



# Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter

2020



## **Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo**

- Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser**
- Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV**
- Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018**
- Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS**
- Rapport 5/2019 Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG – Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF.**
- Rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole – Elektrikerfaget på Bjørnholt videregående skole og Helsearbeiderfaget på Nydalen videregående skole**
- Rapport 7/2019 Forvaltning av informasjon om kommunal eiendom**
- Rapport 8/2019 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten**
- Rapport 9/2019 Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter – Plan- og bygningsetaten**
- Rapport 10/2019 Vinterdrift av veinettet**
- Rapport 11/2019 Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF**
- Rapport 12/2019 Bydelenes frisklivsarbeid**
- Rapport 13/2019 Legemiddelhåndtering – Helseetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten**
- Rapport 14/2019 Ansettelse i kommunen**
- Rapport 15/2019 Kontraktsoppfølging i Vann og avløpsetaten**
- Rapport 16/2019 Medvirkning i reguleringsplaner**
- Rapport 17/2019 Eierskapskontroll Samfunnsansvar i konsern – Sporveien AS**

**For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se [www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)**

## Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Omsorgsbygg – kompetanse og kvalitet i oppfølgingen av byggeprosjekter*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29.01.2019 (sak 11) og tilhører området anskaffelser, kontraktsoppfølging og tiltak mot arbeidslivskriminalitet jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* av 22.06.2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt 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).

Prosjektet er gjennomført av Stig Eliassen, Eivind Bjørkås og Terje Grønli med sistnevnte som prosjektleder. Videre har vi fått bistand fra Multiconsult AS i gjennomføringen av undersøkelsen.

Vi vil takke Omsorgsbygg Oslo KF og Byrådsavdeling for næring og eierskap for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

23.01.2020



Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør



Terje Grønli  
seniorrådgiver



## Innhold

<b>Hovedbudskap .....</b>	<b>5</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Formål og problemstillinger .....	9
1.3 Avgrensninger.....	9
1.4 Revisjonskriterier.....	9
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	10
1.6 Rapportens oppbygning .....	10
<b>2. Presentasjon av byggeprosjektene i undersøkelsen og beskrivelse av utdanningsnivået i Omsorgsbygg .....</b>	<b>11</b>
2.1 Presentasjon av byggeprosjektene i undersøkelsen .....	11
2.2 Utdanningsnivå.....	12
2.3 Forklaring på begreper brukt i rapporten.....	14
<b>3. Rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet .....</b>	<b>15</b>
3.1 Revisjonskriterium.....	15
3.2 Kontrakt og detaljprosjektering .....	15
3.3 Endringshåndtering.....	16
3.4 Fravikshåndtering .....	21
3.5 Overtakelsen inkludert feil og mangler som ikke var oppdaget eller fulgt opp.....	27
3.6 Samhandling og erfaringsoverføring .....	32
<b>4. Oppfølging av reklamasjoner .....</b>	<b>35</b>
4.1 Revisjonskriterium.....	35
4.2 Faktabeskrivelse .....	35
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	38
<b>5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>39</b>
5.1 Konklusjoner.....	39
5.2 Anbefalinger .....	41
<b>6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering.....</b>	<b>42</b>
6.1 Byråden for næring og eierskap.....	42
6.2 Omsorgsbygg Oslo KF .....	42
<b>Referanser .....</b>	<b>45</b>
<b>Tabelloversikt .....</b>	<b>46</b>
<b>Vedlegg 1 Revisjonskriterier .....</b>	<b>47</b>
<b>Vedlegg 2 Metode .....</b>	<b>52</b>
<b>Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap .....</b>	<b>55</b>
<b>Vedlegg 4 Uttalelse fra Omsorgsbygg Oslo KF.....</b>	<b>58</b>



## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter i fire byggeprosjekter.

Samlet sett viser undersøkelsen at det var mangler på de fleste undersøkte områdene i Omsorgsbyggs oppfølging av byggeprosjektene. Det var mangelfull dokumentasjon knyttet til både endrings- og fravikshåndtering, særlig av vurderingene som ble gjort i saksbehandlingen. Det er eksempler der foretaket synes å ha betalt for mye eller blitt kompensert for lite. Når det gjelder feil og mangler som Omsorgsbygg behandlet som reklamasjoner, synes disse i all hovedsak å ha blitt fulgt opp med leverandør. Undersøkelsen viser imidlertid at det var feil og mangler som ikke var oppdaget eller fulgt opp av Omsorgsbygg.

Tidligere erfaringer, herunder brukererfaringer, ble i liten grad innhentet og brukt på en systematisk måte.

## Sammendrag

I byrådets årsberetning for 2018 kan man se at Omsorgsbygg Oslo KF hadde investert 1,4 milliarder kroner av et regulert budsjett på 2,3 milliarder kroner. Investeringssetterslepet i 2017 var på 1 394 millioner kroner. I *Byrådets forslag til budsjett 2020* går det fram at foretaket i økonomiplanperioden 2020–2023 skal investere brutto 12,3 milliarder kroner i ulike formålsbygg. I 2020 og 2021 er planlagte investeringer på henholdsvis 3,1 og 4,3 milliarder kroner. Investeringene omfatter barnehager, sykehjem, omsorgsboliger, storbylegevakt og ny hovedbrannstasjon. Mangelfull kontraktsoppfølging av store investeringsprosjekter kan medføre en rekke risikoer som sen levering, mangelfull funksjonalitet og kvalitet, budsjettoverskridelser og manglende eller mangelfulle tjenester til brukerne av kommunens tjenestetilbud.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstilling: Har Omsorgsbygg Oslo KF i kontraktsoppfølgingen sikret rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet, samt god oppfølging av reklamasjoner, i nærmere utvalgte bygg?

Kommunerevisjonen har undersøkt fire prosjekter, tre barnehageprosjekter og et sykehjemprosjekt: Gransletta barnehage, Lia barnehage, Marmorberget barnehage og Lindeberg sykehjem. Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra kommunens regelverk. Undersøkelsen bygger på dokumentgjennomgang, intervjuer og befaringer. Det har blitt gjennomført totalt 17 intervjuer med ansatte i Omsorgsbygg, brukere ansatt i Oslo kommune og representanter for foreldrenes arbeidsutvalg. Sentrale dokumenter har vært blant annet kontraktsdokumenter, endringsmeldinger, fraviksskjemaer og reklamasjoner. Kommunerevisjonen har leid inn konsulent for å få ekspertbistand til deler av undersøkelsens problemstilling, inkludert en befarings ved tre barnehager for å undersøke om barnehagene hadde feil og mangler som Omsorgsbygg ikke hadde oppdaget.

I det følgende presenteres de sentrale vurderingene i rapporten.

## ***Sentrale vurderinger***

### Kontrakt

Prosjektene kontrakter med vedlegg synes å ha vært et tilstrekkelig utgangspunkt for oppfølgingen av prosjektene.

### Endringshåndtering

Vurderingene som ble gjort i behandlingen av endringsmeldinger, kom i liten grad fram. Bedre dokumentasjon kunne etter Kommunerevisjonens vurdering bidratt til en mer etterprøvable behandling og sikret en bedre behandling av endringsmeldingene, særlig når endringene lå utenfor prosjektansvarligs fullmakt. Manglende dokumentasjon og etterprøvbarhet svekker muligheten for god internkontroll og øker risikoen for at feilvurderinger ikke fanges opp.

Det synes som det varierende i hvilken grad prosjektorganisasjonen godkjente forslag til endringer fra brukere, og om prosjektets økonomi var en viktig faktor i denne vurderingen. Etter Kommunerevisjonens vurdering vil en praksis der økonomien i det enkelte prosjekt er styrende for om brukerønsker etterkommes, kunne medføre at Omsorgsbyggs midler ikke benyttes effektivt. Dette fordi det ikke er vurdert hvorvidt økonomiske midler som brukes til å innfri brukerønsker i én barnehage, kunne gi større nytte i en annen barnehage.

Det var uklart om fullmaktsgrensene gjaldt når endringene resulterte i overføringer fra entreprenør til foretaket. De aktørene Kommunerevisjonen snakket med, var usikre på hva som var riktig framgangsmåte.

Kommunerevisjonen har sett flere endringsmeldinger der det kan synes som det ikke var en endring fra kontrakt. Hvilke vurderinger Omsorgsbygg gjorde da endringene ble behandlet, er som nevnt ikke dokumentert. For enkelte av endringene synes det imidlertid som at Omsorgsbygg ikke skulle tatt regningen, for eksempel der riveentreprenør ikke hadde gjort en tilstrekkelig jobb. Konsekvensen er i så fall at Omsorgsbygg har betalt mer enn nødvendig.

### Fravikshåndtering

Antallet godkjente fravik i gjennomføringsfasen i de undersøkte barnehageprosjektene synes høyt.<sup>1</sup> Kommunerevisjonens innleide konsulent pekte på en risiko for at omfanget av fravik i de undersøkte prosjektene kunne være i strid med lov om offentlige anskaffelser. Risikoen lå i at kravspesifikasjonen ble endret i en slik grad at det kunne være snakk om en annen leveranse enn den som hadde blitt kunngjort. Kommunerevisjonen har ikke vurdert om omfanget av fravik fra standard kravspesifikasjon er brudd på anskaffelsesregelverket, men Omsorgsbyggs praksis med stort omfang av fravik i gjennomføringsfasen har gitt risiko for at leveranser har blitt vesentlig endret.

Samme type fravik ble gitt i flere prosjekter. En konsekvens av dette er risiko for at enkelte leverandører som kjenner denne praksisen, når de leverer tilbud til Omsorgsbygg, regner med at de får innvilget søknad om fravik hvis de får oppdraget. Dette kan i så fall medføre at tilbyderne ikke konkurrerer på like vilkår. Det kan synes

---

<sup>1</sup> Et fravik oppstår i hovedsak når byggherren godkjenner søknad om å ikke følge krav i standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK), til forskjell fra endringer der det i hovedsak blir utført arbeid som kommer i tillegg til det som opprinnelig var avtalt.

som en årsak til det høye antallet godkjente fravik skyldes manglende kjennskap til bakgrunnen for kravet i standard kravspesifikasjon. Det gir i så fall risiko for at krav blir fraveket uten tilstrekkelig innsikt i konsekvensene.

Undersøkelsen viser at det var etablert en praksis der eiendomsansvarlig i hovedsak var den som godkjente fravikene når prosjektene var i gjennomføringsfasen. Siden kravene ble vedtatt av byrådet, burde byrådet etter Kommunerevisjonens vurdering ha godkjent fravikene. Det ville imidlertid medført praktiske problemer i form av forsinkelser når prosjektene var i gjennomføringsfasen. Når Omsorgsbygg selv har godkjent fravikene, er det etter Kommunerevisjonens vurdering uheldig at disse i hovedsak ble godkjent av saksbehandler på fjerde nivå i foretakets hierarki.

I tre av fire prosjekter var det betydelige mangler i den skriftlige saksbehandlingen av fravikene. Fraviksskjemaene var ufullstendig utfylt, og økonomiske konsekvenser i liten grad vurdert. Omsorgsbygg hadde ikke krevd økonomisk kompensasjon for noen av fravikene i noen av barnehageprosjektene. Etter Kommunerevisjonens vurdering framstår det klart at det var grunnlag for økonomisk kompensasjon, og kommunen har derfor trolig gått glipp av dette. Flere av de godkjente fravikene synes i hovedsak å ha vært i entreprenørens interesse, og Kommunerevisjonen reiser derfor spørsmål ved om disse fravikene burde vært godkjent, særlig når det ikke ble krevd økonomisk kompensasjon.

Samlet sett var det til dels betydelige mangler ved fravikshåndteringen, særlig i to av barnehageprosjektene.

Kommunerevisjonen merker seg at det var etablert en fraviksgruppe med den hensikt å bidra til en mer enhetlig fraviksbehandling som sikrer foretakets og kommunens interesser i større grad.

#### Overtakelsen

Undersøkelsen viser at det i stor grad var opp til den enkelte prosjektansvarlig hvordan overtakelsen skulle gjennomføres. Dette kan etter Kommunerevisjonens vurdering ha medført at overtakelser har vært mindre grundige enn de burde vært, og at Omsorgsbyggs praksis har variert på tvers av prosjekter. Befaringer avdekket at barnehagene hadde feil og mangler som ikke var avdekket eller fulgt opp, noe som har ført til at kommunen har mottatt bygg med lavere kvalitet enn avtalt.

#### Samhandling og erfaringsoverføring

Undersøkelsen viser at det var lite systematisert innhenting og bruk av erfaringer som ble gjort underveis i prosjektene, herunder brukererfaringer. Sluttrapportene Kommunerevisjonen har sett, inkluderte i liten grad erfaringer som ble gjort i prosjektene. Det synes som kontakten med de andre foretakene for å utveksle erfaringer var begrenset.

Undersøkelsen viser videre at prosjektansvarlige ser ut til å ha innhentet erfaringer fra kollegaer ved oppstart av prosjektet. Videre ble det i ett av prosjektene innhentet erfaringer fra entreprenør og fra brukersiden, som etter Kommunerevisjonens vurdering så ut til å gi nyttig informasjon.

Mangelfulle rutiner for å trekke lærdom av tidligere prosjekter gir risiko for at tidligere mangler eller svakheter i oppfølgingen av byggeprosjekter blir gjentatt i nye byggeprosjekter.

#### Oppfølging av feil og mangler avdekket i forbindelse med overtakelsen

Undersøkelsen tyder på at de fleste feil og mangler var fulgt opp. Det tok imidlertid for lang tid før alle feil og mangler var lukket, særlig for Lia og Marmorberget barnehage. Dette arbeidet var i stor grad delegert til innleid byggeleder og/eller prosjektleder.

#### Avdekking og oppfølging av feil og mangler avdekket etter overtakelsen

Omsorgsbygg hadde et IT-system der barnehagen kunne melde inn feil og mangler, og et IT-system der blant annet innklima kunne overvåkes. Undersøkelsen viser at innmeldte feil og mangler fra barnehagen i stor grad hadde blitt fulgt opp, og det ser ut til at det Omsorgsbygg vurderte til å være reklamasjoner, hadde blitt tatt opp med entreprenør.

Undersøkelsen viser imidlertid eksempler på feil og mangler som verken ble fanget opp ved overtakelsen eller meldt inn av brukere. Det var utfordringer med innklimaet ved en barnehage, og plater som skulle dekke grunnmuren, var løse på en annen. Kommunerevisjonen avdekket dette ved hjelp av Omsorgsbyggs overvåkingssystem for innklima og ved befaring. Disse forholdene kunne vært avdekket av Omsorgsbygg på et tidligere tidspunkt. Omsorgsbygg hadde blant annet ikke i tilstrekkelig grad benyttet foretakets IT-systemer til å følge opp feil og mangler i barnehagene etter overtakelsen.

#### ***Anbefalinger***

Kommunerevisjonen anbefaler Omsorgsbygg å

- forbedre systemet for endringshåndtering med sikte på å legge til rette for enhetlig praksis på tvers av prosjektene og økt dokumentasjon av vurderinger som gjøres i den forbindelse
- forbedre systemet for fravikshåndtering med sikte på å redusere antall fravik i gjennomføringen, dokumentere saksbehandlingen, i større grad avklare hvem som skal godkjenne fravik i prosjektenes gjennomføringsfase og sørge for at foretaket mottar økonomisk kompensasjon der det har krav på det
- i større grad innhente og ta i bruk erfaringer fra tidligere prosjekter, herunder brukererfaringer
- iverksette tiltak for å sikre at feil og mangler i større grad blir avdekket og fulgt opp

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for næring og eierskap å følge opp at det iverksettes tiltak som gir tilstrekkelige forbedringer.

#### ***Uttalelser til rapporten***

Det er mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for næring og eierskap, styret i Omsorgsbygg og Omsorgsbygg. I uttalelsene blir det varslet tiltak som Kommunerevisjonen vurderer som relevante, men ikke dekkende gitt anbefalingene i rapporten. Når det gjelder varslet tiltak knyttet til fravikshåndtering, viser Kommunerevisjonen til anbefalingen om tiltak for bedre å avklare hvem som skal godkjenne fravik i prosjektenes gjennomføringsfase og sørge for at foretaket mottar økonomisk kompensasjon der det har krav på det. Det er redegjort nærmere for uttalelsene og Kommunerevisjonens vurdering av disse i rapportens kapittel 6, og uttalelsene ligger i sin helhet som vedlegg 3 og 4 til rapporten.

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

I byrådets årsberetning for 2018 kan man se at Omsorgsbygg Oslo KF hadde investert 1,4 milliarder kroner av et regulert budsjett på 2,3 milliarder kroner.

Investeringssetterslepet i 2017 var på 1 394 millioner kroner. I *Byrådets forslag til budsjett 2020* går det fram at foretaket i økonomiplanperioden 2020–2023 skal investere brutto 12,3 milliarder kroner i ulike formålsbygg. I 2020 og 2021 er planlagte investeringer på henholdsvis 3,1 og 4,3 milliarder kroner. Investeringene omfatter barnehager, sykehjem, omsorgsboliger, storbylegevakt og ny hovedbrannstasjon.

Mangelfull kontraktsoppfølging av store investeringsprosjekter kan medføre forsinket levering, mangelfull funksjonalitet og kvalitet, budsjettoverskridelser og manglende eller mangelfulle tjenester til brukerne av kommunens tjenestetilbud.

I Kommunerevisjonens rapport 18/2018 *Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg* ble det pekt på blant annet svakheter og mangler ved foretakets bruk av Oslo kommunes regime for kvalitetssikring av investeringsprosjekter (KS2) og ved oppdatering av prognoser for sluttkostnader. Det ble også vist til varierende bruk av prosjektøkonomer. I denne undersøkelsen har vi i større grad undersøkt kapasitet og kompetanse i kontraktsoppfølgingen.

### 1.2 Formål og problemstillinger

Undersøkelsens problemstilling har vært følgende:

- Har Omsorgsbygg Oslo KF i kontraktsoppfølgingen sikret rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet, samt god oppfølging av reklamasjoner, i nærmere utvalgte bygg?

### 1.3 Avgrensninger

Kommunerevisjonen har ikke undersøkt Omsorgsbyggs samlede oppfølging av byggeprosjekter, men sett på utvalgte områder ut fra våre risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Vi har ikke vurdert enkeltpersoners kompetanse.

### 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra kommunens eget regelverk:

- *Instruks for virksomhetsstyring*
- Byrådssak 1104/17 *Anskaffelsesstrategi for Oslo kommune*
- Byrådssak 1076/2015 *Standard kravspesifikasjoner for formålsbygg*
- *Oslo kommunes veileder for anskaffelser*
- *Juridiske standarder for bygg og anlegg*
- *Forskrift om tekniske krav til byggverk*
- *Oslo kommunes standard kontraktsvilkår*
- Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune*
- *Mål- og resultatstyring i Oslo kommune.*
- *Veileder for risikostyring i Oslo kommune*

- Direktoratet for forvaltning og IKTs *Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser*

Revisjonskriteriene presenteres i kapittel 3 og 4. Det er en mer utfyllende beskrivelse av kriteriene og utledningen av disse i vedlegg 1.

