



Kontrollutvalget

Dato: 13.09.2013

Deres ref:	Vår ref (saksnr.): 201300614-3 Revisjonsref:	Saksbeh: Arve Alstad Tlf.: 900 48043	Arkivkode 126.2.2
------------	--	---	----------------------

**OPPFØLGING ETTER RAPPORT 1/2011 PLANLEGGING, STYRING OG
OPPFØLGING AV INVESTERINGSPROSJEKTER I
ENERGIGJENVINNINGSETATEN**

Saken gjelder:

I tråd med kontrollutvalgets vedtak 29.01.2013 (sak 11) har Kommunerevisjonen gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 1/2011 *Planlegging, styring og oppfølging av investeringsprosjekter i Energigjenvinningsetaten*. Undersøkelsen faller inn under fokusområdet anskaffelser i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012 - 2016* som bystyret behandlet 13.06.2012 (sak 165).

EGE 2010 var en prosjektorganisasjon etablert av Energigjenvinningsetaten for å realisere Oslo kommunes målsetting om kretsløpbasert avfallshåndtering gjennom etablering av et utsorteringsanlegg for husholdningsavfall, et biogassanlegg for sortert matavfall og en tredje forbrenningslinje for restavfall. Prosjektorganisasjonen ble formelt avvirket 28.02.2012 og ansvaret for anleggene ble lagt inn i etatens ordinære linjeorganisasjon.

I denne oppfølgingsundersøkelsen er følgende problemstillinger undersøkt:

- Hva er status for *EGE 2010* m/delprosjekter: hva er fullført, hva gjenstår og hva har det kostet?
- Hvordan er kontrollutvalgets og bystyres vedtak ved behandling av rapport 1/2011 om viktigheten av å bruke undersøkelsen også i arbeidet med andre større investeringsprosjekter, fulgt opp av kommunen?

Som påpekt i rapport 1/2011 ble det foretatt mange endringer i *EGE2010*s rammebetingelser i prosjektperioden, herunder avklaring av lokaliseringsspørsmål og en fordobling av prosjektets økonomiske ramme. Oppfølgingsundersøkelsen tyder på at Energigjenvinningsetaten ligger an til å gjennomføre de tre delprosjektene i *EGE2010* innen justerte budsjetter og oppdaterte framdriftsplaner. Kommunerevisjonen bemerker at sluttrapport for utbygging av den tredje ovnslinjen ikke var ferdigstilt innen tre måneder etter ettårsbefaringen, som forutsatt i rundskriv 22/2006 (jf. byråds sak 1128/06).

Som svar på Kommunerevisjonens spørsmål om oppfølging av kontrollutvalgets og bystyrets vedtak ved behandling av rapport 1/2011 viste Byrådsavdeling for finans til prosjektet "*Gode investeringsprosesser i Oslo kommune*". Gjennom dette prosjektet er det utarbeidet en rekke dokumenter som søker å bidra til gode investeringsprosesser i kommunen. Flere av

dokumentene ble ferdigstilt etter Kommunerevisjonens rapport 1/2011 og omtaler bl.a. viktigheten av gode rutiner på områder som representerte vesentlige svakheter ved planlegging, styring og oppfølging av EGE 2010. Det understrekes at det ikke er foretatt en grundig gjennomgang av dokumentene i denne oppfølgingsundersøkelsen, og at undersøkelsen ikke har omfattet anvendelsen av dem i senere investeringsprosesser.

Saksframstilling:

1. EGE 2010 – status per august 2013

Kommunerevisjonen mottok brev fra Energigjenvinningsetaten av 11.06.2013 om status for delprosjektene i EGE 2010. Energigjenvinningsetaten skriver at EGE 2010 ble formelt avvirket som eget prosjekt 28.02.2012. Bakgrunnen for dette var at den tredje ovnslinjen og anleggene for utsortering var tilnærmet ferdige og satt i drift, mens biogassanlegget var tidlig i byggefasen. Ansvar for anleggene ble lagt i etatens ordinære linjeorganisasjon, men med biogassanlegget fortsatt organisert som et eget prosjekt.

Den tredje ovnslinjen ble satt i drift oktober 2011 og den siste delen av utsorteringsanleggene, linje C, hadde oppstart juni 2012. Etaten oppgir at biogassanlegget ble ferdigstilt 20.12.2012 og mottok det første matavfallet 22.01.2013. Etter garantitesting vil etaten etter planen overta anlegget 20.12.2013.

Etaten oppgir videre at framdriften var som planlagt for utsorteringsanlegget (linje A og B), mens den tredje ovnslinjen ble tre måneder forsinket grunnet at hovedleverandøren ble insolvent i oppstartsperioden og det tok noe tid før ny eiere kom på plass. Utsorteringslinje C ble ferdig i henhold til oppdatert framdriftsplan og biogassanlegget vil bli ferdig i henhold til oppdatert framdriftsplan, skriver etaten. Endring av framdriftsplaner var en konsekvens av politisk beslutninger om annen lokalisering av anleggene.

