



Forvaltningsrevisjon | Stord kommune Prosjektstyring og oppfølging av investeringar

«Forvaltningsrevisjon av
prosjektstyring og oppfølging av
investeringar»

April 2018

Rapporten er utarbeidd for Stord
kommune av Deloitte AS.

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

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av prosjektstyring og oppfølging av investeringar i Stord kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Stord kommune i sak 16/17. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å vurdere kommunen sine retningslinjer og rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt.

I samband med forvaltningsrevisjonen er relevant dokumentasjon henta inn frå kommunen og gjennomgått. I tillegg er det gjennomført seks intervju, og ein gjennomgang av to case. Dei to case er vald ut av kontrollutvalet, og omfattar eit byggjeprosjekt og eit VA-prosjekt.

Undersøkinga viser at det er utarbeidd retningslinjer, rutinar, malar mv. for ulike fasar og oppgåver i gjennomføringa av investeringsprosjekt både innanfor bygg og VA i Stord kommune. Samtidig har rutinar og malar i varierende grad blitt nytta dei seinare åra, og dei har heller ikkje blitt systematisk gjennomgått og revidert på fleire år. Dette har medført at ikkje alle rutinar er oppdaterte, og at det i nokre tilfelle er avvik mellom overordna styringsdokument og rutinar som inngår i kvalitetssystema. Dette er ikkje tilfredsstillande, og revisjonen meiner difor at revisjonen av kvalitetssystema som kommunen har gjennomført den seinare tida, er særskild viktig.

Revisjonen stiller spørsmål ved at PLP-metodikken, som blir opplyst å vere sentral for Stord kommune si tilnærming til organisering av gjennomføringa av investeringsprosjekt, per i dag ikkje er skildra i overordna styringsdokument. Revisjonen meiner dette er ein mangel ved styringsdokumenta på dette området, og at det er positivt at det blir vist til at PLP-metodikken vil bli innarbeidd i overordna styringsdokument.

I praksis føreligg det i hovudsak tydelege skildringar av ansvar og mynde, samt organisering av investeringsprosjekt. Det er også stilt tydelege krav til avklaring av ansvar og roller i gjennomføringa av investeringsprosjekt. Revisjonen meiner samtidig at det ikkje er tilfredsstillande at det ikkje er skriftleggjort fullmakt til å disponere rammeløyvingar til samarbeidsprosjekt innanfor VA. I tillegg er det etter revisjonen si vurdering behov for å avklare og tydeleggjere fullmakter til å godkjenne endringar i investeringsprosjekt. Leiaravtalar og stillingsinstruksar er i varierende grad utarbeidd og oppdaterte, og revisjonen meiner at det er viktig at kommunen sørgjer for at det blir utarbeidd leiaravtalar og stillingsinstruksar der dette er relevant. Leiaravtalar er mellom anna viktig sidan einingsleiarane sine fullmakter er tydeleggjort gjennom desse.

Når det gjeld planlegging, gjennomføring og avslutning av investeringsprosjekt, føreligg det retningslinjer og rutinar knytt til ei rekkje sentrale oppgåver og arbeidsprosessar. Revisjonen meiner likevel at det er rom for vidareutvikling og forbetring av retningslinjer og rutinar på fleire område. Dette gjeld mellom anna utarbeiding av kalkylar, inkludert identifisering og vurdering av usikkerheit, samt rutinar for gjennomføring av risikovurderingar. Det synast å vere etablert gode rutinar for rapportering, og det blir vurdert som positivt at det no også blir rapportert til kommunalsjef på status for heile prosjektporteføljen til Stord kommunalteknikk. Revisjonen meiner samtidig at det er behov for å gjennomgå føreliggjande krav til rapportering, og sikre at alle rapporteringskrav som i praksis føreligg, blir skriftleg nedfelt.

Gjennomgangen av to case viser etter revisjonen si vurdering til dels døme på gode behovsvurderingar, tydeleg forankring og god praksis for rapportering. Samtidig viser gjennomgangen også døme på manglande dokumentasjon og formalisering, samt enkelte døme på manglande etterleving av interne retningslinjer og rutinar.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, kjem revisjonen med nokre tilrådingar til Stord kommune. Desse går fram av kapittel 6, *Konklusjon og tilrådingar*.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	7
2. Om tenesteområdet	10
3. Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekt	13
4. Retningslinjer og rutinar	28
5. Etterleving av retningslinjer og rutinar	46
6. Konklusjon og tilrådingar	67
Vedlegg 1: Høyringsuttale	69
Vedlegg 2: Sentrale dokument og litteratur	70

Detaljert innholdsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Føremål og problemstillingar	7
1.3 Avgrensing	8
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterium	9
2. Om tenesteområdet	10
2.1 Innleiing	10
2.2 Organisering	10
3. Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekt	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterium	13
3.3 Datagrunnlag	14
3.4 Vurdering	26
4. Retningsliner og rutinar	28
4.1 Problemstilling	28
4.2 Revisjonskriterium	28
4.3 Om kvalitetssystem for gjennomføring av investeringsprosjekt	30
4.4 Initiating og planlegging av investeringsprosjekt	33
4.5 Retningsliner og rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt	37
4.6 Retningsliner og rutinar for avslutting av investeringsprosjekt	43
5. Etterleving av retningsliner og rutinar	46
5.1 Problemstilling	46
5.2 Revisjonskriterium	46
5.3 Prosjekt 4011 - Stord ungdomsskule	46
5.4 Prosjekt 9089 - Vabakkjen-Vikastemmo	59
6. Konklusjon og tilrådingar	67
Vedlegg 1: Høyringsuttale	69
Vedlegg 2: Sentrale dokument og litteratur	70
Figurar	
Figur 1: Organisasjonskart for Stord kommunalteknikk	11
Figur 2: Organisasjonskart Stord kommunale eigedom	12
Figur 3 PLP-metodikken	14
Figur 4 Generisk organisasjonskart investeringsprosjekt.	21
Figur 5: Oppsummering av arbeid knytt til Stord ungdomsskule sidan skulebruksplan 2001-2008.	47
Figur 6 Framdriftsplan presentert i forstudierapport, september 2009	48
Figur 7 Vedteke investeringsbudsjett 2010 og økonomiplan 2011-2013	49
Figur 8 Vedtak i kommunestyret 18. juni 2015, sak PS 30/2015	53
Figur 9 Organisering av hovudprosjektet. Kjelde: Stord kommune	54
Figur 10 Totale kostnader bygge- og anleggsarbeider, inkl. endringar.	63

Tabellar

Tabell 1: Føremål/ansvar og mynde for roller i prosjektorganiseringa i Stord kommune	21
Tabell 2: Overslag for rammekostnaden av tre alternativ til Stord ungdomsskule	48
Tabell 3 Organisering av prosjektet i fire fasar	49
Tabell 4: Forbruk og kjente tillegg slik det står i prosjektrapportar frå august 2016 til juli 2017	57
Tabell 5 Rapportering budsjettrevisjonar – kommunestyret. Alle tal i heile tusen.	58
Tabell 6: Prosjektorganisasjon Vikastemmo (9089). Kjelde: arbeidsordre.	61
Tabell 7: Prosjektorganisasjon per 01.10.2014. Kjelde: Oppstartsmøte for VA-grøft Vabakkjen-Vikastemmo 01.10.2014.	62
Tabell 8: Framdrift i byggemøter frå oktober 2014 til februar 2015 i Vikastemmo fase 1	64
Tabell 9: Prosjektrapportering for prosjekt 9089 frå 31.12.2014 til 30.05.2015	65

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av prosjektstyring og oppfølging av investeringar i Stord kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Stord kommune i sak 16/17, 4. april 2017.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å vurdere kommunen sine retningslinjer og rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

1. Har Stord kommune etablert retningslinjer og rutinar som sikrar ei tydeleg rolle- og ansvarsfordeling i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?

Under dette:

- a) Er rolle- og ansvarsdelinga i samband med planlegging og igangsetting av investeringsprosjekt tydeleg?
- b) Er rolle- og ansvarsdelinga i samband med gjennomføringa av investeringsprosjekt tydeleg?
- c) Er det etablert tydelege retningslinjer for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt?

2. Har Stord kommune tilfredsstillande retningslinjer og rutinar for prosjektstyring av investeringsprosjekt?

a) I kva grad er det etablert tydelege retningslinjer og rutinar for initiering og planlegging av investeringsprosjekt? Under dette:

- i) Utarbeiding av kalkylar og ev. revisjon av kalkylar
- ii) Budsjettering, inkl. periodisering
- iii) Utarbeiding av framdriftsplan med tidsfristar
- iv) Definere mål for kvalitet
- v) Gjennomføre risikovurderingar av framdriftsplan og økonomien i prosjektet

b) I kva grad er det etablert tydelege retningslinjer og rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt? Under dette:

- i) Fastsetting av prosjektorganisering med klare ansvarsforhold, fullmakter og rapporteringslinjer
- ii) Kontrahering
- iii) Oppfølging av kontraktar og samhandling med eksterne aktørar
- iv) Styring av økonomien i prosjekt (både totalprosjekt og tilhøyrande delprosjekt)
- v) Oppfølging av endringsmeldingar, inkl. vurdering av konsekvensar for framdrift og økonomi
- vi) Rapportering i gjennomføringsfasen, både internt i administrasjonen og til politisk nivå

c) I kva grad er det etablert tydelege retningslinjer og rutinar for avslutting av investeringsprosjekt? Under dette:

- i) Ferdigstilling av prosjektrekneskap
- ii) Befaring og kvalitetssikring av leveranse
- iii) Rapportering til politisk nivå
- iv) Evaluering av gjennomført prosjekt og erfaringsoverføring

3. Gjennomfører Stord kommune investeringsprosjekt i samsvar med kommunale retningslinjer og anbefalt praksis for prosjektstyring? Under dette:

- a) Initiering/planlegging av investeringsprosjekt – med særleg fokus på kalkylar og fastsetting av økonomiske rammer, val av entreprisform, og risikovurdering av prosjektbudsjettet.

- b) Gjennomføring av investeringsprosjekt – med særleg fokus på prosjektorganisering, oppfølging av økonomi i del- og totalprosjekt, oppfølging av endringar, samhandling med eksterne aktørar, og rapportering om framdrifts- og kostnadsutvikling
- c) Avslutning av investeringsprosjekt – med særleg fokus på ferdigstilling av prosjektrekneskap, rapportering til politisk nivå og evaluering av gjennomført prosjekt

1.3 Avgrensing

For å svare på hovudproblemstilling nr. 3 har revisjonen basert seg på gjennomgang av dokumentasjon knytt til følgjande prosjekt som er vald ut som case:

- Prosjekt nr 4011 Stord ungdomsskule (byggjeprojekt)
- Prosjekt nr 9089 Vikastemma, Vabakkjen – Vikastemma (VA-prosjekt).

Den faktiske prosjektgjennomføringa er ikkje kontrollert ut over gjennomgangen av desse to prosjekta.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2017 til mars 2018.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon er vurdert i forhold til revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Stord kommune som er involvert i planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Kommunalsjef næring, miljø og kultur, einingsleiar Stord kommunale eigedom, einingsleiar Stord kommunalteknikk og plan- og utviklingssjef Stord kommunalteknikk er intervju. I tillegg er prosjektleiarar for dei to utvalde investeringsprosjekta intervju. Til saman er det gjennomført seks intervju.

1.4.3 Case-gjennomgang

Når det gjeld hovudproblemstilling 3 om faktisk gjennomføring av investeringsprosjekt, valde kontrollutvalet ut to investeringsprosjekt som er gjennomført i kommunen som case. Følgjande prosjekt blei vald ut:

- Prosjekt nr 4011 Stord ungdomsskule (byggjeprojekt)
- Prosjekt nr 9089 Vikastemma, Vabakkjen – Vikastemma (VA-prosjekt).

For kvart av dei utvalde prosjekta er det henta inn dokumentasjon for å kontrollere korleis ulike fasar og aktivitetar er gjennomført og dokumentert. Prosjektet som omhandlar Stord ungdomsskule var på revisjonstidspunktet ikkje avslutta, noko som medfører at avsluttande fasar i prosjektet ikkje fullt ut kunne undersøkast i dette caset.

For kvart av dei utvalde prosjekta er, som nemnd i avsnittet ovanfor, også prosjektleiar intervju. Utfyllande informasjon om prosjekta og gjennomføringa av desse er dermed henta inn gjennom intervju.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

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

Utkast til rapport er sendt til rådmannen for verifisering av datagrunnlaget. Basert på tilbakemeldingar frå kommunen, er det gjort enkelte justeringar i rapporten. Heile rapporten, inkludert revisjonen sine vurderingar, konklusjon og anbefalingar, er deretter sendt til rådmannen for høyring. Rådmannen sin høyringsuttale er lagt ved rapporten som vedlegg 1.

1.5 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 standardar for prosjektstyring, under dette NS-ISO 10006:2003. I tillegg er andre autoritative kjelder, som rettleiarar og forskingsrapportar frå forskingsprogrammet Concept nytta som revisjonskriterium. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart hovudkapittel i rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Innleiing

Stord kommune har dei seinare åra hatt eit relativt høgt investeringsnivå, og gjeldsgraden¹ var i 2016 høgare enn både landssnittet, gjennomsnittet i kostragruppa og gjennomsnittet i Hordaland.² Stord kommune hadde i 2016 ein gjeldsgrad på 102,4 %.³ I 2016 investerte kommunen for om lag kr 432,9 mill.⁴, og av økonomiplan for 2018-2021 går det fram at kommunen har eit relativt ekspansivt og omfattande investeringsprogram med ei investeringsramme i budsjettforslaget på kr 408 mill. for 2018, og på kr 1,486 mrd. for perioden 2018-21.⁵

Investeringane innan vatn og avlaup var i 2016 på kr 103,5 mill. og investeringsramme for vassforsyning og avlaup blir i budsjettforslaget for 2018 sett til om lag kr 163 mill.⁶ Rådmannen viser til at «Utbygging av nye VA-anlegg, rehabilitering av eksisterande anlegg og kvalitetssikring av drifta set krav til kompetanse og kapasitet.»⁷

Også når det gjeld kommunale bygg er det dei seinare åra gjennomført betydelege investeringar, og det er planlagt ytterlegare investeringar i åra framover. I økonomiplan for 2018-2021 er det innanfor grunnskuleområdet planlagt investeringar for om lag kr 229 mill. i økonomiplanperioden, medan det innanfor helse og sosial er planlagt investeringar for om lag kr 305 mill. i same periode.

2.2 Organisering

Frå 2009 fram til 01.01.2016 var Stord vatn og avlaup (SVA) og Stord kommunale eigedom (SKE) organisert som kommunale føretak. Dei to kommunale føretaka hadde, i tillegg til andre oppgåver, ansvar for gjennomføring av investeringar innanfor høvesvis vatn og avlaup og kommunale bygg. Frå 1.1.2016 blei dei to kommunale føretaka avvikla, og begge tenesteområda blei lagt inn som einingar i kommuneorganisasjonen, i linja under rådmannen. Tenester knytt til vatn, avlaup og slamtømming, som tidlegare låg under SVA, blei 01.05.2016 slått saman med avdelinga for Veg, trafikk og parkering (VTP) til Stord kommunalteknikk (SKT).⁸

Rådmannen er øvste administrative leiar i kommunen, og det er etablert ei administrativ leiargruppe (rådmannen si leiargruppe) som består av rådmann, tre kommunalsjefar, økonomisjef og personal- og organisasjonssjef. Kvar av kommunalsjefane har definerte ansvarsområde, og kommunalsjefane har fått fordelt einingane seg imellom slik at organiseringa speglar den politiske arbeidsdelinga mellom dei politiske komiteane.⁹ Både Stord kommunale eigedom og Stord kommunalteknikk ligg i dag i linja under kommunalsjef for næring, miljø og kultur.

Einingsleiarane har, som i andre einingar i Stord kommune, vide fullmakter som er fastsett gjennom delegasjonsreglement og til dels leiaravtale. Stord kommunalteknikk, som har ansvar for gjennomføring av investeringar innanfor vatn og avlaup, og Stord kommunale eigedom, som har ansvar for gjennomføring av investeringar knytt til bygg, er nærare skildra nedanfor.

2.2.1 Stord kommunalteknikk (SKT)

Stord Vatn og avlaup KF hadde fram til 1.1.2016 ansvar for planlegging, utbygging, drift og vedlikehald av vatn og avløpsanlegg, og andre oppgåver knytt til dette. Prosjekt låg under fag- og utviklingssjef som

¹ Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter

² KOSTRA. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/a/kostra/>

³ KOSTRA. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/a/kostra/>

⁴ Stord kommune: Årsrekneskap 2016. Skjema 2a Investeringsrekneskap. Sum finansiering i rekneskap 2016. Side 4.

⁵ Stord kommune: Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan 2018-2021. Kap. 2.1 Budsjettprosess.

⁶ Stord kommune: Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan 2018-2021. Kap. 2.1, og kap. 9.8.

⁷ Stord kommune: Årsmelding 2016. 3.3. Stord kommunalteknikk.

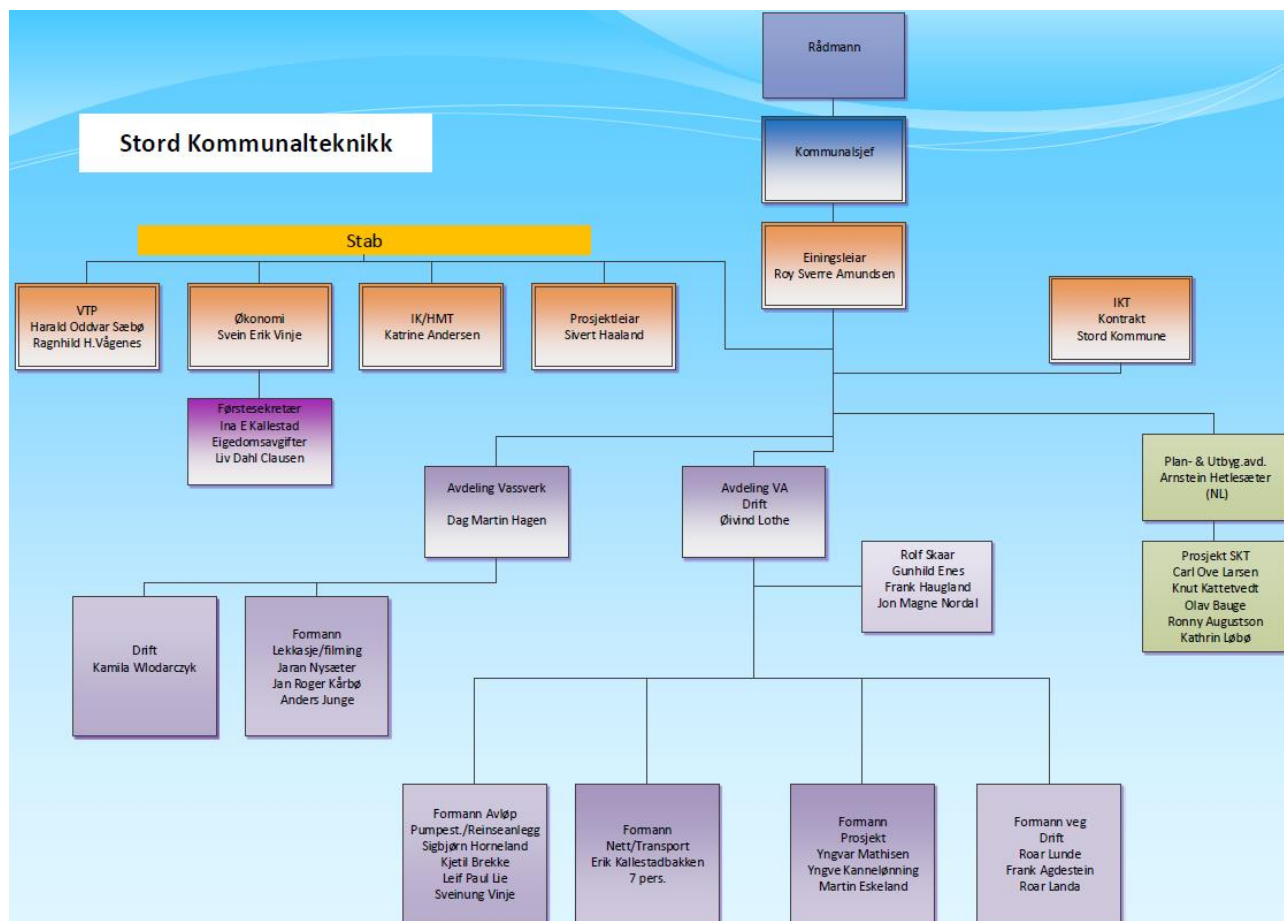
⁸ Stord kommune: Årsmelding 2016. Kap. 1.2.

⁹ Kommunen har følgjande tre kommunalsjefområde: kommunalsjef rehabilitering, helse og omsorg (RHO), kommunalsjef oppvekst og utdanning (OUT) og kommunalsjef næring, miljø og kultur (NMK)

rapporterte til dagleg leiar. Dagleg leiar rapporterte til eit styre som igjen rapporterte til Stord kommunestyre.

I Stord kommunalteknikk ligg oppgåver knytt til investeringsprosjekt til plan- og utbyggingsavdelinga, som består av fem personar i tillegg til avdelingsleiar. Avdelingsleiar rapporterer til einingsleiar for Stord kommunalteknikk, som igjen rapporterer til kommunalsjef for næring, miljø og kultur. Organisasjonskart for Stord kommunalteknikk går fram av figur 1.

Figur 1: Organisasjonskart for Stord kommunalteknikk



Kjelde: Stord kommune

2.2.2 Stord kommunale eigedom (SKE)

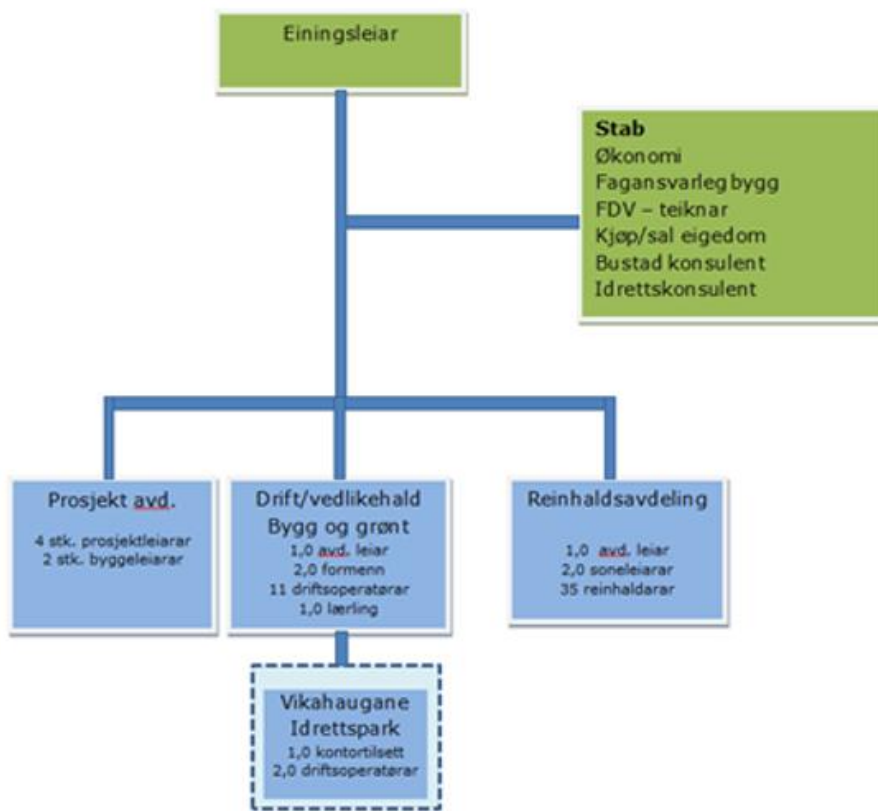
Stord kommunale eigedom KF forvalta kommunale eigedomar ved å drive reinhald, drift og vedlikehald av dei, utføre utbyggings- og rehabiliteringsprosjekt, samt kjøp og sal av eigedomar.¹⁰ SKE KF hadde ei eiga prosjektavdeling.

SKE blei frå 1.1.2016 vidareført som ei eining i Stord kommune, og skal ivareta kommunen sitt eigaransvar for eigedomar og bygg, samt sikre at verdiane blir ivaretekne. SKE har ansvar for vedlikehald av kommunale bygg og drift og vedlikehald av faste tekniske installasjonar.¹¹ Oppgåver knytt til investeringsprosjekt er framleis lagt til ei eiga prosjektavdeling. Kvar prosjektleiar rapporterer til einingsleiar for SKE. Einingsleiar for SKE rapporterer til kommunalsjef for næring, miljø og kultur.

¹⁰ Stord kommunale eigedom KF: Årsmelding 2013. Stord kommunale eigedom KF: Årsmelding 2015.

¹¹ Stord kommune: Årsmelding 2016. Kap. 3.4 Stord kommunale eigedom.

Figur 2: Organisasjonskart Stord kommunale eige-dom



Kjelde: Stord kommune

3. Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekt

3.1 Problemstilling

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

Har Stord kommune etablert retningslinjer og rutinar som sikrar ei tydeleg rolle- og ansvarsfordeling i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?

Under dette:

- Er rolle- og ansvarsdelinga i samband med planlegging og igangsetting av investeringsprosjekt tydeleg?
- Er rolle- og ansvarsdelinga i samband med gjennomføringa av investeringsprosjekt tydeleg?
- Er det etablert tydelege retningslinjer for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt?

3.2 Revisjonskriterium

Av kommunelova § 23 nr. 2 går det fram at administrasjonssjefen skal «sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.» I forarbeida til kommunelova, Ot.prp.nr.70 (2002-2003), går det fram at sjølv om administrasjonssjefen etter kommunelova ikkje eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll bli rekna som ein naudsynt del av leiaransvaret. Det blir vidare peikt på at det er i samsvar med allment aksepterte leiingsprinsipp at ein leiar av ei verksemd etablerer rutinar og system som mellom anna skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er sett, og at formueforvaltninga er ordna på forsvarleg måte.

Vidare går det fram at internkontroll i vidaste forstand blir definert som ein prosess, sett i verk og gjennomført av verksemda sine leiarar og tilsette, med føremål om å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk

Det fins fleire rammeverk for god internkontroll. Eit av de mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.¹² Her går det fram at eit sentralt element for å sikre god internkontroll, er ei tydeleg organisering, der roller og ansvar er tydeleg fordelt. For å etablere god internkontroll er det i følge COSO-modellen vidare viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen.

I KS sin rettleiar «Tillit» blir det vist til at kommunelova slår fast at kommunestyret berre kan delegere mynde til rådmannen og at ei viktig oppgåve for rådmannen derfor blir å utforme organisasjonen og delegere mynde vidare ut til leiarar for dei ulike einingane som yt tenester.¹³ Det går vidare fram at rådmannen må sørge for å få utarbeidd eit eige delegeringsreglement for det administrative nivået og at eit slikt system er ein naturleg del av kommunesektoren sitt overordna styringsystem.

Norsk Standard har utarbeidd retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt¹⁴ (NS-ISO 10006:2003). Der går det fram at ein, i samband med ressursplanlegging, bør fastsette og dokumentere kva ressursar som er

¹² Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

¹³ KS, 2015. «Tillit.» *Folkevalgt i kommunen og i fylkeskommunen.*

¹⁴ Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Standard Norge

nødvendig for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva formell kompetanse og personlege eigenskapar som er nødvendig bør fastsettest. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskildringar som inkluderer ansvar og mynde. Norsk Standard si rettleiing i prosjektleiing (NS-ISO 21500:2012), slår i tillegg fast at ein bør identifisere gap mellom tilgjengeleg og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og handtere ev. avvik som blir avdekkja.

Av NS-ISO 10006:2003 går det også fram at «prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»

3.3 Datagrunnlag¹⁵

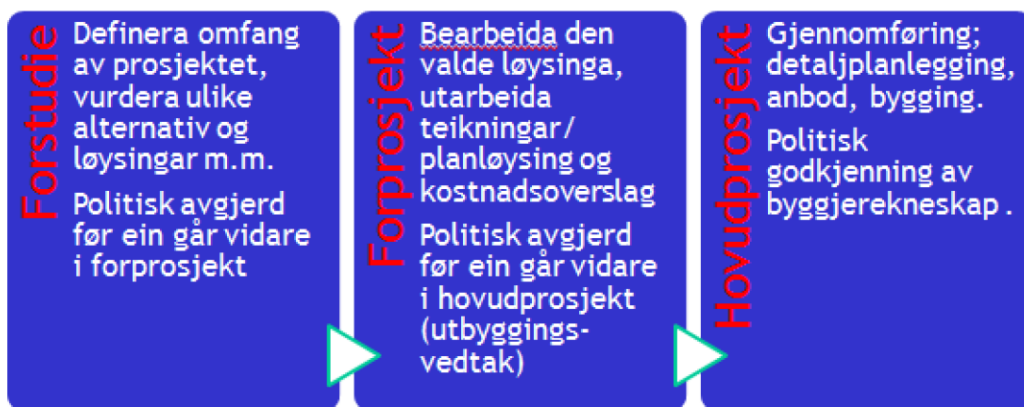
3.3.1 Bruk av PLP-metodikk i Stord kommune

Frå Stord kommune blir det opplyst at kommunen som hovudregel nyttar ProsjektLeiarProsess (PLP)-metodikk i gjennomføringa av investeringsprosjekt, med følgjande fasar: forstudium, forprosjekt og hovudprosjekt. Dei to første fasane er ein del av prosjektet sin tidlegfase, og slik ein del av planlegginga av sjølve hovudprosjektet. Frå Stord kommune blir det i samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen opplyst om følgjande:

For investeringar i bygg- og anlegg er det lagt opp til politisk handsaming av dei ulike stega i prosessen. For investeringar i vatn og avlaup, som vert gjennomført på grunnlag av vedtekne kommunedelplanar med tiltaksark, vert forprosjektet som hovudregel handsama administrativt.¹⁶

I samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen, viser kommunen til at PLP-metodikken skjematisk kan framstillast som i figuren under.¹⁷

Figur 3 PLP-metodikken



Bruk av PLP-metodikken er ikkje nedfelt i overordna styringsdokument i kommunen, eller i formelle retningslinjer eller rutinar, men det blir opplyst at metodikken er godt forankra i organisasjonen, og ligg til grunn for den praktiske prosjektorganiseringa med prosjektansvarleg (PA), prosjektleiar (PL) og politisk handsaming av prosjektfasar mv. (dei ulike rollene er nærare skildra seinare i kapittelet). I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten blir det vist til at metodikken vil bli nedfelt i kommunen sine overordna styringsdokument. Frå kommunen blir det også framheva at eit sentralt element i PLP-tenkinga, er prinsippet om politisk handsaming av dei tre prosjektfasane. Ein godkjenner

¹⁵ Dei tre underproblemstillingane som handlar om rolle- og ansvarsdeling i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, samt rapportering, vil her bli svara på samla.

¹⁶ Stord kommune: Forvaltningsrevisjon - prosjektstyring og oppfølging av investeringar - oversending av etterspurt dokumentasjon. 09.06.2017. Ref: 2017/1527 - 12945/2017 / 217. Brev frå kommunalsjef Lovise Vestbøstad i Stord kommune til Deloitte.

