

# Investeringen i nytt økonomisystem (BØR)

Forvaltningsrevisjon

31.08.16

# INNHold

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Vurderingskriterier .....	1
1.2 Avgrensinger.....	1
1.3 Definisjoner .....	2
1.4 Problemstillinger .....	2
1.5 Anvendte metoder i prosjektet.....	2
1.6 Rådmannens kommentarer .....	3
<b>2. FORSKJELLENE MELLOM LØP OG BØR</b> .....	<b>4</b>
<b>3. ER FØRINGENE FOR INNKJØPET FORSVARLIG UTREDET?</b> .....	<b>5</b>
3.2 Vurdering .....	7
<b>4. ER INNKJØPET GODT UTFØRT?</b> .....	<b>9</b>
4.1 Invitasjon til prekvalifisering.....	9
4.2 Kravspesifikasjonen.....	9
4.3 Valg av leverandør.....	9
4.4 Kontraktsform.....	11
4.5 Prisavtale .....	12
4.6 Vurdering.....	12
<b>5. ER SAKENE OM ØKONOMIEN FORSVARLIG UTREDET?</b> .....	<b>14</b>
5.2 Vurdering.....	15
<b>6. ER PROSJEKTSTYRINGEN GODT ORGANISERT?</b> .....	<b>16</b>
6.2 Vurdering .....	17
<b>7. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>18</b>
7.1 Hovedfunn .....	18
7.2 Anbefalinger .....	19
<b>KILDER</b> .....	<b>1</b>
<b>VEDLEGG 1 PRESENTERTE FRISTER FOR PROSJEKTET</b> .....	<b>1</b>
<b>RÅDMANNENS HØRINGSSVAR</b> .....	<b>1</b>
<b>REVISJONENS BEMERKNINGER</b> .....	<b>1</b>

## **SAMMENDRAG**

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å undersøke årsaker til at investeringen i nytt økonomisystem (BØR) overskredet rammene, og å undersøke om administrasjonen har fulgt gjeldende bestemmelser.

Undersøkelsen er basert på saksfremleggene og protokollene fra den folkevalgte behandlingen, relevante arkivsaker, noen eksterne kilder samt en undersøkelse av et eksternt konsulentfirma.

### **Hovedfunn**

- Åpningen for andre løsninger enn standard programvare medførte overskridelser.
- Svak prosjektstyring medførte overskridelser.
- Saksfremleggene om å åpne for andre løsninger var ikke forsvarlig utredet.
- Budsjettforslag og informasjonen om økonomien var ikke forsvarlig utredet.

### **Anbefalinger**

Revisjonen foreslår at de folkevalgte vedtar følgende anbefalinger til rådmannen:

1. Det bør sikres god overordnet styring av investeringene.
2. Det bør utarbeides en prosedyre for vurdering av stans i investeringer som ikke går som forutsatt.
3. Kompetansen til prosjektlederne bør styrkes for å sikre bedre kontroll med økonomi, risiko, tidsbruk og kvalitet.
4. Rådmannen bør ha rutiner for å vurdere bruk av ekstern kvalitetssikring for større prosjekter.

Rådmannen viser i høringsuttalelsen til flere tiltak som er innført eller under implementering. Til anbefaling 3 opplyses at ny prosjektmetodikk skal implementeres på alle investeringsprosjekter. Metodikken vil innebære opplæring og oppfølging av prosjektledere og krav om løpende oppfølging av økonomi, risiko, tidsbruk og kvalitet. Til anbefaling 4 opplyses at ekstern kvalitetssikring fremover vil bli vurdert i forbindelse med alle større komplekse prosjekter.

Rapporten er utarbeidet av Morten Mjølvsnes og Karl Berg i kommunerevisjonen, med bistand fra Anders Hemnes i Uniconsult.

Direktør organisasjon og utvikling Kristin Wieland har vært kontaktperson for undersøkelsen og har sammen med andre i administrasjonen, gitt svært rask og god bistand i arbeidet.



## 1. INNLEDNING

[Kontrollutvalget vedtok](#) en [undersøkelse](#) av investeringen i nytt økonomisystem – BØR.<sup>1</sup>

Hensikten med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om administrasjonen har fulgt gjeldende bestemmelser og mulige årsaker til at prosjektet overskred rammen.

### 1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene omfatter politiske vedtak, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

#### 1.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Formålet med [Kommuneloven](#) er å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre og en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser.<sup>2</sup> Loven sier at rådmannen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, *er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.*<sup>3</sup> Rådmannen skal også sørge for at administrasjonen drives i samsvar med overordnede instruksjer.

#### 1.1.2 Politiske vedtak

De aktuelle politiske vedtakene knyttet til investeringen i nytt økonomisystem (BØR) blir presentert under de ulike kapitlene.

Kommunens [Økonomihåndbok](#) sier at *kommunestyrets budsjettvedtak skal følges lojalt både av de berørte politiske sektorutvalg og administrasjonen.*<sup>4</sup> *Ved behov for rammeendringer og/eller andre endringer som ikke er delegert må vedkommende sak/spørsmål fremlegges for behandling i kommunestyret.*

For undersøkelsen legger vi følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Administrasjonen skal ha rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser.
- ⇒ Rådmannen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.
- ⇒ Rådmannen skal påse at vedtak blir iverksatt.
- ⇒ Kommunestyrets budsjettvedtak skal følges.

### 1.2 Avgrensinger

Vi har ikke funnet avvik fra anskaffelsesregelverket og temaet omtales derfor ikke i rapporten.

Rapporten vurderer ikke kunde-leverandør forholdet eller produktet, men kommunens gjennomføring.

---

<sup>1</sup> Kontrollutvalget 08.02.16 sak 014/16 *Forslag forvaltningsrevisjon om investeringen i økonomisystem.*

<sup>2</sup> LOV-2015-06-19-65 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* § 1.

<sup>3</sup> LOV-2015-06-19-65 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* § 23 pkt. 2.

<sup>4</sup> Økonomihåndbok, Bærum kommune, 1.1 *Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker.*

### 1.3 Definisjoner

#### Standard programvare

[Direktoratet for forvaltning og IKT \(Difi\)](#) definerer et standardsystem slik: <sup>5</sup> *Med standardsystem mener vi et system som er utviklet for en større kundegruppe og som kan tilpasses den enkelte kunde ved hjelp av oppsett, parametersetting eller konfigurering. Tilpasninger kan også lages i form av egne moduler utviklet spesielt for en enkelt kunde.*

*Regnskapssystemer, personalsystemer og sak- og arkivsystemer er eksempler på standardsystemer.*

#### Kostnadsramme

Kostnadsramme defineres av [Finansdepartementet](#) slik: <sup>6</sup> *Kostnadsrammen angir hvor mye beslutningstakerne har satt av for å finansiere prosjektet. Denne størrelsen inneholder en usikkerhetsavsetning.*

### 1.4 Problemstillinger

- Er føringene for innkjøpet forsvarlig utredet?
- Er innkjøpet godt utført?
- Er sakene om økonomien forsvarlig utredet?
- Er prosjektstyringen godt organisert?

Under hver av problemstillingene vil vi først presentere relevante fakta, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten er en samlet konklusjon.

### 1.5 Anvendte metoder i prosjektet

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon*<sup>7</sup>.

- Fakta om saksfremleggene og den folkevalgte behandlingen, er samlet inn ved gjennomgang av samtlige styringsdokumenter fra 2003 og fremover, samt alle aktuelle fremlagte enkeltsaker. BØR prosjektet er omtalt i nesten alle handlingsprogram, økonomimeldinger og årsrapporter fra 2008 og fremover. De folkevalgte i ulike organ har i alt behandlet 18 egne saker om investeringen.
- Fakta om prosessen knyttet til selve anskaffelsen er samlet inn ved gjennomgang av relevante arkivsaker. De viktigste journalpostene i disse er gjennomgått. Det er 25 aktuelle arkivsaker med et svært stort antall journalposter, saksdokumenter og vedlegg.
- Eksterne kilder (Difi) er brukt for å understøtte vurderingen av begreper i politisk saker, eller der dette har vært relevante for å underbygge de vurderinger som er gjort.
- Fakta om prosjektstyringen er i hovedsak basert på en undersøkelse gjennomført av et eksternt konsulentfirma våren 2015, på oppdrag fra rådmannen.

---

<sup>5</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), fagsider om offentlige anskaffelser, <https://www.anskaffelser.no/offentlige-anskaffelser-it-it-systemer/standardsystemer>.

<sup>6</sup> Finansdepartementet 2003, *Kvalitetssikring av kostnadsoverslag, herunder risikoanalyse for store statlige investeringer - Felles begrepsapparat*, side 3.

<sup>7</sup> RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

De datatekniske sidene ved bl.a. utlysning og tilbud har revisjonen fått gjennomgått av en innleid IT-konsulent.