### **1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring**

Undersøkelsen bygger på dokumentgjennomgang, intervjuer og befaringer. Det har blitt gjennomført totalt 17 intervjuer med ansatte i Omsorgsbygg, brukere ansatt i Oslo kommune og representanter for foreldrenes arbeidsutvalg (FAU). Blant brukerne som ble intervjuet, var styrene fra de undersøkte barnehagene og en representant fra Sykehjemsetaten med en sentral rolle i etatens arbeid med byggingen av det undersøkte sykehjemmet. Sentrale dokumenter har vært blant annet kontraktsdokumenter, endringsmeldinger, fraviksskjemaer og reklamasjoner. Kommunerevisjonen har leid inn konsulent for å få ekspertbistand på deler av undersøkelsens problemstilling, inkludert en befaring på tre barnehager for å undersøke om barnehagene hadde feil og mangler som Omsorgsbygg ikke hadde oppdaget.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk fra mai 2019 til oktober 2019.

En mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden er presentert i rapportens vedlegg 2.

### **1.6 Rapportens oppbygning**

I kapittel 2 gir vi en kortfattet beskrivelse av de undersøkte byggeprosjektene og en sammenligning av utdanningsnivået i Omsorgsbyggs utbyggingsavdeling med utdanningsnivået i prosjektavdelingen i Undervisningsbygg samt en forklaring på faguttrykk som blir brukt i rapporten.

I kapittel 3 blir foretakets praksis knyttet til å sikre rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet gjennom kontraktsoppfølgingen undersøkt. I kapittel 4 undersøkes foretakets praksis knyttet til oppfølging av feil og mangler som ble oppdaget i forbindelse med og etter overtakelse. Dette kapitlet omfatter kun de undersøkte barnehagene, da det undersøkte sykehjemmet ikke var ferdigbygd, og derfor ikke overtatt av Omsorgsbygg, på undersøkelsestidspunktet. I kapittel 5 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 6 er vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten presentert, og våre vurderinger av uttalelsene. Uttalelsene fra henholdsvis Omsorgsbygg og byråden for næring og eierskap følger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

## **2. Presentasjon av byggeprosjektene i undersøkelsen og beskrivelse av utdanningsnivået i Omsorgsbygg**

I dette kapittelet presenterer vi først kortfattet de undersøkte byggeprosjektene, deretter sammenligner vi utdanningsnivåene i Omsorgsbyggs utbyggingsavdeling og prosjektavdelingen i Undervisningsbygg. Til slutt forklares faguttrykk som brukes i rapporten.

### **2.1 Presentasjon av byggeprosjektene i undersøkelsen**

#### **2.1.1 Gransletta barnehage**

Gransletta barnehage er en barnehage med åtte avdelinger som ligger i bydel Alna. Ifølge kommunens hjemmesider er det rundt 110 barn i barnehagen og inneareal per barn er 5 kvadratmeter.

Prognosen for sluttkostnaden var ifølge månedsrapport for september 2019 på 80,3 millioner kroner, noe som var 1,7 millioner kroner under styringsrammen. Barnehagen ble overlevert til Omsorgsbygg i juli 2019, tre måneder senere enn planlagt. Kravet fra bestiller var imidlertid at barnehagen skulle ferdigstilles til hovedopptaket i 2019, og det ble overholdt.

Byggingen ble gjennomført som en totalentreprise med løsningsforslag. Det innebar at tilbyderne leverte inn tilbud der de hadde tegnet barnehagen, inkludert rombeskrivelser og hvordan barnehagen skulle ligge i terrenget. Omsorgsbygg engasjerte ifølge styringsdokumentet ekstern prosjektleder, og samme person var også oppført som byggeleder. Ifølge Omsorgsbygg ivaretok han deler av byggelederoppavene med bakgrunn i blant annet størrelsen på prosjektet og kontraktstrategien hvor entrepriseformen totalentreprise med løsningsforslag var valgt.

#### **2.1.2 Lia barnehage**

Lia barnehage er en barnehage med ti avdelinger som ligger i bydel Alna. Ifølge kommunens hjemmesider er det rundt 130 barn i barnehagen, og inneareal per barn er 5,9 kvadratmeter.

Kostnadene for bygging av barnehagen var ifølge sluttrapporten på 86,7 millioner kroner, noe som var 10,8 millioner kroner under prosjektets styringsramme. Barnehagen ble overlevert til Omsorgsbygg i november 2017, noe som var om lag en måned før plan. Tidligere leveranse enn planlagt hadde sammenheng med en endring underveis i prosjektet.

Byggingen ble gjennomført som en totalentreprise med løsningsforslag tilsvarende som for Gransletta barnehage.

#### **2.1.3 Marmorberget barnehage**

Marmorberget barnehage er en barnehage med seks avdelinger som ligger i bydel Nordstrand. Ifølge kommunens hjemmesider er det rundt 80 barn i barnehagen, og inneareal per barn er 8 kvadratmeter.

Kostnadene for bygging av barnehagen var ifølge sluttrapporten 70,8 millioner kroner, noe som var 10,8 millioner kroner over prosjektets styringsramme. Barnehagen hadde

en byggetid på ett år og ble overlevert til Omsorgsbygg i oktober 2018, noe som var ti måneder etter prosjektmålet for tid.

Byggingen ble gjennomført som en totalentreprise med løsningsforslag, tilsvarende som for Gransletta og Lia barnehager.

#### 2.1.4 Lindeberg sykehjem

Lindeberg sykehjem er per oktober 2019 fremdeles under bygging. Sykehjemmet er planlagt med 144 døgnplasser fordelt på seks etasjer. Bygget er planlagt ferdig i løpet av 2020 og har en kostnadsramme på 817,8 millioner kroner. I Omsorgsbyggs styresak 114/2019 kommer det fram at prosjektet er på plan både når det gjelder tid, kostnad og kvalitet.

Lindeberg sykehjem blir gjennomført som en totalentreprise med samspill. Det betyr at det først var en samspillfase mellom totalentreprenør, Omsorgsbygg og brukersiden, der sykehjemmet ble tegnet og planlagt.

## 2.2 Utdanningsnivå

Kommunerevisjonen har gjennomgått lister over utdanningen til ansatte i utbyggingsavdelingen i Omsorgsbygg og sammenliknet med utdanningen til ansatte i prosjektavdelingen i Undervisningsbygg. Omsorgsbygg og Undervisningsbygg har kvalitetssikret listene og fylt ut for personene som Kommunerevisjonen ikke hadde tilgang til informasjon om.

Tabell 1 viser utdanningsnivået i utbyggingsavdelingen i Omsorgsbygg, mens tabell 2 viser utdanningsnivået i prosjektavdelingen i Undervisningsbygg.

**Tabell 1 Utdanningsnivå i Omsorgsbygg**

Utdanningsnivå	Antall personer	Andel av avdeling
Sivilingeniør eller tilsvarende	6	20 prosent
Ingeniør, treårig	8	27 prosent
Annen utdanning på masternivå	7	23 prosent
Annet	9	30 prosent

Note: Kilden til tabellen er kommunens HR-system og opplysninger fra Omsorgsbygg.

**Tabell 2 Utdanningsnivå i Undervisningsbygg**

Utdanningsnivå	Antall personer	Andel av avdeling
Sivilingeniør eller tilsvarende	26	33 prosent
Ingeniør, treårig	23	29 prosent
Annen utdanning på masternivå	16	20 prosent
Annet	15	19 prosent

Note: Kilden til tabellen er kommunens HR-system og opplysninger fra Undervisningsbygg.

Tabell 1 og 2 viser at andelen sivilingeniører og ingeniører var høyere i Undervisningsbygg enn i Omsorgsbygg. Fra juli 2019 fram til november 2019 var det ikke fast ansatt avdelingsdirektør for utbyggingsavdelingen i Omsorgsbygg, og oppgavene var fordelt mellom to assisterende utbyggingsdirektører. Disse hadde bakgrunn som henholdsvis sivilarkitekt og sivilingeniør. Omsorgsbygg pekte på at andelen med «annet» var høyere i en mindre administrasjon på grunn av støttefunksjoner.

Begge de fungerende avdelingsdirektørene mente at kompetanseprofilen til avdelingen var noe lav. Den ene viste til at prosjektlederfaget i større grad hadde blitt «en akademisk øvelse», for eksempel skriving av styringsdokument, budsjettforståelse etc. Der det før langt på vei var tilstrekkelig å ha håndverkererfaring, hadde utviklingen gjort at dette ikke lenger var nok, noe som hadde ført til at det var for få prosjektledere med høy kompetanse i avdelingen. En årsak til dette var, ifølge den fungerende avdelingsdirektøren, at det tidligere var en kultur i Omsorgsbygg for at alle skulle få prøve seg på alle typer oppgaver.

Når det gjelder sammenhengen mellom kompetansen i utbyggingsavdelingen og valg av entreprisform for byggeprosjektene, hadde ikke den etter fungerende avdelingsdirektør sitt syn vært veldig tydelig. Omsorgsbygg hadde den senere tiden i økende grad brukt samspillsformen, noe en av de fungerende avdelingsdirektørene anså som en svært krevende entreprisform.

Den fungerende avdelingsledelsen pekte også på til dels mangelfull kompetanse i avdelingen.

Som det framgår av tabellene ovenfor er det mer enn dobbelt så mange personer i prosjektavdelingen i Undervisningsbygg som i utbyggingsavdelingen i Omsorgsbygg. Dette kan ha sammenheng med omfanget av og størrelsen på byggeprosjektene i de to foretakene. Vi har ikke innhentet informasjon som ytterligere kan belyse størrelsesforskjellen på avdelingene.

## 2.3 Forklaring på begreper brukt i rapporten

I tabell 3 gis det forklaring på faguttrykk knyttet til oppfølging av byggeprosjekter.

**Tabell 3** *Forklaring av faguttrykk brukt i rapporten*

Begrep	Forklaring
Totalentreprise	Totalentreprise er et bygge- eller anleggsarbeid der entreprenøren i avtalen med byggherren påtar seg både prosjektering og utførelse.
Totalentreprise med løsningsforslag	Totalentreprise med løsningsforslag innebærer i denne undersøkelsen at totalentreprenøren leverer inn et komplett tilbud med løsningsforslag. Dette beskrives gjennom funksjonsplan, rombeskrivelse, arkitektonisk tegninger og skisser.
Totalentreprise med samspill	I en totalentreprise med samspill samarbeider byggherre, brukere, prosjekterende, entreprenører og eventuelt forvaltere i utvikling av prosjektet fra programmeringsfasen til et forprosjekt med målpris. Deretter skrives kontrakt på totalentreprisen.
Avvik	Avvik brukes om manglende samsvar mellom avtalt leveranse og faktisk leveranse. Det brukes også ved manglende samsvar mellom en beskrevet framgangsmåte i en rutine og den framgangsmåte som er brukt under utførelsen.
Fravik	Et fravik oppstår når byggherren godkjenner en søknad om å ikke følge krav i standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK). Et fravik kan også oppstå ved at det velges en alternativ preakseptert måte for å utføre et prosjekt og dokumentere oppfyllelse av krav. Fravik kan behandles før og etter at kontrakt med entreprenør er inngått.
Endring	En endring kan gå ut på at entreprenøren skal yte noe i tillegg til eller i stedet for det opprinnelig avtalte, at ytelsens karakter, kvalitet eller utførelse skal endres, eller at avtalte ytelser skal utgå. Endring innebærer ikke i seg selv at krav i kravspesifikasjonen ikke oppfylles.
FDV	Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsdokumentasjon (FDV-dokumentasjon) omfatter samlet teknisk dokumentasjon (tegninger, bruksanvisninger, HMS-datablader, materialdokumentasjon, vedlikeholdsrutiner osv.) som er nødvendig for sluttbrukers forvaltning, drift og vedlikehold av bygget.

Note: Forklaringene er kvalitetssikret av Omsorgsbygg.

### 3. Rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet

#### 3.1 Revisjonskriterium

- Omsorgsbygg skal gjennom sin kontraktsoppfølging sikre rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet.

#### 3.2 Kontrakt og detaljprosjektering

##### 3.2.1 Faktabeskrivelse

###### *Kontrakt*

Alle fire prosjekter har vært gjennomført som totalentrepriser. De tre barnehageprosjektene ble utført som totalentrepriser med løsningsforslag, mens Lindeberg sykehjem ble utført som totalentreprise med samspill.

For samtlige bygg ble det benyttet en ordinær totalentreprisekontrakt i henhold til NS 8407. Ifølge NS 8407 inngår følgende dokumenter i kontrakten:

- avtaledokumentet
- eventuelle referater eller skriftlig materiale fra oppklarende drøftelser eller forhandlinger avholdt etter at tilbudet ble inngitt, som er godkjent av begge parter
- totalentreprenørens tilbud
- skriftlige avklaringer og eventuelle referater eller skriftlig materiale fra befaringer eller konferanser avholdt før tilbudet ble inngitt
- tilbuds- eller konkurransegrunnlaget
- standarden NS 8407, som blant annet innebærer at kontraktsgjenstanden skal være i samsvar med lover og forskrifter og offentlige vedtak

Et av tilleggene i avtaledokumentet var standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK). SKOK beskriver mål og krav, herunder tekniske kvaliteter og funksjonskrav for eksempel til inneklima.

I brev av 28.10.2019 til Kommunerevisjonen skriver Byrådsavdeling for næring og eierskap at det er en grunnleggende forutsetning at alle eiendomsforetakene følger og legger til grunn SKOK for de formålsbygg hvor det er utarbeidet en slik spesifisering.

To av de undersøkte prosjektene, Lia og Marmorberget barnehage, hadde i byrådssak av 06.10.2016 (sak 1096) før oppstart fått innvilget fravik knyttet til kravet om luftutskiftning. For disse to prosjektene var kravet om luftutskiftning erstattet med en mer generell målformulering om at byggene skulle ha tilfredsstillende inneklima. Barnehagene skulle oppfylle alle krav i teknisk forskrift om inneklima, for eksempel CO<sub>2</sub>-innhold i lufta.

De prosjektansvarlige vi har snakket med, oppga at de oppfattet kontraktsdokumentene som et tilstrekkelig grunnlag for oppfølgingen av prosjektet, og flere sa at kontrakten ble brukt daglig i oppfølgingen av entreprenør.

Med unntak av en sak i klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) hadde det, ifølge Omsorgsbygg, ikke vært noen rettstvister under eller i etterkant av de fire prosjektene som Kommunerevisjonen har undersøkt.

### **Prosjektering**

Ifølge NS 8407 skal totalentreprenøren, dersom ikke annet er avtalt, sørge for all nødvendig prosjektering for å kunne levere kontraktsgjenstanden i samsvar med kontrakten. Dette innebærer at Omsorgsbygg ikke trenger å godkjenne prosjekteringen gjort i de fire prosjektene. Ifølge Omsorgsbygg ble prosjekteringen fulgt opp og løsninger diskutert med totalentreprenøren. Videre har prosjektansvarlig, ifølge foretaket, fulgt opp totalentreprenøren og har brukt fagressurser i Omsorgsbygg som diskusjonspartnere om løsningene som totalentreprenør har foreslått ville fungere i praksis.

#### **3.2.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Prosjektene kontrakter med vedlegg synes å ha vært et tilstrekkelig utgangspunkt for oppfølgingen av prosjektene.

### **3.3 Endringshåndtering**

#### **3.3.1 Faktabeskrivelse**

##### **Antall endringer**

Tabell 4 viser hvor mange endringer det var i de fire prosjektene.

**Tabell 4 Antall endringsmeldinger per august 2019**

<b>Prosjekt</b>	<b>Antall endringsmeldinger</b>
Gransletta	*4
Lia	39
Marmorberget	20
Lindeberg	**44

Note: Kilder er mottatte endringsmeldinger og -oversikter fra Omsorgsbygg. \*Kommunerevisjonen ble informert om at det kunne komme noen flere varsler om endringer på Gransletta barnehage på grunn av bestillinger i slutfasen av prosjekt, hvor man ikke rekker å varsle før sluttoppgjør. \*\*Lindeberg var pågående på undersøkelsestidspunktet, og antall endringsmeldinger er per første halvår 2019.

Gransletta var prosjektet med klart færrest endringsmeldinger, mens Lia var barnehagen med flest endringsmeldinger. Lindeberg hadde flest endringer, men var også det klart største prosjektet.

Ifølge en informant i Omsorgsbygg var kontraktstrategien som totalentreprenøren hadde valgt overfor sine leverandører, en viktig årsak til få endringer i prosjektet om Gransletta. Videre erfarte han at brukersiden hadde fornuftige forventninger som ble avklart gjennom brukermøter i forprosjektet. Ved oppnådd enighet om planene ble disse låst, og brukerne forholdt seg til dette.

#### **Prosess for behandling av endringer**

##### **Generelt**

Ved endringer som var initiert av totalentreprenøren, kom det, ifølge de prosjektansvarlige, et varsel fra entreprenøren. Dette kom som oftest i møter med byggherren. Entreprenøren utarbeidet så et forslag som ble sendt til byggeleder og/eller innleid prosjektleder til vurdering før det ble sendt til prosjektansvarlig med innleid prosjektleders anbefaling. Dersom endringen var innenfor prosjektansvarligs fullmakt, kunne prosjektansvarlig godkjenne forutsatt at endringsordren var dokumentert og ikke medførte avvik fra SKOK: I motsatt fall måtte han sende endringsmeldingen videre til

utbyggingsdirektøren. Dersom den ble sendt videre til utbyggingsdirektøren, var det, ifølge de prosjektansvarlige, et møte der det ble redegjort muntlig for endringen. Der kunne utbyggingsdirektøren stille spørsmål ved endringen, som av og til krevde at de hentet inn ytterligere dokumentasjon.

I endringsmeldingene, som er det som i all hovedsak utgjør dokumentasjonen for endringene, framgår de prosjektansvarliges vurderinger i liten grad. Dette gjelder både pris, behov og om det var en del av kontrakten eller ikke. De prosjektansvarlige bekreftet at deres vurderinger av endringene i liten grad ble dokumentert, men viste til at det ved uenighet om endringer gjerne var e-postkorrespondanse knyttet til disse. Omsorgsbygg uttalte at saksbehandling av varselet om endring og selve endringsmeldingen ble håndtert blant annet i byggherremøter og andre særmøter som det skal foreligge referater og e-poster fra. Kommunerevisjonen har gått gjennom totalt 43 referater fra byggherremøter. Gjennomgangen viste at endringer har vært på agendaen, og for enkelte endringer kom behovet bak endringen fram. For de fleste endringene kunne ikke Kommunerevisjonen ut fra referatene se hva behovet for endringen var, eller vurderingene rundt dem. Ifølge fungerende utbyggingsdirektør var det ikke mulig for ham å vurdere ut fra dokumentasjonen om endringene var underlagt grundig behandling eller ikke.

Prosjektansvarligs fullmakt var, ifølge Omsorgsbyggs fullmaktsmatrise, på 100 000 kroner, men det framgikk ikke om dette var inklusiv eller eksklusiv merverdiavgift. Samtlige aktører vi snakket med, uttrykte at dette var eksklusiv merverdiavgift. Dersom endringen medførte en prisreduksjon, meldte informantene tvil om hva som var fullmaktsgrensene. Vurderingene som ble gjort i forbindelse med endringer var, ifølge de prosjektansvarlige, om det var en endring fra kontrakt eller ikke, samt om prisnivået var riktig.

