



Kontrollutvalget

Dato: 15.08.2014

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):  
201400462-6  
Revisjonsref:

Saksbeh:  
Arve Alstad  
Tlf.:  
916 79 933

Arkivkode  
126.2.2

## **OPPFØLGING ETTER RAPPORT 6/2012 PLANLEGGING AV INVESTERINGSPROSJEKTER I VANN- OG AVLØPSETATEN**

### **Saken gjelder:**

I tråd med kontrollutvalgets vedtak 28.01.2014 (sak 6) har Kommunerevisjonen gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 6/2012 *Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten*. Undersøkelsen faller inn under fokusområdet virksomhetsstyring og investeringskontroll i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* som bystyret behandlet 13.06.2012 (sak 165).

Oppfølgingsundersøkelsen har vært rettet mot byråden for miljø og samferdsel og Vann- og avløpsetaten. Kommunerevisjonen har undersøkt status for tiltakene Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Vann- og avløpsetaten varslet i rapport 6/2012.

Undersøkelsen i 2012 viste at det forelå beskrivelser av investeringsprosjektenes overordnede rammer, prosjektstrategier, og at det var langt på vei etablert prosjektstyringsbasis i tråd med revisjonskriteriene. Kommunerevisjonen påpekte samtidig svakheter knyttet til tids- og milepælsplaner, og at det var mangler ved planer for og dokumentasjon av intern kvalitetssikring. Kommunerevisjonen anbefalte etaten å sikre at styringsdokumentene inneholdt informasjon i tråd kommunens føringer på området og at styringsdokumentene ble oppdatert ved endringer, herunder oppdatering av kostnadsanslag.

Vann- og avløpsetaten skrev i sin tilbakemelding at den var enig i Kommunerevisjonens konklusjon og ville følge de anbefalingene som ble gitt i rapporten. Etaten opplyste at den var i gang med å utarbeide et helhetlig system for arkivering av dokumentasjon, og at dette var i implementeringsfasen i mars 2012. Etaten opplyste videre at den ville implementere rutiner for oppdatering av styringsdokumenter i løpet av våren 2012.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel skrev i sin tilbakemelding at Kommunerevisjonens anbefalinger ville bli gjenstand for drøfting og oppfølging gjennom løpende kommunikasjon og etatsstyringsmøter.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at både byrådsavdelingen og etaten hadde iverksatt flere av tiltakene som ble meldt etter Kommunerevisjonens rapport 6/2012. Etaten og byrådsavdelingen opplyste at etaten med var i ferd med å implementere et

prosjektstyringssystem og at dette skal være i tråd med kommunens føringer på investeringsområdet når det gjelder store investeringsprosjekter.

Byrådsavdelingen viste i sin tilbakemelding til at etaten ble fulgt opp i henhold til Oslo kommunes krav til gode investeringsprosesser. I tildelingsbrevet ble det stilt krav til etaten vedrørende budsjettammer, rapportering og sertifisering av prosjektledere. I tillegg viste byrådsavdelingen til etablering av eiermøter i forbindelse med større prosjekter, og at det her skal gjennomføres statusmøter hvert kvartal.

Etaten opplyste at investeringsprosessen for store prosjekter i hovedsak var implementert. Noen av elementene i styringssystemet var ennå ikke implementert. Dette gjaldt beskrivelser av forholdet mellom operativ bestiller og operativ utfører. For mellomstore og små prosjekter var det laget en implementeringsplan for arbeidsprosessene, det var tatt i bruk konseptvalgutredninger og styringsdokumenter, men også her gjensto det noe arbeid med styringsdokumenter og intern kvalitetssikring av dokumentasjonen.

### **Saksframstilling:**

#### **1. Kommunerevisjonens undersøkelse i 2012**

I undersøkelsen vurderte Kommunerevisjonen beslutningsgrunnlaget dokumentert i styringsdokumentene i fire utvalgte investeringsprosjekter. Undersøkelsen omfattet følgende prosjekter: Vettakollen høydebasseng, tetting av Majorstutunellen, samt to mindre investeringsprosjekter vedrørende rehabilitering av ledningsnett avløp i to ulike vassdrag (Akerselva og Alna). Kostnadsrammen for disse fire utgjorde hhv. 322, 117, 13 og 7,5 millioner kroner.

