

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune

Prosjektstyring

Prosjektplan/engagement letter



Innhold

1. Føremål og problemstillinger	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Føremål og problemstillinger	3
1.3 Avgrensingar.....	3
2. Revisjonskriterium	4
2.1 Lover og forskrifter.....	4
2.1.1 Internkontroll og budsjettering	4
2.1.2 Byggherreforskriften	4
2.2 Prinsipp for prosjektstyring	5
2.2.1 Prosjektstyringsystem	5
2.2.2 Initiering/Planlegging	5
2.2.3 Gjennomføring	6
2.2.4 Avslutning og evaluering	6
2.3 Interne styringsdokumenter	6
3. Metode	7
3.1 Dokumentanalyse	7
3.2 Intervju	7
3.3 Case-studie.....	7
3.4 Verifiseringsprosessar	7
4. Tid og ressursbruk	8
4.1 Nøkkelpersonell	8
4.2 Tidsbruk	8

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet 18.12.13, saknr. 38/13, utarbeidd prosjektplan for forvaltningsrevisjon av prosjektstyring i fylkeskommunen.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet vil vere å undersøke om fylkeskommunen har eit tilfredsstillande og fungerande prosjektstyringssystem, og om det er etablert gode rutinar for å lære av erfaringar frå gjennomførte prosjekt. Fokuset vil vere på byggeprosjekt som fylkeskommunen har gjennomført.

Med bakgrunn i føremålet vil følgjande problemstillingar bli undersøkt:

- 1. Har fylkeskommunen eit tilfredsstillande prosjektstyringssystem? Under dette:**
 - a. Har fylkeskommunen tilfredsstillande rutinar for initiering, prioritering og planlegging av investeringsprosjekt?
 - b. Har fylkeskommunen tilfredsstillande rutinar for gjennomføring av prosjekt, og blir desse følgt?
 - c. Er det etablert tenleg rutinar for kvalitetssikring av prosjektplanlegging og gjennomføring?
 - d. Er det etablert tilstrekkelege rutinar for risikoanalysar av prosjekt?
 - e. Er det etablerte tilstrekkelege rutinar for rapportering (t.d. for framdriftsplan, budsjett, avvik, endringar) og vert rapporteringsrutinar etterlevd?
 - f. Har fylkeskommunen tilstrekkeleg avvikshandteringssystem knytt til prosjektstyringa?

- 2. Blir prosjekt organisert med klare rolle- og ansvarsforhold? Under dette:**
 - a. Har fylkeskommunen tilstrekkelege rutinar for prosjektorganisering (når det gjeld ansvar, roller og mynde) og blir dei følgde?
 - b. Har fylkeskommunen tilstrekkeleg kompetanse og ressursar til å gjennomføre tilfredsstillande prosjektstyring?
 - c. Blir det gitt tilstrekkeleg opplæring i prosjektstyring til dei som har ansvar for å gjennomføre prosjekt for fylkeskommunen?

- 3. Har fylkeskommunen tilfredsstillande system for avslutning av prosjekt?**
 - o Er det etablert tilfredsstillande rutinar for evaluering og erfaringsoverføring/kunnskapsdeling frå gjennomførte prosjekt?
 - o Har fylkeskommunen retningslinjer for administrativ og/eller politisk godkjenning av endelig prosjektregnskap?

1.3 Avgrensingar

Forvaltningsrevisjonen vil undersøke prosjektstyring av investeringar i utvalde byggeprosjekt.

2. Revisjonskriterium

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterium i form av lover, rettsreglar og andre relevante fylkeskommunale vedtak og retningslinjer. Lista med kriterium under er ikkje utømmende for det som kan vere relevant for prosjektet. Andre kriterium vil kunne kome til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.1 Lover og forskrifter

2.1.1 Internkontroll og budsjettering

Som del av sitt internkontrollansvar har fylkesrådmannen ansvar for å sikre at fylkeskommunale investeringsprosjekt er underlagt tilstrekkeleg styring og kontroll:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.» (jf. kommuneloven § 23. pkt.2.)

Vidare heiter det i § 47 at løyvingar i årsbudsjettet er bindande for underordna organ:

«Kommunestyrets (...) bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikkje for utbetalinger fylkeskommunen (...) 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 annan 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 blir stilt følgjande krav til budsjettstyring:

«Administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkesrådet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet 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.»

