

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter



Sammendrag

Formål og metodisk tilnærming

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av anskaffelser og prosjektstyring av byggeprosjekter i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget og er gjennomført i tidsrommet januar til og med august 2014.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Bergen kommune har:

- et tilfredsstillende system og rutiner for styring av den samlede porteføljen av byggeinvesteringer
- tilfredsstillende gjennomføring av anskaffelser i byggeprosjekter
- og tilfredsstillende gjennomføring av prosjektstyring av byggeprosjekter hvor Etat for Utbygging er utførende enhet.

Revisjonen har benyttet dokumentanalyse, intervju og case studier for å samle inn data i prosjektet. Det er innhentet dokumentasjon knyttet til den overordnede prosjektstyringen i Bergen kommune, prosjektstyringssystemet i Etat for utbygging og prosjektstyring i noen utvalgte investeringsprosjekter. Det er gjennomført til sammen 18 intervju. Dokumentasjon knyttet til byggeprosjektene Hellen, Fyllingsdalen sykehjem og Ny-Krohnborg skole er gjennomgått.

Nedenfor er viktige observasjoner og vurderinger etter forvaltningsrevisjonen oppsummert. Utfyllende informasjon om våre vurderinger og grunnlaget for disse fremgår av rapportens datadel, kapittel 4 og vurderinger, kapittel 6.

Observasjoner og vurderinger ved gjennomgang av kommunens organisering og system for prosjektstyring

Organisering og ressurser

Undersøkelsen viser at kommunen i 2012 gjennomførte organisatoriske endringer og har igangsatt flere tiltak for å styrke styring og ressurser innen eiendomssektoren. Kommunen har siden 2012 mer enn doblet antall ressurser med prosjektlederkompetanse i Etat for utbygging, blant annet for å kunne øke gjennomføringshastigheten på prosjektene.

Etter revisjonens vurdering;

- Er ansvar for initiering, gjennomføring og finansiering av bygge- og rehabiliteringsprosjekter klart plassert i organisasjonen.
- Er det uheldig at Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning, som har et særlig ansvar for utvikling av kommunens strategier på eiendomsområdet, ennå ikke har fått vedtatt et tydelig mandat for seksjonen.
- Representerer styrkingen av ressursene i Etat for utbygging en utfordring for byrådsavdelingenes kapasitet og kompetanse til å ivareta nødvendig eieroppfølging av investeringsprosjektene.

Strategier

Det foreligger ikke en samlet strategi for eiendomsområdet i Bergen kommune. Revisjonen får i intervju opplyst at det heller ikke foreligger planer i kommunens ledelse om å utarbeide et strategidokument for det samlede eiendomsområdet. Kommunen har ikke en dokumentert anskaffelsesstrategi for eiendomsområdet. Det er ikke satt krav til kontraktsstrategi for det enkelte prosjekt. Valg av entreprisform gjøres i noen grad ut fra en samlet vurdering av investeringsporteføljen. Dette fører til at det innenfor den samlede investeringsporteføljen blir inngått kontrakter som dekker samtlige entreprisformer som er aktuelle ved gjennomføring av investeringsprosjekter.

Etter revisjonens vurdering er det en svakhet at;

- Det ikke er utarbeidet en overordnet strategi på eiendomssektoren og at Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning opplyser at det ikke er planer om å utarbeide en slik strategi.
- Bergen kommune ikke har dokumentert hvordan kommunen skal identifisere og gjennomføre anskaffelser slik at kommunen får best mulige resultater på kort sikt, og et mest mulig tjenlig leverandørmarked på lengre sikt.
- Vurderingene som ligger til grunn for valg av entrepriser er ikke dokumentert. Det er derfor ikke mulig for revisjonen å vurdere om valg av entreprisemodell i prosjektene er basert på prosjektets egenart, eller et resultat av valgt strategi for å sikre at alle typer entreprisemodeller prøves ut over tid.

System og rutiner

Kommunen har ikke et helhetlig IT – system for planlegging, styring og kontroll av prosjekter. Etat for utbygging har fra 2012 arbeidet med å videreutvikle og forbedre sitt kvalitetssystem. Systemet inneholder krav til prosjektstyring, herunder prosess- og rutinebeskrivelser, prosedyrer for endrings- og avvikshåndtering, og maler som skal benyttes i alle faser av prosjektgjennomføringen

Etter revisjonens vurdering;

- Var beskrivelsene i kvalitetssystemet av prosjektstyringen ikke fullstendige på tidspunktet for gjennomføring av revisjonen. Blant annet manglet rutiner for kvalitetssikring av prosjekt, for vurdering av habilitet, kontraktsoppfølging, risikovurderinger og evaluering.
- Tilfredsstilte eksisterende retningslinjer og rutiner på revisjonstidspunktet ikke ISO-standard «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt» og kommunens behov.
- Er det positivt at det foreligger konkrete planer for å ferdigstille og ISO-sertifisere etatens kvalitetssystem. Det er viktig at arbeidet med kvalitetssystemet blir prioritert og gjennomført i henhold til plan.
- Er det for tidlig å konkludere med om det elektroniske dokumentbaserte systemet som det legges opp til i Etat for Utbygging vil dekke kommunens behov for prosjektstyring på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Anskaffelser i prosjekt

Etat for utbygging har etablert et eget team for innkjøp og kontrakt. Team innkjøp og kontrakt er involvert i alle anskaffelser knyttet til byggeprosjekter og dekker rollene som innkjøpsansvarlig og kontraktsansvarlig. I tillegg utfører fagansvarlig for innkjøp og kontrakt kvalitetssikring, har et ansvar for at innkjøp blir gjennomført i samsvar med regelverket og skal sikre at kontrakter er

juridisk tilfredsstillende for kommunen. I forbindelse med anskaffelser i prosjektene er det ikke gjennomført formelle og strukturerte risikovurderinger. Det er ikke utarbeidet rutiner for gjennomføring av risikovurdering i byggeprosjektene.

Etter revisjonens vurdering er det:

- Etablert en hensiktsmessig fordeling av roller, oppgaver og ansvar mellom prosjektlederne og team innkjøp og kontrakt i forbindelse med anskaffelser.
- En styrke at fagansvarlig for innkjøp i Etat for utbygging skal kvalitetssikre at alle anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket og at kontrakter er juridisk tilfredsstillende for kommunen.
- En betydelig svakhet at det ikke er utarbeidet rutiner, eller gjennomført formelle og strukturerte risikovurderinger i forbindelse med anskaffelser i byggeprosjektene. Dette reduserer mulighetene til å få identifisert kritiske faktorer som det er viktig å få tatt hensyn til ved planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

Godkjenning av prosjektregnskaper

Bystyret behandler hvert år en sak med en oversikt over alle ferdigstilte investeringsprosjekter over 10 mill. kr. Oversikten til bystyret skal vise prosjektenes totale kostnader slik de går fram av sluttregnskap og kostnadsberegning ved igangsetting av prosjektet. Alle vesentlige avvik skal forklares.

- Etter revisjonens vurdering framstår dette som en fornuftig tilnærming og avgrensning, som sikrer at politisk nivå får tilstrekkelig informasjon om resultater og vesentlige utfordringer i investeringsprosjektene.

Evaluering

Etat for utbygging besluttet i forbindelse med omorganiseringen i 2012 at det skal gjennomføres evaluering av alle prosjekter, men det er ikke etablert noen prinsipper eller utarbeidet rutiner for hvordan dette skal gjennomføres. Størrelsen på prosjektet avgjør om det trekkes inn ekstern bistand.

Etter revisjonens vurdering;

- Er det er det ikke tilfredsstillende at Etat for utbygging ikke har utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan evalueringer av prosjekt skal gjennomføres.
- Er det en svakhet at Etat for utbygging ikke har tilstrekkelige rutiner for å dokumentere resultater av interne og eksterne evalueringer, og som sikrer at alle forbedringspunkter blir fulgt opp slik at det bidrar til læring i hele organisasjonen.

Observasjoner og vurderinger ved gjennomgang av tre investeringsprosjekter

Revisjonen har gjennomgått byggeprosjektene Hellenen, Ny-Krohnborg skole og Fyllingsdalen sykehjem. De tre prosjektene ble startet opp før endringene i organiseringen på eiendomsområdet i 2012 ble gjennomført, og hvor man også startet med å utvikle et nytt kvalitetssystem.

Flere av de forbedringsområdene revisjonen har avdekket ved gjennomgang av de tre investeringsprosjektene knytter seg blant annet til manglende og mangelfulle rutiner i prosjektstyringssystemet som ble benyttet, og mangelfull oppfølging av at fastsatte krav ble etterlevd i prosjektene.

Manglende risikovurderinger og risikohåndtering

Det var ikke satt krav til eller gjennomført dokumenterte risikovurderinger av noen av de tre prosjektene som er gjennomgått. I prosjektene Ny Kronborg skole og Fyllingsdalen sykehjem ble samme person engasjert som ekstern prosjektleder uten at det var vurdert hvilken risiko dette kunne innebære. Prosjektene ble gjennomført samtidig, og det oppstod betydelige utfordringer i begge prosjektene.

- Etter revisjonens vurdering kunne systematiske risikovurderinger og iverksettelse av adekvate tiltak hindret enkelte av de negative hendelsene og redusert konsekvensene av problemer som oppstod i de tre prosjektene.

Prosjektorganiseringen ble ikke tilpasset valgt entreprisform

Grunnlaget for valg av entrepriser i de tre prosjektene som er gjennomgått er i liten eller ingen grad dokumentert. Valget av byggherrestyrt delentreprise for Hellen var blant annet basert på dialog med større entreprenører i Bergen. I denne dialogen kom det fram at entreprenørene ikke ønsket en så stor svømmeanleggsleveranse som totalentreprise.

Prosesen knyttet til valg av generalentrepriser for de to andre prosjektene er ikke dokumentert. Ny Kronborg skole er eksempel på et prosjekt med stor brukerinteresse hvor det er behov for en tett dialog mellom fagkompetansene. I evalueringsrapport fra prosjektet framgår det at generalentreprise er uegnet for slike prosjekter, og at det ikke var etablert et formelt tverrfaglig forum i prosjektet for å sikre nødvendig dialog og samhandling.

I prosjektet Fyllingsdalen sykehjem ble generalentrepriseformen opplevd som utfordrende. Dette hadde hovedsakelig sammenheng med at det i prosjektet var engasjert over femti underentreprenører. Dette medførte at det var svært vanskelig å sikre at leveranser fra de ulike aktørene ble fullstendig og levert/utført til rett tid.

Revisjonen viser at organiseringen av prosjektene i liten grad ble tilpasset de spesielle utfordringene som knyttet seg til valgte entrepriser. Fra prosjektorganisasjonene ble det stilt spørsmål ved om den valgte entreprisform var mest egnet i forhold til den enkelte investerings behov og utfordringer.

- Etter revisjonens vurdering er det lite tilfredsstillende at det ikke ble iverksatt tiltak i prosjektene for å kompensere for eller håndtere kjente svakheter/risikoer ved de valgte entreprisformene. Dette har så langt revisjonen kan bedømme, hatt betydelige negative konsekvenser for de mål som var satt for prosjektene.

Urealistiske fremdriftsplaner

I de tre prosjektene revisjonen har gjennomgått, har det fra byggherrens side blitt planlagt med svært korte gjennomføringsperioder. Alle prosjektene opplevde til dels betydelige forsinkelser.

Etter revisjonens vurdering;

- Er det naturlig å stille spørsmål ved om framdriftsplanene har vært realistiske. Forsinkelser i prosjektene har medført behov for å forser fremdriften, noe som har hatt negative konsekvenser blant annet for økonomien i prosjektene.

Mangelfull kvalitet på beslutningsgrunnlag

I de tre prosjektene som revisjonen har gjennomgått ble det avdekket feil og mangler ved beslutningsgrunnlag på ulike stadier i prosjektgjennomføringen, blant annet anbudsgrunnlagene.

Kvalitetssikringen i prosjektene avdekket ikke til dels betydelige mangler i beslutningsgrunnlaget, og at det ikke ble iverksatt tiltak som i større grad kunne ha redusert konsekvensene av manglende kvalitet i prosjektering.

- Etter revisjonens vurdering kritikkverdig at kvalitetssikringen ikke avdekket mangler i beslutningsgrunnlag som har fått store negative konsekvenser for økonomistyring og fremdrift i prosjektene.

Manglende endrings- og avvikshåndtering

De tre prosjektene revisjonen har gjennomgått har alle hatt store avvik mellom de planer som lå til grunn for prosjektoppstart, og prosjektets endelige resultat. Dette gjelder, i større og mindre grad, både for omfang, kostnad og kvalitet. Blant annet er det i prosjektene gjort betydelige økninger i investeringsrammene i byggeperioden. Dette skyldes ulike forhold, blant annet mangler ved prosjektering, utfordringer i prosjektgjennomføring og usikkerhet som det ikke var tatt høyde for i investeringsrammene.

Følgende observasjoner fra revisjonens gjennomgang er eksempler på avvik i prosjektene:

På prosjektet Hellenen ble det i en tidlig fase i entrepris E21 Byggegrøp og pælearbeider, klart at de prosjekterende ikke leverte armeringstegninger. Ved oppstart av entrepris E22 flere måneder senere var fortsatt ikke armeringstegninger klare.

I prosjektet Fyllingsdalen sykehjem ble det konstatert vesentlige feil og mangler ved prosjekteringsgrunnlaget som var blitt benyttet i anbudsforespørselen på generalentreprisen. Dette førte til at det ble registrert over tusen endringsmeldinger og rekvisisjoner i prosjektet, og prosjektet ble påført betydelige merkostnader. I prosjektet var det et tilbakevendende problem å få de ansvarlige for oppfølging av endringsmeldinger til å behandle disse innen avtalte frister.

I prosjektet Nye Ny Krohnborg skole sviktet saksbehandlingsrutinene knyttet til varsler og endringer fordi generalentreprenørens og prosjektets organisasjonen ikke var dimensjonert for å kunne håndtere omfanget av endringer i prosjektet. Det ble på grunn av dette etablert prosedyrer for endringsmeldinger som avvek fra de avtalte saksbehandlingsrutinene.

Det var fastsatt rutiner for registrering og håndtering av avvik i prosjektene. Gjennomgangen av de tre prosjektene viser at rutinene for avvikshåndtering ikke er blitt fulgt som forutsatt, blant annet på grunn av omfanget av avvik. Manglende håndtering av avvik medførte at prosjektledelsen fikk redusert kontroll med fremdrift, økonomi og kvalitet i prosjektene.

- Etter revisjonen mening er det bekymringsfullt og kritikkverdig at betydelige avvik i prosjektene fikk pågå over lengre tid uten å bli håndtert tilfredsstillende og i henhold til avtalte retningslinjer.

Manglende kontraktsoppfølging

Det var ikke utarbeidet retningslinjer eller satt konkrete krav til hvordan kontrakter skulle følges opp, men prosjektleder var tillagt ansvar for å følge opp at kravene i kontrakt ble fulgt.

Revisjonens gjennomgang av investeringsprosjekt avdekket at flere krav i entrepris kontraktene ikke var tilfredsstillende/etterlevd. I prosjektet Fyllingsdalen sykehjem ble det avdekket at kontraktens krav til rapportering fra prosjektleder til Byggherre ikke var fulgt. Det ble opplyst at dette var avtalt muntlig mellom partene. I samme prosjekt ble det ikke inngått avtaler knyttet til SHA-funksjoner i prosjektene, noe som skal gjøres i henhold til kontrakten med generalentreprenør.

I prosjektet Ny Krohnborg fremkommer det at generalentreprenør ikke har etterlevd kravene til fremdriftsstyring i kontrakten.

Etter revisjonens vurdering er det:

- Kritikkverdig at prosjektledelsen ikke har fulgt opp sitt ansvar for å påse at inngåtte kontrakter ble etterlevd.

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Avgrensing.....	11
2. Metode	12
2.1 Dokumentanalyse	12
2.2 Intervju	12
2.3 Case-studie.....	12
2.4 Verifisering og høring	12
3. Revisjonskriterier	13
3.1 Innledning	13
3.2 Lover og forskrifter.....	13
3.2.1 Internkontroll og budsjettering	13
3.3 Prinsipper for prosjektstyring	13
3.3.1 Prosjektstyringssystem	14
3.3.2 Initiering/planlegging.....	14
3.3.3 Gjennomføring	15
3.3.4 Avslutning og evaluering.....	15
3.4 Økonomireglement for Bergen kommune	15
3.5 Porteføljeteori	17
4. Data	19
4.1 Eiendomsområdet i Bergen kommune	19
4.1.1 Eiendomsmassen	19
4.1.2 Bergen kommunes investeringer	19
4.2 Organisering av eiendomssektoren.....	20
4.3 Strategier og sentrale strategiske tema for eiendomsområdet i Bergen kommune	22
4.4 Styring og kontroll av investeringsporteføljen	24
4.4.1 Prosjektbasert budsjettering	24
4.4.2 Prosjektoppfølgning	24
4.4.3 Betydelig investeringsetterlep.....	24
4.5 Prosjektstyring i Etat for utbygging.....	25
4.5.1 System for prosjektstyring	25
4.5.2 Ansvar og oppgaver i prosjektstyringen	25
4.5.3 Prosesser, rutiner og prosedyrer i prosjektstyringen.....	26
4.5.4 Rapportering i gjennomføringsfasen	27
4.5.5 Evaluering	28
5. Gjennomgang av tre utvalgte prosjekter	29
5.1 Hellenen	29
5.1.1 Entrepriseform	29
5.1.2 Prosjektorganisering	30
5.1.3 Styringsgruppe.....	31
5.1.4 Prosjektledelse.....	31
5.1.5 Byggeledelse	31
5.1.6 Fullmaktsstruktur	31

5.1.7	Initiering og prosjektplanlegging	31
5.1.8	Gjennomføring	32
5.1.9	Utfordringer i prosjektet	32
5.2	Ny-Krohnborg skole	33
5.2.1	Prosjektorganisering	34
5.2.2	Entrepriseform	34
5.2.3	Initiering og prosjektplanlegging	35
5.2.4	Gjennomføring	35
5.2.5	Avslutning, evaluering og erfaringsoverføring	38
5.3	Fyllingsdalen sykehjem	38
5.3.1	Entrepriseform	39
5.3.2	Anskaffelser	39
5.3.3	Prosjektorganisering	39
5.3.4	Initiering og prosjektplanlegging	40
5.3.5	Overtagelse	43
5.3.6	Evaluering	43
6.	Vurdering	44
6.1	Innledning	44
6.2	I hvilken grad har Bergen kommune et system for overordnet styring og kontroll med vedtatte investeringsprosjekter?	44
6.3	Har kommunen et tilfredsstillende prosjektstyringssystem?	46
6.4	Har kommunen systemer og rutiner for å forberede anskaffelser?	47
6.5	Har kommunen system og rutiner for å sikre at anskaffelser skjer i henhold til regelverk?	48
6.6	Har kommunen system og rutiner som sikrer tilfredsstillende oppfølging av prosjekter? ..	49
6.7	Hvilke systemer har kommunen for avslutning av prosjekter?	50
6.8	Sentrale observasjoner etter gjennomgang av tre investeringsprosjekter	50
6.9	Porteføljestyling	52
7.	Anbefalinger	53
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	54
	Vedlegg 2: Begreper og definisjoner	55
	Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	57

1. Innledning

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av anskaffelser og prosjektstyring av byggeprosjekter i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget og er gjennomført i tidsrommet januar til og med august 2014.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Bergen kommune har tilfredsstillende system og rutiner for styring av vedtatte investeringer (porteføljestyling), anskaffelser og prosjektstyring av byggeprosjekt i Bergen kommune.¹

Med bakgrunn i formålet med prosjektet er følgende problemstillinger undersøkt:

1. Har kommunen system for overordnet styring og kontroll med vedtatte investeringsprosjekter? Herunder:
 - Har kommunen systemer som gir en samlet oversikt over alle vedtatte investeringer?
 - Er ansvar for porteføljestylingen klart definert?
 - Har kommunen rutiner som sikrer at informasjonen i systemet er fullstendig og korrekt?
 - I hvilken grad fanger systemet opp avvik og risikoforhold i porteføljen?
 - Er det etablert rutiner for å iverksette eventuelle tiltak når det er identifisert avvik?
 - Hva er hovedutfordringene knyttet til å gjennomføre investeringsprosjektene i samsvar med vedtatte mål og planer i Bergen kommune (kompetanse, tid, styring, dialog, informasjon, budsjett m.m.)?
2. Har kommunen et tilfredsstillende prosjektstyringssystem? Herunder:
 - Har kommunen retningslinjer og rutiner for planlegging og gjennomføring av prosjekt?
 - Bli prosjekt organisert med klare rolle- og ansvarsforhold?
 - Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av prosjektplanlegging og gjennomføring?
 - Er det etablert rutiner for å gjennomføre risikoanalyser av prosjekt, og sikres det at dette gjennomføres?
3. Hvilke system og rutiner har kommunen for å forberede anskaffelser av investeringsprosjekter? Herunder:
 - Har kommunen strategier for anskaffelser, herunder valg av kontrakts- og entreprisform?
 - Er det etablert retningslinjer for vurdering av behov for ekstern bistand?
 - Hvordan er kompetanse, roller og ansvar i forbindelse med anskaffelser definert?
 - I hvilken grad har kommunen krav til:
 - Risikovurderinger av planlagt prosjekt?
 - Utforming og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget?
 - Vurdering av usikkerhet knyttet til tekniske løsninger, kostnadsanslag og fremdrift?

¹ I formål og problemstillinger er begrepet kontrahering byttet ut med anskaffelse, og benyttet gjennomgående i rapporten. Ref. NOU 1997:21 «Offentlige anskaffelser» hvor det ble det redegjort for begrepsbruk i forslaget og de endringene i begreper som utvalget hadde foreslått. Blant annet ble begrepet «Anskaffelse» foreslått som samlebetegnelse for vare- og tjenestekjøp og bygge- og anleggskontrahering

4. Har kommunen system og rutiner som sikrer at anskaffelser gjøres i henhold til regelverk og interne rutiner og retningslinjer? Herunder:
 - Er det utarbeidet rutiner for vurdering og dokumentasjon av habilitet/uavhengighet?
 - Er systemer og verktøy for anskaffelser tilgjengelige og hensiktsmessige?
 - Har kommunen utarbeidet rutiner for å sikre at lov om offentlige anskaffelser følges?
 - Er det utarbeidet retningslinjer/krav til kvalitetssikring i forbindelse med kontraktsinngåelsen?
5. Har kommunen system og rutiner som sikrer tilfredsstillende oppfølging av prosjekter?
 - Er det etablert tilstrekkelige rutiner for rapportering,
 - I hvilken grad blir rapporteringsrutiner etterlevd?
 - Har kommunen systemer for endrings- og avvikshåndtering?
 - Har kommunen etablert retningslinjer og rutiner for kontraktsstyring?
6. Hvilke rutiner har kommunen for avslutning av prosjekter?
 - Har kommunen tilfredsstillende rutiner for evaluering og erfaringsoverføring/kunnskapsdeling fra gjennomførte prosjekt?
 - Har kommunen retningslinjer for administrativ og/eller politisk godkjenning av endelig prosjektregnskap?

