

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Internkontroll i Bybanen Utbygging

Mai 2019

«Internkontroll i Bybanen
Utbygging»

Mai 2019

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

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

Samandrag

Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av internkontroll i Bybanen Utbygging. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 94/18, 24. september 2018.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore 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. Forvaltningsrevisjonen har omfatta gjennomgang av overordna internkontroll, prosjektstyring, innkjøp, kontraktsoppfølging og samhandling med sentrale aktørar. I samband med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon frå Bybanen Utbygging. Revisjonen har også gjennomført intervju med utvalde personar frå Bybanen Utbygging som er involvert i sentrale arbeidsprosessar slik som innkjøp, kontraktsoppfølging og prosjektstyring.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel i rapporten (kapittel 3-7) kort oppsummert, og deretter er revisjonen sine tilrådingar lista opp. Avslutningsvis i samandraget er det også ei lesarrettleiing der ein kan finne informasjon om korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Overordna internkontroll

Forvaltningsrevisjonen viser at Bybanen Utbygging (BU) etter revisjonen si vurdering i hovudsak har etablert ein tilfredsstillande internkontroll tilpassa organisasjonen sine forhold og behov, under dette elektronisk kvalitetssystem, arbeid med kontrollmiljø, bruk av risikovurderingar for å identifisere risiko for svikt, feil og manglar i sentrale arbeidsprosessar og kontrollaktivitetar (rutinar, malar og sjekklistar) for å sikre kontroll med at sentrale oppgåver blir gjennomført i samsvar med krav og føringar. Samtidig avdekkar forvaltningsrevisjonen forbetningspotensial knytt til etablering av enkelte relevante kontrollaktiviteter. Forvaltningsrevisjonen viser at det for nokre område innanfor hovudprosess for gjennomføring av byggetrinn, ikkje er utarbeidd rutinar i samsvar med det strukturen det er lagt opp til i kvalitetssystemet. Det er heller ikkje utarbeidd rutinar for å gjennomføre kontrollar av om rutinar som er etablert, blir nytta i samsvar med intensjonen.

Revisjonen meiner at mangel på skriftlege rutinar kan medføre risiko for feil og manglar ved utføring av viktige oppgåver, samt gjere utføringa av desse oppgåvene personavhengig. For å sikre at alle oppgåver blir utført i samsvar med intensjonen og krav i relevante regelverk som regulerer tenesteutføring, meiner revisjonen det er viktig at BU sørger for at det blir utarbeidd skriftlege rutinar for alle dei oppgåvene som er definert i verksemda sitt eige kvalitetssystem. Revisjonen meiner også det at det vil kunne vere hensiktsmessig for BU å etablere hyppigare og meir systematiske kontrollar for å undersøke og følgje opp i kva grad dei rutinar og malar som er etablert for sentrale aktivitetar i BU sine hovudprosessar, og som skal bidra til at verksemda etterlev regelverk og når dei mål som er sett, blir nytta.

Prosjektstyring

Forvaltningsrevisjonen viser at BU har etablert rutinar for oppfølging av sentrale mål for prosjektet (styring av kostnader, framdrift og kvalitet), samt rutinar for strukturert styring av usikkerheit i dei ulike entreprisane som byggetrinn 4 er sett saman av. Revisjonen meiner at dei rutinane BU har etablert for å styre det overordna prosjektet byggetrinn 4 av Bybanen i stor grad er i samsvar med dei føringar og grunnleggjande prinsipp som er nedfelt i anerkjente standardar for prosjektstyring, både når det gjeld framdrifts- og kostnadsstyring, og når det gjeld identifisering, overvaking og oppfølging av risiko i prosjektet.

BU vurderer at det på revisjonstidspunktet er realistisk at ein skal klare å innfri dei måla som er sett for utbygging av Bybanen med omsyn til både tid, kost og kvalitet. Samtidig kjem det fram i forvaltningsrevisjonen at risikoen knytt å innfri kostnads mål er høgare i inneverande byggetrinn enn i tidlegare byggetrinn, ettersom BU si styringsramme er lågare enn det kostnadsestimatet som er utført for byggetrinnet. Det kjem også fram at sluttprognosen for byggetrinnet på tidspunktet for forvaltningsrevisjonen låg om lag 100 millionar kroner over den gjeldande styringsramma, samtidig som

det fleire store entreprisekontraktar i prosjektet (som det kan knyte seg risiko til) framleis ikkje er inngått. Revisjonen meiner dette understreker viktigheita av at BU har gode nok system og rutinar for å styre prosjekta sine, og av at verksemda også i det vidare arbeidet med byggetrinn 4 sikrar at relevante aktivitetar blir styrt på ein strukturert måte i samsvar med dei rutinar som er etablert. Dette for å sikre at måla som er definert for byggetrinn 4 i størst mogleg grad blir innfridd.

Vidare er det revisjonen si vurdering at BU må sørge for at det blir utarbeidd tilstrekkeleg med system og rutinar for å halde oversikt over inntekter i byggetrinnet, under dette oversikt over kva utgifter dei ulike involverte aktørane skal betale for, samt rutinar for å berekne dei kostnader som skal vidarefakturerast og når kostnadane skal betalast. Forvaltningsrevisjonen viser at det ikkje er utarbeidd gode avtalar/oversiktar for korleis dei involverte partane i Miljøløftet i praksis skal dele finansieringa av prosjektet og til kva tid dei ulike bidraga skal betalast. System og rutinar for å halde oversikt over inntektene i byggetrinnet, vil kunne bidra til å sikre at det ikkje oppstår utfordringar og problem i tilknytning til vidarefakturering av kostnader frå BU til andre aktørar som vil kunne ha negativ påverknad på BU sin evne til å gjennomføre byggetrinn 4 i samsvar med dei måla som er definert knytt til mellom anna kostnad og framdrift.

Innkjøp av tenester

BU har bygd opp eit rammeverk for gjennomføring av anskaffingar, beståande av rutinar og malar for mellom anna val av anskaffingsstrategi og utarbeiding av innkjøpsplan, kunngjering og gjennomføring av anskaffingar, tildeling og inngåing av kontraktar, og utføring av avrop på rammeavtalar. Rammeverket som er etablert framstår etter revisjonen si vurdering i utgangspunktet som tilfredsstillande for å sikre at BU etterlev sentrale krav i regelverket knytt til gjennomføring av anskaffingar.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at det er behov for å utvikle og forbetre enkelte rutinar innanfor anskaffingsområdet. Etter revisjonen si vurdering er det viktig at dette behovet blir følgt opp, og at BU sørger for at dei rutinar som per i dag ikkje er etablert/blir vurdert å ikkje vere av tilstrekkeleg kvalitet, blir utarbeidd/revidert. Dette vil etter revisjonen si vurdering bidra til å sikre at relevante anskaffingar blir gjennomført i samsvar med regelverk, samt redusere risikoen for svikt, feil og manglar i samband med gjennomføring av anskaffingar.

Kontraktsoppfølging

Forvaltningsrevisjon viser at BU har etablert det revisjonen vurderer som tilfredsstillande system og praksis for registrering og oppfølging av inngåtte kontraktar. Praksisen BU har etablert for kontraktsoppfølging samsvarer med føringar i anerkjente standardar for kvalitetsstyring i prosjekt, samt Difi sin rettleiar for oppfølging av kontraktar. Vidare meiner revisjonen at ansvar for oppfølging av dei kontraktane BU har inngått er plassert på ein hensiktsmessig stad i organisasjonen, som bidreg til å ei effektiv oppfølging og kontroll av at kvalitet og utføring av arbeid på den enkelte kontrakten skjer i samsvar med kontraktsføresegna. I kombinasjon med dei rutineane som er etablert for rapportering frå prosjektleiarar til utbyggingssjef på kvar entreprisekontrakt, er det revisjonen si samla vurdering at dei etablert kontraktsoppfølgingsrutineane gjev BU høve til å sikre effektiv kontroll med framdrift og kostnader både i den enkelte kontrakt og i byggetrinnet i stort.

Forvaltningsrevisjonen viser at det i samband med byggetrinn 4, har vore krevjande for BU å følgje opp den kontrakten som har blitt inngått for prosjektering av line 2 av Bybanen. Dette på grunn av utfordringar knytt til mellom anna estimering av tid- og ressursbruk naudsynt for å prosjektere byggetrinnet. For å forhindre at BU i samband med seinare byggetrinn havnar i liknande situasjonar når det kjem til oppfølging av heilt sentrale kontraktar, meiner revisjonen at det er viktig at dei prosessane som har vore rundt inngåing av prosjekteringskontrakten for byggetrinn 4 blir gjennomgått og evaluert, og at eventuelle forbetringsspunkt som blir avdekt blir teke omsyn til i seinare kontraktsinngåingsprosessar.

Samhandling

Undersøking viser at det er etablert rutinar for samhandling med fleire av dei sentrale aktørane knytt til utbygging av Bybanen, og at BU har inngått samarbeidsavtalar med dei fleste av dei ulike aktørane BU samarbeider med i samband med utbygging av Bybanen. Samtidig kjem det i undersøkinga fram utfordringar knytt til samhandling med Bane NOR om plassering av godsterminal, tidsriktig bestilling og koordinering av arbeid langs bybanetraséen som BU skal organisere på vegne av andre aktørar og knytt til oversending av relevante anskaffingsrettslege dokument til BU frå Hordaland fylkeskommune. Felles for

alle desse samhandlingsrelaterte utfordringane er at dei medfører risiko for at byggetrinn 4 av Bybanen kan bli dyrare enn estimert, samt risiko for byggetrinnet blir forseinka. Revisjonen meiner derfor det er viktig at BU sett i verk naudsynte tiltak for å handtere desse risikoane.

Tilrådingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjon tilrå at BU/Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sørger for at det blir utarbeidd skriftlege rutinar knytt til:
 - a. dei ulike oppgåvene som inngår i hovudprosessar for byggetrinn i BU sitt kvalitetssystem, og
 - b. dei delane av anskaffingsprosessen der det er identifisert behov for nye/reviderte rutinar.
2. Etablerer systematiske kontrollar for å undersøke og følgje opp at etablerte rutinar og malar for gjennomføring av sentrale arbeidsoppgåver blir nytta i samsvar med intensjonen.
3. Sørger for at det blir utarbeidd tilstrekkeleg med system og rutinar for å halde oversikt over inntekter i byggetrinnet, under dette oversikt over kva utgifter dei ulike involverte aktørane skal betale for, samt rutinar for å berekne dei kostnader som skal vidarefakturerast og når kostnadane skal betalast inn.
4. Evaluerer prosessane knytt til inngåing av prosjekteringskontrakt for byggetrinn 4, og gjennomfører analysar av om det i samband med inngåing av denne type kontraktar finst relevant forbetringsspunkt det er viktig at BU tek omsyn til i seinare prosessar for inngåing av tilsvarande kontraktar.

Lesarrettleiing

Dei ulike kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta i prosjektet, og verifiseringsprosessar som er gjennomført.
- Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og skildrar organiseringa av høvesvis Bybanen Utbygging (BU) og byggetrinn 4 av Bybanen, som det pågåande byggetrinnet.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *Overordna internkontroll*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Innleiingsvis blir problemstillingane og revisjonskriteria som er relevante for å svare på problemstillingane presentert. Kapitlet omhandlar den internkontrollen som er etablert i BU, under dette kontrollmiljø, bruk av risikovurderingar, etablerte kontrollaktivitetar, kommunikasjon og informasjon om internkontroll, samt leiing i BU si oppfølging av internkontrollen i verksemda. I dette kapitlet presenterer revisjonen eit samla datagrunnlag for alle temaa og ei samla vurdering knytt til hovudproblemstilling med underproblemstillingar.
- Kapittel 4: I kapittel fire, *Prosjektstyring*, svarer revisjonen på den andre hovudproblemstillinga. Også i dette kapitlet blir problemstilling og relevante revisjonskriterium presentert innleiingsvis. Tema i kapitlet er BU sine system og rutinar for prosjektstyring, under dette målstyring, oppfølging av kostnader, framdrift og kvalitet, samt oppfølging og handtering av risiko.
- Kapittel 5: I kapittel fem, *Innkjøp av tenester*, svarer revisjonen på den tredje hovudproblemstillinga. Problemstilling og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er BU sine rutinar for gjennomføring av innkjøp/anskaffingar, samt den praksisen som er etablert i verksemda for å gjennomføre desse prosessane.
- Kapittel 6: I kapittel seks, *Kontraktoppfølging*, svarer revisjonen på fjerde hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Problemstillingane og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er korleis BU registrerer og følgjer opp kontraktar, samt om BU gjennomfører kontrollar knytt til kontraktsetterleving. I dette kapitlet

presenterer revisjonen eit samla datagrunnlag og ei samla vurdering for hovudproblemstilling med underproblemstillingar.

- Kapittel 7: I kapittel sju, *Samhandling*, svarer revisjonen på den femte hovudproblemstillinga. Problemstilling og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er kva rutinar og avtaler som er etablert for samhandling med sentrale aktørar knytt til utbygging av Bybanen, samt korleis samhandling med sentrale aktørar blir opplevd å fungere frå BU si side.
- Kapittel 8: I kapittel åtte, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presentert, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at BU/fylkeskommunen bør setje i verk basert på dei undersøkingar som er gjennomført.
- Vedlegg 1: I vedlegg 1 går høyringsuttale frå BU/fylkesrådmannen fram.
- Vedlegg 2: I vedlegg 2 gir revisjonen ein samla presentasjon av dei revisjonskriterium som er lagt til grunn i samband med forvaltningsrevisjonen.
- Vedlegg 3: I vedlegg 3 er det ei opplisting av sentrale dokument og litteratur som er lagt til grunn anten som revisjonskriterium eller datagrunnlag, og som det er vist til i rapporten.

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	9
2. Om tenesteområdet	11
3. Overordna internkontroll	12
4. Prosjektstyring	19
5. Innkjøp av tenester	24
6. Kontraktoppfølging	28
7. Samhandling med sentrale aktører	33
8. Konklusjon og tilrådingar	36
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	38
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	39
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	44

Detaljert innholdsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Føremål og problemstillingar	9
1.3 Avgrensing	9
1.4 Metode	9
1.5 Revisjonskriterium	10
2. Om tenesteområdet	11
3. Overordna internkontroll	12
3.1 Problemstilling	12
3.2 Revisjonskriterium	12
3.3 Datagrunnlag	13
3.4 Vurdering	17
4. Prosjektstyring	19
4.1 Problemstilling	19
4.2 Revisjonskriterium	19
4.3 Datagrunnlag	20
4.4 Vurdering	22
5. Innkjøp av tenester	24
5.1 Problemstilling	24
5.2 Revisjonskriterium	24
5.3 Datagrunnlag	25
5.4 Vurdering	27
6. Kontraktsoppfølging	28
6.1 Problemstilling	28
6.2 Revisjonskriterium	28
6.3 Datagrunnlag	29
6.4 Vurdering	32
7. Samhandling med sentrale aktørar	33
7.1 Problemstilling	33
7.2 Revisjonskriterium	33
7.3 Datagrunnlag	33
7.4 Vurdering	34
8. Konklusjon og tilrådingar	36
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	38
Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	39
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	44

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av internkontroll i Bybanen Utbygging i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 94/18, 24. september 2018, og i samsvar med vedtak i saka blei prosjektplan godkjent av leiar for kontrollutvalet per e-post 16. oktober 2018.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore 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 har følgjande problemstillingar blitt 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. I kva grad 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 Avgrensing

Dei temaa som har blitt undersøkt i forvaltningsrevisjonen, dvs. internkontroll, prosjektstyring, innkjøp, kontraktsoppfølging og samhandling, har blitt gjennomgått og vurdert på eit systemnivå. Revisjonen har ikkje gått inn i enkeltvise prosjekt for å vurdere om desse prosessane faktisk er gjennomført i samsvar med regelverk og rutinar.