## **1.6 Rådmannens kommentarer**

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

## 2. FORSKJELLENE MELLOM LØP OG BØR

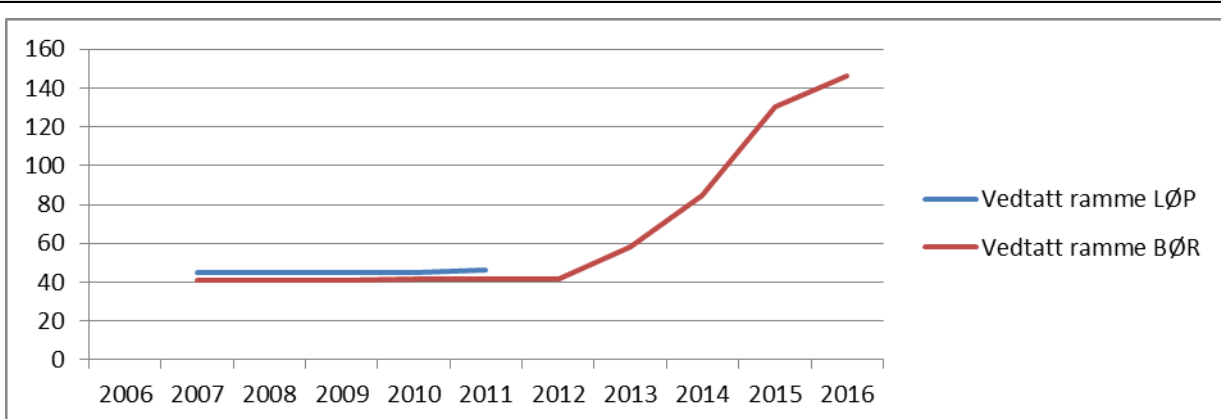
I 2004 vedtar kommunestyret ny IKT-strategi der et punkt er: *Egenutviklede systemer skal skiftes ut.*<sup>8</sup> Rådmannen går inn for å skifte ut egne programmer med standardsystemer.<sup>9</sup> I 2007 vedtar kommunestyret så kostnadsramme<sup>10</sup> og formannskapet igangsetter et prosjekt for utskifting av de egenutviklede systemene for lønn/personal og økonomi/regnskap.<sup>11</sup>

I 2008 foreslår rådmannen at det skal åpnes for flere alternativ enn standardvare for BØR.<sup>12</sup> Prosjektet blir delt i to: ett for LØP og ett for BØR.<sup>13</sup>

Utviklingen i de to prosjektene blir svært ulik etter dette:

- LØP gikk 2 % over kostnadsrammen og ble innført i 2011.<sup>14</sup>
- BØR gikk 256 % over kostnadsrammen og ble innført i 2016.<sup>15</sup>

Figur 2-1 Utvikling i kostnadsramme



For BØR måtte kommunestyret vedta ny og høyere kostnadsramme 5 ganger i løpet av disse årene. De folkevalgte fikk oppgitt 11 nye frister og innføringen ble forsinket med 7 år.<sup>16</sup>

Sammenlignet med andre investeringer i kommunen ble LØP et svært godt gjennomført prosjekt, mens ingen investeringer i kommunen de siste årene har avveket så mye fra opprinnelig vedtak som BØR.<sup>17</sup>

<sup>8</sup> Kommunestyret 16.06.04 sak 045/04 *IKT-strategi, prosjektbeskrivelser og budsjettammer*. (Ikke tilgjengelig på nett).

<sup>9</sup> Kommunestyret 16.06.04 sak 045/04 *IKT-strategi, prosjektbeskrivelser og budsjettammer*. Vedlagt grunnlagsdokument side 8, 11 og 18.

<sup>10</sup> Kommunestyret 20.06.07 sak 061/07 *Tertialrapport 1/2007*, side 56.

<sup>11</sup> Formannskapet 27. 06.07 sak 127/07 *Utskifting av egenutviklede IKT-systemer*, henholdsvis vedlegg 3 og vedlegg 4.

<sup>12</sup> Eierstyring og eiendom 26.08.08 sak 026/08 *Deling av økonomisystem* og Eierstyring og eiendom 11.11.08 sak 040/08 *Utvikling og deling av økonomisystem*.

<sup>13</sup> Kommunestyret 03.12.08 sak 090/08 *Handlingsprogram 2009 – 2012*, side 136.

<sup>14</sup> Kommunestyret 30.05.12 sak 026/12 *Årsrapport 2011- Bærum kommune*, side 99.

<sup>15</sup> Kommunestyret 25.05.16 sak 048/16 *Økonomimelding I 2016*, side 21 og side 86.

<sup>16</sup> Se vedlegg 1 bak i rapporten.

<sup>17</sup> Kontrollutvalget 09.05.16 sak 036/16 *Investeringer som vedtatt?*



### 3. ER FØRINGENE FOR INNKJØPET FORSVARLIG UTREDET?

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Rådmannen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

#### 3.1.1 *Funn/fakta*

I 2003 vedtar formannskapet en IKT-strategi der et av hovedpunktene er:<sup>18</sup>  
*Egenutviklede systemløsninger vurderes kritisk i forhold til lønnsomhet og fremtidige behov.*

I 2004 vedtar kommunestyret ny IKT-strategi der punktet endres til: *Egenutviklede systemer skal skiftes ut.*<sup>19</sup> I grunnlagsdokumentet går rådmannen inn for å skifte ut egne programmer med standardssystemer.<sup>20</sup>

[I 2007 behandler formannskapet](#) sak om utskifting av egenutviklede IKT-systemer.<sup>21</sup>

Rådmannen foreslår å anskaffe et økonomisystem basert på standard programvare. Saken foreslår å avsette en kostnadsramme som er basert på relativt grundig beregnede anslag for både LØP og BØR. Formannskapet vedtar saken enstemmig og et prosjekt for innkjøp av LØP og BØR settes i gang. Etter dette kom det ingen flere saker til politisk behandling om LØP, utover korte orienteringer i styringsdokumentene.<sup>22</sup>

Om BØR kom det derimot fire saker. Uavhengig av fellesprosjektet for LØP og BØR, vurderte IT-avdelingen muligheten for å kommersialisere de egenutviklede systemene.<sup>23</sup> Rådmannen får i mars 2008 presentert at dette kan gi vesentlig lavere kostnad og det blir satt i gang et forprosjekt ledet av tjenestestedet Tjenesteutvikling.

Det nevnes i flere av de interne sakene i forprosjektet, at denne løsningen vil være i strid med gjeldende politiske vedtak og vil kreve ny politisk behandling.<sup>24</sup> Dette blir ikke sett som noe hinder da innsparepotensialet kan være stort.<sup>25</sup>

En uavhengig konsulent innleid for forprosjektet, vurderer potensialet i de egenutviklede systemene.<sup>26</sup> Konsulenten konkluderer med: *Det er en god idé å realitetsbehandle*

<sup>18</sup> Formannskapet 24.09.03 sak 139/03 *IKT-strategi for perioden 2003-2007*. (Ikke tilgjengelig på nett).

<sup>19</sup> Kommunestyret 16.06.04 sak 045/04 *IKT-strategi, prosjektbeskrivelser og budsjetttrammer*. (Ikke tilgjengelig på nett).

<sup>20</sup> Kommunestyret 16.06.04 sak 045/04 *IKT-strategi, prosjektbeskrivelser og budsjetttrammer*. Vedlagt grunnlagsdokument side 8, 11 og 18.

<sup>21</sup> Formannskapet 27. 06.07 sak 127/07 *Utskifting av egenutviklede IKT-systemer*.

<sup>22</sup> LØP er nevnt i de fleste handlingsprogram, økonomimeldinger og årsrapporter fra 2007 til 2013.

<sup>23</sup> *Refleksjon om vi skal starte en forundersøkelse*, Arkivsak 08/7579, journalpost 08/25664. Alle journalpostene i denne arkivsaken er unntatt offentlighet § 5 Utsatt offentlighet.

<sup>24</sup> *Statusnotat* Arkivsak 08/7579, journalpost 08/40919, møtereferat 05.05.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/08/40756, møteinnkalling 31.03.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/29072, orientering Arkivsak: 04.04.08 08/7579, journalpost 08/308665 og møtereferat 14.04.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/33771.

<sup>25</sup> Møteinnkalling 31.03.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/29072.

*kravspesifikasjonen ..., gjerne ved en anbudsrunde dersom det er mulig. Dersom en leverandør av hyllevarsystem leverer et tilbud som i mindre grad tilfredsstiller kravene til Bærum kommune, kan det lønne seg å vurdere fri programvare igjen da.*<sup>27</sup>

Rapporten konkluderer også med at en delt løsning med BØR som fri programvare og LØP som standardvare, sannsynligvis vil være dyrere enn en helhetlig leveranse fra en leverandør.<sup>28</sup>

[I august 2008 behandler Eierstyring og eiendom](#) en sak som anbefaler utvikling og deling av økonomisystemet.<sup>29</sup> Den sier at en videreutvikling av det egenutviklede økonomisystemet vil koste omtrent halvparten av et nytt system i markedet. Saken nevner ikke det politiske vedtaket fra 2007, men sier: *Det forutsettes at intensjonene fra kommunestyrets sak 45/04 ivaretas i arbeidet.* Saken omtaler rapporten fra den uavhengige konsulenten, men nevner ikke konklusjonen. Forslaget blir vedtatt.

[I november 2008 behandler Eierstyring og eiendom](#) en oppfølging av saken.<sup>30</sup> Den viser til vedtaket om at egenutviklede systemer skal skiftes ut med standardsystemer.<sup>31</sup> Rådmannen mener at videreutvikling basert på en fri programvaremodell er gjennomførbar, økonomisk gunstig og oppfyller intensjonen i tidligere vedtak. Rådmannen foreslår å gå videre med prosjektet, og dersom det ikke skulle vise seg å være økonomisk gunstig, så vurderes innkjøp av et standardsystem. Utvalget vedtar å utsettes saken og ber rådmannen beskrive økonomiske konsekvenser og risiko knyttet til standard programvare og å fortsette med egenutviklet løsning.

[I 2009 får Eierstyring og eiendom og så formannskapet](#) oppfølgings saker knyttet til dette vedtaket.<sup>32</sup> Rådmannen legger frem analyser og vurderinger av tre ulike alternativer. Alternativene som er utredet er: Standardsystem, Fri Programvare og Beholde dagens system som det er. Det som kalles *Fri Programvare* er videreutvikling av det egenutviklede systemet.

En innleid ekstern IT-revisor har kvalitetssikret vurderingene og påpeker blant annet feil i metode og innhold i dokumentene.<sup>33</sup> Dette omtales ikke i saken.

Rådmannen foreslår nå at anskaffelsen gjennomføres ved en bred konkurranse hvor leverandører av standardsystem og fri programvare samt utviklingsmiljø gis anledning til å delta. Bærum kommunes eksisterende økonomisystem vil bli stilt til disposisjon for eventuell utvikling.

---

<sup>26</sup> Møtereferat 31.03.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/29073 og møtereferat 14.04.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/33771.

<sup>27</sup> *Teknisk redegjørelse for mulig fri programvare i Bærum kommune*, arkivsak 08/7579, journalpost 08/50582, side 21.

