

## **Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune kommune**

Bybanen utbygging

Prosjektplan/engagement letter

Oktober 2018

«Forvaltningsrevisjon av Bybanen  
utbygging- prosjektplan »

Oktober 2018

Prosjektplan utarbeidd for  
Hordaland fylkeskommune av  
Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)

# Innhold

1.	Føremål og problemstillingar	4
2.	Revisjonskriterium	5
3.	Metode	9
4.	Tid og ressursbruk	10

# 1. Føremål og problemstillingar

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 24.9.2018 utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av Bybanen utbygging i Hordaland fylkeskommune.

Bybanen utbygging (BU) er ei avdeling i Hordaland fylkeskommune med ansvar for planlegging, design og utbygging av bybanen. Direktør for BU rapporterer direkte til fylkesrådmannen. Eininga består av om lag 50 medarbeidarar, 33 fast tilsette og omlag 20 innleigde. Bybanen utbygging har ansvar for prosjektering, design og utbygging av infrastrukturen for Bybanen. Som ein del av dette arbeidet inngår Bybanen utbygging kontraktar med ulike leverandørar knytt til utbygging og drift av infrastrukturen.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen vil vere å undersøke om Bybanen utbygging har etablert system og rutinar som sikrar at oppgåver og funksjonar som er lagt til BU blir utført på ein god måte.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. I kva grad er det etablert tilfredsstillande internkontroll, under dette:
  - Kontrollmiljø
  - Risikovurderingar
  - Kontrollaktivitetar
  - Kommunikasjon og informasjon
  - Leiinga si oppfølging
2. Er det etablert tilstrekkeleg med overordna system og rutinar for prosjektstyring?
3. Er det etablert tilfredsstillande rutinar for innkjøp av tenester?
4. Er det etablert tilfredsstillande rutinar for kontraktsoppfølging?
  - Er det etablert system for registrering og oppfølging av kontraktar?
  - Blir det gjennomført kontrollar for å undersøke at kontraktar blir etterlevd?
5. I kva grad er det etablert rutinar for samhandling med sentrale aktørar knytt til utbygging av bybanen?

## 1.3 Avgrensingar

Tema som internkontroll, prosjektstyring, innkjøp og kontraktsoppfølging vil bli vurdert på systemnivå. Vi vil ikkje gå inn i enkeltvis prosjekt for å vurdere om desse prosessane faktisk er gjennomført i samsvar med regelverk og rutinar.

## 2. Revisjonskriterium

### 2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

### 2.2 Internkontroll

I NOU 2016:4 Ny kommunelov er internkontroll eit eige tema som blir drøfta. Det blir påpeika at:

For enhver virksomhet er det å ha kontroll med at virksomheten drives i tråd med de mål og rammer som gjelder for virksomheten, en sentral del av styringen og av det å drive en virksomhet. Internkontroll vil kunne sikre at det ikke skjer avvik på vesentlige områder. Dette gjelder selvsagt også for kommuner. Slik kontroll med kommunens virksomhet er viktig både for kommunen selv, for innbyggere og mottakere av tjenester, for folkevalgt styring og for allmennhetens tillit til forvaltningen.

Det går fram av kommunelova<sup>1</sup> § 23 nr. 2 at administrasjonssjefen «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Kommunelova gjev inga nærare skildring av kva som ligg i «betryggende kontroll», men det går fram av Ot.prp. nr. 70 (2002–2003)<sup>2</sup> at

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.<sup>3</sup>

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det vidare fram at internkontroll blir definert i vid forstand som ein prosess, sett i verk og gjennomført av leiarar og tilsette i verksemda med føremål å sikre måloppnåing på følgjande område:

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

I ein rapport frå Kommunal- og regionaldepartementet om internkontroll i kommunane, blir det peika på at kommunane er komplekse verksemder som er regulert av ei rekke lover og forskrifter som både kan vere sektorovergripande, eller som definerer krav til internkontroll innanfor avgrensa område av verksemda. Krava er delvis dei same som er retta mot andre verksemder/arbeidsstader, og delvis er krava spesifikke for kommunar og/eller kommunale oppgåver.