1.2 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen har vært avgrenset til å kartlegge og vurdere organisering, system og rutiner for kommunens styring av porteføljen av investeringer i bygg, samt prosjektstyringen av investeringsprosjekter hvor Etat for Utbygging er utførende enhet.

2. Metode

Revisjonen har benyttet dokumentanalyse, intervju og case studier for å samle inn data i prosjektet.

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har innhentet overordnede styringsdokumenter, blant annet økonomi- og delegasjonsreglement fra kommunen. Videre er det hentet inn informasjon om systemer og vedtak knyttet til den overordnede styring av prosjekter i kommunen. Andre dokumenter som er innhentet er retningslinjer, prosjektrutiner/ sjekklister, prosjektplaner, handlingsplaner, maler, prosedyrebeskrivelser m.m. relatert til kommunens gjennomføring av byggeprosjekter.

Det er også hentet inn dokumentasjon som synliggjør prosjektstyring i de enkeltprosjekter som er undersøkt. For alle prosjekt som er undersøkt er det innhentet relevant dokumentasjon knyttet til prosjektplanlegging, gjennomføring, anskaffelser, og avslutning/evaluering.

2.2 Intervju

For å få mer inngående kjennskap til prosjektstyringen i kommunen har vi gjennomført intervju med ledere ved Etat for utbygging, byrådsavdeling for finans og eiendom, byrådsavdeling for helse og omsorg, byrådsavdeling for barnehage og skole, samt prosjektdeltakere fra de utvalgte prosjektene. Vi har tilsammen intervjuet seks personer i kommunen sentralt, i tillegg til at vi har gjennomført 12 intervjuer med personer i Etat for utbygging og personer med sentrale funksjoner/roller i de tre prosjektene (casene) som er gjennomgått.

2.3 Case-studie

Det er gjort et utvalg av tre byggeprosjekter som kommunen har gjennomført i løpet av de siste årene. Hellingen ble valgt av kontrollutvalget, mens Fyllingsdalen sykehjem og Ny-Krohnborg skole ble valgt av revisjonen i dialog med Etat for utbygging. Formålet med gjennomgangen av prosjektene var å få informasjon om hvordan prosjektstyringen i kommunen fungerer i praksis.

2.4 Verifisering og høring

Det er skrevet referat fra alle intervju, og intervjureferatene er verifisert av de som er blitt intervjuet. Faktadelen i rapporten er verifisert i møte og i forbindelse med høringen. Rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak er sendt til byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap for uttale. Høringsuttalen er vedlagt rapporten.

3. Revisjonskriterier

3.1 Innledning

Revisjonskriterier er de normer, standarder og vedtak som investeringsprosjekter i Bergen kommune skal vurderes opp mot. Kriteriene nedenfor er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.²

Bergen kommune har fra sommeren 2012 gjennomført endringer i hvordan investeringsprosjekter blir organisert og gjennomført. På grunn av at rutineene for prosjektstyring over tid er i konstant endring og ikke ferdigstilt, er rutiner og prosjektstyringen i de tre prosjektene som er gjennomgått i forbindelse med forvaltningsrevisjonen vurdert opp mot ISO-standarder for kvalitetsstyring i prosjekt.

3.2 Lover og forskrifter

3.2.1 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.»

3.3 Prinsipper for prosjektstyring

Grunnleggende prinsipper for prosjektgjennomføring kan utledes fra teori og standarder. I denne forvaltningsrevisjonen er ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt»³ og

² RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

³ 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".

«Systemer for kvalitetsstyring»⁴ benyttet som revisjonskriterium. Et tilfredsstillende prosjektstyringssystem forutsettes blant annet å inneholde følgende elementer:

- «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.»⁵

Nedenfor er det konkretisert hvordan kravene i teori og standarder for prosjektstyring inngår i hovedfasene i prosjektgjennomføringen.

3.3.1 Prosjektstyringssystem

Et godt prosjektstyringssystem vil danne grunnlag for profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styring av byggeprosjekt omfatter aktiviteter og prosesser både i den kommunale organisasjonen og i en funksjon eller grupper spesielt opprettet for prosjektet. De ulike fasene i prosjektet er definert som prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning.

Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekter og prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt. Videre er det viktig at kommunen legger til rette for at ansatte får opplæring i bruk av prosjektstyringssystemet, og sørger for at systemet gjennomgående blir benyttet ved gjennomføring av prosjekt.

I følge NS-ISO 10006 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå prosjektets mål.

3.3.2 Initiering/planlegging

I forprosjektfasen er det viktig å klargjøre målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordnede målsetningen være 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.⁶

Planleggingen skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarder 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.»⁷

Det bør være utarbeidet rutiner som sikrer at innkjøpsprosesser blir gjennomført i samsvar med krav i regelverk og interne rutiner.

⁴ NS-ISO 9001:2008 Systemer for kvalitetsstyring – krav.

⁵ Westhagen (2003), gjengitt i Jessen (2005):301

⁶ NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.4.5

⁷ NS-ISO 10006:2003, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

3.3.3 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.

3.3.4 Avslutning og evaluering

Prosjektstyringssystemet bør inkludere prosedyrer for avslutning av prosjekt, inkludert prosedyre for overtakelse/overlevering av leveransen og avslutning av prosjektregnskapet.

Det bør også være utformet en rutine for evaluering av prosjekt for å sikre kontinuerlig forbedring av prosjektstyringen i kommunen.

3.4 Økonomireglement for Bergen kommune

Bystyrets budsjettfullmakter ang. Bergen kommunes investeringsbudsjett

1. «Budsjettvedtak

- 1.1. Bystyret vedtar investeringsbudsjett for hvert tjenesteområde på tjenestenivå og på prosjekt-/sekkepostnivå.
- 1.2. Bystyret vedtar samlet bruk av lånemidler, inklusive finansiell leasing med løpetid over 4 år.

2. Endringer/justeringer av vedtatt budsjett og omdisponering fra tidligere års budsjetter

- 2.1. Bystyret vedtar endringer i samlet bruk av lånemidler, inklusive finansiell leasing med løpetid over 4 år.
- 2.2. Bystyret vedtar å overføre bevilgninger fra ett investeringsprosjekt til bruk for planlegging, prosjektering eller gjennomføring av andre investeringsprosjekter, når beløpet som skal overføres overstiger 20 mill.
- 2.3. Bystyret vedtar omdisponeringer av investeringsmidler fra tidligere års budsjetter til gjeldende investeringsbudsjett dersom overføringen til et prosjekt er større enn 20 mill. kr

3. Vedtak om gjennomføring av investeringsprosjekter og endring av prosjektkostnader

- 3.1. Bystyret fatter gjennomføringsvedtak for investeringsprosjekter over 50 mill. kr. Komite for finans fatter gjennomføringsvedtak for investeringsprosjekter mellom 20 og 50 mill. kr.

- 3.2. Bystyret fatter i form av egne saker vedtak om endring av prosjektkostnader for investeringsprosjekter bystyrets organer har fattet gjennomføringsvedtak for, dersom avviket er større en 15 % eller 10 mill. kr per prosjekt i forhold til kostnader slik de går frem av gjennomføringsvedtak.

4. Rapportering til bystyret om investeringsprosjekter

- 4.1. Bystyret behandler hvert år en sak med en oversikt over alle i fjoråret ferdigstilte investeringsprosjekter over 10 mill. kr. I oversikten vises prosjektenes totale kostnader slik de går fram av sluttregnskap og kostnadsberegning ved igangsetting av prosjektet slik de går fram av gjennomføringsvedtak. Vesentlige avvik forklares.
- 4.2. Bystyre behandler en gang i året en sak om kostnadsutvikling i pågående investeringsprosjekter med en budsjettert kostnadsramme over 100 mill. kr. etter sist vedtatt budsjett.

Fullmakter som gjelder investeringsbudsjettet

Generelt

Følgende gjelder generelt for alle delegerte investeringsfullmakter:

- Justeringer av investeringsbudsjettet må være fullfinansiert i årsbudsjettet.
- Justeringene må ikke medføre vesentlige avvik fra de premisser som ligger til grunn for bystyrets budsjettvedtak.
- Omdisponeringene må ikke føre til at bystyrets vedtatte kostnadsoverslag og kostnadsrammer overskrides.
- Omdisponeringene må ikke føre til at vedtatte prosjekter ikke blir gjennomført eller vesentlig utsatt.

Rammer for videre delegering av fullmakt fra den enkelte byråd til administrativ leder

Omdisponering fra tidligere års budsjetter

Byrådet gis fullmakt til å omdisponere *investeringsmidler fra tidligere års budsjetter*, mellom samtlige tjenester i byrådets rammeområde. Fullmakten er oppad begrenset til kr 20 mill. pr. enkeltprosjekt. Det forutsettes at slike omdisponeringer rapporteres til bystyret i forbindelse med tertialrapporteringen eller oppbudsjetteringssaken (ref. reglementets pkt. 4.14.3).

Oppjustering av kostnadsanslag

Byrådet gis fullmakt til å oppjustere kostnadsoverslag med inntil 15 % eller 10 mill. kr. i forhold til kostnadsrammen slik den går fram av gjennomføringsvedtak, mot å redusere kostnadsoverslag for andre prosjekt tilsvarende. Bystyret skal informeres om eventuelle justeringer av kostnadsoverslagene.

Overføring av bevilgning mellom prosjekter

Byrådet gis fullmakt til å *overføre bevilgninger* fra ett prosjekt til bruk for planlegging, prosjektering eller gjennomføring av andre prosjekter innenfor sitt rammeområde, når beløpet som overføres ikke overstiger kr 20 mill. Fullmakten omfatter også fordeling fra budsjetterte sekkeposter til enkeltprosjekter innenfor et formål.

Rammer for videre delegering av fullmakt fra den enkelte byråd til administrativ leder

Ved justeringer i investeringsbudsjettet kan kommunaldirektør også gis fullmakt til å justere tilhørende finansieringsposter, inklusive unntaket fra bystyrets enekompetanse vedrørende «eventuelle endringer i budsjetterte tilskudd fra andre innenfor en ramme på 2,0 mill. i hvert tilfelle» (ref. reglementets punkt 2.1 B I). Kommunaldirektøren kan videre delegerer denne myndigheten til ledere for resultatenheter og etater med selvstendig og entydig økonomiansvar.

Gjennomføringsvedtak

Før et budsjettbeløp kan disponeres, må byrådet ha fattet gjennomføringsvedtak med bevilgning innenfor de av bystyret godkjente kostnadsrammer slik de fremgår av bystyrets sist vedtatte årsbudsjett og økonomiplan.

Byrådet fatter gjennomføringsvedtak for investeringsprosjekter inntil 20 mill. kr.

Komite for finans fatter gjennomføringsvedtak for investeringsprosjekter med en investeringssum mellom 20 og 50 mill. kr.

Rammer for videre delegering av fullmakt fra den enkelte byråd til administrativ leder

For mindre investeringsprosjekter (dvs. på inntil kr 10 mill.), kan kommunaldirektør gis fullmakt til - innenfor byrådsavdelingens rammeområde - å gjøre gjennomføringsvedtak.

Kommunaldirektøren kan videre delegerer denne myndigheten til ledere for resultatenheter og etater med selvstendig og entydig økonomiansvar.

Sluttregnskap

Byrådet skal selv – i forbindelse med alle investeringsprosjekter større enn kr 10 mill. - gjøre *avslutningsvedtak* basert på prosjektregnskap i hht foregående punkt i. Byrådet kan i slike saker godkjenne overskridelser på slike prosjekt med inntil 10 % av vedtatt kostnadsanslag, og dersom overskridelsen på prosjektet er budsjettmessig inndekket. Sluttregnskap med overskridelser utover 10 % av opprinnelig kostnadsanslag må fremmes for bystyret.

Rammer for videre delegering av fullmakt fra den enkelte byråd til administrativ leder

For mindre investeringsprosjekter (dvs. på inntil kr 10 mill. og mindre), kan kommunaldirektør gis fullmakt til - innenfor byrådsavdelingens rammeområde - å avlegge sluttregnskap.

Kommunaldirektøren kan videre delegerer denne myndigheten til ledere for resultatenheter og etater med selvstendig og entydig økonomiansvar.

3.5 Porteføljeteori⁸

En prosjektportefølje kan defineres som summen av pågående prosjekter i en enhet eller virksomhet. En prosjektportefølje kan ved koordinert ledelse gi fordeler som ikke hadde vært mulig om prosjektene ble styrt individuelt⁹.

Et sentralt perspektiv i porteføljelitteraturen er at flere prosjekter må konkurrere om virksomhetens ressurser, og hovedfokus er derfor knyttet til prioritering og utvelgelse av prosjekter til porteføljen. Premissen for denne tenkningen er at det til enhver tid finnes flere prosjektforslag enn det virksomheten har kapasitet til å gjennomføre. Ledelsen må derfor ha en metode for å foreta utvalget av prosjekter til porteføljen og tildele de nødvendige ressursene til prosjektene som velges ut¹⁰. Ifølge litteraturen dreier porteføljestyling seg dermed i hovedsak om to problemstillinger:

- Utvelgelse av prosjekter
- Tildeling av ressurser

Porteføljestyling griper ikke inn i styringen av ett enkelte prosjekt, men kan medføre overprøving av enkeltbeslutninger i et prosjekt. En overordnet administrativ enhet har administrative støttefunksjoner. En overordnet inngripen i styringen av enkeltprosjektene skjer ofte ved at det foretas endringer i et enkeltprosjekts organisering, mål og rammebetingelser,

Store prosjekter vedtas med en kostnadsramme, bestående av forventet kostnad og en avsetning for usikkerhet. Avsetningen skal være finansiell beredskap for å unngå overskridelser av bevilgningen, og skal dermed normalt ikke benyttes.

⁸ Berntsen og Sunde. Styring av statlige prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå. Conceptrapport Nr. 1, NTNU

⁹ Platje et al, 1994

¹⁰ Tharan Thune, 2001, med henvisning til Cooper, Edgett & Kleinschmidt, 1999 og Sommer, 1999)

I et porteføljeperspektiv vil imidlertid en samlet avsetning bestående av summen av usikkerhetsavsetningene for de enkelte prosjektene bli for konservativ, da det er lite sannsynlig at alle prosjektene får store overskridelser samtidig. Innføring av usikkerhetsavsetninger på porteføljenivå kan ivareta potensialet for å redusere den samlede finansielle beredskapen samtidig som krav om realistisk budsjettering oppfylles.

Det er da behov for en metode for å kunne beregne hvor stor finansiell beredskap - usikkerhetsavsetning - som er nødvendig for porteføljen samlet. Videre er det nødvendig å periodisere den samlede avsetningen i et flerårig perspektiv slik at man oppnår nødvendig trygghet mot overskridelser av årlige investeringsbudsjetter.

Både usikkerhet som påvirker prosjektene enkeltvis og usikkerhet som påvirker deler eller hele prosjektporteføljen samlet, er relevant for disse vurderingene. I et overordnet perspektiv er relevant prosjektusikkerhet den usikkerhet som har betydning for prosjekteierne, det vil si porteføljens samlede usikkerhet.

Styring av porteføljens risiko består i å vurdere den samlede risikoeksponering og risikoprofil for hele porteføljen, ikke bare hvert enkeltprosjekt isolert sett. Det kan være enkeltprosjekter med relativ høy risikoeksponering som enkeltstående prosjekt, men porteføljens samlede risiko er likevel akseptabel.

4. Data

4.1 Eiendomsområdet i Bergen kommune

4.1.1 Eiendomsmassen

Bergen kommune forvalter om lag 5000 grunneiendommer og 1000 bygninger. Eiet areal utgjør i overkant av 1 mill. kvadratmeter. I tillegg utgjør innleid areal ca. 120 000 kvadratmeter. Etat for boligforvaltning har ansvar for å forvalte ca. 5300 kommunale boliger, mens Etat for bygg og eiendom har ansvar for forvaltningen av alle eiendommene som ikke inngår i Etat for boligforvaltning sin portefølje. Dette gjør Bergen kommune til en av de største eiendomsaktørene i Bergensregionen.

4.1.2 Bergen kommunes investeringer

I 2013 passerte kommunens totale investeringer for første gang to milliarder kroner. Regnskapet for kommunens investeringer i anleggsmidler viste 2064,6 mill., hvorav bykassens investeringer utgjorde 1974,9 mill. og investeringer i regi av Bergen Bolig og Byfornyning KF var på 89,6 mill.

Tabell 1 viser hvordan investeringsvolumet har utviklet seg de siste fem årene (alle tall i millioner kroner):

Tabell 1

INVESTERINGER 2009 - 2013 ¹¹	2009	2010	2011	2012	2013
Bykassen ikke avgiftsfinansiert	1065,4	1426,0	1406,7	1233,8	1350,2
Bykassen avgiftsfinansiert	229,9	283,8	194,7	353,9	624,7
Bergen Bolig og Byfornyelse KF	127,9	147,0	112,4	146,7	89,6
SUM	1432,2	1856,9	1713,9	1734,4	2064,5

Etat for Utbygging har ansvar for kommunens eiendomsutbyggingsprosjekter, med unntak for kommunale boliger. Dette er en stor andel av kommunens investeringer, og inkluderer både nybygg og rehabiliteringer av eksisterende bygg. I april 2013 pågikk det ca. 80 utbyggingsprosjekter i regi av Etat for Utbygging.

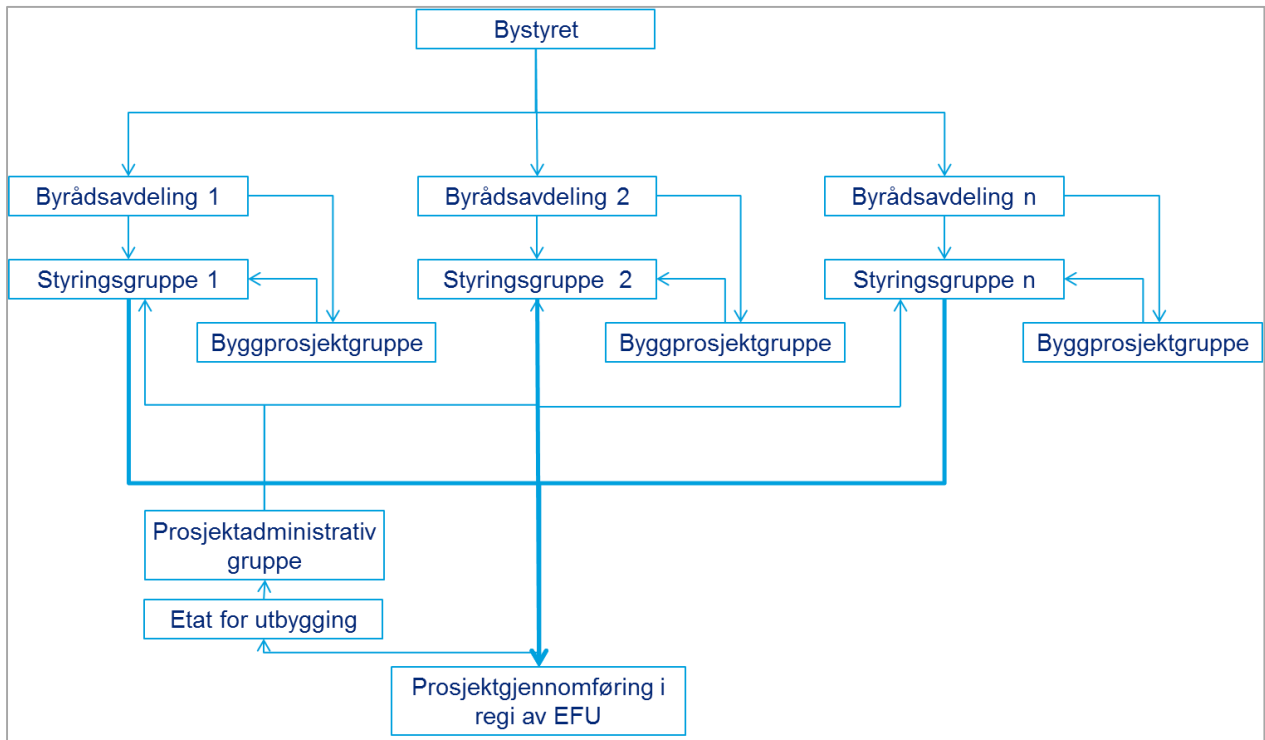
Bergen kommune planlegger å gjennomføre store investeringer også i årene som kommer, og kommunen gir uttrykk for at finansieringen av disse vil bli krevende. For perioden 2013 – 2017 er det beregnet et samlet investeringsbehov i bygg på ca. 4,5 milliarder kroner, hvor 4,1 milliard skal investeres i skoler. I tillegg er det et betydelig oppgraderingsbehov i den kommunale bygningsmassen. Etat for Utbygging har ikke sammenstilt fullstendige oversikter av investeringsbehovet på lang sikt, men stiller likevel spørsmål ved om kommunen kan klare det økonomiske løftet som vil kreves.

¹¹ Kommentarer til regnskapet for 2013 Bergen kommune

4.2 Organisering av eiendomssektoren

Flere organisatoriske enheter i Bergen kommune har ansvar og oppgaver innenfor eiendomssektoren. Det er etablert en fast styringsstruktur ved gjennomføring av investeringsprosjekter. Dette omfatter, i tillegg til politisk nivå og byrådsavdelinger, styringsgrupper, byggprosjektgrupper og prosjektadministrativ gruppe, samt Etat for Utbygginges egen administrative styringslinje.

Figur 1 Styring og rapportering i kommunale investeringsprosjekter



Roller og ansvar for investeringsprosjekter er fordelt på følgende måte:

- *Fagbyrådsavdelingene* er prosjekteiere.
- *Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap* er overordnet ansvarlig for strategier, utførelse og oppfølging av investeringer. Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap har også rolle som prosjekteier for bygg som ligger under avdelingens ansvarsområde, eksempelvis kontorbygg.
- *Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning* er ansvarlig for utvikling og oppfølging av strategier og mål innen eiendomssektoren
- *Etat for Utbygging* er ansvarlig for gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter
- *Byggprosjektgrupper* er ansvarlig for å utarbeide byggeprogram for de vedtatte investeringsprosjektene
- *Styringsgruppene* er ansvarlig for å styre vedtatte investeringsprosjekter og er rådgivende organ for sine respektive byrådsledere
- *Prosjektadministrativ gruppe* er ansvarlig fagrådgiver for styringsgruppene i prinsipielle og gjennomgående problemstillinger på tvers av den formelle styringslinjen.

Nedenfor fremgår en mer utfyllende omtale av enhetenes ansvar og oppgaver i forbindelse med investeringsprosjekter i Bergen kommune:

Fagbyrådsavdelingene har ansvar for planarbeidet innenfor sine fagområder, blant annet ved å avklare investeringsbehov på kort og lengre sikt, samt legge premissene for konkrete investeringer. Et eksempel på et slikt planarbeid er skolebruksplanen, som blant annet inneholder en beskrivelse av hva som er behovet for skolebygg i kommende periode.

Fagbyrådsavdelingene er eiere av investeringsprosjekter innenfor sine fagområder, og har ansvar for basisfinansieringen av vedtatte investeringer. Fagbyrådsavdelingene har også økonomisk delansvar for eventuelle overskridelser av vedtatte investeringsrammer. Ved overskridelser som skyldes endringer initiert av fagbyrådsavdelingene, som for eksempel endringer i romprogram, utførelse og løsninger, har avdelingene ansvar for å finansiere dette. Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap, ved Etat for utbygging har ansvar for å finne dekning for overskridelser som skyldes forhold ved styringen av prosjektene.

Etter at investeringer er politisk besluttet, blir det opprettet en **Byggprosjektgruppe**. Byggprosjektgruppen ledes av EFU. I gruppen deltar representanter fra brukerne og Etat for utbygging.

Byggprosjektgruppens mandat er å detaljere bestillingen på bygget, dvs. utarbeide byggeprogram innenfor vedtatt investeringsprogram og tidsfrister. Brukermedvirkning skal håndteres i denne fasen av prosjektet. Et **byggeprogram** inneholder informasjon om anleggets dimensjonerende rammer. Funksjons- og arealprogrammet er grunnsteinen i byggeprogrammet, og beskriver detaljert anleggets ulike rom/soner og hvilke arealramme anlegget skal utformes innenfor. Med byggeprogrammet får arkitekten den nødvendige informasjonen som trengs for å kunne skape gode fysiske løsninger og sammenhenger som fyller eiers behov/ønsker. Byggprosjektgruppen er operativ til prosjektet er ferdig.

Byrådsavdelingene for Kultur, næring, idrett og kirke, Helse og omsorg, Barnehage og skole representerer de største bestillerne av investeringsprosjekter. I disse avdelingene er det etablert faste **styringsgrupper**. Styringsgruppen består av kommunaldirektører for de involverte avdelingene. Gruppens mandat er å være rådgivende for kommunaldirektør og behandler alle bestillinger, dvs. byggeprogrammene før de overleveres til Etat for utbygging. Styringsgruppene følger opp alle investeringsprosjektene de respektive byrådsavdelingen har ansvar for, herunder både nybygg og rehabilitering. Styringsgruppene tar beslutninger om endringer eller andre forhold i prosjektene som ikke kan tas av Etat for utbygging

Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap har ansvar for strategiutvikling, gjennomføring av investeringer og vedlikehold av eiendommene. Byrådsavdelingen er også eier av investeringsprosjekter innenfor sine ansvarsområder. Byrådsavdelingen har organisert utførelsen av disse oppgavene i følgende enheter:

- Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning
- Etat for utbygging
- Etat for bygg og eiendom.

Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning har et særlig ansvar for utvikling av kommunens strategier på eiendomsområdet. Seksjonen har også ansvar for byrådsavdelingens oppfølging av eiendomsvirksomheten, og skal følge opp at fagbyrådsavdelingene ivaretar det som er satt som krav og mål for eiendomsvirksomheten. Når funksjonen ble etablert var det ikke beskrevet fullt ut hvilke oppgaver, mandat og ansvarsområde som skulle ligge i seksjonen. Det er startet et arbeid med å formulere et tydeligere mandat for seksjonen. I forbindelse med revisjonen ble det opplyst at planen var å få mandatet politisk behandlet før sommeren 2014, men mandatet er pr august 2014 ikke behandlet.

I en periode har vedlikeholdsetterslep og kapasitetsutfordringer ført til en situasjon hvor seksjon for strategisk eiendomsforvaltning har måttet prioritere drift og ad hoc oppgaver foran planarbeid og strategiutvikling.

Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning jobber nettverksbasert, og etablerer møteplasser hvor målet er å kunne se de ulike planene og tjenestetilbudene i sammenheng. Leder for seksjonen har ansvar for å administrere arbeidet i styringsgruppene, blant annet ved å innkalle til møter, utarbeide referater osv.

Etat for utbygging har ansvar for planlegging og gjennomføring av vedtatte investeringsprosjekter og oppfølging av hele investeringsporteføljen. Etat for utbygging ivaretar byggherrefunksjonen når byggeprosjektet gjennomføres. I prosjekterings- og anleggsfasen har byggherre ansvar for nødvendig kontakt mellom byggeledelse og de respektive Byrådsavdelingene.

I løpet av 2013 og 2014 har etaten økt antall prosjektledere, som i april 2014 utgjør en gruppe på ca. 20 personer. Prosjektledere er organisert i direkte linje under direktør. Prosjektlederne inngår i faste team, og det blir opplyst i intervju at denne organiseringen skal gi økt fleksibilitet i utnyttelsen av prosjektlederressursene og forenkle kompetanseoverføring i organisasjonen. Etaten har også etablert faglige spesialistfunksjoner som går på tvers av team og prosjekter.

Direktør for Etat for utbygging har ansvar for å overvåke kommunens portefølje av eiendomsinvesteringer. Som et hjelpemiddel i overvåkingen er det utarbeidet en prosjektoversikt som omfatter alle vedtatte investeringsprosjekter, og informasjon om blant annet økonomi og fremdrift på ukesbasis. Direktør har det øverste ansvaret for gjennomføringen av prosjektene, og følger prosjektene tett. Hvor tett det enkelte prosjekt følges opp er basert på en konkret vurdering av informasjonen i prosjektoversikten. Direktør for etaten har også jevnlig kontakt med leder for Strategisk seksjon, hvor det blant annet informeres om arbeidet i styringsgruppene.

Prosjektadministrativ gruppe

Prosjektadministrativ gruppe har en faglig rolle i kommunens utbyggingsprosjekter. Gruppen ledes av Etat for utbygging, er tverrfaglig sammensatt, med representanter fra de ulike byrådsavdelingene. Personell fra helsevern, byggesak og andre funksjoner møter i gruppen ved behov. PAG behandler prinsipielle og overordnede problemstillinger som kommer opp i enkeltprosjekter, men som trenger avklaringer på tvers av prosjektenes styringslinje. Prosjektenes formelle rapportering er ikke til prosjektadministrativ gruppe, som møtes hver 14. dag eller ved behov, men til styringsgruppen.

Det ble etablert en «*Beslutningslogg – Prosjektadministrativ gruppe*» i 2013, hvor vesentlige problemstillinger knyttet til enkeltprosjekter og til generelle prosjektadministrative forhold noteres og risikovurderes. Beslutningsloggen skal gi prosjektadministrativ gruppe en samlet oversikt over viktige problemstillinger knyttet til investeringsporteføljen. Loggen representerer en nyttig kilde til læring og forbedring.

4.3 Strategier og sentrale strategiske tema for eiendomsområdet i Bergen kommune

Det forelå på revisjonstidspunktet ikke en samlet strategi for eiendomsområdet i Bergen kommune, men det var igangsatt et arbeid med å utarbeide et handlingsrettet strategidokument på området.

Etableringen av Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning var blant annet begrunnet i behovet for bedre planverk. Seksjonen ser det som en viktig oppgave å analysere kommunens framtidige behov for tomter og annen infrastruktur. I intervju opplyser leder av Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning at seksjonen vil fokusere på dette fremover. Videre ble det opplyst at seksjonen også vil bidra til å styrke samhandlingen mellom planmiljøet og tjenesteproduserende enheter i kommunen, særlig når utbyggingsprosjekter kommer til det nivået at det skal formuleres i en politisk sak.

Følgende sentrale strategiske tema diskuteres jevnlig, men uformelt i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap:

- Kriterier for valg av entreprisreform
- Markedsposisjon
- Leverandørutvikling

- Tidspunkt for oppstart av prosjekter

Kriterier for valg av entrepriseform

Kommunen skal gjennomføre mange prosjekter i de kommende økonomiplanperiodene og Etat for utbygging mener det derfor vil gi nyttig læring å prøve ut ulike entrepriser¹² og kontraktsformer. På den måten etableres en erfaringsbase over tid i kommunen. Valg av entrepriseform gjøres derfor i noen grad ut fra en samlet vurdering av investeringsporteføljen, slik at det innenfor den samlede investeringsporteføljen blir inngått kontrakter som dekker alle entrepriseformer som er aktuelle ved gjennomføring av investeringsprosjekter. Etat for utbygging opplyser at man, i tillegg til å sikre at alle typer entrepriser blir prøvd ut, også vurderer om entrepriseformen er hensiktsmessig i forhold til prosjektleders og assisterende prosjektleders kompetanse omfang, kompleksitet og usikkerhet i de enkelte bygningsinvesteringene. Etaten dokumenterer foreløpig ikke systematisk de kriterier som blir lagt til grunn ved valg av entrepriseform. Direktør opplyser at prosjektleders kompetanse på ulike entrepriseformer ofte er avgjørende for valg av entrepriseform.

Revisjonen har fått opplyst at det er etablert prosesser i Etat for utbygging omkring valg av entrepriseform for det enkelte prosjekt, men at prosessene ikke er dokumentert. Prosessen innebærer normalt at prosjektleder som har fått tildelt prosjektet, eventuelt i samråd med assisterende prosjektleder, vurderer og kommer med forslag til entrepriseform. Forslaget drøftes med direktør for etaten. Det er alltid direktør som tar den endelige avgjørelsen når det gjelder valg av entrepriseform.

Egne data sammenlignes mot andre kommuners resultater i storbynettverket. Når det foreligger et tilstrekkelig datagrunnlag kan kommunen bli mer målrettet i valg av entrepriseform gitt ulike prosjekters egenskaper og kommunens behov.

Markedsposisjon

På grunn av at det er et ønske om å få inn flest mulig tilbud på de anbud som utlyses drøftes det hvordan kommunen på en mest mulig effektiv måte kan utnytte sin betydelige posisjon i markedet. Etat for utbygging erfarer at interessen for/responsen på utlysninger kan variere betydelig over tid. Erfaringer viser at det er et lite marked for OPS- prosjekter, og få som kan levere tilbud på slike prosjekter. Denne type entrepriseform besluttet alltid politisk. Dette er formidlet til byrådet. I intervju blir det påpekt at byrådet er gjort oppmerksom på at det etter Etat for Utbyggings erfaring ikke er stor konkurranse på OPS-prosjekter i regionen/ Bergen kommune.

Leverandørutvikling

Ved totalentrepriser er det stort sett større nasjonale aktører som kan levere tilbud. Etat for Utbygging ser det som viktig å vurdere hvordan det kan legges til rette for at også mindre og lokale tilbydere kan være med i konkurranser. Dette er viktig for å sikre at kommunen klarer å opprettholder ønsket grad av konkurranse på oppdragene over tid.

Tidspunkt for oppstart av prosjekter

Valg av tidspunkt for å legge ut anbud i markedet er en viktig strategisk beslutning. Det er et ønske fra kommunens side å unngå å legge anbud ut i markedet når kapasiteten på entreprenørsiden er dårlig, på grunn av at dette fører til høyere priser på anbud. Kommunen opplyser at de fort merker endringer i markedet, og Etat for Utbygging jobber for å kunne lage en buffer i forhold til når et prosjekt blir lagt ut i markedet. Revisjonen får opplyst at etaten har som mål å ha mer regelmessig kontakt med de andre store eiendomsaktørene i Bergensregionen for å få et bedre totalbilde av investeringsaktiviteten i regionen.

¹² Ref. vedlegg 2: Begreper og definisjoner

4.4 Styring og kontroll av investeringsporteføljen

4.4.1 Prosjektbasert budsjettering

Kommunen budsjetterer ikke investeringsmidler på grupper av prosjekter, men på de enkelte prosjektene. Hvert prosjekt får bevilget en ramme og fullmakter til å overføre midler mellom prosjektene er begrenset. Dersom det er innsparinger på et prosjekt i forhold til vedtatt ramme kan midler overføres til andre prosjekter. Dette gir liten mulighet for styring av økonomien i den samlede prosjektporteføljen til kommunen.

Direktør for Etat for Utbygging har gitt innspill til kommunaldirektør om at det er ønskelig for etaten å få større fleksibilitet knyttet til å gjøre strategiske valg med hensyn til når enkelte prosjekter settes ut i markedet. Det pekes på at dette kan være en måte å redusere kostnader på. Det er nå sektorplanene som konkretiserer behovene for investeringer i bygg, og tidspunkt for byggestart fastsettes med utgangspunkt i politiske vedtak som kun tar hensyn til etterspørselssiden.

4.4.2 Prosjektoppfølgning

Budsjettoppfølgning og rapportering av økonomisk status i prosjektene følges opp i de ansvarlige byrådsavdelingene og i Etat for utbygging. Rutinene for oppfølgning varierer i forhold til prosjektenes størrelse og eieravdelingenes behov.

For å få et ekstra fokus på hvert prosjekt har f.eks. Byrådsavdeling for barnehage og skole tatt ut alle barnehagene som skal bygges i en egen oversikt, som avdelingsleder har fått spesielt ansvar for å følge opp. Dette er gjort på grunn av at en del reguleringsprosesser knyttet til barnehageutbyggingen krever særlig kvalitetssikring av prosjektplanene. Avdelingsleder rapporterer til direktør om status for barnehageprosjektene.

Hvert tertial rapporteres det til Bystyret om økonomisk status på samlet investeringsbudsjett, samt på økonomisk status og fremdrift på noen enkeltprosjekter. Større investeringer kommenteres også i forbindelse med fremleggelsen av årsregnskapet.

4.4.3 Betydelig investeringsetterslep

Bergen kommune har de senere årene hatt utfordringer med å få gjennomført investeringer i takt med behov og politiske vedtak. I regnskapet for 2013 fremkommer det et betydelig investeringsetterslep (differanse mellom justert budsjett og regnskap) på over en milliard kroner. Det fremgår videre av kommentarene til regnskapet at selv om avviket er høyt, er det likevel mer enn halvert siden 2012. Reduksjonen hadde hovedsakelig sammenheng med budsjettekniske virkemidler, ikke endringer i utbyggingstakten. Målsetningen var å oppnå større realisme i investeringsbudsjettet. For 2013 er de budsjettekniske grepene for å redusere de regnskapsmessige konsekvensene av investeringsetterslepet videreført, dels gjennom permanent inndragning av investeringsmidler, og dels ved å skyve på investeringsmidler til senere år. Omfanget av inndragning av investeringsmidler var 900 mill. i 2012 og 1,9 milliard kroner i 2013.

I sak om oppbudsjettering av investeringsbudsjettet for 2013 går det frem at det brukes ressurser på å forbedre kommunens systemer og rutiner for planlegging og gjennomføring av investeringsprosesser. En felles modell for gjennomføring av investeringsprosesser – dels etter modell fra Oslo kommune – er under utarbeiding. Kommunenes organisasjon for gjennomføring av investeringsprosjekter er betydelig styrket, og det er gjort justeringer for å effektivisere samhandling mellom prosjektorganisasjon og byggesaks- og planmyndighetene. Kommunen

mener at disse tiltakene etter hvert vil resultere i økt forutsigbarhet og raskere prosjektgjennomføring, slik at det blir bedre samsvar mellom fremdriftsplaner og budsjett.

4.5 Prosjektstyring i Etat for utbygging

4.5.1 System for prosjektstyring

Etter reorganiseringen i 2012 har EFU arbeidet med å etablere et elektronisk, dokumentbasert kvalitetssystem for planlegging, styring og kontroll av prosjekter. Systemet er fortsatt under utvikling, og EFU har som målsetning å ISO – sertifisere dette.

Prosjektstyringssystemet er en del av kvalitetssystemet i Etat for utbygging. Prosjektledere opplyser i intervju at de savner et system som er mer automatisert og som bedre understøtter styring og kontroll. Det har lenge vært et ønske i Etat for utbygging å få testet ut andre systemløsninger, men dette har så langt ikke blitt gjennomført. Etaten opplyser at det arbeides også med å anskaffe IT – støttesystemer for styring og kontroll av utbyggingsprosjekter. Under beskriver vi systemet slik dette fungerer på revisjonstidspunktet.

Regnskapsmodulen i Agresso benyttes i den økonomiske oppfølgingen av prosjekter. I tillegg utarbeides det, innenfor de enkelte prosjektene, prosjektilpassede økonomioversikter for å ivareta behov for mer detaljert oppfølging. For å forenkle og styrke den økonomiske styringen og kontrollen med investeringsprosjekter ønsker Etat for utbygging å ta i bruk Agresso prosjektmodul. Agresso prosjektmodul er på revisjonstidspunktet under utprøving.

Web-hotell benyttes som plattform for dialog og informasjonsutveksling mellom byggherre og entreprenører i gjennomføringsfasen. Dette verktøyet gir byggherre også mulighet for å følge med på at entreprenøren har utarbeidet avtalt dokumentasjon. Web – hotell er en ekstern løsning, som ikke oppfyller kommunens krav blant annet til arkivering. På revisjonstidspunktet pågår det et arbeid for å etablere en web- hotelløsning i Bergen kommune som ivaretar kommunens krav.

I prosjektstyringen benyttes også eksterne prosjekt- og byggelederes systemer ved behov. Etat for utbygging ønsker å få alt inn i sine egne systemer for enklere og bedre å kunne ivareta sitt ansvar.

4.5.2 Ansvar og oppgaver i prosjektstyringen

Direktør for Etat for utbygging har i samarbeid med prosjekteier ansvar for å etablere en prosjektorganisasjon og utpeke prosjektleder fra etaten. Direktør har også ansvar for å følge opp eventuelle avvik i pågående prosjekter og å rapportere prosjektstatus til byrådsavdelingene.

Etter omorganiseringen i 2012 endret Etat for utbygging sin styring av byggeprosjekter. Prosjektene var organisert med en prosjektadministrativ leder fra Etat for utbygging og med eksterne prosjektledere. Fra 2012 blir alle investeringsprosjekter ledet av prosjektledere fra Etat for utbygging. Prosjektlederne i Etat for utbygging er byggherrens representant i byggeprosjektene, og skal påse at prosjektene de har ansvar for blir gjennomført innenfor vedtatte rammer. Prosjektleder har også ansvar for å følge opp at bestemmelsene i kontraktene følges i kontraktperioden. Prosjektleder skal dessuten planlegge anskaffelser til prosjektet i samarbeid med team innkjøp og kontrakt i Etat for utbygging.

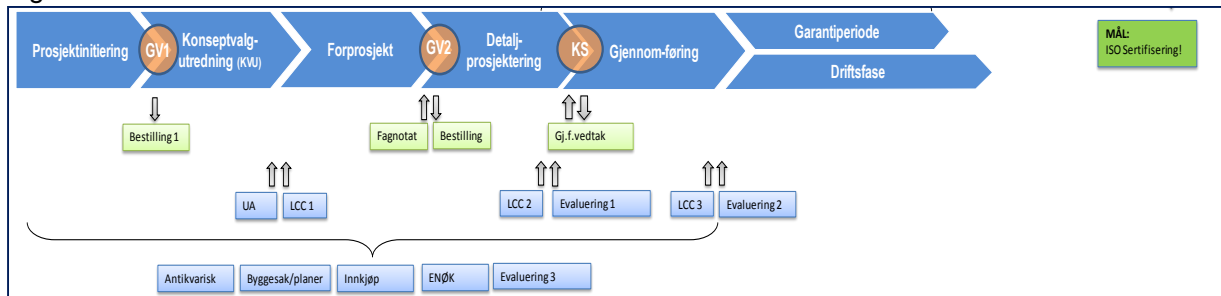
Ansvar og oppgaver til ekstern assisterende prosjektleder og ekstern byggeleder fremgår av konkurransegrunnlag og er regulert i signerte kontrakter med oppdragstakerne. Assisterende prosjektleder har ansvar for å følge opp at investeringsprosjektet blir gjennomført i henhold til plan og vedtatte økonomiske rammer. Assisterende prosjektleder rapporterer til prosjektleder hos byggherre. Byggeleder er byggherrens representant på byggeplassen og har den daglige kontakten med entreprenørene. Byggeleder følger opp arbeidet i byggemøter og gjennomfører

kontroller av utført og pågående arbeid på byggeplass. Byggeleder rapporterer formelt og uformelt til prosjektleder.

4.5.3 Prosesser, rutiner og prosedyrer i prosjektstyringen

Dokumentasjon av prosjektstyringen inngår i etatens kvalitetssystem som er bygd opp omkring følgende prosess.

Fig. 2



Dokumentasjonen av prosjektstyringen i Etat for utbygging var ikke fullstendige på tidspunktet for revisjonen. Etter planen skal kvalitetssystemet når det er ferdig utviklet, omfatte prosesskart og rutinebeskrivelser, sjekklister og maler som skal dekke alle vesentlige prosesser knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter.

På revisjonstidspunktet manglet det blant annet beskrivelser av hvordan kvalitetssikring av prosjekt skal gjennomføres i planleggings- og gjennomføringsfasen, fastsettelse og endringer av fullmaktsforhold, oppfølging av kontrakter, krav til risikovurderinger og evaluering av prosjekt. Det var heller ikke beskrevet hvordan endringer og revisjon av kvalitetssystemet skal utføres.

Mens kvalitetssystemet i etaten er under oppbygging blir rutiner tatt i bruk etter hvert som de er utarbeidet og godkjent. På grunn av at større byggeprosjekter går over flere år er ingen prosjekter ennå gjennomført etter Etat for utbyggings kvalitetssystem.

Anskaffelser i investeringsprosjekt

Etat for utbygging har etablert et eget team for innkjøp og kontrakt. Dette teamet dekker etter etatens vurdering deres behov for kapasitet og kompetanse på anskaffelser. Team innkjøp og kontrakt er involvert i alle anskaffelser og dekker rollene som innkjøpsansvarlig og kontraktsansvarlig i anskaffelser. I tillegg utfører fagansvarlig for innkjøp og kontrakt kvalitetssikring, og har ansvar for at innkjøp gjennomføres i henhold til regelverket og at kontrakter er juridisk tilfredsstillende for kommunen.

