



Oslo

Kommunerevisjonen

2021

**Kostnadskontroll i
tidligfase i
investeringsprosjekter**

Rapport 6

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2020

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

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS

Forord

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

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

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

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

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

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

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

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

19. april 2021

Unn H. Aarvold (sign.)
kommunerevisor

Lars N. Mikkelsen (sign.)
avdelingsdirektør

Terje Grønli (sign.)
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	9
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygning.....	10
2. Om kommunens investeringsregime og undersøkte prosjekter	11
2.1 Om gjennomføring av investeringsprosjekter i Oslo kommune.....	11
2.2 Informasjon om prosjektene	12
3. Konseptvalgutredninger	17
3.1 Gjennomføring av konseptvalgutredning i tråd med kommunens føringer	17
3.2 Kvalitetssikring av konseptvalgutredningen.....	22
4. Kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter	24
4.1 Formidling av økonomiske rammer	24
4.2 Utvikling i prosjektenes kostnadsestimater	27
4.3 Revurdering av alternative løsninger	35
4.4 Igangsetting av gjennomføringsfase før budsjettvedtak?	38
5. Forankring på riktig nivå ved større endringer.....	43
5.1 Revisjonskriterier	43
5.2 Faktabeskrivelse	43
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	47
6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	49
6.1 Kommunerevisjonens konklusjoner	49
6.2 Anbefalinger	50
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	52
7.1 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	52
7.2 Byråden for kultur, idrett og frivillighet	53
7.3 Byråden for miljø og samferdsel	54
7.4 Byråden for næring og eierskap	54
7.5 Byråden for oppvekst og kunnskap	57
7.6 Bymiljøetaten	59
7.7 Fornebubanen.....	60
7.8 Kultur- og idrettsbygg Oslo KFs styre	61
7.9 Kultur- og idrettsbygg Oslo KFs direktør	62
7.10 Omsorgsbygg Oslo KF.....	63
7.11 Oslobygg KF	64
7.12 Oslo Havn KF.....	65
7.13 Ruter AS	65
7.14 Sporveien AS	67
7.15 Sykehjemsetaten.....	67
7.16 Undervisningsbygg Oslo KF	67
7.17 Utdanningsetaten.....	68

7.18 Vann- og avløpsetaten	69
Referanser	71
Tabelloversikt	75
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	77
Vedlegg 2 Metode.....	84
Vedlegg 3 Nærmere om endring i innhold i prosjektene fra konseptfase til ferdig forprosjekt	88
Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	91
Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for kultur, idrett og frivillighet	94
Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel	96
Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap	98
Vedlegg 8 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap.....	99
Vedlegg 9 Uttalelse fra Bymiljøetaten.....	105
Vedlegg 10 Uttalelse fra Fornebubanen	108
Vedlegg 11 Uttalelse fra Helseetaten	110
Vedlegg 12 Vedlegg fra Kultur- og idrettsbygg Oslo KFs styre	111
Vedlegg 13 Uttalelse fra Kultur- og idrettsbygg.....	112
Vedlegg 14 Uttalelse fra Omsorgsbygg Oslo KF	114
Vedlegg 15 Uttalelse fra Oslobygg KF.....	117
Vedlegg 16 Uttalelse fra Oslo Havn KF.....	120
Vedlegg 17 Uttalelse fra Ruter AS.....	123
Vedlegg 18 Uttalelse fra Sporveien AS	126
Vedlegg 19 Uttalelse fra Sykehjemsetaten	129
Vedlegg 20 Uttalelse fra Undervisningsbygg Oslo KF.....	131
Vedlegg 21 Uttalelse fra Utdanningsetaten	133
Vedlegg 22 Uttalelse fra Vann- og avløpsetaten	135

Hovedbudskap

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

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

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

Sammendrag

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

Undersøkelsens problemstillinger har vært:

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

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

Sentrale vurderinger

Konseptvalgutredning og kvalitetssikring av disse

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

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

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

Kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter

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

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

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

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

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

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

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

Forankring på riktig nivå ved større endringer

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

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

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

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler bestillervirksomhetene å vurdere

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

Kommunerevisjonen anbefaler utførervirksomhetene å

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

Uttalelser til rapporten

Det er mottatt uttalelser til rapporten fra følgende:

- Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester
- Byråden for kultur, idrett og frivillighet
- Byråden for miljø og samferdsel
- Byråden for næring og eierskap
- Byråden for oppvekst og kunnskap
- Bymiljøetaten
- Fornebubanen
- Helseetaten
- Kultur- og idrettsbygg Oslo KFs styre
- Kultur- og idrettsbygg
- Omsorgsbygg Oslo KF
- Oslobygg KF
- Oslo Havn KF
- Ruter AS
- Sporveien AS
- Sykehjemsetaten
- Undervisningsbygg Oslo KF
- Utdanningsetaten
- Vann- og avløpsetaten

I uttalelsene blir det varslet tiltak som Kommunerevisjonen vurderer som relevante for anbefalingene gitt i rapporten. Det er redegjort nærmere for uttalelsene og Kommunerevisjonens vurdering av disse i kapittel 7, og uttalelsene ligger i sin helhet som vedlegg 4-22.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

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

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

Det har vært indikasjoner på at kostnadsestimatene øker i løpet av prosjektenes tidligfase, altså fra bestilling av konseptvalgutredning og fram til saken legges fram for bystyret. I finansutvalgets behandling av Manglerud bad 6. mai 2020 (sak 116) kom det fram at de forventede kostnadene knyttet til å gjennomføre byggingen hadde økt betydelig i løpet av prosjektets tidligfase fram til forslaget ble lagt fram for bystyrets organer. Videre har det vært forsket på kostnadskontroll fra avsluttet konseptfase til avsluttet forprosjekt, for eksempel i statens forskningsprogram Concept og i Menons undersøkelse *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter*. Bakgrunnen er en omfattende kostnads- og omfangsglidning fra konseptfasen er avsluttet (fasen avsluttes med kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KS1)) til forprosjektet er avsluttet (fasen avsluttes med kvalitetssikring av forprosjektet (KS2)) i større norske statlige byggeprosjekter. Økning i kostnadsestimater i et prosjekts tidligfase kan innebære en risiko for blant annet at kostnadene bryter med prioriteringene som lå til grunn da prosjektet ble initiert.

1.2 Formål og problemstillinger

1.2.1 Formål

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

1.2.2 Problemstillinger

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

1.3 Avgrensninger

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

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

1.4 Revisjonskriterier

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

- kommuneloven
- reglement for byrådet
- instruks for virksomhetsstyring
- instruks for investeringer
- instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter
- krav og veiledning til konseptvalgutredning
- kravspesifikasjon – kvalitetssikringstjenester av investeringsprosjekter
- veileder for ekstern kvalitetssikring
- instruks for økonomiforvaltning

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

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

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

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

1.6 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskriver vi kommunens investeringsregime og gir en kort presentasjon av prosjektene som inngår i undersøkelsen. I kapittel 3 blir praksisen rundt gjennomføringen av konseptvalgutredninger og kvalitetssikringen av disse presentert. I kapittel 4 ser vi om bestiller har formidlet prosjektenes økonomiske rammer, utviklingen i prosjektenes kostnadsestimer, om alternative løsninger er vurdert på nytt ved vesentlige endringer i konseptets forutsetninger, og om prosjektene har blitt vedtatt av riktig instans før gjennomføringsfasen ble iverksatt. I kapittel 5 ser vi om større endringer i prosjektets kostnader har blitt forankret på riktig nivå. I kapittel 6 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsen fra den enkelte virksomhet og byråd.

2. Om kommunens investeringsregime og undersøkte prosjekter

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

2.1 Om gjennomføring av investeringsprosjekter i Oslo kommune Beslutningsprosessen

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

Figur 1 Fasene i et investeringsprosjekt i Oslo kommune



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

Prosjekters tidligfase er i denne undersøkelsen definert som prosessen fra bestillingen av en konseptvalgutredning blir utarbeidet i fase 1 og fram til og med fase 3, der forslaget til kostnadsrammen legges fram til behandling i bystyret.

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

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

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

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

Roller

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

Overordnet og operativ bestiller

Bestilleren har ansvar for å definere det behovet som skal dekkes gjennom investeringen. Den overordnede bestilleren er den byrådsavdelingen som har ansvar for den operative bestilleren. Den operative bestilleren er den virksomheten som har ansvar for å dekke behovet som er identifisert.

Den overordnede bestilleren gir den operative bestilleren oppdrag og føringer for en konseptvalgutredning (KVU), sørger for ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KS1) hvis ekstern kvalitetssikring kreves, og avgjør hvilket alternativ som skal videreføres fra konseptvalgutredningen. Videre gir den overordnede bestilleren føringer for forprosjektfasen, blant annet kostnadsramme. Den overordnede bestilleren anbefaler videreføring av prosjektet til gjennomføringsfasen, før saken legges fram for byrådet for innstilling om godkjenning og fastsetting av kostnadsramme.

Den operative bestilleren utarbeider en konseptvalgutredning og anbefaling av konsept og bestiller gjennomføring av et forprosjekt med styringsdokument. Videre styrer den operative bestilleren brukermedvirkning og utarbeider den delen av styringsdokumentet som gjelder behovsbeskrivelse, mål og funksjonelle krav.

Overordnet og operativ utfører

Den overordnede utføreren er byrådsavdelingen som har ansvaret for den utførende virksomheten. Den operative utføreren er den virksomheten som skal ha ansvaret for gjennomføringen.

Den overordnede utføreren ansvar er blant annet å avtale og følge opp forprosjektfasen overfor den operative utføreren gjennom virksomhetsstyringen. Videre er det den overordnede utføreren som innhenter aksept for styringsdokumentet fra den overordnede bestilleren, har ansvaret for at styringsdokumentet blir kvalitetssikret (KS2), og gir oppdrag om gjennomføring av prosjektet til den operative utføreren.

Den operative utføreren kan bistå den operative bestilleren i konseptvalgutredningen. Videre gjennomfører den operative utføreren forprosjektet og utarbeider et styringsdokument etter bestilling fra den operative bestilleren.

2.2 Informasjon om prosjektene

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

Fornebubanen

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

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

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

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

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

STS-kran

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

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

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

Flerbrukshaller (Korsvoll, Majorstuen og Tokerud)

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

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

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

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

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

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

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

Tabell 1 Styrings- og kostnadsramme ved styre- eller bystyrebehandling

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

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

Nytt Tøyenbad

Prosjektet skal bygge et nytt bad der det gamle Tøyenbadet stod.

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

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

Dronning Ingrids hage

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

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

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

Lambertseter sykehjem

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

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

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

Ny storbylegevakt

Prosjektet skal bygge en ny storbylegevakt på Aker sykehusområde.

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

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

Nytt signalanlegg til T-banen

Prosjektet skal bytte ut signal- og sikringsanlegget for T-banen i Oslo.

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

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

Manglerud bad

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

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

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

Ljanselva

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

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

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

Ny vannforsyning

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

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

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

3. Konseptvalgutredninger

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

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

3.1 Gjennomføring av konseptvalgutredning i tråd med kommunens føringer

3.1.1 Revisjonskriterium

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

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

- behovsanalyse
- mål og krav
- alternativanalyse som belyser alternative konsepter og konsekvensene av disse
- kostnadsestimat
- overordnet gjennomførings- og kontraktstrategi

3.1.2 Faktabeskrivelse

Gjennomføring av konseptvalgutredning

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

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

for gjennomføring av Fornebubanen (Ruterrapport 2011:12) ble punktet om en overordnet gjennomførings- og kontraktstrategi beskrevet.¹

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

Om konseptvalgutredningene er gjennomført i tråd med kravene

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

Om alternativanalysen

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

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

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

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

¹ OPS står for offentlig-privat samarbeid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oppgitte årsaker til manglende konseptvalgutredning

Fornebubanen

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

Korsvoll flerbrukshall

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

- Bystyret godkjente i et bystyremøte 30. januar 2013 (sak 30) detaljregulering med reguleringsbestemmelser for Langåsveien 18 og 20, Korsvoll flerbrukshall.
- På bakgrunn av en grundig forutgående prosess var byrådsavdelingen av den oppfatning at behovet for en flerbrukshall på Korsvoll var godt begrunnet og dokumentert.
- Foretakene hadde bygget mange flerbrukshaller, og dette er bygg som i betydelig grad er standardiserte. Det ble i den sammenheng vist til statlige veiledere med krav som må oppfylles for at kommunen skal kunne motta spillemidler.

Tokerud flerbrukshall

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

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

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

Manglerud bad

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

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

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

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

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

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

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

Holmlia skole

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

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

STS-kran

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

3.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

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

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

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

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

3.2 Kvalitetssikring av konseptvalgutredningen

3.2.1 Revisjonskriterier

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

3.2.2 Faktabeskrivelse

Av de 14 prosjektene som hadde gjennomført en konseptvalgutredning, var det 12 prosjekter som hadde kvalitetssikret konseptvalgutredningen (KS1). Ett prosjekt, *Ljanselva*, gjennomførte en intern kvalitetssikring. Styringsrammen for *Ljanselva* var i konseptvalgutredningen estimert til 52,9 millioner kroner. De øvrige elleve prosjektene gjennomførte en ekstern kvalitetssikring. *Fornebubanen* hadde dessuten også gjennomført en ekstern KS1 i 2011 av *Kollektivtrafikkbetjening av Fornebu*

(Ruterrapport 2011:5) og *OPS som mulighet for gjennomføring av Fornebubanen* (Ruterrapport 2011:12).

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

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

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

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

4. Kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter

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

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

4.1 Formidling av økonomiske rammer

4.1.1 Revisjonskriterium

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

4.1.2 Faktabeskrivelse

Formidling av økonomiske rammer ved bestilling av konseptvalgutredning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utover dette framgikk det ikke informasjon om rammer i bestillingen.

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

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

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

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

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

Formidling av økonomiske rammer ved bestilling av forprosjekt

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

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

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

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

4.2 Utvikling i prosjektenes kostnadsestimater

4.2.1 Revisjonskriterium

- I planleggingen av prosjektet skal prosjektets kostnader som hovedregel prioriteres.

4.2.2 Faktabeskrivelse

Endring i kostnadsestimat i løpet av tidligfasen

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

Tabell 2 Endring i kostnadsestimater i løpet av tidligfase

Prosjekt	Økning i styringsrammeestimat. Tall i millioner kroner	Økning i styringsrammeestimat. Tall i prosent	Endring i innhold. (For mer informasjon se vedlegg 3.)
Manglerud bad	523	387 %	Økning i bassengantall og -areal, lagt til fasiliteter, ungdomshus på 679 m ² og kulturskole på 1 129 m ²
Fornebubanen	14 122	314 %	Underjordisk driftsbasis lagt til prosjektet
Ljanselva	98	184 %	Reduksjon fra fem delprosjekter til tre delprosjekter
Rustad skole	150	169 %	Arealøkning på 1 000 m ² for tilbygg
Nytt signalanlegg	2 876	114 %	
Bakås skole	141	86 %	Antall elever redusert med 28. Fra riving/nybygg til rehabilitering. Arealøkning på ca. 700 kvadratmeter
Tveita skole	47	72 %	
Voldsløkka skole	337	70 %	Elevkapasitet redusert fra 840 til 810. Kulturstasjon og kultursal tatt inn. Flerbrukshall tatt ut
Ny vannforsyning	4 442	68 %	
Dronning Ingrid's hage	332	59 %	
Nøkle vann skole	104	42 %	
Bolteløkka skole	63	33 %	Bolteløkka allé innlemmet i skolens uteareal
Lambertseter sykehjem	124	18 %	Antall sykehjems plasser redusert fra 152 til 130. Antall dagsenter redusert fra 2 til 1
Nytt Tøyenbad	159	15 %	Flerbrukshall lagt til. Ny geografisk plassering
Ny storbylegevakt	-200	-6 %	
Majorstuen flerbrukshall	-17	-7 %	Ishall fjernet fra prosjektet, gått bort fra OPS. MVA fjernet.
Totalt	23 300	113 %	

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

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

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

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

Fire prosjekter er ikke med i oversikten ovenfor. Disse er

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

For disse fire prosjektene var det verken gjennomført en konseptvalgutredning eller gitt føringer for den økonomiske rammen i bestillingen av forprosjektet.

Årsaker til endringer i kostnadsestimatene

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

- endringer underveis i prosjektets omfang, for eksempel endringer i areal og arealsammensetning, funksjons- og/eller kvalitetskrav, tomtevalg og generelle byggekostnader
- lav modenhet i prosjektet, manglende oversikt over kompleksitet og omfang
- underestimering av usikkerhet knyttet til kostnadsestimater (kan for eksempel skyldes at viktige forutsetninger er utelatt og/eller er ukjent på det aktuelle tidspunktet – optimisme), mangelfulle estimeringsteknikker (for eksempel for enkel estimeringsmetode), overestimering i KS2
- fravær av kostnadsføringer og krav om prioritering av kostnadsmål
- begrenset oppmerksomhet på å holde investeringskostnaden på linje med KVV/KS1-estimatene
- svak eierstyring eller prosjektledelse
- egenskaper ved organisering av prosjekter, prosjektmodell og prosesser, for eksempel er formålet og grunnlaget for konseptvalgutredning/KS1 og forprosjekt/KS2 svært ulikt. Videre kan det gå så lang tid mellom kostnadsestimatene at behovet endres i mellomtiden
- strategisk atferd fra planleggere og leverandører
- endringer i markedssituasjonen

Tabell 2 viser at halvparten av prosjektene har endret innhold, noe som gjerne kan medføre endringer i estimerte kostnader. Kostnadsendringene kan også skyldes andre årsaker. Den følgende beskrivelsen er basert på årsaker prosjektene har oppgitt til Kommunerevisjonen. Det gjelder *Manglerud bad*, *Fornebubanen*, *Ljanselva*, skoleprosjekter og sykehjemsprosjekter. De tre enkeltprosjektene ble valgt på bakgrunn av at de hadde den største økningen i kostnadsestimatene, mens skole- og sykehjemsprosjektene ble valgt på bakgrunn av at kommunen jevnlig bygger skoler og sykehjem.

Manglerud bad

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

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

Fornebubanen

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

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

Videre pekte etaten på ulike sider ved reguleringsprosessen. Det hadde blant annet kommet inn krav underveis i reguleringsprosessen. Ett eksempel er innendørs sykkelparkering. Andre eksempler var krav og pålegg som i utgangspunktet ikke var relatert til prosjektets opprinnelige oppgave, men som ble viktige fordi kommunene ønsket å utvikle området, som etablering av nye veier, grønne lokk og underganger. Videre ble det ifølge etaten først regulert for optimistisk med hensyn til at det skulle

bygges under bakken, og det ble avsatt et for smalt belte som ga lite rom for justeringer. Det var heller ikke satt av tilstrekkelige arealer for riggområder.

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

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

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

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

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

Ljanselva

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

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

Skoleprosjekter

Undervisningsbygg har laget en rapport om kostnadsveksten fra kvalitetssikringen av konseptvalgutredningen (KS1) til kvalitetssikringen av forprosjektet (KS2). Rapporten

omtaler ti skoler, hvorav fire er inkludert i Kommunerevisjonens undersøkelse: *Bakås skole*, *Nøklevann skole*, *Rustad skole* og *Voldsløkka skole*. Endring i skolenes areal var ifølge rapporten en hovedårsak til endring i styringsrammeestimatet.

Rapporten pekte også på en rekke andre årsaker:

- endring i behov og løsninger på en måte som prosjektet ikke forutså eller tok høyde for i konseptvalgutredningen eller KS1-en
 - omfangsendring på grunn av føringer som medførte endringer i standard og kvalitet eller omfang av rehabilitering
 - omfangsendring på grunn av føringer fra eksterne interessenter
- for lave estimater i konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen av denne (KS1) i forhold til de forutsetningene en hadde på det gjeldende tidspunkt
 - feil bruk av nøkkeltall eller normtall
 - for optimistisk prosjekt, med for lite kostnader estimert til usikkerhet
- endring i økonomiske forutsetninger, som kostnader til administrasjon og byggelånsrente, som ikke kunne forutses på tidspunktet for konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen av disse (KS1)
- lønns- og prisstigning
- systematiske eller organisatoriske årsaker
 - manglende overordnet beslutningsorgan som prioriterte mål, behov, ønsker og krav på tvers av kommunale virksomheter
 - utfordringer med uforutsigbar påvirkning fra eksterne etater eller interessenter, for eksempel at Plan- og bygningsetaten i reguleringsfasen ga føringer som prosjektet ikke hadde forutsett
 - etablerte rutiner og prosedyrer som ikke ble praktisert fullt ut
 - tilstandsbaserte behov som ikke i tilstrekkelig grad ble ivaretatt av investeringsregimet, bestiller-utfører-modellen og den tilhørende organiseringen av planleggingsprosessen
 - metoder og verktøy for å følge opp prosjektutviklingen egnet seg ikke godt nok til jevnlig vurdering og formidling av kostnader og usikkerheter i prosjektet
 - lang tid mellom KS1 og KS2 ga tap av kunnskap og erfaring ved utskiftning av prosjektleder eller andre nøkkelpersoner

Kommunerevisjonen har, i tillegg til rapporten, mottatt dokumentasjon som gir noe informasjon om årsaker til økning i estimater. For *Nøklevann skole* ble det vist til

- at forprosjektet hadde gitt økt kunnskap om byggene og tomten, noe som medførte at usikkerhetsavsetningen økte i forhold til tidligfasekalkylen – forventede tillegg hadde økt fra 10,7 prosent i KS1 til 16,5 prosent
- at nøkkeltallsverdier i KS1 hadde vært for lave i forhold til markedsutviklingen de siste årene
- at nøkkeltallsverdier i KS1 hadde vært for lave i forhold til byggets innhold og størrelse, fordi de var basert på komplette skoleanlegg på ca. 10 000 m² og ikke mindre bygg på ca. 4000 m² og nedover
- at nybygget hadde en høy andel spesialrom fordelt på ordinære klasseromsareal, noe som trakk opp kvadratmeterprisen

I et styringsdokument av 4. september 2019 for *Bakås skole* framkom det at årsakene til økte kostnader var

- at arealet hadde økt
- at nøkkeltall og generelle kostnader ikke var blitt tilstrekkelig oppjustert
- at det var kommet nye krav og føringer (plassering av garderober og tilbygg, krav til energiklasse B og løsninger for å ivareta framtidig vern)
- at overgang til lokal håndtering av overvann hadde gitt større utomhuskostnader
- at utbedring av bæresystemet i henhold til nye snølastkrav i eksisterende bygg var dyrt og komplisert
- at plusshus ble underestimert i tidligfasen
- Endret adkomstløsning for å utbedre sikkerhet, forutsatt uendret i tidligfase. Løsning omforent med Bymiljøetaten.
- at det ble etablert overlys, da dagslysforhold i eksisterende bygg ved nye beregninger hadde vist seg å ikke være tilfredsstillende
- at trange føringsforhold for teknikk i eksisterende bygg ga kostbare løsninger
- at det var utskiftning i takkonstruksjoner grunnet råteskader
- at brukerprosessen hadde medført noe mer ombygging i eksisterende bygg enn det som opprinnelig var lagt til grunn
- at det hadde vært prisstigning
- at administrasjonen hadde økt fra tre prosent til fem prosent

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

Sykehjemprosjekter

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

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

En annen årsak var, ifølge den assisterende utbyggingsdirektøren, at normtallene som lå til grunn i bestillingen av både konseptvalgutredningen og forprosjektet, var for lave. Denne effekten ble forsterket når det var snakk om en hagelandsby, slik som Dronning Ingrids hage skulle bli, blant annet fordi disse sykehjemmene krever mer areal, og fordi teknikk må spres over et større areal. I bestillingen av konseptvalgutredningen for henholdsvis Dronning Ingrids hage og Lambertseter sykehjem var det en føring for arbeidet at det skulle være et tak på investeringen på 3,5 millioner kroner per sykehjems plass. I bestillingen av forprosjektet var dette økt til henholdsvis 4,7 (Dronning Ingrids hage) og 4,2 (Lambertseter sykehjem) millioner kroner per sykehjems plass. Kommunerevisjonen har mottatt et eksempel på en månedsrapport til daværende

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid der det meldes at normtallet i bestillingen blir vurdert som for lavt.