Kommunerevisjonen har identifisert ett tilfelle der godkjenning av endringsmeldingene ikke har fulgt Omsorgsbyggs fullmaktsmatrise og ett der det ikke er åpenbart at fullmaktene er fulgt. Tilfellet der fullmaktsmatrisen ikke var fulgt, dreide seg om en endring på 400 000 kroner. Prosjektansvarlig uttrykte overfor Kommunerevisjonen at dette skyldtes en glipp, og at endringsmeldingen skulle vært signert et ledd over vedkommende. Endringsmeldingen der det ikke var åpenbart at fullmaktene var fulgt, dreide seg om en endringsmelding der Omsorgsbygg ble tilkjent 138 600 kroner. Ifølge Omsorgsbygg dreide dette seg om en negativ endringsordre, og foretaket mente at dette var innenfor prosjektansvarligs arbeidsoppgaver og fullmakter.

De prosjektansvarlige hadde noe ulikt syn på å akseptere endringer som følge av ønsker fra brukerne. To prosjektansvarlige var klare på at prosjektets økonomi spilte en betydelig rolle for om ønsker fra brukerne kunne innfris eller ikke. En var tydelig på at økonomi ikke hadde noe å si. Ifølge fungerende utbyggingsdirektør skal ikke budsjettet styre om brukerønsker innfris, og han mente at prosjektets omfang skal være klart når Omsorgsbygg setter i gang byggingen.

Kommunerevisjonen har på bakgrunn av risiko og vesentlighet undersøkt nærmere et utvalg av endringene og bedt innleid konsulent om vurdering av om endringer fra kontrakt og pris framsto som riktige. Under presenterer vi de endringene der konsulenten påpekte mangler, og der Kommunerevisjonen etter undersøkelser, inkludert

Omsorgsbyggs innspill, ikke har funnet forklaringer som motsier konsulentens innsigelser. I tillegg har Kommunerevisjonen undersøkt enkelte andre endringer.

Aktuelle endringer omfatter Lia, Marmorberget og Lindeberg.

### Lia

#### *Glassrekkverk*

Det ble gjort endring i høyden på glassrekkverk på en frittstående veranda. I endringsmeldingen kommer det fram at økningen er fra 1 meter til 1,4 meter, der 1 meter var forskriftskravet. Vår konsulent viste til at prisen på 97 962 kroner eksklusiv merverdiavgift framsto som høy dersom alle innfestinger, håndløpere og glasskvalitet var uendret. Videre kommer det fram i SKOK at rekkverk skal være 1,2 meter høyt, og på takterrasser skal rekkverk være 2 meter og sikret mot klatring. En løsning på 1 meter var derfor brudd på kravene som lå ved kontrakten. Selv om terrassen lå på høyde med taket på barnehagens første etasje, mente Omsorgsbygg at dette ikke var en takterrasse. Ved en slik tolkning slår SKOK fast at rekkverket skal være 1,2 meter høyt, men Omsorgsbygg viste til at brukerne ønsket at rekkverket skulle være 1,4 meter, og at dette ønsket ble innfridd.

#### *Port*

Det ble etablert en port i topp og bunn av en trapp som skulle sikre barna. Kostnaden var 48 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Ifølge vår konsulent dreide dette seg om en åpen hovedtrapp mellom plan 1 og 2 fra åpne korridorområder på begge plan. SKOK krever at trapper som leder til leke- og oppholdsarealer for barn, skal sikres med grind eller løsning med tilsvarende funksjon. På bakgrunn av dette mente konsulenten at det ville være naturlig at en slik port inngikk i leveransen, noe som medførte at endringen burde vært avvist. Ifølge Omsorgsbygg var trappa i opprinnelig plan sikret ved at døren til trapperommet i andre etasje var stengt, og da brukerne ønsket å kunne åpne disse måtte det etableres porter. På befaringstidspunktet lekte det barn i 1–2-årsalderen i bunnen av trappa i det som framsto som hyppig benyttete lekearealer, og som det i utgangspunktet ikke var tiltenkt å ha port i.

#### *Malingstype*

Malingstypen ble ifølge endringsmelding endret til robust vaskbar maling. Kostnaden for dette var 62 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. I SKOK kommer det fram at forhold som vanskeliggjør renhold skal unngås. Vår konsulent vurderte på bakgrunn av dette at maling som skal leveres, skal muliggjøre renhold, altså at den er vaskbar, og at endringen derfor burde vært avvist. Omsorgsbygg mente at vanlig maling ikke vanskeliggjorde vasking, men viste til at brukerne ønsket maling som tålte hardere vask, og at det derfor var en endring. Omsorgsbygg valgte å innfri brukerønsket, selv om opprinnelig maling var den som ifølge Omsorgsbygg ble brukt i de fleste barnehager.

#### *Solskjerming*

I gjennomføringen av prosjektet ble det godkjent fravik på solskjerming. Totalentreprenørens begrunnelse var at ingen vinduer trengte solskjerming som følge av energikonseptet der solstrålingen skulle varme opp betongdekket som igjen sendte energi tilbake til energibrønnene om sommeren. Omsorgsbygg godkjente fraviket, men uttrykte at de var skeptiske til løsningen. En forutsetning for fraviket var at totalentreprenøren etablerte solskjerming på egen risiko og kostnad dersom det viste seg at løsningen ikke var tilfredsstillende etter ett års prøvedrift. Ifølge prosjektansvarlig

kom brukerne med et klart ønske om solskjerming da bygget var nesten ferdig. Omsorgsbygg valgte å innfri brukerønsket uten uttesting i tråd med avtalen med entreprenør. Dette ble installert til en kostnad av 168 452 kroner. Dette skapte uklarheter rundt hvem som burde ta regningen. Entreprenøren hevdet at solskjermingen ville bli ivaretatt gjennom funksjonalitet i vinduene. Samlet sett ble dette ifølge prosjektansvarlig en krevende vurdering der det endte med at totalentreprenøren trakk fra 100 000 kroner på regningen.

#### Marmorberget

##### *Fjerning av forurensede masser, byggavfall og trapp*

Det har vært to godkjente endringer som dreide seg om at riveentreprenøren ikke hadde gjort en tilstrekkelig jobb. Den ene dreide seg om at riveentreprenøren ikke hadde fjernet forurensede masser og byggavfall, mens den andre dreide seg om manglende fjerning av en trapp fra den gamle barnehagen. Til sammen utgjorde dette 100 194 kroner eksklusiv merverdiavgift. Kommunerevisjonen har fått tilbakemelding fra Omsorgsbygg om at ingen av endringsmeldingene ble viderefakturert av foretaket til riveentreprenøren.

#### Lindeberg sykehjem

##### *Endringer begrunnet med Plan- og bygningsetatens behandling av søknad om rammetillatelse*

På Lindeberg sykehjem har det vært to endringer begrunnet med Plan- og bygningsetatens behandling av søknad om rammetillatelse. Den første endringen, datert 07.11.2017, er en endring på den fast avtalte prisen på å utvikle forprosjekt fram til og med søknad om rammetillatelse. Endringen var på 567 604 kroner. Dette beløpet består ifølge Omsorgsbygg av prosjekteringsytelser, som ikke innebærer fysisk utførelse på plassen. Den andre endringen, datert 20.12.2017, var på 9 889 428 kroner. Endringsordren dreide seg ifølge Omsorgsbygg om gjennomføring av de konkrete bygningsmessige tiltakene som måtte legges inn i den reviderte søknaden om rammetillatelse. Ifølge Plan- og bygningsetaten var tiltaket ved rammesøknad i strid med to reguleringsbestemmelser. Samtidig var konkrete dokumentasjonskrav i reguleringsplanen ikke fulgt opp ved innsendelse. Saken var ikke tilstrekkelig opplyst til at Plan- og bygningsetaten hadde mulighet til å vurdere om tiltaket var i tråd med lov, forskrift og bestemmelser.

På grunn av anskaffelsesmetoden/kontraktstrategien, med oppdelingen av kontraktarbeidet i faser, ble forholdet ifølge Omsorgsbygg delt på to adskilte endringsmeldinger. Omsorgsbygg begrunnet dette med at kontrakten regulerte tre ulike faser der de to endringene oppsto i to ulike faser. Omsorgsbygg informerte om at dersom det skulle vært én endringsmelding, ville den likevel vært innenfor Omsorgsbyggs fullmakter, men at Omsorgsbyggs styre i så fall ville måtte godkjenne endringen.

Kommunerevisjonen ble opplyst om at prosjektledelsen mente at Plan- og bygningsetaten gikk langt i å detaljstyre og kreve konkrete løsninger, basert på Plan- og bygningsetatens tolkning av reguleringsbestemmelsene. Ifølge Plan- og bygningsetaten var det en omfattende dialog for å finne fram til kompenserende tiltak, og at denne dialogen etter hvert ble svært konkret da det ble tydelig at prosjektet ikke klarte å svare ut lovens krav uten veiledning.

De konkrete tiltakene som Plan- og bygningsetaten krevde, var ikke inkludert i kontraktssummen som Skanska og Omsorgsbygg var omforent om etter avsluttet samspillsfase. Derav var ifølge Omsorgsbygg tilleggskravene, både for prosjektering av de nye løsningene og for detaljprosjektering og utførelse av løsningene, berettiget i henhold til kontrakt. Skanska begrunner det første kravet med at Plan- og bygningsetaten har krevd for mye av prosjektet i form av redegjørelser/dokumentasjon på tidspunktet for søknad om rammetillatelse. Under «normale omstendigheter» ville mange av spørsmålene som dukket opp, kunne bli avklart i en forhåndskonferanse. Omsorgsbygg poengterte i den forbindelse at det ikke var krav til å avholde forhåndskonferanse, og det ble ikke avholdt forhåndskonferanse. Reguleringsplanen ble vedtatt i bystyret om lag 1,5 måned før samspillfasen skulle avsluttes. Ifølge Omsorgsbygg ble det da for kort tid fra vedtatt regulering til nødvendig innsending av rammetillatelse for å opprettholde framdrift og ønsket ferdigstillestidspunkt for sykehjemsplassene. Plan- og bygningsetaten stilte seg tvilende til at en forhåndskonferanse ville endret de økonomiske konsekvensene siden dispensasjonen var knyttet til grunnleggende grep og beslutninger.

Ifølge Omsorgsbygg var det i kontrakten mellom Skanska og Omsorgsbygg «juridisk identifikasjon» mellom Omsorgsbygg og Plan- og bygningsetaten, det vil si at Omsorgsbygg sto ansvarlig for økte byggekostnader som fulgte av Plan- og bygningsetatens innsigelser.

### **3.3.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Vurderingene som ble gjort i behandlingen av endringsmeldingene, kom i liten grad fram. Bedre dokumentasjon kunne etter Kommunerevisjonens vurdering bidratt til en mer etterprøvable behandling og dessuten sikret en bedre behandling av endringsmeldingene, særlig når endringene lå utenfor prosjektansvarligs fullmakt. Manglende dokumentasjon og etterprøvbarhet svekker muligheten for god internkontroll og øker risikoen for at feilvurderinger ikke fanges opp.

Det synes som det varierende i hvilken grad prosjektorganisasjonen godkjente forslag til endringer fra brukerne, og om prosjektets økonomi var en viktig faktor i denne vurderingen. Etter Kommunerevisjonens vurdering vil en praksis der økonomien i det enkelte prosjektet er styrende for om brukerønsker etterkommes, kunne medføre at Omsorgsbyggs midler ikke benyttes effektivt. Dette skyldes at det ikke er vurdert hvorvidt økonomiske midler som brukes til å innfri brukerønsker i en barnehage, kunne gi større nytte i en annen barnehage.

Det var uklart om fullmaktsgrensene var gjeldende også når beløpet gikk i Omsorgsbyggs favør. De aktørene Kommunerevisjonen snakket med, var usikre på hva som var riktig framgangsmåte.

Kommunerevisjonens gjennomgang av endringsmeldingene avdekket én endring der fullmaktsmatrisen ikke var fulgt. Videre stiller vi spørsmål ved at de to endringene knyttet til Plan- og bygningsetatens behandling av rammesøknad for Lindeberg sykehjem ble behandlet i to ulike endringsmeldinger. Dersom de hadde vært behandlet som én endring, ville den ha oversteget administrerende direktørs fullmakt.

Kommunerevisjonen har sett flere endringsmeldinger der det kan synes som det ikke var en endring fra kontrakt. Hvilke vurderinger Omsorgsbygg gjorde da endringene ble

behandlet, er som nevnt ikke dokumentert. For enkelte av endringene synes det imidlertid som at Omsorgsbygg ikke skulle tatt regningen, for eksempel der riveentreprenøren ikke hadde gjort en tilstrekkelig jobb. Konsekvensen er i så fall at Omsorgsbygg har betalt mer enn nødvendig.

### 3.4 Fravikshåndtering

#### 3.4.1 Faktabeskrivelse

Et fravik oppstår i hovedsak når byggherren godkjenner en søknad om å ikke følge krav i standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK). Dette er til forskjell fra endringer der det i hovedsak blir utført arbeid som kommer i tillegg til det som opprinnelig var avtalt.

Dersom ikke annet er nevnt, ble fravikene behandlet etter at kontrakt med totalentreprenør var inngått.

#### *Standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK)*

Standard kravspesifikasjon beskriver de kravene som stilles til utforming av og funksjonalitet i bygget. Kravsettet er forankret i politiske vedtak i Oslo kommune og omhandler funksjonelle behov som bygget skal dekke, og kravene kommer i tillegg til gjeldende lover og regler for bygg generelt og for denne type bygg spesielt. Kravene for barnehager ble vedtatt av byrådet i Oslo 20.08.2015.

Informanter Kommunerevisjonen har snakket med, hadde ulik oppfatning av SKOK. Alle mente den var detaljert, men det var ulikt syn på konsekvensene av dette. Enkelte mente den var for detaljert og burde utvikles mer i retning av å stille funksjonskrav framfor detaljerte krav om løsninger. Andre mente at detaljeringsnivået gjorde at det var lite tvetydighet i utlysningen, noe som kunne redusere antall konflikter om fortolkning av krav i prosjektgjennomføringen. Omsorgsbygg peker på at SKOK ikke var bygget opp ut fra hvilken funksjon løsningen skal ha, men hva løsningen skal være, i enkelte tilfeller helt nede på produktnivå.

Samtlige aktører vi snakket med, opplevde hensikten bak flere av kravene i SKOK på barnehageområdet som uklar. Videre var det enkelte som pekte på at flere av de detaljerte tekniske kravene i SKOK var utdaterte. Samtidig pekte flere på viktigheten av at det fantes et slikt sett med felles krav.

For sykehjem framsto det noe annerledes. Informanten i Sykehjemsetaten som skulle gi sin innstilling til hvorvidt fraviket kunne godkjennes, oppga at hensikten bak kravene for sykehjemområdet var klare. Han mente derimot at det var en utfordring at mange av kravene i SKOK var utdaterte. Vedkommende oppga at han hadde erfaring som institusjonsleder ved sykehjem.

#### *Antall fravik*

Tabell 5 gir en oversikt over antall søknader om fravik i de fire prosjektene og utfallet av behandlingen av disse.

**Tabell 5 Søknader om fravik og utfallet av behandlingen av disse**

Prosjekt	Antall søknader	Antall innvilget	Antall avvist	Uklart
Gransletta	*19	14	3	1
Lia	22	14	5	3
Marmorberget	29	5	?	?
Lindeberg	41	24	1	16

Note: Kilde er fraviksskjemaer som ble brukt i prosjektene. \* Omsorgsbygg vurderte at én av søknadene ikke gjaldt et reelt fravik. I tabellen er denne søknaden ikke tatt med i kolonnene for innvilgede, avviste eller uklare avgjørelser.

For Gransletta barnehage ble det søkt om 19 fravik fra standard kravspesifikasjon (SKOK), hvorav 14 ble godkjent og 3 ble avvist, noe som var i tråd med prosjektansvarligs anbefaling. For 1 av fravikssøknadene hadde prosjektansvarlig anbefalt at det ble gitt fravik, men Omsorgsbyggs vurdering og beslutning framgikk ikke. Ifølge Omsorgsbygg er bakgrunnen for at fraviket ble registrert i skjema uten formell godkjenning, at det ble innmeldt sent og mot avslutningen av prosjektet. Fraviket ble ifølge foretaket muntlig avklart mellom Omsorgsbyggs prosjektleder og brukerne og vurdert som en fullverdig løsning i henhold til tiltenkt funksjon i SKOK-krav. Videre ble én av fravikssøknadene vurdert til ikke å være et reelt fravik. Omsorgsbyggs oppfatning var at ingen av fravikene på Gransletta hadde gått utover barnehagens funksjonalitet.

For Lia barnehage ble det søkt om 22 fravik fra standard kravspesifikasjon (SKOK), hvorav 14 ble godkjent og 5 ble avvist, noe som var i tråd med prosjektansvarligs anbefaling. For 3 av de 22 fravikene kom det ikke fram om fraviket var behandlet, siden verken prosjektansvarligs anbefaling eller Omsorgsbyggs beslutning framgikk av skjemaet. I tillegg vedtok byrådet i møtet 06.10.2016 (sak 1096) tre fravik. Dette gjaldt følgende:

- Kravet om luftutskiftning i tråd med luftmengdetabell ble erstattet av et krav om tilfredsstillende innklima.
- Kravet om passivhus ble erstattet av et krav om plusshus.
- Kravet om tidsintervall for bevegelsesstyrt belysning ble redusert.

I fraviksskjema for Marmorberget barnehage framgår at det ble søkt om 29 fravik fra standard kravspesifikasjon (SKOK). Kommunerevisjonen er usikker på fortolkningen av skjemaet da det så vidt vi kan forstå ,med unntak av fem fravik, ikke var fylt ut slik at det var klart om fraviket var godkjent. Kommunerevisjonen observerte på befaring i barnehagen at flere av disse fravikene var gjennomført. Det er derfor usikkerhet knyttet til om skjemaet ga oppdatert og korrekt informasjon om status for Omsorgsbyggs behandling av fravikene for Marmorberget.

Av mottatte fraviksskjema for Lindeberg sykehjem framgår det at det ble søkt om 41 fravik, hvorav det var krysset av for at fraviket ble godkjent av Sykehjemsetaten for 24 av disse, og for at fravik ble avvist i 1 tilfelle. For 1 av de 41 fravikene var det ikke krysset av i feltet for prosjektansvarligs anbefaling, for de øvrige var Sykehjemsetatens beslutning i tråd med anbefalingen. For 16 fravik framgikk utfallet av behandlingen av søknaden ikke av skjemaet, men for 7 av de 16 var det krysset av for prosjektansvarligs anbefaling. For de resterende 9 var det ikke krysset av for verken prosjektansvarligs anbefaling eller for Sykehjemsetatens godkjenning. For 3 av disse var det påført en kommentar fra entreprenør der det framgikk at fraviket var godkjent i byggherremøte, og angitt dato for møtet. Skjemaet hadde ikke felt for kategorisering av fravikenes

konsekvenser for tid og økonomi, og det framgår i svært liten grad informasjon om dette i skjemaet. Videre var det i få tilfeller datert når behandlingen av fraviket hadde skjedd.

