

Møteinnkalling

Havnestyre

Møtested: Teams-møte -
Møtetid: 07.04.2021 kl. 16:00

Forfall meldes til utvalgssekretær Hans Klepsland, tlf. 482 62 056.
E-post: hans.klepsland@oslohavn.no.

Varamedlemmer møter kun ved særskilt innkalling.

Sakspapirene ligger i Admincontrol.

Innkalling er sendt til havnestyrets medlemmer og varamedlemmer.

Havnestyresaker	Innhold	Lukket
	Protokoll fra forrige havnestyremøte	
	Avgradering av saker	
	Rapport vedr. bruk av fullmakter	
	Habilitet	
	Havnestyresaker til behandling	
ST 11/21	Vurdering av strategiplan 2019 - 2034	X
ST 12/21	Kommunerevisjonsrapport om kostnadskontroll i tidligfase investeringsprosjekter	
ST 13/21	Sluttrapport prosjekt 81501000 Akershusutstikkeren, oppgradering kaikonstruksjon	
ST 14/21	Status arbeidsmiljø og sykefravær, og resultat 10-faktor	X
ST 15/21	Forberedende generalforsamling HAV Eiendom AS	X
ST 16/21	Havnedirektørens orientering	
ST 17/21	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020	
	Eventuelt	

Protokoll fra forrige havnestyremøte

Avgradering av saker

Rapport vedr. bruk av fullmakter

Habilitet

Utv.nr.	Utvalg	Møtedato
12/21	Havnestyre	07.04.2021

Saksbehandlende avdeling:
Saksbehandler / stilling:

Finans og organisasjon
John Larsen / finans- og organisasjonsdirektør

Dato: 23.03.2021

Saksnummer: 2020/230
Arkivref: 802/2021

Sak: Kommunerevisjonsrapport om kostnadskontroll i tidligfase investeringsprosjekter

Saken gjelder:

Kommunerevisjonen («KRV») sendte den 05.03.2021 ut rapporten (vedlagt) fra undersøkelsen «Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter» for uttalelse. Administrasjonen har avgitt uttalelse til rapporten (vedlagt) og besvart spørsmålene som KRV spesifikt ber om blir besvart når rapporten kommenteres.

For HAV er det prosjektet STS-kran som er inkludert i rapporten. I rapporten påpeker KRV at i prosjektet STS-kran var det i sak til havnestyret forutsatt at oppføringen av ny STS-kran skulle følge kommunens investeringsregime. Da Oslo Havn valgte å ikke følge investeringsregimet, burde dette etter Kommunerevisjonens («KRV») vurdering vært forankret hos havnestyret.

Saken behandles i havnestyret iflg.:

KRV har stillet brevet med rapporten vedlagt til virksomhetene og deres styrer.

Budsjettmessige forhold:

Ingen.

Havnedirektørens vurderinger:

Oslo Havn gjennomfører alle investeringsprosjekter i henhold til Oslo kommunes instruks for investeringsprosjekter og Prosjektveiviseren/prosjekthåndbok. I henhold til kontrakten med Yilport skal Oslo Havn KF stille med kraner for containerterminal-operatøren. STS-kran 509 er i 2021 blitt 20 år gammel og har passert teknisk levealder. I henholdt til kontrakt skal Oslo Havn KF levere kraner som er i god stand. Havnestyret vedtok å skifte ut STS-kran 509 i møtet 28. mars 2019 (sak 19). Tilbudskonkurransen ble kunngjort 18. oktober 2020.

Investeringen i ny STS-kran er etter administrasjonens oppfatning ikke et ordinært utviklings-/utbyggingsprosjekt, men anskaffelse av en ting. Prosjektfasene før beslutningspunkt 3 (BP3) er ivarettatt i havnestyresaken (konseptutredningen). Etter havnestyrets BP3-beslutning 28. mars 2019 om at det skal kjøpes inn en tilsvarende kran som de to siste innkjøpte STS-kranene, startet selve anskaffelsessaken med utarbeidelse av en kontraktsstrategi i kommunens mal for slike. Kontraktsstrategien synliggjør vurderinger og valg som er gjort i planleggingsfasen av anskaffelsen og gir et beslutningsgrunnlag for å kunne iverksette gjennomføring av anskaffelsen.

Det etter administrasjonens oppfatning ikke naturlig å utarbeide både styringsdokument og kontraktsstrategi i denne type innkjøp, da disse dokumentene i stor grad vil være overlappende. Vi mener derfor at krav til styringsdokument er ivarettatt i kontraktsstrategidokumentet. Teksten i havnestyresaken om at prosjektet følger Oslo investeringsregime kunne vært mer presis, og tydeligere sagt at denne anskaffelsen gjennomføres i samsvar med Oslo kommunes anskaffelsesstrategi og lov om offentlige anskaffelser.

Havnedirektørens forslag til vedtak:

Havnestyret tar saken til orientering.

Ingvar M. Mathisen
havnedirektør

John E. Larsen
finans- og organisasjonsdirektør

Vedlegg

- 1 Rapport til uttalelse - Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
- 2 20_00497-155 Rapport til uttalelse Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter med vedlegg

Kommunerevisjonen
v/ Terje Grønli

Deres ref.:
20/00497-146

Vår ref. (saksnr.):
2020/230

Saksbehandler
John E. Larsen

Dato:
16.03.2021

Uttalelse fra Oslo Havn KF til rapport «Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter»

Vi viser til deres brev datert 05.03.2021 med vedlagt rapport fra Kommunerevisjonens («KRV») undersøkelse om «Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter» for uttalelse. Her følger uttalelse fra Oslo Havn KF («HAV») og besvarelse av spørsmålene som KRV ber om blir besvart når rapporten kommenteres:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

HAV: Ja, HAV oppfatter at informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar.

2. Har Oslo Havn kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

HAV: Vi har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

3. Har Oslo Havn kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

HAV: Vi har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for rapporten.

4. Hva er Oslo Havns samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

HAV: Vi oppfatter rapportens konklusjoner og anbefalinger som klare og tydelige, og vil ta disse til etterretning for våre fremtidige investeringsprosjekter.

For HAV er det prosjektet STS-kran som er inkludert i rapporten. I rapporten påpeker KRV at i prosjektet STS-kran var det i sak til havnestyret forutsatt at oppføringen av ny STS-kran skulle følge kommunens investeringsregime. Da Oslo Havn valgte å ikke følge investeringsregimet, burde dette etter Kommunerevisjonens («KRV») vurdering vært forankret hos havnestyret.

Oslo Havn gjennomfører Alle investeringsprosjekter i henhold til Oslo kommunes instruks for investeringsprosjekter og Prosjektveiviseren/prosjekthåndbok. I henhold til kontrakten med Yilport skal Oslo Havn KF stille med kraner for containerterminal-operatøren. STS-kran 509 er i 2021 blitt 20 år gammel og har passert teknisk levealder. I henholdt til kontrakt skal Oslo Havn KF levere kraner som er i god stand. Havnestyret vedtok å skifte ut STS-kran 509 i møtet 28. mars 2019 (sak 19). Tilbudskonkurransen ble kunngjort 18. oktober 2020.

Som allerede meddelt til KRV, så er investeringen i ny STS-kran ikke et ordinært utviklings-/utbyggingsprosjekt, men anskaffelse av en ting. Prosjektfasene før beslutningspunkt 3 (BP3) er ivaretatt i havnestyresaken (konseptutredningen). Etter havnestyrets BP3-beslutning 28. mars 2019 om at det skal kjøpes inn en tilsvarende kran som de to siste innkjøpte STS-kranene, startet selve anskaffelsessaken med utarbeidelse av en kontraktsstrategi i kommunens mal for slike. Kontraktsstrategien synliggjør vurderinger og valg som er gjort i planleggingsfasen av anskaffelsen og gir et beslutningsgrunnlag for å kunne iverksette gjennomføring av anskaffelsen.

Det er som vi har påpekt, ikke naturlig å utarbeide både styringsdokument og kontraktsstrategi i denne type innkjøp, da disse dokumentene i stor grad vil være overlappende. Vi mener derfor at krav til styringsdokument er ivaretatt i kontraktsstrategidokumentet. Teksten i havnestyresaken om at prosjektet følger Oslo investeringsregime kunne vært mer presis, og tydeligere sagt at denne anskaffelsen gjennomføres i samsvar med Oslo kommunes anskaffelsesstrategi og lov om offentlige anskaffelser.

5. Vil Oslo Havn vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

HAV: Vi vil ta læring av KRVs anbefalinger og sikre at vår prosjekthåndbok reflekterer disse anbefalingene.

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

HAV: Vi vil i Q2-2021 sikre at KRVs anbefalinger innarbeides i vår prosjekthåndbok, og sikre at alle fremtidige investeringsprosjekter i HAV gjennomføres helt i henhold til Oslo kommunes instruks for investeringsprosjekter og Prosjektveiviseren/prosjekthåndbok.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Oslo Havn? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

HAV: Ja, vi oppfatter det som nyttig at KRV gjennomfører slike undersøkelser og utarbeider rapporter slik som «Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter».

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

HAV: Vi har ingen kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk.

Med vennlig hilsen

John E. Larsen
finans- og organisasjonsdirektør

Vedlegg:	Ingen
Kopi til:	Byrådsavdeling NOE

Styret i Oslo Havn KF

Postboks 230 Sentrum
0103 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/00497-155

Saksbehandler:
Terje Grønli Tlf: +47 90132887

Dato:
05.03.2021

Rapport til uttalelse: Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Kommunerevisjonen viser til tidligere brev og kontakt vedrørende undersøkelsen om kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter.

Rapporten er sendt Oslo Havn KF til uttalelse, rapport og kopi av brev til foretaket oversendes med dette til orientering. Styret kan avgi en egen uttalelse til rapporten dersom styret ønsker det. En eventuell uttalelse må være Kommunerevisjonen i hende innen 25. mars 2021.

Etter at Kommunerevisjonen har mottatt uttalelsene vil vi avgi den endelige rapporten fra undersøkelsen, som vil inkludere de mottatte uttalelsene og vår avsluttende vurdering. Rapporten vil deretter bli sendt kontrollutvalget som etter planen behandler saken den 27. april 2021.

Eventuelle spørsmål kan rettes til prosjektleder Terje Grønli, tlf. 901 32 887, e-post: terje.gronli@krv.oslo.kommune.no.

Med hilsen

Terje Grønli
seniorrådgiver

Nina Merethe Vestlund
revisjonsrådgiver

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: Rapport til uttalelse
HAV

Rapport til uttalelse

Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Unntatt offentlighet offl. §5 annet ledd (Utsatt offentlighet).

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

(trykkeriet legger inn liste)

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 25. august 2020 (sak 62), og tilhører virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Undersøkelsen er gjennomført av revisjonsrådgiver Nina Merethe Vestlund og seniorrådgiver Terje Grønli, der sistnevnte har vært prosjektleder

Vi vil takke Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bymiljøetaten, Fornebubanen, Helseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF, Oslo Havn KF, Ruter AS, Sporveien AS, Sykehjemsetaten, Undervisningsbygg Oslo KF, Utdanningsetaten og Vann- og avløpsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

Forvaltningsrevisjonen har hatt to prosjekteiere da oppdragsansvarlig, avdelingsdirektør Lars Normann Mikkelsen, har hatt en mulig habilitetskonflikt når det gjelder Sporveien. Kommunerevisor Unn H. Aarvold har vært prosjekteier for de delene av undersøkelsen som er rettet mot Sporveien, Mikkelsen for øvrige deler av undersøkelsen.

5. mars 2021

Unn H. Aarvold (sign.)
kommunerevisor

Lars N. Mikkelsen (sign.)
avdelingsdirektør

Terje Grønli (sign.)
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	9
1.4 Revisjonskriterier.....	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
2. Om kommunens investeringsregime og undersøkte prosjekter	12
2.1 Om gjennomføring av investeringsprosjekter i Oslo kommune.....	12
2.2 Informasjon om prosjektene	13
3. Konseptvalgutredninger.....	18
3.1 Gjennomføring av konseptvalgutredning i tråd med kommunens føringer	18
3.2 Kvalitetssikring av konseptvalgutredningen.....	23
4. Kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter	25
4.1 Formidling av økonomiske rammer	25
4.2 Utvikling i prosjektenes kostnadsestimater	28
4.3 Revurdering av alternative løsninger	36
4.4 Igangsetting av gjennomføringsfase før budsjettvedtak?	39
5. Forankring på riktig nivå ved større endringer	44
5.1 Revisjonskriterier.....	44
5.2 Faktabeskrivelse	44
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	48
6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	50
6.1 Kommunerevisjonens konklusjoner	50
6.2 Anbefalinger	51
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.....	53
Referanser.....	54
Tabelloversikt.....	58
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	59
Vedlegg 2 Metode.....	66
Vedlegg 3 Nærmere om endring i innhold i prosjektene fra konseptfase til ferdig forprosjekt	70
Vedlegg 4 Uttalelse fra.....	73

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennomført en breddeundersøkelse av om kostnadskontrollen i investeringsprosjektenes tidligfase har vært tilstrekkelig.

Undersøkelsen viser at kostnadsestimatene i de fleste prosjektene har steget betydelig fra prosjektenes konseptvalgutredning og fram til forslag ble lagt fram for budsjettvedtak. Selv om kostnadene har økt betydelig, var det i liten grad gjort nye vurderinger av alternative konsepter underveis i prosjektenes tidligfase. Undersøkelsen tyder på at det skal mye til for at dette blir gjort. Bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt ga i varierende grad tydelige økonomiske rammer. Kommunerevisjonen reiser spørsmål ved om det for flertallet av prosjektene har vært god kontroll med kostnader i prosjektenes tidligfase.

Undersøkelsen tyder på at større endringer i kostnadsestimatene ble forankret hos bestillersiden, men at dette i flere tilfeller ble gjort på et tidspunkt der det i praksis var for sent å påvirke innholdet i prosjektet.

Sammendrag

Oslo kommune har de senere årene gjennomført investeringer for betydelige beløp, og det er planlagt omfattende investeringsaktivitet også i årene som kommer. I perioden 2021–2024 er det planlagt investeringer i varige driftsmidler for rundt 30 milliarder kroner. Dette gjør det særlig viktig at kommunen velger riktige investeringer og at prosjektorganisasjonen, herunder bestillersiden, har kontroll på utviklingen i prosjektenes kostnadsestimer.

Undersøkelsens problemstillinger har vært:

1. Gjennomføres konseptvalgutredninger før oppstart av prosjektene og blir disse kvalitetssikret?
2. Er det god kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter?
3. Har det vært sikret tilstrekkelig forankring på riktig nivå i kommunen ved større endringer i kostnader?

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført som en breddeundersøkelse. Den inkluderer totalt 20 prosjekter og 17 virksomheter der forslaget til kostnadsramme for gjennomføringsfasen var over 100 millioner kroner. Det er investeringsprosjekter der forslag om gjennomføring ble fremmet til bystyret/foretakets styre i perioden 2019 og fram til september 2020 (tidspunktet der byrådet la fram forslag til budsjett for 2021). Undersøkelsen bygger på dokumentgjennomgang og intervjuer. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden november 2020–januar 2021.

Sentrale vurderinger

Konseptvalgutredning og kvalitetssikring av disse

6 av 20 prosjekter hadde ikke gjennomført konseptvalgutredning. I de 14 prosjektene som hadde gjennomført konseptvalgutredning, var innholdet i konseptvalgutredningen i all hovedsak dokumentert i tråd med kommunens føringer. En nærmere gjennomgang av alternativanalysen viste imidlertid at 4 av disse 14 prosjektene kun hadde analysert ett konsept. For flere andre var det analysert konsepter som framstår som relativt like. Kommunerevisjonen reiser derfor spørsmål ved om alternativanalysene i tilstrekkelig

grad analyserte konseptuelt alternative løsninger. Manglende konseptvalgutredning, og konseptvalgutredning der mulighetsrommet for alternative konsepter er for lite, kan øke risikoen for at Oslo kommune ikke identifiserer det mest effektive tiltaket for å dekke kommunens behov.

To prosjekter hadde ikke gjennomført intern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen slik kommunens føringer krever. Dette kan ha medført økt risiko for at eventuelle mangler i konseptvalgutredningen ikke har blitt avdekket. De øvrige tolv prosjektene hadde i all hovedsak gjennomført kvalitetssikring i tråd med føringene.

Kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter

Undersøkelsen viser at det, i forbindelse med bestilling av konseptvalgutredning og forprosjekt, i varierende grad var angitt tydelige økonomiske rammer.

Undersøkelsen viser videre at, med to unntak, hadde samtlige prosjekter hatt en økning i kostnadsestimatene fra konseptfasen og fram til forprosjektet var ferdig. For de fleste prosjektene var det en betydelig økning i estimatene som ikke kan forklares med lønns- og prisstigning. Etter Kommunerevisjonens vurdering er en rekke av de oppgitte årsaker slike som det kan være mulig å unngå, men vi har ikke vurdert nærmere om det ville vært mulig. For noen prosjekter har det vært enkelte endringer i prosjektets innhold som har ført til både mer og mindre omfangsrike prosjekter. Kommunerevisjonen har ikke analysert hvorvidt kostnadsestimatene var realistiske på de ulike tidspunktene i tidligfasen. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at estimatene gjennomgående økte fram mot at de ble lagt fram for bystyret. Basert på den betydelige økningen i kostnadsestimatene i løpet av forprosjektet, reiser Kommunerevisjonen spørsmål ved om kostnader i tilstrekkelig grad har blitt prioritert i prosjektenes tidligfase. Manglende tydelighet og realisme i de økonomiske føringene gir risiko for at kostnadene overstiger prioriteringene som lå til grunn hos bestiller, noe som kan få betydning for valg av konsept.

Det er rimelig at det er usikkerhet knyttet til estimer i en konseptvalgutredning, men det bør medføre at noen prosjekter har en økning i estimatene mens andre har en reduksjon. Når det ikke er tilfellet, tyder det på at kostnadene har blitt systematisk undervurdert i konseptvalgutredningene. Etter Kommunerevisjonens vurdering vil det være av betydning for den overordnede økonomistyringen i virksomhetene og for kommunen at kostnadsestimatene er realistiske på et porteføljenivå

Undersøkelsen tyder på at det skal mye til for at prosjektene stopper og revurderer alternative løsninger underveis i forprosjektet og at det noen ganger ble vanskeliggjort av dårlig kommunikasjon mellom de involverte aktørene. Kommunerevisjonen vil bemerke at prosjektene er betydelige investeringer for kommunen og at prosjektenes leveranser har lang levetid, og det er derfor viktig at kommunen identifiserer det beste tiltaket i prosjektenes tidligfase. En praksis der prosjektene i liten grad stopper og revurderer alternative løsninger, kan gi økt risiko for at kommunen ikke iverksetter de mest effektive tiltakene for å dekke kommunens behov.

For enkelte aktiviteter har ikke kommunen gitt klare føringer for om aktivitetene skal gjennomføres i forprosjektet eller i detaljeringsfasen som er etter at bystyret har vedtatt gjennomføring av prosjektet. I enkelte prosjekter har det blitt gjennomført arbeid i forprosjektet der det framstår som klart at aktiviteten lå til

gjennomføringsfasen. I tillegg var det gjennomført arbeid på flere prosjekter der det er uklart om det etter kommunens føringer var oppgaver som kunne utføres i forprosjektet. En ulempe med å utføre arbeid før bystyrets vedtak er at det kan påføre unødvendige utgifter for kommunen dersom bystyret ikke vedtar gjennomføring av prosjektet. Kommunerevisjonen ser også at det kan ha uheldige konsekvenser på prosjektets kostnad og fremdrift med en for streng tolkning av føringene av området. Dersom betydelige kostnader påløper før det formelle budsjettvedtaket for investeringen, kan konsekvensen også være at bystyret ikke opplever å stå like fritt i sine prioriteringer.

Samlet sett reiser Kommunerevisjonen spørsmål ved om det for flertallet av prosjektene har vært god kontroll med kostnader i prosjektenes tidligfase.

Forankring på riktig nivå ved større endringer

Undersøkelsen tyder på at større endringer i kostnadsestimatene ble forankret med bestillersiden, men at dette i flere tilfeller ble gjort på et tidspunkt der det i praksis var for sent å påvirke innholdet i prosjektet. Forankring i bystyret av vesentlige endringer underveis i forprosjektet, det vil si før bystyret fikk sak til beslutning om gjennomføring av prosjektet, var etter Kommunerevisjonens vurdering aktuelt for to prosjekter, siden disse tidligere hadde orientert bystyret om prosjektets kostnadsestimat. For ett av disse, *Fornebubanen*, ble det gitt informasjon da kostnadsestimatene økte, men ikke eksplisitt om det innebar en vesentlig økning. For *Manglerud bad* ble ikke bystyrets organer orientert om endringene i innretning og den betydelige økningen i kostnadsestimatet før bystyrets behandling av videreføringen til gjennomføringsfasen.

En konsekvens av manglende eller for sen forankring av videre arbeid med prosjektet etter økninger i kostnadsestimatene, kan være at rette beslutningsnivå ikke gis anledning til å føre tilstrekkelig kontroll med utviklingen i kostnadsestimatene.

I prosjektet *STS-kran* var det i sak til havnestyret forutsatt at oppføringen av ny STS-kran skulle følge kommunens investeringsregime. Da Oslo Havn valgte å ikke følge investeringsregimet, burde dette etter Kommunerevisjonens vurdering vært forankret hos havnestyret.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler bestillervirksomhetene å vurdere:

- tiltak for å sikre at bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt har tydelige økonomiske rammer tiltak som kan bidra til at estimer i konseptvalgutredning blir mer realistiske
- tiltak for å øke mulighetsrommet i konseptvalgutredningene
- behovet for klarere føringer for revurdering av konseptvalg underveis i forprosjektet

Kommunerevisjonen anbefaler utførervirksomhetene å:

- avklare hvilke aktiviteter som kan igangsettes før bystyrets investeringsvedtak
- vurdere behov for hyppigere oppdatering av kostnadsestimatene i forprosjektfasen
- forankre større endringer på riktig nivå så tidlig som mulig, herunder i bystyret når det er rette nivå

Uttalelser til rapporten

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Oslo kommune har de senere årene gjennomført investeringer for betydelige beløp og det er planlagt en omfattende investeringsaktivitet også i årene som kommer. I perioden 2021–2024 er det planlagt investeringer i varige driftsmidler for rundt 30 milliarder kroner. Dette gjør det viktig at kommunen velger riktige investeringer og at prosjektorganisasjonen, herunder bestillersiden, har kontroll på utviklingen i prosjektenes kostnadsestimer.

Et investeringsprosjekt i Oslo kommune starter vanligvis med at det blir bestilt en konseptvalgutredning. Når konsept er valgt, går prosjektet over i et forprosjekt før bystyret beslutter om investeringsprosjektet skal gjennomføres og hva som eventuelt skal være prosjektets økonomiske rammer.

Det har vært indikasjoner på at kostnadsestimatene øker i løpet av prosjektenes tidligfase, altså fra bestilling av konseptvalgutredning og fram til sak legges fram for bystyret. I finansutvalgets behandling av Manglerud bad 06. mai 2020 (sak 116) kom det fram at de forventede kostnadene knyttet til å gjennomføre byggingen hadde økt betydelig i løpet av prosjektets tidligfase fram til forslaget ble lagt fram for bystyrets organer. Videre har kostnadskontroll fra avsluttet konseptfase til avsluttet forprosjekt vært forsket på, for eksempel i statens forskningsprogram Concept og Menons undersøkelse *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter*. Bakgrunnen er en omfattende kostnads- og omfangsglidning fra konseptfasen er avsluttet (fasen avsluttes med kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KS1)) til forprosjektet er avsluttet (fasen avsluttes med kvalitetssikring av forprosjektet (KS2)) av større norske statlige byggeprosjekter. Økning i kostnadsestimer i et prosjekts tidligfase kan innebære risiko for blant annet at kostnadene bryter med prioriteringene som lå til grunn da prosjektet ble initiert.

1.2 Formål og problemstillinger

1.2.1 Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å bidra til bedre kostnadskontroll og -disiplin i kommunens investeringsprosjekter, samt gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om kostnadsutvikling underveis i planleggingen av investeringsprosjekter.

1.2.2 Problemstillinger

1. Gjennomføres konseptvalgutredninger før oppstart av prosjektene og blir disse kvalitetssikret?
2. Er det god kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter?
3. Har det vært sikret tilstrekkelig forankring på riktig nivå i kommunen ved større endringer i kostnader?

1.3 Avgrensninger

Kommunerevisjonen har undersøkt kostnadskontroll i den tidlige fasen i investeringsprosjekter. Med den tidlige fasen menes her fram til byrådet legger fram forslag om gjennomføring inkludert kostnadsramme for bystyret.

Forvaltningsrevisjonen har vært gjennomført som en breddeundersøkelse. Dette har medført at vi ikke har undersøkt de enkelte prosjektene grundig.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hentet fra relevante lover, reglement, instruks og andre førende dokumenter:

- Kommuneloven
- Reglement for byrådet
- Instruks for virksomhetsstyring
- Instruks for investeringer
- Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter
- Krav og veiledning til konseptvalgutredning
- Kravspesifikasjon – kvalitetssikringstjenester av investeringsprosjekter
- Veileder for ekstern kvalitetssikring
- Instruks for økonomiforvaltning

Revisjonskriteriene presenteres i kapittel 3–5. Det er en mer utfyllende beskrivelse av kriteriene og utledningen av disse i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er en breddeundersøkelse der alle investeringsprosjekter med kostnadsramme over 100 millioner kroner og som ble sendt til bystyret for budsjettvedtak i perioden 2019 og fram til september 2020 (byrådets forslag til budsjett for 2021), inngår. Dette omfatter totalt 20 prosjekter og 17 virksomheter. To av prosjektene ble ikke sendt til bystyret for budsjettvedtak, men til henholdsvis Oslo havnestyre og Undervisningsbygg Oslo KFs styre.

Undersøkelsen bygger på dokumentgjennomgang og intervjuer. Vi har gjennomgått blant annet bestillinger av konseptvalgutredninger, konseptvalgutredninger, KS1-rapporter, bestillinger av forprosjekt, styringsdokumenter som er utformet i forprosjektfasen, og KS2-rapporter. Videre har det blitt gjennomført totalt ni intervjuer med ansatte med tilknytning til utvalgte prosjekter. I tillegg har vi samlet inn informasjon gjennom telefonsamtaler og spørsmål på e-post. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden november 2020–januar 2021.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 beskriver vi kommunens investeringsregime og gir en kort presentasjon av prosjektene som inngår i undersøkelsen. I kapittel 3 blir praksis rundt gjennomføring av konseptvalgutredninger og kvalitetssikringen av disse presentert. I kapittel 4 ser vi om bestiller har formidlet prosjektenes økonomiske rammer, utviklingen i prosjektenes kostnadsestimer, om alternative løsninger er vurdert på nytt ved vesentlige endringer i konseptets forutsetninger, og om prosjektene har blitt vedtatt av riktig instans før gjennomføringsfasen ble iverksatt. I kapittel 5 ser vi om større endringer i prosjektets kostnader har blitt forankret på riktig nivå. I kapittel 6 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

I endelig rapport vil det være et nytt kapittel 7 der Kommunerevisjonen oppsummerer og vurderer vesentlige momenter i uttalelsen fra den enkelte virksomhet. De mottatte uttalelsene vil i sin helhet følge som vedlegg i den endelige rapporten fra undersøkelsen.

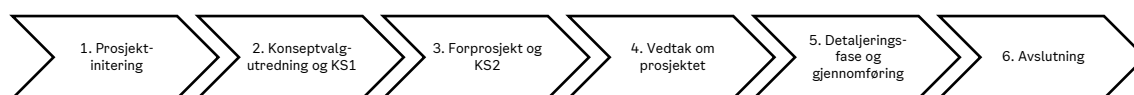
2. Om kommunens investeringsregime og undersøkte prosjekter

I dette kapittelet gis det en presentasjon av Oslo kommunes investeringsregime og prosjektene som inngår i undersøkelsen.

2.1 Om gjennomføring av investeringsprosjekter i Oslo kommune *Beslutningsprosessen*

Ifølge byråds sak 1038/14 *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter* skal beslutningsprosessen for investeringer foregå i fem faser. I figur 1 er dette fasene 1–4 og 6. I tillegg har Kommunerevisjonen lagt til fase 5.

Figur 1 Fasene i et investeringsprosjekt i Oslo kommune.



Note: Kilden til fase 1–4 og 6 er *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter*. Fase 5 er hentet fra *Krav og veiledning til utforming av styringsdokument*

Prosjekters tidligfase er i denne undersøkelsen definert som prosessen fra bestilling av konseptvalgutredning blir utarbeidet i fase 1 fram til og med fase 3, da forslag til kostnadsrammen legges fram til behandling i bystyret.

Prosessen initieres av et oppdrag fra byrådsavdelingen som har bestilleransvaret. Oppdraget skal være tydelig på relevante føringer, blant annet økonomiske rammer og krav til konseptvalgutredningens gjennomføring.

Ifølge instruksen skal konseptvalgutredningen dokumentere behovsanalyse, mål og krav, alternativanalyse som belyser ulike konsepter og konsekvenser av disse, kostnadsestimat og overordnet gjennomførings- og kontraktstrategi. Et konsept defineres som en prinsippløsning som ivaretar et sett av definerte behov med overordnede prioriteringer og overordnede mål. Konseptvalgutredninger skal gi grunnlag for faktiske konseptuelle vurderinger og valg.

I forprosjektfasen skal valgt hovedkonsept videreutvikles gjennom detaljering av krav, løsning og gjennomføringsplan. Styringsdokumentet skal dokumentere behov og mål, kravspesifikasjon, fremdriftsplan, organisering, usikkerhetsanalyse og estimert styringsramme P50 og kostnadsramme med usikkerhetsavsetning P85. Styringsdokumentet skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring (KS2). Fasen innledes med bestilling av forprosjekt fra overordnet bestiller. Kostnadsrammen for et prosjekt fastsettes endelig etter KS2 i budsjettbehandling eller ved eget vedtak i bystyret.

Deretter følger som vi ser i figur 1 detaljprosjektering, gjennomføring og avslutning av prosjektet.

Roller

Det er definert fire roller – overordnet bestiller, operativ bestiller, overordnet utfører og operativ utfører – som ivaretar oppgaver i de ulike prosjektfasene. Samme virksomhet kan inneha flere roller i samme prosjekt.

Overordnet og operativ bestiller

Bestiller har ansvar for å definere det behovet som skal dekkes gjennom investeringen. Overordnet bestiller er den byrådsavdelingen som har ansvar for den operative bestilleren. Operativ bestiller er den virksomheten som har ansvar for å dekke behovet som er identifisert.

Overordnet bestiller gir operativ bestiller oppdrag og føringer for en konseptvalgutredning (KVU), sørger for ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KS1) hvis ekstern kvalitetssikring kreves, og avgjør hvilket alternativ som skal videreføres fra konseptvalgutredningen. Videre gir overordnet bestiller føringer for forprosjektfasen, blant annet kostnadsramme. Overordnet bestiller anbefaler videreføring av prosjekt til gjennomføringsfasen før saken legges frem for byrådet for innstilling om godkjenning og fastsetting av kostnadsramme.

Operativ bestiller utarbeider konseptvalgutredning og anbefaling av konsept og bestiller gjennomføring av forprosjekt med styringsdokument. Videre styrer operativ bestiller brukermedvirkning og utarbeider den delen av styringsdokumentet som gjelder behovsbeskrivelse, mål og funksjonelle krav.

Overordnet og operativ utfører

Overordnet utfører er byrådsavdelingen som har ansvaret for den utførende virksomheten. Operativ utfører er den virksomheten som skal ha ansvaret for gjennomføring.

Overordnet utførers ansvar er blant annet å avtale og følge opp forprosjektfasen overfor operativ utfører gjennom virksomhetsstyringen. Videre er det overordnet utfører som innhenter aksept for styringsdokumentet fra overordnet bestiller, har ansvaret for at styringsdokumentet blir kvalitetssikret (KS2) og gir oppdrag om gjennomføring av prosjektet til operativ utfører.

Operativ utfører kan bistå operativ bestiller med konseptvalgutredning. Videre gjennomfører operativ utfører forprosjekt og utarbeider styringsdokument etter bestilling fra operativ bestiller.

2.2 Informasjon om prosjektene

Her presenteres prosjektene som er med i undersøkelsen, virksomhetene som innehar de ulike rollene i prosjektene og styrings- og kostnadsramme som ble foreslått i sak til bystyret. Dersom annet ikke er oppgitt, er styrings- og kostnadsramme inkludert merverdiavgift.

Fornebubanen

Fornebubanen skal bygge en t-banestrekning på ca. 8 kilometer fra Fornebu senter til Majorstuen, der t-banen skal koble seg til det øvrige T-banenettet. Prosjektet omfatter

etableringen av seks nye T-banestasjoner og finansiering av nytt signalanlegg for Fornebubanen.

Fornebubanen er et samarbeid mellom Oslo kommune og Viken fylkeskommune (tidligere Akershus fylkeskommune). Det ble derfor inngått en egen samarbeidsavtale mellom Oslo kommune og daværende Akershus fylkeskommune, jf. byrådssak 236/2016, om samarbeid i tidligfasen, herunder i gjennomføring av forprosjektfasen.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har rollen som både overordnet utfører og overordnet bestiller for Oslo kommune. Fornebubanen har rollen som både operativ utfører og operativ bestiller. Før Fornebubanen ble opprettet var det Ruter AS som hadde rollen som operativ bestiller.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 18,6 og 21,3 milliarder kroner. Bystyret vedtok prosjektet 4. september 2019 (sak 259).

STS-kran

Prosjektet skal skifte ut en STS-kran, dvs. en «Ship to Shore» kran som står på kaikant, løfter containere av og på båter og setter dem på trekkere som kjører containere til landområdet hvor de stables.

Bestiller- og utførerrollene er ikke definert i prosjektet. Byrådsavdeling for næring og eierskap pekte på at bakgrunnen for dette var at havnestyret forvaltet havnekapitalen og at den vanlige bestiller/utfører-modellen ikke gjelder.

Oslo Havn foreslo ovenfor havnestyret å fastsette kostnadsrammen til 100 millioner kroner. Oslo havns styre vedtok prosjektet 28. mars 2019 (sak 67).

Flerbrukshaller (Korsvoll, Majorstuen, Tokerud)

I prosjektet *Korsvoll flerbrukshall* skal det bygges en hall som inkluderer et forsamlingslokale og en 4-avdelings barnehage. På Majorstuen og Tokerud skal det bygges flerbrukshaller.

For *Korsvoll* er Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap overordnet bestiller for barnehagen, mens Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet er overordnet bestiller for det resterende (bestillingen ble samkjørt). For *Tokerud* er Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet overordnet bestiller. For *Majorstuen* er Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap overordnet bestiller.

Operativ bestiller er Bymiljøetaten for *Korsvoll* og *Tokerud*, mens det er Utdanningsetaten for *Majorstuen*. Byrådsavdeling for næring og eierskap er overordnet utfører for alle tre. Kultur- og idrettsbygg er operativ utfører for *Korsvoll* og *Majorstuen*, mens Undervisningsbygg er operativ utfører for *Tokerud*.

Styrings- og kostnadsrammen for *Korsvoll* ble foreslått satt til henholdsvis 214 millioner kroner og 245 millioner kroner, begge eksklusiv merverdiavgift. Styrings- og kostnadsrammen for *Majorstuen* ble foreslått satt til henholdsvis 210 millioner kroner og 236 millioner kroner, begge eksklusiv merverdiavgift. Styrings- og kostnadsrammen for *Tokerud* ble foreslått satt til henholdsvis 160 millioner kroner og 175 millioner kroner.

Skoleprosjekter (Bakås, Bolteløkka, Holmlia, Nøklevann, Rustad, Tveita, Voldsløkka)

Prosjektene skal rehabilitere eldre skolebygg og/eller oppføre nye skolebygg.

Byrådsavdeling for næring og eierskap er overordnet utfører, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap er overordnet bestiller, Undervisningsbygg er operativ utfører og Utdanningsetaten er operativ bestiller. Tabell 1 gir en oversikt over skoleprosjektene som er med i undersøkelsen, samt styrings- og kostnadsramme som ble foreslått overfor bystyret. Styrings- og kostnadsramme er inkludert merverdiavgift.

Tabell 1 Styrings- og kostnadsramme ved styre- eller bystyrebehandling

Prosjekt	Foreslått styringsramme	Foreslått kostnadsramme
Bakås	305	345
Bolteløkka	253	286
Holmlia	104	110
Nøklevann	354	377
Rustad	239	283
Tveita	112	122
Voldsløkka	820	882

Note: Byrådets forslag til budsjett 2020 og økonomiplan 2020–2023 er kilden for prosjektene Nøklevann og Tveita. For Bakås, Bolteløkka, Rustad og Voldsløkka er kilden Oslo byråds forslag til budsjett 2020 og økonomiplan 2020–2023 (sak 372) eller Oslo byråds forslag til budsjett 2020 og økonomiplan 2020–2023 - Tilleggsinnstillingen (sak 373), begge behandlet i bystyrets møte 11. desember 2019. For Holmlia er kilden sak 70 til behandling av Undervisningsbyggs styre 10. september 2020. Prosjektet ble behandlet av Undervisningsbyggs styre og ikke av bystyret fordi prosjektet ble finansiert over foretakets rehabiliteringspott.