Prosjektledere i Etat for utbygging melder anskaffelsesbehov til team innkjøp og kontrakt. Prosjektlederne har ikke selv myndighet til å lyse ut oppdrag i Doffin. Alle utlysninger i Doffin og avrop mot rammeavtaler skal gjøres av team innkjøp og kontrakt. Innkjøpsansvarlig i prosjektet fører anskaffelsesprotokoll og er ansvarlig for anskaffelsesprosessen. Innkjøpsansvarlig og den enkelte prosjektleder utarbeider forslag til kontrakt for den enkelte anskaffelse. Kontraktsansvarlig er ansvarlig for at kontraktene som inngås er tilfredsstillende, og gjennomgås i kontraktsmøter.

Kommunen benytter standardkontrakter basert på Norsk Standard. I den grad det er aktuelt å gjøre endringer i standardkontraktene, utformer kontraktsansvarlige i Etat for utbygging de spesielle kontraktsbestemmelsene. Bestemmelsene følger med konkurransegrunnlaget ved utlysning av anbudene.

Etat for utbyggings relasjon til innkjøpsseksjonen i Bergen kommune er avklart, gjennom at Etat for utbygging har etablert tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på anskaffelser internt i etaten. Etat for utbygging har derfor ikke noe formalisert samarbeid med innkjøpsseksjonen i Bergen kommune, men fagansvarlig i etaten har kontaktpersoner i innkjøpsseksjonen kan delta i drøftinger og avklaringer av innkjøpsfaglige tema. Dialogen og samarbeidet med

innkjøpsseksjonen opplever fagsjef for innkjøp og kontrakt som tilstrekkelig for deres behov. Team innkjøp og kontrakt kan dessuten delta i de fora og møter som arrangeres som et ledd i kommunens kompetanseutviklingsprogram.

Det er ikke utformet anskaffelses- eller kontraktsstrategier for investeringsprosjekter hvor det fremgår hvordan Bergen kommune skal identifisere og gjennomføre anskaffelser slik at kommunen får best mulige resultater på kort sikt, og et mest mulig tjenlig leverandørmarked på lengre sikt.

Det er ikke utarbeidet rutiner for vurdering av habilitet ved tildeling av roller i prosjekt og i anskaffelsesprosesser. Det blir i intervju opplyst at dette er noe prosjektleder har et bevisst forhold til, og at det gjøres vurderinger av habilitet, men uten at det blir systematisk dokumentert.

Etat for utbygging har rammeavtaler som gjelder prosjektledelse, plankonsulent, usikkerhetsstyring, og byggeledelse. Det har også vært vurdert å inngå rammeavtaler for prosjektering. Etaten har ingen egne rammeavtaler på inventar og utstyr, men bruker kommunens sentrale rammeavtaler.

Når det gjelder vurderinger av anskaffelsesprosedyrer underveis i prosjektet, på grunn av at kontraktsfestede økonomiske rammer er overskredet, foreligger det ikke rutiner for dette i Etat for utbygging. Revisjonen får opplyst at det er entrepriseretten som regulerer hvordan man håndterer dette i det enkelte prosjekt.

4.5.4 Rapportering i gjennomføringsfasen

Byggeleder har den daglige oppfølging av prosjektet på bygge-/anleggsplass, og skal utarbeide rapporter til assisterende prosjektleder i henhold til krav i kontrakt. Assisterende prosjektleder skal utarbeide månedlig rapport til prosjektleder.

Det skrives **referat fra byggemøter**, som skal holdes hver 14. dag. Tema som skal behandles på byggemøtene fremgår av de inngåtte kontraktene. Byggemøtereferatene blir gjort tilgjengelig for de involverte partene.

I Etat for utbygging er det **hyppig dialog** mellom ledelsen og etatens prosjektledere. I etaten registreres dessuten styringsinformasjon om investeringsprosjektene i et regneark som også benyttes ved rapportering til byrådene, styringsgruppene og kommunaldirektørene. Prosjektlederne i Etat for utbygging skal oppdatere filen i henhold til interne retningslinjer. Regnearket har blitt utviklet over tid, og inneholder nå informasjon om økonomi, fremdrift mv. Etaten forventer at bruken av verktøyet vil bli mer strømlinjeformet fremover, etter hvert som man vinner erfaringer med det. Det er etablert kontroller av dataene som legges inn i Excel-filen, og det er lagt inn automatiske varslinger dersom det er avvik fra budsjettammer og planlagt fremdrift.

Prosjektadministrativ gruppe utarbeider **statusrapporter** og tar stilling til saker som bør legges fram for prosjektets styringsgruppe. Etter Direktør for Etat for utbyggings vurdering er det en hensiktsmessig struktur på rapporteringen mellom etaten og andre enheter i kommunen. Det er møter hver 14. dag i prosjektadministrativ gruppe og månedlige møter med styringsgruppene. Etat for utbygging opplever at dette bidrar til god flyt av informasjon om prosjektene.

I hver **tertialrapport** til bystyret omtales investeringsaktiviteter innenfor hver byrådsavdeling. Investeringsprosjektene presenteres i en tabellarisk oversikt. Oversikten inneholder prosjektnavn, budsjettert totalkostnad, tidspunkt for ferdigstillelse, samlede utgifter per rapporteringstidspunktet og prognose for totalkostnad og avvik mellom budsjett og prognose. Det gis utfyllende kommentarer til spesielle forhold ved enkeltprosjekter.

For hvert tertial utarbeides det også en **sak med forslag til budsjettjusteringer**. Dersom det er behov for tilleggsbevilgninger på investeringsprosjekter, blir dette behandlet og besluttet i budsjettjusteringssaken.

Bystyre behandler en gang i året en **sak om kostnadsutvikling** i pågående investeringsprosjekter med en budsjettert kostnadsramme over 100 mill. kr. etter sist vedtatt budsjett.

4.5.5 Evaluering

Etat for utbygging besluttet i forbindelse med omorganiseringen i 2012 at det skal gjennomføres evaluering av alle prosjekter, men det er ikke etablert noen prinsipper eller utarbeidet rutiner for hvordan dette skal gjennomføres. Størrelsen på prosjektet avgjør om det trekkes inn ekstern bistand. Etat for utbygging opplever det som en stor utfordring at det per i dag er krevende å sammenligne eller finne nøkkeltall som sier noe om hvor godt investeringsprosjekter gjennomføres. Det finnes ikke nasjonale tall som kan benyttes for å sammenligne resultater på offentlige byggeprosjekter. KOSTRA har per i dag lite data knyttet til utbygging.

På grunn av arkivsystemene i kommunen er det ikke praktisk mulig å gå lengre tilbake enn til 2007 for å finne egne data som kan benyttes til å generere statistikk over måloppnåelse. Kommunen arbeider med å definere og utveksle nøkkeltall med andre store kommuner, for å få et bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelsen ved gjennomføring av prosjekter.

Det ble gjennomført en ekstern evaluering av prosjektet Ny-Krohnborg skole. I evalueringen ble det avdekket en rekke forbedringsområder. Viktige forbedringsområder, som fremkommer i den eksterne evalueringsrapporten, er referert under omtalen av prosjektet i pkt. 5.2.

I intervju blir det opplyst at prosjektledere i Etat for utbygging presenterer evalueringsrapporter og erfaringer fra prosjekter i de faste prosjektledermøtene. Basert på drøfting i prosjektledermøtene oppdateres relevante elementer i etatens kvalitetssystem ved behov. Etat for utbygging benyttet evalueringsrapporten fra Ny-Krohnborg prosjektet til et halvdagsseminar for alle prosjektlederne.

5. Gjennomgang av tre utvalgte prosjekter

Gjennomgangen av de valgte prosjektene har hatt fokus på prosjektenes organisering, planlegging og gjennomføring, og har gitt grunnlag for å vurdere om hovedprinsippene i ISO-standard «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt» er fulgt. I den grad det er gjennomført eksterne kvalitetssikringer, evalueringer, analyser og revisjoner av prosjektene, har vi også basert oss på rapporter fra dette arbeidet.

5.1 Helleren

Bergen bystyre vedtok i 2006 at det skulle etableres et svømmeanlegg på Nygårdstangen. Det ble vedtatt at det skulle igangsettes planlegging og prosjektering av svømmeanlegget og videregående skole i samarbeid med Hordaland Fylkeskommune. Samarbeidet ble formalisert i en samarbeidsavtale inngått våren 2006.

Bergen Kommune og Hordaland Fylkeskommune er byggherre for hver sine andeler i sameiet, og er sammen byggherrer for fellesarealer og andre bygningsdeler som er felles. Bergen Kommunes del av sameiet inneholder Norges hovedanlegg for svømming og stup. Hordaland fylkeskommunes del inneholder Amalie Skram videregående skole.

Byggearbeidene startet november 2009. Grunn- og pelearbeider ble etter forsinkelser ferdigstilt i mai 2011. Bygget ble ferdigstilt sommeren 2014, med åpning i august 2014.

5.1.1 Entrepriseform

Prosjektet ble gjennomført basert på enhetspriskontrakter med delte entrepriser. Valget av byggherrestyrt delentreprise var blant annet basert på dialog med større entreprenører i Bergen. I denne dialogen kom det fram at entreprenørene ikke ønsket en så stor svømmeanleggsleveranse som totalentreprise.

Basert på plan og designkonkurransen ble det inngått en avtale med arkitektene KHR. Det ble kun inngått en avtale på rådgiversiden. EKJ rådgivende Ingeniører AS supplerer KHR som underleverandører.

Byggherrene inngikk i tillegg avtaler med Rambøll AS på prosjektledelse og Erstad & Lekven AS på byggeledelse. Disse avtalene var fastprisavtaler som først ble utvidet i flere omganger i løpet av prosjektet, og siden ble endret til medgått tid.

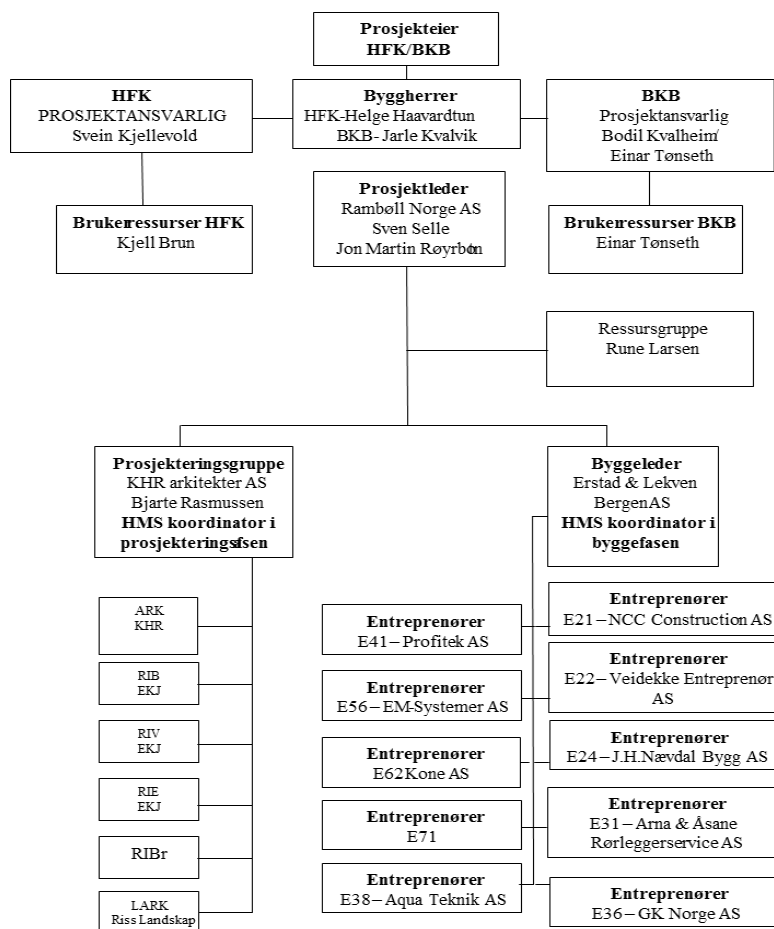
Byggherrene har samarbeidet om gjennomføringen av anskaffelsene i prosjektet. Bergen kommunes prosjektledelse opplyser at Hordaland fylkeskommune har hatt en ledende rolle i dette arbeidet på grunn av tilgjengelig kapasitet og kompetanse på tidspunktet for anskaffelsene.

Det er inngått ti avtaler med utførende entreprenører og anskaffelsene er utført som åpne anbudskonkurranser:

Entrepriise	Entreprenør
E21 Byggegrøp og pælearbeider	NCC Construction AS
E22 Primære og sekundære bygningsdeler	Veidekke entreprenør AS
E24 Sekundære bygningsdeler og overflater	J.H.Nævdal bygg AS
E31 Røranlegg	Arna og Åsane Rørleggerservice AS
E36 Luftbehandlingsanlegg	GK Norge AS
E38 Vannbehandlingsanlegg	Aqua – Teknik AS
E41 Elkraftanlegg	OneCo AS (Profitek AS ¹³)
E56 SD – Anlegg	EM Systemer AS
E62 Heiser	KONE AS
E71 Anleggsgartner	Svein Boasson AS

5.1.2 Prosjektorganisering

Prosjektet ble organisert som skissert i figur 1.



Figur 2 Organisasjonskart pr første kvartal 2014. (Kilde: Bergen kommunes prosjektleder)

¹³ Kommentarer til regnskapet for 2013 Bergen kommune, om at Profitek AS gikk konkurs.

5.1.3 Styringsgruppe

Det ble etablert en styringsgruppe som kun fungerte i en tidlig fase av prosjektet. I styringsgruppen møtte fylkesrådmann og kommunaldirektør for byutvikling og idrett. Styringsgruppen hadde som oppgave å regulere samarbeidet mellom Hordaland Fylkeskommune og Bergen kommune. Bergen kommunes prosjektleder opplyser at styringsgruppen i all hovedsak var aktiv når det gjaldt vurderingen av om bygget skulle plasseres som et lokk over viadukten fra Fløyfjellstunellen eller i sin helhet på sørsiden av viadukten. Etter at denne beslutningen ble fattet, har det ikke vært noe aktivitet i styringsgruppen.

5.1.4 Prosjektledelse

Bergen kommunes prosjektledere for Hellenen ble utpekt i Etat for Utbygging. På grunn av prosjektets størrelse og kompleksitet økte Bergen kommune antall prosjektledere fra en til to i 2011.

Det ble inngått avtale med Rambøll Norge AS om bistand til prosjektledelse på prosjektet. Rambøll byttet konsulent to ganger i prosjektet, på grunn av at de konsulentene som jobbet med Hellenen sluttet i selskapet. Som oppfølging av en av anbefalinger i usikkerhetsanalyse datert juli i 2011 ble avtalen med Rambøll utvidet med ekstra kapasitet.

5.1.5 Byggeledelse

Det ble inngått egen avtale/kontrakt om byggeledelse. Byggeledelsen skal omfatte generell byggeledelse og teknisk byggeledelse. Teknisk byggeledelse gjelder fagfeltene: geoteknikk/ingeniørgeologi, brannteknikk, VVS, elektroanlegg og svømmeanlegg.

Pr februar 2014 var det engasjert sju byggeledere på Hellenen.

5.1.6 Fullmaktstruktur

I prosjektets ytelsesbeskrivelser er det beskrevet hvilke fullmakter de ulike aktørene i prosjektet er tildelt. På grunn av prosjektets størrelse er prosjektleder på byggeplassen for Bergen kommune tildelt utvidete fullmakter fra leder for Etat for utbygging. Prosjektleder opplyser at dette har vist seg å være nødvendig for å sikre framdrift i prosjektet. Assisterende prosjektleder og byggeleder har gitt uttrykk for at fullmaktsgrensene i prosjektet etter deres erfaring er uvanlig lave i forhold til prosjektets størrelse.

5.1.7 Initiating og prosjektplanlegging

Etter at bystyret hadde vedtatt bygging av Hellenen, ble det utarbeidet et romprogram for svømmehallen som ble godkjent av bystyret 23.4.2007. Kort tid etterpå ble kvalifikasjonsgrunnlaget for deltakelse i en plan og designkonkurranse publisert på Doffin og TED, med frist for å anmode om kvalifisering 21.5.2007. Det danske firmaet KHR Arkitekter vant plan- og designkonkurransen, og ble etter forhandlinger tildelt oppdraget med prosjektering av Hellenen.

Framdriftsplanene som var utarbeidet i en tidlig fase av prosjektet ble vurdert som lite realistiske. Det ble derfor bestilt to uavhengige gjennomganger av prosjektplanene. Bystyret vedtok 10.12.2007 at byrådet skulle følge opp de kritiske faktorene som fremgikk i konklusjonene angående fremdrift, slik at man kunne ferdigstille nytt svømme- og stupeanlegg til august 2011.

Prosjekteringsgruppen utarbeidet et forprosjekt for Hellenen som ble overlevert til byggeherrene i oktober 2008. Hovedprosjektleder for svømme- og skoleanlegget utarbeidet et forslag til budsjett for prosjektet på bakgrunn av kostnads kalkyle fra prosjekteringsgruppen og en uavhengig kostnadsvurdering av Bygghanalyse AS. Forslaget til budsjett viste en total prosjektkostnad på kr. 1 498 mill. for hele skole- og svømmeanlegget, hvorav fylkeskommunens andel var kr. 727 mill.

og Bergen kommunes andel ble beregnet til kr. 771 mill. Dette var en økning av Bergen kommunes andel på over 250 mil. i forhold til estimatene i økonomiplanen.

26.1.2009 vedtok Bergen bystyre å utsette byggestart, og således også ferdigstillelsen. Ny dato for ferdigstillelse ble satt til tidligst april 2012. Begrunnelsen for utsettelsen var behov for sikrere kostnadsestimater, samt et håp om at en utsettelse skulle gjøre at endret framdrift skulle gi lavere priser. Anbud på de største entreprisene ble innhentet, og 19.10.2009 vedtok Bergen bystyre en kostnadsramme på 710 MNOK for svømmeanlegget på Nygårdstangen.

5.1.8 Gjennomføring

Byggeperioden for prosjektet var fra november 2009 til august 2014. Det ble utarbeidet en usikkerhetsanalyse, som ble behandlet i bystyret 18.8.2011. I analysen gikk det frem at alle ledd i prosjektledelsen var styrket, herunder byggherreorganisasjonen, prosjektledelsen, byggeledelsen og rådgivende ingeniørkapasitet. Prosjektets budsjett ble besluttet justert. Pr 19.9.2012 ble ny usikkerhetsanalyse lagt fram, og denne konkluderte med at tiltakene som var iverksatt reduserte usikkerheten i prosjektet.

Det har vært gjennomført månedlige byggherremøter hvor status, gjeldende rutiner, framdrift og økonomi har vært behandlet. Samarbeidet mellom byggherrene ble også koordinert gjennom jevnlig møter og personlig kontakt mellom de prosjektansvarlige. Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune har delt kontor i brakken på byggeplassen, for å sikre god kontakt og informasjonsflyt. De prosjektansvarlige har hatt daglig og tett kontakt blant annet angående fremdriften på prosjektene, og viser til at utfordringer i hovedsak har blitt løst i dialog mellom partene.

Det ble i 2012 utarbeidet et sentralt styringsdokument for samarbeidet mellom byggherrene etter anbefalinger i usikkerhetsanalysen fra 2011.

På byggherremøtene ble månedsrapportene fra assisterende prosjektleder gjennomgått. Månedsrapporten inneholder beskrivelser av status vedr økonomi, framdrift og kvalitet. I møtet ble også andre saker som var av betydning for prosjektets gjennomføring diskutert. Byggelederne deltok på byggherremøtene.

Assisterende prosjektleders månedsrapport baserer seg på månedsrapporter fra byggelederne, som tematisk dekker de samme områdene. I tillegg gjør assisterende prosjektleder sin egen vurdering. Prosjektledelsens vurdering av denne møte- og rapporteringsstrukturen er at den har fungert godt.

I avslutningsfasen har prosjektet i flere omganger blitt replanlagt med stadig utsettelse av dato for ferdigstillelse. I denne fasen var det en utfordring for prosjektet at ikke organisasjonen som skal stå for driften av anlegget var klare til å ta imot anlegget. Prosjektet har etter beste evne fattet beslutninger på vegne av driftsorganisasjonen, siden denne ikke har vært klar.

5.1.9 Utfordringer i prosjektet

Entreprise E21 Byggegrøp og pælearbeider møtte på store utfordringer, og entreprisen var ved ferdigstillelse ca. 11 måneder bak avtalt framdrift og hadde store budsjettoverskridelser. Bakgrunnen for dette var både at det oppsto utfordringer i produksjon av pæler, men også at grunnforholdene var mer forurenset enn forutsatt. I tillegg oppstod det diskusjoner om hvem som hadde ansvar for å levere armeringstegninger. Sluttoppgjøret for entreprisen ble avgjort etter voldgiftssak.

Ved oppstart av entreprise E22 (Primære og sekundære bygningsdeler) forelå det ikke et tegningsgrunnlag som entreprenøren kunne bruke. Dette var ca. 12 måneder etter at diskusjonen om ansvar for armeringstegninger var avklart, og kommunens prosjektleder mener det er underlig at ikke disse 12 månedene ble benyttet til å produsere tilstrekkelig tegningsgrunnlag. Både assisterende prosjektleder og byggeleder opplyser at det gjennom hele prosjektgjennomføringen

har vært en utfordring med for sene tegningsleveranser med for dårlig tegningsmateriale og for lite detaljerte beskrivelser som heller ikke var i tråd med norsk standard.

I intervju kommer det frem at kulturforskjeller og kompetansegap mellom danske rådgivere og norske byggeledere og entreprenører har ført til store utfordringer for samarbeidet og styringen av prosjektet.

Det kommer også frem i intervju at lav etasjehøyde gjorde det er mer krevende å bygge tekniske installasjoner, men at det ikke var tatt tilstrekkelig hensyn til dette ved beregning av tid og kostnader med bygging av de tekniske installasjonene.

