvald investeringsprosjekt** i Bømlo kommune blitt **gjennomført** i samsvar med **kommunale retningslinjer/rutinar** og **anerkjente prinsipp for prosjektstyring**, samt regelverk og rutinar for oppfølging av kontraktar og leverandørar?
- a. Har kommunen sikra ei tydeleg rolle- og ansvarsdeling og tydelege fullmakter i prosjektet?
 - b. Har det vore etablert tydelege krav og retningslinjer for rapportering?
 - c. Har prosjektet blitt planlagt ut frå gjeldande kommunale retningslinjer/rutinar? Under dette:
 - i. Er eventuell prosjektmodell lagt til grunn for planlegging av prosjektet?
 - ii. Tek avgjerdsgrunnlag for val av prosjekt tilstrekkeleg omsyn til risiko og usikkerheit i prosjektgjennomføringa, og er avgjerdsgrunnlag tilstrekkeleg kvalitetssikra?
 - iii. Er det gjennomført risikovurderingar knytt til kvalitet, framdrift og økonomi i prosjektet?
 - iv. Er det utarbeidd kvalitets- og framdriftsplanar for prosjektet?
 - v. Er det utarbeidd realistiske kalkylar for prosjektet og har kalkylane blitt oppdatert ved ev. endra føresetnader?
 - d. Har prosjektet blitt gjennomført ut frå gjeldande kommunale retningslinjer/rutinar? Under dette:
 - i. Er det utarbeidd kontraktsstrategi for prosjektet?
 - ii. Er det gjennomført risikovurdering ved val av entrepriseforamar/-struktur?
 - iii. Har anbodsgrunnlag og kravspesifikasjon(ar) blitt kvalitetssikret i tilstrekkeleg grad?
 - iv. I kva grad har det vore ei tilfredsstillande kontraktsoppfølging i samband med gjennomføring av investeringsprosjektet? Under dette:
 - Har det blitt stilt krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar, og har ev. krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar blitt tilstrekkeleg følgt opp?
 - v. I kva grad har prosjektet vore gjenstand for ei tilfredsstillande økonomistyring?
 - vi. I kva grad er endringsmeldingar tilstrekkeleg vurdert og følgt opp?
 - vii. I kva grad er det rapportert tilfredsstillande om framdrift og kostnadsutvikling i prosjektet?

1.3 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2021 til august 2021.

1.3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og anerkjende standardar med tilrådingar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har revisjonen samla inn og analysert dokumentasjon knytt til Bømlo kommune sine system og rutinar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Revisjonen har også innhenta og analysert dokumentasjon knytt til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet utbygging av Meling skule. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte gjennomført intervju med sentrale personar i Bømlo kommune som arbeider med planlegging og gjennomføring av kommunale investeringsprosjekt og/eller har vore involvert i arbeidet med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet utbygging av Meling skule. Utvalet omfattar kommunedirektør, kommunaldirektør for samfunnsutvikling, kommunalsjef for oppvekst og kultur, leiar for prosjektavdelinga (som også er prosjektleiar for Meling skule-prosjektet), rådgjevar for innkjøp, økonomisjef og ordførar i Bømlo kommune, samt rektor ved Meling skule. Totalt er det gjennomført åtte intervju.

1.3.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten har blitt sendt til kommunedirektøren for verifisering, og påpeikte faktafeil har blitt retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten har blitt sendt til kommunedirektøren for uttale, og kommunedirektøren sin høyringsuttale er lagt ved i den endelege rapporten (vedlegg 1).

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova og frå anerkjente standardar for internkontroll og prosjektstyring. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg til rapporten.

1.5 Leserettleiing

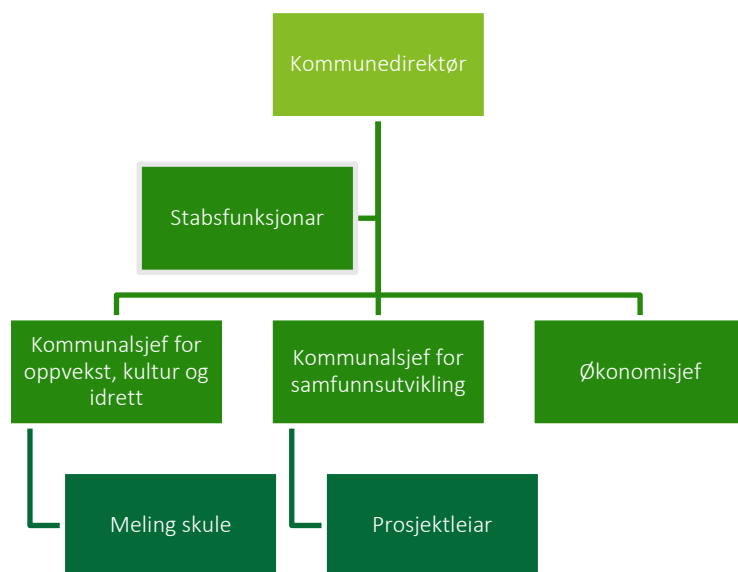
Dei ulike kapitla i forvaltningsrevisjonen (hovudkapittel 3-5) er i hovudsak bygd opp av ein generell del som omtaler overordna system og rutinar i Bømlo kommune for arbeid med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og ein spesiell del som omtaler arbeidet med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet Meling skule.

2 Om tenesteområdet

2.1 Overordna organisering av investeringsprosjekt i Bømlo kommune

Investeringsprosjekt i Bømlo kommune blir gjennomført av prosjektavdelinga, som ligg plassert under kommunalområdet samfunnsutvikling, i direkte line under kommunedirektøren. Avdelinga har ein tilsett prosjektleiar som arbeider med planlegging, leiing og oppfølging av dei kommunale investeringsprosjekta som blir gjennomført.

Figuren under viser plasseringa av prosjektavdelinga under kommunalsjef for samfunnsutvikling, samt plassering av andre kommunalområde og funksjonar som er relevante med omsyn til gjennomføring av utbygginga av Meling skule.



Figur 1: Organisering av relevante kommunalområde i Bømlo kommune¹

2.2 Bakgrunn for investeringsprosjekt Meling skule

Av sak PS 8/20 frå Arbeidsmiljøutvalet (5. mars 2020) går det fram at det hausten 2019 blei starta opp eit arbeid med å vurdere kapasiteten og arbeidstilhøva ved Meling skule. Av saka går det fram at det allereie i 2006 blei sendt brev frå FAU ved skulen til Bømlo kommune, med oppmoding om utviding og ombygging. Det går fram av saka at lærarane ved Meling skule sat i opne kontorlandskap som blei opplevde som svært tronge, og som ikkje støttar krava til innemiljø og krav til storleik per arbeidsplass. Det blei òg rapportert om få møterom, samt enkle toalett og garderebeforhold.

Vidare blei det i same sak vist til at Meling skule i nær framtid ville få behov for eit ekstra klasserom til parallelle skuleklassar. Dette grunna elevauke ved skulen i dei kommande åra. Det blei i saka også peikt på at behov for utbygging av Meling skule ville vere naudsynt for å sikre gode nok tilhøve for SFO ved skulen.

På bakgrunn av mellom anna dei vurderingar som blei gjennomført hausten 2019 av kontorlokale, klasseromsituasjon og andre fasilitetar ved Meling skule, blei det i Bømlo kommune sitt investeringsbudsjett for 2020-2023 sett av 7 mill. kr. i 2020 og 10 mill. kr. i 2021 til nye lærararbeidsplassar, SFO-base og grupperom ved Meling skule.²

2.3 Sentrale hendingar og økonomisk utvikling i investeringsprosjektet Meling skule

Revisjonen får opplyst at det på dåverande kommunedirektør sitt initiativ blei gjennomført eit oppstartsmøte med arkitektfirmaet Holon i mai 2019, og at det i perioden frå mai og framover blei arbeidd med skisser til moglege

¹ [Organisasjonskart - Bømlo kommune \(bomlo.kommune.no\)](https://bomlo.kommune.no)

² PS 122/2019, 9. desember 2019.

løysingar for utbygging av Meling skule, med utgangspunkt i dei utbyggingsbehova som allereie var kjent på dette tidspunktet. Både leing og tilsette ved Meling skule, samt relevante personar frå kommunalområdet oppvekst, idrett og kultur, blei involvert i dette arbeidet gjennom dialogmøte.

Revisjonen får opplyst at administrasjonen etter å ha gjennomført dei første dialogmøta (haust/vinter 2019/2020), blei oppmerksame på at kva ønske og kva behov som eksisterte på brukarsida når det gjaldt utbygginga av Meling skule skilte seg ein heil del frå utgangspunktet, og at det difor var naudsynt å gjere justeringar i prosjektet. I den same perioden blei det også klart at oppdaterte framskrivingar av elevtal viste at Meling skule ville ha behov for fleire klasserom enn det som først var planlagt og teke høgde for i kommunestyret sitt budsjettvedtak på totalt 17 mill. kr. (fordelt over åra 2020 og 2021). Revisjonen får opplyst at dei oppdaterte føresetnadane blei tatt inn i planar og skisser for utbygginga, og innarbeidd i kostnadsestimata for prosjektet.

Kostnadsestimat frå arkitektfirmaet Holon frå januar 2020, utarbeidd etter at dei oppdaterte føresetnadane var teke høgde for, viste ei vesentleg auke i kostnader i høve til dei beløpa som opphavleg var lagt inn i investeringsbudsjett for 2020 og 2021. Kostnadsestimata, som blei lagt fram for prosjektleiar og kommunalsjef for oppvekst og kultur, viste eit samla kostnadsoverslag på mellom 30 og 40 mill. kr., avhengig av tal kvadratmeter som skulle byggast om eller byggast nytt.

Konkurranse om gjennomføring av utbyggingsprosjektet Meling skule blei lyst ut på Doffin i mai 2020. Det tilbodet som skåra best i høve til tildelingskriteria i konkurransen, hadde ein totalkostnad på 28,4 mill. kr., dvs. 11,4 mill. kr. høgare enn kostnadsramma som var sett av til prosjektet i investeringsbudsjett for 2020 og 2021.

Med bakgrunn i aukinga i estimerte kostnader og pristilbod frå entreprenør, blei det i samband med revidering av budsjett i juni 2020 lagt fram forslag for kommunestyret om å auke ramma for prosjektet utbygging av Meling skule med 11,4 mill. kr. Av protokoll frå kommunestyret³ går det fram at kommunestyret godkjente ei auke av kostnadsramma for Meling skule-prosjektet med 11,4 mill. kr., til totalt 28,4 mill. kr.

Hausten 2019 gjekk dåverande kommunedirektør bort. Kommunedirektør var prosjekteigar i Meling skule-prosjektet. Rolla blei først vidareført til konstituert kommunedirektør og kommunalsjef for oppvekst og kultur, og deretter vidare til noverande kommunedirektør i samband med denne si tilsetting.

6. april 2020 orienterte administrasjonen kommunestyret om at framdrift i prosjektet med utbygging av Meling skule. Av orienteringa gjekk det fram at prosjektet var i rute med omsyn til dei milepålar som var etablert. Gjennom intervju gjennomført i mai 2021 får revisjonen opplyst at prosjektet framleis er i rute og at deler av prosjektet ville stå klart til skulestart hausten 2021 (som planlagt).

³ PS 55/2020, 22. juni 2020.

3 Roller og ansvar

3.1 Problemstilling

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

1. *Har Bømlo kommune etablert system som sikrer tydelege rolle- og ansvarsforhold og rapportering i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?*

Under dette:

- a. Er det etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling og tydelege fullmakter i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?⁴
 - b. Er det etablert rutiner for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - c. Er det etablert tydelege krav og retningslinjer for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt
4. *I kva grad har eit utvald investeringsprosjekt i Bømlo kommune blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutiner og anerkjente prinsipp for prosjektstyring, samt regelverk og rutiner for oppfølging av kontraktar og leverandørar?*

Under dette:

- a. Har kommunen sikra ei tydeleg rolle- og ansvarsdeling og tydelege fullmakter i prosjektet?
- b. Har det vore etablert tydelege krav og retningslinjer for rapportering?
- c. Har prosjektet blitt gjennomført ut frå gjeldande kommunale retningslinjer/rutiner? Under dette:
 - vii. I kva grad er det rapportert tilfredsstillande om framdrift og kostnadsutvikling i prosjektet?

3.2 Revisjonskriterium

3.2.1 Krav til internkontroll

I kommunelova § 13-1, 3. og 4. ledd, går følgende krav til kommunedirektøren fram:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.»

Kommunelova kapittel 25, som tredde i kraft 1.1.2021, inneheld eigne føresegn knytt til kommunen sin internkontroll:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

⁴ Denne problemstillinga dekker spørsmål knytt til ansvarsdeling og fullmakter i grensesnittet mellom politikk og administrasjon, under dette om det er etablert retningslinjer og rutiner for å sikre at det er tydeleg avklart kva mynde administrasjonen har til å ta val og treffe avgjersle i prosjekt utan kommunestyret si involvering.

Det er fleire anerkjente rammeverk som skildrar grunnprinsipp for god internkontroll. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.⁵ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging frå leiinga

3.2.2 Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»⁶ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»⁷, blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ei profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør innehalde retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som forutsett.

Ifølgje NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging vidare fastsette og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er naudsynte bør bli definert. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskiltringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølgje standardane også bli identifisert eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Av NS-ISO 10006-standarden går det fram at ein i den innleiande fasen av eit prosjekt bør vedta ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også vere gjort naudsynte avklaringar om framdriftsplan og vesentlege kontrakts- og avtaleforhold. Det bør vidare vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også fram at *«prosjektorganisasjonen bør forvisse seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»* Det bør i tillegg vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ.

Se vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekt

3.3.1 Datagrunnlag

3.3.1.1 Retningslinjer/rutinar for rolle- og ansvarsfordeling

Krav til, føringar og retningslinjer/rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt i Bømlo kommune er nedfelt skriftleg i to ulike dokument. I kommunen sitt *økonomireglement*⁸ er overordna krav til og føringar for planlegging, avgjerd om, styring og rapportering av investeringsprosjekt skildra. *Handbok for bygge- og anleggsprosjekt i Bømlo kommune*⁹ inneheld meir detaljerte rutinar for korleis dei ulike fasane og stega i kvart enkelt investeringsprosjekt skal gjennomførast. Desse to dokumenta utgjer kommunen sitt samla rutineverk for gjennomføring av investeringsprosjekt. Revisjonen får opplyst at det utover det som går fram av desse to dokumenta, ikkje er utarbeidd ytterlegare skriftlege rutinar knytt til gjennomføring av ulike oppgåver i kommunale investeringsprosjekt.

I delkapittel 11.9 Administrasjon i kommunen sitt økonomireglement, er fordeling av roller og ansvar i investeringsprosjekt omtalt. Her går det fram av rådmann (kommunedirektør) eller den vedkommande har delegert mynde til, er prosjektansvarleg, og har ansvar for å oppnemne ein prosjektleiar og ein prosjektorganisasjon som er tilpassa prosjektet sin storleik, omfang og kompleksitet, og utarbeide mandat for desse rollene. Vidare går det fram at den som blir oppnemnt som prosjektleiar, er ansvarleg for gjennomføring av prosjektet, under dette for mellom anna kvalitet, framdrift, økonomi og rapportering til prosjektansvarleg undervegs. Prosjektansvarleg har ansvar for å rapportere vidare til formannskap/aktuelle utval når dette er naudsynt.

⁵ COSO: Internal Control | Integrated Framework (2013)

⁶ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

⁷ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

⁸ Vedteke av kommunestyret 15. juni 2009, i sak PS 59/09.

⁹ Sist oppdatert 26. april 2012.

Av *Handbok for bygge- og anleggsprosjekt* går det vidare fram prosjektleiar har ansvar for å vurdere om det er behov for å gjennomføre ei forstudie i det enkelte prosjekt. Behov for forstudie skal vurderast ut frå prosjektet sitt omfang, og rapport frå ei eventuell forstudie skal innehalde ei tilråding om korleis prosjektorganisasjonen skal utformast, under dette om det er behov for eksterne ressursar i prosjektet. Uavhengig av om det blir gjennomført ei eiga forstudie eller ikkje, skal endeleg prosjektmandat (etter at forslag til investeringsprosjekt er handsama politisk) innehalde oversikt over prosjektorganisasjonen i investeringsprosjektet, under dette kven som er prosjektansvarleg og prosjektleiar, samt kva andre roller og personar som inngår i prosjektet.