Nytt Tøyenbad

Prosjektet skal bygge nytt bad der det gamle Tøyenbadet sto.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet er overordnet bestiller. Bymiljøetaten er operativ bestiller. Byrådsavdeling for næring og eierskap er overordnet utfører. Kultur og idrettsbygg er operativ utfører.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 1,23 milliarder kroner og 1,4 milliarder kroner, begge eksklusiv merverdiavgift. I bystyresaken kom det fram at det var usikkerhet rundt regelverket knyttet til merverdiavgift og at dette kunne medføre økt kostnad. Bystyret vedtok prosjektet 19. juni 2019 (sak 185).

Dronning Ingrid's hage

Prosjektet skal bygge et nytt spesialtilpasset sykehjem i landsbyform med 130 plasser, for personer med demens.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester er overordnet bestiller. Sykehjemsetaten er operativ bestiller. Byrådsavdeling for næring og eierskap er overordnet utfører. Omsorgsbygg er operativ utfører.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 896 millioner kroner og 988 millioner kroner. Prosjektet ble behandlet i bystyrets møte 19. juni 2019 (sak 185).

Lambertseter sykehjem

Prosjektet skal bygge et nytt sykehjem med 130 langtidsplasser og dagsenter med 20 plasser.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester er overordnet bestiller. Sykehjemsetaten er operativ bestiller. Byrådsavdeling for næring og eierskap er overordnet utfører. Omsorgsbygg er operativ utfører.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 815 millioner kroner og 842 millioner kroner. Prosjektet ble behandlet i bystyrets møte 11. desember 2019 (sak 372).

Ny storbylegevakt

Prosjektet skal bygge en ny storbylegevakt på Aker sykehusområde.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester er overordnet bestiller. Helseetaten er operativ bestiller. Byrådsavdeling for næring og eierskap er overordnet utfører. Omsorgsbygg er operativ utfører.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 2, 9 milliarder kroner og 3, 1 milliarder kroner. Bystyret vedtok prosjektet 26. februar 2020 (sak 51).

Nytt signalanlegg til T-banen

Prosjektet skulle bytte ut signal- og sikringsanlegg for T-banen i Oslo.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel er overordnet bestiller og overordnet utfører. Ruter er operativ bestiller. Sporveien er operativ utfører.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 5, 4 milliarder kroner og 6, 3 milliarder kroner. Bystyret vedtok prosjektet 4. september 2019 (sak 260).

Manglerud bad

Prosjektet inkluderer bygging av nytt bad som skal erstatte tidligere Manglerud bad fra 1965. Prosjektet inkluderer også et ungdomshus og en kulturskole.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet er overordnet bestiller. Bymiljøetaten er operativ bestiller. Byrådsavdeling for næring og eierskap er overordnet utfører. Undervisningsbygg er operativ utfører.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 658 millioner kroner og 682 millioner kroner. Bystyret vedtok prosjektet 6. mai 2020 (sak 116).

Ljanselva

Prosjektet omfatter et 760 meter langt grøfteanlegg med separering av ledningene for avløp og spillvann og fornyelse av vannledningen, og 460 mikrotunnelering. Behovet var høyt prioritert i etatens rehabiliteringsplan for avløp i 2015 med bakgrunn av store mengder avløpsvann til Prinsdalsbekken og Ljanselva. Målet med prosjektet var ifølge Vann- og avløpsetaten å redusere utslipp av avløpsvann til Ljanselva via avløpsnettets overløp, risikoen for kjelleroversvømmelser fra det kommunale avløpsnettets og utslipp

til Ljanselva, samt redusere risikoen for kjelleroversvømmelser fra det kommunale avløpsnett

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel var overordnet bestiller og overordnet utfører. Vann- og avløpsetaten er operativ bestiller og operativ utfører.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 150,5 millioner kroner og 172 millioner kroner. Prosjektet lå i byrådets budsjettforslag for 2021, som ble behandlet i bystyrets møte 9. desember 2020 (sak 347).

Ny vannforsyning

Vannforsyningen i Oslo tilfredsstiller ikke kravene i drikkevannsforskriften når det gjelder reservevannkapasitet. Mattilsynet har i en periode etterlyst tiltak og oversendte 3. april 2017 et pålegg om å etablere en reservevannforsyning innen 1. januar 2028.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel er overordnet bestiller og overordnet utfører. Vann- og avløpsetaten er operativ bestiller og operativ utfører.

Styrings- og kostnadsrammen ble foreslått satt til henholdsvis 10,9 milliarder kroner og 12,5 milliarder kroner. Bystyret vedtok prosjektet 13. november 2019 (sak 348).

3. Konseptvalgutredninger

I dette kapittelet har Kommunerevisjonen undersøkt om konseptvalgutredninger har blitt gjennomført i tråd med kommunens føringer, inkludert kvalitetssikring av disse, samt belyst årsaker til at konseptvalgutredninger ikke har blitt gjennomført gjennom å innhente forklaringer.

Kommunerevisjonen har ikke vurdert kvaliteten på innholdet bortsett fra at vi har undersøkt hvorvidt de ulike alternativene er reelt forskjellige.

3.1 Gjennomføring av konseptvalgutredning i tråd med kommunens føringer

3.1.1 Revisjonskriterium

- Det skal som hovedregel gjennomføres konseptvalgutredning i tråd med kommunens regelverk, før prosjektoppstart

Ifølge *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter* skal følgende dokumenteres i en konseptvalgutredning:

- Behovsanalyse
- Mål og krav
- Alternativanalyse som belyser alternative konsepter og konsekvensene av disse
- Kostnadsestimat
- Overordnet gjennomførings- og kontraktstrategi

3.1.2 Faktabeskrivelse

Gjennomføring av konseptvalgutredning

Det var gjennomført konseptvalgutredning for 14 av 20 prosjekter. Disse var *Nytt Tøyenbad, Rustad skole, Dronning Ingrid's hage, Lambertseter sykehjem, Majorstua flerbrukshall, Ny storbylegevakt, Bakås skole, Bolteløkka skole, Nøklevann skole, Tveita skole, Voldsløkka skole, Ljanselva, Ny vannforsyning, og Nytt signalanlegg*. De øvrige seks prosjektene hadde ikke gjennomført konseptvalgutredning. Disse var *Fornebubanen, Korsvoll flerbrukshall, Tokerud flerbrukshall, Manglerud bad, Holmlia skole og STS-kran*. *Fornebubanen* og *Manglerud bad* hadde imidlertid gjennomført utredninger som var relevante for valg av konsept.

Veileder for konseptvalgutredningsmetodikk i Oslo kommune ble etablert og tatt i bruk etter at Ruter mottok bestillingen, som ifølge Ruter var i 2008. Det ble ifølge *Fornebubanen* gjennomført konseptvalgutredningsliknende utredninger i to omganger, en i 2009 og en i 2011. Gjennomgangen i 2009 er dokumentert i rapporten Ruter 2009:17 *Fornebubanen*. Utredningen tok utgangspunkt i vedtaket fra Akershus fylkeskommune fra mai 2007, som sa at banetilknytningen til Fornebu skulle løses ved etablering av en bybane. Hovedmålet med rapporten var å gi et beslutningsgrunnlag for en bybaneløsning i Oslo, og å frambringe plandokumenter som grunnlag for igangsetting av utbygging i daværende Akershus. Rapporten hadde bybane som hovedalternativ og sammenliknet dette med alternativene metro, automatbane og buss. I Ruterrapport 2011:5 *Kollektivtrafikkbetjening av Fornebu* ble alternativene buss, automatbane, bybane, semimetro, superbuss, og metro vurdert. I Ruterrapport 2011:12 *OPS som*

mulighet for gjennomføring av Fornebubanen ble punktet om overordnet gjennomførings- og kontraktstrategi beskrevet.¹

For *Manglerud bad* var det gjennomført en utredning av 20. april 2015. I utredningen ble innspill fra leietakere/brukere presentert. Videre ble to alternativer for rehabilitering av badet og tre alternativer for nybygg analysert, inkludert kostnadsestimater. Ifølge utredningen var dette en enkel utredning og ikke en konseptvalgutredning. Nybyggalternativene for *Manglerud bad* ville ifølge utredningen bli utredet etter Oslo kommunes investeringsregime på et senere tidspunkt. Dette ble ikke gjort.

Om konseptvalgutredningene er gjennomført i tråd med kravene

Alle de 14 prosjektene som hadde gjennomført en konseptvalgutredning hadde dokumentert behovsanalyse, mål og krav, alternativanalyse, og kostnadsestimat. To prosjekter, *Lambertseter sykehjem* og *Ljanselva*, hadde ikke dokumentert gjennomførings- og kontraktstrategi i versjonen vi fikk oversendt. Ifølge KS1-rapporten til *Lambertseter sykehjem* ble det gjennomført vurdering av egnethet av offentlig-privat-samarbeid (OPS). Av de resterende 12 prosjektene som hadde dokumentert informasjon om gjennomførings- og kontraktstrategi, hadde seks prosjekter gjort vurderinger av egnethet av offentlig-privat samarbeid (OPS) i gjennomføringen, mens de øvrige seks hadde dokumentert føringer og suksessfaktorer for neste fase.

Om alternativanalysen

Kommunerevisjonen har undersøkt hvor mange og hva slags alternativer som har blitt analysert i konseptvalgutredningen. Vi har ikke undersøkt hvilke forhold som eventuelt reduserer mulighetsrommet i konseptvalgutredningene.

Dronning Ingrid's hage hadde analysert ett konsept. Bakgrunnen for dette var at bestillingen fra daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid var at det skulle oppføres et nytt sykehjem utformet som en hagelandsby for personer med demenssykdom etter modell av De Hogeweyk, Nederland.

Også for *Lambertseter sykehjem* ble kun ett konsept analysert. Dette ble i utredningen begrunnet med at eksisterende bygg egner seg dårlig til rehabilitering og ombygging til dagens krav på grunn av byggets konstruksjon. Ifølge Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester var det tidligere gjort en utredning av Omsorgsbygg som konkluderte med at Lambertseter sykehjem ikke tilfredsstilte kravene, og at rehabilitering ikke ville la seg gjennomføre innenfor en akseptabel pris. Videre ønsket Oslo kommune å opprettholde sykehjemsdrift på tomten, da disse ble ansett som gode tomter for det formålet. I KS1-rapporten stod det at ekstern kvalitetssikrer savnet en grundigere analyse av rehabiliterings- og tilbyggsalternativet. Ekstern kvalitetssikrer pekte også på at alternativet om å selge tomten og kjøpe nye ikke så ut til å ha vært tilstrekkelig utredet.

Ifølge Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester var beliggenheten egnet for sykehjem, tomten var allerede regulert for sykehjem og det var slik sett lavere risiko. Videre har kommunen en begrenset tomteressurs, og grunnet det store rehabiliterings- og utbyggingsbehovet må kommunen både benytte eksisterende regulerte tomter og kjøpe nye.

¹ OPS står for Offentlig Privat Samarbeid

For *Majorstua flerbrukshall* var det en konseptvalgutredning av ishall og flerbrukshall som lå til grunn. Ifølge konseptvalgutredningen var mulighetsrommet for konseptuelt forskjellige alternativer relatert til finansieringsform og valget mellom kommunal bygging og drift eller en form for OPS-avtale.

For *Ny storbylegevakt* ble tre ulike alternativer analysert. Disse var knyttet til ulike steder, og ekstern kvalitetssikrer pekte på at alternative virksomhetsmodeller ikke var analysert i konseptvalgutredningen. Ifølge Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester ble det ikke vurdert alternativer for hvilke oppgaver som skulle løses, eller hvordan arbeidet skulle organiseres da det hadde vært vurdert i prosjektets tidligere faser. Kravene som ble utarbeidet var derfor konsentrert om utforming av bygningsløsninger og lokalisering.

Bakås skole inngikk i konseptvalgutredningen av Ellingsrud-området sammen med to andre skoler. Konseptvalgutredningen analyserte fire scenarier for hver av de tre skolene. For *Bakås skole* inkluderte det fire alternative konsepter rehabilitering, rehabilitering og utvidelse, rive skolen og bygge ny, og avhending av *Bakås skole*.

Bolteløkka skole inngikk i konseptvalgutredningen av området sentrum vest. Det ble utredet ett alternativ for *Bolteløkka skole*, og *Bolteløkka* var den eneste skolen det ble utredet alternativer for. Konseptvalgutredningen pekte på at det var et begrenset handlingsrom siden skoleanlegget var ansett som et verneverdig skoleanlegg av byantikvaren i Oslo.

I konseptvalgutredningen av *Nøklevann skole* ble det gjort innledende vurderinger av seks ulike alternativer. Fire av disse var i strid med Byantikvarens føringer og ble forkastet, før analysen gikk videre med to alternative løsninger som ble analysert.

For *Rustad skole* var det analysert ett konsept, men det vises til at dette alternativet var det som kom best ut med lavest årskostnad per elev i *KVU Østensjø 2014*. I en e-post fra Utdanningsetaten ble Kommunerevisjonen opplyst om at mulighetene for investeringsprosjektet for *Rustad skole* var besluttet utredet på nytt.

I prosjektet *Tveita skole* kommer det fram av konseptvalgutredningen at skoleanlegget er på Byantikvarens gule liste. Videre hadde Bymiljøetaten interesser knyttet til bevaring av fri- og grøntarealer i tilknytning til skolen. Ifølge utredningen ble det undersøkt en rekke muligheter før det ble landet på et konsept der skolen får et tilbygg. To ulike alternativer for dette tilbygget ble utredet i konseptvalgutredningen.

Voldsløkka skole inngikk i konseptvalgutredningen av Nordre Aker, som tok for seg kapasitetsbehovet i Oslo og utredet muligheten for utvidet kapasitet i områder med behov for nye elevplasser innenfor et tidsperspektiv på ti år. Konseptvalgutredningen analyserte totalt fire alternativer for *Voldsløkka skole*. Det var to hovedalternativer knyttet til type skole som skulle bygges, der det var utredet alternativ med flerbrukshall over bakken og flerbrukshall under bakken for begge skoletypene.

Konseptvalgutredningen for *Nytt Tøyenbad* utredet fire ulike beliggenheter på Tøyen for badet. Ekstern kvalitetssikrer påpekte at det var en svakhet ved utredningen at den ikke ga en eksplisitt anbefaling om størrelse eller driftsmodell for badeanlegget, men pekte

samtidig på at dette var forståelig gitt bestillingens innsnevrede handlingsrom og tidspress.

Prosjektet *Nytt signalanlegg* tok utgangspunkt i to hovedkonsepter med henholdsvis to og fire alternative varianter. Etter en grovsortering ble det gått videre med en alternativ variant for hver av de to hovedkonseptene, altså to alternative løsninger.

Det ble gjort innledende vurderinger av tolv ulike løsninger for *Ljanselva*. Etter en grovsortering ut fra skal-krav ble fire av disse ekskludert. De åtte gjenværende alternativene ble analysert i konseptvalgutredningen.

Det ble identifisert tre ulike hovedkonsepter for *Ny vannforsyning*, der ett av konseptene hadde fire ulike varianter, altså til sammen seks alternativer. Av disse seks alternativene ble to valgt ut til nærmere utredning på bakgrunn av en grovanalyse.

Oppgitte årsaker til manglende konseptvalgutredning

Fornebubanen

KS1-rapporten *Kollektivtrafikkbetjening av Fornebu* pekte på at grunnlaget ikke tilfredstilte kravene fra *Konseptvalgutredning (KVU) i Oslo kommune. Krav og veiledning*, men at veilederen ble skrevet etter at Ruters rapporter som lå til grunn for kvalitetssikringen, ble skrevet. Ekstern kvalitetssikrer pekte blant annet på at de estimerte kostnadene i liten grad var sporbare og etterprøvbare, og at omfanget ikke var entydig avgrenset. Dette gjorde at ekstern kvalitetssikrer ikke anbefalte at kostnadsgrunnlaget lå til grunn for beslutning. Ideelt sett burde dette ifølge ekstern kvalitetssikrer vært korrigert, men siden ett alternativ pekte seg ut, og økt kvalitet på beslutningsgrunnlaget ikke ville påvirke valget, anså kvalitetssikrer at de konseptuelle alternativene som ikke ble videreført, var tilstrekkelig utredet.

Korsvoll flerbrukshall

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet informerte Kommunerevisjonen i e-post om tre hovedårsaker til at det ikke var utført konseptvalgutredning for Korsvoll flerbrukshall:

- Bystyret godkjente i bystyremøtet 30.01.2013 (sak 30) detaljregulering med reguleringsbestemmelser for Langåsveien 18 og 20, Korsvoll flerbrukshall.
- På bakgrunn av en grundig forutgående prosess var byrådsavdelingen av den oppfatning at behovet for flerbrukshall på Korsvoll var godt begrunnet og dokumentert.
- Foretakene hadde bygget mange flerbrukshaller og dette er bygg som i betydelig grad er standardiserte. Det ble i den sammenheng vist til statlige veiledere med krav som må oppfylles for at kommunen skal kunne motta spillemidler.

Tokerud flerbrukshall

Byrådsavdelingen for kultur, idrett og frivillighet informerte Kommunerevisjonen i e-post om to hovedårsaker til at det ikke var utført konseptvalgutredning for Tokerud flerbrukshall:

- Bystyrets vedtok i møte 2. april 2014 (sak 78) at det skulle bygges flerbrukshall på terreng i tilknytning til Tokerud skole.
- Foretakene hadde bygget mange flerbrukshaller og dette var bygg som i betydelig grad var standardiserte. Det ble i den sammenheng vist til statlige veiledere med krav som måtte oppfylles for at kommunen skulle kunne motta spillemidler.

I tillegg viste byrådsavdelingen til bestillingen av forprosjektet. Ifølge bestillingen ble det bestemt at det var naturlig at prosjektet startet med forprosjektfasen siden plassering av flerbrukshallen var bestemt.

Manglerud bad

På spørsmål om hvorfor det ikke ble gjennomført en konseptvalgutredning for *Manglerud bad* pekte Byrådsavdelingen for kultur, idrett og frivillighet på to bystyresaker.

Den første bystyresaken gjaldt Bystyremelding nr. 2/2013 *Strategi for et bedre bade- og svømmetilbud i Oslo – For økt folkehelse og trivsel*. I møte 18. juni 2014 (sak 171) ble det fattet to vedtak med betydning for *Manglerud bad*:

Byrådet bes fremme en egen sak snarest mulig om fremtidige planer for *Manglerud bad*. Saken skal avklare byrådets planer for enten ytterligere oppgradering eller nybygg av badet.

Byrådet bes gjenåpne *Manglerud bad*, samt sikre drift av badet inntil andre alternativer er på plass i nærområdet.

Den andre bystyresaken gjaldt fremtidige planer for *Manglerud bad*. I møte 26. august 2015 (sak 220) ble saken tatt til orientering. Videre ba bystyret byrådet om at det i det videre arbeidet med et nytt lokalbad på *Manglerud* avklarte mulighetene for raskest mulig byggestart, gjerne før 2018. I brev av 4. september 2015 fra daværende Byrådsavdeling for kultur og næring til Undervisningsbygg, uttrykte byrådsavdelingen at Undervisningsbygg skulle være operativ utfører i forprosjektet, og ba foretaket vurdere om det var mulig å få til en raskere byggestart.

Ifølge Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet varslet daværende Byrådsavdeling for kultur og næring Undervisningsbygg om at det skulle utarbeidet et forprosjekt for nytt *Manglerud bad*. Forprosjektet skulle ta utgangspunkt i føringen fra bystyret om rask byggestart, samt at plasseringen for badet og konseptet lokalbad var bestemt.

I forbindelse med sak om fastsetting av kostnadsramme for *Manglerud bad* fikk byråden for kultur, idrett og frivillighet spørsmål om hvorfor det ikke var gjennomført en konseptvalgutredning og KS1. Byråden viste i notat av 27. april 2020 at det var et tidligere byråd som hadde bedt Undervisningsbygg starte opp et forprosjekt uten forutgående konseptvalgutredning, og at det var vanskelig for henne å ta stiling til hvilke vurderinger som ble gjort av det foregående byrådet med hensyn til å fravike ordinær prosedyre med konseptvalgutredning. Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet opplyste at på bakgrunn av det forrige byrådets vurdering, samt at bystyret ønsket en raskest mulig byggestart, så ble beslutningen om å gå til forprosjekt opprettholdt av det nye byrådet. Bestilling av forprosjekt ble sendt fra Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet 12. mai 2016.

Holmlia skole

Ifølge en avdelingsleder i Undervisningsbygg ble det ikke gjennomført konseptvalgutredning for *Holmlia skole*, siden prosjektet startet som et prosjekt finansiert gjennom foretakets rehabiliteringspott. Av prosjektets styringsdokument kommer det fram at det var et pågående prosjekt på *Holmlia skole* da rehabiliteringsprosjektet ble satt i gang. Det pågående prosjektet var et ventilasjonsprosjekt, men det viste seg at det måtte gjøres større oppgraderinger på eksisterende bygg for å kunne øke restlevetiden av bygningene. I tillegg stilte Plan- og

bygningsetaten krav til bygget. Dette medførte ifølge styringsdokumentet at det ble definert et eget prosjekt for tiltak som skulle gjennomføres for å øke skolens restlevetid, og prosjektet skulle gå parallelt med eksisterende hovedprosjekt ved Holmlia skole.

STS-kran

Ifølge e-post til Kommunerevisjonen av 16. oktober 2020 var det et meget begrenset behov for konseptvalgutredning siden investering i ny STS-kran var et enkelt varekjøp. Ifølge en e-post til Kommunerevisjonen av 4. februar 2021 var prosjektfasene før beslutningspunkt 3 ivaretatt i havnestyresaken (konseptvalgutredningen). Kontraktstrategien synliggjorde vurderinger og valg som var gjort i planleggingsfasen av anskaffelsen og ga et beslutningsgrunnlag for å kunne iverksette gjennomføring av anskaffelsen. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt om anskaffelsesregelverket er fulgt.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

6 av 20 prosjekter hadde ikke gjennomført konseptvalgutredning. Siden dette er en breddeundersøkelse har Kommunerevisjonen ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om de enkelte prosjektene til å konkludere om det skulle vært gjort.

Gjennomgangen av konseptvalgutredningene viste at to prosjekter ikke hadde dokumentert gjennomførings- og kontraktstrategi, men bortsett fra det var innholdet i konseptvalgutredningene dokumentert etter kommunens føringer i de 14 prosjektene som hadde gjennomført konseptvalgutredning.

Kommunerevisjonen har ikke vurdert kvaliteten på innholdet i konseptvalgutredningene, med unntak av hvor mange og hva slags alternative konsepter som er analysert. Gjennomgangen viste at konseptvalgutredningene for 4 av de 14 prosjektene kun hadde analysert ett konsept i alternativanalysen. For flere andre var det analysert det som framstår som relativt like konsepter. Kommunerevisjonen reiser derfor spørsmål ved om alternativanalysene i tilstrekkelig grad har analysert alternative løsninger som er konseptuelt forskjellige.

Manglende konseptvalgutredning, og konseptvalgutredning der mulighetsrommet for alternative konsepter er for lite, kan øke risikoen for at Oslo kommune ikke identifiserer det mest effektive tiltaket for å dekke kommunens behov.

3.2 Kvalitetssikring av konseptvalgutredningen

3.2.1 Revisjonskriterier

- Konseptvalgutredningen skal kvalitetssikres i tråd med kommunens føringer.
- Det skal som hovedregel gjennomføres ekstern kvalitetssikring i prosjekter med forventet styringsramme over 200 millioner kroner.

3.2.2 Faktabeskrivelse

Av de 14 prosjektene som hadde gjennomført konseptvalgutredning, var det 12 prosjekter som hadde kvalitetssikret konseptvalgutredningen (KS1). Ett prosjekt, *Ljanselva*, gjennomførte intern kvalitetssikring. Styringsrammen for *Ljanselva* var i konseptvalgutredningen estimert til 52,9 millioner kroner. De øvrige elleve prosjektene gjennomførte ekstern kvalitetssikring *Fornebubanen* hadde dessuten også gjennomført

ekstern KS1 i 2011 av Ruterrapport 2011:5 *Kollektivtrafikkbetjening av Fornebu og Ruterrapport 2011:12 OPS som mulighet for gjennomføring av Fornebubanen*.

De to prosjektene som ikke hadde kvalitetssikret konseptvalgutredningen, var *Rustad skole* og *Tveita skole*. Styringsrammen for *Rustad skole* og *Tveita skole* var i konseptvalgutredningen estimert til henholdsvis 89 og 65,2 millioner kroner. Ifølge Utdanningsetaten manglet det gode nok rutiner med hensyn til intern kvalitetssikring på bestillersiden. Etaten opplyste at det ble gjennomført en intern usikkerhetsanalyse i Undervisningsbygg.

Samtlige KS1-rapporter hadde vurdert behov, mål, krav og alternativanalyse. 5 av 13 KS1-rapporter hadde ikke vurdert prosjektets egnethet for offentlig-privat samarbeid. For Fornebubanen som var ett av disse, var det en føring at kvalitetssikrer ikke skulle vurdere dette. De fire øvrige KS1 ble gjennomført etter at byrådet i 2015 ga føringer om at offentlig privat samarbeid ikke skulle benyttes til rehabilitering og bygging av kommunale bygg.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

To prosjekter hadde ikke gjennomført intern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen slik kommunens føringer krever. Dette kan ha medført økt risiko for at eventuelle mangler i konseptvalgutredningen ikke har blitt avdekket. De øvrige tolv prosjektene hadde i all hovedsak gjennomført kvalitetssikring i tråd med føringene.

4. Kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter

I dette kapittelet ser vi om bestiller har formidlet prosjektenes økonomiske rammer, utviklingen i prosjektenes kostnadsestimer, om alternative løsninger er vurdert på nytt ved vesentlige endringer i konseptets forutsetninger og om prosjektene har blitt vedtatt av riktig instans før gjennomføringsfasen ble iverksatt.

Enkelte av revisjonskriteriene er besvart med en nærmere undersøkelse av utvalgte prosjekter. Dette framkommer der det gjelder, inkludert hvilke prosjekter som er undersøkt nærmere.

4.1 Formidling av økonomiske rammer

4.1.1 Revisjonskriterium

- Bestiller skal tydelig formidle prosjektenes økonomiske rammer til utfører, og utfører skal legge disse til grunn i det videre arbeid

4.1.2 Faktabeskrivelse

Formidling av økonomiske rammer ved bestilling av konseptvalgutredning

For prosjektet *Ljanselva* stod det følgende i konseptvalgutredningsmandatet: «Utredningen skal utarbeides slik at det kan dokumenteres at løsningen som besluttet valgt er tilfredsstillende vurdert, og at det er det teknisk/økonomisk optimale alternativet som blir anbefalt besluttet.» Videre kom det fram at gjennomføring av tiltak var estimert med til sammen 24 millioner kroner, men dette var ikke førende for konseptvalgutredningen.

For prosjektet *Nytt signalanlegg* stod det i oppdragsbrevet at «Investeringskostnader, fremtidige driftskostnader og anleggets pålitelighet må vurderes». Videre ble det vist til at en rapport utarbeidet av Ruter i 2011 hadde

antydte en kostnad på ca 2 mrd kroner for et CBTC-anlegg på hele metronettet. På samme tid gjorde KTP en studie for å se på fornyelse av signalanlegget. Denne rapporten antydte en kostnad på ca 1 mrd kr for fornyelse av hele anlegget basert på dagens sporfeltteknologi, og ca 2 mrd kr for en fornyelse basert på ny CBTC-teknologi, altså i samme størrelsesorden som Ruters utredning viste for et CBTC-anlegg. Disse anslagene er på et svært overordnet nivå, med tilsvarende usikkerhet.

Konseptvalgutredningsarbeidet skulle ifølge oppdragsbrevet baseres på Ruter og daværende Kollektivtransport AS utredninger fra 2011. Utover dette fremgikk det ikke informasjon om rammer i bestillingen.

For *Dronning Ingrids hage* og *Lambertseter sykehjem* ble det i forbindelse med bestilling av konseptvalgutredning formidlet økonomisk ramme per plass. Ifølge assisterende utbyggingsdirektør og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester var disse normtallene urealistisk lave. Det inngikk ikke informasjon i bestillingen om antall plasser prosjektene skulle levere. Det ble vist til aktuelle sykehjembehovsplaner, budsjett og økonomiplaner.

For *Nytt Tøyenbad* ble det i bestillingen av konseptvalgutredning spesifisert at kostnad som resultatmål skulle prioriteres foran tid (2) og kvalitet (3), samt at nøkternhet skulle

vektlegges i utformingen av hovedbadet, innenfor de føringer og presiseringer som ble gitt bestillingen. I tillegg ble det spesifisert at kostnadseffektive løsninger skulle vektlegges, og at det i den sammenheng skulle foretas vurderinger av hvor mye av eksisterende bygningsmasse som kunne benyttes og eventuelt rehabiliteres uten at det reduserte kvaliteten på det ferdige anlegget. Utover dette fremgikk det ikke informasjon om rammer i bestillingen.

For *Nøklevann skole* stod det i bestilling av utredning at «kostnadsdrivende tiltak kan gjennomføres dersom tiltaket er nødvendig for å oppfylle læreplanen». Videre var følgende spesifisert:

Alternativene skal kostnadsberegnes med LCC-vurdering som sammenligner begge alternativene. Analysen skal ta utgangspunkt i nøkkeltall for lett, middels og tung rehabilitering. Av hensyn til fremdrift og tidligere utredning, skal Undervisningsbygg utarbeide en forenklet usikkerhetsanalyse basert på kvalitative vurderinger av usikkerhet og tidligere usikkerhetsanalyse gjennomført i 2014.

Utover dette fremgikk det ikke informasjon om rammer i bestillingen.

For prosjektet *Ny vannforsyning* ble det i bestilling av konseptvalgutredning vist til budsjettvedtak i 2011. Ifølge *Vann- og avløpsetaten* viste dette til finansiering av konseptvalgutredningen. Videre var kostnadsanalyse del av oppdragets innhold og omfang. I bestillingen stod det blant annet «Det forutsettes fremlagt gode investeringsoverslag for de alternativer som presenteres. Nåverdiberegning skal gjennomføres for alle alternativer som utredes og presenteres og skal vektlegges i valg av alternativ». Videre ble *Vann- og avløpsetaten* oppfordret til å gjennomføre en intern prosess med stor bredde ved utarbeidelse av usikkerhetsanalyse. Utover dette fremgikk det ikke informasjon om rammer i bestillingen.

I bestilling av konseptvalgutredning for *Majorstuen flerbrukshall* vises det til at for kommunens resultatmål skal kostnader prioriteres foran kvalitet og tid.

For seks prosjekter som hadde gjennomført konseptvalgutredning, har Kommunerevisjonen ikke mottatt bestillingene av disse. Dette gjelder prosjektene *Ny Storbylegevakt*, *Bakås skole*, *Bolteløkka skole*, *Rustad skole*, *Tveita skole* og *Voldsløkka skole*. For skoleprosjektene svarte Utdanningsetaten at Bolteløkka ble meldt utgående av Undervisningsbygg, det vil si at skolen hadde behov for rehabilitering eller oppgradering for at kapasiteten skulle opprettholdes. For de resterende ble utredningene bestilt i form av avrop på rammeavtaleleverandører. Utdanningsetaten opplyste at den ikke kunne finne bestillingene, blant annet grunnet skifte av arkiv- og saksbehandlingssystem. Det framgikk heller ikke av konseptvalgutredningene hva som var de økonomiske rammene for skoleprosjektene. Når det gjaldt prosjektet *Ny storbylegevakt*, opplyste Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester at det ikke ble utarbeidet et bestillingsdokument da byrådsavdelingen hadde en sentral rolle i utarbeidelsen av KVVU. Etter byrådsavdelingens vurdering var det ikke mulig å innhente tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for et kostnadsestimat i forkant av KVVU.

Fem prosjekter hadde ikke gjennomført konseptvalgutredning, og vi har ikke mottatt bestilling av dette. Disse var *Korsvoll flerbrukshall*, *Tokerud flerbrukshall*, *Manglerud bad*, *Holmlia skole* og *STS-kran*.

For *Fornebubanen* ble det som nevnt gjennomført konseptvalgutredningsliknende utredninger i to omganger. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel viste til at et felles brev av 7. mai 2008 til Ruter, fra administrativt nivå i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, som lå til grunn for utredningene. Det fremgikk ikke informasjon om økonomisk ramme av brevet.

Formidling av økonomiske rammer ved bestilling av forprosjekt

For elleve prosjekter ble det i forbindelse med bestilling av forprosjekt formidlet informasjon om en økonomisk ramme. Dette var prosjektene *Majorstuen flerbrukshall*, *Dronning Ingrids hage*, *Lambertseter sykehjem*, *Manglerud bad*, *Bakås skole*, *Bolteløkka skole*, *Rustad skole*, *Tveita skole*, *Nøklevann skole*, *Voldsløkka skole* og *Ljanselva*.

For to prosjekter var det ikke formidlet informasjon om økonomisk ramme i bestillingen av forprosjekt. Dette gjaldt prosjektene *Korsvoll flerbrukshall* og *Tokerud flerbrukshall*.

For prosjektene *STS kran* og *Holmlia skole* forelå det ikke bestilling av forprosjekt.

For prosjektet *Fornebubanen* ble det i bestillingen av forprosjektet av 1. september 2017 vist til grensesnitt mot pågående prosesser og prosjekter, blant annet finansiering og grunneierbidrag. Videre ble det vist til Byrådets sak 22/2016, der det blant annet fremgikk at det i Oslopakke 3-avtale var avsatt 2 788 millioner kroner til bygging av *Fornebubanen* og at 450 millioner kroner i økte billettinntekter fra kollektivtrafikken skulle benyttes til *Fornebubanen*. I tillegg ble det vist til pågående forhandlinger om bymiljøavtale med daværende Akershus fylkeskommune og staten, som skulle sikre femti prosent statlig finansiering. Bestillingen nevnte Ruters rapport og KS1. Kostnadene for forprosjektet ble i bestillingen estimert til 145 millioner kroner.

For prosjektet *Nytt Tøyenbad* står det i bestillingen av forprosjekt at kostnadseffektive løsninger skulle vektlegges. Videre ble Kultur- og idrettsbygg bedt om å beregne investeringskostnader for *Tøyenbadet*, samt driftsfølgevirkninger som tar høyde for utvidede åpningstider. *Badet* skulle ha minst mulig LCC innenfor de mål, rammebetingelser og øvrige føringer som var beskrevet i bestillingen, og lave driftskostnader skulle vektlegges i valg av løsninger. Resultatmålet kostnad skulle prioriteres foran tid (2) og kvalitet (3).

For *Ny storbylegevakt* stod det i bestillingen av forprosjekt at «Styringsmål P50 og kostnadsramme P85 må vurderes på nytt i forprosjektfasen. Dette inkluderer å bearbeide prosjektet med sikte på å oppnå kostnadsreduksjon.» Videre stod det at resultatmålet kostnad skulle prioriteres foran kvalitet (2) og tid (3).

For prosjektet *Ny vannforsyning* var det i bestillingen av forprosjekt lagt ved et notat fra byråden der det ble vist til anbefalt kostnadsramme fra KVVU og KS1, at kostnadene skulle utredes videre i forprosjektet, og at det var det kvalitetssikrede forprosjektet som skulle danne beslutningsgrunnlaget når gjennomføring av prosjektet skulle vedtas og kostnadsrammen fastsettes.

For prosjektet *Nytt signalanlegg* ble det i et vedlegg vist til at forprosjektet skulle baseres på konklusjoner og anbefalinger etter KVVU og KS1. Rapportene fra KVVU og KS1 inneholdt kostnadsestimer.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon for bestilling av konseptvalgutredning for 6 av de 14 prosjektene som hadde gjennomført konseptvalgutredning. Videre har Kommunerevisjonen ikke mottatt bestilling av forprosjekt for 2 av 20 prosjekter i undersøkelsen. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt om manglende dokumentasjon medfører brudd på arkivlovens bestemmelser.

To av åtte prosjekter hvor vi har mottatt bestillingen av konseptvalgutredningen, hadde føringer med konkrete kostnadsestimat; *Ljanselva* og *Nytt signalanlegg*. For de to sykehjemprosjektene var det gitt føringer i form av kostnad per sykehjemsplass, men både Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Omsorgsbygg vurderte disse til å være for lave. Dette gjør at det ikke var en klarføring for kostnaden sykehjemmet skulle ha, men det var klare krav til innholdet i sykehjemmene i form av standard kravspesifikasjon. Krav til innhold gjør de økonomiske rammene tydeligere, men Kommunerevisjonen reiser spørsmål ved om de var tydelige og realistiske nok. For prosjektene *Majorstua* flerbrukshall, *Nytt Tøyenbad*, *Ny vannforsyning* og *Nøklevann skole* var de økonomiske rammene etter Kommunerevisjonens vurdering ikke tilstrekkelig tydelig formidlet.