¹⁷ Stord kommune: Forvaltningsrevisjon - prosjektstyring og oppfølging av investeringar - oversending av etterspurt dokumentasjon. 09.06.2017. Ref: 2017/1527 - 12945/2017 / 217. Brev frå kommunalsjef Lovise Vestbøstad i Stord kommune til Deloitte.

den avslutta fasen og gjer vedtak om rammer og mandat mv. for neste fase. Det blir presisert at dette gjeld for «større» prosjekt. Det blir også vist til at «[b]akgrunnen for PLP var m.a. å sikra forankring for prosjekt som går over fleire valbolkar og skifte i adm. leiing, og for å plassera ansvaret for oppfølging på leiarnivå.»¹⁸ Rådmannen i Stord kommunen presenterte kommunen si tilnærming til PLP-metodikk på ein omstillingskonferanse i 2013, og i presentasjonen blir det mellom anna peikt på at bakgrunnen for at kommunen tok i bruk metodikken var ulike erfaringar med prosjektstyring, der ein mellom anna har erfart at prosjekta lett lever sine eige liv, kan vere lite presist definert, og at eigarskapen til prosjekta kan forvitre når prosjekt strekker seg over lang tid. Det går også fram at inndelinga i tre delprosjekt tvinger prosjekteigaren til aktivt å ta stilling til (vidareføring av) prosjektet fleire gonger.

3.3.2 Rolle- og ansvarsdeling i samband med planlegging og igangsetting av investeringsprosjekt

Planlegging av framtidige investeringsprosjekt skjer i hovudsak som del av utarbeidinga av sektorvise langtidsplanar. Til dømes vil skulebruksplanen vere det sentrale dokumentet for planlegging av investeringar innanfor grunnskulane i kommunen. Vidare blir det utarbeidd kommunedelplanar for høvesvis vassforsyning og avløp og vassmiljø som legg rammene for investeringar innanfor vatn og avlaup i kommunen. Dei sist vedtekte planane (kommunedelplanar og skulebruksplan som nemnd over) inneheld oversikter over prioriterte investeringar/investeringsprogram for om lag dei neste 20 åra. Planane blir vedteke av kommunestyret i Stord kommune.

I samband med dei årlege budsjett- og økonomiplanprosessane blir planlagde investeringar frå ulike sektorplanar vurdert og prioritert. Det er kommunestyret som ifølgje kommunen sitt økonomireglement skal vedta det årlege kommunale budsjettdokumentet, og investeringsbudsjettet inngår som ein del av budsjettdokumentet. Når kommunestyret vedtek investeringsbudsjettet, blir dette som hovudregel gjort per investeringsprosjekt.¹⁹ I økonomiplanen blir det også lagt fram skisse til eit ti-års investeringsprogram.

Når det gjeld Stord kommunalteknikk, blir det i dei årlege investeringsbudsjetta sett av ei ramme til såkalla samarbeidsprosjekt innanfor kvart av områda vatn og avlaup. I budsjett for 2017 blei det til dømes sett av NOK 12 750 000 til deltaking i eksterne utbyggingsprosjekt innanfor vatn. Vidare blei det i økonomiplanperioden sett av NOK 15 mill. årleg for åra 2018 til 2020. tilsvarande ramme blei for same periode sett av til samarbeidsprosjekt med private innanfor avlaupsområdet.

Administrasjonen er gjennom budsjettdokumentet, økonomireglementet eller delegeringsreglementet *ikkje* gitt mynde til å omdisponere midlar mellom enkeltprosjekt som har fått fastsett ei ramme i budsjettet. I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten bli det frå kommunen si side stadfesta at det heller ikkje er intensjonen at administrasjonen skal ha fullmakt til å omdisponere kommunestyret sine løyvingar til definerte prosjekt. Når det gjeld mynde til å disponere rammeløyvingane i investeringsbudsjettet (til samarbeidsprosjekt, jf. avsnittet over) føreligg det heller ikkje skriftleg delegering av mynde til administrasjonen. I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten blir det frå kommunen si side vist til at ein ser at det skulle vore delegert fullmakter innanfor desse rammeløyvingane, anten i budsjettet eller i eit overordna styringsdokument. Det blir vidare vist til at dei budsjettfullmaktene som per i dag er delegert til einingsleiarane, går på drift. I tillegg har rådmannen «fullmakt til å setje i gang investeringsprosjekt som er tilstrekkeleg klarlagt i budsjettdokumentet eller andre politiske vedtak. Dette er ei generell fullmakt som ikkje er knytt til rammeløyvingane for samarbeidsprosjekt (...).»²⁰

Frå Stord kommunalteknikk blir det i intervju opplyst at einingsleiar har fullmakt til å disponere rammeløyvingane til samarbeidsprosjekt. Det blir presisert at samarbeidsprosjekta blir drøfta med kommunalsjef/rådmann før avtale blir inngått. Vidare blir det kommentert at det er ein stor fordel at det er mogleg å prioritere rekkefølgja på investeringar innanfor rammene for samla investeringar for vatn og avlaup. Det blir peika på at konsekvensen av eventuelle avvik i form av overforbruk eller underforbruk slik

¹⁸ Tilbakemelding frå Stord kommune i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, 6. april 2018.

¹⁹ Jf. Økonomireglement for Stord kommune, pkt. 3.1 nr 4. Vedteke av kommunestyret 31.3.2016.

²⁰ Tilbakemelding frå Stord kommune i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten. 6. april 2018.

blir dekkja innanfor det samla årsbudsjettet. Dette gjeld ikkje berre samarbeidsprosjekta, men også dei prosjekta som er nemnd med eiga løyving i årsbudsjett og økonomiplan, blir det kommentert.

Retningsliner for politisk handsaming etter forprosjekt/før hovudprosjekt går fram av kommunen sitt investeringsreglement, som inngår som ein eigen del av økonomireglementet:

Større prosjekt, som investeringar i bygg og anlegg, og/eller prosjekt der føresetnadene ikkje er fullt ut klarlagde i budsjettet, skal følgjast opp ved at rådmannen fremjar prosjektet gjennom ei eiga sak til kommunestyret. I tillegg til å skildra det aktuelle prosjektet skal ei slik sak innehalda:

- Framlegg til samla løyving for heile prosjektet, basert på eit realistisk kostnadsoverslag.
- Finansieringsplan.
- Framlegget skal minimum skilja mellom kostnader til bygningar/tomt/fast utstyr og inventar/maskiner/transportmiddel. For større prosjekt skal det utarbeidast framdriftsplan og ei vurdering av konsekvensar for likviditeten
- Ved alle prosjekt skal miljøkonsekvensar og konsekvensar for drifta utgreiast, herunder renteutgifter og avdrag.

Slikt forprosjekt skal, saman med kostnadsoverslag, leggjast fram for kommunestyret for godkjenning dersom det ikkje ligg føre positivt vedtak om delegering til komite eller formannskap.²¹

Det føreligg ikkje utdjupande retningsliner som skildrar kva som er definert som «større prosjekt», eller i kva tilfelle forprosjekt kan handsamast administrativt. Frå Stord kommunalteknikk blir det i intervju kommentert at det dei seinare åra berre ved eitt tilfelle er fremja eigen politisk sak om VA-prosjekt. Den aktuelle saka blir opplyst å ha vore prinsipielt vanskeleg.

Revisjonen har motteke eit døme på prosjektbestilling på eit VA-prosjekt frå Stord kommunalteknikk frå februar 2017.²² Prosjektbestillinga er frå leiar plan- og utbyggingsavdelinga SKT til prosjektleiar. Det går fram at det er eit todelt prosjekt, der det først skal utarbeidast forprosjekt, deretter utarbeidast detaljprosjektering inkludert anbudsgrunnlag. Ramma som er oppgitt omfattar desse to fasane, ikkje sjølv hovudprosjektet. Det går ikkje fram korleis ramma er fastsett, eller om den er politisk vedteke. Det går heller ikkje fram korleis prosjektet er initiert. Behov for endringar i ramma skal meldast til prosjektansvarleg og økonomiansvarleg, og økonomiansvarleg kan ifølgje prosjektbestillinga endre ramma. Det går ikkje fram korleis ramme for hovudprosjekt vil bli fastsett, eller om bestillinga også omfattar hovudprosjektet. Av bestillinga går det fram at det skal utarbeidast ein framdriftsplan som går frå oppstart til overtaking, altså ikkje avgrensa til dei to fasane som går fram av bestillinga.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, blir det frå Stord kommune vist til at «[I]gangsette prosjekt står på investeringsbudsjettet og har bakgrunn i vedtekte kommunedelplanar. Vi ser at prosjektbestillinga med fordel kan referere til aktuelt vedtak og bakgrunnen for prosjektet, men dette har vore «opplagt» kunnskap for organisasjonen.»²³

I kvalitetssystema revisjonen har fått sendt over frå Stord kommunale eigedom og Stord kommunalteknikk, er ulike sider ved organiseringa av investeringsprosjekt skildra (sjå kapittel 4.3 for nærare presentasjon av kvalitetssystema). Det blir opplyst at begge systema, som har tilnærma identisk innhald, er under revisjon i perioden forvaltningsrevisjonen har pågått. I kvalitetssystema er saksgangen i prosjekt punktvis skildra frå arbeidsordre til garantisynfaring i 28 punkt. For mange av punkta går det fram kven som er ansvarleg for oppgåvene som er skildra.

Begge systema inneheld identisk skildring av «oppstart prosjekt og registrering». Her går det fram som første arbeidsoppgåve at arbeidsordre skal bli gitt av prosjektansvarleg. Denne skal mellom anna innehalde informasjon om rollefordeling: kven er prosjektansvarleg, kven er prosjektleiar, og kven som er prosjektgruppe eller eventuelt styringsgruppe. Slik informasjon om rollefordeling går fram av dei dømer på prosjektbestillingar som revisjonen har motteke. Arbeidsoppgåve fire er at forstudierapport skal leggjast fram for politisk handsaming/godkjenning. Det finst ulike malar og rutinar i kvalitetssystemet som er knytt

²¹ Stord kommune: Økonomireglement. Kapittel 6.0 Reglement for investeringar.

²² Stord kommunalteknikk: Rehabilitering av VA-anlegg i Rindane. Prosjektbestilling. 22.2.2017.

²³ Tilbakemelding frå Stord kommune i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten. 6. april 2018.

opp mot ulike oppgåver og aktivitetar i dei ulike fasane av eit prosjekt. I dei ulike malane er det lagt til rette for at namn på personar som har ulike roller i prosjektet skal fyllast inn. Kvalitetssystema inneheld også rutine for oppstartsmøte i prosjektgruppa, og prosjektleiar har ansvar for ei rekkje oppgåver i samband med dette møtet.

Einingsleiar Stord kommunale eigedom peiker i intervju på at byggjeprojekta er fordelt slik at rådmannen og hans stab har ansvaret for forstudiane, fram til politisk godkjenning av prosjektet. Når det er gjort politisk vedtak om gjennomføring, blir prosjektbestillinga sendt frå rådmann til einingsleiar Stord kommunale eigedom. På dette tidspunkt etablerer SKE ei intern prosjektgruppe. Det blir samtidig vist til at både einingsleiar og prosjektleiar frå SKE plar delta i tidlegfase av dei store byggjeprojekta, for å ivareta kontinuiteten når eit prosjekt går frå forstudie og forprosjekt til hovudprosjekt. I mindre prosjekt blir det opplyst at Stord kommunale eigedom ivaretek heile prosessen sjølv, inkludert forstudie.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, blir det presisert at rådmannen, etter at dei kommunale føretaka blei avvikla, har ansvaret for alle dei tre prosjektfasane; forstudie, for- og hovudprosjekt. Samtidig er hovudprinsippet med at SKE får oppgåva med prosjektansvar og – leiing i samband med hovudprosjektet vidareført. Det blir vidare kommentert at «[v]al av prosjektleiar i tidleg fase vert likevel vurdert frå sak til sak, det er i stor grad eit praktisk spørsmål m.a. i høve til kapasitet. Når det gjeld prosjektansvar har rådmannen lagt vekt på at dette skal liggja til ein person i rådmannen si leiargruppe (...).»²⁴

Revisjonen har motteke døme på prosjektbestilling frå rådmannen til einingsleiar for Stord kommunale eigedom. Det er vist til vedtak i kommunestyret, inkludert vedteke ramme for prosjektet. Historikken i prosjektet er oppsummert, og det er vist til avgjerder som er tatt og avtaler som er inngått. Sentrale dokument og vedtak er lagt ved bestillinga som vedlegg.

3.3.3 Rolle- og ansvarsdeling i gjennomføring av investeringsprosjekt

Av kommunen sitt investeringsreglement, som inngår som del av økonomireglementet, går det fram at rådmannen skal følgje opp investeringsprosjekt på bakgrunn av budsjettvedtak. Vidare er det skilt mellom ulike typar investeringar. Ved investeringar i inventar, utstyr, køyretøy og liknande går det fram at rådmannen «har fullmakt til å gjennomføra prosjektet innanfor vedtekne budsjetttrammer og dei føringar som ligg i budsjettkommentarar og eventuell saksutgreiing.» Vidare går det fram at det i større investeringsprosjekt skal gjerast ei konkret vurdering av kva for konkurranseform som skal nyttast. Og at større prosjekt, mellom anna investeringar i bygg og anlegg, skal følgjast opp ved at rådmannen fremjar ei eiga sak til kommunestyret (sjå avsnitt 3.3.1 over). Som nemnd tidlegare, er det ikkje nærare definert kva som er meint med «større prosjekt».

Av investeringsreglementet går det også fram at «dersom løyvinga undervegs syner seg å vera for låg skal det fremjast sak for kommunestyret om tilleggslyyving. Rådmannen tek stilling til om arbeidet skal stogkast før eventuelt vedtak om tilleggslyyving ligg føre.»²⁵

Det er ikkje gitt spesifikke føringar knytt til andre typar investeringsprosjekt enn dei som er nemnd over (inventar, utstyr, køyretøy og liknande på den eine sida, og større investeringar som til dømes bygg og anlegg på den andre sida).

Av dokumentet *Delegering av avgjerdsmynde – frå rådmannen til einingsleiarane*, går det fram at leiar for kommunalteknikk og leiar for eigedom har mynde til kjøp av tomter og bygg inntil nok 3 mill. Vidare har leiar kommunalteknikk mynde til å gjere grunnverv i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt, utan hinder av beløpsgrensa. Ut over dette er ikkje delegering av mynde relatert til investeringsprosjekt omtala i dokumentet.

²⁴ Tilbakemelding frå Stord kommune i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, 6. april 2018.

²⁵ Stord kommune: Økonomireglement. Vedteken av kommunestyret 31.03.2016. Kapittel 6.0 Reglement for investeringar.

Når ansvaret for gjennomføring av investeringsprosjekt var lagt til kommunale føretak, var styret i føretaka gjennom budsjettokumentet gitt fullmakt til omdisponering av midlar. Følgjande går fram av rådmannen sitt framlegg til budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019, under omtale av forslag til budsjett for SKE KF:

Styret for føretaket har mynde til å omdisponera midlar mellom budsjettformål og/eller prosjekt innanfor føretaket sine budsjetttrammer. Omdisponeringar skal leggast fram som meldingssak til kommunestyret. Slike omdisponeringar skal likevel ikkje vera i strid med økonomireglementet om avgrensingar og føresetnader knytt til fullmakter, dvs. at endringane ikkje skal vera i konflikt med mål og prioriteringar i årsbudsjettet eller andre politiske vedtak.

Seinare års budsjettokument (2017 og 2018) inneheld ikkje tilsvarande delegering av mynde til einingane. I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten blir det frå kommunen vist til at overnemnde fullmakt til føretaka gjaldt driftsbudsjettet, og at tilsvarande fullmakter som tidlegare var gitt til føretaka, no ligg til einingsleiarane i kommunen, jf. økonomireglementet. Av økonomireglementet går det fram at rådmannen har fullmakt til å gjere endringar i basisorganisasjonen sitt driftsbudsjett, så langt desse ikkje er av prinsipiell karakter. Revisjonen kan ikkje sjå at økonomireglementet omtalar vidaredelegering av fullmakter til einingsleiarar. Av leiaravtale for einingsleiar for Stord kommunale eigedom er einingsleiar sine fullmakter omtala, under dette fullmakt til å omprioritere innanfor budsjettamma (sjå nærare omtale av innhald i leiaravtalen nedanfor). Det føreligg på revisjonstidspunktet ikkje tilsvarande leiaravtale for einingsleiar for Stord kommunalteknikk.

Kommunen sitt delegeringsreglement blei i sak PS 3/2016 (25. februar 2016) revidert som følgje av avviklinga av dei kommunale føretaka. Det blei i saka som blei lagt fram for kommunestyret, om revidering av delegering av avgjerdsmynde frå kommunestyret til andre folkevalde organ og til rådmannen, vist til at «dei administrative fullmaktene som låg til føretaka skal overførast til rådmannen». Av saka går det også fram at «Det politiske ansvaret for dei tekniske tenestene skal som følgje av avviklinga av føretaka leggast til Komité for næring, miljø og kultur.»²⁶

Av kvalitetssystema til begge einingane går det fram under punkt 7.2 at auka/endra kostnadsrammer på førehand skal godkjennast av kommunestyret. I intervju presiserer kommunalsjef at omdisponeringar mellom prosjekt, både innanfor VA og eigedom/bygg, blir gjort ved budsjettrevisjonar i samband med tertialrapportering. Einingsleiar Stord kommunale eigedom opplyser i intervju at alle behov for endra økonomiske rammer, også på mindre prosjekt, må leggast fram som ei politisk sak for kommunestyret.

Kvalitetssystema som revisjonen har motteke frå høvesvis Stord kommunale eigedom og Stord kommunalteknikk skildrar også enkelte fullmakter. Til dømes:

Prosjektleiar har fullmakt til å godkjenna alle endringar som ligg innafor vedteken kostnadsramme for prosjektet. Dersom det gjennom kalkylar syner seg at kostnadsramma sannsynlegvis må aukast som følgje av endringa, skal dette meldast til prosjektansvarleg for godkjenning.²⁷

I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, opplyser kommunen at det ikkje stemmer at prosjektleiar har fullmakt til å godkjenne alle endringar; «Prosjektansvarleg godkjenner endringar, ev. rådmannen v/styringsgruppa. Det vert også vist til at kvalitetssystemet er under revisjon, og dette punktet vil bli endra i høve slik det står per i dag.»²⁸

Leiaravtalar og stillingsinstruksar definerer ansvar og mynde knytt til ulike oppgåver i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt. Slike instruksar for høvesvis Stord kommunalteknikk og Stord kommunale eigedom er nærare skildra nedanfor.

²⁶ Stord kommune: Revidering - delegering av avgjerdsmynde frå kommunestyret til andre folkevalde organ og til rådmannen. Kommunestyret, sak 3/2016, 25. februar 2016. Saksframlegg.

²⁷ Kvalitetssikringssystem for prosjekt i Stord kommunalteknikk. Punkt 6.5 *Vurdere og iverksette endringar på byggeplass.*

²⁸ Tilbakemelding frå Stord kommune i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, 6. april 2018.

Stord kommunalteknikk

Einingsleiar

Hausten 2017 blei det opplyst frå kommunen at det skulle bli inngått leiaravtale med leiar for Stord kommunalteknikk i løpet av hausten. Slik avtale var likevel per mars 2018 ikkje inngått. I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, opplyser kommunen at leiaravtale av ulike årsaker ikkje er inngått med einingsleiar SKT, men at det vil bli gjort med det første.

Plan- og utviklingssjef

I stillingsinstruks til «Fag- og utviklingssjef i Stord kommunalteknikk» går det fram at vedkommande har hovudansvar og mynde for å «Starta/tinga prosjekt som er prioritert i kommunedelplanane innan VA», og har ansvar for å laga prosjektbestillingar.²⁹ Vidare går det fram at vedkommande har hovudansvar og mynde for å leie prosjektleiarane i SVA, vere «bindeledd mellom SVA og private utbyggjarar og offentlege interesser» og syta «for at planlagde investeringar vert gjennomført». Stillingsinstruksen fastset også under mål- og resultatvurdering at fag- og utviklingssjef skal få gjennomført oppsette prosjekt.

Prosjektleiar

I stillingsinstruks frå Stord kommunalteknikk for «prosjektleiar i Stord vatn og avlaup KF» går det fram at prosjektleiar har hovudansvar og mynde for å «Leia og planlegginga og gjennomføringa av investeringsprosjekt i SVA».³⁰

Det går vidare fram at prosjektleiar har «Ansvar for å gjennomføra prosjekta innanfor gjeldande rammer». Hovudarbeidsoppgåve er å gjennomføra prosjekt, under dette:

- Arbeidsordre
- Kontrahera rådgjevar, entreprenør og byggeleiar
- Syta for at prosjektet er i tråd med formelle krav (t.d. byggemelding, tekniske godkjenningar mm)
- Pådrivar for HMS-arbeid både på arbeidsplassen og i sjølve prosjektet
- Rapportera etter gjeldande krav til overordna
- Avslutta prosjekta med sluttdokumentasjon og byggerekneskap

Stord kommunale eigeidom

Einingsleiar

Det føreligg ein leiaravtale mellom einingsleiar i SKE og kommunalsjef datert 01.09.2017. I leiaravtalen går det m.a. fram at einingsleiar har budsjettansvar og ansvar for økonomistyring, og kan omprioritera innanfor budsjetttramma, men einingsleiar «kan ikkje omprioritera midlar som eksplisitt er knytt til politiske vedtak eller som på annan måte er bundne til eit bestemt formål.»³¹

I leiaravtalen går det fram at «Einingsleiar skal innanfor budsjetttramma leia eininga fagleg og administrativt og følgja opp dei målsetjingane som gjeld tenesteeininga». Det føreligg ikkje beløpsgrenser eller andre avgrensingar når det gjeld delegert mynde, ut over det som er nemnd over.

Prosjektleiar

Det føreligg ikkje stillingsinstruks for prosjektleiarar i Stord kommunale eigeidom. I utlysing av stilling som prosjektleiar i Stord kommunale eigeidom går det fram at ein av vedkommande sine to sentrale oppgåver er «Planlegging, styring og oppfølging/prosjektleiing av kommunale utbyggingsprosjekt.»³²

²⁹ Stord kommunalteknikk: Stillingsbeskrivelse fag- og utviklingssjef. Ikkje datert.

³⁰ Stord kommunalteknikk: Stillingsbeskrivelse prosjektleiar i Stord vant og avlaup KF. Ikkje datert.

³¹ Stord kommune: Leiaravtale for Stord kommune. Mellom einingsleiar i SKE og kommunalsjef. 01.09.2017. Side 2.

³² Stord kommunale eigeidom: utlysing av stilling om prosjektleiar

Ulike roller og ansvar i det enkelte investeringsprosjekt

I kvalitetssystema revisjonen har fått sendt over frå Stord kommunale eigedom og Stord kommunalteknikk, er som tidlegare nemnd ulike sider ved organiseringa av investeringsprosjekt skildra. Det finst ulike malar og rutinar i kvalitetssystema som er knytt opp mot oppgåver og aktivitetar i dei ulike fasane av eit prosjekt. I dei ulike malane er det lagt til rette for at namn på personar som har ulike roller i prosjektet skal fyllast inn.

Innleiingsvis i begge kvalitetssystema ligg det identiske definisjonar på omgrep som er nytta i dokumenta. Her er ulike rollar og grupper som er involvert i investeringsprosjekt skildra. Til dømes går det fram at *prosjektansvarleg* alltid er ein kommunalt tilsett tenesteperson oppnemnt av rådmannen/kommunalsjef. Vedkomande har det overordna ansvaret for alle prosjektfasane og rapporterer til rådmann/kommunalsjef.

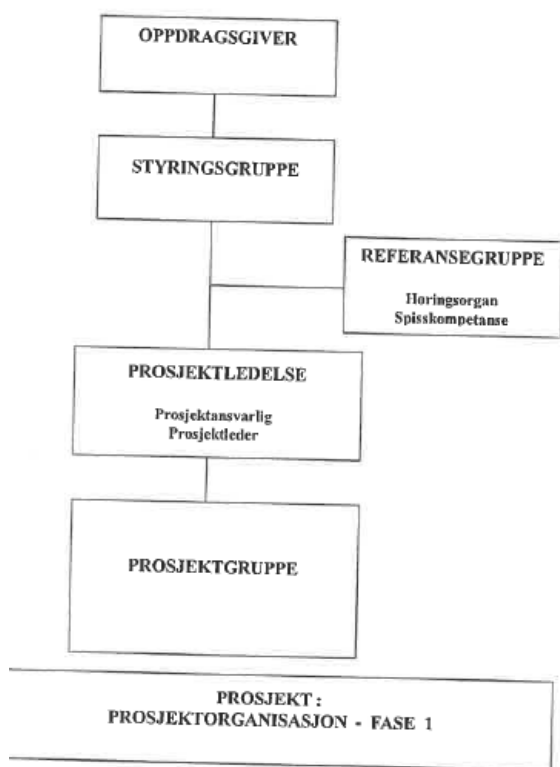
I samband med verifiseringa av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten blir det peika på at prosjektansvarleg som hovudregel er ein person i rådmannen si leiargruppe, men at prosjektansvaret også blir delegert til einingsleiar SKE i hovudprosjektfasen. Det blir vidare vist til at det å peike ut ein prosjektansvarleg (PA) er eit sentralt element i PLP-metodikken, og skal sikre at det er kontinuitet og forankring på leiarnivå.

Vidare går det fram at *prosjektleiar* blir oppnemnt av prosjektansvarleg og er leiar av prosjektgruppa. Prosjektleiar er delegert ansvar for gjennomføring av prosjektet, og prosjektleiar kan vere anten kommunalt tilsett (intern) eller innleigd (ekstern). Ei rekkje andre roller er også skildra i kvalitetssystema, til dømes styringsgruppe, prosjektgruppe, referansegruppe, byggjeleiar, ansvarleg prosjekterande mv.

Revisjonen har i tillegg mottatt eit dokument som synar prosjektorganisering og prosessar i investeringsprosjekt i Stord kommune.³³ Dokumentet blir vist til både frå Stord kommunalteknikk og Stord kommunale eigedom, sjølv om det av framsida går fram at det er utarbeidd av noverande einingsleiar Stord kommunalteknikk. Det går ikkje fram kva type prosjekt dokumentet er retta mot, eller anna informasjon om status for dokumentet. Dokumentet inneheld ikkje skriftleg rettleiing eller skildringar, men inneheld det som synast å vere eit generisk organisasjonskart for prosjekt, samt punktvis oversikt over føremål/ansvar, mynde og eigenskapar for dei ulike aktørane som inngår i organisasjonskartet. Organisasjonskartet er gjengitt i figuren under.

³³ Stord kommune: Prosjektorganisering og prosesser, APC -2012. Utarbeidd av Roy-Sverre Amundsen, per i dag dagleg leiar Stord kommunalteknikk.

Figur 4 Generisk organisasjonskart investeringsprosjekt.



Kjelde: Stord kommune

Føremål/ansvar og mynde for kvar av rollene i prosjektorganiseringa i Stord kommune er i dokumentet spesifisert slik det er gjengitt i tabell 1. Sentrale eigenskapar for kvar av rollene blir også skildra.

Tabell 1: Føremål/ansvar og mynde for roller i prosjektorganiseringa i Stord kommune

Rolle	Føremål/ansvar, mynde
Oppdragsgjevar	<ul style="list-style-type: none"> • Prosjektet si formelle forankring • Er ansvarleg for prosjektet sitt mandat og rammeføresetnader • Er ansvarleg for igangsetting og avslutting av prosjektet • Er ansvarleg for økonomiske løyvingar • Overordna mål og prioriteringar • Prinsipielle vedtak utover prosjektet sine rammer (tid- kvalitet – kostnad)
Styringsgruppe (SG)	<p>Føremål/ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ivareta oppdragsgjevar sine interesser i prosjektet • Sørgje for at prosjektet har best moglege arbeidsføresetnader (ressursar og status) • Bindeleddet mellom oppdragsgjevar og den operative prosjektleiinga (PA/PL) <p>Mynde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegert (formell) mynde innanfor rammeføresetnader gitt av oppdragsgjevar • Utstrakt handlefridom innanfor gitte rammebetingelser • Beslutningsmynde ved sentrale beslutningspunkt (BP)/milepælar
Prosjektansvarleg (PA)	<p>Føremål/ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har det totale økonomiske og framdriftsmessige ansvar for prosjektet • Har det overordna mål- og kvalitetssikringsansvaret • Ansvarleg for ekstern informasjon om prosjekt • Førebur beslutningspunkt i styringsgruppa i samsvar med prosjektplan (PP) <p>Mynde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sørgjer for klare rammer og arbeidsforhold for prosjektleiing (PL)

Rolle	Føremål/ansvar, mynde
	<ul style="list-style-type: none"> Leiar den operative prosessen mellom sentrale beslutningspunkt Bindeleddet mellom styringsgruppa og prosjektleiar Kan vere prosjektet sin representant i styringsgruppa I prosjekt utan styringsgruppe PA mynde som SG
Prosjektleiar (PL)	<p>Føremål/ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> PL har ansvar og mynde med omsyn til prosjektet sitt «indre liv». PL skal saman med PA vere bindeleddet og limet mellom styringsgruppa og prosjektgruppa (og evt. referansegruppa). Organisere prosjektarbeidet, planlegge og følgje aktivitetar og resultat. Rapportering til styringsgruppa og/eller PA (etter fastsette prosedyrar) <p>Mynde</p> <ul style="list-style-type: none"> Utforming, forhandling og oppfølging av eksterne kontraktar Identifisere og bestille ressursbehov saman med PA Implementere/vidareføre prosjektet sine resultat saman med PA
Prosjektgruppa (PG)	<p>Føremål/ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> Utføre arbeidet i prosjektet i samsvar med mandat frå oppdragsgjevar/styringsgruppa Ansvar for at prosjektet sine faglege mål blir oppnådd Ansvar for at tidsfristar blir halde Solidarisk ansvarleg for prosjektet sine felles mål <p>Mynde</p> <ul style="list-style-type: none"> Beslutningsmynde/mynde til å prioritere i faglege spørsmål Forslag/innstillingsmynde for beslutningspunkt i styringsgruppe <p>Under «eigenskapar» går det fram at eventuelle endringar av medlemmar i prosjektgruppa skal (bør) skje i prosjektet sine sentrale «vekslingspunkt» for eksempel i vekslinga mellom avslutta prosjektering og produksjon</p>
Referansegruppa	<p>Føremål/ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> Bistå prosjektet som objektivt organ <p>Mynde</p> <ul style="list-style-type: none"> Rådgjevande organ for kvalitetssikring av prosjektet sine resultat

I dokumentet er det ikkje skildra kven som vanlegvis skal/bør inneha dei ulike rollene. Til dømes er det ikkje skildra kven som er/skal vere oppdragsgjevar eller prosjektansvarleg, eller kven som skal/bør delta i styringsgruppa for eit prosjekt. Også i kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk inngår ei tilsvarande oversikt og skildring av dei ulike rollene og gruppene (sjå kapittel 4.3 for omtale av kvalitetssikringssystema til dei to einingane). I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, peiker kommunen på at Kommunestyret, ev. ein fagkomité, alltid er oppdragsgjevar. Det blir vidare vist til at det ligg til rolla at rådmannen er prosjektansvarleg, men at den praktiske utføringa av prosjektansvaret som hovudregel blir tildelt ein i rådmannen si leiargruppe. I prosjektorganisasjonen vil denne personen få nemninga prosjektansvarleg. Frå kommunen blir det vist til at dette er sentralt i PLP-metodikken.

Retningslinjer og rutinar for fastsetting av prosjektorganisasjon i det enkelte investeringsprosjekt vil bli nærare skildra i kapittel 4.4 i rapporten.