<sup>28</sup> *Teknisk redegjørelse for mulig fri programvare i Bærum kommune*, arkivsak 08/7579, journalpost 08/50582, side 21.

<sup>29</sup> Eierstyring og eiendom 26.08.08 sak 026/08 *Deling av økonomisystem*, vedlegg 2 side 2.

<sup>30</sup> Eierstyring og eiendom 11.11.08 sak 040/08 *Utvikling og deling av økonomisystem*.

<sup>31</sup> Vedtaket i kommunestyret 16.06.04 sak 045/04 *IKT-strategi, prosjektbeskrivelser og budsjettammer*.

<sup>32</sup> Formannskapet 06.05.09 sak 074/09 *Vurdering av alternative løsninger for økonomistyringssystemer*.

<sup>33</sup> Formannskapet 06.05.09 sak 074/09 *Vurdering av alternative løsninger for økonomistyringssystemer*, vedlegg 2 side 3.

De folkevalgte vedtar innstillingen med følgende tillegg:

*Dersom rådmannen finner grunnlag for å foreslå endret kommunens IT-strategi om å velge standard programvare, legges saken frem til politisk behandling på nytt.<sup>34</sup>*

I [november 2009 behandler kommunestyret IKT strategien](#).<sup>35</sup> Denne [strategien](#) åpner for fri programvare og gjenbruk av systemer og komponenter. Under behandlingen i de politiske utvalgene uttrykker flere folkevalgte skepsis til egenutvikling og at de ønsket standard programvare.

I [2010 behandler Eierstyring og eiendom](#) en ny sak om anskaffelse av BØR.<sup>36</sup> Rådmannen viser til at det i kommunestyredebatten fremkom at fortsatt egenutvikling ikke var ønskelig, spesielt knyttet til valg av økonomisystem. Rådmannen vil derfor presisere hva anskaffelsen innebærer. Rådmannen definerer begrepene: 1) Standard programvare – fagsystemer, 2) Fri programvare – fagsystemer og 3) Eksterne utviklingsmiljøer – ny standard programvare.

*Standard programvare – fagsystemer* defineres i saken slik:

- *Markedsbasert systemløsning, klar til tilpasning for Bærum Kommune.*
- *Leverandøren eier løsningen og har full kontroll på lisensen.*
- *Bærum kommune kan ikke gjøre endringer /tilpasninger i systemet herunder integrasjoner.*

[Direktoratet for forvaltning og IKT \(Difi\) definerer](#) som tidligere nevnt et standardsystem (standard programvare) slik:<sup>37</sup> *Med standardsystem mener vi et system som er utviklet for en større kundegruppe og som kan tilpasses den enkelte kunde ved hjelp av oppsett, parametersetting eller konfigurering. Tilpasninger kan også lages i form av egne moduler utviklet spesielt for en enkelt kunde.*

*Regnskapssystemer, personalsystemer og sak- og arkivsystemer er eksempler på standardsystemer.*

Utlysningen av konkurranse om nytt økonomisystem ble kunngjort i desember 2010.<sup>38</sup>

## 3.2 Vurdering

Rådmannen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Revisjonen mener saksfremleggene om å åpne for andre løsninger, ikke er forsvarlig utredet.

- Sakene kan oppfattes som en omkamp på et tydelig politisk vedtak.
- Sakene mangler viktig informasjon.
- Saksfremleggene er ikke objektive nok.

<sup>34</sup> I tillegg vedtar formannskapet å endrer en bred konkurranse til å innhente tilbud.

<sup>35</sup> Kommunestyret 25.11.09 sak 080/09 IKT som strategisk virkemiddel i Bærum kommune, eBærum 2012.

<sup>36</sup> Eierstyring og eiendom 16.02.10 sak 003/10 Oppfølging av strategi for anvendelse av IKT - vedrørende anskaffelse av økonomisystem. Saken er unntatt offentlighet. Arkivsak 08/20510, journalpost 10/13332.

<sup>37</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Difis fagsider om offentlige anskaffelser, <https://www.anskaffelser.no/offentlige-anskaffelser-it/it-systemer/standardsystemer>.

<sup>38</sup> Prekvalifisering BØR w. 09.12.2010. Arkivsak 10/5346, journalpost 10/213562.

Det skjedde en vesentlig endring i strategien for anskaffelse av et nytt økonomisystem fra 2007 til 2011. Det var vedtatt at egenutviklede systemer skulle skiftes ut med standard programvare. Formannskapet vedtar å anskaffe LØP og BØR, og setter av en kostnadsramme for investeringene. Rådmannen iverksatte vedtaket om LØP og det kom ingen nye saker om LØP. For BØR kom det derimot fire saker om å åpne for videreutvikling av eksisterende egenutviklede løsninger. De folkevalgte gav flere signaler på at det fortsatt var standard programvare en ønsket. De vedtok bl.a. ikke forslaget om å etablere et prosjekt for å dele utvikling av det egenutviklede økonomisystemet og de vedtok at dersom rådmannen ikke ville foreslå standard programvare, skulle saken legges frem til politisk behandling på nytt. Revisjonen anser disse sakene som en omkamp på et tidligere politisk vedtak.

Tidligere vedtak om standardvare ble ikke gjengitt. Den innleide konsulent som vurderte det egenutviklede systemet, konkluderte med at det burde gjennomføres en anbudsrunde for standardssystem. Dette ble ikke formidlet til de folkevalgte.

Sakene fremstår ikke som objektive. Det er mangler og unøyaktigheter i analysene og vurderingene av egenutviklingsalternativet opp mot standardssystem. Bruken av egne definisjoner av standard programvare istedenfor nøytrale og anerkjente definisjoner er heller ikke heldig, da de kan synes å være skrevet for et bestemt formål. Sakene kan etter revisjonens vurdering fremstå som tendensiøse og vi mener dette er spesielt uheldig for behandlingen av en så viktig sak.

## 4. ER INNKJØPET GODT UTFØRT?

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Administrasjonen skal ha rasjonell og effektiv forvaltning.
- ⇒ Dersom rådmannen ikke velger standard programvare, legges saken frem til politisk behandling på nytt.
- ⇒ Rådmannen skal påse at vedtak blir iverksatt.

### 4.1 Invitasjon til prekvalifisering

For LØP fokuserte innkjøpet på standardsystem. For BØR ble det derimot (som vist i forrige kapittel) åpnet for å innhente tilbud hvor leverandører av standardsystem og fri programvare samt utviklingsmiljø ble gitt anledning til å delta.<sup>39</sup> Bærum kommunes eksisterende økonomisystem ble stilt til disposisjon for eventuell utvikling.

Dette påvirker blant annet utforming av prekvalifiseringen. I invitasjonen til prekvalifisering blir systemløsningen som skulle tilbys beskrevet slik:<sup>40</sup>

*Leverandøren inviteres til å prekvalifisere seg for å levere et markedsbasert økonomisystem:*

- a) *en systemløsning som allerede er i bruk hos andre kunder*
- b) *en systemløsning som skal utvikles, der leverandører har mulighet til å benytte Bærum kommunes nåværende økonomisystem med kildekode som grunnlag.*

### 4.2 Kravspesifikasjonen

Kravspesifikasjonen for anskaffelsen av BØR har en stor detaljeringsgrad og antall krav er svært høyt.<sup>41</sup> Antall krav og detaljeringsgraden i kravspesifikasjonen var viktig for de leverandører som eventuelt valgte å levere tilbud basert på eksisterende økonomisystem og/eller fri programvare. At konkurransen skulle åpne for alle varianter av programvare ble fremhevet som krevende av kommunens prosjektgruppe.<sup>42</sup> Dersom en bare var ute etter standard programvare, kunne kravspesifikasjonen vært mindre omfangsrik.

Å velge et standardprodukt betyr at man må akseptere at man ikke får en løsning som er skreddersydd, og at man i større grad må tilpasse prosesser og rutiner i organisasjonen til programvaren.

### 4.3 Valg av leverandør

For BØR blir det laget en detaljert og omfattende prosess for evaluering av tilbudene.<sup>43</sup> I *Evalueringsprosessen i Prosjekt BØR*, står det at åpning for tilbud fra både leverandører av standardsystem og leverandører som vil utvikle løsningen, gir prosjektet en ekstra utfordring i evalueringsprosessen.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Formannskapet 06.05.09 sak 074/09 *Vurdering av alternative løsninger for økonomistyringssystemer.*

<sup>40</sup> *Prekvalifisering BØR w. 09.12.2010.* Arkivsak 10/5346 journalpost 10/213564.

<sup>41</sup> *Konkurranse nr.10/5346 Økonomisystemløsning trinn 2,* Arkivsak 10/5346 journalpost 11/21399.

<sup>42</sup> *Difi,* Arkivsak 08/20510 journalpost 11/139175.

<sup>43</sup> Oppsummert i: *Bør – Innstilling til styringsgruppen om valg av leverandør,* 02.11.11, side 1 -3, Arkivsak 10/5346.

Revisjonen kan ikke finne journalposten i arkivsaken, men har fått dokumentet tilsendt.

<sup>44</sup> *Evalueringsprosessen i Prosjekt BØR, Vedtatt per 09.12.2010.* Arkivsak 10/5346 journalpost 11/119073.

For BØR var det 5 firma som søkte om prekvalifisering.<sup>45</sup> Tre av leverandørene ble vurdert som kvalifisert men en trakk seg. Det var da tilbud om to systemer: Agresso og Oracle Financial.<sup>46</sup> På et tidspunkt trekker en av de to seg. Representanten fra Anskaffelsenheten anbefalt da å avlyse konkurransen.<sup>47</sup> Den som trakk seg kom så inn igjen.

[En hovedbegrunnelse](#) for å investere i standard programvare som også brukes av andre kommuner, er at dette ville kunne gi mindre opplæringsbehov av nytilsatte og legge til rette for bedre samarbeid.<sup>48</sup> [En analyse](#) viser at det den gang var fire økonomisystemer på markedet; Agresso, Oracle Financial, Visma, og IBM.<sup>49</sup> Agresso hadde levert økonomisystem til over 180 kommuner<sup>50</sup> deriblant Drammen, Asker og Oslo.<sup>51</sup> Oracle Financial hadde kun levert til noen få fylkeskommuner.<sup>52</sup> I dag har Agresso og Visma en markedsandel på 95 % av kommunene.<sup>53</sup> Oracle Financial er fortsatt en ubetydelig aktør i markedet.