Omsorgsbygg vurderte fravikene gjort i de undersøkte prosjektene til å være i henhold til anskaffelsesregelverket og reglene om endringer i inngåtte kontrakter. Foretaket begrunnet dette med følgende:

- Fravikene endret ikke anskaffelsenes overordnede karakter.
- Fravikene har ikke medført endringer som kunne ha ført til at andre potensielle leverandører kunne ha deltatt i konkurransene, eller at andre leverandører kunne ha blitt tildelt kontrakt.
- Fravikene har ikke medført endringer av kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandørene.
- Fravikene utgjør samlet sett en liten andel av opprinnelig kontraktssum, og kontraktens omfang er ikke betydelig utvidet.

### ***Eksempler på fravik***

Eksempler på fravik som har blitt gitt før kontrakt med totalentreprenør var inngått:

- Et krav om luftinntak ble erstattet med et mer generelt krav om innemiljø.
- Et bygg skulle bygges som pluss hus i stedet for passivhus.
- Tidsintervallet for belysning på toalett ble endret fra én time til at det ikke skal ha belysning når det ikke er i bruk.
- Antall medisinerom ble redusert fra ett per avdeling til ett for hele sykehjemmet.
- Varmtvann til spyl/tørk-toalett utgikk.
- Det ble ikke oppført vindfang til seremonirom.

Eksempler på fravik som har blitt gitt etter at kontrakt med totalentreprenør var inngått:

- Antall soner i varmeanlegg ble redusert.
- Kapasiteten til et låsbart skur til sykler ble redusert fra 25 til 10.
- Talevarslingsanlegg ble ikke oppført.
- Vaskerenser ble ikke oppført.
- Sluk i formingsrom ble ikke oppført.
- Et luftinntak ble flyttet til taket fra siden av huset med lavest temperatur.

### ***Proessen for behandling av fravik***

Det fantes på undersøkelsestidspunktet ikke en vedtatt og implementert prosedyre for fraviksbehandling i Omsorgsbygg. Det var utarbeidet et utkast til slik prosedyre, som Kommunerevisjonen har mottatt. Ifølge informanter i foretaket var det blitt etablert en fraviksgruppe – et rådgivende organ for den eiendomsansvarlige som det var frivillig å bruke.

Fraviksgruppen ble benyttet for ett av barnehageprosjektene. I de to andre barnehageprosjektene ble gruppen ikke benyttet. En prosjektansvarlig opplyste at han savnet en tydelig prosedyre for fraviksbehandling i foretaket og pekte på at han hadde måttet finne sin egen måte å løse dette på, som han mente fungerte. Han opplyste videre at når det gjaldt fraviksbehandling generelt, ble enkelte fravik behandlet i utbyggingsavdelingen uten at eiendomsavdelingen ble involvert. Fungerende utbyggingsdirektørs inntrykk var at noen fravik ble godkjent av prosjektansvarlige uten at dette ble dokumentert i fraviksskjemaet, mens andre fravik ble løftet til eiendomsavdelingen.

### ***Fraviksbehandling for barnehageprosjektene***

Prosjektansvarlige for de tre barnehageprosjektene forklarte at de vurderte om fraviket ville medføre lavere kvalitet og funksjonalitet ved barnehagen. I forbindelse med denne vurderingen oppga prosjektansvarlige at de forhørte seg med fagpersoner i foretaket dersom de var usikre.

Gjennomgangen av fraviksskjemaene viste at det var enkelte fravik som ble innvilget i flere prosjekter, eventuelt at bygget ble ferdigstilt med avvik fra SKOK. For eksempel var det i to av prosjektene, i forståelse med brannrådgiver, gitt fravik fra å installere talevarslingsanlegg, og to av de tre barnehagene ble oppført uten direkte tilgang til teknisk rom utenfra. I den tredje barnehagen var det direkte utgang fra teknisk rom til taket, noe Omsorgsbygg mener er i tråd med kravet om at det skal være enkel tilkomst til større komponenter utenfra. En prosjektansvarlig pekte på at det, med tanke på fraviksbehandling generelt, av og til var nødvendig å utvise en viss fleksibilitet for å få prosjektet til å flyte og fungere. Dette var nødvendig både for å få et velfungerende marked og for å få prosjektene til å komme i mål.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen bekreftet flere informanter i Omsorgsbygg at dette kunne gi en risiko for at noen entreprenører kunne spekulere i et mulig handlingsrom, og fungerende utbyggingsdirektør mente det var sannsynlig at entreprenører spekulerte i at fravik ville bli gitt uten krav om økonomisk kompensasjon når de utarbeidet tilbud til Omsorgsbygg.

For vurdering av økonomiske konsekvenser var det i fraviksskjemaene en kolonne der prosjektansvarlig skulle angi om fraviket ville ha lav, middels eller høy økonomisk konsekvens, eller om dette ikke var aktuelt. Ifølge Omsorgsbygg refererer ikke skalaen lav/middels/høy økonomisk konsekvens av fraviket til beløpets størrelse i seg selv, men til beløpet sett i forhold til kostnaden på aktuell bygningsdel. Dette betyr at to fravik med samme økonomiske konsekvens, målt i kroner, kan kategoriseres ulikt. Kommunerevisjonen har ikke sett noen eksempler der Omsorgsbygg hadde mottatt økonomisk kompensasjon. Vi har spurt samtlige prosjektansvarlige om dette, og de har ikke kommet med eksempler på fravik som har gitt foretaket økonomisk kompensasjon.

Kommunerevisjonens konsulent har gått gjennom fravikene og anslått de økonomiske konsekvensene av disse. Konsulentens vurdering var at det for alle barnehagene var gitt fravik som ble antatt å være en besparelse for entreprenøren. For to av barnehagene oppga konsulenten at grunnlaget for fradrag var henholdsvis 80 000–120 000 kroner og 400 000–500 000 kroner. Konsulenten presiserte at anslagene av priskonsekvens for fravik ikke var basert på detaljert kunnskap, og at et presist anslag forutsetter tilgang til alle detaljer og oversiktstegninger.

For den første av disse barnehagene mener Omsorgsbyggs prosjektledelse at det ikke var grunnlag for økonomisk kompensasjon til Omsorgsbygg som følge av fravik. Prosjektledelsen mener videre at eventuelle mindre kostnadsbesparelser for et par eller noen få av fravikene ikke ble ansett som store for et prosjekt som var en totalentreprise, og at totalentreprenør ga flere gode ekstra kvaliteter og leveranser i prosjektet uten å kreve endring.

For det tredje prosjektet ble det påvist ni fravik som var antatt å gi en besparelse for entreprenøren. På bakgrunn av konsulentens vurdering er det vanskelig for

Kommunerevisjonen å gi et estimat tilsvarende som for de to øvrige. Trolig vil totalen for det tredje prosjektet ligge i intervallet mellom de to øvrige. I tillegg er det fravik der totalentreprenør ville fått økte kostnader til for eksempel omprosjektering dersom fraviket ikke ble godkjent. Et eksempel er knyttet til fravik som medfører at ventetiden på varmtvann øker. Fungerende utbyggingsdirektør mente det ville vært naturlig at Omsorgsbygg fikk deler av gevinsten entreprenøren fikk ved å slippe å omprosjektere.

Fravikene skulle endelig godkjennes av eiendomsavdelingen. For alle tre prosjekter var denne rollen delegert til eiendomsansvarlig. Eiendomsansvarlig er fjerde nivå i linjeledelsen i Omsorgsbygg (administrerende direktør – eiendomsdirektør – enhetsleder – eiendomsansvarlig). Eiendomsansvarlige for de tre barnehageprosjektene hadde ikke formell byggfaglig kompetanse, men de uttalte til Kommunerevisjonen at de rådførte seg med teknisk forvalter og driftsansvarlig ved behov i behandlingen av fravikene. Ifølge eiendomsansvarlige vurderte de om det var forsvarlig å fravike SKOK, men de vurderte ikke økonomiske konsekvenser av fraviket.

Kommunerevisjonens konsulent ble bedt om å vurdere fraviksskjemaene og opplysningene som var gitt i disse. Konsulenten vurderte at ett av barnehageprosjektene hadde et fraviksskjema som var informativt og ga trygghet for at endelig godkjenning var basert på en riktig prosess. Videre mente konsulenten at kommentarer og begrunnelser fra prosjektansvarlig for det prosjektet var presise og instruktive og ga inntrykk av en grundig behandling. Konsulenten pekte likevel på at sporbarheten i beslutningene var mangelfulle og gjorde det vanskelig å etterprøve prosjektet, herunder vurdere riktighetene av kravene om fravik og den økonomiske og funksjonelle konsekvensen. For de to andre barnehageprosjektene mente Kommunerevisjonens konsulent at fraviksskjemaene generelt var ufullstendig utfylt. Det ga mangelfull sporbarhet av beslutninger og vanskeliggjorde etterprøving i prosjektet, herunder vurderinger av om kravene om fravik var korrekte, og vurderinger av de økonomiske og funksjonelle konsekvensene av fravikene.

#### ***Fraviksbehandling for sykehjemsprosjektet***

Ifølge prosjektansvarlig ble fraviksskjemaet fylt ut på grunnlag av søknader fra entreprenør via e-post, og søknadene ble deretter diskutert i eiendomsavdelingen i Omsorgsbygg eller med Sykehjemsetaten, avhengig av om det gjaldt tekniske eller funksjonelle krav. Det framgikk av skjemaet at prosjektansvarlig hadde knyttet en kommentar til sin anbefaling for enkelte av fravikene, men kommentar/begrunnelsesfeltet var i hovedsak tomt eller hadde lite informasjon. Prosjektansvarlig viste i den forbindelse til at mange av fravikene var fra forprosjektet, og at det allerede var enighet om disse. Han viste videre til at det hadde vært mye dialog på e-post om fravikene, som ikke framgikk av skjemaet, og at det også kunne være enkelte fravik som var åpenbare på grunn av den teknologiske utviklingen i bransjen.

Prosjektansvarlig pekte på at byggherren i sykehjemsprosjekter var rigget med et stort og profesjonelt apparat, og at dette var av betydning for å kunne imøtegå fravikssøknader som ikke var i Omsorgsbyggs interesse. Han viste i den sammenheng til et eksempel der Omsorgsbygg trolig ville avvise en søknad om fravik fordi foretaket mente behovet kun skyldtes feil gjort av entreprenøren, og der et fravik kunne gi negative konsekvenser for brukerne av sykehjemmet.

I hovedsak framgikk ikke datering av de enkelte fravikssøknadene, eller behandlingen av disse, av fraviksskjemaet. Som omtalt i kapittel 2.1.4 ble Lindeberg sykehjem gjennomført som en totalentreprise med samspill, der det først var en samspillfase mellom totalentreprenør, Omsorgsbygg og brukersiden der sykehjemmet ble tegnet og planlagt. Fravik som ble behandlet i forprosjektet, kom ifølge prosjektleder i forbindelse med samspillet der. Økonomisk konsekvens av disse fravikene ble hensyntatt i prisen det ble enighet om i slutten av samspillet, og som dannet utgangspunktet for totalentreprisen. Ifølge prosjektleder gjaldt dette for alle fravikene som Kommunerevisjonens konsulent vurderte hadde en økonomisk konsekvens som burde gå i Omsorgsbyggs favør. Med ett unntak bekreftet saksbehandler i Sykehjemsetaten at fravikene ble gitt i samspillfasen. Unntaket dreide seg om et teknisk fravik som gjorde at han ikke hadde kommentar til det.

Fraviksskjemaet ble av Kommunerevisjonens konsulent oppfattet som mangelfullt og ga ikke annen informasjon enn en beskrivelse av fravikenes karakter og henvisning til SKOK. Konsulenten mente det var en vesentlig svakhet at det i flere begrunnelser ble vist til avtale med brukere uten at det var en tydelig referanse til dokumentasjon på dette. Konsulenten påpekte videre mangelfull sporbarhet i beslutninger. Det gjorde det vanskelig å etterprøve prosjektet, herunder vurdere om kravene om fravik var korrekte.

### **3.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Antallet godkjente fravik i gjennomføringsfasen i de undersøkte barnehageprosjektene synes høyt. Kommunerevisjonens innleide konsulent pekte på en risiko for at omfanget av fravik i de undersøkte prosjektene kunne være i strid med lov om offentlige anskaffelser. Risikoen lå i at kravspesifikasjonen ble endret i en slik grad at det kunne være snakk om en annen leveranse enn den som hadde blitt kunngjort.

Kommunerevisjonen har ikke vurdert om omfanget av fravik fra standard kravspesifikasjon er brudd på anskaffelsesregelverket, men Omsorgsbyggs praksis med stort omfang av fravik i gjennomføringsfasen har gitt risiko for at leveranser har blitt vesentlig endret.

Samme type fravik ble gitt i flere prosjekter. En konsekvens av dette er risiko for at enkelte leverandører som kjenner denne praksisen, når de leverer tilbud til Omsorgsbygg, regner med at de får innvilget søknad om fravik hvis de får oppdraget. Det kan i så fall medføre at tilbyderne ikke konkurrerer på like vilkår. Det kan synes som en årsak til det høye antallet godkjente fravik skyldes manglende kjennskap til bakgrunnen for kravet i standard kravspesifikasjon. Det gir i så fall risiko for at krav blir fraveket uten tilstrekkelig innsikt i konsekvensene.

Undersøkelsen viser at det var etablert en praksis der eiendomsansvarlig i hovedsak var den som godkjente fravikene når prosjektene var i gjennomføringsfasen. Siden kravene ble vedtatt av byrådet, burde byrådet etter vår vurdering ha godkjent fravikene. Kommunerevisjonen ser imidlertid at en behandling av fravik i byrådet ville medført praktiske problemer i form av forsinkelser når prosjektene er i gjennomføringsfasen. Når Omsorgsbygg selv har godkjent fravikene, er det etter Kommunerevisjonens vurdering uheldig at disse i hovedsak ble godkjent av saksbehandler på fjerde nivå i foretakets hierarki.

I tre av fire prosjekter var det betydelige mangler i den skriftlige saksbehandlingen av fravikene. Fraviksskjemaene var ufullstendig utfyllt og økonomiske konsekvenser i liten

grad vurdert. Omsorgsbygg hadde ikke krevd økonomisk kompensasjon for noen av fravikene i noen av barnehageprosjektene. Etter Kommunerevisjonens vurdering framstår det klart at det var grunnlag for økonomisk kompensasjon, og kommunen har derfor trolig gått glipp av dette. Flere av de godkjente fravikene synes i hovedsak å ha vært i entreprenørens interesse, og Kommunerevisjonen reiser derfor spørsmål ved om disse fravikene burde vært godkjent, særlig når det ikke ble krevd økonomisk kompensasjon.

Samlet sett var det til dels betydelige mangler ved fravikshåndteringen, særlig i to av barnehageprosjektene.

Kommunerevisjonen merker seg at det var etablert en fraviksgruppe med den hensikt å bidra til en mer enhetlig fraviksbehandling som sikrer foretakets og kommunens interesser i større grad.

### **3.5 Overtakelsen inkludert feil og mangler som ikke var oppdaget eller fulgt opp**

#### **3.5.1 Faktabeskrivelse**

##### *Avdekking av feil og mangler i forbindelse med overtakelsesforretningene for barnehagene*

Her omtaler vi kun barnehagene fordi Lindeberg sykehjem ikke var fullført på undersøkelsestidspunktet.

Ifølge informanter i Omsorgsbygg har det blitt gjennomført forbefaringer og overtakelsesbefaring for barnehagene. Det var opp til den enkelte prosjektansvarlig hvor mange forbefaringer det skulle være. Omsorgsbygg viste til at det ikke var noen krav i kontrakten utover overtakelsesforretning, men at det var vanlig å gjennomføre forbefaringer så lenge entreprenør og byggherre ønsket dette. Hensikten var å gi entreprenøren mulighet til å utbedre eventuelle feil/mangler før overtakelsesforretningen. Videre var det opp til den enkelte prosjektansvarlig i hvilken grad eiendomsavdelingen skulle involveres i tiden forut for overtakelsen. Omsorgsbygg viste til at det var vanlig å involvere eiendomsavdelingen i dette.

Fungerende utbyggingsdirektørs erfaring var at det varierte hvor nøye totalentreprenør var ved oppdagelse av feil og mangler ved overtakelse. Fungerende utbyggingsdirektør viste til at det var byggeleders ansvar å oppdage feil og mangler ved overtakelse. Dette arbeidet var ifølge ham viktig, for dersom feil og mangler som var synlige, ikke ble oppdaget og notert, sto Omsorgsbygg i fare for å miste reklamasjonsretten for disse feilene og måtte dermed eventuelt utbedre dem selv senere. Det var likevel hans erfaring at det varierte hvor nøye byggelederne var ved overtakelsen. Årsaken til dette var ulik kvalitet og kompetanse hos byggelederne, samt at de kunne ha kompetanse på ulike deler av byggelederjobben.

For å forebygge at feil og mangler ikke oppdages, mente fungerende utbyggingsdirektør at det var viktig å ta med driftspersonell tidlig til barnehagen så de kunne gjøre seg kjent med bygget for å fange opp feil og mangler.

Kommunerevisjonen har gjennomgått mottatt dokumentasjon for overtakelsesforretningen.

Tabell 6 viser antall feil og mangler avdekket i forbindelse med overtakelsesforretningen ved de tre barnehagene.

**Tabell 6 Antall feil og mangler avdekket ved overtakelsesforretningene for barnehagene**

Barnehage	Antall feil og mangler
Gransletta	52
Lia	85
Marmorberget	408

Note: Oversendt oversikt fra Omsorgsbygg over feil og mangler ved overtakelse.

Tabellen viser at det var klart flest feil og mangler ved Marmorberget barnehage. I prosjektene Lia og Marmorberget var det benyttet et elektronisk system for å rapportere feil og mangler. Ifølge Omsorgsbygg kunne dette føre til at antall feil og mangler ble høyt siden systemene ikke skilte på alvorlighetsgraden. Kommunerevisjonen har gjort en overordnet gjennomgang av feilene og manglene. Det vil si at vi har sett hva feilen eller mangelen dreide seg om. Vår gjennomgang tyder på at det i all hovedsak dreide seg om mindre feil og mangler og/eller kosmetiske feil, altså ikke feil som gikk utover bruken av barnehagen.

### **FDV-dokumentasjon**

FDV-dokumentasjon er dokumentasjon fra totalentreprenør som skal ligge til grunn for Omsorgsbyggs forvaltning, drift og vedlikehold av byggene.

For Lia barnehage og Gransletta barnehage ble vi opplyst om at FDV-dokumentasjonen var på plass ved overtakelse, og at kvaliteten på den var tilstrekkelig til å drifte og vedlikeholde barnehagen på en god måte fra start. For Lia barnehage gjensto det imidlertid opplæring. FDV-dokumentasjonen ble dermed ikke endelig godkjent ved overtakelsesforretningen.