3.3.4 Retningslinjer for rapportering

Rapportering til politisk nivå

Av økonomireglementet til Stord kommune går følgjande fram om periodisk rapportering (budsjettrevisjon):

Gjennom året skal formannskapet og kommunestyret i tillegg til årsmelding og rekneskap handsama følgjande rekneskapsrapportar:

- Tertialrapport per 30.4
- Tertialrapport per 31.8

Tertialrapportane skal vurdere verksemda i høve til budsjetttrammer og –premissar og skal som hovudregel innehalda opplysningar om:

- Økonomisk resultat, korleis forbruket har utvikla seg i høve til vedteke budsjett
- Prognose, korleis sluttresultatet er venta bli i høve til vedteke budsjett
- Tenesteyting, korleis tenesteytinga har utvikla seg i budsjettåret i høve til vedtekne mål
- Avviksanalyse, kva som er årsaka til innrapporterte avvik

Rådmannen skal dersom det er avvik vurdere og gjera framlegg om naudsynte tiltak. Rådmannen skal legge fram månadsrapport for formannskap og komitear, og rapportere om større avvik/hendingar ein har kjennskap til. Rådmannen skal i tillegg til kvart formannskap i tillegg leggja fram eit oversyn over saker som er under arbeid i administrasjonen, som hovudregel saker som går ut over ordinær drift og som er definert gjennom politiske oppdrag ("arbeidslista").³⁴

I intervju blir det stadfesta at budsjettrevisjonar i samband med tertialrapportering er den sentrale rapporteringa til politisk nivå i gjennomføringa av investeringsprosjekt. Det blir samtidig presisert frå kommunen at rådmannen si arbeidsliste er vel så sentral når det gjeld rapportering på investeringsprosjekta. Gjennom arbeidslista blir det gitt ei meir løpande rapportering.

Frå kommunen blir det vist til at saker som er definert gjennom politiske oppdrag, til dømes kan vere godkjente forstudium eller forprosjekt i samband med investeringsprosjekt.³⁵

Av investeringsreglementet som er ein del av kommunen sitt økonomireglement, går vidare følgjande fram:

Endeleg bygge- eller prosjektrekneskap skal leggast fram for kommunestyret etter at eit prosjekt er gjennomført, så snart ein har fullstendig oversyn over utgiftene. Rådmannen har ansvaret for å utarbeida bygge-/prosjektrekneskap.

Det er ikkje definert beløpsgrenser. Frå Stord kommune blir det i samband oversending av dokumentasjon til revisjonen vist til at det i økonomireglementet står at byggjerekneskap for investeringsprosjekt skal handsamast politisk, og at ein arbeider med å få på plass rutinar for dette når det gjeld prosjekt innanfor vatn og avlaup og mindre bygg og anlegg.³⁶ Det blir utdjupe at det i 2010 blei vedteke at byggjerekneskap skulle utarbeidast for byggjeprosjekt, og at det har tatt tid å innarbeide rutinar for dette.³⁷ Det blei per oktober 2017 opplyst at ein hadde fått på plass rutinar i Stord kommunale eigedom, og at også Stord kommunalteknikk hadde utarbeidd rutinar for desse prosessane men så langt ikkje hadde fremja byggjerekneskap for politisk godkjenning. Dei fyste sakene var venta å kome hausten 2017.

I begge kvalitetssystema går det fram følgjande om fullmakt (punkt 8.3):

³⁴ Økonomireglement for Stord kommune. Pkt 4.1. Vedteke av kommunestyret 31.3.2016.

³⁵ Stord kommune: Forvaltningsrevisjon - prosjektstyring og oppfølging av investeringar - oversending av etterspurt dokumentasjon. 09.06.2017. Ref: 2017/1527 - 12945/2017 / 217. Brev frå kommunalsjef Lovise Vestbøstad i Stord kommune til Deloitte.

³⁶ Stord kommune: Forvaltningsrevisjon - prosjektstyring og oppfølging av investeringar - oversending av etterspurt dokumentasjon. 09.06.2017. Ref: 2017/1527 - 12945/2017 / 217. Brev frå kommunalsjef Lovise Vestbøstad i Stord kommune til Deloitte.

³⁷ Frå kommunen blir det opplyst at økonomireglementet ikkje er endra innhaldsmessig på dette punktet etter tilbakeføringa av dei kommunale føretaka. I reglementet som blei vedteke i september 2010 stod fylgjande: «Endeleg bygge- eller prosjektrekneskap skal leggast fram for kommunestyret etter at eit prosjekt er gjennomført, så snart ein har fullstendig oversyn over utgiftene. Det kommunale føretaket som står for gjennomføringa av prosjektet har ansvaret for å utarbeida rekneskapen. Rådmannen har ansvaret for å utarbeida bygge-/prosjektrekneskap for dei prosjekt der rådmannen har ansvaret for gjennomføringa.» Likelydande tekst inngjekk i økonomireglementet som blei vedteke i september 2012, og som var gjeldande fram til revidert økonomireglement blei vedteke i mars 2016. I sistnemnde revisjon blei økonomireglementet revidert med omsyn til at KFa var avvikla.

I følge vedteke delegasjonsreglement for økonomiske saker i Stord kommune og etter gjeldande reglar for rekneskapsavslutning, er rådmannen gitt fullmakt til å godkjenna byggerekneskap for prosjekt med kostnadsramme under kr. 500.000,- i samband med den årlege rekneskapsavslutninga.

Etter reglementet skal alle byggerekneskap med ei kostnadsramme over kr. 500 000,- og under kr. 10 mill (nytt) skal leggjast fram for fagkomiteane for godkjenning.

Prosjekt med kostnadsramme over kr. 10 mill skal leggjast fram for kommunestyret for godkjenning.

I kvalitetssystema til begge einingane, under kapittel om avvik og korrigerande tiltak, er krav til rapportering i bygge- og anleggsprosjekt referert. Følgjande går fram:

Etter gjeldande reglar for rapportering skal alle bygge- og anleggsprosjekt rapporterast til politiske komitear, formannskap og kommunestyre minst 2 gonger i året – pr. 30.04 og 31.08.

Alle prosjekt med total kostnadsramme over kr 10 mill skal rapporterast kvar månad til fagkomiteane. Rapporteringa skjer både skriftleg og muntleg. I samsvar med retningslinene i ny mal skal rapporten innehalda:

- Økonomistatus med evt. tillegg/ frådrag/endringar
- Framdriftsstatus
- Framdriftsstatus

I rapporten skal rådmannen kommentera evt. avvik på økonomi, framdrift og HMT, forventa sluttkostnad, forslag til korrigerande tiltak og konsekvensanalysar.

Auka/endra kostnadsrammer skal på førehand godkjennast av kommunestyret.³⁸

Andre retningslinjer og rutinar for rapportering

I kvalitetssystema til begge einingane går det under rutinen *Momentliste for kvalitetsplan* fram at eit av momenta som skal vurderast er rapportering og informasjon. Ein skal slå fast til kven og på kva tidspunkt det skal rapporterast i det enkelte prosjekt.

I kvalitetssystema til begge einingane går det under kapittel om økonomistyring vidare fram at «Økonomisk rapport for prosjektet skal leverast prosjektansvarleg ein gong kvar månad innan den 10. i månaden. Prosjektansvarleg vurderer om det er turvande med vidare rapportering.»

Også i andre rutinar i kvalitetssystema blir rapportering omtala. Generelt går det fram at prosjektansvarleg har ansvar for rapportering til kommunalsjef/rådmann. Vidare inneheld begge kvalitetssystema ein rutine for framdriftsplan for byggjearbeider der det går fram at byggeleiar har ansvar for å rapportere avvik i høve framdriftsplan til prosjektleiar så snart ein kjenner til avvik knytt til framdrift. Det går vidare fram at dette gjeld alle partar i prosjektet, og at prosjektleiar kan godkjenne avvik innanfor rammene for overordna framdriftsplan.

Stord kommunalteknikk

I stillingsinstruks til fag- og utviklingssjef i Stord kommunalteknikk går det fram at vedkommande har hovudansvar og mynde for å rapportere til dagleg leiar, og også har ansvar for å rapportere til styret for SVA. I stillingsinstruks for prosjektleiar i SVA KF går det fram at vedkommande mellom anna har som hovudarbeidsoppgåve, i samband med gjennomføring av prosjekt, å «Rapportera etter gjeldande krav til overordna». Det går ikkje fram kor «geldande krav» vil bli definert. Stillingsinstruksane er ikkje oppdaterte etter avvikling av Stord kommunale vatn og avlaup KF frå 1.1.2016.

³⁸ Kvalitetssystem for gjennomføring av byggeprosjekt i Stord kommune, kap. 7.2 Avvik og korrigerande tiltak. Punkt 5, Rapportering og oppfølging av bygge- og anleggsprosjekt. Og: Kvalitetssikringssystem for prosjekt i Stord kommunalteknikk, også kap 7.2 punkt 5 (same titlar).

I døme på prosjektbestillingar som revisjonen har motteke, går krav til rapportering fram. I eit døme frå Stord kommunalteknikk, går det fram at prosjektleiar skal rapportere til prosjektansvarlig kvart kvartal, med informasjon om økonomi, status framdrift og kvalitet. I tillegg skal det rapporterast om framdriftsplan og ved milepælar, samt ved avvik knytt til kvalitet, framdrift og økonomi. Til styringsgruppa, som er definert å vere Stord kommunestyre, skal det rapporterast på oppmoding frå prosjektansvarleg. I tillegg skal det føreligge standard sluttrapport for prosjektet. Det går ikkje fram om sistnemnde er etter avslutta hovudprosjekt, eller om det er tale om ein eigen sluttarport etter utarbeidd detaljprosjektering og anbudsgrunnlag, som er oppgitt å vere andre og siste fase i bestillinga.

I intervju blir det opplyst at Stord kommunalteknikk har eit internt rapporteringssystem der alle prosjektleiarar skal leggje inn informasjon om status i prosjekta. Slike statusrapportar blir utarbeidd med jamne mellomrom, og per starten av februar 2018 var siste versjon av rapporteringa frå desember 2017. Det blir samtidig presisert at ressursbruk i forhold til budsjett blir lagt inn ein gong i månaden. Forventa sluttkostnad ligg inne i systemet, og det blir peika på at dette er den viktigaste og vanskelegaste vurderinga. Reknearket med status for alle prosjekt har ikkje blitt rapportert vidare til kommunalsjef eller rådmann, og det blir heller ikkje rapportert om status for prosjekta i møta i komité for næring, miljø og kultur (NMK). Einingsleiar presiserer at han har god oversikt, og kan rapportere dersom det er ønskjeleg. Det blir kommentert at rapporteringa blei opplevd som tettare då eininga var eit kommunalt føretak, og det blei rapportert fast til styret. Det blir vidare vist til eit ønskje om auka rapportering til politisk nivå, og at det blir arbeidd med ein rutine der det kan vere aktuelt å leggje fram reknearket med informasjon om alle prosjekt for NMK-komiteen. Det blir også kommentert at dagens hovudrapportering er i tertialrapport, der rapportering per prosjekt ikkje er særleg detaljert. Nokre få investeringsprosjekt blir også rapportert om gjennom rådmannen si arbeidsliste. Det blir peika på at det ikkje er etablert faste kriterium for kva prosjekt som skal inngå i rapporteringa. I andre budsjettrevisjon i 2017 går det fram av saksframlegget at rapporteringa på investeringsprosjekt så langt er avgrensa til i hovudsak dei prosjekta som er referert på «arbeidslista».³⁹

I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonen, kommenterer kommunen at det i utgangspunktet er rådmannen si arbeidsliste som skal rapportere status for investeringsprosjekta til politisk nivå, men at ein etter tilbakeføringa av KFa ser at denne ikkje er heilt eigna for den store prosjektporteføljen i SKT. Det blir vidare vist til at «prosjektreknearket til SKT vert no rapportert til kommunalsjef, og det vert arbeidd med å finne ei rapporteringsform til politisk nivå (NMK).»⁴⁰

Stord kommunale eigedom

Krav til rapportering er ikkje omtala i leiaravtalen for einingsleiar Stord kommunale eigedom.

I døme på prosjektbestilling frå rådmannen til einingsleiar Stord kommunale eigedom går krav til rapportering fram; det skal rapporterast månadleg på framdrift og økonomi i prosjektet til styringsgruppa (som er strategisk leiing i kommunen). Ein kommunalsjef er oppgitt som kontaktperson for Stord kommunale eigedom i samband med prosjektet.

Einingsleiar Stord kommunale eigedom kommenterer i intervju at SKE, på dei store prosjekta, rapporterer kvar månad til styringsgruppa gjennom eigen prosjektrapport. Prosjektet knytt til Stord ungdomsskule var det første prosjektet der slik månadleg rapportering blei innført, og dette er så langt det einaste prosjektet der denne typen rapportering har vore aktuell. På dei mindre prosjekta blir det rapportert dersom det er avvik. Det er ikkje etablert faste kriterium for kva tid det skal rapporterast fast eller berre ved avvik. Det blir peika på at ved avvik utarbeider SKE eit notat og orienterer aktuell politisk komité om avviket. Forslag til å løyse avviket skal også inngå. Slik rapport blir utarbeidd ved alle avvik, uavhengig av kor stort prosjektet er.

Det blir vidare opplyst at einingsleiar har møte med alle prosjektleiarane kvar 14. dag, og at dei i desse møta går gjennom alle pågåande investeringsprosjekt. For dei større prosjekta går dei gjennom i meir detalj enn for dei mindre prosjekta. Kvar månad skal også prosjektleiarane rapportere økonomisk status

³⁹ Sak PS 49/2017. Budsjettrevisjon andre tertial.

⁴⁰ Tilbakemelding frå Stord kommune i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, 6. april 2018.

for alle prosjekt. Dette gjeld alle prosjekt, uavhengig av storleik og uavhengig av om det er avvik knytt til prosjekta.

3.4 Vurdering

Revisjonen registrerer at PLP-metodikken er sentral ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt i Stord kommune, og at ein del sentrale roller og ansvar følgjer av denne metodikken. Organiseringa av prosjekta i tre fasar, med tydeleg ansvarleggjing av både prosjekteigar og prosjektansvarleg, synast etter revisjonen si vurdering å vere føremålstenleg for å sikre gode og tydelege prosessar både i dei tidelege fasane og i hovudprosjektet, og sikre at det føreligg tydelege mandat for kvar fase. Basert på at det blir opplyst at denne metodikken i fleire år har vore sentral for kommunen si organisering av gjennomføringa av investeringsprosjekt, stiller revisjonen spørsmål ved at metodikken ikkje er skildra i eller referert til i kommunale styringsdokument som legg føringar for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Dette meiner revisjonen er ein mangel ved kommunen sine styringsdokument på dette området, og det er difor positivt at det blir gitt uttrykk for at metodikken skal bli nedfelt i kommunen sine overordna styringsdokument.

Etter revisjonen si vurdering er det samla sett etablert ei rekkje system og rutinar som legg godt til rette for å sikre ei tydeleg fordeling av roller og ansvar både i samband med planlegging og igangsetting av investeringsprosjekt, og i samband med gjennomføringa av investeringsprosjekt. Likevel er det revisjonen si vurdering at det ikkje er tilstrekkeleg tydeleg i kva tilfelle forprosjekt kan handsamast administrativt, eller i kva tilfelle det skal fremjast ei eiga sak for kommunestyret. Det blir vist til at forprosjekt knytt til VA-prosjekt som oftast blir vedteke administrativt, men utan at det i skriftlege styringsdokument er skildra kva som er kriteria for at prosjekt skal leggjast fram for politisk handsaming eller ikkje. Dette er prosessar som etter revisjonen si vurdering bør tydeleggjerast ytterlegare, for å sikre tilstrekkeleg føreseielegheit i prosessane.

Revisjonen meiner også at det er behov for å tydeleggjere fullmakter til å disponere rammeløyvingar til samarbeidsprosjekt innanfor VA. Revisjonen registrerer i tillegg at fullmakter som det blir opplyst at einingsleiarane har når det gjeld drift, ikkje er nedfelt i økonomireglementet. Einingsleiar SKE har nedfelt slike fullmakter gjennom leiaravtale, men tilsvarende er ikkje tilfelle for einingsleiar SKT, sidan det på revisjonstidspunktet ikkje er utarbeidd leiaravtale for einingsleiar SKT. Det er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande dersom dette medfører at fullmakter som blir praktisert, ikkje er skriftleggjort. Revisjonen meiner det er viktig at fullmakter og delegeringar blir gjennomgått, slik at kommunen sikrar at det føreligg skriftlege deleringar av mynde, og skildringar av fullmakter på alle område der dette er relevant.

Kvalitetssystema som er etablert skildrar ulike roller og ansvar, og tydeleggjer kven som skal utføre kva oppgåver i dei ulike fasane. Samtidig kjem det fram at kvalitetssystema fram til den seinare tida ikkje er oppdatert på mange år, og at malar som ligg i systema i varierende grad har blitt nytta. Det blir også vist til enkelte rutinar som ikkje er nedfelt i kvalitetssystema. Revisjonen meiner på denne bakgrunn at den gjennomgangen av kvalitetssystema som blei sett i gang i 2017 er viktig, for å sikre at system og rutinar er oppdaterte og mellom anna tilpassa dagens organisering i Stord kommune. I samband med gjennomgangen og oppdateringa av retningsliner og rutinar, meiner revisjonen det er viktig at det blir avklart kva mynde prosjektleiar skal ha til å godkjenne endringar, og at kommunen må sørgje for at alle retningsliner og rutinar omtalar dette på likelydande vis slik at det ikkje kan oppstå tvil om kva mynde prosjektleiar faktisk har (sjå kapittel 4 for ytterlegare omtale av handtering av endringar i prosjekt). Når det gjeld retningsliner, rutinar og malar som ikkje inngår i kvalitetssystema, bør kommunen vurdere å anten inkludere desse i kvalitetssystema, eller leggje inn tydelege henvisingar i dei rutinar som inngår i kvalitetssystema. Dette for å sikre god samanheng mellom alle styrande dokument, og for å redusere risikoen for at det kan vere usikkert kva retningsliner, rutinar og malar som til ei kvar tid er gjeldande. Revisjonen meiner også det er viktig å ha retningsliner for jamleg gjennomgang og oppdatering av styrande dokument, rutinar og malar, for å sikre at dei til ei kvar tid er oppdaterte og viser til gjeldande regelverk og reglement.

Revisjonen registrerer at det til dels er utarbeidd stillingsinstruksar og leiaravtaler som stadfestar ansvar og roller i samband med investeringsprosjekt. Revisjonen meiner at dette er føremålstenlege verkty, men vil presisere at Stord kommune bør sikre at dei instruksar og avtalar som føreligg blir oppdaterte i samsvar

med organisatoriske endringar og eventuelle andre endringar som påverkar innhaldet. I stillingsinstruksar i Stord kommunalteknikk er det vist til Stord VA KF og rapportering til styret i det kommunale føretaket, som blei avvikla frå 1.1.2016, og gamle stillingstitlar er nytta. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, to år etter at føretaket blei avvikla. Vidare bør kommunen vurdere å utarbeide stillingsinstruks for fleire roller og funksjonar enn det som føreligg per i dag, for å sikre ytterlegare tydelegheit når det gjeld ansvar og roller. Revisjonen stiller også spørsmål ved at det i byrjinga av april 2018 framleis ikkje er utarbeidd leiaravtale for einingsleiar Stord kommunalteknikk.

Når det gjeld prosjektbestilling i samband med enkeltprosjekt, meiner revisjonen det bør gå tydeleg fram korleis prosjektet er initiert og vedteke, og kven som har vedteke ramme for prosjektet. Vidare bør mynde til å avgjere endringar i ramme i prosjektet tydeleggjerast gjennom prosjektbestillinga, og det bør gå tydeleg fram om bestillinga omfattar berre eit forprosjekt, eller også hovudprosjekt. Revisjonen meiner ei tydeleggjering av desse forholda er sentralt for å sikre at prosjektbestillinga omfattar alle sentrale moment når det gjeld ansvar og mynde i tilknytning til prosjektet.

Retningslinjer for rapportering som er nedfelt i styrande dokument, er etter revisjonen si vurdering relativt tydelege, og bør i all hovudsak leggje godt til rette for at både politisk nivå og ulike delar av administrasjonen har tilgang til naudsynt og relevant informasjon om dei enkelte investeringsprosjekta. Samtidig registrerer revisjonen at rutinar for å leggje fram bygge- eller prosjektrekneskap til kommunestyret, som går fram av kvalitetssystema, ikkje samsvarer med krav i investeringsreglementet. Det er som nemnd over viktig at rutinar blir jamleg gjennomgått og revidert, slik at ein sikrar samsvar med gjeldande regelverk og reglement.

Internt i dei ulike einingane synast det også å vere etablert faste praksisar for rapportering som gir einingsleiar god oversikt over status for alle investeringsprosjekt. Alle rapporteringskrava som i praksis føreligg, er likevel ikkje skriftleg nedfelt, og revisjonen meiner kommunen bør sikre at etablerte krav til rapportering blir nedfelt i skriftlege prosedyrar og rutinar. I intervju blir det også peika på at det ikkje er tydelege kriterium for kva prosjekt som skal inngå verken i rådmannen si arbeidsliste eller i tertialrapportar. Revisjonen meiner det bør etablerast tydelegare kriterium for slik rapportering, for å sikre at det ikkje er tvil om korleis utvalet av prosjekt som blir rapportert om, blir gjort. Revisjonen stiller spørsmål ved at det har tatt over to år å få på plass rutinar for fast statusrapportering om investeringsprosjekt frå Stord kommunalteknikk til kommunalsjef/rådmann, men meiner det er positivt at det blir opplyst at Stord kommunalteknikk si oversikt over status for alle investeringsprosjekt no fast blir rapportert til kommunalsjef. Det er også positivt at kommunen arbeider med å avklare nivå på rapportering til politisk nivå.

4. Retningslinjer og rutinar

4.1 Problemstilling

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

Har Stord kommune tilfredsstillande retningslinjer og rutinar for prosjektstyring av investeringsprosjekt?

Under dette:

- I kva grad er det etablert tydelege retningslinjer og rutinar for initiering og planlegging av investeringsprosjekt?
- I kva grad er det etablert tydelege retningslinjer og rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt?
- I kva grad er det etablert tydelege retningslinjer og rutinar for avslutting av investeringsprosjekt?

I tillegg har revisjonen, etter presentasjonen av revsjonskriteria, vald å gi ein kort presentasjon av dei kvalitetssystema for gjennomføring av investeringsprosjekt som føreligg i kommunen, og knytte nokre vurderingar også til dette.

4.2 Revisjonskriterium

4.2.1 Økonomiplan og årsbudsjett

Krav til kommunen sitt arbeid med økonomiplan og årsbudsjett går fram av kommunelova. Mellom anna går det fram at kommunen ein gong i året skal vedta ein rullerande økonomiplan, som minst skal gjelde dei neste fire budsjettåra (§ 44). Vidare skal kommunestyret sjølv vedta årsbudsjettet og endringar i dette. Årsbudsjettet skal vere realistisk, og skal også innehalde ein investeringsdel. Kommunestyret sine prioriteringar skal gå tydeleg fram av årsbudsjettet, og premissa som det byggjer på skal også kome tydeleg fram (§§ 45 og 46). Kommunestyret sitt vedtak om årsbudsjett er bindande for underordna organ, og kommunestyret skal ha melding dersom det i løpet av året skjer endringar som får verknad for dei inntekter eller utgifter som årsbudsjettet byggjer på (§ 47).

4.2.2 Internkontroll

Av kommunelova § 23 nr. 2 går det fram at administrasjonssjefen skal sjå til at dei saker som blir lagt fram for folkevalde organ er forsvarleg utreda, og at vedtak blir sett i verk. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen blir drive i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar, og at den er gjenstand for betryggande kontroll. Sjå kapittel 3.2 for utdjujing av krava til betryggande kontroll.

4.2.3 Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt

4.2.3.1 Forskingsprogrammet Concept

Finansdepartementet har etablert forskingsprogrammet Concept som ein del av ordninga for kvalitetssikring av store statlege investeringar. I den samanheng er det utarbeidd rettleiarar som skal bli lagt til grunn som beste praksis for ulike aktivitetar i investeringsprosessar. I rettleiar nr. 6 *Kostnadsestimering* (Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for vald prosjektalternativ), er det trekt fram følgjande element som bør vere på plass for å sikre at det blir utarbeidd realistiske investeringskalkylar:

- Dokumentasjon av vurderingar av usikkerheit
- Nøytrale estimat for å unngå systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderingar
- Uavhengig kvalitetssikring
- Formalisert leiargodkjenning av estimata/kalkylane

I prinsippet vil denne estimeringsprosessen gjenta seg i kvar fase i utviklinga av eit prosjekt etter kvart som prosjektet gradvis blir betre definert. Tema-hefte nr. 6 frå Conceptprogrammet har tittelen *Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet*.⁴¹ I temaheftet blir det peikt på at eit kjenneteikn på eit godt kostnadsestimat er at «alle» forhold har blitt vurdert, og at moglege verknader av forholda er kvantifisert og tatt inn i kostnadsestimatet etter beste skjønn. Det blir vektlagt at eit kostnadsestimat alltid er basert på nokre føresetnader, særlig med omsyn til kva prosjektet består av (omfang), korleis prosjektet skal gjennomførast (metode) og kva prisnivå kostnadene blir rekna i. Vidare blir det skilt mellom faste føresetnader og estimatføresetnader:

Faste forutsetninger bør begrensas til et fåtall sentrale forutsetninger som hele estimatet bygger på. Hvis disse forutsetningene endres vil det være en annen situasjon og estimatet gjelder ikke lenger. Ofte er dette rammebetingelser som er lagt for prosjektet og som ikke skal endres underveis. Estimatforutsetninger er forutsetninger en må gjøre for å kunne estimere kostnader på kostnadsbærere, men som det fortsatt er usikkerhet knyttet til. Usikkerheten kan ikke forutsettes bort og usikkerheten i estimatforutsetningene tas derfor inn i estimatet.⁴²

I temahefte nr 6 blir det vidare peikt på at det som oftast er gjennom tiltak ein kan oppnå endringar i usikkerheitsbiletet. Anten tiltak i form av førebygging, auka beredskap eller tiltak for å auke naudsynt viten og kunnskap. Det blir presisert at det er viktig å hugse på at usikkerheit vanlegvis ikkje kan fjernast gjennom ulike føresetnader.

Rettleiar nummer 10 frå Finansdepartementet omtalar målstruktur og målformulering i investeringsprosjekt. Resultatmål er ei av gruppene av mål som blir vektlagt, og det blir vist til at:

Resultatmål angir de konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen av prosjektet. Resultatmål er alltid knyttet til kvalitet, kostnad og tid, eventuelt supplert med andre relevante parametere, eksempelvis omdømme og helse/miljø/ sikkerhet.⁴³

4.2.3.2 Norsk Standard - retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt og rettleiing i prosjektleiing

Norsk Standard har utarbeidd retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt⁴⁴ (NS-ISO 10006:2003).

Ifølgje NS-ISO 10006:2003 er det vesentleg at ein plan for prosjektstyring blir etablert ved oppstart av prosjektet, og blir halde oppdatert. Denne planen bør inkludere eller referere til prosjektet sin kvalitetsplan, som skal slå fast kva prosedyrar og tilhøyrande ressursar som skal nyttast av kven og kva tid i eit konkret prosjekt. Planen for prosjektstyring bør mellom anna vise til mål for prosjektet, framdriftsplan, kommunikasjonsplan, plan for risikostyring mv., samt slå fast organisasjonsmessige forhold både innanfor prosjektet og i relasjon til andre partar. Vidare bør det vere møte mellom ulike funksjonar i prosjektet. Også endringsstyring er omtala i NS-ISO 10006:2003.

Ifølgje NS-ISO 10006:2003 bør det utarbeidast kostnadsoverslag der alle prosjektkostnader er identifisert. Kostnadsoverslaga bør ta omsyn til både noverande og forventa tendensar i økonomien som kan påverke kor realistiske anslaga er. Ein bør identifisere, vurdere, dokumentere og behandle usikkerheit knytt til overslaga, og ev. inkludere ein post for uføresette kostnader i overslaga dersom det er beståande usikkerheit. Også NS-ISO 21500:2012⁴⁵ omtalar berekning av kostander ved eit prosjekt, og det blir peika på at reserver eller tillegg som blir nytta for å handtere risiko eller usikkerheit, bør bli lagt til prosjektet sitt kostnadsoverslag, og bør bli tydeleg identifisert.

⁴¹ Torp, Olav m.fl.: *Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet*. Concept temahefte nr. 6. 2015.

⁴² Ibid s. 5.

⁴³ Finansdepartementet: *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ*. Målstruktur og målformulering. Rettleiar nr. 10. Versjon 1.1, utkast, datert 28.4.2010. Av nettsida til Conceptprogrammet går det fram at dette er ein av fleire rettleiarar som framleis er på høyring.

⁴⁴ Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (NS-ISO 10006:2003). Standard Norge

⁴⁵ NS-ISO 21500:2012.

Ifølgje faglege standardar for kostnadsestimering må økonomiske rammer byggje på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerheit knytt til prosjektføresetnader o.l. Alle prosjektkostnader skal vere tydeleg identifisert, og kostnadsoverslag bør ta omsyn til aktuelle informasjonskjelder. Dersom kostnadsoverslaga er basert på tidlegare erfaring, bør desse verifiserast for å bli så anvendelege som mogleg.⁴⁶

Kostnadsestimatet må ikkje innehalde systematisk optimistiske eller pessimistiske vurderingar. Det er vesentleg at estimeringsprosessen ikkje byggjer inn skjulte reserver eller marginaliserer postar for uspesifisert som erfaringsmessig er påkravd i bransjen. Økonomisk usikkerheit i prosjektet skal dokumenterast, og det bør utarbeidast gode og eintydige skildringar av vurderinga bak usikkerheitsspennet i ein post. Kostnadsestimatet skal alltid kvalitetssikrast av nokon som er uavhengig av prosjektet. Dette for å sikre at estimatet er basert på gode erfaringsdata og at det er nytta godt, tverrfagleg skjønn. Leiinga er ansvarleg for at det finst ein velfungerande estimeringsprosess i verksemda. Det enkelte kostnadsestimatet skal formaliserast i eit eige dokument som blir godkjent av overordna.⁴⁷

Av NS-ISO 10006:2003 går det vidare fram at ein bør identifisere risiko både ved oppstart, ved framgangsvurderingar og ev. andre tilfelle der viktige avgjerder blir tatt. Identifisert risiko bør bli vurdert og ikkje-akseptert risiko bør handsamast. Det bør vere etablert system eller rutinar for å overvake risikoen i heile prosjektperioden og styre den gjennom identifisering, vurdering og behandling.

NS-ISO 10006:2003 slår vidare fast at det er nødvendig å styre prosjektprosessar med eit system for kvalitetsstyring for å oppnå prosjektet sine mål. Systemet bør dokumenterast og inkluderast/refererast i ein kvalitetsplan for prosjektet. Ein slik kvalitetsplan bør angi nødvendige aktivitetar for å nå prosjektet sine kvalitetsmål, og innlemmast i plan for prosjektstyring (omtalt over).

Ved avslutting av eit prosjekt bør ein ta ein fullstendig gjennomgang av utføringa av prosjektet, og det bør utarbeidast rapportar som framhevar erfaring som kan nyttast i andre prosjekt og til kontinuerleg forbetring (NS-ISO 10006:2003).

4.3 Om kvalitetssystem for gjennomføring av investeringsprosjekt

4.3.1 Datagrunnlag

Frå Stord kommune blir følgjande opplyst om kvalitetssystema som føreligg:

Den gongen då kvalitetssystemet vart utarbeida for prosjektarbeid i Stord kommune (tidleg 2000-talet), var dette systemet felles for begge fagområda (VA og bygg). Siste åra har mengda prosjekt og kompleksitet innan VA-faget auka. Det har medført at Stord kommunalteknikk (SKT) har sett behovet for å tilpassa kvalitetssystemet meir mot VA-prosjekt. SKT starta difor ei revidering av kvalitetssikringssystemet som, slik me har meddelt i oversendinga 12. juni 2017, skal vera revidert ferdig i løpet av 2017. Det førebels delvis reviderte kvalitetssikringsdokumentet som vart sendt over 12.juni 2017 er ikkje endeleg, og innehar mindre feil, (...).