21.2.2011 ble bystyret orientert om status for prosjektet, som på dette tidspunktet var forsinket i forhold til planlagt framdrift og over budsjett. Bystyret godkjente foreslåtte kostnadskutt og vedtok at det skulle engasjeres en uavhengig rådgiver for ekstraordinær kvalitetssikring av prosjektet. Kvalitetsrapport ble levert våren 2011. Rapporten anbefalte flere tiltak, herunder tiltak for organisering og styring av prosjektet, opprettelse av en omforent framdriftsplan, samt avklare grensesnitt og styrke tverrfaglig koordinering. I tillegg vurderte rådgiverne usikkerhet i gjenstående arbeid, og deres vurdering var at styringsramme for prosjektet (P50) burde være 913 mill. og kostnadsrammen (P85) 967 mil (dette er oppgitt i 2009 - kroner).

5.1.9.1 Avslutning, evaluering og erfaringsoverføring

Prosjektet er nå i avslutningsfasen. Prosjektet har vært gjenstand for flere kvalitetssikringer, men det er ikke foretatt noen avsluttende evaluering eller avholdt møter for å drøfte erfaringer med prosjektet.

5.2 Ny-Krohnborg skole

Ny-Krohnborg skole ble oppført mellom 1921 og 1924 og er klassifisert som et verneverdig bygg. Skolen er en gammeldags korridorsskole i 3 hovedetasjer. I tillegg er det eget svømmeanlegg i underetasjen. Skolen var lite tilpasset nye lærerplaner og det var behov for en fullstendig rehabilitering og ombygging av skolen. I tillegg til en bedre tilrettelegging av bygningsmassen ble det også besluttet at skoleområdet skal utbygges for sambruk med kultur og idrett. Sambrukstanken ble videreført ved at det politisk ble besluttet å oppføre et nytt kulturhus med storsal, backstage, åpne verksteder og øvingsrom/dansesaler, og en flerbrukshall til felles utnyttelse mellom skole og nærmiljø. Flerbrukshallen er lagt ca. 10 meter under nåværende skoleplass.

Byantikvaren påla tiltakshaver visse restriksjoner i forhold til å ivareta deler av eksteriør og interiør. Eksempelvis skulle vinduer mot skoleplassen ikke skiftes ut men restaureres, skifertak måtte fornyes og trapperom skulle kun fornyes der hvor nyere forskrifter gjorde dette nødvendig. Dette medførte at entreprenørene måtte sette seg grundig inn i de antikvariske restriksjonene før oppstart av prosjektet.

Skole og barnehage ble tatt i bruk i august 2012 og idrettshall og kulturbygg i oktober 2012 (midlertidig brukstillatelser).

Barnehagen i tilknytning til skolen var ikke omfattet ikke av ombyggingen, men den ble noe oppusset og fornyet. Bassengrehabilitering inngikk ikke i dette prosjektet, men ble tatt som eget delprosjekt med oppstart i september 2013.

Prosjektet er avsluttet og det er gjennomført en ekstern evaluering av prosjektet. Vesentlige forbedringspunkter som ble avdekket ved den eksterne evalueringen er inntatt under de aktuelle prosjektfasene i den etterfølgende beskrivelsen.

5.2.1 Prosjektorganisering

Prosjektet ble organisert med Bergen Kommunale Bygg v/ prosjektadministrativ leder som byggherre, styringsgruppe bestående av samtlige kommunaldirektører, byggprosjektgruppe med representanter fra BBS, BKB og BKNI, en brukerkoordinator, ekstern prosjektleder og ekstern prosjekteringsgruppe som dekket alle fag (arkitekt, elektro, VVS osv.)

I prosjektets styringsdokument er det beskrevet hvilke oppgaver og fullmakter de ulike aktørene i prosjektet er tildelt.

I den eksterne evalueringsrapporten er følgende forhold relatert til organisering og dimensjonering kommentert:

«Det påpekes en mangelfull informasjon til PL, PGL og BL¹⁴ vedrørende avklaringer på byggeplass. Den viktigste årsaken til svikt i tverrfaglig kommunikasjon er at det mangler tilrettelegging for dette. Det er ingen formelle tverrfaglige forum i prosjektet.

Prioritet på kvalitet overensstemmer ikke med valgt strategi for kontrahering av prosjektering, prosjekteringsledelse, entrepriseoppdeling. Byggeplassledelsen ¹⁵(GE/BL) har hatt fastprisavtale og hadde ikke tilstrekkelig kapasitet til å klare disse utfordringene. Fastprisavtale på byggeledelse / byggeplassledelse er ofte årsak til underbemanning i ledelsen.

Organisasjonsplanen (generalentreprenørens) illustrerer tydelig at den ikke er dimensjonert for en utstrakt saksbehandling. Organisasjonen hos generalentreprenør er kraftig underbemannet og hadde aldri noen mulighet til å holde tritt med byggherrens aktive rolle i prosjektet. Det er ingen overraskelse for seminarledelsen at avklaringer foregikk direkte mellom underentreprenører og fagrådgivere.»

5.2.2 Entrepriseform

Prosjektet ble gjennomført som generalentrepriser basert på avtaler om fastpris uten regulering. Det ble inngått to generalentrepriser – en for rivning/rydding og etablering av byggegrøp, og en for bygging/oppføring. Entrepriseoppdelingen ble bestemt ut fra et ønske om å komme raskt i gang med nødvendig grunn- og rivingsarbeid mens prosjekteringen fortsatt pågikk for byggearbeidene.

Entreprisen E01 Riving/utrydding - Etablering av byggegrøp, ble utført i perioden august 2010 – februar 2011.

Generalentreprise E02 – Bygg/rehabilitering ble utført i perioden februar 2011 – august 2012, med etterarbeider frem til høsten 2013.

I tillegg til generalentreprisene inngikk Bergen kommune fastprisavtaler på tjenester knyttet til prosjektering, prosjektledelse og byggeledelse. Avtalene ble utvidet i flere omganger i løpet av prosjektperioden.

Bergen kommune, ved etat for utbygging, hadde ansvar for anbudsgrunnlag og gjennomføring av konkurransen knyttet til de to entreprisene og anskaffelse av øvrige tjenester. Ekstern prosjektleder deltok som rådgiver ved utforming av anbudsgrunnlaget og evaluering av tilbudene på generalentreprisene.

I evalueringsrapporten som ble utarbeidet etter en ekstern evaluering av prosjektet, fremgår det følgende om entrepriseoppdeling og byggherrestyring:

«I prosjekter med stor brukerinteresse eller i ombyggingsprosjekter er det behov for en organisering hvor det er lagt til rette for en tett dialog mellom fagkompetansene.

¹⁴ PL (Prosjektleder), PGL (Prosjektgruppeleder), BL (Byggeleder)

¹⁵ GE (generalentreprenør)

Generalentreprise er uegnet for slike prosjekter og sammensettingen i byggemøtet på prosjektet illustrerer dette.

Risikoen knyttet til kostnadsstyring, kvalitetsstyring og fremdriftsstyring er større for byggherren i en generalentreprise. Manglende kapasitet hos underentreprenører var et vesentlig problem for prosjektet og byggherren har lite verktøy som kan benyttes for dette i en generalentreprise. Byggherren er helt avhengig av at generalentreprenør har gode kontrakter med sine underentreprenører og at generalentreprenør har god kapasitet, kompetanse og systemer til å styre underentreprenørene.»

5.2.3 Initiering og prosjektplanlegging

Programarbeidet pågikk i perioden mars 2006 – juni 2008. Det fremgår av saksdokumenter at det var en omfattende prosess å lage byggeprogram. Programmet ble utformet i tråd med Norsk Standard

Skisseprosjekt som ble utarbeidet i samsvar med vedtatt byggeprogram ble fremlagt i april 2009 med en kalkyle på 290 mill. Styringsgruppen for skoleutbygging besluttet at den tildelte budsjettammen på 255 millioner, som på det tidspunktet var tildelt prosjektet, skulle overholdes, og nytt skisseprosjekt måtte derfor utarbeides.

Det fremgår av saksdokument at fremdriftsplanen i utgangspunktet var meget stram og at forsinket ferdigstilling ville få konsekvenser også for andre skoleprosjekter som var avhengig av at Ny-Krohnborg flyttet ut fra Ulriken i rett tid (før sommeren 2012). I nytt skisseprosjekt ble det innarbeidet kostnadsreduerende tiltak, som reduksjon i elevtall og tilhørende revisjon av romprogrammet. Kvalitetsreduksjoner, mer gjenbruk og mindre ombygging/ rehabilitering, ble også vurdert. Dette viste seg ikke å føre frem på grunn av byggets tilstand, lov- og funksjonskrav. De nødvendige reduksjoner i investeringskalkylen lot seg derfor ikke gjennomføre. Nytt skisseprosjekt førte til et halvt års forlengelse av prosjektet.

Byggeledelse ble kontrahert juni 2010 slik at byggeleder kunne følge detaljprosjekteringen av entreprise E02 – Bygg/rehabilitering.

Byrådet gjorde gjennomføringsvedtak for de to generalentreprisene i prosjektet, på grunnlag av saksfremlegg vedlagt fagnotat fra BKB til Byrådsavdeling for Næring, eiendomsforvaltning og samferdsel. Byrådet er gitt fullmakt til å treffe gjennomføringsvedtak innenfor den budsjettammen som er vedtatt av bystyret.

Som vedlegg til byrådssakene lå også skjemaet «Grunnlag for forslag til gjennomføringsvedtak for investeringsprosjekt». Dette inneholder nøkkelinformasjon om prosjektet, herunder budsjettsummer, finansiering og økonomiske driftskonsekvenser av investeringen. Det ble i initieringsfasen av prosjektet også laget en økonomisk oppstilling over den samlede prosjektkostnaden fordelt på Nybygg og Eksisterende bygg, samt de største kostnadsartene; huskostnader, entreprisekostnader, byggekostnader, merverdiavgift, byggelånsrenter og marginer.

5.2.4 Gjennomføring

Entreprisene ble gjennomført i perioden august 2010 – august 2012, med etterarbeider frem til høsten 2013. Det ble avholdt byggemøter hver 14.dag. Møtereferatene er dokumentert systematisk, og med angivelse av ansvarlig og frist på saker som krevde oppfølging. Byggemøtereferatene viser at det i prosjektperioden spesielt har vært problemer knyttet til mangelfullt tegningsgrunnlag og endringsmeldinger som ikke ble håndtert og avklart innen avtalte frister.

I grunnentreprisen E01, Riving og utsprenging av byggegrop hvor flerbrukshallen skulle oppføres, oppstod det forsinkelser og betydelige merkostnader hovedsakelig på grunn av problematiske grunnforhold. Det fremkommer i intervju at ombygging/påbygg av denne type karakter er

komplisert og har større risiko for uforutsette hendelser enn nybygg. De utfordrende grunnforholdene forårsaket ca. 2 måneders forsinkelse på grunnentreprisen. Dette medførte at all slakk i prosjektets fremdriftsplan ble brukt opp og fokus på fremdrift ble således svært viktig for å kunne ta i bruk skolen til skolestart 2012. Dette førte til mindre fokus på økonomi.

I entreprise E02 Bygg/rehabilitering ble det også merkostnader, hovedsakelig på grunn av at det i rehabiliteringsdelen av entreprisen ble avdekket flere bygningstekniske utfordringer enn det var tatt høyde for i entreprisen. Det ble også en del endringer i den planlagte utførelsen på grunn av endrede krav, blant annet innen helsevern. Byrådsavdelingen/brukerne fremla også nye behov etter hvert som arbeidet gikk fremover, og det ble gjort en del tilleggsbestillinger. Prosjektleder gir uttrykk for at brukernes behov burde vært avklart i forprosjektfasen.

Prosjektets energiambisjoner lot seg ikke gjennomføre, og for det gamle bygget måtte det søkes om dispensasjon fra Byggt teknisk forskrift, TEK 10 (bl.a. av antikvariske hensyn og med bakgrunn i bygningsfysiske forhold).

I desember 2011 ble det besluttet å ta i bruk deler av skolearealene til barnehageformål. Deler av disse arealene var allerede fullført og måtte bygges om på nytt.

Det ble registrert totalt 49 endringsmeldinger og 13 rekvisisjoner til en samlet verdi på kr 23,7 mill. i prosjektet.

I evalueringsrapporten for prosjektet blir følgende svakheter kommentert:

«Saksbehandlingssystemet knyttet til varsler og endringer sviktet fordi organisasjonen ikke var dimensjonert for det omfanget som ble realisert i prosjektet. Alle varsler og endringer skulle «sluses» gjennom én person hos generalentreprenør til de aktuelle rådgiverne og fagentreprenørene og det er opplagt at dette ikke tillater et større omfang endringer. Prosjektleder hos generalentreprenør håndterte i snitt endringsmeldinger for over 2 mill./mnd.»

Prosjektleder hadde hovedansvar for å følge opp økonomien i prosjektet. Dette ble ivaretatt hovedsakelig gjennom kontroll med endringsmeldinger og fakturaer for å sikre at det forelå et korrekt og godkjent grunnlag for alle utbetalinger. Prosjektleder hadde også tilgang til fakturalogg som ble ført av byggeleder.

I rapporten fra evalueringen av prosjektet fremgår det at:

«Proseduren for endringsmeldinger avviker fra instruksen i og med at den kun behandles av fagrådgiver, prosjektleder og entreprenør. Dette er sannsynligvis nødvendig for å kunne oppnå en fornuftig saksbehandlingstid samtidig som prosjektleder fortsatt har kontroll på bestillingene. Endringer ble i mange tilfeller avtalt direkte mellom fagrådgiver og underentreprenør direkte på byggeplassen. I praksis betyr dette at både prosjektleder og Generalentreprenør er tvunget til å gi avkall på kontroll over økonomi og kvalitet for å holde produksjonen i gang.»

Prosjektleder attesterte fakturaer i Agresso, og kunne følge med på hva som ble belastet prosjektet. Han opplevde at rapportene i Agresso ikke var spesielt godt tilpasset prosjektets behov for oversikter, blant annet over kostnadsbruken innenfor de ulike fagområdene.

Byggeleder hadde fullmakt til å godkjenne kostnader opp til 100 000 kr. Beløp over dette måtte godkjennes av byggherren. Byggeleder førte endringslogg som også omfattet oversikt over rekvisisjoner, fakturaer og avsetninger til forventede kostnader. Endringsloggen ble oversendt til prosjektleder og Byggherre. Det ble gjort en vurdering/beregning av kostnadene ved alle rekvisisjoner og endringsmeldinger før de ble godkjent og ført inn i endringsloggen.

Prosjektleder gjennomgikk og vurderte endringsmeldinger og rekvisisjoner fra byggeleder. Prosjekteringsansvarlig vurderte faglige forhold knyttet til endringsmeldingene. Det ble alltid gjort en vurdering av hvorvidt endringen innebærer en reell endring eller om arbeidet er dekket av kontrakten. I så fall ble endringsanmodningen ikke godkjent.

Det var i utgangspunktet knappe frister i prosjektet og all slakk i prosjektets fremdriftsplan forsvant på grunn av uforutsette problemer knyttet til grunnforhold og bygningstekniske forhold. Fremdriften ble fulgt opp på byggemøtene. Framdriftsplaner ble utarbeidet av generalentreprenør og reviderte versjoner ble lagt ut i prosjekthotellet.

I kontrakten med generalentreprenør var det satt følgende krav til fremdriftsstyring:

«Generalentreprenør(GE) skal revurdere gjenstående arbeid og framlegge forslag til tiltak for å ta igjen tapt tid ved forsinkelse i forhold til den godkjente planen

GE skal en gang pr. måned oppdatere framdriftsplanen ved å bestemme den aktuelle framdrift på hver aktivitet

GE skal i samarbeid med byggeleder og øvrige entreprenører utarbeide produksjonstidsplaner som er så detaljert at en kan registrere fremdriftsavvik ned til en uke.

GE skal fremlegge produksjonstidsplaner for godkjenning av byggeleder og øvrige entreprenører i god tid før arbeidene starter opp.

Ved forsinkelser skal GE revurdere gjenstående arbeid og fremlegge forslag til tiltak for å ta igjen tapt tid (1 gang/måned).»

I evalueringsrapporten blir det påpekt følgende svakheter ved fremdriftsplanleggingen og fremdriftsstyringen i prosjektet:

«Kontraktoppfølging

Hvis kravene til fremdriftsstyring i kontrakt hadde blitt fulgt så hadde det til enhver tid vært full kontroll på fremdriften i prosjektet. Det er en svikt hos generalentreprenør vedrørende gjennomføring av planlegging og styring, og en svikt hos byggherre vedrørende oppfølging av kontraktsforpliktelsene til generalentreprenør.»

Fremdriftsplanleggingen i prosjektet

Seminarledelsen fikk inntrykk av at fremdriftsplanen ble utarbeidet av prosjektleder/anleggsleder og at fagentreprenørene (underentreprenørene) var lite involvert i denne prosessen. I praksis betyr det at det kun er prosjektleder/anleggsleder som har gjennomført en prosess med å forsøke å sette seg inn i den totale leveransen. Svakheten med planen er at kompetansen hos prosjektleder/anleggsleder er mangelfull for de enkelte aktivitetene så det blir derfor en «omtrentlig plan» når det gjelder spesifisering av aktiviteter, avhengigheter og varigheter.

Det er bas/driftsleder som har kunnskap om varigheter og avhengigheter for aktiviteter. En fremdriftsplan som utvikles uten å involvere driftspersonell fra fagentreprenører og underentreprenører gir ingen eierskap til fremdriftsplanen hos produksjonsleddet og er dermed så godt som verdiløs.

Fremdriftsstyringen i prosjektet

Det ble «tegnet» en fremdriftsplan ved hjelp av Microsoft Project i prosjektet, men aktivitetene ble ikke detaljert godt nok eller koblet slik at viktige og kritiske avhengigheter ble ivaretatt. Verktøyet ble heller ikke benyttet til å analysere konsekvenser og tiltak ved avvik.

Mangelfull strukturering av bygget i faser, soner og arbeidspakker førte sannsynligvis til en del konflikter mellom fagene på byggeplassen. God strukturering er nødvendig for å oppnå en rasjonell drift for de enkelte fagene og for å kunne iverksette de riktige tiltakene ved avvik og endringer.

Det er lite trolig at fremdriftsplanen var forankret i organisasjonen slik at det i praksis bare var et dokument som egnet seg til å villede både generalentreprenør og byggherre vedrørende den faktiske fremdriftssituasjonen i prosjektet. Generalentreprenørs «ukuelige» optimistiske holdning på at til at det går sikkert bra er kanskje den viktigste årsaken til at prosjektet endte i kaos i slutfasen. Læringen her må jo være at det finnes ingen alternativer enn å benytte ressurser til planlegging og oppdatering av planer for avvik og endringer.

Mangelfull rapportering fra underentreprenører, manglende koblinger mellom aktiviteter og mangelfull oppdatering for endringer og avvik medfører at GE mister kontroll over fremdriften. Styring av kritisk linje og kritiske aktiviteter er en anerkjent metodikk, men i og med at GE ikke kjenner den kritiske linjen i prosjektet så har han heller ikke forutsetninger for å sette fokus på de viktigste aktivitetene for å oppnå rett-tidig ferdigstilling.

Byggherrestyring

Den viktigste årsaken til uforutsette avvik vedrørende kostnad og kvalitet er mangelfull fremdriftsstyring i prosjektet. Mangelfull styring av prosjekter er også den viktigste årsaken til forsinkelser og unødvendige store kostnader knyttet til urasjonell produksjon.

Kunnskap om varighet på de enkelte aktiviteter og hva som er riktig rekkefølge er god på produksjonsleddet hos entreprenørene, men det er ledelsens kompetanse knyttet til strukturering og metodikk som er mangelfull. Bidraget fra en fremdriftsstyrer på strategisk nivå i et kommunalt skoleprosjekt vil antakelig begrense seg til 15-20% av full stilling. Byggebransjen i Bergen vil raskt skaffe seg nødvendig fremdriftskompetanse ved en eventuell etterspørsel fra Bergen kommune på denne rollen.»

Rapporteringen i prosjektet ble gjennomført i henhold kravene i kontrakt. Hovedrapporteringen i gjennomføringsperioden var månedsrapporter fra Byggeleder til Prosjektleder. Prosjektleder rapporterte månedlig til byggherre. Rapportene fra prosjekt- og byggeleder danner grunnlag for Etat for utbygging rapportering til Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap.

5.2.5 Avslutning, evaluering og erfaringsoverføring

Skolen ble tatt i bruk ved skolestart 2012. Resten av bygget var klart 18. okt. Overtakelsesprotokoll ble utarbeidet av prosjektleder, som fulgte opp ferdigbefaringslister. Disse ble utarbeidet ved overleveringsbefaringen med entreprenøren. Etat for eiendom skal overta og drifte bygget etter overlevering, og de ble derfor invitert inn i byggemøter underveis i prosjektet. Etat for eiendom har sine egne sjekklister når de deltar på overtakelsesbefaringer. Det var etterarbeider frem til høsten 2013, og ferdigattest ble gitt 14.2.2014.

I intervju ble det opplyst at det har vært krevende å få ferdigstilt og overlevert en fullstendig og strukturert forvaltnings-, drift- og vedlikeholdsdokumentasjon (FDV). Kommunen krav er satt med utgangspunkt i Norsk standard for FDV-dokumentasjon, som gir retningslinjer for hva som bør foreligge, men det blir likevel ofte blir en diskusjon om hva som er godt nok.

Etter at dette prosjektet var avsluttet ble det gjennomført et seminar for å evaluere gjennomføringen og bidra til erfaringsoverføring. Seminaret ble planlagt, organisert og ledet av ekstern konsulent, som også utarbeidet rapport etter seminaret. Deltagere på seminaret var prosjektleder, brukere, prosjekteringsgruppe, byggeledelse og generalentreprenør.

Ved evalueringen av prosjektet Ny-Krohnborg skole ble det avdekket en rekke forbedringsområder. Rutinen i Etat for utbygging er at evalueringer skal drøftes i prosjektledergruppen og at rutiner endres i den grad det er behov for det. Etaten benyttet evalueringsrapporten fra dette prosjektet til et halvdagsseminar for alle prosjektlederne.

5.3 Fyllingsdalen sykehjem

Bystyret gjorde i 2006 vedtak om å etablere et kompetansesenter for demensomsorg. Med utgangspunkt i bystyrets vedtak, ble det utredet om eiendommen Fyllingsdalen sykehjem kunne utvikles til å ivareta kompetansesenterfunksjoner, og om tomten var egnet for et nybygg. Med grunnlag i utredningene vedtok Bystyret den 24.6.2008 at Fyllingsdalen sykehjem skulle bygges om til et tidsmessig korttids- og rehabiliteringssykehjem, samt at det skulle oppføres et nybygg med kompetansesenter for demensomsorg. Sykehjemmet har 96 korttidssykehjems plasser og det er 33 plasser i kompetansesenteret for demens.