I evalueringen mangler det skriftlige beskrivelser av hvorfor poenggivelsen mellom leverandørene er forskjellig. Et eksempel på dette er f.eks. kravene til prosjektgjennomføring.<sup>54</sup> Det er ikke dokumentert hvorfor leverandørene har fått trekk eller tillegg i vurderingene. Dette ville være særlig interessant i de tilfellene dette har hatt direkte utslagsgivende effekt.

I innstillingen til styringsgruppen er det påpekt at leverandøren av Agresso hadde presisert at de leverer standard programvare og at de leverte et mindre detaljert planverk. Dette gir dem lavere skår i evalueringen av kvalitet enn konkurrenten.<sup>55</sup> Det står også at rådmannen har bestilt en uavhengig vurdering av planverket i tilbudet på Oracle Financial fra Cap Gemini.<sup>56</sup> Tilbudet på Agresso fra Ergo Group fikk ikke en slik vurdering.

Kommunen har allerede kjøpt inn Agresso for lønn og personal (LØP) og ca. 90 % av norske kommuner har samme leverandør for både økonomi, lønn og personal.<sup>57</sup> Å ha samme leverandør gir lavere kostnader til prosjektgjennomføring, forvaltning og drift.

---

<sup>45</sup> BØR – Innstilling til styringsgruppen om valg av leverandør. Arkivsak 10/5346 journalpost ikke oppgitt.

<sup>46</sup> Bør – Innstilling til styringsgruppen om valg av leverandør, 02.11.11, Arkivsak 10/5346.

<sup>47</sup> Notat vurdering av avlysning/kansellering i [www.doffin.no](http://www.doffin.no). Arkivsak 10/5346 journalpost 11/102689.

<sup>48</sup> Formannskapet 27. 06.07 sak 127/07 *Utskifting av egenutviklede IKT-systemer*. Saksfremlegget og side 4 og 8 i redegjørelsen.

<sup>49</sup> *En analyse av kommuners økonomi-, lønn- og HRsystemer i Danmark, Sverige og Norge. Trender, likheter og ulikheter*, BDO Utredning og Analyse, desember 2014, side 2.

<sup>50</sup> *Konsekvenser ved skifte av økonomisystem i Bærum kommune*, internt notat fra 2006, sier at innenfor økonomisystem er markedet i hovedsak delt mellom Agresso og Visma med om lag 180 kommuner hver.

<sup>51</sup> Tilbudsbrev om Agresso, Arkivsak 10/5346 journalpost 11/119543.

<sup>52</sup> Tilbudsbrev om Oracle financial, Arkivsak 10/5346 journalpost 11/119676.

<sup>53</sup> *En analyse av kommuners økonomi-, lønn- og HRsystemer i Danmark, Sverige og Norge. Trender, likheter og ulikheter*, side 2.

<sup>54</sup> Krav under punkt A.1 Framdrift og leveranser krav A 1.2.1 til. 1.2.3.

<sup>55</sup> Bør – Innstilling til styringsgruppen om valg av leverandør, 02.11.11, side 4, Arkivsak 10/5346 revisjonen kan ikke finne journalposten i arkivsaken men har fått den tilsendt.

<sup>56</sup> Bør – Innstilling til styringsgruppen om valg av leverandør, 02.11.11, side 3, Arkivsak 10/5346 revisjonen kan ikke finne journalposten i arkivsaken men har fått den tilsendt.

<sup>57</sup> *En analyse av kommuners økonomi-, lønn- og HRsystemer i Danmark, Sverige og Norge. Trender, likheter og ulikheter*, side 3.

Oracle Financial er 28 % dyrere enn Agresso, men blir likevel valgt.<sup>58</sup> Finansavisen har en artikkel om kjøpet med tittel: *Valgte uprøvd og dyrest*.<sup>59</sup> I vurderingene av kostnadsforskjellen er vedlikeholdskostnader kun lagt inn i vurderingen for ett år, mens normal praksis er at det minimum er 3 år som legges inn i kalkylene.

Cap Gemini med Oracle Financial vinner fordi de får best vurdering på kvalitet.<sup>60</sup> Innstillingen påpeker at tilbudet fra Ergo Group med Agresso ikke tilfredsstillter alle krav kommunen har satt og at leverandøren har presisert at de leverer et standardsystem.<sup>61</sup> Dette gir dem lavere skår i evalueringen enn Oracle Financial.

I tillegg fremheves at leverandøren av Oracel vil ta *dra-ansvaret* på de fleste områder, mens leverandøren av Agresso tillegger Bærum kommune *dra-ansvaret*. Revisjonen kan ikke se at dette fremkommer som et krav i kravspesifikasjonen.<sup>62</sup>

I evalueringen og innstillingen er betydningen av relevante referanser tillagt lite vekt. I vurderingen er det heller ikke nevnt i særlig grad at Bærum kommune hadde interne referanser for Agresso som var innkjøpt for LØP.

#### 4.4 Kontraktsform

For LØP ble det inngått en standard kjøpsavtale.

I utlysninger ble det åpnet for 4 ulike typer kontrakter avhengig av hvilke teknologi som ble valgt.<sup>63</sup> Avtaleformen som ble valgt er basert på utviklings- og tilpasningsavtalen (SSA-T).<sup>64</sup>

Når det gjelder egnethet [beskriver Difi denne kontraktsformen slik](#):<sup>65</sup> *Avtalen er egnet for kjøp av programvare som skal utvikles eller tilpasses for kunden dersom kunden ikke på forhånd kan spesifisere nøyaktig hvordan programvaren skal utvikles/tilpasses (du har behov for leverandørens ekspertise). Avtalen er egnet der leverandørens spesifiseringsarbeid (utarbeidelse av detaljspesifikasjon) ønskes gjennomført i nært samarbeid med kunden.*

En alternativ avtaleform kunne vært *Kjøpsavtalen (SSA-K)*. [Denne avtaleformen beskriver Difi slik](#):<sup>66</sup> *Avtalen er egnet til kjøp av IT-utstyr og/eller programvare. Avtalen er også egnet for kjøp av tilpasning av programvare dersom du på forhånd kan spesifisere nøyaktig hvordan IT-utstyret og/eller programvaren skal tilpasses. Leverandøren leverer utstyret og/eller programvaren ferdig tilpasset.*

<sup>58</sup> Avtalen mellom Bærum kommune og Capgemini AS av 29.11.2011. Arkivsak 10/5346 journalpost 12/22943.

<sup>59</sup> *Valgte uprøvd og dyrest*, Finansavisen 27.02.12.

<sup>60</sup> Kvalitet var vurdert i forhold til: Leveranseevne, Funksjonalitet/brukervennlighet og Teknisk løsning/plattform.

<sup>61</sup> *Bør – Innstilling til styringsgruppen om valg av leverandør*, 02.11.11, side 5. Arkivsak 10/5346.

<sup>62</sup> *Konkurranse nr.10/5346 Økonomisystemløsning trinn 2*, Arkivsak 10/5346 journalpost 11/21399.

<sup>63</sup> *Invitasjon til prekvalifisering, trinn 1*, side 5. Arkivsak 10/5346 journalpost 10/213563.

<sup>64</sup> Avtalen mellom Bærum kommune og Capgemini AS av 29.11.2011. Arkivsak 10/5346 journalpost 12/22943. Revisjonen får opplyst at denne avtalen ble kvalitetssikret av eksternt advokatfirma.

<sup>65</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Difis fagsider om offentlige anskaffelser,

<https://www.anskaffelser.no/verktøy/utviklings-og-tilpasningsavtalen-ssa-t>

<sup>66</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Difis fagsider om offentlige anskaffelser,

<https://www.anskaffelser.no/search/site/SSA-K>



Avtalen som blir inngått er på over 700 sider med en høy grad av detaljering. Leverandøren påpekte at det var høy risiko knyttet detaljeringsnivået. I oppfølgingen av denne avtalen oppstår det uenighet mellom partene knyttet til tolkningen av avtalen.<sup>67</sup>

## 4.5 Prisavtale

For LØP ble billigste leverandør valgt og inngått avtale med en gitt pris på leveransen - fastpris. Dette innebærer at leverandøren fikk et avtalt beløp for ferdig innført løsning. Som nevnt ble vedtatt ramme overholdt for LØP.

For BØR ble det inngått en [målprisavtale](#) for hoveddelen av leveransen på 19 mill.<sup>68</sup> Med en slik avtale deler leverandøren og kunden kostnaden/risikoen ved overskridelser. Kostnaden ble vesentlig høyere enn det som fremgår av kontrakten og det som var vedtatt.

Med de detaljerte kravene som ble stilt i dette konkurransegrunnlaget, er det tvilsomt om noen leverandør hadde vært villig til å inngå en avtale med fast pris.

## 4.6 Vurdering

Revisjonen mener det er flere uheldige forhold ved innkjøpsprosessen som har bidratt til at prosjektet gikk ut over sine rammer.

- Åpning for flere alternativer er en viktig forklaring på overskridelsene. Dette medførte:
  - Det måtte utarbeides en kravspesifikasjon med større omfang og flere detaljer enn det som er normalt ved kjøp av standard programvare.
  - Kravspesifikasjonen kan også ha bidratt til at den dyreste leverandør ble valgt.
- Avtaleformen var lite egnet for standard programvare.
- Avtalen ble for detaljert for kjøp og implementering av standard programvare.

Det ble åpnet for flere mulige "teknologivalg", ikke bare standard programvare. Konsekvensene ble at det ble utarbeidet en kravspesifikasjon med svært mange detaljerte krav for å ivareta behovet for andre teknologivalg enn standard programvare.