Stord kommunale eigedom

Stord kommunale eigedom har eit kvalitetssystem som skal nyttast ved gjennomføring av kommunale byggeprosjekt, godkjent i 2000 og revidert i 2002. Kommunen har opplyst at systemet først og fremst er eit verktøy for prosjektleiarar og byggjeleiarar ved gjennomføring av kommunale byggeprosjekt.⁴⁸ Kvalitetssystemet inneheld følgjande kapittel:

- Orientering og begrepsdefinisjonar
- Oppstart prosjektering og registrering
- Prosjektgruppe
- Prosjektering
- Anbod

⁴⁶ NS-ISO 10006:2003 avsnitt 7.5.2

⁴⁷ Finansdepartementet (2008). Veileder nr. 6. *Kostnadsestimering: Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ*

⁴⁸ Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

- Søknad
- Byggefase
- Rapportering og erfaringsoverføring
- Økonomistyring og rekneskap
- Garanti
- Referansar
- Revideringar⁴⁹

Følgjande går fram av eit skriv revisjonen har motteke i samband med oversending av dokumentasjon:

Det er heilt klart ei målsetting og ønskje om at dette kvalitetssystemet skal vera eit levande system på den måten at ein ønskjer attendemeldingar om forslag til forbetringar og erfaringar som ein gjer seg i bruken av systemet. Det kan i den samanheng opplysast om at det er sett i gong arbeid med revidering av systemet og er planlagt ferdig hausten 2017.

Kvalitetssystemet ligg tilgjengeleg i Compilo, som er kommunen sitt kvalitetssystem.⁵⁰

Kvalitetssystemet har eit eige kapittel som heiter revideringar, som inneheld prosedyre for revidering. Det går fram at alle endringar skal godkjennast av rådmannen ved ansvarleg kommunalsjef. Melding om revisjon skal sendast ut til alle som nyttar systemet, og endringar skal førast inn i eit skjema. Skjemaet inngår i prosedyren. Det skal gå fram revisjonsnummer, dato, kva som er revidert og føremål. Det går ikkje fram kor ofte det skal gjerast endringar/gjennomgang for å gjere behov for ev. endringar. Det går fram at det er føretatt to revisjonar; i 2001 og 2002.

I intervju blir det vist til at einingsleiar i februar 2018 nyleg hadde motteke utkast til prosjekthandbok etter revisjon av kvalitetssystemet for styring av investeringsprosjekt. Bakgrunnen for endringane var at ei rekkje ting hadde endra seg i korleis SKE styrer prosjekta, i tillegg til at organiseringa var endra ved at SKE ikkje lengre er eit kommunalt føretak. Det blir vidare kommentert at dei fleste prosedyrane er så innarbeidde, at det ikkje alltid er naudsynt å gå inn i prosjektstyringsverktøyet i samband med det daglege arbeidet. Til det reviderte systemet er det utarbeidd nokre sjekklister der det er lagt opp til at prosjektleiarar aktivt skal gjere avkryssingar. Det blir presisert at desse ikkje er tatt i bruk, og må fasast inn. I tidlegare system inngår også ulike arbeidslister, men oppfølginga av desse blir ikkje dokumentert ved til dømes avkryssing.

Stord kommunalteknikk

Stord kommunalteknikk nyttar eit eige kvalitetssikringssystem for prosjekt i reknearkformat. Kommunen har i samband med oversending av dokumentasjon opplyst om at systemet i 2017 var under revisjon. Kvalitetssystemet inneheld arkfanar for:

- Orientering og begrepsdefinisjonar
- Styringsgruppe
- Prosjektansvarleg
- Prosjektleiar
- Prosjektgruppe
- Referansegruppe
- Oppstart prosjektering og registrering
- Arbeidsordre
- Registrere prosjekt
- Oppstartsmøte i prosjektgruppa
- Overordna framdriftsplan
- Engasjera arkitekt/konsulent
- Førehandskonferanse
- Kvalitetsplan overordna
- Kvalitetsplan momentliste

⁴⁹ Stord kommunale eigedom: Innholdsliste til kvalitetssystem for gjennomføring av byggeprosjekt

⁵⁰ Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

- Kvalitetsplan aktivitetsdel
- Vurdere og igangsette endringar – prosjekteringsfase
- Instruks for prosjekteringsleiar
- Høyringsinstansar
- Anbod
- Tilbod
- Krav til leverandør
- Anbodsinnstilling
- Engasjere byggeleiar
- Kontrakt med entreprenør
- Kontraktsgjennomgang – momentliste
- Oppstartsmøte byggeplass
- Vurdere og iverksette endringar på byggeplass
- Framdriftsplan for byggearbeider
- Framdrift i høve til økonomi
- Avvik og korrigerande tiltak
- Økonomistyring

Innhaldet i kvalitetssikringssystemet er i all hovudsak identisk med innhaldet i kvalitetssystemet til Stord kommunale eigedom. I sistnemnde inngår ei rekkje av dei tema som har egne arkfaner i systemet til kommunalteknikk, som underkapittel til dei hovudkapitla som er lista opp over, men innhaldet er likevel likt. Unntak er mellom anna omtale av ulike roller og grupper i eit prosjekt, som har egne ark i kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk, og som her er meir detaljert skildra enn i kvalitetssystemet til Stord kommunale eigedom. I tillegg er det enkelte rutinar knytt til avslutning og overlevering av prosjekt, samt revisjon av prosjektstyringssystemet, som inngår i systemet til Stord kommunale eigedom, men ikkje i systemet til Stord kommunalteknikk.

Frå Stord kommunalteknikk blir det opplyst at:

Stord kommunalteknikk har som mål å gjennomføra VA-prosjekt i tråd med interne kvalitetssikringsrutinar og gjeldande lover og forskrifter. Mykje av det formelle/kontraktuelle arbeidet skjer etter malar/standardar. Bruk av rådgjevarar medfører at detaljutforming av dokumentasjon kan variera frå prosjekt til prosjekt.⁵¹

Stord kommunalteknikk har i eit skriv til forvaltningsrevisjonen også opplyst at systemet ivaretek både planleggings-, gjennomførings- og avslutningsfasen av investeringsprosjekt.

Kvalitetssikringssystemet for Stord kommunalteknikk inneheld inga prosedyre for revideringar av systemet.

I intervju blir det peika på at det etter avviking av Stord vatn og avlaup KF har vore behov for å tilpasse kvalitetssikringssystemet til ny organisering. Endringar i organisasjonsstruktur blir opplyst å vere den viktigaste årsaka til revisjonen av systemet som er gjort den seinare tida. Det blir samtidig kommentert at det varierer i kva grad kvalitetssikringssystemet blir nytta; nokre nyttar det meir, andre mindre. Prosjekta til SKT blir opplyst å vere relativt like frå prosjekt til prosjekt, og når ein prosjektleiar har lært seg metodikken er det ikkje lengre så mykje behov for å nytte systemet i det daglege. Per i dag blir systemet opplyst å fungere først og fremst som eit oppslagsverk som blir nytta etter behov, samt som ei rettleiing som mellom anna er nyttig i opplæringssamanheng. Målet med revisjonen av systemet er mellom anna å få på plass ei elektronisk sjekklister som enkelt kan kvitterast ut. Dette arbeidet var ikkje heilt ferdigstilt per februar 2018.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, blir det frå Stord kommune opplyst at alle rutinar og kvalitetssystem no skal liggje i Compilo. I dette systemet blir det opplyst at det også er etablert rutinar for jamleg revisjon av dokumenta.

⁵¹ Stord kommunalteknikk: Utfyllande opplysningar til Deloitte sitt varsel om oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring av investeringar i Stord kommunalteknikk («VA-prosjekt»), 08.06.2017

4.3.2 Vurdering

Revisjonen merkar seg at kommunen har tilpassa system og rutinar til den enkelte eining sine behov, noko som i stor grad har å gjere med tidlegare organisering i to sjølvstendige føretak. Konsekvensen er at det per i dag føreligg to kvalitetssystem for gjennomføring av investeringsprosjekt i kommunen. I den grad kommunen vel å behalde to kvalitetssystem, vil likevel revisjonen presisere viktigheita av å samarbeide ved revisjon av kvalitetssystema, slik at ein, der det er aktuelt, kan overføre beste praksis når det gjeld rutinar og malar frå det eine systemet til det andre. Slik kan ein mellom anna bidra til å sikre effektiv ressursbruk i samband med revisjon og vidareutvikling av kvalitetssystema.

Revisjonen meiner det er positivt at det den seinare tida er gjennomført revisjonar av kvalitetssystema, og at det blir lagt opp til meir aktiv bruk av systema og dokumentasjon på gjennomføring av ein del sentrale aktivitetar. Bruk av sjekklister eller andre system for avsjekk kan vere eit viktig ledd i internkontrollen i samband med gjennomføringa av investeringsprosjekt, og revisjonen meiner difor det framstår som føremålstenleg at slike system i nokon grad blir innført både i Stord kommunale eigedom og i Stord kommunalteknikk. Revisjonen meiner jamlege revisjonar er sentralt for å sikre at system og rutinar er i samsvar med både gjeldande regelverk og reglement, samt tilpassa den til ei kvar tid gjeldande organiseringa i kommunen. Revisjonen meiner difor det er positivt at det blir opplyst at det no er etablert rutinar for faste gjennomgangar og oppdateringar av systema.

4.4 Initiering og planlegging av investeringsprosjekt

4.4.1 Datagrunnlag

Utarbeiding av kalkylar og ev. revisjon av kalkylar

I kvalitetsstyringssystema til begge einingane er utarbeiding av kalkylar nemnd i fleire av punkta under kapittelet som omhandlar *Oppstart prosjekt og registrering*. Mellom anna går det fram av punkt ti at prosjekteringsgruppa skal utarbeide forprosjekt med kalkyle som blir lagt fram for prosjektgruppa for godkjenning. I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten blir det presisert at det er feil at det i rutinen står at kalkylar skal leggjast fram for «prosjektgruppa» for godkjenning. Det blir vist til at det her skal stå «styringsgruppa». Det blir samtidig presisert at det ikkje ligg nokre fullmakter her, då dette skal fram for politisk godkjenning.

Vidare går det fram av rutine i kvalitetssystema at mellom anna dokumentasjon på kalkyle til ei kvar tid skal vere oppgjeve og revidert.⁵²

Stord kommunale eigedom har opplyst i eit skriv til revisjonen at utarbeiding av kostnadsestimat og kalkylar vert «gjort på bakgrunn av forstudierapport utarbeidd av prosjektgruppa. Revisjon vert gjort i forprosjektfasen».⁵³ Vidare blir det opplyst at kostnadsoverslaga på byggjeprojekt blir sett opp etter NS 3453. Revisjonen har motteke eit døme frå Stord kommunale eigedom på eit kostnadsoverslag for «Interkommunal legevakt og 9 KAD-senger» datert august 2016, etter NS3453. Kostnadsoverslaget inneheld konto nr., kontotekst, kalkyle og merknad. Det går ikkje fram om det er sett av ressursar til utføresette kostnader/reservar. Kalkylken/kostnadsoppsettet er ikkje tekstleg kommentert, og risikoar/vurderingar av eventuell usikkerheit går ikkje fram.

Revisjonen har også motteke eit døme på budsjett/kontoplan for investeringar/prosjekt i eit rekneark frå Stord kommunalteknikk. Reknearket synar ein tabell med kolonnane aktivitet, konto, budsjett kostnad, rekneskap kostnad, avvik, og prosent av budsjett. Første ark i exceldokumentet er merka «Bømlø vatn og avløpselskap AS», og skisserer hovudstruktur for kontoplanen. Neste ark er merka Stord kommunalteknikk. Budsjettoppsettet er mellom anna delt inn i ulike fagområde. Det er postar for «tillegg» og «andre kostnader», men det går ikkje eksplisitt fram om det er postar for reservar/usikkerheit. Heller ikkje her er det lagt opp til at risikoar/vurdering av eventuell usikkerheit skal skildrast nærare. I intervju blir det kommentert at Stord kommunalteknikk nyttar eit anna oppsett for budsjett no enn før, og at

⁵² Punkt 1.2 i kvalitetssystema. *Oppmoding om igangsetting av arbeid*.

⁵³ Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

bufferen går tydelegare fram av det oppsettet som no blir nytta. Revisjonen er ikkje kjend med om reknearket som er oversendt viser tidlegare eller noverande budsjettoppsett.

Det føreligg ikkje eigne rutinar, verken i Stord kommunale eigedom eller Stord kommunalteknikk, som skildrar kva grunnlag som skal nyttast ved utarbeiding av kalkylar, kva omsyn som skal takast, korleis ein skal forholde seg til og eventuelt berekne usikkerheit mv. Det føreligg ingen retningslinjer for kor stor usikkerheit som eventuelt blir vurdert som akseptabel i ulike fasar av eit prosjekt.

I intervju blir det peika på at dei første kalkylane blir utarbeidd med bakgrunn i ein forstudie. Deretter blir det gjennomført eit forprosjekt som ligg til grunn for reviderte kalkylar. Når anbudsrunderen er gjennomført i samband med hovudprosjektet, veit ein dei endelege kostnadene med prosjektet. Dersom kostnadene då viser seg å vere høgare enn estimert med bakgrunn i forprosjektet, må ein ha eit vedtak om tilleggsføring. Frå Stord kommunale eigedom blir det vist til at dei første kalkylane er basert på storleiken på arealet som skal byggjast ut, og på erfaringstal når det gjeld kostnad per kvadratmeter. Kalkylane blir meir nøyaktige etter plan- og designfasen.

Det blir opplyst i intervju at alle prosjekt har ein post for usikkerheit/reservar. Einingsleiar Stord kommunale eigedom opplyser i intervju at det vanlegvis har blitt lagt inn 15 % usikkerheitsmargin når kalkylar blir utarbeidd etter plan- og designfasen. Den seinare tida har det i samband med politisk handsaming blitt vedteke at denne posten skal reduserast til 10 %. I intervju blir det peikt på at dette kan vere ei utfordring, ettersom ein aldri veit dei endelege kostnadene før prosjektet har vore ute på anbod. Kalkylar basert berre på erfaringstal vil alltid medføre ein risiko. Likevel blir det også kommentert at 10 % kan vere tilstrekkeleg dersom ein er streng på kva ein godtar og ikkje godtar av endringar i prosjektfasen.

Frå Stord kommunalteknikk blir det i intervju opplyst at det alltid blir lagt inn reservar i budsjettet, og at desse plar ligge ein stad mellom 10 og 20 prosent. Storleiken på reservane avheng av det enkelte prosjekt; til dømes kva område ein arbeider i. Det blir også kommentert at Stord kommunalteknikk generelt treff betre med rammene no enn for nokre år sidan. Dette skuldast at eininga har fleire prosjektleiarar enn før, og at det blir sett av meir tid til detaljplanlegging. Kvaliteten har dermed auka. I tillegg har fagmiljøet blitt større, og kompetansedeling bidrar positivt inn i desse prosessane.

Budsjettering, inkl. periodisering

I kvalitetssystema føreligg ikkje eigne rutinar for budsjettering, og periodisering av budsjett er ikkje omtala i rutinane som inngår i kvalitetssystema. Det føreligg likevel rutinar for økonomistyring, som er nærare omtala under avsnitt 4.5.1 nedanfor.

Stord kommunale eigedom har opplyst i eit skriv til revisjonen at budsjett for prosjekt og framdriftsplan med tidsfristar blir utarbeidd i forprosjektfasen og at «Kostnadsoverslaga på byggeprosjekt vert sett opp etter NS 3453».⁵⁴ Som det går fram over, har revisjonen motteke døme på slikt kostnadsoverslag for eit investeringsprosjekt.

Revisjonen har også motteke eit døme på budsjett/kontoplan for investeringar/prosjekt i eit rekneark frå Stord kommunalteknikk, som skildra over. I intervju blir det peika på at Stord kommunalteknikk nyttar eit detaljert budsjettoppsett i eit rekneark, som viser alle aktuelle postar som skal vurderast per prosjekt. Prosjektleiar har ved detaljbudsjettering ei sjekkliste på 60-70 punkt som han tar med til prosjektansvarleg for gjennomgang. I samarbeid blir kostnadene for kvart punkt gjennomgått og vurdert.

Utarbeiding av framdriftsplan med tidsfristar

Av Stord kommunale eigedom sitt kvalitetssystem for gjennomføring av byggeprosjekt går det fram som punkt to i kapittel 1 som omhandlar oppstart og registrering, at prosjektleiar skal registrere i kontor-2000⁵⁵ med milepælar. Det same går fram av kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk. Under tredje punkt i kvalitetsstyringssystemet til Stord kommunale eigedom går det også fram at prosjektleiar skal utarbeide skisse til overordna framdriftsplan. Dette inngår ikkje i tilsvarende punkt i Stord kommunalteknikk sitt kvalitetssikringssystem. Som punkt 22, etter at anbod på hovudprosjektet er henta inn, skal prosjektleiar og byggjeleiar i fellesskap utarbeide ein samla framdriftsplan for gjennomføringa på

⁵⁴ Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

⁵⁵ Sak- og arkivsystem. Systemet som no heiter EDB sak og arkiv (ESA) heit tidlegare kontor-2000.

byggjeplassen. Denne skal vere basert på tidsplan i vedteke forprosjekt og vilkår sett i anbodsdocumentet. Dette punktet inngår i begge kvalitetssystema.

I rutinen som omhandlar oppmoding om igangsetting av arbeid, i begge kvalitetssystema, går det fram at «framdrift med oppstart og ferdigstilling må vera oppgjeve i arbeidsordren.»⁵⁶ I begge kvalitetssystema føreligg også ein eigen rutine som omhandlar overordna framdriftsplan.⁵⁷ Det går fram at føremålet er å «sikra styringsgrunnlag for prosjektet og gje grunnlag for utarbeiding av detaljplanar for prosjektering, levering og budsjett. Det skal føreligge ei førebels skisse ved førespurnad om oppdrag. Elles skal framdriftsplan utarbeidast ved oppstart av arbeidet. Av rutinen går det fram at ein skal føreta val av tenleg framstillingsmåte, vurdere prosjektet sin art og kritiske punkt/fasar, vurdere grad av detaljering, føreta utrekning av byggetid på grunnlag av mest mogeleg pålitelege data mv. Impliserte partar skal medverke ved utarbeiding av planen. Det går også fram at framdriftsplanen skal følgjast opp. Framdrift skal registrerast, og ved avvik skal årsak, konsekvens, tiltak mv. vurderast. Planen skal justerast om nødvendig.

Av rutine for kvalitetsplan for prosjekt går det mellom anna fram at ein skal vurdere dato for kva tid dei kritiske arbeidsoppgåvene fyst skal kontrollerast, jf. framdriftsplanen for prosjektet.⁵⁸

Definere mål for kvalitet

Det føreligg ikkje egne rutinar som omhandlar fastsetting av mål for kvalitet i investeringsprosjekt. Av Stord kommunale eigedom sitt kvalitetssystem er det likevel gitt føringar for utarbeiding av mellom anna funksjonsprogram/romprogram for eit prosjekt. Det går også fram av kvalitetssystem for Stord kommunale eigedom at eit av tre suksesskriterium for eit prosjekt er å innfri funksjonskrav.⁵⁹ Det er ein eigen rutine for funksjonsprogram, romprogram, byggjeprogram. Her inngår ei rekkje moment som skal vurderast, knytt til mellom anna romprogram, arealbehov, planløsning, material- og konstruksjonskrav, arkitektonisk standard mv. Tilsvarende rutine finst ikkje i kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk.

Stord kommunalteknikk har opplyst i eit skriv til revisjonen at:

Stord kommunalteknikk har eiga VA-norm (<http://www.va-norm.no/stord/>) som til ei kvar tid legg grunnlaget for produktkvaliteten på utført prosjekt. Norma er grunnlaget for arbeidet til prosjekterande/utførande entreprenør og for alt VA-fagleg arbeid internt i Stord kommunalteknikk.⁶⁰

I Intervju blir det også kommentert at det er tre moment som er særst viktige i VA-prosjekta: kvalitet, økonomi og framdrift. Det som det blir arbeidd mest med er kvaliteten: resultatene av prosjekta skal liggje under bakken og vare i svært mange år, blir det peika på. Det blir vidare kommentert at dersom det var rom for det, kunne eininga gjerne tilsett fleire som arbeidde med kvalitet, for å sikre høg, fagleg ekspertise.

Gjennomføre risikovurderingar av framdriftsplan og økonomien i prosjektet

Av rutinen for kvalitetsplan som inngår i begge kvalitetssystema, går det fram at ein mellom anna skal gjennomgå grunnlagsmaterialet og rammene for prosjektet, og «identifisera risikofaktorar og kva konsekvensar dei kan få, og for kven. Klarlegg kritiske arbeidsoppgåver, og list dei opp.» Det må ifølgje rutinen avklarast kontrollnivå for kritiske arbeidsoppgåver. Det er prosjektleiar, i samarbeid med prosjekterande, som har ansvar for å utføre desse prosessane.

Stord kommunale eigedom har vidare opplyst at gjennomføring av risikovurderingar av framdriftsplan og økonomien i prosjekt «vert gjort frå innkomne anbod og vert følt opp i produksjonsfasen. Status prosjekt vert rapportert månadleg til PA og strategisk leiing.»⁶¹

⁵⁶ Punkt 1.2 i kvalitetssystemet. *Oppmoding om igangsetting av arbeid.*

⁵⁷ Punkt 2.2 i kvalitetssystemet. *Overordna framdriftsplan.*

⁵⁸ Punkt 3.4 i kvalitetssystemet. *Kvalitetsplan for prosjektet.*

⁵⁹ Dei tre suksesskriteria er – i prioritert rekkefølge – å overhalde kostnadsrammer, å innfri funksjonskrav, å overhalde tidsfristar. Jf. kapittel 2.3. i kvalitetssystem for Stord kommunale eigedom.

⁶⁰ Stord kommunalteknikk: Utfyllande opplysningar til Deloitte sitt varsel om oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring av investeringar i Stord kommunalteknikk («VA-prosjekt»), 08.06.2017

⁶¹ Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

Frå Stord kommunalteknikk blir det også vist til kapittel 7.1 i kvalitetssikringsystemet, som omhandlar framdrift i høve økonomi. Rutinen vektlegg det å fange opp avvik tidleg, og helst slik at ein kan setje inn tiltak før avviket er eit faktum. Risikovurderingar er likevel ikkje eksplisitt omtala i rutinen.

Det er ikkje utarbeidd egne malar for gjennomføring av risikovurderingar og/eller til bruk i samband med overvaking av risiko.

I intervju blir det frå Stord kommunalteknikk kommentert at det ikkje blir utarbeidd risikomatriser som omhandlar kostnadane i eit prosjekt. Det blir vist til kvalitetssikringa av budsjettoppsett som tilstrekkeleg for å sikre realistiske kostnadsvurderingar. Frå Stord kommunale eigedom blir det mellom anna vist til eit døme på eit prosjekt som er gjennomført; sidan anbod låg innanfor planlagt framdrift og kalkulert kostnadsoverslag, blei det ikkje vurdert som relevant å gjennomføre ei eiga risikovurdering knytt til planlagt framdrift og økonomiske rammer.

4.4.2 Vurdering

Det er etablert ei rekkje retningslinjer og rutinar som omhandlar initiering og planlegging av investeringsprosjekt. På mange område synast desse å vere føremålstenlege og tydelege, men revisjonen meiner også at det på enkelte område er rom for vidareutvikling og forbedring av retningslinjer og rutinar. Som nemnd tidlegare i rapporten, er det også viktig at det blir gjennomført jamlege revisjonar av system og rutinar, slik at ein sikrar at desse er oppdaterte og ikkje inneheld feil. Når det gjeld behov for vidareutvikling av retningslinjer og rutinar, meiner mellom anna revisjonen at det bør utarbeidast tydelegare rutinar for utarbeiding av kalkylar, der berekning av usikkerheit inngår som ein del av prosessen. For å sikre eit godt beslutningsgrunnlag også i tidlege fasar av eit prosjekt, meiner revisjonen at det er vesentleg at det i samband med kostnadskalkylar blir informert om usikkerheit og risikoar. Kommunen bør også tydeleggjere rutinar for utarbeiding av kalkylar i ulike fasar av eit prosjekt, og bør vurdere om det kan vere føremålstenleg å etablere retningslinjer for kor stor usikkerheit som eventuelt blir vurdert som akseptabel i ulike fasar av eit prosjekt. Vidare bør felles retningslinjer og rutinar sikre at usikkerheit knytt til kostnadsoverslaga blir identifisert, vurdert, dokumentert og behandla der dette er mogleg, jf. NS-ISO 10006:2003. Gode prosessar for kartlegging og analyse av usikkerheit, og berekning av kostnader som identifisert usikkerheit kan medføre, vil kunne bidra til å redusere risikoen for uføresett auke i kostnadene knytt til investeringsprosjekt.

Når det gjeld budsjettering, synast begge einingar å ha etablerte rutinar, men som likevel ikkje er tydeleg nedfelt i kvalitetssystema. Som tidlegare nemnd meiner revisjonen det er vesentleg å sikre at alle sentrale rutinar er skriftleggjort, for å redusere risikoen for ulik praksis og feil og manglar i viktige prosessar. Revisjonen meiner difor at rutinar knytt til budsjettering med fordel kan tydeleggjerast gjennom kvalitetssystema til kvar av einingane.

Det føreligg ei rekkje rutinar knytt til utarbeiding av framdriftsplan, og revisjonen meiner at dei krav som inngår i kvalitetssystema framstår som tydelege. Rutinar for definisjon av mål for kvalitet bør etter revisjonen si vurdering tydeleggjerast, med tanke på at dette er eit av dei sentrale resultatmåla som skal vere styrande for eit kvart prosjekt. Også i intervju blir det stadfesta at kvalitet blir vurdert å vere eit sentralt resultatmål.

Det går fram av kvalitetssystema at det skal gjennomførast risikovurderingar, men det er likevel revisjonen si vurdering at det ikkje er tilstrekkeleg tydeleg kva forhold som skal vurderast, korleis dette skal gjerast, og korleis risikovurderingar skal følgjast opp. Det er revisjonen si vurdering at Stord kommune bør utarbeide ytterlegare rutinar, og eventuelt ein mal, som kan nyttast som verktøy i samband med risikovurderingar. Revisjonen meiner dette vil kunne bidra til å sikre at risikoar både knytt til framdrift, økonomi og kvalitet blir systematisk vurdert og følgt opp i alle investeringsprosjekt.

4.5 Retningslinjer og rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt

4.5.1 Datagrunnlag

Fastsetting av prosjektorganisering med klare ansvarsforhold, fullmakter og rapporteringslinjer
I kapittel 3 er system og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekt skildra, i tillegg til fullmakter og rapporteringsrutinar.

I kvalitetssystema føreligg mellom anna ein mal for arbeidsordre.⁶² Det er prosjektansvarleg som skal utarbeide arbeidsordren. I denne skal ulike roller i prosjektet fastsetjast, og det skal ifølgje malen og rutine for oppmoding om igangsetting av arbeid⁶³ gå fram kven som innehar dei ulike rollene. Vidare ligg det mellom anna føre rutine for oppstartsmøte i prosjektgruppa, der det går fram at ein skal avklare kva prosessar som skal nyttast og avklare rammer og føresetnader for prosjektet.

Både i Stord kommunale eigedom sitt kvalitetssystem, og i kvalitetssikringssystem for prosjekt i Stord kommunalteknikk, er det ein rutine for kvalitetsplan for prosjektet.⁶⁴ Som eit av punkta i rutinen går det fram at ein skal klarleggje kva som skal gjerast av høvesvis rådgjevarar, utførande, prosjektleiar og andre medarbeidarar på prosjektet. Utarbeiding av kvalitetsplan er prosjektleiar sitt ansvar, i samarbeid med prosjekterande.

Revisjonen har motteke eit døme på eit notat om tinging av oppdrag frå rådmann til Stord kommunale eigedom, datert desember 2016.⁶⁵ I notatet blir det vist til kommunestyret sitt vedtak i saka. Vidare blir einingsleiar for Stord kommunale eigedom sitt ansvar for gjennomføring av prosjektet slått fast. Notatet skildrar også organiseringa av styringsgruppe, prosjektgruppe, og arbeidsgruppe i det konkrete prosjektet.

Også i døme på prosjektbestilling frå Stord kommunalteknikk er ulike roller i prosjektet definert.

Stord kommune opplyser i samband med oversending av underlagsdokumentasjon 09.06.2017 at:

Stord kommune har siste året gjennomført nokre større grep for å styrka prosjektorganisasjonen. For prosjektet Stord ungdomsskule er det gjennomført eit hovudgrep ved innleige av controller med arbeidsområde kvalitetssikring og HMT. Kommunen vidareføra dette på andre større prosjekt, også innanfor vatn og avlaup, og vurderer å oppretta ei stilling som controller som i tillegg til bygg, anlegg, vatn og avlaup også vil medverka på investeringsprosjekt innanfor hamn og veg og trafikk.

Stord kommune er vertskommune for Sunnhordland interkommunale innkjøpskontor. Kontoret har i år styrka bemanninga med ein medarbeidar med eit særleg ansvar for anbudsprosessane for investeringsprosjekt. Med dette vil ein standardisera og profesjonalisera dette arbeidet. Tilsvarende er det oppretta stilling som eigedomsforvaltar ved Stord kommunale eigedom, som er spesielt retta inn mot grunnforhandlingar og -avtalar. Vedkomande skal også bistå Stord kommunalteknikk innanfor same saksfelt.

Desse tiltaka gjer at kommunen får spisskompetanse innanfor ulike område, større fagleg breidde og alt i alt ei meir robust prosjektorganisering.⁶⁶

Desse organisatoriske grepa er ikkje implementert i kvalitetssystemet til verken Stord kommunale eigedom eller Stord kommunalteknikk.

Kontrahering

Økonomireglementet til Stord kommune inneheld eit reglement for investeringar, der det mellom anna går fram at det i større investeringsprosjekt skal bli gjort ei konkret vurdering av kva konkurranseform som

⁶² Punkt 1.3 i kvalitetssystemet.

⁶³ Punkt 1.2 i kvalitetssystemet.

⁶⁴ Punkt 3.4 i kvalitetssystemet. Kvalitetsplan for prosjektet.

⁶⁵ Stord kommune: Notat om ny sjukeheim bandadalskvartalet – tinging av oppdrag, 12.12.2016, Ref: 2016/956 – 25456/2016 / 614

⁶⁶ Stord kommune: Forvaltningsrevisjon - prosjektstyring og oppfølging av investeringar - oversending av etterspurt dokumentasjon. 09.06.2017. Ref: 2017/1527 - 12945/2017 / 217. Brev frå kommunalsjef Lovise Vestbøstad i Stord kommune til Deloitte.

skal nyttast, mellom: plan- og designkonkurranse, anbodskonkurranse, totalentreprise, eller konkurranse med forhandling.⁶⁷ Det går vidare fram:

Val av konkurranseform bør gjerast på grunnlag av ei vurdering av kva ein legg vekt på (som utforming/design eller pris), styring (om prosjektstyringa skal liggja hjå ein entreprenør/arkitekt eller hjå kommunen), og/eller om ein ønskjer å vurdere ulike forslag og løysingar.⁶⁸

Av delegeringsreglementet som omhandlar delegering frå kommunestyret til andre folkevaldeorgan og rådmannen, går det fram at rådmann har delegert mynde til å inngå rammeavtalar, og til å inngå enkeltstående kjøps- og leigeavtalar m.m.⁶⁹ Mynde til å inngå enkeltstående kjøps- og leigeavtalar, innanfor dei rammer som ligg i årsbudsjett og økonomiplan, er vidaredelegert til einingsleiarar i kommunen.⁷⁰

I kvalitetssystem for gjennomføring av byggjeprojekt, frå Stord kommunale eigedom, er det i fleire rutinar vist til at reglar i forskrift om offentlege anskaffingar skal følgjast. Mellom anna føreligg det ein eigen rutine for å engasjere arkitekt/konsulent.⁷¹ Rutinen er delt inn i hovudfasane førebuing, val av arkitekt/konsulent og avtale. Det går mellom anna fram kva utveljingskriterium som kan leggjast til grunn for val av arkitekt/konsulent. Det er prosjektleiar i samråd med prosjektansvarleg som har ansvar for å utføre oppgåva. Rutinen blei sist oppdatert i 2002, og viser til terskelverdien for tenestekjøp frå 2002. Under punktet om avtale går det fram kva standardar som skal leggjast til grunn for inngåing av avtale med dei prosjekterande. Vidare føreligg det egne rutinar for arkitektkonkurranse, i tillegg til at det er eit hovudkapittel i kvalitetssystemet som heiter *Anbud*. Kapittelet omfattar rutinar for anbud, tilbod, krav til leverandørar til Stord kommune og Anbodsinnstilling og godkjenning i prosjektgruppa. Det er gjennomgåande vist til anskaffingsregelverket i rutinane. Det går fram at ein må ta stilling til om det skal vere open eller lukka konkurranse, og kva anbodsform som er aktuell. Rutinen er, som dei andre rutinane i kvalitetssystemet, oppgitt å vere sist revidert 15.3.2002.

Kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk har identisk innhald som ovannemnde kvalitetssystem når det gjeld rutinar for anskaffingar/kontrahering. Under «anbodsinnstilling» går det i begge kvalitetssystema fram at prosjektgruppa har fullmakt til å godkjenne anbud/tilbod innanfor vedtekne rammer.

Revisjonen har frå Stord kommunale eigedom motteke mal for protokoll for anskaffingar som overstig 1,1 millionar kroner eks. mva. Av den går det fram at protokollen skal skildre «alle vesentlege forhold og viktige avgjerder gjennom heile anskaffingsprosessen». Den består av ei liste med 15 opplysingar som protokollen som eit minimum må innehalde. Malen for protokoll inngår ikkje i nokre av kvalitetssystema revisjonen har motteke.

Stord kommunale eigedom har i eit skriv til forvaltningsrevisjonen opplyst at:

Kontrahering av prosjekt vert utført etter «Lov om offentlige anskaffelser». Der prosjekt over 1.1 mill. vert lyst ut i Doffin. Mindre prosjekt blir det henta inn tilbod frå minst tre tilbydarar. Der det er rammeavtalar så nyttar ein seg av dei. Evaluering av innkomne anbud / tilbod vert utført av ei gruppe personar som har vore med å utarbeida prosjektet eller ein oppnemnd juri. Etteratt kvalitetskriteria er gjennomgått og funne ok er det det firma med best score ut frå tildelingskriteria som vert tildelt prosjektet. Etter karensdagane vert det skrive kontrakt.⁷²

⁶⁷ Stord kommune økonomireglementet, vedteke av kommunestyret 31.03.2016, side 9.

⁶⁸ Stord kommune økonomireglementet, vedteke av kommunestyret 31.03.2016, side 9.

⁶⁹ Stord kommune: Delegering av avgjerdsmynde. Frå kommunestyret til andre folkevalde organ og til rådmannen. Sist endra 16.2.2017. Kapittel 11, Delegering til rådmannen.

⁷⁰ Stord kommune: Delegering av avgjerdsmynde. Frå rådmannen til einingsleiarane. Sist endra 16.2.2017. Kapittel 2, Delegering til rådmannen.

⁷¹ Punkt 3.1 i kvalitetssystemet. *Engasjere arkitekt/konsulent*.

⁷² Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten blir det presisert at etablert praksis «er at for mindre prosjekt kan anbudsgrunnlag og tildelingsbrev gjelde som kontrakt for gjennomføring.»⁷³ Denne praksisen er etter det revisjonen er kjent med ikkje skriftleg nedfelt.

Frå Stord kommunalteknikk blir det i samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen kommentert at:

(...) prosjekt [vert] gjennomført etter lov om offentlig anskaffelse med tilhøyrande forskrifter. Anbodsinnhenting vert hovudsakleg gjort via konkurransegjennomføringsverktøyet KGV-light for elektronisk kunngjering.⁷⁴

Som det går fram over, har kommunen den seinare tida også styrka innkjøpskontoret i kommunen, og det blir vist til at det er ein intensjon om at innkjøpskontoret i auka grad skal nyttast i samband med investeringsprosjekt:

Stord kommune er vertskommune for Sunnhordland interkommunale innkjøpskontor. Kontoret har i år styrka bemanninga med ein medarbeidar med eit særleg ansvar for anbudsprosessane for investeringsprosjekt. Med dette vil ein standardisera og profesjonalisera dette arbeidet. (...).⁷⁵

I intervju blir det vist til at tanken er at både Stord kommunale eigedom og Stord kommunalteknikk kan nytte innkjøpskontoret i auka grad. Innkjøp vil slik kunne bli gjort meir korrekt og effektivt enn når kvar eining gjer alle anskaffingar sjølv. Når det gjeld Stord kommunalteknikk har kommunen også arbeidd med å få på plass fleire rammeavtalar. Samtidig blir det frå Stord kommunalteknikk vist til at innleigde rådgjevarar blir nytta til å gjennomføre heile anbudsprosessen på vegner av SKT. Det blir presisert at dette skjer i tett samarbeid med prosjektleiar og prosjekterande. Også juridisk ekspertise i samband med anskaffingar blir ved behov leig inn. Innkjøpskontoret blir opplyst å ikkje vere involvert i anskaffingar som SKT gjer i samband med investeringsprosjekt. Også Stord kommunale eigedom har ifølgje intervju i liten grad nytta innkjøpskontoret. Det blir vist til at spørsmålet har blitt drøfta, og at ein har komen fram til at det kan vere aktuelt å få bistand frå innkjøpskontoret i samband med kjøp av inventar og eventuelle andre element som ikkje er inkludert i totalentreprisen. Det blir lagt til at det per i dag ikkje er heilt avklart til kva og kor mykje Stord kommunale eigedom kan nytte innkjøpskontoret. I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten blir det vist til at dette ikkje er korrekt. Det blir vist til at Stord kommune har 60 % stillingsressurs på innkjøp, og at 2/3 av dette skal nyttast på investeringsprosjekt. Samtidig blir det kommentert at stillinga er ny, og at rutineane for å involvere innkjøpskontoret ikkje er heilt på plass, men at dette er noko ein arbeider med. SKE skal leige inn innkjøpskompetansen på timebasis, blir det påpeikt.

Revisjonen har mottatt, frå Stord kommunale eigedom, Norsk kommunalteknisk foreining sitt skjema for evaluering av arkitekt og rådgivaroppdrag.⁷⁶ Skjemaet inneheld spørsmål med både opne svarfelt og fleirsvars-alternativ på mellom anna evalueringsprosessen (sluttevaluering); leveringspålitelegheit; kvalitet, løysingsevne, kompetanse; samarbeid og oppfølging; honorar og fakturering; samfunnsansvar; oppdragsgivar si vurdering av kontrakt; leverandøren si vurdering av kontrakt; og samla vurdering av leveransen.

Revisjonen har også mottatt, frå Stord kommunale eigedom, eit skjema for evaluering av tenesteleveransar utarbeidet av Kommunesektorens organisasjon (KS).⁷⁷ Skjemaet inneheld spørsmål om mellom anna evalueringsprosessen (sluttevaluering); leveringssikkerhet; kvalitet, løysingsevne, kompetanse; implementering, opplæring og utfasing; samfunnsansvar; økonomi og fakturering; e-handel, e-faktura,

⁷³ Tilbakemelding frå Stord kommune i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, 6. april 2018.

⁷⁴ Stord kommunalteknikk: Utfyllande opplysningar til Deloitte sitt varsel om oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring av investeringar i Stord kommunalteknikk («VA-prosjekt»), 08.06.2017

⁷⁵ Stord kommune: Forvaltningsrevisjon - prosjektstyring og oppfølging av investeringar - oversending av etterspurt dokumentasjon. 09.06.2017. Ref: 2017/1527 - 12945/2017 / 217. Brev frå kommunalsjef Lovise Vestbøstad i Stord kommune til Deloitte.

⁷⁶ Difi og Norsk kommunalteknisk Forening (NKF): Evaluering av arkitekt- og rådgiveroppdrag. Skjemaets revisjonsdato 23.01.2014. Versjonsnummer 2.0.

⁷⁷ Kommunesektorens organisasjon: Evaluering av tenesteleveransar. Skjemaets revisjonsdato 19.11.2014. Versjonsnummer 2.1.1.

ordrebehandling; oppdragsgivar si vurdering av kontrakten; og leverandøren si vurdering av kontrakten. Det går ikkje fram i kva grad og korleis dei ulike evalueringsskjemaer blir nytta i praksis.

I intervju blir det kommentert at rådmannen signerer kontraktar på større prosjekt, medan einingsleiar (SKE) signerer kontraktar i mindre prosjekt. Det blir opplyst at det ikkje føreligg skrivne beløpsgrenser på kven som underteiknar kontraktar.

Oppfølging av kontraktar og samhandling med eksterne aktørar

I Stord kommunale eigedom og Stord kommunalteknikk sine kvalitetssystem, er det ein identisk rutine for kontraktsgjennomgang, som inneheld ei momentliste. Det går fram at «gjennomgangen skal sikra at begge partar er innforstått med kva oppdraget omfattar, og klarleggje moglege avgrensingar i oppgåva.»⁷⁸ Ulike vurderingspunkt er sikta inn mot å avdekke ulike forståingar og motsetnader, i tillegg til at det er punkt som tar opp tydelegheit i oppgåver og fristar.

I intervju blir det kommentert frå Stord kommunalteknikk at ein viktig jobb for eininga er å halde kostnadene nede i prosjekta. Det blir difor arbeidd aktivt med å sikre at entreprenøren må ta ansvar for størst mogleg del av eventuelle ekstra kostnader.

Kvalitetssystema inneheld også rutinar for mellom anna oppstartsmøte byggeplass, med punkt om deltakarar og tidspunkt, møteprogram, gjennomføring og endringar og avvik. Ut over dette føreligg det ikkje rutinar som skildrar etablering, deltakarar, møtehyppigheit, agenda mv. for ulike møter som er relevante i eit prosjekt, som prosjektmøte, byggjemøte og byggherremøte.

Frå Stord kommunale eigedom blir det i samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen vist til følgjande:

Kontrakt vert fylgd opp i prosjektmøter, byggemøter og byggherremøter. Det vert óg gjennomført tilsyn av byggeplass.⁷⁹

I intervju blir det peika på at det i samband med prosjektet med Stord ungdomsskule blei leigd inn ein controller som kunne vere til stades på byggeplassen for å følge tett opp entreprenøren sitt arbeid. Vedkomande var med i både prosjekteringsmøte og byggherremøte, men var også ute i felten. Det blir kommentert at positive erfaringar har medført at Stord kommunale eigedom ønskjer å nytta controller også i andre prosjekt der dette kan vere aktuelt. Controller bidrog særleg til å sikre at kommunen fekk det produktet som var ønska, med den kvaliteten ein var blitt samde om.

Sjølv om det ikkje føreligg rutinar for ulike møte som er relevante i eit investeringsprosjekt, viser dokumentasjon knytt til enkeltprosjekt (sjå kapittel 5 i rapporten) at det er avhalde jamlege møte i dei prosjekta som er gjennomgått.

Styring av økonomien i prosjekt (både totalprosjekt og tilhøyrande delprosjekt)

Av Stord kommunale eigedom sitt kvalitetssystem, går det fram at system for kommunalt byggjerekneskap skal nyttast i investeringsprosjekt.⁸⁰ Tilsvarande går fram av kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk. Vidare er det eit eige kapittel i kvalitetssystema som omhandlar økonomistyring og rekneskap. Føremålet er å halde politisk vedteken kostnadsramme, og å styre prosjektet innanfor denne. System for økonomisk byggjerekneskap skal nyttast ved tilvisingar og utbetaling av fakturaer, og skal fungere som eit overordna økonomisk styringsverktøy. I kvalitetssystemet til Stord kommunale eigedom er det vist til systemet Libro, medan Stord kommunalteknikk viser til Agresso. Det er presisert i begge systema at kommunen sin kontoplan skal nyttast for alle byggeprosjekt. Det går fram av kvalitetssystemet for Stord kommunale eigedom at excelbasert byggjerekneskapssystem skal nyttast av prosjektleiar, «som eit detaljert økonomisk styrande system for prosjektet med dei rutinar som er utarbeidd. Byggjerekneskapssystemet inneheld eit hovudark med totalsummar og undertavler med delsummar for kvart fag.» I kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk er det vist til at «Byggjerekneskapssystemet Agresso Investering skal nyttast av prosjektleiar som eit detaljert økonomisk

⁷⁸ Kvalitetssystem for gjennomføring av byggeprosjekt i Stord kommune – Stord kommunale eigedom. Punkt 6.3 Kontraktsgjennomgang – momentliste. Og Kvalitetssikringssystem for prosjekt i Stord kommunalteknikk. Punkt 6.3 Kontraktsgjennomgang – momentliste.

⁷⁹ Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

⁸⁰ Punkt 1.2 i kvalitetssystemet. Oppmoding om igangsetting av arbeid.

styrande system for prosjektet med dei rutinar som er utarbeidd. Byggerekneskapssystemet inneheld eit hovudark med totalsummar og undertavler med delsummar for kvart fag.»

I eit skriv frå Stord kommunale eigedom, i samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen, blir det vist til følgjande system for oppfølging av økonomiske avvik:

Ved hjelp av jamleg rapportering er det eit siktemål å oppdage mogelege avvik så tidleg at tiltak kan iverksetjast før avviket er eit faktum.

Økonomiske avvik skal snarast rapporterast til prosjektansvarleg med grunngjeving og konsekvens.

Økonomiske avvik som går ut over totalramma for prosjektet skal godkjennast politisk før prosjektet vert ført vidare.

Avsnitt om rekneskap er ulikt i dei to kvalitetssystema. I systemet til Stord kommunale eigedom står det at «det skal nyttast eit eige utarbeidd rekneark for rekneskapsføring av prosjekter. Reknearket er forma slik at alle utloger vert ført inn av økonomiansvarlege og vert automatisk overført til rekneark knytt til prosjektet styrt av prosjektleiar.»

Av kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk går det under tilsvarande avsnitt fram at Stord kommune sitt rekneskapssystem (p.d.d. Agresso) skal nyttast som rekneskapssystem.

Begge kvalitetssystema har også ein eigen rutine for framdrift i høve til økonomi, som har som føremål å sikre tilfredsstillande styring av økonomien i prosjektet, og at mogelege avvik blir fanga opp så tidleg som mogleg. Rutinen skildrar punkt knytt til utbetalingsplan, økonomisk rapportering, økonomiske avvik og korrigerande tiltak. Mellom anna går det fram at økonomiske avvik som går ut over totalramma for prosjektet, skal godkjennast politisk før prosjektet blir ført vidare. Det går ikkje fram kva politisk organ som skal handsame slike saker. Månadlege økonomiske rapportar skal ifølgje rutinen gå frå byggjeleiar til prosjektleiar og frå prosjektleiar til prosjektansvarleg.

Det går fram under økonomisk rapportering at framside av utarbeidd rekneark med totalkostnader skal nyttast i all økonomisk rapportering, og at fokus skal vere på inngåtte kontraktssummar i høve til entreprisbudsjett. Registrerte tillegg må målast opp mot avsette kostnadsreservar for entreprisane, og det er presisert at byggjeleiar skal rapportere om forventa ikkje-registrerte tilleggsarbeid.

Arbeid med utarbeiding av og rapportering på totalprognose for prosjekt er ikkje nærare omtala.

Sjå også kapittel 3 for nærare omtala av retningsliner og rutinar for rapportering.

Oppfølging av endringsmeldingar, inkl. vurdering av konsekvensar for framdrift og økonomi

I kvalitetssystema til både Stord kommunalteknikk og Stord kommunale eigedom er det ein identisk rutine for vurdering og iverksetting av endringar på byggeplass. Her går det fram at prosjektleiar har mynde til å godkjenne alle endringar innanfor vedteken kostnadsramme for prosjektet (sjå kapittel 3.3. for nærare omtale). Vidare går det fram ei rekkje punkt som omhandlar behandling og oppfølging av endringsforslag.

I eit skriv⁸¹ frå Stord kommunale eigedom blir det stadfesta at:

Prosjektleiar har fullmakt til å godkjenna alle endringar som ligg innafør vedteken kostnadsramme for prosjektet. Dersom det gjennom kalkylar syner seg at kostnadsramma sannsynlegvis må aukast som følge av endringa, skal dette meldast til prosjektansvarleg for godkjenning.

Stord kommunale eigedom opplyser i eit skriv til forvaltningsrevisjonen også at:

Endringsmeldingar er toveis og vert avtalt i prosjekt, bygge og byggherremøter og i hastetilfeller på telefon/mail.

⁸¹ Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

Endringane vert mottatt på mail med økonomiske og eventuell framdrift konsekvensar som skal underskrivast av begge partar.⁸²

I intervju blir det stadfesta frå både Stord kommunale eigedom og Stord kommunalteknikk, at prosjektleiar har mynde til å godkjenne alle endringsmeldingar som er innanfor vedteken kostnadsramme for prosjektet. Samtidig viser kommunen i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten til at det ikkje er korrekt at prosjektleiar har fullmakt til å godkjenne alle endringar (sjå også kapittel 3.3.3).

Frå Stord kommunale eigedom blir det vist til at det i investeringsprosjekt er vanleg at prosjektleiar godkjenner endringsmeldingar med kostnad opp til om lag NOK 100 000. Det blir opplyst at beløpsgrensa ikkje er skriftleggjort, og at det er ei omtrentleg beløpsgrense. Einingsleiar Stord kommunale eigedom kommenterer at han drøftar enkelte meldingar, særleg dei med høge kostnader, med styringsgruppa. Dette blir skjønnsmessig vurdert. Vidare blir det vist til at einingsleiar har informert alle prosjektleiarar om at han skal vere kjend med alle endringar som blir utført. Endringar er også tema på byggherremøta, blir det opplyst.

Det blir vist til at dersom ei endringsmelding er så omfattande at marginen i budsjettet ikkje held, og prognosene for sluttkostnadene auker, må det rapporterast til politisk nivå om dette. Det blir også vist til, frå Stord kommunale eigedom, at det førekjem at ein drøftar opp mot kontrakten kva som er reelle endringsforslag, og kva som er av ein slik karakter at det fell inn under entreprenøren sitt ansvar. Det blir kommentert at entreprenøren av og til prøver seg på å leggje kostnadene på kommunen. Også innanfor Stord kommunalteknikk blir det vist til at denne typen vurderingar blir gjort. Til dømes kan prosjektleiar vanlegvis godkjenne skifte av ein kum, men dersom det dreier seg om feildimensjonering, må dette avklarast på høgare nivå sidan det kan dreie seg om prosjekteringsfeil.

Rapportering i gjennomføringsfasen, både internt i administrasjonen og til politisk nivå

System og rutinar for rapportering er omtala i kapittel 3 i rapporten. Krav til rapportering til politisk nivå går fram av investeringsreglementet/økonomireglementet, og til dels også av rutinar som inngår i kvalitetssystema. Vidare inneheld dei ulike rutinane som inngår i kvalitetssystema til dei to einingane også krav til rapportering innan prosjektorganisasjonen.

Som det går fram i kapittel 3, er det i tillegg til formelle retningslinjer og rutinar, etablert enkelte praksisar for rapportering som ikkje fullt ut er skildra gjennom skriftlege retningslinjer og rutinar.

4.5.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering føreligg det ei rekkje retningslinjer og rutinar som bidrar til å sikre tydelege krav og tydelege prosessar i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt. Retningslinjer og rutinar stiller mellom anna tydelege krav til at prosjektorganisasjonen for det enkelte prosjekt må avklarast tidleg. Som revisjonen kommenterte i kapittel 3, er det likevel enkelte moment knytt til ansvarsdeling og fullmakter som revisjonen meiner det er behov for å avklare og tydeleggjere ytterlegare.

Også når det gjeld kontrahering føreligg det ei rekkje rutinar som tydeleggjer både krav i regelverk som må følgjast og vurderingar som skal gjerast. Samtidig vil revisjonen presisere viktigheita av at retningslinjer, rutinar og malar blir systematisk oppdatert, slik at ein sikrar at dei til ei kvar tid er i samsvar med gjeldande regelverk og andre føringar. Dette er til dømes relevant ved endringar i anskaffingsregelverket. Krav til kontrakt ved anskaffingar av ulik storleik bør etter revisjonen si vurdering tydeleggjerast gjennom relevante retningslinjer og rutinar som skildrar desse prosessane.

Også for oppfølging av kontraktar føreligg det rutinar, som etter revisjonen si vurdering bør leggje godt til rette for å sikre ei felles forståing av forhold som går fram av kontrakten. Samtidig meiner revisjonen at det med fordel kan tydeleggjerast krav til løpande oppfølging av kontrakten gjennom heile kontraktsperioden, til dømes ved å definere kontraktskrav som kommunen skal følgje spesielt opp i samband med den enkelte kontrakt. Revisjonen meiner også det bør etablerast rutinar som gir føringar knytt til ulike møte som er relevante i gjennomføringa av investeringsprosjekt, som prosjektmøte,

⁸² Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

byggjemøte og byggherremøte. Revisjonen meiner at slike rutinar bør gi retningsliner for etablering av slike møte, deltakarar, møtehyppigheit, agenda mv.

Krav til økonomistyring er i utgangspunktet tydeleg definert, og det er stilt krav om system som skal nyttast. Samtidig vil revisjonen igjen presisere viktigheita av jamlege og systematiske gjennomgangar og oppdateringar av kvalitetssystema, slik at ein sikrar at retningsliner, rutinar og malar til ei kvar tid er oppdaterte. Når det gjeld økonomistyring i prosjekt blir det etter det revisjonen kan sjå til dels vist til gamle system, som ikkje lengre er i bruk i kommunen.

Revisjonen meiner det er positivt at det blir gitt uttrykk for at endringsmeldingar blir kritisk vurdert med tanke på kven som har økonomisk ansvar for endringa. Det er viktig at endringar blir vurdert opp mot kontraktar som er inngått. Generelt meiner revisjonen det i all hovudsak er gitt tydelege retningsliner og rutinar for handtering av endringsmeldingar, mellom anna når det gjeld skriftleggjing og vurderingar ein skal gjere. Samtidig registrerer revisjonen at det i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonen blir peikt på at dei fullmakter som blir skildra både gjennom skriftlege rutinar og intervju ikkje er korrekte. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og det er viktig at det blir etablert tydelege retningsliner og fullmakter når det gjeld mynde til å godkjenne endringar i investeringsprosjekt. Det er etter revisjonen si vurdering heller ikkje tilfredsstillande at det blir opplyst at det er etablert ei beløpsgrense for kven som kan godkjenne endringsmeldingar, utan at denne er skriftleggjort. Dersom det skal vere eit beløpsmessig skilje på kven som har mynde til å godkjenne endringar, meiner revisjonen det er viktig at dette blir formalisert.

Når det gjeld rapportering i gjennomføringsfasen, viser revisjonen til vurderingane i kapittel 3 i rapporten.

4.6 Retningsliner og rutinar for avslutting av investeringsprosjekt

4.6.1 Datagrunnlag

Ferdigstilling av prosjektrekneskap

Av investeringsreglementet som er ein del av kommunen sitt økonomireglement, går følgjande fram:

Endeleg bygge- eller prosjektrekneskap skal leggjast fram for kommunestyret etter at eit prosjekt er gjennomført, så snart ein har fullstendig oversyn over utgiftene. Rådmannen har ansvaret for å utarbeida bygge-/prosjektrekneskap.

Det er ikkje definert beløpsgrenser. Som det går fram av kapittel 3.3.4 i rapporten, blir det frå kommunen opplyst at det har tatt tid å få på plass rutinar for politisk handsaming av byggjerekneskap for investeringsprosjekt. Som det også går fram av kapittel 3.3.4, er ikkje rutinar for godkjenning av byggerekneskap i kvalitetssystema oppdatert i samsvar med krav i investeringsreglementet som er referert over.

Frå Stord kommunalteknikk blir det i samband med oversending av informasjon til revisjonen opplyst om følgjande:

Stord kommunalteknikk har arbeidd fram mal for byggjerekneskap, lagt ved i førre sending 12. juni 2017. Rutinen no, som vert innarbeida i vårt kvalitetsikringsdokument, er at prosjektleiar skal ferdigstillast byggjerekneskap ved prosjektslutt og senda dette vidare til prosjektansvarleg for vidare handsaming. Systemet er i bruk, men så pass ferskt at ingen prosjekt er sendt vidare til politisk handsaming enno.

I intervju blir det frå Stord kommunalteknikk kommentert at det for nokre år sidan ikkje var tilstrekkeleg kapasitet til å sørge for formell og god avslutning av alle prosjekt. Som ein konsekvens av tilsettingar dei seinare åra er kapasiteten på prosjektleiarsida auka, og det blir presisert at alle prosjekt no skal avsluttast på ein god måte og i samsvar med mal som er utarbeidd. Alle prosjekt med eige prosjektnummer skal rapporterast til kommunestyret, men det blir presisert at rapportane vil variere i omfang. Første prosjektrekneskap blei lagt fram mot slutten av 2017, og ein har difor i liten grad gjort seg erfaringar med desse rutinane så langt.

Befaring og kvalitetssikring av leveranse

Kvalitetssystemet til Stord Kommunale eigedom inneheld rutinar for ferdigsynfaring, mal for synfaringssrapport og rutine for overtakingsprotokoll. Kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk inneheld ikkje tilsvarande eller liknande rutinar.

Det går fram av eit skriv⁸³ frå Stord kommunale eigedom at snarast mogeleg etter ferdiggjering av eit investeringsprosjekt så skal det bli gjennomført ei ferdigsynfaring med entreprenør, prosjekterande og kontrollerande. Det blir ført referat og mangeliste, med tidsfrist for oppretting av manglar. Då skal dokumentasjon på forvaltning, drift og vedlikehald (FDV-dokumentasjon) vere klar og kontrollerast før overtaksforretning. Snarast mogeleg etter ferdigsynfaring og mangelliste er utført, etter ein har fått rimeleg tid til å gjennomgå FDV-dokumentasjonen, så skal overtaksforretning med referat bli gjennomført. Etter eit og tre år skal det blir føretatt garantibefaring med entreprenør.

Stord kommunalteknikk nyttar ein mal for overtakingsprotokoll av kontraktsarbeid etter NS8405. Overtakingsprotokollen inneheld mellom anna dato entreprenør ser arbeida for avslutta eller ønskjer å overlevere kontraktsarbeidet, tabell for registrerte manglar, samt informasjon om tryggleik, forsikring, slutfaktura, reklamasjons og garantitid.

Rapportering til politisk nivå

Retningsliner og rutinar for rapportering til politisk nivå i ulike fasar av investeringsprosjekt er skildra i kapittel 3 i rapporten. Retningsliner for rapportering til politisk nivå ved avslutning av investeringsprosjekt er skildra over.

Revisjonen har fått eit døme frå kommunale eigedom på saksutgreiing til kommunestyret for avslutning av eit investeringsprosjekt, byggjerekneskap for Langeland skule, datert mai 2016.⁸⁴ Byggjerekneskapen synar mellom anna framlegg til innstilling, bakgrunn for saka, saksutgreiing, finansiering og byggjerekneskapet, vurdering av rekneskapen, samt ein konklusjon.

Vidare har revisjonen mottatt eit døme på sluttrapport for prosjekt i SVA KF datert i 2016. Det går fram av sluttrapporten at den blir nytta for alle investeringar i SVA som har ei total budsjetttramme eller utbyggingskostnad som er større enn 1 million. Sluttrapporten inneheld mellom anna prosjektinformasjon om formalia og organisering, projektskildring med kart, tabellar over kontraktar med leverandørar/entreprenørar på prosjektering og produksjon, tabell for overtaking og garantitid, sluttdokumentasjon (FDV), byggjerekneskap over kostnad og finansiering, avskrivning, samt sluttkommentar. Nye rutinar for rapportering av byggjerekneskap er som nemnd over under implementering i revisjonsperioden.

Evaluering av gjennomført prosjekt og erfaringsoverføring

Av Stord kommunale eigedom sitt kvalitetssystem, punkt 3.4 rutine for kvalitetsplan, går det fram at ein ved avslutta prosjekt skal gjennomgå erfaringar frå prosjektet. Ein skal vurdere kva nye rutinar som eventuelt er utarbeidd til prosjektet og som skal inngå i kommunen sitt kvalitetssystem. Det same går fram også av kvalitetssikringssystemet til Stord kommunalteknikk.

Av kapittel 7.2 i begge kvalitetssystema går følgjande fram om erfaringsoverføring:

Prosjektleiari skal i samråd med byggeleiari arbeida ut ein sluttrapport med prosjektevaluering frå kvart einskild prosjekt som bygger på innmeldte avvik, på kva som er gått bra og på kva som ikkje har gått som forventa i prosjektet.

Denne sluttrapporten skal danna grunnlag for erfaringsoverføring som komande prosjekter skal dra nytte av.

I intervju blir det kommentert at erfaringar frå gjennomførte prosjekt blir tatt med inn i planlegginga av nye, liknande prosjekt. Til dømes gjeld dette endringsmeldingar. Dersom det i eitt prosjekt har vore endringsmeldingar knytt til forhold som kan vere relevante også i eit anna prosjekt, blir dette inkludert i planlegging og kalkylar for neste prosjekt.

⁸³ Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering

⁸⁴ Stord kommune: Byggjerekneskap for investeringsprosjekt – Langeland skule – Nybygg og ombygging/rehabilitering av eksisterande skulebygg, 03.05.2016, Arkivref: 2013/4584 - 9634/2016.

4.6.2 Vurdering

Revisjonen meiner det er positivt at det føreligg fleire rutinar som omhandlar avslutting av investeringsprosjekt, og at det blir lagt vekt på at prosjekt skal formelt avsluttast og rapporterast. Vidare meiner revisjonen det er positivt at det blir vist til viktigheita av evaluering av prosjekt og erfaringsoverføring, slik at erfaringar frå gjennomførte prosjekt kan bidra til kontinuerleg læring og betring.

Revisjonen stiller likevel spørsmål ved at det har tatt fleire år å implementere krav om prosjektrekneskap og rapportering av dette til kommunestyret. Det er positivt at dette no blir opplyst å vere på plass. Revisjonen meiner også at kvalitetssystemet til Stord kommunalteknikk bør utvidast til også å omfatte rutinar for befarung og kvalitetssikring av leveranse.

5. Etterleving av retningslinjer og rutinar

5.1 Problemstilling

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

Gjennomfører Stord kommune investeringsprosjekt i samsvar med kommunale retningslinjer og anbefalt praksis for prosjektstyring?

Under dette:

- Initiering/planlegging av investeringsprosjekt – med særleg fokus på kalkylar og fastsetting av økonomiske rammer, val av entreprisform, og risikovurdering av prosjektbudsjettet.
- Gjennomføring av investeringsprosjekt – med særleg fokus på prosjektorganisering, oppfølging av økonomi i del- og totalprosjekt, oppfølging av endringar, samhandling med eksterne aktørar, og rapportering om framdrifts- og kostnadsutvikling
- Avslutning av investeringsprosjekt – med særleg fokus på ferdigstilling av prosjektrekneskap, rapportering til politisk nivå og evaluering av gjennomført prosjekt

5.2 Revisjonskriterium

I dei føregåande kapitla er Stord kommune sine retningslinjer og rutinar for gjennomføring av investeringsprosjekt skildra. Desse vil ha funksjon som revisjonskriterium når etterlevinga av retningslinjer og rutinar skal kontrollerast. Samtidig er det viktig å presisere at ein del av retningslinjene og rutinane som gjeld i dag, er av nyare dato. Det vil difor ikkje alltid vere relevant å kontrollere etterleving av desse rutinane, dersom delar av eit investeringsprosjekt blei gjennomført før dagens rutinar ble utarbeidd.