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

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester har vist til at brukernes behov var definert i Standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK) og kjent fra oppdraget ble gitt. Videre viste byrådsavdelingen til at det fra Byrådsavdeling for finans var angitt en enhetskostnad basert på et begrenset erfaringstall fra 2015, som i budsjettet for 2016 ble satt til 4,2 millioner kroner. Enhetsprisen økes med 100 000 kroner per år. Ifølge byrådsavdelingen var det en bred oppfatning om at normtallet for enhetskostnaden var for lavt. Som årsaker til kostnadsøkning viste byrådsavdelingen blant annet til krav i reguleringsprosessen, miljøkrav, lang tidsbruk i forprosjektene kostnadsdrivende og bruk av innleide konsulenter, samt merkostnader i foretakene grunnet prosjektering.

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

Prioritering av resultatmål

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

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

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

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

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at samtlige prosjekter, med to unntak, har hatt en økning i kostnadsestimatet fra konseptfasen og fram til forprosjektet var ferdig. For de fleste prosjektene var det en betydelig økning i estimatet som ikke kan forklares med lønns- og prisstigning. Etter Kommunerevisjonens vurdering er en rekke av de oppgitte årsakene slike som det kan være mulig å unngå, men vi har ikke vurdert nærmere om det ville vært mulig. For noen prosjekter har det vært enkelte endringer i prosjektets innhold som har ført til enten et mer eller mindre omfangsrikt prosjekt. Kommunerevisjonen har ikke analysert hvorvidt kostnadsestimatene var realistiske på de ulike tidspunktene i tidligfasen. Vi merker oss imidlertid at estimatene gjennomgående økte fram mot at de ble lagt fram for bystyret. På bakgrunn av dette stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om kostnader i tilstrekkelig grad ble prioritert i disse prosjektenes tidligfase. Manglende tydelighet og realisme i de økonomiske føringene gir risiko for at kostnadene overstiger prioriteringene som lå til grunn hos bestiller, noe som kan få betydning for valg av konsept.

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

4.3 Revurdering av alternative løsninger

4.3.1 Revisjonskriterium

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

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

4.3.2 Faktabeskrivelse

Fornebubanen

Som nevnt i delkapittel 4.1 forble traseen i det valgte konseptet uendret, men det hadde i forprosjektfasen blitt lagt til en underjordisk driftsbasis. Videre hadde kostnadsestimatet økt med 14,1 milliarder kroner, noe som utgjorde 314 prosent.

Ifølge Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og direktøren for etaten Fornebubanen ble ikke alternative konsepter vurdert på nytt i løpet av forprosjektfasen. Ifølge direktøren skulle det mye til for å vurdere alternative konsepter på nytt etter at bestillingen på forprosjektet var gitt til etaten. Bakgrunnen for det var at det i både Oslo og Bærum var gjennomført en regulering for en T-baneløsning, og at konseptet var valgt til å skulle

være T-bane, blant annet basert på krav til kapasitet. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel viste til at det 29. mars 2017 ble forankret i bystyret at man skulle gå for metrobane, i forbindelse med at det ble gitt tilslutning til bymiljøavtalen i bystyret.

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

Ljanselva

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

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

Manglerud bad

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

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

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

måte. De tre alternativene som ble vurdert, med estimert kostnadsramme i parentes, var:

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

Alternativ 2 fikk et kostnadsestimat som var høyere enn alternativ 1 til tross for at konseptet ikke inkluderte et aktivitetshus og hadde et bad av samme funksjonalitet som i alternativ 1. Bakgrunnen for dette var at påløpte kostnader også var inkludert i alternativ 2, og at usikkerhetsbildet her var betydelig større, som igjen ga seg utslag i et høyere kostnadsrammeestimat. Ifølge prosjektlederen ville prisen for alternativene trolig sett annerledes ut dersom de tre alternativene hadde blitt analysert i en konseptvalgutredning før forprosjektet ble igangsatt, siden pris og funksjonalitet da hadde vært mer proporsjonale.

Sykehjemprosjekter

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

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

I et styringsdokument av 18. november 2019 for *Lambertseter sykehjem* kom det fram at det oppstod en del endringer blant annet etter innspill om trafikkstøy. Det var enighet på et eksternt oppstartsmøte den 16. april 2018 om at det ikke var ønskelig å utarbeide en ny konseptvalgutredning, av hensyn til prosjektets framdrift og kostnad. Prosjektet gikk videre med de underlagene som fantes.

Skoleprosjekter

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

Saksbehandlerne i byrådsavdelingen opplyste videre at i KS2-fasen skulle det veldig mye til for at et prosjekt ble stanset. I de tilfellene der byrådsavdelingen i forbindelse med KS2-prosessen hadde sett at kostnadsestimatene hadde hatt en betydelig økning i løpet

av forprosjektet, hadde praksisen vært å ha en dialog med Byrådsavdeling for næring og eierskap for å innrette bestillingen av KS2 slik at en ekstern kvalitetssikrer kunne se etter potensielle kostnadskutt.

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

4.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

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

Undersøkelsen tyder på at det skal mye til for at prosjekter stoppes for å revurdere alternative løsninger underveis i forprosjektet, og at det noen ganger blir vanskeliggjort av dårlig kommunikasjon mellom de involverte aktørene. Prosjektene er betydelige investeringer for kommunen, og prosjektenes leveranser har lang levetid. Det er derfor viktig at kommunen identifiserer det beste tiltaket i prosjektenes tidlige fase. En slik praksis som er beskrevet i 4.3.2, kan gi økt risiko for at kommunen ikke iverksetter de mest effektive tiltakene for å dekke kommunens behov.

4.4 Igangsetting av gjennomføringsfase før budsjettvedtak?

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

4.4.1 Revisjonskriterium

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

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

I *Krav og veiledning til utforming av styringsdokument* er fasen etter den politiske behandlingen «detaljeringsfase og gjennomføring». Aktivitetene i denne fasen er å ferdigstille anbudsgrunnlaget og arbeide med rammetillatelsen, anbudsfasen og kontraheringen og utførelsesfasen samt kontroll, oppfølging og styring. Det blir understreket i dokumentet at reguleringsprosesser kan finne sted i både initieringsfasen, konseptvalgutredningsfasen, forprosjektfasen og i noen tilfeller også i detaljeringsfasen.

4.4.2 Faktabeskrivelse

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

Fornebubanen

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

Konsekvensen av å stoppe i påvente av et vedtak ville innebåret nedbygging og oppbygging av prosjektorganisasjonen, noe som ville skapt inntil ett års forsinkelser, ekstra kostnader samt risiko for å miste viktige ressurser (mennesker), ifølge etaten. Etaten viste til at det å bygge en organisasjon hos byggherre og prosjekterende var et langsiktig arbeid. Etaten hadde bare ett oppdrag og ikke andre oppdrag som de fast ansatte kunne jobbe med i mellomtiden.

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

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

Skoleprosjekter

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

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

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

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

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

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

Sykehjemsprosjekter

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

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

Manglerud bad

Ifølge et notat til bystyrets organer fra byråden for næring og eierskap av 30. april 2020 var påløpte kostnader på det tidspunktet ca. 85 millioner kroner, eksklusiv merverdiavgift (øvrige tall for Manglerud bad er inklusiv merverdiavgift). Dette inkluderte

- skisser og alternativvurderinger for Manglerud bad og aktivitetshus
- en definering av konseptet i forprosjektet og endelig bestillingsavklaring
- en omfattende reguleringsprosess for vei og badetomt
- riving av bad og småskole
- klargjøring av tomt og planlegging av flytting av hovedvannledning med diameter på 500 millimeter

- forankring av detaljprosjektets løsninger gjennom en omfattende involvering i prosjektutviklingen fra brukersiden og ellers i det kommunale systemet
- detaljprosjektering i en tredimensjonal modell som underlag for byggetegninger
- byggesaksbehandling og koordinering med involverte kommunale etater og foretak
- en rammesøknad og klargjøring for igangsettingstillatelse fra november 2019
- en komplett priset samspillskontrakt klar for signering når finansieringsvedtaket foreligger

Ifølge en avdelingsdirektør ble det i forbindelse med *Manglerud bad* gjort grunnarbeider/opparbeidelse av tomten, men det ble definert som forberedende arbeider. Ifølge avdelingsdirektøren var Undervisningsbyggs innstilling til en oppstart før et investeringsvedtak at selv om Manglerud bad ikke ble bygget, ville det vært noen påløpte kostnader, men verdiskapning i å klargjøre tomten for bygging. Dersom investeringen ikke hadde blitt vedtatt, så hadde foretaket brukt penger. Foretaket var i en tidsskvis, på grunn av en utsatt investeringsbeslutning og korona. Undervisningsbygg fikk derfor, ifølge Byrådsavdeling for næring og eierskap, tillatelse til å forplikte prosjektet med om lag åtte millioner kroner, slik at foretaket kunne forhindre en kostnadsdrivende stans i prosjektet, som var bestilt av bystyret. Ifølge byrådsavdelingen var det forutsatt at Undervisningsbygg finansierte dette innenfor egen ramme og til egen risiko. Avdelingsdirektøren viste også til at foretaket fikk tildelt midler over budsjett, og at det hadde en egen rehabiliteringspott.

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

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

Det var påløpte 85 millioner kroner i utgifter eksklusiv merverdiavgift for *Manglerud bad* ved bystrebehandlingen. Dette utgjorde 13 prosent av den foreslåtte styringsrammen. Prosentandelen er trolig høyere, da forslaget til bystyret inkluderte merverdiavgift.

Nytt signalanlegg

Ifølge Sporveien hadde ikke selskapet utført fysisk arbeid før budsjettvedtaket i bystyret. Før budsjettvedtaket i bystyret var det

- planlagt en gjennomføring av prosjektet og utarbeidet styrende dokumenter
- kartlagt infrastruktur som grunnlag for et konkurransegrunnlag til anskaffelse av et nytt signalsystem
- arbeidet med kravspesifikasjon, herunder avklart med linjeorganisasjonen hvilke krav prosjektet skulle møte
- forhandlet fram underleverandøravtaler med eksisterende leverandører
- laget en avtale med Siemens om å bygge om togene i tråd med det nye signalsystemet
- etablert et nytt kontor, siden det ikke var plass i Sporveiens lokaler (husleien er en prosjektkostnad)

Prosjektet *Nytt signalanlegg* hadde regnskapsført utgifter for 233 millioner kroner på tidspunktet for bystyrevedtaket. Dette utgjorde fire prosent av den foreslåtte styringsrammen.

Ljanselva

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

Prosjektet *Ljanselva* hadde ifølge Vann- og avløpsetaten hatt arbeider i forbindelse med forprosjektet og KS2 som medførte utgifter på rundt to millioner kroner før tidspunktet for bystyrevedtak. Dette utgjorde én prosent av den foreslåtte styringsrammen.

STS-kran

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

4.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

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

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

5. Forankring på riktig nivå ved større endringer

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

5.1 Revisjonskriterier

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

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

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

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Fornebubanen

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

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

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

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

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

kom det fram at den forventede styringsrammen (P50) utgjorde 11,65 milliarder kroner i 2014-kroner.

- I samferdsels- og miljøutvalgets møte 13. februar 2019 presenterte Fornebubanens direktør den eksterne kvalitetssikrerens tilrådninger for Fornebubanens kostnadsestimater: styringsrammen ble satt til å være 16,2 milliarder kroner, og kostnadsrammen ble satt til å være 18,5 milliarder kroner.

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

5.2.2 Manglerud bad

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

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

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

I et notat av 3. juli 2019 fra Undervisningsbygg til Byrådsavdeling for næring og eierskap kommer det fram at det i løpet av det første halvåret i 2019 ble oppdaget at entreprenørens budsjettpriser indikerte et høyere prisnivå enn forventet.

Byrådsavdelingen hadde ikke tidligere blitt orientert om dette. Årsaken til dette var at Undervisningsbygg vurderte at prisnivået ville bli som forventet når endelige avklaringer var gjort, og de faktiske prisene ble lagt til grunn. Undervisningsbygg uttalte at foretaket i ettertid måtte erkjenne at dette var en feilvurdering.

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

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

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

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

5.2.3 Sykehjemprosjekter

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

For *Lambertseter sykehjem* står det i et styringsdokument av 18. november 2019 at Sykehjemsetaten har vært nært involvert i forprosjektet. Når det gjelder *Dronning Ingrids hage*, står det i et styringsdokument av 15. desember 2020 at utarbeidelsen av forprosjektet har skjedd i samarbeid mellom totalentreprenøren og Omsorgsbygg med Sykehjemsetaten som bruker.

For *Dronning Ingrids hage* kommer det fram i et styringsdokument av 15. desember 2020 at det var avholdt et eksternt oppstartsmøte for forprosjektet, der Omsorgsbygg, Sykehjemsetaten, Byrådsavdeling for næring og eierskap og daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid deltok. I møtet ble det avklart å bygge 130 plasser samt at nybygget ikke skulle inneholde et eget dagsenter. Videre kommer det fram at Omsorgsbygg i oppstartsmøtet påpekte at resultatmålet på 4,7 millioner kroner per plass virket lavt dersom det var basert på kalkyler som foreligger i

konseptvalgutredningen og KS1-rapporten for prosjektet. Dette var meldt inn i senere statusmøter og skriftlig per e-post.

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

Forventede kostnader hadde ikke blitt presentert for bystyret før behandlingen av prosjektets kostnadsramme i forbindelse med behandlingen av kommunens budsjett for 2020. For begge prosjektene har det blitt orientert om den valgte løsningen i forbindelse med behandlingen av detaljregulering.

5.2.4 Skoleprosjekter

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

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

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

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

5.2.5 Ljanselva

Ifølge en prosjektutvikler for avløp i Vann- og avløpsetaten var kostnadsestimatene klare rett før budsjettinnspillet. Det hadde vært en diskusjon i Vann- og avløpsetaten om høye

kostnader i prosjektet. Konklusjonen var at prosjektet burde gjennomføres raskt før kostnadene økte enda mer.

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

5.2.6 STS-kran

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

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

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

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

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

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

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

En konsekvens av en manglende eller for sen forankring av videre arbeid med et prosjekt etter økninger i kostnadsestimatene kan være at det rette beslutningsnivået ikke gis anledning til å føre tilstrekkelig kontroll med utviklingen i kostnadsestimatene.

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

6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

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

6.1 Kommunerevisjonens konklusjoner

6.1.1 Konseptvalgutredning og kvalitetssikring av disse

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

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

6.1.2 Kontroll med kostnader underveis i planleggingen av prosjekter

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

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

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

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

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

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

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

6.1.3 Forankring på riktig nivå ved større endringer

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

6.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler bestillervirksomhetene å vurdere

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

Kommunerevisjonen anbefaler utførervirksomhetene å

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

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen sendte 5. mars 2021 rapport til uttalelse til alle de 17 reviderte virksomhetene. I tillegg ble foretakenes styreverter tilsendt rapporten til orientering med mulighet til uttalelse. Oslobygg KF ble også tilsendt rapporten til orientering med mulighet til uttalelse.

Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester uttalte seg til rapporten på vegne av seg selv og Helseetaten.

7.1 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

7.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden peker på at Oslo universitetssykehus HF skal leie ca. 60 prosent av arealene i den nye storbylegevakten, og derfor har behov for å påvirke utformingen av funksjoner og arealer på samme måte som Helseetaten. Oslo kommune har derfor i dette prosjektet valgt at Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester gis ansvaret for å koordinere sykehusets behov inn i prosjektet. Ansvaret for utforming av konseptvalgutredningen har derfor ligget i byrådsavdelingen, i tett samarbeid med både sykehuset og Helseetaten.

Byrådets samlede vurdering er at rapporten er nyttig og gir gode anbefalinger til det arbeidet som Byrådsavdeling for finans har igangsatt i byrådsavdelingene med revisjon av *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter*.

Med hensyn til konseptvalgutredning av *Ny storbylegevakt*, viser byråden til at hvilke oppgaver og funksjoner som skulle løses var vurdert tidligere i forbindelse med sak om strategisk utvikling av legevakten i Oslo, som bystyret behandlet 27. oktober 2010 (sak 362). Byråden viser til at bystyret ba byrådet om å legge fram sak om ny storbylegevakt på Ullevål, som var bakgrunnen for oppstart av arbeidet med konseptvalgutredningen.

Videre peker byråden på at *Ny storbylegevakt* er et unikt prosjekt. Byråden mener derfor at det ikke er rimelig å forvente at et ønske om en kvalitetssikring og gjennomgang av funksjoner og behov kan konkretiseres i et forventet omfang. Som en del av forprosjektet ble det gjennomført en fase 1 der hovedmålsettingen var en konseptmodning. Formålet med dette var å redusere kostnadsnivået og usikkerheten i prosjektet. I denne fasen ble funksjons- og arealbehov, avhengigheter mellom funksjoner og en endelig design av pasientflyt kvalitetssikret. Det ble benyttet metoder som tjenstedesign og omfattende brukermedvirkning i denne fasen. Etter byrådets vurdering ble denne fasen av prosjektet forbillig løst i et samspill mellom bestiller og utførerorganisasjon, som reduserte styringsrammen (P50) fra KS1 til KS2 med 385 millioner kroner, ikke 200 millioner som oppgitt i tabell 2 i kapittel 4.2.2.

Byråden vil vurdere og eventuelt iverksette tiltak basert på anbefalingene som bidrar til at estimer i konseptvalgutredninger blir mer realistiske. Byråden anser det som naturlig at anbefalinger i Kommunerevisjonens rapport blir vurdert i gjennomgangen av investeringsregimet i Oslo kommune. Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester vil følge opp aktuelle tiltak i dette arbeidet.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen er enig i at *Ny storbylegevakt* er et unikt prosjekt. Videre er det et prosjekt av betydelig størrelse med forventet kostnad på rundt 3 milliarder kroner. Det gjør det særlig viktig at investeringsregimet følges, herunder utarbeidelse av konseptvalgutredning.

Kommunerevisjonen har i tabell 2 sammenlignet styringsrammeestimatet gitt i konseptvalgutredningen med forslaget til styringsramme som ble lagt fram for bystyret. Endringen her var nedgang på 200 millioner kroner. Dersom vi hadde tatt utgangspunkt i KS1-rapporten, som byråden viser til, er det riktig at reduksjonen ville vært større.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden ville vurdere og eventuelt iverksette tiltak basert på anbefalingene som bidrar til at estimater i konseptvalgutredninger blir mer realistiske, og ville følge opp aktuelle tiltak ut fra Kommunerevisjonens anbefalinger i gjennomgangen av investeringsregimet i Oslo kommune.

7.2 Byråden for kultur, idrett og frivillighet

7.2.1 Byrådets uttalelse

Byråden vurderer rapporten som nyttig og mener det er viktig å jobbe med å forbedre investeringsprosessen og bestillerollen.

Byråden viser til at rapporten, i de tilfeller det ikke har vært gjennomført konseptvalgutredning, ikke tar stilling til om det var gode grunner å fravike hovedregelen om konseptvalgutredning i de konkrete tilfellene som nevnes. Byråden mener at det hadde vært nyttig.

Videre mener byråden at det for Tokerud og Korsvoll flerbrukshall er godt begrunnet hvorfor det ble valgt å gå rett til forprosjekt. I begge saker forelå det reguleringsaker vedtatt av bystyret der det lå mange føringer for hvor prosjektene skulle ligge og hva de skulle inneholde, samt at flerbrukshaller er ganske standardiserte.

Med hensyn til tiltak vil byråden som overordnet bestiller fremover være tydeligere på økonomiske rammer i bestillinger. I bestillingen skal det også tydeliggjøres overfor utfører om at større endringer i kostnadsestimatene må kommuniseres på et tidspunkt der det fortsatt er mulig å påvirke innholdet i prosjektet. Det vil vurderes å sette inn konkrete kontaktpunkter/møter i bestillingen for å få informasjon på et tidligere tidspunkt.

Til sist viser byråden til at for anleggstyper som er kostnadskrevende (som f.eks. bad), prosjekter som er komplekse eller som kommunen ikke har erfaring med å bygge, bør det alltid foreligge konseptvalgutredning.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig at det kunne vært nyttig å undersøke om det var gode grunner til å fravike hovedregelen om å gjennomføre konseptvalgutredning, men gitt rammene for denne breddeundersøkelse ble det ikke prioritert.

Tiltakene som byråden varsler er relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.3 Byråden for miljø og samferdsel

7.3.1 Byrådets uttalelse

Byråden for miljø og samferdsel vurderer rapporten som nyttig. Med unntak av en anbefaling har ikke byråden vesentlige merknader til rapportens vurderinger eller anbefalinger.

Byråden har en merknad til anbefalingen om å vurdere behovet for klarere føringer for revurdering av konseptvalg underveis i forprosjektet. Dersom tilrådingen er å forstå som at det anbefales å gjøre konseptvalg vurderinger i selve forprosjektfasen, så er byråden i tvil om det vil være en hensiktsmessig tilnærming. Byråden mener det kan stilles spørsmål ved om det i slike situasjoner mer hensiktsmessig kan håndteres ved at det blir fastsatt et beslutningspunkt tidlig i forprosjektfasen. Ifølge byråden kan man på dette punktet, basert på anslag for kostnad, ta stilling til om prosjektet skal avsluttes, om ny konseptvalgutredning skal gjennomføres eller om forprosjektet skal videreføres tross kostnadsøkningen sammenlignet med kostnadsanslag i konseptvalgutredningen. En generell åpning for å gjøre konseptuelle vurderinger i forprosjektfasen vil, ifølge byråden, skape uklare rammer for gjennomføringen av denne fasen, som i sin ytterste konsekvens vil kunne medføre merkostnader for kommunen.

Byråden oppfatter det slik at rapportens anbefalinger gjelder generelt for kommunens investeringsvirksomhet. Byråden opplyser at hun er kjent med at det gjøres et arbeid for å gå gjennom kommunens investeringsregime, og legger til grunn at Kommunerevisjonens anbefalinger i nødvendig grad blir vurdert i den sammenheng.

7.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Prosjektene som undersøkelsen har sett på er av betydelig størrelse, og sluttresultatet av stor betydning, og det er derfor viktig at riktig konsept blir valgt. Dersom det oppstår forhold i løpet av forprosjektet som skaper tvil om riktig konsept er valgt er det Kommunerevisjonens vurdering at alternative løsninger bør vurderes på nytt. Å etablere et beslutningspunkt tidlig i forprosjektet, slik byråden skisserer, kan etter Kommunerevisjonens vurdering være et egnet tiltak for å avdekke om dette er nødvendig.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden ville avvente arbeidet med kommunens investeringsregime og regner med at byråden vil vurdere behovet for tiltak innenfor byrådets ansvarsområde etter at dette arbeidet er avsluttet.

7.4 Byråden for næring og eierskap

7.4.1 Byrådets uttalelse

Byråden viser til at Byrådsavdeling for finans har igangsatt et arbeid med en evaluering av investeringsregimet med formål å blant annet vurdere endringer som kan styrke den økonomiske kontrollen i de kommunale investeringsprosjektene. Byråden mener Kommunerevisjonens anbefalinger i rapporten vil være nyttige å ha med inn i arbeidet med revisjon av instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter.

I forbindelse med verifiseringen av faktabeskrivelsen anmodet Byrådsavdelingen for næring og eierskap om at faktabeskrivelsen ble skrevet om slik at enkeltpersoner ikke

kunne identifiseres gjennom roller, stillingstitler og kjønn. Byråden viser til at det i rapport til uttalelse fortsatt var henvisninger til enkeltpersoner i eiendomsforetakene.

Videre bemerker byråden at Kommunerevisjonen har benyttet en kjent metode for innhenting av informasjon med gjennomgang av dokumenter og intervju av nøkkelpersoner, men faktabeskrivelsen inneholder opplysninger som i noen grad synes å framstå som tolkninger og synspunkter fra ansatte i foretakene. Byråden viser til at Byrådsavdeling for næring og eierskap påpekte dette i forbindelse med faktaverifiseringen. Byråden mener at det i Kommunerevisjonens konklusjoner kunne vært tydeligere informert om at revisjonens konklusjoner er til dels basert på informasjon fra intervjuer med enkeltpersoner.

Byråden mener at kostnadsøkning i prosjektenes tidligfase ikke er et oppsiktsvekkende funn. Byråden viser til rapporten *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter*, som hun mener er et interessant kunnskapsgrunnlag inn i debatten som trolig ville følge av Kommunerevisjonens rapport.²

Byråden viser videre til at usikkerheten i kostnadene er større ved KS1 enn ved KS2. Dette har sammenheng med at kostnadene ved KS1 er basert på erfarings- og referansedata, volumstudier og foreliggende undersøkelser av grunnforhold, hvis tomt er valgt, mens det ved KS2 foreligger en prosjektert løsning på valgt tomt, og grunnlaget for kostnadsberegningen er mer detaljert. Utover endringer i selve konseptet kan kostnadsøkningen i tidligfasen skyldes generell kostnadsvekst i bygge- og anleggsnæringen, avgiftslovgivning og krav fra lokale og sentrale myndigheter. Slike endringer skal det tas høyde for i usikkerhetsanalysen, men ifølge byråden kan det synes som at analysene ikke klarer å fange opp alle fremtidige kostnader. Ut fra Kommunerevisjonens funn kan det virke som om kostnadsberegningene ved KS1 er for lavt estimert. Byråden er enig i at kostnadsanslagene ved konseptvalg bør være så treffsikre som mulig, og det er naturlig at denne problemstillingen følges opp i forbindelse med evalueringen av investeringsregimet.

Byråden mener det følger av investeringsregimet at nye konsepter i utgangspunktet ikke skal vurderes i forprosjektfasen siden utredning og vurdering av alternative løsninger og valg av konsept hører til konseptfasen. Å forkaste konsepter eller vurdere andre løsninger i prosjekteringsfasen kan innebære økte kostnader. Stans eller vurdering av andre konsepter bør unntaksvis være løsning i forprosjektfasen og må vurderes i lys av behovet som skal løses og kommunens økonomiske situasjon. Byråden vil imidlertid ta med seg Kommunerevisjonens tilbakemelding og vil vurdere om det er behov for å gi innspill om ev. justeringer i instruksen for å øke kvaliteten på underlaget i prosjektenes tidligfase.

Byråden mener at bevilgning av midler til forberedende arbeider på tomten før bevilgningsvedtak for investeringsprosjektet har vært lagt frem for bystyret og at beslutningene derfor har hatt nødvendig politisk forankring. Vurdering av rutiner for midler til oppstart/forberedende arbeider kan, ifølge byråden, være aktuelt å se nærmere på i forbindelse med evalueringen av investeringsregimet. Byråden trekker fram at disse midlene har bidratt til kontinuitet i byggeprosessene og således potensielt sett medvirket til kostnadseffektive prosesser og eventuelt videreføring av kvalitet i

² Samme rapport som Kommunerevisjonen viser til i kapittel 1.

prosjektene. Bevilgning til oppstart har etter byrådens syn hindret fordyrende opphold før investeringsbeslutning i byrådet og bystyret, og på den måten bidratt til optimal fremdrift og ferdigstilling av nye eller rehabiliterte bygg til rett tid. Byråden opplyser at midler til forberedende arbeider i hovedsak har vært benyttet i investeringsprosjekter med stor politisk støtte og for lovpålagte oppgaver, herunder skolesektoren, og har bidratt til at Oslo kommune har kunnet ferdigstille skoler til skolestart.

I henhold til investeringsregimet skal byrådet legge frem byggeprosjekter for beslutning i bystyret ved ferdig forprosjekt og gjennomført KS2, der ekstern kvalitetssikring er påkrevet. Bystyret skal ta stilling til byrådets kvalitetssikrede forslag. Byråden viser til at det ikke har vært påvist avvik fra instruksen når det gjelder forankring. Byråden oppfatter at Kommunerevisjonen mener at det ville være naturlig å orientere bystyret om kostnadsøkningen for Manglerud bad, før forprosjekt og kvalitetssikring var ferdigstilt, fordi bystyret tidligere i prosessen var orientert om kostnadsutviklingen for badet. Byråden mener at det av hensyn til kostnader og fremdrift ikke bør legges opp til endrede rutiner for forankring i bystyret, og at kostnadsrammer bør være tilstrekkelig gjennomarbeidet og kvalitetssikret før de presenteres for bystyret. Byråden er derfor ikke enig i at Kommunerevisjonens funn i denne rapporten skal medføre endrede rapporteringsrutiner overfor bystyret uten at bystyret også vurderer endrede fullmakter til byrådet.

På spørsmålet om tiltak melder byråden at Byrådsavdeling for finans har iverksatt et arbeid med å revidere *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter*, og at byrådet har en forventning om at endringer i instruksen skal bidra til å styrke den økonomiske kontrollen fra KVU-fasen og gjennom hele investeringsperioden. Byråden anser det som hensiktsmessig at Kommunerevisjonens rapport blir vurdert i sammenheng med gjennomgangen av investeringsregimet i Oslo kommune.

Byråden viser også til sin samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger hvor blant annet følgende framgår:

- Byråden ser behov for å undersøke nærmere hvorfor kostnadsøkning oppstår og legge større vekt på at ev. endringer i kostnader fra KS1 til KS2, utover lønns- og prisvekst, blir forklart.
- Byråden vil arbeide for å øke bevisstheten ytterligere i foretakene om å velge kostnadseffektive løsninger i prosjekteringen. Byråden peker på at prioritering av resultatmål må være reell og hun ville følge opp dette i styringsdialogen med foretakene og det nye foretaket, Oslobygg, når det overtar utbyggervirksomheten.
- Byråden vil vurdere om det er behov for å gi innspill om eventuelle justeringer i instruksen for å øke kvaliteten på underlaget i prosjektenes tidligfase.
- Byråden mener det kan være aktuelt å se på vurdering av rutiner for midler til oppstart/forberedende arbeider i forbindelse med evalueringen av investeringsregimet.
- Byråden vil ta med seg i videre arbeid med investeringsprosjekter om bystyret i særskilte tilfeller bør få mer informasjon underveis om forventede kostnader.
- Byråden viser til at Byrådsavdeling for finans har iverksatt et arbeid med å revidere *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter*, og at byrådet har forventning om at endringer i instruksen skal bidra til å styrke den økonomiske kontrollen fra KVU-fasen og gjennom hele investeringsperioden. Byråden anser det som hensiktsmessig at Kommunerevisjonens rapport blir vurdert i sammenheng med gjennomgangen av investeringsregimet i Oslo kommune.

7.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har informert alle de intervjuede om at de ville bli anonymisert i rapporten, men at graden av anonymitet ville være mindre for personer på ledernivå enn på saksbehandlernivå. Som byråden viser til, er intervju en vanlig metode for datainnsamling i forvaltningsrevisjon. Referater fra intervjuene er verifiserte av intervjuobjektene. Videre har virksomhetene hatt anledning til å kommentere den samlede faktabeskrivelsen der utsagn fra intervjuene er gjengitt. Foretakene har med andre ord hatt anledning til å imøtegå eventuelle synpunkter og tolkninger i faktabeskrivelsen som ikke er riktige. Kommunerevisjonen vil videre påpeke at det i foretakene er foretatt intervjuer av personer med lederstillinger. Kommunerevisjonen viser til vedlegg 2 for ytterligere informasjon om metodisk gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Til byrådets kommentar vedrørende kostnadsøkninger i løpet av prosjektenes tidligfase vil Kommunerevisjonen peke på at det er nevnt i rapporten at usikkerheten er større ved KS1 enn ved KS2. Som det framgår av rapporten, og byråden også gjengir i sin uttalelse, er Kommunerevisjonens vurdering at denne usikkerheten bør gi seg utslag i at noen prosjekter har en økning i estimatene, mens andre har en reduksjon.

Kommunerevisjonen er enig i at nye konsepter i utgangspunktet ikke skal vurderes på nytt i forprosjektfasen. Revisjonskriteriet Kommunerevisjonen har vurdert opp mot er:

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

Byråden hadde ikke kommentarer til kriteriet i sin uttalelse. Kommunerevisjonens poeng er at en praksis hvor en uansett vesentlige endring i forutsetningene ikke vurderer alternative konsepter på nytt, kan gi økt risiko for at kommunen ikke iverksetter de mest effektive tiltakene for å dekke kommunens behov.

Kommunerevisjonen er enig i at kostnadsrammer bør være tilstrekkelig gjennomarbeidet og kvalitetssikret før de presenteres for bystyret til investeringsbeslutning. I tilfellet Manglerud bad var det imidlertid lagt fram et kostnadsestimat for bystyret, ikke kostnadsramme. I slike tilfeller, når byråden ser at kostnadsestimatet øker vesentlig fra det som tidligere er lagt fram for bystyret, kan det etter Kommunerevisjonens vurdering være grunnlag for å gi bystyret en oppdatering av kostnadsestimatet underveis i prosessen.

Byrådets tiltak synes relevante. Kommunerevisjonen merker seg at byråden anser det som hensiktsmessig at Kommunerevisjonens rapport blir vurdert i sammenheng med gjennomgangen av investeringsregimet og regner med at byråden vil vurdere behovet for tiltak innenfor byrådets ansvarsområde etter at dette arbeidet er avslutte.

7.5 Byråden for oppvekst og kunnskap

7.5.1 Byrådets uttalelse

Byråden uttaler at rapporten er nyttig, og at den peker på flere viktige problemstillinger knyttet til Oslo kommunes investeringsregime.

Byråden kommenterer i uttalelsen Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere «tiltak for å sikre at bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt har tydelige økonomiske rammer».

Byråden viser til at en konseptvalgutredning utarbeides for å definere konkrete behov, mål og overordnede krav som gir føringer for å vurdere alternative konsepter. Formålet med denne fasen er å vurdere flere alternative konsepter som tilfredsstillende behov, mål og krav slik at riktig konsept blir valgt ut fra en kost-/nyttevurdering. For skolebygginvesteringer er et av målene i en konseptvalgutredning å beregne en prosjektkostnad. Det er ingen standardisert sats for hva en skole eller elevplass skal koste, og i de fleste prosjektene er det også andre formål som skal innplasseres. Dette betyr at det er ikke realistisk å kunne sette en kostnadsramme allerede ved bestilling av en konseptvalgutredning. Byråden ser heller ikke at dette ville være et suksesskriterium for sektorens investeringsprosjekter. Byråden viser videre til at skole er et lovpålagt tilbud, og at kommunen er nødt til å gjennomføre investeringsprosjekter for å møte behovet når det oppstår. En konseptvalgutredning er med på å utrede hvordan man kan møte dette behovet til lavest mulig kostnad. Videre bygges nye grunnskoler i tråd med standard kravspesifikasjon for skoleanlegg, som har til hensikt å sikre forutsigbare planleggingsprosesser og bidra til å holde kostandene nede. Likevel vil tomtens ulike topografi avgjøre hvordan standardprogrammet kan løses på de enkelte tomtene.

Når det gjelder anbefalingens andre del om at det skal være en tydelig økonomisk ramme i bestilling av forprosjekt, er byråden enig i at det er viktig å sikre at dette er inkludert i bestillingen.

Videre kommenterer byråden Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere «tiltak for å øke mulighetsrommet i konseptvalgutredningene». Byråden er enig i at det er viktig å sikre at det utredes nok alternative konsepter til at det beste konseptet for kommunen blir avdekket. Byråden viser til at for skolebygginvesteringer er det ofte slik at det er et behov for en spesiell type skole i et definert område av byen, med få eller bare ett tomtealternativ, med det resultat at utredningens alternative konsepter begrenser seg til det som kan innplasseres på aktuelle tomt. De alternative konseptene som utredes for skolebygg varierer derfor gjerne mellom hvilken løsning man skal bruke av rehabilitering, nybygg eller en kombinasjon av disse, i tillegg til at størrelsen på tilleggsfunksjoner vurderes. En slik fremgangsmåte innebærer at det ikke er mulig å vurdere ulike konsepter slik metodikken legger opp til, men at det gjennomføres alternativanalyser der ulike løsninger og omfang er vurdert og beregnet. Byråden viser også til at det i en konseptvalgutredning er operativ utfører som utarbeider alternativanalysene, noe som kan medføre at man blir for opptatt av gjennomføring og tekniske løsninger, som igjen kan redusere antallet alternativer som vurderes.

Byråden viser til at byrådet har besluttet at det skal foretas en revisjon av instruks for beslutningsprosessen for kommunale investeringsprosjekter. Målet med evalueringen som er igangsatt er å kunne foreslå endringer for å tilpasse instruksen i tråd med dagens behov, inkludere nødvendige føringer samt å klargjøre roller og ansvarsforhold. Standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK) skal også evalueres som en del av dette arbeidet, her er det et uttalt mål å se på om man kan redusere kostnadsdrivende føringer. I tillegg viser byråden til at Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap hadde satt i gang et utviklingsarbeid sammen med Utdanningsetaten, som er operativ bestiller

for skolebygginvesteringer. Målet med arbeidet er, ifølge byråden, å klargjøre rutiner og ansvarsområder, samt vurdere muligheter for å styrke bestillerfunksjonen.

7.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen vil påpeke at det ifølge kommunens føringer til investeringsprosjekter skal gis tydelige økonomiske rammer i forbindelse med bestilling av konseptvalgutredning og forprosjekt. En økonomisk ramme for et prosjekt trenger ikke være til hinder for utarbeidelse av behovsdefinisjon, alternativer og beregning av hva dette vil koste. Kommunens forvaltning styres gjennom prioriteringer som setter rammer for virksomheten. Samtidig ser Kommunerevisjonen at det kan være variasjon mellom sektorer med hensyn til handlingsrommet i investeringsprosjekter, og at det derfor i enkelte tilfeller vil være nødvendig å inkludere alternativer som går utover de økonomiske rammene som er satt for å finne det mest effektive tiltaket.

Kommunerevisjonen har undersøkt hvor mange og hva slags alternativer som har blitt analysert i konseptvalgutredningene. Vi har ikke undersøkt hvilke forhold som eventuelt reduserer mulighetsrommet i konseptvalgutredningene herunder om det burde vært analysert andre tiltak i hver enkelt konseptvalgutredning under byråden for oppvekst og kunnskaps ansvarsområde.

Byråden viser til tiltak, både fra byrådets og byrådets side, som er relevante etter Kommunerevisjonens vurdering. Kommunerevisjonen regner med at byråden vil vurdere behovet for tiltak på byrådets ansvarsområde etter at revisjon av instruks for beslutningsprosessen for kommunale investeringsprosjekter er avsluttet.

7.6 Bymiljøetaten

7.6.1 Bymiljøetatens uttalelse

Bymiljøetaten uttrykker at den i all hovedsak er enig i rapportens konklusjoner og anbefalinger, og at de er verdifulle i form av at etaten kan forbedre sine rutiner for oppfølging av framtidige idrettsprosjekter.

Bymiljøetaten peker på at det er variasjon i investeringsprosjektene på idrettsfeltet i Oslo kommune, der mange av prosjektene består av standardiserte bygg som skal utformes i tråd med Kulturdepartementets krav for å motta spillemidler. Videre mener Bymiljøetaten at den geografiske plasseringen er gitt på forhånd i mange prosjekter, for eksempel i reguleringsplaner. Kommunen har også en egen behovsplan for idrett og friluftsliv, som dokumenterer behovet for idrettsanlegg. Av den grunn var det for flere av idrettsprosjektene Kommunerevisjonen har undersøkt ikke gjennomført konseptvalgutredning, ifølge Bymiljøetaten.

Bymiljøetaten melder at det er iverksatt dialog med Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet om rapporten. Etaten mener det er naturlig at den ser på egne rutiner for oppfølging av investeringer på idrettsfeltet i kraft av rollen som operativ bestiller. Videre vil etaten ta initiativ til dialog om rapporten med utførervirksomheten, spesielt med hensyn til hvilke tiltak som kan iverksettes for å bidra til mer realistiske kostnadsestimater i tidlig fase av prosjektene, og for å sikre at vesentlige endringer underveis i prosjektene blir forankret til riktig tid og på riktig nivå. Når det gjelder gjennomføring av konseptvalgutredninger, vil Bymiljøetaten forholde seg til føringer gitt av overordnet bestiller.

Bymiljøetaten viser til at Kommunerevisjonens vurderinger av tidligere prosjekter, samt anbefalingene som gis i rapporten, er verdifulle i form av at etaten kan forbedre sine rutiner for oppfølging av fremtidige idrettsprosjekter. Etatsdirektør opplyser i e-post at når det gjelder tidsperspektivet følger etaten for tiden opp flere pågående idrettsprosjekter i konsept- og forprosjektfasen, og er allerede i dialog med utførelsesvirksomhetene og overordnet bestiller om momenter som har fremkommet i kommunerevisjonens rapport.

7.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har ikke vurdert om de enkelte prosjektene skulle utført en konseptvalgutredning, men merker oss Bymiljøetatens forklaring på manglende konseptvalgutredning.

Bymiljøetatens meldte tiltak synes relevante.

7.7 Fornebubanen

7.7.1 Fornebubanens uttalelse

Etaten viser til at revisjonen har stort omfang og at det gjør den kompleks og muliggjør rom for tolkning der uttalelsene er kortfattet. Etaten har forståelse for dette, på bakgrunn av revisjonenes omfang og hovedhensikt.

Fornebubanen uttaler at den anerkjenner anbefalingene fra Kommunerevisjonen, og ser vurderingene og konklusjonene som rimelige, generelt vurdert. Etaten uttaler videre at prosjektet Fornebubanen har høy grad av kompleksitet og at arbeidet med usikkerhetsanalyser og kostnadskontroll alltid har hatt hovedfokus i etatens regi av prosjektet.

Fornebubanen uttaler at for å kunne gi et riktigere kostnadsanslag i konseptfasen må man ha kunnskap som man først har i senere faser, i beste fall i forbindelse med KS2, men kanskje først i detaljeringsfasen. Det kan selvfølgelig skyldes at man er for optimistisk, men skyldes nok oftere at man ikke klarer å ta hensyn til problemer man ikke har sett ennå. Etaten viser til at en mulig måte å unngå det på kan være å gjøre et tilnærmet forprosjekt før KVU og KS1, men i så fall må man gjøre dette for alle konseptene man vurderer, noe som både tar tid og koster en god del. En annen mulighet er å bruke en vesentlig høyere usikkerhetsavsetning eller et påslag i en eller annen form. Etaten stiller imidlertid spørsmål ved hvordan kan man si med noe slags sikkerhet hvor stort det bør være.

Etaten uttaler videre at Fornebubanens mandat hele tiden har vært T-bane, og at etaten ikke er blitt bedt om å se på noe annet. Å få kostnadene vesentlig ned vil kreve reduksjon av omfang, eksempelvis å legge basen et annet sted. Samtidig viser etaten til at det ikke er sikkert at andre alternativer ville blitt billigere eller bedre. I tillegg var det på tidspunktet det kunne være aktuelt å gå tilbake for å revurdere konsept, allerede jobbet mye og lenge med T-baneløsning. Vurdering av nytt konsept ville ha medført store forsinkelser og flere utgifter, samtidig som det til slutt kanskje ikke ville ha blitt så mye billigere da det ville ha vært overraskelser også for mange av alternativene.

Etaten mener at Kommunerevisjonens rapport vil ha størst innflytelse for de etater som gjentar prosessen fra konsept og tidligfase via KS1 og KS2. Etaten viser til at

informasjon til og samarbeid med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har Fornebubanen prioritert høyt og oppfattet som viktig og vil sikre dette i gjennomføringsfasen av prosjektet fremover. Etaten har ikke identifisert spesifikke tiltak på grunnlag av rapporten, men vil fortsette sin månedlige rapportering av alle prosjektets aspekter.

7.7.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjon er enig i at estimater i prosjekters tidlige fase kan ha høy usikkerhet, jf. kapittel 4.2. Kommunerevisjonen reiser imidlertid spørsmål ved om usikkerheten er så stor at det er gode grunner for at kostnadsestimatet tredobles i løpet av prosjektets tidligfase.

Fornebubanen har vært operativ bestiller siden etaten ble opprettet i 2017. Når kostnadsestimatet har økt i den grad de har, kan det reises spørsmål ved om alternative konsepter burde vært vurdert på nytt. Kommunerevisjonen har imidlertid ingen informasjon som tilsier at metro ikke er den mest effektive løsningen.

Det synes som Fornebubanen har vurdert at det ikke er nødvendig med tiltak. Kommunerevisjonen merker seg at Fornebubanen ikke melder tiltak for å avklare hvilke aktiviteter som kan igangsettes før bystyrets investeringsvedtak eller for å forankre større endringer på riktig nivå så tidlig som mulig, og at begrunnelsen synes å være at anbefalingene er vurdert som ikke relevante for etaten.

7.8 Kultur- og idrettsbygg Oslo KFs styre

7.8.1 Styrets uttalelse

Styret i Kultur- og idrettsbygg er tilfreds med at Kommunerevisjonen har satt fokus på hvordan beslutningsprosessen i investeringsprosjekter har fungert, og mener at rapporten vil være et godt innspill til en varslet gjennomgang av investeringsinstruksen. Styret er av den oppfatning at en gjennomgang av investeringsregimet vil være viktig slik at instruksen i større grad kan tilpasses de erfaringer som foretakene har gjort seg.

Styret kjenner seg igjen i mange av de funn som kommer fram i rapporten, og har ingen kommentarer til metodikken eller resultatene i rapporten utover det.

Styret har i tillegg refleksjoner rundt hva som gjorde prosessen noe utfordrende på enkelte områder, og som styret mener bør vurderes i forbindelse med gjennomgang av investeringsregimet. Styret mener at det bør vurderes om investeringsprosjekter i kommunen er godt nok bearbeidet og prosjektert før de blir fremmet for bystyret for vedtak om kostnadsramme. Styret erfarer at den eksterne kvalitetssikringen i liten grad har vært i stand til å fange opp kostnadsøkninger, særlig for unike og komplekse bygg, noe som har gjort det utfordrende å holde budsjett. Styret peker på at usikkerhetsavsetningen i dag er den samme på kompliserte bygg som på enklere bygg, og mener at det burde vurderes om usikkerhetsavsetningen bør økes på kompliserte bygg, eller at det blir bevilget egne midler til en mer grundig prosjektering og modenhet før saken blir lagt fram for beslutning i bystyret. Videre peker styret på problemstillingen knyttet til modenheten av et prosjekt og bystyrets mulighetsrom for å påvirke prosjektet. Etter styrets vurdering er det slik at jo mer utredet et prosjekt er, jo mindre mulighetsrom vil bystyret ha til å påvirke innholdet i prosjektet. På den annen side øker sannsynligheten for at prosjektet treffer på kostnaden jo mer utredet det er.

Styret mener at dersom man øker graden av detaljering av prosjektet før bystyret involveres, må dette derfor ses opp mot politikernes svekkede mulighetsrom til å påvirke innholdet i prosjektet.

7.8.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har ingen kommentar til styrets uttalelse.

7.9 Kultur- og idrettsbygg Oslo KFs direktør

7.9.1 Direktørens uttalelse

Kultur- og idrettsbygg mener rapporten er nyttig da den fokuserer på kostnadsutviklingen i større prosjekter. Dette er prosjekter som kan gå over mange år og hvor rammene og forutsetningene kan endre seg.

Kultur- og idrettsbyggs vurderer at forståelsen av tallene i tabell 2 ville blitt bedre dersom kostnadene hadde blitt justert for lønns- og prisstigning. Videre peker foretaket på at det hadde blitt gjort til dels store endringer i prosjektene uten at det er kommentert hvordan dette antas å påvirke kostnadene. Disse forholdene medførte etter foretakets vurdering at det er vanskelig å forstå betydningen av økningen i styringsrammeestimatene i prosent.

Kultur- og idrettsbygg påpeker at estimatene i konseptfasen inneholder en stor grad av usikkerhet. Estimaten kan bidra til å sammenligne grovkonsepter, men er ikke like godt egnet til budsjettering. Foretaket viser i den forbindelse til at en milepæl mellom konseptvalgutredning og forprosjekt kunne gitt kalkyler med redusert risiko i forhold til konseptvalgutredningen.

Med hensyn til tiltak oppgir Kultur- og idrettsbygg at oppfølging av rapporten i stor grad vil skje i regi av Oslobygg, som er under etablering. Foretaket varsler at det fortsatt ville ha fokus på investeringskostnader i alle faser av prosjektene og forankre endringer med bestiller, evt. overordnet utfører, ved behov. Kultur- og idrettsbygg vurderer at kostnadsestimatene i konseptfasen kan bli bedre, men at estimatene fortsatt vil inneholde en stor grad av usikkerhet. Kultur- og idrettsbygg mener at det vil være naturlig å samarbeide med de øvrige foretakene om prosjekter i tidlig fase i forbindelse med etableringen av Oslobygg, og tydelig kommunisere usikkerheter i tråd med konseptenes modenhet i rapporter fra konseptvalgutredning.

7.9.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Manglende justering for lønns- og prisstigning gjør at tallene fra prosjektenes konseptvalgutredning ikke er direkte sammenliknbare med tallene fra prosjektenes forslag til bystyrevedtak, jf. kapittel 4.2. Kommunerevisjonen har i presentasjonen av tabell 2 redegjort for tabellens grunnlag. Etter Kommunerevisjonens vurdering er det i denne undersøkelsen tilstrekkelig til å peke på den generelle tendensen til at det var en betydelig økning i kostnadsestimatene i løpet av prosjektenes tidlige fase siden økningen var så betydelig. Endringer i prosjektenes innhold er beskrevet, men av ressurs-hensyn har vi ikke undersøkt nærmere hvordan det påvirket estimatene utover å slå fast at noen førte til mer omfangsrike prosjekter og noen til mindre omfangsrike, jf. kapittel 4.3.