1. januar 2021 tilsette Bømlo kommune ny kommunalsjef for samfunnsutvikling. I intervju blir det opplyst at kommunalsjefen har eit overordna ansvar for oppfølging og styring av dei investeringsprosjekta som blir gjennomført i kommunen. Kommunalsjefen ser også for seg at ho i tida framover vil ha ansvar for å følgje opp og sikre at kommunen får etablert ein tilstrekkeleg internkontroll for gjennomføring av investeringsprosjekt og at alle prosjekt som blir gjennomført blir dokumentert i tilstrekkeleg grad. Rolla til ny kommunalsjef er på revisjonstidspunktet ikkje omtalt i dei styrande dokumenta til kommunen for gjennomføring av investeringsprosjekt (økonomireglement og handbok for bygge- og anleggsprosjekt), og i intervju blir det vist til at det er behov for å oppdatere dei styrande dokumenta til kommunen, slik at desse reflekterer riktig den organiseringa og dei styringslinene som gjeld i dag for gjennomføring av investeringsprosjekt.

I intervju blir det opplyst at kommunen har fast praksis for at det blir etablert styringsgrupper for kvart investeringsprosjekt så snart prosjekta har blitt vedteke og bevilga midlar i budsjett. Styringsgruppa for det enkelte prosjekt er normalt sett saman av prosjekteigar, prosjektleiar, kommunalsjefar for berørte område og andre relevante interessentar.

3.3.1.2 Rolle- og ansvarsfordeling i Meling skule-prosjektet

Som det framgår av kapittel 2.3, var tidlegare kommunedirektør prosjekteigar i prosjektet utbygging av Meling skule då prosjektet blei initiert hausten 2019. Då tidlegare kommunedirektør gjekk bort, blei rolla overtatt av konstituert kommunedirektør og kommunalsjef for oppvekst og kultur, og deretter overført til noverande kommunedirektør i samband med denne si tilsetting. Rolla som prosjektleiar i Meling skule-prosjektet har under heile perioden lagt til leiar for prosjektavdelinga (som i eigenskap av å vere den einaste tilsette i avdelinga, er prosjektleiar for dei fleste investeringsprosjekta som blir gjennomført i kommunen). I tillegg har kommunen nytta seg av ekstern bistand til teikning og utarbeiding av funksjonsskildringar, samt til sjølve gjennomføringa av prosjektet (entreprenørtenester). Dette er nærare omtalt i kapittel 3.4.1.

Det blei oppretta ei styringsgruppe for Meling skule-prosjektet beståande av kommunedirektør som prosjektansvarleg, prosjektleiar, kommunalsjef for oppvekst, kommunalsjef for samfunnsutvikling (gjekk inn i gruppa ved tilsetting), samt rektor og andre relevante personar ved Meling skule. Revisjonen får opplyst at det tok noko tid før ei styringsgruppe blei oppretta, og det i den innleiande fasen av prosjekt ikkje var etablert ei formell styringsgruppe for prosjektet. Styringsgruppa blei nedsett forholdsvis raskt etter at arbeid med prosjektet blei igangsett, for å sikre at prosjektet skulle bli gjennomført som vedteke.

I intervju blir det gjennomgåande opplyst at fordelinga av roller og ansvar i Meling skule-prosjektet i hovudsak har blitt opplevd å vere tydeleg. Samstundes blir det vist til at grensesnittet mellom dei ulike involverte i prosjektet ikkje alltid har vore tilstrekkeleg tydeleg avklart. Prosjektleiar opplyser i intervju at det tidvis har blitt opplevd som uklart kven i kommunen han skal rapportere til om forhold knytt til gjennomføring av prosjektet, og at dette ikkje har vore formalisert skriftleg.

I forlenginga av dette får revisjonen opplyst at det i samband med oppstart av prosjektet utbygging av Meling skule, ikkje blei gjennomført ei eiga forstudie med tilråding om korleis prosjektorganisasjonen skulle innrettast. Det blei heller ikkje utarbeidd eit endeleg skriftleg prosjektmandat som skildra mål og rammevilkår for og krav til prosjektet mv., eller som inneheldt oversikt over prosjektorganisasjonen, involverte roller/personar og forholda mellom desse. I intervju blir det peikt på at dette ikkje reflekterer vanleg praksis (som er at det eksisterer skriftlege mandat for investeringsprosjekt), og at mangel på mandat for Meling skule-prosjektet må sjåast som eit resultat av den ekstraordinære situasjonen kommunen var i då prosjektet blei vedteke og initiert, med skifte av kommunedirektør.

Dei intervjuene som har vore involverte i prosjektet gjer uttrykk for at mangel på skriftleg mandat ikkje i seg sjølv har gått utover kvalitet og framdrift i prosjektet. Mangelen på eit skriftleg mandat som samlar all relevant informasjon på ein stad har imidlertid gitt ein del meirarbeid for prosjektleiar, som undervegs har vore naud å bruke tid og krefter på å søke etter riktig informasjon/opplysningar og dei rette menneska å konsultere i ulike spørsmål og situasjonar.

3.3.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Bømlo kommune etablert retningslinjer og rutinar for å sikre rolle- og ansvarsdeling i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, i samsvar med god praksis for internkontroll og tilrådingar i standarden NS-ISO 10006. Revisjonen vil imidlertid peike på at rutinane ikkje er oppdaterte med omsyn til ny kommunalsjef for samfunnsutvikling si rolle. Det er viktig at kommunen oppdaterer styrande dokument i høve til gjeldande organisering, ansvars- og oppgåvefordeling, slik at det er tydeleg for alle som er involvert i arbeid med investeringsprosjekt kva roller som har ansvar for kva oppgåver og aktivitetar i kvart enkelt prosjekt. Dette for å forhindre at sentrale aktivitetar og oppgåver blir gjenstand for unaudsynt dobbeltarbeid og at viktige prosjektrelaterte oppgåver ikkje blir utført.

Vidare vil revisjonen peike på at det er viktig at dei retningslinjer og rutinar som er etablert i kommunen for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, faktisk blir nytta i kvart enkelt prosjekt. I samband med Meling skule-prosjektet blei ikkje gjennomført egne studiar/analysar av korleis prosjektorganisasjonen for prosjektet skulle innrettast, og det blei heller ikkje utarbeidd eit skriftleg prosjektmandat med oversikt over prosjektorganisasjonen, involverte roller/personar og forhold/grensesnitt mellom desse. Sjølv om involverte personar opplyser at fordelinga av roller og ansvar i Meling skule-prosjektet i hovudsak har blitt opplevd å vere tydeleg, meiner revisjonen at mangel på skriftleg mandat som viser rolle- og ansvarsdelinga i prosjektet har medført ein viss risiko for at det ikkje er tilstrekkeleg avklart kven som har ansvar for utføring av kva oppgåver, samt kven prosjektet skal rapportere om ulike forhold og hendingar til. For å redusere slik risiko, meiner revisjonen det er viktig at Bømlo kommune sikrar og dokumenterer ei prosjektorganisering med tilstrekkeleg klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer i alle investeringsprosjekt som blir gjennomført i kommunen, i samsvar med dei sentrale tilrådingane i NS-ISO 10006:2017 om prosjektorganisering og informasjonsutveksling/rapportering.

3.4 Behov for ekstern kompetanse

3.4.1 Datagrunnlag

3.4.1.1. Rutinar for vurdering av behov for ekstern kompetanse

Som det går fram av kapittel 3.3.1.1, er det i *Handbok for bygge- og anleggsprosjekt* vist til at prosjektleiar i samband med ei eventuell i det enkelte investeringsprosjekt også skal vurdere om det er behov for å benytte eksterne ressursar i prosjektet. Utover dette er det ikkje etablert egne rutinar for vurdering av behov for ekstern kompetanse i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt i Bømlo kommune.

Revisjonen får opplyst at kommunen har avgrensa med interne ressursar til bruk i investeringsprosjekt, inklusiv prosjektleiarkompetanse. Kommunen har difor inngått rammeavtalar med leverandørar av tenester som kommunen per i dag ikkje sjølv har kompetanse til å løyse. Bømlo kommune har rammeavtale med både arkitektfirmaet Holon og ingeniørfirmaet Omega Areal, og nyttar desse ved behov. Revisjonen får opplyst at det er etablert praksis for å nytte dei aktuelle firmaa i samband med til dømes arkitektarbeid og utforming av rom-/funksjons-/arealprogram.

Kommunedirektør viser i intervju til at sjølv om kommunen har knapt med prosjektleiarressursar til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og nyttar ekstern kompetanse til ein del oppgåver, har ein eit ønske om å halde sjølve styringa av kommunale investeringsprosjekt mest mogleg internt. Kommunedirektøren viser til at kommunen har ein viss sårbarheit på dette området, då den primært har ein prosjektfagleg ressurs tilgjengeleg til å drive aktiv prosjektstyring. Kommunedirektør understrekar samstundes at kommunen har eigen rådgjevar på innkjøp som er tett på i relevante fasar av prosjektet når det gjeld anskaffingar og kontrahering, og at kommunen også legg opp til ein praksis framover der kommunalsjef vil vere meir involvert i oppfølging av prosjekta.

3.4.1.2. Bruk av ekstern kompetanse i Meling skule-prosjektet

Undersøkinga viser at Bømlo kommune i samsvar med etablert praksis har nytta ekstern kompetanse til både arkitektarbeid og funksjonsutgreiing i Meling skule-prosjektet. Både arkitektfirmaet Holon og Omega Areal har vore involvert i prosjektet, frå den innleiande planleggingsfasen til utforming av rom-/funksjons-/arealprogram i Meling skule-prosjektet. Revisjonen får opplyst at kravspesifikasjonar og tekniske dokument i anbudsdokument brukt i kontraheringsprosessen i Meling skule-prosjektet ble utarbeidd i samarbeid med innleigde rådgjevarar frå Holon og Omega Areal. Sjølv kontraheringa (anskaffinga) av entreprenørar til utføring av prosjekt blei imidlertid gjennomført av kommunen sjølv, ved innkjøpsrådgjevar og prosjektleiar.

3.4.2 Vurdering

Bømlo kommune har ikkje etablert egne rutinar som omtalar korleis vurderingar av behov for eventuell ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt skal gjerast, samt kva omsyn som skal takast i dei høva der kommunen vurderer å hente inn ekstern kompetanse. Det er likevel etablert praksis at det ofte blir nytta ekstern kompetanse i investeringsprosjekt.

Ofte vil det gi seg naturleg i kva situasjonar kommunen vil ha behov for å innhente ekstern kompetanse i investeringsprosjekt (til dømes i tilfelle der kommunen sjølv ikkje innehar den riktige kompetansen til å handtere ei gitt oppgåve). Revisjonen meiner likevel at Bømlo kommune bør vurdere å utarbeide rutinar som spesifiserer i kva prosjekt det typisk kan vere behov for å innhente ekstern kompetanse, samt kva vurderingar som bør gjerast for å sikre at ein knyter til seg den riktige kompetansen. Revisjonen meiner også kommunen bør vurdere å skriftleggjere praksisen som er etablert for bruk av eksterne rådgjevarar til utføring av bestemte oppgåver. Skriftlege rutinar, samt skriftleggjing av kommunen sin etablerte praksis for bruk av ekstern kompetanse, vil etter revisjonen si vurdering vere i samsvar med krav til god internkontroll. Det vil og kunne bidra til å redusere risikoen for svikt, feil og manglar i ressursplanleggingsprosessane (til dømes at eventuelle gap/avvik mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for å gjennomføre eit prosjekt ikkje blir identifisert, og at eventuelle avvik som blir avdekket ikkje blir handtert på ein adekvat måte).

3.5 Rapportering i investeringsprosjekt

3.5.1 Datagrunnlag

3.5.1.1 Krav og retningslinjer for rapportering i investeringsprosjekt i Bømlo kommune

Krav til rapportering i investeringsprosjekt som blir gjennomført i Bømlo kommune er omtalt i både økonomireglementet og handbok for bygge- og anleggsprosjekt. Revisjonen sin gjennomgang av krava i begge dokument viser at desse er forholdsvis lite detaljerte, og at krava i hovudsak dekkjer økonomisk rapportering og rapportering på eventuelle avvik.

Som omtalt i kapittel 3.3.1.1, er det i *Økonomireglement for Bømlo kommune* vist til at prosjektleiar ansvarleg for å rapportere til prosjektansvarleg i kommunen om hendingar og framdrift i kvar enkelt prosjekt, medan prosjektansvarleg har ansvar for å rapportere vidare til formannskapet og andre utval der dette er naudsynt. Vidare går det fram av delkapittel 11.15 i økonomireglementet at det skal utarbeidast prosjektrekneskap for alle investeringar, og at rekneskapen jamleg skal leggjast fram for aktuelle utval. Det er også stilt krav til at alle investeringsprosjekt skal kontrollerast i samband med den kontinuerlege rapporteringa, jamfør krava til rapportering i rekneskapsforskrifta. I delkapittel 11.18 i reglementet går det fram at det skal utarbeidast sluttrekneskapsrapport når prosjekta er avslutta. I desse skal mellom anna overskridingar og eventuell overfinansiering gå fram, og rapportane skal også innehalde naudsynt informasjon om gjennomføringa og avslutninga av prosjekta.

Under punkt 6.4 i *Handbok for bygge- og anleggsprosjekt* er det vist til at alle avvik som eksempelvis gjeld framdrift og økonomi, samt skade på objekt eller person, skal meldast til prosjektleigar straks dei blir kjende/opstår. Utover dette, er det i handboka vist til økonomireglementet når det gjeld krav til rapportering i investeringsprosjekt.

I intervju får revisjonen opplyst at rapportering internt i administrasjonen i investeringsprosjekt stort sett skjer munnleg og/eller per e-post mellom prosjektleiar og prosjektansvarleg. Den interne rapporteringa i prosjektet er i liten grad dokumentert skriftleg og arkivert for seinare bruk. Vidare er det etablert praksis at prosjektleiar rapporterer til styringsgruppa i samband med møte i denne. Revisjonen får opplyst at det er prosjektleiar sjølv som vurderer kva forhold og informasjon det skal rapporterast om, både til prosjektansvarleg og til styringsgruppa. Utover dei generelle krava som framgår av økonomireglement og handbok for bygge- og anleggsprosjekt, har ikkje kommunen definert spesifikke krav til kva prosjektleiar skal rapportere på. I intervju får revisjonen opplyst at det per i dag ikkje blir opplevd som tilstrekkeleg tydeleg avklart kva prosjektleiar skal rapportere på internt i samband med investeringsprosjekt, når det skal rapporterast og til kven. Prosjektleiar opplyser at han i si rapportering normalt sett orienterer om eventuelle kostnadsoverskridingar samt om prosjektet er i rute eller ikkje.

Når det gjeld rapportering til politisk nivå på investeringsprosjekt, får revisjonen opplyst at dette normalt skjer til det utvalet det enkelte investeringsprosjektet er relevant for, samt til i formannskapet og kommunestyret. Det er etablert faste rapporteringspunkt gjennom tertialrapportar, behandling av eventuelle reviderte budsjett og årsrapport. Ved desse faste rapporteringspunkt, er det status for økonomi i prosjekta som er hovudtema. Ikkje-økonomiske forhold som gjeld pågåande investeringsprosjekt, blir som oftast orientert om munnleg for formannskap og kommunestyret under den faste saka «Kommunedirektøren orienterer». Dette kan eksempelvis dreie seg om framdrift/forseinkingar, kvalitet, særskilte hendingar/avvik mv.

Ordførar opplyser i intervju at politikarane som hovudregel opplever å få tilgang på den informasjonen dei etterspør frå administrasjonen om investeringsprosjekt, men at det tidlegare ikkje har vore etablert noko fast skriftleg rapportering frå administrasjon i investeringsprosjekt på andre forhold enn økonomi. I undersøkinga kjem det imidlertid fram at noverande kommunedirektør har lagt opp til ein annan praksis, og at det framover er planlagt at det vil bli meir jamlege, skriftlege orienteringar om status i investeringsprosjekt til politisk nivå (også om forhold som ikkje gjeld økonomi).