Revisjonen legg difor også til grunn anbefalt praksis for prosjektstyring som revisjonskriterium. Desse kriteria er skildra under avsnitt om revisjonskriterium i føregåande kapittel (sjå kapittel 3.2 og 4.2).

5.3 Prosjekt 4011 - Stord ungdomsskule

5.3.1 Datagrunnlag

Om investeringsprosjektet

Prosjektet Stord ungdomsskule er eit prosjekt som har gått over lang tid. Forstudierapporten er frå 2009, og prosjektet skal ferdigstillast i løpet av våren 2018. I intervju blir det kommentert at gjennomføringa av investeringa blei utsett nokre år grunna den økonomiske stoda i kommunen, og at kommunen i nokre år var på ROBEK-lista.⁸⁵

Initiering/planlegging av prosjektet

Behovsvurderingar og idéfase

Første del av 2000-talet blei det utarbeidd to rapportar⁸⁶ som omtalar behov for opprusting av Stord ungdomsskule. Behovsvurderingar som går fram av desse rapportane, var bakgrunn for at behov for opprusting av skulen også låg inne i skulebruksplanane for 2001-2008 og 2008-2015. I skulebruksplanen for 2008-2015 er det ei oppsummering av kva som var i gjort sidan førre skulebruksplan, sjå figur 5.

⁸⁵ ROBEK er eit register over kommunar og fylkeskommunar som er i økonomisk ubalanse. Kommunar og fylkeskommunar i ROBEK må ha godkjenning frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne føreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leigeavtalar, i tillegg til at lovlegheita av budsjettvedtaka blir kontrollert. (<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>)

⁸⁶ Opprusting av Stord ungdomsskule 21.11.2002 og Forstudierapport – ungdomsskulane i Stord juni 2005.

Figur 5: Oppsummering av arbeid knytt til Stord ungdomsskule sidan skulebruksplan 2001-2008.⁸⁷

Oppsummering etter førre plan

Skulebruksplanen 2001-08	Er gjort	Står att m.a
Setja ned gruppe og starta planlegging av bruk av eksisterande areal og eventuell utviding.	Det har vore gruppe som har greidd ut Stord ungdomsskule som eiga sak og i tillegg er omtale av skulen med i forstudierapport Ungdomsskulane i Stord juni 2005. Midlar på investeringsbudsjett med 25 mill i 2011.	Laga prosjektplan for rehabilitering (jfr omtalt i meldingssak komiteen om Nordbygdo april 08) Gjennomføring rehabiliterings-tiltak

Revidert skulebruksplan for 2008-2015 presenterte fleire alternativ for rehabilitering eller bygging av ny Stord ungdomsskule, det er på dette tidspunkt ikkje presentert kostnadskalkylar for prosjektet. Stord kommunestyre vedtok, i sak 63/08 i møte 18.12.2008, at det skulle utarbeidast ein prosjektplan for rehabilitering av Stord ungdomsskule. Følgjande vedtak blei fatta, i saka som omhandla revidert skulebruksplan:

1. Stord kommunestyre vedtek framlegg til Revidert skulebruksplan 2008-2015 slik han ligg føre.
2. (...)
3. Kommunestyret vedtek fylgjande planleggingsprosjekt for skulane i Stord med fylgjer for investeringsbudsjett 2010 og framover, i prioritert rekkefølge:
 - 3.1. Prosjektplan for rehabilitering av Stord ungdomsskule, inkludert utgreiing av tilbod til elevar med særlege behov.

(...)

 Ferdigstilling av planane innan 01.10.2009
 (...)⁸⁸

Gjennom vedtaket blei også investeringsbudsjettet knytt til oppfølging av skulebruksplanen auka med NOK 2 mill. i 2009, og det blei lagt opp til tilsvarande reduksjon året etter. I vedtaket er det presisert at løyvinga skal nyttast til planlegging av investeringar, mellom anna prosjektet som omhandlar Stord ungdomsskule. Bruken av midlane skulle spesifiserast og leggjast fram for Komité for oppvekst og utdanning for vedtak.

Forstudie

Det blei lagt fram ei sak om godkjenning av prosjektspesifikasjon for Komité for oppvekst og utdanning, gjennom sak 5/09 i møte 10.2.2009. Komitéen godkjente prosjektspesifikasjonen som blei lagt fram. Prosjektplan for forstudiet blei ferdigstilt i mai 2009, og er signert av prosjektleiar og prosjektansvarleg. Prosjektplanen definerer mål for forstudie og forprosjekt, og fastset rammer for forstudiet i form av tidsfrist og kostnadsramme. Frist for å leggje fram rapport etter forstudie er sett til oktober 2009. Det går fram at det som del av forstudieprosjektet skal lagast ei grovkisse for framdrift når det gjeld skuleutbygginga, og at det skal leggjast fram førebelse kostnadstal for prosjektet. Prosjektplanen for forstudiet inneheld eit organisasjonskart der kommunestyret er oppgitt å vere oppdrageigar, og Komité for oppvekst og utdanning er prosjekteigar. Prosjektansvarleg var ein kommunalsjef, og det er også opplyst kven som er deltakarar i prosjektgruppa og kva instansar som skal vere representert i referansegruppa. Brukarrepresentantar er representert i prosjektgruppa. Også prosjektleiar er namngitt, og rollene til dei ulike aktørane er kort skildra. Beslutningspunkt og rapportering i samband med forstudiet er skildra.

Vidare er resultat frå ei risikovurdering oppsummert i prosjektplanen, med risikoar og tiltak. Kritiske suksessfaktorar er også lista opp, med tiltak i forstudiefasen. Prosjektplanen gjorde også greie for kostnader til forstudiet. Prosjektplanen inneheld ein framdriftsplan for heile prosjektet frå oppstart for prosjektgruppa i mars 2009 til ferdig bygd skule i desember 2012.

⁸⁷ Stord kommune: Revidert skulebruksplan for Stord kommune 2008-2015. 29.11.2008. Side 12.

⁸⁸ Stord kommune, Kommunestyret: Sak 63/08, Revisjon av skulebruksplan 2008-2015. 18.12.2008.

Forstudierapporten «Rehabilitering/nybygg Stord ungdomsskule» frå september/oktober 2009 blei lagt fram for komité for oppvekst og utdanning (KOU) 13.10.2009 under sak 24/09 Referat og meldingar. Forstudien presenterte tre moglege utbyggingsløyningar for Stord ungdomsskule og kostnadsoverslag for kvart av dei tre alternativa, sjå tabell 2. Forstudien tilrådde utbyggingsalternativ 2 rehabilitering/nybygg.

Tabell 2: Overslag for rammekostnaden av tre alternativ til Stord ungdomsskule⁸⁹

Alternativ Stord ungdomsskule	Overslag rammekostnad	Per m ²
Rehabilitering (Alt. 0)	Kr. 77 302 758	Kr. 15 782
Rehabilitering/ombygging (Alt. 1)	Kr. 87 658 452	Kr. 17 673
Rehabilitering/nybygg (Alt. 2)	Kr. 96 347 729	Kr. 30 338

Det går fram at kostnadsoverslaga er bygd opp etter kontoplan i NS 3453 og at «Bygget sitt bruttoareal for ombygging i alt 0 og 1 er 4960 m². for alt 2 er ombygd areal 1290 m² og nybygg 2600 m²». ⁹⁰ Det går vidare fram at kostnadsoverslaga er kvalitetskontrollert opp mot prisar frå to andre skular og samanliknbare prosjekt lokalt. Kostnadsoverslaga inneheld 10 postar med underpostar. ⁹¹ I tillegg blei det lagt til ein reserve/forventa tillegg på 5 %, slik at ein fekk ein forventa prosjektkostnad. Det blei deretter lagt til ein tryggleiksmargin på 5 % som ga rammekostnaden. Det går ikkje fram kva som er bakgrunnen for at det er lagt til reserve/forventa tillegg og tryggleiksmargin på 5 % kvar. Forstudien la fram og samanlikna følgjande aspekt ved dei tre alternativa: investeringskostnadane, driftskonsekvensar og kapitalutgifter basert på 30 års nedbetalingstid av lån og 4 % rente. Framdrift og finansieringsbehov blei også presentert.

Det blir vist til usikkerheit knytt til rivningskostnadene, og at nokre av rivningskostnadene – som er like for alle alternativa – ikkje er inkludert i kostnadskalkylane. Ut over dette blir ikkje usikkerheit knytt til kostnadskalkylane skildra spesifikt, og heller ikkje økonomiske konsekvensar av slik usikkerheit blir omtala.

Ein overordna framdriftsplan for prosjektet er skissert i forstudierapporten, og det er presisert at framdrifta vil avhenge av val av utbyggingsalternativ (sjå Figur 6).

Figur 6 Framdriftsplan presentert i forstudierapport, september 2009

Framdrifta for rehabilitering/ombygging/nybygg ved Stord ungdomsskule heng saman med val av utbyggingsalternativ.

Generell grovskisse framdrift:

- Godkjenning forstudierapport oktober 2009
- Oppstart forprosjekt desember 2009
- Ferdig forprosjektrapport juni 2010
- Godkjenning forprosjektrapport september 2010
- I gongsetjingsvedtak oktober 2010
- Oppstart detaljprosjektering januar 2011
- Utsending tilbod oktober 2011
- Oppstart byggjearbeid mars 2012
- Ferdig bygg juni 2013

I budsjettframlegg for 2010, og forslag til investeringsprogram i perioden 2010-2013, var det ikkje sett av midlar til investeringsprosjektet Stord ungdomsskule dei to første åra i perioden, men for åra 2012-2013 var det sett av til saman NOK 10 mill. I tekstedel av budsjettframlegget går det fram at eit prosjekt som omfattar riving, rehabilitering og nybygg er kalkulert til nok 96 mill. Ved handsaming av budsjett og

⁸⁹ Stord kommune: Sakspapir til møte i komité for oppvekst og utdanning 13.10.2009. Forstudierapport opprustning/nybygg Stord ungdomsskule, august/september 2009 Side 27-31.

⁹⁰ Stord kommune: Sakspapir til møte i komité for oppvekst og utdanning 13.10.2009. Forstudierapport opprustning/nybygg Stord ungdomsskule, august/september 2009 Side 27.

⁹¹ Postane er: Felleskostnader, Bygning, VVS, Elkraft, Tele og automatisering, Andre installasjonar, Utandørs/nærmiljøområde, generelle kostnader, spesielle kostnader, og reserve/forventa tillegg og tryggleiksmargin.

økonomiplan valde kommunestyret å prioritere dette investeringsprosjektet, og følgjande blei vedteke i pkt. 10:

Kommunestyret vedtek oppstart av prosjekt nybygg/oppgradering Stord ungdomsskule. Planlegginga skal skje i nært samarbeid med Stord kommunale eigedomsselskap KF. Fylkeskommunen skal også involverast for å sjå på felles arealbruk, inkludert spesialbasar for utviklingshemma med stor hjelpetrong. Sidan revisjon av kommuneplan kan innehalda nye bustadområde som framskundar behovet for ny barneskule i området Heiane/Kårevik, må investering i nye areal på Langeland Skule avventa endeleg vedtak til etter at kommuneplanen føreligg hausten 2010.

Komité for oppvekst og utdanning skal godkjenne plan og budsjett for prosjekta.⁹²

Vedteke investeringsbudsjett og økonomiplan for perioden, som vedkjem prosjektet, er presentert i figuren under. Til saman er det i perioden sett av NOK 103 mill til prosjektet.

Figur 7 Vedteke investeringsbudsjett 2010 og økonomiplan 2011-2013

2. Kommunestyret vedtek investeringsbudsjett for 2010 og økonomiplan 2011-2013 med desse endringane i høve til rådmannen sitt budsjettframlegg:

	2010	2011	2012	2013
Stord ungdomsskule	kr 1 200 000	1 800 000	20 000 000	80 000 000

I eit notat frå utviklingsgruppa i kommunen, datert 19.1.2010 blir det vist til at vidare planlegging for Stord ungdomsskule blir prioritert, med bakgrunn i vedtak i samband med budsjett 2010. Deretter er det lagt fram ein sak om godkjenning av revidert prosjektplan for Stord ungdomsskule for Komité for oppvekst og utdanning, som blei handsama i møte 2.3.2010. I saka er det vist til kommunestyret sitt vedtak i samband med handsaming av budsjett. Det blir føreslått å organisere prosjektarbeidet på vanleg vis, etter PLP-metoden med ei administrativ arbeidsgruppe og komiteen som prosjekteigar og styringsgruppe. Vidare blir det lagt opp til tett oppfølging frå komiteen si side, ved at komiteen skal få rapportar i kvart møte og ta avgjerd i tilknytning til milepælar. Det går fram kven ein meiner bør delta i arbeidsgruppa, og gjort framlegg om organisering av prosjektet i fire fasar som er presentert i tabellen under.

Tabell 3 Organisering av prosjektet i fire fasar

Fase	Framdrift	Ansvar
Forstudie: Avklara samarbeid med fylkeskommunen, samordning med dei øvrige anlegga på Vikahaugane, plassering av bygg (tomt), utarbeiding av prosjektspesifikasjon	Sak OOU mai 2010	Rådmann
Gjennomføring av arkitektkonkurranse, på bakgrunn av prosjektspesifikasjon godkjent av OOU	Innan 31.12. 2010	Rådmann
Forprosjekt. Bearbeiding av vinnarutkast i arkitektkonkurranse, leggja grunnlag for utbyggingsvedtak	Kommunestyret, vår 2011	Rådmann
Hovudprosjekt: realisering av bygget	2013	SKE KF

Kvar av fasane er meir utfyllande skildra i saka. Mellom anna blir det under fase 2 vist til at det blir lagt opp til utlysing av prosjekt-/arkitektkonkurranse. Alternative konkurranseformar er ikkje drøfta i saka. I saka ligg det inne ein spesifikasjon av korleis budsjetterte midlar i 2010 vil bli nytta. Vidare understrekar rådmannen at det er knappe tidsmarginar i prosjektet, og at det er naudsynt med ei stram prosjektstyring for å halde tidsplanen med ferdigstilling av prosjektet i 2013, slik økonomiplanen legg opp til.

⁹² Stord kommune, kommunestyret: sak 77/09 Årsbudsjett 2010, økonomiplan 2010-2013. 3.12.2009.

Komitéen gjorde følgjande vedtak i saka:

1. Komit e for oppvekst og utdanning godkjenner revidert prosjektplan for Stord ungdomsskule med vidareføring av forstudiefasen, slik det går fram av saksutgreiinga.
2. Første fase sak OUT mai 2010 skal innehalde ein økonomisk framdriftsplan.
3. Saken skal innehalde ei drøfting om det skal vere ein totalentreprise eller ein annan entreprise.
4. Kommunen s kjer om pilotstatus i Klimaplan for Hordaland.

Det føreligg deretter referat frå arbeidsgruppemøte i forstudiefasen. I konstituerande m te er følgjande tema gjennomgått: gruppesamansetjing, mandat, framdrift og møteplan, rapportering, økonomi og ymse. Deltakarar er mellom anna prosjektleiar (frå kommunen), kommunalsjef, brukarrepresentantar, tillitsvalde og dagleg leiar Stord kommunale eigedom KF. Under ymse går mellom anna følgjande fram:

Det var ein kort gjennomgang av tema arkitektkonkurranse kontra rein totalentreprise. Arbeidsgruppa var samd i at gjennomføring av arkitektkonkurranse er den beste l syinga. Dette inneber at kommunen planlegg arealbruken/romprogrammet, f r det vert sendt ut p r anbod som ein totalentreprise light. [Prosjektleiar] lagar utkast til prosjektkonkurransedokument som vert oversendt medlemmane før neste møte.⁹³

Prosjektkonkurransedokument blei gjennomgått i tredje m te i arbeidsgruppa, og ifølgje referatet blei det gitt ei orientering om totalentreprise kontra prosjektkonkurranse. Innhaldet i orienteringa er gjengitt i referatet. Arbeidsgruppa konkluderte med at det skulle gjennomførast «ein begrensa prosjektkonkurranse (arkitektkonkurranse) med inntil 5 deltakarar. Endeleg val av entrepriseform vert bestemt etter at kommunen har valgt arkitekt og i samband med utbyggingsvedtak.»⁹⁴ Utkast til prosjektkonkurransedokument blir gjennomgått i fleire m te. Det blir gitt innspel i m ta, og dokumentet blir justert i fleire rundar. Av referat frå arbeidsgruppemøte nr 5 går det fram at dokumentet blei godkjent. Komit e for oppvekst og utdanning fekk i møte 25.5.2010 lagt fram sak om planprosjekt nybygg/rehabilitering Stord ungdomsskule fase 1, med godkjenning av prosjektkonkurransedokument og vidare arbeid. I saka blir det kort gjort greie for framdrift, og for korleis ein har vurdert bruk av totalentreprise opp mot andre alternativ. Vidare blir det vist til reglar om offentlege anskaffingar, og kva føringar dei legg for utlysing og prosess, samt planlagt prosess knytt til prosjektkonkurranse. Ein overordna framdriftsplan for heile prosjektet og økonomisk framdriftsplan går fram av saka. Sistnemde gjengir fordeling av totalramma p r 103 mill slik den går fram av budsjett og økonomiplan, og opplyser kva hovudaktivitet som skal gjennomførast kvar år. Budsjettet detaljerast ikkje ut over det.

Når det gjeld usikkerheit knytt til framdrift og kostnader, går følgjande fram av saka:

Det er etter rådmannen sitt syn sett av tilstrekkeleg tid til og gjennomføra dei ulike fasane i prosjektet, og innanfor dei økonomiske rammer som er sett for forprosjektfasen. Eventuelle justeringar av den økonomiske ramma vil verta vurdert i samband med handsaming av budsjettet for 2011 og økonomiplanen for 2011-2014.⁹⁵

Komit e for oppvekst og utdanning godkjente framlagt prosjektkonkurransedokument og gjennomføring av arkitektkonkurranse med p rf lgjande totalentreprise slik det gikk fram av saka.

Endeleg prosjektkonkurransedokument er datert 31.5.2010. Av møtereferat nr 6 i arbeidsgruppa⁹⁶ går det fram tal p r p r meldte firma til arkitektkonkurransen, og forslag til utval av fem firma som blei invitert til vidare deltaking. Det går fram at rådmann tar endeleg avgjerd.

I rådmannen sitt framlegg til  rsbudsjett 2011 og økonomiplan 2011-2014, går det fram at rådmannen f resl r år utsetje oppstart av rehabilitering av Stord ungdomsskule til 2014. Det er føreslått ei løyving p r 0,5 mill. kr. i 2011 til ferdiggjering av arkitektkonkuransen, og deretter inga løyving f r 2014 der det er føreslått 20,5 mill. kr. Kommunestyret vedtek likevel at prosjektet skal halde fram i samsvar med vedtak i Komit e for oppvekst og utdanning.⁹⁷

⁹³ Stord kommune: Møtereferat arbeidsgruppemøte nr. 1. Prosjekt opprusting/nybygg Stord ungdomsskule. 12.3.2010.

⁹⁴ Stord kommune: Møtereferat arbeidsgruppemøte nr. 3. Prosjekt opprusting/nybygg Stord ungdomsskule. 15.4.2010.

⁹⁵ Stord kommune: Saksframlegg til Komit e for oppvekst og utdanning. Møtedato 25.5.2010. Saksnummer går ikkje fram av protokoll eller saksframlegg.

⁹⁶ Stord kommune: Møtereferat arbeidsgruppemøte nr 6. Prosjekt opprusting/nybygg Stord ungdomsskule. 28.6.2010.

⁹⁷ Stord kommune, kommunestyret: Sak PS 72/10,  rsbudsjett 2011,  konomiplan 2011-2014. 2.12.2010.

Det føreligg deretter ein juryuttale frå 13.1.2011, der den utnemnde juryen vurderer dei fem utkasta som har komen inn i samband med arkitektkonkurransen. Juryen konkluderer med å kåre prosjektet Konge på haugane til vinnar av konkurransen. Det er utarbeidd ein framdriftsplan for prosjektet, som er datert 9.2.2011. Denne legg inn til overtaking i desember 2013, og innflytting i januar 2014. Det føreligg eit notat etter møte mellom prosjektleiaren og vinnar av arkitektkonkurransen, datert 21.2.2011. Notatet er stila til kommunalsjef, med kopi til rådmann og arkitektfirmaet. I notatet går det fram at det ikkje er budsjettert med tilstrekkeleg med midlar til å finansiere eit fullstendig forprosjekt. Organisering av prosjektet, arbeidsform, framdrift og behov for administrative og politiske avklaringar er blant dei momenta som er drøfta og går fram av notatet. Krav til rapportering i prosjekteringsfasa er skildra.

25.2.2011 blei det lagt fram ei sak for Komité for oppvekst og utdanning, om godkjenning av vidare arbeid med vinnarutkastet i arkitektkonkurransen, samt auka finansiering i forprosjektfasen. I saka er det vist til at sidan det er behov for utvida ramme til forprosjektet, gir komitéen innstilling til kommunestyret i saka. I saka er det sett opp budsjett for forprosjektet, som viser at det er behov for fem millionar kroner, mot dei 2,3 mill. som er sett av i budsjettet for 2011. Det går ikkje tydeleg fram kva del av forprosjektet som har medført denne kostnadsauken. I kostnadsspesifikasjonen inngår 5 % til uføresette kostnader. Det blir vidare vist til at kostnader i samband med eventuell detaljprosjektering vil bli tatt opp i samband med handsaming av budsjett for 2012. Vidare går det mellom anna fram av saka at rådmann føreset at Stord kommunale eigedom KF vil overta prosjektleiinga og ansvaret for det vidare arbeidet når planane er endeleg godkjent av arbeidsgruppa, og prosessen med anbodsinnhenting kan ta til. Det blir også vist til at kostnadskalkyle for heile utbygginga skal utarbeidast med kontoplan etter NS 3453, og at det må «setjast av turvande løyving for uføresette kostnader.»⁹⁸ Komité for oppvekst og utdanning vedtok å utsetje saka til neste møte, med den grunngjeving at komitéen ønskte eit betre grunnlag i form av ei grundig utgreiing av kva som ligg i kostnadsauken for forprosjektet, og kva resultat ein kan få ut av forprosjektet. Komitéen ønskte ein presentasjon av vald løysing og ei utgreiing av den skisserte finansieringa av hovudprosjektet.

I ny saksutgreiing til Komité for oppvekst og utdanning, i sak 11/11, 29.3.2011, blir det gjort greie for kostnadsauken i forprosjektet. Vidare blir følgjande opplyst:

I denne fasen av prosjektet har ikkje administrasjonen naudsynt informasjon til å koma med justerte kostnadstal for utbygginga av Stord ungdomsskule. Dersom det skal gjennomførast komplett forprosjekt med kvalitetssikring av planar (arkitektonisk og teknisk) og kostnadstal, vert dei samla kostnadene 5,0 mill kr som tidlegare skissert i saksutgreiinga. Om den skisserte finansieringa av hovudprosjektet er tilstrekkeleg, må avklarast gjennom forprosjektfase og/eller etter innhenting av totalentreprisetilbod.⁹⁹

Avslutningsvis i saksutgreiinga blir det føreslått ei endring i forprosjektet ved at ein bearbeidar vinnarutkastet som grunnlag for ein totalentreprise. Slik vil ein kunne kutte kostnader til vidare arkitektprosjektering og teknisk prosjektering i forprosjektet, og dette kan gjennomførast innanfor opphavleg ramme på 2,3 mill. kr. Dette blir også vedteke av utvalet, og rådmannen får fullmakt til å gå vidare med prosjektet i samarbeid med vinnaren av arkitektkonkurransen.

Forprosjekt

I det vidare føreligg ein detaljert kalkyle for prosjektet datert 21.9.2011, og revidert konkurranseprosjekt frå vinnaren av arkitektkonkurransen, datert 30.9.2011. Kalkylen viser totalkostnader på NOK 95.502.976. Av oppstillinga går det fram at det i denne summen ikkje inngår «reservar, marginar og prisstigning», og heller ikkje «spesielle kostnader». Det er ei rein taloppstilling, utan kommentarar. Risiko og usikkerheit er dermed ikkje omtala i dokumentet som viser den fullstendige kalkylen. Oppsettet er detaljert og går over 37 sider. Det er lista opp ein del moment som ikkje er inkludert i kalkylen, under dette reservar/marginar, byggherren sine eigne administrasjonskostnader, rivningskostnader og kostnader knytt til mellombels lokale.

I rådmannen sitt framlegg til budsjett 2012 og økonomiplan 2012-2015, er det forslag om å utsetje oppstart av prosjektet til 2015. Det blir vist til at arkitektfirmaet har «bearbeida konkurranseprosjektet og har lagt fram ein justert kalkyle med ein samla kostnad på ca 150 mill kr for prosjektet.»¹⁰⁰ Revisjonen har ikkje

⁹⁸ Stord kommune: Saksframlegg til Komité for oppvekst og utdanning. Sak PS 10/11, 8.3.2011.

⁹⁹ Stord kommune: Saksframlegg til Komité for oppvekst og utdannings, sak PS 11/11, 29.3.2011.

¹⁰⁰ Stord kommune: Rådmannen sitt framlegg til årsbudsjett 2012, økonomiplan 2012-2015. 19.10.2011.

fått førelagt den kalkylen det her er vist til. Kommunestyret fatta vedtak i samsvar med rådmannen sitt framlegg, og prosjektet blir dermed utsett.

I framlegg til budsjett for 2013 går det fram at rådmannen i sitt forslag til budsjett ikkje har funne rom for ny Stord ungdomsskule før i 2016, men at det er lagt inn midlar til planarbeid i 2015. Budsjettframlegget viser at det er lagt inn 2,7 mill kr i 2015, og om lag 95,5 mill. kr. i 2016 i rådmannen sitt framlegg til budsjett. Kommunestyret fatta vedtak i samsvar med rådmannen sitt framlegg.

I sak PS 21/13, 23.5.2013, handsama kommunestyret skulebruksplan 2012-2020. I vedtaket går det fram under pkt. 2 at kommunestyret prioriterer tiltaka i den rekkefølge det er skissert i skulebruksplanen, med Stord ungdomsskule blant dei tre første prosjekta. I sjølve skulebruksplanen går det fram at samla kostnader vil vere ca kr 156 mill, pluss rivningskostnader på om lag 9 mill. kr, totalt 165 mill. kr. Skulen blir prioritert som nr 2 av tiltaka i skulebruksplanen, og det er skissert budsjett på 2,7 mill. kr. i 2015, 96 mill. kr i 2016, og 66,3 mill. kr etter 2016.

I rådmannen sitt framlegg til årsbudsjett 2014, økonomiplan 2014-2017, er det igjen vist til at det er lagt opp til planlegging av prosjektet i 2015, med byggjstart i 2016.

Komité for oppvekst og utdanning fekk i sak PS 15/14, 26.8.2014, lagt fram sak om prosjektplan for rehabilitering av Nysæter ungdomsskule. Saka omfattar mellom anna spørsmål kring samordning av dette investeringsprosjektet med prosjektet Stord Ungdomsskule. Komitéen gjorde vedtak om å gå vidare med prosjektet «Konge på haugen» (ny Stord ungdomsskule). Vidare går det fram at «Komiteen ønskjer å prosjektere den nye skulen slik det ligg føre i 2015 og med byggstart tidleg i 2016.»

I rådmannen sitt framlegg til budsjett 2015, økonomiplan 2015-2018, går det fram at budsjettframlegget legg opp til at ny skule skal vere klar frå hausten 2017. Kalkulerte kostnader er per august 2014 166 mill.kr. etter justering for prisstigning. Kalkylane omfattar mva, inventar, riving, prosjektering mv. Kalkylane tar ikkje høgde for kostnader i samband med mellombels skulelokale i anleggstida. Det blir lagt opp til ein ny gjennomgang av prosjektet, og det går fram at ein revidert kalkyle må ta omsyn til kostnader med mellombels skulelokale. Planlagde kostnader er i budsjettframlegget lagt under investeringsbudsjettet til Stord kommunale eige KF med totalt NOK 165,25 mill i perioden 2015-2017. I samband med kommunestyret si handsaming av budsjett 2015, fattar kommunestyret vedtak om at rådmannen skal gå gjennom prosjektet og vurdere arealbehovet, samt utarbeide løysingar for mellombels undervisning i anleggsperioden. Det skal også greiast ut pris på gjenbruk av dagens konstruksjon og på eit modulbygg, og våren 2015 skulle det fremjast sak om val av utbyggingsalternativ.

Det føreligg deretter, i løpet av våren 2015, dokumentasjon på utgreiing av ulike alternative løysingar for bygget, utarbeidd av arkitekt. Firmaet Bygganalyse AS har også utarbeidd kalkyle for tre alternative løysingar, datert 14.4.2015. Det ligg inne ein post for reservar/marginar i kalkylane, men denne er ikkje nærare kommentert. Eventuell usikkerheit knytt til kalkylane er ikkje omtala. Vidare føreligg det uttalar frå personalet ved skulen, høyringssvar frå Utdanningsforbundet og verneombod, uttale frå samarbeidsutvalet og uttale frå FAU ved skulen.

Det er våren 2015 inngått avtale med rådgjevingsfirma om oppdrag som inneber å vurdere dei alternative løysingane. Kontraksverdi er under nok 100.000,-.

Det føreligg fleire e-postar mellom arkitektfirma og kommunalsjef, der det frå kommunalsjef er bede om konkrete avklaringar knytt til dei alternative løysingane, samt gitt tilbakemeldingar frå arkitekt. Mellom anna blir det i e-post 22.5.2015 stilt spørsmål ved at det er diskrepans i oppgitte areal i kalkylen og i alternativsvurderingane for alle tre alternativ (areal i kalkylen ligg høgare enn i alternativsvurderinga). Det blir vist til at det etter utarbeiding av kalkylen har blitt gjennomført ein intern kvalitetskontroll av arealoppsettet, og reelle areal har vist seg å vere lågare enn lagt til grunn i kalkylen. Det blir vist til at prosjektleiar for tidlegfase og eininingsleiar SKE er gjort kjent med dette, og at det er semje om å ikkje rette det i kalkylen, sidan det på det tidspunktet i arbeidet hadde minimal betydning i forhold til kalkylen. Det blir også vist til at det vil bli arbeidd vidare med prosjektering, og at risikoen og dermed reservar/marginar vil bli mindre jo lengre ein kjem i prosjekteringa. Det blir vist til at i oversendt kalkyle, som mellom anna ikkje omfattar byggherrens egne kostnader, er det sett av margin/reserve på 26 % inkl. prisstigning på det eine alternativet. Vidare i e-postkorrespondansen blir det igjen understreka frå arkitekt at «I en så tidlig fase må det derfor legges inn større reserver og marginer, fordi man ikke er kommet

lenger i prosjekteringen. Ved videre bearbeidelse kan det også tenkes at kostnadene kan gå ned, men det er for tidlig å si noe om nå.»¹⁰¹

Komiteé for oppvekst og utdanning fekk 9.6.2016 lagt fram sak om vurdering av alternativ og godkjenning av hovudprosjekt for ny Stord ungdomsskule, sak PS 6/15. I saka går det fram at rådmannen etter kommunestyret sitt budsjettvedtak sette ned ei prosjektgruppe med ansvar for å utarbeide grunnlag for ei sak til kommunestyret. Kommunalsjef har vore prosjektansvarleg. Dei har utgreidd ulike alternative løysingar. Både prosjektleiar frå tidlegfase og prosjektleiar frå SKE, i tillegg til einingsleiar SKE, brukarrepresentantar med fleire, har delteke i gruppa. Det er utarbeidd fleire rapportar som er vedlagt saka til komiteen. Av saka går det fram at det anbefalte alternativet, alternativ B, har dei lågaste estimerte totalkostnadene inkludert rivingskostnader og mellombels drift. Totalt er kostnader for alternativ B rekna til litt over 209 mill. kr. Også e-postkorrespondanse mellom kommunen og arkitekt, med avklaringar knytt til mellom anna areal og kalkylar, er lagt ved saka.