1.4 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2018 til mai 2019.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og sentrale tilrådingar/standardar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har dokumentasjon om Bybanen Utbygging blitt samla inn og analysert. Mellom anna har sentrale styringsdokument, funksjonsskildringar, samt rutinar og malar knytt til usikkerheitsstyring, rapportering, innkjøp, prosjektstyring, kontraktsoppfølging og samhandling med andre aktørar blitt gjennomgått. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert i forhold til revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Bybanen Utbygging som er involvert sentrale arbeidsprosessar slik som innkjøp, kontraktsoppfølging og prosjektstyring. Dette inkluderer direktør for Bybanen Utbygging, sjef for anskaffingar og totalentreprisar, utbyggingssjef, leiar for økonomi og stab, leiar for juss og kontrakt og K-HMS og SHA-ansvarleg. Totalt har seks personar blitt intervju.

1.4.3 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.

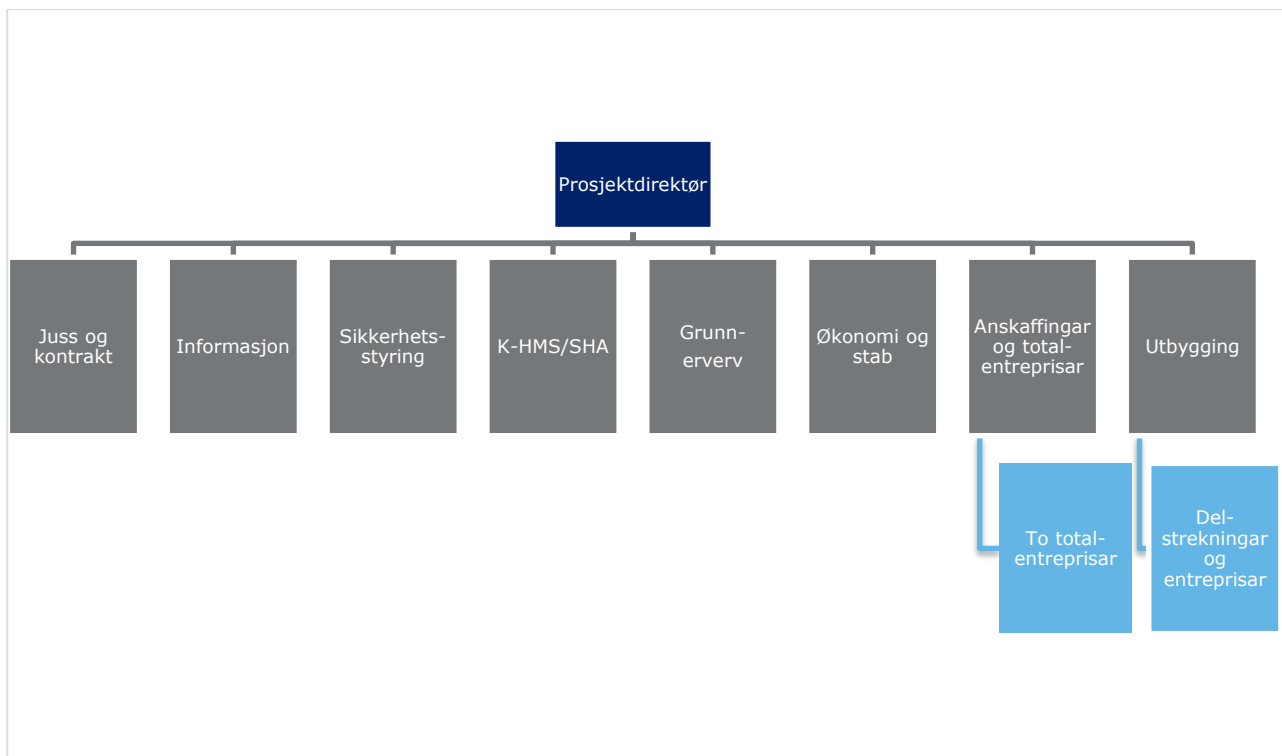
Datadelen av rapporten har blitt sendt til Bybanen Utbygging for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei deretter blitt sendt til fylkesrådmannen og prosjektdirektør i Bybanen Utbygging for uttale. Høyringsuttale frå Bybanen Utbygging har blitt lagt ved den endelege rapporten (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 frå anerkjente standardar for internkontroll og prosjektstyring. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

Bybanen Utbygging (BU) har ansvar for prosjektering, design, innkjøp, utbygging, testing og godkjenningprosessen av infrastrukturen for Bybanen. BU rapporterer direkte til fylkesrådmannen. Eininga består av om lag 75 medarbeidarar, 50 fast tilsette og 25 innleidde.¹ Som ein del av arbeidet inngår Bybanen Utbygging kontraktar med ulike leverandørar knytt til utbygging av infrastrukturen. Figuren under viser ei forenkla oversikt over organiseringa av Bybanen Utbygging:



Bybanen Utbygging arbeider på revisjonstidspunktet med byggetrinn 4 av Bybanen (line 2 frå Bergen sentrum til Fyllingsdalen). Byggetrinnet er delt inn i tre ulike delstrekningar, som igjen er delt inn i ulike entreprisar. Det er Utbyggingseininga og eining for anskaffing og totalentreprisar i organisasjonen som er ansvarleg for den daglege styringa og oppfølginga av dei delstrekningane og entreprisane det blir arbeid med i utbyggingsfasen, og det er tilsett eigne prosjektleiarar til oppfølging av kvar delstrekning.

¹ Talet på innleidde medarbeidarar varierer med kor i byggefasen Bybanen Utbygging er. I periodar med høg byggeaktivitet er talet høgare, mens det i periodar med låg aktivitet (til dømes mellom byggetrinn) er lågare.

3. Overordna internkontroll

3.1 Problemstilling

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

I kva grad er det etablert tilfredsstillande internkontroll, under dette:

- *Kontrollmiljø*
- *Risikovurderingar*
- *Kontrollaktivitetar*
- *Kommunikasjon og informasjon*
- *Leiinga si oppfølging*

3.2 Revisjonskriterium

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 kommunelova² § 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)³ 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.⁴

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.

² Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

³ Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

⁴ Kapittel 1.5.4

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.⁵ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

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

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Kvalitetssystemet: Utbyggingshandbok for Bybanen Utbygging

Bybanen Utbygging (BU) har etablert ei eiga elektronisk utbyggingshandbok, som fungerer som eininga sitt kvalitetssystem. Utbyggingshandboka ligg tilgjengelig for alle tilsette på BU sitt prosjekthotell⁶ på nett. Utbyggingshandboka omfattar tre hovuddelar:

- Leiing og utvikling
- Støtte og tilrettelegging
- Hovudprosessar for byggetrinn

For kvar av dei tre hovuddelane er det utarbeidd eigne undermapper som inneheld ulike styrande dokument, organisasjonsoversikter med tilhøyrande skildringar av funksjonar, ansvar og mynde, samt retningsliner, rutinar og malar for sentrale arbeidsprosessar og –oppgåver. Innhaldet i kvart av områda i BU si utbyggingshandbok er gjennomgått under.

Leiing og utvikling

I hovudmappa Leiing og utvikling har BU lagt til rette eigne dokument som synar eininga sin visjon og verdiar, samt dei sentrale styringsdokumenta for det pågåande arbeidet med utbyggingstrinn 4 av Bybanen:

- *Sentralt styringsdokument byggetrinn 4*, som mellom anna angir dei overordna rammene, prosjektstrategi og prosjektstyringsbasis for det pågåande byggetrinnet.
- *Handlingsprogram for Miljøløftet 2019-2022*,⁷ som omhandlar realisering av prosjekt som støtter måla som er nedfelt i byvekstavtalen.
- *Bybanen Utbygging – Miljøprofil*, som omtalar miljømål på kort (for dei ulike fasane i byggetrinn 4) og lengre sikt (framtidige byggetrinn)
- *Prosjekteringsretteiar*, som skildrar kvifor og korleis (på overordna nivå) Bybanen blir bygd ut.

Støtte og tilrettelegging

Hovudmappa Støtte og tilrettelegging er inndelt i seks undermapper, der kvar undermappe inneheld skildringar, retningsliner, rutinar og malar til bruk i sentrale støtteprosessar, under dette arbeid med HMS og beredskap, økonomi og rapportering, og juss og kontrakt. Mappa inneheld også praktisk informasjon til internt bruk og ulike brukarretteiingar knytt til ulike tekniske system som til dømes ePhorte og ISY Prosjektøkonomi.

⁵ Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorerers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorerers forening (NIRF).

⁶ Eit prosjekthotell er ei webbasert samhandlingsløsning der ein mellom anna kan samle informasjon, dokument mm., og distribuere desse elektronisk på ein enkel måte til alle som har behov for tilgang.

⁷ Handlingsprogrammet er eit samarbeid mellom Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Jernbanedirektoratet, Statens Vegvesen og Fylkesmannen i Hordaland.

Hovudprosessar for byggetrinn

I mappa Hovudprosessar for byggetrinn er det lagt til rette seks undermapper, som kvar inneheld skildringar, rutinar og malar for utføring av dei oppgåvene som skal utføres i samband med eit utbyggingstrinn av Bybanen. Følgande undermapper er etablert:

- *HP 1 Etablere byggetrinn*, som inneheld eigne undermapper til rutinar for utarbeiding av hovudframdriftsplan, entreprisestrategi for byggetrinn og strategi for byggetrinn, rutinar for grunnverv av eigedom og prosedyre for erfaringsoverføring og forbetningsarbeid som skal sikre at erfaringar frå etablering av byggetrinn blir teke i vare og implementert i naudsynte kvalitetsdokument og gjort tilgjengeleg for seinare byggetrinn.
- *HP 2 Prosjektering*, som omfattar eigne undermapper til rutinar og malar for oppstart av prosjektering, utarbeiding av kontrollplan og sjekklister, oppfølging av eksterne interessenter, styring og rapportering, prosjektering før og i byggefase, skildring av grunnentreprisar, sluttoppgjær og erfaringsoverføring og forbetningsarbeid
- *HP 3 Anskaffingar*, som inneheld undermapper for rutinar og malar for val av anskaffingsstrategi og utarbeiding av innkjøpsplan, kunngjering og gjennomføring av anskaffingar, tildeling og inngåing av kontraktar, utføring av avrop på rammeavtalar og erfaringsoverføring og forbetningsarbeid.
- *HP 4 Utbygging*, der det er lagt til rette undermapper med rutinar for oppstart, utarbeiding av kontrollplan og sjekklister, styring og rapportering, midlertidig tilkomst for sideentreprenørar, forvaltning/drift/vedlikehald (FDV) og prosjekterande si avlevering av sluttdokumentasjon, overtaking og sluttoppgjær, samt erfaringsoverføring og forbetningsarbeid.
- *HP 5 Spenningssetting og testkøyting*, som inneheld undermapper med rutinar for spenningssetting av trase, arbeidsvarsling i testkøytingsfasen, sjølve testkøytinga og erfaringsoverføring og forbetningsarbeid.
- *HP 6 Avslutte byggetrinn*, der det er lagt til rette undermapper med rutinar for overlevering av ferdig utbyggingstrinn til eigar, avslutting av entreprise, gjennomføring av andre avsluttande aktivitetar, samt rutinar knytt til reklamasjon etter overlevering og erfaringsoverføring og forbetningsarbeid.

I intervju opplyser prosjektdirektør at kvalitetssystemet til BU blir opplevd å vere dekkande for det behovet BU har i samband med byggetrinn 4 (line 2) av Bybanen. Etter prosjektdirektør si vurdering, ligg verdien i eit kvalitetssystem i at dei rutinane som ligg der faktisk blir brukt i praktiske arbeidet på ein effektiv og god måte, og at det blir utarbeidd nye rutinar/rutinane blir revidert når det er behov for dette. Utbyggingshandboka (som utgjør BU sitt kvalitetssystem) er laga for å vere enkel å bruke og lett tilgjengeleg. Ingen tilsette eller innleide medarbeidarar skal ha bruk for å ta med tidlegare rutinar frå førre oppdragsgivar, da alt ein treng skal ligge tilgjengeleg i Utbyggingshandboka.

Revisjonen sin gjennomgang av dei mappene og dokumenta som er lagt inn i Utbyggingshandboka (kvalitetssystemet), viser at det er utarbeidd prosessskildringar, retningslinjer, rutiner, malar mm. for dei fleste sentrale arbeidsprosessar og -område som er inkludert i handboka. Samtidig viser gjennomgangen at det for enkeltområde innanfor dei ulike byggetrinna i hovudprosess for byggetrinn, ikkje er utarbeidd eigne dokument i samsvar med det strukturen i systemet legg opp til. Mellom anna er det ikkje utarbeidd rutinar for utarbeiding av hovudframdriftsplan, entreprisestrategi for byggetrinn eller strategi for byggetrinn, rutinar for val av anskaffingsstrategi og spenningssetting av trase.

3.3.2 Kontrollmiljø

I intervju opplyser prosjektdirektør at han oppfatar at kjennskap til dei retningslinjer og rutinar som ligg i kvalitetssystemet til BU er god. Det blir vist til at som regel er dei personane som har utarbeidd rutinane med i den gruppa som brukar rutinane, noko som sikrar tydeleg eigarskap til rutinane blant dei som skal bruke desse. I tillegg det det eit fast punkt på fellesmøte annakvar fredag der ein går gjennom ein rutine/prosedyre, noko som bidreg til å auke kjennskapen til dei rutinane/prosedyrane som eksisterer. Det er også etablert rutinar for at innleidd personell skal få opplæring i Utbyggingshandboka. Innleidd personell med behov for opplæring i kva som ligg i Utbyggingshandboka er ofte byggeleiarar, i tillegg til innleide juridiske rådgjevarar som blir nytta i samband med anskaffingar og kontraktsinngåing. Prosjektdirektør føler seg trygg på at det ikkje er nokon tilsette i BU som *ikkje* kjenner til Utbyggingshandboka, kor denne ligg eller kva den inneheld.

Når det gjeld gjennomgang av rutinar på fellesmøta annakvar fredag, blir det i intervju opplyst at det på revisjonstidspunktet er gjennomgang av prosedyrar knytt til hovudprosessane i byggefasen som er prioritert, ettersom det er desse som er mest aktuelle for den arbeidsfasen ein for tida er i på byggetrinn 4. Alle støtteprosessar har vore gjennomgått i tidlegare møter.

Når det gjeld bruk av rutinar som ligg i Utbyggingshandboka, opplyser prosjektdirektør at han oppfattar bruken av rutinane som god. I ei spørjeundersøking gjennomført blant dei tilsette i BU, gjennomført i samband med leining sin gjennomgang av Utbyggingshandboka som kvalitetssystem i februar/mars 2019, kjem det fram at 49 prosent av dei som svarte på undersøkinga⁸ opplyste at dei nytta Utbyggingshandboka ofte/kvar veke. I tillegg opplyste 38 prosent at dei nytta Utbyggingshandboka og dei rutinane denne inneheld innimellom/kvar månad.

Når det kjem til bemanning, blir det i intervju vist til at bemanninga i BU følgjer ei kvartalsvis bemanningsmatrise, der det er planlagt at organisasjonen skal bemannast med opp mot 90 medarbeidarar (fast tilsette og innleide) i dei mest aktive byggeperiodane av byggetrinn 4. På revisjonstidspunktet har BU ei bemanning på om lag 75 medarbeidarar. Etter dette er det igjen planlagt å krympe organisasjonen ned til den fast tilsette bemanninga på om lag 50 personer. Mellom byggetrinn 3 og 4 arbeidde det om lag 40 personar i organisasjonen. Økonomi- og stabsleiar opplyser i intervju at den organiseringa BU har når det kjem til bemanning, fungerer godt med omsyn til å handtere dei oppgåvene og behova ein har, særskild i utbyggingsfasane.