3.5.1.2 Rapportering i Meling skule-prosjektet

Revisjonen får opplyst at rapportering i samband med Meling skule-prosjektet, i stor grad har skjedd i samsvar med etablert praksis i kommunen for rapportering i investeringsprosjekt. Internt i administrasjonen har prosjektleiar i hovudsak rapportert munnleg til kommunedirektør, kommunalsjef for oppvekst og styringsgruppa i prosjektet om forhold og hendingar knytt til framdrift og økonomi, under dette også avvik i prosjektet. Den interne rapporteringa er i liten grad dokumentert skriftleg.

Vidare har administrasjonen rapportert til politisk nivå om status for økonomi i prosjektet i samband med dei faste rapporteringspunkta (tertial- og årsrapportar, samt ved revidering av budsjett).

Når det gjeld rapportering til politisk nivå om forhold i Meling skule-prosjektet utover økonomi, får revisjonen opplyst i intervju at det ikkje har vore etablert noko fast rapportering eller anna informasjonsdeling frå administrasjonen i kommunen om status for gjennomføring, hendingar og ev. avvik knytt til framdrift og kvalitet mv. Utover rapporteringa som har skjedd i samband med fast økonomirapportering, har revisjonen identifisert tre protokollar frå møte i kommunestyret i perioden 1.1.2020-1.6.2021¹⁰, som inneheld kortfatta statusrapportar på framdrift i Meling skule-prosjektet. Som det framgår under førre oversikt, er det framover imidlertid lagt opp til ein praksis med hyppigare, skriftlege orienteringar frå administrasjonen om status i investeringsprosjekt.

3.5.2 Vurdering

Bømlo kommune har etablert retningslinjer og rutinar for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt. Etter revisjonen si vurdering inneheld ikkje dei etablerte rapporteringsrutinane tilstrekkeleg tydelege krav til kva forhold det skal rapporterast på i det enkelte prosjekt, korleis rapporteringa skal organiserast/strukturast, kor ofte eller til kven det skal rapporterast (både internt i lina i administrasjonen og frå administrasjonen til politikarane). Dette kan etter revisjonen si vurdering medføre risiko for at rapporteringa frå investeringsprosjekt som er under gjennomføring ikkje alltid inneheld den informasjonen/dei opplysningane som det er viktig at administrativ leiing og/eller politikarane mottek.

Revisjonen meiner denne risikoen til dels blir illustrert av rapporteringa i Meling skule-prosjektet. Her er det i liten grad dokumentert at prosjektet har rapportert til politisk nivå på andre forhold enn prosjektet sin økonomi på overordna nivå og om prosjektet er i rute eller ikkje i høve til endeleg ferdigstillingsdato. Eit viktig føremål med rapportering i investeringsprosjekt til både administrativ leiing og særleg til politisk nivå, er å sikre at mottakarane får tilstrekkeleg med informasjon til å følge opp at prosjekta blir gjennomført i samsvar med vedtak, og til å kunne iverksette tiltak for å korrigere forhold som gjer at prosjekt avviker frå vedtak. Særleg vil rapportering på eventuelle utfordringar som vil kunne påverke framdrift og kostnader i prosjekt kunne utgjere eit viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfelle der det inntreffer hendingar som gjer at eit prosjekt ikkje lar seg gjennomføre i samsvar med dei intensjonar, føringar og rammer som i utgangspunktet er definert.

Rapporteringa i Meling skule-prosjektet frå administrasjonen til kommunestyret har ikkje omfatta tidsriktig informasjon om forhold og hendingar som har oppstått og som har påverka prosjektet, slik som til dømes informasjon om behov for å gjere kostnadsaukande justeringar i prosjektet før utlysing av anbod om utbygginga av Meling skule. For å sikre at kommunestyret har tilstrekkeleg moglegheit til å iverksette korrigerande tiltak i investeringsprosjekt der føresetnadane har endra seg, til dømes i prosjekt der det viser seg å vere behov for meir midlar for å kunne realisere det tiltenkte prosjektet, meiner revisjonen at Bømlo kommune bør vurdere å spesifisere tydelegare i sine rutinar korleis rapporteringa skal innrettast. Kommunen bør mellom anna konkretisere kva forhold og hendingar i prosjektet det skal rapporterast om, korleis rapporteringa skal sjå ut og når det skal rapporterast for å sikre at politikarane mottek mest mogleg tidsriktig informasjon.

¹⁰ Datert høvesvis 06.04.2020, 07.12.2020 og 21.06.2021. All rapportering på status for framdrift er gitt under sakstittelen *Orientering frå kommunedirektør..*

4 Planlegging og initiering

4.1 Problemstilling

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

2. *Har Bømlo kommune etablert system og rutinar for planlegging og initiering av investeringsprosjekt?*

Under dette:

- a. Har kommunen etablert ein prosjektmodell eller tilsvarande for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - b. Er det etablert rutinar for utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt, som tek omsyn til risiko og usikkerheit i prosjektgjennomføringa (til dømes usikkerheit knytt til løysingval, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet)?
 - c. Er det etablert rutinar for kvalitetssikring av grunnlag for avgjerd om val og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - d. I kva grad er det etablert tydelege retningslinjer og rutinar for:
 - i. Definering av mål for prosjektet og utarbeiding av kvalitetsplan for å nå dei måla som er definert?
 - ii. Gjennomføring av risikovurderingar knyttet til kvalitet, framdrift og økonomi i prosjektet?
 - iii. Estimering av kostnader/utarbeiding av kalkylar, samt oppdatering av kalkylar ved endra prosjektføresetnader?
 - iv. Utarbeiding av framdriftsplan?
4. *I kva grad har eit utvald investeringsprosjekt i Bømlo kommune blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutinar og anerkjente prinsipp for prosjektstyring, samt regelverk og rutinar for oppfølging av kontraktar og leverandørar?*

Under dette:

- c. Har prosjektet blitt planlagt ut frå gjeldande kommunale retningslinjer/rutinar:
 - i. Er eventuell prosjektmodell lagt til grunn for planlegging av prosjektet?
 - ii. Tek avgjerdsgrunnlag for val av prosjekt tilstrekkeleg omsyn til risiko og usikkerheit i prosjektgjennomføringa, og er avgjerdsgrunnlag tilstrekkeleg kvalitetssikra?
 - iii. Er det gjennomført risikovurderingar knytt til kvalitet, framdrift og økonomi i prosjektet?
 - iv. Er det utarbeidd kvalitets- og framdriftsplanar for prosjektet?
 - v. Er det utarbeidd realistiske kalkylar for prosjektet og har kalkylane blitt oppdatert ved ev. endra føresetnader?

4.2 Revisjonskriterium

4.2.1 Krav til internkontroll

Sjå kapittel **Error! Reference source not found.** for revisjonskriterium om internkontroll.

4.2.2 Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»¹¹ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»¹², blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ein profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør innehalde retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjektet (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), og dessutan prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomførte som føreset.

Av ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»¹³ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»¹⁴ går det fram at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjere målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordna målsettinga vere å realisere byggeprosjektet. Meir spesifikke mål for eit prosjekt kan vere knytt til

¹¹ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

¹² NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

¹³ NS-ISO 10006:2017, «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

¹⁴ NS-ISO 9001:2015, «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

kvalitet, teknikkar for utføring, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerheit knytt til prosjektsføresetnader o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og det bør vere etablert system eller rutinar for å overvaka risikoen i heile prosjektperioden. Av ISO-standarden går det fram at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»¹⁵

Ifølgje NS-ISO 10006:2017 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeidast ein kvalitetsplan for prosjektet som beskriv aktivitetar og ressursar som er nødvendige for å nå målet for prosjektet. Det bør vera ein periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjektet, og eventuelle avvik frå framdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.¹⁶

4.3 Prosjektmodell for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt

4.3.1 Datagrunnlag

4.3.1.1 Prosjektmodellen til Bømlo kommune

Som omtalt i kapittel 3.3.1.1, utgjør dei to dokumenta *økonomireglement* og *handbok for bygge- og anleggsprosjekt i Bømlo kommune* kommunen sitt samla rutineverk for gjennomføring av investeringsprosjekt. Økonomireglementet gir dei overordna krav til og føringar for planlegging, avgjerd om, styring og rapportering av investeringsprosjekt i kommunen, medan handboka inneheld meir detaljerte rutinar for korleis dei ulike fasane og stega i kvart enkelt investeringsprosjekt skal gjennomførast.

Handbok for bygge- og anleggsprosjekt, som bygger på PLP-metodikken (Prosjektleiarsprosessen) til Innovasjon Noreg, inneheld kortfatta skildringar av dei aktivitetar og oppgåver som skal gjennomførast i dei ulike fasane av eit investeringsprosjekt i Bømlo kommune (forstudiefasen, forprosjektfasen og i hovudprosjektfasen), samt krav til dokumentering av ulike aktivitetar. Om gjennomføring og rapportering av forstudie for investeringsprosjekt, står det eksempelvis at forstudierapport skal arkiverast i ePhorte (sak- og arkivsystem) og innehalde vurdering av og anbefaling om prosjektorganisasjon, grov/overordna økonomisk kalkyle med grunngjeving og dokumentasjon, samt ev. andre moment som følgjer av mandat frå kommunedirektør. Utover dette, er det ikkje spesifisert nærare korleis aktivitetane i forstudia skal utførast, korleis rapport skal strukturast mv. Som peikt på i kapittel 3.3.1.1, har kommunen ikkje utarbeidd ytterlegare skriftlege rutinar knytt til gjennomføring av ulike oppgåver i kommunale investeringsprosjekt, anna enn det som framgår av økonomireglement og prosjekthandbok.

I intervju opplyser kommunedirektør at dei skriftlege rutinane for gjennomføring av investeringsprosjekt ikkje er tilstrekkeleg oppdaterte, og at han difor har bedt ansvarlege for dei ulike ansvarsområda om å følgje opp og sikre at dette blir tatt tak i. Kommunedirektøren understrekar viktigheita av å ha skriftlege rutinar og rammeverk for sentrale prosessar for investeringsprosjekt i ein kommune som Bømlo, der dei i stor grad lener seg på ein ressurs i prosjektavdelinga. Nytilsett kommunalsjef for samfunnsutvikling peikar i intervju på at dei retningslinjer, rutinar og malar for gjennomføring av investeringsprosjekt kommunen har per i dag, er mangelfulle og for begrensa i omfang. Ho opplyser at ho er i gang med å utarbeide oversikt over dei ulike dokumenta og prosessane ho saknar god dokumentasjon for, som grunnlag for vidareutvikling og styrking av system og rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt.

4.3.1.2 Bruk av prosjektmodell i Meling skule-prosjektet

Revisjonen viser at dei rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt som følgjer av økonomireglement og prosjekthandbok i all hovudsak har blitt nytta i samband med planlegging og gjennomføring av prosjektet utbygging av Meling skule.

Som det framgår av kapittel 3.3.1.2, blei det i samband med oppstart av prosjektet ikkje utarbeidd eit endeleg skriftleg prosjektmandat slik kommunen sine rutinar stiller krav om, og som skildrar mål og rammevilkår for og krav til prosjektet mv., og inneheld oversikt over prosjektorganisasjonen, involverte roller/personar og forholda mellom desse. Mangel på skriftleg mandat for prosjektet blir opplyst å ha medført meirarbeid for prosjektleiars, som undervegs i prosjektet har brukt tid og krefter på å søke etter riktig informasjon/opplysningar og dei rette menneska å konsultere i ulike spørsmål og situasjonar.

¹⁵ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

¹⁶ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

4.3.2 Vurdering

Bømlo kommune har etablert ein prosjektmodell for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, som også har blitt nytta i samband med planlegging og gjennomføring av prosjektet utbygging av Meling skule. Som skildra i datagrunnlaget, baserer modellen seg på metodikk for prosjektleiing frå Innovasjon Noreg, og inneheld kortfatta skildringar av aktivitetar og oppgåver som skal gjennomførast i dei ulike fasane av kommunen sine investeringsprosjekt.

Etter revisjonen si vurdering inneheld ikkje kommunen sin prosjektmodell tilstrekkeleg med rutinar/prosedyrar for korleis sentrale aktivitetar som inngår i hovudfasane i kommunen sine investeringsprosjekt skal utførast. Til dømes er det ikkje utarbeidd rutinar/prosedyrar for vurderingar/analysar av risiko og usikkerheit i samband med utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for investeringsprosjekt, kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag, eller utarbeiding av mål, gjennomføre risikovurdering og utarbeide kalkylar og framdriftsplan. Vidare er det ikkje utarbeidd skriftlege rutinar for ei rekke sentrale aktivitetar knytt til gjennomføring og styring av investeringsprosjekt. Mangel på skriftlege rutinar og prosedyrar for utføring av aktivitetar knytt til både planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, er nærare omtalt vidare i kapittel 4 og i kapittel 5.

Revisjonen vil peike på at mangel på skriftlege rutinar for sentrale aktivitetar og arbeidsoppgåver aukar risikoen for svikt, feil og manglar i dei oppgåver som skal utførast. Manglande skriftliggjerings av etablert praksis for korleis kommunen utfører dei aktuelle oppgåvene, medfører også auka risiko for at utføring av bestemte oppgåver eller aktivitetar blir avhengig av enkelttilsette sin kompetanse og erfaring. For å redusere desse risikoane, bør Bømlo kommune etter revisjonen si vurdering sørge for at det blir utarbeidd skriftlege rutinar for sentrale arbeidsoppgåver knytt til både planlegging, gjennomføring og styring av investeringsprosjekt. Dette vil vere i samsvar med god praksis for internkontroll og tilrådingar i relevante ISO-standardar. Revisjonen merkar seg at kommunen sjølv også har identifisert eit behov for å vidareutvikle og styrke dei skriftlege rutinane knytt til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og at det er sett i gang eit arbeid med å få oversikt over dei prosessane det ikkje er utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar for. Revisjonen vil tilrå at kommunen inkluderer relevante observasjonar og vurderingar som kjem fram i forvaltningsrevisjonen i det arbeidet som alt er påbegynt.

4.4 Avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt

4.4.1 Datagrunnlag

4.4.1.1 Rutinar for utarbeiding av avgjerdsgrunnlag

I delkapittel 11.6 i økonomireglementet går det fram at det er den enkelte seksjonen som har ansvaret for å ta initiativ til og gjere greie for behov, lokalisering og prioritering av nye investeringar, og i samband med dette utarbeide ei samla behovsutgreiing for ei mogleg investering. Behovsutgreiinga skal, i den utstrekning det er relevant, innehalde:

- Behovsanalyse/statistisk materiale
- Funksjonsskildringar og romprogram med antatt netto arealbehov
- Framlegg til lokalisering (etter samarbeid med plan- og bygningssjefen)
- Kostnadsramme
- Driftskonsekvensar
- Eventuelle andre rammeføresetnader

Seksjonen som tar initiativ til ei ny investering skal i samarbeid med kommunen sin fagkompetanse også vurdere om det enkelte arealbehov kan realiserast ved ombygging, tilbygg eller nybygg, eventuelt som del av eit større byggeprosjekt.

Vidare går det fram av økonomireglementet (under delkapittel 11.7) at alle investeringar skal vedtakast av kommunestyret, med utgangspunkt i løyvingssak (avgjerdsgrunnlag) frå administrasjonen. Løyvingssak skal politikkane motteke til handsaming skal ifølgje økonomireglementet innehalde:

- *Totalløyving* for heile prosjektet basert på realistisk kostnadsoverslag.
- *Fullstendig finansiering*. I løyvingssaka skal det skiljast mellom bygningar/tomtekostnadar/fast utstyr etc. og inventar/maskinar/transportmidlar etc. Summen av desse postane utgjer totalløyvinga.
- *Framdriftsplan og likviditet*. For alle enkeltinvesteringar med ei total løyving på over 5 mill. kroner skal ein framdriftsplan gå fram av saksutgreiinga til løyvingssak.
- *Driftsmessige konsekvensar*. Ved alle løyvingssaker må driftsmessige konsekvensar gå fram. For løyvingssaker utanom økonomiplan/årsbudsjett må også finansiering, inkludert auka renter og avdrag gå fram.

- *Diskusjon av prosjektsreserve.* Under planlegginga av kvart prosjekt skal ein reserve diskuterast, dette er spesielt viktig ved større, komplekse prosjekt, der ein bør leggja inn ein reserve på 5 %.