For Marmorberget fikk vi opplyst at det hadde vært krevende å få FDV-dokumentasjonen på plass. I referat fra møte 15.01.2019, som var 3 måneder etter overtakelsen, kommer det fram at FDV-dokumentasjonen på det tidspunktet ikke var fullstendig. Møtet fant sted nesten tre måneder etter at Omsorgsbygg overtok barnehagen. Omsorgsbygg presiserte imidlertid at all FDV-dokumentasjonen for å drifte barnehagen på en forsvarlig måte var på plass ved overtagelse. Flere vi har snakket med, også på utbyggersiden, påpekte at FDV-dokumentasjon kunne være krevende å få på plass. En prosjektansvarlig informerte om at det var noe han måtte minne entreprenøren på flere ganger i løpet av et prosjekt. I byggeleders status for mangelutbedring kommer det fram at manglene knyttet til FDV-dokumentasjon var rettet per 06.05.2019. Omsorgsbygg bekreftet dette i e-post av 22.10.2019.

Ifølge en enhetsleder i eiendomsseksjonen har FDV-dokumentasjonen vært en utfordring i mange bygg, og hans vurdering var at Omsorgsbygg ikke har vært gode nok til å følge opp at FDV-dokumentasjonen er egnet til å utarbeide en vedlikeholdsplan for bygget. Selv om FDV-dokumentasjonen kan ha vært innenfor kravene, har dette medført at Omsorgsbygg ikke har vært i stand til å lage en vedlikeholdsplan som dekker

hele bygget. Konsekvensen av dette har vært at Omsorgsbygg har driftet og vedlikeholdt disse byggene på feil måte. Et tiltak for å bedre dette har vært et skjema som entreprenøren skal fylle ut. Hensikten med skjemaet er å gi en oversikt over hva som må gjøres til hvilke tidspunkt.

### ***Feil og mangler som ikke var oppdaget eller fulgt opp***

For å undersøke om formålsbyggene hadde feil og mangler som Omsorgsbygg ikke hadde oppdaget eller fulgt opp, ble det som en del av Kommunerevisjonens undersøkelse gjennomført befaringer på de tre oppførte byggene (barnehagene). De observerte feilene og manglene kan gjelde både forhold Omsorgsbygg selv har sett, men ikke fulgt opp, og forhold Omsorgsbygg har fulgt opp. Befaringen ble gjennomført i regi av innleide eksperter på området. I det følgende gjør vi rede for hovedresultatene fra befaringsene.

#### Gransletta

##### *Utvendig*

To sluk for overvann var plassert slik at det var lite egnet til å håndtere overvann på egen tomt.

Foran rømningsdører med takoverbygg vurderte konsulenten at det var svakt fall fra yttervegg til sluk på gårdsplass, og at dette, sammen med at det ikke var dreneringer foran dørene, kunne gi utfordringer knyttet til regn og snø til tross for takoverbygget.

Generelt mente konsulenten at fasaden var bra, men ved ett tilfelle var det stående trepanelet lagt helt ned til asfalten. Det vil med stor sannsynlighet kunne medføre fuktskader på trevirket over tid.

##### *Innvendig*

I teknisk rom var det en søyle av tre som ifølge Omsorgsbygg ble satt opp av byggmester som ekstra sikring. Konsulenten stilte spørsmål ved om denne skulle vært brannisolert eller av et annet materiale. I sitt svar meldte Omsorgsbygg at den skulle vært brannisolert, og at dette skulle gjøres. Teknisk rom for øvrig framsto som ryddig og ordentlig med unntak av at enkelte komponenter så ut til å mangle merking, herunder en pumpe som konsulenten antok var for å sirkulere varmtvann. Det var på befarings tidspunktet vann på gulvet under pumpearangementet som kunne tyde på at systemet hadde en liten lekkasje.

Vaskerenner var utstyrt med to berøringsfrie armaturer i stedet for tre, og det manglet bakplate i stål som beskrevet i SKOK. Ifølge Omsorgsbygg var det et brukerønske om vaskerenner med to kraner istedenfor tre. Det var utfordrende å finne en vaskerenne med avrundede hjørner og bakplate i ett stykke som hadde høyde i henhold til SKOK, og det ble derfor levert vaskerenne med avrundede hjørner og bakplate med noe lavere høyde enn SKOK. Omsorgsbygg vurderte det dithen at fraviket burde vært lagt inn i fraviksskjemaet, men viste til at forholdet var referatført i brukermøter.

#### Lia

##### *Utvendig*

Det var et område der fiberduken i overgangen mellom hard plate og grunnmurssokkelen var løs. Forøvrig fant ikke konsulenten feil eller mangler utvendig.

### *Innvendig*

I teknisk rom observerte konsulentene at både varme- og kjøleanlegget var installert med enkle pumper, i motsetning til doble som var kravet i SKOK. Vi kan ikke se at dette har vært fraviksbehandlet, eller at det er noen andre grunner til å utelate doble pumper. I takt med teknisk rom var det i overgangen mellom vegg og isolert takflate flere gjenværende finerplater fra byggeperioden. Ifølge Omsorgsbygg var platene mest sannsynlig gjenglemte. Omsorgsbygg vurderte det dithen at platene ikke gjorde noen skade der de var, men skulle sjekke opp dette.

Ventilasjonsløsningen var, ifølge konsulentene, basert på tilluftsventiler montert lavt i vegg, overstrømning til sentrale deler og sentralt avtrekk nært teknisk rom. Konsulentene anså at denne løsningen ikke var i tråd med følgende krav i SKOK:

Tekniske installasjoner skal plasseres slik at fremtidig fjerning og oppsetting av innervegger kan foregå med små inngrep. Reservekapasiteten/-plassen skal plasseres slik at det er mulig å nyttiggjøre seg den i fremtiden, for eksempel skal hjørner unngås.

Ifølge Omsorgsbygg kunne de fleste innervegger enkelt flyttes eller fjernes. Andre vegger ville kreve noe mer arbeid, men foretaket mente at det ville være enkelt å gjøre om også på disse. Siden Omsorgsbygg ikke vurderte dette til å være i strid med kravene til SKOK, ble det ikke ansett som nødvendig med fraviksbehandling.

Flere barnehageansatte vi snakket med under befaringen, bemerket at det var dårlig luft og fortalte at de ble plaget med hodepine dersom de brukte enkelte rom. Ifølge Omsorgsbygg skulle inneklimate være godt, og foretaket viste til prøvedriften der alle saker knyttet til inneklimate var løst og avsluttet. På bakgrunn av dette gjorde Kommunerevisjonen innledende undersøkelser i Omsorgsbyggs overvåkingssystem. Vi ba om rapporter om inneklimate for perioden mai 2019 til og med august 2019. Rapportene viste at CO<sub>2</sub>-nivået særlig i ett rom var gjennomgående over anbefalt mengde. Videre viste rapportene at CO<sub>2</sub>-nivået var over anbefalt mengde i et annet rom i tre dager og én dag i et tredje. Omsorgsbygg antok at dette dreide seg om enten endret bruk av bygget, eller at det hadde oppstått feil ved anlegget, noe som driftsavdelingen i tilfelle måtte sjekke.

Ifølge konsulentene var ikke kvaliteten på himlingsmontasjen tilfredsstillende. Konsulentene omtalte arbeidet som delvis av type grovarbeid når det gjaldt kutting og montering, og at himlingen hadde en kvalitet som trakk ned helhetsinntrykket av arealene. Videre pekte konsulentene på at utstikkende spikerhoder på dørgerikter ga skarpe kanter som burde ordnes. Flere av de påpekte feilene i forbindelse med overtakelsen var knyttet til himlingen. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt om disse spesifikke feilene var fulgt opp, kun den generelle kvaliteten på himlingen per september 2019.

### Marmorberget

#### *Utvendig*

Det ble observert at avstanden mellom treplatingen og underkanten av fasaden var 4 centimeter der Byggforsk anbefaler 15 centimeter. Dette kan over tid gi fuktskader av bakenforliggende trevirke. Entreprenøren viste til at avstanden var noe lav, men at det sannsynligvis var greit som det var. Entreprenøren meldte at det skulle ses på dette i forbindelse med løse plater, jf. neste avsnitt. Ifølge en prosjektansvarlig måtte

Omsorgsbygg stole på at en totalentreprenør påser at denne type detaljer blir prosjektert og utført forskriftsmessig, og at eventuelle avvik fra SKOK blir meldt.

Videre ble det oppdaget at plater som dekket grunnmuren, flere steder bulte ut og skled fra hverandre, samt at det ikke var noen synlige mekaniske festemidler. Omsorgsbygg hadde tidligere utbedret feil på en slik plate som følge av melding fra barnehagen. Ifølge Omsorgsbygg hadde det blitt opprettet reklamasjon for dette, og entreprenøren var per november 2019 i gang med å rette opp. Ifølge oversendt dokumentasjon dreide dette seg om en løs veggplate. Per 07.11.2019 var dette ifølge dokumentasjonen ikke utført og skulle behandles på ettårsbefaringen. Det framgår ikke om reklamasjonen dreier seg om én veggplate eller hele problemet med løse veggplater som Kommunerevisjonen observerte.

Befaringen avdekket et mindre lekeområde med spisse steiner etter sprengt bergoverflate. Det var ifølge Omsorgsbygg gjennomført lekeplasskontroll som ikke hadde påpekt dette, og brukerne av barnehagen hadde heller ikke gjort dette.

#### *Innvendig*

Ifølge innleid konsulent var kjøleanlegget installert med én og ikke to pumper, som er kravet i SKOK. Kommunerevisjonen har ikke sett at dette har blitt fraviksbehandlet. Omsorgsbygg uttalte at foretaket ikke har noen barnehager med doble pumper på brønnskretsen, men at kravet i SKOK fordret at det burde vært det. Omsorgsbygg skulle derfor følge opp dette med entreprenør.

Vaskerennene var levert med to armaturer i stedet for tre og uten bakplate i stål som beskrevet i SKOK. Argumentet for å levere med to armaturer var mangelfull plass, men Kommunerevisjonen observerte at en tilsvarende vaskerenne var levert med tre armaturer i en annen barnehage.

På stellerom og i vaskesentral var tilkoblinger for vann og avløp samt elkoblinger utført på en måte som verken var estetisk eller driftsmessig tilfredsstillende. Entreprenør viste til at det var vanskelig å lage noen bedre løsning uten at dette gikk på bekostning av hev-/senkfunksjon.

### **3.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Undersøkelsen viser at det i stor grad var opp til den enkelte prosjektansvarlig hvordan overtakelsen skulle gjennomføres. Dette kan etter Kommunerevisjonens vurdering ha medført at overtakelser har vært mindre grundige enn de burde vært, og at Omsorgsbyggs praksis har variert på tvers av prosjekter.

Det var videre utfordringer med å få FDV-dokumentasjonen på plass.

Befaringer i regi av Kommunerevisjonen avdekket at barnehagene hadde feil og mangler som ikke var avdekket eller fulgt opp, noe som har ført til at kommunen har mottatt bygg med lavere kvalitet enn avtalt.

## 3.6 Samhandling og erfaringsoverføring

### 3.6.1 Faktabeskrivelse

I et byggeprosjekt er det flere aktører i og utenfor Omsorgsbygg som er involvert, og som kan ha relevante erfaringer. I Omsorgsbygg kan eksempelvis andre prosjektansvarlige og aktører i eiendomsavdelingen være relevante. Aktører utenfor Omsorgsbygg som er involvert, og som kan ha relevante erfaringer, er Sykehjemsetaten (for sykehjemsprosjekter), bydel, barnehagestyrere, og leverandører.

#### *Erfaringsoverføring i Omsorgsbygg*

Ifølge informantutsagn var det i liten grad et system for erfaringsoverføring i Omsorgsbygg knyttet til gjennomføring av prosjekter, for eksempel i form av en erfaringsdatabase. Det var dermed opp til de prosjektansvarlige selv å innhente erfaringer fra kollegaer. Flere aktører pekte på at Omsorgsbygg hadde et forbedringspotensial ved deling av erfaringer, og at det med unntak av sluttrapportene ikke var noen klare føringer for hvordan dette skulle gjøres per høsten 2019. I Omsorgsbyggs verifisering av faktabeskrivelsen oppga foretaket at det var føringer for dette i Omsorgsbygg-modellen. Gjennomgang av Omsorgsbygg-modellen viste at det var etablert en aktivitetsbeskrivelse som inkluderte innsamling av innspill der prosjektets erfaringslogg skulle benyttes.

Alle prosjektansvarlige oppga at de ved oppstart av nytt prosjekt forhørte seg med kollegaer om erfaringer med personellet som entreprenøren hadde tilbudt. Alle prosjektansvarlige oppga at erfaringene først og fremst var personavhengige og ikke knyttet opp mot selskapet.

Hvert prosjekt skal i henhold til rundskriv 23/2014 utarbeide en sluttrapport der formålet blant annet er å beskrive prosjektet, måloppnåelsen og kravoppfyllelsen og andre relevante forhold. Sluttrapporten skal, ifølge rundskrivet, ikke inneholde detaljinformasjon, men holdes på et overordnet nivå. Per oktober 2019 var det utarbeidet sluttrapporter for Lia og Marmorberget barnehage. For Lia barnehage var det satt opp fire suksessfaktorer og ett forbedringspunkt, alle på overordnet nivå. For Marmorberget barnehage var det satt opp tre læringspunkter på overordnet nivå. Utover dette kunne ikke Kommunerevisjonen se informasjon som var egnet til erfaringsoverføring til kommende prosjekter. Kommunerevisjonen ble informert om at prosjektansvarlige i liten grad så til sluttrapporter når de skulle innhente erfaringer fra tidligere gjennomførte prosjekter.

Fungerende utbyggingsdirektørs inntrykk var at det hadde vært lite kommunikasjon med eiendomsavdelingen, som har ansvaret for drift og forvaltning av byggene, etter at prosjektene var ferdigstilte.

I byrådssak 1096/16 ble det gitt fravik fra SKOK på blant annet luftmengdetabellen for til sammen seks barnehager, der Lia og Marmorberget var to av disse. Ifølge fungerende avdelingsdirektør var det ikke gjort noen evaluering eller annen systematisk erfaringsinnhenting rundt hvorvidt dette fraviket hadde gitt utfordringer knyttet til innklimaet ved barnehagene.

En prosjektansvarlig fortalte at han hadde hentet inn informasjon om hvordan leverandørene hadde opplevd konkurransen og konkurranseformen. Det kom i den

forbindelse fram at arkitektene brukte mye tid på å utarbeide tilbud uten at dette ble kompensert dersom tilbudet ikke fikk tilslag. Det kom også fram at Omsorgsbyggs ønsker for prosjektene ble opplevd som lite konsistente. Tilbyderne hadde opplevd at tilnærmet samme løsning fikk ulikt utfall med hensyn til hvilket tilbud som vant konkurransen. Konklusjon til prosjektansvarlig var at det må avklares hva kommunens ønsker og behov er i forkant av konkurranser om oppdrag.

Ifølge informanter ble det ikke innhentet erfaringer med entreprenørene fra de øvrige eiendomsforetakene i Oslo kommune.

### ***Samhandling internt i Omsorgsbygg***

Informantene i eiendomsavdelingen beskrev at det generelt varierte mellom de ulike prosjektansvarlige i hvilken grad eiendomsavdelingen ble involvert. For to av barnehageprosjektene ble det i hovedsak uttrykt tilfredshet med samhandlingen underveis, og eiendomsavdelingen opplevde at de ble informert og involvert blant annet på brukermøter. For sykehjemsprosjektet deltok representanter fra eiendomsavdelingen på 1–2 møter i uka i forprosjektet i et halvt år for å velge gode løsninger for bygget i samarbeid med Sykehjemsetaten som også deltok. Etter at prosjektet gikk over i gjennomføringsfasen, har eiendomsavdelingen i liten grad vært involvert. En informant hadde inntrykk av at dette var et grep fra prosjektledelsen for å redusere antall brukerønsker. For det siste barnehageprosjektet beskrev eiendomsavdelingen at de etter hvert hadde e-postkontakt med innleid prosjektleder, med prosjektansvarlig i kopifeltet, siden de erfarte at prosjektansvarlig svært sjelden kunne svare på deres spørsmål. Videre erfarte teamet at det hovedsakelig var teamet som måtte ta kontakt for å få nødvendig informasjon.

### ***Erfaringsinnhenting fra brukere***

For alle fire prosjekter ble det gjennomført brukermøter, der brukerne kunne framme sine ønsker for det nye bygget. I tre av prosjektene uttrykte representanter fra den kommunale brukersiden at de var fornøyde med hvordan de hadde blitt involvert i byggeprosjektet. I det siste prosjektet uttrykte brukersiden misnøye med hvordan de var blitt involvert.

For det prosjektet der brukersiden var misfornøyd, opplevde brukeren at det generelt var liten interesse for brukerens mening, og at hun ble lite verdsatt som fagarbeider. Det var 1–2 brukermøter, og det ble ikke sendt ut agenda i forkant som var egnet til at hun kunne forberede seg.

En av de prosjektansvarlige fortalte at han i etterkant av prosjektet evaluerte blant annet brukerinvolveringen. Konklusjonen av evalueringen var at han i kommende prosjekter ville involvere brukerne mer i forkant av konkurranseutlysningen for å få innspill til hva de opplevde som viktig å ha på plass i barnehagen.

## **3.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Undersøkelsen viser at det var lite systematisert innhenting og bruk av erfaringer som ble gjort underveis i prosjektene, herunder brukererfaringer. Sluttrapportene Kommunerevisjonen har sett, inkluderte i liten grad erfaringer som ble gjort i prosjektene.

Det synes som kontakten med de andre eiendomsforetakene for å utveksle erfaringer var begrenset.

Undersøkelsen viser at prosjektansvarlige ser ut til å ha innhentet erfaringer fra kollegaer ved oppstart av prosjekter. Videre ble det i ett av prosjektene innhentet erfaringer fra entreprenøren og brukersiden, noe som etter Kommunerevisjonens vurdering så ut til å gi nyttig informasjon.

Mangelfulle rutiner for å trekke lærdom av tidligere prosjekter gir risiko for at tidligere mangler eller svakheter i oppfølgingen av byggeprosjekter blir gjentatt i nye byggeprosjekter.

## 4. Oppfølging av reklamasjoner

### 4.1 Revisjonskriterium

- Omsorgsbygg skal gjennom sin kontraktsoppfølging sikre god oppfølging av reklamasjoner.

### 4.2 Faktabeskrivelse

#### 4.2.1 Oppfølging av feil og mangler avdekket i forbindelse med overtakelsen av barnehagene

Ifølge prosjektansvarlig for ett av prosjektene tok oppfølgingen av feil og mangler som ble avdekket i forbindelse med overtakelsen, utgangspunkt i skjemaet som totalentreprenøren og byggherren fylte ut og underskrev. Deretter er det totalentreprenørens plikt å lukke disse avvikene. Når totalentreprenøren meldte at alle avvik var lukket, ville dette bli kontrollert, vanligvis av prosjektleder. Etter at alle avvik var lukket, ville prosjektansvarlig sende en e-post til totalentreprenøren der han godkjente at avvikene var lukket. Etter dette ville avvikslisten bli behandlet i prosjektets eierstyringsgruppe i Omsorgsbygg. Ifølge fungerende utbyggingsdirektør var ikke avdelingsdirektøren involvert i godkjenningen av at feil og mangler oppdaget ved overtakelsen var blitt utbedret.