I intervju blir det opplyst at BU har tilstrekkeleg kompetanse i organisasjonen innan dei fleste område, med tidvis unntak for spesialisert jernbaneteknisk kompetanse. Dette skuldast mellom anna at det i Noreg i dag blir bygd mykje jernbane samtidig, noko som gjer det vanskeleg å sikre tilstrekkeleg med og gode nok ressursar på innan det jernbanetekniske. BU sin ressurs innan banesignal har nyleg sagt opp, og det blir på revisjonstidspunktet arbeidd med å fylle dette tomrommet. Truleg vil det vere naudsynt å sjå til utlandet for å finne ei ny ressurs innanfor dette området.

3.3.3 Risikovurderingar

I intervju blir det opplyst at det i perioden mellom byggetrinn 3 og byggetrinn 4 har det blitt lagt inn mykje arbeid med utvikling og utbetring av heile kvalitetssystemet, samt med opplæring av tilsette i korleis kvalitetssystemet er organisert og korleis ulike rutinar og malar skal nyttast. I samband med revisjonen av kvalitetssystemet var store delar av organisasjonen involvert, og det blei etablert eigne grupper som arbeide med å gå gjennom rutinar og rutinebehov for kvar sine delar av dei sentrale arbeidsprosessane i BU. Gruppene gjekk gjennom eksisterande rutinar/prosedyrar, vurderte om og kvar det var behov for revisjon av rutinar, samt kvar det var behov for nye rutinar/prosedyrar og kva rutinar som eventuelt ikkje lenger var aktuelle.

For å halde kvalitetssystemet levande, er det oppretta eit eige arbeidsdokument i Excel som gir oversikt over alle dokumenta i kvalitetssystemet, kven som er dokumenteigar, og når dei ulike dokumenta skal reviderast neste gong. I intervju blir det opplyst at det har vore eit lite etterslep i revidering av dokumenta samanlikna med dei fristane som er sett i arbeidsdokumentet, men at mange av dokumenta blir revidert når det blir vurdert å vere behov for dette, uavhengig av definerte tidsfristar.

Økonomi- og stabsleiar opplyser i intervju at eventuelle manglar i rutinar og prosedyrar, i tillegg til i samband med større gjennomgangar, blir fanga opp gjennom aktivt bruk og tilbakemeldingar frå dei tilsette, og tatt tak i og utbetra fortløpande. BU har også etablert ein funksjon der tilsette og innleide kan melde inn forbetningsforslag. Denne funksjonen blir nytta aktivt, og det har hittil kome inn over 60 forslag om revidering/behov for nye rutinar/prosedyrar.

Prosjektdirektør opplyser at BU generelt sett har kontroll med at dei delane av kvalitetssystemet som ein er pålagt å ha er tilstrekkeleg gode, under dette HMS-system som byggherreforskrifta og arbeidsmiljølova stiller krav om. Det er også utarbeidd rutinar for å sikre ivaretaking av ytre miljø, under dette eigen miljøoppfølgingsplan for kvar entrepriser, og sjekklister som omfattar krav til ytre miljø som entreprenørane skal bruke som utgangspunkt for eigne sjekklister som skal fyllast ut kvar veke og kvar månad. BU har også utarbeidd ein eigen kontrollplan for HMS og ytre miljø, som viser når og korleis kontrollar knytt til

⁸ Spørjeundersøkinga i samband med leinga sin gjennomgang hadde ein responsrate på cirka 78 prosent (55 av 70 tilsette svarte på undersøkinga).

ytre miljø skal gjennomførast. Oppfølging av krav til ytre miljø blir utført fortløpande av miljøkoordinator i BU (med bistand frå SHA-koordinatorane).

K-HMS og SHA-koordinator opplyser at når det gjeld temaa HMS/SHA, gjennomfører Arbeidsmiljøutvalet (AMU) årlege risikovurderingar internt i BU sin organisasjon knytt til HMS og utarbeider handlingsplan basert på dei funna som kjem fram i risikovurderingane. Det blir rapportert på status for oppfølging og etterleving av handlingsplan for HMS i alle møte i AMU gjennom året. Når det gjeld risikovurderingar av HMS/SHA i høve til sjølve utbygginga, så deltek personell frå BU på risikovurderingar som dei prosjekterande inviterer inn til for kvar entrepriser. Basert på desse risikovurderingane vert det utarbeidd ein SHA-plan med entrepresespesifikke tiltak som entreprenøren skal gjennomføre for å redusere/eliminere risiko. Dei entrepresespesifikke SHA-planane blir følgt opp av BU gjennom inspeksjonar på byggeplass/anlegg, der mellom anna representantar frå leiinga i BU deltek. I intervju blir det opplyst at systemet med risikovurderingar knytt til HMS/SHA blir opplevd å fungere hensiktsmessig med tanke på å sikre kontroll over risiko knytt til helse, miljø og sikkerheit både internt (i BU) og eksternt (i dei ulike entreprisane).

3.3.4 Kontrollaktivitetar

Som det går fram av kapittel 3.3.1, er det gjennom Utbyggingshandboka utforma prosessspesifikke kontrollaktivitetar i form av rutinar, malar, sjekklister mm. som skal nyttast i samband med gjennomføring av sentrale arbeidsprosessar i verksemda. I intervju blir det opplyst at Utbyggingshandboka inneheld dei fleste rutineane det er behov for, men at den ikkje er heilt komplett på alle område. Økonomi- og stabsleiar opplyser til dømes at det innan økonomifeltet manglar ei oppdatert prosedyre for vidarefakturering og at den rutinen som har vore i bruk i tidlegare byggesteg er utdatert og har behov for revisjon. I tillegg viser revisjonen sin gjennomgang at det for enkelte område ikkje er utarbeidd rutinar som det i utgangspunktet er lagt opp til at skulle vore utarbeidd, slik som rutinar for utarbeiding av hovudframdriftsplan, entrepresestrategi for byggetrinnet eller strategi for byggetrinnet, rutinar for val av anskaffingsstrategi (sjå kapittel 3.3.1).

Når det gjeld overordna kontrollar, er det i liten grad etablert kontrollar for å undersøke og følge opp om tilsette etterlev dei rutinar og prosedyrar som er etablert gjennom Utbyggingshandbok, og som skal bidra til at BU etterlev krav i regelverk, politisk vedtak mv. I intervju blir det opplyst at den systematiske oppfølginga og kontrollen av at medarbeidarar i BU nyttar seg av og etterlev dei rutineane som er etablert, er begrensa til leiinga sin gjennomgang, som blir gjennomført ein gong annakvart år. Leiinga sin gjennomgang blei gjennomført sist i februar 2019, og før det i 2017. Leiinga sin gjennomgang av om prosessspesifikke kontrollaktivitetar blir nytta i samsvar med intensjon omfattar mellom anna ei spørjeundersøking det tilsette blir spurt om dei kjenner til og nyttar Utbyggingshandboka som er utarbeidd. I intervju blir det opplyst at BU har som mål å auke hyppigheita på desse gjennomgangane, slik at leiinga sin gjennomgang skjer kvart år.

I intervju blir det opplyst at det ikkje er etablert andre kontrollar i BU av om ulike rutinar og prosedyrar blir nytta i samsvar med intensjon. Det blir til dømes ikkje ført kontroll med om alle medarbeidarar som blir leidd inn mottok gjennomgang/opplæring knytt til Utbyggingshandboka og kva rutinar i denne som er relevant at dei kjenner til og nyttar i dei rollene/funksjonane dei blir leidd inn til.

BU bestilte i mars 2019 Lloyd's til å gjennomføre sikkerheits- og leverandørrevisjon i eininga.⁹

3.3.5 Kommunikasjon og informasjon

Som det går fram av kapittel 3.3.2, er det eit fast punkt på fellesmøte for alle medarbeidarar i BU annakvart fredag der ein går gjennom ein rutine/prosedyre, noko som bidreg til å auke kjennskapen til dei rutineane/prosedyrane som eksisterer. I dette forumet blir både støtteprosessar og hovudprosessar for byggefasen gjennomgått med leiarar og medarbeidarar, og det blir formidla korleis rutineane skal brukast og kva som er hensikta med dei. Det er også etablert rutinar for at innleidd personell skal få opplæring i Utbyggingshandboka og dei rutineane som er relevant for den rolla/funksjonen dei er innleidd til. Ytterlegare kommunikasjon og informasjon om rutinar og prosedyrar, samt praktisk bruk av desse, skjer vidare i de ulike delane av BU der den enkelte rutine og prosedyre er aktuell å bruke. Til dømes er rutinar for utforming av kontrollplan og sjekklister til bruk for ulike byggeplass-/anleggsaktiviteter tema i den dialogen og

⁹ Lloyd's Register Norge leverer inspeksjons- og sertifiseringstjenester til produksjonsindustrien.

rapporteringa som finn stad mellom utbyggingssjef, prosjektleiarar og byggeleiarar i samband med dei ulike prosjekta og entreprisane.

3.3.6 Leinga si oppfølging

Som opplyst i kapittel 3.3.4, gjennomfører leinga i BU ein gjennomgang annakvart år som mellom anna omfattar gjennomgang av status blant medarbeidarane for kjennskap til og bruk av rutinar og prosedyrar i kvalitetssystemet. Når det gjeld anna oppfølging frå leinga av BU sitt kvalitetssystem og etterlevinga av dette, førekjem det at internkontroll, bruk og etterleving av rutinar (kvalitetsarbeid) er tema i møte i leiargruppa i BU. Annakvar veke deltek kvalitets- og HMS-koordinator i leiarmøte, og rapporterer om status for HMS- og kvalitetsarbeid i det pågåande byggetrinnet. Avhengig av kva forhold som kjem fram i samband med rapporteringa frå kvalitet- og HMS-koordinator, kan det vere at internkontroll, under dette bruk og etterleving av rutinar og prosedyrar i kvalitetssystem, vert tema i leiargruppa.

Framdrift i dei ulike entreprisane i byggetrinnet blir rapportert på prosjektleiarmøte der prosjektleiarar og utbyggingssjef deltek. I møta presenterer prosjektleiarane mellom anna gule og raude flagg innanfor dei ulike entreprisane for å vise korleis prosjekt ligg an med tanke på framdrift. Ev. endringar som vil kunne påverke hovudmålplanane i prosjektet blir løfta opp til leiargruppa. Framdriftsrapporteringa gjev både utbyggingsleiar og leiargruppa eit visst høve til å følgje opp ev. systematiske/gjentakande utfordringar knytt til framdrift, og til å vurdere om og ev. i kva grad desse skuldast internkontrollrelatert problematikk slik som mangel på rutinar/prosedyrar, mangelfull etterleving av etablert rutinar mm.

Vidare blir det gjennomført eigne økonomirapporteringsmøte anna kvar månad der prosjektleiarane for dei ulike prosjekta rapporterer til prosjektdirektør og leiar for økonomi og stab. I etterkant av møtet annakvar månad leverer prosjektleiarane ein rapport til utbyggingssjef som inneheld oversikt over utvalte parameter, under dette om entreprenør har levert alle naudsynte planar for arbeidet dei kommande seks vekene, tal på målebrev for handtering av mengder, makrotall på prognosane mm. Også økonomirapporteringa vil i ein del tilfelle (avhengig av kva som kjem fram i rapporteringa) kunne gje leinga grunnlag for å følgje opp og ta tak i internkontrollrelaterte tema, som til dømes om rutinar for rapportering og oppfølging av økonomi i prosjekta er gode nok.

Rapportering knytt til økonomi og framdrift er omtalt ytterlegare i kapittel 4.3.

3.4 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering, har BU i hovudsak etablert ein tilfredsstillande internkontroll tilpassa organisasjonen sine forhold og behov, og som bidreg til å sikre ein betryggande kontroll med sentrale oppgåver BU skal utføre.

Samtidig avdekkar forvaltningsrevisjonen etter revisjonen si vurdering forbetringspotensial knytt til etablering av relevante kontrollaktiviteter. Undersøkinga viser at det for enkelte område innanfor hovudprosess for byggetrinn i BU sitt kvalitetssystem, ikkje er utarbeidd eigne rutinar i samsvar med det strukturen i systemet legg opp til. Dette gjeld mellom anna rutinar for utarbeiding av hovudframdriftsplan, og entreprisestrategi for byggetrinnet og rutinar for val av anskaffingsstrategi. Vidare kjem det fram at BU innan økonomifeltet manglar ei oppdatert prosedyre for vidarefakturering av kostnader. Det er også i liten grad etablert kontrollar for å undersøke og følgje opp om tilsette etterlev dei rutinar og prosedyrar som er etablert gjennom Utbyggingshandbok, og som skal bidra til at BU etterlev krav i regelverk, politisk vedtak mv.

Etter revisjonen si vurdering kan mangel på skriftlege rutinar medføre risiko for feil og manglar ved utføring av viktige oppgåver innanfor hovudprosess for byggetrinn, samt gjere utføringa av desse oppgåvene personavhengig. For å sikre at alle oppgåver blir utført i samsvar med intensjonen og krav i relevante regelverk som regulerer tenesteutføring, meiner revisjonen det er viktig at BU sørger for at det blir utarbeidd skriftlege rutinar for alle dei oppgåvene som er definert i verksemda sitt eige kvalitetssystem. Auka grad av skriftlege rutinar vil vere i samsvar med prinsipp for god internkontroll, og vil også kunne bidra til å redusere risikoen for feil og manglar samt redusere sårbarheita ved eventuelle skifte av nøkkelpersonell.

Vidare meiner revisjonen at det vil kunne vere hensiktsmessig for BU å etablere hyppigare og meir systematiske kontrollar for å undersøke og følgje opp i kva grad dei rutinar og malar som er etablert for

sentrale aktivitetar i BU sine hovudprosesser, og som skal bidra til at verksemda etterlev regelverk og når dei mål som er sett, blir nytta. Dette vil etter revisjonen si vurdering kunne bidra til å auke tryggheta med at etablerte rutinar fungerer slik som bestemt, og dermed også til å sikre ein god internkontroll som bidreg til etterleving av regelverk og BU sine strategiar og planar for bygging av Bybanen.

4. Prosjektstyring

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

Er det etablert tilstrekkeleg med overordna system og rutinar for prosjektstyring?

4.2 Revisjonskriterium

Grunnleggjande prinsipp for prosjektstyring er nedfelt i ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter» (NS-ISO 10006:2017) og «Ledelsessystemer for kvalitet – Krav» (NS-ISO 9001:2015). I samsvar med NS-ISO 10006:2017 bør det etablerast ein kvalitetsplan for prosjektet som bør haldast oppdatert gjennom prosjektet. I oppstarten av prosjektet bør erfaringar frå tidlegare prosjekt bli identifisert og kommunisert til prosjektorganisasjonen.¹⁰

Vidare går det fram av standardane at det bør gjennomførast jamlege gjennomgangar av prosjektet sin framdriftsplan. For å sikre at ein har tilstrekkeleg kontroll over prosjektaktivitetar og prosessar, bør det definerast tidspunkt for når framdriftsplanen skal gjennomgåast og kor ofte ein skal innhente informasjon om framdrifta til prosjektet.¹¹ For å sikre ei god kostnadsstyring i prosjektet, bør alle kostnadar vere tydeleg definert og knytt opp mot prosjektet sin nedbrytingsstruktur. Kostnadsestimata frå tidlegare prosjekt bør bli gjennomgått for å sikre at estimata er tilpassa til det aktuelle prosjektet. Før kostnadar har begynt å laupe, bør det vere etablert eit system for kostnadsstyring, som bør vere dokumentert og kommunisert til dei som er ansvarlege for å godkjenne arbeid og kostnadar i prosjektet. Det bør definerast tidspunkt for når kostnadar skal gjennomgåast og kor ofte ein skal innhente informasjon om kostnadar og prognosar i prosjektet.¹²

Når det gjeld risikostyring, bør ein ved oppstart av prosjektet identifisere risiko knytt til prosjektet. Erfaringar frå tidlegare prosjekt bør nyttast i dette arbeidet, og resultatet bør dokumenterast i ein plan for risikostyring som bør integrerast i prosjektstyringsplanen. Identifiseringa av risiko bør ikkje bare omfatte risiko knytt til kostnadar, tid og resultat, men også risiko knytt til kvalitet, tryggleik, helse, miljø, regulatoriske krav mm. Alle identifiserte risikoar bør vurderast i ei eiga risikovurdering, og risiko bør overvakast gjennom ein prosess der ein identifiserer, vurderer og handterer risiko kontinuerleg gjennom heile prosjektet.¹³

BU har utarbeidd eigne rutinar for prosjektstyring som ligg i prosjektet sitt kvalitetssystem, Utbyggingshandboka. I sentralt styringsdokument stillast det mellom anna krav til gjennomføring av usikkerheitsmøte anna kvar månad, og månadleg rapportering av sluttprognose inkludert ei usikkerheitsvurdering for alle kontraktar/deloppgåver og for totalprosjektet. Vidare blir det i styringsdokumentet stilt krav til ei detaljert framdriftsplanlegging, både for totalprosjektet og den einskilde kontrakt, med både hovudframdriftsplanar og detaljplanar. For alle kontraktar skal det vere etablert ein kontrollplan som skal følgjast opp.¹⁴

Av sentralt styringsdokument for byggetrinn 4 av Bybanen, går det fram at dokumentet skal vere eit levande dokument som skal reviderast minst kvar andre år, og elles når anna relevant styringsinformasjon blir tilgjengeleg, til dømes nye kostnadsestimata eller vesentlege revisjonar av framdriftsplanar.