Utover dette, er det ikkje utarbeidd andre rutinar for utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt, under dette rutinar som stiller krav til at behovsutgreiing og løyvingframlegg skal seie noko om risiko og usikkerheit i prosjektgjennomføringa som vil kunne påverke framdrift og kostnader (slik som til dømes usikkerheit knytt til løysingval, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet).

Det eksisterer heller ikkje anna dokumentasjon som omtaler korleis risiko og usikkerheit i moglege investeringsprosjekt skal vurderast, handterast og presenterast for kommunestyret i samband med avgjerd om gjennomføring av prosjekt og tildeling av budsjettmidlar.

I intervju får revisjonen opplyst at dei fleste investeringsprosjekta i Bømlo kommune blir vedteke i den årlege budsjettsaka om hausten. Det er imidlertid vanleg at større investeringsprosjekt blir vedtekne i eigne kommunestyresaker. Det er ikkje definerte sum/grenseverdiar for kva som utgjer eit «større investeringsprosjekt». Vurdering av kva investeringsprosjekt som blir løfta i eiga sak og kva prosjekt som blir lagt fram for politisk handsaming som ein del av budsjettsaka, er opp til kommunedirektør å vurdere. Det førekjem også at enkelte mindre prosjekt blir løfta til kommunestyret som eiga sak, særleg dersom saka inneheld det er sannsynleg at vil bli gjenstand for meir omfattande politisk debatt (til dømes val av lokalisering).

I intervju blir det vidare opplyst at kostnadsestimata som blir lagt fram for politikarane for handsaming i samband med løyving av budsjett/midlar til investeringsprosjekt i hovudsak er basert på erfaringstal, og at det i liten grad blir gjennomført meir inngåande analysar, faglege vurderingar og planlegging av det enkelte prosjektet i denne fasen som ligg til grunn for estimering av kostnader.

4.4.1.2 Utarbeiding av avgjerdsgrunnlag med risikovurderingar i Meling skule-prosjektet

Undersøkinga viser at det ikkje blei utarbeidd eit eige avgjerdsgrunnlag for prosjektet utbygging av Meling skule, som blei lagt fram for kommunestyret i desember 2019 i samband med handsaming av investeringsbudsjett for 2020. I budsjettframlegg for 2020 er det vist til prosjektet skal omfatte lærararbeidsplassar, SFO-base og fleire grupperom, men det er ikkje dokumentert at det blei gjennomført ei behovsutgreiing eller utarbeidd eit løyvingframlegg jf. krav i kommunen sitt økonomireglement. Det er heller ikkje dokumentert at det i samband med framlegg av forslag til budsjett blei gjennomført spesifikke vurderingar av mogleg usikkerheit og risiko i Meling skule-prosjektet, som ville kunne påverke kvalitet, kostnader og framdrift i prosjektet. Som det framgår av kapittel 2.3, måtte kommunestyret i Bømlo kommune gje ei tilleggslyyving til Meling skule-prosjektet på 11,4 mill. kr. (tilsvarande cirka 67 prosent av den opphavlege prosjektløyvinga). Dette grunna at prosjektet etter nærare planlegging og analyse viste seg å bli meir kostbart enn det ein så for seg i desember 2019, då kommunestyret vedtok investeringsbudsjettet for 2020.

I intervju peikar økonomisjef på at hendingane i Meling skule-prosjekt som utløyste behov for tilleggslyyving av midlar i juni 2020, blir opplevd å vere atypisk for korleis kommunen normalt sett lukkast med prosessen med å estimere kostnader i investeringsprosjekt. Økonomisjef viser til at Bømlo kommune historisk sett har vore flinke på å estimere riktige kostnader i prosjekt, og til å gjennomføre prosjekta sine innanfor dei vedtekne rammene.

4.4.2 Vurdering

Bømlo kommune har gjennom sitt økonomireglement utarbeidd overordna rutinar for utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for kommunale investeringsprosjekt som leggst fram for politisk handsaming. Rutinane inneheld imidlertid ikkje krav til at det i samband med utarbeiding av avgjerdsgrunnlag skal gjennomførast vurdering/analyse av risiko og usikkerheit i dei aktuelle prosjekta. Det er heller ikkje etablert fast praksis for å gjennomføre slike usikkerheits- og risikoanalysar i samband med estimering av kostnader som blir lagt fram for politisk handsaming som ein del av den årlege budsjettsaka i kommunestyret.

Etter revisjonen si vurdering er dette ikkje tilfredsstillande. Revisjonen meiner at Bømlo kommune i samsvar med krav til god internkontroll og anerkjente prinsipp i standardar kvalitetsleiing og -styring av prosjekt, bør etablere rutinar for utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt, som også omfattar vurdering/analyse av risiko og usikkerheit i prosjektgjennomføringa som vil kunne påverke kvalitet, framdrift og kostnader i prosjektet. Dette kan til dømes dreie seg om risiko og usikkerheit rundt val av løysingar, utforming av prosjekt i samsvar med framtidige behov, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet. Slike rutinar vil etter revisjonen si vurdering kunne bidra til å redusere risikoen for upresise/feile kostnadsestimat, gjennomføringsplanar mv. i samband med vedtak av investeringsprosjekt. Rutinar for utarbeiding av avgjerdsgrunnlag vil også kunne bidra til å gi kommunestyret betre oversikt over potensielle kostnader som vil kunne oppstå i samband med eit

investeringsprosjekt, og dermed eit meir fullstendig grunnlag for å treffe avgjerd om val og gjennomføring av prosjekt.

Når det gjeld avgjerdsgrunnlaget som blei utarbeidd i samband med vedtak av Meling skule-prosjektet, er det revisjonen si vurdering at dette ikkje tok tilstrekkeleg omsyn til risiko og usikkerheit i prosjektet, verken i planleggings- eller gjennomføringsfasen. Som det går fram av datagrunnlaget, er det ikkje dokumentert at kommunestyret i samband med vedtak av prosjektet blei presentert vurderingar eller analysar av moglege risiko- og usikkerheitsfaktorar i prosjektet, som ville kunne påverke prosjektet sin kostnad dersom dei oppstod. Revisjonen meiner at det avgjerdsgrunnlaget som blei presentert for kommunestyret i samband med budsjettsaka i desember 2019, burde ha innehalde vurderingar/analysar av usikkerheit og risiko i det aktuelle prosjektet, under dette usikkerheit knytt til kostnadsestimatet og risiko for auke i kostnader på eit seinare tidspunkt. Dette med omsyn til å gi kommunestyret eit så fullstendig grunnlag som mogleg for avgjerd om val og gjennomføring av prosjektet.

4.5 Kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag for val og gjennomføring av investeringsprosjekt

4.5.1 Datagrunnlag

4.5.1.1 Rutinar for kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag

Verken økonomireglement eller handbok for bygge- og anleggsprosjekt omtaler kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt. Revisjonen får opplyst at Bømlo kommune ikkje har utarbeidd eigne rutinar eller etablert fast praksis for å kvalitetssikre avgjerdsgrunnlag for val og gjennomføring av investeringsprosjekt før desse blir handsama politisk, under dette rutinar og malar som omtalar kva forhold som skal/bør kvalitetssikrast i denne typen saksdokument, kva vurderingar som skal gjerast og omsyn som skal takast.

4.5.1.2 Kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag i Meling skule-prosjektet

Ettersom det ikkje blei utarbeidd noko eige avgjerdsgrunnlag for prosjektet utbygging av Meling skule i forkant av at prosjektet blei vedteke av kommunestyret, blei det naturleg nok heller ikkje gjennomført kvalitetssikring av grunnlag for avgjerd om val av dette investeringsprosjektet. Det er i samband med forvaltningsrevisjonen heller ikkje dokumentert at det blei gjennomført noko spesifikk kvalitetssikring av det kostnadsestimatet som blei lagt inn for prosjektet i framlegg til investeringsbudsjett for 2020.

4.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det ikkje er utarbeidd rutinar for kvalitetssikring av grunnlag for avgjerd om val og gjennomføring av investeringsprosjekt. Etter revisjonen si vurdering er dette ikkje i samsvar med god praksis for internkontroll eller tilrådingar i relevante ISO-standardar. Revisjonen meiner Bømlo kommune bør vurdere å utarbeide rutinar for kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt, mellom anna med tanke på å sikre at alle relevante forhold, risikoar og usikkerheiter i forslag til investeringsprosjekt er gjort greie for i dei avgjerdsgrunnlag som blir lagt fram for politisk nivå. Vidare er det revisjonen si vurdering at det Meling skule-prosjektet ikkje blei gjennomført ei tilstrekkeleg kvalitetssikring av om det avgjerdsgrunnlaget som blei utarbeidd i budsjettsaka i 2019 dekkar alle relevante forhold som det var viktig at politikarane var kjent med før dei fatta vedtak.

Revisjonen meiner at dei forholda som kjem fram i undersøkinga og som har førte til behov for endringar av Meling skule-prosjektet og oppjustering av budsjett i juni 2020, kunne vore fanga opp før kommunestyret fatta avgjerd om gjennomføring av prosjektet, til dømes ved hjelp av meir systematiske vurderingar av risiko og usikkerheit, samt kvalitetssikring av desse vurderingane. Revisjonen vil peike på at både systematiske vurderingar av risiko og usikkerheit i samband med utarbeiding av avgjerdsgrunnlag og meir formalisert kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag, kan utgjere viktige verktøy med tanke på å sikre at opplysningar om aktuelle investeringsprosjekt som blir lagt fram for kommunestyret er så fullstendige som mogleg, og at saker om val av investeringsprosjekt i sin heilskap er forsvarleg utgreia.

4.6 Rutinar for å definere mål, gjennomføre risikovurdering og utarbeide kalkylar og framdriftsplan

4.6.1 Datagrunnlag

4.6.1.1 Mål for prosjektet og kvalitetsplan

Verken økonomireglement eller handbok for bygge- og anleggsprosjekt omtalar rutinar for å definere skriftlege mål for investeringsprosjekt som skal gjennomførast. Handbok for bygge- og anleggsprosjekt legg opp til at det skal utarbeidast eit skriftleg mandat for kvart prosjekt, som skal innehalde henvisning til politisk vedtak om igangsetting av prosjekt, kostnadsramme for prosjektet og oversikt over prosjektorganisasjonen. Utover dette er det ikkje stilt andre krav til innhald i mandat for det enkelte investeringsprosjekt, under dette krav til

skriftleggjering av prosjektmål. I intervju får revisjonen opplyst at normal praksis i kommunen er at målsettingar for investeringsprosjekt vil gå fram av prosjektmandatet til kvart prosjekt, sjølv om dette ikkje framgår av rutinar i økonomireglement eller handbok.

Kommunen har ikkje utarbeidd egne retningslinjer eller rutinar for utarbeiding av overordna kvalitetsplan for investeringsprosjekt, som gir oversikt over kva aktivitetar og ressursar som vil vere naudsynte for å nå prosjektet sine mål for kvalitet, framdrift og kostnader. Revisjonen får opplyst at det heller ikkje er etablert praksis for å utarbeide ein eigen kvalitetsplan for kvart enkelt investeringsprosjektet som kommunen gjennomfører.

4.6.1.2 Kalkylar/estimering av kostnader og oppdatering av desse

Utover det som framgår i økonomireglement om krav til realistiske budsjett¹⁷, inneheld verken økonomireglement eller handbok for bygge- og anleggsprosjekt retningslinjer eller rutinar for utarbeiding og oppdatering av kalkylar i samband med investeringsprosjekt. Som det går fram av kapittel 4.4.1.1, er det i kommunen etablert praksis for at den kostnadsramma/-estimatet som blir lagt fram for politikanane for handsaming i samband med løyving av budsjett/midlar til investeringsprosjekt i hovudsak er basert på erfaringstal, og at det i liten grad blir gjennomført meir inngåande analysar som ligg til grunn for estimering av kostnader før budsjettløyving blir gitt.

I intervju får revisjonen opplyst at det i kommunen førekjem at det er behov for å gjere justeringar i budsjett for investeringsprosjektet i etterkant av at kommunestyret har løyvd midlar til prosjekta. Kommunedirektør opplyser at han har inntrykk av at det i nokon tilfelle blir løyvd midlar til investeringsprosjekt før ein har reell oversikt over kva dei faktiske kostnadane ved prosjekta vil bli. Kommunedirektøren understrekar at dette ikkje betyr at moglege utfordringar og risikoar i prosjekta ikkje har vore gjennomgått og diskutert i forkant av løyving av midlar i budsjett. Han peiker likevel på at det er viktig at kommunen sikrar ein tydeleg etablert modell for kva problemstillingar og spørsmål som alltid må vere avklart før midlar til prosjekt blir løyva, for å sikre størst mogleg realisme i dei kostnadsestimat som føreligg.

Kommunalsjef for samfunnsutvikling peikar i intervju på at det ofte er vanskeleg å estimere kostnader presist før eit prosjekt har vore ute på anbod. I tillegg ser ein at den kostnadsramma som blir vedteke i kommunestyret ikkje alltid stemmer overeins med dei ønsker og forventningar ulike interessentar i kommunen (inkl. politikanane) har til innhaldet i prosjektet. Kommunalsjefen fortel at det derfor ofte kan vere gunstig å formulere kvart prosjekt som eit grunnkonsept med moglege opsjonar for utviding (mot auka kostnad). I tillegg til å fungere som ein sikkerheitsmekanisme mot at det ikkje skal bli vedteke prosjekt der prosjektomfang/-innretning ikkje har dekning i budsjett, kan det også bidra til at politikanane blir meir bevisste på kva kostnader ulike tiltaka gir.

4.6.1.3 Framdriftsplan

Verken økonomireglement eller handbok for bygge- og anleggsprosjekt inneheld rutinar for utarbeiding av framdriftsplanar i investeringsprosjekt, som til dømes omtalar kva aktivitetar som alltid bør inngå i ein framdriftsplan, typisk varigheit for ulike aktivitetar som ofte går igjen, viktige milepålar og grensesnitt mellom ulike fasar i prosjekter.

I intervju får revisjonen opplyst at det heller ikkje er etablert ein fast praksis i kommunen når det gjeld utarbeiding av framdriftsplan. Det blir i skriftleg informasjon til revisjonen trekt fram at investeringsbudsjettet som politikanane vedtek er styrande for gjennomføringsperioden for kvart prosjekt, og at framdrifta i prosjektet følgjer den vedtekne gjennomføringsperioden.

4.6.1.4 Risikovurdering knytt til kvalitet, framdrift og økonomi

Etter det revisjonen har fått opplyst, er det i kommunen ikkje utarbeidd retningslinjer eller rutinar for gjennomføring av risikovurderingar knytt til framdrift, kvalitet eller økonomi i investeringsprosjekt. Det er til døme ikkje omtalt at det i samband med behovsutgreiing for prosjekt eller utarbeiding av løyvingsframlegg skal gjerast vurderingar av risiko og usikkerheit knytt til kvalitet, framdrift eller økonomi i prosjektet. Som det framgår i kapittel 4.6.1.2, viser kommunedirektør til at det er vanleg at utfordringar og risikoar i prosjekta blir gjennomgått i forkant av løyving av midlar i budsjett, men at kommunen per i dag ikkje har ein tydeleg etablert modell som definerer kva problemstillingar og spørsmål (under dette også risikofaktorar i prosjekta) som alltid må vere avklart i føreslegne investeringsprosjekt.

4.6.2 Vurdering

Bømlo kommune har ikkje etablert egne rutinar for å definere mål i investeringsprosjekt, kalkulere kostnader og oppdatere kostnadskalkylar og utarbeide framdriftsplanar for prosjektgjennomføring. Dette er etter revisjonen si

¹⁷ Økonomireglement for Bømlo kommune, kapittel 11.7.

vurdering ikkje i samsvar med tilrådingar i relevante ISO-standardar og god praksis for internkontroll om å etablere rutinar for gjennomføring av sentrale aktivitetar/oppgåver i investeringsprosjekt.

