

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/160 - 22

Saksbeh.:
Thea Berge, +47 92413151

Dato:
09.05.2022

Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg

Saken gjelder:

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 18/2018 *Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg*, jf. kontrollutvalgets vedtak 25. januar 2022 (sak 5). Undersøkelsen tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020–2024* som bystyret behandlet 21. oktober 2020 (sak 283).

Rapport 18/2018 viste at praksis ved gjennomføring av de undersøkte prosjektene i daværende Omsorgsbygg Oslo KF (heretter omtalt som Omsorgsbygg) på flere områder ikke hadde fulgt kommunens føringer for investeringsprosjekter. Videre hadde det vært svakheter knyttet til oppdateringen av prosjektenes prognose for sluttkostnad. Omsorgsbygg hadde implementert en ny prosjektmodell som kunne være et relevant tiltak for å bidra til økt internkontroll. Prosjektmodellen var implementert i gjennomføringsfasen i ett av prosjektene som var undersøkt. Undersøkelsen viste at det var svakheter i internkontrollen i dette prosjektet.

Omsorgsbygg ble i 2021 slått sammen med andre eiendomsforetak til Oslobygg KF (heretter omtalt som Oslobygg) som gikk i operativ drift 1. september 2021. I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byråden for næring og eierskap og foretaket hadde iverksatt varslede tiltak og fulgt opp føringer fra den politiske behandlingen av rapport 18/2018. I og med at Omsorgsbygg var ansvarlig for oppfølgingen fram til 1. september 2021, refererer Kommunerevisjonen i det følgende en rekke steder til Omsorgsbygg.

Oppfølgingsundersøkelsen tyder på at både byråden for næring og eierskap og Omsorgsbygg/Oslobygg hadde fulgt opp bystyrets vedtak. I tillegg hadde byråden fulgt opp helse- og sosialkomiteens merknad. Flere av tiltakene Omsorgsbygg varslet var ikke iverksatt. Det var ikke gjennomført prosess for benchmarking, elektronisk endringsgodkjenning, anskaffet

erfaringsdatabase eller rettet konkrete henvendelser knyttet til investeringsregimet til byrådsavdelingen. Oslobygg viste til andre tiltak for erfaringsdeling og håndtering av endringsgodkjenning. Videre er det enkelte punkter hvor Kommunerevisjonen ikke har grunnlag til å vurdere hvorvidt foretakets varslede tiltak var iverksatt eller ikke. Fordi Omsorgsbygg/Oslobygg ikke hadde iverksatt alle varslede tiltak, kan det etter Kommunerevisjonens vurdering også stilles spørsmål ved hvorvidt byråden i tilstrekkelig grad hadde påsett at anbefalingene fra rapport 18/2018 ble fulgt opp som varslet.

Saksfremstilling:

Nedenfor presenterer vi hovedkonklusjonene i rapport 18/2018 og resultatet av den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenterer vi resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse.

1. Forvaltningsrevisjonen (rapport 18/2018)

I 2018 undersøkte Kommunerevisjonen internkontrollen i tre av Omsorgsbyggs investeringsprosjekter. Undersøkelsen omfattet på noen punkter også andre prosjekter.

Undersøkelsen viste at praksis ved gjennomføring av de undersøkte prosjektene i Omsorgsbygg på flere områder ikke hadde fulgt kommunens føringer for investeringsprosjekter. Det hadde over en lengre tidsperiode ikke blitt gjennomført kvalitetssikring av styringsdokument og underlag (KS2) for barnehageprosjekter, kontrakter hadde blitt inngått før budsjettvedtak i bystyret, og en del endringer i prosjektene hadde ikke vært godkjent før utførelse. Videre viste undersøkelsen at det hadde vært svakheter knyttet til oppdateringen av prosjektenes prognose for sluttkostnad.

Omsorgsbygg hadde implementert en ny prosjektmodell som kunne være et relevant tiltak for å bidra til økt internkontroll i investeringsprosjektene. Prosjektmodellen var implementert i gjennomføringsfasen i ett av prosjektene som var undersøkt. Undersøkelsen viste at det var svakheter i internkontrollen i dette prosjektet. Videre var det indikasjoner på at bruk av prosjektøkonomene varierte mellom prosjektene.

Kommunerevisjon anbefalte Omsorgsbygg

- å synliggjøre for Byrådsavdeling for næring og eierskap de kostnader eller andre ulemper kommunens investeringsregime gir, framfor bevisst å ikke følge føringer gitt i investeringsregimet
- iverksette tiltak som sikrer bedre budsjettering i investeringsprosjektene
- iverksette tiltak som sikrer bedre rapportering fra prosjektene om resultatmål for økonomi
- iverksette tiltak som sikrer at endringer i all hovedsak godkjennes før arbeidet utføres

Byråden for næring og eierskap, styret i Omsorgsbygg og administrasjonen i Omsorgsbygg varslet tiltak som Kommunerevisjonen vurderte som relevante for anbefalingene i rapporten. Disse tiltakene gjengis i kapittel 3 nedenfor. Omsorgsbygg ble slått sammen med andre eiendomsforetak til Oslobygg, som gikk i operativ drift 1. september 2021. To av medlemmene som satt i Omsorgsbyggs styre ved utgangen av 2019 og ved utgangen av 2020, satt i Oslobyggs styre ved utgangen av 2021.

2. Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Rapport 18/2018 ble behandlet i kontrollutvalget 18. desember 2018 (sak 89). Helse- og sosialkomiteen behandlet rapporten 21. august 2019 (sak 51). Komiteen la tre punkter til kontrollutvalgets vedtak i innstillingen til bystyret. Videre hadde komiteen følgende merknad:

Komiteen vil understreke viktigheten av at byrådet, på basis av denne rapporten, følger nøye opp Omsorgsbygg.

Bystyret behandlet rapporten 4. september 2019 (sak 233) og vedtok punkt 4 i helse- og sosialkomiteens innstilling (likt kontrollutvalgets vedtak):

Kommunerevisjonens rapport 18/2018 *Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg* viser at det har vært mangler og svakheter knyttet til internkontrollen i undersøkte prosjekter i Omsorgsbygg. Omsorgsbygg forklarer en del av dette med at de gjeldende føringene for investeringsprosjekter kan innebære risiko for redusert framdrift og høyere kostnad. Det gjelder eksempelvis manglende KS2 for barnehageprosjekter og at en del endringer ikke har blitt godkjent før iverksettelse.

Etter bystyrets vurdering er det viktig at internkontrollaktiviteter prioriteres særlig nå når Omsorgsbyggs aktivitetsnivå øker. Bystyret merker seg at Omsorgsbygg har innført ny prosjektmodell som kan være et relevant tiltak for å bidra til bedre internkontroll, og påpeker viktigheten av at nye rutiner følges opp slik at disse etterleveres i Omsorgsbyggs investeringsprosjekter. Bystyret understreker at beslutninger og endringer må gjøres på grunnlag av budsjettvedtak og gjeldende føring for investeringsprosjekter i kommunen.

Bystyret tar for øvrig Kommunerevisjonens rapport 18/2017 til orientering.

3. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Ifølge kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e), jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5, skal kontrollutvalget påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, blir fulgt opp. Det er byrådet som har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd og § 13-1 fjerde ledd.

I denne oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om tiltakene som ble meldt er iverksatt og om føring fra den politiske behandlingen av rapporten er fulgt opp. Når det gjelder politiske føring, har Kommunerevisjonen lagt til grunn at:

- Internkontrollaktiviteter skulle prioriteres, særlig da Omsorgsbyggs aktivitetsnivå økte
- Nye rutiner i foretakets nye prosjektmodell skulle etterleveres i Omsorgsbyggs investeringsprosjekter
- Beslutninger og endringer skulle gjøres på grunnlag av budsjettvedtak og gjeldende føring for investeringsprosjekter i kommunen
- Byrådet skulle, på basis av rapport 18/2018, følge Omsorgsbygg nøye opp

Dataene oppfølgingsundersøkelsen er basert på ble innhentet i mars og april 2022, og består av skriftlige redegjørelser og oversendt dokumentasjon fra byråden og Oslobygg (styret og administrasjonen i Oslobygg leverte samlet besvarelse). Det ble også gjennomført en samtale med tidligere utbyggingsdirektør i Omsorgsbygg som nå jobber i Oslobygg. Innretningen av oppfølgingsundersøkelsen medfører at det ikke kan fastslås om tiltakene er tilstrekkelige.

I det følgende gjør vi nærmere rede for politiske føring og varslede tiltak etter forvaltningsrevisjonen, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført og Kommunerevisjonens vurderinger. I og med at Omsorgsbygg var ansvarlig for oppfølgingen fram til 1. september 2021, refererer vi i det følgende en rekke steder til Omsorgsbygg.

3.1 Omsorgsbygg/Oslobygg

3.1.1 Internkontroll

Politiske føringer og varslede tiltak

Bystyret understreket i sitt vedtak ved behandling av rapport 18/2018 viktigheten av at internkontrollaktiviteter ble prioritert, særlig da Omsorgsbyggs aktivitetsnivå økte. Bystyret merket seg at Omsorgsbygg hadde innført ny prosjektmodell som kunne være relevant for å bidra til bedre internkontroll og påpekte viktigheten av at nye rutiner ble etterlevd i Omsorgsbyggs investeringsprosjekter.

I sin uttalelse skrev Omsorgsbygg at en rekke tiltak ble iverksatt ved innføring av ny prosjektmodell. Videre skrev foretaket at det ville bruke tilbakemeldingene fra Kommunerevisjonen og rapport 18/2018 i sitt arbeid med å videreutvikle prosjektmodellen. Foretaket oppga at faste månedlige rapporteringsmøter innført høsten 2018 ville bidra til bedre rapportering generelt.