Undersøkelsen viser at økonomisk ramme var formidlet i bestillingene av forprosjektene i 11 av 18 prosjekter. De syv andre fordeler seg som følger: For to prosjekter ble det vist til kostnadsestimater gitt i andre dokumenter, som etter vår vurdering var en tilstrekkelig tydelig formidling. For prosjektene *Fornebubanen*, *Korsvoll flerbrukshall* og *Tokerud flerbrukshall* var det ikke formidlet økonomiske rammer. For prosjektet *Nytt Tøyenbad* er det vår vurdering at de økonomiske rammer i bestillingen av forprosjekt ikke var tilstrekkelig tydelige fordi forventningene i liten grad var konkretiserte. For prosjektet *Ny storbylegevakt* var det en forventning om å oppnå en kostnadsreduksjon i forhold til tidligere estimater, noe Kommunerevisjonen vurderer som et klart signal, men siden det er lite informasjon om hvor mye det var forventet at kostnaden skulle reduseres reiser vi likevel spørsmål om formidlingen var tydelig nok.

4.2 Utvikling i prosjektenes kostnadsestimater

4.2.1 Revisjonskriterium

- I planleggingen av prosjektet skal prosjektets kostnader som hovedregel prioriteres

4.2.2 Faktabeskrivelse

Endring i kostnadsestimat i løpet av tidligfasen

I tabell 2 er endringen i styringsrammeestimatene fra estimatene i konseptvalgutredningene til estimatene som ble lagt fram for bystyrebehandling presentert. Prosjektene er presentert synkende fra størst prosentmessig økning til minst.

Tabell 2 Endring i kostnadsestimater i løpet av tidligfase.

Prosjekt	Økning styrings- rammeestimat. Tall i millioner kroner	Økning styrings- rammeestimat. Tall i prosent	Endring i innhold. (For mer informasjon se vedlegg 3)
Manglerud bad	523	387 %	Økning i bassengantall og -areal, lagt til fasiliteter, ungdomshus på 679 m ² og kulturskole på 1 129 m ²
Fornebubanen	14 122	314 %	Underjordisk driftsbasis lagt til prosjektet
Ljanselva	98	184 %	Reduksjon fra fem delprosjekter til tre delprosjekter
Rustad skole	150	169 %	Arealøkning på 1000m ² for tilbygg
Nytt signalanlegg	2 876	134 %	
Bakås skole	141	86 %	Antall elever redusert med 28. Fra riving/nybygg til rehabilitering. Arealøkning på ca. 700 kvadratmeter.
Tveita skole	47	72 %	
Voldsløkka skole	337	70 %	Elevkapasitet redusert fra 840 til 810
			Kulturstasjon og kultursal tatt inn. Flerbrukshall tatt ut
Ny vannforsyning	4 442	68 %	
Dronning Ingrid's hage	332	59 %	
Nøkle vann skole	104	42 %	
Bolteløkka skole	63	33 %	Bolteløkka allé innlemmet i skolens uteareal
Lambertseter sykehjem	124	18 %	Antall sykehjemsplasser reduser fra 152 til 130 Antall dagsenter redusert fra 2 til 1
Nytt Tøyenbad	159	15 %	Flerbrukshall lagt til. Ny geografisk plassering
Ny storbylegevakt	-200	-6 %	
Majorstua flerbrukshall	-17	-7 %	Ishall fjernet fra prosjektet, gått bort fra OPS. MVA fjernet.
Totalt	23 300	113 %	

Note: Kilder er konseptvalgutredning og saken bystyret fikk framlagt med forslag om videreføring av prosjektet. For Manglerud bad er det i stedet for konseptvalgutredning tatt utgangspunkt i byråds sak 139/15. For Fornebubanen er det tatt utgangspunkt i Ruters rapporter som lå grunn for KS1.

Det er i tabellen ikke tatt hensyn til lønns- og prisstigning. Det betyr at tallene fra prosjektenes konseptvalgutredning ikke er direkte sammenlignbare med tallene fra prosjektenes forslag til bystyrevedtak. Eksempelvis meldte Sporveien at deres beregninger tilsa en økning på 99 prosent dersom det ble tatt hensyn til lønns- og prisstigning.

Tabell 2 viser at med unntak av *Ny storbylegevakt* og *Majorstua flerbrukshall* har samtlige prosjekter hatt en økning fra styringsrammeestimatet i konseptvalgutredningen til forslag til bystyrevedtak. *Lambertseter sykehjem* og *Nytt Tøyenbads* økning var under 20 prosent. 12 av 15 prosjekter har hatt en økning i kostnadsestimatet på 33 prosent eller mer. *Fornebubanen* hadde den største økningen målt i kroner med 14,1 milliarder (314 prosent), mens *Manglerud bad* hadde den største prosentvise økningen med 387 prosent.

Totalt har det vært en økning i kostnadsestimatene på 23,3 milliarder kroner som tilsvarer 113 prosents økning. Tre store infrastrukturprosjekter står for 92 prosent av økningen.

Fire prosjekter er ikke med i oversikten over. Disse er:

- Holmlia skole
- Korsvoll flerbrukshall
- STS-kran
- Tokerud flerbrukshall

For disse fire prosjektene var det verken gjennomført konseptvalgutredning eller gitt føringer for økonomiske rammer i bestillingen av forprosjekt.

Årsaker til endringer i kostnadsestimatene

Det fremgår av litteraturen som omhandler investeringsprosjekter at kostnadsøkning i tidligfase er vanlig (Welde 2020; Ulstein m.fl. 2015; Bardal 2020). Det pekes blant annet på følgende årsaker:

- Endringer underveis i prosjektets omfang, for eksempel endringer i areal og arealsammensetning, funksjons- og/eller kvalitetskrav, tomtevalg og generelle byggekostnader.
- Lav modenhet ved prosjekt, manglende oversikt over kompleksitet og omfang.
- Underestimering av usikkerhet knyttet til kostnadsestimater (kan for eksempel skyldes at viktige forutsetninger utelatt og / eller er ukjent på det aktuelle tidspunktet, optimisme), mangelfulle estimeringsteknikker (for eksempel for enkel estimeringsmetode), overestimering i KS2.
- Fravær av kostnadsføringer og krav om prioritering av kostnadsmål.
- Begrenset fokus på å holde investeringskostnaden på linje med KVV/KS1 estimatene.
- Svak eierstyring eller prosjektledelse.
- Egenskaper ved organisering av prosjekter, prosjektmodell og prosesser. For eksempel er formål og grunnlag for KVV/KS1 og forprosjekt/KS2 svært ulikt. Videre kan det gå så lang tid mellom kostnadsestimatene at behovet endres i mellomtiden.
- Strategisk atferd fra planleggere og leverandører.
- Endringer i markedssituasjonen.

Tabell 2 viser at halvparten av prosjektene har endret innhold noe som gjerne kan medføre endringer i estimerte kostnader. Endringene kan også skyldes andre årsaker.

Den følgende beskrivelsen er basert på årsaker prosjektene har oppgitt til Kommunerevisjonen. Det gjelder *Manglerud bad*, *Fornebubanen*, *Ljanselva*, skoleprosjekter og sykehjemsprosjekter. De tre enkeltprosjektene ble valgt på bakgrunn av at de hadde den største økningen i kostnadsestimatene, mens skole- og sykehjemsprosjekter ble valgt på bakgrunn av at kommunen jevnlig bygger skole og sykehjem.

Manglerud bad

Ifølge Undervisningsbyggs prosjektleder var årsaker til endringer i kostnadsestimatene knyttet både til selve estimatene og til innholdet i prosjektet. Det forelå ikke en konseptvalgutredning, og det var derfor mye som måtte bli utredet og avklart i løpet av forprosjektet. Innholdet i prosjektet ble i forbindelse med dette arbeidet vesentlig endret fra det som lå i bystyresaken fra 2015. Av styringsdokumentet framgår det at prosjektet utviklet seg til å bli et innholdsrikt aktivitetshus med folkebad, ungdomshus, kulturstasjon og felles publikumsfasiliteter. Ifølge prosjektleder i Undervisningsbygg var styringsrammen for badet beregnet til 527 millioner kroner, noe som innebar at det øvrige utgjorde 131 millioner kroner av styringsrammen. Videre viste prosjektlederen blant annet til kostnadsøkning i markedet og økt bygningsareal. Ifølge prosjektlederen var kostnadsestimatet som ble gitt i den første bestillingen, urealistisk. Det ble bestiller på daværende tidspunkt ble gjort kjent med. Det lave estimatet var en ulempe siden det skapte en forventning om endelig ramme blant annet i bystyret.

Innholdet i *Manglerud bad* ble fastsatt i oppdatert bestilling av 2017, ifølge Undervisningsbyggs prosjektleder. Innholdet i bestillingen var konseptuelt sett det samme som det som ble framlagt for bystyret i 2020. Kostnaden ble da estimert til rundt 420 millioner kroner, men det var gamle erfaringstall som lå til grunn for estimatet. I det videre arbeidet ble det oppdaget at prosjektet ville bli vesentlig mer kostbart. Det var ifølge prosjektleder sjelden at kostnadsestimatene i et prosjekt i Undervisningsbygg økte så mye, og det ble påpekt at kostnadene i *Manglerud bad* var sammenlignbare med eksempelvis *Tøyenbadet*.

Fornebubanen

I intervju med Kommunerevisjonen viste Fornebubanen til at føringer for kostnader ikke lå i bestillingen av forprosjekt. Ifølge etaten var bestillingen å lage et forprosjekt, og det innebar å komme med et kostnadsestimat. Kommunerevisjonen fikk opplyst at det var flere årsaker til utviklingen i kostnadsestimatene.

Ifølge etaten bidro kompleksitet og risiko knyttet til grunnforhold og endring i løsning på basen på Fornebu til økte kostnadsestimater. Kompleksitet knyttet til basens overliggende bebyggelse hadde også bidratt betydelig.

Videre pekte etaten på ulike sider ved reguleringsprosessen. Det hadde blant annet kommet inn krav underveis i reguleringsprosessen. Et eksempel er innendørs sykkelparkering. Andre eksempler var krav og pålegg som i utgangspunktet ikke var relatert til prosjektets opprinnelige oppgave, men som ble viktig fordi kommunene ønsket å utvikle området, som etablering av nye veier, grønne lokk og underganger. Videre ble det ifølge etaten først regulert for optimistisk med hensyn til at det skulle bygges under bakken, det ble avsatt et for smalt belte som ga lite rom for justeringer. Det var heller ikke satt av tilstrekkelig arealer for riggområder.

Det ble operert med kostnadsanslag i ulike års kroneverdier. For eksempel var 2017-avtalen i 2014-kroner, og indeksreguleringen står dermed for noe av økningen.

Ifølge etaten var tidlige kostnadsestimater for optimistiske, ikke tilstrekkelig detaljerte og gjort før reguleringsprosessen var ferdig. Det ble ikke tatt høyde for blant annet kostnader knyttet til riggarbeider, byggegroper og løsmasser. Videre var det ikke estimert med arbeidstidsbestemmelser, økt byggetid og økte priser. Tidlige anslag tok heller ikke hensyn til vanskelige grunnforhold. Grunnundersøkelser ga utvidet kunnskap, som igjen medførte behov for dyrere løsninger. Videre var det blitt høyere kostnader til grunnerverv og avtaler enn tidligere antatt.

Etaten viste også til små tekniske endringer som gjorde det nødvendig å prosjektere om flere ganger for å oppnå god anleggsteknisk gjennomføring. For eksempel at man justerte plassering for å tilpasse seg omgivelsene mest mulig, og brukte mindre betong. Alt begrunnet i å redusere kostnadskrevende konstruksjoner og inngrep, redusere risiko ved anleggsgjennomføringen og å holde kostnader nede.

Etaten viste til at man i tidligfase ikke hadde kunnskap om detaljer, og det var først etter forprosjektet at man hadde en løsning som kunne kostnadsberegnes realistisk. Kostnadsestimater som ble gitt på tidligere tidspunkt var ment som en pekepinn for hva det vil koste. Etaten mente at det kunne vært en fordel hvis forprosjektet var ferdigstilt før reguleringen.

KS2-rapporten viste til at en underjordisk driftsbasis var lagt til prosjektet siden KS1. En underjordisk driftsbasis dimensjonert for å tåle en opp mot 10 etasjers bygg over, ble av KS2-rapporten regnet som en kostnadskrevende løsning sammenliknet med en base på overflaten. Ifølge etaten hadde det vist seg, blant annet etter utredninger av Sporveien, svært vanskelig å finne arealer til en base på overflaten. Derfor det ble anbefalt at base for Fornebubanen som burde løses som en del av Fornebubanen.

Ljanselva

Ifølge en prosjektutvikler for avløp i Vann- og avløpsetaten var det ulike årsaker til at kostnadsestimatene økte. Konseptvalgutredningen var i utgangspunktet beregnet ut fra svært lave priser. Ifølge prosjektutvikleren medførte innføringen av Oslo-modellen og utslippsfrie byggeplasser at prisene økte. Etaten viste til at kostnadsutviklingen gjaldt for alle etatens prosjekter, og at prisene også hadde økt for vann- og avløpsprosjekter i Asker og Bærum.

Det var også elementer ved selve prosjektet som medførte økte kostnadsestimater. Bymiljøetaten satte krav om å skåne terrenget. Dette endret drivemetoden til mikrotunellering i stedet for åpen grøft. Denne metodeendringen bidro til økte kostnader.

Skoleprosjekter

Undervisningsbygg hadde laget en rapport om kostnadsvekst fra kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1) til kvalitetssikring av forprosjektet (KS2). Rapporten omtalte ti skoler, hvorav fire er inkludert i Kommunerevisjonens undersøkelse; *Bakås skole*, *Nøkle vann skole*, *Rustad skole* og *Voldsløkka skole*. Endring i skolenes areal var ifølge rapporten en hovedårsak til endring i styringsrammeestimatet.

Rapporten pekte også på en rekke andre årsaker:

- Endring i behov og løsninger på en måte som prosjektet ikke forutså eller tok høyde for i konseptvalgutredningen/KS1
 - Omfangsendring på grunn av føringer som medførte endringer i standard og kvalitet eller omfang av rehabilitering
 - Omfangsendring på grunn av føringer fra eksterne interessenter
- Estimatenes fra konseptvalgutredningene og kvalitetssikringene av disse (KS1) var for lave i forhold til de forutsetningene en kunne ta på det gjeldende tidspunkt.
 - Feil bruk av nøkkeltall eller normtall
 - Prosjektet var for optimistisk, og estimerte for lite kostnader til usikkerhet
- Endring i økonomiske forutsetninger som kostnader til administrasjon og byggelånsrente, som ikke kunne forutses på tidspunkt for konseptvalgutredning og kvalitetssikring av denne (KS1).
- Lønns- og prisstigning
- Systematiske eller organisatoriske årsaker
 - Manglende overordnet beslutningsorgan som prioriterte mål, behov, ønsker og krav på tvers av kommunale virksomheter
 - Utfordringer med uforutsigbar påvirkning fra eksterne etater eller interessenter, for eksempel at Plan- og bygningsetaten i reguleringsfasen ga føringer som prosjektet ikke hadde forutsett.
 - Etablerte rutiner og prosedyrer ble ikke praktisert fullt ut
 - Tilstandsbaserte behov ble ikke i tilstrekkelig grad ivarettatt av dagens investeringsregime, bestiller/utfører-modell og tilhørende organisering av planleggingsprosess.
 - Metoder og verktøy for å følge opp prosjektutvikling egnet seg ikke godt nok til jevnlig vurdering og formidling av kostnader og usikkerheter i prosjektene
 - Lang tid mellom KS1 og KS2 ga tap av kunnskap og erfaring ved utskiftning av prosjektleder eller andre nøkkelpersoner

Kommunerevisjonen har, i tillegg til rapporten, mottatt dokumentasjonen som ga noe informasjon om årsaker til økning i estimerer. For *Nøklevann skole* ble det vist til

- Forprosjektet hadde gitt økt kunnskap om byggene og tomten, noe medførte at usikkerhetsavsetningen økte i forhold til tidligfasekalkylen. Forventede tillegg hadde økt fra 10,7 prosent i KS1 til 16,5 prosent.
- At nøkkeltallsverdier ved KS1 hadde vært for lave i forhold til markedsutviklingen de siste årene.
- At nøkkeltallsverdier ved KS1 hadde vært for lave i forhold til byggets innhold og størrelse, fordi de var basert på komplette skoleanlegg på ca 10.000 m² og ikke mindre bygg på ca. 4000m² og nedover. Nybygget hadde en høy andel spesialrom fordelt på ordinære klasseromsareal, noe som trakk opp kvadratmeterprisen.

I styringsdokument av 4. september 2019 for *Bakås skole* fremkom det følgende årsaker til økte kostnader:

- Økt areal
- At nøkkeltall og generelle kostnader ikke var blitt tilstrekkelig oppjustert
- At det var kommet til nye krav og føringer (plassering av garderober og tilbygg, krav til energiklasse B, løsninger for å ivareta fremtidig vern)
- Overgang til lokal håndtering av overvann hadde gitt større utomhuskostnader.
- Utbedring av bæresystem til nye snølastkrav i eksisterende bygg var dyrt og komplisert.

- Plusshus ble underestimert i tidligfase.
- Endret adkomstløsning for å utbedre sikkerhet, forutsatt uendret i tidligfase. Løsning omforent med Bymiljøetaten.
- Etablering av overlys, da dagslysforhold i eksisterende bygg hadde ved nye beregninger vist seg å ikke være tilfredsstillende.
- Trange føringsforhold for teknikk i eksisterende bygg ga kostbare løsninger.
- Utskifting i takkonstruksjoner grunnet råteskader.
- Brukerprosess hadde medført noe mer ombygging i eksisterende bygg enn opprinnelig lagt til grunn.
- Prisstigning.
- Administrasjon hadde økt fra tre prosent til fem prosent.

For *Bolteløkka skole* fremkom det av styringsdokument av 15. november 2019 at årsaker til økningen var at Plan- og bygningsetaten krevde områderegulering som inkluderte opparbeidelse av skolegård og tiliggende arealer hvor vern og trafikk samt overvannshåndtering på egen tomt ble ivarettatt. I tillegg ble noen arealer tatt med i forprosjektet etter avklaring hos Utdanningsetaten.

Sykehjemprosjekter

Assisterende utbyggingsdirektør i Omsorgsbygg fortalte i møte med Kommunerevisjonen at hennes erfaring var at kostnadsestimatene gjennomgående økte betydelig fra konseptfasen til ferdig forprosjekt. Hennes erfaring var at økningen var på minst 20–30 prosent.

En årsak til økningen var, ifølge assisterende utbyggingsdirektør, at konseptvalgutredningenes kostnadsestimat var premature. Dette ga seg utslag i at det var mange forhold som verken konseptvalgutredning eller kvalitetssikringen av denne fanget opp. Dette kunne være utfordringer knyttet til veiankomst, at brukerens behov ikke var tilstrekkelig fastsatt, forurensning i grunn eller andre utfordringer på tomten.

En annen årsak var ifølge assisterende utbyggingsdirektør at normtallene som lå til grunn i bestilling av både konseptvalgutredningen og forprosjekt var for lave. Denne effekten ble forsterket når det var snakk om en hagelandsby, slik som Dronning Ingrid's hage skulle bli, blant annet fordi disse sykehjemmene krever mer areal og fordi teknikk må spres over et større areal. I bestillingene av konseptvalgutredning for henholdsvis Dronning Ingrid's hage og Lambertseter sykehjem var det en føring for arbeidet at det skulle være et tak på investeringen på 3,5 millioner kroner per sykehjemsplass. I bestillingene av forprosjekt var dette økt til 4,7 (Dronning Ingrid's hage) og 4,2 (Lambertseterhjemmet) millioner kroner per sykehjemsplass. Kommunerevisjonen har mottatt eksempel på månedsrapport til daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid der det kommer fram at det meldes at normtallet i bestillingen blir vurdert som for lavt.

Andre årsaker kunne ifølge assisterende avdelingsdirektør i omsorgsbygg være knyttet til at arealet på tomten gjorde utbyggingen mer kostbar, ved at det eksempelvis ble vanskeligere å rigge til anleggsmaskiner, at sykehjemmet måtte bygges på en annen måte enn tiltenkt, og at Sykehjemsetaten ønsket mer inn i prosjektet (for eksempel høyere kvalitet eller mer plass). Økning i entreprenørkostnader hadde ikke vært av en slik art at det var noe assisterende avdelingsdirektør hadde sett på som en forklaring for økte kostnader, utover vanlig økning på grunn av prisstigning og lignende.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester vist til at brukernes behov var definert i Standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK) og kjent fra oppdraget ble gitt. Videre viste byrådsavdelingen til at det fra Byrådsavdeling for finans var angitt en enhetskostnad basert på et begrenset erfaringstall fra 2015, som i budsjett 2016 ble satt til 4.2, enhetsprisen økes med kr. 100 000 pr år. Ifølge byrådsavdelingen var det en bred oppfatning om at normtall for enhetskostnader var for lave. Som årsaker til kostnadsøkning viste byrådsavdelingen blant annet til at kostnadsestimatene også kunne være krav i reguleringsprosessen, miljøkrav, lang tidsbruk i forprosjektene kostnadsdrivende og bruk av innleide konsulenter, samt merkostnader i foretakene grunnet prosjektering.

Sykehjemsetaten viste til at etatens rutiner var at fravik fra SKOK ble tatt opp i etatsdirektørens ledermøte. Etter behandling der, ble det oversendt Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester for godkjenning av fravikende.

Prioritering av resultatmål

16 av 20 prosjekter hadde i styringsdokumentet for gjennomføringsfasen oppgitt kostnader som det høyest prioriterte resultatmålet.

Prosjektet *Nytt signalanlegg* hadde tid som høyeste prioriterte resultatmål, foran kost og kvalitet. Denne prioriteringen ble anbefalt i KS2-rapporten. Videre forklarte Sporveien at bakgrunnen for dette var at tid var kritisk for Fornebubanen, siden banen var avhengig av å ha et signalanlegg på plass for å kunne åpne. Videre var det en tett sammenheng mellom tid og kostnad i prosjektet på grunn av bemanning.

I prosjektet *Manglerud bad* var kostnad opprinnelig prioritert foran kvalitet og tid. I styringsdokumentet som lå til grunn for bystyrebehandlingen av prosjektets videreføring og økonomiske rammer var kostnad prioritert bak kvalitet, men foran tid. I styringsdokumentet til prosjektet *Manglerud bad* var det oppgitt at svømmehaller var teknisk komplekse bygg, og at et svømmeanlegg kunne få høye fremtidige driftskostnader ved valg av feil løsning. Ifølge prosjektleder var dette begrunnelsen for at kvalitet var valgt foran kostnad i prosjektgjennomføringen.

For prosjektet *Holmlia skole* var det ikke oppgitt i styringsdokumentet hva som var prioriteringsrekkefølgen. Prosjektet *STS-kran* hadde ikke utarbeidet styringsdokument. I utlysning av anskaffelsen var pris vektet 40 prosent, kvalitet 45 prosent, miljøhensyn 10 prosent og leveringstid 5 prosent.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at, med to unntak, har samtlige prosjekter hatt en økning i kostnadsestimatene fra konseptfasen og fram til forprosjektet var ferdig. For de fleste prosjektene var det en betydelig økning i estimatene som ikke kan forklares med lønns- og prisstigning. Etter Kommunerevisjonens vurdering er en rekke av de oppgitte årsaker slike som det kan være mulig å unngå, men vi har ikke vurdert nærmere om det ville vært mulig. For noen prosjekter har det vært enkelte endringer i prosjektets innhold som har ført til både mer og mindre omfangsrike prosjekter. Kommunerevisjonen har ikke analysert hvorvidt kostnadsestimatene var realistiske på de ulike tidspunktene i tidligfasen. Vi merker oss imidlertid at estimatene gjennomgående økte fram mot at de ble lagt fram for bystyret. På bakgrunn av dette stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved

om kostnader i tilstrekkelig grad ble prioritert i disse prosjektenes tidligfase. Manglende tydelighet og realisme i de økonomiske føringene gir risiko for at kostnadene overstiger prioriteringene som lå til grunn hos bestiller, noe som kan få betydning for valg av konsept.

Flere av informantene i undersøkelsen uttrykker at estimatene i konseptvalgutredninger vil være usikre. Kommunerevisjonen er enig i dette, men etter vår vurdering burde det tilsi at noen prosjekter har en økning i estimatene mens andre har en reduksjon. Når det ikke er tilfellet, tyder det på at kostnadene har blitt systematisk undervurdert i konseptvalgutredningene. Etter vår vurdering vil det være av betydning for den overordnede økonomistyringen i virksomhetene og for kommunen at kostnadsestimatene er realistiske på et porteføljenivå.

4.3 Revurdering av alternative løsninger

4.3.1 Revisjonskriterium

- Dersom det i løpet av forprosjektet oppstår vesentlige endringer i konseptets forutsetninger som er av en slik art at det kunne fått konsekvenser for valg av konsept i konseptvalgutredningen, bør alternative konsepter vurderes på nytt før valgt konsept eventuelt videreføres

Prosjektenes etterlevelse av kriteriet er undersøkt for *Fornebubanen*, *Ljanselva*, *Manglerud bad*, sykehjemsprosjekter og skoleprosjekter. De tre enkeltprosjektene er valgt siden det var prosjektene med størst økning i kostnadsestimatet. I tillegg har vi sett på sykehjemprosjekter og skoleprosjekter siden dette er prosjekter kommunen jevnlig gjennomfører.

4.3.2 Faktabeskrivelse

Fornebubanen

Som nevnt i kapittel 4.1 forble traseen i valgt konsept uendret, men det hadde i forprosjektfasen blitt lagt til en underjordisk driftsbasis. Videre hadde kostnadsestimatene økt med 14,1 milliarder kroner, noe som utgjorde 314 prosent.

Ifølge Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og direktør for etaten Fornebubanen ble ikke alternative konsepter vurdert på nytt i løpet av forprosjektfasen. Ifølge direktøren skulle det mye til for å vurdere alternative konsepter på nytt etter at bestillingen på forprosjektet var gitt etaten. Bakgrunnen for det var at det i både Oslo og Bærum var gjennomført regulering for t-baneløsning og at konseptet var valgt til å skulle være t-bane, blant annet basert på krav til kapasitet. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel viste til at det 29. mars 2017 ble forankret i bystyret at man skulle gå for metrobane i forbindelse med at det ble gitt tilslutning til bymiljøavtalen i bystyret.

Det har vært månedlige statusmøter mellom Fornebubanen og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, slik at byrådsavdelingen har vært løpende orientert. Ifølge direktøren for Fornebubanen hadde det ikke kommet signaler fra byrådsavdelingen om å vurdere alternative konsepter på nytt.

Ljanselva

Som nevnt i kapittel 4.1 hadde det vært en økning på 98 millioner kroner i kostnadsestimatet for prosjektet som utgjorde 184 prosent. I tillegg var to delprosjekter tatt ut og ble finansiert over annet budsjett. En av forklaringene på økte kostnader var endring i gjennomføringsmetode. Som følge av at Bymiljøetaten satte krav om å skåne terrenget, ble mikrotunnelering valgt som metode i stedet for åpen grøft for å skåne terrenget.

Det ble ifølge en prosjektutvikler for avløp i Vann- og avløpsetaten ikke vurdert å gjøre en ny konseptvalgutredning i forprosjektet. En ny konseptvalgutredning ville satt tilbake arbeidet tidsmessig, og Ljanselven var et vassdrag som hadde høy prioritet og var sterkt forurensset. Ifølge Vann- og avløpsetaten ble ikke dette ansett som en endring av konseptet, siden konseptvalgutredningen åpnet for alternative metoder dersom Bymiljøetaten ikke godkjente graving i terrenget. Prosjektutvikleren uttalte at prosjektet kan gå tilbake til konseptfasen om prosjektet ser at forutsetningene var feil, men at etter vedkommendes forståelse var økonomi ikke en grunn til å gjøre dette. Prosjektutvikleren pekte på at når etaten gjennomfører en konseptvalgutredning, så er det ikke kjent når prosjektet skal gjennomføres. Dette gjør at utføreren av konseptvalgutredningen ikke vet hvor mange år det skal beregnes kostnadsøkning for.

Manglerud bad

Som nevnt i kapittel 4.1 hadde det både vært endringer i konseptet for *Manglerud bad*, og vært en kostnadsøkning på 523 millioner kroner, som utgjorde 387 prosent for Manglerud bad.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet uttalte i e-post til Kommunerevisjonen at alternative løsninger ikke ble vurdert i forprosjektet. Byrådsavdelingen opplyste i forbindelse med verifisering av faktabeskrivelsen at selv om det ikke ble gjennomført konseptvalgutredning i tråd med investeringsregimet, ble flere alternative løsninger/konsepter for badet med tilhørende behovsvurderinger og kostnadsestimer vurdert grundig, og behandlet av byrådet, i forkant av oppdatert bestilling som ble sendt i 2017. Ifølge prosjektleder i Undervisningsbygg hadde det så vidt han kjente til ikke vært vurdert å ta prosjektet tilbake til konseptfasen for å gjennomføre en konseptvalgutredning.

Det ble imidlertid utarbeidet et notat i forprosjektfasen, datert 3. juli 2019, der tre ulike alternativer ble undersøkt. Bakgrunnen for notatet var den store økningen i kostnadsestimatet. Byrådsavdeling for næring og eierskap ba på bakgrunn av den store økningen i kostnadsestimat Undervisningsbygg om å vurdere hvordan oppgaven kunne løses på en annen måte. De tre alternativene som ble vurdert, med estimert kostnadsramme i parentes, var:

1. Manglerud bad og aktivitetshus (682 millioner kroner).
2. Bad som i alternativ 1, men uten aktivitetshus (690 millioner kroner)
3. Bad med redusert omfang og uten aktivitetshus (540 millioner kroner)

Alternativ 2 fikk et kostnadsestimat som var høyere enn alternativ 1 på tross av at konseptet ikke inkluderte aktivitetshus og hadde bad av samme funksjonalitet som alternativ 1. Bakgrunnen for dette var at påløpte kostnader også var inkludert for alternativ 2, og at usikkerhetsbildet her var betydelig større, som igjen ga seg utslag i høyere kostnadsrammeestimat. Ifølge prosjektleder ville prisen på alternativene trolig

sett annerledes ut dersom tre alternativene hadde blitt analysert i en konseptvalgutredning før forprosjektet ble igangsatt siden pris og funksjonalitet vært mer proporsjonale.

Sykehjemprosjekter

De to sykehjemmene *Dronning Ingrids hage* og *Lambertseter sykehjem* har hatt en økning i kostnadsestimatene på henholdsvis 332 millioner kroner og 124 millioner kroner, jf. tabell 2.

For de to sykehjemprosjektene ble, ifølge assisterende utbyggingsdirektør i Omsorgsbygg, ikke alternative konsepter vurdert på nytt i løpet av forprosjektet. Avdelingsdirektøren opplyste at for at det skulle være aktuelt å stoppe forprosjektet for å gå tilbake til konseptfasen, skulle det dreie seg om større endringer. Hva en «større endring» var kunne variere fra prosjekt til prosjekt, og hva endringen ville medføre for prosjektet. Ved mindre endringer, for eksempel som å endre fra kantinekjøkken til institusjonskjøkken, var det etter assisterende avdelingsleders syn ikke nødvendig å gjøre ny vurdering av prosjektets innretning.

I styringsdokument av 18. november 2019 for *Lambertseter sykehjem* kom det fram at det oppsto en del endringer blant annet etter innspill om trafikkstøy. Det var enighet på eksternt oppstartsmøte den 16.04.2018 om at det ikke var ønskelig å utarbeide en ny konseptvalgutredning, av hensyn til prosjektets fremdrift og kostnad. Prosjektet gikk videre med de underlagene som fantes.

Skoleprosjekter

I møte med saksbehandlere i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap som fulgte opp *Bakås skole*, *Rustad skole* og *Voldsløkka skole* ble Kommunerevisjonen informert om at alternative konsepter ikke var vurdert på nytt. Ifølge saksbehandlernes hadde dette heller ikke vært relevant da det ikke hadde vært store endringer i konseptene. Saksbehandlerne opplevde informasjonsflyt mellom byrådsavdelingen og Utdanningsetaten som en hovedutfordring underveis i forprosjekter. Ifølge byrådsavdelingen fikk den ingen jevnlig statusrapportering underveis i forprosjektet. Rapporteringen skulle komme fra Utdanningsetaten, men byrådsavdelingens erfaring hadde vært at Undervisningsbygg ikke hadde informert Utdanningsetaten, noe som gjorde at også byrådsavdelingen fikk lite informasjon.

Saksbehandlerne i byrådsavdelingen opplyste videre at i KS2-fasen skulle det veldig mye til for at prosjektene ble stanset. I de tilfellene der byrådsavdelingen i forbindelse med KS2-prosessen hadde sett at kostnadsestimatene hadde hatt en betydelig økning i løpet av forprosjektet, hadde praksis vært å ha en dialog med Byrådsavdeling for næring og eierskap for å innrette bestillingen av KS2 slik at ekstern kvalitetssikrer kunne se etter potensielle kostnadskutt.

Avdelingsdirektør i Undervisningsbygg viste til det ikke var et bestemt tidspunkt der foretaket kunne ha sett at kostnadsestimatene var urealistiske, siden foretaket ikke hadde oversikt over kostnadsestimatene til enhver tid. Undervisningsbygg hadde ifølge avdelingsdirektøren iverksatt flere tiltak, blant annet var det startet opp med hyppigere midtveiskalkyler for å få bedre oversikt over dette. Ifølge avdelingsdirektøren var det ikke vanlig å stoppe forprosjektet for å revurdere alternative konsepter på bakgrunn av endringer i prosjektenes kostnadsestimater.

4.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Med ett unntak, *Manglerud bad*, har samtlige prosjekter Kommunerevisjonen har vurdert, gjennomført forprosjektet uten å revurdere alternative konsepter, selv om flere av prosjektene har hatt det som synes som vesentlige endringer i konseptets forutsetninger.

Undersøkelsen tyder på at det skal mye til for at prosjektene stoppet og revurderte alternative løsninger underveis i forprosjektet og at det noen ganger ble vanskelig gjort av dårlig kommunikasjon mellom de involverte aktørene. Prosjektene er betydelige investeringer for kommunen og prosjektenes leveranser har lang levetid. Det er derfor viktig at kommunen identifiserer det beste tiltaket i prosjektenes tidligfase. Slik praksis som beskrevet i 4.3.2, kan gi økt risiko for at kommunen ikke iverksetter de mest effektive tiltakene for å dekke kommunens behov.

4.4 Igangsetting av gjennomføringsfase før budsjettvedtak?

I dette delkapittelet ser vi i hvilken grad det er praksis for at prosjekters gjennomføringsfase startes opp før det foreligger ett eget vedtak i bystyret eller ett budsjettvedtak for de enkelte prosjekter.

4.4.1 Revisjonskriterium

- Før prosjekter iverksetter gjennomføringsfasen, bør prosjektet ha blitt vedtatt av riktig instans.

Ifølge kommunens veileder til forprosjektfasen, avsluttes fasen med politisk behandling og beslutning om bevilgning til prosjektet. Ifølge «instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosesser» fastsettes kostnadsrammen for et prosjekt endelig etter KS2 i budsjettbehandling eller ved eget vedtak i bystyret.

I *Krav og veiledning til styringsdokument* er fasen etter politisk behandling «detaljeringsfase og gjennomføring». Aktiviteter i denne fasen er å ferdigstille anbudsgrunnlag, arbeid med rammetillatelse, anbudsfasen og kontrahering, utførelsesfasen samt kontroll, oppfølging og styring. Det blir understreket i dokumentet at reguleringsprosesser kan finne sted i og gå over både initieringsfasen, konseptvalgutredningsfasen, forprosjektfasen og i noen tilfeller også i detaljeringsfasen.

4.4.2 Faktabeskrivelse

Vi har her sett på prosjektene Fornebubanen, Manglerud bad, Nytt signalanlegg, Ljanselva og STS-kran, samt skoleprosjekter og sykehjemsprosjekter.

Fornebubanen

Etaten opplyste at det ble startet med detaljprosjektering før investeringsvedtaket ble fattet. Det ble jobbet med detaljprosjekteringen innenfor etatens årsbudsjett. Etaten gikk ikke inn i ventefase i påvente av vedtak. Det forelå en rammeavtale med rådgivende ingeniør, og etaten hadde egne ansatte samt innleide som styrte og kontrollerte kvalitet. Rådgivende ingeniør hadde også bidratt i forprosjektet, og jobbet videre på samme rammeavtale. Det stod i etatens tildelingsbrev fra byråden for miljø og samferdsel at etaten skulle iverksette detaljprosjektering og få frem entreprisalternativer.