Det blir i saksutgreiinga vist til at alternativ B frå før er lagt inn med 165 mill. kr. i økonomiplanen, og at kostnadsauken skuldast utviding av prosjektet med ein femte parallell, generell prisauke og ein høgare margin/reserve. Avsett reserve/margin/prisstiging er om lag 17 %, tilsvarande 29 mill. kr, ifølgje saka. Løysing for mellombels lokale, inkl. kostnad, er skildra i saka. Rådmannen sitt framlegg blei vedteke som innstilling til kommunestyret. Kommunestyret handsama saka som sak PS 30/2015, 18.6.2015, og gjorde følgjande vedtak:

Figur 8 Vedtak i kommunestyret 18. juni 2015, sak PS 30/2015

1. Kommunestyret vedtek å bygga ny ungdomsskule på Vikahaugane etter alternativ B, «Kongen på haugane», slik det går fram av saksutgreiinga. Skulen skal ha fem parallelle klassar, base for helsestasjon og base for multifunksjonshemma.
2. Kommunestyret godkjenner eit kostnadsoverslag for prosjektet på 209 500 000 kr, inklusive mva, og kostnader med mellombels løysing for undervisning i anleggsperioden. Prosjektet skal finansierast med låneopptak og momskompensasjon.
3. Stord kommunale eigedom KF får i oppdrag å detaljprosjektera og gjennomføra prosjektet. For gjennomføringa gjeld avsnitt 6.1 i kommunen sitt økonomireglement, Prosedyre for gjennomføring av investeringsprosjekt.

Stord kommunale eigedom KF skal til første kommunestyremøte hausten 2015 leggja fram ein bearbeida framdriftsplan for prosjektet for kommunestyret.
4. Det vert føresett stram kostnadsstyring og rapportering i tråd med reglementet.

Gjennomføring av prosjektet

Det føreligg ikkje dokumentasjon på arbeidsordre knytt til hovudprosjektet, frå prosjektansvarleg til prosjektleiar. Det føreligg heller ikkje ein heilskapleg kvalitetsplan for prosjektet, eller andre overordna styringsdokument for prosjektet som skildrar alle relevant forhold knytt til ansvar og oppgåver, rapporteringslinjer, møtefora mv.

Organisering

Organiseringa av hovudprosjektet er dokumentert gjennom eit organisasjonskart, der det er namngitt kven som fyller nokre av rollene. Sjå Figur 9 nedanfor.

¹⁰¹ E-post frå Dagleg leiar i L2 til kommunalsjef Mariann Jacobsen Hilt, Stord kommune, 26.5.2015.

Figur 9 Organisering av hovudprosjektet. Kjelde: Stord kommune



Prosjektorganisasjonen er også skildra i utkast til referat frå første byggherremøte 22. juni 2016, der Prosjektleiar, dagleg leiar og fagansvarleg frå SKE er lista opp saman med prosjektleiar og prosjekteringsleiar frå Kruse Smith.

I tillegg inneheld tilbodet frå Kruse Smith organisasjonskart og funksjonskart for byggefasen av Stord ungdomsskule.

Reviderte kalkylar

Via e-post frå L2 Arkitekter AS til SKE¹⁰² 2. desember 2015 blir det presentert to kalkylar for entreprisestandarder med og utan kutt, samt ei oversikt over moglege reduksjonar for prosjektkalkyle.¹⁰³ Det blir vist til eit møte 1. desember 2015, mellom Kruse Smith og SKE, der kalkylane blei presentert. I e-posten frå L2 Arkitekter blir ein del føresetnader for kalkylen påpeikt, og det er presisert at mellom anna kostnader til midlertidige skulelokale ikkje er inkludert. Prosjektkostnaden *utan kutt* er berekna til kr. 187 006 190, og med tillegg av reserver, marginar og prisstigning på kr. 23 329 022 utgjer samla kalkyle kr. 210 335 212. Prosjektkostnad i kalkyle av 30.11.2015 *med kutt* er kr. 177 807 877, og saman med reserver, marginar og prisstigning på kr. 22 181 533 utgjer det totalt kr. 199 989 409. Forslaga til moglege reduksjonar for prosjektkalkyle utgjer til saman kr. 5 800 469, ifølgje oversikta.

I framlegg til budsjett og økonomiplan 2016-2019 går det fram:

Budsjettforslaget legg opp til at ny Stord ungdomsskule skal vera klar frå hausten 2017. Prosjektet ligg inne med ei investeringsramme på 204,4 mill. kr.¹⁰⁴

Vidare går det fram av budsjettframlegget:

Kostnadane med prosjektet vart i oktober 2011 kalkulert til 153 mill. kr. inkludert mva, inventar, riving, prosjektering mv. Justert for prisstigning vert kostnadane per august 2014 kalkulert til 166 mill. kr. inkludert utomhusanlegg og infrastruktur. Kostnadane med prosjektet er i samsvar med kommunestyret sitt vedtak lagt inn i økonomiplanen med 204,4 mill. kr. Kostnadsauken skuldast utviding med ein femte parallell, generell prisauke og ein høgare margin/reserve. Avsett reserve/margin/prisstigning er ca. 29

¹⁰² Prosjektleiar i SKE (Øyvind Dahl) og med fagsjef SKE (Rune Hansen) og dagleg leiar i SKE (Arne Bjelland) på kopi.

¹⁰³ E-post: Stord u-skule, BH-møte 01.12.2015. Frå Jon Flatabø til Øyvind Dahl og med Rune Hansen og Arne Bjelland på kopi. Sendt 02.12.2015.

¹⁰⁴ Stord kommune: Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan 2016-2019. Side 6. Vedtatt i kommunestyremøte 26.11.2015, i sak PS 62/15.

mill. kr. eller 17 prosent. Kalkylane tek og høgde for kostnadene med å halda skule for elevane i anleggstida, som er venta å vera i om lag 15 månader.¹⁰⁵

Frå 1.1.2016 blei Stord kommunale eige KF avvikla, og føretaket blei gjort om til ei eining under rådmannen. Det føreligg ikkje prosjektdokumentasjon som skildrar korleis endringa i organisering påverka prosjektorganisasjonen og rapporteringslinjer.

Anbod - totalentreprise

Det blei i løpet av vinteren lyst ut anbodskonkurranse for totalentreprise med frist 11.4.2016.

Det blei i mars 2016 gjennomført ei anbodssynfaring med representantar frå SKE, L2 Arkitekter, Kruse Smith og åtte andre firma og entreprenørar på eksisterande Stord ungdomsskule på Vikahaugane. Spørsmål og svar frå synfaringa blei nedfelt skriftleg 01.04.2016.

Kruse Smith sitt tilbod av 11.04.2016 for prosjektet i ein totalentreprise var på kr. 109 142 000,- eks. mva.¹⁰⁶ Kruse Smith blei tildelt prosjektet i brev 21.04.2016 og det blei halde eit avklaringsmøte om tilbodet. Det blei 09.05.2016 skrivne under kontrakt for totalentreprise med Kruse Smith for tilbodssummen og med oppstart på byggeplassen 18.05.2016. Kontraktsblankett frå Standard Norge, som skal nyttast ved inngåing av kontraktar om totalentrepriser (NS 8407) er nytta, og er frå Stord kommunen si side signert av rådmannen.

Det føreligg ikkje dokumentasjon på kontraktsgjennomgang jf. mal i kvalitetssystemet.

Framdrift og risikovurderingar

Entreprenør Kruse Smith la i sitt tilbod 11.04.2016 opp til ferdigstilling og overlevering av Stord ungdomsskule 22.12.2017. Planlagt framdrift i prosjektet blei presentert i både ein gjennomføringsplan for kvar aktivitet med varigheit, samt start- og sluttdato.

Det føreligg ikkje dokumenterte risikovurderingar som omfattar økonomi og framdrift i løpet av hovudprosjektet. Det føreligg likevel risikovurderingar knytt til HMT-relaterte forhold. Frå Kruse Smith er det sendt over til Stord kommune fleire versjonar av HMT-plan for prosjektet, som omfattar risikovurderingar. Revisjonen har også mottatt protokollar for 27 vernerundar på Stord ungdomsskule frå 06.06.2016 til 27.03.2017.¹⁰⁷

Oppfølging av økonomi

I betalingsplan for prosjekt 24341, datert 26.05.2016, var det lagt opp til 20 månadlege avdrag frå juni 2016 til januar 2018, med fakturadato siste dagen i kvar inneverande månad og forfallsdato satt til siste dag i kvar etterfølgjande månad. Akkumulert fakturasum eks. mva. for heile perioden var summert til kr. 109 142 000, 25 % mva. var kr. 27 285 500, og akkumulert fakturasum inkl. mva. var kr. 136 427 500.

Utskrift frå Agresso viser at kostnader fortløpande blir ført per fagområde, og summert. Vidare viser utskriften at budsjettet ikkje er fordelt per fagområde, men ligg inne med totalsum. Utgifter per fagområde står dermed som avvik, sjølv om totale kostnader er innanfor budsjett. Prosentvis akkumulert forbruk i forhold til budsjett går fram av utskrifta.

¹⁰⁵ Stord kommune: Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan 2016-2019. Side 32. Vedtatt i kommunestyremøte 26.11.2015, i sak PS 62/15.

¹⁰⁶ Anbudssum inkl. 25 % mva. var kr. 136 427 500,- ifølge anbodsskjema side 4, datert 08.04.2016.

¹⁰⁷ Dei er nummerert frå 1-29, men nr. 20 og 21 har ikkje revisjonen mottatt. I e-post 07.02.2017 til protokoll nr. 22 er det opplyst at «(Protokoll nr 20 + 21, er ikke utført og derfor ikke i systemet, men for å holde datoer beholder vi løpenr. videre).»

Status økonomi er rapportert på i månedlege prosjektrapportar (sjå under – om rapportering).

Oppfølging av endringar

Revisjonen har motteke byggherrens endringsoversikt med 30 endringsordrar levert til byggherre i frå 12.09.2016 til 01.09.2017. Tillegga eks. mva. summerer seg til ca. 14 mill. kr. ifølgje oversikta. Av dei 30 endringsmeldingane er 21 godkjent, ifølgje kolumna «Godkjent av BH dato». På dei andre går det fram at dei er under avklaring, ikkje bestilt, eller i medhald av kontrakt. Årsak til endring er ikkje oppgitt for alle endringane. Der det er oppgitt, er det i hovudsak vist til «Vederlagsjustering/regningsarbeid».

Revisjonen har også motteke 23 vedlegg til endringsvarsel, der to¹⁰⁸ har vedlegg med skildring av postar. Av dei 23 endringsvarsla revisjonen har motteke er 21 godkjent og signert; unntaka er EO007 og EO017 som verken var signert eller godkjent. Alle 23 vedlegg til endringsvarsel revisjonen har motteke synleggjort økonomiske konsekvensar av endringa, som regel i ein tabell med endringa sin kostnad, og ofte med pris på: eining, einingspris og mengde. Endringar som er signert, er signert anten av prosjektleiar eller prosjektansvarleg (einingsleiar SKE). Ein gjennomgang viser at endringar med kostnad over NOK 100.000 er signert av prosjektansvarleg. I eitt tilfelle har begge signert (kostnad NOK 550.000).

Endringsmeldingar var jamleg tema i byggherremøte gjennomført frå juni 2016 til medio august 2017.

Møteverksemd

Det føreligg 15 referat frå byggherremøte i perioden frå juni 2016 til medio august 2017. Deltakarar i møta var prosjektleiar SKE, rektor ungdomsskulen, innleigd byggherreombod som representerer kommunen, prosjektleiar og prosjekteringsleiar frå entreprenør. I tillegg deltok fagleiar og dagleg leiar SKE i nokre møte, og står alltid som mottakarar av møtereferat. Tema i møta var mellom anna praktiske avklaringar knytt til bygget, endringar, framdrift, offentlege løyver, HMT.

Rapportering

Det føreligg dokumentasjon på månedleg rapportering til rådmannen i samband med gjennomføring av hovudprosjektet. I intervju blir det opplyst at rapporteringsrutinen blei innført i samband med dette investeringsprosjektet, men vil bli vidareført også for andre større prosjekt.

Revisjonen har mottatt ni prosjektrapportar utarbeidd av prosjektleiar i SKE, og med rådmann som mottakarar av nokre av rapportane, medan andre er stila til kommunalsjef. Rapportane er frå august 2016 til juli 2017. I prosjektrapportane er prosjektorganisering, HMT, økonomi, og framdrift faste saker på agendaen.¹⁰⁹ Rapporteringa på økonomi blir framstilt litt ulikt i rapportane, men tar utgangspunkt i budsjettoversikt, økonomirapport og prosjektrekneskap for *4011 Stord u. skule*. Forbruk innan utgangen av den føregåande månaden blei regelmessig rapportert, og det same blei kjente tillegg, sjå tabell 4. Ulike underpunkter knytt til budsjettet og forbruk blei også jamleg kommentert i prosjektrapportane. Det er ei eiga line i prosjektrapportane som viser at det i perioden 2009-2015 var brukt 10 millionar kroner. Prognose går fram av rapportane, og det går fram allereie i første prosjektrapport at post for reserve, marginar og prisstigning er redusert i prognosen. Reduksjonen er på litt under NOK 10 mill.

¹⁰⁸ Det gjeld EV002 og EV003.

¹⁰⁹ Unntaket er prosjektrapport for oktober 2016 (datert 14.11.2016) der det ikkje blei rapportert om framdrift.

Tabell 4: Forbruk og kjente tillegg slik det står i prosjektrapportar frå august 2016 til juli 2017

Prosjektrapport	Brukt	Kjente tillegg
August 2016	Kr. 27 048 173	
September 2016	Kr. 27 183 111	Kr. 300 000
Oktober 2016	Kr. 45 336 259	Kr. 424 000
November 2016	Kr. 53 944 843	Kr. 924 000
Desember 2016	Kr. 63 369 994	Kr. 924 000
Januar 2017	Kr. 73 254 724	Kr. 924 000
Februar 2017	Kr. 80 077 830	Kr. 924 000
April 2017	Kr. 96 600 452	Kr. 9 747 000
Juli 2017	Kr. 123 411 120	Kr. 9 813 688

Prosjektrapportane har forløpande blitt lagt fram i møte i komité for oppvekst og utdanning, og som orienteringsaker i formannskapet. I tillegg er det rapportert til kommunestyret i samband med tertialrapportering/budsjettrevisjon. Til dømes går følgjande fram av sak om budsjettrevisjon første tertial 2016 (Sak 45/2016, 23.6.2016): «Framdrift går som planlagt, ferdig desember 2017. Økonomi held prognosen.»

I budsjettrevisjon etter andre tertial 2016, går følgjande fram av rådmannen sitt saksframlegg: «Framdrift går som planlagt, ferdig desember 2017. Prognosen tilseier eit positivt avvik på kr 10,0 mill. Dette er forslått skal finansiera vegprosjekt ved Vabakkjen.» Behov for å setje i gang og finne finansiering til vegprosjektet er nærare skildra, og det same er prognosane i samband med prosjektet Stord ungdomsskule, som tilseier mindreforbruk i høve til budsjett. Kommunestyret vedtok, i samsvar med framlegg frå rådmannen, å redusere ramma til prosjekt Stord Ungdomsskule med 9,5 mill. kr., og gjorde følgjande vedtak i møte 20.10.2016, sak PS 70/16 Budsjettrevisjon andre tertial 2016:

Kommunestyret vedtek å løyva inntil kr 9 500 000,- til veg og parkeringsanlegg ved Vabakkjen, finansiert ved å omdisponera pengar frå prosjektet Stord ungdomsskule. Kommunestyret ber rådmannen ta ein ekstra runde på prosjektet og vurderer om parkering for ungdomsskulen kan løysast rimelegare enn notatet av 26.09.2016 skisserer. Endeleg prosjektplan for veg- og parkeringsanlegg skal godkjennast av formannskapet.

I intervju går det fram at prosjektleiar var bekymra for at ramma blei redusert så tidleg i gjennomføringa av prosjektet, sjølv om prognosane på det tidspunktet tilsa eit mindreforbruk. Det blir samtidig presisert at det, vinteren 2018, framleis ser ut til at prosjektet kan avsluttast innanfor vedteke ramme på NOK 200 mill. Informasjon om kostnadsoverslag, rekneskap og prognose er presentert som i tabellen under, i dei ulike budsjettrevisjonane.

Tabell 5 Rapportering budsjettrevisjonar – kommunestyret. Alle tal i heile tusen.

Rapportering	Prosjektnummer/namn	Godkjent kostnadsoverslag	Rekneskap per 30.4	Prognose	Status prosjekt
1. tertial 2016	4011 Stord ungdomsskule	209 500	14 627	209 500	PF
2. tertial 2016	4011 Stord ungdomsskule	209 500	27 835	199 500	PF
1. tertial 2017	4011 Stord ungdomsskule	200 000	86 081	200 000	PF
2. tertial 2017	4011 Stord ungdomsskule	200 000	126 906	200 000	PF

Også i framlegg til årsbudsjett, både for 2017 og 2018, går det fram at bygginga av ungdomsskulen går etter planen.

Avslutning av prosjektet

Prosjektet var ikkje avslutta på revisjonstidspunktet, og det har difor ikkje vore relevant å hente inn og undersøkje dokumentasjon knytt til avslutning av prosjektet. I intervju blir det likevel peikt på nokre moment der prosjektleiinga opplever å ha fått erfaringar som kan overførast til neste prosjekt. Det blir særlig vist til behov for endringar som i prosjektet Stord ungdomsskule, som det blir vist til at ein kan ta høgde for på førehand i neste investeringsprosjekt knytt til skulebygg.

5.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det over fleire år er gjort dokumenterte behovsvurderingar som ligg til grunn for at Stord ungdomsskule over lengre tid har vore ei prioritert investering i skulebruksplanen. Det var kommunestyret som gjorde vedtak om å prioritere prosjektet, og gå vidare med forstudie og forprosjekt, og vedtaka er etter det revisjonen kan sjå følgt opp. Inndeling i fasar og politisk handsaming etter dei ulike fasane er i samsvar med PLP-metodikken. Etter revisjonen si vurdering viser dokumentasjon frå forstudie at det er gjort eit systematisk arbeid der også risikoar og kritiske suksessfaktorar er vurdert. I samband med forprosjekt er det også vist til at det er lagt opp til ein stram framdriftsplan, og såleis indirekte vist til risiko når det gjeld framdrift.

Samla sett er det revisjonen si vurdering at det føreligg dokumentasjon på at det er gjort grundige behovsvurderingar og utgreiingar knytt til prosjektet. Organiseringa av tidlegfase, i forstudie og forprosjekt er i samsvar med dei skildringar revisjonen har fått av måten dette arbeidet er organisert på, sjølv om det i liten grad føreligg formelle retningslinjer som skildrar organiseringa og oppgåvene i desse fasane. Revisjonen registrerer samtidig at organisering og ansvar gjennom heile prosessen har vore tydeleg definert og skriftleggjort.

Kommunale retningslinjer om å gjere konkrete vurderingar av konkurranseform blei vedteke i 2015, altså etter at det blei gjennomført arkitektkonkurranse i samband med dette prosjektet. I nokon grad er det likevel dokumentert vurderingar av konkurranseform også her. Framdriftsplan og kalkylar er i fleire rundar oppdaterte, allereie i tidlegfase. Det er til ein viss grad vist til usikkerheit både knytt til framdrift og økonomiske kalkylar, men revisjonen meiner at det med fordel kunne vore utarbeidd meir utfyllande vurderingar av usikkerheit og risiko i samband med kalkylar som er utarbeidd. Samtidig registrerer revisjonen at det er tydeleggjort i politiske saker i tidlegfase at det utan nærare utgreiingar ikkje er mogleg å kome med meir nøyaktige kalkylar, og at ein viss grad av usikkerheit slik er synleggjort.

Oppdrag om å gjennomføre hovudprosjektet blei gitt til Stord kommunale eigedom av kommunestyret, sidan eininga på det tidspunkt var organisert som eit kommunalt føretak. Dagens rutinar med prosjektbestilling frå rådmannen var difor ikkje aktuell på dette tidspunktet. Revisjonen registrerer likevel at det ikkje føreligg dokumentasjon på arbeidsordre til prosjektleiar, og meiner at dette er dokumentasjon som ifølgje rutinane burde vore utarbeidd. Revisjonen meiner også at det med fordel kunne vore utarbeidd overordna styringsdokument for prosjektet som skildrar organisatoriske forhold, rapporteringslinjer, møtearenaer i prosjektet mv. Dette føreligg ikkje, etter det revisjonen kan sjå. Likevel er det systematisk rapportert, både frå entreprenør til prosjektleiar gjennom byggherremøte, og månadleg frå Stord kommunale eigedom ved prosjektleiar til kommunalsjef/rådmann. Det er også rapportert jamleg både til komité, formannskap og kommunestyre, til tross for at det ikkje har vore avvik i gjennomføringa av prosjektet. Rapporteringa synast etter revisjonen si vurdering å vere eit døme på god rapporteringspraksis i prosjekt. Når ramma for prosjektet blei redusert hausten 2016, var det kommunestyret som gjorde dette vedtaket. I samsframlegg i samband med saka om budsjettrevisjon, blir det vist til gode prognoser for prosjektet, som tilseier at det er rom for å redusere ramma. Sjølv om det no ser ut til at prognosane stemte ganske godt, meiner revisjonen at det, før ein slik reduksjon, burde blitt gjort ei dokumentert vurdering av usikkerheit og risiko, og at ei slik vurdering burde blitt lagt fram for kommunestyret som del av grunnlaget for å vurdere reduksjonen i ramma.

Også endringsmeldingar synast etter det revisjonen kan sjå å ha blitt handsama i samsvar med dei rutinar som er skildra gjennom skriftlege rutinar og intervju (sjå kapittel 4), også når det gjeld den ikkje-dokumenterte grensa på NOK 100 000 som avgjer om det er prosjektleiar eller prosjektansvarleg som godkjenner endringar.

Som nemnd over er ikkje prosjektet avslutta på tidspunkt for gjennomføring av revisjonen, og det føreligg difor heller ikkje dokumentasjon på evaluering av prosjektet. Revisjonen registrerer likevel som positivt at det blir vist til læringspunkt som har overføringsverdi til komande investeringsprosjekt i kommunen.

5.4 Prosjekt 9089 - Vabakkjen-Vikastemmo

5.4.1 Datagrunnlag

Om investeringsprosjektet

Prosjektet dreier seg om etablering av nytt leidningsanlegg (vatn og avlaup). Prosjektet blei ferdigstilt før 1.1.2016, og blei difor gjennomført av Stord vatn og avlaup KF. Prosjektet blei følgt opp av ytterlegare eit prosjekt, omtala som «fase 2». Prosjekta hadde åtskilte prosjektnummer, og det er difor berre fase 1 som er omfatta av omtalen her.

Initiering/planlegging av prosjektet

I oversendingsbrev til revisjonen opplyser Stord kommunalteknikk følgjande om eventuelle rapportar frå forstudie/forprosjekt for Vikastemmo VA-anlegg (prosjektnr. 9089):

Ikkje aktuelt for dette prosjektet, då ein her skulle vidareføra eksisterande dimensjonar frå prosjekt oppstraums dette anlegget. Ikkje nye stikk på strekket, berre vidareføra anlegget lenger oppe ned mot eksisterande anlegg nedanfor Vikastemmo. Opplagt kva som skulle gjerast.¹¹⁰

I intervju blir det utdjupa at det blei gjort eit forprosjekt, men at vurderinga ikkje blei skriftleggjort.

I møte 10.03.2014 blei styret i SVA KF orientert om vegarbeid og omlegging ved Vabakkjenkrysset, og fleire behov for utbetring av VA-anlegg. Det blei vist til prisar som var henta inn via entreprenør, mellom anna:

(...)

¹¹⁰ Stord kommunalteknikk: Attendemeldingsdokument. Dokumentasjon knytt til prosjekt nr. 9089 «Vikastemmo VA-anlegg». Utan dato. Sendt til revisjonen på e-post 4.10.2017.

5. VA-leidning frå ca. innløp til andedammen og til høgdebrekket ved Leirvik skule. Ved å bygge denne traseen kan ein sanere bort heile pumpestasjonen på Vabakkjen (ny stasjon kostar ca. 2,5-3,0 Mill.) og endre retninga av spillvatnet som i dag blir pumpa over Bjelland. (Tilbod kr. 6,0 mill)¹¹¹

Følgjande går fram av protokoll frå styremøtet:

Handsaming i møtet:

Styret takka for fyldig og god informasjon. Styret ber om at hovuddelane av tiltaka skal handsamas i samsvar med reglane for offentleg anskaffing. Dei naudsynte tiltaka som er innafør anleggsområdet til entreprenøren og som er i ly av avtalen med entreprenør skal gjennomførast i høve noverande avtale.

Vedtak:

Fylgjande tiltak skal fullførast no (tidlegare lista punkt): Punkt 1 og 4.

Finansiering: Via omdisponering av midlar eller via utbyggings potten i budsjettet for 2014.¹¹²

Det føreligg ikkje kalkylar som viser berekna kostnader ved prosjektet før anbudsutlysing. I oversendingsbrev opplyser Stord kommunalteknikk følgjande om Vikastemmo VA-anlegg (prosjektnr. 9089) når det gjeld opphavelige og oppdaterte kalkylar gjennom prosjektgjennomføringa:

Fagsjef VAR kalkulerte prosjektet ut frå erfaringstal frå tilsvarande prosjekt utført tidlegare, mellom anna på Vabakkjen. Etter anbudsopning konstanterte me at anbudssum pluss kostand til kommunal prosjektleiar, innleigd byggeleiar og rådgjevar samt usikkerhet/reserve var innanfor tilrådd ramme på kr. 5,0 mill.¹¹³

Det er inngått kontrakt med Gøtz AS som byggjeleiar, signert 28.04.2015¹¹⁴. Det går fram av kontakten at oppdraget begynner etter avtale med byggherre og blir føresettt avslutta januar 2015.¹¹⁵

I saksutgreiinga frå dagleg leiar i Stord vatn og avlaup KF 22.08.2014 til styremøte 02.09.2014, er det vist til at styret i SVA 10.3.2014 vedtok at legging av nytt leidningsnett mellom Vabakkjen og toppen av Vikabrekko, via gangveg rett nord for Vikastemmo, skulle leggjast ut på anbod før tiltaket vart vedteke.

Vidare står det:

(...)

Administrasjonen i SVA har fått prosjektert nytt leidningsanlegg på nordsida av Vikastemmo, ca. 300 meter ny leidningstrasè. Prosjektet har vore ute på anbod. Det kom inn fem anbod. Lågaste anbydar var Engelsen Anlegg AS. Administrasjonen ynskjer å inngå kontrakt med Engelsen Anlegg AS.¹¹⁶

Med bakgrunn i dette vedtok Stord vatn og avlaup KF i styremøte 02.09.2014 følgjande:

Styret i Stord vatn og avlaup KF gjev dagleg leiar mynde til å inngå kontrakt med entreprenør for bygging av nytt leidningsanlegg mellom Vabakkjen og toppen av Vikabrekko. Ramme for prosjektet er sett til kr. 5,0 mill. og skal finansierast med unyttta lånemidlar innan VA, 50 % på vatn og 50 % på avløp. Arbeidet skal starta med det fyrste.

[...]

¹¹¹ Stord vatn og avlaup KF: Møteprotokoll 10.03.2014. PS 6/14 Orienteringar og meldingar. 9045 Vabakkjenkrysset omlegging.

¹¹² Stord vatn og avlaup KF: Møteprotokoll 10.03.2014. PS 6/14 Orienteringar og meldingar. 9045 Vabakkjenkrysset omlegging.

¹¹³ Stord kommunalteknikk: Attendemeldingsdokument. Dokumentasjon knytt til prosjekt nr. 9089 «Vikastemmo VA-anlegg». Utan dato. Sendt til revisjonen på e-post 4.10.2017.

¹¹⁴ Revisjonen merkar seg at det står 2015 i kontrakten, men reknar med at rett årstal må vere 2014, sidan det elles i kontrakten er vist til at oppdraget skal vere avslutta i 2015.

¹¹⁵ Kontrakten er etter NS 8403 Almennelig kontraktsbestemmelser for byggelederoppdrag.

¹¹⁶ Stord vatn og avlaup KF: Møteinnkalling 02.09.2014. Oppstart av VA-sanering frå Vabakkjen til toppen av Vikabrekko SVA KF. PS 21/14. Side 2

Det er entreprenør W Engelsen Anlegg AS som blei innstilt som kandidat ein etter anbudsrunder. Kontrakt vil bli underteikna.¹¹⁷

I intervju blir det opplyst at prosjektet blei sett i gang i ein periode der Stord vatn og avlaup KF hadde utfordringar knytt til kapasitet, og at det difor førekom at ein valde hurtige løysingar for å få framdrift. Dette kunne bety at rutinar ikkje alltid blei følgt, og at det ikkje blei utarbeidd prosjektdokumentasjon knytt til alle vurderingar og avgjerder. Dette var også tilfelle for dette prosjektet. Det blir vist til at det – etter det involverte personar kan hugse i ettertid – korkje blei gjennomført anbudsrunder på rådgjevingstenester eller byggjeleiar i prosjektet. Det blei henta inn ein byggjeleiar som føretaket hadde samarbeidd med i tidlegare prosjekt. Frå Stord kommunalteknikk blir det vist til at dette var den største formelle feilen i prosjektet. I intervju blir det også kommentert at det blir opplevd at ein generelt gjer ein grundigare jobb i forkant av hovudprosjektet no enn for nokre år sidan. Det blir mellom anna vist til at det blir gjort grundigare analysar og kartleggingar av risikoar.

Investeringsbudsjett for Stord Vatn og Avlaup KF for 2014 og 2015 listar opp ei rekkje område der tiltak skal utførast, med budsjett for investeringa. Det er i budsjett 2015 vist til «Vikabrekkjo» under både tiltak knytt til vatn og avlaup, men i desse tilfella er det planlagt investeringar mot slutten av tiårsprogrammet, ikkje i 2014 eller 2015. Det pågåande investeringsprosjektet synast difor ikkje å vere tydeleggjort i budsjettet, med løyving for 2015.

Gjennomføring av prosjektet

Kontrakt og oppstart

Det føreligg kontrakt med Engelsen Anlegg AS for utføring av bygge- og anleggsarbeid. Kontrakten er datert 26.9.2014, og signert av dagleg leiar Stord vatn og avlaup KF. Byggblankett 8406 frå Standard Norge er nytta ved kontraktsinngåing. Det er vist til tilbod frå entreprenør, og kontraktssum er fastsett til NOK 3.191.125 eks. mva. Oppstartdato er sett til 30.9.2015, og sluttfrist er sett til 50 arbeidsdagar etter oppstart.

Det føreligg ein arbeidsordre for prosjektet, i samsvar med mal frå kvalitetssystemet. Arbeidsordren er ikkje datert. Det går fram at Engelsen Anlegg AS skal utføre arbeidet, og at dette skal gjerast omgåande. Arbeidet omfattar VA-leidning på Vikastemmo (prosjektnr. 9089). Prosjektet hadde ein kalkyle på kr. 5 000 000,- inkl. mva, og vedrørende finansiering er det vist til budsjettvedtak 2014 om investeringsbudsjett. Det skulle rapportast om framdrift kvar månadslutt, men det er ikkje spesifisert kven som skal rapportere eller til kven det skal rapporterast.

Det går fram at dato for igangsetting av prosjektering var 01.08.2014, igangsetting av bygging 06.10.2014, og planlagt ferdigstilling var utgangen av 2014. Arbeidsordren er signert av dagleg leiar i Stord Vatn og Avlaup KF.