Vidare er det revisjonen si vurdering at Bømlo kommune ikkje har etablert tilfredsstillande rutinar for gjennomføring av vurderingar av risiko i investeringsprosjekt knytt til kvalitet, framdrift og økonomi. Revisjonen meiner dette ikkje er i samsvar med dei tilrådingar som er gitt i ISO-standardar, der det går fram at planlegging av byggeprosjekt bør innehalde ei risikovurdering som tek omsyn til mellom anna risiko knytt til kostnader, tid og produkt, samt at resultata frå alle analysar/risikovurderingar bør registrerast skriftleg. Revisjonen vil peike på at fråvær av rutinar for dette, medfører risiko for at det ikkje blir gjennomført systematiske risikovurderingar av relevante forhold i kvart enkelt investeringsprosjekt, og dermed at risiko knytt til hendingar som vil kunne påverke kvalitet, framdrift og økonomi i prosjekt ikkje blir fanga opp og adressert. Revisjonen vil også peike på at manglande/mangelfulle risikovurderingar av til dømes framdrift og økonomi, vil kunne bidra til å gjere framdriftsplanar og kostnadskalkylar i investeringsprosjekt mindre presise. Etter revisjonen si vurdering bør derfor Bømlo kommune utarbeide rutinar for vurdering av risiko i investeringsprosjekt, knytt til kvalitet, framdrift, og økonomi.

Revisjonen meiner vidare at Bømlo kommune ikkje har utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar for utarbeiding av kvalitetsplanar i prosjekt, som skildrar kva aktivitetar og ressursar som vil vere naudsynte for å oppnå dei målsettingane som er definert for prosjektet. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med tilrådingar i ISO-standardar og praksis for god internkontroll, og revisjonen meiner Bømlo kommune bør utarbeide rutinar som sikrar at det i alle investeringsprosjekt blir utarbeidd eigne kvalitetsplanar. Dette vil vere viktig med tanke på å sikre at alle investeringsprosjekt allereie frå oppstarten av blir organisert og bygd opp med aktivitetar og ressursar som støtter opp under dei målsettingane som er definert for prosjekta.

4.7 Definering av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeiding av kalkylar og framdriftsplanar i Meling skule-prosjektet

4.7.1 Datagrunnlag

4.7.1.1 Kvalitets- og framdriftsplanar i Meling skule-prosjektet

Det blei i Meling skule-prosjektet ikkje utarbeidd ein kvalitetsplan med oversikt over alle aktivitetar og ressursar som ville vere naudsynte for å gjennomføre prosjektet som planlagt. Som omtalt i kapittel 4.6 har Bømlo kommune heller ikkje etablert eigne rutinar eller retningslinjer for utarbeiding av overordna kvalitetsplanar.

I samband med gjennomføring av prosjektet, blei det utarbeidd ei detaljert framdriftsplan, som viser dei ulike oppgåvene som skulle gjennomførast i byggefasen, når desse skulle gjennomførast og når dei skulle skje i høve til kvarandre (grensesnitt mellom ulike oppgåver og involverte). Det blei også utarbeidd SHA-plan¹⁸ for prosjektet, som mellom anna inneheldt oversikt over målsettingar for sikkerheit og arbeidsmiljø på byggeplass og tiltak for å forhindre uønskte hendingar og skader i samband med gjennomføring av arbeid i prosjektet.

4.7.1.2 Utarbeiding og oppdatering av kalkylar i Meling skule-prosjektet

Revisjonen får opplyst at det i samsvar med økonomireglementet blei gjort eit kostnadsoverslag i samband med vedtak av prosjekt i budsjettprosessen. Som omtalt i kapittel 4.4.1.2 var kostnadsoverslaget i hovudsak basert på erfaringstal frå tidlegare prosjekt, utan at det blei gjennomført spesifikke analysar som låg til grunn for estimering av kostnader for utbygging av Meling skule. Etter det revisjonen har blitt gjort kjent med blei det ikkje gjennomført meir detaljert kalkylar i denne fasen.

Etter at kommunestyret hadde fatta vedtak om gjennomføring av prosjektet og når prosjektet blei ytterlegare detaljert gjennom samarbeid med arkitekt og andre partar, under dette representantar frå skulen, blei det i januar 2020 utarbeidd ein ny kostnadskalkyle for prosjektet. Denne blei revidert og oppdatert seinare same månad, etter nokre tilpassingar i prosjekt for å få ned totalkostnaden. Revisjonen får opplyst at fleire skisser og kostnadskalkylar var til evaluering i denne perioden, og at «dyrare» løysingar blei prioritert vekk for å sikre lågast moglege kostnader. Som det går fram av kapittel 2.3, auka kostnadane i Meling skule-prosjektet med 11,4 mill. kr. i samband med den detaljeringa og oppdatering av kostnadskalkylane som blei gjort i prosjektet etter at kommunestyret hadde vedteke prosjektet som ein del av investeringsbudsjettet for 2020. Sjå kapittel 2.3 for ytterlegare detaljar knytt til kostnadsutviklinga i Meling skule-prosjektet.

¹⁸ Sikkerheit-, helse- og arbeidsmiljøplan.

4.7.1.3 Risikovurderingar av kvalitet, framdrift og økonomi i Meling skule-prosjektet

Det er ikkje dokumentert at det i samband med Meling skule-prosjektet blei gjennomført formaliserte risikovurderingar knytt til risiko for manglande kvalitet (under dette risiko for manglande oppnåing av kvalitetsmål for ferdig bygg ved Meling skule), mangelfull framdrift eller økonomi (realisme og fullstendigheit i kostnader, budsjettetterleving/kostnadsoverskridingar).

I intervju opplyser prosjektleiar at det i samband med planlegging av prosjektet blei gjort uformaliserte risikovurderingar knytt til sikkerheit. Dette ettersom nesten alt arbeidet skulla gjerast om våren 2021, medan skulen var i full drift. Det blir vist til at skulen var open våren 2021. I intervju opplyser rektor ved Meling skule at skulen har blitt aktivt involvert i HMS-arbeid, og at ho er imponert over korleis prosjektet har klart å tilrettelegge byggeplassen opp mot ein operativ skule (som har vore i drift gjennom heile byggeperioden). Etter rektor si vurdering har elevane i svært liten grad merka at det er ein byggeplass på skuleområdet deira.

4.7.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Bømlo kommune utarbeidd tilstrekkelege detaljert framdriftsplanar for gjennomføring og koordinering av dei ulike aktivitetane som skulle utførst i byggefasen av Meling skule-prosjektet. Samstundes merkar revisjonen seg at kommunen ikkje har utarbeidd ei overordna framdriftsplan for prosjektet som skildrar gjennomføring av ulike fasar (behovsutgreiing, planlegging, gjennomføring mv.) og andre aktivitetar i prosjektet (utarbeiding av funksjonsskildring, kontrahering av entreprenør mv.), samt grensesnitt mellom og koordinering av desse fasane og aktivitetane. Bømlo kommune har heller ikkje utarbeidd ei overordna kvalitetsplan for Meling skule-prosjektet. Revisjonen meiner at kommunen, i samsvar med tilrådingar i NS-ISO 10006:2017 pkt. 4.4, burde ha etablert ein overordna kvalitetsplan som skildrar dei aktivitetar og ressursar som er naudsynte for å nå prosjektet sine målsettingar (under dette mål for ferdigstilling av arbeid og kvalitetsmål knytt til prosjektet si utforming). Revisjonen meiner at kommunen i denne samanhengen også med fordel burde ha utarbeidd ein overordna framdriftsplan som viser kva fasar og aktivitetar som skal utførast når, og korleis desse relaterer til kvarandre. Dette ville etter revisjonen si vurdering ha bidratt til å sikre at prosjektet blei gjennomført i samsvar med kommunen sine reglement og ønska praksis, redusere risiko for feil og manglar i prosjektgjennomføringa, og vore i samsvar med god praksis for internkontroll og tilrådingar i relevante ISO-standardar om god prosjektstyring.

Vidare er det revisjonen si vurdering at det i Meling skule-prosjektet ikkje har blitt gjennomført tilfredsstillande risikovurderingar av kvalitet, framdrift og økonomi. Som revisjonen har påpeikt i kapittel 4.6.2, er systematiske risikovurderingar viktig med tanke på å identifisere forhold og hendingar med risiko for å påverke gjennomføringa av prosjektet, og for å kunne iverksette tiltak for å redusere denne risikoen.

På bakgrunn av dei opplysningane som kjem fram i undersøkinga, er det vidare revisjonen si vurdering at det i forkant av vedtak av prosjektet med utbygging av Meling skule, ikkje blei utarbeidd realistiske kalkylar for kva kostnadane i prosjektet ville bli. Dette blir synleggjort av behov for å auke prosjektbudsjettet som har oppstått i etterkant av den opphavlege budsjettløyvinga frå kommunestyret i desember 2019. Som påpeikt i kapittel 4.5.2, er det revisjonen si vurdering at dei forholda som kjem fram i undersøkinga og som har førte til behov for endringar av Meling skule-prosjektet og oppjustering av budsjett i juni 2020, kunne vore fanga opp før kommunestyret fatta avgjerd om gjennomføring av prosjektet i 2019, til dømes ved hjelp av meir systematiske vurderingar av risiko og usikkerheit, samt kvalitetssikring av desse vurderingane. Revisjonen er av den oppfatninga at meir systematiske vurderingar av risiko og usikkerheit på eit tidlegare tidspunkt, ville auka sannsynlegheita for eit meir realistisk kostnadsestimat i samband med det første vedtaket om løyving av midlar til Meling skule-prosjektet.

5 Gjennomføring og styring

5.1 Problemstilling

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

3. Har Bømlo kommune etablert system og rutinar for gjennomføring og styring av investeringsprosjekt?

Under dette:

- e. Er det etablert rutinar for utarbeiding av kontraktsstrategi for investeringsprosjekt, som tek omsyn til kontraktuell risiko (kontraktane sin storleik/kompleksitet, leverandørrelatert risiko mv.)?
- f. Er det etablert rutinar for gjennomføring av risikovurderingar i samband med val av entrepriseformar/-struktur
- g. Er det etablert rutinar for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar knytt til entreprisar/kontraktar?
- h. I kva grad har kommunen sikra tilstrekkeleg kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekt?
- i. Føreligg det retningslinjer/rutinar som sikrar tydeleg plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt?
- j. I kva grad er det etablert rutinar for kontrakts- og leverandør oppfølging?
 - i. Rutinar for å stille krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar?
 - ii. Rutinar for å gjennomføre kontroll med at seriøsitetskrav blir etterlevd i prosjekt?
- k. Er det etablert retningslinjer/rutinar for styring av økonomien i investeringsprosjekt?
- l. I kva grad er det etablert rutinar for oppfølging av endringsmeldingar, som inkluderer vurdering av eventuelle konsekvensar for framdrift og økonomi?

4. I kva grad har eit utvald investeringsprosjekt i Bømlo kommune blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutinar og anerkjente prinsipp for prosjektstyring, samt regelverk og rutinar for oppfølging av kontraktar og leverandørar?

Under dette:

- d. Har prosjektet blitt gjennomført ut frå gjeldande kommunale retningslinjer/rutinar?
 - i. Er det utarbeidd kontraktsstrategi for prosjektet?
 - ii. Er det gjennomført risikovurdering ved val av entrepriseformar/-struktur?
 - iii. Har anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon(ar) blitt kvalitetssikret i tilstrekkeleg grad?
 - iv. I kva grad har det vore ei tilfredsstillande kontraktsoppfølging i samband med gjennomføring av investeringsprosjektet? Under dette:
 - Har det blitt stilt krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar, og har ev. krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar blitt tilstrekkeleg følgt opp?
 - v. I kva grad har prosjektet vore gjenstand for ei tilfredsstillande økonomistyring?
 - vi. I kva grad er endringsmeldingar tilstrekkeleg vurdert og følgt opp?
 - vii. I kva grad er det rapportert tilfredsstillande om framdrift og kostnadsutvikling i prosjektet

5.2 Revisjonskriterium

5.2.1 Krav til internkontroll

Sjå kapittel **Error! Reference source not found.** for revisjonskriterium om internkontroll.

5.2.2 Prinsipp for organisering og kvalitetsstyring av prosjekt

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsleiing i prosjekt»¹⁹ og «Leiingssystem for kvalitetsstyring»²⁰, blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ein profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør innehalda retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekt (prosjektinitiering,

¹⁹ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

²⁰ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

planlegging, gjennomføring og avslutning), og dessutan prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikra at aktivitetar blir gjennomførte som føreset.

Planlegging av byggeprosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og det bør vere etablert system eller rutinar for å overvaka risikoen i heile prosjektperioden. Av ISO-standarden går det fram at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»²¹

Ifølgje Norsk Standard sin rettleier i prosjektleiing, NS-ISO 21500:2012, bør ein planlegge innkjøp før ein går i gang med innkjøpsprosessen, med det formålet å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpa før igangsetting. Når ein kontrakt er inngått startar kontraktsstyringa. I samsvar med byggherreforskrifta har prosjektleiinga ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, mellom anna ved å gjennomføra møte med leverandørar. Av NS-ISO 10006:2017, går det fram at det bør setjast i verk eit system for kontraktsstyring som sikrar at kontraktsforholda blir oppfylte, og der leverandørens utføring blir overvaka for å sikra at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylte. I samband med dette vil mellom anna kontroll av om massar, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling vere viktig.

Av NS-ISO 10006-standarden går det fram at ein i den innleiande fasen av eit prosjekt bør vedta ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold. Det bør vidare vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2016, pk.t 5.2.6 går det òg fram at *«prosjektorganisasjonen bør forvisse seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»*

I følge NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging av eit prosjekt fastsetje og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er nødvendige bør definierast. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskiltringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølgje standardane òg bli identifiserte eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Prosjektleiinga må ha oversyn over rekneskapen for prosjektet og overvaka framdrift og kvalitet. Som eit ledd i oppfølginga bør prosjektleiinga ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikta med eit avviksrapporteringssystem er å kunne setja i verk tiltak på eit så tidleg tidspunkt som mogleg for å kunne gjera nødvendige justeringar i prosjektet og ta høgde for konsekvensane av avvik.²²

5.3 Bruk av kontraktsstrategi

5.3.1 Datagrunnlag

5.3.1.1 Rutinar for utarbeiding av kontraktsstrategi

Bømlo kommune har ikkje etablert formaliserte, skriftlege rutinar for utarbeiding av kontraktsstrategi i samband med investeringsprosjekt. Gjennom intervju får revisjonen opplyst at det imidlertid er vanleg at prosjektleiar saman med rådgjevar for innkjøp i kvart enkelt prosjekt gjennomgår og drøftar munnleg kva kontraktsstruktur og entreprisform som er best eigna til prosjektet.

5.3.1.2 Kontraktsstrategi i Meling skule-prosjektet

Revisjonen får opplyst at det ikkje blei utarbeidd nokon eigen kontraktsstrategi i Meling skule-prosjektet, men at val av kontraktstruktur og entreprisform blei drøfta og bestemt av prosjektleiar og rådgjevar for innkjøp i samråd.

5.3.2 Vurdering

Hensikta med ein kontraktsstrategi er å sikre ein heilskapleg plan for gjennomføring av konkrete innkjøp, som bidreg til at byggherren når dei måla som er definerte for eit prosjekt, under dette mål knytt til kvalitet, framdrift og økonomi. Ein god kontraktsstrategi vil til dømes kunne bidra til å sikre at byggherren gjer dei rette vurderingane og oppgåvene i innkjøpsprosessen til rett tid, og til at ein får gjennomført betre konkurransar som er tilpassa relevante forhold i marknaden innkjøpet skal ut i. Ein kontraktsstrategi som omfattar vurderingar av

²¹ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

²² NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

marknadssituasjonen og der det blir gjort analysar av risikoar og kritiske suksessfaktorar i innkjøpsprosessen, kan vere eit viktig reiskap når det gjeld å nå måla for prosjektet.

Revisjonen meiner det er positivt at Bømlo kommune har etablert praksis for å drøfte og vurdere val av kontraktsstruktur og entrepriseform i investeringsprosjekt, for å finne fram til kva kontraktstypar som er best eigna til det enkelte prosjekt sine behov. Revisjonen meiner samstundes at Bømlo kommune, i samsvar med krav til god internkontroll, bør vurdere å utarbeide skriftlege rutinar for utarbeiding av skriftleg kontraktsstrategi i investeringsprosjekt (anten som eit eige dokument eller som ein del av andre dokument som til dømes prosjektmandat). Dette er for å sikre at kommunen også i framtidige investeringsprosjekt har ei strategisk tilnærming til innretning av kontraktar, som kan bidra til å redusere risiko knytt til marknads-/leverandørsituasjonar.