Konsekvensen av å stoppe, i påvente av et vedtak, ville innebåret nedbygging og oppbygging av prosjektorganisasjonen, noe som ville skapt inntil ett års forsinkelser,

ekstra kostnader samt risiko for å miste viktige ressurser (mennesker), ifølge etaten. Etaten viste til at det å bygge en organisasjon hos byggherre og prosjekterende var langsiktig arbeid. Etaten hadde bare ett oppdrag, og ikke andre oppdrag som de fast ansatte kunne jobbe med i mellomtiden.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel opplyste at det var etter avtale med avdelingen at Fornebubanen gikk i gang med aktivitetene nevnt ovenfor. Byrådsavdelingen presiserte at oppstart av bygging startet i desember 2020, altså etter at bystyret hadde vedtatt gjennomføring.

Ifølge Fornebubanens månedsrapport var det regnskapsført 304 millioner kroner i utgifter ved tidspunktet for bystyrets behandling av prosjektets økonomiske rammer. Dette utgjorde 1,6 prosent av foreslått styringsramme.

Skoleprosjekter

Ifølge en avdelingsdirektør i Undervisningsbygg utførte ikke foretaket arbeid i gjennomføringsfasen uten bestilling og finansiering. Prosjekter burde ha vært gjennom investeringsbeslutning før gjennomføringsfasen starter opp. Foretaket kunne ha bestilling til entreprenør med forbehold, men ikke kontrahere uten at investeringsbeslutning er var fattet. Avdelingsdirektøren viste til at det hadde hendt at foretaket hadde startet med forberedende arbeider etter avklaring med Byrådsavdeling for næring og eierskap.

Videre fikk Undervisningsbygg ifølge avdelingsdirektøren tildelt midler fra Byrådsavdeling for næring og eierskap tidlig i prosjekter, i forbindelse med budsjett og før selve investeringsbeslutningen. I tillegg hadde foretaket en egen rehabiliteringspott. Ifølge avdelingsdirektøren kunne man teoretisk sett lagt konseptvalgutredning, forprosjekt og investeringsbeslutning etter hverandre, men da ville prosjektene tatt lenger tid.

Saksbehandlere i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap opplyste at de var kjent med at det i enkelte prosjekter var nødvendig å utføre arbeid som hørte til i gjennomføringsfasen, før bystyrevedtak om videreføring av prosjekter. Dette var problematisk siden det bandt opp midler uten politisk godkjenning. Bakgrunnen for at det ble gjort var at bystyrets føringer om ferdigstilling av prosjektene gjorde tiden så knapp at prosjektene ikke kunne settes på vent til bystyret hadde gjort sitt vedtak. I slike tilfeller ble det sendt B-notater til byråden som opplyste om praksisen.

Ifølge byråden for næring og eierskap hadde det i noen prosjekter blitt gitt bevilgning til såkalte forberedende arbeider før endelig kostnadsramme (P85) var behandlet av byrådet og vedtatt av bystyret. Dette kunne være midler til oppstart av detaljprosjektering, utarbeidelse av anskaffelsesunderlag, endring av teknisk infrastruktur (eksempelvis flytting av føringsveier) i grunnen, rivning og andre forhold som måtte utføres før foretaket kunne gå i gang med selve byggprosjektet. Dette kunne være nødvendig for eksempel for å bli ferdig med skoler og flerbrukshaller til skolestart. Byrådsavdeling for næring og eierskap viste til at på sitt ansvarsområde var det slik at i den grad foretakene startet med forberedende arbeider, som detaljprosjektering, var dette politisk forankret gjennom vedtak om bevilgning.

Under er en oversikt over utgifter som var regnskapsført for de ulike skoleprosjektene ved tidspunktet for behandling av prosjektets økonomiske rammer, avrundet til nærmeste million kroner. I parentes framkommer hvilken prosentandel dette utgjorde av foreslått styringsramme.

- Bakås: 13 (4 prosent)
- Bolteløkka: 16 (6 prosent)
- Holmlia: 12 (12 prosent)
- Nøklevann: 83 (23 prosent)
- Rustad: 14 (6 prosent)
- Tveita: 31 (28 prosent)
- Voldsløkka: 33 (4 prosent)

Sykehjemsprosjekter

Ifølge assisterende utbyggingsdirektør i Omsorgsbygg hadde vanlig praksis vært at man kunne starte detaljprosjektering før bystyret hadde godkjent videreføring til gjennomføringsfasen på foretakets risiko, dersom det var inngått avtale med forbehold om at man kunne stoppe dersom bystyret ikke vedtok å gjennomføre prosjektet. Dette ble praktisert når foretaket hadde god dialog med Byrådsavdeling for næring og eierskap, slik at foretaket med over 90 prosent sikkerhet visste at det ville komme en bestilling av sykehjem. Bakgrunnen for praksisen var å forhindre at prosjekter stoppet opp og sykehjem fikk en forsinket ferdigstillelse.

Dronning Ingrid's hage hadde regnskapsført utgifter for om lag 33 millioner kroner på tidspunktet for bystyrevedtak, mens *Lambertseter sykehjem* hadde utført arbeid for ca. 25 millioner kroner. Dette utgjorde henholdsvis 4 prosent og 3 prosent av foreslått styringsramme.

Manglerud bad

Ifølge notat til bystyrets organer fra byråden for næring og eierskap 30. april 2020, var påløpte kostnader på det tidspunktet ca. 85 millioner kroner, eks. mva. (øvrige tall for Manglerud bad er inkl. mva.). Dette inkluderte:

- Skisser og alternativsvurderinger for Manglerud bad og aktivitetshus.
- Definerings av konsept i forprosjekt og endelig bestillingsavklaring.
- Omfattende reguleringsprosess for vei og badetomt.
- Riving av bad og småskole.
- Klargjøring av tomt og planlegging for flytting av hovedvannledning med diameter på 500 mm.
- Forankring av detaljprosjektets løsninger gjennom omfattende involvering i prosjektutviklingen fra brukersiden og ellers i det kommunale systemet.
- Detaljprosjektering i 3-dimensjonal modell som underlag for byggetegninger.
- Byggesaksbehandling, koordinering med involverte kommunale etater/foretak.
- Rammesøknad og klargjøring for igangsettingstillatelse fra november 2019.
- Komplette priset samspillskontrakt - klar for signering når finansieringsvedtak foreligger.

Ifølge en avdelingsdirektør ble det i forbindelse med *Manglerud bad* gjort grunnarbeider/opparbeidelse av tomt, men det ble definert som forberedende arbeider. Ifølge avdelingsdirektøren var Undervisningsbyggs innstilling til oppstart før investeringsvedtak at selv om Manglerud bad ikke ble bygget, ville det vært noe påløpte

kostnader, men verdiskapning i å klargjøre tomten for bygging. Dersom investeringen ikke hadde blitt vedtatt, så hadde foretaket brukt penger. Foretaket var i en tidsskvis, på grunn av utsatt investeringsbeslutning og korona. Undervisningsbygg fikk derfor ifølge Byrådsavdeling for næring og eierskap tillatelse til å forplikte prosjektet med om lag 8 millioner kroner, slik at foretaket kunne forhindre kostnadsdrivende stans i et prosjekt som var bestilt av bystyret. Ifølge byrådsavdelingen var det forutsatt at Undervisningsbygg finansierte dette innenfor egen ramme og til egen risiko. Avdelingsdirektøren viste også til at foretaket fikk tildelt midler over budsjett og hadde en egen rehabiliteringspott.

Ifølge prosjektlederen for *Manglerud bad* var det behov for steinmasser i forbindelse med ny adkomstvei til Manglerudhallen, og det ble vurdert dithen at dersom prosjektet ikke ble besluttet videreført av bystyret, kunne byggegropa fylles med rene masser fra andre utbyggingsprosjekter i kommunen.

Når det gjelder riving av bad og småskole, ble det i 2016 bevilget 15 millioner kroner til rivekostnader. Videre ble det gitt bevilgning til forberedende arbeider i to omganger i forbindelse med budsjettet for 2019. Først 10 millioner kroner til prosjektering i tilleggssinnstilling til byrådets forslag til budsjett, så 38 millioner kroner til videre prosjektering og forberedende arbeider for å legge til rette til anleggsstart.

Det var påløpte 85 millioner kroner i utgifter eksklusiv mva. for *Manglerud bad* ved bystyrebehandlingen. Dette utgjorde 13 prosent av foreslått styringsramme. Prosentandelen er trolig høyere da forslaget til bystyret inkluderte merverdiavgift.

Nytt signalanlegg

Ifølge Sporveien hadde ikke selskapet utført fysisk arbeid før budsjettvedtaket i bystyret. Arbeidet som hadde blitt utført før budsjettvedtaket i bystyret var:

- Planlegge gjennomføring av prosjektet og utarbeidelse av styrende dokumenter
- Kartlagt infrastruktur som grunnlag for konkurransegrunnlag til anskaffelse av nytt signalsystem
- Arbeid med kravspesifikasjon, herunder avklare med linjeorganisasjonen hvilke krav prosjektet skulle møte.
- Forhandlet fram underleverandøravtaler med eksisterende leverandører.
- Laget avtale med Siemens om å bygge om togene i tråd med nytt signalsystem
- Etablert nytt kontor siden det ikke var plass i Sporveiens lokaler. Husleien er en prosjektkostnad.

Nytt signalanlegg hadde regnskapsført utgifter for 233 millioner kroner på tidspunktet for bystyrevedtak. Dette utgjorde 4 prosent av foreslått styringsramme.

Ljanselva

Ifølge Vann- og avløpsetaten var det per januar 2021 ikke startet opp arbeid etter at forprosjektfasen ble avsluttet.

Ljanselva hadde ifølge Vann- og avløpsetaten hatt arbeider med forprosjekt og KS2 som medførte utgifter på rundt 2 millioner kroner før tidspunktet for bystyrevedtak. Dette utgjorde 1 prosent av foreslått styringsramme.

STS-kran

Vedtak om å skifte ut STS-kran 509 ble fattet av havnestyret i møte 28. mars 2019 (sak 19). Tilbudskonkurransen ble kunngjort 18. oktober 2020.

4.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

For enkelte aktiviteter har ikke kommunen gitt klare føringer for om aktivitetene skal gjennomføres i forprosjektet eller i detaljeringsfasen som er etter at bystyret har vedtatt gjennomføring av prosjektet. I enkelte prosjekter var det gjennomført arbeid i forprosjektet der det synes som aktiviteten skulle vært lagt til gjennomføringsfasen. I tillegg var det gjennomført arbeid på flere prosjekter der det er uklart om det etter kommunens føringer var oppgaver som kunne utføres i forprosjekt. En ulempe med å utføre arbeid før bystyrets vedtak er at det kan påføre unødvendige utgifter for kommunen dersom bystyret ikke vedtar gjennomføring av prosjektet. Kommunerevisjonen ser også innspill fra reviderte virksomheter om at det kan ha uheldige konsekvenser på prosjektets kostnad og fremdrift med en for streng tolkning av føringene på dette området.

Dersom betydelige kostnader påløper før det formelle budsjettvedtaket for investeringen, kan konsekvensen også være at bystyret ikke opplever å stå like fritt i sine prioriteringer.

5. Forankring på riktig nivå ved større endringer

I dette kapittelet ser vi om større endringer i prosjektets kostnader har blitt forankret på riktig nivå.

5.1 Revisjonskriterier

1. Ved større endringer i prosjektets kostnader skal dette forankres på riktig nivå.
2. Endringer skal forankres på et tidspunkt der politikerne fremdeles har reelle muligheter for å endre innretning.

Hva som er riktig nivå vil kunne variere mellom prosjekter. Endringer utover bestillingen bør forankres hos bestiller. Dersom bystyret har vært involvert på et tidligere stadium, i form av orienteringer eller annet, kan bystyret være riktig nivå for forankringen.

Problemstillingen er besvart ved undersøkelser av *Fornebubanen*, *Ljanselva*, *Manglerud bad*, sykehjemprosjekter, skoleprosjekter og *STS-kran*.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Fornebubanen

Det ble avholdt månedlige statusmøter i prosjektet. Disse møtene var ifølge Byrådsavdeling for miljø og samferdsel av administrativ karakter. Byråden for miljø og samferdsel deltok derfor ikke på møtene.

Fornebubanen er en kommunal etat, byråden og byrådet ble dermed orientert gjennom årsrapporter, kvartals- og tertialrapporter, samt føringer som blir gitt i årlige tildelingsbrev. Ifølge Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har byråden også blitt orientert underveis ved viktige milepæler.

I tillegg til etatens rapportering nevnt ovenfor har byrådet, ifølge Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, blitt orientert i saker av politisk betydning gjennom b-notater. Byrådet har per januar 2021 blitt orientert om flytting av Skøyen stasjon med forslag om nytt trasevalg, tidligere uavklart finansieringssituasjon fra staten og om status for utvikling i prosjektets kostnadsestimater.

Bystyrets organer har ved flere anledninger blitt orientert om utviklingen i Fornebubanens kostnadsestimat:

- Bystyret behandlet i møte 5. juni 2013 (sak 170) sak om Fornebubanen der det framgikk at kostnadsestimatet for Fornebubanen var 4,5 milliarder kroner, men at det var stor usikkerhet knyttet til dette estimatet.
- I notat 184/2014 datert 21. mai 2014 ble samferdsels- og miljøutvalget orientert av byråden for miljø og samferdsel om at kostnadsestimatet for Fornebubanen var ca. 10 milliarder kroner. Dette inkluderte basestasjonen. Det ble presisert at kostnadsestimatet var svært usikkerhet og at det ikke ville foreligge et godt kostnadsestimat før reguleringsplan var vedtatt og forprosjektet inkludert kvalitetssikring av dette (KS2) var gjennomført.
- I forbindelse med bystyrets behandling av *Bymiljøavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten 2017–2023* i møte 29. mars 2017 (sak 71) kom det fram at forventet styringsramme (P50) utgjorde 11,65 milliarder 2014-kroner.

- I samferdsels- og miljøutvalgets møte 13. februar 2019 presenterte Fornebubanens direktør ekstern kvalitetssikrers tilrådninger for Fornebubanens kostnadsestimater for styringsrammen til å være 16,2 milliarder kroner og kostnadsrammen til å være 18,5 milliarder kroner.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel viste til at det også har vært opplæringssamlinger med samferdsels- og miljøutvalget, der status for Fornebubanen og kostnader er blitt nevnt. Ifølge direktør for Fornebubanen ble det er holdt en introduksjon til prosjektet og om økonomien.

5.2.2 Manglerud bad

Bystyret tok 26. august 2015 (sak 220) sak om framtidige planer for Manglerud bad til orientering. I byrådsaken ble forventet styrings- og kostnadsramme satt til henholdsvis 135 og 142 millioner kroner. Dette var ifølge Byrådsavdeling for næring og eierskap en oppfølging av bystyrets vedtak i møte 18. juni 2014 (sak 171). I saken ble byrådet bedt om å fremme en egen sak snarest mulig om fremtidige planer for Manglerud bad, der saken skulle avklare byrådets planer for enten ytterligere oppgradering eller nybygg av badet.

Som beskrevet i kapittel 4.2, ble prosjektets innhold vesentlig endret i løpet av forprosjektet, og kostnadsestimatene steg betydelig. I det følgende gis en presentasjon av utvikling i kostnadsestimatet og hvilke aktører som kjente til endringene:

- I perioden juni 2016 til november 2016 gjorde Undervisningsbygg avklaringer om innholdet i prosjektet med Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet og Bymiljøetaten. Kostnadsrammen ble beregnet til 338 millioner kroner.
- I mars 2017 ga Undervisningsbygg innspill til byrådsnotat der kostnadsrammen ble estimert til 301 millioner kroner.
- I september 2017 ble forprosjektet presentert for blant annet Byrådsavdeling for næring og eierskap og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet. Estimert kostnadsramme var 393 millioner kroner.
- I styringsdokumentet av 6. mars 2018 som ble sendt til ekstern kvalitetssikring, var kostnadsrammen estimert til 420 millioner kroner. På styringsdokumentets distribusjonsliste sto blant annet Bymiljøetaten, Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet og Byrådsavdeling for næring og eierskap.
- Ekstern kvalitetssikrers vurdering var at kostnadsrammen burde settes til 474 millioner kroner. Ifølge byråden for næring og eierskap besluttet Undervisningsbygg i samråd med byrådsavdelingen å jobbe videre med prosjektet for å redusere usikkerheten i prosjektet.
- I styringsdokument datert 19. september 2019 var estimatet for kostnadsrammen angitt til 682 millioner kroner. På styringsdokumentets distribusjonsliste sto blant annet Bymiljøetaten, Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet og Byrådsavdeling for næring og eierskap.
- KS2-rapport av 29. januar 2020 satte kostnadsrammen til 682 millioner kroner.

I notat av 3. juli 2019 fra Undervisningsbygg til Byrådsavdeling for næring og eierskap kommer det fram at det i løpet av første halvår 2019 ble oppdaget at entreprenørens budsjettpriser indikerte et høyere prisnivå enn forventet. Byrådsavdelingen hadde ikke tidligere blitt orientert om dette. Årsaken til dette var at Undervisningsbygg vurderte at prisnivået ville bli som forventet når endelige avklaringer var gjort og de faktiske prisene

ble lagt til grunn. Undervisningsbygg uttalte at foretaket i ettertid måtte erkjenne at dette var en feilvurdering.

Bystyrets organer mottok ikke informasjon om endring i prosjektets kostnadsestimater i perioden etter 26. august 2015 og fram saken ble lagt fram for finansutvalget 16. april 2020 (sak 42) for beslutning om prosjektet skulle gjennomføres.

I revidert budsjett 2017 ble det informert om at Undervisningsbygg hadde mottatt bestilling av nytt lokalbad på tomten ved Manglerud skole, noe som medførte riving av eksisterende bygningsmasse som huset AKS og Oslo musikk-skole og fritidsklubb. I forbindelse med bystyrets behandling av reguleringssak i møte 23.mai 2018 (sak 139) ble det informert om at prosjektet også inkluderte musikk- og kulturskole og ungdomsklubb. Det var ingen informasjon om økning i kostnadsestimatene i revidert budsjett eller behandling av reguleringssak.

I notat 335/20 24. april 2020 til bystyrets organer uttrykte byråden at hun ikke mente det var naturlig at byrådet orienterer bystyret om prosjekter som er under planlegging og kvalitetssikring med kostnadstall. Hun vurderte at det følger av kommunens investeringsreglement at bystyret skal ta stilling til byrådets kvalitetssikrede forslag.

Som nevnt i kapittel 4.4, anså Byrådsavdeling for næring og eierskap Manglerud bad som et prosjekt som var bestilt av bystyret, da byrådsavdelingen ga Undervisningsbygg tillatelse til å forplikte prosjektet med 8 millioner kroner for å forhindre kostnadsdrivende stans i et prosjekt.

5.2.3 Sykehjemprosjekter

Omsorgsbygg og Sykehjemsetaten hadde jevnlige møter underveis i forprosjektet når sykehjem skulle planlegges. Det var eksempelvis forventet at alle prosjektene skulle ha oppstartsmøter hvor alle relevante roller var involvert. Dersom funksjonaliteten i sykehjemmet ble endret, herunder antall plasser endres, skulle Sykehjemsetaten godkjenne dette, også i forprosjektet. Sykehjemsetaten bekreftet at dette var tilfelle også for *Dronning Ingrid's hage* og *Lambertseter sykehjem*.

For *Lambertseter sykehjem* står det i styringsdokument av 18. november 2019 at Sykehjemsetaten har vært nært involvert i forprosjektet. Når det gjelder *Dronning Ingrid's hage*, står det i styringsdokument av 15.12.2020 at utarbeidelsen av forprosjektet har skjedd i samarbeid mellom totalentreprenør og Omsorgsbygg med Sykehjemsetaten som bruker.

For *Dronning Ingrid's hage* kommer det fram i styringsdokument av 15. desember 2020 at det var avholdt et eksternt oppstartsmøte for forprosjektet der Omsorgsbygg, Sykehjemsetaten, Byrådsavdelings for næring og eierskap og daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid deltok. I møtet ble det avklart å bygge 130 plasser samt at nybygget ikke skulle inneholde eget dagsenter. Videre kommer det fram at Omsorgsbygg i oppstartsmøtet påpekte at resultatmålet på 4,7 millioner kroner per plass virket lav, dersom det var basert på kalkyler som foreligger i konseptvalgutredningen og KS1-rapporten for prosjektet. Dette var meldt inn i senere statusmøter og skriftlig per e-post.

Som nevnt i kapittel 4.1 hadde Omsorgsbygg meldt fra i månedsrapporter til daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid at normtallet på pris per sykehjemsplass ble vurdert som lavt.

Forventede kostnader hadde ikke blitt presentert for bystyret før behandling av prosjektets kostnadsramme i forbindelse med behandling av kommunens budsjett for 2020. For begge prosjekter har det blitt orientert om valgt løsning for sykehjemmene i forbindelse med behandling av detaljregulering.

5.2.4 Skoleprosjekter

Ifølge en avdelingsdirektør i Undervisningsbygg var det dialog mellom bestiller- og utførersiden om de økonomiske rammene før bestilling av forprosjekt ble sendt til Undervisningsbygg.

Ifølge Utdanningsetaten hadde den ikke mottatt informasjon fra Undervisningsbygg om større endringer i kostnadsestimatene i forprosjektfasen for prosjektene *Bakås skole*, *Bolteløkka skole* og *Rustad skole*, før etaten fikk oversendt styringsdokumentet til uttalelse mot slutten av forprosjektet. I prosjektet *Voldsløkka skole* oversendte Undervisningsbygg 2. november 2018 brev til Utdanningsetaten der Undervisningsbygg anmodet om å justere planleggingsrammen med 117 millioner kroner. Utdanningsetaten opplyste ikke Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap om økningen. Ifølge etaten ble brevet skrevet, men ved en inkurie ikke ekspedert. Utdanningsetatens generelle inntrykk var at etaten fikk svært begrenset med informasjon om utviklingen i kostnadsrammen fra konseptvalgutredningen før etaten mottok styringsdokumentet til uttalelse, der etaten ble spurt om etaten mente prosjekter bør blir videreført.

En avdelingsdirektør i Undervisningsbygg viste til at foretaket ikke hadde en løpende oppdatert oversikt over kostnadsestimatet underveis i forprosjektet, men at det var iverksatt tiltak for å innføre mer strukturerte og systematiserte mellomkalkyler. Avdelingsdirektøren opplyste videre at foretaket hadde et varslingsregime som skulle bidra til at bestiller ble holdt oppdatert, også når det oppstod vesentlige endringer i prosjektets tid og kost.

Byråden for næring og eierskap viser til at byrådsavdelingen ble orientert om status for resultatmålene kostnad, tid og kvalitet i forprosjektfasen. Ifølge byråden hadde det ikke vært konseptuelle endringer i skoleprosjektene i forprosjektfasen. Bystyrets organer hadde ikke mottatt saker til behandling eller særskilte orienteringer underveis om endringer i kostnadsestimat i forprosjektfasen for disse prosjektene. Byråden oppga at bystyret i samsvar med instruks for investeringsprosesser normalt ikke ble forelagt kostnadsestimater etter KS1 eller underveis i forprosjektfasen. Bystyret ble forelagt forslag til kostnadsramme etter fullført forprosjekt og KS2.

5.2.5 Ljanselva

Ifølge en prosjektutvikler for avløp i Vann- og avløpsetaten var kostnadsestimatene klare rett før budsjettinnspillet. Det hadde vært en diskusjon i Vann- og avløpsetaten om høye kostnader i prosjektet. Konklusjonen var at prosjektet burde gjennomføres raskt før kostnadene økte enda mer.

Det har ifølge prosjektutvikleren ikke vært dialog med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel før kostnadsestimatene var klare. Dialogen deretter handlet om hvorvidt prosjektet var over eller under grensen for ekstern kvalitetssikring.

5.2.6 STS-kran

Havnestyret behandlet sak om utskiftning av STS-kran 509 i møte 28. mars 2019 (sak 19). Ifølge prosjektleder for anskaffelsen hadde tre tilbydere blitt invitert til å legge inn tilbudspris. Dersom pristilbudet ble 10 prosent over kostnadsrammen som havnestyret vedtok, ville havnestyret ifølge prosjektleder bli involvert på nytt i beslutningen av om Oslo Havn skulle gå videre med anskaffelsen eller sette i verk andre tiltak.

Ifølge en avdelingsdirektør i Oslo Havn KF var det ikke naturlig å utarbeide både styringsdokument og kontraktsstrategi da disse dokumentene i stor grad var overlappende. Teksten i havnestyresaken om at prosjektet fulgte Oslo kommunes investeringsregime kunne ifølge avdelingsdirektøren vært mer presis, og tydeligere sagt at anskaffelsen skulle gjennomføres i samsvar med Oslo kommunes anskaffelsesstrategi og lov om offentlige anskaffelser, og ikke Oslo kommunes investeringsregime.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen tyder på at operativ bestiller og overordnet bestiller var involvert i endringer i prosjektenes kostnadsestimater, og at større endringer i prosjektenes kostnader slikt sett var forankret hos prosjektenes bestiller. Informasjon om kostnadsestimatene synes imidlertid i flere tilfeller å ha kommet på et tidspunkt der det i praksis var for sent for bestillersiden å påvirke innholdet i prosjektet. I prosjektet *Voldsløkka skole* fikk operativ bestiller informasjon om økning i kostnadsestimatet på et tidspunkt der prosjektets innhold kunne endres, men uten å orientere overordnet bestiller. Etter Kommunerevisjonens vurdering var dette informasjon som overordnet bestiller skulle mottatt og endringen var således ikke forankret på riktig nivå.

Når det gjelder forankring i bystyret av vesentlige endringer underveis i forprosjektet, det vil si før bystyret fikk sak til beslutning om gjennomføring av prosjektet, var det etter Kommunerevisjonens vurdering aktuelt for to av prosjektene vi har undersøkt nærmere, *Fornebubanen* og *Manglerud bad*. Begrunnelsen er at bystyret tidligere hadde blitt informert om kostnadsestimatene for prosjektene, og at det underveis i planleggingen av prosjektene hadde vært betydelig økning i estimatene.

Undersøkelsen viser at bystyrets organer ble informert om økt kostnadsestimat for *Fornebubanen*. Bystyrets organer ble imidlertid ikke eksplisitt informert om at det hadde vært en vesentlig økning i estimatet siden forrige gang bystyrets organer ble orientert.

Videre ble ikke bystyrets organer informert om endringene i innretning og den betydelige økningen i kostnadsestimatet for *Manglerud bad* etter at bystyret tidlig i prosjektforløpet hadde fått en sak til orientering om innretning og anslåtte kostnader.

En konsekvens av manglende eller for sen forankring av videre arbeid med prosjektet etter økninger i kostnadsestimatene, kan være at rette beslutningsnivå ikke gis anledning til å føre tilstrekkelig kontroll med utviklingen i kostnadsestimatene.

I prosjektet *STS-kran* var det i sak til havnestyret forutsatt at oppføringen av ny STS-kran skulle følge kommunens investeringsregime. Da Oslo Havn valgte å ikke følge investeringsregimet, burde dette etter Kommunerevisjonens vurdering vært forankret hos havnestyret.

6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om det har blitt gjennomført konseptvalgutredninger før oppstart av investeringsprosjekter og om disse har blitt kvalitetssikret, om det har vært god kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter og om det har vært sikret tilstrekkelig forankring på riktig nivå i kommunen ved større endringer i kostnader. Undersøkelsen inkluderte 20 investeringsprosjekter med vedtak i bystyret eller foretaksstyrer i løpet av 2019– og fram til forslag til budsjett for 2021 ble lagt fram i september 2020.

6.1 Kommunerevisjonens konklusjoner

6.1.1 Konseptvalgutredning og kvalitetssikring av disse

6 av 20 prosjekter hadde ikke gjennomført konseptvalgutredning. I de 14 prosjektene som hadde gjennomført konseptvalgutredning, var innholdet i konseptvalgutredningen i all hovedsak dokumentert i tråd med kommunens føringer. En nærmere gjennomgang av alternativanalysen viste imidlertid at 4 av disse 14 prosjektene kun hadde analysert ett konsept. For flere andre var det analysert konsepter som framstår som relativt like. Kommunerevisjonen reiser derfor spørsmål ved om alternativanalysene i tilstrekkelig grad omfattet konseptuelt alternative løsninger. Manglende konseptvalgutredning, og konseptvalgutredning der mulighetsrommet for alternative konsepter er for lite, kan øke risikoen for at Oslo kommune ikke identifiserer det mest effektive tiltaket for å dekke kommunens behov.

Av de prosjektene som hadde gjennomført konseptvalgutredning, hadde tolv prosjekter sørget for kvalitetssikring, mens to prosjekter ikke hadde gjennomførte intern kvalitetssikring i tråd med kommunens føringer.

6.1.2 Kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter

Undersøkelsen viser at det i forbindelse med bestilling av konseptvalgutredning og forprosjekt i varierende grad var angitt tydelige økonomiske rammer.

Prosjektene hadde med to unntak hatt en økning i kostnadsestimatene fra konseptfasen og fram til forprosjektet var ferdig. For de fleste prosjektene var det en betydelig økning i estimatene som ikke kan forklares med lønns- og prisstigning. Etter Kommunerevisjonens vurdering er en rekke av de oppgitte årsaker slike som det kan være mulig å unngå, men vi har ikke vurdert nærmere om det ville vært mulig. Kommunerevisjonen har ikke analysert hvorvidt kostnadsestimatene var realistiske på de ulike tidspunktene i tidligfasen. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at estimatene gjennomgående øker fram mot at de ble lagt fram for bystyret. Basert på den betydelige økningen i kostnadsestimatene i løpet av forprosjektetene, reiser Kommunerevisjonen spørsmål ved om kostnader i tilstrekkelig grad ble prioritert i disse prosjektenes tidligfase. Manglende tydelighet og realisme i de økonomiske føringene gir risiko for at kostnadene overstiger prioriteringene som lå til grunn hos bestiller, noe som kan få betydning for valg av konsept.

Det er rimelig at det er usikkerhet knyttet til estimer i en konseptvalgutredning, men det bør medføre at noen prosjekter har en økning i estimatene mens andre har en reduksjon. Når det ikke er tilfellet, tyder det på at kostnadene har blitt systematisk undervurdert i konseptvalgutredningene. Etter Kommunerevisjonens vurdering vil det

være av betydning for den overordnede økonomistyringen i virksomhetene og for kommunen at kostnadsestimatene er realistiske på et porteføljenivå

Forvaltningsrevisjonen tyder på at det skulle mye til for at prosjektene stoppet og revurderte alternative løsninger underveis i forprosjektet og at det noen ganger ble vanskeliggjort av dårlig kommunikasjon mellom de involverte aktørene. Prosjektene er betydelige investeringer for kommunen og prosjektenes leveranser har lang levetid. Det er derfor viktig at kommunen identifiserer det beste tiltaket i prosjektenes tidligfase. En praksis der prosjektene i liten grad stopper og revurderer alternative løsninger, kan gi økt risiko for at kommunen ikke iverksetter de mest effektive tiltakene for å dekke kommunens behov.

For enkelte aktiviteter har ikke kommunen gitt klare føringer for om aktivitetene skal gjennomføres i forprosjektet eller i detaljeringsfasen som er etter at bystyret har vedtatt gjennomføring av prosjektet. I enkelte prosjekter var det gjennomført arbeid i forprosjektet der det framstår som klart at aktiviteten lå til gjennomføringsfasen. I tillegg var det gjennomført arbeid på flere prosjekter der det er uklart om det etter kommunens føringer var oppgaver som kunne utføres i forprosjektet. En ulempe med å utføre arbeid før bystyrets vedtak er at det kan påføre unødvendige utgifter for kommunen dersom bystyret ikke vedtar gjennomføring av prosjektet.

Kommunerevisjonen ser også at det kan ha uheldige konsekvenser på prosjektets kostnad og fremdrift med en for streng tolkning av føringene av området. Dersom betydelige kostnader påløper før det formelle budsjettvedtaket for investeringen, kan konsekvensen også være at bystyret ikke opplever å stå like fritt i sine prioriteringer.

Samlet sett reiser Kommunerevisjonen spørsmål ved om det for flertallet av prosjektene har vært god kontroll med kostnader i prosjektenes tidligfase.

6.1.3 Forankring på riktig nivå ved større endringer

Undersøkelsen tyder på at større endringer i kostnadsestimatene ble forankret hos bestillersiden, men at dette i flere tilfeller ble gjort på et tidspunkt der det i praksis var for sent å påvirke innholdet i prosjektet. Forankring i bystyret av vesentlige endringer underveis i forprosjektet, det vil si før bystyret fikk sak til beslutning om gjennomføring av prosjektet, var etter Kommunerevisjonens vurdering aktuelt for to prosjekter, siden disse tidligere hadde orientert bystyret om prosjektets kostnadsestimat. For *Fornebubanen* ble det gitt informasjon da kostnadsestimatene økte, men ikke eksplisitt om det innebar en vesentlig økning. For *Manglerud bad* ble ikke bystyrets organer orientert om endringene i innretning og den betydelige økningen i kostnadsestimatet før bystyrets behandling av videreføring til gjennomføringsfasen.

6.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler bestillervirksomhetene å vurdere:

- tiltak for å sikre at bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt har tydelige økonomiske rammer tiltak som kan bidra til at estimer i konseptvalgutredning blir mer realistiske
- tiltak for å øke mulighetsrommet i konseptvalgutredningene
- behovet for klarere føringer for revurdering av konseptvalg underveis i forprosjektet

Kommunerevisjonen anbefaler utførervirksomhetene å:

- avklare hvilke aktiviteter som kan igangsettes før bystyrets investeringsvedtak
- vurdere behov for hyppigere oppdatering av kostnadsestimatene i forprosjektfasen
- forankre større endringer på riktig nivå så tidlig som mulig, herunder i bystyret når det er rette nivå

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

- Byrådets sak 22/2016 *Forberedelse til bygging av fornebubanen – opprettelse av prosjekt.*
- Byrådssak 1070/2015 *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune.*
- Byrådssak 1038/14 *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter.*
- Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, 2016, *Storbylegevakt. Konseptvalgutredning.*
- Byrådsavdeling for finans, 2011, *Kravspesifikasjon – kvalitetssikringstjenester av investeringsprosjekter.*
- Byrådsavdeling for finans, 2011, *Konseptvalgutredning (KVU) i Oslo kommune. Krav og Veiledning. Investeringer i formålsbygg og bykasseinvesteringer.*
- Byrådsavdeling for finans, 2011, *Forprosjektfasen. Krav og veiledning til utforming av styringsdokument. Bykasseinvesteringer og formålsbygg.*
- Byrådsavdeling for finans, 2011, *Veileder for gode investeringsprosesser i Oslo kommune. Vedlegg: Ekstern kvalitetssikring – prosessene for KS1 og KS2.*
- Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet, 27. april 2020, *Svar på spørsmål fem fra Anne Haaberth Rygg (H) om Manglerud bad.* Notat til finansutvalget.
- Byrådsavdeling for næring og eierskap, 24. april 2020, *Notat til bystyrets organer. Sak 42/20 - Fastsetting av kostnadsramme for Manglerud bad og aktivitetshus - Svar på spørsmål ytret i finansutvalget møte.* Notat 334/20 til finansutvalget.
- Byrådsavdeling for næring og eierskap, 24. april 2020, *Svar på spørsmål til byrådet fra Britt Fossum (FNB) - Manglerud bad.* Notat 335/20.
- Bystyresak 347/2020 *Oslo byråds forslag til budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024 (Byrådssak 177/2020).* Behandlet av bystyret 9. desember 2020.
- Bystyresak 116/2020 *Fastsetting av kostnadsramme for Manglerud bad og aktivitetshus (Byrådssak 52/2020).* Behandlet av bystyret 6. mai 2020
- Bystyresak 259/2019 *Fornebubanen – fastsettelse av styringsramme og samarbeidsavtale for gjennomføringsfasen (Byrådssak 186/2019).* Behandlet av bystyret 4. september 2019.
- Bystyresak 348/2019 *Investeringsprosjekt Ny vannforsyning til Oslo - Fastsettelse av kostnadsramme (Byrådssak 293/2019).* Behandlet av bystyret 13. november 2019.
- Bystyresak 260/2019 *Nytt signal- og sikringssystem for T-banen (Byrådssak 200/2019).* Behandlet av bystyret 4. september 2019.
- Bystyresak 372/2019 *Oslo byråds forslag til budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 (Byrådssak 256.1/2019).* Behandlet av bystyret 11. desember 2019.

