



Oslo kommune Kommunerevisjonen

Kontrollutvalget

Dato: 06.12.2012

Deres ref:	Vår ref (saksnr.): 201200770-11	Saksbeh: Arve Alstad	Arkivkode 126.2.2
	Revisjonsref:	Tlf.:	

OPPFØLGINGSUNDERSØKELSE ETTER RAPPORT 12/2010 ØKONOMISK STYRING AV INVESTERINGSPROSJEKTER I UNDERVISNINGSBYGG OSLO KF

Saken gjelder:

I 2010 gjennomførte Kommunerevisjonen en forvaltningsrevisjon av økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF, jf. rapport 12/2010. I rapporten ble det gjort rede for planlegging og gjennomføring av tre utvalgte investeringsprosjekter. Kontrollutvalget vedtok i møte 28.08.2012 (sak 87) at det skulle gjennomføres en oppfølgingsundersøkelse.

Hovedundersøkelsen viste, etter Kommunerevisjonens oppfatning, at de to største investeringsprosjektene var underlagt tilfredsstillende økonomisk styring. Det tredje investeringsprosjektet, et mindre rehabiliteringsprosjekt, var etter Kommunerevisjonens oppfatning, ikke underlagt tilstrekkelig god økonomisk styring. Kommunerevisjonen anbefalte foretaket å sikre bedre prosjekteringsgrunnlag og tilbudsbeskrivelse ved inngåelse av kontrakter, oppdatering av prosjektorganisasjonskartene i tråd med status for prosjektene, skriftlige rapporteringer fra innleid byggeleder og forhåndsgodkjenning av endringsmeldinger.

Undervisningsbygg Oslo KF og daværende Byrådsavdeling for finans og næring opplyste i sine tilbakemeldinger på rapporten at de ville iverksette relevante tiltak i tråd med Kommunerevisjonens anbefalinger.

Oppfølgingsundersøkelsen har vært rettet mot Undervisningsbygg Oslo KF og byråden for kultur og næring. Formålet har vært å undersøke om kontrollutvalgets og finanskomiteens vedtak i forbindelse med behandlingen av rapporten er fulgt opp.

Ifølge mottatt dokumentasjon og redegjørelse fra Undervisningsbygg Oslo KF og Byrådsavdeling for kultur og næring er det iverksatt en rekke relevante tiltak etter at hovedundersøkelsen ble gjennomført i første halvår 2010.

Saksfremstilling:

Rapport 12/2010 Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF

Konklusjoner

I rapport 12/2010 *Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF* ble det redegjort for Undervisningsbygg Oslo KF sitt arbeid med tre investeringsprosjekter.

Undersøkelsen viste at to av de tre investeringsprosjektene ble gjennomført med tilfredsstillende økonomisk styring, mens Kommunerevisjonen vurderte at det tredje investeringsprosjektet ikke ble gjennomført med tilfredsstillende økonomisk styring. Kommunerevisjonen oppsummerte at dette tredje prosjektet hadde

- for høye usikkerhetsvurderinger
- mangelfullt prosjekteringsgrunnlaget
- kontrakt for kun halvparten av prosjektkalkylen
- manglende krav om rapportering
- manglende godkjenning av endringer

Anbefalinger til Undervisningsbygg Oslo KF

På bakgrunn av det som ble avdekket ved undersøkelsen anbefalte Kommunerevisjonen Undervisningsbygg Oslo KF å

- sikre at prosjekteringsgrunnlaget og tilbudsbeskrivelsene var dekkende i forhold til et prosjekts arbeidsomfang
- inngå kontrakt med entreprenør med utgangspunkt i realistiske tilbudsbeskrivelser
- Vurdere nærmere om prosjektorganisasjonskartene burde oppdateres når prosjektet skulle overføres fra Utviklingsavdelingen til Utbyggingsavdelingen, slik at de avspeilet faktisk prosjektorganisasjon i utbyggingsfasen
- sikre skriftlig rapportering fra innleid byggeleder
- sikre at endringsmeldinger i all hovedsak ble godkjent i forkant

Uttalelser til rapport 12/2010

Kommunerevisjonen mottok høringsuttalelser på rapporten fra Undervisningsbygg Oslo KF og daværende Byrådsavdeling for finans og næring.