2.1.2 Byggherreforskriften

Fylkeskommunen har som byggherre ansvar for helse, miljø og tryggleik på byggeplassen, og at det er lovleg arbeidskraft som blir nytta. Byggherren skal mellom anna sjå til at det føreligg ein skriftleg plan for tryggleik, helse og arbeidsmiljø (§ 7), og skal utpeikast ein eller fleire koordinatorar for tryggleik, helse og arbeidsmiljø dersom det er fleire verksemder på bygge- eller anleggsplassen (§ 13).

2.2 Prinsipp for prosjektstyring

Grunnleggjande prinsipp for prosjektgjennomføring kan utleiast av teori og standardar. I forvaltningsrevisjonen er ISO-standarden "Kvalitetsstyring i prosjekt"¹ nytta som autoritativ kjelde.

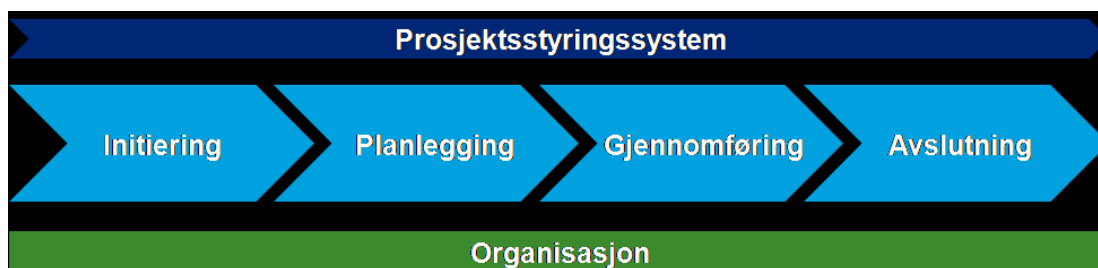
Følgjande krav kan stillast til oppfølgings- og planleggingsystem:

- «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 prosjektarbeidet.
- 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.»²

2.2.1 Prosjektstyringssystem

Eit godt prosjektstyringssystem vil danne grunnlag for profesjonell og standardisert prosjektstyring i fylkeskommunen. Styring av prosjekt omfattar aktivitetar og prosessar både i den fylkeskommunale organisasjonen og i ein funksjon eller gruppe spesielt oppretta for prosjektet. Det er tre hovudfasar i eit prosjekt: initiering/planlegging, gjennomføring og avslutning.

Modellen under illustrerer viktige element ved gjennomføring av investeringsprosjekt.³



Prosjektstyringssystemet bør innehalde retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekta og prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar vert gjennomført som føreset. Vidare er det viktig at fylkeskommunen legg til rette for at tilsette får opplæring i bruk av systemet, og at fylkeskommunen sørgjer for at prosjektstyringssystemet gjennomgåande blir nytta i praksis.

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

2.2.2 Initiering/Planlegging

I forprosjektfasen er det viktig å klargjere målet med prosjektet. I byggjeprojekt vil den overordna målsettinga vere å realisera byggjeprojektet. Meir spesifikke mål for prosjekt kan vere knytt til kvalitet, teknikkar for utføring, tidsfrist, økonomisk ramme og liknande. Økonomiske rammer må byggje på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for uvisse knytt til prosjektføresetnader.

Utgangspunktet for start av eit prosjekt vil alltid vere eit formelt politisk eller administrativt vedtak.

I følgje NS-ISO 10006 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeidast ein kvalitetsplan for prosjektet som skildrar aktivitetar og ressursar som er nødvendige for å nå prosjektmåla.

¹ NS-ISO 10006:2003 "Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt". Dette er ein norsk utgåve av ein internasjonal standard som er del av den overordna ramma "Systemer for kvalitetsstyring".

² Westhagen (2003), gjengitt i Jessen (2005):301

³ Modellen er laga med utgangspunkt i NS-ISO 10006, teori om prosjektstyring og kunnskap om det aktuelle fagområdet.

Det bør vere lagt opp til periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjekta, og avvik frå framdriftsplanen bør identifiserast og vurderast.⁴

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

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

Investeringsprosjekt fører normalt til store innkjøp frå eksterne leverandørar av varer og tenester. Det bør vere utarbeidd rutinar som sikrar at innkjøpsprosessar vert gjennomført i samsvar med krav i regelverk og interne rutinar.

2.2.3 Gjennomføring

Seinast ved start for gjennomføring av prosjekt bør det vere vedteken ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også vere gjort nødvendige avklaringar om framdriftsplan og vesentlege kontrakts- og avtaleforhold.