- Bystyresak 185/2019 *Revidert budsjett 2019 - Effekt av regnskap 2018 mv.* (Byrådssak 148/2019). Behandlet av bystyret 19. juni 2019.
- Bystyresak 187/19, *Reglement for byrådet* (Byrådssak 124/2019), behandlet av bystyret 19. juni 2019.
- Bystyresak 71/2017 *Bymiljøavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten 2017–2023* (Byrådssak 11/2017). Behandlet av bystyret 29. mars 2017.
- Bystyresak 335/2016 *Fornebubanen. Inngåelse av samarbeidsavtale mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune* (Byrådssak 236/2016). Behandlet av bystyret 14. desember 2016
- Bystyresak 220/2015. *Fremtidige planer for Manglerud bad* (Byrådssak 139/2015). Behandlet av bystyret 26. august 2015.
- Bystyresak 171/2014 *Bystyremelding nr. 2/2013 Strategi for et bedre bade- og svømmetilbud i Oslo - For økt folkehelse og trivsel.* Behandlet av bystyret 18. juni 2014 (Byrådssak 228/13).
- Bystyresak 78/2014 *Konsekvenser av vedtak om flerbrukshall for prosjektene Tokerud skole, Løren skole og Vollebekk skole – omgjøring av bystyrets vedtak* (Byrådssak 11/2014). Behandlet av bystyret 2. april 2014.
- Bystyresak 170/2013 *Kollektivløsning til Fornebu* (Byrådssak 49/2013). Behandlet av bystyret 5. juni 2013.
- Bystyresak 30/2013 *Langåsveien 18-20, Korsvoll flerbrukshall, detaljregulering – bydel Nordre Aker* (Byrådssak 247/12). Behandlet av bystyret 30. januar 2013.
- Bymiljøetaten, 2013, *Konseptvalgutredning for «Sonia Henie ishall» og flerbrukshall ved Frogner stadion.*
- Ruter, 2009, *Fornebubanen. Sluttrapport trasé- og konsekvensutredning*, Ruterrapport 2009:17.
- Ruter, 2011, *OPS som mulighet for gjennomføring av Fornebubanen*, Ruterrapport 2011:12.
- Ruter, 2011, *Kollektivtrafikkbetjening av Fornebu. Sammendragsrapport med Ruters anbefaling*, Ruterrapport 2011:11.
- Ruter, 2011, *Kollektivtrafikkbetjening av Fornebu. Sluttrapport trasé- og konsekvensutredning*, Ruterrapport 2011:5.
- Sporveien AS, 2013, *Konseptvalgutredning for anskaffelse av et nytt signal- og sikringsanlegg for T-banen i Oslo.*
- Sykehjemsetaten, 2016, *Konseptvalgutredning. Dronning Ingrid's Hage.*
- Sykehjemsetaten, 2014, *Konseptvalgutredning for Lambertseter alders- og sykehjem Østerliveien 42-44.*
- Undervisningsbygg, 2020, *Rapport om kostnadsvekst fra KS1 til KS2.*
- Undervisningsbygg, 2020, *Holmlia skole – styringsdokument – rehab*, styresak 70/20.

Utdanningsetaten, 2017, KVV Nordre Aker.

Utdanningsetaten, 2017, *Konseptvalgutredning. Område 4 sentrum vest.*

Utdanningsetaten, 2017, KVV Ellingsrudområdet.

Utdanningsetaten, 2016, *Forenklet konseptvalgutredning. Nøklevann skole.*

Utdanningsetaten, 2016, *Utredning – Rustad skole permanent kapasitet. Oppdatering av KVV-rapport Østensjø 2014 V1.0.*

Utdanningsetaten, 2016, *Forenklet konseptvalgutredning. KVV Tveita skole.*

Vann- og avløpsetaten, 2016, *Konseptvalgutredning. KVV – Ljanselva – Lj 61PR og Lj71.*

Vann- og avløpsetaten, 2016, *Intern kvalitetssikring av enkel konseptvalgutredning (KVV).*

Vann- og avløpsetaten, 2016, *Konseptvalgutredning. Ny vannforsyning Oslo.*

Eksterne referanser

Bardal, K., 2020, *Kostnadsestimering og -styring i vegprosjekter*, NF Rapport 1/2020.

Concreto, 2020, *Manglerud bad og aktivitetshus. Kvalitetssikring av styringsdokument (KS2) for byrådsavdeling for næring og eierskap.*

Concreto, 2019, *KS2 Fornebubanen.*

Concreto, 2018, *Nøklevann skole. Kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1).*

Concreto, 2018, *Sentrum vest. Kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1).*

Concreto, 2017, *Nordre Aker. Kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1).*

Concreto, 2017, *Ellingsrudområdet. Kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1).*

EY, 2016, *KS1 – Dronning Ingrid's hage – foreløpig rapport.*

EY og Vista analyse, 2014, *KS1 – Lambertseter sykehjem – Endelig rapport.*

EY, Vista Analyse og Faveo Prosjektledelse, 2015, *KS1-rapport: KVV av bad i Tøyenparken.*

Holte Consulting, 2012, *KS1 Kollektivtrafikkbetjening av Fornebu.*

Holte Consulting og C.F. Møller, 2016, *KS – Prosjekt Storbylegevakt.*

Metier Consulting, 2014, *Ekstern kvalitetssikring KS1 – Nytt signal- og sikringsanlegg for T-banen.*

PWC og Concreto, 2017, *Ny vannforsyning Oslo. Ekstern kvalitetssikring KS1.*

Terramar AS, *Konseptvalgutredning (KVV) for nytt hovedbad i Tøyenparken*, 2014.

Welde, M. (2017) *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, Concept rapport nr 51/2017.

Ulstein, H., K. Wifstad, A.R. Seeberg, R. Hardersen og A.M. Løken (2015)
Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter, Menon, rapport
38/2015.

LOV 2018-06-22-83 *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven)

Tabelloversikt

Tabell 1 Styrings- og kostnadsramme ved styre- eller bystyrebehandling.....	15
Tabell 2 Endring i kostnadsestimer i løpet av tidligfase.	29

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

I det følgende presenteres undersøkelsens revisjonskriterier sammen med kildene som danner grunnlaget for kriteriene.

Problemstillingene for undersøkelsen har vært:

- Gjennomføres konseptvalgutredninger før oppstart av prosjektene og blir disse kvalitetssikret?
- Er det god kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter?
- Har det vært sikret tilstrekkelig forankring på riktig nivå i kommunen ved større endringer i kostnad?

Følgende kilder er brukt til utledningen av kriteriene:

- Kommuneleien
- Reglement for byrådet
- Instruks for virksomhetsstyring
- Instruks for investeringer
- Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter
- Krav og veiledning til konseptvalgutredning
- *Kravspesifikasjon – kvalitetssikringstjenester av investeringsprosjekter*
- Veileder for ekstern kvalitetssikring
- Instruks for økonomiforvaltning

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 1 – Gjennomføres konseptvalgutredninger før oppstart av prosjektene og blir disse kvalitetssikret?

Revisjonskriterier som ligger til grunn for undersøkelsen:

1. Det skal som hovedregel gjennomføres konseptvalgutredning i tråd med kommunens regelverk, før prosjektoppstart
2. Konseptvalgutredningen skal kvalitetssikres i tråd med kommunens føringer.
3. Det skal som hovedregel gjennomføres ekstern kvalitetssikring i prosjekter med forventet styringsramme over 200 millioner kroner.

I det følgende er utledningen av revisjonskriteriene presentert.

Instruks for investeringer

For alle investeringsprosjekter, både bykasseinvesteringer og investeringer i regi av et kommunalt foretak, skal det foreligge et beslutningsgrunnlag som er tilstrekkelig kvalitetssikret før prosjektet vedtas.

Alle investeringsprosjekter skal kvalitetssikres.

Det skal først utarbeides en behovsanalyse. Hovedkravene til prosjektet skal defineres, og alternative løsninger utredes. Kostnadsanslag for investeringen og forventede kostnader gjennom investeringsens levetid for aktuelle alternativer og gjennomføringsmodeller skal beregnes. Dette beslutningsunderlaget skal kvalitetssikres.

Dersom kvalitetssikringen konkluderer med at beslutningsgrunnlaget er kvalitetsmessig godt nok til at Oslo kommune kan vurdere å gå videre med prosjektet, avgjør byrådet hvilket alternativ som skal planlegges for gjennomføring.

Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter

Omfanget av de ulike fasene i investeringsprosessen kan tilpasses og skal reflektere prosjektets risiko og vesentlighet

Følgende skal dokumenteres i en konseptvalgutredning:

- Behovsanalyse
- Mål og krav
- Alternativanalyse som belyser alternative konsepter og konsekvensene av disse
- Kostnadsestimat
- Overordnet gjennomførings- og kontraktstrategi

For små prosjekter kan en forenklet konseptvalgutredning utarbeides, og intern kvalitetssikring er tilstrekkelig.

Overordnet bestiller er ansvarlig for at det gjennomføres ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KS1) der ekstern kvalitetssikring kreves, det vil si for prosjekter med forventet styringsramme på 200 millioner inkludert merverdiavgift eller mer.

Beslutningsgrunnlaget for alle investeringsprosjekter skal kvalitetssikres, internt eller av eksterne. Etterlevelse av prosessen og prosjektmetodikken skal kunne etterprøves. Ekstern kvalitetssikring skal som hovedregel gjennomføres for investeringer hvor P50 overstiger 200 millioner inkludert merverdiavgift. Dersom en byrådsavdeling fraviker hovedregelen om ekstern kvalitetssikring for et investeringsprosjekt over 200 millioner kroner, skal det begrunnes og dokumenteres. Operativ bestiller skal sørge for utarbeidelse av konseptvalgutredning og anbefale konsept. Operativ bestiller er ansvarlig at det gjennomføres kvalitetssikring av konseptvalgutredning der det anses at intern kvalitetssikring er tilstrekkelig. Dokumentasjon oversendes overordnet bestiller.

I henhold til *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter* og økonomireglementet skal byrådet avgjøre hvilket konsept som skal utredes videre i et forprosjekt. Det er delegert til byråder med ansvar som overordnet bestiller å fatte en slik avgjørelse. Valg av konsept etter gjennomført konseptvalgutredning og KS1 forankres hos byråden, som kan vurdere om byrådet skal involveres i beslutningen. Videre er de virksomheter som har rollen som overordnet bestiller som har ansvar for å gi oppdrag om forprosjekt.

Krav og veiledning til konseptvalgutredning

Behovsanalyse

Behovsanalysen legger grunnlag for riktig beslutning. En investering som ikke tilfredsstiller behovene vil i ettertid ikke bli betraktet som vellykket, uavhengig av om selve prosjektgjennomføringen var en suksess.

Tre elementer inngår som leveranser fra behovsanalysen

1. En beskrivelse av dagens situasjon/kapasitet og konsekvenser av denne og fremtidig forventet utvikling uten særskilte tiltak/investeringer tatt i betraktning
2. En oversikt over de viktigste aktører og interessenter, og hvilke forventninger og behov disse har. Eventuelle behovskonflikter avdekkes.
3. Et klart uttrykt behov for kommunen, slik dette er prioritert fra operativ bestiller

Følgende blir understreket i forbindelse med behovsanalysen:

- Underbygg at det behovet som prioriteres er relevant i forhold til de overordnede mål som gjelder for etaten/bydelen/kommunen.
- Let etter det underliggende behovet knyttet til funksjonelle forhold som ytelse, funksjon og kapasitet; ikke en ferdig løsning.
- Det er viktig å skille:
 - ønsker fra aktører og interessenter
 - behov slik dette defineres av operativ bestiller
- Det uttrykte behovet i behovsanalysen er slik etaten/bydelen vurderer dette. Det kan innebære at ønsker må nedprioriteres. Beskriv og underbygg hva som prioriteres, eller nedprioriteres.
- Gjør det identifiserte behovet mest mulig robust overfor endringer i sentrale drivere av behovet.
- Dokumenter analysen med hensyn på forutsetninger, metode og aktiv referansebruk.

Mål og krav

Følgende dokumentasjonskrav forventes fra måldokumentet:

- Fastsette relevans av investeringen i forhold til etatens/bydelens mål (Steg 1)
- Kommunemål og effektmål, etablert i en struktur og kort forklart (Steg 2)
- En prioritering av resultatmål (Steg 3). Resultatmålene fremgår først etter at alternativanalysen er gjennomført, men prioriteringen mellom tid, kostnad og kvalitet (som resultatmålene vil bli delt inn i), gir viktige føringer underveis i arbeidet med KVUen.

Det overordnede kravdokumentet etablerer de overordnede kravene til selve løsningen og evt. gjennomføringen av denne, for eksempel overordnede krav som stilles til utforming av bygget, anlegget, IKT-programmet eller materiellanskaffelsen. Kravene skal bygge opp under (være "relevante" i forhold til) det behovet som er identifisert i Behovsanalysen og målene i Målanalysen. Det tilsier at en skal finne frem til de krav som er nødvendig for å oppfylle de fastsatte behov og mål, og som ikke direkte eller indirekte trekke investeringen i en annen retning. Kravene skal være løsningsnøytrale. Dette tilsier at de direkte eller i praksis ikke predefinerer en løsning, med mindre dette er absolutt nødvendig, noe som i så fall skal underbygges.

Kravdokumentet skal være oversiktlig, konkret og ryddig. Kravene skal være sporbare til kravstiller, og det skal som hovedregel være skilt mellom

- Absolutte minimumskrav ("skal-krav")
- Eventuelle vurderingskriterier ("bør-krav")

Alternative løsninger

Alternativanalysen gjør en vurdering av hvilket konsept som best oppfyller behov, mål og krav, slik disse er etablert for kommunen i instruksene. Følgende leveranser/steg forventes:

1. Først identifiseres ulike konsepter
2. Deretter gjøres det, om nødvendig, en grovsortering av disse, for å gi et håndterbart antall for selve analysen. Null-alternativet etableres
3. Deretter gjøres det en analyse av de gjenværende konseptene
4. Avslutningsvis oppsummeres analysen

Kostnadsanslag for investeringen for aktuelle alternativ og gjennomføringsmodeller skal beregnes

Det skal gis anslag på grunnkalkyle og forventet investeringskostnad (forventet kostnad) for alle typer investeringer.

Dersom det er betydelig forskjell mellom konseptene i når investeringen gjøres og levetiden ikke er ubetydelig, omregnes forventet kostnad til nåverdi gjennom diskontering.

Forventede kostnader gjennom investeringens levetid for aktuelle alternativ og gjennomføringsmodeller skal beregnes

Det forventes angitt drifts- og vedlikeholdskostnader gjennom en gitt levetid.

Det varierer med type investering og sektor hva som inngår i drifts- og vedlikeholdskostnader. I utgangspunktet er dette driftskostnader knyttet til selve investeringen. Innenfor bygg opereres normalt med forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), men det kan utvides med flere elementer som Utvikling/Utskiftning (U), avhendingsverdi etc.

Usikkerhetsanalyse

Før fremleggelse for KS1 skal det være foretatt en kvantitativ usikkerhetsanalyse av alternativene, og resultatene skal presenteres i konseptvalgutredningen.² Kvantitative usikkerhetsanalyser etablerer to hovedresultater for konseptvalgsutredningen:

- Kostnadsbasert S-kurve, med tilrådning til forventet kostnad P50 og kostnadsramme P85 for investeringskostnad.
- Tornadodiagram, med oversikt over de forhold som utgjør den største usikkerheten i prosjektet og tilrådninger til hvordan risiko kan reduseres og muligheter utnyttes i prosjektet.

Ekstern kvalitetssikring

Veileder for ekstern kvalitetssikring

Oslo kommune har rammeavtale om ekstern kvalitetssikring. Kvalitetssikringen kan også foretas av kompetente, interne miljøer, så lenge de er uavhengig av den virksomheten som skal foreta investeringen.

Det er opp til den byrådsavdeling som bestiller kvalitetssikringen å avgjøre hva som skal kvalitetssikres. Helheten må ivaretas, men for repeterende investeringer som har utarbeidet standardiserte kommunemål og effektmål, er det ikke behov for å kvalitetssikre disse ved hver nye investering. Tilsvarende der det er utviklet standard kravspesifikasjoner eller estimeringsmodeller. For disse vil det være godt nok at de er kvalitetssikret én gang.

Kravspesifikasjon – kvalitetssikringstjenester av investeringsprosjekter

Hensikten med første del av den eksterne kvalitetssikringen er at leverandør skal bistå oppdragsgiver med å sikre at konseptvalget er tilstrekkelig utredet, og å støtte

² I veilederen står det at «...resultatene skal presenteres i styringsdokumentet». Kommunerevisjonen mottok tilbakemelding om at dette burde være «konseptvalgutredningen» og Kommunerevisjonen

oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvalitet på de underliggende dokumenter i beslutnings-underlaget. Leverandør skal gi sin tilslutning til oppdragsgivers konseptvalg, evt. begrunne hvorfor dette ikke støttes. Selve konseptvalget er en administrativ og eventuelt en politisk avgjørelse som ekstern kvalitetssikrer ikke skal ha noen rolle i.

KS1 skal finne sted ved avslutningen av KVV. Den skal omfatte en kvalitetssikring av:

- En behovsanalyse
- En målanalyse
- Et overordnet kravdokument
- En alternativanalyse med kostnadsberegning
- Vurdering av egnethet for OPS

Kommunerevisjonen har ikke funnet tilsvarende dokumenterte krav til intern kvalitetssikring. Vi legger til grunn at en intern kvalitetssikring skal omfatte punktene over, men at omfanget på hvert av punktene kan være mindre.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 2 – Er det god kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter?

Revisjonskriterier som ligger til grunn for undersøkelsen:

1. Bestiller skal tydelig formidle prosjektenes økonomiske rammer til utfører, og utfører skal legge disse til grunn i det videre arbeid
2. I planleggingen av prosjektet skal prosjektets kostnader som hovedregel prioriteres foran gjennomføringstid og kvalitet
3. Dersom det i løpet av forprosjektet oppstår vesentlige endringer i konseptets forutsetninger som er av en slik art at det kunne fått konsekvenser for valg av konsept i konseptvalgutredningen, bør alternative konsepter vurderes på nytt før valgt konsept eventuelt videreføres
4. Før prosjekter iverksetter gjennomføringsfasen, bør prosjektet ha blitt vedtatt av riktig instans.

Når det gjelder revisjonskriterie 3 gjelder dette både når det gjelder bestillingen av forprosjekt og underveis i forprosjektet.

Angående revisjonskriterie 4 skal Oslo Havn sine prosjekter vedtas av havnestyret, ikke bystyret. Enkelte prosjekter i foretakene kan bli besluttet gjennomført av foretakenes styre.

I det følgende er utledningen av revisjonskriteriene presentert.

Lovverk

Kommuneloven § 20 nr. 2 om byrådets plikt til å påse at saker som skal legges fram for bystyret er forsvarlig utredet.

Forvaltningsloven §§ 17, første ledd og 37, første ledd om at saken skal være "så godt opplyst som mulig" når et forvaltningsorgan fattet enkeltvedtak eller vedtar forskrifter.

Reglement for byrådet

Reglement for byrådet § 4 andre ledd sier at byrådet har ansvar for at saker er forsvarlig utredet, og dersom det er nødvendig, at saker er koordinert de enkelte

byråder imellom før det fattes vedtak i saken. Det følger videre av bestemmelsens tredje ledd at fagetatenes vurderinger skal følge saken fram til bystyret.

Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter

Beslutningsprosessen for investeringer skal foregå i fem faser:

1. Prosjektinitiering
2. Konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
3. Forprosjekt med Styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
4. Vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
5. Avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport

Før konseptvalgutredningen skal byrådsavdelingen som har bestilleransvaret utarbeide en oppdragsbeskrivelse. Oppdraget skal være tydelig på:

- Relevante føringer
- Økonomiske rammer
- Krav til prosjektets leveranse
- Krav til konseptvalgutredningens gjennomføring
- Eventuell andre hensyn som må tas ved vurdering av alternative konsepter

Diverse ansvar:

- Overordnet bestiller gir oppdrag om gjennomføring av forprosjekt
- Overordnet utfører avtaler og følger opp forprosjektfasen overfor Operativ utfører gjennom virksomhetsstyringen
- Overordnet utfører innhenter aksept for styringsdokumentet fra Overordnet bestiller
- Operativ utfører gjennomfører forprosjekt og utarbeider styringsdokument etter bestilling fra Operativ bestiller.

Følgende føringer gjelder for investeringsprosjekter:

- Kostnader prioriteres foran tidsfrist og omfang/kvalitet
- Byggeprosjekter skal prosjekteres med en målsetning om å oppnå lavest mulig livssyklus-kostnad (LCC) innen rammen av gjeldende felles kravspesifikasjoner

Krav og veiledning til konseptvalgutredning

Det vil til enhver tid være et stort antall ønsker om nye investeringer i Oslo kommune. Ikke alle kan oppfylles; politikk er å prioritere. Byrådsavdelingen må gjøre en prioritering av hvilke investeringer en skal gå videre med, gjennom oppdrag om utarbeidelse av en konseptvalgutredning. Denne må ta utgangspunkt i byrådsavdelingens prioriteringer, men lovpålagte oppgaver har forrang. Generelt baseres prioriteringen på politiske og evt. administrative retningslinjer og hvilket behov det er for utredning av/bedre informasjon om området.

Når det gjelder formålsbygg vil utgangspunktet for investeringen ofte være en økning i antall brukere av tjenesten. Ved lovpålagte tjenester vil valget stå mellom konsepter, ikke mellom å gjennomføre investering eller ikke. Det kan likevel være ulike måter å ivareta disse lovpålagte tjenestene på.

Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter

Operativ utfører skal utarbeide styringsdokumentet basert på føringer fra bestillersiden, herunder hvilken kostnadsramme som skal søkes oppnådd.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 3 – Har det vært sikret tilstrekkelig forankring på riktig nivå i kommunen ved større endringer i kostnader?

Revisjonskriterier som ligger til grunn for undersøkelsen:

- Ved større endringer i prosjektets kostnader skal dette forankres på riktig nivå.
- Endringer skal forankres på et tidspunkt der politikerne fremdeles har reelle muligheter for å endre innretning.

Hva som er riktig nivå vil kunne variere mellom prosjekter. Endringer utover bestillingen bør forankres hos bestiller. Dersom bystyret har vært involvert på et tidligere stadium, i form av orienteringer eller annet, kan bystyret være riktig for forankringen.

I det følgende er utledningen av revisjonskriteriene presentert.

Instruks for virksomhetsstyring

Virksomhetsleder skal gjennomføre vedtak fattet i overordnede organer innen vedtatte ressursrammer og gjeldende lover og regler, rapportere avvik til overordnet nivå, iverksette korrigerende tiltak og melde fra om forhold av betydning for oppnåelse av mål og overholdelse av lov og regelverk.

Kommunerevisjonen legger til grunn at en bestilling sendt til operativ utfører er å anse som vedtak fattet i overordnet organ, selv om bestillingen er sendt fra en virksomhet på samme hierarkiske nivå.

Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter

I Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter kommer det fram at en av begrunnelsene for ny Instruks for investeringer i 2010 var at politisk ledelse skulle få en reell mulighet til å påvirke hvilke alternativer som skulle utredes og kravene til disse.

Vedlegg 2 Metode

1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot prosjekter som hadde finansieringsvedtak i bystyret i 2019 og 2020. Undersøkelsen har berørt 17 virksomheter som har hatt bestiller- og utførerroller i de utvalgte prosjektene. Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden november 2020–januar 2021.

Tabellen under gir oversikt over hvilke virksomheter som var inkludert i undersøkelsen. Brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen ble sendt ut til de aktuelle virksomhetene i perioden 22. september 2020– 12. november 2020. Alle virksomhetene fikk tilbud om oppstartsmøter. Oppstartsmøter (videomøter) ble avholdt med de virksomhetene som ønsket det i perioden 5. oktober–13. oktober.

Virksomhet	Oppstartsbrev sendt	Oppstartsmøte avholdt
Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel	22. september 2020	6. oktober 2020
Byrådsavdeling for næring og eierskap	22. september 2020	8. oktober 2020
Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet	22. september 2020	13. oktober 2020
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap	22. september 2020	5. oktober 2020
Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester	22. september 2020	6. oktober 2020
Fornebubanen	22. september 2020	8. oktober 2020
Oslo Havn KF	1. oktober 2020	6. oktober 2020
Bymiljøetaten	22. september 2020	5. oktober 2020
Ruter AS	12. november 2020	
Sporveien AS	30. september 2020	12. oktober 2020
Undervisningsbygg Oslo KF	22. september 2020	8. oktober 2020
Omsorgsbygg Oslo KF	22. september 2020	8. oktober 2020
Kultur- og idrettsbygg Oslo KF	22. september 2020	5. oktober 2020
Vann- og avløpsetaten	22. september 2020	8. oktober 2020
Helseetaten	12. november 2020	
Sykehjemsetaten	22. september 2020	6. oktober 2020
Utdanningsetaten	22. september 2020	

Kommunerevisjonen sendte et utkast til revisjonskriterier til virksomhetene 9. oktober 2020. Det kom merknader til kriteriene fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Bymiljøetaten, Fornebubanen, Oslo Havn KF og Utdanningsetaten. Det ble avholdt et møte med byrådsavdeling for miljø og samferdsel om revisjonskriteriene. Merknadene medførte noen mindre endringer i kriteriene.

Vi sendte faktabeskrivelsen til verifisering hos virksomhetene 29. januar 2021. Vi ga en presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner i videomøter for samtlige virksomheter. Møtene ble avholdt 25. februar, 1. mars og 2. mars 2021.

Rapporten fra undersøkelsen ble 5. mars 2021 sendt til uttalelse til alle virksomhetene.

Uttalelser fra virksomhetene vil i endelig rapport oppsummeres og vurderes i egne kapitler.

1.3 Metode for datainnhenting

Undersøkelsen skulle se på kostnadskontroll i den tidlige fasen i investeringsprosjekter. Med den tidlige fasen menes her fram til byrådet legger fram forslag om gjennomføring inkludert kostnadsramme for bystyret.

Prosjektene ble valgt ut ved at det 27. august 2020 ble sendt brev til byrådsavdelingene der vi ba om en oversikt over alle prosjekter innenfor byrådsavdelingens ansvarsområde som hadde blitt foreslått i perioden 2019–2020, og som hadde en foreslått kostnadsramme på over 100 millioner kroner, inkludert budsjettforslaget for 2021. Basert på tilbakemeldingene ble 20 prosjekter inkludert i undersøkelsen. Undersøkelsesperioden har vært definert av prosjektenes varighet, det vil si fra de ble initiert ved bestilling av konseptvalgutredning eller innstilt av byrådet overfor bystyret.

For noen av de utvalgte prosjektene ble det gjort en dypere undersøkelse innenfor noen problemstillinger, i form av at det ble gjennomført intervjuer og innhentet ekstra informasjon. Dette gjaldt skoleprosjektene, sykehjemsprosjektene, *Fornebubanen*, *Manglerud bad*, *Ljanselva*, og *STS-kran*. *Fornebubanen*, *Manglerud bad* og *Ljanselva* ble valgt ut siden det var de prosjektene som hadde hatt størst utvikling i kostnadsestimatene. *STS-kran* ble valgt ut på bakgrunn av at vi mottok lite dokumentasjon om prosjektet. Skoleprosjektene og sykehjemsprosjektene ble valgt på bakgrunn av at kommunen jevnlig bygger skole og sykehjem.

1.3.1 Intervjuer

Vi har til sammen gjennomført ni videosamtaler med ansatte med tilknytning til utvalgte prosjekt, herunder Vann- og avløpsetaten (*Ljanselva*), Undervisningsbygg Oslo KF (om skoleprosjekter og *Manglerud bad*), Omsorgsbygg Oslo KF (om sykehjemsprosjekter), Utdanningsetaten (skoleprosjekter), Oslo Havn KF (*STS-kran*), *Fornebubanen* og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (skoleprosjekter).

I tillegg har vi hatt telefonsamtaler med en ansatt i Sporveien om oppstart av arbeid før vedtak i bystyret

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, og at vi stilte oppfølgende spørsmål underveis

der vi vurderte som nyttig eller nødvendig. Informantene hadde også anledning til å fortelle om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene. Det ble skrevet referater fra intervjuene. Referatene fra intervjuene ble verifisert av de aktuelle personene.

Det ble også sendt ut skriftlige spørsmål på e-post til Byrådsavdeling for næring og eierskap, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet, og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester. Det ble blant annet stilt spørsmål knyttet til årsaker til manglende KVV, forankring og oppstart av gjennomføringsfasen.

Informasjonen er analysert med utgangspunkt i prosjektets problemstillinger og kriterier.

1.3.2 Dokumentasjon

Vi har innhentet og gjennomgått dokumenter for alle prosjektene for å besvare problemstillingen. Der informasjonen har vært tilgjengelig, har vi gjennomgått blant annet bestillinger av konseptvalgutredninger, konseptvalgutredninger, KS1-rapporter, bestillinger av forprosjekt, styringsdokumenter som er utformet i forprosjektfasen, og KS2-rapporter.

I tillegg ble det innhentet informasjon knyttet til behandling av prosjektene i bystyrets organer (bystyresaker) og byråders notater sendt frem til bystyrets utvalg. For prosjektene det ble gjort en dybdegjennomgang, er det også innhentet månedsrapporter for en avgrenset periode, og noe informasjon gjennom e-Innsyn, blant annet om informasjon gitt bystyreorganer.

Informasjon om kostnadsestimater og endring i prosjektenes innhold, er hentet fra konseptvalgutredninger, styringsdokumenter og saker som er fremlagt for bystyret for investeringsvedtak. Dette gjelder også informasjonen som ligger til grunn for beregningene av endringer i kostnadsestimater som presenteres i rapportens tabell 2. Dokumentasjonen er ellers analysert med utgangspunkt i prosjektets problemstillinger og kriterier.

1.4 Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Denne undersøkelsen bygger på data fra ulike datakilder. Gjennom de ulike formene for datainnsamling har vi, så langt det har latt seg gjøre, hatt flere kilder til opplysninger om de samme forholdene. Undersøkelsen bygger i stor grad på skriftlig dokumentasjon fra de ulike prosjektene. Informasjonen som ble innhentet gjennom kommunikasjon med virksomhetene og intervjuer brukes som supplement til skriftlig dokumentasjon. På noen områder utgjør kommunikasjon og intervjuer hovedkilden til informasjon om prosjektene. Dette gjelder særlig delen av faktabeskrivelsen som omhandler årsaker til kostnadsøkning (4.2.2), revurdering av alternative løsninger (4.3.2), igangsetting av gjennomføringsfasen (4.4.2) og forankring på riktig nivå (5.2). Det er løpende i

faktabeskrivelsen synliggjort hvilke kilder og hvilken type informasjon som utgjør grunnlaget for beskrivelsen, og som således utgjør grunnlaget for våre vurderinger. Intervjuer er verifisert av de som ble intervjuet, og faktabeskrivelsen er verifisert av virksomhetene i undersøkelsen.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen.

Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Vedlegg 3 Nærmere om endring i innhold i prosjektene fra konseptfase til ferdig forprosjekt

Utvikling i konseptets innhold fram mot prosjektets budsjettvedtak i bystyret

Kommunerevisjonen har undersøkt om innholdet i prosjektene har endret seg fra konseptvalgutredningen og ut fra det som framgikk i styringsdokumentet som lå til grunn for bystyrets budsjettvedtak. Under er det vi oppfatter som de største endringene i prosjektenes innhold presentert. Prosjektene *STS-kran*, *Holmlia skole*, *Korsvoll flerbrukshall* og *Tokerud flerbrukshall* er ikke med i oversikten ettersom prosjektene ikke hadde en konsept-fase, men gikk rett til forprosjektfasen.

Dronning Ingrids hage

Ingen store endringer i funksjonalitet.

Lambertseter sykehjem

- Fra konseptvalgutredningen til bestillingen av forprosjekt ble antall sykehjemsplasser redusert fra 152 til 130.
- Fra konseptvalgutredningen til bestillingen av forprosjekt hadde antall dagsenter blitt redusert fra 2 til 1.

Fornebubanen

Det framkommer ikke endringer knyttet til trasé eller stasjoner fra Ruter-rapportene som ble utarbeidet i 2011 sammenlignet med styringsdokumentet som lå til grunn for bystyrets budsjettvedtak. Av KS2-rapporten framgår det at en underjordisk driftsbasis var lagt til prosjektet. En underjordisk driftsbasis dimensjonert for å tåle en opp mot 10 etasjers by over, ble av KS2-rapporten regnet som en kostnadskrevende løsning sammenliknet med en base på overflaten. Ifølge etaten hadde planene for basen blitt videreutviklet til en løsning med større areal og høyere kostnad men også langt mer driftseffektiv enn i opprinnelig beskrevet løsning.

Ny storbylegevakt

I konseptvalgutredningen var det ulike geografiske plasseringer for ny storbylegevakt som ble analysert. Anbefalt lokasjon i konseptvalgutredning lå til grunn i styringsdokumentet som dannet grunnlag for bystyrets budsjettvedtak.

Ny vannforsyning

I styringsdokumentet som lå til grunn for bystyrets budsjettvedtak framkom det at det var gjort tekniske endringer, men ikke endringer som får konsekvens for vannforsyningen til Oslo.

Nytt Tøyenbad

Konseptvalgutredningen analyserte ulike plasseringer av nytt hovedbad. Anbefalt lokasjon i konseptvalgutredning var ikke det som ble lå til grunn i styringsdokumentet som dannet grunnlag for bystyrets budsjettvedtak.

Nytt signalanlegg

Ingen store endringer fra anbefalt konsept i konseptvalgutredningen og fram til bystyrets budsjettvedtak.

Bakås skole

I konseptvalgutredningen ble det lagt til grunn at all eksisterende bygningsmasse skulle rives og erstattes med et nytt bygg. I bestillingen av forprosjekt var dette endret til å rehabilitere eksisterende bygg, og antall elever var redusert fra 420 til 392. I styringsdokumentet som lå til grunn for bystyrets budsjettbehandling var størrelsen på tilbygget økt fra 2009 kvadratmeter til 2742 kvadratmeter.

Bolteløkka skole

Ifølge styringsdokumentet som lå til grunn for bystyrets budsjettvedtak var prosjektomfanget i henhold til konseptvalgutredningen. Det ble imidlertid inkludert et pågående prosjekt hvor Bolteløkka allé skulle innlemmes i skolens uteareal.

Nøklevann skole

Slik det framgikk av styringsdokumentet for Nøklevann skole hadde det ikke vært noen store funksjonelle endringer siden konseptvalgutredningen.

Rustad skole

Tilbygget var i styringsdokumentet var om lag 1000 kvadratmeter større enn i konseptvalgutredningen.

Tveita skole

For Tveita skole framgikk det ikke av styringsdokumentet at det hadde vært noen store funksjonelle endringer siden konseptvalgutredningen.

Voldsløkka skole

I konseptvalgutredningen var tilrådingen ny ungdomsskole med åtte klasserekker etter standardprogram for 840 elever med spesialavdeling og nedgravd flerbrukshall. I styringsdokumentet som lå til grunn for bystyrets budsjettvedtak var skolens kapasitet på 810 elever. Videre var det inkludert en kulturstasjon og kultursal hvor sistnevnte skulle fungere som midlertidig kroppsøvingareal. Den nedgravde flerbrukshallen var ikke nevnt i styringsdokumentet, men det ble vist til et planlagt idrettsanlegg på nabotomten.

Manglerud bad

For Manglerud bad ble det som nevnt over ikke gjennomført konseptvalgutredning. I saken bystyret behandlet i møte 26. august 2015 (sak 220) ble det lagt til grunn at det skulle bygges et lokalbad, med ett familiebasseng med 25 meters lengde. Alternativet, et «bydelsbad», skulle ha 4 basseng, større areal og flere tribune plasser. For begge skulle det legges opp til et varmtvannsbasseng med heve-/senkebunn. Videre stod det i saken:

Det forutsettes at eksisterende bygningsmasse rives og at det føres opp ny. Dagens bygningsmasse inneholder også lokaler til Oslo musikk- og kulturskole og en fritidsklubb. Det forutsettes at det av settes tilsvarende arealer som dagens arealer i den nye bygningen, eller at det fremskaffes gode erstatningslokaler, slik at disse tilbudene kan videreføres. Kostnadene til disse arealene er ikke medtatt i kostnadskalkylene for de to alternativene.

Av styringsdokumentet framgår det at prosjektet utviklet seg til å bli et innholdsrikt aktivitetshus med folkebad, ungdomshus, kulturstasjon og felles publikumsfasiliteter, herunder:

Badeanlegget med 4.705 m²:

- Hovedbasseng på 25 x 21 m, delvis hev-/senkebunn
- Varmt opplærings-/behandlingsbasseng på 12,5 x 9,5 meter, heve-/senkebunn og HC-atkomst
- Familiebasseng på 60 m²
- Boblebasseng
- Vannsklie og stup (1/3/5)
- To universelt utformede «familiegarderober»
- Badstue
- Kafé og tilskuerplasser

Manglerud ungdomshus med 679 m²:

- Stue/café og kjøkken
- Aktivitetsrom
- Musikkverksted, 2 lydisolerte rom
- Grupperom/ ministue
- Hobbyrom/atelier
- Ungdomskontor, kontorer for ansatte og personalrom
- Parkour og skateanlegg

Oslo kulturskole med 1.129 m²:

- Musikkrom, 4 lydisolerte spesialrom/grupperom for musikk
- Visuelle kunstfag /musikk, 2 klasserom
- Dans /drama/ teater, 2 saler

Ljanselva

I konseptvalgutredningen besto Ljanselva av totalt fem delprosjekter. Dette var redusert til tre i styringsdokumentet som lå til grunn for bystyrets budsjettvedtak.