Kommunerevisjonen er enig i at kostnadsestimatene i konseptfasen inneholder større usikkerhet enn senere estimater, men usikkerheten burde tilsi at noen prosjekter har en økning i estimatene, mens andre har en reduksjon.

Kultur- og idrettsbyggs meldte tiltak synes relevante, siden det virker rimelig at oppfølgingen i stor grad vil skje i Oslobyggs regi.

7.10 Omsorgsbygg Oslo KF

Omsorgsbyggs administrasjon og styre avga en felles uttalelse, heretter omtalt som Omsorgsbygg.

7.10.1 Omsorgsbyggs uttalelse

Omsorgsbygg mener rapporten er riktig og nødvendig, og anser den som nyttig.

Omsorgsbygg trekker fram at foretaket kjente seg igjen i flere av de teoretiske årsakene til at kostnadsestimatene endret seg. Det er vanlig at det blir endringer i prosjektets omfang, funksjons- og kvalitetskrav som vanligvis fikk store økonomiske konsekvenser for prosjekter. Et annet forhold som ifølge Omsorgsbygg kan fordyre prosjektene i tidligfase, er grunnforholdene på tomten. Videre viser foretaket til det de senere år har kommet strengere krav til utforming av beboerrom og bogrupper, vandreruter både inne og ute og muligheter for bedre aktivisering. Slike tiltak kommer ofte inn i pågående prosjekter, og har sånn sett vært en kostnadsdriver underveis. Avslutningsvis peker foretaket på at normtallet som i dag benyttes på sykehjem, er for lavt, og at dette har vært spilt inn i over to år til rådhuset, samt at bærekraftmålene til Oslo kommune gjør bygget dyrere å bygge, men der bygget får lavere livsløpskostnader.

Omsorgsbygg varsler følgende tiltak:

- Foretakets bruk av eierstyringsmodellen/prosjektmodellen, som alle prosjekter skal følge, vil ivareta og sikre at de forhold som revisjonsrapporten peker på i forhold til anbefalinger blir gjennomført.
- Foretaket vil etterstrebe å opprettholde tett dialog og rapportering med bestiller
- Foretaket vil fortsette utviklingen og implementeringen av eierstyringsmodellen i hele foretaket hvor også tidligfasene i enda større grad vil følge modellen, særlig definere når prosjektleder i tidligfase overleverer styringen til prosjektleder i utførelse. I Oslobyggmodellen vil dette bli når prosjektet overføres fra utvikling til utbygging.
- Omsorgsbygg vil legge til rette for og bestrebe en god kunnskapsoverføring inn i Oslobygg.

Utviklingen og implementeringen av eierstyringsmodellen er ifølge direktør en kontinuerlig prosess. I denne prosessen tar foretaket med seg innspillene fra Kommunerevisjonen og denne delen av arbeidet er i gang. Denne kunnskapen og ytterligere forbedringer tas også med over i Oslobygg.

7.10.2 Kommunerevisjonens vurderinger

De varslede tiltakene synes relevante.

7.11 Oslobygg KF

Oslobygg KF (heretter Oslobygg) har ikke vært revidert virksomhet i undersøkelsen, men fikk rapporten til orientering med mulighet til å gi uttalelse siden Oslobygg skal etableres gjennom en sammenslåing som inkluderer tre av foretakene i undersøkelsen.

7.11.1 Oslobyggs uttalelse

Oslobyggs synspunkter og innspill er av generell karakter da foretaket foreløpig ikke har egne utrednings- eller byggeprosjekter.

Oslobygg viser til at det i forbindelse med etableringen av foretaket er opprettet en egen divisjon Porteføljeutvikling nettopp for å styrke arbeidet i prosjektenes tidligfase, herunder sikre en god dialog med bestiller og planmyndigheter. Foretaket ser viktigheten av å generere gode kostnadsestimater allerede i tidligfase og vil vurdere å styrke vår kompetanse ytterligere på dette området.

Oslobygg har merket seg at det for flere prosjekter ikke er gjennomført konseptvalgutredning i forkant av forprosjektfasen. Det er Oslobyggs vurdering at det i de aller fleste tilfeller vil være hensiktsmessig å gjennomføre konseptvalgutredning selv der valgmulighetene synes relativt små. En eventuell beslutning om å ikke gjennomføre konseptvalgutredning i forkant av forprosjektfase bør i det minste drøftes og dokumenteres skriftlig.

Oslobygg viser til at det er naturlig at estimatene i tidlig fase er mer usikre enn på et senere tidspunkt. For Oslobygg vil det imidlertid være avgjørende at estimatene i konseptfasen er gode nok til å sikre at riktige beslutninger tas når det kommer til valg av konsept. Estimaterne bør være på et nivå som sikrer at det er mulig å skille mellom de ulike konseptene og velge riktig konsept for videre planlegging. Konseptvalgutredning er godt egnet til å sammenligne grovkonsepter, men ikke like godt egnet til budsjettering av kostnadsrammer. Oslobygg mener det bør vurderes om Oslo kommunes investeringsmodell skal utvides med ytterligere et nivå «skisseprosjektnivå» mellom konseptfasen og forprosjektfasen. Et slikt nivå ville etter foretakets vurdering gitt kalkyler med redusert risiko i forhold til konseptvalgutredning, men usikkerhet i kalkylen ville fortsatt vært høyere enn i forprosjekt. Dette vil særlig være hensiktsmessig i byggeprosjekter som gjennomføres sjeldent, med stor kompleksitet og høye kostnader.

Som fremtidig utfører har Oslobygg særlig bitt seg merke i Kommunerevisjonens anbefalinger rettet mot utførervirksomhetene.

Oslobygg opplever innspillene som nyttige, og en påminnelse om viktigheten av en tett og god dialog mellom de ulike aktørene i investeringsprosessene, og ikke minst er utførers ansvar særlig knyttet til en tydeliggjøring av kostnadsestimater og endringer i planarbeidet. Oslobygg vil sørge for å etablere gode rutiner fra start som sikrer at eventuelle endringer i prosjektene samt kostnadsøkninger forankres og drøftes med bestiller på et så tidlig tidspunkt som mulig. Det vil også være foretakets ansvar å kommunisere usikkerheter i kostnadene til bestiller basert på konseptenes modenhet i de ulike fasene.

7.11.2 Kommunerevisjonens vurdering

Oslobygg viser til tiltak som er relevante ut fra Kommunerevisjonens vurdering.

Kommunerevisjonen har ingen øvrige kommentarer til Oslobyggs uttalelse.

7.12 Oslo Havn KF

7.12.1 Oslo Havns uttalelse

Oslo Havn uttaler at foretaket gjennomfører alle investeringsprosjekter i henhold til Oslo kommunes instruks for investeringsprosjekter og Prosjektveiviseren/prosjekthåndbok.

Med hensyn til prosjektet STS-kran viser Oslo Havn til at foretaket i henhold til kontrakten med Yilport skal stille med kraner som er i god stand. Nåværende kran har passert teknisk levealder og havnestyret vedtok å skifte ut krana. Investeringen er ifølge Oslo Havn ikke et ordinært utviklings- eller utbyggingsprosjekt, men anskaffelse av en ting. Videre mener foretaket at konseptfasen var ivaretatt i havnestyresaken, og at kontraktsstrategien synliggjorde vurdering og valg som var gjort i planleggingsfasen av anskaffelsen og ga et beslutningsgrunnlag for å kunne iverksette gjennomføring av anskaffelsen. Det var derfor etter foretakets syn ikke naturlig å utarbeide et styringsdokument. Foretaket påpeker at teksten i havnestyresaken om at prosjektet skulle følge Oslo kommunes investeringsregime kunne vært mer presis, og tydeligere sagt at denne anskaffelsen gjennomføres i samsvar med Oslo kommunes anskaffelsesstrategi og lov om offentlige anskaffelser.

Oslo Havn varsler at foretaket i løpet av andre kvartal 2021 ville sikre at Kommunerevisjonens anbefalinger blir innarbeidet i foretakets prosjekthåndbok, og sikre at alle framtidige investeringsprosjekter i HAV gjennomføres helt i henhold til Oslo kommunes instruks for investeringsprosjekter og Prosjektveiviseren/prosjekthåndbok.

7.12.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har ikke undersøkt hva som var den mest hensiktsmessige organiseringen av arbeidet med å erstatte STS-kran 509. Kommunerevisjonens utgangspunkt har vært havnestyrets vedtak om at arbeidet med å skifte ut kranen skal følge Oslo kommunes investeringsregime. Å organisere oppgaven som et investeringsprosjekt innebærer etter Kommunerevisjonens vurdering en annen oppfølging og kontroll enn dersom oppgaven organiseres som en ren anskaffelse. Ettersom foretaket mente en annen organisering enn det havnestyret hadde vedtatt var mest hensiktsmessig, burde foretaket lagt fram sak til havnestyret om dette før endret organisering ble iverksatt.

Oslo Havns tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.13 Ruter AS

7.13.1 Ruter AS' uttalelse

Ruter har gitt tilbakemelding med utgangspunkt i beskrivelsen av sin rolle i arbeidet med Fornebubanene og nytt signalanlegg for T-banen. Ruter oppfatter rapporten som nyttig.

Ruter AS uttaler at etter at Oslo kommune etablerte investeringsregimet, har Ruter forholdt seg til det og gjennomført konseptvalgutredninger i tråd med veilederen. Konseptvalgutredningene har blitt kvalitetssikret.

Ruter bemerker i sin uttalelse at en vesentlig del av Fornebubanen er plassert i Akershus, og at Akershus fylkeskommune i tidlig fase i arbeidet i praksis hadde ansvaret for styringen av arbeidet som Ruter gjennomførte. Ruter påpeker at det synes som Kommunerevisjonen i begrenset grad innhentet dokumentasjon fra Akershus fylkeskommune, uten at Ruter ville peke på dette som en mangel ved revisjonen.

Ruter opplyser at innholdet i bestillingene fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel satte rammene for mulighetsrommet, og viser til at i enkelte bestillinger kan rammene begrense handlingsrommet, men at samlet sett erfarer Ruter at mulighetsrommet er stort og skaper rom for utforskning av flere alternativer. Bestillinger av konseptvalgutredninger har i liten grad hatt tydelige økonomiske rammer, noe som samsvarer godt med Kommunerevisjonens funn.

Ruter viser videre til at selskapet hadde vært åpne overfor Oslo kommune om kostnadsøkninger og usikkerhet i kostnadsanslagene. At det ikke hadde medført revurdering av konsept hadde sammenheng med kommuneplanlegging for Fornebu, områderegulering og politiske føringer. Ny kommunedelplan på Fornebu gir et vesentlig høyere kundegrunnlag enn planene som lå til grunn for arbeidet i 2011. Så selv om kostnadene for Fornebubanen har økt, vil også inntektsstrømmene som Fornebubanen gir øke. Ny kommunedelplan på Fornebu gir også vesentlige grunneierbidrag til Fornebubanen. Det økte kundegrunnlaget medfører at andre transportløsninger som trikk og buss ikke lenger er realistiske.

Med hensyn til tiltak uttaler Ruter at selskapet tar med Kommunerevisjonens innspill knyttet til hyppigere oppdatering av kostnadsestimatene i tidlig planleggingsfase i nye og pågående prosjekter.

Videre mener Ruter at forankring av større endringer/revurdering av konseptvalg underveis kan være hensiktsmessig. Ruter viser til at det kunne være endringer i samfunnet som tilsier revurdering av konseptvalg, for eksempel endrede befolkningsprognoser, endringer av teknologi og eventuelt varig endringer i reisehverdag eller reisemønster som en følge av koronapandemien. Ruter opplyste videre at det under arbeid med prosjekter er viktig med tett og åpen dialog med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og byrådet slik at de hadde et best mulig underlag for å kunne vurdere slike spørsmål.

I samarbeid med Sporveien ønsker Ruter å bruke erfaringene fra Fornebubanen inn i arbeidet med ny T-banetunnel gjennom Oslo sentrum. I arbeidet med ny T-banetunnel planlegges det å gjennomføre reguleringsplanarbeidet inkl. konsekvensutredning parallelt med forprosjektet. Før igangsettelse av reguleringsplan og forprosjekt, gjennomføres et mindre delprosjekt for å få bedre kunnskap om trasévalg, grunnforhold og sportekniske utfordringer. En oppdatering av kostnadsestimatene er også inkludert i dette arbeidet.

Ruter nevner også at selskapet på eget initiativ gjennomfører en sensitivitetstest for å se på hva ny teknologi vil kunne ha å si for arbeidet med ny T-banetunnel.

7.13.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Ruter viser til tiltak som er relevante ut fra Kommunerevisjonens vurdering.

7.14 Sporveien AS

7.14.1 Sporveien AS' uttalelse

Sporveien anser rapporten som nyttig ved at den fremhever viktigheten av å følge vedtatte prosesser for store prosjekter, samt viktigheten av å holde bestillersiden orientert om fremdrift og spesielt endringer på kostnadssiden.

Sporveien opplyser at virksomheten i forbindelse med prosjektet «Nytt signalanlegg» har fulgt anbefalingen ved blant annet å informere bestillersiden om status i prosjektet.

Videre uttaler Sporveien om tiltak at virksomheten har etablert rutiner for en tett oppfølging av prosjektet «Nytt signalanlegg» fra ledelsen i Sporveien, som igjen rapporterer status til bestillersiden. For alle prosjekter i Sporveien vil det ved faseoverganger i prosjektene lages en egen rapport med erfaringer fra gjennomført fase. Dette er også gjort for prosjektet «Nytt signalanlegg», og ved neste faseovergang vil anbefalingene i rapporten naturlig inngå, slik at erfaringene kan nyttiggjøres av senere prosjekter hos Sporveien.

7.14.2 Kommunerevisjonens vurdering

Sporveien viser til tiltak som er relevante ut fra Kommunerevisjonens vurdering.

7.15 Sykehjemsetaten

7.15.1 Sykehjemsetatens uttalelse

Sykehjemsetaten mener rapporten gir gode konklusjoner og tilbakemeldinger. Etaten trekker videre fram at rapporten peker på misforholdet mellom bystyrets enhetspris for sykehjem og de faktiske kostnader for bygging av dagens sykehjem med de krav som stilles ved for eksempel tekniske forskrifter, byrådets miljøkrav og standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK).

Sykehjemsetaten viser til at den har rutine for behandling av fravik fra SKOK som kan gi økte kostnader for prosjektet. Dette forankres hos overordnet bestiller før det oversendes operativ utfører. Denne rutinen ville bli videreført. Utover dette vil ikke Sykehjemsetaten iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger.

7.15.2 Kommunerevisjonens vurdering

Sykehjemsetaten synes å ha vurdert anbefalingene, men funnet at det ikke er nødvendig med tiltak.

7.16 Undervisningsbygg Oslo KF

7.16.1 Undervisningsbyggs uttalelse

Undervisningsbygg vurderer rapportens konklusjoner og anbefalinger som nyttige, og som et godt grunnlag for forbedringstiltak på området.

Undervisningsbygg peker i uttalelsen på at tid er et vesentlig element som kan påvirke kostnaden., spesielt for skolesektoren Foretaket viser til at dersom alle faser som konseptvalgutredning, KS1, regulering, forprosjekt, KS2, rammesøknad, forberedende arbeider og gjennomføring ble lagt etter hverandre for å eliminere usikkerhet, er det svært sannsynlig at tid vil drive kostnadene opp.

Undervisningsbygg melder at foretaket vil opprettholde fokus på avklaring av aktiviteter før bystyrets investeringsvedtak, samt styrke foretakets fokus på at vesentlige endringer blir kommunisert og forankret så tidlig som mulig. Videre melder foretaket at det allerede er satt i gang flere tiltak knyttet til kostnadsestimering der foretaket har jobbet med forbedring av datagrunnlag, metoder, verktøy og prosess. Dette inkluderer at foretaket arbeider med å implementere rutiner for kostnadsestimering ved flere faste tidspunkt enn tidligere. De aktuelle tidspunktene er i forbindelse med oppstart av forprosjekt, før brukermedvirkningen startet opp, etter at brukermedvirkningen i forprosjektet er avsluttet og ved ferdig forprosjekt før KS2.

Videre viser foretaket til at det i 2018 etablerte en egen seksjon med kostnadsestimering som ett av sine ansvarsområder, og at seksjonen gjennom 2019–2020 hadde styrket sin kapasitet og kompetanse.

7.16.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen ser at det kan være hensyn som kan tilsi at de ulike fasene noen ganger overlapper hverandre noe. Det er imidlertid viktig at arbeid i etterfølgende faser blir tilstrekkelig forankret siden det kan være andre hensyn enn tid og kostnad som bør vektlegges.

Undervisningsbygg viser til tiltak som synes relevante ut fra Kommunerevisjonens vurdering.

7.17 Utdanningsetaten

7.17.1 Utdanningsetatens uttalelse

Utdanningsetatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger er at de fremstår dekkende, og i tråd med etatens egen oppfatning av status pr. 2021.

Utdanningsetaten varsler at den vil iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger. Etaten vil gjennomgå og om nødvendig oppdatere sine rutiner, både rutineene for løpende dialog med og forankring hos overordnet bestiller, og rutineene for samhandling med operativ utfører. Dette med særlig hensyn på bestillingsrammer, delforankring underveis, og stoppunkter ved endringer i fremdrift, kostnad og/eller konsept. Utdanningsetaten vil også gjennomgå og oppdatere sin rutine for gjennomføring av intern kvalitetssikring. Etaten tar sikte på å gjennomføre tiltakene innen utgangen av 2021.

7.17.2 Kommunerevisjonens vurdering

De varslede tiltakene er relevante ut fra Kommunerevisjonens vurdering.

Kommunerevisjonen har ingen øvrige kommentarer til Utdanningsetatens uttalelse.

7.18 Vann- og avløpsetaten

7.18.1 Vann- og avløpsetatens uttalelse

Vann- og avløpsetaten foreslår i sin uttalelse å dele opp en av Kommunerevisjonens anbefalinger i to og justere rapportens tekst om prosjektet Ljanselva.

Etaten uttaler at rapportens konklusjoner og anbefalinger vurderes i hovedsak som nyttige og konstruktive. Rapportens anbefalinger gir dessuten et bidrag for ytterligere forbedring av gjeldende praksis/arbeidsprosesser for håndtering av tidligfasearbeid i investeringsprosjekter som er dokumentert i Vann- og avløpsetatens kvalitetssystem (styringsystem).

Etaten viser til at de økonomiske rammene for konseptvalgutredning i realiteten først blir klare når konseptvalgutredningen er ferdig utarbeidet. Å angi rammer for et investeringsprosjekt i forkant av en konseptvalgutredning er mulig der det er repeterende prosjekter og erfaringer fra tidligere prosjekter som kan benyttes for et tidlig kostnadsestimat. Der en konseptvalgutredning skal svare ut rett konsept for å løse et behov, uten føringer for hvordan behovet skal dekkes, er det ikke mulig å angi slike rammer.

Etaten opplyser videre at den vil iverksette tiltak som planlegges gjennomført i løpet av 2021. Enkelte tiltak vil ta tid å etablere godt i organisasjonen, så arbeidet vil gå inn i 2022. Følgende tiltak vil iverksettes som følge av rapporten og rapportens anbefalinger:

- Kartlegge og dokumentere arbeidsprosess for initieringsfasen (arbeid før KVV) for store og unike prosjekter. For den store porteføljen av prosjekter, som etaten selv har prioritert og initiert ut fra strategiske føringer og prioriteringer, er dette innarbeidet i arbeidsprosesser for taktisk plan før KVV fasen.
- For store og unike prosjekter vil etaten vurdere alternative måter å beregne investeringskostnader i konseptvalgutredningen (KVV), siden kostnadsberegninger basert på mengdeberegning og erfarte enhetskostnader synes å underestimere før prosjektet er detaljert nærmere.
- For å sikre mer realistiske kostnader i konseptvalgutredningsfasen og en markedsorientert kostnadskontroll for den store porteføljen av rehabiliteringsprosjekter, vil etaten blant annet gjennomføre en evaluering av mottatte tilbud fra entreprenører hvert kvartal og tilsvarende foreta en oppdatering av kostnadskompetanse i alle ledd.
- Vann- og avløpsetaten revurderer i dag konseptvalg der forprosjektet avklarer at det er behov for å endre konsept. Det vil innføres tiltak/sjekkpunkter for revurderinger knyttet til kostnader.
- Etaten vil innføre tiltak/sjekkpunkter for hyppigere kostnadskontroll innad i forprosjektfasen.
- Vann- og avløpsetaten forankrer i dag større endringer til riktig nivå så tidlig som mulig ut fra konseptuelle føringer og valg. Dersom kostnadene når nivåer for overordnet bestiller, endrer vi prosjektenes fremdrift ved å avklare på rett nivå i styringsdialogen når dette inntreffer. Etaten vil vurdere om dette er godt nok, eller om det kan gjøres bedre.

- Under punktet «avklare hvilke aktiviteter som kan igangsettes før bystyrets investeringsvedtak» vil etaten revidere sin interne prosedyre for skille mellom drift og investering for å tydeliggjøre hvilke aktiviteter som kan belastes henholdsvis drift- og investeringsregnskapet. Revisjonen vil bli gjennomført i løpet av 2021.

7.18.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har på bakgrunn av Vann- og avløpsetatens uttalelse gjort mindre justeringer i rapportens beskrivelse av prosjekter i kapittel 2.2 og i en anbefaling der et kulepunkt hadde falt ut slik at det er tydelig at det er to anbefalinger. Justeringene har ikke hatt betydning for innholdet i rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Kommunerevisjonen vil påpeke at det ifølge kommunens føringer til investeringsprosjekter skal gis tydelige økonomiske rammer i forbindelse med bestilling av konseptvalgutredning og forprosjekt. En økonomisk ramme for et prosjekt trenger ikke være til hinder for utarbeidelse av behovsdefinisjon, alternativer og beregning av hva dette vil koste. Kommunens forvaltning styres gjennom prioriteringer som setter rammer for virksomheten. Samtidig ser Kommunerevisjonen at det kan være variasjon mellom sektorer med hensyn til handlingsrommet i investeringsprosjekter, og at det derfor i enkelte tilfeller vil være nødvendig å inkludere alternativer som går utover de økonomiske rammene som er satt for å finne det mest effektive tiltaket.

Etatens varslede tiltak synes relevante ut fra Kommunerevisjonens vurdering. Kommunerevisjonen bemerker at vår Kommunerevisjonens anbefaling om å avklare hvilke aktiviteter som kan igangsettes før bystyrets investeringsvedtak, ikke kun berører spørsmål om finansiering av aktiviteten som skal gjennomføres, men at dersom betydelige kostnader påløper før det formelle budsjettvedtaket for investeringen, kan konsekvensen også være at bystyret ikke opplever å stå like fritt i sine prioriteringer.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

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

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

Utdanningsetaten, 2017, *KVU Nordre Aker*.

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

Utdanningsetaten, 2017, *KVU Ellingsrudområdet*.

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

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

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

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

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

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

Eksterne referanser

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

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

Concreto, 2019, *KS2 Fornebubanen*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelloversikt

Tabell 1 Styrings- og kostnadsramme ved styre- eller bystyrebehandling.....	14
Tabell 2 Endring i kostnadsestimater i løpet av tidligfase	28

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

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

Problemstillingene for undersøkelsen har vært:

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

Følgende kilder er brukt til utledningen av kriteriene:

- kommuneloven
- reglement for byrådet
- instruks for virksomhetsstyring
- instruks for investeringer
- instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter
- krav og veiledning til konseptvalgutredning
- kravspesifikasjon – kvalitetssikringstjenester av investeringsprosjekter
- veileder for ekstern kvalitetssikring
- instruks for økonomiforvaltning

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

Revisjonskriterier som ligger til grunn for undersøkelsen:

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

I det følgende er utledningen av revisjonskriteriene presentert.

Instruks for investeringer

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

Alle investeringsprosjekter skal kvalitetssikres.

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

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

Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter

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

Følgende skal dokumenteres i en konseptvalgutredning:

- behovsanalyse
- mål og krav
- alternativanalyse som belyser alternative konsepter og konsekvensene av disse
- kostnadsestimat
- overordnet gjennomførings- og kontraktstrategi

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

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

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

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

Krav og veiledning til konseptvalgutredning

Behovsanalyse

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

Tre elementer inngår som leveranser fra behovsanalysen:

- 1 en beskrivelse av dagens situasjon/kapasitet og konsekvenser av denne og en framtidig forventet utvikling uten særskilte tiltak/investeringer tatt i betraktning
- 2 en oversikt over de viktigste aktørene og interessentene, og hvilke forventninger og behov disse har – eventuelle behovskonflikter avdekkes
- 3 et klart uttrykt behov for kommunen, slik dette er prioritert fra operativ bestiller

Følgende blir understreket i forbindelse med behovsanalysen:

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

Mål og krav

Følgende dokumentasjonskrav forventes fra måldokumentet:

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

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

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

- absolutte minimumskrav («skal-krav»)
- eventuelle vurderingskriterier («bør-krav»)

Alternative løsninger

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

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

Kostnadsanslag for investeringen for aktuelle alternativer og gjennomføringsmodeller skal beregnes. Det skal gis anslag på grunnkalkyle og forventet investeringskostnad (forventet kostnad) for alle typer investeringer.

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

Forventede kostnader gjennom investeringens levetid for aktuelle alternativer og gjennomføringsmodeller skal beregnes. Det forventes angitte drifts- og vedlikeholdskostnader gjennom en gitt levetid.

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

Usikkerhetsanalyse

Før fremleggelse for KS1 skal det være foretatt en kvantitativ usikkerhetsanalyse av alternativene, og resultatene skal presenteres i konseptvalgutredningen.³ Kvantitative usikkerhetsanalyser etablerer to hovedresultater for konseptvalgutredningen:

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

Ekstern kvalitetssikring

Veileder for ekstern kvalitetssikring

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

Det er opp til den byrådsavdelingen som bestiller kvalitetssikringen, å avgjøre hva som skal kvalitetssikres. Helheten må ivaretas, men for repeterende investeringer som har

³ I veilederen står det at «...resultatene skal presenteres i styringsdokumentet». Kommunerevisjonen mottok tilbakemelding om at dette burde være «konseptvalgutredningen» og Kommunerevisjonen.

utarbeidet standardiserte kommunemål og effektmål, er det ikke behov for å kvalitetssikre disse ved hver nye investering. Det er tilsvarende der det er utviklet standard kravspesifikasjoner eller estimeringsmodeller. For disse vil det være godt nok at de er kvalitetssikret én gang.

Kravspesifikasjon – kvalitetssikringstjenester av investeringsprosjekter

Hensikten med første del av den eksterne kvalitetssikringen er at leverandøren skal bistå oppdragsgiveren med å sikre at konseptvalget er tilstrekkelig utredet, og å støtte oppdragsgiverens kontrollbehov med den faglige kvalitet på de underliggende dokumentene i beslutningsunderlaget. Leverandøren skal gi sin tilslutning til oppdragsgivers konseptvalg, eventuelt begrunne hvorfor dette ikke støttes. Selve konseptvalget er en administrativ og eventuelt en politisk avgjørelse som den eksterne kvalitetssikreren ikke skal ha noen rolle i.

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

- en behovsanalyse
- en målanalyse
- et overordnet kravdokument
- en alternativanalyse med kostnadsberegning
- vurdering av egnethet for OPS

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

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

Revisjonskriterier som ligger til grunn for undersøkelsen:

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

Når det gjelder revisjonskriterium 3, gjelder dette både når det gjelder bestillingen av et forprosjekt og underveis i forprosjektet.

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

I det følgende er utledningen av revisjonskriteriene presentert.

Loverk

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

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

Reglement for byrådet

Reglement for byrådet § 4 andre ledd sier at byrådet har ansvar for at saker er forsvarlig utredet, og dersom det er nødvendig, at saker er koordinert de enkelte byråder imellom før det fattes vedtak i saken. Det følger videre av bestemmelsens tredje ledd at fagetatenes vurderinger skal følge saken fram til bystyret.

Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter

Beslutningsprosessen for investeringer skal foregå i fem faser:

- 1 prosjektinitiering
- 2 konseptvalgutredning som kvalitetssikres, KS1
- 3 forprosjekt med styringsdokument som kvalitetssikres, KS2
- 4 vedtak om prosjektet skal godkjennes, med fastsetting av kostnadsramme
- 5 avslutning av prosjektet ved avleggelse av sluttrapport

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

- relevante føringer
- økonomiske rammer
- krav til prosjektets leveranse
- krav til konseptvalgutredningens gjennomføring
- eventuelle andre hensyn som må tas ved vurdering av alternative konsepter

Diverse ansvar:

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

Følgende føringer gjelder for investeringsprosjekter:

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

Krav og veiledning til konseptvalgutredning

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

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

Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter

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

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

Revisjonskriterier som ligger til grunn for undersøkelsen:

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

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

I det følgende er utledningen av revisjonskriteriene presentert.

Instruks for virksomhetsstyring

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

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

Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter

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

Vedlegg 2 Metode

1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

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

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

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

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

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

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

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

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

1.3 Metode for datainnhenting

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

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

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

1.3.1 Intervjuer

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

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

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, og at vi stilte oppfølgende spørsmål underveis der vi vurderte det som nyttig eller nødvendig. Informantene hadde også anledning til å fortelle om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene.

Det ble skrevet referater fra intervjuene. Referatene fra intervjuene ble verifisert av de aktuelle personene.

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

Informasjonen er analysert med utgangspunkt i prosjektets problemstillinger og kriterier.

1.3.2 Dokumentasjon

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

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

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

1.4 Gyldighet og pålitelighet

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

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

Intervjuer er verifisert av de som ble intervjuet, og faktabeskrivelsen er verifisert av virksomhetene i undersøkelsen.

Rapporten har vært underlagt en intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen.

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

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

Utvikling i konseptets innhold fram mot prosjektets budsjettvedtak i bystyret

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

Dronning Ingrids hage

Ingen store endringer i funksjonalitet.

Lambertseter sykehjem

- Fra konseptvalgutredningen til bestillingen av forprosjektet ble antall sykehjems plasser redusert fra 152 til 130.
- Fra konseptvalgutredningen til bestillingen av forprosjektet hadde antall dagsenter blitt redusert fra 2 til 1.

Fornebubanen

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

Ny storbylegevakt

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

Ny vannforsyning

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

Nytt Tøyenbad

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

Nytt signalanlegg

Det var ingen store endringer fra anbefalt konsept i konseptvalgutredningen og fram til bystyrets budsjettvedtak.

Bakås skole

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

Bolteløkka skole

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

Nøklevann skole

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

Rustad skole

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

Tveita skole

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

Voldsløkka skole

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

Manglerud bad

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

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

Av styringsdokumentet framgår det at prosjektet utviklet seg til å bli et innholdsrikt aktivitetshus med folkebad, ungdomshus, kulturstasjon og felles publikumsfasiliteter, herunder badeanlegget på 4 705 m²:

- hovedbasseng på 25 x 21 m, delvis heve- og senkebunn

- varmt opplærings-/behandlingsbasseng på 12,5 x 9,5 meter, heve- og senkebunn og HC-atkomst
- familiebasseng på 60 m²
- boblebasseng
- vannsklie og stup (1, 3 og 5 meter)
- to universelt utformede «familiegarderober»
- badstue
- kafé og tilskuerplasser

Manglerud ungdomshus med 679 m²:

- stue/kafé og kjøkken
- aktivitetsrom
- musikkverksted, to lydisolerte rom
- grupperom/ministue
- hobbyrom/atelier
- ungdomskontor, kontorer for ansatte og personalrom
- parkour og skateanlegg

Oslo kulturskole med 1 129 m²:

- musikkrom, fire lydisolerte spesialrom/grupperom for musikk
- visuelle kunstfag og musikkfag, to klasserom
- Dans, drama og teater, to saler

Ljanselva

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

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
20/00497-140

Vår ref. (saksnr.):
20/6135 - 55

Saksbeh.:
Nina Marie Børresen, 473 18 435

Dato:
09.04.2021

Forvaltningsrevisjon - kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Jeg viser til oversendt rapport «kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter» til uttalelse oversendt 05.03.2021, med frist for tilbakemelding 07.04. 2021.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester (HEI) er overordnet bestiller av formålsbygg i egen sektor, herunder legevakt, sykehjem og ulike typer omsorgsboliger. Operative bestillere er bydelene og underliggende etater som Sykehjemsetaten. Oslo kommunes investeringsregime er tilpasset rene kommunal bygg med kommunale leietagere. I tilfelle storbylegevakten skal Oslo universitetssykehus HF leie ca. 60% av arealene. Sykehuset har derfor behov for å påvirke utformingen av funksjoner og arealer på samme måte som operativ bestiller Helseetaten. Oslo kommune har derfor i dette prosjektet valgt at HEI gis ansvaret for å koordinere sykehusets behov inn i prosjektet. Ansvaret for utforming av konseptvalgutredningen (KVU) har derfor ligget i byrådsavdelingen, i tett samarbeid med både sykehuset og Helseetaten. Helseetaten er bedt om å besvare henvendelsen som operativ bestiller, grunnet overnevnte kommer svar fra Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, svaret er sammenstilt med byrådsavdelingens tilbakemelding nedenfor.

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

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?*

Jeg har ikke kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

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

Jeg har ikke kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for vurderinger og konklusjoner i rapporten.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

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

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 876819872
oslo.kommune.no

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

Min samlede vurdering er at rapporten er nyttig og gir gode anbefalinger. Konklusjoner og anbefalinger gir gode innspill til det arbeidet som Byrådsavdeling for finans har igangsatt i byrådsavdelingene med revisjon av instruks for beslutningsprosesser i investeringsprosjekter. Anbefalingene fremstår balansert og retter seg mot både bestillervirksomhetene og utførelsevirkosmhetene.

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

Jeg vil vurdere og eventuelt iverksette tiltak basert på anbefalingene som bidrar til at estimater i konseptvalgutredning blir mer realistiske. Jeg viser videre til mitt svar under punkt 4. og anser det som naturlig at anbefalinger i Kommunerevisjonens rapport vurderes i gjennomgangen av investeringsregimet i Oslo kommune.

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

Det pågår et arbeid i byrådsavdelingene for revisjon av Instruks for beslutningsprosessen for investeringsprosjekter i Oslo kommune og en revisjon av Standard kravspesifikasjon i Oslo kommune (SKOK). Min byrådsavdeling vil følge opp aktuelle tiltak i dette arbeidet. Det pågår også en evaluering av Oslo kommunes investeringsregime.

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

Jeg oppfatter rapporten som nyttig, se forøvrig svar på spørsmål 4.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Jeg vurderer rapportens oppbygning og språkbruk som god.

Imidlertid når det gjelder KVV av Storbylegevakt påpeker rapporten at den vurderer ulike lokaliseringalternativ og ikke hvilke oppgaver og funksjoner som skal løses. Jeg viser i denne sammenheng til at «byrådsavdelingen forteller at dette er vurdert tidligere.» Vurderingen er gjort av Oslo bystyre i sak 362 Strategisk utvikling av Legevakten i Oslo - Prinsipper for en storbylegevakt -Byråds sak 147 av 10.06.2010. Bystyret fattet i denne saken følgende vedtak: «Byrådet bes legge fram sak om ny storbylegevakt på Ullevål». Dette er bakgrunnen for oppstart av arbeidet med KVV.

Jeg vil gjerne dele følgende synspunkt vedrørende Storbylegevakten, dette er et unikt prosjekt. Oslo kommune har ikke gjennomført tilsvarende prosjekt tidligere. Det er ikke rimelig å forvente at et ønske om en kvalitetssikring og gjennomgang av funksjoner og behov kan konkretiseres i et forventet omfang. Som en del av forprosjektet ble det gjennomført en fase 1 der hovedmålsettingen var en konseptmodning, alt med formål å redusere kostnadsnivået og usikkerheten i prosjektet. I fase 1 ble funksjons- og arealbehov, avhengigheter mellom funksjoner og en endelig design av pasientflyt kvalitetssikret. Det ble benyttet metoder som tjenstedesign og omfattende brukermedvirkning i denne fasen. Etter vår vurdering er denne fasen av prosjektet forbilledlig løst i et samspill mellom bestiller og utførerorganisasjon, hvilket har redusert P50 fra KS1 til KS2 med 385 millioner kroner, ikke 200 millioner som oppgitt i tabell 2 i kap. 4.2.2.

Med vennlig hilsen

Robert Steen

byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for kultur, idrett og frivillighet

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
20/00497-151

Vår ref. (saksnr.):
20/6135 - 58

Saksbeh.:

Dato:
24.03.2021

Rapport til uttalelse: Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Jeg viser til rapporten «kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter» som jeg har fått til uttalelse med frist 7. april 2021. I oversendelsesbrevet stilles det åtte spørsmål som jeg er bedt om å besvare:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar: Ja.

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

Svar: Ingen kommentarer.

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

Svar: Revisjonskriteriene har vært tydelige og klare.

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

Svar: Jeg vurderer rapporten som nyttig. Det er viktig å jobbe med å forbedre investeringsprosessen og bestillerollen.

Rapporten er en breddeundersøkelse. I de tilfeller det ikke har vært gjennomført en KVVU tar ikke rapporten stilling til om det var gode grunner å fravike hovedregelen om KVVU i de konkrete tilfellene. Det hadde vært nyttig.

Jeg mener at det for Tokerud og Korsvoll flerbrukshall er godt begrunnet hvorfor det ble valgt å gå rett til forprosjekt. I begge saker forelå det reguleringssaker vedtatt av bystyret der det lå

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 916479468
oslo.kommune.no

mange føringer for hvor prosjektene skulle ligge og inneholde, samt at flerbrukshaller er ganske standardiserte.

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

Svar: Ja.

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

Svar: Som overordnet bestiller vil jeg i bestillinger fremover være tydeligere på økonomiske rammer. I bestillingen skal det også tydeliggjøres overfor utfører om at større endringer i kostnadsestimatene må kommuniseres på et tidspunkt der det fortsatt er mulig å påvirke innholdet i prosjektet. Det vil vurderes å sette inn konkrete kontaktpunkter/møter i bestillingen for å få informasjon på et tidligere tidspunkt.

For anleggstyper som er kostnadskrevende (som f.eks. bad), prosjekter som er komplekse eller som kommunen ikke har erfaring med å bygge bør det alltid foreligge KVVU.

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

Svar: Ja. Jeg viser til svar på tidligere spørsmål.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar: Rapportens oppbygning og språkbruk er god.

Med vennlig hilsen

Omar Samy Gamal

byråd for kultur, idrett og frivillighet

Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

U.off. § 5.2

Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.):	Saksbeh.:	Dato:
	20/6135 – 56	Jan Tore Hanssen, 416 97 653	23.03.2021

Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Jeg viser til kommunerevisjonens brev datert 05.03.2021 med vedlagt utkast til rapport om kostnadskontroll i tidligfase investeringsprosjekter.

I ovennevnte brev bes det om at merknad til ovennevnte utkast til rapport oversendes Kommunerevisjonen innen 07.04.2021. Herunder bes følgende spørsmål besvart:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar:

Ja.

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

Svar:

Nei.

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

Svar:

Nei.

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

Svar:

Jeg har ingen vesentlige merknader til rapportens vurderinger. Jeg har heller ingen vesentlige merknader til anbefalingene om å vurdere:

- tiltak for å sikre at bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt har tydelige økonomiske rammer
- tiltak som kan bidra til at estimater i konseptvalgutredning blir mer realistiske

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770474
oslo.kommune.no

- tiltak for å øke mulighetsrommet i konseptvalgutredningene

Jeg har imidlertid merket meg anbefalingen om å vurdere «behovet for klarere føringer for revurdering av konseptvalg underveis i forprosjektet». Jeg er enig i at dersom det i forprosjektfasen avdekkes at et prosjekt ligger an til å bli vesentlig dyrere enn anslått i konseptfasen, så bør det tas stilling til hvordan prosjektet skal følges opp videre. På den annen side, dersom ovennevnte tilrådning er å forstå slik at det anbefales å gjøre konseptvalg vurderinger i selve forprosjektfasen så er jeg i tvil om det vil være en hensiktsmessig tilnærming. Det kan stilles spørsmål ved om slike situasjoner mer hensiktsmessig kan håndteres ved at det fastsettes et beslutningspunkt tidlig i forprosjektfasen. På dette punktet kan man, basert på anslag for kostnad, ta stilling til om prosjektet skal avsluttes, om ny konseptvalgutredning skal gjennomføres eller om forprosjektet skal videreføres tross kostnadsøkningen sammenlignet med kostnadsanslag i konseptvalgutredningen. Dette følger dels av at evt. krav om ny konseptvalgutredning vil gi klare rammer for eventuelle nye konseptvalg vurderinger som skal gjøres. En generell åpning for å gjøre konseptuelle vurderinger i forprosjektfasen vil skape uklare rammer for gjennomføringen av denne fasen, som i sin ytterste konsekvens vil kunne medføre merkostnader for kommunen

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

Svar:

Som påpekt over deler jeg i stor grad Kommunerevisjonens vurderinger. Jeg oppfatter det imidlertid slik at de anbefalinger som gis, gjelder generelt for kommunens investeringsvirksomhet. Jeg er kjent med at det nå gjøres et arbeid for å gå gjennom kommunens investeringsregime, og legger til grunn at Kommunerevisjonens anbefalinger i nødvendig grad blir vurdert i den sammenheng.

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

Svar:

Se punkt fem over.

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

Svar:

Rapporten vurderes som nyttig.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar:

Jeg har ingen merknader til rapportens oppbygging eller språkbruk.

Med vennlig hilsen

Lan Marie Nguyen Berg

Byråd

Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap

Byrådsavdeling for næring og eierskap



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
20/00497-153

Vår ref. (saksnr.):
20/6135 - 54

Saksbeh.:
Elin Agnete Nybo Stokkan, 971 86 525

Dato:
08.04.2021

Forvaltningsrevisjon - kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter - rapport til uttalelse

Jeg viser til epost 05.03.2021 fra Kommunerevisjonen med rapport fra undersøkelsen om kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter. Kommunerevisjonen ber om uttalelse til rapporten fra byråd for næring og eierskap. Kommunerevisjonen ber om at følgende spørsmål besvares, og mine svar følger fortløpende:

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

Informasjonen 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?*

I brev av 08.02.2021 kommenterte Byrådsavdeling for næring og eierskap faktabeskrivelsen i rapporten. Byrådsavdelingen anmodet om at faktabeskrivelsen ble skrevet om slik at enkeltpersoner ikke kan identifiseres gjennom roller, stillingstitler og kjønn. I oversendt rapport er det fortsatt henvisninger til enkeltpersoner i eiendomsforetakene.

Kommunerevisjonen har benyttet en kjent metode for innhenting av informasjon med gjennomgang av dokumenter og intervju av nøkkelpersoner, men faktabeskrivelsen inneholder opplysninger som i noen grad synes å fremstå som tolkninger og synspunkter fra ansatte i foretakene. Det samme ble påpekt av byrådsavdelingen i brev 08.02.2021. For Kommunerevisjonens konklusjoner kunne det vært tydeligere informert om at revisjonens konklusjoner er til dels basert på informasjon fra intervjuer med enkeltpersoner.

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

Jeg har ingen kommentarer til dette.

 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

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

Oslo kommune tok i bruk investeringsregimet, prosedyrer og metodikk for investeringsprosjekter, for nærmere 10 år siden. Noen elementer i regimet er endret og har kommet til senere, men store deler av materialet er uendret siden 2011. Byrådsavdeling for finans har igangsatt et arbeid med en evaluering av investeringsregimet med formål å blant annet vurdere endringer som kan styrke den økonomiske kontrollen i de kommunale investeringsprosjektene. Kommunerevisjonens anbefalinger i rapporten vil være nyttige å ha med inn i arbeidet med revisjon av instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter.

Kommunerevisjonen har kommentarer til kontrollen av kostnader underveis i prosessen og forankring av kostnader hos bestiller og i bystyret ved større endringer. Kommunerevisjonen anbefaler utførelsesvirksomhetene å:

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

Jeg ønsker å knytte noen kommentarer til disse temaene:

Kontroll med kostnader underveis i planlegging av prosjekter

Fra rapporten:

«Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at estimatene gjennomgående øker fram mot at de ble lagt fram for bystyret. Basert på den betydelige økningen i kostnadsestimatene i løpet av forprosjektene, reiser Kommunerevisjonen spørsmål ved om kostnader i tilstrekkelig grad ble prioritert i disse prosjektenes tidligfase. (...) Det er rimelig at det er usikkerhet knyttet til estimater i en konseptvalgutredning, men det bør medføre at noen prosjekter har en økning i estimatene mens andre har en reduksjon. Når det ikke er tilfellet, tyder det på at kostnadene har blitt systematisk undervurdert i konseptvalgutredningene. Etter Kommunerevisjonens vurdering vil det være av betydning for den overordnede økonomistyringen i virksomhetene og for kommunen at kostnadsestimatene er realistiske på et porteføljenivå.»

Kostnadsøkning i investeringsprosjekter fra kvalitetssikringstidspunkt KS1 til neste milepæl KS2, er ikke et oppsiktsvekkende funn. Staten har over mange år erfart det samme i sine investeringsprosjekter. I 2015 forelå det en rapport fra Menon Economics AS «Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter» som var utarbeidet på oppdrag fra Statsbygg. I rapporten skriver Menon at også internasjonale studier viser betydelige kostnadsoverskridelser i forprosjektfasen, og avvikene har ikke avtatt over 70 år. Litteraturen peker på flere årsaker til kostnadsveksten: tekniske, politiske og kognitive. Tid kan også være en forklaringsfaktor da det kan gå flere år fra KVVU/KS1 til KS2 er gjennomført, og mye kan skje på denne tiden som kan føre til endringer i kostnadene. Jeg skal ikke gå nærmere inn på årsaksfaktorer, men nevner denne rapporten som interessant kunnskapsgrunnlag inn i debatten som sannsynligvis vil etterfølge av Kommunerevisjonens rapport.

Usikkerheten i kostnadene er større ved KS1 enn ved KS2. Det har sammenheng med at kostnadene ved KS1 er basert på erfarings- og referansedata, volumstudier og foreliggende undersøkelser av grunnforhold, hvis tomt er valgt. Ved KS2 foreligger det en prosjektert løsning på valgt tomt med tilhørende kostnader basert på mengder, Norsk prisbok og andre kjente forhold f. eks. særskilte utfordringer i grunnforholdene, regulering og rekkefølgekrav (opparbeidelse av utomhus dvs. gater, veier, park, grøntområder, overvannshåndtering etc.), krav til energiløsning, andre miljøkrav m.m. Utover endringer i selve konseptet kan kostnadsøkning fra KS1 til KS2 skyldes generell kostnadsvekst i bygge-

og anleggsnæringen (markedssituasjonen), avgiftslovgivning (mva. m.m.) og nye krav fra lokale og sentrale myndigheter. Slike endringer skal det tas høyde for i usikkerhetsanalysen, men det kan synes som at analysene ikke klarer å fange opp alle fremtidige kostnader. Ut fra Kommunerevisjonens funn kan det virke som om kostnadsberegningene ved KS1 er for lavt estimert. Jeg er enig i at kostnadsanslagene ved konseptvalg bør være så treffsikre som mulig. Det er naturlig at denne problemstillingen følges opp i forbindelse med evalueringen av investeringsregimet.

I oppfølgingen av investeringsprosjekter i forprosjektfasen ser jeg behov for å undersøke nærmere hvorfor kostnadsøkning oppstår og legge større vekt på at ev. endringer i kostnader fra KS1 til KS2, utover lønns- og prisvekst, blir forklart. Videre vil jeg arbeide for å øke bevisstheten ytterligere i foretakene om å velge kostnadseffektive løsninger i prosjekteringen. Prioritering av resultatmål må være reell og jeg vil følge opp dette i styringsdialogen med foretakene og det nye foretaket, Oslobygg, når det overtar utbyggervirksomheten.

Fra rapporten:

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

Kommunerevisjonen mener undersøkelsen viser at det skal mye til for at prosjektene blir stoppet og at alternative løsninger revurderes underveis i forprosjektet. Jeg mener det følger av investeringsregimet at nye konsepter i utgangspunktet ikke skal vurderes i forprosjektfasen. Utredning og vurdering av alternative løsninger og valg av konsept hører til KVVU-fasen. Å forkaste konsepter eller vurdere andre løsninger i prosjekteringsfasen kan innebære økte kostnader. Stans eller vurdering av andre konsepter bør unntaksvis være løsning i forprosjektfasen og må vurderes i lys av behovet som skal løses og kommunens økonomiske situasjon. Jeg tar imidlertid med meg Kommunerevisjonens tilbakemelding og vil vurdere om det er behov for å gi innspill om ev. justeringer i instruksen for å øke kvaliteten på underlaget i prosjektenes tidligfase.