Det finst fleire rammeverk for korleis ein kan utarbeide eit internkontrollsystem. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen som definerer internkontroll som ein prosess som gir rimeleg tryggleik for at en organisasjon oppnår sine mål, og som sikrar ei effektiv drift, påliteleg rapportering og etterleving av lovar og regler.<sup>4</sup> Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

---

<sup>1</sup> Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

<sup>2</sup> Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

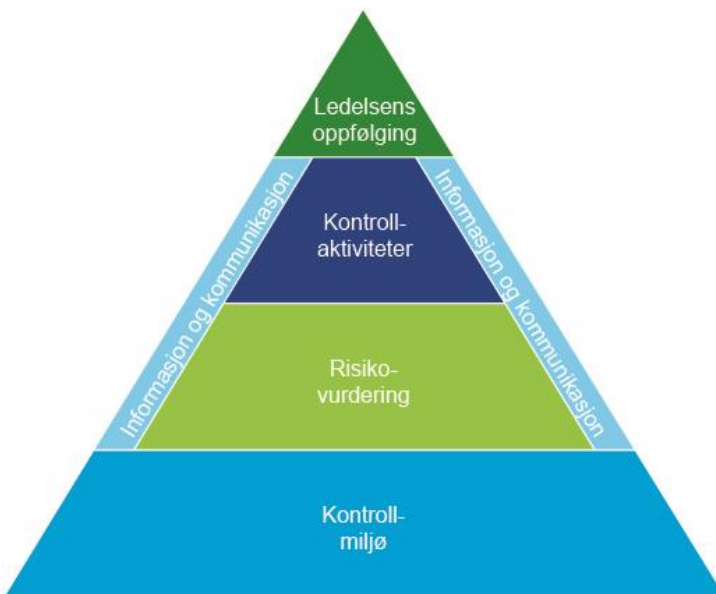
<sup>3</sup> Kapittel 1.5.4

<sup>4</sup> Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

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

Komponentane er gjensidig avhengige av kvarandre, og likeverdige deler av eit internkontrollsystem. COSO-modellen kan illustrerast slik:

**Figur 1: Illustrasjon av COSO-modellen**



I COSO sitt rammeverk går det frem at mål på sektorovergripande nivå er ein føresetnad for internkontroll. Leiingar og tilsette i organisasjonen må ha ei forståing for dei overordna strategiane og måla i organisasjonen, og ein del av internkontrollarbeidet er å spesifisere målbare, oppnåelige, relevante og tidfesta mål som organisasjonen skal jobbe etter. Desse overordna måla skal operasjonaliserast til dei underliggende einingane i organisasjonen.

Kontrollmiljøet er grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeidarane sine haldningar, etiske verdiar og kompetanse. Kontrollmiljøet blir påverka av korleis verksemda er organisert, kva leiingsfilosofi som er gjeldande og korleis leiarskapen blir praktisert.

Vidare skal risikovurderingar sikre at dei arbeidsprosessane som har høgast sannsyn for, og konsekvens av, svikt, feil eller manglar blir identifiserte. Det er eit mål at leiinga skal ta omsyn til risikovurderinga i utforming av internkontrollen, ved at ein fokuserer og avgrensar internkontrollen til dei arbeidsprosessane som har høgast risiko.

Kontrollaktivitetane er dei tiltak som blir sett i verk for å sikre etterleving av regelverk, retningslinjer og krav til tenesteutføring, og for handtere risiko avdekka i risikovurderingar. Føremålet med kontrollaktivitetane er å medverke til at rutinar og system skal fungere slik som bestemt.

For å oppnå god internkontroll er det i følgje COSO-modellen vidare viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette er naudsynt for at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret dei er tildelt.