Vedlegg 4 Uttalelse fra

Oslo Havn KF

PB 230 Sentrum

0103 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/00497-146

Saksbehandler:
Terje Grønli Tlf: +47 90132887

Dato:
05.03.2021

Rapport til uttalelse: Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Kommunerevisjonen viser til tidligere brev og kontakt vedrørende undersøkelsen om kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter.

Rapporten fra undersøkelsen er nå utarbeidet og følger vedlagt til uttalelse. Rapporten er samtidig sendt til uttalelse til byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for kultur, idrett og frivillighet, byråden for miljø og samferdsel, byråden for næring og eierskap, byråden for oppvekst og kunnskap, Bymiljøetaten, Fornebubanen, Helseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF, Ruter AS, Sporveien AS, Sykehjemsetaten, Undervisningsbygg Oslo KF, Utdanningsetaten, Vann- og avløpsetaten, og selskapenes og foretakenes styrever. Rapporten er også sendt kontrollutvalgets medlemmer til orientering.

Når Oslo Havn kommenterer rapporten, ber vi om at spørsmålene nedenfor blir besvart.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
2. Har Oslo Havn kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
3. Har Oslo Havn kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?
4. Hva er Oslo Havns samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
5. Vil Oslo Havn vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?
6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?
7. Oppfattes rapporten som nyttig for Oslo Havn? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Oslo Havn må gjerne også fremme andre synspunkter enn de som fanges opp av disse spørsmålene.

Kommunerevisjonen ber om uttalelsen fra Oslo Havn innen utgangen av 25. mars 2021.

Etter at Kommunerevisjonen har mottatt uttalelsene vil vi avgi den endelige rapporten fra undersøkelsen, som vil inkludere de mottatte uttalelsene og vår avsluttende vurdering.

Rapporten vil deretter bli sendt kontrollutvalget som etter planen behandler saken den 27. april 2021.

Eventuelle spørsmål kan rettes til prosjektleder Terje Grønli, tlf. 901 32 887, e-post: terje.gronli@krv.oslo.kommune.no.

Med hilsen

Terje Grønli
seniorrådgiver

Nina Merethe Vestlund
revisjonsrådgiver

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Vedlegg: Rapport til uttalelse

Oslo Havn

Utv.nr.	Utvalg	Møtedato
13/21	Havnestyre	07.04.2021

Saksbehandlende avdeling:
Saksbehandler / stilling:

Utbygging
Erling Jenssen / seksjonsleder

Dato: 24.03.2021

Saksnummer: 2018/1508
Arkivref: 818/2021

Sak: Sluttrapport prosjekt 81501000 Akershusutstikkeren, oppgradering kaikonstruksjon

Saken gjelder:

Akershusutstikkeren ligger sentralt plassert under Akershus festning. Siden 2013 har Restaurant 33 hatt tilhold her, og charterbåtvirksomheten Trollcruise AS har vært drevet herfra i en årrekke. Utstikkeren er også fast hjemmehavn for s/s Christian Radich. Utstikkeren ble opprinnelig oppført i perioden 1909-19, og er senere ombygd i tidsrommet 1949-50.

Etter nærmere 100 års bruk var det klart at kaien hadde utlevd sin levetid. Omfattende kartlegging viste at det var behov for fullstendig rehabilitering av bærende konstruksjoner. Denne ble gjennomført i perioden 2018-20 etter forutgående prosjektering og forberedende arbeider, bl.a. utlegging av støttefylling i sjø rundt hele utstikkeren ett år før utbedringsarbeider kunne starte.

Saken behandles i havnestyret iflg.:

Sluttrapporter for investeringsprosjekter > NOK 50 mill. skal iht. gjeldende fullmaktsmatrise forelegges havnestyret for godkjenning.

Økonomiske konsekvenser for Oslo Havn KF:

Se sluttrapport.

Budsjettmessige forhold:

Se sluttrapport.

Havnedirektørens vurderinger:

Akershusutstikkeren har en unik beliggenhet på Akershusstranda, og inngår som en naturlig del av havnepromenaden i Byhavna. Restaurantdrift og chartervirksomhet foruten den ikoniske Christian Radich bidrar til å skape og opprettholde målsettingen om økt aktivitet på denne strekningen.

Utstikkeren har en viktig funksjon som både kai og publikumsattraksjon, og er en selvskreven del av bybildet. For å unngå stenging og fare for utrasing av hele/deler av kaia, ble det derfor besluttet å oppgradere Akershusutstikkeren slik at den kan bestå i nye hundre år - denne gang med mer bestandige materialer og funksjoner som bedre matcher krav til miljø og funksjonalitet.

Resultatet er blitt veldig bra, og Akershusutstikkeren fremstår som flottere enn noen gang, og vil fortsette å glede kunder og publikum mange, mange år fremover.

Havnedirektørens forslag til vedtak:

Havnestyret godkjenner sluttrapport for prosjektet.

Ingvar M. Mathisen
havnedirektør

Åsa Nes
eiendomsdirektør

Vedlegg

1 Sluttrapport prosjekt 81501000 Akershusutstikkeren

*OPPGRADERING BÆRENDE
KAIKONSTRUKSJON
AKERSHUSUTSTIKKER*

4: Sluttrapport

Prosjekteier: Espen Dag Rydland

Prosjektleder: Riyad Zen Al-Den

Prosjektnummer i økonomisystemet: 815 010
00/01/02/03/04/30/50/51

Godkjent av:

Fylles ut for at vedtak om avslutning kan foretas (BP5).

Innholdsfortegnelse

1.	Oppsummering av prosjektet	2
1.1.	Aktuelle politiske vedtak og styrende dokumenter	2
1.2.	Prosjektets art og omfang	4
1.3.	Prosjektets gjennomføring/anskaffelser/entrepriser	5
2.	Resultater	5
2.1.	Kvalitet	5
2.2.	Miljø	6
2.3.	Økonomi	6
2.4.	Kostnadsrammer for prosjektet.....	6
2.5.	Forhold til leietakere.....	6
2.6.	Tid/Fremdrift	7
2.7.	Risiko	7
3.	Regnskap.....	8
4.	Evaluerings	9
4.1.	Suksessfaktorer	9
4.2.	Usikkerhet.....	9
4.3.	Viktige læringspunkter	9

1. OPPSUMMERING AV PROSJEKTET

1.1. Aktuelle politiske vedtak og styrende dokumenter

Gjennomføring av prosjektet for oppgradering av bærende konstruksjon på Akershusutstikkeren ble godkjent i ledermøte 04.07.2017.

Akershusutstikkeren er sentral i bybildet der den ligger midt på Akershusstranda foran Akershus festning. veg og kaier benyttes i hovedsak av gående og syklist, men også tunge kjøretøyer benytter kaiene til varelevering, i tillegg til at det er etablert snuplass/rundkjøring for busser umiddelbart foran utstikkeren.

Akershusutstikkeren er en trepelekai oppført i tidsrommet 1909-19. Ombygging av utstikkeren ble utført 1949-51, da som armert betongdekke og betongbjelker på impregnerte trepeler og spuntvegg rundt (by)yllmasse med 10 m lange stålpunt. Trepeler som dannet bakvegg på opprinnelig kai står fortsatt foran stålpunten. På utstikkeren er det kun to bygninger igjen, skur 32 og 33, begge oppført i armert betong.

Utbedringstiltak ble besluttet iverksatt ettersom tilstanden på bærekonstruksjon var svært svekket. Ved kontroll av stålpunt, betong og trepeler ble det påvist stort behov for utbedring og forsterkning av kaikonstruksjonen.

Stålpunten hadde overflatekorrosjon med betydelig sprekkdannelse. Brudd i spuntveggen ble vurdert å kunne medføre utrasing av fyllmasser under kaidekke/skurfundamenter, noe som ville kunne medføre store setningsskader på bygningskonstruksjoner. Også armering i betongdekke/bjelker var sterkt korrodert. Store deler av trepelene som bærer betongkaia har hatt store skader (se bilder 1 – 3 før oppgradering). På denne bakgrunn ble det bestemt at bærende kaikonstruksjon måtte rives og reetableres for at kai og skur skulle kunne beholdes i fremtiden.



bilde 1: Bærende konstruksjon under kai på Akershusutstikker før oppgradering; trepeler og spuntvegg



bilde 2: Bærende konstruksjon under kai på Akershusutstikker før oppgradering; trepeler



bilde 3: Gjennomkorrodert spuntvegg under kai på Akershusutstikker før oppgradering

1.2. Prosjektets art og omfang

Prosjektet gikk i hovedsak ut på å reetablere bærende konstruksjoner på utstikkeren; herunder etablering av ny spunt, nytt EL/VA ledningsnett, nytt dekke, pollere, fenderverk, samt mudringsarbeider knyttet til reetablering av seilingsdybde utenfor kai.

Det var nødvendig å finne en teknisk løsning for stabilisering av eksisterende fyllmasser, samt oppgradering av bærende konstruksjoner med følgende prioriteringsrekkefølge:

1. Etablering av støttefylling rundt utstikkeren (i sjø) for å hindre utrasing av kai, fundamenter og skur.
2. Ramming av ny spuntvegg rundt utstikkeren i løsmasser forankret med stag forankret i løsmassene under skurene. Støping av betongholme på toppen av ny spuntvegg som forbinder forankringsstag med spunt, bærer fortøyningspunktene og utgjør bakvegg for nytt fenderverk.
3. Fylling av steinmasser mellom eksisterende og ny spuntvegg.
4. Opparbeidelse av kaidekke med fortøyningspunkter og fendring, etablering av nytt tavlerom og infrastrukturkasser for vann, avløp og elektro.
5. Fjerning av støttefylling i sjø og reetablering av seilingsdybde rundt utstikkeren.

Byggearbeider for oppgradering av Akershusutstikker og reetablering av seilingsdybder rundt Akershusutstikkeren ble gjennomført i perioden 2018 - 2020. Etablering og stabilisering av støttefylling i sjø (1 år) før oppstart arbeider er hovedårsaken til lang gjennomføringsfase totalt sett.

1.3. Prosjektets gjennomføring/anskaffelser/entrepriser

Oslo Havn var grunneier og oppdragsgiver med byggherreansvar for prosjektet og har hatt prosjektledelsen. Gjennomføringen av prosjektet omfatter følgende anskaffelser:

- **14HAV16: Konsulentbistand oppgradering Akershusutstikker**
Oppdraget omfattet utarbeidelse av et forprosjekt med tekniske løsninger, ansvarlig søker funksjon med innhenting av nødvendige tillatelser fra Plan- og bygningsetaten og Fylkesmannen, samt detaljprosjektering av støttefylling og motfylling, i tillegg til forprosjektering og utarbeidelse av kravspesifikasjoner for bærende konstruksjoner i totalentreprise 22HAV18. Oppdraget ble tildelt Dr. techn. Olav Olsen AS. Kontraktstype NS 8402.
- **37HAV16: Bunnkartlegging Akershusutstikker**
Arbeidet omfattet geotekniske grunnundersøkelser for bunnkartlegging på området ved Akershusutstikkeren. Til gjennomføring ble Multiconsult AS valgt.
- **38HAV17: Støttefylling i sjø Akershusutstikker – Entreprenørarbeider**
Oppdraget omfattet etablering av støttefylling i sjø. For gjennomføring ble entreprenør ALTi Bygg og Anlegg AS valgt. Kontraktstype NS 8405.
- **22HAV18: Rehabilitering Akershusutstikker – Entreprenørarbeider**
Oppdraget ble organisert som totalentreprise, kontraktstype NS8407, for sanering og reetablering av bærekonstruksjoner og tilhørende kaiarbeider. For gjennomføring ble totalentreprenør NRC Anlegg AS (Tidligere: ALTi Bygg og Anlegg AS) valgt.
- **avrop Rammeavtale 14HAV15: ingeniørtjenester**
Avropet omfattet byggeledelse, Koordinering utførelse/KU og uavhengig kontroll i gjennomføring av 38HAV17 og 22HAV18. Kontrakt standard for dette var NS 8402.

2. RESULTATER

2.1. Kvalitet

Kvaliteten for gjennomført prosjekt er i henhold til angitte kravspesifikasjoner. Oppgradering av Akershusutstikkeren er utført med høy kvalitet og standard på valgte løsninger.

Etter søknad til Plan- og bygningsetaten fikk HAV tillatelse til å reetablere kaifronten én meter utenfor opprinnelig plassering. Dette har vært nødvendig for ramming av ny spuntvegg rundt gammel kai før riving av opprinnelig kaikonstruksjon. Seilingsdybde er tilpasset sjøtrafikk til Akershusutstikkeren.

2.2. Miljø

Det ble i prosjektet fokusert på Oslo kommunes strategiske føringer for å bidra til at Oslo skal bli en grønnere by, bl.a. ved krav til fossilfri anleggsplass.

Miljøtilstanden på opprinnelig betongkonstruksjon ble utredet for å sikre at deler av betongen kunne benyttes som fyllmasse på innsiden av spuntvegg, istedenfor levering til deponi.

2.3. Økonomi

Hovedprosjektet 815 010 00 ble opprettet tidlig i 2015 for prosjektering og utførelse av oppgradering av kaikonstruksjonen på Akershusutstikkeren.

Opprinnelig ble det avsatt totalt NOK 60 mill. til hele prosjektet. Etter at ytterligere behov for forsterking av konstruksjonen ble avdekket, ble dette justert til NOK 90 mill. i mars 2019. Totalt er påløpt NOK 80,2 mill. ifb. utført rehabilitering og oppgradering.

2.4. Kostnadsrammer for prosjektet

Dokument/vedtak	Saksnummer	Dato	Sum	Kommentar
Justering av investeringsbudsjett 2018	HST 39/18	7.6.2018	NOK 60 mill.	Vedtatt kostnadsramme
Budsjettjustering drifts- og investeringsregnskap for 2019	HST 65/19	31.10.2019	NOK 90 mill.	Revidering av kostnadsramme

Havnestyret ble løpende orientert om kostnadsutviklingen gjennom ordinær rapportering og budsjettsaker.

2.5. Forhold til leietakere

Restaurant Skur 33 AS driver restaurant i skur 33 og har uteservering på utstikkeren. Firmaet har en leiekontrakt som ble inngått i 2013 for en fast periode frem til 30.09.2028, med forutsetning om helårsdrift.

Prosjekteringen avdekket at utstikkeren i en periode måtte holdes helt stengt for publikum og leietagere. Dette både av hensyn til sikkerhet og at det ikke ville være mulig å benytte lokalene som restaurant pga. støy. Det ble på denne bakgrunnen inngått en avtale med Restaurant Skur 33 AS om midlertidig stenging av restauranten. Dette medførte at Oslo Havn ikke kunne kreve leie i denne tidsperioden og vi måtte dekke restaurantens faste utgifter (lønn til fast ansatte, fyringskostnader, leasingkostnader, lisenser) i perioden den måtte holde stengt. Restauranten skulle i utgangspunktet holde stengt i perioden januar-mars, men perioden ble forlenget til mai, dette fordi byggarbeidene ble

forsinket. I perioden midten av mai-ut juni hadde restauranten redusert åpningstid pga. rehabiliteringen som pågikk. Restauranten fikk først fra juli 2020 tilgang til uteserveringsarealene.

Trollcruise AS leier lokaler i Skur 33 og ble også kompensert ettersom de i gjennomføringsfasen måtte fraflytte disse lokalene. Selskapet fikk leiefritak, samt erstatningslokaler i form av to mindre (ubenyttede) kontorer i 4. etg. i skur 38. Christian Radich i skur 32 ble løst uten kompensasjon.

2.6. Tid/Fremdrift

Prosjektet ble igangsatt i september 2016 med anskaffelse av konsulentbistand fra Dr. techn. Olav Olsen AS. Gjennom høsten og våren 2017 ble det gjennomført grunnundersøkelser og bunnkartlegging, samt gjennomført et forprosjekt for kartlegging av konseptforslag. Prosjektet fikk tillatelse for etablering av støttefylling fra Fylkesmannen januar 2018 og fra PBE februar 2018. Prosjektet fikk rammetillatelse fra PBE i september 2018, deretter endret tillatelse med dispensasjon fra reguleringsplanen for utvidelse av kaia med én meter og igangsettingstillatelse for arbeidene for i desember 2018.

Parallelt med søknadsprosessen ble det sommeren 2018 startet anskaffelse for kontrahering av totalentreprenør. Oppstart av totalentreprisen skjedde 2. januar 2019. Åpning med markering av fant sted 15. januar 2020.

Det ble i løpet av 2020 innhentet ny tillatelse fra Fylkesmannen for reparasjonsmudring pga. utglidninger og grunnbrudd som hadde forårsaket lokale grunner i havnebassenget nord av Akershusutstikkeren. Det ble i tillegg foretatt kontroll og justering av seilingsdybder november 2020.

2.7. Risiko

Prekær tilstand på bærekonstruksjon og kai medførte en betydelig risiko for hel/delvis utglidning av utstikkeren, og var den utløsende faktor for gjennomføring av prosjektet. Kaien ble fysiske stengt for kjøring med tunge kjøretøyer. Som vist til innledningsvis ville en utglidning medføre fare for kollaps av fundamenter og skur, og derfor utgjør fare for liv og helse for publikum.

Skurene på Akershusutstikkeren var helt/delvis i bruk i deler av gjennomføringsfasen av anleggsarbeidene, og det ble derfor utarbeidet eget brannkonsept for å ivareta dette forholdet. I kritiske perioder ble det også etablert eget vakthold for assistanse i tilfelle behov for evakuering av personell fra skur og på byggeplassen.

3. REGNSKAP

Denne sluttrapporten viser regnskapet for delprosjektene 815 010 00/ 01/02/03/04/30/50 og 51 omfattende prosjektering, bygging og rehabilitering av Akershusutstikkeren, inklusive kompensasjon til Restaurant Skur 33.

Sluttregnskap for prosjektet			
Prosjektnr	Aktivitet	Beskrivelse	Kostnad
8 15 010 00	Planlegging, prosjektering, søknadsprosess og oppfølging under gjennomføring	Alle utgifter knyttet til planlegging, prosjektering, søknader, bunnkartlegging, oppfølging under gjennomføring for støttefylling og rehabilitering Akershusutstikker, samt	4 602 231,06

		turbiditetsmåling og utstyr med oppfølging i perioden 2018 – 2020.	
8 15 010 01	Elektroarbeid for Christian Radich	Utgifter ifb. elektroarbeider for Christian Radich på Sukkerbiten (erstatningskai).	335 784,61
8 15 010 02	Diverse prosjekt-kostnader	Diverse utgifter for byggesaksgebyr PBE og FMOV, prosjekthotell, åpningsarrangement, setningsskader kai og skur mv.	968 675,46
8 15 010 03	Politibrygge	Utgifter ifb. flytting av politibrygge.	132 400,00
8 15 010 04	Kompensasjon pga. stengning av Restaurant Skur 33	Utgifter for kompensering til Restaurant Skur 33 pga. stengning.	4 297 373,71
8 15 010 30	Byggeledelse, SHA/HMS Koordinering og uavhengig kontroll	Alle utgifter for byggeledelse, KU samt uavhengig kontroll for gjennomføring av arbeidene til støttefylling og rehabilitering Akershusutstikker	2 121 389,30
8 15 010 50	Entreprenørarbeider støttefylling	Alle utgifter for etablering av støttefylling og motfylling i sjø.	12 030 208,98
8 15 010 51	Entreprenørarbeider rehabilitering Akershusutstikker	Alle utgifter for rehabilitering og bygging av Akershusutstikker samt reetablering av seilingsdybder	55 680 927,69
Sum			80 168 990,81
Totalt		Alle kostnader	80 168 990,81

4. EVALUERING

4.1. Suksessfaktorer

Faktorer som har vært avgjørende for prosjektets mulighet til å innfri prosjektets målsettinger er i hovedsak:

- God dialog i form av møter/annen kommunikasjon med leietakere før igangsetting av anleggsarbeider
- God dialog og samarbeid mellom HAV, konsulenter, utførende entreprenører og leietakere i gjennomføringsfasen
- Valg av løsninger og utførelse som minimerte skader på skur under gjennomføring
- Løpende informasjon til publikum og minimering av arealbeslag ifb. gjennomføring

4.2. Usikkerhet

Ikke relevant

4.3. Viktige læringspunkter

Det er en gjentagende erfaring at behovet for tid i prosjekter undervurderes.

Viktige elementer som bør hensyntas i fremtidige prosjekter:

- Det er utfordrende å rehabilitere eksisterende gamle kaikonstruksjoner. Det må regnes med større usikkerhetsmarginer ved estimering av kostnader enn det som ble benyttet i prosjektet.
- Skurene på Akershusutstikker var delvis i bruk av leietakere under gjennomføring av byggearbeidene. Dette er utfordrende ift fremdrift og bør unngås
- Entreprenørarbeidene for rehabilitering ble gjennomført som totalentreprise. Dette innebærer at totalentreprenøren har totalansvar for materialvalg og hensiktsmessige løsninger, prosjektere disse og deretter utføre arbeidene. Entreprisemodellen er godt egnet for komplekse prosjekter der det kreves utvikling av løsninger underveis.

Oslo Havn

Utv.nr.	Utvalg	Møtedato
16/21	Havnestyre	07.04.2021

Saksbehandlende avdeling: Havnedirektør
Saksbehandler / stilling: Ole Thomas Berge / juridisk sjef

Dato: 23.03.2021

Saksnummer: 2021/31
Arkivref: 806/2021

Sak: Havnedirektørens orientering

Saken gjelder:

Til forrige havnestyremøte ble saken «Havnedirektørens orientering» innført.

Det ble da informert om at det under denne saken vil bli gitt informasjon om ulike enkelttemaer hvor det er viktig at havnestyret har kunnskap, men hvor sakskomplekset ikke er så omfattende at det blir riktig å utforme egen styresak. Sakene er heller ikke beslutningssaker og det foreslås at det treffes følgende vedtak - «Havnestyret tar redegjørelsen til orientering». Gjentar dette slik at havnestyret skal bli fortløig med denne nye havnestyresaken.

Til styremøte 07.04.2021 ønsker havnedirektøren å gi følgende orienteringer:

Status Filipstad

Byrådsavdeling for byutvikling har innkalt Oslo Havn og Bane NOR Eiendom til møte 19.04.2021. Forrige møte var i desember 2020 og det ble under dette møtet avtalt at byrådsavdelingen skulle kalle inn til nytt møte for å gi tilbakemelding på når utbyggingsavtaleforhandlinger kan igangsettes. Dette må bl.a. ses i forhold til utenriksfergeterminalutredningen og spørsmål knyttet til finansiering av lokk over E18.

Arbeidet med revisjon av Kvalitetsprogrammet er startet opp under ledelse av Eiendom- og byfornyelsesetaten. Både Bane NOR og Oslo Havn er invitert i å delta. Ambisjonen er å lage et omforent kvalitetsprogram som legger rammene for videre planarbeid og gjennomføring.

Saksbehandler: Juridisk sjef Ole Thomas Berge, Havnedirektøren

Utredning av Utenriksfergeterminalstruktur (UFU)

Arbeidet med utredning av utenriksfergeterminalstrukturen i Oslo er nå kommet i gang. Oppstartsmøte med konsulent (Cowi) og første møte med referansegruppen

ble gjennomført som planlagt hhv 1. og 10. mars. Det er siden avholdt særmøter med rederiene, Kystverket og Oslo Havn.

Arbeidsgruppen har revidert og detaljert fremdriftsplanen og Cowi skal ha utredningen klar den 28. juni. Utredningen skal deretter gjennom en ekstern fakta og metodekontroll som skal være slutført innen 8. august.

Det planlegges for at utredningen fremlegges for havnestyret på styremøtet den 25. august. Dette slik at havnestyret gis mulighet til å behandle og tilkjenne sitt syn på utredningen og lokaliseringalternativene. Utredningen er planlagt lagt ut på høring den 4. oktober.

Administrasjonen tar sikte på å holde havnestyret løpende orientert om arbeidet fremover. Dette med tanke på å sikre involvering og forankring underveis og at Oslo Havns interesser blir ivarettatt.

Saksbehandler: Kommersiell direktør Einar Marthinussen, avdelingsdirektør kommersiell avdeling

Ny slipp i Oslofjorden

Det vises til styresak 77/18 om nedleggelse av Oslo Havns slipp på Sjursøya. Til tross for oppgradering klarte ikke tiltakene å holde tritt med stadig strengere miljø- og sikkerhetskrav, og den tekniske levetiden var utgått. Slippen ble stengt 31.12.2018, og er i dag avviklet. En videreføring av slippen ville i praksis bety total ombygging med klassifisering som verft. Ettersom slippen de senere år i all hovedsak ble benyttet av eksterne kunder (charterbåter ol), og at lokasjonen hindret videre utvikling av containerterminalen, ble det ikke vurdert som hensiktsmessig å gjennomføre omfattende reinvesteringen. Det finnes alternative tilbydere av slippjenester andre steder lenger ut i Oslofjorden.

I forbindelse med avviklingen etterspurte havnestyret en vurdering om det kan etableres en ny slipp. Hvor, av og for hvem. Oslo Havn inviterte til dialog med Viken fylkeskommune og de øvrige kommunene innerst i Oslofjorden. Hensikten var å avdekke behovene i indre del av fjorden og om det finnes aktuelle lokasjoner utenfor Oslo kommunes grenser. Oslo Havn engasjerte Sweco til å vurdere teknisk og kostnadmessig omfang. Nye Asker kommune tok initiativ til en befaring og vurdering om Engene, det gamle industriområdet i Sætre, kunne være en aktuell lokasjon. Sweco har brukt dette som caselokasjon, uten forpliktelser for noen parter. Rapporten til Sweco datert 22.12.2020 bekrefter omfattende investeringer for etablering av slipp. Den skisserte løsninger er estimert til NOK 65 mill (inkl mva). Tomtekostnad kommer i tillegg.

Det er som ledd i denne prosess ikke funnet noen egnede lokaliteter for en ny slipp langs Oslo kommunes kystlinje da det neppe finnes kommunal investeringsvilje til å bruke NOK 65 mill på Engene, og i tillegg erverve en næringsomt.

Det pågår reguleringsarbeid på Engene, bl.a. for å verne eldre industribebyggelse. En ny slipp kan komme i konflikt med dette hensyn. Utover Sætre har heller ikke øvrige kommuner som er forespurt funnet egnede lokasjoner. Oslo Havn har selv ikke behov for en slipp. Administrasjonen anser derfor at å etablere og/eller drifte en slipp er utenfor Oslo Havns mandat. Arbeidet avsluttes derfor med å oversende rapporten til Asker kommune, for eventuell videreføring av konseptet på Engene. Å drive slipp/verft må skje på forretningsmessige vilkår, og Oslo Havn anser at dette løses best av næringsaktører i bransjen.

Saksbehandler: Prosjektleder Jasmin Henanger, Utbyggingsseksjonen, Eiendomsavd.

Oslo Havns klima og miljø policy 2020 - 2030

Oslo Havn KF skal bidra til langsiktig bærekraftig utvikling ved å legge til rette for effektiv og miljøvennlig havnedrift og oppmuntre til bruk av ren energi og nyskapende infrastruktur. Oslo Havn vil vokse bærekraftig og øke antall havneanløp, last og passasjer uten økte klimagasser eller lokale luftutslipp. Havna er ISO 14001 sertifisert og følger slik grunnleggende prinsipper med mål om forbedring. Klima og miljøpolicy i Oslo Havn har prioritert åtte av FNs bærekraftsmål som nå er innarbeidet i havnens strategiplan.

Saksbehandler: Miljøsjef Heidi Neilson, Plan- og miljøseksjonen, Eiendomsavd.

Presentasjon av Oslo Havns seksjon for kommunikasjon:

I det følgende gis det en kort presentasjon av arbeidsoppgavene til Oslo Havns seksjon for kommunikasjon som ligger i stab under havnedirektøren. Under styremøtet vil denne informasjonen bli supplert med en muntlig presentasjon.

Seksjonen består av tre medarbeidere: Siv Ellen Omland, kommunikasjonssjef, Trude Thingelstad, fagsjef kommunikasjon og Hans Kristian Riise, kommunikasjonsrådgiver. Vi jobber bl.a. med strategi, omdømme, mediehandling, samfunnskontakt, produksjon for web og andre kanaler. Kommunikasjonsstrategien er førende for arbeidet, og det er ønskelig å gå gjennom noen prinsipper i denne strategien under møtet.

Saksbehandler: Kommunikasjonssjef Siv Ellen Omland, leder seksjon for kommunikasjon, havnedirektørens stab

Havnedirektørens forslag til vedtak:

Havnestyret tar redegjørelsen til orientering.

Ingvar M. Mathisen
havnedirektør

Utv.nr.	Utvalg	Møtedato
17/21	Havnestyre	07.04.2021

Saksbehandlende avdeling: Økonomi og IT
Saksbehandler / stilling: Tore Beitveit / seksjonsleder

Dato: 29.03.2021

Saksnummer: 2019/183
Arkivref.: 859/2021

Sak: Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020

Saken gjelder:

Rapport fra Kommunerevisjonen med oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020. Undersøkelsene er dels utført for mange eller alle kommunens virksomheter og IT-revisjonene omfatter felles-, sektor- eller virksomhetsspesifikke IKT-systemer.

Saken behandles i havnestyret iflg.:

Kommunerevisjonen har stilet brev med vedlagt rapport til styret i Oslo Havn KF.

Økonomiske konsekvenser for Oslo Havn KF:

-

Budsjettmessige forhold:

-

Havnedirektørens vurderinger:

Oslo Havn har vært omfattet av flere undersøkelser som er beskrevet i rapporten. Undersøkelsene omfatter internkontroll i økonomiforvaltningen og IKT-systemer med betydning for regnskapsrapportering. Kommunerevisjonen har ikke nevnt Oslo Havn spesifikt i rapporten. Rapportens funn og anbefalinger gir likevel læringspunkter til Oslo Havns internkontroll.

Havnedirektørens forslag til vedtak:

Kommunerevisjonens rapport «Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020» tas til orientering.

Ingvar M. Mathisen
havnedirektør

John Larsen
finans- og organisasjonsdirektør

Vedlegg

- 1 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020 med vedlegg

Styret i Oslo Havn KF

Postboks 230 Sentrum
0103 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
21/00136-9

Saksbehandler:
May-Britt Bratlie Tlf:

Dato:
25.03.2021

Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020

Vedlagte rapport er en oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen for regnskapsåret 2020. Undersøkelsene er dels utført for mange eller alle kommunens virksomheter og IT-revisjonene omfatter felles-, sektor- eller virksomhetsspesifikke IKT-systemer. Selv om virksomheten eventuelt ikke har vært direkte omfattet av alle undersøkelsene, kan rapportens funn og anbefalinger gi læringspunkter til internkontroll.

Resultatet av undersøkelsene har, eller vil bli rapportert til de virksomheter som er omfattet av kontrollene. I tillegg er enkelte undersøkelser rapportert til systemeier for IKT-systemer eller til den byrådsavdelingen eller etat som har et overordnet ansvar for fagområdet. Tilbakemeldinger omtales under det enkelte området, så fremt vi hadde mottatt svar når rapporten ble ferdigstilt.

Rapporten ble behandlet i kontrollutvalget 23. mars 2021, sak 19. Rapporten er et bidrag til utvalgets tilsyn med kommunens økonomiforvaltning. I tillegg til at rapporten sendes alle virksomheter i kommunen, sendes den til alle bydels- og bystyreutvalg som også har et overordnet tilsyn med de/den virksomheter som hører under utvalgets saksfelt.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

May-Britt Bratlie
avdelingsdirektør

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Vedlegg: Rapport 4/2021 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020



2021

**Oppsummering av utvalgte
undersøkelser gjennomført
i regnskapsrevisjonen 2020**

Rapport 4

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand?
Rapport 13/2020	Startlån og tilskudd til egen bolig
Rapport 14/2020	Eierskapskontroll av styrevalgprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel
Rapport 17/2000	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - Oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

Forord

Gjennomgang av internkontroll og regelverksetterlevelse på ulike områder innenfor økonomiforvaltningen er en del av regnskapsrevisjonen av Oslo kommune, og skal bidra til å sikre at kommunens regnskap er avlagt uten vesentlig feilinformasjon samt være et bidrag til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Når det som ledd i regnskapsrevisjonen er foretatt utvidede kontroller eller undersøkelser rettet mot økonomiforvaltningen, oppsummerer Kommunerevisjonen resultatene av arbeidet i en felles rapport som legges frem for kontrollutvalget. Dette vil bidra til at kontrollutvalget kan holde seg orientert om regnskapsrevisjonens arbeid, jf. kommuneloven § 24-2 om *Revisors ansvar og myndighet* og forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3 om *Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon*.

Resultatet av undersøkelsene i denne rapporten er ikke tidligere rapportert til kontrollutvalget.

12. mars 2021

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

Godkjent og ekspedert elektronisk

May-Britt Bratlie
avdelingsdirektør

Godkjent og ekspedert elektronisk

Innhold

1. Innledning.....	5
1.1 Om årets regnskapsrevisjon	5
1.2 Forenklet etterlevelseskontroll.....	5
1.3 Rapportens formål.....	6
1.4 Uttalelser til rapporten	7
1.5 Rapportens oppbygging.....	7
2. Internkontroll i økonomiforvaltningen	8
2.1 Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet	8
2.2 Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen.....	11
2.3 Merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon	14
2.4 Inntekter	17
2.5 Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko	18
3. IKT- systemer med betydning for regnskapsrapportering.....	20
3.1 Generelt om informasjonssikkerhet i kommunen	21
3.2 Undersøkelse av tre fagsystemer i Bymiljøetaten.....	21
3.3 Felles kunderegister i Økonomisystemet	23
3.4 System for kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem	24
3.5 Internkontrollen i og rundt Gobo og behandling av merverdiavgiftskompensasjon for boliger til helse- og sosialformål.....	26
3.6 Kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR- systemet og Økonomisystemet.....	29
3.7 Noen fellestrekk etter gjennomførte IT- revisjoner.....	30

1. Innledning

1.1 Om årets regnskapsrevisjon

Regnskapsrevisjonens innhold er definert i kommuneloven. Vår hovedoppgave som regnskapsrevisor er å bekrefte at årsregnskapet og årsberetningen i det alt vesentlige avlegges i samsvar med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk. Med kommuneloven følger det også en plikt til å vurdere risikoen for misligheter og feil, eller andre lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet. Videre følger det at revisor skal vurdere om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift. Dette innebærer bl.a. at vi har årlige undersøkelser rettet mot om ledelsen har ordnet den økonomiske rapporteringen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll, samt undersøkelser rettet mot utvalgte IKT-systemer som genererer økonomiske transaksjoner i regnskapet.

Regnskapsrevisjonen rapporteres først og fremst gjennom revisjonsberetningene som avgis til bystyret når det gjelder foretakenes-, bykassens- og det konsoliderte årsregnskap. Sistnevnte er en ny lovpålagt oppgave fra og med 2020. Som beskrevet i revisors beretning, kommuniserer vi til kontrollutvalget om det planlagte omfanget av revisjonen. Kommunerevisor – som også er oppdragsansvarlig for regnskapsrevisjonen – har for 2020 muntlig orientert utvalget om planer for revisjonen i kontrollutvalgets møte 26. mai 2020 under eventuelt pkt. 3. Deretter ble det gitt en kort status i kontrollutvalgets møte 16. desember 2020 under eventuelt pkt. 2. Gjennom revisjonsåret kommuniserer vi med bydeler, etater, foretak og utvalgte byrådsavdelinger om risikovurderinger, gjennomførte revisjonshandlinger samt avdekkede forhold av betydning, herunder svakheter i internkontrollen.

For hvert nytt regnskapsår, må vi som revisor vurdere risikoen for vesentlig feilinformasjon i kommunens økonomiske rapportering. For å redusere risikoen til et akseptabelt nivå, velger vi undersøkelser som kan bygge på kommunens egne kontroller eller vi finner andre måter å revidere regnskapsposter på, som kan bekrefte at det ikke foreligger vesentlig feilinformasjon i det avlagte regnskapet. Regnskapsrevisjon forutsetter at revisor har en god forståelse av kommunens internkontroll i økonomiforvaltningen, og her vil ikke alle kommunens kontrolltiltak være like relevante for revisjonen. Som over nevnt, skal revisor bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Dette innebærer at revisor både må kunne identifisere og vie ekstra oppmerksomhet til «særskilte risikoer».

Der Kommunerevisjonen i de rapporterte undersøkelsene har påpekt svakheter ved den økonomiske internkontrollen, kan virksomheten ha hatt tilstrekkelige kompenserende kontroller som gjør at regnskapstallene likevel ikke inneholder vesentlige feil.