Status på oppfølgingstidspunktet

Ifølge protokoll fra foretaksmøte mellom Omsorgsbygg og Byrådsavdeling for næring og eierskap i mars 2021 vedtok styret årlig en kontrollplan på foretakets kontrollområder, herunder internkontroll, som skulle gjennomgås ved årets slutt. Ifølge Oslobygg var dette videreføring av en praksis som startet i 2012. Videre sto det i protokollen at forvaltningsrevisjonsrapporter som omhandlet oppfølging av investeringsprosjekter var blitt gjennomgått. Ifølge Oslobygg ble dette gjennomført av kontrollere fra direktørens stab i et avdelingsmøte i utbyggingsavdelingen.

De månedlige rapporteringsmøtene innført høsten 2018 ble ifølge Oslobygg videreført fram til fusjonen i 2021, i tillegg til at Omsorgsbyggs prosjektmodell stilte krav om månedlig prosjektrapportering for investeringsprosjektene fra prosjektleder til utbyggingsdirektør. Kommunerevisjonen har sett Omsorgsbyggs mal for månedsrapport. Ifølge tidligere utbyggingsdirektør ble rapportene sammenstilt, og inneholdt blant annet informasjon om prosjektene gikk etter planen når det kom til økonomi, framdrift og kvalitet (trafikklys). Utbyggingsdirektøren oppga at han gikk gjennom prosjekter som hadde gul eller rød status. Oslobygg oppga at det ble utarbeidet skriftlig prosjektrapportering hver tredje måned. Kommunerevisjonen har sett prosjektrapport for barnehageporteføljen per 31. mars 2020.

Etter rapport 18/2018 ble det ifølge Oslobygg etablert en praksis hvor daglig leder rapporterte på porteføljen av investeringsprosjekter i ulike faser til hvert styremøte. I rapporten fra daglig leder til styret i Omsorgsbygg per mai 2021 var det blant annet synliggjort om investeringsprosjektene gikk etter planen når det kom til økonomi, framdrift og kvalitet. Videre var det ifølge styret fast rapportering på de store investeringsprosjektene i foretaket.

I Omsorgsbyggs presentasjon til foretaksmøtet i mars 2021 sto det at det var gjennomført opplæring i prosjektmodellen og at det var løpende tiltak for å evaluere og videreutvikle den. Oslobygg viste som et eksempel til at det ble utarbeidet en forenklet prosjektmodell for mindre byggeprosjekter i eiendomsavdelingen i 2020/2021. Ifølge Oslobygg var rapport 18/2018 en viktig del av Utbyggingsavdelingens forbedringsarbeid. Rapportering fra ledergruppen til styret i juni 2020 viste at 90 prosent av prosjektene etterlevde beslutningspunktene i Omsorgsbyggs prosjektmodell, i juni 2021 var andelen 92 prosent.

Oslobygg oppga at et velfungerende internkontrollsystem var blant områdene som var viktige for administrasjonen og styret i Oslobygg. Foretaket mente at organiseringen av Oslobygg ville bidra til en enhetlig kultur, ledelse og styring. Oslobygg ville utvikle og implementere en ny prosjektmodell i løpet av 2022. Oslobygg oppga at de erfaringer, funn og tiltak som var beskrevet i rapport 18/2018 ville bli vektlagt i dette arbeidet. Videre oppga foretaket at de tidligere foretakenes gjennomføringsmodeller ble videreført i en overgangsperiode.

I styremøte i Oslobygg i november 2021 vedtok styret oppsett for rapportering på investeringsprosjekter til styret. Av Oslobyggs revisjons- og kontrollplan 2021–2022 framkom det at det var planlagt en internrevisjon av etterlevelse av investeringsregimet. Bakgrunnen var at Oslobygg skulle øke investeringsvolumet sitt betydelig den kommende tiden, at tildelingsbrevet påpekte viktigheten av å etterleve investeringsregimet og investeringsregimets kompleksitet. Det var valgt ut fem temaer, herunder om det gjennomføres intern KS2 i prosjekter under 200 millioner og oppfølging av beslutningspunkter.

Kommunerevisjonens vurdering

Foretakene hadde fulgt opp bystyrets vedtak og iverksatt varslede tiltak.

3.1.2 Budsjettering og rapportering på resultatmål for økonomi

Varslede tiltak

I rapport 18/2018 anbefalte Kommunerevisjonen Omsorgsbygg å iverksette tiltak som sikret bedre budsjettering i investeringsprosjektene og bedre rapportering fra prosjektene om resultatmål for økonomi. Styret skrev i sin uttalelse at det ville følge opp rapportens anbefalinger i kommende arbeid med oppfølging av investeringsprosjekter i foretaket. Tilknyttet disse anbefalingene skrev Omsorgsbyggs fungerende administrerende direktør i sin uttalelse at ny prosjektmodell sikret bedre og mer enhetlig oppfølging av prosjektene, også knyttet til rapportering. I tillegg hadde foretakets prosjektøkonomer fått i oppdrag å følge prosjektene tettere. Den fungerende administrerende direktøren forventet at ansettelsen av to nye assisterende utbyggingsdirektører høsten 2018 ville gi tettere oppfølging av prosjektene og bedre rapportering, herunder bedre prognoser. Videre skrev han at foretaket hadde startet opp en prosess for benchmarking av prosjekter, og at det i 2019/2020 etter planen ville anskaffe en erfaringsdatabase.