Ifølge en informant i Omsorgsbygg kan det være flere ulike utfall i forbindelse med lukking av avvik:

- Feil/mangel utbedres.
- Penger holdes tilbake i sluttoppgjøret.
- Byggherren får en økonomisk kompensasjon.

Som nevnt i kapittel 3.2.4 ble det i forbindelse med overtakelsen satt opp en mangelliste for de tre prosjektene. Ifølge NS 8407 har totalentreprenøren plikt og rett til å foreta utbedring.

Tabell 7 viser en oversikt over feil og mangler som ble avdekket ved overtakelsen av Gransletta, Lia og Marmorberget barnehage, og status for disse feilene og manglene på undersøkelsestidspunktet.

**Tabell 7** *Oppfølging av feil og mangler avdekket ved overtakelsen*

	Antall avvik	Antall lukket	Antall åpne
Gransletta	52	*45	7
Lia	85	*85	0
Marmorberget	408	*405	3

Note: \*For alle barnehagene var avvikene lukket av innleid byggeleder/prosjektleder.

Kommunerevisjonen har etterspurt dokumentasjon som viser at feil og mangler har blitt fulgt opp. Som nevnt i kapittel 3.2.4 var det i prosjektene Lia og Marmorberget benyttet et elektronisk system for å rapportere feil og mangler. Ifølge Omsorgsbygg kunne dette føre til at antall feil og mangler ble høyt, siden systemene ikke skilte på alvorlighetsgraden.

For Gransletta barnehage fikk vi oversendt en oversikt over hvilke feil og mangler totalentreprenøren mente var utbedret per november 2019. Fristen hadde utløpt for flere,

men ikke alle, feilene og manglene som ikke var utbedret. Ifølge Omsorgsbygg skyldtes dette blant annet leveringstid og årstid. Ifølge prosjektansvarlig ville vanligvis prosjektlederen til slutt kontrollere at avvikene var lukket på en tilfredsstillende måte. Når alle avvikene var lukket, ville prosjektansvarlig sende en e-post til totalentreprenøren, der han på vegne av Omsorgsbygg godkjente arbeidet.

For Marmorberget fikk vi oversendt et Excel-ark av 27.09.2019 som viste byggeleders erklæring av oppfølging av feil og mangler. Oversikten viste at tre av avvikene ikke var lukket av byggelederen. Alle tre avvikene hadde opprinnelig frist for utbedring i november 2018. Byggeleders oversikt viste at de fleste av de over 400 manglene var utbedret i løpet av 2018. Oversendt dokumentasjon viste imidlertid at byggelederen mente at totalentreprenøren ikke hadde hatt tilstrekkelig framdrift underveis i å lukke avvikene som ble avdekket ved overtakelsen.

For Lia barnehage fikk Kommunerevisjonen oversendt status på ettårsbefaringen som viste totalentreprenørs erklæring av oppfølging av feil og mangler. Videre fikk vi oversendt e-postkorrespondanse mellom entreprenøren og representanten for innleid bygge-/prosjektledelse. Status på ettårsbefaringen som ble gjennomført 25.03.2019, viste at det gjensto seks åpne punkter. I e-postkorrespondansen kommer det imidlertid fram at det dreide seg om tre åpne punkter som alle skulle lukkes i løpet av påskeuken som var 15.04.2019–19.04.2019.

Som beskrevet i kapittel 3.2.5 hadde byggene feil og mangler utover dette.

Ifølge fungerende utbyggingsdirektør kunne omfanget av feil og mangler ved overtakelsen være et tegn på at entreprenøren hadde vært under sterkt press for å få bygget ferdig i tide, slik tilfellet var for Marmorberget. Gransletta trakk han fram som mer kontrollert fram mot overtakelsen. Å nekte overtakelse pga. feil og mangler kunne ifølge fungerende avdelingsdirektør være risikabelt. Så sant opprettingen av feil og mangler ikke gikk utover driften, hadde totalentreprenøren rett til å rette dem opp etter overtakelsen. Ifølge fungerende utbyggingsdirektør burde det derfor ikke nektes overtakelse når størstedelen av jobben kunne gjøres utenfor barnehagens åpningstider. Var omfanget av feil og mangler så stort at dette ikke var mulig, burde Omsorgsbygg nekte overtakelse.

#### **4.2.2 Oppfølging av feil og mangler avdekket etter overtakelsen**

Omsorgsbygg hadde et IT-system (Xpand) der barnehagene kunne melde inn feil og mangler ved barnehagene som ikke inkluderte brannvernsspørsmål. Informasjonen herfra gikk til det eiendomsteamet i Omsorgsbygg som var ansvarlig for den enkelte barnehagen. Eiendomsteamet sendte deretter ut en person som undersøkte saken. I enkelte tilfeller var det feil som kunne rettes opp der og da, mens i andre tilfeller krevde det mer arbeid. Eiendomsteamet gjorde da en vurdering av om det var en reklamasjon, eller om det var feil som måtte rettes opp av dem selv.

Tabell 8 viser en oversikt over feil og mangler som ble avdekket etter overtakelsen av Lia og Marmorberget barnehage, og Omsorgsbyggs oppfølging av disse. Gransletta ble tatt i bruk så sent i undersøkelsesperioden (august 2019) at Kommunerevisjonen ikke har undersøkt oppfølgingen av feil og mangler oppdaget etter overtakelsen for denne barnehagen. I tabellen viser kolonnen «Reklamasjon» antall feil og mangler som Omsorgsbygg har karakterisert som reklamasjon, mens kolonnen «Annet» inkluderer

reparasjon utført av Omsorgsbygg, avvik og feil og mangler der feltet i Omsorgsbyggs skjema ikke var utfylt. Kolonnen «Fulgt opp med entreprenør» er antall feil og mangler der vi ser at Omsorgsbygg har tatt kontakt med entreprenøren angående feilen/mangelen.

**Tabell 8 Oversikt over innmeldte feil og mangler og oppfølging av disse**

	Reklamasjon	Annet	Totalt	Fulgt opp med entreprenør
Lia barnehage	61	51	112	71
Marmorberget	16	7	23	18

Note: For Lia er tabellen basert på informasjon fra Omsorgsbyggs system Xpand samt dokumentasjon fra korrespondanse mellom Omsorgsbygg og entreprenør. For Marmorberget er tabellen kun basert på informasjon fra Xpand, herunder loggført informasjon om oppfølging.

Tabellen viser at barnehagene hadde sendt inn opplysninger om henholdsvis 61 og 16 feil eller mangler som var kategorisert som reklamasjon av Omsorgsbygg. Kommunerevisjonen har sett dokumentasjon på at alt som var blitt oppført som reklamasjon i Marmorberget, hadde blitt fulgt opp med entreprenør. For Lia var det enkelte feil eller mangler som var vurdert som reklamasjoner, der Omsorgsbygg ikke kunne framlegge dokumentasjon på at de var fulgt opp med entreprenøren. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt utfallet av videre behandling.

Det var også ytterligere feil og mangler, men som ikke var kategorisert. Dokumentasjon viser at de var blitt fulgt opp som reklamasjon.

I samtaler med barnehagene har Kommunerevisjonen fått opplyst at de har opplevd at feil og mangler de har meldt fra om til Omsorgsbygg, har blitt utbedret raskt.

En annen kilde som potensielt kunne blitt benyttet til å avdekke feil og mangler, var IT-systemer med informasjon om løpende målinger av blant annet temperatur og CO<sub>2</sub>-innhold i de ulike rommene i barnehagene. Eiendomsteamene i Omsorgsbygg hadde tilgang til disse systemene. Videre er det prøvedrift av tekniske anlegg på ett år. Ifølge informanter i det ene eiendomsteamet var det imidlertid ikke vanlig å benytte IT-systemet for å følge med på inn klimaet ved de ulike barnehagene. Bakgrunnen for dette var at Omsorgsbyggs barnehageportefølje var stor, og at man derfor var avhengig av avviksmeldinger og tilbakemelding fra brukerne for å fange opp problemer med inn klima.

Som nevnt i kapittel 3.2.5 har informanter i Lia barnehage opplyst at det var utfordringer knyttet til innemiljø. Flere ansatte bemerket at det var dårlig luft, og at ansatte var plaget med hodepine ved bruk av enkelte rom. Informanter i Omsorgsbyggs eiendomsteam kjente imidlertid ikke til dette og viste til at de i liten grad hadde fått avviksmeldinger på dette. Oversendt oversikt fra innmeldingssystemet bekreftet dette. I referatet fra et møte i forbindelse med avsluttet prøvedriftsperiode kom det fram at det ikke var indikasjoner på inn klimaproblemer. FAU-representanten vi snakket med, hadde ikke merket noe til dårlig luft eller mottatt klager på dette, men kjente til at det hadde blitt luftet en del gjennom dører eller vinduer.

I Marmorberget hadde det ifølge brukerne vært et vedvarende problem at det var for varmt. FAU-representanten vi snakket med, hadde inntrykk av at det var tett luft, og

hadde blitt fortalt det samme av de ansatte. Dette forholdet var ifølge Omsorgsbygg tatt opp i prøvedriftsmøter med påfølgende tiltak og ville bli fulgt opp videre.

### **4.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

#### ***Oppfølging av feil og mangler avdekket i forbindelse med overtakelsen***

Undersøkelsen tyder på at de fleste feil og mangler var fulgt opp. Det tok imidlertid for lang tid før alle feil og mangler var lukket, særlig for Lia og Marmorberget barnehager. Dette arbeidet var i stor grad delegert til innleid byggeleder og/eller prosjektleder. Kommunerevisjonen reiser spørsmål om det kan ha gitt risiko for at oppfølgingen av feil og mangler har vært utført med lavere kvalitet enn den burde vært.

#### ***Avdekking og oppfølging av feil og mangler avdekket etter overtakelsen***

Omsorgsbygg hadde et IT-system der barnehagen kunne melde inn feil og mangler, og et IT-system der blant annet inneklima kunne overvåkes. Undersøkelsen viser at innmeldte feil og mangler fra barnehagen i stor grad hadde blitt fulgt opp, og det ser ut til at det Omsorgsbygg vurderte til å være reklamasjoner, hadde blitt tatt opp med entreprenør.

Undersøkelsen viser imidlertid eksempler på feil og mangler som verken ble fanget opp ved overtakelsen eller meldt inn av brukerne. Det var utfordringer med inneklimaet ved én barnehage, og plater som skulle dekke grunnmuren, var løse på en annen. Kommunerevisjonen avdekket dette ved hjelp av Omsorgsbyggs overvåkingssystem for inneklima og ved befarings. Disse forholdene kunne vært avdekket av Omsorgsbygg på et tidligere tidspunkt. Omsorgsbygg hadde blant annet ikke i tilstrekkelig grad benyttet foretakets IT-systemer til å følge opp feil og mangler i barnehagene etter overtakelsen.

## 5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

### 5.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt Omsorgsbygg oppfølging av byggeprosjekter i fire byggeprosjekter.

Undersøkelsen viser at kontraktene i de fire prosjektene synes å ha vært et tilstrekkelig utgangspunkt for oppfølgingen av prosjektene.

Undersøkelsen viser at vurderingene som ble gjort i behandlingen av endringsmeldinger, i liten grad kom fram. Synlige og dokumenterte vurderinger kunne ha bidratt til en mer etterprøvable og bedre behandling av endringsmeldingene, særlig når endringene lå utenfor prosjektansvarligs fullmakt. Det synes som det varierte i hvilken grad prosjektorganisasjonen godkjente forslag til endringer fra brukerne, og om prosjektets økonomi var en viktig faktor i denne vurderingen. Etter Kommunerevisjonens vurdering vil en praksis der økonomien i det enkelte prosjektet er styrende for om brukerønsker etterkommes, kunne medføre at Omsorgsbyggs midler ikke benyttes effektivt. Dette fordi det ikke er vurdert hvorvidt økonomiske midler som brukes til å innfri brukerønsker i en barnehage, kunne gi større nytte i en annen barnehage.

I endringsmeldingene var det flere eksempler som ikke syntes å dreie seg om endring fra kontrakt. Hvilke vurderinger Omsorgsbygg gjorde da endringene ble behandlet, er som nevnt ikke dokumentert. For enkelte av endringene synes det imidlertid som at Omsorgsbygg ikke skulle ha tatt regningen, for eksempel der riveentreprenør ikke hadde gjort en tilstrekkelig jobb. Konsekvensen er i så fall at Omsorgsbygg har betalt mer enn nødvendig for leveransen.

Det var godkjent et betydelig antall søknader om fravik fra standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK). Det var flere tilfeller der samme type fravik var godkjent i flere prosjekter. En risiko ved det er at leverandørene som kjenner foretakets praksis, kan regne med at de får innvilget søknad om fravik hvis de får oppdraget. Det kan videre innebære en risiko for at tilbyderne ikke konkurrerer på like vilkår.

Undersøkelsen viser at det var etablert en praksis der eiendomsansvarlig i hovedsak var den som godkjente fravikene når prosjektene var i gjennomføringsfasen. Siden SKOK ble vedtatt av byrådet, er det Kommunerevisjonens vurdering at byrådet skulle ha godkjent fravikene. Kommunerevisjonen ser imidlertid at en behandling av fravik i byrådet, når prosjektene er i gjennomføringsfasen, ville medført praktiske problemer i form av forsinkelser. Når Omsorgsbygg selv har godkjent fravikene, er det etter Kommunerevisjonens vurdering uheldig at disse i hovedsak blir godkjent av saksbehandler på fjerde nivå i foretakets hierarki.

I tre av fire prosjekter var det betydelige mangler i den skriftlige saksbehandlingen av fravikene. Fraviksskjemaene var ufullstendig utfylt og økonomiske konsekvenser i liten grad vurdert. Det var heller ikke krevd økonomisk kompensasjon for noen av fravikene i barnehageprosjektene.

Etter Kommunerevisjonens vurdering framstår det som klart at det var grunnlag for økonomisk kompensasjon, og foretaket har trolig gått glipp av dette. Det tyder etter

Kommunerevisjonens vurdering på at Omsorgsbyggs system og prosedyre for fraviksbehandling ikke i tilstrekkelig grad har sikret at godkjente fravik er i foretakets og kommunens interesse.

Samlet sett var det til dels betydelige mangler ved fravikshåndteringen, særlig i to av barnehageprosjektene. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at det var etablert en fraviksgruppe med den hensikt å bidra til en mer enhetlig fraviksbehandling som sikrer foretakets og kommunens interesser i større grad.

Undersøkelsen viser at det i stor grad var opp til den enkelte prosjektansvarlig hvordan overtakelsen skulle gjennomføres. Dette kan etter Kommunerevisjonens vurdering ha medført at kontrollen ved overtakelser har vært mindre grundig enn den burde vært, og at Omsorgsbyggs praksis har variert på tvers av prosjekter. Befaringer i regi av Kommunerevisjonen avdekket at barnehagene hadde feil og mangler som ikke var avdekket eller fulgt opp, noe som har ført til at foretaket har mottatt bygg med lavere kvalitet enn avtalt.

Undersøkelsen viser at det var lite systematisert innhenting og bruk av erfaringer som ble gjort underveis i prosjektene, herunder brukererfaringer. Sluttrapportene Kommunerevisjonen har sett, inkluderte i liten grad erfaringer som ble gjort i prosjektene. De prosjektansvarlige ser i stedet ut til å innhente erfaringer fra kollegaer ved oppstart av prosjektene. Videre ble det i ett av prosjektene innhentet erfaringer fra entreprenøren og brukersiden, noe som etter Kommunerevisjonens vurdering så ut til å gi nyttig informasjon. Mangelfulle rutiner for å trekke lærdom av tidligere prosjekter gir økt risiko for at tidligere mangler eller svakheter i oppfølgingen av byggeprosjekter blir gjentatt i nye byggeprosjekter.

Undersøkelsen tyder på at de fleste feil og mangler som ble avdekket i forbindelse med overtakelsen, var fulgt opp. Det tok imidlertid for lang tid før alle feil og mangler var lukket, særlig for Lia og Marmorberget barnehage. Dette arbeidet var i stor grad delegert til innleid byggeleder og/eller prosjektleder.

Omsorgsbygg hadde et IT-system der barnehagen kunne melde inn feil og mangler, og et IT-system der blant annet inneklima kunne overvåkes. Undersøkelsen viser at innmeldte feil og mangler fra barnehagene i stor grad hadde blitt fulgt opp. Det ser videre ut til at feil og mangler som Omsorgsbygg vurderte som reklamasjoner, hadde blitt tatt opp med entreprenøren. Undersøkelsen viser imidlertid at det var utfordringer ved inneklimate ved én barnehage, og plater som skulle dekke grunnmuren, var løse på en annen. Dette ble avdekket av Kommunerevisjonen ved hjelp av Omsorgsbyggs overvåkingssystem for inneklima og befaringer. Disse forholdene kunne vært avdekket av Omsorgsbygg på et tidligere tidspunkt. Omsorgsbygg hadde blant annet ikke i tilstrekkelig grad benyttet foretakets IT-systemer til å følge opp feil og mangler i barnehagene etter overtakelsen.

Etter Kommunerevisjonens vurdering kan flere av forholdene nevnt over ha sin bakgrunn i manglende kompetanse og kapasitet. På bakgrunn av undersøkelsen er det imidlertid vanskelig å si hvorvidt det eventuelt er kompetanse, kapasitet eller en kombinasjon av disse som er utfordringen.

## 5.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Omsorgsbygg å

- forbedre systemet for endringshåndtering med sikte på å legge til rette for enhetlig praksis på tvers av prosjektene og økt dokumentasjon av vurderinger som gjøres i den forbindelse
- forbedre systemet for fravikshåndtering med sikte på å redusere antall fravik i gjennomføringen, dokumentere saksbehandlingen, i større grad avklare hvem som skal godkjenne fravik i prosjektenes gjennomføringsfase og sørge for at foretaket mottar økonomisk kompensasjon der det har krav på det
- i større grad innhente og ta i bruk erfaringer fra tidligere prosjekter, herunder brukererfaringer
- iverksette tiltak for å sikre at feil og mangler i større grad blir avdekket og fulgt opp

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for næring og eierskap å følge opp at det iverksettes tiltak som gir tilstrekkelige forbedringer.

## **6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering**

Omsorgsbygg Oslo KF og byråden for næring og eierskap og har gitt uttalelser til rapporten i brev av henholdsvis 15.01.2020 og 20.01.2020. Brevene følger rapporten som vedlegg 3 og 4.

### **6.1 Byråden for næring og eierskap**

#### **6.1.1 Byråden for næring og eierskaps uttalelse**

Byråden uttaler at det ikke er akseptabelt at det forekommer mangler ved Omsorgsbyggs oppfølging av de undersøkte byggeprosjektene i den utstrekning rapporten beskriver. Byråden mener at det i lys av de betydelige investeringsrammene til foretaket i inneværende økonomiplanperiode, er viktig at svakheter i Omsorgsbyggs rutiner blir avdekket slik at foretaket og dets styre kan iverksette tiltak og følge opp dette framover.

Byråden merker seg Omsorgsbyggs uttalelse om at samtlige av de undersøkte prosjektene ble iverksatt før innføringen av Omsorgsbyggs nåværende prosjektmodell for gjennomføring av investeringsprosjekter.