1.2 Forenklet etterlevelseskontroll

Forenklet etterlevelseskontroll inngår som en ny oppgave for regnskapsrevisor etter implementering av ny kommunelov. Forenklet etterlevelseskontroll skal skje på to områder; kontroll mot økonomiforvaltningen og kontroll rettet mot vesentlige budsjettavvik. Kontrollene skal utføres av regnskapsrevisor innenfor en begrenset ressursramme og skal bygge opp under god økonomiforvaltning, åpenhet og tillit til forvaltningspraksis, forebygge svakheter og bidra til å sikre at kommunen følger

sentrale bestemmelser og vedtak på økonomiområdet. Konklusjon ved forenklet etterlevelsesk kontroll gis i en egen uttalelse, og avgis i negativ form med såkalt moderat sikkerhet. Det innebærer at revisor gir en uttalelse om at det ikke ble avdekket forhold som gir grunn til å tro at forholdet som ble undersøkt ikke var i samsvar med angitte kriterier. Til sammenligning inneholder revisors beretning av årsregnskapet en positiv konklusjon om at det er betryggende sikkerhet for at regnskapet som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil.

1.2.1 Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen

Oppgaven trådte i kraft samtidig som det konstituerende møtet i bystyret 23. oktober 2019, jf. kommuneloven § 24-9. Kontrollen skal skje i forlengelsen av revisjonen av regnskapet og skal rette seg mot deler av økonomiforvaltningen som går ut over å uttale seg om årsregnskapet. Vi viser til kontrollutvalgets møte 22. september 2020, sak 70 *Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen – risiko- og vesentlighetsvurdering 2020*.

For regnskapsåret 2020 skulle det gjennomføres forenklet etterlevelsesk kontroll for beregning av selvkost for renovasjon, samt for sentrale bestemmelser og vedtak om offentlig støtte/tilskuddsforvaltning.

Arbeidet med de to etterlevelsesk kontrollene for 2020 skal rapporteres etter *Standard for forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen* (RSK 301) og vil bli sendt som egne saksfremlegg til kontrollutvalget innen 30. juni 2021.

1.2.2 Forenklet etterlevelsesk kontroll av vesentlige budsjettavvik

Fra og med 2020 ble det innført et nytt krav til kommunens og foretakenes årsberetninger ved at det skal gis en dekkende omtale av vesentlige avvik fra bystyrets premisser for bruken av bevilgningene, jf. kommuneloven § 14-7 annet ledd bokstav b. Dette kravet kommer i tillegg til tidligere krav om å omtale vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Regnskapsrevisor har i den forbindelse fått en tilleggsoppgave ved at det i revisors beretning skal fremkomme hvorvidt «det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik». Kommunerevisjonen vil for 2020 utføre en forenklet etterlevelsesk kontroll med utgangspunkt i vurdering av risikoen for brudd på bystyrets premisser for bruken av bevilgningene. Vi vil innhente tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere om årsberetningene inneholder forklaring til eventuelle vesentlige avvik fra disse premissene.

Standarden som er anbefalt brukt for oppgaven, angir at avvik som kan føre til forbehold skal kommuniseres til kontrollutvalget i et nummerert brev. Dersom Kommunerevisjonen skulle konkludere med at det er grunnlag for forbehold i vår beretning, kommuniseres dette med byrådet/foretakets styre før vi sender nummerert brev om forholdet til kontrollutvalget.

1.3 Rapportens formål

Denne rapporten legges frem for kontrollutvalget som en egen sak til orientering om deler av arbeidet i regnskapsrevisjonen for regnskapsåret 2020. Hensikten har vært å bidra til utvalgets tilsyn med kommunens økonomiforvaltning. Rapporten vil også bli sendt til alle kommunens virksomheter, bydelsutvalg og bystyreutvalg.

I enkelte av undersøkelsene har det vært funn eller anbefalinger som vil bli fulgt opp gjennom regnskapsrevisjonen kommende år.

1.4 Uttalelser til rapporten

Resultatet av de omtalte undersøkelsene har blitt rapportert til revidert virksomhet, systemeier for IKT-systemer eller den byrådsavdelingen som har overordnet ansvar for virksomheten eller fagområdet. Der vi har mottatt tilbakemeldinger fra virksomheter eller byrådsavdelinger før rapport er ferdigstilt, omtales dette under det enkelte område.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er i det følgende inndelt i to hovedkapitler. Først omtaler vi gjennomførte undersøkelser for regnskapsåret 2020 rettet mot internkontroll i økonomiforvaltningen, og deretter årets undersøkelser av IKT-systemer med betydning for regnskapsrapporteringen.

2. Internkontroll i økonomiforvaltningen

Kommunerevisjonen har utført revisjon for å bekrefte bykassens, lånefondets og foretakenes årsregnskaper for 2020. Resultatet av dette legges frem for kontrollutvalget som skal uttale seg til bystyret om årsregnskapene og årsberetningene før bystyret fastsetter de fremlagte årsregnskapene. Etter planen vil kontrollutvalget behandle regnskapene for 2020 den 20. april 2021. Dersom vi har avdekket vesentlige feil eller mangler i revisjonen som vil påvirke vår konklusjon om regnskapet, vil det fremkomme i revisjonsberetningene.

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunen har eget økonomireglement. I tillegg har kommunen et *Rammeverk for intern kontroll* (byrådssak 1057/08). I tråd med *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1070/15) skal risikostyring og internkontroll være en integrert del i virksomhetsstyringen. Det er virksomhetsleder som har det direkte ansvaret for å etablere og gjennomføre tilstrekkelige og hensiktsmessige kontrolltiltak i sin virksomhet. Dette innebærer at virksomhetene også har egne rutinebeskrivelser på virksomhetenes drifts- og tjenesteområder.

Regnskapsrevisor skal ikke bekrefte at internkontrollen har vært effektiv og skal ikke uttale seg særskilt om den økonomiske internkontrollen i revisjonsberetningen. Der Kommunerevisjonen finner feil og mangler hos den enkelte virksomhet, har dette blitt tatt opp i brev til virksomheten med kopi til de respektive byrådsavdelinger. Vesentlige mangler i internkontrollen skal tas opp i nummererte brev¹, som adresseres til kontrollutvalget med kopi til byrådet.

Kravet til konsolidert årsregnskap var nytt fra og med 2020. Etter kommuneloven § 14-6 første ledd bokstav d, skal det konsoliderte årsregnskapet vise kommunen som én juridisk enhet. I tillegg fremkommer det av kommuneloven § 14-7 at årsberetningen skal utarbeides for kommunens samlede virksomhet. Oslo kommune har også tidligere vist konsoliderte sammenstillinger i sitt regnskap. Med formelle krav i lov, vil det nå stilles andre krav til presisjon, dokumentasjon og til arbeidsprosess for det konsoliderte regnskapet. Dette gjelder også krav til noter og omtale i årsberetningen. Revisor skal i revisjonsberetningen til bykassen fra og med 2020 også avgi konklusjon for det konsoliderte årsregnskapet.

I det videre trekker vi frem resultatet fra følgende undersøkelser som inngår som ledd i vår revisjon av Oslo kommunes konsoliderte årsregnskap for 2020:

1. Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet
2. Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen
3. Kommunens behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon
4. Undersøkelser rettet mot kommunens inntekter
5. Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko

2.1 Lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet

Oslo kommune er en betydelig arbeidsgiver med mer enn 61 000 ansatte/44 000 årsverk. Til sammen fikk ca. 93 000 unike personer innrapportert lønn eller annen

¹ Kommuneloven § 24-7 (Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor)

godtgjørelse fra kommunens HR-system i 2020. Den store forskjellen mellom antall ansatte og antall innrapporterte personer gjenspeiler at utbetaling gjennom HR-systemet omfatter et stort antall deltidsansatte samt at en så stor arbeidsplass har en naturlig turnover blant de fast ansatte. I tillegg kommer godtgjørelser for ulike verv, omsorgslønn og fosterhjemsgodtgjørelse, og enkelte ytelser definert som pensjon eller trygd.

Kommunen har felles lønnskjøring. Utviklings- og kompetanseetaten har ansvar for kommunens innberetning men utfører også lønnstjenester for flere virksomheter. Utdanningsetaten fører lønn for skolene. I tillegg er det flere virksomheter som fører lønn for egne ansatte. Dette forutsetter at det er etablert internkontroll ved flere kritiske ledd i prosessen, fra grunnlaget blir initiert i den enkelte underenhet til lønnen blir utbetalt i en samlet lønnskjøring.

Kommunerevisjonens undersøkelser for 2020 har omfattet revisjon av lønn og sosiale utgifter og øvrige utbetalinger for godtgjørelser som utbetales og innberettes til skattemyndighetene via kommunens felles HR-system. I tillegg har vi revidert refusjonsinntekter vedrørende fødsel- og sykepenges fra NAV.

Tabell 1 Lønnsutgifter

(Mill. kr)

Lønn- og sosiale utg. i drifts- og investeringsregnskapet	Drift	Investering	Samlet lønn 2020
Fast lønn	22 809	355	23 164
Lønn til vikarer	995		995
Lønn til ekstrahjelp	501	2	503
Overtidslønn	352	1	353
Annen lønn og trekkpliktige godtgjørelser	615		616
Godtgjørelse folkevalgte	65		65
Trekkpliktig/opplysningspliktig, ikke arb.g.avg.pl. Lønn	439		439
Utgifter og godtgjørelser for reiser, diett, bil	16		17
Andre opplysningspliktige godtgjørelser	196	1	197
Sum lønnsutgifter	25 990	359	26 348
Pensjonskostnad	4 241	25	4 266
Arbeidsgiveravgift	3 783	22	3 806
Sum lønn og sosiale utgifter	34 014	406	34 420
Refusjon sykkelønn mv.	- 1 597	- 4	- 1 601

Note: Tabellen omfatter et konsolidert regnskap for bykassen og kommunens foretak, jf. Årsregnskap 2020, vedlegg 1 tabell 3.1.1. og 3.1.2.

2.1.1 Formål og problemstilling

Problemstillinger på lønnsområdet har vært å bekrefte at lønn og sosiale utgifter i resultatregnskapene og i balansen ble bokført og utbetalt med rett beløp og vurdert i tråd med lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-meldingsloven), bokføringsloven og skattebetalingsloven samt overholdelse av kommunens regelverk. Når det gjelder innberetning til Skattemyndighetene, rapporterer Oslo kommune samlet som én juridisk enhet. Oppstillingen skal attesteres av kommunerevisor².

² Skatteforvaltningsforskriften § 7-2-11

Vår revisjon tar som utgangspunkt at kommunen selv har avdekkende og forebyggende kontroller, som sikrer at all utbetalt lønn eller godtgjørelse i kommunen:

- er godkjent av en leder i tråd med vedtatt delegasjon i linjen,
- gir tilstrekkelig og oversiktlig dokumentasjon av regnskapsopplysninger og
- er i tråd med gjeldende regelverk.

Resultatet av våre kontroller rapporteres til virksomhetene og overordnet byrådsavdeling, og kan ved det være et bidrag til å si om det er behov for å gjøre endringer som kan bidra til at lønn og relaterte ytelser behandles korrekt, underlegges godkjenning av riktig instans, behandles likt eller behandles i tråd med regelverket.

2.1.2 Gjennomføring

Kommunerevisjonen har kartlagt og vurdert kommunens rutiner og gjennomført uttrekk av lønnstransaksjoner for utvalgte virksomheter for kontroll av om utbetaling var iht. til grunnlag og gjeldende regelverk samt godkjent av bemyndiget på følgende områder:

- Fastlønn
- Variabel lønn
- Reiseregninger og utlegg og bruk av kredittkort
- Refusjon, fødsels- og sykepenger
- HR-systemets refusjonsmodul – fravær grunnet Covid-19
- Utbetaling til eksterne
- Kontroller knyttet til store netto utbetalinger, overtid og kjøregodtgjørelse.

2.1.3 Konklusjon

Vi har ikke avdekket vesentlige feil og/eller mangler av betydning for kommunens regnskap knyttet til lønn og relaterte ytelser utbetalt i 2020.

Kommunerevisjonen har tatt stikkprøver av utbetalinger via bruk av kommunens kredittkort, reiseregninger eller utlegg hos enkelte virksomheter. Vi har kontrollert om utbetaling var iht. til grunnlag og gjeldende regelverk og godkjent av bemyndiget. Selv om vi ikke har avdekket vesentlige feil eller mangler av betydning for kommunens regnskap på området lønn, har våre kontroller avdekket flere enkeltstående mangler, eksempelvis:

- Manglende/mangelfull dokumentasjon og kvitteringer
- Manglende sporbarhet mellom grunnlagsdokumentasjon og bokførte opplysninger
- Det manglet dokumentasjon på at utgiften var betalt (dvs. det lå kun ved salgsordre)
- Formalkravene i skattebetalingsloven var ikke fulgt når det gjaldt f.eks. angi formål for utlegg, hvem som deltar, reisestrekning, osv.
- For mye utbetalt i ytelser ved feil bruk av regelverk og feilsummeringer
- Refusjoner ført i 2020 av utgifter som har vært påløpt tidligere år, men tatt uforholdsmessig lang tid å avklare.

I følge våre analyser har 60 % av variabel lønn gått via kommunens forsystemer GAT (Turnussystem) og FASIT (Sosialsystem- kvalifiseringsstønad). Ytterligere undersøkelser viser at 38 % av total variabel lønn i stor grad var registrert og godkjent manuelt.

Manuell behandling av ytelsene, papirbaserte lønnsbilag og leders godkjenning ved påtegning av manuelle bilag øker risiko for feilutbetalinger og ugyldige utbetalinger. Gjennomgangen viste eksempler på timelister som ikke var godkjent av leder, feil

summering og feil bruk av regelverk. I flere tilfeller manglet det også dokumentasjon for utbetalingens størrelse, og det manglet dokumentasjon som var nødvendig for å utbetale ytelser skattefritt. Som følge av konsekvenser ved Covid-19 situasjonen, kan manuell arbeidsflyt ha vært medvirkende til avvik som beskrevet over. Etter vår oppfatning har risikoen for feil og ugyldige utbetalinger økt i 2020 som følge av de iboende utfordringene ved at det har manglet arbeidsdeling og godkjenning av riktig instans.

I de digitale løsningene blir det lagt til rette for applikasjonskontroller i systemet som kan bidra til å sikre riktig behandling av ytelsene basert på innregistrerte satser i henhold til regelverket, korrekt summering og beregning av ytelsene. Selvbetjeningsløsningen bidrar også til å sikre nødvendig kontrollspor mot grunnlag for ytelsene i dokumentarkivet, og tilgangskontroller sikrer tvungen arbeidsdeling og at lønnsytelser blir godkjent av bemyndiget leder før utbetaling. Basert på funn i årets undersøkelser, anbefalte Kommunerevisjonen at kommunen bør vurdere å stille krav til virksomhetene om å ta i bruk de digitale løsningene som ligger i selvbetjeningsmodulen, gitt at tidligere tilbakemeldte svakheter knyttet til kontrollspor og brukervennlighet for øvrig er blitt utbedret. Når Kommunerevisjonen har avdekket områder hvor det kan være svakheter som bidrar til mangelfull etterlevelse av lover og regler, interne rutiner eller områder med særskilt mislighetsrisiko i virksomhetene, har vi gitt innspill til virksomhetene og Byrådsavdeling for finans om forebyggende tiltak i internkontrollen. Her har vi blant annet vist til anerkjente rammeverk for god internkontroll med aktiviteter rettet mot risikostyring og kontroller innrettet mot å forebygge og avdekke avvik samt definerte roller og ansvar som på en tydelig måte bidrar til å sikre en helhetlig risiko- og internkontrollstruktur på lønnsområdet.

2.1.4 Kommunikasjon

Enkeltstående funn blir fulgt opp med virksomhetene. Kommunerevisjonen har oppsummert årets undersøkelse i brev til Byrådsavdeling for finans 11. februar 2020. Kommunerevisjonen ba om en tilbakemelding på bruken av selvbetjeningsløsningen for variabel lønn i kommunen. Vi viste også til tilsvarende oppsummering fra 2019 hvor vi anbefalte kommunen å foreta en samlet risikovurdering av de ulike prosesser som leder til utbetaling og innberetning via HR-systemet.

2.2 Utgifter knyttet til innkjøp i kommunen

For fakturering knyttet til anskaffelser som omfattes av anskaffelsesloven, er det krav til bruk av elektroniske fakturaer³. Kommunen behandlet i 2020 mer enn 810 000 fakturaer og pr. 31. desember 2020 var 92,9 % av kommunens inngående fakturaer levert elektronisk⁴. Alle kommunens virksomheter benytter Økonomisystemet UBW⁵, hvor det er felles forhåndsdefinerte kontroller i systemoppsettet for fakturaflyt. Leverandørmodulen i Økonomisystemet er grunnlaget for den vesentligste delen av transaksjonsstrømmene på innkjøpsområdet.

Enkelte utgifter behandles på annen måte, blant annet ved manuelle utbetalinger utenom leverandørmodulen og ved utbetalinger gjennom kundemodulen i Økonomisystemet.

³ jf. Forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser

⁴ Kilde: Felles intranett for Oslo kommune - Fakturabehandling

⁵ Unit4 Business World

Vi har avgrenset undersøkelsene på innkjøpsområdet til ikke å omfatte utbetalinger i forbindelse med tilskuddsforvaltning. Her vil Kommunerevisjonen på et senere tidspunkt avgi en uttalelse om forenklet etterlevelseskontroll for regnskapsåret 2020 knyttet til undersøkelser rettet mot kommunale tilskudd og EØS-avtalens regler for offentlig støtte; se kapittel 1.2.

2.2.1 Formål og problemstilling

Som revisor skal vi ha en god forståelse av kommunens internkontroll på innkjøpsområdet, inklusive hvilke ledelseskontroller som er etablert. Vi skal danne oss et inntrykk av virksomhetenes håndtering av risiko, hvordan feil og avvik blir fulgt opp og om det er utarbeidet skriftlige rutiner for kontroll av fakturaer mv.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2020 ulike undersøkelser på innkjøpsområdet, hvor noen var rettet mot felles fastsatte behandlingskriterier og IT-kontroller i Økonomisystemet, mens andre var rettet mot etablerte rutiner på virksomhetsnivå. Undersøkelsene omfattet både drifts- og investeringsutgifter.

Den viktigste problemstillingen var gyldighet for regnskapspostene i drifts- og investeringsregnskapet og eksistens for balansepostene. På grunn av antall transaksjoner, vil det være avgjørende at internkontrollen viser tilfredsstillende arbeidsdeling og overvåking av innkjøpsrutinene i kommunens virksomheter.

Resultatet av våre undersøkelser blir rapportert til aktuelle virksomheter og byrådsavdelinger med anbefalinger, og kan dermed være et bidrag til kommunens risikovurderinger og etablering av relevante tiltak som kan styrke internkontrollen.

2.2.2 Gjennomføring

En oversikt over våre undersøkelser er opplistet som punkt A–G nedenfor. Undersøkelser rettet mot alle kommunens virksomheter (punkt A–C) knyttes til fastsatte behandlingskriterier og IT-kontroller i Økonomisystemet, mens øvrige undersøkelser (punkt D–G) påvirkes av virksomhetenes egne rutiner og utførelse og omfatter 32 virksomheter.

A) Applikasjonskontroller og administrering av regelverk i forbindelse med fakturaflyt ved elektronisk fakturabehandling

Vi så på administrering av regelverk for distribusjon av elektroniske fakturaer i Økonomisystemet fra fakturabehandler til budsjettansvarlig. I tillegg undersøkte vi om samme person kunne legges inn med rolle som både fakturabehandler og budsjettansvarlig i forbindelse med fakturabehandling.

B) Kontroll av arbeidsdeling i forbindelse med elektronisk fakturabehandling

Som en test av at applikasjonskontroller som skal sikre arbeidsdeling i forbindelse med elektronisk fakturabehandling fungerte, undersøkte vi om alle bokførte leverandørfakturaer i perioden januar til august 2020 var godkjent av minst to ulike personer.

C) Prekontering

Vi kartla og testet innebygde applikasjonskontroller i forbindelse med prekontering. Prekontering er automatisk kontering av elektroniske fakturaer fra samme leverandør som i utgangspunktet konteres likt hver gang, som for eksempel strøm, telefon og husleie.

D) Analyse av dokumentasjon av varemottakskontroll i Økonomisystemet

Det er i byrådsrundskriv 27/2012 presisert at varemottakskontroll skal dokumenteres i økonomisystemet og at dokumentarkivet skal benyttes for dokumentasjon som er å anse som primær- eller sekundærdokumentasjon i henhold til bokføringslovens bestemmelser. Varemottakskontroll er en nøkkelkontroll for å sikre at virksomheten har mottatt varer og tjenester i tråd med hva som er avtalt og levert, og bidrar til å styrke beslutningsgrunnlaget for budsjettansvarlig som skal godkjenne utgiften.

Vi gjorde spørringer i Økonomisystemet for å undersøke om de utvalgte virksomhetene hadde dokumentert varemottakskontroll i Økonomisystemet i forbindelse med elektronisk fakturabehandling, enten ved bruk av kommentarfelt, bilagstekstfelt, dokumentarkiv e.l.

E) Analyse av hvor lang tid som var benyttet til å godkjenne fakturaer i Økonomisystemet

Det antas å være mindre sannsynlig med reell utførelse av fakturakontroller dersom det er svært kort tid fra en faktura er mottatt til kontroll er utført. Vi foretok derfor en analyse av hvor lang tid som var benyttet til å godkjenne fakturaer i Økonomisystemet.

F) Utbetalinger via kundereskontro

For et utvalg av utbetalinger gjennom kundemodulen i Økonomisystemet, undersøkte vi om det var flere personer som hadde vært involvert i utbetalingen. Vi undersøkte også om utbetaling var gjort til bankkontonummer som fremkommer i underliggende dokumentasjon (kontrakt/vedtak/beslutning o.l.) og med korrekt beløp.

G) Avstemming og oppfølging av reskontrobasert leverandørgjeld

Vi undersøkte om de utvalgte virksomhetene hadde gode rutiner for avstemming og oppfølging av reskontrobasert leverandørgjeld. I den forbindelse sendte vi også saldoforespørsel til utvalgte leverandører for å undersøke om bokført saldo var i samsvar med leverandørens saldo på et gitt tidspunkt.

2.2.3 Konklusjon

Utførte undersøkelser på innkjøpsområdet hittil for 2020 avdekket ikke vesentlige funn, utover at vi registrerte at det var stor variasjon i hvordan varemottakskontroll ble dokumentert i Økonomisystemet i forbindelse med elektronisk fakturabehandling, herunder bruk av dokumentarkiv. Det var flere virksomheter som hadde et forbedringspotensial på dette området. På den annen side var det virksomheter som syntes å ha en god praksis for å dokumentere varemottakskontroll på en hensiktsmessig måte. Manglende dokumentasjon for varemottakskontroll behøver ikke å bety at det ikke har blitt utført en kontroll, men kommunens interne regelverk og god praksis tilsier at kontrollen skal dokumenteres.

De undersøkte applikasjonskontrollene i Økonomisystemet reduserte risikoen for manglende arbeidsdeling knyttet til fakturabehandling. Det var implementert kontroller som stoppet eller avdekket feilaktig arbeidsdeling i fakturaflyten. Det var også

implementert applikasjonskontroller i selve fakturabehandlingen som sikret at samme person ikke får behandlet en faktura alene. Når det gjelder tildeling av roller i Økonomisystemet, var det kontroller som sikret at kun personer med fullmakt kunne bestille endringer/aktivering/sletting for et bestemt koststed, og signaturkontroll syntes å fungere tilfredsstillende.

Alle leverandørfakturaene var satt opp med arbeidsdeling i Økonomisystemet, og vi avdekket heller ikke vesentlige funn i forbindelse med prekontering.

2.2.4 Kommunikasjon

Funn og observasjoner har, eller vil bli tatt opp med den enkelte virksomhet i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2020.

Kommunerevisjonens oppsummering av undersøkelsene ble meddelt i brev til Byrådsavdeling for finans 3. februar 2021. Kommunerevisjonen har ikke mottatt tilbakemeldinger før rapporten ble ferdigstilt.

2.3 Merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon

Regelverket etter lov om merverdiavgift og lov om merverdiavgiftskompensasjon oppfattes som komplekst og har over tid bydd på flere utfordringer når det gjelder enkelte aktiviteter i kommunen.

Kommunens ledelse har ansvaret for å utarbeide de terminvise skattemeldingene for merverdiavgiftskompensasjon. Kommunerevisjonens oppgave er å attestere skattemeldingene hver termin, og dermed bekrefte at kommunen er berettiget terminens kompensasjonsbeløp. Til sammen har kommunen gjennom seks terminer i 2020 fått kompensert 3,4 mrd. kroner.

Kommunen har de senere år satt i verk ulike tiltak for å øke kunnskap og samhandling i kommunen når det gjelder avgiftsspørsmål. Kommunerevisjonen har som en del av regnskapsrevisjonen for 2020 fulgt opp ulike problemstillinger knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon som har vært kommunisert med kommunen både gjennom årets og tidligere års revisjoner.

2.3.1 Formål og problemstilling

Kommunerevisjonen vurderer at avgiftsområdet er sentralt for vår mening om årsregnskapet som helhet. Det pågår flere avklaringer med Skatteetaten og det er områder hvor det har vært vedvarende usikkerhet rundt kravet om merverdiavgiftskompensasjon. Kommunerevisjonen har i de siste to årene hatt et forbehold i revisors beretning til bykassen og lånefondet. Revisors beretning til Boligbygg Oslo KF har hatt forbehold siden 2015. Begge forbehold gjelder boliger til helse- og sosialformål, og i beretningen til bykassen vises det også til at det fra og med skattemelding for 2. termin 2018 er tatt forbehold om usikkerhet rundt kravet om merverdiavgiftskompensasjon på andre områder av kommunens aktiviteter. Det er fortsatt usikkerhet og uavklarte forhold rundt kommunes avgiftsbehandling. Dersom retten til kompensasjon blir avskåret, kan merverdiavgiften bli en endelig kostnad for kommunen.

Ifølge byrådets rundskriv 20/2018 *Merverdiavgiftsbehandling i Oslo kommune*, er alle virksomheter en del av Oslo kommune som én juridisk enhet. I Oslo kommune er det

imidlertid per i dag mange virksomheter som er registrert i Merverdiavgiftsregisteret som følge av avgiftspliktig salg eller frivillig registrering for utleie av bygg eller anlegg. Hver av disse leverer egen skattemelding for merverdiavgift ved hver termin. Kommunen har tatt dette opp med Skatteetaten og fått bekreftet at kommunes registreringspraksis ikke er i strid med loven, men praksis kan bidra til risiko for feil. Kommunerevisjonen har ikke tilsvarende oppgave med å attestere skattemeldinger for merverdiavgift.

Oslo kommune leverer én samordnet skattemelding per avgiftstermin når det gjelder merverdiavgiftskompensasjon. Det at regelverket oppleves komplekst med utfordringer for kommunens aktiviteter, innebærer høy risiko på området. Formålet med Kommunerevisjonens kontroller på området er å etterse at kommunen i det alt vesentlige behandler merverdiavgift slik at den fremkommer riktig i regnskapet, og at kommunen etterlever regelverket på området. I denne sammenheng ser vi også på kommunens internkontroll på området.

2.3.2 Gjennomføring

I tillegg til å ha kontrollert til sammen mer enn 2200 stikkprøver av enkeltstående transaksjoner gjennom de seks terminvise skattemeldingene for merverdiavgiftskompensasjon i 2020, har Kommunerevisjonen fulgt opp områder hvor det tidligere var avdekket svakheter rundt avgifts- eller kompensasjonsbehandlingen i virksomhetene.

Problemstillinger vi har fulgt opp særskilt har vært:

Utleie av boliger til helse og sosiale formål

Kommunerevisjonen har i 2020 gjennomgått internkontrollen i og rundt systemet Gobo (se rapportens kapittel 3.5) og behandlingen av boligvedtak som danner grunnlaget for Boligbygg Oslo KFs berettigelse til merverdiavgiftskompensasjon for boliger til helse og sosiale formål.

Økonomisk aktivitet i konkurranse med andre

Vi har tidligere sett på avgiftsbehandlingen når det gjelder svømmehaller og utlån av lokaler til aktører som driver kommersiell virksomhet. Problemstillinger knyttet til disse forholdene har vært behandlet i kommunen og hos Kommuneadvokaten.

Avgiftsbehandling og merverdiavgiftsregistreringer i kommunen

- Frivillig registrering for utleie av bygg eller anlegg. Flere av kommunens virksomheter har blitt frivillig registrert for utleie av bygg eller anlegg og har inngått leieavtaler med eksterne leietakere som driver avgiftspliktig virksomhet. Kommunerevisjonen har erfart at det oppstår ulike problemstillinger knyttet til kommunens utleie av bygg og usikkerhet om hvordan regelverket skal håndteres i tilfeller der et kommunalt foretak leier ut til en kommunal virksomhet og hvor den kommunale virksomheten leier ut videre til eksterne leietakere.
- Avgiftspliktig salg fra kafeer og kantiner
Kommunerevisjonen har fulgt opp bydelens behandling av avgiftspliktig salg fra kafeer og kantiner i 2020.
- Samarbeidsprosjekter – viderefakturering
Flere virksomheter i kommunen har samarbeidsprosjekter med andre kommunale virksomheter og eksterne parter. Det har vært uklart hvordan den virksomheten som er byggherre og/eller kontraktspart med leverandøren skal behandle merverdiavgift

ved viderefakturering til samarbeidspartnere for deres andel av innkomne fakturaer fra leverandøren.

2.3.3 Konklusjon

Bilagskontrollen ved de terminvise skattemeldingene har ikke avdekket omfattende feil. De feil som har blitt avdekket ved våre kontroller, har blitt rapportert til Byrådsavdeling for finans og blitt rettet før kommunen leverer skattemeldingen i Altinn. Kommunerevisjonen antar at det også forekommer feil i avgiftsbehandlingen i transaksjoner som ikke er inkludert i Kommunerevisjonens testutvalg, slik at faktiske feil antas å være høyere. Våre stikkprøver av bilag gir alene ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om utgiften er brukt i kompensasjonsberettiget virksomhet. Det kan ha vært bakenforliggende forhold rundt aktiviteten som gir den reelle berettigelsen til kompensasjon. Det har derfor vært viktig for Kommunerevisjonen å følge opp problemstillinger med særskilt risiko for manglende berettigelse for kommunens krav.

Selv om flertallet av transaksjonene med merverdiavgift behandles korrekt i kommunen, oppfatter Kommunerevisjonen at for enkelte områder vil enten uavklarte forhold rundt rettsforståelsen, eller kommunens komplekse organisering og varierte virksomhet, medføre utfordringer for kommunens etterlevelse av regelverket. Så lenge kommunen oppfattes som én juridisk enhet i forhold til avgiftsmyndighetene, er det etter Kommunerevisjonens oppfatning viktig at kommunen opptrer konsekvent og har en felles fortolkning og etterlevelse av reglene. Økonomisk internkontroll skal bidra til å sikre korrekt etterlevelse og berettigelse for kravet om merverdiavgiftskompensasjon.

Selv om kommunen de senere år har bedret samhandlingen og styrket internkontrollen på området, stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved oppfølgingen i den økonomiske internkontrollen når vi over tid må ta forbehold på flere områder rundt merverdiavgift i våre beretninger til kommunens skattemelding for merverdiavgiftskompensasjon. Det er et stort antall fakturabehandlere med ulik kompetanse i kommunen. For å bidra til riktig avgiftsbehandling og lik behandling av like forhold i kommunen, har Kommunerevisjonen anbefalt å innføre rutiner som blant annet overvåker områder hvor det er særskilt risiko for manglende etterlevelse.

Bydelene og Boligbygg Oslo KF har bokført krav om kompensert merverdiavgift ved anskaffelser relatert til boliger knyttet til helse- og sosialformål. I undersøkelsen av IKT-systemene rundt boligtildeling, fremkommer det blant annet at systemene synes å tilrettelegge for tilstrekkelig dokumentasjon og har redusert usikkerheten på dette området (se kapittel 3.5). Det er imidlertid avgjørende at vedtakene i bydelene blir riktig utformet for at avgiftsbehandlingen skal bli riktig. I Byrådssak 1043/21 *Årsregnskap 2020 for bykassen, lånefondet og konsolidert regnskap*, redegjøres det på side 5-6 under *Andre forhold* om usikkerhet knyttet til rettsforståelsen. Kommunerevisjonen vil også for 2020 ta samme forbehold om forholdet i revisjonsberetningene til bykassen og lånefondet og for Boligbygg Oslo KF som foregående år. Det er skrevet nummererte brev til kontrollutvalget hvor vi har redegjort for årsaken til forbeholdet.

Kultur- og idrettsbygg Oslo KF har siden foretaket ble frivillig registrert i avgiftsregisteret i 2016, hatt omtale i årsberetning om at økonomisk aktivitet og «ubetydelighetsreglene» har vært under utredning i kommunen. Omtalen, som indikerer en usikkerhet i avgiftsbehandlingen, har ført til en presisering i vår revisjonsberetning til foretakets regnskap og til et forbehold om usikkerhet rundt kommunens aktiviteter i de

terminvise kompensasjonsoppgavene gjennom samtlige terminer i 2020.

Finansdepartementet ga i desember 2020 en tolkningsuttalelse som knytter seg til vurderingen av om kommunale svømmeanlegg driver økonomisk aktivitet og om denne aktiviteten kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettiget. Kommunerevisjonen har i rapportering til byrådet meldt at vi avventer kommunens vurdering av hvilken betydning Finansdepartementet tolkningsuttalelse får for avgiftsbehandling av kommunens svømmehaller.

Når det gjelder frivillig registrering for utleie av bygg eller anlegg med eksterne virksomheter, har vi anbefalt at dette bør vurderes særskilt i den overordnede risikovurderingen knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon som er varslet. Etter våre vurderinger er det en risiko for feil i kommunens avgiftsbehandling når eier av bygg ikke har full oversikt over bruken av bygget/er kontraktspart med eksterne leietakere og når virksomheter som ikke har eiendom som en del av sin kjernevirksomhet får i oppgave å administrere leieforhold med eksterne parter.

Kommunen har påbegynt arbeidet med en overordnet risikovurdering knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon. Det vil være avgjørende at man kan realisere en bedret styring og samordning på området, slik at også intensjonen i byrådets rundskriv 20/2018 *Merverdiavgiftsbehandling i Oslo kommune* kan realiseres.

2.3.4 Kommunikasjon

Kommunerevisjonen har i brev til byrådet av 10. februar 2021 varslet om at vi vil avgi nummererte brev om fortsatt forbehold i årets revisjonsberetninger for 2020. Kommunerevisjonen har også 19. februar 2021 sendt brev til Byrådsavdeling for finans med en oppsummering av problemstillinger knyttet til merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon i 2020. Kommunerevisjonen har ikke mottatt tilbakemelding på dette brevet før rapport ble ferdigstilt.

2.4 Inntekter

Kommunen har i utgangspunktet fire inntektsstrømmer:

1. Eksterne inntekter

Dette inkluderer kommunale avgifter for renovasjon, vann og avløp, brukerbetalinger som oppholdsbetaling i barnehage, aktivitetsskole og praktisk bistand og boligutleie til vanskeligstilte mv. Når det gjelder brukerbetalinger og kommunale avgifter genereres mange av disse ut fra faste satser i bystyret, og innbyggerne blir gjort kjent med satsene. Enkelte virksomheter har utleie av fast eiendom, utleie av gater/torv eller andre inntekter som faktureres til eksterne næringsdrivende. Noen virksomheter har også kontantsalg f.eks. fra kantinedrift, inngangsbilletter, o.l.

2. Overføringer med krav om motytelser/refusjonsinntekter

Inntektene består i hovedsak av statlige refusjoner. De største postene vedrører fødselspenger/sykepenger og merverdiavgiftskompensasjon.

3. Overføringsinntekter

Dette omfatter i hovedsak tilskudd fra staten og tilskudd for private barnehager, mv.

4. Skatteinntekter og rammetilskudd

Byrådsavdeling for finans har ansvar for oppfølging av inntekten og følger på ulike måter opp mot flere eksterne kilder. Ved budsjettfastsettelsen vurderes blant annet trenden de siste tre årene. Kommunen har kontroller, vurderinger og avstemminger av bank.

Eiendomsskatt er særegent for området da den fastsettes og innkreves av kommunen selv via ulike grunnlagsdata.

Kommunens inntekter revideres i hovedsak ved å utføre undersøkelser rettet mot internkontrollen og IKT-systemer på de ulike områdene. Årlig blir det valgt ut enkelte virksomhetsspesifikke IKT-systemer, områder innenfor sektorer eller kommunens fellessystemer der det blir gjennomført en revisjon av hele eller deler av inntektsprosessen for å kunne bekrefte fullstendigheten av inntektene, se nærmere om dette i kapittel 3.

Refusjon av fødselspenger/sykepenger inngår som en del av felles handlinger i lønnsprosjektet, se rapportens kapittel 2.1. Kompensasjon av merverdiavgift inngår i kapittel 2.3 om kommunens behandling av merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon.

Kommunerevisjonen attesterer også årlig mellom 300–400 prosjektrengnskap for kommunen samlet der tilskuddsgiver har stilt krav om revidert prosjektrengnskap eller rapport om avtalte kontrollhandlinger. Kravene knyttet til dokumentasjon, kontroll og revisjon av prosjekter finansiert med øremerkede midler kan variere og være omfattende med utfyllende krav i tilskudds-/tilsagnsbrev. For 2020 har Kommunerevisjonen også hatt en særskilt oppgave vedrørende bruk av engangstilskudd til kommunalt vedlikehold og rehabilitering i forbindelse med Covid-19. Bystyret vedtok i sak 242/20 en fordeling av midlene på 349,1 millioner kroner på ulike virksomheter og prosjekter.