Status på oppfølgingstidspunktet

I rapporten fra daglig leder til styret i Omsorgsbygg per mai 2021 sto det at det pågikk et internt prosjekt vedrørende Omsorgsbyggs prosjektkalkyle. Ifølge Oslobygg var dette et arbeid mellom prosjektøkonomene og ledergruppen i utbyggingsavdelingen om hvordan Omsorgsbygg førte kostnader i investeringsprosjektene, noe som skulle bidra til bedre rapportering i prosjektstyringssystemet.

Tidligere utbyggingsdirektør oppga at det var fire prosjektøkonomer fram til Omsorgsbygg ble en del av Oslobygg. I stillingsbeskrivelsen for prosjektøkonom datert 21. juli 2020 fremgikk det at oppgavene blant annet besto av rapportering av kostnader og prognoser i prosjekter, bistå ved budsjettering og kvalitetssikring av prosjekter, samt bistå med estimering, verifisering av kostnader og usikkerhetsvurderinger. Tidligere utbyggingsdirektør oppga at to av prosjektøkonomene hadde løpende oppfølging med prosjektlederne for alle investeringsprosjektene, og mente dette bidro til å skape mer enhetlig praksis, herunder lik praksis for å utarbeide og oppdatere kostnadsprognoser. Videre oppga Oslobygg at det hadde

videreført praksisen med økonomigjennomgang før perioderapportering for å avklare og avdekke økonomiske forhold i prosjektporteføljene.

Tidligere utbyggingsdirektør mente at økt kunnskap og bedre delingskultur hadde bidratt til å løse problemer knyttet til utarbeidelse av prognoser. Han oppga at prognosene i Utbyggingsavdelingen i perioden 2020–2021 var veldig nær resultatet for porteføljen samlet. Ifølge ham var vurderingene som ble gjort i forbindelse med utarbeidelsen av prognosene blitt bedre, blant annet ved å i større grad ta høyde for mulige forsinkelser.

Omsorgsbygg ansatte to assisterende utbyggingsdirektører høsten 2018. Oslobygg oppga at ordningen med to assisterende utbyggingsdirektører ble videreført frem til Oslobygg overtok, og at ledelsen i utbyggingsavdelingen i Omsorgsbygg i denne perioden også ble utvidet med fire seksjonsledere. Ifølge tidligere utbyggingsdirektør førte denne organiseringen til en tettere oppfølging av investeringsprosjektene og økte ressurser til å støtte prosjektlederne. Ifølge tidligere utbyggingsdirektør hadde de i perioden 2020–2021 redusert antall innleide, og ansatt 15 nye prosjektledere, noe som hadde skapt mer samarbeid og kompetansedeling mellom prosjektlederne.

Oslobygg oppga at det ikke var kjent med at det ble gjennomført en prosess for benchmarking av prosjekter i Omsorgsbygg. Omsorgsbygg hadde heller ikke anskaffet en erfaringsdatabase. Omsorgsbygg hadde maler for innsamling av erfaringer og evalueringer. Videre sto det i Omsorgsbyggs presentasjon til foretaksmøtet i mars 2021 tilknyttet rapport 18/2018 at det var løpende tiltak for å i større grad innhente og ta i bruk erfaring fra tidligere og nåværende prosjekter.

Styret i Omsorgsbygg mottok sommeren/høsten 2019 rapportering på status i arbeidet med å følge opp forvaltningsrevisjonen. I styremøtet i januar 2020 sto det at «Styret kommenterte at det er viktig at administrasjonen etterlever anbefalingene i KRV- og PwC-rapportene». Utover dette, har ikke Kommunerevisjonen informasjon om hvordan styret i Omsorgsbygg eventuelt fulgte opp rapportens anbefalinger i sitt arbeid med oppfølging av investeringsprosjekter.

Oslobygg mente at Oslo kommunes investeringsregime og en felles prosjektgjennomføringsmodell ville sikre god budsjettering i investeringsprosjektene i Oslobygg. Ifølge Oslobygg var ett av tiltakene som ble identifisert i foretakets strategiprosess behovet, for systematisert erfaringsoverføring mellom Oslobyggs mange investeringsprosjekter, og dette tiltaket ville bli prioritert gjennomført i 2022. Ifølge Oslobygg innebar dette å etablere rutiner for å samle erfaringer fra egne prosjekter.