Anskaffelse av standard programvare skiller seg vesentlig fra utvikling av en ny spesialtilpasset løsning. Til sammenlikning vil spesifikasjonen man trenger for å anskaffe et ferdighus skille seg vesentlig fra å anskaffe et arkitekttegnert hus. Dersom man i anskaffelsesprosessen hadde avgrenset seg til standard programvare, kunne kravspesifikasjonen vært betydelig enklere.

Det å anskaffe standard programvare betyr at man i større grad må tilpasse organisasjon og prosesser til programvaren enn ved egenutvikling. Kostnadene ved ikke å legge dette til grunn fra starten av i et prosjekt kan bli betydelige. Revisjonen mener at de som har hatt

---

<sup>67</sup> Formannskapet 18.03.15 sak 034/15 *Prosjekt BØR - nytt økonomisystem – orientering*, Arkivsak 15/122242, journalpost 15/57689 Unntatt offentlighet § 23, samt rådmannens muntlige informasjon til kommunestyret 25.03.15. Oversendt revisjonen fra rådmannen.

<sup>68</sup> Avtalens vedlegg 7 side 4. Journalpost 19/5346.



ansvaret for innkjøpet i for liten grad har hensyntatt dette. Dette har påvirket kostnadene for innkjøpet, for prosjektgjennomføringen, og vil også få konsekvenser for løpende vedlikehold.

Revisjonen er kritisk til valget mellom tilbudene. Det kom tilbud om to systemer som begge var standard programvare. En av hovedbegrunnelsene for å gå over til standard programvare var behovet for samarbeid med andre kommuner. Programvaren som ble valgt var ikke i bruk i andre kommuner, mens den som ikke ble valgt var en av de to dominerende programvarene blant kommuner. Poenget med å få et system som også brukes av andre kommuner, falt dermed bort.

Programvaren som ble valgt var klart dyrest. Grunnen til at den andre programvaren ikke ble valgt, synes å være at dette tilbudet ikke tilfredstilte alle kravene som var satt av kommunen. Dette kan igjen ha sammenheng med at kravspesifikasjonen var for detaljert for standard programvare. I tillegg hadde kommunen kjøpt lønns- og personalsystem fra den billigste leverandøren. At LØP og BØR ikke ble kjøpt inn som en helhetlig leveranse, fra en leverandør, førte til økte kostnader med prosjektgjennomføring, forvaltning og drift.

Det ville vært bedre oppfølging av kommunestyrets budsjettvedtak og de vedtatte føringene for investeringen, om kostnadsforskjellen, relevante referanser i kommunemarkedet og standardvare hadde vært tillagt større vekt. Dersom dette hadde vært tillagt stor vekt, så hadde det andre tilbudet kommet best ut i evalueringen.

Revisjonen mener avtalen som ble inngått var lite egnet for et prosjekt som skulle kjøpe og implementere standard programvare. Avtaleformen som ble valgt, beskrives av DIFI som egnet når kunden ikke på forhånd kan spesifisere nøyaktig hvordan programvaren skal utvikles. Innholdet i den inngåtte avtalen var likevel svært spesifisert. Det bestilles et ferdighus, men kontrakten er laget for et arkitekttegnet hus. Avtalen ble for detaljert og komplisert, og dette kan ha bidratt til uenigheter om tolkningen som igjen kan ha ført til overskridelser.

Det ble inngått målprisavtale som gir langt større risiko for at budsjettvedtaket ikke ville bli overholdt. Den omfattende kravspesifikasjonen førte sannsynligvis til at ingen leverandører ville ha inngått fastprisavtale. En fastprisavtale, som ble inngått for LØP, ville gitt langt bedre sikkerhet for at budsjettet ville bli overholdt.

Revisjonen er skeptisk til om innkjøpet kan karakteriseres som standard programvare. Det ble innkjøpt standardprogram, men det var ikke standard blant kommuner. I tillegg fokuserte evalueringsprosessen, i liten grad på standard programvare, og mye på utvikling og spesialtilpasning. Kravspesifikasjonen er svært omfattende og avtalen var utformet for utvikling.

## 5. ER SAKENE OM ØKONOMIEN FORSVARLIG UTREDET?

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Rådmannen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.
- ⇒ Kommunestyrets budsjettvedtak skal følges.

### 5.1.1 Funn/fakta

I [2007 foreslår rådmannen](#) at utskifting av egenutviklede systemer (lønn/personal og økonomi) godkjennes med en kostnadsramme på kr 86 mill.<sup>69</sup> [Sak til formannskapet](#) redegjør for kostnaden til fellesprosjektet.<sup>70</sup> I vedleggene er kostnaden for økonomisystemet spesifisert til [41 mill.](#)<sup>71</sup> Det står at kostnadsanslaget er basert på kunnskap samlet inn ved erfaringsutveksling med andre kommuner, samtaler med leverandører, IKT-miljø internt og eksternt, og at det er lagt inn en sikkerhetsmargin på 20 % for uforutsette kostnader.

I 2010 er kostnadsrammen for BØR oppgitt til å være [42 mill.](#)<sup>72</sup> Det er ikke kommentert at eller hvorfor, dette er økt fra 41 mill.

I 2011 varsles det i handlingsprogrammet at totalkostnaden [vil øke](#) og at rådmannen vil komme tilbake til dette.<sup>73</sup> I november blir kontrakten inngått med totalpris på 19 mill.<sup>74</sup>

I 2013 blir kostnadsrammen [økt med 15 mill. til totalt 58 mill.](#)<sup>75</sup> Det varsles også at kostnadene kan bli høyere. Det står videre at prosjektets kostnadsramme har stått fast siden 2006 og at denne er 43 mill. Disse opplysningene stemmer ikke med det som tidligere er opplyst. Økningen er for øvrig ikke tilstrekkelig til å hindre overforbruk i slutten av året.

I 2014 opplyses det at foreløpige beregninger gir [økt behov på 27 mill. til 85 mill.](#)<sup>76</sup> Det er ikke opplyst hva kostnadsrammen er eller hvorfor den må økes, bortsett fra at prosjektet er betydelig forsinket. Økningen er ikke tilstrekkelig til å hindre overforbruk en knapp måned senere.

I 2015 blir rammen [økt med 45 mill. til 130 mill.](#)<sup>77</sup> Det redegjøres grundig for utviklingen fra første ramme og fremover. Saksfremleggene inneholder relevante og korrekte opplysninger. Økningen er likevel ikke tilstrekkelig til å hindre overforbruk dette året.

I 2016 blir rammen [økt med 16 mill. til 146 mill.](#)<sup>78</sup> Det vises til grundig redegjørelse.<sup>79</sup>

---

<sup>69</sup> Kommunestyret 20.06.07 sak 061/07 *Tertialrapport 1/2007*, side 56.

<sup>70</sup> Formannskapet 27. 06.07 sak 127/07 *Utskifting av egenutviklede IKT-systemer*.

<sup>71</sup> Vedlegg 3 i saken.

<sup>72</sup> Kommunestyret 02.12.09 sak 092/09 *Handlingsprogram 2010 – 2013*, side 124. Handlingsprogrammet er ikke tilgjengelig på saken.

<sup>73</sup> Kommunestyret 14.12.11 sak 077/11 *Handlingsprogram 2012 – 2015*, side 174.

<sup>74</sup> Kommunestyret 30.05.12 sak 026/12 *Årsrapport 2011- Bærum kommune*, side 99 og Avtalens vedlegg 7 side 4. Journalpost 19/5346.

<sup>75</sup> Kommunestyret 19.06.13 sak 051/13 *Økonomimelding I 2013*, side 81.

<sup>76</sup> Kommunestyret 10.12.14 sak 109/14 *Økonomimelding II 2014*, side 61.

<sup>77</sup> Kommunestyret 27.05.15 *Økonomimelding I 2015*, side 21 og 59.

Regnskapsoversikten for BØR-prosjektet viser at prosjektet overskred vedtatt ramme tre år på rad.<sup>80</sup> Overskridelsen var 9 mill. i 2013, 6 mill. i 2014 og 2 mill. i 2015. I 2014 vedtok kommunestyret å øke kostnadsrammen i desember<sup>81</sup> og ved årsskiftet samme år var rammen allerede overskredet med 6 mill.

## 5.2 Vurdering

Revisjonen mener sakene som ble fremlagt for folkevalgte organer om økonomien i BØR, ikke var forsvarlig utredet og at kommunestyrets budsjettvedtak i liten grad ble fulgt.

- Investeringsprosjektet ender 256 % over kostnadsrammen de folkevalgte vedtok ved oppstart.
- De folkevalgte måtte vedta høyere kostnadsramme 6 ganger.<sup>82</sup>
- Det opplyses om en økning på 27 mill. uten å opplyse hva kostnadsrammen er eller hvorfor den må økes.
- Vedtatt budsjett ble overskredet tre år på rad.
- I to saker oppgis feil kostnadsramme som siden legges til grunn. Begge gangene økes rammene med en mill. uten at dette er omtalt som en økning.

Revisjonen mener funnene er alvorlig. Usikre forslag til kostnadsrammer er ikke et godt grunnlag for politiske prioriteringer. Beslutningsprosessen i folkevalgte organ kan påvirkes hvis kostnadene ved et investeringsprosjekt er vesentlig underestimert. Prisen kan være avgjørende for om de folkevalgte ønsker å sette i gang eller avbryte en investering. Underbudsjettering kan føre til at andre og kanskje bedre investeringer med mer realistiske kostnadsestimat, ikke blir gjennomført.

Den folkevalgte styringen er også avhengig av tilstrekkelig og korrekt informasjon underveis. Dersom de folkevalgte, etter at investeringen var vedtatt, hadde blitt informert om hva sluttsommen ville bli, kunne de vedtatt endringer, valgt å skrinlegge prosjektet, omorganisere, kutte i deler av prosjektet eller liknende.

---

<sup>78</sup> Kommunestyret 25.05.16 sak 048/16 *Økonomimelding I 2016*, side 21 og side 86.

<sup>79</sup> Redegjørelse gitt i formannskapet 01.12.15 sak 144/15 *Nytt økonomisystem (BØR-prosjektet)*.