5.4 Risikovurdering ved val av entrepriseform

5.4.1 Datagrunnlag

5.4.1.1 Rutinar for risikovurdering ved val av entrepriseform

Det er ikkje etablert skriftlege rutinar for risikovurdering i samband med val av entrepriseform i Bømlo kommune. Gjennom intervju får revisjonen opplyst at kommunen har ein fast praksis i samband med planlegging av prosjektet for å diskutere kva kontrakts-/entrepriseform som er best eigna til kvart prosjekt.

I intervju opplyser prosjektleiar at kommunen i all hovudsak bruker totalentreprise som entrepriseform i investeringsprosjekt som blir gjennomført. Det er alltid eit ønske om å bruke den kontraktsforma som er best mogleg tilpassa det aktuelle prosjektet som skal gjennomførast, og det er difor praksis at ein vurderer andre kontraktsformar enn totalentreprise. I praksis er det likevel totalentreprise som blir nytta i dei fleste prosjekt. Dette er mellom anna eit resultat av at kommunen har god erfaring med totalentreprise frå tidlegare prosjekt, og dessutan at kommunen sjølv har avgrensa med interne ressursar til å følgja opp og koordinere andre kontrakts-/entrepriseformar. Prosjektleiar fortel vidare at kommunen også opplever at bransjen føretrekker denne typen kontrakt for mange av dei prosjekta kommunen gjennomfører, og at totalentreprise dermed er gunstig med tanke på å klare å knytte til seg den rette entreprenøren i kvart prosjekt.

Rådgjevar for innkjøp opplyser at mange av prosjekta i kommunen har forholdsvis like utgangspunkt og at dei difor har eit ønske om å ha lik praksis i kommunen når det gjeld bruk og oppfølging av kontraktsform i prosjektet. Dette både fordi det lettar arbeidet for kommunen og fordi det er ein fordel for entreprenørane som blir kontrahert at dei kjenner prosessane i kommunen. Både kommunen og føretaka som legg inn tilbod på prosjekt i Bømlo er forholdsvis små og har knappheit på administrative ressursar til å følgje opp ulike kontraktsformar. Rådgjevar for innkjøp trekk og fram at Bømlo kommune har god erfaring med bruk av totalentreprisar, særleg mtp. at dei berre har ein prosjektleiar i kommunen. Rådgjevar for innkjøp fortel vidare at det ikkje er ei ukjend problemstilling for små kommunar å ha få ressursar tilgjengeleg, og at det er ei naturleg avgrensing i kva ein har kapasitet til å gjere internt og kva ein bør sette ut til eksterne.

5.4.1.2 Risikovurdering ved val av entrepriseform i Meling skule-prosjektet

Det blei ikkje gjennomført skriftlege vurderingar av risiko i samband med val av entrepriseform i Meling skule-prosjektet. Revisjonen får opplyst at prosjektleiar og rådgjevar for innkjøp også i Meling skule-prosjektet drøfta kva entrepriseform det var mest gunstig å ta i bruk i prosjektet, og at dei på bakgrunn av denne drøftinga valde å nytte totalentreprise.

5.4.2 Vurdering

Revisjonen merkar seg at det i samband med val av entrepriseform i Meling skule-prosjektet blei gjort uformelle vurderingar knytt til kva entrepriseform det ville vere hensiktsmessig å nytte. Desse vurderingane er ikkje dokumentert skriftleg. Revisjonen vil peike på at ei meir formalisert, risikobasert tilnærming til val av entrepriseform vil vere i samsvar med både sentrale tilrådingar i relevante ISO-standardar og god praksis for internkontroll, og meiner at kommunen med fordel kunne formalisert/dokumentert vurderingar om val av entrepriseform i prosjektet og risiko knytt til dette.

Revisjonen meiner vidare at Bømlo kommune bør vurdere å utarbeide skriftlege rutinar for gjennomføring av risikovurderingar ved val av entrepriseform. Dette er for å sikre at dei i framtidige investeringsprosjekt blir gjort vurderingar av og tatt omsyn til ibuande risikoen i ulike entrepriseformer, og kva konsekvensar denne risikoen har i kvart enkelt investeringsprosjekt kommunen gjennomfører.

5.5 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner

5.5.1 Datagrunnlag

5.5.1.1 Rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner

Det er ikkje etablert spesifikke rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i Bømlo kommune i samband med gjennomføring av anbudskonkurransar i investeringsprosjekt. Revisjonen får opplyst at etablert praksis i kommunen er at kravspesifikasjoner og tekniske dokument som skal inn i anbudsdokument for investeringsprosjekt blir utarbeidd i samarbeid med innleigde rådgjevarar, medan sjølv anskaffingane/kontrahering av entreprenørar til utføring av prosjekt blir gjennomført av kommunen sjølv, ved rådgjevar for innkjøp og prosjektleiar. Prosjektleiar og rådgjevar for innkjøp beskriv sjølv samarbeidet med innleigde rådgjevarar som eit «kvalitetssikrande» samarbeid. Det at kommunen nyttar seg av spesialistkompetanse til å utarbeide til dømes tekniske dokument som skal inn i anboda (slik som funksjonsbeskrivingar for ulike tekniske fag i nye bygg) bidreg etter dei intervjuar si vurdering til å sikre god kvalitet i dei aktuelle dokumenta. Anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner blir også utarbeidd i tett samarbeid med brukarar av og dei som skal drifte dei bygga som blir oppført.

Prosjektleiar viser til at kvalitetssikringssløyfa for anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner er bygd opp slik at når dei relevante dokumenta er ferdig utarbeidd av dei innleigde rådgjevarane, blir desse først kvalitetssikra internt hjå leverandørane. Deretter blir dei sendt over til kommunen ved projektleiar. Prosjektleiar sender deretter dokumenta på høyring til andre aktuelle personar i kommunen. Kven dette er avheng av kva prosjekt det gjeld, men det kan eksempelvis vere ein driftsoperatør, brukarar av bygget, eller andre fagkyndige personar i kommunen. Revisjonen får opplyst at den aktuelle praksisen for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner ikkje er skriftleggjort.

5.5.1.2 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i Meling-skule prosjektet

Undersøkinga viser at anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i Meling skule-prosjektet blei utarbeidd i samsvar med den praksisen kommunen opplyser å benytte seg av, dvs. at kommunen samarbeidde med innleigde rådgjevarar frå arkitektkontoret Holon og ingeniørfirmaet Omega Areal om kravspesifikasjoner og teknisk dokumentasjon som inngjekk i anbudsgrunnlag for utlysing av entreprenørkonkurranse. Det blir vidare vist til at dokumenta blei kvalitetssikra i samsvar med etablert praksis i kommunen. Anbudsdokument, kravspesifikasjoner og teikningar har først blitt kvalitetssikra internt hjå arkitektfirmaet, og deretter blitt distribuert til og gjennomgått av både innleigde ingeniørfaglege rådgjevarar og projektleiar i kommunen. Dokumenta blei også oversendt til brukarane (Meling skule ved rektor) for gjennomgang og kontroll. Prosjektleiar

5.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Bømlo kommune ikkje har utarbeidd egne rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag eller kravspesifikasjoner. I samsvar med tilrådingar i ISO-standardar og god praksis for internkontroll, meiner revisjonen at kommunen bør vurdere å utarbeide slike rutinar, som omtalar kva forhold som skal kvalitetssikrast i dei aktuelle dokumenta. Dette vil vere viktig når det gjeld å sikre at tilstrekkeleg kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner blir gjennomført i tilstrekkeleg grad i alle framtidige investeringsprosjekt kommunen skal gjennomføre, og for å redusere risiko for at desse prosessane blir avhengig av at bestemte personar er involvert.

Revisjonen vil peike på at det å sikre tilstrekkeleg kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner vil kunne spele ei rolle for prosjekta sin evne til å nå dei kvalitetsmåla som er definerte, mellom anna når det gjeld leveranse kvalitet, framdrift og kostnader. Dette sidan det er anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner som utgjer grunnlaget for det faktiske arbeidet kommunen inngår kontrakt med entreprenørar om å utføre i prosjekta. Mangelfull kvalitetssikring vil i verste fall kunne medføre at viktige kostnadsbærande element ikkje blir fanga opp og inkludert i dei prosjekta det blir inngått kontrakt med entreprenørar om å gjennomføre, noko som vil kunne påverke kva produkt kommunen ender opp med til slutt, samt når prosjekta blir ferdigstilt og den endelege kostnaden.

5.6 Kompetanse til gjennomføring av kontrahering

5.6.1 Datagrunnlag

Bømlo kommune har tilsett ein eigen innkjøpsrådgjevar som har ansvar for det innkjøpsfaglege i investeringsprosjekta. Dei revisjonen har snakka med i samband med forvaltningsrevisjonen opplyser alle at dei opplever kommunen sin fagleg kompetanse på området å vere god, og dekkande for dei behova Bømlo kommune har.

Gjennom intervju får revisjonen opplyst at når det gjeld gjennomføring av anskaffingar i prosjekt er normalt praksis at rådgjevar for innkjøp først blir orientert om at kommunen er i gang med eit nytt investeringsprosjekt, og at han deretter blir kontakta av prosjektleiar. Prosjektleiar gir då rådgjevar for innkjøp eit oversyn over omfang/estimert kontraktsverdi for dei kontraktar kommunen skal inngå. Dette for å kunne førebu anskaffingane ut frå riktig del av gjeldande regelverk (med utgangspunkt i relevante grenseverdier).

Bømlo kommune har ein fast mal dei bruker for å skildre det enkelte investeringsprosjektet, og nyttar elles standarddokument for aktuelle entreprisetypen i samband med utlysning (til dømes NS8407 – Totalentreprise). I tillegg legg kommunen inn spesifikke krav i kontraktar ut frå kva som er aktuelt. Dette kan til dømes vere krav i kontrakt til løns- og arbeidsvilkår (som det er utarbeidd egne rutinar for å inkludere i kontrakt og følgje opp i samband med gjennomføring) og bruk av lærlingar som ein del av kontraktsarbeida.

Det er rådgjevar for innkjøp som har ansvar for utforming av konkurransegrunnlaget i prosjekta, medan prosjektleiar og innleigde rådgjevarar har ansvar for utforming av det faglege innhaldet (kravspesifikasjonar mm.). Innleigde konsulentar blir som tidlegare nemnt nytta som bistand til å utarbeide kravspesifikasjonar og prosjekteringsskiltringar i prosjekta, medan rådgjevar for innkjøp har ansvar for å legge det inn i anbudet og kontrakt.

I handbok for bygge- og anleggsprosjekt er det under kapittel 5 vist til at gjennomføring av konkurransar og val av leverandørar skal skje i samsvar med lov om offentlege anskaffingar. Utover dette kravet, inneheld handboka i liten grad retningslinjer eller rutinar for korleis sjølve anskaffingsprosessane skal gjennomførast i investeringsprosjekta. Rådgjevar for innkjøp opplyser at han nyttar seg av rettleiingsmateriell som er lagt til rette nasjonalt for gjennomføring av anskaffingar og anbud, i tillegg til dei overordna føringar som følgjer av innkjøpsreglementet i kommunen, som vart vedtatt i 2019. Rådgjevar opplever at dette samla sett bidreg til at kommunen har god kontroll med gjennomføring av anskaffingar i investeringsprosjekt og at desse skjer i samsvar med gjeldande regelverk.

5.6.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering synest Bømlo kommune å ha tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre kontraheringsprosessar i investeringsprosjekt. I forvaltningsrevisjonen er det ikkje identifisert opplysningar som indikerer at det verken generelt sett eller i Meling skule-prosjektet spesifikt manglar anskaffingsfagleg kompetanse til gjennomføring av kontrahering, og som har ført til bestemte utfordringar eller problem.

5.7 Ansvar for kontraktsoppfølging

5.7.1 Datagrunnlag

Bømlo kommune har ikkje etablert skriftlege rutinar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt, og det føreligg heller ikkje retningslinjer eller rutinar som eksplisitt skildrar plassering av ansvar for oppfølging av kontraktar som er inngått i investeringsprosjekt. Gjennom intervju blir revisjonen opplyst om at det i praksis er prosjektleiar som har dette ansvaret i dei prosjekta kommunen gjennomfører, i eigenskap av det ansvaret han har etter økonomireglementet for gjennomføring av prosjektet.

5.7.2 Vurdering

Som undersøkinga viser har ikkje Bømlo kommune utarbeidd retningslinjer eller rutinar som plasserer ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt. Kommunen har imidlertid ein fast praksis der kontraktsoppfølging inngår i prosjektleiar sitt ansvar, og det er i forvaltningsrevisjonen ikkje identifisert opplysningar, utfordringar eller problem som knyter seg til mangelfull avklaring av ansvar for oppfølging av kontraktar.

Revisjonen meiner likevel at kommunen med fordel kan skriftleggjere den praksisen som er etablert i kommunen for plassering av ansvar for kontraktsoppfølging. Dette vil etter revisjonen si vurdering bidra til å tydeleggjere for alle involverte personar kven som har dette ansvaret. Skriftleggjering av roller og ansvar i investeringsprosjekt vil også vere i samsvar med praksis for god internkontroll og tilrådingar i relevante ISO-standardar.

5.8 Rutinar for kontraktsoppfølging

5.8.1 Datagrunnlag

5.8.1.1 Rutinar for kontraktsoppfølging i Bømlo kommune

Som nemnt i kapittel 5.7.1 er det ikkje etablert skriftlege rutinar som omtalar korleis heilskapleg kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt i Bømlo kommune skal gjennomførast. Til dømes er det ikkje utarbeidd verktøy, malar osv. som prosjekt- og byggeleiarar kan støtte seg på for å følgje opp alle dei ulike krava som er stilt i kontraktar med entreprenørar og anna innleigd kompetanse.

Som tidlegare nemnt er det prosjektleiar som har ansvar for kontraktsoppfølginga i dei prosjekta som blir gjennomført. I intervju får revisjonen opplyst at prosjektleiar i oppstartsfasen av prosjekta kvar veke gjennomfører byggemøte med byggeleiar(ar) (frå entreprenørane). Utover i prosjektperioden blir byggemøte gjennomført jamleg etter behov. Prosjektleiar opplyser at byggemøta blir nytta til å følgje opp mellom anna leveransekvallitet, kostnad og framdrift i prosjekta, samt øvrige forhold som inngår i kontraktane. Prosjektleiar fortel at kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt generelt blir opplevd å vere ukomplisert, og at det for det meste blir opplevd som velfungerande å følgje opp prosjekt med utgangspunkt i kontrakten sitt innhald (utan behov for eigne kommunale rutinar for dette).

Samstundes som undersøkinga viser at det ikkje er utarbeidd rutinar for heilskapleg kontraktsoppfølging, får revisjonen gjennom innsendt dokumentasjon og i intervju opplyst at Bømlo kommune i november 2020 utarbeidde rutinar for å stille krav til løns- og arbeidsvilkår i kontraktar med entreprenørar, samt eigne rutinar for å følgje desse opp. Revisjonen får opplyst at kommunen i alle investeringsprosjekt der dette er relevant, legg inn spesifikke krav til løns- og arbeidsvilkår i kontraktar med entreprenørar som skal utføre arbeid for kommunen. Dette omfattar krav til at tilsette i verksemdar som utfører tenester og bygge- og anleggsarbeid for kommunen ikkje skal ha dårlegare løns- og arbeidsvilkår enn det som følgjer av gjeldande allmenngjeringsforskrifter eller landsomfattande tariffavtalar. Dette mellom anna for å forebygge arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Det er også vanleg at kommunen stiller krav til entreprenørar om bruk av ein viss del lærlingar som ein del av kontraktsarbeida. Revisjonen får opplyst at det er rådgjever for innkjøp som har ansvar for å sikre at desse føresegna blir lagt inn i kontraktar, i samband med at vedkommande utarbeider konkurransegrunnlag for anbodskonkurransar i prosjekt.