Bestillingen fra byrådsavdelingen angir byggestart innen utgangen av 2009 og med ferdigstillelse innen utgangen av 2011. Prosjektet er gjennomført, og sykehjemmet ble innflyttet i desember 2012, omlag ett år forsinket i forhold til opprinnelig plan. Endelig sluttoppgjør foreligger ikke, men det blir opplyst at de totale kostnadene er forventet å bli på kr 475 mill.

5.3.1 Entrepriseform

Prosjektet ble gjennomført i to entrepriser, en entreprise for rivearbeidene og en generalentreprise for etablering av det nye sykehjemmet og kompetansesenteret. I rivearbeidet ble hovedbygget rensket for alle ikke-bærende elementer, slik at bare betongskjelettet ble stående igjen, og det gamle bygget som huset post 7 ble revet helt ned slik at tomten var klar for planlagt nybygg.

Generalentreprisen for etablering av det nye sykehjemmet og kompetansesenteret, omfattet oppbygging av korttids- og rehabiliteringsenhet (hovedbygget) og nybygg av kompetansesenter for demens.

Det foreligger ingen dokumentasjon av de elementene som inngikk i kommunens vurdering om valg av entrepriseform. På det tidspunktet prosjektet startet opp var det ikke noe krav om å dokumentere slike vurderinger, men Byggherre opplyser at det ble gjennomført vurderinger av hva som kunne være aktuelle entreprisereformer i dette prosjektet.

Det ble opplyst i intervju at generalentreprisereformen ble opplevd som utfordrende i dette prosjektet. Det ble blant annet trukket frem at det var svært vanskelig å sikre at avhengigheter i leveranser fra de ulike aktørene ble fullstendige og rettidig levert/utført.

5.3.2 Anskaffelser

Det ble gjennomført anbudsprosesser og inngått kontrakter for de to entreprisene. Kontrakt om rivingsarbeidene ble inngått 9.3.2010 og hadde en verdi av kr 8,5 mill. Generalentreprisen var en fastpris kontrakt til en verdi av kr 282,7 mill. uten adgang til lønns- og prisregulering. Prosjektet ble gjennomført med bruk av eksterne ressurser til prosjektering, prosjektledelse og byggeledelse. Disse ressursene ble anskaffet etter gjennomførte anbudsprosesser. Avtalene var fastprisavtaler, men de ble utvidet i flere omganger i løpet av prosjektet.

Videre ble det innhentet tilbud og gjort avrop på rammeavtaler i forbindelse med anskaffelse av inventar og utstyr til sykehjemmet.

5.3.3 Prosjektorganisering

Prosjektet ble organisert med Bergen Kommunale Bygg som byggherre, brukerrepresentant fra Byrådsavdeling for helse og omsorg, ekstern prosjektleder, ekstern byggeleder og ekstern prosjekteringsgruppe.

Byggherres representant var prosjektadministrativ leder, og en ekstern konsulent var prosjektleder. Byggeleder var byggherres representant på byggeplassen. Prosjekteringsgruppens hovedoppgaver var å utarbeide et tilstrekkelig anbudsgrunnlag, gjennomføre detaljprosjektering underveis i prosjektet og gjøre faglige vurderinger av endringer og tillegg. Prosjekteringsansvarlig hadde ikke fullmakt til å pådra oppdragsgiver forpliktelser. I den grad prosjekteringsansvarlig godkjente endringer o.l. som medførte utgifter for prosjektet, var dette avtalt med byggherre i forkant.

SHA-koordinator (Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø) prosjektering (KP) var ansvarlig for utarbeidelse av SHA-plan, herunder retningslinjer og kjøreregler for SHA-arbeidet både for de prosjekterende og kontraherte entreprenørene. KP skulle også sørge for at prosjektet ivaretok byggherrens forpliktelser iht. Byggherreforskriften. Risikovurderinger av de prosjekterte løsninger, var en del av pliktene til KP. Det ble ikke, som forutsatt i kontrakten, inngått skriftlig avtale mellom KP og byggherre.

Brukerrepresentant har ivaretatt og formidlet byrådsavdelingens og institusjonens faglige ønsker og behov til utforming og innhold i bygget gjennom hele prosjektfasen.

Det er utarbeidet forretningsrutiner for byggefasen som beskriver roller, oppgaver og fullmaktsforhold mellom entreprenør og byggherre. Rutinene omhandler håndtering av:

- Korrespondanse
- Tillegg- og endringsarbeider
- Fakturaer, inklusive attestasjonsrutiner
- Rapportering (månedlige statusrapporter fra byggeleder til prosjektleder med kopi til byggherre)

Prosjektleder hadde fullmakt til å godkjenne alle utbetalinger innenfor godkjente kontraktsrammer. Videre kunne vedkommende godkjenne tillegg og endringsmeldinger på inntil kr 1 mill. pr endring. Fullmaktsgrensene fremgår av gjeldende fullmaktsmatriser.

Prosjektleder kunne godkjenne fakturaer og endringsmeldinger under kr 100 000. Prosjektleder opplyser i intervju at han også godkjente beløp betydelig over nevnte grense, men at dette i hvert enkelt tilfelle var klarert med Byggherre per epost. Prosjektleder hadde fullmakt til å attestere utgifter i Agresso. Bruken av fullmaktene styres av de attestasjons- og godkjenningsrutinene som ligger elektronisk i Agresso.

Byggeleder hadde fullmakt til å rekvirere arbeider innenfor et beløp på kr 30 000 ekskl. mva. for hver rekvisisjon

5.3.4 Initiering og prosjektplanlegging

Bystyret vedtok henholdsvis 11.12.2006 og 24.6.2008 etablering av kompetansesenter for demensomsorg og utredning av fremtidig bruk av Fyllingsdalen sykehjem.

Etter beslutningen i bystyret 24.6.2008 og bestilling fra Byrådsavdeling for Helse og Omsorg ble det gjennomført et forprosjekt som omfattet hovedbygget ved Fyllingsdalen sykehjem, korttids- og rehabiliteringssykehjemmet. Forprosjektet beskriver hovedkonseptet, dvs. anlegget som helhet, planløsning, bygningsmessige arbeider, VVS-installasjoner, elektrotekniske installasjoner, tele- og automatisering, utendørsanlegg, HMS og inventar og utstyr. Forprosjektrapporten ble ferdigstilt 25.5.2009.

I oppstartmøte for bygging av kompetansesenteret for demens 11.8.2009 ble det besluttet å utarbeide et forprosjekt også for kompetansesenteret. På grunn av meget stram fremdrift på prosjektet, ble fristen for forprosjektrapporten satt til 10.11.2009.

Investeringen ble i forprosjektet i 2009 kostnadsberegnet til kr 236 mill. inkl. mva. I byrådssak 1105/10 ble det gjort vedtak om bevilgning på kr 50 mill. til rivingsarbeid, dekning av diverse utredningsarbeid, engasjering av prosjekteringsgruppe, prosjektledelse og byggeledelse. I byrådssaken fremgår det at vedtatt budsjettamme på dette tidspunktet samlet var på 380 millioner kroner

5.3.4.1 Gjennomføring

Byggearbeidene ble gjennomført i perioden 2010 – 2013. I byggeperioden var general-entreprenør og 55 underentreprenører involvert i ulike faser av arbeidet. Det ble holdt byggemøter hver 14.dag i byggeperioden. Prosjektleder deltok på alle byggemøtene.

Det ble tidlig konstatert vesentlige feil og mangler ved prosjekteringsgrunnlaget som var blitt benyttet i anbudsforspørselen på generalentreprisen. Ingen av manglene ved prosjekteringen ble fanget opp i kontrollen med anbudsgrunnlaget.

Manglene ved prosjekteringen besto blant annet av feilaktig plassering/angivelse av aksesystemet i gammelt bygg, beskrivelser som ikke var tilstrekkelig som grunnlag for å gjøre fornuftige masseberegninger, mangler ved beskrivelse av utearealer og feil dimensjonering av ventilasjonsanlegget.

I kontraktperioden var det flere utskiftninger av personell i prosjekteringsgruppen, både prosjektgruppeleder og utførende arkitekter og ingeniører. Revisjonen fikk opplyst at til sammen ca. 60 personer hadde vært involvert i prosjekteringen, men at ingen hadde fulgt prosjektet over tid. Blant annet hadde det vært skifte av prosjekteringsleder 3-4 ganger i løpet av prosjektperioden. Dette førte til forsinkelser og mangler ved detaljprosjekteringen underveis i prosjektet.

I byggelederrapport for september fremgår det at:

«Det er i skrivende stund mangler på arbeidsgrunnlag på sanitærtegninger og varmetegninger til 1. etasje. Snitt som har vært diskutert i lang tid foreligger ikke. RIV har måttet forkaste gammelt prosjektert materiale og starte helt på nytt ifølge han selv.»

I byggelederrapport for oktober 2011 fremgår blant annet:

«På Hus II har det vært større problemer med arbeidsgrunnlag, avklaringer og tegninger. Det har medført at Hus II ikke har hatt rasjonell drift. Arbeidet går sakte med avklaringer fra fagrådgiver på stedet. Det er oppdaget at planmaterieell og snitt ikke stemmer overens. De valgte løsninger, som eksempelvis veggykkelse, lar seg ikke gjennomføre for rørene i vegger er tykkere enn selve veggen.»

Problemene med prosjekteringen medførte betydelige merkostnader og førte raskt også til utfordringer med fremdriften i prosjektet. I flere byggelederrapporter blir det etterlyst behov for «styringsmøter» for å få større fokus på fremdrift. Det ble derfor gjennomført egne fremdriftsmøter fra begynnelsen av 2011 til midten av 2012. Faste deltagere på fremdriftsmøtene var byggherre, prosjektleder, byggeleder og prosjekteringsansvarlig. Møtene ble ved behov utvidet med personer som var tett på de problemstillingene som skulle behandles.

Entreprenøren leverte fremdriftsplan og oppdaterte denne månedlig, og utarbeidet statusrapport hvor fremdrift, med opplysninger om faktisk fremdrift for hver aktivitet i forhold til planlagt fremdrift, fremgikk. Dette ble tatt inn i den månedlige byggelederrapporten som ble oversendt byggherre.

I løpet av gjennomføringsperioden ble det et betydelig omfang av endringsmeldinger og rekvisisjoner. Byggemøtereferatene viser at det i gjennomføringsperioden var et tilbakevendende problem å få de ansvarlige for oppfølging av endringsmeldinger til å behandle disse innen avtalte frister. Disse utfordringene ble også tatt opp i den månedlige byggelederrapporten, blant annet fremgår det i rapport for februar 2011 at byggeleder er bekymret over at det er mer regel enn unntak at tidsfrister satt i møter ikke overholdes. I intervju kom det dessuten frem at det oppstod en kultur i prosjektet hvor aktørene etter hvert registrerte og lærte at forhold som var uavklart, likevel løste seg over tid.

I byggelederrapport fra november og desember 2011 fremgår følgende:

«Det er kommet masse endringer i denne perioden. I november måned kom det ca. 90 stk. endringsanmodninger fra GE og i desember kom det om lag 70 endringsanmodninger. Videre er det ca. 125 endringer, pr. 06.01.12, som ikke er priset. Flere av disse kan selvfølgelig være omstridt, men all erfaring tilsier at 96-99 prosent av dem går igjennom som en godkjent endring. I prosjektet er det nå ca. 635 endringsanmodninger og tallet øker hver dag.»

Alle parter har en jobb å gjøre, slik at PS (prosjektsekretær) sin logg blir ajourført. Temaet er tatt opp i byggemøter, tekniske byggemøter og fremdriftsmøter. BL synes det er uholdbart at ikke rådgivere kommer med prognoser på endringsanmodninger – eller svarer dem ut. Det resulterer i stor usikkerhet i prosjektets totale økonomi.»

Totalt ble det registrert 1072 endringsmeldinger til en samlet sum av 68,2 mill. kroner. I tillegg ble det utstedt 169 rekvisisjoner med en samlet sum på 2,3 millioner kroner.

Prosjekteringsansvarlig vurderte faglige forhold knyttet til endringsmeldingene. Det ble alltid gjort en vurdering av hvorvidt endringen innebar en reell endring i forhold til kontrakten. Dersom arbeidet var dekket av kontrakten ble endringsanmodningen ikke godkjent. Et betydelig antall endringsanmodninger ble avvist. Dette viste at generalentreprenør ikke hadde satt seg tilstrekkelig inn i detaljene i kontrakten.

Byggeleder var SHA-koordinator (KU) i utførelsesfasen og hadde ansvar for å påse at SHA-arbeidet fungerte på byggeplassen. Dette omfattet blant annet å sørge for at det ble gjennomført verneunder hver 14. dag og utarbeidet Sikker Jobbanalyser ved behov. I tillegg ble det gjennomført en rekke uanmeldte kontroller knyttet til personellsikkerhet, tekniske løfteanordninger, tilgang, mannskapslistene etc.

Som et ledd i å ivareta krav til kvalitet i prosjektet, utarbeidet generalentreprenør planer og dokumenterte kontrollaktiviteter som forutsatt i kontrakt. Byggeleder gjennomgikk kvalitetsplanen, og hadde tilgang til de systemene hos entreprenøren som var nødvendig for å følge opp kvaliteten i arbeidet. Byggeleder gjennomførte en rekke stikkprøver både av anlegg/faktisk utførelse og av dokumentasjon for gjennomført kvalitetskontroll hos entreprenøren. I hovedsak viste kvalitetskontrollene at arbeidet ble tilfredsstillende utført.

I byggelederrapport fra november og desember 2011 fremgår det imidlertid at det store antallet endringsmeldinger også representerte en betydelig kontrollmessig utfordring:

«Videre medfører mangler ved endringer at kontrollister ikke blir tilfredsstillende utført. Kontrollister skal utføres kontinuerlig igjennom arbeidsprosessen, men ved hyppige stopp, uklare detaljer etc. må en rekonstruere kontrollister etter at arbeidet er ferdig. Dette er IKKE riktig og gir BL, TBL og andre i kontrollfunksjoner et feilaktig bilde av situasjonen og det utførte.»

Prosjektleder hadde hovedansvar for å følge opp økonomien i prosjektet. Prosjektleder gjennomførte i den forbindelse kontroll med endringsmeldinger og fakturaer for å sikre at det forelå et godkjent grunnlag for alle utbetalinger. Byggeleder førte fakturalogg og fulgte opp at alle godkjente endringer ble fakturert.

Prosjektleder hadde tilgang til Agresso og kunne følge med på hva som ble belastet prosjektet. Prosjektregnskapet i Agresso inneholder samlet bevilgning på prosjektet, men ingen fordeling av budsjettet på underliggende fag, arbeider, og andre arter som inngår i prosjektregnskapet. Prosjektleder opplevde at rapportene i Agresso ikke var spesielt godt tilpasset prosjektenes behov for oversikter over blant annet kostnadsbruken innenfor de ulike fagområdene.

Prosjektleder var ikke involvert i noen kontroll/oppfølging av økonomiske forhold utover de nevnte aktivitetene. Han var ikke involvert i beregning av prognoser for sluttkostnader eller utarbeidelse av estimater ved hvert tertial.

Byggeleder har utarbeidet fyldige månedlige rapporter som er oversendt prosjektleder og byggherre. Flere vesentlige og risikofylte forhold er tatt opp i rapportene. Prosjektleder har ikke utarbeidet månedlige rapporter i henhold til krav i kontrakten. Det fremkommer i intervju med byggherre og prosjektleder at dette var i henhold til muntlig avtale mellom partene.

Ved behov for tilleggsbevilgninger utarbeidet Etat for utbygging et saksgrunnlag som gikk til Byrådsavdelingen som eier av prosjektet. Byrådsavdelingen laget politisk sak som blant annet inneholdt en beskrivelse av årsaker til behovet for tilleggsbevilgning.

Samlet bevilgningen til prosjektet ble i mai 2012 øket fra 380 mill. til 441 mill. Behovet for økte bevilgninger skyldes i hovedsak at mangelfull prosjektering resulterte i betydelige merkostnader i

generalentreprisen, og økte utgifter til prosjekt- og byggeledelse. I tillegg har forsinket ferdigstillelse medført kostnader ved ekstra leieperiode av lokaler på Florida, som ikke er belastet prosjektet.

I internt notat i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap 29. september 2012 blir det redegjort for bakgrunnen for et behov for å øke bevilgningen med ytterligere 17 mill., til 458 mill. Årsaken skyldes store mangler ved dimensjonering og utforming av ventilasjonsanlegget. Dette ble først oppdaget ved innjustering av anlegget i forbindelse med overtagelsen av bygget.

Ifølge prosjektleder er det satt opp et sluttoppgjør med generalentreprenør, men dette er ikke omforent. Fortsatt er det en del etterbestillinger knyttet til garantiarbeider og utbedringer. Den endelige økonomiske fasiten for prosjektet foreligger derfor foreløpig ikke.

5.3.5 Overtagelse

Overtagelsesprotokoll ble utarbeidet og signert ved overtagelse. Byggeleder, sammen med de respektive utførende fagansvarlige, tok sluttbefaringen. Det ble ført mangellister over det som skulle utbedres. Mangellistene, som ligger som vedlegg til sluttbefaringsdokumentet, er ikke signert av byggherre for aksept av utbedring. Det ble i intervju opplyst at kontroll med at manglene faktisk var utbedret ble gjennomført på stikkprøvebasis, og uten at det ble signert for dette på mangellistene.

Det er gjennomført ettårs garantibefaring og det er planlagt en etterbefaring. I intervju kommer det frem at det generelt er en utfordring å få avholdt garantibefaringer, gjennomført garantiarbeider og utbedret mangler som blir påpekt ved slutten av garantiperioden. Dette til tross for at byggherre holder tilbake midler som skal dekke slike utgifter. Dette skyldes etter byggeleders vurdering trolig at mye av arbeidet er utført av underentreprenører som nå er på andre prosjekter og som kanskje ikke har kapasitet og insitament til å stille opp for å gjøre nødvendige forbedringer.

Ferdigstillelse og overtagelse ble forsinket i forhold til opprinnelige planer, fra januar til august 2013. I forbindelse med overtagelsen ble det avdekket at ventilasjonen ikke fungerte i samsvar med kravene. Dette krevde store endringer og tilleggsarbeider, og førte til at beboerne først kunne flytte inn 1. desember 2013.

5.3.6 Evaluering

Det er foreløpig ikke gjennomført noen systematisk og dokumentert evaluering av prosjektet. Det blir i intervju opplyst at dette blant annet har sammenheng med stor oppdragsmengde og knappe ressurser i Etat for utbygging, og at endelige oppgjør ikke er ferdig.

Byggeleder gir uttrykk for at det er behov for en bred evaluering. Mye har gått galt, og det bør være mye lærdom å trekke ut av prosjektet. Byggherre opplyser i intervju at det er planlagt å gjennomføre en evaluering av prosjektet etter samme metodikk som ble benyttet for Nye Ny Krohnborg skole.

6. Vurdering

6.1 Innledning

I revisjonen er kommunens system og rutiner for prosjektstyring undersøkt. Revisjonen har også gjennomgått og vurdert tre investeringsprosjekter som Bergen kommune har hatt ansvar for.

Våre vurderinger av kommunens system og rutiner i forhold til krav i ISO-standard NS-ISO 10006:2003 «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt» fremgår under følgende punkter:

- Punkt 5.2 I hvilken grad har Bergen kommune overordnet styring og kontroll med vedtatte investeringsprosjekter?
- Punkt 5.3 Har kommunen et tilfredsstillende prosjektstyringssystem?
- Punkt 5.4 Har kommunen systemer og rutiner for å forberede anskaffelser av investeringsprosjekt?
- Punkt 5.5 Har kommunen system og rutiner som sikrer at anskaffelser skjer i henhold til regelverk og interne rutiner og retningslinjer?
- Punkt 5.6 Har kommunen retningslinjer og rutiner som sikrer tilfredsstillende oppfølging av prosjekter?
- Punkt 5.7 Hvilke rutiner har kommunen for avslutning av prosjekter?

Ovennevnte ISO standard er benyttet som revisjonskriterium på grunn av at kommunens kvalitetssystem ikke var ferdigstilt da investeringsprosjektene ble gjennomført.

Enkelte tema, blant annet risikovurderinger og fordeling av roller og ansvar er gjennomgående for nivåene i organisasjonen, og er derfor behandlet flere steder.

Ved gjennomgang av investeringsprosjektene er det bl.a. undersøkt hvordan prosjektstyring i prosjektene er utført. Sentrale observasjoner etter gjennomgangen er kommentert i punkt 5.7. Observasjoner fra gjennomgangen er benyttet som eksempler på konsekvenser av svakheter som er kommentert og vurdert under punktene 5.2 til 5.6.

6.2 I hvilken grad har Bergen kommune et system for overordnet styring og kontroll med vedtatte investeringsprosjekter?

Har kommunen system som gir samlet oversikt over alle investeringsprosjekter?

Investeringsregnskapet i kommunen gir etter revisjonens vurdering en god og samlet oversikt over alle vedtatte investeringer med bevilgede økonomiske rammer. Fagbyråsavdelingene har egne oversikter over de investeringsprosjektene de står som eiere av.

Etat for Utbygging har etablert en oversikt over alle investeringsprosjekter som de har gjennomføringsansvar for.

Kommunen har etablert oversikter over investeringsprosjekter på flere organisatoriske nivå som etter vår vurdering er tilpasset de ulike nivåenes behov.

Er ansvar for porteføljestyring av investeringsprosjekter klart definert?

Bergen kommune har ikke vedtatt porteføljestyring. Det er derfor ikke tildelt noe ansvar for den samlede investeringsporteføljen i kommunen.

Etat for utbygging har ansvar for *gjennomføring* av bygge- og rehabiliteringsprosjekter, og ansvaret for dette er etter revisjonens vurdering klart plassert.

Ansvar for å *finansiere økte økonomiske prosjektrammer* er delt mellom eieravdelingene og Etat for Utbygging. Innholdet i dette ansvaret, dvs. hvilke økte investeringskostnader som skal dekkes av den enkelte part, synes tilstrekkelig avklart.

Revisjonen mener det er uheldig at Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning, som har et særlig ansvar for utvikling av kommunens strategier på eiendomsområdet, ennå ikke har fått vedtatt et tydelig mandat for seksjonen. Videre er det utilfredsstillende at seksjonen på grunn av vedlikeholdsetterslep og kapasitetsutfordringer har vært nødt til å prioritere drift og ad hoc oppgaver foran planarbeid og strategiutvikling.

Har kommunen rutiner som sikrer at informasjonen i systemet er fullstendig og korrekt?

Kommunens budsjettrutiner sikrer fullstendighet på investeringsoversikten og kvalitet på den økonomiske informasjonen om enkeltprosjektene som inngår i investeringsregnskapet.

Det er etablert rutiner i Etat for utbygging som sikrer tilfredsstillende kvalitet på dataene i etatens investeringsoversikt, og avstemmingsrutiner som sikrer at det er samsvar mellom økonomiske data i investeringsregnskapet og investeringsoversikten i Etat for Utbygging. Oversikten i Etat for Utbygging er under utvikling, og det arbeides blant annet med å få innarbeidet flere relevante styringsindikatorer.

I hvilken grad fanger kommunens systemer opp risikoforhold av investeringsprosjektene?

Kommunen har ikke *etablert rutiner* for å vurdere risiko i enkeltinvesteringer eller i investeringsporteføljen. Det er heller ikke etablert systemer eller rutiner for å identifisere endringer i risikoforhold i investeringsprosjektene. Det er i liten grad *gjennomført dokumenterte risikovurderinger* av enkeltinvesteringer eller den samlede investeringsporteføljen. Dette kan bety at prosjektstyringen i enkeltprosjekter og i investeringsporteføljen ikke er godt nok tilpasset de risikoer som faktisk er knyttet til prosjektene.

I hvilken grad sikrer systemet at avvik blir identifisert og behandlet?

Prosjektledere, byrådsavdelingene (som prosjekteiere) og Etat for Utbygging (som utfører) har ansvar for å håndtere avvik i prosjekter. Ansvaret som er tillagt de ulike rollene i forhold til enkeltinvesteringer, er etter revisjonens vurdering, tydelig og dekkende.

Ved revisjonens gjennomgang av investeringsprosjekter ble det avdekket eksempler på at avvik som var identifisert i prosjektet ikke var fulgt opp. Avvikene var knyttet til manglende etterlevelse av bestemmelser i kontrakter, blant annet mangelfulle leveranser, mangelfull fremdrifts planlegging og -styring, manglende rapportering og avvik fra rutiner for behandling av endringsmeldinger. Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at avvikene ikke ble håndtert på en tilstrekkelig måte i prosjektet.

Over flere år har det utviklet seg et investeringsetterslep i investeringsporteføljen. Dette er identifisert og rapportert i tertialrapporter til bystyret. Undersøkelsen viser at selv om etterslepet er identifisert og rapportert har det gått lang tid før etterslepet har blitt adressert og håndtert. Dette kan etter revisjonens vurdering indikere at ansvaret for å håndtere avvik i den samlede investeringsporteføljen ikke er tilstrekkelig tydelig plassert.

Hva er hovedutfordringer knyttet til å gjennomføre investeringsprosjektene i samsvar med vedtatte mål og planer i Bergen kommune?

I politisk sak om oppbudsjettering fremgår det at kommunen har iverksatt tiltak for å øke gjennomføringstakten på investeringene. Tiltak for å få til dette er blant annet å øke ressursene i Etat for Utbygging, utvikle bedre styringssystemer og ved å stille økte krav til samhandling på tvers i kommunen. De igangsatte tiltakene er etter revisjonens vurdering en erkjennelse av at hovedutfordringene knyttet til å gjennomføre investeringsprosjektene i samsvar med vedtatte mål og planer i Bergen kommune har sammenheng med knappe ressurser, mangelfulle system og rutiner, og for lite samhandling på tvers i kommunen.

Etter det revisjonen har fått opplyst er det ikke gjennomført en systematisk og dokumentert vurdering av hovedutfordringene knyttet til å gjennomføre investeringsprosjekter i samsvar med vedtatte mål og planer. Det er derfor ikke mulig å vurdere om tiltakene som er iverksatt er tilstrekkelig målrettede og hensiktsmessige.

Prosjektlederressursene i Etat for utbygging er styrket for å kunne øke gjennomføringshastigheten på prosjektene. Dette representerer etter revisjonens vurdering en utfordring for byrådsavdelingenes kapasitet og kompetanse til å ivareta nødvendig eieroppfølging av investeringsprosjektene.

6.3 Har kommunen et tilfredsstillende prosjektstyringssystem?

Kommunen har ikke et samlet IT – system for planlegging, styring og kontroll av prosjekter. Det har lenge vært et ønske blant prosjektledere i Etat for utbygging å få testet ut systemløsninger for styring og kontroll, men dette har så langt ikke blitt gjennomført. Økonomien i prosjektene blir dels fulgt opp gjennom egenutviklede prosjektregnskaper tilpasset det enkelte prosjekt, og dels gjennom prosjektregnskapsmodulen i Agresso. Prosjektmodulen i Agresso gir ikke muligheter for å fordele budsjettet på underliggende fag, arbeider, og/eller kostnadsarter. Det er etter revisjonens mening styringsmessig uheldig at rapportene i Agresso ikke er tilpasset prosjektledernes behov for oversikter. Dette fører til at de ansatte må bruke tid på å utarbeide supplerende økonomiske oversikter til bruk i sin styring av prosjektene.

Basert på denne forvaltningsrevisjonen er det for tidlig å konkludere med om det elektroniske dokumentbaserte systemet som det legges opp til i Etat for Utbygging vil dekke kommunens behov for prosjektstyring på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Har kommunen tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for prosjektstyring?

Etat for utbygging har satt i gang et arbeid for å forbedre sitt kvalitetssystem. Systemet inneholder krav til prosjektstyring, herunder prosess- og rutinebeskrivelser, prosedyrer for endrings- og avvikshåndtering, og maler som skal benyttes i alle faser av prosjektgjennomføringen.

Beskrivelsene av prosjektstyringen var ikke fullstendige på tidspunktet for revisjonen. Blant annet manglet beskrivelser av hvordan kvalitetssikring av prosjekt skal gjennomføres i planleggings- og gjennomføringsfasen, fastsettelse og endringer av fullmaktsforhold, oppfølging av kontrakter, krav til risikovurderinger og evaluering av prosjekt. Det er heller ikke beskrevet hvordan endringer og revisjon av kvalitetssystemet skal utføres.

Eksisterende retningslinjer og rutiner tilfredsstillende på revisjonstidspunktet etter revisjonens mening derfor ikke ISO-standard «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt» og kommunens behov. Det er positivt at det foreligger konkrete planer for å ferdigstille og ISO-sertifisere etatens kvalitetssystem. Det er viktig at arbeidet med kvalitetssystemet blir prioritert og gjennomført i henhold til plan.

I hvilken grad blir investeringsprosjekt organisert med klare rolle- og ansvarsforhold?

Undersøkelsen viser at roller og ansvar for gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter er klart definert og fordelt på en hensiktsmessig måte. Det er satt minimumskrav til organisering av prosjektene og hvilke funksjoner som skal være ivaretatt. Kravene gir etter revisjonens vurdering rimelig sikkerhet for at prosjektorganisasjonen kan dekke alle oppgaver ved gjennomføring av investeringer. Kravene angir hvilke funksjoner som skal ivaretas i prosjektene, men ikke hvordan ressursbehovet/nødvendig kapasitet i de enkelte prosjekter skal vurderes.

Er det etablert rutiner for kvalitetssikring?

Det er i prosjektstyringssystemet satt krav til kvalitetssikring i planleggings- og gjennomføringsfasen, men det er ikke utarbeidet rutiner som gir føringer for hvordan kvalitetssikringen skal gjennomføres. Det foreligger i noen grad sjekklister som etter revisjonens vurdering bidrar til å målrette og strukturere kvalitetssikringsaktivitetene. Det er positivt at kvalitetssikringsoppgaver er tildelt erfarne medarbeidere, men manglende rutiner fører til at kvalitetssikringen ikke blir gjennomført enhetlig innenfor Etat for utbygging. Det ble ved revisjonens gjennomgang av investeringsprosjekter avdekket feil og mangler som skyldes mangelfull kvalitetssikring.

Er det etablert rutiner for å gjennomføre risikoanalyser av byggeprosjekt?

Kommunen har ikke etablert rutiner for å gjennomføre risikoanalyser av byggeprosjekter. Det blir ikke gjennomført noen systematiske og dokumenterte risikoanalyser av investeringsprosjekt.

6.4 Har kommunen systemer og rutiner for å forberede anskaffelser?

Har kommunen strategier for anskaffelser?

Kommunen har ikke en dokumentert anskaffelsesstrategi, eller satt krav til kontraktsstrategi for det enkelte prosjekt. Dette er etter revisjonens vurdering viktig for å dokumentere hvordan Bergen kommune skal identifisere og gjennomføre anskaffelser slik at kommunen får best mulige resultater på kort sikt, og et mest mulig tjenlig leverandørmarked på lengre sikt.

Etat for utbygging opplyser at de har en strategi som skal sikre at kommunen får erfaring med ulike entreprisemodeller over tid. Vurderingene som ligger til grunn for valg av entrepriser er ikke dokumentert. Det er derfor ikke mulig for revisjonen å vurdere om valg av entreprisemodell i de enkelte prosjekt er basert på prosjektets egenart, eller et resultat av den valgte strategi om å sikre at alle typer entreprisemodeller prøves ut over tid. I prosjektene Fyllingsdalen sykehjem og Nye Ny Krohnborg skole kom det frem i intervju og evalueringsrapport at valgte entreprisemodeller, ikke var godt egnet for å håndtere de utfordringene disse prosjektene representerte.

Kommunen er en betydelig byggherre som kan påvirke og selv påvirkes av situasjonen på entreprenørmarkedet lokalt og nasjonalt. Bergen kommune har etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende strategier for å utvikle entreprenørmarkedet, og på den måten sikre tilstrekkelig tilgang til robuste leverandører over tid.

Kapasitetsutnyttelsen hos leverandørene vil ha betydelig innvirkning på antall tilbydere og hvordan tilbud blir priset. Tidspunkt for anbudsinnhenting og gjennomføring av investeringsprosjekter er i dag behovsstyrt og ikke basert på vurderinger av markedssituasjonen. Dette kan resultere i få og dyre tilbud. Et eksempel på uheldige konsekvenser av denne praksisen er prosjektet «Helleren», som ble satt ut i markedet på noe de eksterne rådgiverne omtalte som verst tenkelige tidspunkt. Et resultat av dette var kostbare tilbud som førte til at prosjektstart ble utsatt.

Valg av tidspunkt for oppstart av investeringsprosjekter kan etter revisjonen vurdering i for stor grad ha blitt styrt av etterspørselssiden/sektoerplaner og ikke som et virkemiddel for å minimere kommunens samlede investeringskostnader til bygg.

Hvordan er kompetanse, roller og ansvar for anskaffelser definert?

Det er etter revisjonens vurdering etablert en hensiktsmessig fordeling av roller, oppgaver og ansvar mellom prosjektlederne og team innkjøp og kontrakt i forbindelse med anskaffelser. Det er en styrke at fagansvarlig for innkjøp i Etat for utbygging skal kvalitetssikre at alle anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket og at kontrakter er juridisk tilfredsstillende for kommunen. Systemene og rutinene som er etablert bidrar derfor til å redusere risikoen for at anskaffelser ikke blir gjennomført i samsvar med regelverk, interne rutiner og retningslinjer.

Har kommunen krav til risikovurderinger i forbindelse med planlegging av anskaffelser?

Det er ikke satt krav til, eller gjennomført formelle og strukturerte risikovurderinger i forbindelse med anskaffelser. Dette reduserer mulighetene til å få identifisert kritiske faktorer som det er viktig å få tatt hensyn til ved planlegging og gjennomføring av anskaffelser. Manglende risiko- og usikkerhetsvurderinger kan føre til at det inngås kontrakter med mangler som kan ha betydning for om berørte prosjekt kan realiseres i henhold til vedtatt økonomisk ramme, fremdrift og kvalitet.

Har kommunen krav til kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag?

Som det fremgår ovenfor i vurderingsdelen, er det ikke satt konkrete krav til kvalitetssikring i planleggings- og gjennomføringsfasen av prosjekt.

Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag involverer flere av de sentrale personene i de enkelte prosjektene. Det er et krav at beslutningsgrunnlag skal kvalitetssikres av en som ikke har vært involvert i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget, men det er ikke satt eksplisitte krav til innholdet i kvalitetssikringen. Kvalitetssikring gjennomføres normalt av prosjektleder for de enkelte byggeprosjektene. Ved gjennomgang av Fyllingsdalen sykehjem og Ny-Krohnborg skole fikk revisjonen opplyst at det hadde vært vesentlige svakheter ved konkurransegrunnlaget, og at dette hadde ført til forsinkelser og økte kostnader for prosjektene. Dette viser at det kan være behov for å etablere konkrete rutiner/krav til kvalitetssikring.

Fag/kontraktsansvarlig for innkjøp i Etat for utbygging skal kvalitetssikre at det er sammenheng mellom beslutningsgrunnlag, anbudsgrunnlag og kontrakt. Det er ikke krav om at kontraktsansvarlig skal gjennomføre noen form for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlagene for kontraktene.

Har kommunen krav til vurdering av usikkerhet?

Det er ikke satt konkrete krav til vurdering av usikkerhet av tekniske løsninger, kostnadsanslag og fremdrift i prosjekt. Undersøkelsen viser at usikkerhetsvurderinger i liten grad blir gjennomført. I Det er positivt at kommunen, etter det vi har fått opplyst fra Etat for utbygging, nå skal gjennomføre usikkerhetsanalyse med ekstern bistand for alle prosjekter med ramme på over 100 millioner kroner.

6.5 Har kommunen system og rutiner for å sikre at anskaffelser skjer i henhold til regelverk?

Har kommunen krav til vurdering av habilitet og uavhengighet i forbindelse med anskaffelser?

Det er ikke utarbeidet rutiner for vurdering av habilitet og uavhengighet i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter. Det blir opplyst i intervju at det blir gjennomført habilitetsvurderinger, men vurderingene blir ikke dokumentert. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig. For å sikre at habilitets og uavhengighetsvurderinger gjennomføres i samsvar med regelverk og kommunens etiske regelverk må det stilles konkrete krav til gjennomføring og dokumentasjon av vurderingene.

Er systemer og verktøy for anskaffelser tilgjengelige og hensiktsmessige?

Kvalitetssystemet, som er det sentrale verktøyet til støtte i anskaffelsesprosesser, har lav brukerterskel og foreligger på elektronisk plattform som er tilgjengelig for alle brukerne. Systemer og verktøy er etter vår vurdering tilgjengelige og hensiktsmessige, og en viktig forutsetning for at de vil bli benyttet når det gjøres anskaffelser i investeringsprosjekt.

Har kommunen retningslinjer for kvalitetssikring ved kontraktsinngåelse?

Etat for utbygging har retningslinjer som innebærer at fagansvarlig for innkjøp i etaten skal kvalitetssikre alle anskaffelser og kontrakter i forkant av kontraktsinngåelse. Fagansvarlig for innkjøp deltar også på kontraktsmøte med kontraktspart ved oppstart av prosjekter. Retningslinjene for kvalitetssikring bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre at lov om offentlige anskaffelser følges i forbindelse med anskaffelser.

Det er imidlertid ikke utarbeidet retningslinjer eller rutiner som beskriver hvordan prosjektene skal håndtere anskaffelser som går ut over de avtalte kontraktsrammer, når dette er nødvendig for å gjennomføre prosjektene. Kontraktsansvarlig viser til at de forholder seg til entrepriserettens bestemmelser. Etter revisjonens vurdering er det viktig at det utarbeides retningslinjer for hvordan prosjektledelsen og kontraktsansvarlig skal håndtere, herunder begrunne og dokumentere slike anskaffelser.

6.6 Har kommunen system og rutiner som sikrer tilfredsstillende oppfølging av prosjekter?

Er det etablert tilstrekkelige rutiner for rapportering?

Bruken av investeringsregnskapet i økonomisystemet ivaretar forskriftsmessige krav til rapportering og kommunens overordnede behov for kontroll med at vedtatte budsjettammer ikke overskrides. Dette er etter revisjonens vurdering tilstrekkelig for å ha nødvendig styring og kontroll med investeringsprosjektene på overordnet politisk og administrativt nivå i kommunen.

Etat for utbyggings oversikt over pågående investeringsprosjekter er etter revisjonens vurdering, et hensiktsmessig hjelpemiddel for kontroll og oppfølging med den løpende økonomi- og fremdriftsstyringen på de enkelte prosjektene.

Viktige krav til rapportering i prosjektene fremgår av entreprisekontraktene, og omfatter referater fra byggemøter, månedlig skriftlig rapportering fra byggeleder til prosjektleder og månedlig skriftlig rapportering fra prosjektleder til prosjektleder. Dette sikrer at utviklingen, og vesentlige forhold og hendelser i prosjektene blir fanget opp og rapportert til byggherre. Det ble ved gjennomgang av et av investeringsprosjektene avdekket at kravet til rapportering fra prosjektleder til prosjektleder ikke var etterlevd.

Har kommunen systemer for endrings- og avvikshåndtering i oppfølgingen av byggeprosjekter?

Det er etablert systemer for endrings- og avvikshåndtering. Observasjoner fra de tre prosjektene revisjonen har gjennomgått viser at rutiner for endringer og avvik ikke har blitt fulgt som forutsatt i prosjektene.

Har kommunen etablert retningslinjer for kontraktsstyring

Prosjektleder hos byggherre har i henhold til stillingsinstruks ansvar for kontraktsstyring, og skal påse at bestemmelsene i kontraktene følges i kontraktsperioden. Kommunen har ikke etablert prinsipper eller rutiner for hvordan kontraktsstyringen skal gjennomføres i praksis. Funn fra revisjonens gjennomgang av investeringsprosjekter viser at manglende rutiner for kontraktsoppfølging har ført til flere avvik og at de representerer en betydelig risiko i prosjektene.

6.7 Hvilke systemer har kommunen for avslutning av prosjekter?

Har kommunen tilfredsstillende rutiner for evaluering og erfaringsoverføring?

Etat for utbygging har besluttet at alle byggeprosjekter skal være gjenstand for evaluering. Resultatene av evalueringene skal prosjektledere dele i prosjektledermøtene, slik at samtlige ansatte i Etat for utbygging får ta del i læringspunkter. Basert på evalueringene skal etaten også gjøre endringer i kvalitetssystemet ved behov.

Det er allerede gjennomført ekstern evaluering av prosjektet Ny-Krohnborg skole. Det kom fram mange vesentlige og viktige læringspunkter i evalueringen. Dersom læringspunktene blir benyttet til nye og bedre rutiner og retningslinjer, vil evalueringsprosesser som dette være et godt virkemiddel i etatens forbedringsarbeid.

Etter revisjonens vurdering har ikke Etat for utbygging tilstrekkelige rutiner for å dokumentere resultater av interne og eksterne evalueringer og som sikrer at alle forbedringspunkter blir fulgt opp slik at det bidrar til læring i hele organisasjonen.

Har kommunen retningslinjer for godkjenning av prosjektregnskap?

I følge kommunens økonomireglement skal Bystyret hvert år behandle en sak med en oversikt over alle ferdigstilte investeringsprosjekter over 10 mill. kr. Oversikten til bystyret skal vise prosjektenes totale kostnader slik de går fram av sluttregnskap og kostnadsberegning ved igangsetting av prosjektet. Alle vesentlige avvik skal forklares. Etter revisjonens vurdering framstår dette som en fornuftig tilnærming og avgrensning, som sikrer at politisk nivå får tilstrekkelig informasjon om resultater og vesentlige utfordringer i investeringsprosjektene.

6.8 Sentrale observasjoner etter gjennomgang av tre investeringsprosjekter

Manglende risikovurderinger og risikohåndtering

Det er ikke gjennomført dokumenterte risikovurderinger av noen av de tre prosjektene som er gjennomgått. I de tre byggeprosjektene har det vært betydelige styringsutfordringer, store kostnadsøkninger og mange endringsmeldinger. Etter revisjonens vurdering kunne systematiske risikovurderinger og iverksettelse av adekvate tiltak hindret enkelte av de negative hendelsene og redusert konsekvensene av de problemene som oppstod i de tre prosjektene.

Ved anskaffelse av eksternt prosjektleder for prosjektene Ny Kronborg og Fyllingsdalen sykehjem ble samme person i selskapet som fikk oppdraget *tilbudt og engasjert* som prosjektleder, Prosjektene ble gjennomført i samme tidsrom og det oppstod betydelige utfordringer i begge prosjektene Etter revisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om risikoen ved å velge samme prosjektleder for to store prosjekter som skulle gjennomføres samtidig ble tilstrekkelig vurdert. Det ble ikke gjort endringer i prosjektorganiseringen eller tilført økte ressurser fra byggherre til prosjektene for å håndtere de utfordringene som oppstod. I prosjektene ble det kjøpt prosjektlederressurser basert på medgått tid, ut over opprinnelig ramme, til begge prosjektene.

Mangelfull kvalitet på beslutningsgrunnlag

I de tre prosjektene som revisjonen har gjennomgått ble det avdekket feil og mangler ved beslutningsgrunnlagene, noe som åpenbart har fått negative konsekvenser for økonomistyring og fremdrift i prosjektene.

I prosjektet Fyllingsdalen sykehjem ble det konstatert vesentlige feil og mangler ved prosjekteringsgrunnlaget som var blitt benyttet i anbudsforespørselen på generalentreprisen. Mangler ved prosjekteringen, både i planleggings- og gjennomføringsfasen, var hovedårsaken til at prosjektet kom ut av kontroll, noe blant annet omfanget på over tusen endringsmeldinger synliggjør.

Det er kritikkverdig at kvalitetssikringen ikke avdekket betydelige mangler i beslutningsgrunnlaget, og at det ikke ble iverksatt tiltak som i større grad kunne ha redusert konsekvensene av manglende kvalitet i prosjekteringen. Prosjektet ble påført betydelige merkostnader. Revisjonen mener det kan stilles spørsmål ved om kommunen hadde/har tilstrekkelige prosedyrer for å håndtere de utfordrende kontraktmessige problemstillingene som oppstod i prosjektet.

Manglende endrings- og avviksoppfølging

På prosjektet Hellenen ble det i en tidlig fase i entreprisen E21 Byggegrøp og pælearbeider, klart at de prosjekterende ikke leverte armeringstegninger. Ved oppstart av entreprisen E22 flere måneder senere var fortsatt ikke armeringstegninger klare.

I prosjektet Ny Krohnborg skole sviktet saksbehandlingsrutinene knyttet til varsler og endringer fordi generalentreprenørens og prosjektets organisasjonen ikke var dimensjonert for å kunne håndtere omfanget av endringer i prosjektet. Det ble på grunn av dette etablert prosedyrer for endringsmeldinger som avvok fra de avtalte saksbehandlingsrutinene.