<sup>80</sup> Epost fra økonomienheten til revisjonen 27.05.16. Regnskap (P) sum objekt: 913401,913402 og 914559.

<sup>81</sup> Kommunestyret 10.12.14 sak 109/14 *Økonomimelding II 2014*. I økonomimeldingen opplyses at estimatene er foreløpige. Estimaten er gitt per regnskap juli og saken er fremsendt av rådmannen i september. Rådmannens foreløpige estimat ble altså levert flere måneder i forveien.

<sup>82</sup> Revisjonen legger Finansdepartementets definisjon av kostnadsramme til grunn: *Kostnadsrammen angir hvor mye beslutningstakerne har satt av for å finansiere prosjektet. Den inkluderer usikkerhetsavsetning som ikke forventes brukt i prosjektet og som ikke disponeres av prosjektet.*

## 6. ER PROSJEKTSTYRINGEN GODT ORGANISERT?

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

- ⇒ Administrasjonen skal ha rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale fellesinteresser.

### 6.1.1 Funn/fakta

I Økonomimelding I 2015 opplyser rådmannen at det er iverksatt flere tiltak for å styrke styringen av BØR-prosjektet, herunder innhentet eksterne faglige råd i forhold til innspill til hvordan slutføring og innføring best mulig kan gjennomføres.<sup>83</sup>

I Økonomimelding II 2015 opplyses at prosjektet har blitt restrukturert, replanlagt, og at prosjektledelsen og styringen av prosjektet er styrket.<sup>84</sup>

Formannskapet fikk i desember 2015 en sak der det opplyses at rådmannen har iverksatt en rekke tiltak som følge av en ekstern gjennomgang:<sup>85</sup>

- ny og helhetlig styringsmodell, ny og utvidet prosjektledelse, replanlagt prosjekt
- restrukturert og samlokalisert alle aktører i prosjektet under samlet ledelse
- etablert innførings- og utrullingsapparat, og forberedt etablering av forvaltningsorganisasjon

Handlingsprogram 2016 - 2019 sier prosjektet med basis i ekstern gjennomgang vinteren 2015 er reorganisert med blant annet ny og utvidet prosjektledelse.<sup>86</sup>

Rådmannen har angitt flere relevante tiltak til revisjonen.<sup>87</sup>

Revisjonen har fått tilgang til rapporten fra det eksterne konsulentselskapet som danner grunnlaget for rådmannens tiltak.<sup>88</sup> Rapporten bygger på 26 intervjuer og gjennomgang av dokumenter, og vurderer 13 sentrale områder ved prosjektet på en skala fra 1 til 5.

Områdene som er vurdert i prosjektet er: kontraktstyring, prosjektledelse og prosjektintegrasjon, styringsmodell, omfangsstyring, tiddstyring, kvalitetsstyring, risikostyring, ressurser (bemanning) og økonomisk styring.

Rapporten viser at prosjektet gjennomgående får dårlige karakterer på alle områdene som er vurdert. På bakgrunn av at rådmannen allerede har tatt rapporten i bruk i sitt forbedringsarbeid<sup>89</sup>, vil revisjonen ikke gi en detaljert gjengivelse av funnene i rapporten. I stedet trekker vi frem noen momenter vi mener har betydning for vår rapport:

<sup>83</sup> Kommunestyret 27.05.15 sak 044/15 Økonomimelding I 2015, side 59.

<sup>84</sup> Kommunestyret 18.11.15 sak 088/15 Økonomimelding II 2015, side 18.

<sup>85</sup> Formannskapet 01.12.15 sak 144/15 Nytt økonomisystem (BØR-prosjektet).

<sup>86</sup> Kommunestyret 11.12.14 sak 105/13 Handlingsprogram 2016 - 2019 side 137.

<sup>87</sup> Epost 30.05.16 fra direktør organisasjon og utvikling.

<sup>88</sup> Oppstartsanalyse av BØR prosjektet – Sluttleveranser til bruk i videre planlegging av prosjektet, versjon 1, Akselera Value through experience, 18.06.15.

<sup>89</sup> I konsulentrapporten vises det også flere ganger til at kommunen allerede har iverksatt tiltak.

- Bærum kommune har hatt stort fokus på at alle krav som er satt skal oppfylles.
- Manglende kommunikasjon og samarbeid – arbeidet i «separate siloer».
- Kunde- leverandørforhold i større grad enn samarbeid.
- Ulike tolkninger av kontrakten
- Uklare roller og ansvar for deltagerne i prosjektet
- Mangler løsningsarkitekter på kunde- og leverandørsiden
- Svake felles planer på flere områder
- Svakheter i risikostyringen
- Manglende styring av omfanget på systemet – dette har gitt konsekvenser for estimering av ressursbehov.
- Mangler på enkelte typer kompetanse på leverandør- og kundesiden.
- Svak økonomisk oppfølging.
- Kostnad og tid har i perioder hatt for lav prioritet.

I konsulentrapporten gis det klart uttrykk for at fokus på kvalitet og funksjonalitet har gått på bekostning av tid og kostnad.

Prosjektleder for BØR ble hentet inn eksternt etter offentlig utlysning av engasjement.

## 6.2 Vurdering

Revisjonen mener det er åpenbart at det har vært vesentlige svakheter ved viktige deler av prosjektstyringen underveis i prosjektet, og at dette med stor sannsynlig har hatt konsekvenser for kostnadene.

Revisjonen mener også at den omfattende kravspesifikasjonen i kombinasjon med at prosjektledelsen har vært opptatt av at leverandøren skal oppfylle alle krav, kan ha vært avgjørende for kostnadene.

Revisjonen mener videre at rådmannen har grepet fatt i de organisatoriske problemene med prosjektet og at dette er formidlet til de folkevalgte.

## 7. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Kontrollutvalget ville undersøke årsaker til at prosjektet overskredet rammene og om administrasjonen har fulgt gjeldende bestemmelser.

Innkjøpsregelverket er fulgt i investeringen og mye godt arbeid er utført av de ansatte som har vært involvert. Rapporten fokuserer på forbedringsområder.

### 7.1 Hovedfunn

- Åpningen for andre løsninger enn standard programvare medførte overskridelser.
- Svak prosjektstyring medførte overskridelser.
- Saksfremleggene om å åpne for andre løsninger var ikke forsvarlig utredet.
- Budsjettforslag og informasjonen om økonomien var ikke forsvarlig utredet.

#### **Åpningen for andre løsninger enn standard programvare medførte overskridelser**

Formannskapet vedtar i 2007 å skifte ut de egenutviklede IT-systemene for lønn og økonomi med standard programvare. Året etter initierer administrasjonen omkamp for videreutvikling av det egenutviklede økonomisystemet. Det ender med at konkurransen for BØR åpnes for at utviklingsmiljø og fri programvare får delta i tillegg til leverandører av standard programvare. Denne åpningen fører til at det må lages en svært omfattende kravspesifikasjon som er lite egnet for standardvare. Kravspesifikasjonen en trenger for å anskaffe et arkitekttegnet hus skiller seg vesentlig fra spesifikasjonen for et ferdighus. Dette førte antakelig til at det bare kom to tilbud om standardvare, at man ikke valgte den erfarne leverandøren, at den billigste leverandøren ikke ble valgt og at det ikke ble inngått en fastprisavtale. Kontrakten blir også for detaljert for standardvare, som førte til store komplikasjoner for gjennomføringen.

Kontrasten til den parallelle investeringen – LØP, er slående. LØP fulgte lojalt vedtaket om å kjøpe standard programvare, inngikk fastprisavtale og holdt vedtatt kostnadsramme.

#### **Svak prosjektstyring medførte overskridelser**

I en ekstern konsulentrapport fra våren 2015 vurderes prosjektstyringen gjennomgående dårlig på vesentlige områder, herunder bl.a. økonomistyring og risikohåndtering. Konsulentrapporten gir også klart uttrykk for at kommunens fokus på avtalens krav har gått på bekostning av tid og kostnad. Revisjonen mener dette i kombinasjon med en omfattende kravspesifikasjon, har vært sentrale kostnadsdrivere i prosjektet.

#### **Saksfremleggene om å åpne for andre løsninger var ikke forsvarlig utredet**

Sakene om videreutvikling av eget system, mangler vesentlig informasjon og fremstår ikke som objektive. Bl.a. ble tidligere vedtak om standard programvare ikke gjengitt, en uavhengig konsulents kritiske konklusjon ble ikke videreformidlet, og det brukes ikke nøytrale definisjoner av standard programvare. Sakene burde vært bedre kvalitetssikret og antakelig stoppet, før politisk behandling. Sakene fremstår som en omkamp på et tydelig politisk vedtak om å skifte ut egenutviklede systemer med standard programvare, der de

folkevalgte i behandlingen av sakene også tydelig signaliserte at de fortsatt ønsket standard programvare.

### **Budsjettforslag og informasjonen om økonomien var ikke forsvarlig utredet**

Det er ikke godt grunnlag for politiske prioriteringer når budsjettet overskrides med 100 mill. eller 256 %. Underveis i prosjektet måtte de folkevalgte vedta høyere kostnadsramme 6 ganger. I to saker ble det oppgitt feil kostnadsramme som ble lagt til grunn i senere budsjetter. Ved ett tilfelle ble det presentert en økning på 27 mill. uten opplysninger om hva rammen var eller hvorfor den må økes. Disponibelt budsjett ble også overskredet tre år på rad. Revisjonen mener en fastprisavtale ville gitt langt bedre sikkerhet for at budsjettet ville bli overholdt. Når de folkevalgte skal vedta rammen er dette noe som bør tillegges vekt.

Beslutningsprosessen i folkevalgte organer kan påvirkes hvis kostnadene ved en investering er vesentlig underestimert. Prisen kan være avgjørende for om de folkevalgte beslutter å sette i gang investeringen. Den folkevalgte styringen er også avhengig av tilstrekkelig og korrekte informasjon underveis i prosjektet. Dersom de folkevalgte tidlig hadde blitt informert om hva sluttsummen ville bli, kunne de vedtatt endringer bl.a. ha valgt å skrinlegge prosjektet, omorganisere, kutte i deler av prosjektet, eller annet.