Tabell 1 EGE 2010, Bevilgning, regnskap per mai 2013 og forventet sluttkostnad (mill. kr.)

Prosjekt	Sum bevilget 2007	Sum bevilget 2008	Sum bevilget 2009	Sum bevilget 2010	Sum bevilget 2011	Sum bevilget 2012	Sum regnskap per mai 2013	Sum forventet forbrukt
Ny ovnslinje	850	1 355	1 655	1 665	1 665	1 665	1 661	1 665
Utsortering	200	389	430	430	510	510	488	510
Biogass	200	368	465	465	465	465	438	465
Totalt	1 250	2 112	2 560	2 560	2 640	2 640	2 587	2 640

Kilde: Energigjenvinningsetatens brev til Kommunerevisjonen av 11.06.2013 og Kommunerevisjonens rapport 1/2011.

Basert på opplysninger fra Energigjenvinningsetaten viser tabell 1 at de tre delprosjektene nå forventes å holde seg innenfor sine respektive justerte budsjetter. Økningene i bevilgningene i 2008 og 2009 ble det redegjort for i rapport 1/2011. Etaten oppga i sin uttalelse til rapport 1/2011 at de første økonomiske anslagene var basert på plassering i eksisterende bygninger og planlagt med en annen kapasitet enn senere løsninger. Budsjettet for 2009 ble endret på grunnlag av nye estimater som var basert på et kvalitetssikret forprosjekt og nye økonomiske analyser.

Kommunerevisjonen har foretatt et uttrekk i Agresso per august 2013 for prosjektene i EGE 2010. Utrekket viste at et samlet regnskap for de tre delprosjektene lå innenfor vedtatt justert budsjett på det tidspunktet.

I henhold til Oslo kommunes rundskriv 22/2006 *Avleggelse av sluttrapper for bygg- og anleggsprosjekter - etater, bydeler og foretak* (jf. byrådssak 1128/06), skal sluttrapper legges fram for byrådet innen tre måneder etter ettårsbefaringen. Det vil si at sluttrapper fra de tre delprosjektene i investeringsporteføljen *EGE2010* skal foreligge som følger:

- tredje ovnslinje: januar 2013
- utsorteringsanleggene: september 2013
- biogassanlegget: mars 2014

Det forelå per 01.09.2013 ingen sluttrapper fra de tre prosjektene. Energigjenvinnings-etaten oppgir at sluttrapport for tredje ovnslinje ble utsatt fordi sluttokumentasjonen fra leverandøren måtte gjennomgås på nytt, og at dette arbeidet først ble ferdig rett før sommerferien. Sluttrapport vil foreligge i oktober 2013. Etaten oppgir videre at sluttrapporteringen av utsorteringsanleggene også vil bli noe utsatt. Det skyldes forsinkelse i bygging av garderobes og arbeid med ny vekt på anlegget. Sluttrapport for utsorteringsanleggene vil foreligge i begynnelsen av 2014, mens sluttrapporten for biogassanlegget vil foreligge våren 2014.

2. Oppfølging av kontrollutvalgets og bystyrets vedtak

I den politiske behandlingen av rapport 1/2011 påpekte kontrollutvalget (sak 2/11) og bystyret (sak 46/11) blant annet

viktigheten av at Kommunerevisjonens undersøkelse også tas med i arbeidet med andre større investeringsprosjekter i Oslo kommune.

Kommunerevisjonen ba i brev av 29.05.2013 byråden for finans redegjøre for hvordan kontrollutvalgets og bystyrets vedtak er fulgt opp i arbeidet med forbedringer av større investeringsprosesser i Oslo kommune. I brev av 14.06.2013 peker Byrådsavdeling for finans på at det siden 2009 har vært gjennomført omfattende utviklings- og kompetansetiltak knyttet til investeringer i byrådsavdelinger og kommunale virksomheter. Formålet med prosjektet "*Gode investeringsprosesser i Oslo kommune*" var ifølge byrådsavdelingen å sikre prosesser og styringsgrunnlag gjennom en helhetlig metodikk og en definert beslutningsprosess.

Byrådsavdelingen viste til avdelingens intranettsider under *Prosjektstyring* der bl.a. følgende dokumenter er lagt ut:

- *Prinsipper for investeringsprosesser i Oslo kommune*. Dato 01.12.2011. Versjon 1.9.0 – Revisjon 2011.
- *Konseptvalgutredning (KVU) i Oslo kommune. Krav og veiledning*. Dato 24.11.2011.
- *Forprosjektfasen. Krav og veiledning til utforming av styringsdokument*. Dato 09.12.2011, versjon 0.9.0.
- *Kravspesifikasjon. Kvalitetssikringstjenester av investeringsprosjekter*. Dato 15.12.2011. Versjon 1.0.0

I tillegg ligger det på intranettsidene sluttrapper fra Holmenkollprosjektet, notat om byggherrens råd om gjennomføring av store prosjekter (januar 2012) og notat 1/2012 fra byråden for finans til byrådets organer om sluttrapportene.