Kommunerevisjonens vurdering

Omsorgsbygg hadde delvis iverksatt varslede tiltak. Omsorgsbygg hadde ikke etablert benchmarking av prosjekter eller anskaffet en erfaringsdatabase. Kommunerevisjonen merker seg at det var iverksatt andre tiltak som kunne bidra til å samle inn og ta i bruk erfaringer fra prosjekter. Kommunerevisjonen har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt styrets oppfølging av anbefalingene var i tråd med varslet tiltak.

3.1.3 Beslutninger på grunnlag av budsjettvedtak og føringer

Politisk føring

Bystyret understreket at beslutninger og endringer måtte gjøres på grunnlag av budsjettvedtak og gjeldende føringer for investeringsprosjekter i kommunen.

Status på oppfølgingstidspunktet

I Omsorgsbyggs presentasjon til foretaksmøtet i mars 2021 sto det at det var løpende tiltak knyttet til å følge politiske vedtak og føringer, samt videreutvikle interne prosedyrer, rutiner og systemer. Ifølge Oslobygg gjaldt disse løpende tiltakene implementering av styrende dokumenter og kontinuerlig forbedring av prosesser og prosedyrer i kvalitetsledelsessystemet.

Oslobygg skrev i redegjørelsen at det baserte sin virksomhet på gjeldende regelverk i Oslo kommune.

Kommunerevisjonens vurdering

Det vises til iverksatte tiltak som kan være relevante for å følge opp bystyrets vedtak.

3.1.4 Synliggjøre ulemper i investeringsregimet

Varslet tiltak

I rapport 18/2018 anbefalte Kommunerevisjonen Omsorgsbygg å synliggjøre for Byrådsavdeling for næring og eierskap kostnader eller andre ulemper kommunens investeringsregime gir, framfor bevisst å ikke følge føringer gitt i investeringsregimet. Styret skrev i sin uttalelse at det ville følge opp rapportens anbefalinger i kommende arbeid med oppfølging av investeringsprosjekter i foretaket. Videre skrev styret at det, blant annet i styringsdialogen med eier, ville ta opp anbefalinger i rapporten knyttet til behov for avklaringer og presiseringer i investeringsregimet. Foretakets fungerende administrerende direktør skrev i sin uttalelse at foretaket hadde gitt tilbakemeldinger til Byrådsavdeling for næring og eierskap knyttet til investeringsregimet og bruk av totalentrepriser tidligere, men at det ville ta opp dette igjen i styringsdialogen med byrådsavdelingen.

Status på oppfølgingstidspunktet

Oppfølging av rapport 18/2018 var tema i styringsdialogen mellom Omsorgsbygg og Byrådsavdeling for næring og eierskap. Det framgikk av protokoll fra foretaksmøte mellom Omsorgsbygg og byrådsavdelingen i mars 2021 at utbyggingsdirektøren redegjorde for oppfølgingen av rapporten. Oslobygg oppga at det ikke kunne se at det var rettet konkrete henvendelser fra Omsorgsbygg til byrådsavdelingen knyttet til oppfølging av investeringsregimet. Byrådsavdelingen oppga at den heller ikke kunne se at det forelå dokumentasjon som tilsa at Omsorgsbygg hadde kommet med en slik henvendelse. Utover oppfølging beskrevet i 3.1.2 har ikke Kommunerevisjonen informasjon om hvordan styret i Omsorgsbygg eventuelt fulgte opp rapportens anbefalinger i sitt arbeid med oppfølging av investeringsprosjekter. Kommunens investeringsregime var under revisjon, se 3.2.7 nedenfor.

Oslobygg oppga at det var gjennomført ekstern kvalitetssikring i alle prosjektene som oversteg 200 millioner i perioden 2019–2021. Ifølge foretaket ble det ikke vedtatt kostnadsramme under 200 millioner for noen prosjekter i denne perioden, og dermed hadde det ikke vært behov for intern kvalitetssikring i noen av Omsorgsbyggs eller Oslobyggs prosjekter.

Oslobygg oppga at avdeling *Eiendomsanalyse* skulle ha et uavhengig oppgaveansvar for å utføre kvalitetssikringer og usikkerhetsanalyser for de investeringsprosjektene i Oslobygg som ikke gjennomgikk ekstern kvalitetssikring. Som beskrevet under 3.1.1 var hvorvidt det ble gjennomført intern KS2 i prosjekter under 200 millioner ett av temaene som var valgt ut til internrevisjon.

Kommunerevisjonens vurdering

Styret og administrasjonen i Omsorgsbygg hadde ikke iverksatt de varslede tiltakene om henvendelser til byrådsavdelingen knyttet til investeringsregimet, men rapport 18/2018 hadde vært tema i styringsdialogen.