Undervisningsbygg Oslo KF viste i sin uttalelse til følgende tiltak:

- Det var iverksatt aktiviteter for å sikre bedre prosjekteringsgrunnlag og tilbudsbeskrivelser i prosjektene. Dette ville også bedre kvaliteten på kontraktene i forhold til de arbeidene som skulle gjøres.
- Prosjektorganisasjonskart for utbyggingsfasen ville bli inkludert i Styringsdokument 2. Dette tiltaket ville bli iverksatt umiddelbart.
- Skriftlig rapportering fra innleid byggeleder ville bli vurdert gjennomført i løpet av 2010.
- Det skulle bestrebes godkjenning av endringsmeldinger før arbeidet ble utført, men dette ville ikke i alle situasjoner være mulig eller gunstig for foretaket som byggherre.

Undervisningsbygg Oslo KF hadde kommentarer til revisjonskriteriet

”... Endringer i prosjektet skulle være bestilt og godkjent av byggherre før utførelse”.

Foretaket påpekte

”...at disse bestemmelsene i hovedsak skal sikre leverandøren visse rettigheter i et avtaleregime der de pliktmessig må utføre endringer. Leverandørene kan etter omstendighetene nekte å utføre tilleggsarbeider som ikke er formalisert i henhold til disse bestemmelser, men rettigheten kan bli satt til side fordi byggeprosessen nødvendiggjør hurtige tiltak. En utførelse uten endringsmelding er derfor i utgangspunktet en forskyvning av risiko i leverandørens disfavør. Et absolutt fokus på forhåndsklarerte formelle endringsmeldinger vil kunne legge til rette for en uheldig prismessig diktering fra leverandørens side. Poenget i forhold til Kommunerevisjonens rapport er uansett at det ikke bør etableres en statisk grense som utgangspunkt for revisjon på dette punkt.”

Daværende Byrådsavdeling for finans og næring var tilfreds med at Undervisningsbygg for totalprosjektene Linderud og Rommen hadde etablert et tilfredsstillende grunnlag for styring, og at styringen i byggefasen i all hovedsak var tilfredsstillende. Byrådsavdelingen merket seg de forholdene som Kommunerevisjonen påpekte vedrørende rehabiliteringsprosjektet på Den franske skole og ville ta dette opp med Undervisningsbygg. Byrådsavdelingen merket seg videre og var enig i Kommunerevisjonens anbefalinger. Byrådsavdelingen meldte også at den planla å gjennomgå prosjektrapporten og de anbefalte tiltakene med Undervisningsbygg på første prosjektoppfølgingsmøte etter sommeren.

Politisk behandling av rapporten

Rapporten ble behandlet av kontrollutvalget 15.06.2010 (sak 52) og utvalget fattet enstemmig følgende vedtak:

Kontrollutvalget har ved behandling av rapport 12/2010 *Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF* merket seg at de to største investeringsprosjektene i undersøkelsen var underlagt tilfredsstillende økonomisk styring, mens et mindre rehabiliteringsprosjekt ikke var underlagt tilstrekkelig god økonomisk styring. Kontrollutvalget har videre merket seg at foretaket etter mislighetssakene i 2005-2006 har lagt ned mye arbeid for å bedre foretakets rutiner, prosedyrer og praksis på investeringsområdet. Kontrollutvalget konstaterer at Undervisningsbygg har vurdert og vil iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens anbefalinger, og at Byrådsavdeling for finans og næring planlegger å gjennomgå prosjektrapporten og de anbefalte tiltakene med Undervisningsbygg.

Kontrollutvalget tar for øvrig rapporten til orientering.

Saken oversendes finanskomiteen.

Finanskomiteen behandlet saken i møte 18.08.2010 (sak 92) og fattet vedtak i tråd med kontrollutvalgets vedtak. Saken ble ferdigbehandlet i komiteen.

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2012

Formålet med oppfølgingsundersøkelsen har vært å undersøke om Undervisningsbygg Oslo KF har fulgt opp kontrollutvalgets og finanskomiteens vedtak, og iverksatt relevante tiltak på grunnlag av anbefalingene i rapporten. Datagrunnlaget i oppfølgingsundersøkelsen ble innhentet ved brev til Undervisningsbygg Oslo KF og byråden for kultur og næring hvor det ble stilt spørsmål om status og dokumentasjon for iverksetting av tiltak. Kommunerevisjonen mottok svar fra Undervisningsbygg Oslo KF og Byrådsavdeling for kultur og næring i brev av henholdsvis 11.10.2012 og 29.10.2012.