Det forelå en beskrivelse av prosjektenes overordnede rammer, det var etablert prosjektstrategi og det var langt på vei etablert prosjektstyringsbasis i tråd med revisjonskriteriene i de fire utvalgte prosjektene.

Kommunerevisjonen påpekte samtidig noen svakheter, bl.a.:

- Tids- og milepælsplan i Vettakoll- og Majorstuprosjektene var ikke spesifisert i tråd med prosjektenes arbeidspakker.
- Tids- og milepælsplan i Vettakollprosjektets styringsdokument var ikke oppdatert om ett års utsettelse av byggestart.
- Vettakollprosjektet hadde ikke utarbeidet plan for intern kvalitetssikring av eget arbeid
- Det forelå ikke dokumentasjon på at Høyenhallprosjektet var underlagt tilstrekkelig intern kvalitetssikring.

#### Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefalte Vann- og avløpsetaten å iverksette tiltak som kunne sikre at

- styringsdokumentene inneholdt informasjon i tråd med kommunens føringer på området
- styringsdokumentene ble oppdatert når det skjedde endringer på områder som var omhandlet i dokumentet, herunder at dokumentene inneholdt oppdaterte kostnadsanslag

#### Uttalelser til rapport 6/2012 og varslede tiltak

Rapporten ble sendt Vann- og avløpsetaten for uttalelse. Den ble også sendt byråden for miljø og samferdsel til orientering med mulighet for å avgi uttalelse. Byrådsavdelingen ville ta Kommunerevisjonens anbefalinger opp med Vann- og avløpsetaten og følge dem opp fremover i forbindelse med etablering av nye prosjekter.

Vann- og avløpsetaten uttalte at rapporten etter etatens mening bekreftet at etaten var på riktig vei. Samtidig så etaten at det var rom for forbedring og videreutvikling på området, og ville bestrebe seg på å følge Kommunerevisjonens anbefalinger. Etaten meldte at den blant annet ville igangsette rutiner for oppdatering av styringsdokumentene og etablere et helhetlig system for arkivering.

### Politisk behandling av rapporten

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 27.03.2012 (sak 25) og vedtok følgende:

Kommunerevisjonens rapport 6/2012 Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten viser at de fire undersøkte investeringsprosjektene langt på vei var planlagt i tråd med kommunens føringer på området. Samtidig viser rapporten at det var rom for forbedring på enkelte områder.

Kontrollutvalget merker seg at Kommunerevisjonen anbefaler Vann- og avløpsetaten å sikre at prosjektenes styringsdokument inneholder informasjon i tråd med kommunens føringer på området, og at dokumentet oppdateres ved endringer. Kontrollutvalget merker seg videre at Vann- og avløpsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel vil følge opp disse anbefalingene.

Kontrollutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens rapport 6/2012 til orientering.

Saken sendes samferdsels- og miljøkomiteen.

Samferdsels- og miljøkomiteen behandlet saken i møtet 09.05.2012 (sak 38) og fattet likelydende vedtak. Saken ble avsluttet i komiteen.

## **2. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2014**

Problemstillingen i oppfølgingsundersøkelsen har vært:

- Har Vann- og avløpsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel fulgt opp tiltakene som ble varslet etter rapport 6/2012 *Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten?*

Kommunerevisjonen startet oppfølgingsundersøkelsen ved utsendelse av brev til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Vann- og avløpsetaten 06.05.2014. Byrådsavdelingen svarte i brev av 22.05.2014 og Vann- og avløpsetaten i brev av 06.06.2014. Etatens brev var vedlagt følgende dokumentasjon:

- Notat: Oppfølging rapport 06-2012
- Presentasjon av arbeidsprosessen "Planlegge og bestille anlegg"
- Presentasjon av arbeidsprosessen "Fornye og bygge anlegg"
- Rapportering (ISY) om økonomi og framdrift
- Styringsdokument prosjektet Skullerud-Enebakkveien
- Mandat: Prosjekt oppfølging av internkontroll kontraktsforvaltning
- Sertifisering av prosjektleder i VAV

Faktabeskrivelsen er i det følgende basert på skriftlige redegjørelser og oversendt dokumentasjon fra etatens arbeid med investeringsprosjekter.