Som ansvarlig for eieroppfølgingen av foretaket, vurderer byråden Kommunerevisjonens undersøkelser av Omsorgsbygg som et meget nyttig grunnlag for videre eieroppfølging av foretaket.

Byråden vil følge opp rapporten og dens anbefalinger i styringsdialogen med foretaket, og påse at Omsorgsbygg og dets styre svarer ut anbefalingene i rapporten. Byråden vil også vurdere i hvilken grad rapportens konklusjoner og anbefalinger har overføringsverdi til de andre kommunale foretakene.

#### **6.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Angående Omsorgsbyggs uttalelse om at samtlige undersøkte prosjekter ble iverksatt før innføringen av Omsorgsbyggs nåværende prosjektmodell, vil Kommunerevisjonen påpeke at ett av de undersøkte prosjektene er pågående, mens de øvrige tre ble overlevert henholdsvis i november 2017, i oktober 2018 og i august 2019. Foretakets nye prosjektmodell kunne følgelig ha blitt brukt ved evalueringen av de to prosjektene som ble overlevert etter 2017.

De varslede tiltakene synes relevante for Kommunerevisjonens anbefaling.

## **6.2 Omsorgsbygg Oslo KF**

I ekstraordinært styremøte 14.01.2020 ble Kommunerevisjonens rapport samt administrasjonens utkast til felles uttalelse behandlet. Styret besluttet å slutte seg til administrasjonens forslag til uttalelse.

### **6.2.1 Omsorgsbyggs uttalelse**

Foretaket uttrykker at det er positiv til slike revisjoner der viktige problemstillinger blir belyst, og vil gå gjennom rapporten på detaljnivå for å identifisere forbedringspotensial. Omsorgsbygg viser til at Kommunerevisjonens rapport har bidratt til økt bevisstgjøring av interne arbeidsprosesser, noe foretaket anser som viktig for å forbedre gjennomføringen av sine prosjekter.

Omsorgsbygg opplever å ha fått god nok informasjon. Videre har prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar, men Omsorgsbygg mener den hadde vært mer tydelig dersom rapportens tittel hadde fått en undertittel der det framgår at rapporten omhandler enkelte elementer i kontraktsoppfølgingen.

Ifølge Omsorgsbygg etterstreber foretaket å gjennomføre prosjekter med færrest mulige endringer, samt fravik fra Oslo kommunes standard kravspesifikasjon, men at dette likevel vil forekomme i prosjekter av denne størrelsesorden. Omsorgsbygg vurderer disse endringene til ikke å være av vesentlig karakter, eller i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Omsorgsbygg er enig med Kommunerevisjonens i at vurderingene og skriftligheten rundt denne prosessen kan forbedres, og tiltak vil bli igangsatt. Omsorgsbygg bemerker imidlertid at det kan synes som Kommunerevisjonen kun hadde vurdert antall fravik, men ikke omfanget og konsekvensene. Foretaket mener at fravikene verken alene eller i sin helhet er vesentlige.

Omsorgsbygg er enig i at evaluering av avsluttede prosjekter og innhenting av disse opplysningene i oppstartsfasen av et prosjekt er viktig. Omsorgsbygg bemerker i den forbindelse at samtlige prosjekter ble iverksatt før innføringen av Omsorgsbyggs nåværende prosjektmodell for gjennomføring av investeringsprosjekter, som ble implementert i 2017. Prosjektmodellen består av åtte beslutningspunkter, der beslutningspunkt 8 omhandler blant annet evaluering av prosjekter. Innhenting av informasjon fra tilsvarende prosjekter inngår i det første beslutningspunktet.

I tillegg til ovennevnte varslet Omsorgsbygg følgende tiltak:

- forbedre systemet for endringshåndtering ved å innføre nye skjemaer hvor dokumentasjon/begrunnelser må fylles ut, samt benytte IT-støttet arbeidsflyt ved godkjenning av endringer
- forbedre systemet for fravikshåndtering med sikte på å redusere antall fravik i gjennomføringsfasen
- i større grad innhente og ta i bruk erfaringer fra tidligere prosjekter, herunder brukererfaringer
- anskaffe en erfaringsdatabase
- evaluere og videreutvikle Omsorgsbyggs prosjektmodell
- sikre at feil og mangler i større grad blir fulgt opp av jurister/prosjektøkonomer/controllers i alle faser av prosjektet
- kartlegge behovet for opplæring, og gjennomføre kurs med både interne og eksterne kursholdere
- rekruttere flere fast ansatte prosjektledere med høy kompetanse – rekrutteringsprosessen var, ifølge foretaket, allerede igangsatt
- bedre samhandlingen med andre fagetater, herunder Plan- og bygningsetaten, ved å overføre ansatte i prosjektutvikling til utbygging – det vil, ifølge Omsorgsbygg, redusere risiko ved gjennomføring av prosjekter
- gi innspill til forbedring av *Standard kravspesifikasjon for Oslo kommune*
- følge politiske vedtak og føringer, samt videreutvikle interne prosedyrer og systemer

Tiltakene er planlagt gjennomført innen utgangen av 2020.

### 6.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg foretakets forslag om en forklarende undertittel. Kommunerevisjonen søker å holde rapporttitlene korte og gir presiseringer og

avgrensninger i metodevedlegg og gjerne også innledningsvis i rapporten. I denne undersøkelsens rapport til uttalelse går aktuell avgrensning fram i punkt 1.3. I endelig rapport er den også innarbeidet i metodevedlegget.

Til Omsorgsbyggs uttalelse om at samtlige undersøkte prosjekter ble iverksatt før innføringen av Omsorgsbyggs nåværende prosjektmodell, vil Kommunerevisjonen bemerke at av de undersøkte prosjektene er ett pågående, mens de øvrige tre ble overlevert henholdsvis november 2017, oktober 2018 og august 2019. Foretakets nye prosjektmodell kunne følgelig ha blitt brukt ved evalueringen av de to prosjektene som ble overlevert etter 2017.

Kommunerevisjonen har ikke vurdert om omfanget av og konsekvensene av fravikene er av vesentlig karakter opp mot lov om offentlige anskaffelser. I rapporten blir det imidlertid pekt på at Omsorgsbyggs praksis med stort omfang av fravik i gjennomføringsfasen har gitt risiko for at leveranser har blitt vesentlig endret.

De varslede tiltakene synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger, men er ikke fullt ut dekkende. Når det gjelder varslet tiltak knyttet til fravikshåndtering, viser Kommunerevisjonen til anbefalingen om tiltak for i større grad å avklare hvem som skal godkjenne fravik i prosjektenes gjennomføringsfase og sørge for at foretaket mottar økonomisk kompensasjon der det har krav på det.

## Referanser

### *a) Referanser fra Oslo kommune*

Byrådssak 1057/08 Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune

Byrådssak 1070/15: Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

Byrådssak 1076/2015: Standard kravspesifikasjoner for formålsbygg

Byrådssak 1104/17: Anskaffelsesstrategi for Oslo kommune

Oslo kommunes veileder for anskaffelser

Oslo kommunes dokument av 02.11.2010: Veileder i risikostyring

### *b) Eksterne referanser*

Direktoratet for forvaltning og IKT, Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser

FOR 2017-06-19 nr 840: Forskrift om tekniske krav til byggverk

Multiconsult, 2019, Forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapport Gransletta barnehage

Multiconsult, 2019, Forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapport Lia barnehage.

Multiconsult, 2019, Forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapport Marmorberget barnehage

Multiconsult, 2019, Forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapport Lindeberg

Standard Norge, 2015, Juridiske standarder for bygg og anlegg

## Tabelloversikt

Tabell 1 Utdanningsnivå i Omsorgsbygg.....	12
Tabell 2 Utdanningsnivå i Undervisningsbygg.....	12
Tabell 3 Forklaring av faguttrykk brukt i rapporten .....	14
Tabell 4 Antall endringsmeldinger per august 2019 .....	16
Tabell 5 Søknader om fravik og utfallet av behandlingen av disse .....	22
Tabell 6 Antall feil og mangler avdekket ved overtakelsesforretningene for barnehagene .....	28
Tabell 7 Oppfølging av feil og mangler avdekket ved overtakelsen.....	35
Tabell 8 Oversikt over innmeldte feil og mangler og oppfølging av disse.....	37

## Vedlegg 1 Revisjonskriterier

I dette kapitlet presenterer vi utkast til revisjonskriteriene som vil ligge til grunn for undersøkelsen og utledningen av kriteriene.

### 6.2.3 Utledelede revisjonskriterier

Kommunerevisjonen vil legge følgende revisjonskriterier til grunn for undersøkelsen:

- Omsorgsbygg skal gjennom sin kontraktsoppfølging sikre rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet.
- Omsorgsbygg skal gjennom sin kontraktsoppfølging sikre god oppfølging av reklamasjoner.

### 6.2.4 Utledning av kriteriene

Under er utledningen av kriteriene presentert, dvs. hva vi baserer de utledelede revisjonskriteriene på.

#### *Instruks for virksomhetsstyring*

Et krav i *Instruks for virksomhetsstyring* er at virksomhetsstyringen skal sikre at anskaffelser brukes strategisk for å nå kommunens mål. For å oppfylle dette kravet blir det i instruksen blant annet trukket fram at virksomhetene, på grunnlag av risikovurdering av inngåtte kontrakter, skal sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging, at virksomhetsleder skal sørge for tilstrekkelig bestillerkompetanse, anskaffelsesfaglig kompetanse og juridisk kompetanse til at virksomheten kan gjennomføre juridisk korrekte, formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelser for å dekke virksomhetens behov, og at virksomhetsleder skal sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene.

I forbindelse med at kravet til god personalpolitikk, godt arbeidsmiljø, effektive arbeidsprosesser og god ressursanvendelse skal være integrert i virksomhetsstyringen, kommer det fram at virksomheten til enhver tid skal sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse for å ivareta sine oppgaver. Kompetanseutvikling skal rettes mot strategisk viktige kompetanseområder. Tiltak for standardisering, effektivisering og kvalitetssikring av arbeidsprosessene skal være en del av arbeidet for å oppnå kontinuerlig forbedring og fornyelse.

Virksomhetsstyringen skal sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak. For å oppnå dette har blant annet ledere på alle nivåer – i særlig grad virksomhetslederne – et ansvar for å sørge for nødvendig samordning, herunder å initiere og legge til rette for gjensidig tilpasning innen og mellom virksomheter for å nå felles mål.

#### *Byrådssak 1104/17 Anskaffelsesstrategi for Oslo kommune*

Strategiens hovedmål er at Oslo kommune skal gjennomføre formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelsesprosesser – som gir gode og samfunnsansvarlige løsninger både på kortere og lengre sikt.

Oslo kommunes anskaffelser skal effektivt bidra til å gi innbyggere og næringsliv løsninger og tjenester i tråd med dagens og framtidens behov.

For å kunne gjennomføre formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelsesprosesser – som gir gode og samfunnsansvarlige løsninger både på kortere og lengre sikt – må kommunens virksomheter sørge for at det både i planleggings-, gjennomførings- og

oppfølgingsfasen av en anskaffelsesprosess tilføres og videreutvikles tilstrekkelig strategisk, faglig og juridisk kompetanse.

Oslo kommunes anskaffelser skal planlegges, gjennomføres og følges opp på en måte som sikrer effektiv behovsdekning og tillitvekkende prosesser. Kontraktstrategi for den enkelte anskaffelsen utarbeides tidlig i planleggingsfasen – og tilpasses anskaffelsens viktighet, omfang og kompleksitet. Kontraktstrategi omfatter vurderinger knyttet til henholdsvis ressurs- og kompetansebehov, valg av anskaffelsesprosedyre, oppdeling av kontrakt og ønsket antall leverandører, kontraktstype og kontraktbetingelser, og til hvordan kontrakten skal henholdsvis følges opp og avsluttes på en måte som sikrer smidig og god overgang til en eventuell ny leverandør. Kontraktstrategi skal også inneholde en vurdering av hvordan krav som stilles i en konkurranse, bidrar til å påvirke leveransesikkerheten og det totale risikobildet i den enkelte anskaffelsen.

#### ***Byrådssak 1076/2015 Standard kravspesifikasjoner for formålsbygg***

Det finnes egne standard kravspesifikasjoner for barnehage og sykehjem.

Kravspesifikasjonen inneholder en rekke krav som ikke kan fravikes uten godkjenning av byrådet. De spesifikke kravene spesifiseres i rapporten der de er relevante.

#### ***Oslo kommunes veileder for anskaffelser***

I kontraktstrategien skal det overordnet planlegges hvordan kontrakten følges opp. Risikoanalysen fra kontraktstrategien bør revideres for å identifisere fokusområder. Ansvar for daglig oppfølging må plasseres i organisasjonen. Informasjon om hva avtalen gjelder, må ut til brukerne. Det bør også avtales faste møter for oppfølging med leverandøren samt på oppstartsmøtet foretas en gjennomgang av avtalen og hvordan den skal virke.

Ved hver enkelt bestilling må det sjekkes at det er levert iht. de avtalte vilkår. Dersom det avdekkes avvik fra dette, må avviket rapporteres til avtaleansvarlig slik at denne kan følge opp overfor leverandøren.

Dersom det er rapportert avvik må avtaleansvarlig reklamere. Kontraktens mekanismer for å sikre partene deres rettigheter er der for å brukes. Ta kontakt med leverandøren og påpek ev. mangler/forsinkelser og avklar standpunkt. Opptre profesjonelt og vær bevisst på aktuelle sanksjoner og konsekvenser.

Det bør jevnlig foretas stikkprøver av fakturaer for å sikre at de merkantile bestemmelsene overholdes. Det er naturlig i de faste oppfølgingsmøtene å be om rapporter/statistikker og ev. få framlagt dokumentasjon omkring viktige forhold og ellers dele erfaringer.

For avtaleansvarlig er det viktig at erfaringer fra avtalen blir notert slik at den kan benyttes som underlag i planleggingen av en ev. ny konkurranse/anskaffelse.

#### ***Juridiske standarder for bygg og anlegg og forskrift om tekniske krav til byggverk***

Juridiske standarder for bygg og anlegg fastsetter hvordan kontraktene innholdsmessig bør bygges opp for å sikre effektive leveranser og legge til rette for god kontraktsoppfølging.

I juridiske standarder for bygg og anlegg gis det føringer for byggherrens ansvar ved forsinkelser og mangler.

Ifølge standardene taper byggherren sin rett til å gjøre mangel gjeldende dersom han ikke senest ved overtakelsesforretningens avslutning melder fra om en mangel som han har eller burde ha oppdaget ved gjennomføringen av overtakelsesforretningen, eller som han har oppdaget ved kontroll av dokumentene.

Ved senere reklamasjoner taper byggherren sin rett til å gjøre en mangel gjeldende etter overtakelsen dersom han ikke varsler totalentreprenøren innen rimelig tid etter at han har eller burde ha oppdaget den.

Entreprenøren har både rett og plikt til å utbedre mangelen med mindre kostnadene til utbedringen vil bli uforholdsmessig store i forhold til det som oppnås. Byggherre kan kreve økonomisk kompensasjon ved manglende utbedring eller dersom kostnadene til utbedring er uforholdsmessig store i forhold til det som oppnås.

Formålet med forskriften om tekniske krav til byggverk er å sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet og universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi. Kravene fra forskriften presenteres i rapporten der det er relevant.

### ***Oslo kommunes standard kontraktsvilkår***

Oppfølging av avvik og kontraktsbrudd (mangler) bidrar til å sikre at etaten oppnår en leveranse som er i henhold til kontrakten. Ifølge kommunens standard kontraktsvilkår foreligger det

... mangel dersom kontraktarbeidet ved ferdigstillelse avviker fra det som er avtalt, og dette skyldes forhold Leverandøren svarer for. Som mangel regnes også skade på kontraktarbeidet som oppstår etter ferdigstillelse, og som er en nærliggende og påregnelig følge av den opprinnelige mangelen.

Leverandørens ev. kontraktsbrudd gir etaten rettigheter som skal bidra til at den likevel får de varene eller tjenestene som er avtalt, eventuelt får en økonomisk kompensasjon. Slike rettigheter reguleres normalt av kontraktene og omfatter gjerne retting/omlevering, dagbøter, prisavslag, erstatning, tilbakeholdsrett og andre sanksjoner. Oslo kommunes rettigheter framgår blant annet av de vedtatte standard kontraktsvilkårene.

Kontraktsvilkårene krever også at oppdragsgiver innen rimelig tid må påberope seg mangel som han blir kjent med under utførelsen av det enkelte oppdrag eller ved ferdigstillelse. Gjør han ikke det, taper han retten til å påberope seg mangelen. Herunder vil for eksempel krav på retting/omlevering gå tapt. Ifølge kommunens standard kontraktsvilkår skal leverandør ved uenighet om kravets berettigelse, og/eller ved helt eller delvis frafall av krav, sende kreditnota for hele fakturabeløpet samtidig som det utstedes to nye fakturaer for hhv. omtvistet og uomtvistet krav.

### ***Byrådssak 1057/08 Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune***

Virksomhetsstyringen skal baseres på mål- og resultatstyring som styringsprinsipp.

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune* sier at internkontroll er en integrert del av mål- og resultatstyringen og skal bidra til å sette fokus på de faktorer som har størst betydning for måloppnåelse, samt prioritere å tilpasse tiltak og aktiviteter som sikrer tilfredsstillende gjennomføring av tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse.

Ifølge byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune* må virksomheter legge vekt på ledelsens og de ansattes kompetanse og holdninger til risiko, styring og kontroll, etablering av en hensiktsmessig organisasjonsstruktur og en forsvarlig rolledeling, og tydelige fullmakter og rapporteringslinjer ved tildeling av ansvar og myndighet.

Rammeverket sier at virksomhetene må legge vekt på at det etableres løpende rapporterings-, informasjons- og kommunikasjonsrutiner som sikrer nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp planlagte aktiviteter og resultater.

I *Mål- og resultatstyring i Oslo kommune* kommer det fram at læring og forbedring er en viktig del av mål- og resultatstyringen. Veilederen peker på at blant annet følgende spørsmål må stilles i den løpende styringsdialogen:

1. Har de planlagte tiltakene vært riktige og har de ført oss nærmere målene?
2. Har ressursene blitt fordelt og anvendt hensiktsmessig?
3. Har ambisjonsnivået vært realistisk?
4. Har interkontrolltiltakene forebygget styringssvikt?
5. Har de risikoreduserende tiltakene virket som forutsatt?

#### ***Oslo kommunes veileder i risikostyring***

Veilederen definerer risikostyring slik:

Prosess integrert i mål- og resultatstyringen som

- er utformet for å kunne identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko med identifiserte tiltak slik at risikoen er innenfor akseptert nivå
- gjennomføres av virksomhetens ledelse og øvrige ansatte
- anvendes i fastsettelse av strategi og planer og på tvers av virksomheten for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens oppnåelse av sine målområder

Risikostyring blir i veilederen inndelt i fem faser:

1. identifisere mål/satsning/utfordring
2. kartlegge risikoer
3. vurdere og prioritere risikoer
4. etablere tiltak
5. oppfølging av risikoer og tiltak

Veilederen definerer hovedaktiviteter, ansvar og deltakere og dokumentasjon for hver av de fem fasene som anbefales for å sikre en god risikostyring.