Status for Undervisningsbygg Oslo KF sin gjennomføring av tiltak

I sitt svar redegjorde Undervisningsbygg Oslo KF for gjennomførte tiltak for å imøtekomme anbefalingene i rapport 12/2010:

1. Ved etablering av ny prosjektavdeling i Undervisningsbygg, med både prosjektutviklings- og gjennomføringskompetanse, er det oppnådd bedre bruk av den samlede kompetansen. Prosjektene blir derfor i større grad forankret på riktige forutsetninger og realistiske rammer fra start. Av kontrollaktiviteter kan nevnes ekstern KS2 av forprosjektet i regi av byrådsavdelingen. I tillegg er det internt i prosjektavdelingen økt bevissthet på usikkerhetsstyring/risikostyring gjennom hele prosjektforløpet. Dette er beskrevet i interne rutiner, veiledninger og maler. Videre understreker Undervisningsbygg at seksjonslederne kontrollerer tilbudsbeskrivelsene før utsendelse. I tillegg bistår rådgivere i foretak gjennom kvalitetssikring av tilbudsgrunlaget.
2. Det blir utarbeidet et kontraktsstrateginotat som godkjennes av seksjonsleder som prosjektet sorterer under samt avdelingsdirektør. Dette gir en større sikkerhet ved valg av kontraktsstrategi og entreprisform i forhold til prosjektets mål, rammer og kritiske suksessfaktorer.
3. Etter en intern prosess våren 2011, med fokus på å finne en organisering som gir et mest mulig effektivt prosjektforløp, ble de to avdelingene utvikling og utbygging slått sammen til en prosjektavdeling fra og med 01.07.2011. Den nyetablerte prosjektavdelingen er organisert i syv seksjoner. En seksjon for prosjektutvikling og en for rådgivning, fem gjennomføringsseksjoner hvorav to med hovedfokus på rehabiliteringsprosjekter og tre med fokus på totalprosjekter.
4. Det er innarbeidet i dokumentet *PA-bok - Prosjektadministrative bestemmelser for prosjekterende og byggeledelse* at byggeleder skal rapportere skriftlig hver måned til prosjektleder. Det følger også en mal på byggeleders rapportering. Byggeleders månedsrapport skal bl.a. omhandle vurdering/kommentarer av entreprenørs månedsrapport.
5. Godkjenning av endringsmeldinger før arbeidet utføres tilstrebes, men som nevnt i brev av 01.06.2010 til Kommunerevisjonen, vil dette ikke være mulig eller gunstig for oss som byggherre i alle situasjoner. Det er utarbeidet en prosedyre for endringshåndtering i entreprisekontrakter. Prosedyren ble godkjent og trådte i kraft 22.02.2012. Denne prosedyren sikrer i all hovedsak at endringsmeldingen godkjennes før arbeidet utføres iht. flytskjema som fremgår i vedleggene "NS 8405 - veileder for endringshåndtering" og "NS 3431 - veileder for endringshåndtering".

Undervisningsbygg Oslo KF la fram dokumentasjon på PA-boken om administrative bestemmelser, prosedyre for endringshåndtering i entreprisekontrakter og organisasjonskart med oversikt bl.a. over den nye prosjektavdelingen og seksjonene for rehabiliteringsprosjekter.

Status for Byrådsavdeling for kultur og næring sin oppfølging av Undervisningsbygg Oslo KF

Byrådsavdelingen peker i sin tilbakemelding på at ansvaret for Undervisningsbygg Oslo KF har ligget under ulike byrådsavdelinger siden rapport 12/2010 ble utarbeidet, og viser videre til at hovedansvaret for investeringsprosjekter i eiendoms-foretakene er tillagt styrene og administrativ leder. Byrådsavdelingens oppgir at avdelingens oppfølging av Undervisningsbygg Oslo KF i første rekke er begrenset til tertialrapportene, og at investeringsprosjektene gjennomgås på de årlige foretaksmøtene. I tillegg har byrådsavdelingen valgt å be om de månedlige rapporter som forelegges styret.

Innholdet i måneds- og tertialrapportene er bl.a. annet en oppsummering av status for investeringsprosjektene, og med vedlegg som beskriver framdriften mer detaljert for hvert av prosjektene.

Byrådsavdelingen oppgir også at den har valgt å gjennomføre kontaktmøter med foretakene der framdriften i investeringsprosjektene tas opp, i tillegg til andre saker av betydning for driften av foretakene.

Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering har Undervisningsbygg Oslo KF iverksatt tiltak som er relevante i forhold til anbefalingene i rapport 12/2010.

Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2010 *Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF* viser at Undervisningsbygg Oslo KF har iverksatt relevante tiltak.

Kontrollutvalget tar for øvrig oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 12/2010 til orientering.

Saken sendes kultur- og utdanningskomiteen.

Med hilsen

Unn Helen Aarvold
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Utskrift av protokollen sendes:
Byråden for kultur og næring
Undervisningsbygg Oslo KF