Byrådsavdelingen skriver videre at i ett av hovedkapitlene i veilederen *Krav og veiledning til utforming av styringsdokument, "Prosjektstyring og oppfølging"*, beskrives hvordan strategier, organisering, roller og ansvar, og rutiner for styring skal dokumenteres. Hensikten med dokumentasjonskravet er å sikre en gjennomtenkt organisering av prosjektet, at

rapporteringsrutinene som etableres er hensiktsmessige, og at det er klart hvem som har ansvar for hva og med hvilke fullmakter. Ferdig utarbeidede styringsdokumenter skal kvalitetssikres før det foreslås kostnadsanslag og bevilgning.

Ifølge byrådsavdelingen er erfaringene som ble gjort i *EGE 2010* ivare tatt i kravene som stilles til utforming av styringsdokumentet. Kommunerevisjonens rapport 1/2011 om hvordan gjennomføringsfasen fungerte i *EGE 2010* er et relevant og nyttig bidrag til det videre arbeid med hvordan prosjekter bør følges opp i gjennomføringsfasen, skriver byrådsavdelingen.

Byrådsavdelingen opplyste videre at kompetansehevingstiltakene videreføres og videreutvikles i tråd med behovene i de enkelte virksomheter.

I hovedbudskapet i rapport 1/2011 påpekes det bl.a. at *EGE 2010* var et omfattende og komplisert nybyggingsprogram og at etaten hadde lagt ned mye arbeid for å planlegge, styre og følge opp investeringsvirksomheten. Videre heter det:

Kommunerevisjonen mener samtidig at noe uklare rolle- og fullmaktsforhold, manglende skriftlighet ved endringer i *EGE 2010*s prosjektomfang og økonomiske styringsrammer, samt uoversiktlig månedlig økonomirapportering representerer vesentlige svakheter ved planlegging, styring og oppfølging av *EGE 2010*.

En summarisk gjennomgang viser at prinsippnotatet og veilederen til utforming av styringsdokument bl.a. omtaler viktigheten av at det etableres klare roller, ansvars- og styringslinjer, og at det etableres rapporteringsordninger som gir konsistent rapportering om bl.a. økonomi, avvik og/eller endringer.

3. Kommunerevisjonens vurdering

Basert på opplysninger fra Energigjenvinningsetaten og kontroll i kommunens regnskapssystem Agresso, synes de tre delprosjektene i investeringsporteføljen *EGE 2010* å bli gjennomført innenfor sine justerte budsjetter og oppdaterte framdriftsplaner.

Sluttrapport for utbyggingen av den tredje ovnslinjen foreligger ikke per 01.09.2013. I henhold til bestemmelser i kommunens rundskriv 22/2006 skulle sluttrapporten ha foreligget i januar 2013. Etaten oppgir forsinkelser i prosjektene som årsaker til at sluttrapporter for den tredje ovnslinjen og utsorteringsanlegget er utsatt.

Gjennom prosjektet "*Gode investeringsprosesser i Oslo kommune*" er det utarbeidet en rekke dokumenter som søker å tilrettelegge for gode investeringsprosesser i kommunen. Flere av dokumentene ble ferdigstilt etter Kommunerevisjonens rapport 1/2011 og omtaler bl.a. viktigheten av tydelige og gode rutiner på områder som representerte vesentlige svakheter ved planlegging, styring og oppfølging av *EGE 2010*. Det understrekes at det ikke er foretatt en grundig gjennomgang av dokumentene i denne oppfølgingsundersøkelsen, og at undersøkelsen ikke har omfattet anvendelsen av dem i senere investeringsprosesser.

Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:

Kontrollutvalget merker seg at oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 1/2011 *Planlegging, styring og oppfølging av investeringsprosjekter i Energigjenvinningsetaten* viser at de tre delprosjektene i investeringsporteføljen *EGE2010* – utsorteringsanlegget for husholdningsavfall på Haraldrud, den tredje forbrenningslinjen for restavfall på Klemetsrud og biogassanlegget for sortert matavfall på Nes i Akershus – ligger an til å bli slutført innenfor sine justerte budsjetter og oppdaterte framdriftsplaner.

Kontrollutvalget merker seg at det gjennom prosjektet *Gode investeringsprosesser i Oslo kommune* har vært arbeidet med flere utviklings- og kompetansetiltak for å tilrettelegge for gode investeringsprosesser i kommunens virksomheter de siste årene.

Kontrollutvalget tar for øvrig oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 1/2011 til orientering.

Saken sendes samferdsels- og miljøkomiteen.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor

Randi Blystad
ass. avdelingsdirektør

Utskrift av protokollen sendes:
Byråden for finans
Byråden for miljø og samferdsel
Energigjenvinningsetaten