Se vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterier.

¹⁰ Norsk standard, «NS-ISO 10006:2017 Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter», avsnitt 7.2.2.

¹¹ Norsk standard, «NS-ISO 10006:2017 Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter», avsnitt 7.4.5.

¹² Norsk standard, «NS-ISO 10006:2017 Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter», avsnitt 7.5.2 og 7.5.4.

¹³ Norsk standard, «NS-ISO 10006:2017 Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter», kapittel 7.7.

¹⁴ Bybanen Utbygging, «Sentralt styringsdokument for Bybanen byggetrinn 4: Sentrum – Fyllingsdalen», 19.05.2017.

4.3 Datagrunnlag

Målstyring

Bybanen utbygging (BU) har definert eigne prosjektmål for byggetrinn 4 som er definert i prosjektet sitt sentrale styringsdokument.¹⁵ Samfunns målet til prosjektet er definert gjennom tre prinsipp:

- Tilgjengelegheit – *Bybanen skal ha ein infrastruktur og eit transporttilbod med gode funksjonelle kvalitetar for alle, også bevegelses- og orienteringshemma.*
- Framkommelegheit – *Bybanen skal ha ein framkommelegheit som gjer den uavhengig av situasjonen på det øvrige vegnettet.*
- Openheit – *Bybanen skal vere open mot dei øvrige trafikantane og brukarane med eit minimum av barrierar.*

Det er vidare angitt eigne resultatmål for prosjektet, under dette mål for kostnader og framdrift. Av prosjektet sitt sentrale styringsdokument går det fram at resultatmål for prosjektet er å bygge i samsvar med reguleringsplanen, gjeldande regelverk og dei tekniske spesifikasjonane som er utarbeidd til rett kvalitet, lågast mogeleg kostnad og innanfor planlagt byggetid. Byggetrinn 4 skal i samsvar med prosjektet sitt sentrale styringsdokument gjennomførast innanfor styringsramma på 6 203 millionar kroner (2016-nivå)¹⁶ med ein estimert driftsoppstart i 2021/2022. Vidare er det angitt som resultatmål innan HMS at prosjektet skal ha ein H1-verdi=0.¹⁷ Det er og definert mål for sikkerheit, eksterne partar og kvalitet. Dersom det under gjennomføringa av prosjektet blir avdekkja at nokre av delmåla ikkje blir nådd, skal kvalitet/sikkerheit og HMS bli prioritert. Prosjektdirektør opplyser i intervju at framdriftsmålet er tett knytt opp mot økonomimålet, ettersom forseinkingar gir auka kostnader.

Det går fram i intervju med prosjektdirektør at det ikkje er definert klare effektmål for prosjektet. Effektmåla knytt til utbygging av Bybanen er eigd av Bergen kommune, ettersom det er kommunen som har ansvar for reguleringsplanen som utgjer utgangspunktet for dei transport- og samfunnsmessige effektberekningane. I den økonomiske vurderinga som låg til grunn for KS2, var det lagt inn effektmål. Dette er imidlertid ein samfunnsøkonomisk berekning som følgjer KS-metodikken, og ikkje mål som BU blir målt på.

I intervju opplyser prosjektdirektør at dei viktigaste overordna måla BU skal levere på er økonomi, kvalitet og framdrift. Når det gjeld økonomi, skal BU ha fullstendig kontroll på dei pengane som brukast i prosjektet, mens kvalitetsmålet mellom anna inneber at BU skal bygge bybane med den rette kvaliteten, og ha ei god organisering som sikrar god oppfølging av personell. For å nå desse måla har BU vald ein entreprisestrategi med byggherrestyrte entreprisar, då dette er den entreprisforma som gir BU som byggherre størst kontroll med økonomi, kvalitet og framdrift i prosjektet.

Prosjektdirektør opplyser i intervju at det så langt ikkje har oppstått situasjonar i byggetrinn 4 der det har vore naudsynt å velje mellom kvalitetsmål på den eine sida og økonomi- og framdriftsmål på den andre sida. I dei tilfella ein har valt rimelegere løysningar enn det som er angitt i reguleringsplanen, har dette vore løysningar som har vore funksjonelt like gode som dei dyrare løysingane som har blitt vald bort. Prosjektdirektør opplyser vidare at det er tydelig definert at dersom HMS/SHA kjem i konflikt med økonomi- og framdriftsmåla i prosjektet, skal HMS/SHA-måla prioriterast. Førebels i byggetrinnet har det ikkje vore situasjonar der framdrift og økonomi har blitt prioritert på bekostning av HMS/SHA-arbeid.

Prosjektdirektør peikar på at det samla sett er utfordrande, men likevel realistisk, å innfri dei måla som er sett for utbygging av Bybanen med omsyn til både tid, kost og kvalitet. Prosjektdirektør viser samtidig til at ettersom BU i byggetrinn 4 styrer bybaneprosjektet etter P30 (i motsetning til høgare P-verdi i tidlegare byggetrinn), er det større risiko i dette byggetrinnet enn i tidlegare byggetrinn for at utbygginga ikkje held seg innanfor budsjett.¹⁸

¹⁵ Bybanen Utbygging, «Sentralt styringsdokument for Bybanen byggetrinn 4: Sentrum – Fyllingsdalen», 19.05.2017.

¹⁶ Styringsramme frå 9. november 2016.

¹⁷ Dvs. null arbeidsulykker som fører til fråvær per 1 million arbeidde timar.

¹⁸ Styringsramma på 7 101 millionar kroner inkluderer ei usikkerheitsavsetning etter ei P30-ramme, dvs. 30 prosent sannsyn for at kostnadsramma ikkje blir overskride. BU styrer prosjektet etter denne kostnadsramma. I tillegg har styringsgruppa for byggetrinn 4 av Bybanen (leda av fylkesrådmann i Hordaland fylkeskommune) eit styringsmål for

Oppfølging av kostnader, framdrift og kvalitet

Budsjettestimat for den enkelte entreprise i byggetrinn 4 av Bybanen er utarbeidd med utgangspunkt i KS2-analysen for byggetrinn 4, utarbeidd av Holte Consulting i april 2018¹⁹, og justert av BU i forhold til relevante mengdeberekingar per entreprise. Budsjettestimata for dei ulike entreprisene blir revidert og justert dersom det blir gjort endringar i entreprisegrensar (t.d. når deler blir tatt ut i mindre, førebuande entreprisar), samt når prosjekterande har utarbeidd underlag og tilhøyrande estimat for dei ulike delstrekningane som skal byggast.

Når det gjeld oppfølging av kostnader i prosjektet, rapporterer prosjektleiarane for dei ulike prosjekta kvar månad på status for økonomi per kontrakt/entreprise innanfor sine prosjekt. Rapportering skjer i ein eigen mal for månadsrapport, og blir gjennomgått i fast økonomirapporteringsmøte annakvar månad. I desse møta deltek økonomi- og stabsleiar, prosjektleiar, prosjektdirektør og utbyggingssjef. Prosjektdirektør og økonomi- og stabsleiar rapporterer vidare til styringsgruppa for prosjektet, som pt. blir leia av eigeomssjef i HFK (som stadfortredar for fylkesrådmann), og som møtast om lag fem gongar i året.

BU nyttar «ISY Prosjekt Økonomi» som verktøy i økonomioppfølginga. Programmet blir nytta til både økonomioppfølging og til økonomisk oppfølging av endringsmeldingar frå entreprenørar. I ISY blir det ført oversikt over både godtekne, uavklarte og avviste endringsmeldingar frå entreprenørar, slik at desse kan bli teke omsyn til i samband med oppdatering av prognosar for kostnadsutviklinga både i prosjektet samla sett og for kvar enkelt entreprise. Økonomi- og stabsleiar opplyser i intervju at ISY fungerer godt som økonomistyringsverktøy i BU, og at det gir eit godt overblikk over alle endringane prosjektet har forplikta seg til, samt kva konsekvensar desse har for økonomien i dei ulike entreprisane og for prosjektet som heilskap.

På bakgrunn av den månadlege rapporteringa frå prosjektleiarane utarbeider økonomi- og stabsleiar to økonomirapportar: ein rekneskapsrapport som viser kostnadsutviklinga per entreprise, og ein samlerapport som viser status for økonomien i prosjektet som heilskap og korleis ein ligg an økonomisk med omsyn til den samla sluttprognosen. I intervju blir det opplyst at mens økonomien i den enkelte entreprisen blir styrt etter dei budsjetta som er sett av per entreprisekontrakt, blir økonomien i prosjektet som heilskap berre styrt etter prognoser, ut frå totalt budsjett for byggetrinn 4. BU som prosjekt styrer ikkje økonomien på årsbudsjett slik som HFK eller Statens vegvesen, og har følgeleg betre høve til å styre utbyggingstrinna etter realistiske prognosar som er tett knytt til den leveransen BU skal sørge for. Styringsramma for byggetrinn 4, som er en den ramma prognosen er sett etter og som BU følgeleg styrer det samla prosjektet etter, ligg på 7 101 millionar kroner og inkluderer ei usikkerheitsavsetting etter ei P30-ramme, dvs. 30 prosent sannsyn for at kostnadsramma ikkje blir overskride.

I intervju opplyser økonomi- og stabsleiar at økonomirapportering per 31. desember 2018 viser ein sluttprognose for heile prosjekt på 7 212 millionar kroner, noko som er over styringsramma. Det blir peika på at denne prognosen er usikker, ettersom det på revisjonstidspunktet står att fleire store entreprisekontraktar som ikkje er inngått. Dersom dei entreprisane som står att ikkje er berekna riktig med omsyn til kostnader, er det følgeleg risiko for at prosjektet som heilskap ikkje klarer å treffe på den kostnadsprognosen som er definert. Samtidig blir det peika på i intervju at BU sine kostnadsestimat for dei entreprisane det er inngått kontrakt for, har vore gode. I tillegg ligg BU an til å hamne om lag 100 millionar kroner under estimert budsjett på ein av entreprisane.

I tilknytning til oppfølging av kostnader i prosjekt, blir det i intervju vist til at det blir opplevd å vere ein viss risiko knytt til å halde oversikt over inntekter i prosjektet. BU vidarefakturerer arbeid utført for andre verksemdar, men førebels har det ikkje blitt oppretta ein god struktur eller praksis for å berekne kva dei ulike verksemdene skal betale. I intervju blir det vist til at det også er ein viss risiko knytt til at det framleis ikkje er utarbeidd gode avtalar/oversiktar for korleis dei involverte partane i Miljøløftet i praksis skal dele finansieringa av prosjektet og til kva tid dei ulike bidraga skal betalast. Til dømes er det staten som skal finansiere stamsykkelveg, men det er ikkje heilt eintydig kva kostnader som inngår i dette og korleis

prosjektet på 7 500 millionar kroner, med ei usikkerheitsavsetting på 50 prosent (P50). I samsvar med føresegn i Byvekstavtalen, dekkar staten 50 prosent av prosjektkostnaden innanfor ramma på P50. Eventuelle overskridingar utover P50, blir ikkje dekt av staten.

¹⁹ Holte Consulting: KS2 Bybane Bergen Sentrum – Fyllingsdalen, BTR 4. Addendum til kvalitetssikringsrapport. Utarbeidd for Hordaland fylkeskommune og Bybanen Utbygging. 20. april 2018.

finansiering og betaling for arbeida skal gjennomførast. Det blir opplyst i intervju at det derfor er ein liten risiko for at BU ikkje klarer å følgje opp at dei riktige partane betaler det dei skal på det tidspunktet der det er behov for dette.

Når det gjeld oppfølging av framdrift og kvalitet, opplyser utbyggingssjef i intervju at det er lagt opp til ei enkel og effektiv tilnærming til oppfølging av entreprisane, med føremålstenlege rutinar, prosedyrar og sjekklister som i stor grad er tilpassa det daglege oppfølgingsbehovet i entreprisane. Som det går fram av kapittel 3.3.1, er det gjennom Utbyggingshandboka utforma prosessspesifikke kontrollaktivitetar i form av rutinar, malar, sjekklister mm. som skal nyttast i samband med gjennomføring av sentrale arbeidsprosessar i verksemda, under dette rutinar og prosedyrar for oppfølging i utbyggingssfasen. Utbyggingssjef peikar i intervju på at han opplever at dei ulike prosjektleiarane og byggeleiarane, som har ansvar for å følgje opp arbeidet i den enkelte entreprisen, blir opplevd å ha god kontroll med at leveransar er av tilstrekkeleg kvalitet, samt med at framdrift er i samsvar med definerte milepålar.

Revisjonen får opplyst at milepålar i den overordna framdriftsplanen for prosjektet som heilskap er basert både på erfaringar frå tidligare byggetrinn, erfaringar frå andre prosjekt, og med basis i det prosjekteringsgrunnlaget som er utarbeidd for byggetrinnet. Basert på den overordna framdriftsplanen blir det gjort ei vurdering av kva behov og framdriftsmoglegheiter utførande innanfor ulike fag mest sannsynleg vil ha. Når dei ulike entreprisane så blir lyst ut, blir det angitt kva milepålar entreprenøren skal nå i den enkelte entreprisen, og entreprenøren må beskrive i sitt tilbod korleis dei skal gjennomføre oppdraget for å nå desse milepålane. Det er vanlegvis definert 10-20 milepålar per kontrakt. Planen som entreprenøren som vinn oppdraget lagar for å nå milepålane, leggast vanlegvis til grunn som den styrande framdriftsplanen for kvar enkelt entreprisen.

Framdrift i den enkelte entreprisen er tema på prosjektleiarmøta kvar måndag, der det blir gjennomgått kor kvar entreprisen står i forhold til milepålane. Dersom prosjektleiarane rapporterer om at ein entreprisen slit med å nå ein milepål, blir det sett i verk tiltak for å finne løysingar for at milepålen skal bli nådd, og for å redusere konsekvensane det at ein ikkje når milepålen eventuelt har for den samla framdrifta. I intervju opplyser sjef for anskaffingar og totalentreprisar at ettersom det er leverandørane sine eigne planar som vanlegvis ligg til grunn for styring av framdrift i den enkelte entreprisen, har mange av leverandørane eit sterkt eigarskap til prosjekta og eit ønske om å levere i samsvar med oppsett plan. Det er etablert eit system med dagbøter dersom leverandørane ikkje når dei milepålane som er sett for entreprisane, men sjef for anskaffingar og totalentreprisar peikar på at god oppfølging i forkant er vel så viktig. God dialog er ein suksessfaktor for god framdriftsstyring, med omsyn til mellom anna å sikre at leverandørane forstår milepålen, under dette når milepålen er, kva den inneber for framdrift i byggetrinnet elles, samt korleis de skal nå den.

Oppfølging av risiko

BU praktiserer ei strukturert usikkerheitsstyring, med eigne usikkerheitsmøte kvar veke som følger ein fast møtekalender for året (årshjul). I møtekalenderen er det angitt når dei ulike prosjektleiarane skal presentere sine prosjekt og gjennomgå usikkerheiter i desse. I møta deltek prosjektdirektør, utbyggingssjef, leiar av juss og kontrakt og ved behov andre frå leiargruppa. Usikkerheitsmøta er innretta slik at den enkelte prosjektleiar presenterer sitt prosjekt (ev. med bistand frå byggeleiar) med utgangspunkt i ei fast usikkerheitsmatrise, og skildrar relevante usikkerheiter i prosjektet og foreslår tiltak for å redusere eventuelle risiko som er avdekt. Formålet med gjennomgangane er å sikre at risiko i dei ulike delprosjekta, som igjen inneber risiko for byggetrinnet som samla prosjekt, blir identifisert, og at det blir sett i verk tiltak som vil kunne redusere og motverke risiko som blir avdekt. I intervju opplyser prosjektdirektør at denne måten å angripe usikkerheit/risiko i prosjektet på, blir opplevd å fungere godt, og at den bidreg til å sikre at usikkerheit blir identifisert og handtert før eventuelle uønskete hendingar inntreffer.

4.4 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har BU etablert hensiktsmessige rutinar og tiltak for å styre byggetrinn 4 av Bybanen som prosjekt. Dette omfattar rutinar for oppfølging av sentrale mål for prosjektet (styring av kostnader, framdrift og kvalitet), samt rutinar for strukturert styring av usikkerheit i dei ulike entreprisane som byggetrinn 4 er sett saman av. Revisjonen meiner at dei rutinane BU har etablert for å styre det overordna prosjektet byggetrinn 4 av Bybanen i stor grad er i samsvar med dei føringar og grunnleggjande

prinsipp som er nedfelt i anerkjente standardar for prosjektstyring, knytt til framdrifts- og kostnadsstyring, og knytt til identifisering, overvaking og oppfølging av risiko i prosjektet.

Revisjonen meiner det er positivt at BU på revisjonstidspunktet vurderer det som realistisk å innfri dei måla som er sett for utbygging av Bybanen med omsyn til både tid, kost og kvalitet. Samtidig vil revisjonen peike på at når det gjeld kostnader, kjem det fram i undersøkinga at risikoen i inneverande byggetrinn er høgare enn i tidlegare byggetrinn, ettersom BU si styringsramme er lågare enn det kostnadsestimatet som er utført for byggetrinnet. Vidare vil revisjonen peike på sluttprognosen for byggetrinnet på tidspunktet for undersøkinga låg om lag 100 millionar kroner over den gjeldande kostnadsramma, samtidig som det står att fleire store entreprisekontraktar i prosjektet som ikkje er inngått, og som det blir opplyst at det potensielt kan knyte seg risiko til. Revisjonen meiner dette understreker viktigheita av at BU har gode nok system og rutinar for å styre prosjekta sine, og av at verksemda også i det vidare arbeidet med byggetrinn 4 sikrar at relevante aktivitetar blir styrt på ein strukturert måte i samsvar med dei rutinar som er etablert. Dette for å sikre at måla som er definert for byggetrinn 4 i størst mogleg grad blir innfridd.

Vidare er det revisjonen si vurdering at BU må sørge for at det blir utarbeidd tilstrekkeleg med system og rutinar for å halde oversikt over inntekter i byggetrinnet, under dette oversikt over kva utgifter dei ulike involverte aktørane skal betale for, samt rutinar for å berekne dei kostnader som skal vidarefakturerast og når kostnadane skal betalast. Dette for å sikre at det ikkje oppstår utfordringar og problem i tilknytning til vidarefakturering av kostnader frå BU til andre aktørar som vil kunne ha negativ påverknad på BU sin evne til å gjennomføre byggetrinn 4 i samsvar med dei måla som er definert knytt til mellom anna kostnad og framdrift.

5. Innkjøp av tenester

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande problemstilling:

Er det etablert tilfredsstillande rutinar for innkjøp av tenester?

5.2 Revisjonskriterium

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 grunnleggende prinsipper 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.²⁰

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

²⁰ I forarbeidet til lova blir likebehandlingsprinsippet omtalt som det viktigaste av alle prinsippa i paragrafen, ref. Prop. 51 L (2015-2016), side 82.

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 til og opptre i samsvar med desse grunnleggjande prinsippa.²¹

Dei konkrete krava til gjennomføring av anskaffingar i BU, følgjer av forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorane (forsyningsforskriften). Del I i forskrifta (§§ 1-1 til 7-9) angir alminnelege føresegn for alle anskaffingar gjort etter forskrifta, mens Del II angir føresegn for anskaffingar over EØS-terskelverdiane (§§ 8-1 til 25-2).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Datagrunnlag

Rutinar for gjennomføring av innkjøp/anskaffingar

Som det går fram av kapittel 3.3.1, inneheld kvalitetssystemet til BU ein eigen hovudprosess for byggetrinn som omhandlar anskaffingar, og som inneheld rutinar og malar for val av anskaffingsstrategi og utarbeiding av innkjøpsplan, kunngjering og gjennomføring av anskaffingar, tildeling og inngåing av kontraktar, utføring av avrop på rammeavtalar og erfaringsoverføring og forbetningsarbeid. Som peika på i kapittel 3.3.1, viser revisjonen sin gjennomgang at det er utarbeidd rutiner og malar for dei fleste sentrale arbeidsprosessar og –område knytt til innkjøp, som dekker dei behova BU har ut frå kva typar anskaffingar verksemda gjennomfører. Samtidig viser gjennomgangen at det for enkeltområde innanfor dei ulike byggetrinna i hovudprosess for byggetrinn, ikkje er utarbeidd eigne rutinar på alle område som gjeld innkjøp/anskaffingar, slik som rutinar for val av anskaffingsstrategi.

I intervju opplyser sjef for anskaffingar og totalentreprisar at det i løpet av dei siste åra har blitt arbeidd mykje med å vidareutvikle rutinar og prosessar i BU knytt til gjennomføring av anskaffingar, og at store delar av organisasjonen har vore involvert i dette arbeidet, mellom anna prosjektleiarar, prosessleiarar, juridisk seksjon og seksjon for anskaffingar og totalentreprisar. Sjef for anskaffingar og totalentreprisar viser til at det er etablert gode strukturar, rutinar og verktøy for å sikre at BU skal få gjennomført gode anskaffingar, noko som er viktig med tanke på å redusere risiko i dei etterfølgjande prosessane, under dette byggefase og kontraktsoppfølging.

I intervju blir det opplyst at det er behov for å gjennomgå rutine for gjennomføring av mindre anskaffingar (100 000-3,5 millionar kroner, jf. forsyningsforskrifta del I), og med utgangspunkt i denne utarbeide rutinar for gjennomføring av avrop/inngå delkontraktar på bygge- og anleggskontraktar opp til 9,25 millionar kroner, jf. gjeldande føringar i anskaffingsregelverket knytt til slike delkontraktar.²² Per i dag følgjar prosjekta dei generelle rutine BU har for utlysing av anskaffingar i forbindelse med gjennomføring av avrop/inngå delkontraktar på bygge- og anleggskontraktar opp til 9,25 millionar kroner. Juss og kontrakt har sendt inn forslag til rutine for bygg- og anleggskontraktar opp til 9,25 millionar kroner og varekjøp opp til 700 000 kroner til sjef for anskaffingar og totalentreprisar for vurdering, samt eit forslag til ein forenkla protokoll for anskaffingar gjennomført etter del 1 i forskrift om offentlige anskaffingar.

Leiar for juss og kontrakt opplyser vidare at det i tillegg også står at enkelte andre rutinar innanfor anskaffingsområdet som det arbeidast vidare med å utvikle og forbetre, knytt til mellom anna utvalte stillingsbeskrivingar, sjekklister, kontrollister, samt nokre rutinar knytt til inngåing av prosjekteringskontraktar.

I intervju viser leiar for juss og kontrakt til at hennar eining jamleg utfører kontrollar av om rutinar og prosedyrar knytt til anskaffings- og kontraktsarbeidet i BU er i samsvar med gjeldande regelverk. Til dømes arbeidar seksjonen no med ei vurdering av kva forhold som for BU typisk vil utgjere ei «vesentleg endring

²¹ Sjå punkt 7.1.3 i rettleiaren: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>

²² Forskrift om offentlige anskaffingar, kapittel 5, legg til grunn at inngåing av delkontraktar innan bygg- og anlegg skal følgje del II i forskrifta, dersom delkontrakten har ein estimert verdi på under 9,25 millionar kroner for bygg- og anleggsarbeider, og delkontrakten ikkje overstig 20 prosent av den samla verdien av alle delkontraktane (Rettleiar til reglene om offentlege anskaffingar (2018), pkt. 5.4.8, s. 51).

i kontrakt», jf. regelverket om offentlige anskaffingar, og korleis rutineverket eventuelt må tilpassast for å ta omsyn til dette.

Sjef for anskaffingar og totalentreprisar opplyser at det er gjennomført opplæring og kurs i anskaffingsprosessen og dei rutinane og prosedyrane som er knytt til denne prosessen i Utbyggingshandboka. Mellom anna har det blitt gjennomført kurs for prosjekt- og byggeleiarar i korleis innkjøpsprosessar skal gjennomførast, eigne erfaringsutvekslingsseminar for prosjekt- og forhandlingsleiarar om innkjøp og anskaffingar, heildags-seminar med prosessleiarar og forhandlingsleiarar om innkjøpsrutinar og erfaringar med bruk av desse, samt jamlege kurs i regi av innkjøp i HFK.

BU har vidare etablert system for å halde oversikt over gjennomførte og planlagde anskaffingar. Alle anskaffingar som er inngått og planlagt i eit pågåande byggetrinn, blir lagt inn i eit eige Excel-skjema som blir arkivert i kvalitetssystemet. For kvar anskaffing som blir gjennomført blir det også oppretta ei eiga mappe i prosjekthotellet der informasjon om alle relevante forhold i anskaffingsprosess og kontraktsoppfølging blir dokumentert. I tillegg nyttar BU seg av det elektroniske anskaffingssystemet Tendsign i forbindelse med gjennomføring av konkurransane, og gjennom dette systemet har BU god oversikt over alle anskaffingar og kontraktar som er gjennomført. I systemet ligg mellom anna alle rammeavtalekontraktane, med oversikt over kva firma som har vunne minikonkurransane innanfor den enkelte kontrakt. All dokumentasjon knytt til dette blir også arkivert i Ephorte.

Gjennomføring av anskaffingsprosessar

Sjef for anskaffingar og totalentreprisar opplyser at den største delen av anskaffingar BU gjennomfører er entrepriser for utføring av arbeid i dei aktuelle byggetrinna. For kvart byggetrinn blir det i tillegg gjennomført ei til to anskaffingar av prosjekteringstenester. For byggetrinn 4 har BU inngått ein avtale om utføring av prosjekteringsarbeid (med konsultentselskapet Sweco). I tillegg gjennomfører BU ein del anskaffingar knytt til innleie av personell (avrop på rammeavtalar), mellom anna byggeleiarar og kontrollingeniørar. Desse avropa blir gjennomført som minikonkurransar innanfor rammeavtalane. Dersom det dukkar opp personal-/kompetansebehov som ein ikkje har inngått rammeavtale om å leige inn, førekjem det at det blir gjennomført mindre innkjøp som eigne prosessar.

I intervju opplyser sjef for anskaffingar og totalentreprisar at noko av det mest utfordrande med å gjennomføre anskaffingsprosessar i BU, er å identifisere kva modellar for evaluering av tilbod og tilbydarar som skal leggjast til grunn i den enkelte anskaffing for å sikre at BU greier å knytte til seg dei rette entreprenørane og sikre dei beste leveransane. Det blir peika på at BU i denne samanheng må evne å finne gode kriterium for å vurdere kompetanse og gjennomføringsevne hjå tilbyderane før dei har gjort jobben på prosjektet, samtidig som det blir vekta riktig mot priskriteriet. Avhengig av kva kontrakt BU skal inngå, blir ulike kriterium knytt til kompetanse, gjennomføringsevne og pris vekta og prioritert ulikt. I dei store grunnentreprisane blir pris ofte vekta med 70-75 prosent i vurderingskriteria, mens gjennomføringsevne gjerne blir vekta med 25-30 prosent. I dei tekniske entreprisane blir pris ofte vekta rundt 50-60 prosent, gjennomføringsevne med 20-30 prosent og kvalitet med 10-20 prosent. I konsulentkontraktane og i kontraktar med funksjonskrav blir ofte pris vekta med 30-50 prosent, mens gjennomføringsevne og kompetanse blir vekta med ein høgare prosentdel enn i andre kontraktar.

Etter sjef for anskaffingar og totalentreprisar si vurdering, blir det i BU sine anskaffingsprosessar sett av tilstrekkeleg med ressursar til å gjennomføre gode anskaffingsprosessar, og BU bruker ifølge sjef for anskaffingar og totalentreprisar større ressursar på innkjøpsprosessar enn mange andre samanliknbare verksemdar. I intervju blir det av fleire leiarar peikt på at det i BU i utgangspunktet også blir avsett nok tid til gjennomføring av anskaffings- og kontraktsoppfølgingsarbeidet. For kvar anskaffing forsøker BU å sette av tilstrekkelig med tid til at leverandørmarknaden skal få tid til å områ seg og levere tilbod, da dette av erfaring gir dei best leveransane, i samsvar med BU sine behov. Samtidig hender det at det er naudsynt å gjennomføre hurtige anskaffingar, noko som medfører at ein ikkje alltid har så god tid som ein skulle ønskje til gjennomføring av prosessane.

I intervju kjem det fram at både leiar for juss og kontrakt og K-HMS og SHA-koordinator opplever at relevant kompetanse frå dei respektive einingane dei leiar i hovudsak blir tilstrekkeleg involvert i anskaffings- og kontraktsoppfølgingsprosessane i BU der dette er relevant. Det blir peikt på at dette blir opplevd å vere ei forbetring frå tidlegare byggetrinn.

I tilknytning til gjennomføring av anskaffingar, blir det i intervju peikt på av leiar for juss og kontrakt at ein av dei største risikoane i byggetrinn 4 med tanke på framdrift og kostnader, er at det i samband med ein anskaffingsprosess skulle komme inn ei klage frå ein tilbydar som endar med midlertidig forføyning og at signering av kontrakt blir satt på vent. Medan mange av dei mindre entreprisekontraktane i byggetrinn 3 alt er inngått, står dei største entreprisekontraktane att. Dersom det kjem inn ein klage i tilknytning til ei av desse entreprisane, og eventuelle anskaffingsprosessar må settast på vent/startast opp på nytt, er det risiko for forseinkingar og auka kostnader i byggetrinnet. I intervju peikar prosjektdirektør på at terskelen ein del tilbydarar har for å klage i samband med anskaffingsprosessar kan vere forholdsvis låg, ettersom tilbydarane som deltek i konkurransane som regel har lite å tape på å klage på avgjersle som blir teke og/eller formelle feil i gjennomføringa. Ettersom BU berre er eitt prosjekt med 20-30 entreprisar, vil arbeidet i delar av organisasjonen stanse opp dersom noko slik skulle inntreffe. Konsekvensen av å gjere feil i samband med gjennomføring av anskaffingar vil derfor vere svært høg.

5.4 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering, har BU etablert eit kvalitetssystem som i utgangspunktet inneheld tilfredsstillande rutinar og malar for gjennomføring av anskaffingar og innkjøp av tenester. BU har sidan byggetrinn 3 av Bybanen arbeidd systematisk med å utvikle verksemda sine rutinar for gjennomføring av anskaffingar, og har bygd opp eit heilskapleg rammeverk beståande av rutinar og malar for mellom anna val av anskaffingsstrategi og utarbeiding av innkjøpsplan, kunngjering og gjennomføring av anskaffingar, tildeling og inngåing av kontraktar, og utføring av avrop på rammeavtalar.

Samtidig viser undersøkinga at det framleis blir vurdert å vere behov for å utvikle og forbetre enkelte rutinar innanfor anskaffingsområdet. Dette gjeld mellom anna rutinar for gjennomføring av mindre anskaffingar, samt enkelte rutinar knytt til inngåing av prosjekteringskontraktar. Det blir også vist til at BU har behov for å utarbeide spesifikke rutinar for gjennomføring av avrop/inngå delkontraktar på bygge- og anleggskontraktar opp til 9,25 millionar kroner, jf. gjeldande føringar i anskaffingsregelverket knytt til slike delkontraktar. Etter revisjonen si vurdering er det viktig at BU følgjer opp det behovet som er identifisert når det gjeld utvikling av anskaffingsrutinar, og sørger for at dei rutinar som per i dag ikkje er etablert/ikkje blir vurdert å vere av tilstrekkeleg kvalitet blir utarbeidd/revidert. Dette vil etter revisjonen si vurdering bidra til å sikre at relevante anskaffingar blir gjennomført i samsvar med regelverk, samt redusere risikoen for svikt, feil og manglar i samband med gjennomføring av anskaffingar der det per i dag ikkje er utarbeidd rutinar eller der rutinar ikkje blir opplevd å halde tilstrekkeleg kvalitet.

6. Kontraktsoppfølging

6.1 Problemstilling

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

I kva grad 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?*

6.2 Revisjonskriterium

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 kontrakten som er forhandla fram. 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.

Av ISO-standarden «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt»²³ går det fram at det bør settast i verk eit system for kontraktstyring som sikrar at kontraktsførehold blir oppfylt, og der leverandørane si utføring blir overvaka for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt. Seinast ved start/gjennomføring av eit prosjekt må det vere vedtatt ei prosjektorganisering med klare ansvarsførehold og rapporteringslinjer. Det bør også vere gjort naudsynte avklaringar om framdriftsplan og vesentlege kontrakts- og avtaleførehold.

På Difi sine fagsider om offentlege anskaffingar, anskaffelser.no, er det utarbeidd ein rettleiar for kontraktsoppfølging²⁴. Der går det fram at det er forskjell på kontraktsoppfølging avhengig av om det dreier seg om enkle leveransar, rammeavtalar eller større investeringsprosjekt:

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

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

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

Meir intensiv byggherrekontroll vil i praksis ofte innebere kontroll på staden der leveransen har skjedd av at masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling. I samband med byggearbeid er det vanlegvis byggeleiar som gjennomfører slik kontroll. Dei færraste kommunar og fylkeskommunar har i dag tilsett egne byggeleiarar. Kommunane/fylkeskommunane engasjerer derfor normalt byggeleiarar for å ivareta

²³ NS-ISO 10006:2003, «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt». Dette er ei norsk utgåve av ein internasjonal standard som er ein del av den overordna ramma «Systemer for kvalitetsstyring».

²⁴ Henta frå: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfølging>

kommunen sine byggherreinteresser på byggeplassen. Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) utarbeidde i 2008 ein rettleiar²⁵ som gir råd om korleis ein planlegg eit byggeleiaroppdrag, kva krav (fylkes)kommunane bør stille og korleis ein følgjer opp kontrakten. Mellom anna inneber det å arrangere oppstartsmøte med kontraherte entreprenørar, kontrollere materialar og utføringa på byggeplassen underveis, og halde faste byggemøte.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Registrering av kontraktar

Som det går fram av kapittel 5.3, har BU etablert system for å halde oversikt over alle gjennomførte og planlagde anskaffingar, som omfattar arkivering av alle kontraktar og registrering av alle relevante forhold knytt til kontraktsoppfølging. BU nyttar seg av det elektroniske anskaffingssystemet Tendsign i forbindelse med gjennomføring av konkurransane, og gjennom systemet har BU oversikt over alle anskaffingar som blir gjennomført og kva kontraktar som har blitt inngått. I Tendsign-systemet ligg mellom anna alle rammeavtalekontraktane, med oversikt over kva firma som har vunne minikonkurransane innanfor den enkelte kontrakt. All dokumentasjon knytt til dette blir også arkivert i Ephorte.

6.3.2 Organisering av kontraktsoppfølging

I samsvar med anskaffingsstrategi, har BU inngått byggherrestyrte entreprisar for byggetrinn 4. BU har valt å dele opp byggetrinn i mange separate utføringsentreprisar, som avdelinga sjølv styrer. Dette gjer at BU i større grad enn ved bruk av for eksempel totalentreprisar har ansvar for oppfølging av framdrift i entreprisane og grensesnittet mellom dei ulike entreprisane. Samtidig får BU, ved å nytte separate utføringsentreprisar, også betre moglegheit til å føre kontroll med kvaliteten på leveransane. Bruken av separate byggherrestyrte entreprisar fordrar at organisasjonen både har god kompetanse innan fleire fagområder, og at det er god samhandling på tvers av dei ulike entreprisane for å sikre heilskapen i byggetrinn.

For å sikre tilstrekkeleg juridisk oppfølging av arbeid med anskaffingar og oppfølging av kontraktar for dei ulike entreprisane som inngår i dei ulike delstrekningane, blir kvar delstrekning følgt opp av ein fast jurist frå Juss og kontrakt. Juristane deltek i alle relevante møte knytt til anskaffingar og inngåing av entreprisekontraktar for delstrekninga, også møte der det i utgangspunktet ikkje er behov for juridisk bistand. Dette sikrar at juristane er godt kjent med heile anskaffingsprosessen, noko som er ein fordel med tanke på å sikre ei heilskapleg oppfølging av dei kontraktane som blir inngått. Dette sikrar også at eventuelle juridiske utfordringar og problemstillingar i kontrakten blir tatt tak i og følgt opp på eit tidleg tidspunkt.

Leiar for juss og kontrakt opplyser i intervju at ein viktig del av eininga sitt arbeid når det gjeld anskaffing og kontraktsoppfølging, er å implementere endringar som oppstår i samband med kontraktsforhandlingar i dei endelege kontraktsdokumenta. Praksis for anskaffingar i BU er at tilbod som vinn konkurransar ikkje blir teke direkte inn i kontrakten slik tilbodet føreligg frå tilbydar. Det blir vist til at dette skuldast at det i dei fleste kontraktar blir gjennomført fleire rundar med forhandlingar med leverandørane, noko som gjer at det oftast ikkje er hensiktsmessig å inkludere det opphavlege tilbodet i kontrakten (ettersom dette gjerne har blitt endra gjennom forhandlingane). Det blir vist til at praksisen BU har med å ikkje inkludere tilbod i kontrakt, medfører ein viss risiko for at ikkje alt i tilbodet blir inntatt i kontrakten, og stiller krav til at BU gjer ein grundig gjennomgang ved kontraktsinngåing for å sikre at alle relevante forhold blir inkludert i endeleg kontrakt. Samtidig blir det peika på at dette arbeidet med grundige gjennomgangar av kontrakt gjer at sjølve kontrakten blir meir gjennomarbeidd, meir oversiktlig og enklare å følgje opp. Leiar for juss og kontrakt opplyser at det ofte blir gjennomført både to og tre rundar forhandlingar mellom at tilbodsdokumenta blir sendt ut og kontrakten blir signert. Ved at resultatane frå desse forhandlingane blir gjennomgått i detalj og inntatt i kontraktane, blir presisjonsnivået i endeleg kontrakt høgare enn dersom det i staden var tilbodet som blei lagt til grunn som det mest sentrale kontraktsdokumentet for BU å følgje opp. Leiar for juss og kontrakt opplyser imidlertid at dersom noko likevel skulle være uklart i den endelege kontrakten etter at denne er inngått, blir tilbodet nytta som eit støttedokument i tolkinga om kva partane

²⁵ Henta frå: <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/verktoy/byggledelse-oppdrag-og-kvalitetssystemveileder.pdf>

meinte. Tilbodet frå leverandør vil difor alltid vere eit relevant juridisk dokument, sjølv om det er tatt ut av sjølve kontrakten.

I intervju blir det opplyst at når det gjeld den faktiske oppfølginga av kontraktane, er det prosjektleiarane for dei ulike prosjekta som har ansvar for oppfølging av dei ulike entreprisekontraktane. Kvar prosjektleiar har ansvar for alle entreprisane på si delstrekning. I tillegg har byggeleiarane i kvart enkelt prosjekt eit ansvar for mykje av den praktiske oppfølginga av kontraktane, under dette oppfølging og vurdering av endringsmeldingar, samt oppfølging av økonomi. Juss og kontrakt, HMS og fagbyggeleiar fungerer som støttefunksjonar i kontraktsoppfølgingsarbeidet, mens leiar for økonomi og administrasjon og controller har eit overordna ansvar for økonomioppfølginga.

Utbyggingssjef peikar i intervju på at når det gjeld kontraktsoppfølging, har BU har valt å gi mykje ansvar nedover i lina. Det blir også vist til at prosjekt- og byggeleiering for kvar delstrekning har mynde til å ta ein heil del avgjersler lokalt. Sjølv om dette er ei ønska organisering, peikar utbyggingssjef på at det også medfører ein risiko for at det blir gjort feil i lina som potensielt kunne ha blitt forhindre dersom avgjersla hadde blitt løfta oppover i lina. Utbyggingssjef opplever likevel at denne organiseringa har fleire positive element ved seg enn negative, ettersom den mellom anna bidreg til å redusere kostnader knytt til ventetid i samband med ulike mindre avgjersle.

Det går fram av intervju med dei ulike leiarane i leiargruppa at desse opplever at organiseringa av BU når det kjem til oppfølging av dei ulike entreprisane fungerer godt. Det blir peika på at det er mange i BU med lang erfaring innan prosjektstyring og kontraktsoppfølging, og på at prosjektleiarane har god kompetanse i å følgje opp entreprenørane når det gjeld framdrift, økonomi og kvalitet.

6.3.3 Rutinar for kontraktsoppfølging

Som det går fram av kapittel 3.3.1, er det i kvalitetssystemet til BU utarbeidd ei eiga mappe under hovudprosessar for byggetrinn, som inneheld rutinar knytt til mellom anna kontraktsoppfølging. I undermappa for hovudprosessen utbygging, ligg det rutinar for oppstart av arbeid, rutinar for utarbeiding av kontrollplan og sjekklister for oppfølging av kontrakt/leverandør, rutinar for handsaming av målebrev/mengdehandtering og endringsmeldingar, samt rutinar for synfaring i samband med ferdigstilling av kontraktsarbeida, sluttoppgjjer og overtaking.

Leiar for juss og kontrakt (som har ansvar for å utarbeide rutinar for anskaffingar på rammeavtalar, og for å gjennomføre avrop på nokre av rammeavtalene) opplyser i intervju at rutine knytt til å inngå prosjekteringskontraktar har blitt revidert og utbetra frå byggetrinn 3. Det har også blitt gjort eit arbeid for å styrke rutinar knytt til oppfølging av reklamasjonar, samt rutinar for å varsle om mogelege feil knytt til prosjektering/prosjekteringsgrunnlag. I tidlegare byggetrinn har det vore ei utfordring knytt til varsling av feil knytt til prosjektering som først blir oppdaga ute i byggegropa. Det blir opplyst at dette til dels skuldast at det kan vere utfordrande å vurdere om ein kva som er årsaka til feil oppdaga ute på byggeplass/-anlegg, og dels at personell i prosjekta opplever at det å varsle om mogelege prosjekteringsfeil ofte bidrar til dårleg stemning og ugunstig arbeidsklima på byggeplassen/anlegget. Dei nye rutine skal imidlertid sikre at varsel om mogelege feil knytt til prosjektering i større grad blir rapportert, slik at BU kan følgje opp desse og ev. reklamere på feila.

6.3.4 Kontrollar av kontraktsetterleving

For kvar entreprisekontrakt som blir inngått av BU, blir det utarbeidd ei kontrollplan i samsvar med den rutinen og malen som ligg i kvalitetssystemet. I malen er det angitt kva kontrollar som skal inngå i kontrollplanen ut frå kva aktivitet entreprisen omfattar, samt med kva frekvens kvar kontroll skal gjennomførast. Det blir rapportert på gjennomføring av kontrollar i samsvar med kontrollplan i månadleg rapportering frå prosjektleiarane til utbyggingssjef for kvar entreprisekontrakt innanfor dei ulike delstrekningane.

Vidare blir det gjennomført byggjemøte med entreprenørane på dei ulike entreprisane annankvar veke, der mellom anna mengdehandtering, framdrift, endringar og HMS (skadar og framdrift) blir gjennomgått. I intervju blir det opplyst at det er stilt krav til alle entreprenørar om at alle endringsmeldingar i dei ulike entreprisene skal vere skriftlege, og at dei skal meldast inn via eit fast skjema utarbeidd av BU.

Utbyggingssjef opplyser i intervju at BU opplever å ha god kontroll med alle endringar og endringsbehov i entreprisane, samt med at framdrift er i samsvar med milepålane. Generelt blir et vist til at BU er gode til å følgje opp kontraktar med entreprenørane og at ein i organisasjonen har tilstrekkeleg med ressursar til å gjennomføre oppfølginga.

I intervju kjem det vidare fram at oppfølging av HMS er eit prioritert område i oppfølginga av kontraktar, jf. dei overordna målsettinga til BU for byggetrinn 4. Eit viktig tiltak for å følgje opp dette området er leiinga i BU sine inspeksjonar på byggeplass/anlegg. Det blir gjennomført leiingsinspeksjonar kvar veke der K-HMS og SHA-koordinator, prosjektleiar, og ein representant frå leiargruppa (på rullering) deltek. Det er utarbeidd ei sjekklister som blir nytta og følgt under inspeksjonane. Etter kvar inspeksjon blir det utarbeidd ein rapport der leverandøren får ein frist på seg til å lukke eventuelle avvik. Sjekklister inneheld målbare punkt, og tek utgangspunkt i krav i gjeldande forskrifter. Det er først og fremst HMS som er tema for inspeksjonane, men også andre tema (avhengig av kva entreprisen som blir kontrollert omfattar). Ved avvik følgjer K-HMS og SHA-koordinator opp entreprenøren, og kontrollerer at eventuelle avvik blir lukka. Leiinga sine inspeksjonar av dei ulike entreprisane følgjer ein fastsatt halvårleg plan, der det er ulike entreprisar som blir inspisert kvar veke. Dette inneber at kvar entreprise blir omfatta av leiingsinspeksjon cirka kvar 2-3 månad.

I tillegg stiller BU krav til entreprenørane om at det skal gjennomførast vernerundar på byggeplass/anlegg minimum kvar andre veke, der BU blir invitert til å delta. Det blir opplyst i intervju at BU deltek på dei fleste vernerundane. Typiske avvik som går igjen på vernerundane, er mangelfullt/manglande verneutstyr og sikringar. I tillegg har det vore enkelte saker der arbeidarar ikkje har fått HMS-opplæring innan den første veka på arbeidsplassen, noko entreprenørane er pålagt å gi. Dette blir vurdert som eit alvorlig avvik, og blir følgt opp av BU deretter.