### **2.1 Byrådsavdeling for miljø og samferdsels oppfølging etter rapport 6/2012**

Byrådsavdelingen viste i brev av 22.05.2014 til at etaten hadde etablert en omfattende prosjektorganisasjon og at etaten var i ferd med å innarbeide sitt prosjektstyringssystem i etatens styringssystem - AKVA. Byrådsavdelingen oppga videre at etatens prosjektmodell var

etablert i henhold til Oslo kommunes krav til investeringsprosesser, og at all kvalitetssikring av investeringsprosjekter i etaten og byrådsavdelingen foregikk i henhold til denne.

Byrådsavdelingen viste videre til at det ble stilt generelle krav til oppfølging av investeringsprosessene i etatens tildelingsbrev. Blant annet ble det i brevet for 2014 stilt krav om at alle investeringsprosjektene skulle dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Det ble også stilt krav til etatens prosjektgjennomføringskompetanse, blant annet gjennom sertifiseringsordninger. Byrådsavdelingen oppga videre at det var stilt krav om tertialrapportering for alle investeringsprosjekter. For oppfølging av spesielt store investeringsprosjekter hadde byrådsavdelingen stilt krav om månedlige statusrapporter, eksempelvis i prosjektet Midgardsormen. I tillegg var det nylig etablert et styringsforum, det vil si et eiermøte mellom ledelsen i etaten og byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen oppga at det ville avholdes kvartalsvise møter, og at det pågikk en vurdering av hvilke prosjekter som skulle omfattes av forumet.

## **2.2 Vann- og avløpsetatens oppfølging etter rapport 6/2012**

Etaten viste i brevet til at den har fulgt kommunens investeringsprinsipper slik de er formulert i prinsippnotatet av 01.12.2011; *Prinsipper for investeringsprosesser i Oslo kommune og Instruks for beslutningsprosesser i investeringsprosjekter* som byrådet vedtok 24.04.2014 (sak 1038). Det vil si at alle store prosjekter omfattes av en konseptvalgutredning etter bestilling, utarbeidelse av forprosjekt og styringsdokument. Etaten viste også til at det har blitt gjennomført ekstern kvalitetssikring som forutsatt.

Etaten meldte om ett avvik fra de sentrale føringene når det gjaldt store investeringsprosjekter. Dette gjaldt beskrivelser av forholdet internt i etaten mellom operativ bestiller og operativ utfører. Oppgavene har blitt utført, men ikke med den differensiering som det legges opp til i de sentrale føringene, skriver etaten. Dette ble begrunnet med at etaten ikke hadde fått tilpasset sin kompetanse og kapasitet til å utføre oppgavene som skissert i de førende dokumentene, men etaten skrev at dette ville komme på plass etter hvert.

Etaten skrev videre at styringsdokumentet skal oppdateres ved større og viktige endringer. Endringene initieres av prosjektleder og vedtas av styringsgruppen for prosjektet. Ekstern kvalitetssikrer hadde, i forbindelse med ett av prosjektene, reist spørsmål ved denne praksisen. Etaten skrev at den ville ta dette spørsmålet opp med byrådsavdelingen i forbindelse med eiermøte.

I forbindelse med Kommunerevisjonens anbefaling om å sikre at styringsdokumentet inneholder oppdaterte kostnadsoverslag skriver etaten at justering av kostnadskalkyler bare vil skje ved større omfangsendringer i prosjektene. I slike tilfeller vil det bli gjennomført revisjon og oppdatering av forprosjekt med nye kostnadsanslag og ny ekstern kvalitetssikring. Uten større omfangsendringer i prosjektene var kostnadsanslagene fra tidligere kvalitetssikringer (KS1 og KS2), etter etatens vurdering, tilstrekkelige. Dette fordi vedtatte prosjektkostnader med tilhørende usikkerhetsavsetninger ga rom for visse typer uforutsette hendelser og lønns- og prisstigning. Samlet sett mente etaten å ha god kontroll med gjennomføringen av store prosjekter.

Når det gjaldt mellomstore og små prosjekter skrev etaten at det gjensto noe arbeid. Etaten hadde kommet i gang med utarbeidelse av konseptvalgutredninger for mindre prosjekter, innføring av styringsdokumenter og intern kvalitetssikring, men alt var ikke på plass ennå. Blant annet var ikke arbeidet knyttet til dokumentasjon i små prosjekter ferdigstilt.