3.1.5 Godkjenning av endringer

Varslet tiltak

Kommunerevisjonen anbefalte Omsorgsbygg å iverksette tiltak som sikret at endringer i all hovedsak ble godkjent før arbeidet ble utført. Styret skrev i sin uttalelse til rapport 18/2018 at det ville følge opp rapportens anbefalinger i kommende arbeid med oppfølging av investeringsprosjekter i foretaket. I sin uttalelse skrev Omsorgsbyggs fungerende administrerende direktør at foretaket tilstrebet at endringer i all hovedsak ble godkjent før arbeidet ble utført og at det hadde startet en prosess for å kunne godkjenne endringer elektronisk.

Status på oppfølgingstidspunktet

Oslobygg oppga at det var vanskelig å svare på detaljerte spørsmål om Omsorgsbyggs endringshåndtering, som volum av endringer gjennomført uten forutgående godkjennelse og behandlingstid på endringsordrer. Omsorgsbyggs fullmaktsmatrise anga hvilke beløpsgrenser ulike roller hadde fullmakt til å godkjenne endringer innenfor. Oslobygg oppga til Kommunerevisjonen at foretaket gikk utfra at denne ble fulgt. Utover oppfølging beskrevet i 3.1.2 har ikke Kommunerevisjonen informasjon om hvordan styret i Omsorgsbygg eventuelt fulgte opp rapportens anbefalinger i sitt arbeid med oppfølging av investeringsprosjekter.

Endringsgodkjenning ble ifølge tidligere utbyggingsdirektør ikke gjort elektronisk. Det fremkom i Omsorgsbyggs presentasjon til foretaksmøtet i mars 2021 at foretaket hadde forbedret endringshåndteringen. Tidligere utbyggingsdirektør oppga at det ble gjort en gjennomgang og forbedringer av rutinen for godkjenning av endringer i 2019 og 2020. Den tidligere utbyggingsdirektøren mente rutinen for godkjenning ble klarere, og opplevde at den ble fulgt.

Oslobygg skrev at det hadde etablert en fullmaktstruktur for endringshåndtering. Videre viste foretaket til det pågående arbeidet for å implementere ny prosjektgjennomføringsmodell. Ifølge Oslobygg ville endringshåndtering bli beskrevet i denne modellen. Oslobygg oppga at foretakets internkontroll ville ha nødvendig fokus på regelmessig revisjon av endringshåndteringer innenfor kontrakt.

Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt Omsorgsbygg sikret at endringer i all hovedsak ble godkjent før arbeidet ble utført eller hvorvidt styrets oppfølging av anbefalingen var i tråd med varslet tiltak. Omsorgsbygg hadde ikke iverksatt varslet tiltak om elektronisk endringsgodkjenning, men viste til andre forbedringer på området. Oslobygg oppga at foretaket hadde rutiner for å ivareta endringshåndtering.

3.1.6 Lære av funnene i rapport 18/2018

Varslet tiltak

Omsorgsbygg skrev i sin uttalelse at det ønsket å dra læring av funnene som rapport 18/2018 og andre revisjonsrapporter avdekket.

Status på oppfølgingstidspunktet

Ifølge Oslobygg var det mange aktiviteter knyttet til prosessarbeid i Omsorgsbygg etter rapport 18/2018. I Omsorgsbyggs presentasjon til foretaksmøtet i mars 2021 sto det tilknyttet rapport 18/2018 at det var gjennomført eller pågikk tiltak knyttet til blant annet kartlegging av kompetanse og opplæring, samt videreutvikling av interne prosedyrer, rutiner og systemer. Videre sto det at det var gjennomført sertifiseringer knyttet til kvalitetsledelse og miljøledelse. Kommunerevisjonen har sett ekstern revisjonsrapport fra januar 2020 som viste fem avvik på kravområdene til disse to sertifiseringene. Avvikene ble rettet opp, og Omsorgsbygg ble sertifisert i juni 2020. I tillegg oppga Oslobygg at Omsorgsbygg hadde benyttet et kvalitetsledelsesprogram som skulle være et viktig risikoreducerende tiltak.

Kommunerevisjonens vurdering

Omsorgsbygg hadde iverksatt varslet tiltak.

3.2 Byråden for næring og eierskap

3.2.1 Prioritering av internkontrollaktiviteter

Politisk føring

Bystyret påpekte i sitt vedtak ved behandlingen av rapport 18/2018 viktigheten av at internkontrollaktiviteter ble prioritert, særlig når Omsorgsbyggs aktivitetsnivå økte.

Status på oppfølgingstidspunktet

Oppfølging av foretakenes internkontroll og oppfølging av eiendomsprosjekter var ifølge byråden et fast tema i styringsdialogen. Kommunerevisjonen har sett protokoll fra foretaksmøte i april 2019, referat fra kontaktmøte i juni og desember 2020 og innkalling til møte om Omsorgsbyggs investeringsportefølje datert 1. juli 2020. I disse dokumentene gikk det fram at byråden ønsket større oppmerksomhet på foretakets arbeid med å identifisere og håndtere risiko og usikkerhet. Videre understrekte byråden at det var svært viktig at styret i Omsorgsbygg hadde en systematisk oppfølging av foretakets risikovurderinger og internkontroll og byråden viste til at alle eiendomsforetakene nylig hadde foretatt en grundig gjennomgang av egne rutiner for dette. Byråden understreket viktigheten av at styret på et så tidlig tidspunkt som mulig informerte eier om misligheter eller alvorlige risikoforhold.