## **7.2 Anbefalinger**

Funnene ligger tilbake i tid og rådmannen har gjennomført en rekke relevante tiltak siden. Bl.a. er IT området reorganisert og IT er løftet inn i rådmannens ledermøte. Ny styringsmodell for IT er under etablering og felles prosjektmetodikk er besluttet og under implementering. Revisjonen understreker viktigheten av at rådmannen sikrer at tiltakene faktisk gir bedre overordnet styring av investeringene.

Revisjonen mener det er et klart behov for å sikre god overordnet styringen av investeringene med evne til å gjøre større tiltak i prosjektene der det er nødvendig. Dessuten bør det sikres bedre prosjektledelse og bedre informasjon om prosjektene.

Revisjonen foreslår at de folkevalgte vedtar følgende anbefalinger til rådmannen:

1. Det bør sikres god overordnet styring av investeringene.
2. Det bør utarbeides en prosedyre for vurdering av stans i investeringer som ikke går som forutsatt.
3. Kompetansen til prosjektlederne bør styrkes for å sikre bedre kontroll med økonomi, risiko, tidsbruk og kvalitet.
4. Rådmannen bør ha rutiner for å vurdere bruk av ekstern kvalitetssikring for større prosjekter.





## KILDER

### Kommunestyret

Kommunestyret 16.06.04 sak 045/04 *IKT-strategi, prosjektbeskrivelser og budsjettrammer*. (Ikke tilgjengelig på nett).

Kommunestyret 20.06.07 sak 061/07 *Tertialrapport 1/2007*.

Kommunestyret 18.06.08 sak 046/08 *Tertialrapport - 1 2008*.

Kommunestyret 03.12.08 sak 090/08 *Handlingsprogram 2009 – 2012*.

Kommunestyret 27.05.09 sak 034/09 *Bærum kommune - Årsrapport 2008*.

Kommunestyret 17.06.09 sak 049/09 *Tertialrapport 1/2009*.

Kommunestyret 25.11.09 sak 080/09 *IKT som strategisk virkemiddel i Bærum kommune, eBærum 2012*.

Kommunestyret 02.12.09 sak 092/09 *Handlingsprogram 2010 – 2013*. Ikke tilgjengelig på saken.

Kommunestyret 16.06.10 sak 038/10 *Bærum kommune - Årsrapport 2009*.

Kommunestyret 08.12.10 sak 085/10 *Handlingsprogram 2011 - 2014*.

Kommunestyret 01.06.11 sak 037/11 *Årsrapport 2010 - Bærum kommune*.

Kommunestyret 14.12.11 sak 077/11 *Handlingsprogram 2012 – 2015*.

Kommunestyret 30.05.12 sak 026/12 *Årsrapport 2011- Bærum kommune*.

Kommunestyret 12.12.12 sak 083/12 *Handlingsprogram 2013 - 2016*.

Kommunestyret 29.05.13 sak 044/13 *Årsrapport 2012 - Bærum kommune*.

Kommunestyret 19.06.13 sak 051/13 *Økonomimelding I 2013*.

Kommunestyret 11.12.13 sak 102/13 *Økonomimelding II 2013*.

Kommunestyret 11.12.13 sak 105/13 *Handlingsprogram 2014 - 2017*.

Kommunestyret 18.06.14 sak 066/14 *Årsrapport 2013 - Bærum kommune*.

Kommunestyret 10.12.14 sak 109/14 *Økonomimelding II 2014*.

Kommunestyret 11.12.14 sak 105/13 *Handlingsprogram 2016 - 2019*.

Kommunestyret 25.03.15 *Rådmannens muntlige informasjon til kommunestyret 25.03.15*.

Kommunestyret 27.05.15 sak 044/15 *Økonomimelding I 2015*.

Kommunestyret 27.05.15 sak 043/15 *Årsrapport 2014 – Bærum kommune*.

Kommunestyret 18.11.15 sak 088/15 *Økonomimelding II 2015*.

Kommunestyret 25.05.16 sak 048/16 *Økonomimelding I 2016*.

### Kontrollutvalget

Kontrollutvalget 08.02.16 sak 014/16 *Forslag forvaltningsrevisjon om investeringen i økonomisystem*.

Kontrollutvalget 09.05.16 sak 036/16 *Investeringer som vedtatt?*

### Formannskapet

Formannskapet 24.09.03 sak 139/03 *IKT-strategi for perioden 2003-2007*. Ikke tilgjengelig på nett.

Formannskapet 27. 06.07 sak 127/07 *Utskifting av egenutviklede IKT-systemer*, vedlegg 3 og vedlegg 4.

Formannskapet 27. 06.07 sak 127/07 *Utskifting av egenutviklede IKT-systemer*.

Formannskapet 06.05.09 sak 074/09 *Vurdering av alternative løsninger for økonomistyringsystemer*.

Formannskapet 06.05.09 sak 074/09 *Vurdering av alternative løsninger for økonomistyringssystemer*, vedlegg 2.  
Formannskapet 25.05.14 sak 114/14 *Forslag ny IT-strategi 2014-2020*.  
Formannskapet 18.03.15 sak 034/15 *Prosjekt BØR - nytt økonomisystem – orientering*.  
Unntatt offentlighet § 23. Arkivsak 15/122242, journalpost 15/57689.  
Formannskapet 01.12.15 sak 144/15 *Nytt økonomisystem (BØR-prosjektet)*.  
Formannskapet 18.03.15 sak 034/15 *Prosjekt BØR – nytt økonomisystem – orientering*.  
Saken er unntatt offentlighet.

### **Eierstyring og eiendom**

*En analyse av kommuners økonomi-, lønn- og HRsystemer i Danmark, Sverige og Norge. Trender, likheter og ulikheter*. BDO Utredning og Analyse, desember 2014.  
Eierstyring og eiendom 26.08.08 sak 026/08 *Deling av økonomisystem*.  
Eierstyring og eiendom 26.08.08 sak 026/08 *Deling av økonomisystem*, vedlegg 2.  
Eierstyring og eiendom 11.11.08 sak 040/08 *Utvikling og deling av økonomisystem*.  
Eierstyring og eiendom 16.02.10 sak 003/10 *Oppfølging av strategi for anvendelse av IKT - vedrørende anskaffelse av økonomisystem*. Arkivsak 08/20510, journalpost 10/13332. Saken er unntatt offentlighet.  
*Evalueringsprosessen i Prosjekt BØR, Vedtatt per 09.12.2010*. Arkivsak 10/5346 journalpost 11/119073.

### **Arkivsaker**

*Avtale mellom Bærum kommune og Capgemini AS av 29.11.2011*. Arkivsak 10/5346 journalpost 12/22943.  
*Avtale mellom Bærum kommune og Capgemini AS av 29.11.2011*. Vedlegg 7. Arkivsak 10/5346 journalpost 19/5346.  
*BØR - Innstilling til styringsgruppen om valg av leverandør av 02.11.2011*, Arkivsak 10/5346 journalpost ikke oppgitt og ikke mulig å finne på saken.  
*Bør – Innstilling til styringsgruppen om valg av leverandør, 02.11.11*, Arkivsak 10/5346. Difi, Arkivsak 08/20510 journalpost 11/139175.  
*Invitasjon til prekvalifisering, trinn 1*, Arkivsak 10/5346 journalpost 10/213563.  
*Konkurranse nr.10/5346 Økonomisystemløsning trinn 2*, Arkivsak 10/5346 journalpost 11/21399.  
Møteinnkalling 31.03.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/29072.  
Møteinnkalling 31.03.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/29072.  
Møtereferat 05.05.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/08/40756.  
Møtereferat 14.04.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/33771.  
Møtereferat 14.04.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/33771.  
Møtereferat 31.03.08 Arkivsak 08/7579, journalpost 08/29073.  
*Notat vurdering av avlysning/kansellering i www.doffin.no*. Arkivsak 10/5346 journalpost 11/102689.  
*Orientering* Arkivsak: 04.04.08 08/7579, journalpost 08/308665.  
*Prekvalifisering BØR w. 09.12.2010*, Arkivsak 10/5346 journalpost 10/213564.  
*Refleksjon om vi skal starte en forundersøkelse*, Arkivsak 08/7579, journalpost 08/25664.  
*Statusnotat*, Arkivsak 08/7579, journalpost 08/40919.  
*Teknisk redegjørelse for mulig fri programvare i Bærum kommune*, arkivsak 08/7579, journalpost 08/50582.  
Tilbudsbrev om Agresso, Arkivsak 10/5346 journalpost 11/119543.  
Tilbudsbrev om Oracle Financial, Arkivsak 10/5346 journalpost 11/119676.

**Andre kilder**

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Difis fagsider om offentlige anskaffelser, <https://www.anskaffelser.no/verktoy/utviklings-og-tilpasningsavtalen-ssa-t>

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Difis fagsider om offentlige anskaffelser, <https://www.anskaffelser.no/search/site/SSA-K>.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), fagsider om offentlige anskaffelser, <https://www.anskaffelser.no/offentlige-anskaffelser-it/it-systemer/standardsystemer>.

Epost fra økonomienheten til revisjonen 27.05.16 om regnskapet for prosjektet.

Epost 30.05.16 fra direktør organisasjon og utvikling til revisjonen.

Epost 24.08.16 fra controller i kommunen til revisjonen.

*Konsekvenser ved skifte av økonomisystem i Bærum kommune*, internt notat fra 2006.

*Kvalitetssikring av kostnadsoverslag, herunder risikoanalyse for store statlige investeringer - Felles begrepsapparat*. Finansdepartementet 2003.

LOV-2015-06-19-65 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

*Oppstartsanalyse av BØR prosjektet – Sluttleveranser til bruk i videre planlegging av prosjektet, versjon 1*, Akselera Value through experience, 18.06.15.

RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

*Valgte uprøvd og dyrest*, Finansavisen 27.02.12.

Økonomihåndbok, Bærum kommune.