#### ***Direktoratet for forvaltning og IKTs veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser***

I oppfølging av kontraktens leveranse må det kontrolleres at leverandøren leverer det han har tilbudt.

Kontraktforvalters oppgaver i avtaleperioden er blant annet å følge opp kontrakten med leverandøren jevnlig, følge opp reklamasjoner og gjennomføre sanksjoner, vurdere og eventuelt godkjenne prisendringer, og sørge for avslutning av kontrakten.

Ved større investeringsprosjekter som bygg vil kontraktsoppfølgingen kreve intensiv oppfølging for å sikre at ytelsen blir levert. Her kreves tett oppfølging.

## Vedlegg 2 Metode

### ***Generelt om FR metode***

De sentrale elementene i undersøkelsesmetoden er like i alle forvaltningsrevisjoner. Vi følger den gjeldende standarden for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001). Med utgangspunkt i problemstillingen som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, har vi utledet relevante revisjonskriterier. Deretter har vi gjennomført nødvendig innsamling, bearbeiding og analyse av data. Vi har så vurdert fakta opp mot revisjonskriteriene. Disse vurderingene har ledet fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

### ***Beskrivelse av prosjektgjennomføring***

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i fire prosjekter, tre barnehageprosjekter og ett sykehjemsprosjekt. To av barnehagene var ferdigstilt da undersøkelsen startet, mens den siste ble ferdigstilt i løpet av undersøkelsen. Sykehjemsprosjektet var pågående i undersøkelsesperioden. I utvalget av prosjekter la vi vekt på at både barnehage og sykehjem skulle være representert, og at prosjektene var aktuelle.

Kommunerevisjonen har ikke undersøkt Omsorgsbyggs samlede oppfølging av byggeprosjekter, men sett på utvalgte områder ut fra våre risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Undersøkelsen ble vedtatt igangsatt av kontrollutvalget 29.01.2019 (sak 11). Den ble startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev til henholdsvis byråden for næring og eierskap, Omsorgsbyggs styre og Omsorgsbygg 28.03.2019. Det ble avholdt oppstartsmøte med Byrådsavdeling for næring og eierskap og Omsorgsbygg 11.04.2019.

Revisjonskriteriene ble sendt Byrådsavdeling for næring og eierskap og Omsorgsbygg 13.05.2019. Omsorgsbygg hadde ingen kommentarer til kriteriene utover at foretaket syntes de var noe omfattende. Byrådsavdeling for næring og eierskap hadde ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

Datainnsamlingen forgikk hovedsakelig i perioden mai 2019 til oktober 2019.

Faktabeskrivelsen ble sendt til verifisering til Omsorgsbygg 06.11.2019.

Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger og konklusjoner ble presentert for Byrådsavdeling for næring og eierskap og Omsorgsbygg 11.12.2019. Rapportutkast ble sendt til formell uttalelse 12.12.2019.

### ***Metode for datainnhenting***

Undersøkelsen bygger på dokumentgjennomgang, intervjuer og befaringer av tre barnehager.

### ***Dokumentasjon***

Det har blitt innhentet og gjennomgått en betydelig mengde dokumenter for å svare på problemstillingen. Dette inkluderer:

- Sluttrapporter
- Informasjon på kommunens hjemmesider

- HR-system pluss egenerklæring utdanningsnivå
- Kontrakter med vedlegg, inkludert utlysning på DOFFIN.
- Endringsmeldinger
- Fraviksskjemaer
- Dokumentasjon fra Omsorgsbyggs overtakelse av barnehagene fra totalentreprenør
- Rapporter fra innleid konsulent
- Oversikt over feil og mangler meldt inn fra barnehagene
- Rapporter fra SD-system
- Dokumentasjon på at reklamasjoner er fulgt opp

#### *Intervjuer*

Det har blitt gjennomført 16 intervjuer. De som ble intervjuet hadde følgende roller

- assisterende utbyggingsdirektør
- prosjektansvarlige for henholdsvis Gransletta barnehage, Lia barnehage, Marmorberget barnehage og Lindeberg sykehjem
- styrer for henholdsvis Gransletta barnehage, Lia barnehage og Marmorberget barnehage
- eiendomsansvarlige for henholdsvis Gransletta barnehage, Lia barnehage, Marmorberget barnehage og Lindeberg sykehjem
- saksbehandler i Sykehjemsetaten som hadde sentral rolle i godkjenning av fravik ved Lindeberg sykehjem
- medlem av fraviksgruppe
- FAU-representant for henholdsvis Lia og Marmorberget barnehage

Tidligere utbyggingsdirektør i Omsorgsbygg fikk forespørsel om å bli intervjuet, men takket nei til vår forespørsel.

Kommunerevisjonen har skrevet referater fra intervjuene, som informantene så har verifisert.

#### *Befaringer*

Det ble gjennomført befaringer ved de tre undersøkte barnehagene. Det var Multiconsult som gjennomførte befaringene. Kommunerevisjonen var med og observerte ved befaringene. Hensikten med befaringene var å undersøke om barnehagene hadde feil og mangler som Omsorgsbygg ikke hadde oppdaget eller fulgt opp.

For alle befaringer utarbeidet Multiconsult rapporter med sine vurderinger av barnehagene og med aktuell dokumentasjon..

#### ***IT-rettede kontroller***

For å kunne svare på problemstillingen har Kommunerevisjonen innhentet informasjon fra Omsorgsbyggs IT-baserte SD-system om innklimaet i barnehagene. Vi fikk først oversendt rapporter for en barnehage som ga indikasjoner på høyt CO<sub>2</sub>-innhold. Vi gikk derfor gjennom data i systemet sammen med ansatt i Omsorgsbygg der vi så nærmere på rom og datoer som utmerket seg. I denne gjennomgangen viste det seg at de første rapportene hadde for få målepunkter til å gi en tilfredsstillende beskrivelse av innklimaet. Vi bestilte derfor rapporter som viste flere målepunkter. Sammen med tilbakemelding fra intervjuer er det Kommunerevisjonens vurdering at dette gir et tilstrekkelig faktagrunnlag for denne delen av undersøkelsen.

### ***Bruk av eksterne ressurser og eksperter***

For å besvare deler av problemstillingen har vi fått bistand av Multiconsult.

Multiconsult har gitt innspill og vurderinger til følgende temaer i undersøkelsen:

- Kontrakt og detaljprosjekteringen
- Endringshåndtering
- Fravikshåndtering
- Feil og mangler som ikke var oppdaget eller fulgt opp, herunder gjennomføring av tre befaringer.

Konsulentene oppsummerte sine inntrykk og vurderinger i egne notater som ble sendt til Kommunerevisjonen. I tillegg har konsulentene kvalitetssikret utkast til rapport med særlig

### ***Gyldighet og pålitelighet***

Dokumentmengden har vært omfattende og det har vært arbeidskrevende å få oversikt over denne. Videre hadde flere av de prosjektansvarlige sluttet i sine stillinger i Omsorgsbygg. Det kan eksistere dokumenter som kunne ha belyst saken ytterligere, for eksempel i e-postkontoene til ansatte som har sluttet. Vi har imidlertid vurdert den foreliggende dokumentasjonen sammen med referater etter intervjuer av relevante aktører til å gi en riktig faktabeskrivelse. Omsorgsbygg fikk videre på forespørsel en uke utvidet frist til å verifisere faktabeskrivelsen.

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 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap

Byrådsavdeling for næring og eierskap



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Unntatt offentlighet, jf. offl. § 5 (2) Unntatt  
offentlighet  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):  
20/1839 - 1

Saksbeh.:

Dato:  
20.01.2020

### Svar på rapport til uttalelse: Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter

Det vises til mottatt rapport til uttalelse om Omsorgsbygg Oslo KF (OBY) sin oppfølging av byggeprosjekter, oversendt 12.12.2019. Kommunerevisjonen har undersøkt om OBY i sin kontraktsoppfølging har sikret rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet, samt god oppfølging av reklamasjoner. Undersøkelsen er avgrenset til å se på fire prosjekter, tre barnehager og ett sykehjem.

Hovedbudskapet til Kommunerevisjonen er:

*«Samlet sett viser undersøkelsen at det var mangler på de fleste undersøkte områdene i Omsorgsbyggs oppfølging av byggeprosjektene. Det var mangelfull dokumentasjon knyttet til både endrings- og fravikshåndtering, særlig av vurderingene som ble gjort i saksbehandlingen. Det er eksempler der foretaket synes å ha betalt for mye eller blitt kompensert for lite. Når det gjelder feil og mangler som Omsorgsbygg behandlet som reklamasjoner, synes disse i all hovedsak å ha blitt fulgt opp med leverandør. Undersøkelsen viser imidlertid at det var feil og mangler som ikke var oppdaget eller fulgt opp av Omsorgsbygg.*

*Tidligere erfaringer, herunder brukererfaringer, ble i liten grad innhentet og brukt på en systematisk måte.»*

På bakgrunn av funnene i rapporten kommer Kommunerevisjonen med 4 konkrete anbefalinger til OBY. Kommunerevisjonen anbefaler byråd for næring og eierskap å følge opp at det iverksettes tiltak som gir tilstrekkelige forbedringer.

Kommunerevisjonen ber om byrådets kommentarer til rapporten innen 20.01.2020. Det er gitt fristutsettelse til 22.01.2020. Det stilles åtte konkrete spørsmål som ønskes besvart.

Nedenfor besvares Kommunerevisjonens spørsmål.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

 Oslo kommune  
Byrådsavdeling for næring og eierskap

Besøksadresse:  
Olav V gate 4  
Postadresse:  
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@byr.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 997703634  
oslo.kommune.no

Svar: Problemstillingen har vært om Omsorgsbygg Oslo KF i kontraktsoppfølgingen har sikret rettidige leveranser med ønsket funksjonalitet og kvalitet, samt god oppfølging av reklamasjoner, i nærmere utvalgte bygg. Informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

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

Svar: Jeg har ingen merknader til prosjektets metode, kilder eller data.

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

Svar: Revisjonskriteriene ble oversendt i forbindelse med oppstart av revisjonen. Som opplyst i vårt brev av 22.05.2019 har byrådsavdelingen ingen merknader til revisjonskriteriene.

4. *Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Svar: Det er avdekket mangler på de fleste undersøkte områdene. Det er ikke akseptabelt at det forekommer mangler ved OBY sin oppfølging av de undersøkte byggeprosjektene i den utstrekning rapporten beskriver. I lys av de betydelige investeringsrammene til foretaket i inneværende økonomiplanperiode, er det samtidig det viktig at svakheter ved OBYs rutiner avdekkes, slik at foretaket og dets styre kan adressere dette, iverksette tiltak og følge opp dette fremover. Jeg merker meg for øvrig at OBY i sin uttalelse til utkast til rapport, bl.a. påpeker at samtlige av de undersøkte prosjektene ble iverksatt før innføringen av Omsorgsbyggs nåværende prosjektmodell for gjennomføring av investeringsprosjekter. Som ansvarlig for eieroppfølgingen av foretaket finner jeg Kommunerevisjonens undersøkelser av OBY meget nyttig da den gir et godt grunnlag for min videre eieroppfølging av foretaket. Jeg vurderer rapportens anbefalinger som konstruktive.

5. *Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?*

Svar: Jeg vil følge opp rapporten og dens anbefalinger i styringsdialogen med foretaket og påse at OBY og dets styre svarer ut anbefalingene fra endelig behandlet rapport. Det vil også vurderes i hvilken grad rapportens konklusjoner og anbefalinger har overføringsverdi til de andre kommunale foretakene.

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

Svar: Jeg vil i min eieroppfølging overfor styret be foretaket følge opp rapportens anbefalinger i inneværende år, jf. utkast til rapport pkt. 5.2, Anbefalinger.

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

Svar: Ja, rapporten er nyttig i og med at den har avdekket svakheter ved foretakets kontraktsoppfølging, samtidig som den gir konstruktive anbefalinger. For øvrig viser jeg til mine ovenstående svar.

*8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Svar: Rapportens oppbygging og språkbruk vurderes som god.

Med vennlig hilsen

Victoria Marie Evensen  
byråd for næring og eierskap

## Vedlegg 4 Uttalelse fra Omsorgsbygg Oslo KF

Omsorgsbygg Oslo KF



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Deres ref.:  
Terje Grønli

Vår ref. (saksnr.):  
19/15061 - 15

Saksbeh.:  
Torild Gonnæs,

Dato:  
15.01.2020

### Forvaltningsrevisjon - oppfølging av byggeprosjekter


Omsorgsbygg Oslo KF viser til brev av 12.12.2019 der det bes om skriftlige kommentarer til Kommunerevisjonens rapport knyttet til foretakets oppfølging av byggeprosjekter. Vi viser videre til tilsvarende brev oversendt til Omsorgsbyggs styre.

Omsorgsbyggs styre behandlet Kommunerevisjonens rapport i ekstraordinært styremøte 14.01.2020 og vedtok å slutte seg til administrasjonens utkast til uttalelse. Protokoll fra ekstraordinært styremøte vedlegges. Nedenstående uttalelse avgis etter dette både fra Omsorgsbygg Oslo KF og styret i Omsorgsbygg Oslo KF.

Rapportens hovedbudskap er at det foreligger mangler i forbindelse med å dokumentere endringer og fravik, samt at det synes som om foretaket har betalt for mye eller blitt kompensert for lite i behandling av disse. Videre fremgår det at foretaket ikke hadde fulgt opp alle mangler med leverandørene, mens reklamasjoner i all hovedsak hadde blitt fulgt opp. Det fremgår også at tidligere erfaringer, herunder brukererfaringer i liten grad ble innhentet og brukt på en systematisk måte.

Rapporten er et resultat av en omfattende undersøkelse av tre barnehageprosjekter og et sykehjem. Prosjektkostnadene beløper seg på henholdsvis 60, 82 og 86 millioner kroner for barnehagene og 776 millioner kroner for sykehjemmet, totalt i overkant av en milliard kroner. Omsorgsbygg mener at det i prosjekter av denne størrelsesorden er naturlig å behandle endrings- og fraviksmeldinger. Omsorgsbygg etterstreber å gjennomføre prosjekter med færrest mulige endringer, samt fravik fra Oslo kommunes standard kravspesifikasjon, men i prosjekter av denne størrelsesorden vil det likevel forekomme. Omsorgsbygg har vurdert disse endringene til å ikke være av vesentlig karakter, eller i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunerevisjonens oppfatning om at vurderingene og skriftligheten rundt denne prosessen kan forbedres, er Omsorgsbygg enige i, og tiltak vil bli igangsatt

Omsorgsbygg er også enige i at evaluering av avsluttede prosjekter og innhenting av disse opplysningene i oppstartsfasen av et prosjekt er viktig. Til dette anmerkes det at samtlige prosjekter ble iverksatt før innføringen av Omsorgsbygg's nåværende prosjektmodell for

 Omsorgsbygg Oslo KF  
Utbyggingsavdelingen  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Grenseveien 78C, 0663 OSLO,  
Postadresse:  
Postboks 6391 Etterstad, 0604 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@oby.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 985987246

gjennomføring av investeringsprosjekter, som ble implementert i 2017. Prosjektmodellen består av åtte beslutningspunkter, der beslutningspunkt 8 omhandler blant annet evaluering av prosjekter. Innhenting av informasjon fra tilsvarende prosjekter inngår i det første beslutningspunktet.

I det følgende besvares Kommunerevisjonens spørsmål:

**1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?**

Omsorgsbygg opplever å ha fått god nok informasjon om prosessen. Prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

Imidlertid hadde prosjektets hensikt vært mer tydelig dersom rapportens tittel – «Oppfølging av byggeprosjekter» hadde fått en undertittel/presisering der det fremgår at rapporten omhandler enkelte elementer i kontraktsoppfølgingen.

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

Omsorgsbygg har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data og vil legge Kommunerevisjonens rapport til grunn i vår kontinuerlige forbedringsprosess.

Imidlertid ønsker foretaket å komme med ett innspill som kunne forbedret rapporten:

Det synes som om Kommunerevisjonen kun har vurdert antall fravik, men ikke omfanget og konsekvensene. Virksomheten mener at fravikene verken alene eller i sin helhet var vesentlige.

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

Revisjonskriteriene ble oversendt til foretaket ved oppstart og foretaket hadde ingen innvendinger.

**4. Hva er foretakets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?**

Foretaket er positiv til slike revisjoner der viktige problemstillinger belyses.

Foretaket vil i nærmeste fremtid gjennomgå rapporten på detaljnivå for å identifisere forbedringspotensial.

Rapporten gir også konstruktive anbefalinger på områder foretaket kan bli bedre på.

**5. Vil foretaket vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?**

Ja, foretaket vil i nærmeste fremtid gjennomgå rapporten på detaljnivå og iverksette tiltak.

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

Tiltak som er planlagt gjennomført innen utgangen av 2020:

- Forbedre systemet for endringshåndtering ved å innføre nye skjemaer hvor dokumentasjon/begrunnelser må fylles ut, samt iverksette godkjenning av endringer på flyt (prosessflyt)
- Anskaffe en erfaringsdatabase
- Evaluere og videreutvikle Omsorgsbygg's prosjektmodell
- Forbedre systemet for fravikshåndtering med sikte på å redusere antall fravik i gjennomføringsfasen
- Sikre at feil og mangler i større grad blir fulgt opp gjennom tettere oppfølging av jurister/prosjektøkonomer/controllers i alle faser av prosjektet
- Kartlegge behov for opplæring, og gjennomføre kurs med både interne og eksterne kursholdere
- Rekruttere flere fast ansatte prosjektledere med høy kompetanse. Rekrutteringsprosess er allerede igangsatt
- I større grad innhente og ta i bruk erfaringer fra tidligere prosjekter, herunder brukerererfaringer
- For å bedre samhandlingen med andre fagetater, herunder PBE, vil ansatte i prosjektutvikling bli overført til Utbyggingsavdelingen. Dette vil redusere risiko i gjennomføring av prosjekter
- Gi innspill til forbedring av Standard kravspesifikasjon for Oslo kommune
- Følge politiske vedtak og føringer, samt videreutvikle interne prosedyrer og systemer

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

Virksomheten ser på rapporten som et nyttig verktøy i kvalitetsprosessen med kontinuerlig forbedring.

**8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?**

Rapportens oppbygging og språkbruk er god.

Kommunerevisjonens rapport har bidratt til økt bevisgjøring av interne arbeidsprosesser, noe Omsorgsbygg anser som viktig for å forbedre gjennomføring av prosjekter. Anbefalingene fra Kommunerevisjonen vil bli fulgt opp gjennom Omsorgsbygg sine forbedringsprosesser.

Omsorgsbygg takker for samarbeidet.

Med vennlig hilsen



Lars Henrik Bøhler  
administrerende direktør



Leif Tore Hanssen  
utbyggingsdirektør

Vedlegg: Protokoll fra ekstraordinært styremøte i Omsorgsbygg Oslo KF 14.01.2020

Mottakere:  
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO



Oslo kommune  
**Kommunerevisjonen**

Grenseveien 88, 0663 OSLO  
Telefonnummer: 23 48 68 00  
Telefaksnummer: 23 48 68 01

[www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)  
[postmottak@krv.oslo.kommune.no](mailto:postmottak@krv.oslo.kommune.no)