For sjølve oppfølginga av dei krav til løns- og arbeidsvilkår som blir lagt inn i kontraktar med entreprenørar i investeringsprosjekta, er det utarbeidd ein eigen rutine. Denne rutinen spesifiserer korleis kommunen skal følgje opp og kontrollere at kontraktskrava blir etterlevd. Dette skjer ved at entreprenørane først leverer inn eit eigenrapporteringsskjema som skildrar korleis kontraktskrava blir ivareteke. Deretter gjer kommunen ei risikovurdering av entreprenørane sitt opplegg for å sikre ivaretaking av krava. Vidare kontrollar av entreprenøren blir identifisert med bakgrunn i risikovurderingar. Omfanget av kontrollar som blir gjennomført avheng av kor stor risiko det blir vurdert å vere for brot på dei krava som inngår i kontraktane med entreprenørane. Vanlege tiltak som blir sett i verk frå kommunen si side for å føre kontroll med at krava til løns- og arbeidsvilkår blir etterlevd, er stikkprøvekontroll av dokumentasjon for utvalde medarbeidarar (gjennomgang av arbeidskontraktar, timelister, lønsutbetaling, avtalar om kost og losji) og utvida kontroll av sentral dokumentasjon for eit større utval/alle tilsette hjå entreprenøren.

Revisjonen får opplyst at ettersom rutinane for å legge inn og følgje opp løns- og arbeidsvilkår i kontraktar er relativt nye, har det enda ikkje blitt gjennomført investeringsprosjekt der rutinane fullt ut har blitt nytta. Revisjonen får vidare opplyst at rutinane vil bli prøvd ut til det fulle i samband med ein kontrakt som er inngått med entreprenør i 2021 om gjennomføring av nybygg til rus og psykisk helse.

5.8.1.2 Kontraktsoppfølging i Meling skule-prosjektet

Undersøkinga viser kontraktsoppfølging i Meling skule-prosjektet har blitt gjennomført i samsvar med den praksisen for kontraktsoppfølging som kommunen opplyser å ha etablert. Revisjonen sin gjennomgang viser at det har blitt gjennomført jamlege byggemøte mellom prosjektleiar og entreprenørar. Av referat frå byggemøta går det fram at partane har gjennomgått mellom anna status for ferdigstilling av ulike leveransar/fag (grunnarbeid, tømring, maling, tekniske fag mv.), val av løysingar (t.d. golvbelegg), kostnad og framdrift i prosjekta, samt øvrige forhold som inngår i kontraktane, slik som status for sikkerheit, helse og arbeidsmiljø på byggeplass, gjennomføring av vernerundar og inn-/utregistrering på byggeplass med bygge-/HMS-kort for alle tilsette.

Når det gjeld krav til løns- og arbeidsvilkår, inneheld kontraktsgrunnlaget for totalentreprisekontrakten i Meling skule-prosjektet krav til både tilfredsstillande løns- og arbeidsvilkår hjå entreprenøren, samt krav til bruk av lærlingar i samband med utføring av kontraktsarbeida. Som nemnt over har Bømlo kommune i byggemøta gjennomført kontroll/oppfølging av registrering på byggeplass med bygge-/HMS-kort (dokumentasjon på tilsetning i bedrift godkjent av Arbeidstilsynet). I tillegg går det fram av referat frå byggemøta at kommunen har følgd opp og innhenta dokumentasjon av at krav i kontrakt til både bruk av lærlingar og tilfredsstillande løns- og arbeidsvilkår for tilsette. Revisjonen får opplyst at kommunen har fått tilsendt utfylt eigenrapporteringsskjema for løns- og arbeidsvilkår frå totalentreprenøren, samt skriftleg stadfesting om bruk av lærlingar i prosjektet. Det har i prosjektet ikkje blitt gjennomført risikovurdering eller stikkprøvekontroll, ettersom desse rutinane og dokumenta ikkje blei utarbeidd cirka eit halvt år etter at kontrakten for Meling skule-prosjektet blei inngått.

5.8.2 Vurdering

Etter vurderinga til revisjonen synest etablert praksis for kontraktsoppfølging i Bømlo kommune å ha fungert tilfredsstillande i Meling skule-prosjektet. Det er i forvaltningsrevisjonen ikkje identifisert opplysningar, utfordringar eller problem knytt til framdrift, økonomi eller kvalitet som verkar å skuldast mangelfull kontraktsoppfølging.

Etter revisjonen si vurdering bør kommunen likevel vurdere å utarbeide rutinar for korleis kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt skal utførast, og dessutan sikre at rutinane blir tatt i bruk og etterlevd i dei investeringsprosjekta som blir gjennomført. Dette vil kunna bidra til å sikra ei kontraktsoppfølging som i mindre grad er avhengig av enkeltpersonar sin kompetanse, og dermed til å sikra betre kontroll med at det i alle prosjekt (for eksempel ved endringar i personell) blir gjennomført ei tilfredsstillande kontraktsoppfølging i samsvar med dei tilrådingane som går fram av NS-ISO 10006:2017, pkt. 7.8.6.

Etter revisjonen si vurdering har Bømlo kommune etablert hensiktsmessige rutinar for å stille krav til at entreprenørar i investeringsprosjektskontraktar sikrar tilfredsstillande løns- og arbeidsvilkår for sine tilsette, samt hensiktsmessig oppfølging av dei aktuelle kontraktskrava.

5.9 Økonomistyring i investeringsprosjekt

5.9.1 Datagrunnlag

5.9.1.1 Rutinar for økonomistyring i prosjekt

Både i økonomireglement og i handbok for bygge- og anleggsprosjekt blir det stilt overordna krav til prosjektrekneskap og økonomistyring i investeringsprosjekt. I økonomireglementet går det fram at byggearbeid skal utførast innanfor rammene av den løyvinga som er gitt, og at byggerekneskapen til ei kvar tid skal gi full oversikt over økonomien i prosjektet. Det skal utarbeidast prosjektrekneskap for alle investeringar i kommunen, og prosjektrekneskap skal jamleg leggjast fram for dei respektive utvala. Alle investeringsprosjekt skal kontrollerast i samband med den kontinuerlege rapporteringa jamfør krava til rapportering i rekneskapsforskrifta. Av handbok for bygge- og anleggsprosjekt går det vidare fram at det i alle prosjekt (i den grad det er mogleg), skal detaljbudsjetterast og at bilag skal førast fortløpande på det enkelte prosjekt.

Det blir i økonomireglementet også stilt krav til at prosjektleiar skal utarbeide ein sluttrekneskapsrapport når kvart prosjektet er avslutta. Sluttrapporten skal mellom anna innehalde informasjon om overskriding eller eventuell overfinansiering, samt naudsynt informasjon om gjennomføringa og avsluttinga av prosjektet. Sluttrekneskapsrapporten skal leggjast fram for kommunestyret for handsaming. Med bakgrunn i sluttrekneskapsrapporten skal prosjekteigar leggje fram forslag til vedtak som tek omsyn til inndekking av eventuell overskriding eller disponering av eventuell overfinansiering.

I intervju opplyser økonomisjef at kommuneadministrasjonen rapporterer på investeringsprosjekt til politisk nivå gjennom tertialrapportar, eventuelle revidert budsjett og årsrapport. Det er ikkje ein etablert praksis for å legge fram detaljert prosjektrekneskap for politisk handsaming, til tross for at det framgår av økonomireglementet at dette skal gjerast. Økonomisjef opplyser at slik detaljrapportering heller ikkje har blitt etterspurt av politikarane.

Når det gjeld den detaljerte, løpande økonomistyring, blir det i samband med dokumentoversending opplyst at etablert praksis i Bømlo kommune er at prosjektleiar står for økonomistyringa, i tett dialog med prosjekteigar. Økonomistyringa gjerast med utgangspunkt i prosjektbudsjettet, ved at prosjektleiar fører kontroll av totalentreprenøren sin betalingsplan opp mot prosjektet si framdriftsplan (kontroll av at ein har fått utført det arbeidet som skal gjerast i høve til plan, og at dette ligg innanfor dei rammene som er definert i prosjektbudsjett). Det er ikkje utarbeidd skriftlege rutinar som skildrar praksisen for økonomistyring i investeringsprosjekt i Bømlo kommune.

5.9.1.2 Økonomistyring i Meling skule-prosjektet

Økonomistyringa i Meling skule-prosjektet har blitt utført i samsvar med praksisen skildra over. Revisjonen får opplyst at entreprenøren har lagt fram betalingsplan per måned med underbilag som viser kostnader per aktivitet. Prosjektleiar opplyser at dette har gitt han grunnlag for å effektivt månadleg avstemming av kostnader i prosjektet mot framdriftsplan og utført arbeid på byggeplassen.

5.9.2 Vurdering

Etter det revisjonen kan sjå har Bømlo kommune etablert ein praksis for økonomistyring og -rapportering som gir moglegheit til å holde god oversikt over prosjektøkonomi og til å overvake utviklinga i kostnader (under dette avvik

frå budsjetterte kostnader), både på entreprenivå og for investeringsprosjekt samla, jf. NS-ISO 10006:2017. Den etablerte praksisen for løpande økonomistyring i prosjekt er imidlertid ikkje skriftleggjort, og revisjonen meiner kommunen med fordel kan gjere dette. Slik skriftleggjing vil gjere kommunen mindre sårbar for endringar i personell, gjennom å redusere avhengigheita av bestemte personar til å utføre dei aktuelle oppgåvene. Skriftlege rutinar for utføring av sentrale oppgåver vil også vere i samsvar med krav til god internkontroll.

Det har i forvaltningsrevisjonen ikkje kome fram opplysningar som tilseier at det har vore forhold ved økonomioppfølginga av Meling skule-prosjektet som har forårsaka kostnadsaukar, forseinkingar eller andre utfordringar i prosjektet. Etter revisjonen si vurdering har det i Meling skule-prosjektet vore etablert hensiktsmessige mekanismar for å sikra kontinuerleg oversikt over økonomien i prosjektet, inkludert oversikt over gjeldande sluttprognose for prosjektet ut frå den økonomiske utviklinga undervegs.

5.10 Oppfølging av endringsmeldingar

5.10.1 Datagrunnlag

5.10.1.1 Rutinar for oppfølging og endringsmeldingar

Bømlo kommune har ikkje etablert eigne rutinar for oppfølging og handtering av endringsmeldingar, utover det som framgår av kontraktsstandard NS8407 Totalentreprise. Den aktuelle kontraktsstandarden, som kommunen nyttar i dei fleste investeringsprosjekt som blir gjennomført, inneheld føresegn om korleis varsel om endringar og tilleggsarbeid skal meldast, korleis det skal førast samla oversikt over alle endringar, og korleis endringar ev. skal godkjennast og fakturerast. Prosjektleiaren har ansvar for å loggføre og følgje opp endringar, i samsvar med prosjekta sine behov.

I intervju får revisjonen opplyst at eventuelle endringsmeldingar i investeringsprosjekt som hovudregel kjem som eit resultat av anten at kommunen sjølv ønsker/har behov for å gjere endringar i høve dei løysingane som det opphavleg var lagt opp til, eller at entreprenør gjer kommunen merksam på at det er behov for endringar/tilleggsarbeid som det ikkje har vore tatt høgde for i funksjonsskiltringane i prosjektet.

5.10.1.2 Handtering av endringsmeldingar i Meling skule-prosjektet

Endringsmeldingar i Meling skule-prosjektet har blitt handtert i samsvar med rutinar og praksis skildra over. I intervju får revisjonen opplyst at det er prosjektleiaren som har mottatt og formelt godkjent endringar frå totalentreprenør. Prosjektleiaren har imidlertid diskutert og gjort naudsynte avklaringar med prosjekteigar (kommunedirektør) undervegs, både munnleg og på e-post, før ein del av endringane har blitt godkjent.

Revisjonen får opplyst at det på revisjonstidspunktet er godkjent og gjennomført totalt 11 endringar i Meling skule-prosjektet, til ein samla ekstrakostnad på kr. 497 071 (cirka 1,75 prosent av det samla prosjektbudsjettet). Dei fleste endringsmeldingane gjeld mindre endringar og beløp, og det har berre vore ei stor endring i prosjektet undervegs i gjennomføringsfasen. I september 2020 blei det frå entreprenøren meldt inn behov for endring som gjaldt innsetting av takvindauge som ikkje hadde blitt inkludert i funksjonsskiltringa då prosjektet blei lyst ut som anbod. Revisjonen får opplyst at kommunen var naud å godkjenne denne endringsmeldinga, for å sikre tilfredsstillande lysforhold i dei romma der takvindauge hadde blitt utegløymt. Denne endringa medførte ein ekstrakostnad for prosjektet på totalt kr 179 588.

5.10.2 Vurdering

Forvaltningsrevisjonen viser at endringsmeldingar i Meling skule-prosjektet har blitt handtert i samsvar med etablert praksis i kommunen, og etter revisjonen si vurdering synest dette å ha fungert godt. Det er i samband med revisjonen ikkje identifisert opplysningar som tilseier at det har vore spesielle problem eller utfordringar knytt til mottak og behandling av endringsmeldingar.

Revisjonen meiner samstundes at kommunen bør vurdere å utarbeide skriftlege rutinar for behandling av endringsmeldingar i investeringsprosjekt, som omtaler kva forhold som skal vurderast og kva omsyn som skal takast når endringar frå entreprenørar skal behandlast. Dette vil etter revisjonen si vurdering kunna bidra til å sikre ei systematisk handtering av endringsmeldingar i framtidige investeringsprosjekt kommunen gjennomfører, som i mindre grad er avhengig av enkeltpersonar si erfaring og kompetanse. Skriftlege rutinar vil vere særleg nyttig dersom kommunen i framtida skal ta i bruk andre kontraktsformar og -standardar enn NS8407 Totalentreprise, og som potensielt ikkje vil ha tilsvarende tydelege føresegn om oppfølging av endringsmeldingar.

6 Konklusjon og tilrådingar

Forvaltningsrevisjonen viser at Bømlo kommune gjennom økonomireglement og handbok for bygge- og anleggsprosjekt har etablert overordna rutinar som gir føringar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Dette gjeld mellom anna overordna rutinar for rolle- og ansvarsdeling og for rapportering i samband med gjennomføring av prosjekt. Kommunen har også etablert ein fast praksis for korleis den skal gjennomføre ulike aktivitetar og oppgåver innanfor investeringsprosjekt, slik som til dømes utarbeiding av kalkyle/estimering av kostnader for prosjekt, risikovurdering ved val av entreprisform og utarbeiding av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar. Det er også etablert ein fast praksis for gjennomføring av kontraktsoppfølging og økonomistyring, som gir kommunen godt høve til å halde oversikt over økonomi og kostnadsutvikling i pågåande prosjekt.

Samstundes viser forvaltningsrevisjonen at kommunen manglar rutinar for gjennomføringa av fleire sentrale aktivitetar og arbeidsoppgåver i kommunale investeringsprosjekt. Dette omfattar mellom anna rutinar/prosedyrar for vurderingar/analysar av risiko og usikkerheit i samband med utarbeiding og kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag for investeringsprosjekt, rutinar for utarbeiding av mål, gjennomføring av risikovurdering og utarbeiding av kalkylar og framdriftsplan for vedtekne prosjekt, rutinar for utarbeiding av kontraktsstrategi og rutinar for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjonar. Forvaltningsrevisjonen viser også at den faste praksisen som er etablert for kontraktsoppfølging, økonomistyring, utarbeiding av kostnadskalkylar og risikovurdering av ved val av entreprisform heller ikkje er dokumentert skriftleg, samt at enkelte av dei overordna rutinane som er utarbeidd etter revisjonen si vurdering ikkje definerer tilstrekkeleg tydeleg korleis aktivitetar/oppgåver skal utførast. Dette gjeld til dømes for rutinane som er etablert for rapportering i investeringsprosjekt. Etter revisjonen si vurdering medfører mangel på skriftlege rutinar for gjennomføring av sentrale oppgåver risiko for svikt, feil og manglar i måten kommunen løysar desse oppgåvene på, og dermed for at viktige aktivitetar ikkje blir gjennomført på ein tilstrekkeleg systematisk måte som bidreg til å understøtte målsettingane i prosjekt (til dømes mål for kvalitet, framdrift eller kostnader).