Byrådsavdelingen hadde fulgt opp status på investeringsprosjekter i Omsorgsbygg, og presisert viktigheten av at foretaket så tidlig som mulig meldte fra om forventende overskridelser på styrings- og kostnadsrammene til enkeltprosjekter. Byrådsavdelingen ønsket en særskilt oppfølging av dette, slik at praksis var i tråd med økonomireglementet og instruks. Omsorgsbygg gjorde rede for rutiner for oppfølging av investeringsinstruksen og informerte om arbeid med risikostyring og internkontroll. Videre redegjorde Omsorgsbygg for anbefalingene i rapport 18/2018 og hvilke tiltak som var gjennomført. De tiltakene som ikke var utført, hadde blitt spilt inn til Oslobygg. Byråden skrev i sin redegjørelse at Oslobygg hadde overtatt ansvaret for å følge opp utestående anbefalinger fra revisjonsrapporter som rettet seg mot de sammenslåtte foretakene.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde fulgt opp bystyrets vedtak.

3.2.2 Følge opp rutiner i ny prosjektmodell

Politisk føring

Bystyret merket seg i sitt vedtak at Omsorgsbygg hadde innført ny prosjektmodell som kunne være et relevant tiltak for å bidra til bedre internkontroll, og påpekte viktigheten av at nye rutiner ble fulgt opp slik at disse ble etterlevd i Omsorgsbyggs investeringsprosjekter.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden viste til oppfølgingen av Omsorgsbyggs arbeid med internkontroll og investeringsprosjekter beskrevet i avsnitt 3.2.1. For øvrig skrev byråden i sin redegjørelse at oppfølging av at foretaket fulgte sine egne rutiner primært ville være styrets og foretakets eget ansvar.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde fulgt opp bystyrets vedtak.

3.2.3 Beslutninger på grunnlag av budsjettvedtak og føringer

Politisk føring

Bystyret påpekte at beslutninger og endringer måtte gjøres på grunnlag av budsjettvedtak og gjeldende føringer for investeringsprosjekter i kommunen.

Status på oppfølgingstidspunktet

I tildelingsbrevene til Omsorgsbygg for 2020 og 2021 var det et eget avsnitt med presiseringer knyttet til investeringsinstruksen. Ifølge byråden var dette inkludert blant annet som ledd i oppfølgingen av rapport 18/2018. Videre viste byråden til oppfølgingen av Omsorgsbygg beskrevet i avsnitt 3.2.1, herunder at byrådsavdelingen ønsket særskilt oppfølging av forventede overskridelser.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde fulgt opp bystyrets vedtak.

3.2.4 Oppfølging og forbedringsarbeid

Politisk føring og varslet tiltak

Helse- og sosialkomiteen understreket viktigheten av at byrådet, på basis av rapport 18/2018, fulgte opp Omsorgsbygg nøye. I sin uttalelse til rapport 18/2018 skrev byråden at byrådsavdelingen la til grunn at det var avdekket konkrete forhold i planleggingen og gjennomføringen av de tre prosjektene som kunne vært bedre, hvilket ga grunnlag for læring og forbedring i foretaket.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden skrev i sin redegjørelse at det varslede tiltaket innebar en tettere oppfølging av Omsorgsbyggs investeringsprosjekter. Det skulle blant annet sikre at investeringsinstruksen ble fulgt i alle faser og at foretakets egne kontrollrutiner var tilstrekkelige for å avdekke avvik og manglende måloppnåelse. Ifølge byråden var oppfølgingen av Omsorgsbygg gjennomført i styringsdialogen, særskilt møte om investeringsprosjekter og gjennom føringene i tildelingsbrevene (omtalt i 3.2.1 og 3.2.3). Byrådsavdelingen mottok ifølge byråden regelmessig statusrapportering på investeringsprosjekter i bestemte deler av Omsorgsbyggs portefølje.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde fulgt opp komiteens merknad og iverksatt varslet tiltak.

3.2.5 Påse oppfølging av anbefalinger

Varslet tiltak

Byråden skrev i sin uttalelse til rapport 18/2018 at byrådsavdelingen i styringsdialogen ville påse at Omsorgsbygg svarte ut anbefalingene fra endelig og behandlet rapport.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden viste til oppfølgingen av Omsorgsbygg beskrevet i avsnitt 3.2.1, herunder kontaktmøtet i desember 2020 hvor Omsorgsbygg redegjorde for status på oppfølging av anbefalingene i revisjonsrapporten. De to tiltakene som ifølge Omsorgsbyggs presentasjon i møtet ikke var gjennomført, var å anskaffe erfaringsdatabase og elektronisk endringsgodkjenning. Ifølge byrådsavdelingen hadde Oslobygg opplyst at det hadde etablert rutiner som sikret at endringsmeldinger ikke ble akseptert før de var godkjent på rett nivå. Ifølge byrådsavdelingen var tiltak tilknyttet erfaringsoverføring til vurdering i Oslobygg, og byrådsavdelingen ville følge opp dette i styringsdialogen.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde delvis iverksatt det varslede tiltaket. Fordi ikke alle Omsorgsbyggs varslede tiltak var iverksatt, kan det etter Kommunerevisjonens vurdering stilles spørsmål ved hvorvidt byråden i tilstrekkelig grad hadde påsett at anbefalingene ble fulgt opp.