Fra rapporten:

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

Bevilgning av oppstartsmidler dvs. midler til forberedende arbeider på tomten før bevilgningsvedtak for investeringsprosjektet, er lagt frem for bystyret og jeg mener derfor at det er beslutninger som har nødvendig politisk forankring. Vurdering av rutiner for midler til oppstart/forberedende arbeider kan være aktuelt å se nærmere på i forbindelse med evalueringen av investeringsregimet. Jeg vil likevel trekke fram at disse midlene har bidratt til kontinuitet i byggeprosessene og således potensielt sett medvirket til

kostnadseffektive prosesser og ev. videreføring av kvalitet i prosjektene. Bevilgning til oppstart har hindret at vi har fått fordyrende opphold/ventetid før investeringsbeslutning i byrådet og bystyret, og på den måten bidratt til optimal fremdrift og ferdigstille nye eller rehabiliterte bygg til rett tid. Midler til forberedende arbeider har i hovedsak vært benyttet i investeringsprosjekter med stor politisk støtte og for lovpålagte oppgaver, herunder skolesektoren. Midler til oppstart har bidratt til at Oslo kommune har kunnet ferdigstille skoler til skolestart.

Forankring på riktig nivå ved større endringer

Fra Rapporten:

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

I henhold til investeringsregimet skal byrådet legge frem byggeprosjekter for beslutning i bystyret ved ferdig forprosjekt og gjennomført KS2, der ekstern kvalitetssikring er påkrevet. Bystyret skal ta stilling til byrådets kvalitetssikrede forslag. Det har ikke vært påvist avvik fra instruksen når det gjelder forankring. Kommunerevisjonen mener imidlertid at det ville være naturlig å orientere bystyret om kostnadsøkningen for Manglerud bad, før forprosjekt og kvalitetssikring var ferdigstilt, fordi bystyret tidligere i prosessen var orientert som kostnadsutviklingen for badet. Av hensyn til kostnader og fremdrift bør det ikke legges opp til endrede rutiner for forankring i bystyret. Kostnadsrammer bør være tilstrekkelig gjennomarbeidet og kvalitetssikret før de presenteres for bystyret. Jeg er derfor ikke enig i at Kommunerevisjonens funn i denne rapporten skal medføre endrede rapporteringsrutiner overfor Bystyret uten at Bystyret også vurderer endrede fullmakter til byrådet. Jeg tar derfor med meg i videre arbeid med investeringsprosjekter om bystyret i særskilte tilfeller bør få mer informasjon underveis om forventede kostnader.

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

Jeg viser til omtale under punkt 4. Byrådsavdeling for finans har iverksatt et arbeid med å revidere Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter. Byrådet har forventning om at endringer i instruksen skal bidra til å styrke den økonomiske kontrollen fra KVVU-fasen og gjennom hele investeringsperioden. Jeg anser det som hensiktsmessig at Kommunerevisjonens rapport blir vurdert i sammenheng med gjennomgangen av investeringsregimet i Oslo kommune.

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

Jeg viser til svar under punkt 5.

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

Jeg oppfatter rapporten som nyttig. Byrådsavdelingens kommentarer underveis i prosessen viser at vi har hatt synspunkter på prosessen som jeg ber Kommunerevisjonen ta med seg videre i sitt arbeid. Viser for øvrig til mitt svar under punkt 4.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg vurderer rapportens oppbygning og språkbruk som tilfredsstillende.

Med vennlig hilsen

Victoria Marie Evensen
byråd

Vedlegg 8 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
20/00497-154

Vår ref. (saksnr.):
20/6135 - 57

Saksbeh.:
Ina Ruud, 478 91 455

Dato:
25.03.2021

Rapport til uttalelse: Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Jeg viser til kommunerevisjonens brev datert 05.03.2021 med vedlagt utkast til rapport om kostnadskontroll i tidligfase investeringsprosjekter

I ovennevnte brev bes det om at merknad til ovennevnte utkast til rapport oversendes Kommunerevisjonen innen 07.04.2021. Herunder bes følgende spørsmål besvart:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen 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?

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode.

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

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for vurderingene i rapporten.

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

Jeg syns rapporten er svært nyttig, og den peker på flere viktige problemstillinger knyttet til Oslo kommunes investeringsregime. Disse problemstillingene er også bakgrunnen til at Byrådet har besluttet at det skal foretas en revisjon av instruks for beslutningsprosessen for kommunale investeringsprosjekter. Instruksen har for det meste vært uendret siden 2011 og på denne tiden har flere av investeringsprosjektene til Oslo kommune endret karakter, for eksempel ved at vi nå har flere flerformålsprosjekter. Målet med evalueringen som er igangsatt er å kunne foreslå endringer for å tilpasse instruksen i tråd med dagens behov, inkludere nødvendige føringer samt å klargjøre roller og ansvarsforhold. Standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK) skal også evalueres som en del av dette arbeidet, her er det et uttalt mål å se på om man kan redusere kostnadsdrivende føringer. I tillegg til dette arbeidet har min byrådsavdeling, i kraft av å inneha rollen som overordnet bestiller av skoler og barnehager, satt i gang et utviklingsarbeid sammen med Utdanningsetaten (UDE), som er

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974767597
oslo.kommune.no

operativ bestiller for skolebygginvesteringer. Målet med arbeidet er å klargjøre rutiner og våre ansvarsområder samt vurdere muligheter for å styrke bestillerfunksjonen.

I rapporten gir kommunerevisjonen bestillingsvirksomhetene flere anbefalinger basert på funnene i rapporten.

Kommunerevisjonen anbefaler bestillervirksomhetene å vurdere:

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

Jeg ønsker å kommentere to av disse anbefalingene nærmere.

Den første anbefalingen fra kommunerevisjonen knytter seg til kostnadsrammer for konseptvalgutredninger og forprosjekt:

«tiltak for å sikre at bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt har tydelige økonomiske rammer»

Det anbefales at bestillervirksomheten sikrer at det gis tydelige økonomiske rammer ved bestilling av en konseptvalgutredning (KVU). En KVU utarbeides for å definere konkrete behov, mål og overordnede krav som gir føringer for å vurdere alternative konsepter. Formålet med denne fasen er å vurdere flere alternative konsepter som tilfredsstillende behov, mål og krav slik at riktig konsept blir valgt ut fra en kost-/nyttevurdering. For skolebygginvesteringer er et av målene i en KVU nettopp å beregne en prosjektkostnad. Det er ingen standardisert sats for hva en skole eller elevplass skal koste, og i de fleste prosjektene våre er det også andre formål som skal innplasseres. Dette betyr at det er ikke realistisk å kunne sette en kostnadsramme allerede ved bestilling av en KVU. Jeg ser heller ikke at dette ville vært et suksesskriterier for våre investeringsprosjekter. Skole er et lovpålagt tilbud slik at vi er nødt å gjennomføre investeringsprosjekter for å møte behovet når det oppstår. En KVU er med på å utrede hvordan man kan møte dette behovet til lavest mulig kostnad. Videre bygges nye grunnskoler i tråd med standard kravspesifikasjon for skoleanlegg, som har til hensikt å og sikre forutsigbare planleggingsprosesser og bidra til å holde kostandene nede. Likevel vil tomtenes ulike topografi avgjøre hvordan standardprogrammet kan løses på de enkelte tomtene.

Når det gjelder anbefalingens andre del om at det skal være en tydelig økonomisk ramme i bestilling av forprosjekt er jeg enig i at det er viktig å sikre at dette er inkludert i bestillingen.

Videre anbefaler kommunerevisjonen i rapporten at bestillervirksomhetene vurderer:

«tiltak for å øke mulighetsrommet i konseptvalgutredningene»

Jeg er enig i at det er viktig å sikre at det utredes nok alternative konsepter til at vi får avdekket det beste konseptet for kommunen. Jeg ønsker likevel å knytte en kommentar til det faktiske mulighetsrommet man har i en by med få tilgjengelige tomter. For skolebygginvesteringer er det ofte slik at vi har et behov for en spesielt type skole i et definert område av byen. Dette betyr at vi ofte har få eller bare et tomtealternativ, med det resultat at utredningens alternative konsepter begrenser seg til det som kan innplasseres på aktuelle tomt. De alternative konseptene som utredes for skolebygg varierer derfor gjerne mellom hvilken løsning man skal bruke av rehabilitering, nybygg eller en kombinasjon av disse, i tillegg til at størrelsen på tilleggsfunksjoner vurderes. En slik fremgangsmåte innebærer at det ikke er mulig å vurdere ulike konsepter slik metodikken legger opp til, men at det gjennomføres alternativanalyser der ulike løsninger og omfang er vurdert og beregnet. Til slutt er det i en KVU operativ

utfører som utarbeider alternativanalysene, dette har vi sett kan medføre at man blir for opptatt av gjennomføring og tekniske løsninger, som igjen kan redusere antallet alternativer som vurderes. Dette er en av problemstillingene vi ønsker å få belyst i revisjonen av investeringsregimet.

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

Jeg viser til mitt svar under punkt 4. Byråd for finans har igangsatt en revisjon av investeringsregimet og SKOK. De endringene som vil foreslås etter denne revisjonen har Byrådet forventninger til skal bidra til å styrke den økonomiske kontrollen i kommunens investeringsprosjekter, særlig i tidlig fase. I den forbindelse ser jeg det som en styrke at denne rapporten fra kommunerevisjonen foreligger når man igangsetter arbeidet.

I tillegg til det arbeidet som gjøres på overordnet nivå, har min byrådsavdeling igangsatt et utviklingsarbeid med vår operative bestiller utdanningsetaten (UDE) hvor vi ser på muligheter for å styrke bestillerfunksjonen i skoleprosjekter.

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

Tiltak knyttet til kostnadskontroll i investeringsprosjekter vil bli tatt med inn og forsøkt løst som en del av revisjonen av investeringsregimet og SKOK. Resultatene av denne revisjonen vil tidligst være klare til budsjett 2022.

Arbeidet min byrådsavdeling har igangsatt for å se på muligheter for å styrke bestillerfunksjonen vil gå parallelt med revisjonen av investeringsregimet og SKOK.

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

Jeg opplever undersøkelsen som svært nyttig og vi vil ta med oss konklusjonene fra rapporten inn i vårt arbeid med å styrke vår bestillerrolle i investeringsprosjekter videre, både gjennom prosessene som er igangsatt på overordnet nivå og det vi gjør internt i min egen byrådsavdeling.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg har ingen merknader til rapportens oppbygging eller språkbruk.

Med vennlig hilsen

Inga Marte Thorkildsen

byråd

Vedlegg 9 Uttalelse fra Bymiljøetaten



Oslo kommune
Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 09.04.2021

Deres ref.: 20/00497-
141

Vår ref.: 20/26919-6

Saksbeh.: Martin Sletten Løvik
Org. enhet: Idrettsplan og forvaltning

Arkivkode: 126

RAPPORT TIL UTTALELSE - KOSTNADSKONTROLL I TIDLIGFASE I INVESTERINGSPROSJEKTER

Vi viser til brev av 05.03.2021 vedrørende Kommunerevisjonens undersøkelse om kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter. I brevet bes Bymiljøetaten (BYM) om kommentarer til rapporten som er utarbeidet. Våre kommentarer følger under hvert av spørsmålene som Kommunerevisjonen ber om at vi besvarer.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Kommentar: BYMs oppfatning er at prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

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

Kommentar: BYM har ingen spesielle kommentarer til dette spørsmålet som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

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

Kommentar: BYM har ingen spesielle kommentarer til revisjonskriteriene.

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

BYM er i all hovedsak enig i rapportens konklusjoner og anbefalinger. Det er til dels stor variasjon i investeringsprosjektene på idrettsfeltet i Oslo kommune. Mange av prosjektene består av standardiserte bygg, som skal utformes i tråd med Kulturdepartementets krav for å motta spillemidler. For mange av prosjektene er også den geografiske plasseringen gitt på forhånd, for eksempel i reguleringsplaner. Kommunen har også en egen behovsplan for idrett og friluftsliv, som dokumenterer behovet for idrettsanlegg. Av den grunn er det for flere av idrettsprosjektene rapporten har undersøkt ikke gjennomført konseptvalgutredning.

Bymiljøetaten

Postadresse:
Postboks 636, Løren
0507 Oslo

Besøksadresse:
Karvesvingen 3
0579 OSLO

Telefon: 23 48 20 30 Org.nr: NO 996 922 766
Bankgiro: 1315.01.03376

E-post: postmottak@bym.oslo.kommune.no
Internett: www.oslo.kommune.no

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

Kommentar: Det er allerede iverksatt dialog mellom BYM og byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet (overordnet bestiller) om rapporten. For BYM er det naturlig å se på egne rutiner for oppfølging av investeringer på idrettsfeltet i kraft av rollen som operativ bestiller. BYM vil også ta initiativ til dialog om rapporten med utførervirksomheten, spesielt med hensyn til hvilke tiltak som kan iverksettes for å bidra til mer realistiske kostnadsestimater i tidlig fase av prosjektene, og for å sikre at vesentlige endringer underveis prosjektene blir forankret til riktig tid og på riktig nivå.

Når det gjelder gjennomføring av konseptvalgutredninger vil BYM forholde seg til føringer gitt av overordnet bestiller.

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

Kommentar: Viser til svar på ovenstående spørsmål. Konkrete tiltak er ikke definert per dags dato.

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

Kommentar: BYM er operativ bestiller for flere store investeringsprosjekter på idrettsfeltet. Kommunerevisjonens vurderinger av tidligere prosjekter, samt anbefalingene som gis i rapporten er verdifulle i form av at BYM kan forbedre sine rutiner for oppfølging av fremtidige idrettsprosjekter.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Kommentar: Rapporten oppfattes som lettleselig og bygget opp på en fornuftig måte.

Med vennlig hilsen

Jeanette Femoen
avdelingsdirektør

Martin Sletten Løvik
seksjonssjef

Vedlegg 10 Uttalelse fra Fornebubanen

Fornebubanen



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00497-142

Vår ref. (saksnr.):
20/561 - 7

Saksbeh.:
Axel Henrik Aubert

Dato:
25.03.2021

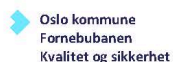
Fornebubanens uttalelse om rapport: Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Fornebubanen viser til rapporten og spørsmål fra kommunerevisjonen i tilknytning til rapporten kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter i sitt svar. Uttalelsen besvarer spørsmålene summarisk og ikke punkt for punkt. Vurderinger under spørsmål fire angående «Fornebubanens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger» er viet mest plass i denne uttalelsen.

Virksomheten vurderer at informasjonen i rapporten om prosjektets hensikt er klar. Gjennom deling av informasjon og intervju med Fornebubanen oppfatter vi at kommunerevisjonen er sikret tilgang til de dokumenter og data etaten forvalter. Videre er det ingen nye kommentarer til revisjonens kriterier, de oppfattes som klare og forståelige. Rapportens oppbygning og språkbruk er god og tydelig. Revisjonen har stort omfang og det gjør den kompleks og muliggjør rom for tolkning der uttalelsene er kortfattet. Dette har vi forståelse for på bakgrunn av revisjonenes omfang og hovedhensikt.

Samlet vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger må ses i lys av den unike historien til prosjektet Fornebubanen hvor etaten Fornebubanen ble opprettet underveis i 2017. Virksomheten anerkjenner anbefalingene fra kommunerevisjonen, og ser vurderingene og konklusjonene som rimelige generelt vurdert. Når det kommer til prosjektet Fornebubanen er graden av kompleksitet høy og arbeidet med usikkerhetsanalyser og kostnadskontroll har alltid hatt hovedfokus i etatens regi av prosjektet. For å nyansere den generelle konklusjonen vil vi legge til noen vurderinger relatert til del 2 av rapporten som bestemmer forutsetningene for konklusjonene til kommunerevisjonen, se under.

Fornebubanen er opprettet som en tidsbegrenset etat med ett hovedmål om å anskaffe og bygge Fornebubanen. Kommunerevisjonens rapport gir god innsikt i og vurdering av investeringsprosjekter i Oslo kommune, og vil ha størst innflytelse for de etater som gjentar prosessen fra konsept og tidligfase via KS1 og K2. Rapporten er gjennomgått og nytteverdien ligger blant annet i generell læring om investeringsprosjekter med riktig vekt på usikkerhetsvurderinger og alternativanalyser i tidlig fase. I



Besøksadresse:
Lysaker Torg 45, 1366 LYSAKER,
Postadresse:
Lysaker Torg 45, 1366 LYSAKER

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@fob.oslo.kommune.no
Org. nr.: 818379862
oslo.kommune.no

tillegg er forankring hos beslutningstager og god eierdialog ansett som godt belyst. Informasjon til og samarbeid med byrådsavdelingen har Fornebubanen prioritert høyt og oppfattet som viktig og vil sikre dette i gjennomføringsfasen av prosjektet fremover. Virksomheten har per dags dato ikke identifisert spesifikke tiltak på grunnlag av rapporten, men fortsetter sin månedlige rapportering av alle prosjektets aspekter.

Kommentarer til del 2 av rapporten

Utfordringen som kommunerevisjonen legger frem er i hovedsak økning i kostnader fra fase 2 (KVU og KS1) til fase 5 (gjennomføring). For å kunne gi et riktigere kostnadsanslag i fase 2 må man ha kunnskap som man først har i senere faser, i beste fall i fase 3 (KS2) men kanskje først i fase 5 (detaljering). Det kan selvfølgelig skyldes at man er for optimistisk, men skyldes nok oftere at man ikke klarer å ta hensyn til problemer man ikke har sett enda. Mulig måte å unngå det på kan være å gjøre et tilnærmet forprosjekt før KVU og KS1, men i så fall må man gjøre dette for alle konseptene man vurderer, noe som både tar tid og koster en god del. En annen mulighet er å bruke en vesentlig høyere usikkerhetsavsetning eller et påslag i en eller annen form, men hvordan kan man si med noe slags sikkerhet hvor stort det bør være?

Så til spørsmålet om hvorfor man ikke går tilbake og vurderer nye konsepter når man ser at kostnadene for valgt konsept overstiger det man har lagt til grunn. For FOB ville nok nytt konsept ha betydd å bygge noe annet enn T-bane. Å få kostnadene vesentlig ned ville kreve reduksjon av omfang, eksempelvis å legge basen et annet sted. Fornebubanens mandat har vært T-bane, og er ikke bedt om å se på noe annet. Kanskje Ruter burde ha revurdert konseptet, men mandatet var bane også der, og ingen ba om noe annet. Ikke sikkert trikk hadde blitt så mye billigere, den måtte nok for en stor del ha gått i tunnel den også, og ville ha blitt et mye dårligere tilbud pga lang reisetid. På tider hvor spørsmålet om annet konsept kunne ha vært stillet var det allerede jobbet mye og lenge med T-baneløsning, vurdering av nytt konsept ville ha medført store forsinkelser og mye «sunk cost» i utført planlegging. Og kanskje ville det til slutt ikke ha blitt så mye billigere, det ville ha vært overraskelser der også for mange av alternativene.

Med vennlig hilsen

Axel Henrik Aubert

Avdelingsleder kvalitet og sikkerhet

Kopi til:
Edith Grung-Olsen
Irene Synnøve Måsøval

Mottakere:
Kommunerevisjonen
Terje Grønli

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

Vedlegg 11 Uttalelse fra Helseetaten

Helseetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00497-143

Vår ref. (saksnr.):
21/801 - 1

Saksbeh.:
Nina Larsen,

Dato:
24.03.2021

Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter - uttalelse

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester (HEI) er overordnet bestiller av formålsbygg i egen sektor, herunder legevakt, sykehjem og ulike typer omsorgsboliger. Operative bestillere er bydelene og underliggende etater som Sykehjemsetaten og Helseetaten. Oslo kommunes investeringsregime er tilpasset rene kommunal bygg med kommunale leietagere.

I tilfellet storbylegevakten skal Oslo universitetssykehus HF leie ca. 60% av arealene. Sykehuset har derfor behov for å påvirke utformingen av funksjoner og arealer på samme måte som operativ bestiller Helseetaten. Oslo kommune har derfor i dette prosjektet valgt at HEI gis ansvaret for å koordinere sykehusets behov inn i prosjektet. Ansvaret for utforming av konseptvalgsutredningen (KVU) har derfor ligget i byrådsavdelingen, i tett samarbeid med både sykehuset og Helseetaten.

Helseetaten er bedt om å besvare henvendelsen som operativ bestiller. Grunnet overnevnte vil kommentarer til rapporten oversendes fra Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester.

Med vennlig hilsen

Hilde Terese Hamre
Etatsdirektør

Truls Eirik Baklid
Avdelingsdirektør
Administrasjonsavdelingen

Mottakere:
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

 Oslo kommune
Helseetaten
Økonomiseksjonen

Besøksadresse:
Storgata 51, 0182 Oslo,
Postadresse:
Postboks 4716, 0506 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@hel.oslo.kommune.no
Org. nr.: 997506499
oslo.kommune.no

Vedlegg 12 Uttalelse fra Kultur- og idrettsbygg Oslo KFs styre

Kultur- og idrettsbygg Oslo KF



Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00497-158

Vår ref. (saksnr.):
21/165

Saksbehandler:
Tove Indgjerd, 926 22 742

Dato: 22.03.2021

Rapport til uttalelse - Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter sendt fra Kommunerevisjonen

Det vises til brev av 05.03.2021 til styret i Kultur og idrettsbygg Oslo KF hvor styret kan avgi egen uttalelse til rapporten om styret ønsker det.

Styret i Kultur og idrettsbygg er tilfreds med at Kommunerevisjonen har satt fokus på hvordan beslutningsprosessen i investeringsprosjekter (Investeringsinstruksen) fungerer. Rapporten vil være et godt innspill til en varslert gjennomgang (tildelingsbrev av av 03.02 fra NOE til KID) av investeringsinstruksen. Styret er av den oppfatning at en totalgjennomgang med en revidering av hele ordningen vil være viktig slik at instruksen i større grad kan tilpasses de erfaringer som foretakene nå har gjort seg etter innføringen av instruksen.

Styret i KID har ingen kommentarer til metodikken eller resultatene som KRV har kommet frem til i rapporten. Styret kjenner seg igjen i mange av de funn som kommer fram i rapporten.

Hvis vi kan tillate oss å gi noen refleksjoner knyttet til investeringsregime som det i dag fungerer, vil styret peke på enkelte områder som i dag gjør hele prosessen noe utfordrende.

Det bør vurderes om investeringsprosjekter i kommunen er godt nok bearbeidet og prosjektert før de blir fremmet for bystyret for vedtak om kostnadsramme. Erfaringsmessig kan de virke som om den eksterne kvalitetssikringen i liten grad er i stand til å fange opp kostnadsøkninger enten i grunnkalkyler eller fra behovshaver. Dette gjelder nok i særlig grad de unike og komplekse byggene. Dette vil være prosjekter som går over mange år og som viser seg gang på gang blir utfordrende i forhold til å holde budsjett. Bystyret vedtar budsjett før man har begynt med detaljprosjekteringen. Slik det i dag er med en usikkerhetsavsetning som er det samme på kompliserte bygg som på enklere bygg, er erfaringen at dette ofte er utfordrende. Det bør vurderes om usikkerheten her skal økes fra P85 til en høyere usikkerhet. Vi ser fram til at dette kan bli belyst når man nå skal ha en gjennomgang av ordningen. Et annet alternativ kunne også ha vært å bevilge egne midler til en mer grundig prosjektering og modenhet før saken blir lagt frem for beslutning.



Kultur- og idrettsbygg Oslo KF
Oslo kommune

Besøksadresse:
Olav Vs gate 4, 0161 Oslo
Postadresse:
Postboks 1514 Vika, 0117 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@kid.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 915705243
oslo.kommune.no/kid

Rapporten tar for seg problemstilling knyttet til modenheten av et prosjekt og bystyrets mulighetsrom for å påvirkning av prosjektet. Når investeringsinstruksen skal gjennomgås kan det gjøres en vurdering på når bystyret skal inn å fatte budsjettvedtak. Jo mer et prosjekt er utredet jo mindre mulighetsrom vil bystyret ha til å påvirke, samtidig som at sjansen for at man i større grad treffer på beløpet vokser når flere detaljer er på plass. Her må man derfor gjøre et valg : går man ut over dagens forprosjektfase og skal vedta etter at detaljering av prosjektet er foretatt, må det veies opp mot de mulighetsrommet som politikerne har til å mene noe om prosjektet. Hvis mer detaljert prosjektet skal være før beslutning, dess mere svekkes mulighetsrommet til politikerne.