For å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er naudsynte for å oppnå ein god internkontroll er også leiinga si oppfølging viktig. Resultat skal bli følgt opp for å avdekke om dei er i samsvar med verksemda sine strategiar og planar.

### 2.3 Prosjektstyring

Grunnleggjande prinsipp for prosjektgjennomføring kan utleiast av teori og standardar. I forvaltningsrevisjonen vil ISO-standarden "Kvalitetsstyring i prosjekt" og «Systemer for kvalitetsstyring» bli nytta som autoritativ kjelde. Dei framhever at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ei profesjonell og standardisert prosjektstyring.

### 2.4 Innkjøp og kontraktsoppfølging

Alle etatar og organ i fylkeskommunen er omfatta av regelverket for offentlege anskaffingar (ref. anskaffingslova § 2 andre ledd punkt b). Under presenterer vi grunnprinsippa i lov og forskrift, samt nokre sentrale og relevante føresegn frå regelverket.

§ 1 i anskaffingslova definerer føremålet med lova på følgjande måte:

Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Dei grunnleggjande prinsippa i anskaffingslova går fram i § 4, som seier at:

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggjande prinsipp om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

*Konkurranseprinsippet* tyder at offentlege kjøp skal skje på grunnlag av konkurranse, utan omsyn til kva for ein innkjøpsprosedyre som blir nytta. Både ut frå samfunnsøkonomiske og forretningsmessige omsyn, samt forvaltningsrettslege prinsipp om likebehandling, er det ønskeleg at offentlege innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandørar.

*Likebehandling* av leverandørane medfører at fylkeskommunen under heile prosessen skal leggje tilhøva til rette for at flest mogleg av dei potensielle leverandørane får høve til å konkurrere om leveransen på same grunnlag. Leverandørane må difor bli gjeve likeverdige føresetnader for å få sitt tilbod valt.<sup>5</sup>

Prinsippet om «*forutberegnelighet*» omhandlar føreseielegheit for leverandørane. Prinsippet seier at oppdragsgjevar skal syte for at leverandørar har tilstrekkeleg informasjon om konkurransen og gjennomføringa av denne, til at dei kan ta forsvarlege vurderingar og avgjersler med omsyn til tilbodets innhald.

Prinsippet om *etterprøving* handlar om at anskaffingane til fylkeskommunen skal kunne etterprøvast av leverandørane. Dette betyr at fylkeskommunen må kunne dokumentere dei ulike stega i anskaffingsprosessen. fylkeskommunen må difor syte for at dei vurderingane som blir gjort og den dokumentasjonen som har betydning for anskaffinga er skriftleggjort, klår og utfyllande nok til at ein tredjepart eller eit klageorgan i ettertid kan få ein god forståing av dei vurderingane som vart gjort.

*Samhøveprinsippet* (forholdsmessighetsprinsippet) inneber at dei pliktar og rettar som blir utleia frå dei andre prinsippa, må tilpassast den enskilde anskaffingas art og omfang. Dette betyr at dei krav som blir stilt til prosedyren fylkeskommunen skal gjennomføre, må stå i høve til det som skal kjøpast inn, og at dei krava fylkeskommunen stiller til leverandøren også må stå i høve til anskaffinga. Fylkeskommunen skal med andre ord ikkje stille strengare krav enn det som er naudsynt for å realisere føremålet med anskaffinga. I forarbeidet til lova blir det understreka at etterleving av dette prinsippet er sentralt for å

---

<sup>5</sup> I forarbeidet til lova blir likebehandlingsprinsippet omtalt som det viktigaste av alle prinsippa i paragrafen, ref. Prop. 51 L (2015-2016), side 82.

realisere føremålet med lova om effektiv bruk av samfunnets ressursar, særleg når det gjeld mindre anskaffingar.