I byggeprosjekt skal byggherren eller prosjektleiinga i samsvar med byggherreforskrifta syte for at det vert utarbeidd ein plan som sikrar eit forsvarleg arbeidsmiljø (HMT-plan) på anleggsplassen og utpeika koordinatorar for tryggleik, helse og arbeidsmiljø. Vidare har prosjektleiinga ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, mellom anna ved å gjennomføra møter med leverandørar. Det bør også vere etablert rutinar for å handsame og godkjenne eventuelle tilleggsarbeid. Vidare skal prosjektleiinga ha oversyn over rekneskapan for prosjektet og overvake framdrift og kvalitet i prosjektet. Som eit ledd i oppfølginga bør prosjektleiinga ha fokus på årsaker til avvik.

Det bør også vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til kommuneleiinga og til politiske organ.

2.2.4 Avslutning og evaluering

Prosjektstyringssystemet bør inkludere prosedyrar for avslutning prosjekt, inkludert prosedyre for overtaking/overlevering av leveransen og avslutning av prosjektrekneskapan.

Det bør også vere utforma ein rutine for evaluering av prosjekt for å sikre kontinuerleg forbetring av prosjektstyring i kommunen. Kommunen bør ha eit system for lagring av arkiverdige dokument knytt til prosjekta.

2.3 Interne styringsdokumenter

Revisjonen vil også utleie revisjonskriterium frå interne styringsdokument i den grad det er relevant for vurderinga av prosjektstyring i fylkeskommunen. Dette kan omfatte dokument som:

- Økonomireglement
- Styrande dokument
- Verksemdsplanar
- Delegasjonsreglement
- Interne rutinar/ prosedyrar/ protokollar for handtering av investeringsprosjekt

⁴ NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.4.5

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

3. Metode

Oppdraget vil bli utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak vil bli gjennomgått og brukt som kontrollkriterium. Vidare vil informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk, styringsdokument m.m. bli samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot kontrollkriteria.

3.2 Intervju

Revisjonen ønskjer å gjennomføre intervju med utvalde personar som arbeider prosjektstyring i fylkeskommunen, mellom anna frå organisasjonsavdelinga og økonomiavdelinga, samt fagavdelingar som arbeider med konkrete investeringsprosjekt. Vi reknar med å gjere eit utval på om lag 5 personar i fylkesadministrasjonen.

3.3 Case-studie

For å undersøke fylkeskommunen sin praksis innan prosjektstyring meiner revisjonen det kan vere nyttig å gjennomgå konkrete investeringsprosjekt som er eller blir gjennomført av Hordaland fylkeskommune. Ved å velje ut tre ulike investeringsprosjekt for gjennomgang vil ein kunne få eit bilete av korleis prosjektstyringa fungerer i praksis. Informasjon frå gjennomgangen av prosjekta vil bli nytta til å kartlegge og vurdere generelle trekk ved prosjektstyringa i fylkeskommunen. Val av aktuelle prosjekt for nærmare gjennomgang vil blir gjort i samråd med kontrollutvalet.

Vi tar utgangspunkt i at det vil bli aktuelt å intervju to personar per prosjekt.

3.4 Verifiseringsprosessar

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

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleder for prosjektet vil være manager Silje Sivertsen. I tillegg vil seniormanager Sigurd Kirkebø og Birte Bjørkelo delta i prosjektet. Dei vil saman gjere operativt arbeid i form av dokumentinnsamling, gjennomføring av intervju og spørjeundersøking, analysearbeid og utarbeiding av rapport. Stein Ove Songstad vil vere ansvarleg partner på oppdraget.

4.2 Tidsbruk

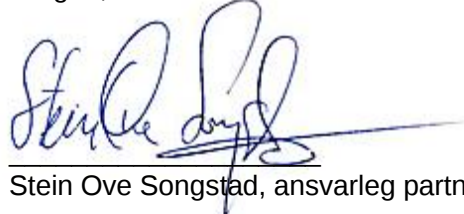
Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det stipulert at det vil ta 346 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i høve til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 8 timar.

Prosjektet kan startast opp i løpet av mars 2014 og kan sendast til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av juni 2014. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen innan rimeleg tid stiller dokumentasjon tilgjengeleg og at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju. Gjennomføringstidspunktet vil også avhenge av kompleksiteten i prosjekta som blir valt ut som case for forvaltningsrevisjonen.

Fakturering av kostnadane ved prosjektet vil skje i høve til avtale.

Bergen, 20.01.2014



Stein Ove Songstad, ansvarleg 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.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200.000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS