



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune
Planlegging av investeringsprosjekt
Prosjektplan/engagement letter

Desember 2016

«Forvaltningsrevisjon av
planlegging av investeringsprosjekt
– prosjektplan»

Desember 2016

Prosjektplan utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

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

Innhold

1. Føremål og problemstillinger	4
1.1 Innleiing	4
1.2 Føremål og problemstillinger	4
1.3 Avgrensingar	5
1.4 Innleiing	6
1.5 Krav i lov og forskrift	6
1.6 Standardar	6
1.7 Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak	8
2. Metode	9
2.1 Dokumentanalyse	9
2.2 Casegjennomgang	9
2.3 Intervju	9
2.4 Verifisering og høyring	9
3. Tid og ressursbruk	10
3.1 Nøkkelpersonell	10
3.2 Ressursbruk	10
3.3 Gjennomføringsplan	10

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Innleiing

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i sak PS107/2016 utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av planlegging av investeringsprosjekt i Hordaland fylkeskommune.

1.2 Bakgrunn

Ifølgje årsmeldinga til Hordaland fylkeskommunen nådde investeringane eit rekordhøgt nivå på over 4,2 milliardar kr i 2015. Som følgje av høge investeringar har fylkeskommunen si lånegjeld auka kraftig gjennom mange år. Ved siste årsskifte hadde gjelda passert 9 mrd. kr. Netto gjeldsgrad utgjorde ved årsskiftet 101,6 % av driftsinntektene. Riksrevisjonen har nytta 75 % som ei grense for når gjelda begynner å bli faretruande høg. Dette var noko av bakgrunnen for at kontrollutvalet valte å prioritere eit prosjekt om investeringsplanlegging i plan for forvaltningsrevisjon for 2016-2020.

1.3 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke og vurdere Hordaland fylkeskommune si planlegging og styring av investeringsprosjekt med særleg fokus på rutinar for god kostnadsstyring. Prosjektet har fokus på overordna investeringsplanlegging og konkrete prosjekt vil bli nytta som døme på dette arbeidet.

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

1) I kva grad har Hordaland fylkeskommune føremålstenlege rutinar for prioritering og planlegging av investeringar?

- a. Er det etablert føremålstenleg organisering og samhandling knytt til planlegging og gjennomføring av investeringar i fylkeskommunen (mellom avdelingar og mellom administrasjonen og politisk nivå)?
- b. Er det etablert føremålstenleg investeringsplanar med tydelege prioriteringar?
 - i. I kva grad er det etablert føremålstenlege rutinar for utarbeiding og rullering av langtidsplan og for innlemming av planlagde investeringar i årsbudsjett?
 - ii. I kva grad er det etablert rutinar for å gjennomføre behovsvurderingar knytt til planlagde investeringar?
 - iii. I kva grad er det utarbeidd rutinar for utarbeiding av kalkylar for investeringane?
 - iv. I kva grad er det utarbeidd rutinar som sikrar at det blir tatt omsyn til dei økonomiske driftsmessige konsekvensane ved investeringane?
 - v. I kva grad er det utarbeidd rutinar for å gjennomføre risikovurdering av investeringsplan og av vedtekne investeringar? I kva grad omfattar slike risikovurderingar ei vurdering av om det er realistisk å gjennomføre prosjektet innanfor dei rammene som er sett med omsyn til gjennomføringsperiode og estimert kostnad.
- c. I kva grad er det samsvar mellom kostnadsestimat i investeringsplan og faktiske kostnader i prosjektrekneskapen i dei avslutta investeringsprosjekta?

2) I kva grad har Hordaland fylkeskommune føremålstenlege rutinar for økonomisk rapportering av vedtekne investeringsprosjekt?

- a. Er det etablert rutinar for tidsriktig rapportering om kostnadsutvikling i investeringsprosjekt både administrativt og til politisk nivå?

- b. I kva grad er det rutinar for å følgje opp rapportert kostnadsutvikling i pågåande prosjekt ved rullering av investeringsplan og planlegging av neste års budsjett?
 - c. I kva grad er det etablert rutinar for vurdering, og ev. implementering, av kostnadsreducerande tiltak ved kostnadsauke i investeringsprosjekt slik som til dømes justering eller terminering av prosjekta?
 - d. I kva grad er det etablert tilfredsstillande rutinar for å sikre momsrefusjon?
- 3) **I kva grad har det vore tilfredsstillande kontroll med kostnadsutviklinga i utvalte prosjekt som er gjennomført i fylkeskommunen? (jf. problemstillingane over).**

1.4 Avgrensingar

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å kartlegge og vurdere organisering, system og rutinar for investeringsarbeid, samt faktisk utføring av investering i to-tre investeringsprosjekt. Særleg eigedomsavdelinga og samferdsleavdelinga er relevante avdelingar å velje døme frå.

Hovudfokus i forvaltningsrevisjonen vil, i tråd med bestilling frå kontrollutvalet, vere på den overordna investeringsplanlegginga og samhandlinga knytt til denne. Når vi nyttar konkrete prosjekt som døme vil hovudfokus vere på økonomistyringa i prosjekta. Dette vil omfatte vurderingar både av realismen i avgjerdsgrunnlag/kalkyler, korleis endringar er handsama, samt korleis politisk nivå har vore informert.

2. Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

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

2.2 Krav i lov og forskrift

2.2.1 Internkontroll og budsjettering

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

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

Bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer, jfr. Kommuneloven § 47:

«Kommunestyrets (...) bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen (...) er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder (...) gi melding til kommunestyret (...).

Får kommunestyret (...) melding etter nr. 2 foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.»

I forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) er det i § 10 stilt følgende krav til budsjettstyring:

«Administrasjonssjefen, eventuelt kommunerådet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret ... som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller kommunerådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.»

2.3 Standardar

2.3.1 Prinsipp for prosjektstyring

Grunnleggjande prinsipp for prosjektgjennomføring kan utleiast frå teori og standardar. I denne forvaltningsrevisjonen vil ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt»¹ og «Systemer for kvalitetsstyring»² nyttast som revisjonskriterium. Eit tilfredsstillande prosjektstyringssystem føresettast mellom anna å innehalde følgjande element:

¹ NS-ISO 10006:2003 "Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt". Dette er en norsk utgave av en internasjonal standard som er en del av den overordnede rammen "Systemer for kvalitetsstyring".

² NS-ISO 9001:2008 Systemer for kvalitetsstyring – krav.

- «Planleggingen og koordineringen må omfatte hele prosjektet.
- Veldefinerte og omforente styringsprinsipper må benyttes gjennom hele prosjektet.
- Problemer i prosjektgjennomføringen må kunne identifiseres så tidlig som mulig.
- Prosjektstyringssystemet må være slik utformet at det gir grunnlag for god kommunikasjon på alle nivåer i prosjektorganisasjonen.
- Informasjonsmengden prosjektet produserer må være i tråd med det behov som eksisterer på ulike nivåer på informasjonsmottakersiden.
- Rapportering av forbruk av ressurser må skje med den frekvens som er nødvendig etter hvert som prosjektet går fremover.
- Avviksrapporteringen må være slik at den lett kan bidra til konkrete handlinger.»³

Nedanfor er det konkretisert korleis nokre av krava i teori og standardar for prosjektstyring inngår i hovudfasane i prosjektgjennomføring.

Initiering/planlegging

I forprosjektfasen er det viktig å klargjøre målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordnede målsetningen vere å realisere byggeprosjektet. Mer spesifikke mål for et prosjekt kan være knyttet til kvalitet, teknikker for utføring, tidsfrist, økonomisk ramme m. v. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt hensyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l.

Det bør være en periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjekt, og eventuelle avvik fra framdriftsplanen bør identifiseres og vurderes.⁴

Planleggingen skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det fram at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»⁵

Gjennomføring

Senest ved start/gjennomføring av et prosjekt må det være vedtatt en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om framdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold.

I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører.

Det bør også være etablert rutiner for å behandle og godkjenne eventuelle tilleggsarbeid.

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

Det bør også være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ.

³ Westhagen (2003), gjengitt i Jessen (2005):301

⁴ NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.4.5

⁵ NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

2.4 Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak

Relevante fylkeskommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som kontrollkriterium. Dette kan til dømes dreie seg om økonomireglement, fullmaktsreglement og rapporteringsretningsliner.

3. Metode

3.1 Innleiing

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

3.2 Dokumentanalyse

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

3.3 Gjennomgang av utvalte prosjekt

Revisjonen vil, basert på dei kriteria som er gitt, gjere eit utval på to-tre investeringsprosjekt. Eigedomsavdelinga og samferdselsavdelinga er særleg aktuelle avdelingar å velje investeringsprosjekt frå.

3.4 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervjuje utvalte personar frå Hordaland fylkeskommune som er involvert i investeringsplanlegging og oppfølging. Særleg avdelingsleiarar og økonomiansvarlege vere aktuelle å intervjuje. Vi tek sikte på å totalt gjennomføre om lag 8-10 intervju. Endeleg utval av personar som skal intervjuast eller svare på spørsmål vil bli gjort etter innleiande analyse.

3.5 Verifisering og høyring

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

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av prosjektleiar Line M. Johansen (Senior Manager), prosjektmedarbeidar Merete Solheim Larsen (senior konsulent) og Sissel Riise (manager). I tillegg vil Gunnar Hoff (Director) og Lene Lunde (senior manager) bidra som ekspertressursar. Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 396 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, stikkprøvar og spørjeundersøking, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ved eventuell presentasjon i fylkestinget vil det bli rekna med inntil 8 ekstra timar for førebuing og utarbeiding av presentasjon.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

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

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere desember 2016 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av Juni 2017. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det nødvendig at fylkeskommunen sender over etterspurt dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju, samt at fylkeskommunen innan avtalte fristar gir tilbakemelding på rapportutkast i samband med verifisering og høyring.

Bergen, 2. desember 2016



Stein Ove Songstad
Oppdragsansvarleg partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited 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.

© 2016 Deloitte AS