3.2.6 Praksis knyttet til kvalitetssikring

Varslet tiltak

Byråden skrev i sin uttalelse at byrådsavdelingen ville gå gjennom praksis knyttet til kvalitetssikring av prosjekter under 200 millioner.

Status på oppfølgingstidspunktet

Ifølge byråden var intensjonen med det varslede tiltaket å ha dialog med foretaket om hvordan kvalitetssikring av prosjekter under 200 millioner skulle praktiseres. Byråden viste til presiseringer knyttet til investeringsinstruksen i tildelingsbrevene i 2020 og 2021 (beskrevet i 3.2.3). Her var kravene som gjaldt for gjennomføring av KS2 presisert. Det fremgikk at det normalt ville være tilstrekkelig med intern kvalitetssikring for prosjekter under 200 millioner, og at denne oppgaven skulle utføres av Undervisningsbygg som hadde bygget opp et eget analysemiljø, fram til Oslobygg ble etablert. Byrådsavdelingen oppga at den fulgte opp kravene i investeringsinstruksen gjennom styringsdialogen, og viste til møtet om Omsorgsbyggs investeringsportefølje i 2020 (omtalt i 3.2.1). Byråden oppga at det på dette tidspunktet var avdekket at foretakets praktisering ikke var i tråd med investeringsinstruksen, og ytterligere gjennomgang av praksis ikke ble ansett som nødvendig med tanke på en innskjerping. Ifølge byråden foretok ikke byrådsavdelingen kontroller av hvorvidt investeringsregimet var praktisert riktig i konkrete saker da slike kontroller lå utenfor den normale oppfølging av et foretak.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til å sikre at praksis var i tråd med investeringsinstruksen.

3.2.7 Justeringer i investeringsregimet

Varslet tiltak

Byråden skrev i sin uttalelse at det ville bli vurdert om det var behov for å gjøre presiseringer eller justeringer i investeringsregimet som følge av at det for flere prosjekter ble ansett som fordelaktig å involvere entreprenøren i forprosjektfasen.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden skrev at det var høstet flere erfaringer med tidlig involvering av entreprenør etter at rapport 18/2018 forelå. På bakgrunn av dette mente byråden at det var foretatt en vurdering, men at det ikke forelå klare holdepunkter for å gjøre justeringer i investeringsregimet. Det var, ifølge byråden, foretakets ansvar å ta stilling til valg av kontraktstrategi i hvert enkelt investeringsprosjekt. I november 2021 ba byrådsavdelingen Oslobygg vurdere bruk av samspillskontrakter. Investeringsregimet var under revisjon og arbeidet ble ledet av Byrådsavdeling for finans. Byråden oppga at Byrådsavdeling for næring og eierskap og foretakene deltok i dette arbeidet.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden oppga at hun hadde iverksatt det varslede tiltaket. Kommunerevisjonen merker seg for øvrig at investeringsregimet var under revisjon.

4. Kommunerevisjonens konklusjon

Undersøkelsen tyder på at Omsorgsbygg/Oslobygg hadde fulgt opp bystyrets vedtak. En del varslede tiltak var iverksatt, andre ikke. Sistnevnte gjaldt å gjennomføre prosess for benchmarking, elektronisk endringsgodkjenning, anskaffe erfaringsdatabase og rette konkrete henvendelser knyttet til investeringsregimet til byrådsavdelingen. Oslobygg viste til at det var gjennomført andre tiltak for erfaringsdeling og håndtering av endringsgodkjenning.

På enkelte punkter har ikke Kommunerevisjonen grunnlag til å vurdere hvorvidt tiltak var iverksatte. Det gjelder styrets oppfølging og om det var sikret at endringer i all hovedsak ble godkjent før arbeidet ble utført.

Undersøkelsen viser at byråden for næring og eierskap hadde fulgt opp bystyrets vedtak og helse- og sosialkomiteens merknad. De varslede tiltakene var i all hovedsak iverksatt. Fordi Omsorgsbygg/Oslobygg ikke hadde iverksatt alle tiltak, kan det etter Kommunerevisjonens vurdering stilles spørsmål ved hvorvidt byråden i tilstrekkelig grad hadde påsett at anbefalingene ble fulgt opp, i tråd med sitt varslede tiltak.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Mottakere:
Kontrollutvalget