**VEDLEGG 1 PRESENTERTE FRISTER FOR PROSJEKTET**

- 2007 - 1. halvår 2009<sup>90</sup>
- 2008 - er noe forsinket<sup>91</sup>
- 2009 - vil ta noe lenger tid<sup>92</sup>
- 2010 - er forsinket<sup>93</sup>
- 2011 - 1.januar 2013<sup>94</sup>  
- er i rute og tas i bruk våren 2013<sup>95</sup>
- 2012 - høsten 2013<sup>96</sup>
- 2013 - i løpet av 2013<sup>97</sup>  
- våren 2014<sup>98</sup>  
- høsten 2014<sup>99</sup>
- 2014 - våren 2014<sup>100</sup>  
- er betydelig forsinket, tidligste oppstart våren 2015<sup>101</sup>  
- ytterligere forsinkelse... januar 2016<sup>102</sup>
- 2015 - februar 2016<sup>103</sup>  
- mars 2016<sup>104</sup>
- 2016 - Mars blir siste delleveranse levert.<sup>105</sup>

---

<sup>90</sup> Formannskapet 27. 06.07 sak 127/07 *Utskifting av egenutviklede IKT-systemer.*

<sup>91</sup> Kommunestyret 18.06.08 sak 046/08 *Tertialrapport - I 2008* side 64 og Kommunestyret 27.05.09 sak 034/09 *Bærum kommune - Årsrapport 2008*, side 64.

<sup>92</sup> Kommunestyret 03.12.08 sak 090/08 *Handlingsprogram 2009 – 2012*, side 136, Formannskapet 06.05.09 sak 074/09 *Vurdering av alternative løsninger for økonomistyringssystemer*, Kommunestyret 17.06.09 sak 049/09 *Tertialrapport I/2009*, side 75 og Kommunestyret 16.06.10 sak 038/10 *Bærum kommune - Årsrapport 2009*, side 78.

<sup>93</sup> Kommunestyret 01.06.11 sak 037/11 *Årsrapport 2010 - Bærum kommune*, side 78.

<sup>94</sup> Kommunestyret 08.12.10 sak 085/10 *Handlingsprogram 2011 – 201,4* side 138.

<sup>95</sup> Kommunestyret 30.05.12 sak 026/12 *Årsrapport 2011*, side 99.

<sup>96</sup> Kommunestyret 29.05.13 sak 044/13 *Årsrapport 2012*, side 107.

<sup>97</sup> Kommunestyret 11.12.14 sak 105/13 *Handlingsprogram 2013 – 201,6* side 141.

<sup>98</sup> Kommunestyret 11.12.13 sak 102/13 *Økonomimelding II 2013*, side 73.

<sup>99</sup> Kommunestyret 18.06.14 sak 066/14 *Årsrapport 2013*, side 118.

<sup>100</sup> Kommunestyret 11.12.13 sak 105/13 *Handlingsprogram 2014 - 2017* side 155 og Formannskapet 25.05.14 sak 114/14 *Forslag ny IT-strategi 2014-2020*.

<sup>101</sup> Kommunestyret 10.12.14 sak 109/14 *Økonomimelding II 2014*, side 61.

<sup>102</sup> Kommunestyret 27.05.15 sak 043/15 *Årsrapport 2014*, side 79 og Formannskapet 18.03.15 sak 034/15 *Prosjekt BØR – nytt økonomisystem – orientering*.

<sup>103</sup> Kommunestyret 18.11.15 sak 088/15 *Økonomimelding II 2015*, side 18.

<sup>104</sup> Formannskapet 01.12.15 sak 144/15 *Nytt økonomisystem (BØR-prosjektet)* og Kommunestyret 11.12.14 sak 105/13 *Handlingsprogram 2016 – 2019*, side 137.

<sup>105</sup> Epost 24.08.16 fra controller i kommunen til revisjonen.



## RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

### NOTAT

Unntatt offentlighet § 05

Dato: 31.08.2016  
Arkivkode: N - 011.7  
J.postID: 16/171609  
Arkivsaksnr: 15/128058

Til:

Morten Mjølunes

Vedrørende: Høring forvaltningsrevisjonsrapport om BØR prosjektet  
Rådmannens høringsvar

---

Det vises til mottatt Forvaltningsrevisjonsrapport om BØR prosjektet.

Rådmannen slutter seg i stor grad til revisjonens hovedfunn. Funnene som rapporten omtaler er i hovedsak knyttet til beslutninger som ligger flere år tilbake i tid. Det er mye å lære av de forhold revisjonen trekker frem og rådmannen vil bruke rapporten og erfaringene fra dette prosjektet som grunnlag for læring i pågående og fremtidige prosjekter.

Kostnadsrammen er, slik revisjonen skriver, betydelig overskredet. Årsakene til dette er etter rådmannens vurdering sammensatt og kan ikke bare koples mot de hovedfunn revisjonen gjør rede for. Rådmannen mener at en viktig tilleggsårsak er at leverandøren undervurderte omfanget av løsningen, herunder krav til utviklernes kvalifikasjoner. Leverandør skiftet prosjektleder 4 ganger underveis i prosjektet og store deler av løsningen ble omprogrammert flere ganger. Leverandørens manglende kvalitet på leveranser ble dermed en vesentlig årsak til forsinkelser og merkostnader. Dette er grunnlaget for at det ble inngått forlik. ([jfr FSK sak 144/15](#) og arkivsak 15/122242).

I ettertid er det mye som tilsier at prosjektet på et tidligere tidspunkt burde vært vurdert stoppet, eksternt kvalitetssikret eller reorganisert for å få bedre kontroll med prosjektet og kostnader. Rådmannen tok mot slutten av 2014 initiativ til en gjennomgang av prosjektet. Eksterne konsulenter ble leid inn for å vurdere status, fremdrift, teknisk kompleksitet og organisering med vekt på tiltak for å sikre vellykket slutføring og implementering. Dette medførte at Bærum kommune reorganiserte sitt mottaksprosjekt og at nye ressurser ble hentet inn. Deretter ble hele prosjektet reorganisert i samarbeid med leverandør. Dette vurderes å ha vært avgjørende for slutføring av prosjektet. Hoveddelen av løsningen ble i tråd med orientering til Kommunestyret i mars 2015 satt i drift i januar 2016 og resten i løpet av først kvartal. Leverandør har (slik det normalt er for så vidt store løsninger) fortsatt enkelte restanser. Det er avtalt fremdrift for resterende leveranser.

Rapporten har følgende anbefalinger til rådmannen:

**Ad 1. Det bør sikres god overordnet styring av investeringene.**

Det er gjennom de siste to årene gjennomført en rekke tiltak for å bedre styring av investeringene i Bærum kommune. Det vises her særskilt til:

- SAK FSK 089/15 [Forvaltning og styring av investeringer](#) der hovedgrepene for forbedret forvaltning og styring av investeringer er beskrevet. En tettere styringsdialog antas å gi incitament til bedre styring og bedre kvalitetssikring av prognoser.
- Nytt [investeringsreglement](#) vedtatt av Kommunestyret i mars 2016, sak 021/16. Reglementet er nå under operasjonalisering.
- [Difis prosjektveiviser](#) er vedtatt som felles prosjektmetodikk i Bærum kommune og er nå under implementering.
- For å forbedre økonomistyringen i det enkelte prosjekt, og for styring av porteføljer, ble prosjektstyringsverktøyet ISY Prosjekt Økonomi tatt i bruk hos byggherre og i prosjektenheten i 2016 og skal fremover tas i bruk for alle investeringsprosjekter.
- Ny styringsmodell IT er under etablering og sak til politisk behandling kommer høsten 2016.
- Investeringsoversikten ble i HP 2016-2019 gjeninnført som formell del av Handlingsprogram. I Handlingsprogram 2017-2020 vil oversikten være betydelig videreutviklet for å tilrettelegge for bedre beslutningsgrunnlag og styringsinformasjon om det enkelte prosjekt.

**Ad 2. Det bør utarbeides en prosedyre for vurdering av stans i investeringer som ikke går som forutsatt.**

Dette er del av rapportering og oppfølging av kommunens prosjektstyring i tråd med kommunens felles prosjektmetodikk som nå er under implementering.

**Ad 3. Kompetansen til prosjektlederne bør styrkes for å sikre bedre kontroll med økonomi, risiko, tidsbruk og kvalitet.**

For å sikre enhetlig prosjektmetodikk og kompetanse hos prosjektledere (både interne og eksterne) er det vedtatt at Prosjektmetodikk basert på [Prosjektveiviseren til Difi](#) skal implementeres.

Prosjektveiviseren er inndelt i faser med tilhørende beslutningspunkter og sjekklister med krav til dokumentasjon.



Prosjektveiviseren skal brukes på alle investeringsprosjekter i Bærum kommune. Metodikk er på plass og arbeid med implementering er igangsatt og egen prosjektleder for innføringen tilsatt. Dette vil også innebære opplæring og oppfølging av prosjektledere og innføring av enhetlig rapportering til styringsgrupper og ledelse (administrativt og politisk). Krav om løpende oppfølging av økonomi, risiko, tidsbruk og kvalitet vil inngå som del av dette – herunder hvordan avvik skal håndteres.



***Ad 4 4. Rådmannen bør ha rutiner for å vurdere bruk av ekstern kvalitetssikring for større prosjekter.***

Ekstern kvalitetssikring er et av virkemidlene rådmannen fremover vil ta i bruk i komplekse prosjekter. I forbindelse med omstruktureringen av BØR prosjektet ble dette gjort. Dette er nå også gjort i forhold til innføring av nytt system for Pleie- og omsorg. Dette vil bli vurdert i forbindelse med alle større komplekse prosjekter fremover.

Avslutningsvis vil rådmannen også trekke frem det arbeidet som gjøres i forhold til anskaffelser. Kommunen vil i tråd med Anskaffelsesstrategien i økende grad ta i bruk innovative behovsdrevne anskaffelser fremfor «løsningskrav». Dette for i større grad å kunne nyttiggjøre seg kunnskap om markedet og kompetansen i leverandørmarkedet forut for utlysninger.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli  
rådmann



## **REVISJONENS BEMERKNINGER**