Med vennlig hilsen

Petter Eiken
styreleder

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg:
Kopi til:

Vedlegg 13 Uttalelse fra Kultur- og idrettsbygg

Kultur- og idrettsbygg Oslo KF



Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00497-144

Vår ref. (saksnr.):
20/473

Saksbehandler:
Vibeke Johnsen, 481 29 638

Dato: 23.03.2021

Rapport til uttalelse - Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter - Uttalelse fra Kultur- og idrettsbygg Oslo KF

Vi viser til deres brev datert 05.03.2021 vedlagt rapporten *Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter*, til uttalelse. I brevet blir Kultur- og idrettsbygg Oslo KF også bedt om å besvare konkrete spørsmål. Vår uttalelse og svar følger i dette brev.

Generelt

Kultur- og idrettsbygg har ingen kommentarer til rapporten ut over det som fremkommer av svarene på de konkrete spørsmålene.

Oppfølging av rapporten vil i stor grad skje i regi av Oslobygg, som er under etablering.

Svar på spørsmål i brev datert 05.03.2021

Kultur- og idrettsbygg besvarer spørsmålene ihht nummerering i deres brev.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Det ble grundig redegjort for prosjektets hensikt i oppstartmøtet i oktober 2020, noe som oppfattes som tilstrekkelig informasjon for Kultur- og idrettsbygg.

2. Har Kultur- og idrettsbygg kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Kultur- og idrettsbygg mener at forståelsen av tallene i tabell 2 *Endringer i kostnadsestimater i løpet av tidligfase* hadde blitt bedre dersom kostnadene hadde blitt justert for lønns- og prisstigning. Det fremgår av tabellen at det er gjort til dels store endringer i prosjektene uten at det er kommentert hvordan dette antas å påvirke kostnadene. Disse forholdene medfører at det er vanskelig å forstå betydningen av økningen i styringsrammeestimat i prosent.

Ut over dette har ikke Kultur- og idrettsbygg kommentarer til metode, kilder eller data.

3. Har Kultur- og idrettsbygg kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?



Kultur- og idrettsbygg Oslo KF
Oslo kommune

Besøksadresse:
Olav Vs gate 4, 0161 Oslo
Postadresse:
Postboks 1514 Vika, 0117 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@kid.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 915705243
oslo.kommune.no/kid

Kultur- og idrettsbygg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er Kultur- og idrettsbyggs samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Kommunerevisjonen har merket seg at estimatene gjennomgående øker fra konseptfasen fram mot at prosjektene ble lagt fram for bystyret. Kultur- og idrettsbygg vil påpeke at estimatene i konseptfasen inneholder en stor grad av usikkerhet. Imidlertid vil estimatene kunne bidra til å skille mellom de ulike konseptene. Det er stort sprik i prosjektmodenhet mellom konseptvalgutredning og forprosjekt. Kalkyler i konseptvalgutredninger er ofte basert på overordnede volumvurderinger i mange alternativer, og usikkerheten blir derfor stor. Konseptvalgutredning er godt egnet til å sammenligne grovkonsepter, men ikke like godt egnet til budsjettering. Oslo kommunes investeringsmodell inkluderer ikke milepælen «skisseprosjektnivå» mellom konseptvalgutredning og forprosjekt. Et slikt nivå ville gitt kalkyler med redusert risiko i forhold til konseptvalgutredning, men usikkerhet i kalkylen ville fortsatt vært høyere enn i forprosjekt.

I rapporten fra Kommunerevisjonen er det 3 anbefalinger som retter seg mot utførelsesområdene, herunder Kultur- og idrettsbygg:

- a) *Utførelsesområdene anbefales å avklare hvilke aktiviteter som kan igangsettes før bystyrets investeringsvedtak.* Kultur- og idrettsbygg mottar alltid en bestilling før arbeid med forprosjekt igangsettes. I prosjekter der det kan være aktuelt å gjennomføre aktiviteter utover bestillingen og før bystyret har vedtatt gjennomføring, avklares dette med bestiller.
- b) *Utførelsesområdene anbefales å vurdere behov for hyppigere oppdatering av kostnadsestimatene i forprosjektfasen.* I forprosjektfasen detaljeres prosjektet i tråd med bestillingen. Kostnader er i fokus i denne fasen og valg av alternative løsninger baseres bl.a. på konsekvenser for investering- og driftskostnader. Det er først når forprosjektet er ferdigstilt at den totale kalkylen/kostnadsestimatet vil foreligge. I forprosjekter som går over lang tid, gjøres det estimater underveis, men disse estimatene inneholder større usikkerhet.
- c) *Utførelsesområdene anbefales å forankre større endringer på riktig nivå så tidlig som mulig, herunder i bystyret når det er rette nivå.* Kultur- og idrettsbygg har tett kontakt med bestiller og ber om avklaring dersom det er behov for større endringer. Kultur- og idrettsbygg forholder seg til bestiller, som evt. må vurdere om endringer skal forankres i bystyret.

5. Vil Kultur- og idrettsbygg vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Kultur- og idrettsbygg vil fortsatt ha fokus på investeringskostnader i alle faser av prosjektene og forankre endringer med bestiller, evt. overordnet utfører, ved behov. Kultur- og idrettsbygg vurderer at kostnadsestimatene i konseptfasen kan bli bedre, men estimatene vil fortsatt inneholde en stor grad av usikkerhet.

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

Kultur- og idrettsbygg mener det vil være naturlig å samarbeide med de øvrige foretakene om prosjekter i tidlig fase i forbindelse med etableringen av Oslobygg, og tydelig kommunisere usikkerheter i tråd med konseptenes modenhet i rapporter fra konseptvalgutredning.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Kultur- og idrettsbygg? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Kultur- og idrettsbygg mener at rapporten er nyttig da den fokuserer på kostnadsutviklingen i større prosjekter. Dette er prosjekter som kan gå over mange år og hvor rammene og forutsetningene kan endre seg.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Kultur- og idrettsbygg har ingen innvendinger mot rapportens oppbygging og språkbruk.

Med vennlig hilsen

Knut Berge Øverdal
direktør

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg:
Kopi til:



Besøksadresse:
Olav Vs gate 4, 0161 Oslo
Postadresse:
Postboks 1514 Vika, 0117 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@kid.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 915705243
oslo.kommune.no/kid

Vedlegg 14 Uttalelse fra Omsorgsbygg Oslo KF

Omsorgsbygg Oslo KF



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00497 - 145

Vår ref. (saksnr.):
21/138 - 7

Saksbeh.:
Liv Solli,

Dato:
22.03.2021

Rapport til uttalelse - kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Omsorgsbygg Oslo KF viser til brev av 05.03.2021 der det bes om skriftlige kommentarer til Kommunerevisjonens rapport knyttet til kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter. Vi viser videre til tilsvarende brev oversendt til Omsorgsbyggs styre.

Omsorgsbyggs styre behandlet Kommunerevisjonens rapport i styremøte 24.03.2021 og vedtok å slutte seg til administrasjonens utkast til uttalelse. Protokoll fra styremøte vil bli ettersendt da denne foreløpig ikke er klar. Nedenstående uttalelse avgis etter dette både fra Omsorgsbygg Oslo KF og styret i Omsorgsbygg Oslo KF.

Vi vil innledningsvis fremheve at vi synes denne rapporten både er riktig og nødvendig, og Omsorgsbygg anser den som nyttig.

I det følgende vil vi besvare Kommunerevisjonens spørsmål:

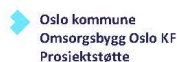
1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

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

2. Har Omsorgsbygg 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.

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



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

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

Revisjonskriteriene ble oversendt til foretaket ved oppstart og foretaket hadde ingen innvendinger. Vi oppfatter revisjonskriteriene som ryddig og tydelige.

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

Omsorgsbygg synes rapporten er oversiktlig og nyttig. Den gir både læring og erfaringsoverføring fra andre referanseprosjekter.

Foretaket er positiv til slike revisjoner der viktige problemstillinger belyses.

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

Omsorgsbygg sin bruk av eierstyringsmodellen/prosjektmodellen, som alle prosjekter skal følge, vil ivareta og sikre at de forhold som revisjonsrapporten peker på i forhold til anbefalinger blir gjennomført.

I tillegg til bruk av eierstyringsmodellen/prosjektmodellen vil Omsorgsbygg etterstrebe å opprettholde tett dialog/rapportering med bestiller.

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

Omsorgsbygg vil fortsette utviklingen og implementeringen av eierstyringsmodellen i hele foretaket hvor også tidligfasene i enda større grad vil følge modellen.

Spesielt viktig er det å få definert når prosjektleder i tidligfase overleverer styringen til prosjektleder i utførelse. I Oslobyggmodellen vil dette bli når prosjektet overføres fra utvikling til utbygging.

Omsorgsbygg vil også legge til rette og bestrebe en god kunnskapsoverføring inn i Oslobygg.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Omsorgsbygg? 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. Den gir læring og erfaringsoverføring både internt og mot referanseprosjekter i andre foretak.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygging og språkbruk er god.

Omsorgsbygg ønsker også å fremme noen andre synspunkter og utfordringer som ikke dekkes av spørsmålene over. I tillegg ønsker vi å fremheve noe av det vi anser som viktige tiltak/forbedringer fremover.

I rapporten på side 7 omtales anbefalinger til utførelsevirkomhetene. Et av punktene som nevnes er at vi bør vurdere hyppigere oppdateringer av kostnadsestimatene i forprosjektfasen. Dette er et av punktene Omsorgsbygg vil bestrebe å etterfølge.

Et annet viktig punkt står omtalt på side 25 i rapporten. Dette handler om at bestiller skal gi tydelige økonomiske rammer til utfører og utfører skal legge disse til grunn i det videre arbeidet. Omsorgsbygg tar dette til etterretning og vi må her bli bedre til å samhandle med våre bestillere. Her må antagelig begge parter bli enda tydeligere.

På side 30 i rapporten har dere omtalt teoriens årsaker til endringer i kostnadsestimatene. Det er flere av disse punktene vi kjenner oss igjen i. For det første er det vanlig at det blir endringer i prosjektets omfang, funksjons- og kvalitetskrav. I tiden fra KS1 til KS2 tilføres prosjektet ny informasjon, krav og/eller ønsker og pålegg. Dette får som regel store økonomiske konsekvenser for prosjektet. Her er det betydelig risiko for økte kostnader i forbindelse med rekkefølgekrav, regulering, oppføring og endring av vei, forurensing i grunn, bekkeåpninger, etc. Et annet forhold som også kan fordyre prosjektene i tidligfase er grunnforholdene på tomten. De senere år har det i tilknytning til større omsorgsprosjekter, fra både statlige og kommunale instanser, kommet strengere krav til utforming av beboerrom og bogrupper, vandreruter både inne og ute og muligheter for bedre aktivisering. Slike tiltak kommer ofte inn i pågående prosjekter, og er sånn sett en kostnadsdriver underveis

Et annet punkt som nevnes i rapporten er at man kan ha for lite fokus på å holde investeringskostnadene på linje med KS1/KVU estimatene. Dette er noe Omsorgsbygg vil ha mer fokus på. I tillegg nevnes markedssituasjonen, og det kjenner vi oss også igjen i.

Av andre årsaker som er medvirkende til at tidligfasen blir dyrere er normtallet for sykehjems plasser. Omsorgsbygg mener at normtallet som i dag benyttes på sykehjem er for lavt. Dette er spilt inn i over 2 år til rådhuset. I tillegg har vi bærekraftmålene til Oslo kommune som vi følger. Dette er en kostnad som gjør bygget dyrere å bygge men hvor man har mindre livsløpskostnader.

Til slutt vil vi nevne at det tidligere ble gitt øremerkede midler til ENØK-støtte. Dette er nå tatt bort og vanskeliggjør bruken av slik støtte. En innføring igjen av denne praksisen ville gjøre prosjektene våre noe rimeligere og det er et godt incitament til miljømessige løsninger.

Avslutningsvis vil vi igjen bemerke at Kommunerevisjonens rapport har bidratt til økt bevisstgjøring av interne arbeidsprosesser, noe Omsorgsbygg anser som viktig for å forbedre gjennomføring av prosjekter. Anbefalingene fra Kommunerevisjonen vil bli fulgt opp gjennom Omsorgsbyggs sine forbedringsprosesser.

Omsorgsbygg takker for samarbeidet.

Med vennlig hilsen

Lars Henrik Bøhler
administrerende direktør
Lars Henrik Bøhler
administrerende direktør

Leif Tore Hanssen
utbyggingsdirektør
Leif Tore Hanssen
utbyggingsdirektør

Vedlegg 15 Uttalelse fra Oslobygg KF

Oslobygg KF



Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00497-163

Vår ref. (saksnr.):
21/138

Saksbehandler:
Eli Grimsby, 908 57 451

Dato: 25.03.2021

Uttalelse til rapport - Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter sendt fra Kommunerevisjonen

Det vises til Kommunerevisjons brev til Oslobygg KF datert 8.3.2021 med anledning til å uttale seg om revisjonsrapport Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter. På vegne av styret i Oslobygg oversendes følgende uttalelser til rapporten.

Innledning

Det kommunale foretaket Oslobygg KF ble etablert ved Oslo Bystyrets vedtak av 29.1.2020. I Bystyrets vedtak fremkommer det at Oslobygg skal etableres gjennom en sammenslåing av Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF og utbyggingsvirksomheten til Boligbygg Oslo KF.

Etter sammenslåingen vil Oslobygg KF få ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av nærmere 2,5 mill. kvadratmeter eiendom, og antallet ansatte vil være 500-600. Samlet sett er det ventet at Oslobygg vil gjennomføre investeringer for mellom kr 30-35 milliarder de neste 4 årene.

Det arbeides for at Oslobygg skal være i operativ drift fra 1.9.2021 og pr nå er fusjonsarbeidet i rute. Flere av de omtalte prosjektene i kommunerevisjonens rapport vil inngå i Oslobygg's portefølje og oppfølging av rapportens funn og anbefalinger vil i stor grad skje i regi av Oslobygg.

Synspunkter fra Oslobygg

Oslobygg's synspunkter og innspill er av generell karakter da foretaket foreløpig ikke har egne utrednings- eller byggeprosjekter.

Oslobygg's styre og administrasjon anser at rapporten kommer på et godt tidspunkt for foretaket. Med et planlagt investeringsomfang på mellom kr 30 og kr 35 milliarder de neste fire



Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 6, 0663 Oslo
Postadresse:
Postboks 6538 Etterstad, 0606 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@obf.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 924599545
oslo.kommune.no

årene, er god planlegging og kostnadskontroll i tidlig fase avgjørende for riktig prioritering og bruk av felleskapets midler.

I forbindelse med etableringen av foretaket, er det opprettet en egen divisjon Porteføljeutvikling nettopp for å styrke tidligfase arbeidet og sikre en god dialog med bestiller og planmyndigheter. Gjennom divisjon Porteføljeutvikling legges til rette for helhetlig planlegging og utvikling av Oslobyggs eiendomsportefølge. Divisjonen vil være en pådriver for sambruk og arealeffektivitet i områdeplanlegging og byutvikling, og vil få et særlig ansvar for dialog og avklaringer med bestiller i tidligfase. I divisjonen etableres et eget analysemiljø med fokus på å innhente data, gjennomføre kostnadsestimeringer, lønnsomhetsvurderinger og usikkerhetsanalyser. Foretaket ser viktigheten av å generere gode kostnadsestimater allerede i tidligfase og vil vurdere å styrke vår kompetanse ytterligere på dette området. Rapportens anbefalinger vil gi læring og innspill til foretakets arbeid og i dialogen med våre bestillere.

Oslobygg har merket seg at det for flere prosjekter ikke er gjennomført KVV i forkant av forprosjektfasen. Det er Oslobyggs vurdering at det i de aller fleste tilfeller vil være hensiktsmessig å gjennomføre KVV selv der valgmulighetene synes relativt små. En eventuell beslutning om å ikke gjennomføre KVV i forkant av forprosjektfase bør i det minste drøftes og dokumenteres skriftlig.

Kommunerevisjonen har i tillegg bemerket at estimatene gjennomgående øker fra konseptfasen fram mot at prosjektene blir lagt fram for bystyret. At estimatene i tidlig fase er mer usikre enn på et senere tidspunkt, er naturlig. For Oslobygg vil det imidlertid være avgjørende at estimatene i konseptfasen er gode nok til å sikre at riktige beslutninger tas når det kommer til valg av konsept. Estimatenes bør være på et nivå som sikrer at det er mulig å skille mellom de ulike konseptene og velge riktig konsept for videre planlegging. Konseptvalgutredning er godt egnet til å sammenligne grovkonsepter, men ikke like godt egnet til budsjettering av kostnadsrammer. Oslobygg mener det bør vurderes om Oslo kommunes investeringsmodell skal utvides med ytterligere et nivå «skisseprosjektnivå» mellom konseptvalgutredning og forprosjekt. Et slikt nivå ville etter foretakets vurdering gitt kalkyler med redusert risiko i forhold til konseptvalgutredning, men usikkerhet i kalkylen ville fortsatt vært høyere enn i forprosjekt. Dette vil særlig være hensiktsmessig i byggeprosjekter som gjennomføres sjeldent, med stor kompleksitet og høye kostnader.

Som fremtidig utfører har Oslobygg særlig bitt seg merke i Kommunerevisjonens anbefalinger rettet mot utførervirksomhetene.

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

Oslobygg opplever innspillene som nyttige, og en påminnelse om viktigheten av en tett og god dialog mellom de ulike aktørene i investeringsprosessene, og ikke minst er utførers ansvar særlig knyttet til en tydeliggjøring av kostnadsestimater og endringer i planarbeidet. Oslobygg vil sørge for å etablere gode rutiner fra start som sikrer at eventuelle endringer i prosjektene samt kostnadsøkninger forankres og drøftes med bestiller på et så tidlig tidspunkt som mulig. Det vil også være foretakets ansvar å kommunisere usikkerheter i kostandene til bestiller basert på konseptenes modenhet i de ulike fasene.

Oppsummert

Oslobygg anser at revisjonsrapporten kommer på et godt tidspunkt for foretaket. Rapportens funn, konklusjoner og anbefalinger vil gi nyttig læring i etableringen av foretaket og ikke minst i vår etablering av kontakt, dialog og samhandlingsrutiner med bestiller.

Med vennlig hilsen

Eli Grimsby
administrerende direktør

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg:
Kopi til:

Vedlegg 16 Uttalelse fra Oslo Havn KF

Oslo Havn



Kommunerevisjonen
v/ Terje Grønli

Deres ref.:
20/00497-146

Vår ref. (saksnr.):
2020/230

Saksbehandler
John E. Larsen

Dato:
16.03.2021

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

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

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

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

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

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

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

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

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

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

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

 Oslo Havn KF

Besøksadresse:
Akershusstranda 19, Skur 38
Postadresse:
Postboks 230 Sentrum, 0103 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@oslohavn.no
Org. nr.: 987 592 567
oslohavn.no

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

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

Med vennlig hilsen

John E. Larsen
finans- og organisasjonsdirektør

Vedlegg: Ingen
Kopi til: Byrådsavdeling NOE

Vedlegg 17 Uttalelse fra Ruter AS

Ruter#

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Saksbehandler:
Line Hamre
Deres ref.: 20/00497-157
Vår ref.: 20/02988-4
Dato: 24.03.2021

Tilbakemelding på rapport til uttalelse - kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Det vises til brev av 5. mars 2021 der Kommunerevisjonen ber om kommentarer til rapporten fra undersøkelsen om kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter. Ruter har underveis i arbeidet gitt innspill og kommentarer til prosjektene Fornebubanen og nytt signalanlegg for T-banen, som inngår i undersøkelsen.

Før etaten Fornebubanen ble opprettet, var Ruters rolle i prosjektet operativ bestiller. Veileder for konseptvalgutredninger i Oslo kommune var ikke etablert da Ruter fikk utarbeidet konseptvalgliknende utredninger for Fornebubanen. Etter gjennomføring av kvalitetssikring (KS1) og utarbeidelse av reguleringsplan, ble etaten Fornebubanen opprettet med ansvar for videre planlegging og gjennomføring.

På oppdrag fra byrådsavdeling for miljø og samferdsel bestilte Ruter konseptvalgutredning for nytt signalanlegg for T-banen av Sporveien. Rammene for oppdraget ble gitt av byrådsavdelingen. Videre bestilte Ruter gjennomføring av kvalitetssikring (KS1), mens Sporveien har fått oppdraget med forprosjekt, detaljplanlegging og implementering.

Det er med utgangspunkt i beskrivelsen av Ruters rolle i arbeidet med Fornebubanen og nytt signalanlegg for T-banen vi gir tilbakemelding på spørsmålene som er stilt av Kommunerevisjonen.

Daglig leder og Ruters styre er orientert om saken, og vil ikke komme med egne kommentarer.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ved oppstart mottok Ruter et brev med beskrivelse av de problemstillingene som skulle undersøkes, hvordan datainnhenting skulle foregå og hvilke metoder som skulle benyttes, samt introduksjon til hvordan revisjonskriteriene vil utledes. Det ble også gitt tilbud om møte mellom Kommunerevisjonen og Ruter for nærmere orientering om undersøkelsen. Ruters vurdering er at informasjonen som ble gitt om prosjektets hensikt ga et godt og tydelig bilde av formålet med undersøkelsen.

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

Oppstartsbrevet ga en god oversikt over problemstillinger som skulle undersøkes, og vi fikk mulighet til å komme med merknader til revisjonskriteriene undersøkelsen skulle baseres på. Senere fikk vi faktabeskrivelsen til uttalelse sammen med en veiledning til hvordan innspill kunne gis på en rasjonell og hensiktsmessig måte.



Ruters vurdering er at undersøkelsen er basert på innsamling av informasjon og dokumentasjon fra relevante datakilder, slik som bystyresaker, bestillinger, konseptvalgutredninger, kvalitetssikringer, styringsdokumenter og andre relevante fagrapporter.

For Forneubanen kan det dog bemerkes at en vesentlig del av banen er plassert i Akershus, og at Akershus fylkeskommune i tidlig fase i arbeidet i praksis hadde ansvaret for styringen av arbeidet som Ruter gjennomførte. Det synes som Kommunerevisjonen i begrenset grad har innhentet dokumentasjon fra Akershus fylkeskommune, uten at Ruter vil peke på dette som en mangel ved gjennomført revisjon.

Det fremgår av rapporten at det er gjennomført intervjuer for utvalgte prosjekter, blant annet Forneubanen. Ruter er ikke intervjuet i forbindelse med undersøkelsen. Våre innspill har blitt ivare tatt gjennom skriftlige tilbakemeldinger underveis i arbeidet.

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

Ruter har underveis i arbeidet fått muligheten til å gi innspill til revisjonskriteriene. Vi har ingen kommentarer til de endelige revisjonskriteriene som undersøkelsen baseres på.

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

Etter at Oslo kommune etablerte investeringsregimet, har Ruter forholdt seg til det og gjennomført konseptvalgutredninger i tråd med veilederen. Konseptvalgutredningene har blitt kvalitetssikret.

Innholdet i bestillingene fra byrådsavdeling for miljø og samferdsel setter rammene for mulighetsrommet. I enkelte bestillinger kan rammene begrense handlingsrommet, men samlet sett erfarer vi at mulighetsrommet er stort og skaper rom for utforskning av flere alternativer. Bestillinger av konseptvalgutredninger har i liten grad hatt tydelige økonomiske rammer, noe som samsvarer godt med Kommunerevisjonens funn.

Som det fremgår av rapporten har kostnadsrammen for prosjekter økt uten at dette har medført noen revurdering av konseptet. Ruter har vært åpne overfor Akershus Fylkeskommune og Oslo kommune både om kostnadsøkninger og usikkerhet i kostnadsanslagene. Når det ikke har medført revurdering av konsept har dette også sammenheng med at det har vært lagt press på Bærum kommune for å legge til rette for en byutvikling på Fornebu som kunne forsvare en T-bane (kommunedelplan 3). Ny kommunedelplan gir et vesentlig høyere kundegrunnlag enn planene som lå til grunn for arbeidet i 2011. Så selv om kostnadene for Forneubanen har økt, vil også inntektsstrømmene som Forneubanen gir øke. Ny kommunedelplan på Fornebu gir også vesentlige grunneierbidrag til Forneubanen og planen gir et så stort kundegrunnlag at andre transportløsninger som trikk og buss ikke lenger er realistiske.

Oslo kommune har en områderegulering for Skøyen under behandling som legger grunnlaget for en forsterket byutvikling på Skøyen. På Vækerø er det også lagt inn en forventning om bytransformasjon i kommuneplanen. Dette arbeidet har ikke kommet så langt som tidligere tenkt, noe som må sies å være beklagelig både med hensyn på grunneierbidrag og den transportkapasiteten som Forneubanen vil gi.