Gjennomgangen av prosjektet utbygging av Meling skule viser at prosjektet i hovudsak har blitt gjennomført i samsvar med kommunen sine overordna rutinar og den praksisen som er etablert for ulike aktivitetar, men med enkelte avvik. Revisjonen vil særleg trekke fram at det i samband med Meling skule-prosjektet ikkje blei utarbeidd eit skriftleg prosjektmandat der sentral informasjon om mellom anna organisering av prosjektet, roller og ansvar blei samla. Mangel på skriftleg mandat har medført meirarbeid for prosjektleiar når det gjeld å sikre tilgang på rett informasjon og involvere dei riktige personane undervegs, samt skapt ein viss usikkerheit knytt til rapporteringslinjer i prosjektet.

Vidare viser gjennomgangen at aktivitetar og oppgåver som gjeld planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og som kommunen ikkje har etablert verken skriftlege rutinar eller fast praksis for, i liten grad har blitt gjennomført. Dette gjeld mellom anna vurdering av risiko og usikkerheit i prosjektet i samband med utarbeiding av avgjerdsgrunnlaget som blei lagt fram for kommunestyret i samband med vedtak av prosjektet, risikovurderingar knytt til framdrift og kostnader etter at prosjektet blei vedteke gjennomført, utarbeiding av kontraktsstrategi for prosjektet, og utarbeiding av realistiske kalkylar basert på mellom anna analyse av usikkerheit. Revisjonen meiner at skriftlege rutinar for desse sentrale aktivitetane, ville kunne ha bidratt til ei meir heilskapleg og systematisk gjennomføring av Meling skule-prosjektet. Eit meir systematisk arbeid med dei tidlege fasane av prosjektet, under dette med utarbeiding og kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag og utarbeiding av kalkylar basert på heilskapleg analyse av relevante forhold som ville kunne påverke økonomien i prosjektet, kunne etter revisjonen si vurdering ha bidratt til å sikre kommunen ei meir fullstendig oversikt over dei reelle kostnadane for Meling skule-prosjektet på eit tidlegare tidspunkt.

På bakgrunn av det som kjem fram i forvaltningsrevisjonen, tilrår revisjonen at Bømlo kommune sett i verk desse tiltaka:

1. Oppdaterer relevante styrande dokument til å reflektere gjeldande organisering, ansvars- og oppgåvefordeling i investeringsprosjekt.
2. Skriftleggjer etablert praksis og vurderer å utarbeide rutinar for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.

3. Vurderer å spesifisere tydelegare korleis rapportering i investeringsprosjekt skal innrettast, under dette konkretisere kva forhold og hendingar i prosjektet det skal rapporterast om, samt korleis og når rapporteringa skal utførast.
4. Vurderer å utarbeide skriftlege rutinar for sentrale arbeidsoppgåver og aktivitetar knytt til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, under dette rutinar for:
 - a) utarbeiding av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt som også omfattar vurdering/analyse av usikkerheit og risiko i prosjekt,
 - b) kvalitetssikring av avgjerdsgrunnlag for val av investeringsprosjekt,
 - c) å definere skriftlege mål for investeringsprosjekt,
 - d) gjennomføring av risikovurderingar i investeringsprosjekt knytt til mellom anna kvalitet, framdrift og økonomi,
 - e) utarbeiding av kvalitetsplanar,
 - f) utarbeiding av kontraktsstrategi og gjennomføring av risikovurderingar knytt til val av entrepriseform,
 - g) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurransar,
 - h) kontraktsoppfølging,
 - i) økonomistyring, og
 - j) handtering av endringsmeldingar.
5. Sikrar at rutinar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt blir nytta i alle prosjekt i samsvar med intensjonen.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Bømlo kommune

	Sak nr D-	Vår dato: 31.08.2021	Vår referanse: 2021/4193-217
Vår saksbehandlar: John Nordseth Nesse	Direkte telefonnr.: 53423164	Dykkar dato:	Dykkar referanse:

Deloitte AS v/ Iver Fiksdal

Høyringsuttale til forvaltningsrevisjon August 2021

–
Viser til motteke utkast til forvaltningsrevisjon 29.08.21.

I samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i sak PS 5/21, 11. mars 2021, har Deloitte gjennomført ein forvaltningsrevisjon av styring av investeringsprosjekt i Bømlo kommune. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om Bømlo kommune har etablert system og rutinar for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.

Høyringsutkastet datert 29.08.21 synleggjer at Bømlo kommune har etablert overordna rutinar som gjer føringar for planlegging og gjennomføringar av investeringsprosjekt, samt er det etablert ein fast praksis for korleis ein del oppgåver og aktivitetar vert løyst, men det manglar skriftlege rutinar for gjennomføringa av fleire aktivitetar og arbeidsoppgåver.

Etter revisjonen si vurdering medfører mangel på skriftlege rutinar risiko for svikt feil, feil og manglar i måten kommunen løysar desse oppgåvene. I etterkant av revisjonsarbeidet vil difor kommunen følgje tilrådinga som kjem fram av rapporten. Dette vil vera å:

- Oppdatere relevante styrande dokument til å reflektere gjeldande ansvars- og oppgåvefordeling i investeringsprosjekt
- Skriftleggjere etablert praksis og vurdere å utarbeide rutinar for vurdering av behov for å innhenta ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.
- Vurdere å spesifisera tydelegare korleis rapportering i investeringsprosjekt skal innrettast, under dette konkretisera kva forhold og hendingar i prosjektet det skal rapporterast om, samt korleis og når rapporteringa skal utførast.
- Vurdere å utarbeida skriftlege rutinar for sentrale arbeidsoppgåver og aktivitetar knytt til planlegging gjennomføring av investeringsprosjekt

Adresse: Rådhuset, Leirdalen 1, 5430 BREMNES
postmottak@bomlo.kommune.no
www.bomlo.kommune.no

Telefon: 53 42 30 00

Organisasjonsnr.: 834 210 622
Bankgiro: 3201.61.51652



- Sikra at rutinar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt blir nytta i alle prosjekt i samsvar med intensjonen.

Bømlo kommune takkar for den grundige gjennomgangen av styring av investeringsprosjekt. Arbeidet med å få på plass skriftlege rutinar og oppdatering av styrande dokument er allereie i gong, og rapporten vil bli eit godt verktøy i vårt vidare kvalitetsarbeid.

Med helsing
Bømlo kommune

John Nordseth Nesse
Prosjektleder

Tone Stavland
Kommunalsjef Samfunnsutvikling

Kjetil Aga Gjøsæter
Kommunedirektør
Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Krav i lov og forskrift

Internkontroll

I kommunelova § 13-1, 3. og 4. ledd, går følgjande krav til kommunedirektøren fram:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.»

Kommunelova kapittel 25, som tredde i kraft 1.1.2021, inneheld eigne føresegn knytt til kommunen sin internkontroll:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- f) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- g) ha nødvendige rutinar og prosedyrer
- h) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- i) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- j) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er fleire anerkjente rammeverk som skildrar grunnprinsipp for god internkontroll. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.²³ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging frå leiinga

Løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar

Alle anskaffingar i offentleg regi er plikta til å leggje til grunn ein klausul i kontrakten som skal sikre at arbeidstakarane sine løns- og arbeidsvilkår ikkje vil pressast i ein konkurranseutsett marknad. Bakgrunnen kjem av ratifiseringa av ILO-konvensjon nr. 94 av 1949. I 2005 vart det innført eit krav om at teneste- og bygg- og anleggskontraktar inngått av statlege myndigheiter skulle innehalde krav om løns- og arbeidsvilkår for oppdragstakars tilsette. Som ein del av den dåverande regjeringa sin handlingsplan mot sosial dumping, vart konvensjonen gjort gjeldande for kommunar, fylkeskommunar og offentlegrettsleg organ frå 2008 gjennom forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Denne slår fast at oppdragsgjevar skal stille kontraktmessige krav om at tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontraktar, har løns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller en landsomfattande tariffavtale for den aktuelle bransje (jf. § 5). Oppdragsgjevar skal også gjennomføre nødvendige kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår blir overhaldt (jf. § 7).

²³ COSO: Internal Control = Integrated Framework (2013)

Informasjons—og påseplikt og innsynsrett

Forskrifta gjeld der det blir utført arbeid innafør verkeområda til ein allmenngjeringsforskrift, jf. allmenngjeringslova § 3, som til dømes Forskrift om delvis allmenngjering av tariffavtale for byggeplasser i Norge.

Forskrifta om informasjons- og påseplikt og innsynsrett § 5 pålegg bestiller av oppdrag frå entreprenørar og leverandørar ei informasjonsplikt ovanfor sine kontraktspartar. Det går fram av § 5 at «bestiller skal i kontrakter med entreprenørar eller leverandørar informere om at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjeringsforskrifter. Den samme informasjonsplikten gjelder for entreprenørar eller leverandørar når disse inngår avtaler med underleverandørar.»

Vidare går det fram av forskrifta § 6 at hovudleverandør skal «påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandørar er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjeringsforskrifter». Denne påseplikta innebærer at «det skal iverksettes systemer og rutinar for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjeringsforskrifter etterleves. Påseplikten kan oppfylles for eksempel ved at det tas inn kontraktsklausuler om at arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjeringsforskrifter, og at dette følges opp gjennom innhenting av dokumentasjon på arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår».

Prinsipp for prosjektstyring

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»²⁴ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»²⁵, blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ei profesjonell og standardisert prosjektstyring. Av standardane går det fram at eit tilfredsstillande prosjektstyringssystem må forutsettast å innehalde mellom anna følgjande element:

- Planleggingen og koordineringen må omfatte hele prosjektet.
- Veldefinerte og omforente styringsprinsipper må benyttes gjennom hele prosjektet.
- Problemer i prosjektgjennomføringen må kunne identifiseres så tidlig som mulig.
- Prosjektstyringssystemet må være slik utformet at det gir grunnlag for god kommunikasjon på alle nivåer i prosjektorganisasjonen.
- Informasjonsmengden prosjektet produserer må være i tråd med det behov som eksisterer på ulike nivåer på informasjonsmottakersiden.
- Rapportering av forbruk av ressurser må skje med den frekvens som er nødvendig etter hvert som prosjektet går fremover.
- Avviksrapporteringen må være slik at den lett kan bidra til konkrete handlinger.²⁶

Nedanfor er det konkretisert korleis krava i teori og standardar for prosjektstyring inngår i hovudfasane i prosjektgjennomføringa.

Prosjektstyringssystem

Styring av investeringsprosjekt omfattar aktivitetar og prosessar både i den kommunale organisasjonen og i ein funksjon eller grupper spesielt oppretta for prosjektet. Styringssystemet bør innehalde retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som forutsett. Vidare er det viktig at kommunen legg til rette for at tilsette får opplæring i bruk av prosjektstyringssystemet, og sørger for at systemet gjennomgåande blir nytta ved gjennomføring av prosjekt.

I følge NS-ISO 10006 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeidast ein kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktivitetar og ressursar som er naudsynte for å nå prosjektet sine mål. Det bør vere ein periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjekt, og eventuelle avvik frå framdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.²⁷

Initiering/planlegging

Av NS-ISO 10006-standarden går det vidare fram at det i forprosjektfasen er viktig å klargjere målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordna målsettinga vere å realisere byggeprosjektet. Meir spesifikke mål for eit prosjekt kan vere knytt til kvalitet, teknikkar for utføring, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer

²⁴ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

²⁵ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

²⁶ Westhagen (2003), gjengitt i Jessen (2005):301

²⁷ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er teke omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerheit knytt til prosjektføresetnader o.l.

Planlegginga av prosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og det bør vere etablert system eller rutinar for å overvake risikoen i heile prosjektperioden. Av ISO-standarden går det fram at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»²⁸

Ifølge Norsk Standard si rettleiing i prosjektleiing, NS-ISO 21500:2012, bør ein planlegge innkjøp før ein går i gang med innkjøpsprosessen, med det formål å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpa før igangsetting. Når ein kontrakt er inngått startar kontraktstyringa.

På DFØ sine fagsider om offentlege innkjøp, anskaffelser.no, er det utarbeidd ein rettleiar for kontraktsoppfølging.²⁹ Der går det fram at det er forskjell på kontraktsoppfølging avhengig av om det dreier seg om enkle leveransar, rammeavtaler eller større investeringsprosjekt:

«**Ved enkle leveransar**, kan kontraktsforpliktelsene være oppfylt ganske raskt, varen eller tjenesten mottas til avtalt tid, sted og kvalitet og kontrakten er oppfylt.

Ved rammeavtaler kan leveransene bli oppfylt suksessivt gjennom hele avtaleperioden og her må enkeltleveransene sees i sammenheng opp mot kontraktsmessig ytelse. Dette krever andre rutinar enn ved enkle leveransar.

Ved større investeringsprosjekt (...) vil kontraktsoppfølgingen kreve intensiv oppfølging for å sikre at ytelsen blir levert. Inngåelse av avtalen er startskuddet på igangsettelse av et stort prosjekt. Selve ferdigstillingen av slike ytelser kan ta flere år og også kreve interne leveransar. Her kreves tett oppfølging, fremdriftsplaner, grensesnitt mot internleveransar, eskaleringsrutinar mm.»

Auka byggherrekontroll vil i praksis seie ein kontroll på staden der leveransen har skjedd om at masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling. I samband med byggearbeid er det kommunen sin byggeleiar som gjennomfører slik kontroll. Dei færreste kommunar har i dag tilsett eigne byggeleiarar. Kommunane engasjerer derfor normalt byggeleiarar for å ivareta kommunen sine byggherreinteresser på byggeplassen. Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) utarbeidde i 2008 ein rettleiar³⁰ som gir råd om korleis ein planlegg eit byggeleiaroppdrag, kva krav kommunane bør stille og korleis ein følgjer opp kontrakten. Mellom anna inneber det å arrangere oppstartsmøte med kontraherte entreprenørar, kontrollere materialar og utføringa på byggeplassen undervegs, og avhalde faste byggemøte. Kommunar blir oppmoda om å ha ei strukturert evaluering av entreprenøroppdrag.

Gjennomføring

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging vidare fastsette og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er naudsynte bør bli definert. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskildringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølge standardane også bli identifisert eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Av NS-ISO 10006-standarden går det fram at ein i den innleiande fasen av eit prosjekt bør vedta ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også vere gjort naudsynte avklaringar om framdriftsplan og vesentlege kontrakts- og avtaleforhold. Det bør vidare vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også fram at «prosjektorganisasjonen bør forvisse seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.». Det bør i tillegg vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ. I samsvar med byggherreforskrifta har prosjektleiinga ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, under dette leverandørar og kontraktar. Av NS-ISO 10006:2017, går det fram at det bør settast i verk eit system for kontraktsstyring som sikrar at kontraktsforholda blir oppfylt, og der leverandøren si utføring blir overvaka for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt.

²⁸ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

²⁹ Henta frå: <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/kontraktsoppfolging>

³⁰ Henta frå: <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/verktoy/byggleidelse-opdrag-og-kvalitetssystemveileder.pdf>

Prosjektleiinga må ha oversikt over rekneskapen for prosjektet og overvake framdrift og kvalitet. Som eit ledd i oppfølginga bør prosjektleiinga ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikta med eit avviksrapporteringssystem er å kunne sette i verk tiltak på eit så tidleg tidspunkt som mogleg for å kunne gjere naudsynte justeringar i prosjektet og ta høgde for konsekvensane av avvik.³¹

³¹ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1993. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107

Førearbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- Kommunal- og regionaldepartementet, 2003. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- NS-ISO 10006:2017. Kvalitetsledelse. Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter. Norsk Standard.
- NS-ISO 9001:2015. Ledelsessystemer for kvalitet. Krav. Norsk Standard.
- NS-ISO 21500:2012. Veiledning i prosjektledelse. Norsk Standard.

Sentrale dokument frå Bømlo kommune

- Bømlo kommune. Økonomireglement. Revidert 20.04.2010
- Bømlo kommune. Reglement for politiske organ i Bømlo kommune. 05.12.2016
- Bømlo kommune. Handbok for bygge- og anleggsprosjekt i Bømlo kommune. 26.04.2012
- Bømlo kommune. Rutine for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i Bømlo kommune. 17.11.2020

Andre kjelder

- Norges Interne Revisorers Forening (NIRF), 1996. *Internkontroll – Et integrert rammeverk (COSO)*



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("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 is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS