



cutting through complexity™

Forvaltningsrevisjon

Styring av investeringar

Etne kommune
2015



Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet i Etne kommune i mars 2015 har KPMG gjennomført ein forvaltningsrevisjon retta mot styring av investeringsprosjekt i kommunen. Denne rapporten er svar på kontrollutvalet sin bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjonar går fram av rapporten sin hovudbodskap. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten. Her vert problemstillingar, metode og revisjonskriteria presentert. I kapittel 2 er det gjort greie for kommunen sine rutinar for prosjektstyring, samt kommunen sin prosjektstyring i praksis ved hjelp av eit konkret case. Våre vurderingar går fram av kapittel 3. I kapittel 4 presenterer vi våre tilrådingar.

Vi ynskjer å takke kommunen for godt samarbeid under gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen.

Stord, 11. september 2015



Willy Hauge
Partner

Hovudbodskap

Føremål med prosjektet

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å sjå til at kommunen har tilstrekkeleg styring med investeringsprosjekt. Både kommunen sine system/rutinar og kommunen sin praksis er målt mot anerkjende standardar for prosjektstyring. Praksis er i tillegg målt mot eige system og rutinar i kommunen.

Våre vurderingar baserar seg på innhenta dokumentasjon samt intervju med utvalde personar i kommunen. Vurderinga av kommunen sin praktiske styring av prosjekt er basert på prosjektet utbygging av Skånevik barnehage. Vi har ikkje vurdert arbeidet til ekstern byggleiar eller utførande firma. Under er våre konklusjonar på problemstillingane.

System og rutinar for prosjektstyring

Det er ikkje formalisert skriftlege rutinar eller eit system for prosjektstyring, verken for små eller store prosjekt i kommunen. Herunder er det heller ikkje rutinar for å sikre at kommunen lærer av erfaringar mellom prosjekt.

Det manglar prosjektstyringsrutinar i kommunen som forklarar og tydeleggjer følgende grunnleggande forhold:

- Organisering av prosjektet: Kva for nivå/organ som skal inngå i prosjekt
- Kva for mynde, ansvar og oppgåver skal dei ulike prosjektrollene ha i styring og i dagleg leiing av prosjektet vs. linjeleiinga (rådmann) sitt ansvar
- Rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dei sentrale rollene/organa som gir tilstrekkeleg styringsinformasjon

Det kommunen har er retningslinjer for plan- og byggjenemnd vedtatt av kommunestyret i 1996. Desse er avgrensa til retningslinjer for samansetting og val av nemnda, oppgåver til nemnda, og reglar for møter og vedtak i nemnda. Målt mot beste praksis oppfyller ikkje retningslinjene alminnelige standardar for korleis prosjekt bør styrast og leiast i ei verksemd frå initiering til avslutting.

Retningslinjene bør difor reviderast. Eit av tilhøva som bør endrast er nemnda si funksjonstid. Retningslinjene inneber at det skal opprettast ei ny nemnd ved kvart val, og at dersom eit byggjeprosjekt strekker seg utover valbolken, skal nemnda følgja prosjektet til det er slutført. Revisjonen har synt at retningslinjene om funksjonstid gir følgjande uheldige konsekvensar:

- Det skal dannast ei ny nemnd kvart fjerde år med nytt kommunestyre, sjølv om det ikkje er nye prosjekt og slik sett ikkje behov for ei ny nemnd. Det kan dermed verte fleire nemnder gåande parallelt enn naudsynt.
- For nemndene som vart danna i tidlegare periodar kan det skje at leiar/medlemmer fell ut av kommunestyret ved val. Dette gjer at nemnda

vert meir perifer og mistar forankring i høve til nytt kommunestyre som prosjekteigar, i prosjekt som framleis pågår.

- Det oppstår tvilstilfelle og vurdering frå gong til gong om prosjekt skal overtakast av ny nemnd eller ikkje, dersom prosjekt ikkje har kome langt.

Etter vår vurdering vil det vere meir føremålstenleg om nemnder vert oppretta per prosjekt og frå starten av gjerast ansvarleg for prosjektet fram til endeleg avslutning. For å sikre framleis forankring av prosjektet hos prosjekteigar ved skifte av kommunestyre kan det eventuelt gjerast byte av leiar/enkelte medlem når det skjer byte i kommunestyret.

Praktisk styring av investeringsprosjekt

Fleire element har bidrege til god styring av Skånevik-prosjektet. Kommunestyret si sakshandsaming og vedtak har vore viktige kontrollpunkt i overordna styring av prosjektet fram til gjennomføring. Det har vore dokumentert ei behovsvurdering frå brukarperspektivet og søkt erfaringar frå brukarar og andre stadar på eit tidleg tidspunkt. Det har vore innhenta profesjonelle aktørar i planlegging av prosjektet. Prosjektet sine aktivitetar, framdriftsplan mv. er beskriven i avtaledokument som har forplikta entreprenør og gitt eit felles utgangspunkt for gjennomføring.

Prosjektet burde ha dokumentert fleire vurderingar kring usikkerheit og risiko som del av prosjektgrunngevinga og planlegginga i forprosjektet, då desse er sentrale i avgjerslegrunnlaget for forpliktande val.

Uavhengig av resultat, meiner vi kommunen ikkje tilstrekkeleg har sikra seg at viktige funksjonar fyllast på ulike nivå i prosjektet, då det er eit fragmentert og mangelfullt prosjektmandat. Innhald i avgjersler for prosjektet er uoversiktlege då dei er fordelt på ulike saksutgreiingar og vedtak. Vedtaka gir ikkje rammevilkår i form av tid, eller prosjektorganisering med roller, mynde og ansvarsfordeling i styring av prosjektet, noko vi meiner bør inngå i eit klart og samla mandat. Mandatet/oppdraget til byggeleiar burde også ha vore formelt handsama i plan- og byggjenemnd, betre avklart og formalisert i ein kontrakt med firmaet som er nytta. Endringar er handsama skriftleg med pris, men vi saknar ei formalisering i prosjektmandatet om kven som har mynde til å ta kva avgjersler om endringane.

Det har vore gode rutinar for dokumentasjon av møteverksemd. Samstundes har prosjektet mangla eigne rutinar for prosjektrapportering, styrt av plan- og byggjenemnd i gjennomføringsfasen, der ein kunne vurdere attståande arbeid i forhold til rammer for tid, kostnad og avtala kvalitet. Dette ville gi nemnda som samla styringsorgan meir systematisk kontroll med prosjektutviklinga undervegs. Entreprenøren sine jamlege byggemøter og -referat har vore sentrale for å halde seg orientert i byggefasen, men vi stiller spørsmålsteikn med kor mykje nemnda klarar å følge opp prosjektet når informasjonstilgangen har vore spreidd blant ulike representantar frå kommunen.

Det er positivt at det har vore ei formell overlevering til drift før prosjektet er avslutta, med dokumentasjon på systematiske sluttbefaringar før overlevering. Dette har bidrege til å kvalitetssikre at avtalte leveransar i form av kvalitet er i samsvar med krava, og skriftleg forplikta at resterande manglar rettast opp.

Prosjektet ligg etter det vi kan sjå framleis innanfor totalbudsjettet, men er vel og merke framleis i gjennomføringsfasen, over to år etter at barnehagen blei overlevert til drift. Det har mangla ein klar plan for sluttfasen til prosjektet. Vi meiner også det er forbedringspotensial i kommunen sine rutinar for utbetaling av faktura i prosjekt og i sikring av avtalevilkår som gir kommunen verkemiddel for å sikre at dokumenterte manglar ved overtaking rettast opp.

Plan- og byggenemnd har i hovudsak følgd retningslinjene til nemnda. Vi stiller likevel spørsmål til om praksisen oppfyller retningslinjene sin intensjon om at det er ei samansett plan- og byggenemnd som kollektivt organ som har ansvar for prosjektet fram til det er avslutta.

Uavhengig av prosjektet sitt resultat har gjennomgangen synt at for mykje er uformelt og personavhengig i måten kommunen har styrt investeringsprosjektet på. Mangel på prosjektmetodikk utgjer generelt ein risiko for at ansvar og oppgåver hos ulike roller frå initiering til avslutning vert for lite avklart og formalisert, risiko for manglande opplevd eigarskap til og etterleving av ansvar og oppgåver, og risiko for manglande moglegheit til å etterprøve prosjektet.

Tilrådingar

Vi meiner gjennomgangen har vist at det er behov for å formalisere og forankre ein metode/rutinar for prosjektstyring i kommunen, samt konkrete prosjektmandat for dei enkelte prosjekt, noko som vil sikre framtidig prosjektstyring mot for stor personavhengighet.

Etter vår vurdering, bør dei mest sentrale oppfølgingstiltaka i kommunen framover vere å :

1. Utarbeide eit dokument for felles prosjektstyringsrutinar-/reglement for alle som styrer investeringsprosjekt i kommunen. Vi rår til at desse famnar om (ikkje uttømmende liste):
 - a. Prosjektorganisering – inkl. styringslinjer og brukargrupper
 - b. Mynde og ansvar til ulike prosjektroller
 - c. Prosjektfasar med sentrale oppgåver og avgjerslepunkt
 - d. Prosjektutreiing- og grunngjeving (med risiko- og usikkerheitsanalyse)
 - e. Prosjektmandat (inkl. mal).
 - f. Prosjektplanlegging
 - g. Prosjektrapportering (inkl. mal)
 - h. Avviks- og endringshandtering
 - i. Overlevering til drift
 - j. Evaluering og sluttrapportering (inkl. mal)
2. Revidere retningslinjene til plan- og byggenemnd
 - a. Funksjonstid basert på prosjekt
 - b. Vurdere kva som er spesielle retningslinjer kun for nemnda, og kva som kan takast ut av retningslinjene og inn i dokumentet som skildrar kommunen sine prosjektstyringsrutinar-/reglement.

Innhald

1	Innleiing	6
1.1	Bakgrunn, føremål og avgrensning	6
1.2	Problemstillingar	6
1.3	Metode	7
1.4	Revisjonskriteria	7
2	Fakta	8
2.1	System og rutinar for styring av investeringsprosjekt	8
2.2	Prosjektstyring i praksis: Utbygging Skånevik barnehage	9
3	Vurdering	13
3.1	Kommunen sitt prosjektstyringsystem- og rutinar	13
3.2	Praktisk styring av investeringsprosjekt	14
3.3	Lærdom frå prosjekt "Utbygging av Skånevik barnehage"	18
4	Tilrådingar	19
5	Uttale frå rådmannen	20
	Vedlegg 1 Retningsliner for plan- og byggjenemnd	21
	Vedlegg 2 Dokumentasjonsliste	23
	Vedlegg 3 Revisjonskriteria	24

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn, føremål og avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er forankra i Etne kommune sin plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015, som vart vedteke i kontrollutvalet 26.11.2012. I planen er "investeringar" sett opp som eitt av dei prioriterte områda.

I den overordna analysen til planen går det mellom anna fram: "Av årsmeldinga går det fram at lånegjeld og rentekostnader vil bli ei stor utfordring for kommunen. Det er også skissert fleire store investeringsprosjekt i åra som kjem. (...) Manglar ved planlegging og prosjektstyring aukar risiko for at prosjekta ikkje vert gjennomført i samsvar med krav og forventingar til tid, kostnad og kvalitet. Det utgjør og ein risiko for at prosjekta vert dyrare enn planlagt."

Føremål med forvaltningsrevisjonen vil vere å sjå til at kommunen har tilstrekkeleg styring med investeringsprosjekt. Både kommunen sine system/rutinar og kommunen sin praksis skal målast mot god praksis for prosjektstyring. For å få vurdert både kommunen si systemtilnærming til området og konkret praksis, har prosjektet inkludert ei konkret vurdering, herunder styring av prosjektet utbygging av Skånevik barnehage.

Gjennomgang av caset Skånevik barnehage er avgrensa til kommunen si handtering av generisk prosjektstyring (korleis ein har jobba), revisjonen vil ikkje omfatte substansielle vurderingar og avgjersler gjort i prosjektet (kva ein har bestemt). Gjennomgangen er gjort med eit kommunalt perspektiv, dvs. vi har samla inn data og gjort vurderingar med tanke på korleis kommunen handsamar eiga styring av prosjekt. Vi har ikkje vurdert arbeidet til eksternt engasjerte prosjektroller.

1.2 Problemstillingar

I forvaltningsrevisjonen er det svart på følgjande problemstillingar:

1. I kva grad har kommunen system og rutinar for prosjektstyring som er i samsvar med god praksis?

For å svare på denne problemstillinga vil revisjonen vurdere tilgjengeleg skriftleg dokumentasjon og anna informasjon som viser kommunen si generelle tilnærming til prosjektstyring. Her vil det vere naturleg å sjå på eit heilskapleg prosjektforløp (initiering, planlegging, gjennomføring, rapportering, avslutning og læring).

2. I kva grad er kommunen si praktiske styring av investeringsprosjekt i samsvar med god praksis og kommunen sine egne system og rutinar?

For å svare på denne problemstillinga vil revisjonen nytte "Utbygging av barnehagen i Skånevik" som case.

3. Kva erfaringar frå "Utbygging av barnehagen i Skånevik" bør kommunen ta særleg lærdom av i framtidige prosjekt?

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. Følgjande teknikkar vore nytta for å samle inn data:

1.3.1 Dokumentanalyse

Til grunn for rapporten ligg gjennomgang og analyse av sentrale dokument, sjå vedlegg 2.

1.3.2 Intervju

I samband med forvaltningsrevisjon er det gjennomført seks enkeltintervju, med høvesvis rådmann, økonomisjef, tidlegare leiar plan- og byggnemnd, noverande leiar plan- og byggnemnd, sekretær i plan- og byggjenemnd (to møter) og midlertidig einingsleiar for Skånevik barnehage.

Intervju har vore ei sentral informasjonskjelde, og utval av personar er basert på forventna informasjonsverdi, personar si erfaring og formelt ansvar i høve til definert føremål og problemstillingar. Føremålet med intervju har vore å få utfyllande og supplerande informasjon til dokumentasjonen vi har mottatt frå kommunen. Data frå intervju er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått høve til å lese igjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar.

Datainnsamlinga vart avslutta 24.08.15.

Rapporten har vore sendt rådmannen og til leiarar av høvesvise to plan- og byggjenemnder til verifisering av fakta og uttale. Rådmannen har gjeve ein uttale og denne går fram i kapittel 5.

1.4 Revisjonskriteria

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som kommunen vert revidert i høve til¹.

I denne forvaltningsrevisjonen har følgjande kjelder vore nytta for revisjonskriteria:

- Anerkjent god praksis for prosjektstyring
- Retningslinjer for fast plan og byggjenemnd, kommunestyrevedtak 67/96

For kommunen si generelle systemtilnærming til prosjektstyring er det i hovudsak nytta revisjonskriterier basert på anerkjent god praksis for prosjektstyring. Av omsyn til ramma på forvaltningsrevisjonen og dimensjoneringa av kommunen som prosjektorganisasjon har vi ikkje gjort ei vurdering av prosjektstyringa ut i frå eit komplett sett med standardar for god prosjektstyring frå a til å, men gjort eit utval av det vi meiner er særskilt relevant. For vurdering av kommunen sin praksis er i tillegg politisk vedtekne retningslinjer brukt som revisjonskriterier.

Revisjonskriteria vil bli referert til undervegs i rapporten, og er utdjupa i vedlegg 3.

¹ RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon, Noregs kommunerevisorforbund.

2 Fakta

2.1 System og rutinar for styring av investeringsprosjekt

I denne delen vil vi beskrive kommunen sine system og rutinar for prosjektstyring, herunder både kva som er etablert av formaliserte rutinar og innarbeidd praksis.

2.1.1 Kommunen sitt formaliserte prosjektstyringssystem - og rutinar

I forvaltningsrevisjonen har vi etterspurt Etne kommune sine system og rutinar for prosjektstyring, i dokumentasjonsinnsamlinga og i gjennomførte intervju. Gjennomgangen har vist at det ikkje føreligg noko prosjektstyringssystem - eller rutinar i kommunen. Det er heller ikkje rutinar for læring frå prosjekt.

Det kommunen har er retningslinjer for plan- og byggjenemnd, vedtatt av kommunestyret i 1996.

2.1.2 Retningslinjer for plan- og byggjenemnd

Retningslinjene for plan- og byggjenemnd gjer reie for 1) samansetting og val av nemnda, 2) oppgåvene til nemnda i planlegging og gjennomføring av prosjekt, og 3) reglar for nemnda sine møter. Retningslinjene i sin heilskap er direkte attgjeve i vedlegg 1.

Nemnda har tre faste medlemmer; ein leiar og ein nestleiar som vert vald av kommunestyret, og eit medlem som veljast av vedkommande politiske utval frå sektoren kor prosjektet skal gjennomførast. I tillegg kan rådmann velja eit medlem frå brukargruppa til bygget. Sekretariatsfunksjonen er lagt til seksjon utvikling.

Nemnda er eit rådgjevande organ for kommunen som skal stå for planlegging og kontroll med gjennomføring av byggjeprosjekt innanfor dei rammene som kommunestyret har vedteke. Den fører også forhandlingar og inngår avtaler med eksterne aktørar i samsvar med endeleg vedtekne planar. I vedtaket, før sjølve retningslinjene vert presentert, vert det slått fast at det er administrasjonen som har ansvar for gjennomføring av den første fasen i prosjekta, idéfasen. Det vert her vist til saksgrunnlaget, kor det går fram at idéfasen inneber ei grov behovsutreiing og grovt kostnadsoverslag.

Retningslinjene seier at nemnda er vedtaksført når minst 4 medlemmer er tilstade og at vedtak/tilråding vert gjort med vanleg fleirtal, der leiaren si røyst er avgjerande ved likt røystetal. Ordfører og rådmannen har tale- og forslagsrett. Nemnda kan også kalla inn andre personar utan røysterett som det er ønskjeleg å rådføra seg med.

Funksjonstida til nemnda fyl den kommunale valperioden, men dersom eit byggjeprosjekt strekk seg utover valbolken, skal nemnda følgje prosjektet som pågår til det er slutført. Retningslinjene for plan- og byggjenemnd inneber at det i praksis er to parallelle plan- og byggjenemnder i kommunen i dag. Nemnda som handsamer prosjektet Skånevik barnehage har eksistert i åtte år til no, med ei parallelt eksisterande nemnd over snart ein fullgått fireårsperiode.

2.1.3 Andre rutinar og etablert praksis knytt til investeringsprosjekta

Det gjekk fram frå intervjua at ansvaret for å planlegge og gjennomføre "større byggeprosjekt" i kommunen blir lagt til plan- og byggenemnda etter vedtak frå kommunestyret, men at administrasjonen også styrer nokon investeringsprosjekt, då av mindre omfang. Det er ikkje definert kva prosjekt administrasjonen skal handsame og kva nemnda skal ta seg av, til dømes i forhold til omfang og kostnad på byggeprosjekta – dette vert vedtatt frå gong til gong.

Då det ikkje er formalisert rutinar for prosjektstyring i kommunen vert praksis slik at måten ein styrer prosjekta på i stor grad er overlate til den eller dei som leiar dei enkelte prosjekta.

Det vart sagt å vere ei utfordring at ikkje alle mindre prosjekt som gjennomførast av administrasjonen har eller har hatt tydelege eigarar. Ei betring skal vere at administrasjonen har starta med ei jamnare oppfølging i form av rapportering om økonomisk status i alle investeringsprosjekt som del av den faste tertialrapporteringa. Økonomisjef koordinerer denne rapporteringa. Sekretær for plan- og byggenemnd fungerer her som bindeledd for informasjon som gjeld byggeprosjekta som plan- og byggenemnder styrer.

Det gjekk fram ei foreina forståing i intervjua om at administrasjonen ikkje har noko ansvar i prosjekt etter dei vert overført til plan- og byggenemnd for planlegging og kontroll med gjennomføring etter kommunestyrevedtak. Administrasjonen er involvert ved å verte konsultert i enkelte høve.

Det er ein etablert praksis at nemnda brukar eksterne ressursar til prosjektering og byggeleiing, i tillegg til entreprenørtjenester til bygg- og anleggsarbeid.

Rutinen for å godkjenne fakturaer frå entreprenørar er slik: Ekstern byggeleiar gjer ei første godkjenning, deretter konterer sekretær for plan- og byggenemnda, og rådmannen tilviser.

Administrasjonen er elles involvert ved å føre prosjektrekneskap, i tillegg til oversiktene som eksternt engasjerte operative leiarar fører. Sekretær for nemnda lagar saksgrunnlag som på vanleg måte går gjennom rådmann for dei sakene som skal til politisk behandling.

2.2 Prosjektstyring i praksis: Utbygging Skånevik barnehage

I denne delen beskriv vi reell praksis for prosjektstyring gjennom prosjektcaset utbygging av Skånevik barnehage. Kjelder til informasjon om arbeidet er i hovudsak saksunderlag og kommunestyrevedtak, kontrakt med prosjekterande og entreprenør, referat frå møter og ferdigbefaringar, endringsordrar, rekneskapsoversikter og intervju.

2.2.1 Initiating og etablering

I kommunestyresak 068/09 blei det vedtatt at "det skal setjast i gang utgreiingsarbeid vedk. behovet for utbygging av Skånevik barnehage (omfang og alternative løysingar)".

Det blei så gjort ei behovsvurdering av rådgivar på barnehageområdet i samråd med barnehagen. Denne blei lagt fram for komité folk i november 2010, og deretter i kommunestyret i desember 2010. Behovsvurderinga inneheld mellom anna bakgrunn for

saka, status i barnehagen opp mot barnetal, arealbehov, to alternativ for utbygging med kostnadsoverslag, og midlertidig løysing for å handsame auke i barnetalet. Alternativ 1 var ei utbygging på 24 plassar, og alternativ 2 innebar ei utbygging av 24 + 6 plassar.

Ved handsaming av saka ba kommunestyret om å setje i gong med utbygging etter alternativ 2, samt ei midlertidig løysing i 2011. Det blei og vedtatt basert på eit tilleggsforslag i møtet at eksisterande bygg skulle rustast opp i same prosjekt, og kommunestyret ba om eit prisoverslag på behovet for ei opprusting. Plan- og byggjenemnd blei bedd om å vidareføre prosjektet. Utbyggingsprosjektet og midlertidig løysing vart vedtatt tatt inn i budsjettet for 2011 og 2012. Rådmann oppnemnde einingsleiar av barnehagen som brukarrepresentant i nemnda.

2.2.2 Planlegging

Basert på bestillinga frå kommunestyret engasjerte plan- og byggjenemnd eit eksternt firma til prosjektering, utarbeiding av forprosjekt og anbudsgrunnlag med tanke på totalentreprise. Nemnda skal ha gjort eigne undersøkingar før dette, til dømes på andre barnehagar, samt vore opptatt av dialog med brukarar for å fange opp viktige signal på eit tidleg tidspunkt.

Forprosjektet med areal og kostnader blei presentert i formannskapssak i november 2011 og påfølgande for kommunestyret i desember 2011. Kommunestyret ga plan- og byggjenemnd fullmakt til å gå vidare med prosjektet innanfor ramma i forprosjektet. Kostnadsramme for det totale prosjektet var då 12 944 286,- eks. mva, vedtatt dekkja inn i investeringsbudsjettet for 2012. Nemndsleiar har opplevd mandatet i prosjektet som klart.

Plan- og byggjenemnd utarbeida deretter med hjelp av det eksterne firmaet ei prosjektskildring (tilbudsgrunnlag) som i februar 2012 blei sendt ut på anbod som totalentreprise i Doffin. Sekretær for nemnda arbeida sjølv ein del med anbudsprosessen. Tre entreprenørar leverte tilbud, og etter vurderingar basert på tildelingskriterier avgjorde plan- og byggjenemnd i møte i mars 2012 kva firma kommunen ville gå for.

Etter anbudsrunderen viste det seg at den opphavlege ramma ikkje ville halde til totale utgifter medrekna tilbodssum, usikkerheitspost på 5 %, prisstigning, byggeleiar, inventar og utført prosjektering til då. Plan- og byggjenemnda ba derfor om at det vart fastsett ny kostnadsramme på 15 509 368,- i sak til formannskapet i april 2012. Etter tilråding frå formannskapet vedtok kommunestyret i mai 2012 ei ny kostnadsramme på 15 510 000,-.

Inngått kontrakt med totalentreprenør er signert av leiar av plan- og byggjenemnd for byggherre 31. august 2012. Sekretær av nemnda er oppført som byggherrerepresentant. I denne kontrakten går ein detaljert framdriftsplan fram. Ytterlegare avklaring og detaljplanlegginga blei gjort i eit forhandlingsmøte. Det blei avtala igangsetting på byggeplassen 18. juni 2012 og ferdigstilling av kontraktarbeidet 18. februar 2013.

2.2.3 Gjennomføring

I gjennomføringsfasen av prosjektet blei det eksterne firmaet som var nytta i prosjekteringsfasen også engasjert som byggherrerepresentant / byggeleiar ovanfor entreprenør. Omfanget skulle vere 6-7 timar i veka til og med februar 2013. Dette går fram av e-postkorrespondanse i august 2012 mellom sekretær for plan- og byggjenemnda og prosjekteringsleiar frå det eksterne firmaet. Det går fram eit forslag frå ekstern part om at jobben inneber "tilsyn på byggeplass, stilla i byggemøter, følgja med på framdrift, sjekka fakturaer, ta stilling til evt endringsarbeider, etc." Vidare at "det blir nok ikkje ein full

byggeledarjobb, men det blir å ivareta byggherren sine interesser i prosjektet og rapportera til byggherre". Dette omfanget skal seinare ha vore avklart munnleg med rådmannen og leiar av plan- og byggenemnd. Det er ikkje inngått ein skriftleg kontrakt for dette oppdraget. I mars 2013 vart det vidare avtalt, dokumentert per e-post, at ein måtte bruke meir ressursar på byggeleiing enn først antekte, grunna oppfølgingsnivået mot entreprenør, og ekstra timebruk i samband med ferdigbefaringar og overtaking.

Rutinane for kommunikasjon og rapportering i prosjektet mellom byggeleiar og plan- og byggenemnda blei ikkje formalisert. Det blir sagt at det har vore ein forståing i prosjektet at korrespondanse skulle gå mellom leiar av plan- og byggenemnd og byggeleiar, og mellom byggeleiar og entreprenør. Sistnemnde går fram av kontrakt mellom entreprenør og kommunen.

Undervegs i gjennomføringa har hovudentreprenør haldt jamlege byggemøter, i følge avtalen planlagt kvar 14. dag. Her har HMS, framdrift, tekniske avklaringar og kvalitetssikring vore sentrale tema. Leiar og sekretær frå nemnda og ein tilsett i drift i kommunen har delteke på enkelte byggemøter. Nokon gongar har representant frå barnehagen stilt på vegne av nemnda. Deltaking frå nemnda skal ha vore forsøkt koordinert slik at nokon alltid har stilt på møta frå kommunen. I avklaringsmøte med entreprenør ved inngått kontrakt går det fram at leiar og sekretær frå plan- og byggenemnda skal ha kopi av byggemøtereferata. Det har ikkje vore fast rutine at alle i nemnda har fått det.

Endringshandteringar har vore handtert ved skriftlege endringsordrar som er arkivert ved sekretær av nemnda. Vi har ikkje mottatt dokumentasjon som formaliserer kven som har hatt kva mynde til å gjere avgjersler omkring endringsordrane. Endringsordrane skal ha gått til og vore handsama av ekstern byggeleiar, i dialog med leiar av nemnda, samt vore tatt opp i byggemøter. Praksis blir opplyst å vere at leiar av nemnda vurderer om det er behov for at forhold, til dømes større endringsbehov, skal takast opp i full nemnd, som då kallast inn. Det har vore få møter i nemnda i gjennomføringsfasen og mot slutten av prosjektet.

Undervegs har det vore tre skifte av styrar av barnehagen, som alle har representert brukarperspektivet på ulike tidspunkt. Midlertidig styrar av barnehagen var i nemnda ein gong for å presenterte forslag til innkjøpsliste på inventar og utstyr, og sto for gjennomføringa av innkjøpet innanfor tildelt budsjett. Vedkommande forhold seg elles til byggeleiar og til ein byggeperm med dokumentasjon for informasjon og rettleiing.

Byggeleiar har gjennom prosjektet levert regnskapsoversikter til nemnda, på etterspørsel frå sekretær. Sekretær har hatt mesteparten av kontakta med byggeleiar direkte. Byggeleiar har ikkje delteke på møta til nemnda. Med unntak av dei økonomiske oversiktene har i hovudsak leiar av nemnda haldt seg orientert om prosjektet si framdrift o.a. i entreprenøren sine byggemøter. Det gjekk fram at det er mykje opp til ein sjølv kor mykje ein vil involvere seg som leiar av nemnda.

Sekretær har handsama dokumentasjon i prosjektet. Gjennom prosjektet sitt løp frå planlegging til gjennomføring har det vore skrive referat frå alle møter i nemnda som har vore sendt til deltakarar. Rådmann har mottatt kopi av referata. Rådmann har ikkje elles motteke nokon rapportar.

2.2.4 Avslutning

I slutten av byggearbeidet har det vore gjennomført og dokumentert ferdigbefaringar på barnehagen innanfor dei ulike fagområda elektrotekniske installasjonar (februar 2013), ventilasjon (februar 2013) og uteareal (mai 2013). Manglar på bygget vart ført opp, med frist til å rette desse. Frå Etne kommune har minimum leiar av nemnda eller fleire delteke i desse befarigane.

Hovudparten av prosjektet er i praksis ferdig i form av at bygget er tatt i bruk. I mars 2013 vart det haldt offisiell opning og formell overlevering av barnehagen. Kommunen er overlevert driftsansvaret med all FDV -dokumentasjon. Dette var noko forseinka i forhold til avtala sluttdato i februar, og har bakgrunn i at noko arbeid vart utsett frå entreprenør si side grunna værforhold/vinter.

I kontrakt med entreprenør går det fram at "Komplett FDV for alle fag skal overleveres og godkjennes før slutfaktura blir utbetalt." Slutfaktura har blitt betalt ut av kommunen, men det er haldt igjen ein mindre restsum ovanfor entreprenør. Sjølv om hovudparten av arbeidet er ferdigstilt er prosjektet ikkje avslutta då det framleis står att avtala arbeid på ute- og inneareal. Det nemnast frå brukarsida at ny asfaltering manglar, at det er gropar i grusen i vegen opp til barnehagen, dårlig maling av karmar og ein ventilator som ikkje verker. Per i dag er ikkje desse attståande manglane utbedra. Plan- og byggjenemnd er ikkje avslutta, men det blei informert om at den ikkje lenger har møter og at den har ein liten funksjon i forhold til dette no. Ekstern byggleiar er framleis engasjert for oppfølging.

Byggeleiar sin økonomisk oversikt per 8. juni 2015 viser ein totalsum for totalentreprenør på 14 479 924,- eks. mva., der det er inkludert ein antatt restsum på 59.999,60,-. Total økonomisk oversikt for prosjektet viser ein sum på 15.143.474,-, der det i tillegg til utbetaling og restsum frå totalentreprenør er inkludert utbetaling til eksternt firma for forprosjektet og byggefasen hittil.

Det har ikkje vore gjennomført noko slutt møte i plan- og byggjenemnda eller ei evaluering av prosjektet utbygging av Skånevik barnehage på tidspunktet for revisjonen.

Om endeleg avslutning av prosjekt generelt vart det sagt av nokre at det er nemnda som avsluttar prosjektet og nemndas arbeid, medan andre meinte det er byggeleiar som har ansvaret for avslutning av prosjektet. Byggeleiar skal levere økonomisk sluttregneskap til nemnda. Nokon sa det skal haldast eit avsluttande møte i nemnda når byggeleiar har levert sluttregneskapen. Nemnda sjølv lagar ikkje nokon sluttrapport. Rådmann, gjerne delegert til sekretær av nemnda, leverer slutt sak til kommunestyret.

Det har ikkje vore møter mellom dei to nemndene. Nemndene har same sekretær og har dermed vore bindeleddet mellom dei to ulike nemndene for erfaringar og praksis.

2.2.5 Opplevde læringspunkt frå prosjektet

I intervju har det vore eit eige tema kva dei enkelte sjølve opplever er viktige læringspunkt etter prosjektet utbygging av Skånevik barnehage. Desse forholda blei trekt fram:

- Det er avhengig av kven som sit i plan- og byggjenemnd i kor stor grad nemnda involverer brukarane av sluttproduktet.
- Det har vore viktig å involvere brukarar for å få fram alle behov og signal, og nyttig å innhente erfaringar frå til dømes andre barnehagar heilt i starten i forarbeid til prosjektet før innkjøp av ekstern bistand, slik at ein kan formidle dette tidlig til leverandørane til kommunen.
- Prosjektet må informere betre om føremål og oppgåver når nye personar kjem inn i prosjektet og skal ha ei rolle i det.
- Prosjektet har tatt lang tid å avslutte. Ferdigstilling må gjerast betre. Leverandørane må ikkje få betalt for mykje før manglar er utbetra.
- Det har skjedd ei stor auke i barnetalet i Skånevik og barnehagen er i dag for liten. Frå i haust er det starta ein naturavdeling, som skal få lokale i midlertidige brakker knytta til barnehagen.

3 Vurdering

Over har vi presentert kommunen sine rutinar for styring av investeringsprosjekt, og til slutt sett på prosjektstyring i praksis ved hjelp av eit konkret case. I dette kapittelet vil vi kome med våre vurderingar, ut frå revisjonskriteria i vedlegg 3. Vurderingane er delt inn etter problemstillingane i revisjonen.

3.1 Kommunen sitt prosjektstyringssystem- og rutinar

1. I kva grad har kommunen system og rutinar for prosjektstyring som er i samsvar med god praksis?

På bakgrunn av god praksis for prosjektstyring er vår vurdering at det ikkje er formalisert skriftlege rutinar eller eit system for prosjektstyring, verken for små eller store prosjekt i kommunen. Herunder er det heller ikkje rutinar for å sikre at kommunen lærer av erfaringar mellom prosjekt.

Det kommunen har er retningslinjer for plan- og byggjenemnd vedtatt av kommunestyret i 1996. Disse er avgrensa til retningslinjer for samansetting og val av nemnda, oppgåvene til nemnda, og reglar for møter og å gjere vedtak. Sjølv om retningslinjene er bygd opp etter eit prosjektførløp som tek opp enkeltelement i prosjektstyring (forprosjekt, kontroll med gjennomføring og sluttopstilling) er den avgrensa til oppgåvene til nemnda. Vi meiner også dei har preg av å være ei oppramsing av faglige gjeremål i prosjektet, heller enn å avklare ansvarsforhold og beskrive korleis prosjektet skal styrast og leiast frå initiering til avslutning. Målt mot beste praksis oppfyller derfor ikkje desse retningslinjene alminnelige standardar for god prosjektstyring i ei verksemd.

Vi saknar spesielt prosjektstyringsrutinar i kommunen som forklarar og tydeleggjer følgande grunnleggande forhold:

- Organisering av prosjektet: Kva for nivå/organ som skal inngå i prosjekt (til dømes prosjektleiar, styringsgruppe, og operativ prosjektleiar)
- Kva for mynde, ansvar og oppgåver prosjekttrollene skal ivareta i styring og i dagleg leiing av prosjektet (uavhengig av kva organ som innehar dei ulike rollene i kvart prosjekt).
- Rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dei sentrale rollene/organa som gir rett organ/rolle tilstrekkeleg styringsinformasjon.

Etter vår vurdering har det i denne revisjonen ikkje kome fram tilhøve som gir grunnlag for å seie at eit organ som plan- og byggjenemnd ikkje skal kunne ivareta ein styringsgruppefunksjon i større investeringsprosjekt. Derimot vurderer vi at det i kommunen har vore ei manglande skildring av mandatet og ansvaret til prosjekttrollene, herunder kva som skal vere ei styringsgruppe sitt ansvar for prosjektet til forskjell frå ansvaret til linjeleiinga (rådmannen), som avser personar til nemnda og prosjektet.

Ein konsekvens ved vald modell – bruk av plan- og byggjenemnder, er imidlertid at opparbeida kompetanse på prosjektstyring som vert bygd i dei enkelte nemndene føl

personane og dermed forsvinn ut av organisasjonen når nemndene vert avslutta (med unntak av erfaringane til brukarrepresentantar og sekretær frå kommunen). Dette meiner vi forsterkar behovet for å få på plass rutinar for å lære frå prosjekt. Det bør i det minste vere rutinar som sikrar at prosjekt vert evaluert og erfaringar dokumentert, slik at erfaringane kan hentast fram att og brukast i neste prosjekt.

Vi vurderer at det ikkje er føremålstenleg at nemnda sin funksjonstid heng saman med den kommunale valperioden, men likevel skal følgje prosjektet til det er slutført. Revisjonen har synt at desse retningslinjene gir følgjande uheldige konsekvensar:

- Det skal dannast ei ny nemnd kvart fjerde år med forankring i nytt kommunestyre, sjølv om det ikkje er nye prosjekt og slik sett ikkje behov for ei ny nemnd. Det kan dermed verte fleire nemnder gåande parallelt enn det som er naudsynt.
- For nemndene som vart danna i tidlegare periodar kan det skje at leiar/medlem fell ut av kommunestyret ved val. Dette gjer at nemnda vert meir perifer og mistar forankring i høve til nytt kommunestyret som prosjekteigar, i prosjekt som framleis pågår.
- Det oppstår uklarheiter/tvilstilfelle og vurderingar frå gong til gong om prosjekt skal overtakast av ny nemnd eller ikkje, dersom prosjekta ikkje har kome så langt.

Etter vår vurdering vil det vere meir føremålstenleg om nemnder vert oppretta per prosjekt og frå starten av gjerast ansvarleg for prosjektet heilt fram til endeleg avslutning. For å sikre framleis forankring av prosjektet hos prosjekteigar ved skifte av kommunestyre kan det eventuelt gjerast bytte av leiar/enkelte medlem når det skjer bytter i kommunestyret.

3.2 Praktisk styring av investeringsprosjekt

2. I kva grad er kommunen si praktiske styring av investeringsprosjekt i samsvar med god praksis og kommunen sine eigne system og rutinar?

3.2.1 Vurdering av prosjektet opp mot kommunen sine retningslinjer

I denne delen vurderer vi praktisk styring av prosjektet utbygging av Skånevik Barnehage opp mot kommunenes eige system og rutinar. Då prosjektstyringssystem- og rutinar ikkje er etablert er denne vurderinga avgrensa til ei vurdering av arbeidet til plan- og byggenemnd opp mot retningslinjene for nemnda frå 1996.

Etter vår vurdering har plan- og byggenemnd ivaretatt retningslinjene, med unntak av på følgjande punkt, kor vi meiner praksis i dag skil seg frå retningslinjene:

- Nemnda skal stå for planlegging og kontroll med gjennomføring av prosjektet, og er vedtaksført når minst fire medlem er til stade. Vi tolkar frå retningslinjene ein intensjon om at det skal vere ei samansett plan- og byggenemnd som kollektivt organ som har ansvar for prosjektet fram til det er avslutta. Etter vår vurdering er nemnda sin leiar, støtta av sekretær, dei sentrale aktørane i nemnda i gjennomføringsfasen og mot endeleg slutt av prosjektet. Det er få møter i fulltaleg nemnd, men praksis for å orientere medlemmer/representantar på e-post. Vi stiller spørsmål til om denne praksisen oppfyller intensjonen om funksjonen til nemnda

gjennom heile prosjektet. Dersom det i dag vurderast som meir føremålstenleg at nemnda deler seg opp, meiner vi at det bør tydeleggjerast kva nemnda som heil funksjon skal gjere for å sikre god kontroll med gjennomføringa, og kva enkeltmedlem eventuelt skal/kan utøve aleine.

- Ifølge retningslinjene skal det leggst fram økonomisk rapport til rådmann/ordfører ein gong i månaden i prosjekt som går over fleire månader. Denne oppgåva gjerast ikkje. Rådmann får referat frå nemnda sine møter. Frå gjennomgangen gjekk det fram ynskjer om rapportering om status i prosjektet til rådmann i samband med tertialrapportering/årsmelding.
- Ei generell vurdering er at retningslinjene ikkje var godt nok kjende hos alle som har eller har hatt ei rolle i nemnda.

3.2.2 Vurdering av prosjektet opp mot god praksis for prosjektstyring

Her vil vi vurdere kommunen si praktiske styring av investeringsprosjektet mot eit utval av beste praksis for prosjektstyring. Med kommunen sin styring av prosjektet legg vi til grunn kommunestyret sin funksjon ovanfor administrasjonen og ovanfor plan- og byggenemnd, samt plan- og byggenemnd sin planlegging, styring og kontroll med gjennomføring av prosjektet. Vi har ikkje vurdert arbeidet til ekstern byggleiar eller utførande firma.

Prosjektmandat

I prosjekt bør det føreligge eit klart mandat som definerer prosjektet sitt oppdrag og kva det skal levere. Prosjektmandatet utformast typisk i samband med oppstart av prosjektet, og initierast og godkjennast av prosjekteigar. Mandatet bør vere på plass før prosjektet vert planlagt, då mandatet tener som eit utgangspunkt for planlegging av prosjektet, men oppdaterast i forhold til kva avgjersler som vert tatt i prosjektet. Mandatet vil ofte gi ei skildring av føremålet (kvifor prosjektet er starta), målsettingar i prosjektet (leveransar), ansvarsdeling mellom prosjekteigar og prosjekt, rammevilkår i form av tid (hovudmilepelar) og kostnad, rapporteringsrutinar og avgrensing (kva prosjektet ikkje skal levere).

Uavhengig av prosjektet sitt resultat, vurderer vi at kommunen ikkje har tilstrekkeleg sikra seg at viktige funksjonar fyllast på ulike nivå i prosjektet, då det er eit fragmentert og mangelfullt prosjektmandat. Vi meiner det burde ha vore utarbeida eit eige dokument som ga eit tydeleg prosjektmandat, som blei vedtatt i kommunestyret.

Etter det vi kan sjå har det aktuelle prosjektet hatt fire fasar der kommunestyresakar har vore viktige kontrollpunkt for styring av prosjektet fram mot gjennomføring. Kommunestyret sine vedtak knytt til høvesvis å starte ei behovsutreiing, å utarbeide forprosjekt, godkjenning av forprosjekt, og utviding av kostnadsramme etter anbudsruna, har gitt mandat til å gå vidare i prosjektet. Det er imidlertid fragmentert og vanskeleg å få oversikt over alle avgjerslene, då ein må spore att innhald i vedtak i ulike kommunestyresakar og i saksgrunnlaga. Vedtaka dokumenterer heller ikkje rammevilkår i form av tid, eller prosjektorganiseringa med roller, mynde og ansvarsfordeling for det konkrete prosjektet, noko vi meiner bør inngå i eit klart mandat.

Når det gjeld prosjektorganisering, roller og ansvar har det vore fire organ/roller i prosjektet på ulike nivå: Kommunestyret, plan- og byggenemnd, byggeleiar og linjeorganisasjonen. Kommunestyret innehar i praksis ei prosjekteigarrolle. Prosjekteigar, enten sjølv eller støtta gjennom ei styringsgruppe / eit prosjektstyre som prosjekteigar utnemner, har normalt sett mynde og rolla å godkjenne alle viktige planar, autorisere alle avvik som overskrider toleransane ein har, og for å godkjenne fullføring av kvar fase og oppstart av neste fase. I planlegging- og gjennomføringsfasen er dette sett ut til plan- og bygningsnemnd, som

sørger for å gjennomføre bestilling frå prosjekteigar og blant anna har engasjert prosjektering og byggeleiing. Nemnda har såleis hatt ei rolle som liknar mest på ei styringsgruppe og det er dette organet som tek avgjersler i prosjektet og som kan forplikte prosjektet i desse fasane innanfor rammene. Ekstern byggeleiar har hatt ei rolle som i mest grad tilsvarar ei rolle som operativ prosjektleiar i gjennomføringsfasen. Linjeorganisasjonen har avsett personar til prosjektet frå brukarperspektivet og utarbeida behovsvurdering.

Prosjektsuksess føreset ei klar fordeling av rolle, ansvar og mynde internt i prosjektet, og vår vurdering er at det har mangla ei formalisering av mandatet til dei aktuelle prosjektrollene. Nærmare bestemt meiner vi at det ikkje har vore tydeleg nok definert kva som generelt er mynda til plan- og byggjenemnd i gjennomføringsfasen, kva som er nemnda sitt styringsansvar ovanfor byggeleiar, og kva som er nemnda sine krav/oppdrag til denne byggleiarrolla. I tillegg til å definierast i mandatet meiner vi at byggeleiar sitt mandat burde ha vore meir formelt handsama i plan- og byggjenemnd, betre avklart og formalisert i ein kontrakt med vedkomande firma. Ved at dette manglar har nemnda også gått glipp av eit formelt grunnlag for å systematisk følgje opp byggeleiar som operativ leiar.

Når det gjeld initiering og etablering av prosjektet meiner vi prosjektet ved oppstart har dokumentert ei grunngjeving av prosjektet i form av ei behovsvurdering frå brukarperspektivet. Det er positivt at det har vore søkt erfaringar frå andre barnehagar og vore fokus på brukarane sitt perspektiv. Planlegginga av prosjektet har vore gjort med innhenta profesjonelle aktørar og beskriven i eit anbudsdokument som forpliktar utførande entreprenør. I avtalen inngår ein meir detaljert framdriftsplan og nyttige avklaringar har vore gjort i forhandlingsmøte. Dette har fungert som eit felles utgangspunkt for byggearbeidet.

Etter vår vurdering burde prosjektet ha dokumentert fleire vurderingar kring risiko og moglegheiter som del av både behovsvurderinga og forprosjektet (estimerte kostnader, varigheit, forventa effektar av prosjektet, risiko/usikkerheit og mogleg handtering), då begge er sentrale avgjerslegrunnlag for strategiske val som forpliktar prosjektet vidare.

Vidare bør eit prosjekt sikre at alle avvik og endringar som kan innverke på prosjektet sin hovudleveranse og delleransar vert handtert av rette vedkommande. I tråd med nemnda sine retningslinjer har tilleggsarbeid/endingar innan disposisjonsposten vore handsama skriftleg med pris, men det står fram som uklart kven det er som eigentleg har hatt mynde til å ta kva avgjersler om endingane. I forslaget til oppdragsomfang frå eksternt engasjert byggeleiar inngår å "ta stilling til eventuelle endringsarbeid", men det er uklart kva dette betyr. Etter vår vurdering bør endingar som inneber fordyrande arbeid, og ending i kvalitet eller framdrift handsamast og avgjerast av plan- og byggjenemnd som ansvarlig for at prosjektet gjennomførast i tråd med kommunestyrevedtak. Uansett korleis ein vel å fordele mynde er dette blant dei forholda vi meiner bør definierast i eit klart prosjektmandat.

Prosjektrapportering

I prosjekt bør det avklarast rutinar for møteverksemd, sakshandsaming og avgjersler for ulike organ, og gjennomføringa av dette bør dokumenterast. Det bør avklarast korleis rapporteringsstrukturen skal vere, herunder kven som skal rapportere til kva organ/interessent, når rapportering skal skje, kva som skal rapporterast og format på rapporteringa. Det bør vere jamleg rapportering om framdrift, leveransar og eventuell risiko/usikkerheit ift. avtalt tid, kostnad og kvalitet på tidspunkt som gjer at rett nivå kan agere i forhold til utvikling. Det bør vere rutinar for å forankre og kommunisere desse rutinane til alle partar som har ei rolle i prosjektet.

Vi vurderer at rutinane for dokumentasjon av møteverksemda har vore gode, men at det i forhold til god praksis for prosjektstyring er forbetningspunkt når det gjeld prosjektrapporteringa i gjennomføringsfasen.

Plan- og byggjenemnd har ifølge retningslinjene ansvar for kontroll med gjennomføring av prosjektet innanfor dei rammene kommunestyret har satt. Når det gjeld status om framdrift, kostnad og kvalitet har byggeleiar vore engasjert til å følge opp entreprenør. Entreprenøren sine jamlege byggemøter har også vore ein sentral arena for å halde seg orientert frå kommunen si side i gjennomføringsfasen. Vi stiller spørsmålsteikn med kor mykje plan- og byggjenemnd klarar å følge opp prosjektet når informasjonstilgang har vore spreidd mellom varierende representantar frå kommunen si side på byggemøta.

I forhold til god praksis meiner vi at prosjektet har mangla eigne rutinar for prosjektrapportering styrt av plan- og byggjenemnd i gjennomføringsfasen, som ville gi nemnda som samla styringsorgan meir systematisk kontroll med tid, kostnad og kvalitet undervegs. For å ivareta ansvaret vurderer vi at plan- og byggjenemnd fortrinnsvis burde møtast, og som minimum bestille (i kravspesifikasjonar) og aktivt ta stilling til jamlege rapportar frå engasjert byggeleiar på tid, kost, kvalitet og annan risiko. Som styringsgruppe bør nemnda drøfte og på sjølvstendig grunnlag gjere seg opp ei mening/kunne avseie sitt syn på prosjektet si utvikling i forhold til rammar og planar.

Når det gjeld økonomisk status spesifikt vert det levert rapportar frå operativ om totale midlar brukt i prosjektet på etterspørsel frå sekretær i nemnda. For å gjere vurderingar av korleis utviklinga i økonomisk status vurderer vi dette som ikkje tilstrekkeleg. God oppfølging krev informasjon om kor mykje ressursar som står att i forhold til forventa attståande arbeid, inkludert alle resterande tenester det er behov for fram mot avslutning. Berre med slik økonomisk informasjon og oversikt kan styringsgruppa vere i stand til å agere tidleg og eventuelt sette inn tiltak for å hindre overskridingar av ramma.

Avslutning og læring

Overlevering av prosjektet sine leveransar og avslutning av prosjektet bør vere ein eigen prosess og bør planleggast.

Det er positivt at det har vore ei formell overlevering til drift før prosjektet er avslutta, og at det blei utført og dokumentert systematiske sluttbefaringar i forkant. Dette har bidratt til å kvalitetssikre at avtalte leveransar i form av kvalitet er i samsvar med krava, samt å forplikta behov for korrigeringar skriftleg. Vidare presenterer vi det vi meiner er forbetringsspunkt i avslutningsfasen.

Prosjektet ligg etter det vi kan sjå framleis innanfor budsjettet, men det er også framleis i gjennomføringsfasen, over to år etter overlevering til drift. Etter vår vurdering har det mangla ein klar plan for å avslutte prosjektet. Vi meiner spesielt at det står fram som uavklart kva som er planlagd å inngå i virket til nemnda etter at barnehagen blei overlevert til drift. Vidare kva som skal markere avslutning på prosjektet og nemnda sitt virke, og kva organ som avgjer endeleg avslutting av prosjektet. Dette meiner vi kunne ha vore formalisert då ein planla prosjektet, for å oppnå sterkare styring i prosjektet sin slutfase.

Ved å betale ut slutfaktura og kun halde att ein relativt liten sum før attståande forhold vert oppretta, kan kommunen synast å ha mista eit sentralt verkemiddel i styring med at sluttproduktet vert levert heilt slik som avtalt. Vi presiserer at vi kun har sett på dette frå kommunen sitt perspektiv, men meiner det tyder på at det ligg eit forbetringspotensial i kommunen sine rutinar for utbetaling av faktura i prosjekt og i sikring av avtalevilkår som gir kommunen effektive verkemiddel for å sikre oppretting av dokumenterte manglar i samband med overtaking.

Læring frå erfarte prosjekt inneber ei stor moglegheit for å sikre framtidig prosjektsuksess. For å lære av erfaringar i prosjektet, bør lærdommar dokumenteras, for å kunne overførast og nyttiggjerast i nye prosjekter. Lærdomar kan oppsummerast i kva som fungerte bra og kva som må gjerast annleis, og tilrådingar til endringar som bør gjerast i rutinar mv. Eit godt

grunnlag for læring er ei evaluering som tek for seg alle mål og rammene tid, kost og kvalitet, årsaker til avvik, vesentlig risiko som har vore handtert, og/eller andre nyttige erfaringar frå ulike fasar i prosjektet. Dei mest sentrale resultat frå ei slik evaluering kan inngå i ein sluttrapport.

Då prosjektet enda ikkje er avslutta, blir ei vurdering frå vår side om grad av læring på dette tidspunktet nødvendigvis ufullstendig. Vi er imidlertid ikkje gjort kjende med at det er inngår i oppdraget til byggeleiar å levere ein prosjektevaluering som plan- og byggjenemnd eventuelt kunne bygge på. Som tidlegare påpeika er det heller ikkje formalisert rutinar for å gjere prosjektevalueringar i kommunen. Etter vår kjennskap er det planlagt ei sluttoppstilling når det gjeld totaløkonomi i prosjektet, noko som vil endeleg verifisere om kostnadane vil halde seg innanfor ramma. I forhold til god praksis som presentert ovanfor meiner vi at dette er mangelfult.

Når det gjeld erfaringsoverføring mellom prosjekt har det kome til ei ny nemnd i perioden kor Skånevik-prosjektet har pågått. Etter vår vurdering er det ein svakheit at det ikkje har vore til stade ei erfaringsoverføring mellom dei to nemndene.

I den grad det utvekslast erfaringar og rutinar for prosjektstyring er det fordi nemndene har same sekretær som kan overføre kunnskap mellom prosjekta. Dette meiner vi er for personavhengig og sårbart.

3.3 Lærdom frå prosjekt "Utbygging av Skånevik barnehage"

3. Kva erfaringar frå "Utbygging av barnehagen i Skånevik" bør kommunen ta særleg lærdom av i framtidige prosjekt?

Her vil vi kort samanfatte det vi vurderer er sentrale læringspunkt frå prosjektet utbygging av Skånevik barnehage. Dette baserar vi på den totale gjennomgangen av prosjektet, innbefatta læringspunkta som dei som blei intervjuja sjølv trakk fram.

Uavhengig av prosjektet sitt resultat er eit hovudbilete som kjem fram frå gjennomgangen at for mykje er uformelt og personavhengig i måten kommunen styrer investeringsprosjekta sine på. Dette utgjer ein risiko for at ansvar og oppgåver hos ulike roller frå initiering til avslutning vert for lite avklart og formalisert, risiko for manglande opplevd eigarskap til og etterleving av ansvar og oppgåver, og risiko for manglande moglegheit til å etterprøve prosjektet.

Etter vår vurdering er den viktigaste lærdomen frå prosjektet samla sett derfor at det er behov for å formalisere og forankre ein metode/rutinar for prosjektstyring i kommunen, samt konkrete prosjektmandat for dei enkelte prosjekt, noko som vil sikre framtidig prosjektstyring mot for stor personavhengighet.

4 Tilrådingar

KPMG vil her presentere tilrådingar på områda der det i forvaltningsrevisjonen er funne forbedringspotensiale. Tilrådingane er formulert på bakgrunn av vurderingane. Dei er meint som forslag til korleis kommunen kan sikre ei tilfredsstillande styring av alle investeringsprosjekta sine.

Våre tilrådingar er:

1. Kommunen bør utarbeide eit dokument for felles prosjektstyringsrutinar/-reglement for alle som styrer investeringsprosjekt i kommunen. Vi rår til at desse famnar om (ikkje uttømmmande liste):
 - a. Prosjektorganisering – inkl. styringslinjer og brukargrupper
 - b. Mynde og ansvar til ulike prosjektroller
 - c. Prosjektfasar med sentrale oppgåver og avgjerslepunkt
 - d. Prosjektutreiing- og grunngjeving (med risiko- og usikkerheitsanalyse)
 - e. Prosjektmandat (inkl. mal).
 - f. Prosjektplanlegging
 - g. Prosjektrapportering (inkl. mal)
 - h. Avviks- og endringshandtering
 - i. Overlevering til drift
 - j. Evaluering og sluttrapportering (inkl. mal)
2. Kommunen bør revidere retningslinjene til plan- og byggenemnd
 - a. Funksjonstid basert på prosjekt
 - b. Vurdere kva som er spesielle retningslinjer kun for nemnda, og kva som kan takast ut av retningslinjene og inn i dokumentet som skildrar kommunen sine prosjektstyringsrutinar/-reglement.

5 Uttale frå rådmannen

Uttale frå rådmannen, 11.09.2015:

Rådmannen vurderer generelt at funna i rapporten gir eit greitt bilete av situasjonen i dag. Tilrådingane er greie, men rådmannen vil gje ein merknad når det gjeld pkt. 2 a). Viss ein opprettar ei nemnd for kvart prosjekt, vil ein risikere å få spreidd kompetansen på fleire politikarar. Det kan vere ein svakheit. Det er viktig at dei sentrale politikarane i ei slik nemnd har kompetanse.

Rådmannen vil peike på ei problemstilling som bør vurderast før ein går vidare med tilrådingpunkt 2. Kva er den beste måten for Etne kommune å organisere styringa av større investeringsprosjekt? Kva fordelar og ulemper har denne modellen i høve andre modellar med omsyn til mellom anna kompetanse og ressursbruk? Rapporten tar ikkje opp denne problemstillinga, men slår fast at «Etter vår vurdering har det i denne revisjonen ikkje kome fram tilhøve som gir grunnlag for å seie at eit organ som plan- og byggenemnd ikkje skal ivareta ein styringsgruppefunksjon i større investeringsprosjekt».

I administrasjonen er prosjektstyringa fordelt på fleire personar som skal fylgje opp sine prosjekt, i tillegg til ordinær drift. Dette er krevjande og gir utfordringar med å få sett i gang, følgje opp og avslutte prosjekta. Rådmannen meiner difor at ein alternativt kan vurdere å styrke administrasjon med ressursar til prosjektstyring. Dette grepet kan ein sjølvstg gjere uavhengig av pkt. 2 og.

Vedlegg 1 Retningsliner for plan- og byggjenemnd

Her vert retningslinene for plan og byggjenemnda i Etne kommune direkte gjengitt i sin heilskap frå kommunestyrevedtak sak 67/96:

"Etne kommunestyret vedtek at rådmannen har ansvar for gjennomføringa av idefasen i byggeprosjekt slik det er skissert i saksutgreiinga.

FORSLAG TIL RETNINGSLINER FOR FAST PLAN OG BYGGJENEMD:

A. Val og samansetnad.

1. Plan og byggjenemnda skal ha 3 faste medlemmer med funksjonstid som følgjer den kommunale valperioden. Kommunestyret vel dei faste medlemmene. Nemnda er samansatt slik:

-1 leiar

-1 nestleiar

-1

2. Vedkommande politiske utval vel ein medlem i den aktuelle plan og byggjenemnda for prosjekt som vedkjem sektoren sine interesser. Det kan veljast eit medlem frå brukargruppa til bygget.

3. Kommunestyret vel leiar og nestleiar i nemnda.

4. Rådmannen oppnevner representant for brukarane.

5. Dersom eit byggjeprosjekt strekker seg utover valbolken, skal nemnda følgja prosjektet til det er slutført.

B. Nemda sine oppgåver.

1. Plan og byggjenemnda skal vera eit rådgjevande organ for kommunen og stå for planlegging og kontroll med gjennomføring av dei byggjeprosjekt som kommunestyret gjer vedtak om og innanfor dei økonomiske rammer/kostnadsoverslag og planar m.m. som kommunestyret har vedteke.

2. Plan og byggjenemnda fører forhandlingar og inngår avtaler i samsvar med endeleg vedtekne planar for det einskilde prosjekt.

Utgifter under pkt. 1 og 2 inngår i totalkostnaden for prosjektet og må såleis ikkje føra til overskridingar av gjevne rammer.

3. Under planleggjings- og utbyggjingsperioden skal nemnda ha eit nært samarbeid med vedkommande fagetat og sektorstyre. Til plankomiteens arbeid må det stilles midler til rådigjet bl.a. til arkitekt.

Oppgåvene skal gjerast følgjande instruks:

1. Plan- og byggjenemnda legg fram, etter vedtak i formannskapet/k-styre, forprosjekt med ein evt. kalkyle over prosjektet. Tidsplan kan inngå i forprosjektet. Plan- og byggjenemnda har rett til å engasjera arkitekt.

Referatene frå nemnda vert av administrasjonar handsama som vedtak, dette vil sei at det er administrasjonen som får utføre oppgåvene i prosjekteringsfasen som td å vurdere tomteforhald, stikke ut tomte, vatn og kloakk, og i gjennomføringsfasen som td å ta opp lån etc.

2. Plan- og byggjenemnda får etter godkjent forprosjekt rett til å innhenta tilbod/anbod på prosjektet. Vidare også rett til å engasjera rådgivande konsulentar og byggeleiar.

3. Vert det på dette tidspunktet overskriding i forhold til kalkyle må saka attende til formannskapet. Oppstår det problem av økonomiske eller framdriftsmessig karakter, skal dette rapporterast til rådmannen/ordfører.

4. Etter innhenting av tilbod vert det avsett frå 5 % - 10 % på ein disposisjonspost alt etter storleiken på prosjektet.

5. Dersom tilleggsarbeid/endingar innan disposisjonsposten blir aktuelt, skal slike arbeider avtalast skriftleg m/pris mellom nemnda og utførande entreprenør. I prosjekt om går over fleire månader skal det framleggast økonomisk rapport til rådmann/ordfører ein gong i månaden.

6. Plan og byggjenemnda er ansvarlig for at innkjøp av inventar og utstyr er slik det er tatt inn i forprosjektet.

7. Plan og byggjenemnda må så snart brukstillatelse/ferdigattest er utferdiget utarbeide sluttoppstilling for byggearbeidene. Byggjenemnda saman med økonomiavdelingen utarbeider konverteringssøknad der det er nødvendig. Sluttoppstilling utarbeides ihht. Vedtatt budsjett. (NS 3453) Plan og byggenemnda skal, saman med sluttoppstillingen utarbeide en fullstendig rapport om gjennomføringen av arbeidene.

C. Nemnda sine møte.

1. nemnda er vedtaksført når minst 4 medlemmer er tilstades. Vedtak/tilråding vert gjort med vanleg fleirtall. Ved likt røystetal er leiaren si røyst avgjerande.

2. Nemnda kan kalla inn andre personar som det er ønskjeleg å rådføra seg med. Desse har ikkje røysterett.

3. Ordfører, rådmannen har tale- og forslagsrett.

4. Møteinkalling sendes til medlemmene i plan og byggjenemnda, rådmannen, ordfører samt "brukergruppens" seksjonssjef

5. Det skal føres referat frå byggjenemnda sine møter. Utskrift av referat skal sendast møtedeltakerne, rådmannen, ordfører samt "brukergruppens" seksjonssjef innan ei veke etter møtet. I tillegg vert det sendt som referatsak til formannskapet.

6. Sekretæriatsfunksjonen for plan og byggjenemnda vert lagt til seksjon Bygdeutvikling."

Vedlegg 2 Dokumentasjonsliste

Mottatt skriftleg dokumentasjon som har vore gjennomgått i forvaltningsrevisjonen inkluderer:

Generelt:

- Retningslinjer for plan- og byggnemnda i Etne kommune, vedtatt i Etne kommunestyre sak 67/96.
- Innkjøpsstrategi vedtatt i K-058/11 og generell rutine for innkjøp i Etne kommune.

Frå prosjekt Skånevik barnehage - tilbygg/utbygging:

- Kommunestyrevedtak 87/10 med saksutgreiing om utbygging av Skånevik barnehage.
- Kommunestyrevedtak 115/11 med saksutgreiing presentasjon av forprosjekt med kotnadar og areal.
- Avtaledokument mellom Etne kommune og eksternt firma om prosjektering, forprosjekt og anbudsgrunnlag for prosjekt Utbygging av Skånevik barnehage.
- E-post mellom selretær av plan- og byggenemnd og ekstern byggeleiar om bygherrerepresentering i Skånevik-prosjektet, 8.8.2012, og 4.3.2013.
- Skånevik barnehage byggemøte nr. 09 byggemøtereferat.
- Fasade- og planteikningar frå prosjekterande firma.
- Tilbudsgrunnlag Skånevik barnehage tilbygg/ombygging, 9.2.2012.
- Anbudsbrev Skånevik barnehage fra eksternt vald firma.
- Møteprotokoll, Plan- og byggenemnd, Utbygging Skånevik barnehage, 29.3.12.
- Kommunestyrevedtak 33/12 med saksutgreiing Utbygging Skånevik barnehage – ny kostnadsramme.
- Avtaledokument mellom Etne kommune og etreprenør med møtereferat kontraktsforhandlingar, 30.05.12.
- Skånevik Barnehage økonomisk oversikt total, 5.4.13.
- Skånevik Barnehage økonomisk oversikt totalentreprenør, 5.4.13.
- Skånevik Barnehage økonomisk oversikt bygherrerepresentant, 5.4.13.
- Eksempler på endringsordrer nr. 6 (korrigert 6.12.12), nr. 10 (6.12.12), nr. 11 (31.12.12), og nr. 14 (14.1.12), ekstern entreprenør.
- Befaringsrapport ventilasjon, 26.2.12.
- Ferdigbefaringsrapport elektrotekniske installasjoner, 28.2.13.
- Befaringsrapport utomhus, 16.5.13.
- Skånevik Barnehage økonomisk oversikt totalentreprenør, 8.6.15.
- Skånevik Barnehage økonomisk oversikt total, 8.6.15.

Vedlegg 3 Revisjonskriteria

Revisjonskriteria basert på god praksis for prosjektstyring

Skildringa som er gitt av beste praksis for prosjektstyring i dette vedlegget er basert på anerkjente teori om beste praksis for prosjektstyring. Kjelde: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* (PMBOK® Guide), fjerde utgåve, og *Managing Successful Projects with PRINCE2, OGC* (Office of Government Commerce), femte utgåve, 2009.

Beste praksis er ikkje uttrykk for absolutte krav, men tilrådingar og eksemplifiseringar av korleis prosjekt kan eller bør etablerast, planleggast, gjennomførast og avsluttast.

Kort omtale av kva eit prosjekt og prosjektstyring er

Eit prosjekt vert oppretta typisk for å oppnå ei bestemt hensikt og utføre oppgåver som er avgrensa i tid. Eit prosjekt kan bli forstått somein mellombels organisasjon med ei eingongsoppgåve, som skal føra fram til eit bestemt resultat, som krev ulike typar ressursar og tverrfagleg arbeid, som er avgrensa i tid med ein start og sluttdato, og som har tydeleg definerte fasar.

Prosjektarbeidet kan grovt delst inn i to grupper: Sjølve **utføringa**, dvs. dei faglege gjeremåla i prosjektet (t. d. planlegging og prosjektering av ein skule, bygging og installasjon og testing av utstyr), og **styring** av dei utførande oppgåvene / faglege gjeremåla, dvs. leiing og administrasjon.

Under er nytta revisjonskriteria utleia av beste praksis for prosjektstyring gjort greie for.

Initiering og etablering av prosjektet

Føremålet med denne fasen er å sikre at føresetnadane for prosjektinitiering er på plass gjennom å svare på spørsmålet: Har vi eit levedyktig og lønnsamt prosjekt? Kvar prosjekt bør ha ein dokumentert eksistens – **eit businesscase (grunngeving)**, som sei noko om kvifor prosjektet skal gjennomførast blant ulike alternativ, basert på blant anna estimerte kostnader, varigheit, risiko/usikkerheit og forventa effektar av prosjektet. Omgrepet usikkerheit i eit prosjekt omfattar gjerne både moglegheiter, dvs. ein usikkerheit som kan vere positiv for prosjektet, og risiko. Risiko er forhold/hendingar som kan ha negativ innverknad på prosjektet si måloppnåing. Sjølv prosjekter som er pålagde (til dømes for å overhalde nye forskrifter) krev grunngeving av valet som er gjort, sidan det kan vere fleire tilgjengelege konsept som har forskjellig kostnad, gevinst og risiko/usikkerheit. Grunngeving bør føreligge ved oppstart av prosjektet og godkjennast av prosjekteigar.

I tillegg bør det føreligge eit klart **mandat** som definerer prosjektet sitt oppdrag og kva det skal levere. Prosjektmandatet utformast typisk i samband med oppstart av prosjektet, og initierast og godkjennast av prosjekteigar. Mandatet bør vere på plass før prosjektet vert planlagt, då mandatet tener som eit utgangspunkt for planlegging av prosjektet, men kan oppdaterast i forhold til kva avgjersler som er gjort for prosjektet i ulike fasar. Mandatet vil ofte gi ei skildring av

- Namn på prosjektet
- Føremålet med prosjektet (kvifor prosjektet er starta, kva det skal bidra til)
- Målsettingar i prosjektet (leveransar til basisverksemda)
- Avgrensingar (kva prosjektet ikkje skal levere).
- Risikohandtering
- Prosjektorganisering med kven som innehar kva prosjektroller

- Mynde og ansvarsdeling mellom prosjektet og prosjekteigar
- Rapporteringsrutinar
- Rammevilkår i form av tid (hovudmilepelar) og kostnad

Revisjonskriterier:

- Prosjektet bør ved oppstart ha ei dokumentert grunngjeving for prosjektet.
- Prosjektet bør ha fokus på, og dokumentere, risiko i avgjerslegrunnlag for strategiske val (avveging mellom mulegheiter, risiko og ressursbruk) og ved planlegging (kostnadsestimering/ budsjettering, tidsplanlegging).
- Prosjektet bør ved oppstart ha et dokumentert mandat for prosjektet

Organisering av prosjekt – roller, ansvar og mynde

Gjennom organisering av prosjektet vert roller og ansvar i prosjektet definert og etablert. **Prosjekteigar**, enten sjølv eller støtta gjennom ei **styringsgruppe/** eit prosjektstyre som prosjekteigar utnevner, er ansvarlig for å godkjenne alle viktige planar, autorisere alle avvik som overskrider toleransane ein har, og for å godkjenne fullføring av kvar fase og oppstart av neste fase. Det organet som tek avgjersler i prosjektet og som kan forplikte prosjektet treng ikkje vere operativt frå dag til dag. Men, prosjekter treng og ei dagleg, **operativ leiing** dersom prosjektet skal oppnå suksess. Ved organisering av prosjektet bør det klargjerast kva nivå/organ som skal inngå og kva mynde og ansvar dei har.

Revisjonskriteria:

- Prosjektet bør organiserast slik at det er klart kven/kva organ som inngår i prosjektet og kva ansvar og mynde organa har i styring og leiinga av prosjektet

Prosjekt involverer mennesker. Menneska må vite kva som er forventet av dei (rolle) og av dei andre som deltek i prosjektet. Prosjekt er og ofte tverrfaglege, tverrsektorielle, involverer ulike organisasjonar, har nokre deltakarar på heiltid, andre på deltid osv. Prosjektssuksess føreset difor ei klar fordeling av rolle og ansvar internt i prosjektet og mellom prosjektet og linjeorganisasjonen.

Det er, som ein del av prosjektorganiseringa, svært viktig å skape ei klar ansvarsfordeling og klare samarbeidsprinsipp. Ein må såleis avklare ansvaret kvar einskild av dei involverte i prosjektet har og kva rolle dei er tillagt, og sikre at rolle og oppgåver er forstått og akseptert. Til dømes kan roller, ansvar og mynde i eit prosjekt fordelast slik:

Prosjekteigar

- Mynde ligg til styret i eit selskap eller ein offentlig organisasjon (ikkje del av prosjektorganisasjonen) som eig prosjektet.
- Ansvarleg for å vedta prosjektet
- Vedtek prosjektet sine rammer/mandat (og eventuelt milepelsplan og overordna organisering)
- Dokumentere i prosjektmandat

Styring av prosjektet

- Mynde vert typisk lagt til prosjektet si styringsgruppe.
- Vedta mandatet (dersom ikkje det er bestemt at prosjekteigaren skal gjere dette)
- Ansvarleg for overordna styring av prosjektet, innanfor rammene som er gitt
- Handsame og godkjenne planar, budsjett, rapportar mv.
- Sjå til at milepelsplanen og ansvarsfordeling vert følgd
- Verta informert om eventuelle avvik frå planen

Det må vurderast i kvart enkelt tilfelle om det er naudsynt å ha ei styringsgruppe. I to situasjonar er det "påkravd" med slik gruppe: Når prosjektarbeidsforma er ukjend i

verksemda, og når prosjektet går på tvers av organisasjonsmessige grenser eller involverar fleire verksemdar (fellesprosjekt for fleire verksemdar)

Styringsgruppe nyttas gjerne fordi prosjektet si forankring i basisorganisasjonen vert styrket gjennom styringsgruppe. Når prosjektet går på tvers av organisasjonsmessige grenser eller involverer fleire verksemdar vil styringsgruppe sikre at fleire står saman ansvarlig for prosjekteigarens oppgåver. Dei som sit i styringsgruppa er gjerne og dei som avser ressursar til prosjektet.

Linjeleiing:

- Stille ressurspersonar til rådvelde for prosjektet
- Treffe faglege avgjerder
- Gjennomføre dei avtalte pliktane overfor prosjektet
- Er lojale mot det som er avtalt i ansvarsfordelinga/ansvarsskilddinga
- Har ein viktig støttefunksjon

Dagleg prosjektleiing:

- Mynde vert typisk lagt til prosjektet sin prosjektleiar
- Ansvarleg for den daglege prosjektstyringa
- Planlegge, organisere og drive oppfølging
 - Leie utarbeidinga av milepelsplan, aktivitetsplan, interessentanalyse, ansvarsfordeling mv.
 - Følgje med på at prosjektet gjennomførast i samsvar med tid (milepelsplan), kostnad, kvalitetskrav mv.
- Utarbeide saksunderlag til styringsgruppa.
- Utarbeide statusrapport og sluttrapport

Levering i prosjektet:

- Ansvar for å utføre oppgåver vert typisk delegert til ulike prosjektdeltakarar i prosjektet.
- Aktivitetar vert utført i samsvar med planer og skildringar av leveransar, og leveransane skal ligge innanfor rammer som er oppstilt (tid, kost, kvalitet)

Revisjonskriteria:

- Roller og ansvar i prosjektet bør vere definert.
- Roller og ansvar i prosjektet bør vere dokumentert.
- Roller og ansvar i prosjektet bør vere kommunisert.
- Roller og ansvar utførast i samsvar prosjektet si skildring roller og ansvar

Planlegging av prosjektet og oppfølging

En **Prosjektplan** uttrykker korleis og når mål skal oppnåast ved å vise dei viktigaste produkta, aktivitetane og ressursane etc. som krevjast. Prosjektplanen beskriv aktivitetar og planlagde kostnader til Business Case, og identifiserer fasar og andre viktige kontrollpunkter. Den blir brukt av prosjektet si styringsgruppe som en baseline som prosjektframdrifta skal målast opp mot (og skal også fungere som et viktig styringsdokument for prosjektleiaren). Ved planlegging av prosjektet oppnår prosjektleiar eit grunnlag for å følgje med på og kontrollere utføring i samsvar med planane. Det er viktig at prosjektplanen er tilstrekkelig detaljert og viser korleis og når prosjektet sitt mål skal oppnåast.

Revisjonskriterier:

- Det bør finnast en skriftlig prosjektplan
- Det bør føreligge meir detaljerte framdriftsplaner som utfyller prosjektplanen

Styring og rapportering i prosjektet

Eit prosjekt må etablere retningslinjer/rutinar for **styring og rapportering**. I prosjektet bør all vesentleg kommunikasjon, møteverksemd, avgjerder og sakshandsaming vere dokumentert og mogleg å finne att/sporbart. For å sikre dette bør prosjektet m.a etablere retningslinjer for kommunikasjon i prosjektet og ha reglar for dokumentasjon av møter, avgjersler, avvik og endringar mv. I høve rapportering bør det i prosjektet avklarast korleis rapportering skal vere, herunder

- kven som skal rapportere til kven
- når rapportering skal skje
- kva som skal rapporterast
- format på rapporteringa.

Det bør rapporterast om framdrift og leveransar ift. avtalt tid, kostnad og kvalitet. Retningslinjer i prosjektet bør gjerast skriftlege og kommuniserast til alle i prosjektet.

Revisjonskriteria:

- Prosjektet bør etablere skriftlege retningslinjer/rutinar for å utføre og dokumentere møteverksemd, sakshandsaming og avgjersler
- Prosjektet bør etablere retningslinjer/rutinar for rapportering
- Det bør skje rapportering av framdrift og leveransar ift. avtalt tid, kostnad og kvalitet.

Avvik kan vere ei kvar hending som ikkje er planlagt, og som krev at tiltak vert satt i verk. **Endringshandtering** bør sikre at endringar vert avgjort av rett organ før dei vert sett i verk. Dersom behov for endringar ikkje vert handtert vil prosjektet bli vanskeleg å styre og kontrollere, og stå i fare for og ikkje svare opp til forventningar frå prosjekteigar. Prosjektet bør ha rutinar som sikrar at alle avvik og endringar som kan innverke på prosjektet sin hovudleveranse og delleveransar vert handtert av rette vedkommande.

Revisjonskriteria:

- Det bør vere rutinar for endrings- og avviksrapportering som sikrar at endringer som følger av avvik, og som vil ha vesentlig innvirkning på prosjektet, blir rapportert til rett vedkommende i henhold til prosjektorganiseringa.

Avslutning av prosjekt samt evaluering og læring

Avslutning av prosjekt bør vere ein eigen prosess og bør planleggast. Føremålet med å avslutte prosjektet er mellom anna å ha eit fastsett tidspunkt for overlevering av sluttproduktet i prosjektet og få aksept av at prosjektet sine mål er oppnådd (eventuelt inkl. aksepterte endringar). Ved avslutning av prosjekt vil det og vere viktig å :

- Verifisere at prosjektet sine leveransar er i samsvar med krava og interessantar (eigarar, brukarar) aksepterer leveransane
- Sikre at brukarar av leveransane settas i stand til og nyttig gjere seg/anvende desse.
- Evaluere prosjektet opp mot mål og rammar
- Vurdere utbytte av prosjektet i forhold til føremålet, herunder vurdere om delar eller heile føremålet er realisert, og eventuelt planlegge for korleis gjenstående del av føremål kan realiserast.
- Sikre at tiltak er sett i verk for å handtere eventuelle opne avvik og risikoer, men anbefalte tiltak.

Som ledd i avslutning av prosjektet bør:

Avslutninga planleggast:

- Før avslutninga av prosjektet må oppgåvene vere utførte og det forventede resultatet må føreligge og vere levert.
- Prosjektet bør oppdatere planane med omsyn til sluttleveransane.
- Statusoversikter som syner leveransar ift krav bør oppdaterast/ajourførast.
- Det bør dokumenterast at leveransar er i samsvar med spesifikasjonar og at leveransar er akseptert av rett organ i prosjektet.
- Bekrefte av prosjektet har levert i samsvar med mandat og planer.
- Oppløyse prosjektorganisasjonen.

Overlevere prosjektets leveranse til drift:

- Leveransen bør overleverast til drift (kan for eksempel vere ein driftsorganisasjon) før prosjektet vert avslutta.
- Overlevering kan skje under eit i samband med avslutning av prosjektet eller i ulike faser gjennom prosjektet.
- Planlegge overlevering, herunder informasjon om gjenståande arbeid, avvik, risiker osv som må følgjast opp, samt kva tiltak som er tilrådd.
- Planlegge overføring av informasjon og dokumentasjon om drift/vedlikehald av prosjektet sin leveransar, herunder evt spesifikasjonar og krav til bruk.

Evaluere prosjektet:

- For å vurdere prosjektet sin suksess opp i mot føremålet og ift. gjennomførte endringar
- En evaluering bør m.a. inkludere eit samandrag av prosjektets arbeid, ein vurdering av resultatet opp mot føremålet, samt kostnad, tid og kvaliteten, og vurdering av prosjektstyringa og prestasjonar i prosjektorganisasjonen.
- For å lære av erfaringer i prosjektet, bør lærdommar dokumenterast, for å kunne overføres og nyttiggjerast i nye prosjekter. Lærdommar bør oppsummerast i kva som fungerte bra og kva som må gjerast annleis, og tilrådingar til endringar som bør gjerast i rutinar, metodikk mv.

Anbefale at prosjektet vert avslutta:

- Informasjon til interessantar om fra kva tid prosjektet er avslutta
- Sikre arkivering av prosjektdokumentasjon
- Prosjekteigar avsluttar formelt prosjektet.

Revisjonskriteria

- Prosjektet bør planlegge og førebu avslutning av prosjektet
- Det bør vere ein plan for overlevering av prosjektet sitt sluttprodukt, herunder plan for å sikre overlevering av informasjon om bruk/vedlikehald og spesifikasjonar til bruk
- Plan for avslutning og overlevering til drift bør realiserast i prosjektet, før avslutning.
- Prosjektet bør evaluerast i forhold til mål og rammer og evalueringa bør nyttast til forbetringar i rutinar mv.

Eit prosjekt vil alltid vere ein mellombels organisasjon, med avgrensa oppgåver og ei definert hensikt. Deltakarar i framtidige prosjekt kan vere ukjende med mål, oppgåver og arbeidsmetodikk i prosjekt. Det kan vere utfordrande at prosjekt ikkje nødvendigvis har erfaring frå tidlegare eller tilsvarande prosjekt. I tillegg til å setje seg inn i felles metodikk vil difor læring av erfaring frå andre prosjekt ofte vere ein sentral aktivitet i start av prosjekt.

Revisjonskriteria:

- Tidligere eller lignende prosjekt bør bli gjennomgått ved prosjektoppstart for å sjå om erfaringer fra disse kan gjenbrukast

Kontakt oss

Willy Hauge

Partner

T +47 4063 9663

E willy.hauge@kpmg.no

Kari Hesjedal

Senior Manager

T +47 4063 9659

E kari.hesjedal@kpmg.no

Lena Davik Fjørtoft

Senior Associate

T +47 4063 9264

E lena.fjortoft@kpmg.no

kpmg.no

© 2015 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").