Arbeidsprosessene for mellomstore og små prosjekter var beskrevet og det var laget en implementeringsplan for dette som, med støtte fra ekstern bistand, skulle iverksettes i løpet av 2014 og 2015. Etaten viste for øvrig til at dette arbeidet gikk parallelt med innføringen av etatens styringssystem AKVA, som har som formål å beskrive alle arbeidsprosesser i etaten, innenfor hver organisasjonsenhet og for den enkelte arbeidsoppgave.

Det var innført månedlige oppfølgingsmøter med alle prosjektledere og porteføljeansvarlige, samtidig som det ble rapportert månedlig på alle underprosjekter og prosjektporteføljer.

Vann- og avløpsetaten skrev videre om flere kompetansegivende aktiviteter som skal styrke arbeidet med investeringsprosjekter. Det gjaldt blant annet interne kompetansekurs, bruk av faggrupper, styrking av bemanningen innen økonomiområdet og innføring av et system for prosjektøkonomioppfølging (ISY) som skal bedre økonomistyringen. Etaten viste også til at den skal ta i bruk sertifisering av prosjektledere etter internasjonale standarder for å heve kompetansen innen prosjektgjennomføring. Etaten hadde videre etablert «Koordinatorakademiet»; en intern satsing for å gi forståelse og implementering av Byggherreforskriften hos alle i etaten som jobber med prosjektgjennomføring.

Det var også iverksatt et eget prosjekt for å styrke internkontrollen i etaten på kontraktområdet gjennom å lage et system for systematisk arbeid med kontraktforvaltning og -forbedring. Første fase for dette arbeidet er 2014.

### **3. Kommunerevisjonens oppsummering og samlede vurdering**

Oppfølgingsundersøkelsen viser at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde iverksatt tiltak for bedre oppfølging av Vann- og avløpsetatens investeringsvirksomhet, blant annet gjennom krav til sertifisering av prosjektledere, rapportering og etablering av eiermøter. Byrådsavdelingen og etaten opplyste videre at etatens prosjektstyringssystem ville være i tråd med kommunens føringer på investeringsområdet, men at ikke alle elementer i systemet var implementert ennå.

Vann- og avløpsetaten synes å ha iverksatt flere relevante tiltak etter Kommunerevisjonens rapport 6/2012, men etaten opplyste at det gjensto arbeid knyttet til beskrivelser av forholdet mellom etatens operative bestiller og operative utfører for store prosjekter. For små og mellomstore prosjekter gjensto noe arbeid med styringsdokumenter og intern kvalitetssikring av dokumentasjonen.

Etter Kommunerevisjonens vurdering viser oppfølgingsundersøkelsen at Vann- og avløpsetaten er kommet et stykke på vei i arbeidet med et prosjektstyringssystem for investeringsprosjekter, og merker seg at både etaten og byrådsavdelingen mener at dette systemet vil sikre ivaretagelse av kommunens føringer på investeringsområdet. Det er viktig at etaten fullfører dette arbeidet for å sikre at investeringsprosjekter, uavhengig av størrelse, planlegges i tråd med kommunens føringer på området.

*Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:*

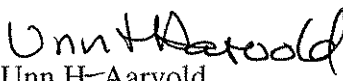
Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 6/2012 *Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten* viser at byrådsavdelingen og etaten har iverksatt flere relevante tiltak som oppfølging etter rapport 6/2012.


Oppfølgingsundersøkelsen viser at er Vann- og avløpsetaten er kommet et stykke på vei i arbeidet med et prosjektstyringssystem for investeringsprosjekter. Kontrollutvalget merker seg at både etaten og byrådsavdelingen mener at dette systemet vil sikre ivaretagelse av kommunens føringer på investeringsområdet, og vil understreke viktigheten av at etaten fullfører dette arbeidet for å sikre at etatens investeringsprosjekter, uavhengig av størrelse, planlegges i tråd med kommunens føringer på området.

Kontrollutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 6/2012 til orientering.

Saken sendes til samferdsels- og miljøkomiteen.

Med hilsen

  
Unn H. Aarvold  
kommunerevisor

  
Randi Blystad  
ass. avdelingsdirektør

Utskrift av protokoll sendes:  
Byråden for miljø og samferdsel  
Vann- og avløpsetaten