2.5 Undersøkelser rettet mot mislighetsrisiko

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 21 angir at forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt med angivelse av hva revisor har foretatt seg. Revisor skal melde skriftlig til kontrollutvalget om enhver mislighet⁶. Byrådsrundskriv 28/2010 *Instruks for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune* pålegger virksomhetene å orientere Kommunerevisjonen når det avdekkes misligheter. Kommunerevisjonen viser her til kontrollutvalgets møte 26. januar 2021, sak 2 *Oppsummering av nummererte brev til kontrollutvalget 2020*, hvor syv av ti nummererte brev i 2020 gjaldt økonomiske misligheter.

Alle tildelingsbrev for 2020 inneholdt et eget krav til virksomhetene om å vurdere risikoen for korrupsjon og misligheter. Kommunerevisjonen har i møter med virksomhetene fulgt opp om det ble foretatt vurderinger av risikoen for korrupsjon og misligheter og eventuelle tiltak som ble iverksatt knyttet til resultatet av risikovurderingene. Kommunerevisjonens oppfølging omfattet også om virksomhetene regelmessig vurderer ansattes bierverv/mulige habilitetskonflikter. Det ble i disse møtene også spurt om virksomheten har regelmessig gjennomgang av kommunens etiske

⁶ Kommuneleien § 24-7 (Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor)

retningslinjer med ansatte og om det i virksomheten har blitt avdekket konkrete misligheter.

Revisor skal på selvstendig grunnlag vurdere risikoen for misligheter som kan medføre vesentlig feilinformasjon i regnskapet samt være oppmerksom på risikoen for misligheter på andre områder. I dette arbeidet inngår det som en integrert del av årets revisjon å vurdere hvilke forebyggende tiltak som ligger i virksomhetenes egne kontroller. Hovedtyngden av Kommunerevisjonens arbeid på dette området består i å vurdere den økonomiske internkontrollen på enkelte områder, for å analysere og avdekke områder hvor det kan være svakheter som bidrar til mislighetsrisiko i virksomhetene. I tillegg gir vi underveis i revisjonsarbeidet oppsummeringer av våre funn med innspill til virksomhetene om forebyggende tiltak i internkontrollen.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2020 ulike mislighetsrettede undersøkelser som del av regnskapsrevisjonen. Vi viser til noe av det som er beskrevet forut i dette kapitlet om lønn og andre utbetalinger gjennom HR-systemet, utgifter knyttet til innkjøp i kommunen samt kapittel om inntekter. Som eksempler kan vi nevne at det ble gjort undersøkelser rettet mot store netto utbetalinger i HR-systemet, hvor vi fulgte opp gyldigheten til utbetalingene med hensyn til dokumentasjon og om ytelsene var godkjent av bemyndiget. Bruk av dataanalyser er et effektivt virkemiddel for å avdekke transaksjoner som ikke har blitt behandlet i tråd med forutsetningene. Vi gjør jevnlig analyse av om kommunens systemer ivaretar en fastsatt arbeidsflyt i behandlingen av transaksjoner forut for utbetaling, da dette anses som et viktig tiltak på områder med en iboende mislighetsrisiko, se f.eks. kapittel 2.2.2 punkt B.

Kommunerevisjonen har i 2020 fulgt opp en habilitetsundersøkelse⁷ av nøkkelpersoner tildelt rollen å godkjenne inngående fakturaer som ble gjennomført i 2019 for å avklare om de ble fanget opp i virksomhetenes risikovurdering av korrupsjon og misligheter.

⁷ Rapport 3/2020 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen for 2019 pkt. 2.1.2.

3. IKT- systemer med betydning for regnskapsrapportering

Som en del av regnskapsrevisjonen gjennomfører Kommunerevisjonen IT-revisjoner der vi ser på utvalgte IKT-systemer som genererer økonomiske transaksjoner i regnskapet, og viktige rutiner og områder innenfor informasjonssikkerhet som har betydning for internkontrollen i kommunen.

Formålet med IT-revisjonene Kommunerevisjonen gjennomfører, er å kartlegge og evaluere den interne kontrollen i og rundt IKT-systemer som genererer grunnlag for transaksjoner i regnskapet. På denne måten innhentes en rimelig sikkerhet for at systemene er satt opp på en måte som underbygger riktig regnskapsrapportering, og at informasjonssikkerheten er etablert på et tilfredsstillende nivå på utvalgte områder. Resultatene fra IT-revisjonene og undersøkelsene er rapportert til respektive virksomheter/ byrådsavdelinger på et mer detaljert nivå, og vi har mottatt tilbakemelding om eventuelle tiltak.

I 2020 har vi gjennomført IT-revisjoner på følgende områder:

- Tre IKT- systemer i Bymiljøetaten som behandler inntekter.
- Løsning for felles kunderegister i Økonomisystemet som benyttes av de fleste av kommunens virksomheter.
- System for kontrollberegning av vederlag (inntekter) for beboere på sykehjem og som benyttes av bydelene.
- Gjennomgang av Gobo som benyttes av bydelene til saksbehandling og tildeling av kommunale boliger, samt bo-oppfølgning og bistand til boligfremskaffelse.
- Kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR- systemet og Økonomisystemet og passordbytte i Person- og ressurskatalogen (PRK) for kommunen.

Kommunerevisjonen gjennomfører også mindre undersøkelser og revisjonshandlinger i ulike deler av Økonomisystemet, HR- systemet og GAT⁸ som bidrar til å sikre revisjonsbevis for korrekt prosessering av transaksjoner og at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil. Eventuelle avvik rapporteres til den respektive virksomhet som en del av ordinær regnskapsrevisjon, enten som en del av et prosjekt eller som enkeltstående revisjonshandlinger.

Utvalgte sektorsystemer⁹ har i tillegg vært gjenstand for regelmessig årlig oppfølging med bakgrunn i tidligere gjennomførte IT-revisjoner, uten at resultatet av denne oppfølgingen inngår i denne rapporten. Oppfølgingen gjelder spesielt endringer i systemene og kritiske tilganger. Dette er systemer som til dels genererer vesentlige transaksjoner i regnskapet. De utvalgte sektorsystemene som er fulgt opp er:

- Fasit, som er kommunens system for håndtering av sosialstønad.
- IST barnehage som er kommunens system for håndtering av oppholdsbetaling i barnehager.
- Gerica, som er et fagsystem for pleie, rehabilitering og omsorg.

⁸ Turnussystem

⁹ System som er valgt som et felles system, innenfor et aktuelt anvendelsesområde innenfor en byrådsavdelings instruksjons- og myndighetsområde.

- Visma Familia, som benyttes i barneverntjenesten og som b.la. håndterer direkte remittering som håndteres av den enkelte barnevernkontor i de ulike bydelene etter behov.

Ved gjennomgang av IKT-systemer bygger Kommunerevisjonens revisjonsmetode på kontrollrammeverket CobiT 5, som er et globalt anerkjent rammeverk for styring og kontroll av IKT.

Observasjoner og foreslåtte tiltak vil bli fulgt opp gjennom oppfølgingsundersøkelser eller som en del av ordinær regnskapsrevisjon.

3.1 Generelt om informasjonssikkerhet i kommunen

Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring legger føringer for byrådsavdelingenes styring med og oppfølging av underliggende virksomheter. Ifølge byrådssak 1105/13 *Instruks for informasjonssikkerhet*, må kommunens arbeid med informasjonssikkerhet integreres i virksomhetsstyringen. For å legge til rette for kontinuerlig forbedring og oppmerksomhet rundt fagområdet informasjonssikkerhet, fastslår instruksjonen at arbeidet må integreres i virksomhetsstyringen gjennom et sett av gjentakende aktiviteter i kommunens virksomheter og i byrådsavdelingene.

Ifølge instruksjonen skal informasjonssikkerhet være gjenstand for oppfølging, regelmessig kontroll og revisjon for å sikre etterlevelse, både internt i den enkelte virksomhet og fra overordnet nivå. Herunder skal ledelsen i den enkelte virksomhet årlig foreta en gjennomgang av informasjonssikkerheten i virksomheten. Videre fremkommer det i instruksjonen at rapportering fra virksomhet til egen byrådsavdeling om sikkerhetstilstanden i virksomheten, skal skje regelmessig med grunnlag i felles kriterier for alle Oslo kommunens virksomheter.

I årsberetningen for Oslo kommune i 2019 ble det opplyst at utvikling av kommunens overordnede styringssystem for informasjonssikkerhet er igangsatt. Styringssystemet vil lette virksomhetenes arbeid med etablering av styring og kontroll på informasjonssikkerhets- og personvernområdet. Det følger av tildelingsbrev til virksomhetene for 2020 at alle virksomhetene skal ha utpekt personvern- og informasjonssikkerhetskoordinatorer innen utgangen av året. Videre fremkommer det at i løpet av 2020 skal virksomhetene ha etablert internkontroll i tråd med krav i eForvaltningsforskriften og personopplysningsregelverket, også omtalt som et styringssystem eller ledelsessystem for informasjonssikkerhet. I Byrådets forslag til budsjett 2021 og økonomiplan 2021–2024 uttales det at områdene som først prioriteres er håndtering av leverandører, sikkerhet i prosjekter og håndtering av hendelser. Deretter vil flere risikoområder dekkes. Byrådet ønsker å styrke innsatsen med dette arbeidet i 2021.

3.2 Undersøkelse av tre fagsystemer i Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen har undersøkt følgende tre fagsystemer:

- Leieinntekter for utleie av arealer, grunn og eiendom som behandles i fagapplikasjonen Utleie av grunn og eiendom (UGE)
- Parkeringsgebyr som behandles i fagapplikasjonen Håndheving Gebyr Klage (HGK)
- Parkeringsinntekter som behandles i appen Bil i Oslo

Fagapplikasjonen UGE behandlet rundt 41 millioner, HGK rundt 124 millioner og appen Bil i Oslo rundt 60 millioner av etatens inntektsgrunnlag i 2019.

3.2.1 Formål og problemstilling

Målsettingen med revisjonen var å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for at automatiske og IT-avhengige applikasjonskontroller samt at generelle IT-kontroller i og rundt fagapplikasjonene UGE, HGK og appen Bil i Oslo sikret integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet i informasjonen i inntektsprosessene. Videre var formålet å vurdere om de implementerte kontrollene sikrer fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i prosessen for håndtering av leieinntekter, parkeringsgebyr og parkeringsinntekter.

3.2.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden desember 2019 – mars 2020. Våre vurderinger var basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i Bymiljøetaten.

Revisjonen var avgrenset til de prosesser som var av størst betydning for finansiell rapportering. Dette gjaldt utviklingsmetodikk, endringsstyring, brukeradministrasjon og drift for de ulike fagapplikasjonene. I tillegg har Kommunerevisjonen sett på prosessene for IT-organisering, risikostyring og kontinuitetsplanlegging i etaten.

Revisjonen fokuserte på inntektsprosessene og i all hovedsak på nøkkelkontroller knyttet til disse. Kommunerevisjonen gjennomførte ikke en systematisk kartlegging av alle automatiserte applikasjonskontroller, men testet et utvalg kontroller som er vurdert til å være av betydning for fullstendighet og nøyaktighet i inntektene og gyldighet av eventuelle endringer.

3.2.3 Konklusjon

Gjennomgangen viste at Bymiljøetaten hadde et styringssystem for informasjonssikkerhet men systemet var ikke oppdatert. Det var kun gjennomført verddivurdering av deler av informasjonen i de reviderte fagapplikasjonene og det var ikke etablert systematisk oppfølging av de risikovurderingene som var gjort. Videre så vi at det på revisjonstidspunktet ikke var gjennomført risikovurdering knyttet til leverandøren av skytjenesten og valgte skyløsning. Oppfølgingen av tilganger i de reviderte fagapplikasjonene hadde vært mangelfull.

Kommunerevisjonen har tidligere etter en forvaltningsrevisjon, rapport 1/2019 *Sikkerhetskrav i IKT- anskaffelser*, funnet svakheter knyttet til at det ikke var gjort tilfredsstillende kontroll av om stilte krav til informasjonssikkerhet var blitt overholdt før produksjonsstart i ett av systemene som da ble undersøkt. Forvaltningsrevisjonen forventes å følges opp innen tre år.

Bymiljøetaten opplyste at de hadde startet en større gjennomgang og revisjon av styringssystemet for informasjonssikkerhet. Etaten jobbet aktivt for å oppdatere rutiner og implementere tilfredsstillende praksis på området. Videre opplyste etaten at den ville sikre at det finnes tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å ivareta etatens informasjonssikkerhetsbehov. Kommunerevisjonen anerkjente etatens initiativ på informasjonssikkerhetsområdet og antok at en god del av svakhetene som ble påpekt

etter vår gjennomgang av de tre fagapplikasjonene var forbedret når arbeidet ble slutført.

Bymiljøetaten satser på egenutvikling av applikasjoner, herunder UGE, HGK og Bil i Oslo. Kommunerevisjonen hadde ved gjennomgang av de respektive utviklingsprosjektene observert at Bymiljøetaten sitt behov for automatiske applikasjonskontroller som skal sikre etterlevelse av informasjonssikkerhetskriterier i prosessen, ikke ble ivaretatt tidlig nok i utviklings- og endringshåndteringsprosessene. Som konsekvens kunne dette medføre at Bymiljøetaten utviklet fagapplikasjoner som ikke hadde automatiske applikasjonskontroller eller tilfredsstillende rapporteringsmuligheter.

Fagapplikasjonen UGE manglet automatiske applikasjonskontroller som ville vært med på å effektivisere inntektsprosessen og sikre gyldighet av endringene i kontrakter og fullstendighet av inntekter. For fagapplikasjonen HGK og app Bil i Oslo avdekket vi ikke vesentlige svakheter i inntektsprosessen.

3.2.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Bymiljøetaten med kopi til overordnet byrådsavdeling i juni 2020. I Bymiljøetaten sitt svarbrev fra juni 2020 ble det meldt om relevante og detaljerte tiltak knyttet til våre observasjoner.

3.3 Felles kunderegister i Økonomisystemet

Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) har etablert et felles kunderegister i Økonomisystemet UBW¹⁰ for virksomhetene i Oslo kommune. De lokale kunderegistrene i fagsystemene/forsystemene i mange av kommunens virksomheter har blitt erstattet med felles kunderegister. Kommunen har mange inntektssystemer som støtter kommunal tjenesteproduksjon, som for eksempel aktivitetsskolen (AKS), utleie av kommunale boliger, barnehage, div omsorgstjenester, brannutrykning, salg av kart, havneavgifter, skjenkebevillinger etc. og som til sammen genererer vesentlige inntekter for kommunen. Målet med etableringen av felles kunderegister var å forenkle og effektivisere forvaltningen av kundedata gjennom digitalisering hvor hver kunde nå bare skal ha ett kundenummer og nøkkeldata knyttet til kunden vaskes mot offentlige registre.

3.3.1 Formål og problemstilling

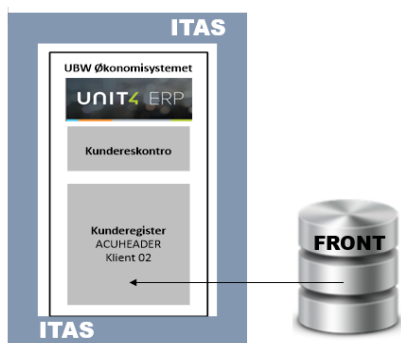
Målsettingen med revisjonen var å innhente rimelig sikkerhet for at innføring av ny kunderegisterløsning ikke hadde medført vesentlig feil informasjon når det gjaldt inntekter og utestående fordringer for kommunens virksomheter. Videre var formålet å vurdere om nøkkelkontroller i og rundt felles kunderegister sikret fullstendighet og nøyaktighet i inntektene.

3.3.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble i all hovedsak avgrenset til prosesser og funksjoner på applikasjonsnivå i Økonomisystemet som omfattet endringsrisiko som følge av ny funksjonalitet og nye rutiner. Løsning for nytt kunderegister omfattet to adskilte kunderegistre. Det kan illustreres slik:

¹⁰ Unit4 Business World

Figur 1 Kunderegister i UBW-miljøet og FRONT



Det ene, FRONT, lå utenfor UBW-miljøet og hadde enveis synkronisering mot det andre, som var UBW sitt kunderegister ACUHEADER. For å kunne uttale oss om konverteringen til felles kunderegister, gjorde vi undersøkelser mot seks utvalgte virksomheter og UKE når det gjaldt prosessen for konvertering til nytt kunderegister.

3.3.3 Konklusjon

Kommunerevisjonens inntrykk var at kombinasjonen av automatiserte funksjoner og kontroller i kombinasjon med tilgangskontroller og strenge manuelle rutiner for registervedlikehold bidro til integritet i nøkkelinformasjon om kunder og betalingstransaksjoner. Vi vil spesielt trekke fram automatisert oppdatering av person og organisasjonsdata fra Infotorget, kundenes bankkontonummer fra MinSide og gyldighetskontrollen som var etablert mot bankenes KAR register¹¹. Sistnevnte bidrar til å forbygge misligheter.

Kommunerevisjonen gjennomgikk konverteringsprosessen generelt og gjorde undersøkelser i seks utvalgte virksomheter. Vårt inntrykk var at internkontrollen i og rundt prosessen reduserte risikoen for tap av kundedata og inntekter. Kommunerevisjonen hadde anbefalinger knyttet til oppfyllelse av krav i personopplysningsloven, logging samt vasking av bankkontonummer mot KAR-registeret.

3.3.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseetaten med kopi til overordnet byrådsavdeling i desember 2020. I Utviklings- og kompetanseetaten sitt svarbrev fra januar 2021 ble det meldt om relevante tiltak knyttet til våre observasjoner.

3.4 System for kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem

Kontrollberegning av vederlag er en årlig kontroll av oppholdsbetaling for beboere med langtidsopphold på sykehjem, totalt gjelder dette ca. 6300 beboere. Kontrollen utføres i bydelene når skatteoppgjøret for den enkelte beboer er klart.

RPA¹² er bruk av programvare for å automatisere og optimalisere en prosess som håndterer store mengder repetitive oppgaver. Oslo Kommunene har brukt RPA-teknologi siden 2017 da Utviklings- og kompetanseetaten og to utvalgte bydeler inngikk et samarbeid om innovasjon og forbedringsarbeid. Kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem ble da valgt ut som et pilotprosjekt. I 2020 hadde 14 av 15 bydeler

¹¹ Konto og adresseringsregister. KAR er et register etablert for å øke kvaliteten i betalingssystemene

¹² Robotisert prosessautomatisering

tatt i bruk RPA001–Kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem. Kommunerevisjonen har utført en revisjon av den automatiske prosessen for kontrollberegning.

3.4.1 Formål og problemstilling

Målet med revisjonen var å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis for å uttale oss om hvorvidt kalkuleringene for etterberegning av vederlag for beboere på sykehjem var gjennomført korrekt, og at de implementerte kontrollene bidro til å sikre fullstendighet i inntektene fra vederlag for beboere på sykehjem. Formålet med revisjonen var å kartlegge prosessen for etterberegning av vederlaget, og kontrollere om de generelle IT-kontrollene og de automatiske og manuelle/IT-avhengige kontrollene sikret fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i beregningen.

3.4.2 Gjennomføring

Vi så på hvordan RPA001, kontrollberegning av vederlag for beboere på sykehjem blir forvaltet og om eierskapet var definert. I tillegg så vi på håndtering av brukeradministrasjon og endringsstyring i fire bydeler. Bydelene Stovner, Alna, Østensjø og Ullern ble valgt ut for å kartlegge hvordan prosessen for vederlagsberegning var håndtert. Dette inkluderte bruken av RPA001 til formålet med å sikre en fullstendig og nøyaktig vederlagsberegning for beboere på sykehjem.

3.4.3 Konklusjon

Prosessten for kontrollberegning av vederlag var delvis automatisert gjennom bruk av RPA001. Innføringen av RPA001 medførte en høyere grad av likebehandling når det gjaldt vederlagsberegningen i bydelene. Det var potensiale for å videreutvikle RPA001 ytterligere både når det gjaldt tilganger til eksterne kilder og funksjonalitet. Det burde også vurderes om det var mulig å automatisere de manuelle operasjonene i etterkant av beregningene som ble håndtert av RPA001. Dette ville øke likebehandlingen ytterligere og videre øke effektiviteten i bydelenes arbeid med kontrollberegningen.

De formelle prosessene omkring robotiseringen i kommunen, inkludert RPA001, var under utvikling og det skjer en fortløpende forbedring og formalisering av disse. Kommunerevisjonen så i sin gjennomgang noen svakheter knyttet til følgende:

- Betegnelsen av og innholdet i de ulike gruppene og de enkelte rollene som benyttet RPA i bydelene var ikke fullstendig etablert.
- Det var mangelfulle verdi- og risikovurderinger for prosessen kontrollberegning av vederlag som helhet.
- Dokumentasjon rundt testing av RPA001 var mangelfull, noe som også betød at det ikke var mulig å vurdere hvorvidt testingen var tilfredsstillende. Dette gjaldt testing av både tekniske endringer i RPA001, endring i regelmotoren og den årlige oppdateringen av faste data (fribeløp og grunnbeløp).
- Det hadde ikke vært rutiner for regelmessig gjennomgang av tilgangene. Det hadde b.la. ikke vært tilgangsstyring til en av mappene på fellesområdet på filserver som var benyttet i arbeidsprosessen for vederlagsberegning i bydelene, noe som ble korrigert under revisjonen.
- Resultatet av arbeidet RPA001 utførte ble lagret i mapper hvor dedikerte ansatte i bydelene som jobbet med vederlagsberegningen hadde full tilgang. Resultatet ble lagret i et format som var fullt ut redigerbart. Det var ingen logging eller oppfølging av eventuelle endringer i disse dataene.

3.4.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Utviklings- og kompetanseetaten (UKE), programstyrekoordinator, bydelene Ullern, Alna, Østensjø og Stovner og Helseetaten ved fagsystemavdelingen (FSA) i desember 2020. Kopi ble sendt til de overordnede byrådsavdelingene. Svarbrev fra UKE, programstyrekoordinator, FSA og de reviderte bydelene i januar 2021 varslet om relevante tiltak knyttet opp til våre anbefalinger.

3.5 Internkontrollen i og rundt Gobo og behandling av merverdiavgiftskompensasjon for boliger til helse- og sosialformål

Gobo er Oslo kommunens fagsystem for boligsosiale virkemidler. Løsningen benyttes av bydelene til saksbehandling og tildeling av kommunale boliger, samt bo-oppfølging og bistand til boligfremskaffelse. Systemet benyttes av alle bydelene. Systemet er integrert med Plania som er et FDVU-system¹³ som forvaltes av Boligbygg Oslo KF (Boligbygg), hvorav husleiemodulen administrerer foretakets utleie av boliger. I Gobo blir det vedtatt hvilke personer som får tildelt kommunale boliger etter behandling av søknadsskjema, men det er i saksbehandlingssystemet Plania det fremkommer hvilke boliger Boligbygg har til disposisjon. Kommunen har etablert en utvidet integrasjon mellom Gobo, Plania og Økonomisystemet for å sikre at kompensasjonskravet kan dokumenteres i samsvar med avgiftsmyndighetenes krav om at det til enhver tid kan kontrolleres at kompensasjon ytes etter reglene i merverdiavgiftskompensasjonsloven.

Oslo kommune disponerte totalt i overkant av 13 000 kommunale boliger¹⁴, hvorav ca. 11 300¹⁵ var forvaltet av Boligbygg. Kommunerevisjonen har de senere år hatt forbehold i revisjonsberetningen til Boligbygg og bykassen på grunn av usikkerhet rundt kompensasjonsbehandlingen av merverdiavgift på boliger til helse og sosialformål. Vi har videre tatt forbehold i terminoppgaven for merverdiavgiftskompensasjon siden 2013 av samme grunn.

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen kartlagt og vurdert den interne kontrollen i og rundt fagsystemet Gobo. I undersøkelsen gjennomgikk Kommunerevisjonen utvalgte generelle IT- kontroller samt automatiske og IT-avhengige kontroller knyttet til prosessen for tildeling av kommunale boliger i tre bydeler. Videre reviderte Kommunerevisjonen integrasjonen mellom fagsystemet Gobo som benyttes i bydelene og FDVU-systemet Plania og håndtering av merverdiavgiftskompensasjon hos Boligbygg.

3.5.1 Formål og problemstilling

Problemstillingen er knyttet til etterlevelsen av krav til dokumentasjon i regnskapsføring av merverdiavgiftskompensasjon knyttet til utgifter relatert boliger særskilt tilrettelagt for helseformål og sosiale formål. I henhold til *Lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven) § 15 skal kommunen medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Oslo kommune kan kreve merverdiavgiftskompensasjon for boliger for

¹³ System for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

¹⁴ Statistikk fra SSB

¹⁵ Fra årsrapport Boligbygg Oslo KF 2019

helseformål og sosiale formål etter kompensasjonsloven § 4 tredje ledd jf. kompensasjonsforskriften § 7.

Målet med revisjonen var å kartlegge og vurdere om det fantes hensiktsmessige, automatiske og IT-avhengige applikasjonskontroller i Gobo som ble brukt av bydelene, og Plania som ble benyttet i Boligbygg, som sikret fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet i prosessen, samt konfidensialitet og tilgjengelighet av informasjonen i fagsystemet. Videre var formålet å vurdere om bydelene og Boligbygg hadde riktige opplysninger for å kunne kreve merverdiavgiftskompensasjon for utgifter til kommunale boliger. Dette med bakgrunn i vedtak og saksbehandling for tildeling av kommunale boliger (utleide boliger for vanskeligstilte og boliger som er særskilt tilrettelagt for helseformål og sosiale formål) som ble behandlet i bydelene. For å kunne vurdere om Gobo støttet opp under saksbehandlingen av vedtak, så vi på utvalgte generelle IT-kontroller som underbygget dette.

I tillegg har bydelene også egen innleie av boliger som er registrert i Gobo. Boliger forvaltet av bydelene var ikke en del av denne undersøkelsen.

3.5.2 Gjennomføring

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden juni 2020 – desember 2020. Våre vurderinger var basert på analyse av tilgjengelig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet, intervjuer samt gjennomgang og testing av kontroller sammen med nøkkelpersonell i fagsystemavdelingen (FSA) i Helseetaten, hos boligkontorene og NAV i de utvalgte bydelene og hos Boligbygg. Når det gjaldt rutiner i bydelene var undersøkelsen avgrenset til bydelene Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen.

3.5.3 Konklusjon

Kommunerevisjonen sin gjennomgang tydet på at endringene som var gjennomført i Gobo og Plania de senere år la til rette for at dokumentasjonskravene til merverdiavgiftskompensasjon på helse- og sosialboliger var oppfylt på en tilfredsstillende måte. Kvaliteten på vedtakene er fortsatt avgjørende for den videre behandling av kompensasjon. I tillegg bør kommunen arbeide videre for en avklaring av rettsforståelse på området.

Gobo støttet saksbehandling og vedtak om bolig til personer som hadde behov for fysisk og sosial tilrettelegging. Det var i all hovedsak konsistens mellom informasjonen i Gobo og årsaksbeskrivelsene i de undersøkte vedtakene. Det er begrunnelsene i vedtakene som gir grunnlag for å kunne kreve merverdiavgiftskompensasjon, og det var derfor viktig at vedtakene i bydelene ga tilstrekkelig begrunnelse og var av god kvalitet. Vår oppfatning var at begrunnelser for fysisk og sosial tilrettelegging burde tydeliggjøres med tanke på hva som skal ligge til grunn for valget, særlig gjelder dette begrunnelser for sosial tilrettelegging. Resultatene viste noe varierende praksis i de undersøkte bydelene og begrensede begrunnelser for særskilt tilrettelegging i de utvalgte vedtakene.

Det var ikke etablert rapporteringsmuligheter i Gobo som muliggjorde analyser av bydelene sin praksis for valg av særskilt tilrettelegging, noe som kunne gi bedre grunnlag for vurderingen av berettigelsen for merverdiavgiftskompensasjon. Videre var det ikke mulig å analysere utviklingen av merverdiavgiftskompensasjon over tid. Slike analyser er viktig for å kunne se avvikende saksbehandling, og iverksette relevante tiltak. Rapportering på tildeling var mulig i Plania. Det var da også mulig å se utvikling i

merverdiavgiftstatus, også pr. bydel, hvis ønskelig. Rapportering i Plania var ikke direkte tilgjengelig for bydelene.

Gjennomgangen viste at det systemtekniske i både Gobo og Plania tilrettela for tilstrekkelig saksbehandling og at de tekniske integrasjonene i og rundt Gobo bidro til å sikre riktig behandling av merverdiavgiftskompensasjon.

Boligbygg hadde kartlagt og kontrollert alle boliger ved fornyelse av leiekontrakter og nye kontrakter hvor leietaker hadde behov for fysisk tilrettelegging i boligen siden juni 2019, og hadde endret rutinene for bokføring. Pr. desember 2020 hadde Boligbygg kartlagt fysisk tilrettelegging for ca. 2200 av boligene de forvalter. Boligbygg hadde ikke på revisjonstidspunktet oversikt over alle beboere med behov for fysisk tilrettelegging i løpende leieforhold. Kartlegging av bolig skjedde løpende etter hvert som det ble fattet vedtak hvor beboer hadde behov for fysisk tilrettelegging. Alle boliger hos Boligbygg var ifølge foretaket i utgangspunktet sosialt tilrettelagt.

Det var etablert en integrasjon mellom Gobo og Plania som ga informasjon om tilrettelegging av bolig, og denne syntes å fungere tilfredsstillende. Det var også etablert en relasjon mellom Plania og Økonomisystemet, som viste om leieobjektene var kompensasjonsberettiget eller ikke. Det var videre lagt opp til riktig kodebruk for merverdiavgift for ulike leieobjekter og bygg i Økonomisystemet. Gjennomgangen viste at de generelle IT-kontrollene i og rundt Gobo til en viss grad støttet opp under saksbehandlingen av vedtak. Kommunerevisjonen hadde imidlertid følgende kommentarer:

- Det forelå ikke en sikkerhetspolicy for Helseetaten. Fagsystemavdelingen (FSA) brukte Norm for informasjonssikkerhet som en del av styringssystemet for Gobo, og de styrende dokumentene instruks for informasjonssikkerhet og IKT-reglementet i kommunen. Disse styringsdokumentene dekket ikke alle lovkrav til informasjonssikkerhet, personvern og behandling av helse- og personopplysninger.
- Det var ikke etablert en forvalteravtale mellom Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester (AIS) og FSA. Det er igangsatt et arbeid for å få dette på plass.
- Rutine for brukeradministrasjon i Gobo var utarbeidet av FSA. Det var mangelfull etterlevelse av disse rutinene i de undersøkte bydelene, og det var ikke etablert regelmessig gjennomganger av tilganger i Gobo. Dette vil si at det var en risiko for at det fantes ansatte som hadde tilganger og roller som ikke var i samsvar med tjenstlig behov.
- FSA hadde utarbeidet en rutine for oppfølging av hendelseslogg som ble brukt av FSA og bydelene for å kontrollere at rutiner var fulgt i Gobo. Revisjonen viste at ingen av de undersøkte bydelene hadde stor kjennskap til hendelsesloggen og hvordan de skulle nyttiggjøre seg informasjonen fra loggen.

3.5.4 Kommunikasjon

Resultatet av revisjonen ble rapportert til Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Boligbygg Oslo KF, Helseetaten ved fagsystemavdelingen og bydelene Sagene, Grünerløkka og St. Hanshaugen i februar 2021. Kopi ble sendt til Byrådsavdeling for finans til informasjon som overordnet fagavdeling merverdiavgiftskompensasjon og til Kommuneadvokaten og Velferdsetaten til informasjon. Vi har mottatt svarbrev fra alle hovedmottakere av rapporten i februar og mars 2021, og det varsles gode tiltak knyttet opp mot våre anbefalinger.

3.6 Kartlegging og testing av utvalgte virksomheters rutiner for kontroll av tilganger i HR- systemet og Økonomisystemet

Kommunerevisjonen har kontrollert administrasjon av brukertilganger til Økonomisystemet og HR-systemet og passordbyte i Person- og ressurskatalogen (PRK) for kommunen i 25 utvalgte virksomheter.

3.6.1 Formål og problemstilling

Formålet med undersøkelsen var å kontrollere om virksomhetene hadde implementert tilgangskontroller jf. *Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune* punkt 5.3, at det forelå rutiner for brukeradministrasjon, og at det ble gjennomført jevnlig kontroll av brukerne sine tilganger jf. *Instruks for virksomhetsstyring* pkt. 5.7.3.

3.6.2 Gjennomføring

Kontrollen ble gjennomført i perioden juni-oktober 2020. De utvalgte virksomhetene ble bedt om å besvare en del spørsmål på e-post relatert til administrasjon av tilgangene. De ble også bedt om å vise frem dokumentasjon der det var relevant og der kontroller var blitt gjennomført og dokumentert. Undersøkelsen viste at det var svakheter ved avslutning av tilganger i HR-systemet og Økonomisystemet hos enkelte virksomheter. Mottatte svar viste at tjenstlig behov ble vurdert, noe som er i henhold til instruks for informasjonssikkerhet punkt 5.3.

3.6.3 Konklusjon

Det var litt varierende hva slags rapporter/spøringer som hadde blitt tatt i bruk for gjennomgang av brukertilganger i HR-systemet og Økonomisystemet, og det var få virksomheter som kunne fremlegge dokumentasjon av utført kontroll.

Kommunerevisjonen har anbefalt virksomhetene å ta i bruk spesifikke rapporter fra HR-systemet og Økonomisystemet for å utføre periodiske gjennomganger av tilganger, og at kontrollen blir dokumentert.

PRK er en egenutviklet applikasjon hvor virksomhetene i Oslo kommune kan administrere person- og kontaktinformasjon (grunndata) for alle interne og eksterne brukere for videre bruk i applikasjoner og katalogmiljø. Videre styres passordoppsett, passordvarsling og passordskifte fra PRK for et betydelig antall IKT-systemer som driftes på Felles IKT-plattform.

Det er mulig for PRK- ansvarlig i den enkelte virksomhet å fjerne avhuking for utløp av passord på brukere i PRK manuelt. Den nye passordinnstillingen (ikke krav til å bytte passord) vil da gjelde på tvers av alle brukerkonti i Oslofelles-domenet.

Ved revisjonstidspunktet observerte Kommunerevisjonen det vi oppfattet som et høyt antall aktive brukerkontoer for ansatte i hele kommunen som ikke hadde krav til bytte av passord i PRK.

Det finnes en rapport i PRK som viser alle brukere som har fått fjernet avhuking for krav om passordbyte i den enkelte virksomhet. I oktober 2019 opplyste Utviklings- og kompetanseetaten alle PRK-ansvarlige i kommunen om rapporten, og at det burde etableres rutiner for regelmessig oppfølging.

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at virksomhetene i varierende grad hadde etablert rutiner for å gjennomgå rapporten fra PRK. Situasjonen med Covid-19 medførte i tillegg at det var etablert noen få unntak hos enkelte virksomheter hvor avhuking for passordbyte var fjernet. De fleste kontrollerte virksomhetene hadde imidlertid, i forbindelse med vår kontroll, gjennomgått rapporten fra PRK, og det ble redegjort for unntakene. Ved avslutning av revisjonen var det fortsatt et høyt antall aktive brukerkontoer som ikke hadde krav til passordbyte, men antallet var redusert.

3.6.4 Kommunikasjon

Kommunerevisjonen anbefalte virksomhetene som ikke hadde etablert en jevnlig oppfølging av rapporten fra PRK, å implementere rutine for gjennomgang. Resultat etter kontrollen ble meldt til de utvalgte virksomhetene i desember 2020. Eventuelle svakheter vil bli fulgt opp videre i den ordinære regnskapsrevisjonen.

3.7 Noen fellestrekk etter gjennomførte IT- revisjoner

Kommunen arbeider aktivt for å bedre internkontrollen på informasjonssikkerhetsområdet, og det er b.la. ansatt flere sentralt i kommunen for å styrke fagkompetansen. Årlig rapportering på området gjennom ledelsens gjennomgang og virksomhetsleders egenerklæring er etablert, og Kommunerevisjonen har inntrykk av at kvaliteten på rapporteringene øker.

Kommunerevisjonen avdekker fortsatt mangler, og gjennomførte IT- revisjoner viste at det var svakheter på områder som IKT- styring, endringsstyring og brukeradministrasjon. Dette er viktige områder som sier noe om hvordan forvaltningen av IKT- systemer er håndtert for å sikre at forretningsprosessene de skal støtte opp under fungerer som forutsatt. Det ble ikke avdekket svakheter av slik art at det indikerte vesentlige feil i regnskapet. Svakheter i den interne kontrollen kan imidlertid øke risikoen for bevisste og ubevisste feil, og kan få betydning for den videre revisjonens angrepsvinkel.

Eventuelt