Det kan også bemerkes at KVVU Oslo-Navet som la til grunn T-bane til Fornebu, er behandlet av Oslo Bystyre: «Sak 112, Utvikling av kollektivtilbudet i og gjennom Oslo - KVVU Oslonavet og Ruters strategiske kollektivtransportplan - M2016 - Utslippsfri kollektivtransport fra 2028 - Trase for ny T-banetunell gjennom Oslo sentrum - Byråds sak 279 av 29.11.2018.» I denne saken inngår Forneubanen i en helhetlig plan for hvordan T-banesystemet i Oslo kan utvikles videre.



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

Etter at Oslo kommune innførte investeringsregimet og tok i bruk veileder for utarbeidelse av konseptvalgutredninger, har Ruter benyttet denne metodikken for prosjekter som går inn under definisjonen og der forventet styringsramme er over 200 mill. kroner. Det gjennomføres kvalitetssikring (KS1) av de gjennomførte konseptvalgutredningene.

Erfaringsmessig tar det lang tid fra konseptvalgutredning gjennomføres og til kollektivprosjekter er klare for bygging. Underveis i planleggingen modnes prosjektene og kunnskapen rundt blant annet kompleksitet og kostnader blir større. Det gjøres vurderinger av hvor detaljert kunnskap som trengs ved ulike stadier og beslutningspunkter. Etter hvert som erfaringer opparbeides, vil det eksistere et bredere kunnskapsgrunnlag for kostnadsestimering i tidligfaseplanlegging. Ruter tar med innspillene fra Kommunerevisjonen knyttet til hyppigere oppdatering av kostnadsestimatene i tidlig planleggingsfase i nye og pågående prosjekter.

Når det gjelder forankring av større endringer/revurdering av konseptvalg underveis mener vi det kan være hensiktsmessig. Det kan også være endringer i samfunnet som tilsier revurdering av konseptvalg, for eksempel endrede befolkningsprognoser, endringer av teknologi og eventuelt varig endringer i reisehverdag eller reisemønster som en følge av koronapandemien. For Ruter er det under arbeid med prosjekter viktig med tett og åpen dialog med byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådet slik at de har et best mulig underlag for å kunne vurdere denne type spørsmål.

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

I samarbeid med Sporveien ønsker Ruter å bruke erfaringene fra Fornebubanen inn i arbeidet med ny T-banetunnel gjennom Oslo sentrum. Blant annet uttalte Fornebubanen at det kunne vært en fordel hvis forprosjekt var ferdigstilt før reguleringsplanen. I arbeidet med ny T-banetunnel planlegges det å gjennomføre reguleringsplanarbeidet inkl. konsekvensutredning parallelt med forprosjektet. Før igangsettelse av reguleringsplan og forprosjekt, gjennomføres et mindre delprosjekt for å få bedre kunnskap om trasévalg, grunnforhold og sportekniske utfordringer. En oppdatering av kostnadsestimatene er også inkludert i dette arbeidet.

Det kan opplyses om at Ruter på eget initiativ nå gjennomfører en sensitivitetstest for å se på hva ny teknologi vil kunne ha å si for arbeidet med ny T-banetunnel.

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

Rapporten er nyttig. Ruter har gjennom flere år med Oslo kommunes investeringsregime lært mye, og flere av de læringspunkter som revisjonen trekker frem har vi allerede tatt til oss og inkludert i vårt arbeid.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Vår vurdering er at rapporten er lettlest og har en god oppbygning.

Med hilsen
Ruter AS

Snorre Læggran
Plandirektør

Line Hamre
Leder strategisk trafikkplan

Vedlegg 18 Uttalelse fra Sporveien AS



Kommunerevisjonen
Att: Terje Grønli

Unntatt offentlighet jf§ 14 og 23.1

Deres ref. 20/00497-137	Vår ref. Per Magne Mathisen	Tlf. 404 33 646	E-post Per.Magne.Mathisen@sporveien.com	Dato 29.03.2021
----------------------------	-----------------------------------	--------------------	--	--------------------

Kommentarer til revisjonsrapport

Viser til brev med oversendelse av Rapport til uttalelse: Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter datert 05.03.2021.

I brevet blir vi bedt om å kommentere på 8 punkter. Kommentarene er relatert til Sporveien sitt reviderte prosjekt «Nytt signalanlegg» og følger under.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar fra Sporveien: Ja, vi fikk den forklart i oppstartsmøte og i notat med revisjonskriterier.

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

Svar fra Sporveien: Nei, vi har ingen kommentarer til dette. Våre innspill underveis har blitt tatt hensyn til, og vi har hatt flere avklarende samtaler.

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

Svar fra Sporveien: Nei, som tidligere meddelt har vi ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

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

Svar fra Sporveien: Rapportens konklusjoner og anbefalinger støttes av Sporveien, som for aktuelt prosjekt «Nytt signalanlegg» har fulgt anbefalingen ved blant annet å informere bestillersiden om status i prosjektet.

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

Svar fra Sporveien: Sporveien har etablert rutiner for en tett oppfølging av prosjektet «Nytt signalanlegg» fra ledelsen i Sporveien, som igjen rapporterer status til bestillersiden. For alle prosjekter i Sporveien vil det ved faseoverganger i prosjektene lages en egen rapport med erfaringer fra gjennomført fase. Dette er også gjort for prosjektet «Nytt signalanlegg», og ved neste faseovergang vil anbefalingene i rapporten naturlig inngå, slik at erfaringene kan nyttiggjøres av senere prosjekter hos Sporveien.

Sporveien AS
Pb 2857 Tøyen
N-0608 Oslo

Besøksadresse: Økernveien 9
Tlf: +47 22 08 40 00
firmapost@sporveien.com
www.sporveien.com

Bank: 6005.05.72547
Org.nr.: 915 070 434



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

Svar fra Sporveien: Bestillersiden har for prosjektet bedt om jevnlig rapportering fra Sporveien for prosjektet, der anbefalingene i rapporten vil være en naturlig del av rapporteringen. Rapporten påpeker viktigheten av at bestillersiden holdes godt orientert, spesielt om mulige kostnadsendringer i prosjektet.

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

Svar fra Sporveien: Rapporten anses som nyttig, da den fremhever viktigheten av å følge vedtatte prosesser for store prosjekter, samt viktigheten av å holde bestillersiden orientert om fremdrift og spesielt endringer på kostnadssiden.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar fra Sporveien: Rapportens oppbygning og språkbruk er klar og tydelig.

Med vennlig hilsen
Sporveien AS

Per Magne Mathisen
Konserndirektør Infrastruktur

Godkjent og signert elektronisk

Sporveien AS
Pb 2857 Tøyen
N-0608 Oslo

Besøksadresse: Økernveien 9
Tlf: +47 22 08 40 00
firmapost@sporveien.com
www.sporveien.com

Bank: 6005.05.72547
Org.nr.: 915 070 434

Vedlegg 19 Uttalelse fra Sykehjemsetaten

Sykehjemsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00497-147

Vår ref. (saksnr.):
20/22694 - 6

Saksbeh.:
Anne Berger Sørlø

Dato:
13.04.2021

Uttalelse til rapport: Kostnadskontroll i tidligfase i investerings-prosjekter

Vi viser til brev fra Kommunerevisjonen datert 5.3.2021 hvor det bes om uttalelse til ovennevnte rapport, og beklager sent svar. Nedenfor følger tilbakemeldinger fra Sykehjemsetaten:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
 - a. ja
2. Har Sykehjemsetaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
 - a. nei
3. Har Sykehjemsetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?
 - a. nei
4. Hva er Sykehjemsetaten samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
 - a. Gode konklusjoner og tilbakemeldinger. Rapporten peker på misforholdet mellom bystyrets enhetspris for sykehjem og det faktiske kostnader for bygging av dagens sykehjem med de krav som nå stilles ved f. eks. tekniske forskrifter, byrådets miljøkrav og SKOK
5. Vil Sykehjemsetaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?
 - a. Sykehjemsetaten har rutine for behandling av fravik fra SKOK som kan gi økte kostnader for prosjektet. Dette forankres hos overordnet bestiller før det oversendes operativ utfører. Denne rutinen videreføres.
6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?
 - a. Ingen nye på det nåværende tidspunkt
7. Oppfattes rapporten som nyttig for Sykehjemsetaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.



Oslo kommune
Sykehjemsetaten
Etatsdirektør

Besøksadresse:
Postadresse:
Postboks 435 Sentrum, 0103 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@sye.oslo.kommune.no
Org. nr.:
oslo.kommune.no

- a. Nyttig med en ekstern gjennomgang. Viktig med kostnadskontroll i alle faser av prosjektet.
- 8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
 - a. Ingen merknader

Med vennlig hilsen

Helge Jagmann
etatsdirektør

Anne Berger Sørli
direktør private sykehjem

Mottakere:
Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

Vedlegg 20 Uttalelse fra Undervisningsbygg Oslo KF

Undervisningsbygg



Oslo kommune kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3

0663 OSLO

Deres ref:
20/00497-148

Vår ref. (journal ID)
20/8044
21/5621

Saksbehandler:
Tore Moger

Dato:
25.03.2021

Rapport til uttalelse - Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter sendt fra Kommunerevisjonen

Vi viser til brev av 05.03.21 der Kommunerevisjonen ber om vår kommentar til vedlagte rapport om Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter.


Undervisningsbygg samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger er at de er nyttige og legger et godt grunnlag for forbedringstiltak på området. Rapportens oppgave er kostnadsrelatert. Som det fremkommer i rapporten er tid også et vesentlig element, spesielt for skolesektoren. Dersom alle faser som KVV, KS1, regulering, forprosjekt, KS2, rammesøknad, forberedende arbeider og gjennomføring legges etter hverandre for å eliminere usikkerhet, er det svært sannsynlig at tid vil drive kostnadene opp.

Når det gjelder tiltak, har UBF siden 2019 satt fokus på foretakets kostnadsestimering og jobber kontinuerlig med forbedring av både datagrunnlag, metoder og verktøy og prosess.

Når det gjelder datagrunnlag pågår det kontinuerlig forbedring av normtall til bruk i tidligfase kostnadsestimering (KVV og første del av forprosjekt), herunder analyser av erfaringstall og påvirkningsfaktorer/kostnadsdrivere. Dette omfatter både nybygg og rehabilitering.

For metoder og verktøy pågår kontinuerlig forbedring av kostnadsestimeringsmetodikk, praksis for bruk av påslagsfaktorer, forbedring av interne usikkerhetsanalyser med videre. Utvikling av beregningsverktøy og maler for dokumentasjon (økonomirapport, arealskjemaer etc.), herunder metodikk og verktøy for estimatutvikling.

Som omtalt i rapport og relatert til prosess, implementerer vi rutiner for kostnadsestimering ved flere faste tidspunkt enn tidligere; i forbindelse med oppstart av forprosjekt (verifisere at prosjektet er i tråd med ramme i bestilling), før brukermedvirkning (ungå at det skapes forventninger hos bruker som ikke kan innfris), etter brukermedvirkning (oppdatere med eventuelle kostnadskonsekvenser av godkjente (UDE) brukerønsker) og ved ferdig forprosjekt før KS2.

 Undervisningsbygg Oslo KF
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no

Besøksadresse:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo
Postadresse:
Postboks 6473 Etterstad, 0605 Oslo

Telefon: +47 23 06 09 70
postmottak@ubf.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 984 070 659
Bank: 6004.06.67027

Generelt har vi også satt fokus på kompetanse. Vi etablerte i 2018 en egen seksjon med kostnadsestimering som ett av sine ansvarsområder. Gjennom 2019 og 2020 har seksjonen styrket sin kapasitet og kompetanse på dette området.

Samtlige prosjekter som inngår i revisjonen er gjennomført før disse rutinene er innført, og KVVU er også gjennomført før de ovennevnte forbedringstiltak med hensyn til kostnadsestimering i tidligfase ble igangsatt.

Vi vil opprettholde et høyt fokus på avklaring av aktiviteter før bystyrets investeringsvedtak samt styrke vårt fokus på at vesentlige endringer blir kommunisert og forankret så tidlig som mulig.

Til de øvrige punkter kan vi samlet sett meddele at vi ikke har innvendinger til Kommunerevisjonens informasjon om prosjektets hensikt, anvendte kilder, data eller revisjonskriterier. Undervisningsbygg oppfatter rapporten som nyttig og rapportens oppbygning og språkbruk vurderes som god. At Kommunerevisjonen har tatt med et bredt spekter investeringsprosjekter hos flere utførere og bestillere, vitner imidlertid om en helhetlig tankegang rundt de undersøkte investeringsprosjekter som gir rapporten en nyttig tilleggsdimensjon. Vi anser balansegangen mellom breddeundersøkelse og detaljnivå som svært krevende, spesielt i et meget omfattende underlag.

Vi vil derfor takke Kommunerevisjonen for å gå tilstrekkelig i dybden i enkeltprosjektene.

Med vennlig hilsen
Undervisningsbygg

Rigmor Helene Hansen
administrerende direktør

Tore Moger
avdelingsdirektør - Prosjektavdelingen

Dette dokument er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift

Mottakere

Oslo kommune kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

 **Undervisningsbygg Oslo KF**
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no

Besøksadresse:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo
Postadresse:
Postboks 6473 Etterstad, 0605 Oslo

Telefon: +47 23 06 09 70
postmottak@ubf.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 984 070 659
Bank: 6004.06.67027

Vedlegg 21 Uttalelse fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Att.:

Deres ref.:
20/00497-150

Vår ref. (saksnr.):
20/32917 - 4

Saksbeh.:
Øyvind Sørheim Lien,

Dato:
07.04.2021

Rapport til uttalelse: Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter

Utdanningsetaten viser til Kommunerevisjonens brev datert 05.03.2021 og presenterer i det følgende sine kommentarer til Kommunerevisjonens rapport punktvis.

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

Utdanningsetaten vurderer informasjonen om prosjektets hensikt tilstrekkelig klar.

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

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

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

Utdanningsetaten har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner.

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

Utdanningsetatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger er at de fremstår dekkende, og i tråd med etatens egen oppfatning av dagens situasjon.

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

Utdanningsetaten vil både vurdere (og eventuelt også) iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger.



Utdanningsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensesvingen 6, 0660 Oslo
Postadresse:
Postboks 6127 Etterstad
0602 Oslo

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@ude.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976820037

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

Utdanningsetaten vil gjennomgå og om nødvendig oppdatere sine rutiner, både rutinene for løpende dialog med og forankring hos overordnet bestiller og rutinene for samhandling med operativ utfører. Dette vil være med særlig hensyn på bestillingsrammer, delforankring underveis, og stoppunkter ved endringer i fremdrift, kostnad og/eller konsept. Utdanningsetaten vil også gjennomgå og oppdatere sin rutine for gjennomføring av intern kvalitetssikring. Tiltakene bør kunne gjennomføres innen utgangen av 2021.

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

Utdanningsetaten oppfatter rapporten som nyttig. Rapporten setter fokus på utfordringer etaten (som operativ bestiller) opplever jevnlig, og muligens i økende grad de siste 2-4 årene. Rapporten bekrefter Utdanningsetatens generelle inntrykk, og bidrar særskilt til økt fokus på kvaliteten ved leveransene i investeringsprosjekters tidligfase.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Rapportens oppbygning og språkbruk fremstår som god.

Med vennlig hilsen

Marte Gerhardsen
direktør

Vidar Lødrup
divisjonsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg 22 Uttalelse fra Vann- og avløpsetaten

Vann- og avløpsetaten



OSLO KOMMUNE KOMMUNEREVISJONEN
RÅDHUSET
0037 OSLO

Deres ref.:
20/00497-149

Vår ref. (saksnr.):
20/10441-5

Saksbehandler:
Aina Irene Sundve, 21 80 21 80

Dato:
25.03.2021

Forvaltningsrevisjonen 2020 - Rapport til uttalelse: Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter - Svar

VAV opplever rapporten som god og oversiktlig. Vi har noen innspill til rapportens ordlyd innledningsvis før vi besvarer spørsmålene i forbindelse med vår uttalelse.

I anbefalingene som er beskrevet i rapporten på side 7 fremgår følgende ordlyd:
"tiltak for å sikre at bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt har tydelige økonomiske rammer tiltak som kan bidra til at estimater i konseptvalgutredning blir mer realistiske"

VAV leser dette som to anbefalinger og foreslår følgende justering:

- tiltak for å sikre at bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt har tydelige økonomiske rammer
- tiltak som kan bidra til at estimater i konseptvalgutredning blir mer realistiske

VAV har også en kommentar knyttet til beskrivelse av prosjektet Ljanselva i kapittel 2.2 på side 16. Gjeldende beskrivelse i første avsnitt om prosjektet er noe upresis og vi ber om at følgende tekst benyttes:

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

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, VAV opplever at hensikten har vært tilstrekkelig klar.



Vann- og avløpsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Herslebs gate 5, 0561 Oslo
Postadresse:
Postboks 4704 Sofienberg, 0506 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@vav.oslo.kommune.no
Org. nr.: 971 185 589
vav.oslo.kommune.no

2. Har Vann- og avløpsetaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

VAV har ingen ytterligere kommentarer.

3. Har Vann- og avløpsetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

VAV har ingen ytterligere kommentarer til revisjonskriteriene som er blitt brukt.

4. Hva er Vann- og avløpsetatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Når det gjelder rapportens konklusjoner og anbefalinger, vurderer etaten disse i hovedsak som nyttige og konstruktive. Rapportens anbefalinger gir dessuten et bidrag for ytterligere forbedring av gjeldende praksis/arbeidsprosesser for håndtering av tidligfasearbeid i investeringsprosjekter som er dokumentert i VAVs kvalitetssystem (styringssystem).

Ut fra et strategisk perspektiv legger VAV stor vekt på å gjøre riktige prioriteringer og sikre en helhetlig samordning av investeringsbehov i tråd med kommunens mål og etatens strategiske føringer. Hovedplan for vann og avløp 2020-2040, og VAVs overordnede risikobilde gir strategiske føringer og de reviderte prosjektene NVO og Ljanselva er forankret i disse føringene. Prosjekter igangsettes også som følge av eksterne krav/føringer; eks Mattilsynets pålegg om å etablere en reservevannforsyning innen 1.januar 2028 for å oppfylle krav i drikkevannsforskriften.

Vurdering av spesifikke anbefalinger i rapporten

- **Tiltak for å sikre at bestillinger av konseptvalgutredning og forprosjekt har tydelige økonomiske rammer**

De økonomiske rammene for konseptvalgutredning (KVU) blir i realiteten først klare når KVU'en er ferdig utarbeidet. Å angi rammer for et investeringsprosjekt i forkant av en KVU er mulig der det er repeterende prosjekter og erfaringer fra tidligere prosjekter som kan benyttes for et tidlig kostnadsestimat. Der en KVU skal svare ut rett konsept for å løse et behov, uten føringer for hvordan behovet skal dekkes, er det ikke mulig å angi slike rammer. For NVO skulle det dekkes et behov for godkjent reservevannforsyning og i KVUen ble ulike konsepter med svært ulike kostnadskonsekvenser vurdert opp mot de kravene som ble stilt til løsningen. Det var ikke mulig før KVUen ble bestilt å finne relevante eksempler med kostnadsoverslag i Skandinavia fordi kravet til reservevannforsyning er løst ulikt i ulike byer ut fra eksisterende situasjon i forkant av tiltaket.

For rehabilitering og fornying av vann- og avløpsanleggene har det også vist seg uegnet å estimere en kostnad og gi føringer for kostnader før KVU'ens alternativer er klare. Å estimere en kostnad på rehabiliteringsprosjekter er forbundet med meget stor usikkerhet. KVU Ljanselva er et eksempel på dette, hvor «rammen» eller budsjettet var 24 MNOK i februar 2016 og kostnadsestimatet i KVU ble 53 MNOK i mai 2016.

Behovet for KVU'er med tiltak forankres i dag i etatens hovedplan for vann og avløp, og taktiske planer. Dette medfører at KVUene bestilles i dag uten kostnadsrammer, men med en prioritering fra taktisk plan. Behovene er tydelige, og kostnaden er en del av beslutningsgrunnlaget for å velge konsept. KVUene blir ved ferdigstilling presentert og

godkjent i egne porteføljestyringsmøter.

- **Tiltak for å øke mulighetsrommet i konseptvalgutredningene**
Tiltak for å øke mulighetsrommet i konseptvalgutredningen støttes av VAV. I denne sammenhengen er det viktig at behov, mål og krav etableres før alternativene identifiseres.
- **Avklare hvilke aktiviteter som kan igangsettes før bystyrets investeringsvedtak**
Det vil si igangsetting av aktiviteter som normalt er en investeringskostnad, som for eksempel detaljprosjektering og utarbeiding av konkurransegrunnlag.
- **Vurdere behov for hyppigere oppdatering av kostnadsestimatene i forprosjektfasen**
VAV støtter dette og har de senere årene styrket sitt arbeid med porteføljestyring av prosjekter for å systematisere og optimalisere arbeidet med helhetlig prosjektstyring og kontroll med kostnadsutvikling både i tidligfase og i gjennomføringsfasen på et overordnet nivå. Når det gjelder tverretatlige byutviklingsprosjekter spesielt, er VAV spesielt opptatt av at kritisk infrastruktur ivaretas i planleggingen, og at kostnader synliggjøres i tidlig fase, før politisk behandling.
- **Forankre større endringer på riktig nivå så tidlig som mulig, herunder i bystyret når det er rette nivå**
VAV følger fullmaksregimet i Oslo Kommune. Større endringer behandles i etatens styringsmøter (eksempelvis styringsgruppemøter, porteføljestyringsmøter) innenfor prosjektets og etatens fullmakter, og med byråd eller bystyret avhengig av kostnadsstørrelsen. Forankringen gjøres så tidlig som mulig for å ikke forsinke oppstart eller videreføring av prosjektet.

5. Vil Vann- og avløpsetaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Ja, VAV vil vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger.

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

Ja, VAV vil iverksette tiltak som planlegges gjennomført i løpet av 2021. Enkelte tiltak vil ta tid å etablere godt i organisasjonen, så arbeidet vil gå inn i 2022. Følgende tiltak vil iverksettes som følge av rapporten og rapportens anbefalinger.

- Kartlegge og dokumentere arbeidsprosess for initieringsfasen (arbeid før KVV) for store og unike prosjekter. For den store porteføljen av prosjekter, som etaten selv har prioritert og initiert ut fra strategiske føringer og prioriteringer, er dette innarbeidet i arbeidsprosesser for taktisk plan før KVV fasen.
- For store og unike prosjekter vil etaten vurdere alternative måter å beregne investeringskostnader i konseptvalgutredningen (KVV), siden kostnadsberegninger basert på mengdeberegning og erfarte enhetskostnader synes å underestimere før prosjektet er detaljert nærmere.

- For å sikre mer realistiske kostnader i konseptvalgutredningsfasen og en markedsorientert kostnadskontroll for den store porteføljen av rehabiliteringsprosjekter, vil etaten blant annet gjennomføre en evaluering av mottatte tilbud fra entreprenører hvert kvartal og tilsvarende foreta en oppdatering av kostnadskompetanse i alle ledd.
- VAV revurderer i dag konseptvalg der forprosjektet avklarer at det er behov for å endre konsept. Det vil innføres tiltak/sjekkpunkter for revurderinger knyttet til kostnader.
- VAV vil innføre tiltak/sjekkpunkter for hyppigere kostnadskontroll innad i forprosjektfasen.
- VAV forankrer i dag større endringer til riktig nivå så tidlig som mulig ut fra konseptuelle føringer og valg. Dersom kostnadene når nivåer for overordnet bestiller, endrer vi prosjektets fremdrift ved å avklare på rett nivå i styringsdialogen når dette inntreffer. Etaten vil vurdere om dette er godt nok, eller om det kan gjøres bedre
- Under punktet «avklare hvilke aktiviteter som kan igangsettes før bystyrets investeringsvedtak» vil VAV revidere sin interne prosedyre for skille mellom drift og investering for å tydeliggjøre hvilke aktiviteter som kan belastes henholdsvis drift- og investeringsregnskapet. Revisjonen vil bli gjennomført i løpet av 2021.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Vann- og avløpsetaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Ja, VAV oppfatter rapporten som nyttig.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten er lettlest og oversiktlig, og med et bra språk.

Med hilsen
Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Anna Maria Aursund
direktør

Jan Tobiassen
avdelingsdirektør

Kopi til: OSLO KOMMUNE BYRÅDSAVIDELING FOR MILJØ OG SAMFERDSEL, Anne Brit Lindsøe