Organisering

Arbeidsordren skildrar organiseringa av prosjektet, men utan å informere om kva organisasjon kvar av dei namngitte personane tilhøyrar. Tabell 6 viser prosjektorganisasjon for Vikastemmo fase ein, slik den går fram av arbeidsordren.

Tabell 6: Prosjektorganisasjon Vikastemmo (9089). Kjelde: arbeidsordre.

Rolle	Namn
Prosjektgruppe	Arnstein Hetlesæter Carl Ove Larsen Andre Bjørndalen Vidar Vedå

¹¹⁷ Stord vatn og avlaup KF: Møteprotokoll 02.09.2014. Oppstart av VA-sanering frå Vabakkjen til toppen av Vikabrekko SVA KF. PS 21/14.

Prosjektansvarleg	Sivert Haaland
Prosjektleder	Carl Ove Larsen
Byggeleder	Vidar Vedå
Kontrollør SVA	Knut Kattatveit/Frank Haugland

I oppstartsmøte 01.10.2014 for «VA-grøft Vabakkjen-Vikastemmo» er også ein prosjektorganisasjon skildra, sjå tabell 7.

Tabell 7: Prosjektorganisasjon per 01.10.2014. Kjelde: Oppstartsmøte for VA-grøft Vabakkjen-Vikastemmo 01.10.2014.

Rolle	Namn	Organisasjon
Byggherre	Carl Ove Larsen	SVA KF
Byggeleder	Vidar Vedå	Gøtz AS
Hovudentreprenør	Arne Korsvik	Engelsen Anlegg AS
Prosjekterande på tekn anlegg.	Andre Bjørndal	Norconsult AS
VA-oppfølging frå kommunen	Frank Haugland	SVA KF
Strømforsyning	Odd Sigve Barane	Sunnhordland Kraftlag AS
Internettleverandør	Arvid Bukholm	Sunnhordland Kraftlag AS
Teleanlegg	Torolf Selle	Telenor Nettutbygging ¹¹⁸
Eigedom og fjernvarme	Frode Hatlevik	Stord kommunale eigedom KF

Risikovurderingar

Det føreligg ikkje dokumentasjon på risikovurderingar og/eller vurderingar av usikkerheit knytt til framdrift eller kostnader. Det føreligg dokumentasjon på andre risikovurderingar, som fokuserer på risiko knytt til arbeidsprosessar, og tryggleik. Det føreligg tre «sikker jobb analyse», datert 13.10.2014, 4.11.2014 og 9.12.2014. I desse blir arbeidsoperasjonar som skal utførast skildra, og det blir vurdert kva risiko som er knytt til dette. Aktuelle tiltak for å redusere risiko blir skissert. Det dreier seg mellom anna om arbeid i veg og behov for manuell dirigering av trafikk, og om avdekking av høgspenkablar med risiko for avgraving av kablar og brot på leidningar.

Oppfølging av økonomi

Avtalt kostnad går fram av kontrakt med entreprenør (NOK 3.191.125 eks. mva.,) og ramme for oppdraget er gjennom styrevedtak sett til NOK 5 mill. Det føreligg ikkje kalkylar, budsjettoppsett eller liknande som tydeleggjer differansen mellom ramme og kontraktssum, og kva kostnader denne differansen skal dekke. Det føreligg heller ikkje dokumentasjon på i kva grad, og eventuelt kor mykje, som er sett av til uføresette kostnader/reserve.

I byggemøte frå oktober 2014 til februar 2015 går det fram at det på prosjektet blir fakturert ein gong i månaden, at entreprenør sender faktura til byggeleder for kontroll, og at endringar og spørsmål går gjennom byggeleder. I møte 10.12.2014 går følgjande fram:¹¹⁹

- Faktura 1 frå EA har nokre postar med mengder meir enn i anbud. Dette må avklarast.
- Post 2.4 EA dokumenterer mengder
- Post 2.6 EA sjekker mengder
- Post 2.47 OK

¹¹⁸ Her står det også «og då truleg Eltel».

¹¹⁹ «EA» står for Engelsen Anlegg som er hovudentreprenør, og «NC» står for Norconsult som er prosjekterande på teknisk anlegg

Post 3.8 EA meiner at det er feil beskrive. NC sjekkar mengder.

I byggemøte 20.01.2015 går det fram at faktura 1 då var betalt, men at det er nokre postar som skal avklarast og justerast på seinare faktura.

I oversendingsbrev opplyser SVA KF vedrørende eventuelle leveranse- og kontrollplanar i Vikastemmo VA-anlegg (prosjektnr. 9089):

Byggeleiar kontrollerte alle leveransar og deretter alle faktura. Kopi av vareleveransar ved faktura. Byggherren fekk deretter faktura til si godkjenning og tilvising.

Det føreligg ikkje budsjett eller prosjektrekneskap sett opp etter rutine/mal det blir vist til i kvalitetssystemet. Prosjektrekneskapen som revisjonen har fått oversendt, viser oversikt over alle bilag som er kontert på prosjekt 9089. Også «fordeling tenester» og «fordeling prosjekttimar» utgjer ei rekkje linjer i rekneskapen, utan nærare spesifikasjon. Sum som går fram av rekneskapen er NOK 5.319.674,81. Med andre ord litt over 300.000 meir enn vedteke ramme. Det føreligg ikkje informasjon om denne meirkostnaden, og det er heller ikkje på noko tidspunkt rapportert om behov for auka ramme eller risiko for at ramma ikkje er tilstrekkeleg (sjå punkt om rapportering nedanfor).

Revisjonen har mottatt ein endringslogg for Vikastemmo fase ein og fase to, frå juni 2015¹²⁰. Loggen viser til 27 endringsmeldingar, med tillegg som til saman utgjer kr. 1 152 303,10.- for **fase ein**.

Av endringsloggen går det fram ei oppsummering av totale kostnader knytt til prosjektet (fase 1), som er vist i figuren under.

Figur 10 Totale kostnader bygge- og anleggsarbeider, inkl. endringar.

Sum Del 1 fakturert ut frå anbud	3 407 695,00
Sum endringsmeldingar Del 1	1 152 303,10
Sum total Del 1	4 559 998,10

Referat frå byggemøta mellom oktober 2014 og februar 2015 viser at endringar i mange tilfelle er drøfta. Til dømes følgjande frå møte 15.10.2014:

- 1 Endring av dimensjonar på vassleidning og spillvassleidning.
- 2 Framgraving av røyr for sjekk av type og dimensjon i vest.
- 3 Grunna høgspent blir det forsiktig graving langs store delar av traseen.
- 4 Spillvatn låg 40cm lågare enn antatt og grøfta blir difor 40cm djupare.
- 5 Sprenging av fjell for å få plass til natursteinmur.

Det går fram av endringsmeldinga:

«Det er førebels ikkje gitt pris eller tidskonsekvens i endringsmeldingane.

Endringsmelding 1 og 2 er tinga og OK.

Endringsmelding 3 veit me enda ikkje omfanget av.

Endringsmelding 4 skal EA¹²¹ sjå nærare kva omfanget blir.

Endringsmelding 5 så ser seg at det ikkje er post for sprenging i samband med mur, men det er post for sprenging av grøft og her er det vel så mykje sprenging for grøft som for mur. Denne endringa må diskuteras.»

Vidare går følgjande det fram av referat frå møte 10.12.2014 at entreprenør varsla fleire endringar. Det står i referatet at «Det er viktig at endringar blir splitta opp rett i det som skal gå til SVA, SKE og SKL. EA må også gå igjennom tidlegare endringar og gi pris på det som manglar samt justere der det trengs.»

Det går ikkje fram av endringsloggen kven som har godkjent endringar. I intervju blir det opplyst at prosjektleiar fortløpande gjorde avklaringar med prosjektansvarleg og fagansvarleg Stord SVA KF, sjølv om prosjektleiar formelt har fullmakt til å godkjenne endringar som er innanfor vedteken kostnadsramme. Det blir kommentert at endringar mellom anna hang saman med at ein avdekkar

¹²⁰ Fakturakontroll er datert 01.06.2015, medan dokumentet er også datert 03.06.2015.

¹²¹ Engelsen Anlegg AS, entreprenør på prosjektet.

dårlig kvalitet på gamle røyr som ein skulle kople saman med. Det var difor heilt naudsynt å skifte ut ein del gamalt. I tillegg viste det seg at ein måtte endre dimensjonar på røyra, noko som utgjorde ein stor kostnad i prosjektet.

Framdrift

I oversendingsbrev opplyser SVA KF til revisjonen at framdriftsplan bestod i at talet på arbeidsdagar var sett til 50, og at det ikkje var behov for framdriftsplan utover det. Framdrift var eit jamleg tema i byggemøta knytt til prosjektet, jf. tabell 8.

Tabell 8: Framdrift i byggemøter frå oktober 2014 til februar 2015 i Vikastemmo fase 1

Nr.	Møtedato	Framdrift (tatt opp i byggemøta)
1	15.10.2014	Oppstart var 09.10.2014. Entreprenør har hogd og gravd av for muring langs elv. Entreprenør har laga framdriftsplan. Opplyst 10 veker i anbod, men varslar no at det kan ta lengre tid enn planlagt grunna mykje høgspenning i traseen som ein ikkje viste om i anbodsfasen.
2	29.10.2014	Litt ekstra arbeid grunna all kabel ¹²² som har dukka opp. Grunna kabelproblema så ligg entreprenør litt bak på muring og vegkryssinga i høve til framdriftsplanen.
3	12.11.2014	Murt ca. 1m høgde og skal til med å grøfta bak muren, men må stoppe no grunna vatn i grøft. Entreprenør vil vente med resten av muring til ein kjem med grøfta frå motsett side. Ligg framleis litt bak framdriftsplanen.
4	25.11.2014	VA-grøfta er komen ca. midt mellom S3 og S4, men vart stoppa opp dagen i forvegen grunna mykje regn i helgen som gjorde at vasstanden i Vikastemmo har stege til terskel. Stopp i dag også og jobbar no berre på vegsida. Fram til no har VA-grøfta gått etter framdriftsplanen. Muringa er på vent og ligg difor etter framdriftsplanen. Entreprenør reknar med å ta VA-grøfta fram til jul og muringa etter jul. Dei kan ta ei ev. muddringa parallelt med VA-grøfta. Entreprenør oppdaterer framdriftsplanen når prosjektleiar hos entreprenøren (McDonnel) er tilbake.
5	10.12.2014	VA-grøft går framleis etter planen. Får kopla i dag. Satsar på å starte på muren igjen i neste veke. Vasstanden har stege igjen grunna mykje regn og det kopla inn pumpe for å senke vasstanden slik at ein kan starte mudringa. Når ein gjekk frå byggemøtet så såg det ut som slusa var tetta til igjen. Entreprenøren skal sjekke dette opp. SVA har rutinar mot bekk-/vassinntak Kulturhuset. Prosjekterende på teknisk anlegg, frå Norconsult, sender NORVAR sitt miljøblad til entreprenør og entreprenør vil prøve å filme sjølv. ¹²³ SVA avklarar med einingsleiar for Regulering, byggjesak og oppmåling i Stord kommune for å få bekrefta at dette er ok. Entreprenør skal sikra og rydde området til jul samt heve vasstand i Vikastemmo. Entreprenør skal oppdatere framdriftsplan.
6	07.01.2015	Muring er først ferdig i løpet av månaden. Mudring er ferdig i dag. Jordslå og rydde i løpet av månaden. Toppmur og gjerde i byrjinga av neste månad. Entreprenør lagar ny framdriftsplan. Anbodspapir er ok. SVA vurderer om dei skal sette i gang med del 2.
7	20.01.2015	Håpar å vere ferdig med mur i neste veke. Startar på betongmur etterpå. Entreprenør satsar på å vere ferdig med alt utan isåing og asfalt i veke 7.
8	04.02.2015	Støypar kant i dag. Har bestilt asfalt til neste veke. Ettersom det i dag ligg 40 cm tele, må ein vurdere forholda før ein kan starte arbeidet. Oppstart for tekniske planar del 2 startar om 3 veker. Byggeleiar kallar inn til oppstartsmøte i neste veke.
9	11.02.2015	Dette var klart i veke 7: betongkant ferdig, har jordslått inn til gangveg og rydda litt, fjerna eksisterande høgspenningkabel oppe på terreng.

¹²² Det dukka opp fem eldre telekable midt i tiltenkt VA-trasé, og ein telekable som ligg i vegen for ein vasskum.

¹²³ NORVAR er i dag Norsk Vann, som er interesse- og kompetanseorganisasjonen for vannbransjen i Norge. Norsk Vann er eigd av kommunar, kommunalt eigde selskap, kommunane sine driftsassistansar og nokre private samvirkevannverk.

Nr.	Møtedato	Framdrift (tatt opp i byggemøta)
-----	----------	----------------------------------

Dette blei gjort i veke 8:

- Grusing av gangvegen langs bekken
- Grusing av gangvegen ned til ny sitteplass ved bekk
- Fjerning av eksist lysmast med bru
- Fjerning av spikerender ved drenshol mur
- Større stein samt tilordning med jord i ende mur vest
- Framgraving av drenerør ved gangveg i ende mur vest
- Rydda i bekken
- Jordslåing av mindre sår mot gangveg langs Vikastemmo
- Jordslåing mot vatnet ved bru
- Asfaltering av gangveg

Dette gjenstår:

- Steinbenker langs Vikastemmo
- Benk ved bekk
- Meir rydding av greiner og boss
- Rekkverk på mur
- Lysmaster
- Siste lag med jord og isåing
- Oppsamlingsnett framom bekkutløp bru?

Har bestilt lysmaster og rekkverk. Entreprenør sett opp når det kje. Når ein er trygg på at vinteren er ferdig så sår ein i ev. legg rullegras.

Entreprenør sender inn sluttdokumentasjon denne veka. Ev. manglar og feil får takast parallelt med del 2. Vidare møter går inn i del 2.

Rapportering

Revisjonen har mottatt oversikter som viser prosjektrapportering på fire tidspunkt. Tabell 9 viser rapportering på kostnadsramme, forbruk, framdrift i prosent, og forventta sluttkostnad for prosjekta VA-anlegg frå Vabakkjen til Vikabrekko (9089). Dette er rapportar som dagleg leiar jamleg la fram i styret for Stord vatn og avlaup KF.

Tabell 9: Prosjektrapportering for prosjekt 9089 frå 31.12.2014 til 30.05.2015

Dato	Prosjektnr.	Kostnadsramme	Forbruk per rap.dato	Framdrift (%)	Forventa sluttkostnad
31.12.2014	9089	5 000 000	108 689	90	5 000 000
28.02.2015	9089	5 000 000	3 434 576	98	4 500 000
31.03.2015	9089	5 000 000	3 554 200	98	4 500 000
30.05.2015	9089	5 000 000	4 780 391	99	5 000 000

Det er rapportert frå føretaket til kommunestyret ved avslutning av kvar tertial. VA-anlegg Vabakkjen, prosjektnr. 9089, blei per 30.4.2015 rapportert å vere under produksjon. Ramme og/eller prognose for prosjektet går ikkje fram av tertialrapporten.

Stord kommunalteknikk opplyser i oversendingsbrev til revisjonen at det ikkje er gjennomført sjekklister for status/kvalitetssikring i prosjektet.

Avslutning av prosjektet

Frå Stord kommunalteknikk blir følgjande opplyst i samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen: «SKT avgjorde administrativt at det ikkje var naudsynt å laga eigen sluttrapport for dette prosjektet sidan eininga arbeidde med ny mal for sluttrapport og denne ikkje var endeleg utforma.»

Det er ikkje gjort ei dokumentert evaluering av prosjektet, der ein til dømes vurderer læringspunkt til framtidige prosjekt. I intervju blir det kommentert at det i dag er meir fokus på evaluering, og det å lære av feil eller manglar ved tidlegare prosjekt. Det blir også peikt på at ein i dag arbeider meir aktivt enn for nokre år sidan med å prøve å finne ut kvifor eit problem har oppstått i eit prosjekt – om endringar til dømes skuldast manglar ved prosjekteringa eller om det ikkje var mogleg å føresjå endringa.

5.4.2 Vurdering

Det er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande at det ikkje føreligg dokumentasjon på utarbeiding av verken opphavlege kalkylar eller seinare kalkylar som omfattar heile ramma for prosjektet. Det er heller ikkje tilfredsstillande at det innleiingsvis i prosjektet blei gjennomført direkteanskaffingar av rådgjevingstenester, utan konkurranseeksponering. Dette er sannsynlegvis i strid med reglane om offentlege anskaffingar. Revisjonen vil samtidig presisere at det i denne forvaltingsrevisjonen ikkje er gjort konkrete kontrollar knytt til etterleving av regelverket om offentlege anskaffingar.

I gjennomføringa av prosjektet har det vore tett kontakt med entreprenør, og det har blitt jamleg rapportert på framdrift frå entreprenøren si side. Revisjonen merkar seg også at det har vore månadleg rapportering på både økonomi og framdrift til dagleg leiar i føretaket og deretter vidare til styret. Revisjonen stiller likevel spørsmål ved at prosjektrekneskapen viser ei overskriding av ramma for prosjektet, utan at dette på noko tidspunkt er kommentert eller rapportert om i føreliggjande prosjektdokumentasjon. Dette er etter revisjonen si vurdering ein mangel ved rapporteringa og kostnadsstyringa i prosjektet. Revisjonen registrerer også at det er betydelege kostnader knytt til endringar i prosjektet, sett i forhold til dei budsjetterte kostnadene til bygge- og anleggsarbeid. Dersom dette er eit prosjekt med så stor grad av usikkerheit at det er forventa å få ein så stor kostnadmessig prosentdel endringar, burde dette vore vurdert og dokumentert på førehand, gjennom vurderingar av usikkerheit og risiko. Det bør då også gjenspeglast gjennom kor mykje av den totale ramma som er sett av til uføresette kostnader/reserver. Det er mogleg at slike vurderingar er gjort i dette prosjektet, men dei er etter det revisjonen kan sjå ikkje dokumentert. Det føreligg heller ikkje dokumentasjon på kor mykje som opphavleg var sett av til uføresette kostnader/reserver. Dette er etter revisjonen si vurdering ein mangel i planlegginga og styringa av prosjektet.

Etter dagens retningslinjer skal det rapporterast på alle avslutta investeringsprosjekt til kommunestyret, og dette var det krav om også på det tidspunkt prosjektet blei gjennomført og avslutta. Det er difor ikkje tilfredsstillande at dette ikkje er gjort. Revisjonen meiner også at det burde blitt gjennomført ei evaluering etter avslutta prosjekt, mellom anna med grunnlag i overskriding av ramma og dei betydelege kostnadene til endringar. Slike forhold indikerer etter revisjonen si vurdering at det kan vere særlege behov for å gjennomgå prosjektet og vurdere om det er mogleg å gjere noko annleis i neste prosjekt for å redusere risikoen for overskridingar og stor grad av endringar. Revisjonen meiner at det er ein mangel ved prosjektgjennomføringa at slik evaluering ikkje blei gjennomført. Utarbeiding av sluttrapport med prosjektevaluering er også ein del av rutinane i kvalitetssystemet.

6. Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at det er utarbeidd retningslinjer, rutinar, malar mv. for ulike fasar og oppgåver i gjennomføringa av investeringsprosjekt både innanfor bygg og VA i Stord kommune. Samtidig har rutinar og malar i varierende grad blitt nytta dei seinare åra, og dei har heller ikkje blitt systematisk gjennomgått og revidert på fleire år. Dette har medført at ikkje alle rutinar er oppdaterte, og at det i nokre tilfelle er avvik mellom overordna styringsdokument og rutinar som inngår i kvalitetssystema. Dette er ikkje tilfredsstillande, og revisjonen meiner difor at revisjonen av kvalitetssystema som kommunen har gjennomført den seinare tida, er særskild viktig.

Revisjonen stiller spørsmål ved at PLP-metodikken, som blir opplyst å vere sentral for Stord kommune si tilnærming til organisering av gjennomføringa av investeringsprosjekt, per i dag ikkje er skildra i overordna styringsdokument. Revisjonen meiner dette er ein mangel ved styringsdokumenta på dette området, og at det er positivt at det blir vist til at PLP-metodikken vil bli innarbeidd i overordna styringsdokument.

I praksis føreligg det i hovudsak tydelege skildringar av ansvar og mynde, samt organisering av investeringsprosjekt. Det er også stilt tydelege krav til avklaring av ansvar og roller i gjennomføringa av investeringsprosjekt. Revisjonen meiner samtidig at det ikkje er tilfredsstillande at det ikkje er skriftleggjort fullmakt til å disponere rammeløyvingar til samarbeidsprosjekt innanfor VA. I tillegg er det etter revisjonen si vurdering behov for å avklare og tydeleggjere fullmakter til å godkjenne endringar i investeringsprosjekt. Leiaravtalar og stillingsinstruksar er i varierende grad utarbeidd og oppdaterte, og revisjonen meiner at det er viktig at kommunen sørgjer for at det blir utarbeidd leiaravtalar og stillingsinstruksar der dette er relevant. Leiaravtalar er mellom anna viktig sidan einingsleiarane sine fullmakter er tydeleggjort gjennom desse.

Når det gjeld planlegging, gjennomføring og avslutning av investeringsprosjekt, føreligg det retningslinjer og rutinar knytt til ei rekkje sentrale oppgåver og arbeidsprosessar. Revisjonen meiner likevel at det er rom for vidareutvikling og forbetring av retningslinjer og rutinar på fleire område. Dette gjeld mellom anna utarbeiding av kalkylar, inkludert identifisering og vurdering av usikkerheit, samt rutinar for gjennomføring av risikovurderingar. Det synast å vere etablert gode rutinar for rapportering, og det blir vurdert som positivt at det no også blir rapportert til kommunalsjef på status for heile prosjektporteføljen til Stord kommunalteknikk. Revisjonen meiner samtidig at det er behov for å gjennomgå føreliggjande krav til rapportering, og sikre at alle rapporteringskrav som i praksis føreligg, blir skriftleg nedfelt.

Gjennomgangen av to case viser etter revisjonen si vurdering til dels døme på gode behovsvurderingar, tydeleg forankring og god praksis for rapportering. Samtidig viser gjennomgangen også døme på manglande dokumentasjon og formalisering, samt enkelte døme på manglande etterleving av interne retningslinjer og rutinar.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at Stord kommune gjennomfører følgjande tiltak:

1. Sørgjer for at PLP-metodikken blir nedfelt i relevante kommunale styringsdokument.
2. Sørgjer for at fullmakter blir gjennomgått og oppdatert/utarbeidd der desse manglar eller ikkje er korrekte. Under dette:
 - a. Skriftleggjer fullmakter knytt til disponering av rammeløyvingar til samarbeidsprosjekt
 - b. Gjennomgår og oppdaterer fullmakter til godkjenning av endringar i investeringsprosjekt
 - c. Sikrar at einingsleiarane sine fullmakter innanfor drift er skriftleggjort
3. Gjennomgår, oppdaterer og – der det ikkje allereie føreligg – utarbeider leiaravtalar og stillingsinstruksar for relevante stillingar og roller
4. Sørgjer for at etablerte krav til rapportering blir skriftleggjort
5. Avklarar kriterium for kva tid forprosjekt kan handsamast administrativt, og tydeleggjer kva som er meint med «større» prosjekt

6. Etablerer ytterlegare rutinar for risikokartleggingar og –vurderingar
7. Utarbeider ytterlegare rutinar for utarbeiding av kalkylar, inkludert rutinar for identifisering og vurdering av usikkerheit som kan påverke kalkylane
8. Vurderer å fastsette kriterium for kor stor grad av usikkerheit som er akseptabel i ulike fasar av eit investeringsprosjekt.
9. Tydeleggjer rutinar for definisjon av kvalitetsmål for investeringsprosjekt
10. Definere krav til oppfølging av kontraktar gjennom heile kontraktperioden
11. Sørgjer for at det føreligg rutinar for systematisk revisjon av styringsdokument, retningsliner, rutinar og malar, slik at ein sikrar at desse er oppdaterte og i samsvar med regelverk og vedtak/reglement

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Deloitte AS

Vår dato: 19.04.2018
Vår ref: 2017/1527 - 9397/2018 / 217
Dykkar ref:

Uttale i samband med forvaltningsrevisjon av «Prosjektstyring og oppfølging av investeringar»

Deloitte har på oppdrag frå kontrollutvalet gjennomført ein forvaltningsrevisjon av prosjektstyring og oppfølging av investeringar i Stord kommune. Rådmannen har 11. april 2018 motteke utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til uttale.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å vurdere kommunen sine retningslinjer og prosedyrar for gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekt. Rådmannen meiner at revisjonsrapporten dannar eit godt grunnlag for det vidare arbeidet i kommunen for å sikre god prosjektstyring og oppfølging av investeringar. Det vil vere nyttig å følgje opp dei tilrådingane som revisjonen har gitt, for å styrke prosjektstyringa i kommunen.

Det er eit pågåande arbeid med å revidere og oppdatere kommunen si prosjekthandbok. «Prosjekthandbok for Stord kommune» med tilhøyrande prosedyrar for gjennomføring av prosjekt, skal leggast inn kvalitetssystemet (Compilo). Dette vil gjere at nokre av tiltaka som revisjonen tilrår i kapittel 6 vert følgt opp med det første.

Med helsing

Magnus Mjør
Rådmann

Brevet er godkjent elektronisk og har difor inga underskrift

Fagavdeling næring, miljø og kultur
Postboks 304
5402 STORD

Rådhuset
post@stord.kommune.no

Telefon
53 49 68 11

Org.nr
939 866 914

Vedlegg 2: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova)* av 25. september 1992 nr. 107. Sist endra 1. januar 2018. Lenkje: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

Dokumentasjon frå Stord kommune

Stord kommune: Opprusting av Stord ungdomsskule 21.11.2002 og Forstudierapport – ungdomsskulane i Stord juni 2005.

Stord kommune: Revidert skulebruksplan for Stord kommune 2008-2015. 29.11.2008.

Stord kommune, Kommunestyret: Sak 63/08, Revisjon av skulebruksplan 2008-2015. 18.12.2008.

Stord kommune: Sakspapir til møte i komité for oppvekst og utdanning 13.10.2009. Forstudierapport opprustning/nybygg Stord ungdomsskule, august/september 2009.

Stord kommune, kommunestyret: sak 77/09 Årsbudsjett 2010, økonomiplan 2010-2013. 3.12.2009.

Stord kommune: Møtereferat arbeidsgruppemøte nr. 1. Prosjekt opprusting/nybygg Stord ungdomsskule. 12.3.2010.

Stord kommune: Møtereferat arbeidsgruppemøte nr. 3. Prosjekt opprusting/nybygg Stord ungdomsskule. 15.4.2010.

Stord kommune: Møtereferat arbeidsgruppemøte nr 6. Prosjekt opprusting/nybygg Stord ungdomsskule. 28.6.2010.

Stord kommune, kommunestyret: Sak PS 72/10, Årsbudsjett 2011, økonomiplan 2011-2014. 2.12.2010.

Stord kommune: Saksframlegg til Komité for oppvekst og utdanning. Sak PS 10/11, 8.3.2011.

Stord kommune: Saksframlegg til Komité for oppvekst og utdannings, sak PS 11/11, 29.3.2011.

Stord kommune: Rådmannen sitt framlegg til årsbudsjett 2012, økonomiplan 2012-2015. 19.10.2011.

Stord kommune: Prosjektorganisering og prosesser, APC -2012.

Stord kommune: Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan 2016-2019. Vedtatt i kommunestyremøte 26.11.2015, i sak PS 62/15.

Stord kommune: Årsmelding 2016.

Stord kommune: Årsrekneskap 2016.

Stord kommune: Revidering - delegering av avgjerdsmynde frå kommunestyret til andre folkevalde organ og til rådmannen. Kommunestyret, sak 3/2016, 25. februar 2016. Saksframlegg.

Stord kommune: Økonomireglement for Stord kommune. Vedteke av kommunestyret 31.03.2016.

Stord kommune: Byggjerekneskap for investeringsprosjekt – Langeland skule – Nybygg og ombygging/rehabilitering av eksisterande skulebygg, 03.05.2016, Arkivref: 2013/4584 - 9634/2016.

Stord kommune: Notat om ny sjukeheim bandadalskvartalet – tinging av oppdrag, 12.12.2016, Ref: 2016/956 – 25456/2016 / 614

Stord kommune: Delegering av avgjerdsmynde. Frå kommunestyret til andre folkevalde organ og til rådmannen. Sist endra 16.2.2017

Stord kommune: Delegering av avgjerdsmynde. Frå rådmannen til einingsleiarane. Sist endra 16.2.2017

Stord kommune: Sak PS 49/2017. Budsjettrevisjon andre tertial.

Stord kommune: Forvaltningsrevisjon - prosjektstyring og oppfølging av investeringar - oversending av etterspurt dokumentasjon. 09.06.2017. Ref: 2017/1527 - 12945/2017 / 217. Brev frå kommunalsjef Lovise Vestbøstad i Stord kommune til Deloitte.

Stord kommune: Leiaravtale for Stord kommune. Mellom einingsleiar i SKE og kommunalsjef. 01.09.2017.

Stord kommune: Rådmannen sitt framlegg til budsjett og økonomiplan 2018-2021.

Stord kommunale eigedom KF: Årsmelding 2013.

Stord kommunale eigedom KF: Årsmelding 2015.

Stord kommunale eigedom: Utlysing av stilling om prosjektleiar. 2016.

Stord kommunale eigedom: Oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring og oppfølging av investering. Utan dato.

Stord kommunale eigedom: Kvalitetssystem for gjennomføring av byggeprosjekt i Stord kommune.

Stord vatn og avlaup KF: Møteprotokoll 10.03.2014. PS 6/14 Orienteringar og meldingar. 9045 Vabakkjenkrysset omlegging.

Stord vatn og avlaup KF: Møteinnkalling 02.09.2014. Oppstart av VA-sanering frå Vabakkjen til toppen av Vikabrekko SVA KF. PS 21/14.

Stord kommunalteknikk: Rehabilitering av VA-anlegg i Rindane. Prosjektbestilling. 22.2.2017.

Stord kommunalteknikk: Utfyllande opplysningar til Deloitte sitt varsel om oppstart av forvaltningsrevisjon – prosjektstyring av investeringar i Stord kommunalteknikk («VA-prosjekt»), 08.06.2017

Stord kommunalteknikk: Attendemeldingsdokument. Dokumentasjon knytt til prosjekt nr. 9089 «Vikastemmo VA-anlegg». Utan dato. Sendt til revisjonen på e-post 4.10.2017.

Stord kommunalteknikk: Stillingsbeskrivelse fag- og utviklingssjef. Ikkje datert.

Stord kommunalteknikk: Stillingsbeskrivelse prosjektleiar i Stord vant og avlaup KF. Ikkje datert.

Stord kommunalteknikk: Kvalitetssikringssystem for prosjekt i Stord kommunalteknikk.

Anna litteratur

Difi og Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF): *Evaluering av arkitekt- og rådgiveroppdrag*. Skjemaets revisjonsdato 23.01.2014. Versjonsnummer 2.0.

Finansdepartementet: *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ. Målstruktur og målformulering*. Rettleiar nr. 10. Versjon 1.1, utkast, datert 28.4.2010.

Kommunesektorens organisasjon: *Evaluering av tjenesteleveranser*. Skjemaets revisjonsdato 19.11.2014. Versjonsnummer 2.1.1.

KS: «Tillit.» *Folkevalgt i kommunen og i fylkeskommunen*. 2015.

Norges interne revisorers foreining: *Internkontroll – et integrert rammeverk*. Oslo, 1996.

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

Standard Norge: *Alminnelig kontraktsbestemmelser for byggelederoppdrag* (NS 8403:2005).

Standard Norge: *Veiledning i prosjektledelse* (NS-ISO 21500:2012).

Torp, Olav m.fl.: *Prosess for kostnadsestimering under usikkerhet*. Concept temahefte nr. 6. 2015.



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

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

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