I prosjektet Fyllingsdalen sykehjem fremgår det blant annet av byggemøtereferater at det i gjennomføringsperioden var et tilbakevendende problem å få de ansvarlige for oppfølging av endringsmeldinger til å behandle disse innen avtalte frister. Disse utfordringene ble også tatt opp i den månedlige byggelederrapporten, hvor det framgår at byggeleder er bekymret over at det er mer en regel enn unntak at tidsfrister fastsatt i møter ikke overholdes.

Manglende håndtering av avvik medfører at prosjektledelsen får redusert kontroll med fremdrift, økonomi og kvalitet i prosjektene. Revisjonen mener det er bekymringsfullt og kritikkverdig at betydelige avvik i prosjektene fikk pågå over lengre tid uten å bli håndtert på en tilstrekkelig måte.

Utfordringer med valgt entreprisemodell

Ny Krohnborg er eksempel på et prosjekt med stor brukerinteresse hvor det er behov for en tett dialog mellom fagkompetansene. I evalueringsrapporten fra prosjektet framgår det at generalentreprisen er uegnet for slike prosjekter, og at det ikke var etablert et formelt tverrfaglig forum i prosjektet for å sikre nødvendig dialog og samhandling.

Også i prosjektet Fyllingsdalen sykehjem ble generalentrepriseformen opplevd som utfordrende. Til sammen var over femti underentreprenører engasjert på prosjektet, og det var svært vanskelig å sikre at avhengigheter i leveranser fra de ulike aktørene ble fullstendig og rettidig levert/utført.

Etter revisjonens vurdering er det lite tilfredsstillende at det ikke ble iverksatt tiltak i de to prosjektene for å håndtere kjente svakheter/risikoer ved generalentrepriseformen. Kommunen som byggherre har derfor hatt begrensede muligheter til å håndtere de store problemene som oppstod i prosjektene. Dette har så langt revisjonen kan bedømme, hatt betydelige negative konsekvenser for prosjektgjennomføringen.

Avvik mellom plan og virkelighet

I de tre prosjektene vi har sett på, har det fra byggherres side blitt planlagt med svært korte gjennomføringsperioder. Når alle prosjektene har opplevd til dels betydelige forsinkelser, finner revisjonen det naturlig å stille spørsmål ved om framdriftsplanene har vært realistiske. Forsinkelser i prosjektene har medført behov for å forsere fremdriften, noe som har hatt negative konsekvenser blant annet for økonomien i prosjektene.

En gjennomgang av oversikten over pågående prosjekter i Etat for Utbygging, tyder ikke på at optimistiske framdriftsplaner er et generelt problem i dag.

Leverandør og kontraktsoppfølging

Vår gjennomgang av investeringsprosjekt avdekket at flere krav i entreprisekontraktene ikke var tilfredsstillende/etterlevd. I prosjektet Fyllingsdalen sykehjem ble det avdekket at kontraktens krav til rapportering fra prosjektleder til Byggherre ikke var fulgt. Det ble opplyst at dette var avtalt muntlig mellom partene. I samme prosjekt ble det ikke inngått avtaler knyttet til SHA-funksjoner i prosjektene, noe som skal gjøres i henhold til kontrakten med generalentreprenør. I evalueringsrapporten fra prosjektet Ny Krohnborg påpekes det at generalentreprenør ikke har etterlevd kravene til fremdriftsstyring i kontrakten.

Det er kritikkverdig at prosjektledelsen ikke har fulgt opp sitt ansvar for oppfølging av at inngåtte kontrakter blir etterlevd.

6.9 Porteføljestyring

Utvelgelse og tildeling av ressurser til prosjekter

Det er ikke krav om porteføljestyling i ISO-standard «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt». Det er heller ikke vedtatt i kommunen at det skal gjennomføres porteføljestyling. Bergen kommune budsjetterer og følger opp eiendomsinvesteringer på enkeltprosjektnivå.

På bakgrunn av det store antall investeringsprosjekter i kommunen kan bruk av porteføljestylingprinsipper etter revisjonens mening i utgangspunktet gi bedre samlet tildeling av ressurser til prosjektene. Dette kan skje blant annet ved å knytte reserver/kostnadsbuffer til porteføljen i stedet for til enkeltprosjekter, og til å styre usikkerhet på porteføljenivå.

Revisjonen mener at kommunen bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å benytte flere elementer fra porteføljestylingsteori ved styring av investeringsprosjekter.

7. Anbefalinger

Basert på de funn og vurderinger som går frem av rapporten vil Deloitte foreslå at kommunen vurderer følgende forslag til tiltak:

1. Utvikle et integrert og oppdatert prosjektstyringssystem som sikrer god styring og kontroll med enkeltprosjekter og den samlede investeringsporteføljen, Herunder:
 - a. Etablere rutiner for å vurdere og håndtere risiko i enkeltinvesteringer og i investeringsporteføljen.
 - b. Etablere rutiner for gjennomføring og dokumentasjon av habilitets og uavhengighetsvurderinger.
 - c. Etablere prinsipper og rutiner for styring av kontrakter.
 - d. Utarbeide rutiner som sikrer at resultater av evalueringer blir dokumentert og benyttet til forbedringer av prosjektstyringen og til læring i organisasjonen.
2. Identifisere flaskehalsen i utbyggingsprosjekter, slik at prosjektene vedtas med mer realistiske framdriftsplaner. Om flaskehalsen fjernes kan også kommunens investeringsetterslep reduseres.
3. Utarbeide og vedta mandat for Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning.
4. Utforme og beslutte strategier på eiendomsområdet, slik at kommunen kan oppnå en helhetlig og hensiktsmessig utvikling av sin eiendomsportefølje.
5. Vurderer å benytte elementer fra porteføljestyringsteori i prosjektstyringen.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Deloitte

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

Emnekode

Dato

201300274-37

ESARK-126

31. oktober 2014

INKV

Høringsuttalelse til *Forvaltningsrevisjon Bergen kommune Anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter*

Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap (BFEE) har mottatt høringsutkast til prosjektrapport fra forvaltningsrevisjon av anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter i Bergen kommune. Kommunaldirektøren gir med dette sin høringsuttalelse. Det legges i uttalelsen vekt på å kommentere og utdype noen utvalgte og relativt overordnede saksforhold som fremstår som vesentlige for å danne seg et riktig bilde av kommunens eiendoms-/utbyggingsfunksjon pr i dag. Det vil ikke gis kommentarer spesifikt knyttet til de tre gjennomgåtte prosjektene. Avslutningsvis gis en kommentar til Deloitte's anbefalinger.

Generelle kommentarer:

Gjennom 2012 og 2013 ble hele eiendomsfunksjonen i Bergen kommune reorganisert. Følgende organisatoriske hovedgrep er gjennomført:

Etat for utbygging (EFU) ble etablert som en egen, selvstendig fagetat før sommeren 2012. Avdelingen ble basert på Utbyggingsavdelingen i tidligere Bergen kommunale bygg (BKB), men er styrket fra ca. 7 til i dag ca. 30 årsverk. Etaten tilpasser sin kapasitet fortløpende til den aktuelle oppdragsmengden. Pr. januar 2014 hadde EFU ansvaret for ca. 80 pågående investeringsprosjekter.

De to tidligere etatene Etat for eiendom og Byggvedlikehold fusjonerte til én ny etat pr. 1. april 2013. Den nye etaten er gitt navnet *Etat for bygg og eiendom (EBE)*. Med denne reorganiseringen er bestiller-leverandørmodellen mellom de to tidligere etatene avvirket, og det er etablert en rendyrket drifts- og vedlikeholdsorganisasjon. Også EBE er betydelig styrket gjennom 2013, blant annet ved at antallet byggforvaltere (som har det overordnede ansvaret for oppfølging av bygningsmassen) er økt fra ca. 10 til ca. 20 årsverk.

Pr. 1. februar 2013 ble det etablert en ny strategisk eiendomsenhet i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap: *Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning (SSE)*. Seksjonen har et overordnet ansvar for koordineringen av eiendomsfunksjonen, og skal i tillegg ivareta behovet for strategisk planlegging på bygg- og eiendomsområdet.

Profesjonalisering av utbyggingsfunksjonen, for å oppnå bedre kontroll og bedre kvalitetsstyring, var en hovedbegrunnelse for denne reorganiseringen. Det må påpekes at alle de tre konkrete byggeprosjektene, som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon av anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter, ble igangsatt før den nye organiseringen av eiendomsfunksjonen ble innført.

For EFUs del vil vi peke på særlig tre forhold som virker direkte inn på både kontroll og kvalitet:

- Å skille utbyggingsfunksjonen ut som en egen etat, og å styrke den gjennom en vesentlig økning av antall årsverk, har gitt bedre kapasitet – ledelsesmessig og faglig.
- Strategisk er det besluttet at etaten ikke skal drive innomhus prosjektering, men kjøpe alle rådgivningstjenester i markedet (EFU er da en rendyrket prosjektlederorganisasjon)
- Arbeid med kvalitetssikring etter ISO-standard er igangsatt.

En generell vurdering EFU har av Deloitte's rapport er at det dras for mange paralleller mellom de prosjektene som er evaluert. Disse er helt forskjellige og det er ikke nødvendigvis like forhold. Det er videre ikke presisert nok at disse prosjektene er etter gammel organisering.

Seksjon for strategisk eiendom – rolle og mandat

Når det gjelder SSE fremholder Deloitte det i rapporten som uheldig at seksjonen ikke har fått vedtatt et tydelig mandat, og at seksjonen må bruke tid på driftsoppgaver foran planarbeid og strategiutvikling. Dette fremstår som en noe unyansert beskrivelse av situasjonen. SSE er i motsetning til de to eiendomsetatene i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap plassert på nivå 1 i byrådsavdelingen, i stab hos kommunaldirektør/byråd. Seksjonen utgjør med andre ord et sekretariat også knyttet til drifts- og ad-hoc-oppgaver som skal løses på dette nivået i organisasjonen; eksempelvis gjennom koordinering mellom byrådsavdelinger, saksforberedelse for politisk nivå mv. Gitt Bergen kommunes organisasjonsmodell (i to myndighetsnivåer) er det ikke slik at seksjonen utelukkende skal befatte seg med langsiktige strategier og planarbeid, selv om ledelse av slike prosesser også er en viktig del av seksjonens virkefelt. Bergen kommune er i en krevende situasjon på eiendomsområdet, blant annet fordi en del av den eldre bygningsmassen (særlig en del skoler) er i dårlig forfatning. Det er da en naturlig og prioritert oppgave for *hele* eiendomsfunksjonen, på alle nivåer, å håndtere denne situasjonen på best mulig måte. BFEE anser det forøvrig slik at SSE er gitt et tydelig mandat, bl.a. gjennom fullmaktsdokumentet for eiendomsområdet, som regulerer rollene mellom de tre nevnte eiendomsavdelingene i BFEE. Seksjonen har imidlertid utarbeidet utkast til et strategidokument med en handlingsdel, som bl.a. skal sette en del av de prinsipper og andre vedtak om eiendomsforvaltningen som er fattet på politisk nivå i Bergen kommune de senere årene, inn i en større sammenheng. Et slikt strategidokument vil i enda større grad redegjøre for et oppdatert «mandat» for eiendomsfunksjonen.

Risikostyring

Et funn i rapporten er at det i liten grad er gjennomført dokumenterte risikovurderinger av enkeltinvesteringer eller den samlede investeringsporteføljen. I anbefalingene fra Deloitte inngår også å etablere rutiner for å vurdere og håndtere risiko i enkeltinvesteringer og i investeringsporteføljen. Til det vil vi opplyse at EFU har risikostyring som handlingsverktøy, med tilhørende rammeavtale for området. Det gjenstår å beskrive skriftlig hvordan dette gjøres/skal gjøres i praksis. EFU kjører usikkerhetsanalyse for prosjekter fra 50 mill. og oppover, avhengig av prosjektets vanskelighetsgrad.

Bergen kommune gjennomførte våren 2014 et prosjekt for å utvikle/tilpasse en overordnet metodikk for risikostyring i kommunen. Metodikken skal nå tas i bruk i alle byrådsavdelingene. Kommunaldirektøren for BFEE tester høsten 2014 ut verktøyet som er tilrettelagt, ved å gjennomføre risikoanalyse for sitt eget ansvarsområde. Bygg og eiendomsområdet fremstår i denne analysen som et av de områder som må gis en videre oppfølging og prioritet i byrådsavdelingens arbeid med risikovurdering og -håndtering.

Anskaffelsesstrategi

I rapporten spør Deloitte om kommunen har strategier for anskaffelser (kap. 6.4). Svaret som presenteres er at kommunen ikke har en dokumentert anskaffelsesstrategi eller satt krav til kontraktsstrategi for det enkelte prosjekt.

Her må vi informere om at Bergen kommune har en overordnet anskaffelsesstrategi for perioden 2013 – 2016 (*Fra behov til kontraktoppfølging*, vedtatt av bystyret i april 2013). Denne strategien gjelder uavhengig av fagområde og setter søkelys på alle faser av anskaffelsen; både behovsanalyse, konkurranse, kontrakt, bestilling, betaling og kontraktsoppfølging.

Gjennom pågående arbeid med å styrke internkontrollfunksjonen i BFEE høsten 2014, tydeliggjøres myndigheten og ansvaret kommunens enheter har for å følge opp ulike former for konsernmål og –føringer. Selv om anskaffelsesstrategien til Bergen kommune ikke er spesifikt utformet for byggeprosjekter, legger den overordnede føringer også for dette området. Strategien redegjør for noen særlige utfordringer som knytter seg til byggebransjen, og har i handlingsdelen som et av sine mål å redusere risiko i anskaffelser innen bygg- og anleggsområdet.

Agresso prosjektsyngingsmodul

I rapportens kap. 6.3 fremkommer det at kommunen ikke har et samlet IT – system for planlegging, styring og kontroll av prosjekter, samt at prosjektmodulen i Agresso ikke gir muligheter for å fordele budsjettet på underliggende fag, arbeider, og/eller kostnadsarter. Det er etter revisjonens mening styringsmessig uheldig at rapportene i Agresso ikke er tilpasset prosjektledernes behov for oversikter.

Bergen kommune vil ta i bruk ny investeringsmodul i Agresso økonomistyringssystem når det kommer ny versjon som blir oppdatert med nødvendig standardfunksjonalitet av programleverandøren. Det forventes å skje i 2015. Ved implementering av investeringsmodulen vil Bergen kommune få en forbedret prosjektoppfølging innenfor følgende områder:

- oppdatert og tilgjengelig prosjektregnskap på et tidligere tidspunkt
- bedre rapport- og oppfølgingsmuligheter
- mulighet for å fordele budsjett på WBS koder (fag, arbeider)
- bedre oppfølging av kontrakter og evt. overskridelser

Deloitte anbefalinger

Delloitte gir følgende anbefalinger med bakgrunn i sin analyse:

1. Utvikle et integrert og oppdatert prosjektstyringssystem som sikrer god styring og kontroll med enkeltprosjekter og den samlede investeringsporteføljen, Herunder:
 - a. Etablere rutiner for å vurdere og håndtere risiko i enkeltinvesteringer og i investeringsporteføljen.

- b. Etablere rutiner for gjennomføring og dokumentasjon av habilitets- og uavhengighetsvurderinger.
 - c. Etablere prinsipper og rutiner for styring av kontrakter.
 - d. Utarbeide rutiner som sikrer at resultater av evalueringer blir dokumentert og benyttet til forbedringer av prosjektstyringen og til læring i organisasjonen.
2. Identifisere flaskehalsen i utbyggingsprosjekter, slik at prosjektene vedtas med mer realistiske framdriftsplaner. Om flaskehalsen fjernes kan også kommunens investeringsetterslep reduseres.
 3. Utarbeide og vedta mandat for Seksjon for strategisk eiendomsforvaltning.
 4. Utforme og beslutte strategier på eiendomsområdet, slik at kommunen kan oppnå en helhetlig og hensiktsmessig utvikling av sin eiendomsportefølje.
 5. Vurderer å benytte elementer fra porteføljestyringsteori i prosjektstyringen.

BFEE ved SSE og EFU vil vurdere disse anbefalingene nærmere i det videre arbeidet med å utvikle og forbedre eiendomsfunksjonen. Dog mener vi at punkt 3 alt er ivare tatt gjennom gjeldende fullmaktsdokument og strategidokumentet for eiendomsfunksjonen som er under utarbeidelse.

Punkt 1 a vil kunne håndteres relativt snarlig, gjennom det igangsatte arbeidet med risikostyring i BFEE. Når det gjelder punkt 1 b kan vi informere om at BFEE i juni år ferdigstilte et verktøy (skjema) for vurdering av habilitet i kommunens organisasjon. Dette verktøyet bidrar med både rutiner og dokumentasjon av habilitetsvurderinger, når det tas i bruk.

Generelt er det satt et forsterket søkelys på systematikk, dokumentasjon og kontinuerlig forbedring som del av internkontrollarbeidet i BFEE, for å sikre målrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig rapportering, overholdelse av lover og regler samt gjennomføring av politiske vedtak. Kommunaldirektøren vil følge dette opp overfor alle sine underliggende enheter.

Med hilsen

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP

Ingvild Kvilekval - saksbehandler
Ove Foldnes - kommunaldirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Begreper og definisjoner

Entrepriseformer

Entrepriseform er en modell for organisering av forholdet mellom de tre hovedaktørene i et prosjekt, byggherren, prosjekterende og entreprenørene, og danner den prinsipielle strukturen for fordeling av risiko og ansvar.

I realiteten eksisterer det kun to entrepriseformer: 1. Totalentrepriser og 2. Utførelsesentrepriser. Begrepet «utførelsesentreprise» finnes ikke i tradisjonell litteratur, men dekker entrepriseformene; generalentreprise, hovedentreprise, og delt byggherrestyrt entreprise.

1. Totalentreprise innebærer at entreprenøren har ansvar for prosjekteringen, gjennomføringen og valg av løsninger til prosjektet.
2. Utførelsesentrepriser
 - a. Ved Generalentrepriser leveres hele entreprisen av en entreprenør. Han engasjerer alle leverandører som underentreprenører og har det fulle ansvaret for utførelsen av alle arbeider. Prosjektering inngår ikke i entreprenørens kontrakt og må ivaretas av prosjekterende kontrahert av byggherre. Generalentreprise kan blant annet være fordelaktig i prosjekter hvor alle fagene er godt definerte, hvor byggherre har sett fordel i å gjennomføre all prosjektering med egen rådgivergruppe.
 - b. En hovedentreprise er en entreprise hvor som regel alle bygningsmessige arbeider er samlet hos en entreprenør. Byggherren inngår i tillegg egne kontrakter med de prosjekterende og entreprenører for tekniske fag.
 - c. En Delt byggherrestyrt entreprise innebærer at byggherren inngår separate avtaler med en rekke entreprenører for de ulike fagområder (grunn, betong, tømmer, elektro osv.). Prosjektering ivaretas av prosjekterende kontrahert av byggherren. Byggherren, ofte i samarbeid med en engasjert byggeleder, har ansvaret for å styre og koordinere alle aktørene i prosjektet.

I en «Utførelsesentreprise» er entreprenørens forpliktelser i prinsippet begrenset til å gjennomføre et arbeid etter tegninger og beskrivelser. I en Totalentreprise er entreprenørens forpliktelser utvidet til også å gjelde prosjektering. Forskjellen mellom de to entrepriseformene ligger i hvor ansvaret for prosjekteringen er plassert.

Valg av entrepriseform

Totalentreprise kan være fordelaktig når en har et prosjekt som lar seg beskrive gjennom funksjonskrav, evt. et ukomplisert prosjekt, hvor suksessen ligger i en god gjennomføringsfase. Totalentrepriseformen gir minst risiko, men byggherren betaler en risikopremie i form av at entreprenøren normalt vil ha et påslag på alle underentreprenører. Det er derfor ingen grunn til å anta at denne entrepriseformen gir lavere totalkostnad for byggherre.

Sterkt oppdelte og byggherrestyrte entrepriser (utførelsesentrepriser) krever svært detaljert planleggingsarbeid og et gjennomarbeidet («vanntett») anbudsunderlag. Disse entreprisformene krever at kravene til entreprenørene må gå tydelig frem av konkurransegrunnlaget, og stiller store krav til byggeledelse/koordinering. Manglende poster og beskrivelser kan gi store overskridelser og dissens, og innebærer risiko for udekkede grensesnitt mellom de ulike leverandører og entreprenører.

Byggherre må treffe valg av entreprisform ut fra en vurdering av egen kompetanse og tilgjengelige ressurser til styring og oppfølging av prosjekt. Byggherre må ta hensyn til risikoprofil ved de ulike entreprisformene i budsjett og fremdriftsplanen for investeringen. For å lykkes må byggherre også ha kjennskap til utfordringene og svakhetene ved den valgte entreprisform, og sørge for å tilpasse tilbudsunderlag og kontrakt deretter.

Utførelsesentrepriser gir sterk konkurranseeffekt og adgang for mindre bedrifter til å delta. De gjør det også enklere å sammenligne tilbud. Markedssituasjonen kan også favorisere spesielle entreprisformer. Ved fallende marked kan f.eks. delte entrepriser være gunstig, ved å tidsforskyve /utsette innkjøp.

Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

1. Kommunelov og økonomiforskrift
2. NS-ISO 10006:2003 Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt
3. Økonomireglement for Bergen kommune
4. Organisasjonsplaner
5. Fullmakter og delegasjonsrutiner
6. Stillingsbeskrivelser
7. Konkurransesgrunnlag
8. Kontrakter
9. Avtaledokument
10. Tilbudsdokumenter
11. Forprosjektrapporter
12. Diverse brev og korrespondanse i byggeprosesser
13. Fakturalogger
14. Overtakelsesprotokoller
15. Presentasjoner
16. SHA-planer
17. Rutinebeskrivelser i Etat for utbygging
18. Beslutningslogg prosjektadministrativ gruppe
19. Årsrapporter
20. Møtereferater, byggemøter, fremdriftsmøter etc. i prosjekt
21. ROS-analyser
22. Leveranse- og kontrollplaner
23. Forretningsrutiner i byggeprosjekt
24. Eksterne utredninger/rapporter
25. Fremdriftsplaner
26. Prosjektrapportering (Byggelederrapporter, månedsrapporter, møtereferater etc.)
27. Budsjett- og økonomirapporter
28. Prosesskart
29. Endrings- og rekvisisjonslogger
30. Saksutredninger og politiske saker
31. Administrative og politiske vedtak

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