Ref. § 2 i anskaffingslova, gjeld desse grunnleggjande prinsippa for alle anskaffingar over 100 000 kroner eks. mva. I *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*, gjeldande frå 07.12.2017, går det fram at fylkeskommunen også for anskaffingar under 100 000 kroner eks. mva. bør sjå hen til og opptre i samsvar med desse grunnleggjande prinsippa.<sup>6</sup>

Dei konkrete formkrava til gjennomføring av anskaffingar varierer etter verdien på anskaffinga og kva type anskaffing det er tale om. Dei konkrete krava går fram av FOA. Del I av forskrifta gjeld alle typar anskaffingar som er omfatta av forskrifta, medan del II gjeld kontraktar med ein anslått verdi på minst 1,3 millionar kroner eks. mva. Del III gjeld kontraktar med anslått verdi lik eller over EØS-terskelverdiane som er nærare spesifisert i forskriftas § 5-3, del IV gjeld kontraktar for helse- og sosialtenester med anslått verdi lik eller over 6,95 millionar kroner eks. mva., og del V gjeld plan- og designkonkurransar med ein anslått verdi på minst 2 millionar kroner eks. mva.

FOA § 5-4 stiller krav til at fylkeskommunen som oppdragsgjevar skal gjere ei forsvarleg berekning av verdien på innkjøp, slik at det blir avgjort om innkjøpet kjem over eller under dei ulike terskelverdiane.

Kontraktsoppfølging kan sjåast på som ein sjølvstendig prosess som kjem etter innkjøpsprosessen. Kontraktsoppfølginga omfattar oppdragsgjevar si handtering av kontraktsforholdet frå det tidspunktet kontrakten er underskriven til kontrakten er avslutta og partane ikkje har rettar og plikter etter denne. Ein sentral del av kontraktsoppfølging er kontrollrutinar for å sikre at varer eller tenester blir levert i samsvar med krava i den framforhandla kontrakten. Dette gjeld både kvalitet/innhald i vara eller tenesta, og at del- og totalprisar er i samsvar med kontrakt. Vidare høyrer det til kontraktsoppfølginga å reklamere på eventuelle manglar og å vurdere bruk av sanksjonar overfor leverandørar dersom dette er naudsynt. Eit viktig hjelpemiddel i kontraktsoppfølging kan vere eit manuelt eller elektronisk register over kontraktar som syner ei totaloversikt over gjeldande kontraktar. Uavhengig av om ein har eit slikt register eller om ein vel å nytte eit vanleg saks-/arkivsystem, er det ein føremon at det er klare rutinar for å registrere kontraktar og nøkkelinformasjon knytt til kontraktane.

## **2.5 Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak**

Relevante fylkeskommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som revisjonskriterium.

---

<sup>6</sup> Sjå punkt 7.1.3 i rettleiaren: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>



## 3. Metode

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

### 3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare vil dokumentasjon av system og rutinar bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert i forhold til revisjonskriteria.

### 3.2 Intervju

Får å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervjuje utvalte personar frå Bybanen utbygging. Vi tek sikte på å gjennomføre om lag 4 intervju med leiarar og personar med ansvar for sentrale arbeidsprosessar slik som innkjøp, kontraktsoppfølging og prosjektstyring. Det kan også vere aktuelt å intervjuje Fylkesrådmannen som eininga er direkte underlagt og rapporterer til, samt ei eller fleire einingar som eininga samhandlar med. Tilsaman 6-7 intervju.

### 3.3 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuja for verifisering. Det er informasjon frå dei verifisert intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkeskommunen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil ble vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

## 4. Tid og ressursbruk

### 4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg teamet bestå av prosjektleiar Birte Bjørkelo (director), Iver Fiksdal (manager) og Marius Aure (senior konsulent). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

### 4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 326 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ein eventuell presentasjon av rapporten i fylkestinget vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

### 4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere i starten av november 2018 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av april 2019. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen sender over etterspurd dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, og at utvalde personar stillar til og verifiserer intervju (ev. andre krav).

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Hordaland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 15 oktober 2018



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://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 advisory, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500<sup>®</sup> companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories 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.