I samband med revisjonen si undersøking av kontraktsoppfølging i BU, kjem det fram at det i byggetrinn 4 har vore krevjande å styre og følgje opp den prosjekteringskontrakten BU har inngått for byggetrinnet. Som det går fram av kapittel 5.3 har BU inngått kontrakt om prosjektering med ein konsulent for heile byggetrinnet. Denne kontrakten er inndelt i 14 fasar, og oppfølging av kontrakten blir i praksis utført som ein milepålsgjennomgang, der prosjektleiar for prosjektering i BU gjennomgår prosjekteringsgrunnlaget frå konsulenten og gjer ein kontroll av at naudsynte moment som skal prosjekterast i kvar fase er teke omsyn til. Utbyggingssjef opplever at dette systemet for å følgje opp kvaliteten i prosjekteringsarbeidet i utgangspunktet fungerer, men at det ikkje alltid er sett av nok tid til å rette opp ev. avvik som blir avdekt i samband med kvalitetskontrollen/-gjennomgangen. Dette skuldast at BU bevisst har valt ein strategi med ei stram framdrift i prosjektet. Konsekvensen av dette er at ein i ein del tilfelle må halde fram med å prosjektere vidare utan at avdekte avvik er lukka (omprosjektert). Alternativet ville vore å be prosjekterande rette opp avvik og få desse godkjent før ein gjekk vidare til neste fase, noko utbyggingssjef peikar på at ville ha teke uforholdsmessig lang tid og gitt dårleg framdrift. Utbyggingssjef opplyser at kvaliteten i prosjekteringsgrunnlaget frå konsulenten så langt i byggetrinnet har blitt opplevd å vere tilstrekkeleg høg.

Når det gjeld oppfølging av kostnadar i prosjekteringskontrakten, opplyser prosjektdirektør at den kontrakten BU har inngått med konsulenten er ein honorarbudsjettkontrakt der konsulentfirmaet får betalt for dei faktiske timane som blir brukt på leveransen (for avtalte milepålar og med riktig kvalitet). I samband med dette har det vore ei utfordring at konsulenten ikkje har greidd å estimere eigen tid- og ressursbruk på ein tilstrekkeleg måte. Dette har medført enkelte endringar knytt til milepålar, og betydelege endringar i talet honorerte timar, ein prognose som har auka for kvar månad. I intervju peikar utbyggingssjef på at det kan virke som om dei prosjekterande ikkje har hatt gode nok system for å estimere omfanget av arbeidet med prosjektering av byggetrinnet, og at arbeidsmengda sett i volum har blitt betydeleg større enn det dei prosjekterande planlagt for. Etersom dette har medført større endringar i kontrakten knytt til mellom anna dei prosjekterande sitt arbeidsomfang, har det blitt opplevd som utfordrande og arbeidskrevjande å sikre tilstrekkeleg oppfølging av prosjekteringskontrakten.

Utbyggingssjef peikar vidare på at ein generell svakheit i prosjekteringsbransjen, er at alle selskapa i praksis er naud til å underestimere timebruk for å vinne kontraktar. Medan bransjestandarden tilseier at prosjekteringskostnaden utgjer 8-10 prosent av byggekostnaden, er det ikkje uvanleg at prosjekterande må presse tilbod i anbuds konkurransar ned til eit timeestimat som svarer til ein kostnad på tre prosent av byggekostnaden for i det heile tatt klare å framstå som attraktiv i konkurransen. Ein alternativ framgangsmåte som ifølge utbyggingssjef ville kunne løyst denne problematikken, hadde vore at ein i

anbudskonkurranse bad leverandørar om å presentere ei løysing for korleis dei vil gjennomføre eit prosjekteringsoppdrag på 400-700 millionar kroner, heller enn å be dei om å oppgje timepris og estimere timeforbruket. Utbyggingssjef peikar på at det i anbudskonkurransen om prosjekteringskontrakten for byggetrinn 4 av Bybanen, blei gjort ei evaluering av tilbydarar ut frå timepris og oppgåveforståing. Tilbydarane blei ikkje evaluert ut frå dei timeestimata dei gav, utover kva desse antyda om oppgåveforståinga. Det blir vist til at BU i tidlegare byggetrinn har nytta seg av fastpriskontrakt i samband med inngåing av prosjekteringskontraktar, men sidan prosjekteringskontrakten for byggetrinn 4 blei inngått før omfanget av arbeidet var endeleg fastslått i reguleringsplanen, blei timepris vurdert som hensiktsmessig i dette tilfellet.

Prosjektdirektør peikar på at BU for å sikre så god styring og oppfølging av prosjekteringskontrakten som mogleg heile vegen har hatt ein dedikert prosjektleiar som har hatt ansvar for oppfølging av kontrakten. Denne prosjektleiaren har etter kvart fått tilført ein juridisk ressurs til å bistå med oppfølginga, noko som etter prosjektdirektør si vurdering gjer at det juridiske fundamentet for kontraktsoppfølginga er så sterkt som det er mogleg å få til i denne samanheng. Prosjektdirektør viser samtidig til at prosjekteringskontrakten har ei kontraktsform som fordrar stor grad av samspel, noko som gjer utfallet av eventuelle juridiske prosessar knytt til usemje om kontrakt mm. usikkert. Prosjektdirektør opplyser om at diskusjonar mellom BU og konsulentfirmaet om desse delane av kontrakten mellom dei to partane er løfta opp på toppnivå i begge organisasjonane. Dette er gjort mellom anna for å sikre at fagressursane på begge sider får tilstrekkeleg med arbeidsro til å følgje opp dei kvalitetsmessige aspekta ved kontrakten.

6.4 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har BU etablert tilfredsstillande system for å registrere og halde oversikt over alle kontraktar som blir inngått i samband med utbygging av Bybanen. Revisjonen meiner også at BU har etablert hensiktsmessige rutinar for å følgje opp dei kontraktane som er inngått, under dette rutinar for utarbeiding av kontrollplanar, sjekklister for oppfølging av kontrakt og leverandør, samt rutinar for å handsame målebrev og endringsmeldingar innanfor den enkelte kontrakt.

Vidare er det revisjonen si vurdering at BU, i samsvar med føringar i anerkjente standardar for kvalitetsstyring i prosjekt og Difi sin rettleiar for kontraktsoppfølging, har etablert ein hensiktsmessig praksis for oppfølging av inngåtte kontraktar. Vidare meiner revisjonen at ansvar for oppfølging av dei kontraktane BU har inngått er plassert på ein hensiktsmessig stad i organisasjonen, og at dette bidreg til å ei effektiv oppfølging og kontroll av at kvalitet og utføring av arbeid på den enkelte kontrakten skjer i samsvar med kontraktsføresegna. I kombinasjon med dei rutineane som er etablert for rapportering frå prosjektleiarar til utbyggingssjef på kvar entreprisekontrakt, er det revisjonen si samla vurdering at dei etablert kontraktsoppfølgingsrutinane gjev BU høve til å sikre effektiv kontroll med framdrift og kostnadar både i den enkelte kontrakt og i byggetrinnet i stort.

Samtidig kjem det i undersøkinga fram at det i samband med gjennomføring av byggetrinn 4 har vore krevjande å følgje opp og styre den kontrakten som har blitt inngått for prosjektering av line 2 av Bybanen. Den krevjande oppfølging blir av fleire av dei intervjuar sett i samanheng med utfordringar knytt til estimering av tid- og ressursbruk naudsynt for å prosjektere byggetrinnet (estimert færre timar enn naudsynt til prosjektering), i kombinasjon med val av kontraktstype (honorar-budsjettkontrakt). Det blir vist til at dette i sum har ført til at det blei inngått ein kontrakt for prosjektering der særleg arbeidsmengder og kostnadar har vore utfordrande å følgje opp.

For å forhindre at BU i samband med seinare byggetrinn havnar i liknande situasjonar når det kjem til inngåing av heilt sentrale kontraktar, meiner revisjonen at det er viktig at dei prosessane som har vore rundt inngåing av prosjekteringskontrakten for byggetrinn 4 blir gjennomgått og evaluert. I den grad det i samband med slike evalueringar kjem fram relevant forbetringsspunkt knytt til inngåing av kontraktar, er det revisjonen si vurdering av BU må sikre at desse blir teke omsyn til i seinare kontraktsinngåingsprosessar.

7. Samhandling med sentrale aktører

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

I kva grad er det etablert rutinar for samhandling med sentrale aktører knytt til utbygging av Bybanen?

7.2 Revisjonskriterium

I ISO-standarden «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt»²⁶, er kommunikasjon i samband med gjennomføring av prosjekt omtalt. Under punkt 7.6.1 går det fram at prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosessar blir fastsett, og at relevant informasjon blir utveksla mellom dei ulike prosessane i prosjektet og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekt og initiativtakarorganisasjonen. Vidare blir det i punkt 7.6.2 vist til kommunikasjonen mellom dei ulike aktørane bør planleggast på ein slik måte at den tek omsyn til informasjonsbehova til både initiativtakarorganisasjonen, prosjektorganisasjonen, kundar og andre involverte.

I standardens punkt 7.6.3 blir det vist til at prosjektorganisasjonen bør identifisere eige informasjonsbehov, og etablere eit dokumentert informasjonsstyringssystem. Vidare bør prosjektorganisasjonen, for å ivareta eige informasjonsbehov, definere relevante prosessar/mekanisar for mellom anna innhenting og arkivering av informasjon.

7.3 Datagrunnlag

Undersøkinga viser at BU har utarbeidd rutinar som omtalar samhandling med fleire sentrale aktører, og som gjev føringar for korleis BU skal kommunisere og samarbeid med relevante samarbeidspartnarar i høve utbygging av Bybanen. Dette gjeld mellom anna rutinar for samhandling og kommunikasjon med Bergen kommune i samband med arbeid med reguleringsplanar, prosedyre for kontakt med etatar og aktører i samband med prosjekteringsarbeid, og prosedyrar for samarbeid med vegvesenet og kabeletatar knytt til ulike tekniske prosessar i utbyggingsfasen.

Vidare har BU inngått skriftlege samarbeidsavtalar med dei fleste av dei ulike aktørane BU samarbeider med i samband med utbygging av Bybanen, under dette Statens vegvesen, Bergen kommune v/ VA- og samferdsleetatane, BKK varme og nett og Telenor. Revisjonen får også opplyst at BU og Bybanen AS er i ferd med å utarbeide ein ny samarbeidsavtale, men at denne ikkje er ferdigstilt og at eksisterande avtale fortsatt er formelt gjeldande. I intervju opplyser dei ulike representantane frå leiargruppa at samhandlinga med sentrale aktører i hovudsak blir opplevd å vere god.

Samtidig blir det vist til at enkelte forhold i samhandlinga med sentrale aktører kan vere krevjande, og at dette gjev ein viss risiko knytt til mellom anna framdrift i samband med utbygging av Bybanen. I intervju peikar prosjektdirektør på at den største utfordringa når det gjeld samhandling har vore samarbeidet med Bane NOR. Det blir opplyst at Bane NOR ønskjer å behalde sin godsterminal på Mindemyren, som ligg midt i den planlagde bybanetraséen, og at føretaket ikkje vil flytte denne før dei har fått eit erstatningsområde dei er nøgd med. Ifølgje leiar for juss og kontrakt ligg det inne i rekkefølgebestemmingane i reguleringsplanen at Bane NOR har rett til å holde på arealet på Mindemyren fram til det ligg føre eit erstatningsareal å flytte til. Fram til no har det einaste reelle alternativet til plassering av ny godsterminal vore Koengen, men dette alternativet har nyleg blitt avvist som ei moglegheit av Riksantikvaren.

Det blir i intervju med dei ulike leiarane i leiargruppa vist til at utbygging av Bybanen over Mindemyren, føreset at Bane NOR flytter godsterminalen. Dette er det utfordrande å kome til einigheit om. Det blir også opplyst i intervju at dersom ein avgjersle om trasé over Mindemyren ikkje blir fatta slik at strekninga er klar til bygging innan 1. oktober 2019, er det risiko for både auka kostnadar og forseinkingar i byggetrinnet. Prosjektdirektør peikar på at det å utsetje bygginga av strekning har ein potensielt høg kostnad. BU har

²⁶ NS-ISO 10006:2017. "Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt".

estimert at ei utsetjing på eitt år vil gi ein meirkostnad på cirka 400 millionar kroner, noko som er betrakteleg høgare enn det estimerte tapet Bane NOR vil bli påført ved tap av inntekter frå godsterminalen (cirka 8 millionar kroner årleg). Leiar for juss og kontrakt peikar samtidig på at sjølv om dialogen med Bane NOR er viktig for framdrifta i byggetrinnet, finst det moglegheiter for BU til å sikre framdrift etter plan også utan ein samarbeidsavtale. I ytste konsekvens har BU moglegheit til å ekspropriere den naudsynte eigedommen frå Bane NOR. Ein sameint avtale hadde likevel gjort det enklare for alle partar å gå vidare med arbeidet med delstrekninga over Mindemyren.

Vidare opplyser prosjektdirektør at dei mange grensesnitte i byggetrinnet mellom BU og andre aktørar medfører ein generell risiko knytt til framdrift og kostnader. Som ein del av byggetrinnet skal BU bygge både stamsykkelveg for Statens vegvesen og utføre ei rekke arbeid for VA-etaten i Bergen kommune. Når det gjeld arbeida BU skal utføre for VA-etaten, har vurdering vore at det er meir kostnadseffektivt om BU handterer desse arbeida langs dei delstrekningane der det allereie blir utført bybane-relaterte arbeid, enn kva det hadde vore om BU og VA-etaten skulle gjennomført separate prosessar i dei same områda. Utbyggingssjef opplyser imidlertid i intervju at ei utfordring knytt til samarbeid med dei kommunale etatane har vore at ein del bestillingar av arbeid som skal utførast i samband med utbygging av Bybanen kjem for seint. Mange av dei aktørane BU samhandlar med bruker ganske lang tid på å fatte avgjersler, noko som i sum medfører høgare kostnader enn det hadde gjort om ein hadde vore tidlegare ute. Til dømes kom det nyleg inn ei bestilling frå VA-etaten i Bergen kommune knytt til å leggje delar av Møllendalselva i røyr, noko som ville vore enkelt å planlegge og utføre for eitt år sidan, men som er både meir krevjande og dyrare å gjennomføre på noverande tidspunkt.

Leiar for juss og kontrakt opplyser i intervju at BU i tillegg har enkelt utfordringar knytt til samhandling med fylkeskommunen. For Juss og kontrakt sin del, er det utfordrande at eininga ikkje alltid mottok/får vidaresendt alle relevante dokument HFK mottok frå andre partar, og som gjeld BU. Dette kan medføre at BU i ein del tilfelle manglar god nok oversikt over alle saker som er relevante for dei. Leiar for juss og kontrakt viser til dømes til at BU den 31. desember 2018 blei saksøkt av ein entreprenør, men at BU ikkje hadde kjennskap til saka før dei blei kontakta av Tingretten. Dokumentasjon knytt til saksøkinga hadde blitt sendt til dokumentsenteret i HFK, men hadde ikkje blitt vidaresendt til BU. Leiar for juss og kontrakt opplyser at ved nærare undersøking, viste det seg at dokumentsenteret hadde skanna og lagt inn forkynninga i sak- og arkivsystemet, men at Juss og kontrakt ikkje hadde fått melding om at den hadde kome inn. Juss og kontrakt fekk tilsendt stemninga frå dokumentsenteret i februar 2019, men på tidspunktet for intervjuet i forvaltningrevisjonen hadde BU ikkje fått tilsendt originaldokumenta for signatur.

Leiar for juss og kontrakt peikar vidare på at eininga har ansvar for å følgje opp alle garantiar knytt til bygging av Bybanen, men at dette arbeidet kan vere krevjande ettersom BU ikkje alltid har fått vidaresendt nødvendige garantidokument frå leverandørar frå dokumentsenteret i Hordaland fylkeskommune, som står som mottakar av postsendingar med garanti frå leverandør. Leiar for juss og kontrakt peikar på at BU treng dei fysiske dokumenta dersom dei skal kunne nytte ein garanti. For å sikre at BU mottok dei naudsynte garantiane, er det nyleg blitt utarbeidd egne rutinar for at prosjektsekretær skal ta i mot originalgarantiane og levere desse til Juss og kontrakt. Juss og kontrakt går så gjennom garantien for å sikre at den samsvarer med kontraktsdokumenta. Det har i enkelte tilfelle tidlegare blitt oppdaga at garantiar ikkje har samsvart med kontraktsdokumenta, fordi Juss og kontrakt ikkje har fått garantiane til gjennomsyn. Dette har ifølgje leiar for juss og kontrakt likevel ikkje fått reelle konsekvensar for BU, sidan desse garantiane ikkje har blitt nytta. Leiar for juss og kontrakt peikar likevel på at det er uheldig at BU ikkje alltid har hatt god nok kontroll med garantiane. BU opplyser at det har blitt påpeika overfor dokumentsenteret i HFK at det er viktig at fylkeskommunen sine egne rutinar for vidaresending av dokumentasjon blir følgt, slik at BU mottok postsendingar som inneheld fysiske garantiar frå leverandørar

7.4 Vurdering

Undersøking viser at det er etablert rutinar for samhandling med fleire av dei sentrale aktørane knytt til utbygging av Bybanen, og at BU har inngått samarbeidsavtalar med dei fleste av dei ulike aktørane BU samarbeider med i samband med utbygging av Bybanen. Samtidig kjem det i undersøkinga fram fleire utfordringar knytt til samhandling, både når det gjeld inngåing av samarbeidsavtale med Bane NOR om plassering av godsterminal, tidsriktig bestilling og koordinering av arbeid langs bybanetraséen som BU skal organisere på vegne av andre aktørar og når det gjeld oversending av relevante anskaffingsrettslege dokument til BU frå Hordaland fylkeskommune.

Felles for alle desse samhandlingsrelaterte utfordringane er at dei medfører risiko for at byggetrinn 4 av Bybanen kan bli dyrare enn estimert, samt risiko for byggetrinnet blir forseinka. Revisjonen meiner derfor det er viktig at BU sett i verk naudsynte tiltak for å handtere desse risikoane.

8. Konklusjon og tilrådingar

Forvaltningsrevisjonen som er gjennomført viser at Bybanen Utbygging (BU) i hovudsak har etablert ein tilfredsstillande internkontroll tilpassa organisasjonen sine forhold og behov, og som bidreg til å sikre ein betryggande kontroll med sentrale oppgåver BU skal utføre. Den etablerte internkontrollen omfattar mellom anna rutinar og tiltak for prosjektstyring som revisjonen vurderer som hensiktsmessige, samt rutinar og malar for gjennomføring av anskaffingar og innkjøp av tenester i samband med bybaneutbygginga. Vidare er det revisjonen si vurdering at BU har etablert tilfredsstillande system for å registrere og halde oversikt over alle kontraktar som blir inngått i samband med utbygging av Bybanen, og hensiktsmessige rutinar og praksis for å følgje opp dei inngåtte kontraktane. Når det gjeld samhandling med andre aktørar, viser undersøkinga at det er etablert rutinar for samhandling med fleire av dei sentrale aktørar knytt til utbygging av Bybanen, og at BU har inngått samarbeidsavtalar med dei fleste av dei ulike aktørane BU samarbeider med i samband med utbygging av Bybanen.

Samtidig avdekkjer forvaltningsrevisjonen etter revisjonen si vurdering forbetringspotensial knytt til etablering av relevante kontrollaktiviteter. Undersøkinga viser at det for enkelte område innanfor dei sentrale arbeidsprosessane i BU, ikkje er utarbeidd skriftlege rutinar som skildrar korleis viktige oppgåver innanfor arbeidsprosessane skal utførast. Etter revisjonen si vurdering kan mangel på skriftlege rutinar medføre risiko for feil og manglar ved utføring av viktige oppgåver, samt gjere utføringa av desse oppgåvene personavhengig. Auka grad av skriftlege rutinar vil vere i samsvar med prinsipp for god internkontroll, og vil også kunne bidra til å redusere risikoen for feil og manglar samt redusere sårbarheita ved eventuelle skifte av nøkkelpersonell.

I forvaltningsrevisjonen kjem det vidare fram at sentralt styringsdokument for byggetrinn 4 ikkje har blitt oppdatert i samsvar med dei føringane som går fram av dokumentet, noko som mellom anna medfører at forventa økonomisk styringsramme for prosjektet ikkje er formelt oppdatert i prosjektet sitt overordna styringsdokument. Vidare er det etter revisjonen si vurdering ikkje utarbeidd tilstrekkeleg med system og rutinar for å halde oversikt over inntekter i byggetrinnet. Dette kan medføre utfordringar i tilknytning til vidarefakturering av kostnadar frå BU til andre aktørar som vil kunne ha negativ påverknad på BU sin evne til å gjennomføre byggetrinn 4 i samsvar med definerte mål.

Avslutningsvis kjem det i forvaltningsrevisjonen også fram utfordringar knytt til både kontraktsoppfølging av ein enkelt kontrakt og samhandling med sentrale aktørar. Dei utfordringane som er avdekt i tilknytning til samhandling medfører etter revisjonen si vurdering risiko for at byggetrinn 4 av Bybanen kan bli dyrare enn estimert, samt risiko for byggetrinnet blir forseinka. For i størst mogleg grad å forhindre at dette inntreffer, er det revisjonen si vurdering at det er viktig at dei identifiserte utfordringane blir følgt opp og teke tak i og at det blir sett i verk naudsynte tiltak.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at BU/Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sørger for at det blir utarbeidd skriftlege rutinar knytt til:
 - a. dei ulike oppgåvene som inngår i hovudprosessar for byggetrinn i BU sitt kvalitetssystem, og
 - b. dei delane av anskaffingsprosessen der det er identifisert behov for nye/reviderte rutinar.
2. Etablerer systematiske kontrollar for å undersøke og følgje opp at etablerte rutinar og malar for gjennomføring av sentrale arbeidsoppgåver blir nytta i samsvar med intensjonen.
3. Sørger for at det blir utarbeidd tilstrekkeleg med system og rutinar for å halde oversikt over inntekter i byggetrinnet, under dette oversikt over kva utgifter dei ulike involverte aktørane skal betale for, samt rutinar for å berekne dei kostnadar som skal vidarefakturast og når kostnadane skal betalast inn.

4. Evaluerer prosessane knytt til inngåing av prosjekteringskontrakt for byggetrinn 4, og gjennomfører analysar av om det i samband med inngåing av denne type kontraktar finst relevant forbedringspunkt det er viktig at BU tek omsyn til i seinare prosessar for inngåing av tilsvarande kontraktar.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Revisjonen mottok følgjande høyringsuttale frå kontaktperson i Bybanen Utbygging per e-post 21. mai 2019, med konstituert fylkesrådmann i Hordaland fylkeskommune og direktør for Bybanen Utbygging på kopi:

«Hei

Vil med dette bekrefte at Bybanen Utbygging er godt fornøyd med arbeidet som er gjort med rapporten fra Forvaltningsrevisjonen og har ingen merknader til denne.»

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

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 kommunelova²⁷ § 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)²⁸ 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.²⁹

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 sektorovergrepande, 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.³⁰ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

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

²⁷ Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

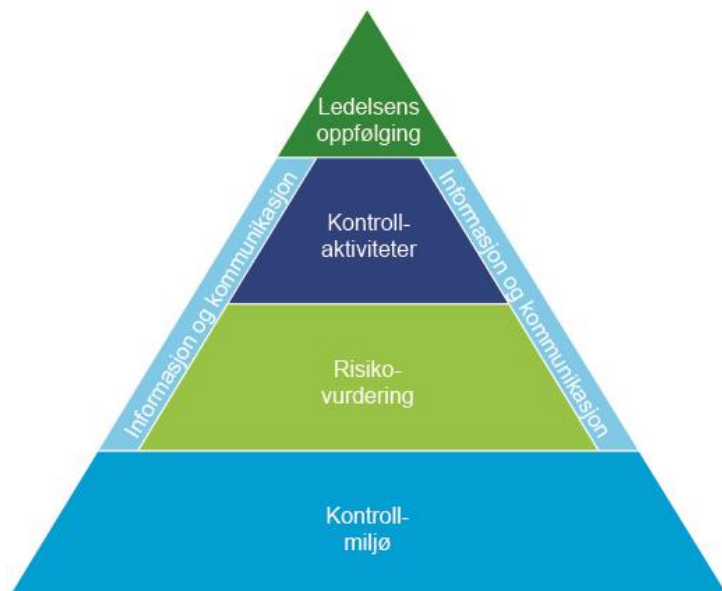
²⁸ Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

²⁹ Kapittel 1.5.4

³⁰ Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

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 følge 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.

Prosjektstyring

Grunnleggjande prinsipp for prosjektstyring er nedfelt i ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter» (NS-ISO 10006:2017) og «Ledelsessystemer for kvalitet — Krav»

(NS-ISO 9001:2015). I samsvar med NS-ISO 10006:2017 bør det etablerast ein kvalitetsplan for prosjektet som bør haldast oppdatert gjennom prosjektet. I oppstarten av prosjektet bør erfaringar frå tidlegare prosjekt bli identifisert og kommunisert til prosjektorganisasjonen.³¹

Vidare går det fram av standardane at det bør gjennomførast jamlege gjennomgangar av prosjektet sin framdriftsplan. For å sikre at ein har tilstrekkeleg kontroll over prosjektaktivitetar og prosessar, bør det definerast tidspunkt for når framdriftsplanen skal gjennomgåast og kor ofte ein skal innhente informasjon om framdrifta til prosjektet.³² For å sikre ei god kostnadsstyring i prosjektet, bør alle kostnader vere tydeleg definert og knytt opp mot prosjektet sin nedbrytingsstruktur. Kostnadsestimat frå tidlegare prosjekt bør bli gjennomgått for å sikre at estimata er tilpassa til det aktuelle prosjektet. Før kostnader har begynt å laupe, bør det vere etablert eit system for kostnadsstyring, som bør vere dokumentert og kommunisert til dei som er ansvarlege for å godkjenne arbeid og kostnader i prosjektet. Det bør definerast tidspunkt for når kostnader skal gjennomgåast og kor ofte ein skal innhente informasjon om kostnader og prognosar i prosjektet.³³

Når det gjeld risikostyring, bør ein ved oppstart av prosjektet identifisere risiko knytt til prosjektet. Erfaringar frå tidlegare prosjekt bør nyttast i dette arbeidet, og resultatet bør dokumenterast i ein plan for risikostyring som bør integrerast i prosjektstyringsplanen. Identifiseringa av risiko bør ikkje bare omfatte risiko knytt til kostnader, tid og resultat, men også risiko knytt til kvalitet, tryggleik, helse, miljø, regulatoriske krav mm. Alle identifiserte risikoar bør vurderast i ei eiga risikovurdering, og risiko bør overvakast gjennom ein prosess der ein identifiserer, vurderer og handterer risiko kontinuerleg gjennom heile prosjektet.³⁴

BU har utarbeidd eigne rutinar for prosjektstyring som ligg i prosjektet sitt kvalitetssystem, Utbyggingshandboka. I sentralt styringsdokument stillast det mellom anna krav til gjennomføring av usikkerheitsmøte anna kvar måned, og månedleg rapportering av sluttprognose inkludert ei usikkerheitsvurdering for alle kontraktar/deloppgåver og for totalprosjektet. Vidare blir det i styringsdokumentet stilt krav til ei detaljert framdriftsplanlegging, både for totalprosjektet og den einskilde kontrakt, med både hovudframdriftsplanar og detaljplanar. For alle kontraktar skal det vere etablert ein kontrollplan som skal følgjast opp.³⁵

Av sentralt styringsdokument for byggetrinn 4 av Bybanen, går det fram at dokumentet skal vere eit levande dokument som skal reviderast minst kvar andre år, og elles når anna relevant styringsinformasjon blir tilgjengeleg, til dømes nye kostnadsestimat eller vesentlege revisjonar av framdriftsplanar.

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 prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet 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,

³¹ Norsk standard, «NS-ISO 10006:2017 Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter», avsnitt 7.2.2.

³² Norsk standard, «NS-ISO 10006:2017 Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter», avsnitt 7.4.5.

³³ Norsk standard, «NS-ISO 10006:2017 Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter», avsnitt 7.5.2 og 7.5.4.

³⁴ Norsk standard, «NS-ISO 10006:2017 Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter», kapittel 7.7.

³⁵ Bybanen Utbygging, «Sentralt styringsdokument for Bybanen byggetrinn 4: Sentrum – Fyllingsdalen», 19.05.2017.

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.³⁶

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 det 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 einskilde 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 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.³⁷

Dei konkrete formkrava til gjennomføring av anskaffingar i BU, følgjer av forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorane (forsyningsforskriften). Del I i forskrifta (§§ 1-1 til 7-9) angir alminnelege føresegn for alle anskaffingar gjort etter forskrifta, mens Del II angir føresegn for anskaffingar over EØS-terskelverdiane (§§ 8-1 til 25-2). 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 klåre rutinar for å registrere kontraktar og nøkkelinformasjon knytt til kontraktane.

Samhandling

I ISO-standarden «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt»³⁸, er kommunikasjon i samband med gjennomføring av prosjekt omtalt. Under punkt 7.6.1 går det fram at prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosessar blir fastsett, og at relevant informasjon blir utveksla mellom dei ulike prosessane i prosjektet og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekt og initiativtakarorganisasjonen. Vidare blir det i punkt 7.6.2 vist til kommunikasjonen mellom dei ulike

³⁶ I forarbeidet til lova blir likebehandlingsprinsippet omtalt som det viktigaste av alle prinsippa i paragrafen, ref. Prop. 51 L (2015-2016), side 82.

³⁷ Sjå punkt 7.1.3 i rettleiaren: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>

³⁸ NS-ISO 10006:2017. "Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt".

aktørane bør planleggast på ein slik måte at den tek omsyn til informasjonsbehova til både initiativtakarorganisasjonen, prosjektorganisasjonen, kundar og andre involverte.

I standardens punkt 7.6.3 blir det vist til at prosjektorganisasjonen bør identifisere eige informasjonsbehov, og etablere eit dokumentert informasjonsstyringssystem. Vidare bør prosjektorganisasjonen, for å ivareta eige informasjonsbehov, definere relevante prosessar/mekanismar for mellom anna innhenting og arkivering av informasjon.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1993. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-1992-09-25-107
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2017. *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. LOV-2016-06-17-73.
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2017. *Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften)*. FOR-2016-08-12-975.

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Kommunal- og regionaldepartementet, 2003. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*.
- Norges Interne Revisorers Forening (NIRF), 1996. *Internkontroll – Et integrert rammeverk*
- NS-ISO 10006:2017. Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter. Systemer for kvalitetsstyring. Norsk Standard.
- NS-ISO 9001:2015. Ledelsessystemer for kvalitet – Krav. Norsk Standard.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 2016. *Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser*.

Dokument frå Bybanen Utbygging

- Bybanen Utbygging, «Sentralt styringsdokument for bybanen byggetrinn 4: Sentrum – Fyllingsdalen», 19.05.2017.
- Bybanen Utbygging, «Prosjekteringsveileder del 1», 13.10.2017.
- Bybanen Utbygging, «Miljøprofil», 24.11.2017.
- Bybanen Utbygging, Rutinar og malar knytt til byggetrinn. Tilgjengeleg i Kvalitetssystem.
- Bybanen Utbygging, Rutinar og malar knytt til sentrale støtteprosessar. Tilgjengeleg i Kvalitetssystem.



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 for a more detailed description of DTTL and its member firms.

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

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.