



Oslo

Kommunerevisjonen

2023

Konsulentbruk i Oslobygg KF

Rapport 12

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 9/2023	Lokal medvirkning i plansaker
Rapport 10/2023	Oppfølging av eierskapskontroller
Rapport 11/2023	Rekruttering og oppfølging av fosterhjem

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Osломodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser
Rapport 14/2022	Arbeidsforberedende trening
Rapport 15/2022	Beredskap ved bortfall av vann

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Konsulentbruk i Oslobygg KF*. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 30. august 2022 (sak 59) og tilhører området anskaffelser, kontraktsoppfølging og tiltak mot arbeidslivskriminalitet, 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 iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Thea Berge og seniorrådgiver Annette Birkeland. Berge har ledet hoveddelen av prosjektet, mens Birkeland har ledet prosjektet i den siste fasen.

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

8. juni 2023

Morten A. Engebretsen
ass. avdelingsdirektør

Annette Birkeland
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Begrepsbruk.....	10
1.5 Revisjonskriterier.....	10
1.6 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.7 Rapportens oppbygging.....	11
2. Om Oslobygg og foretakets konsulentbruk	12
2.1 Oslobygg KF	12
3. Føringer fra Byrådsavdeling for næring og eierskap	15
4. Tiltak for å begrense konsulentbruken	16
4.1 Revisjonskriterier.....	16
4.2 Faktabeskrivelse	16
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	24
5. Behovsvurderinger	25
5.1 Revisjonskriterier.....	25
5.2 Faktabeskrivelse	25
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	28
6. Oppfølging av konsulentttjenestene	29
6.1 Revisjonskriterier.....	29
6.2 Faktabeskrivelse	29
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	33
7. Kompetanseoverføring	34
7.1 Revisjonskriterier.....	34
7.2 Faktabeskrivelse	34
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	36
8. Etisk regelverk.....	37
8.1 Revisjonskriterier.....	37
8.2 Faktabeskrivelse	37
8.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	40
9. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	42
9.1 Konklusjoner.....	42
9.2 Anbefalinger	43
10. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse.....	45
10.1 Byråden for næring og eierskap	45
10.2 Oslobygg KF	46
Referanser	48
Tabelloversikt	49

Figuroversikt	49
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	51
Vedlegg 2 Metode.....	58
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap	63
Vedlegg 4 Uttalelse fra Oslobygg KF	65

Hovedbudskap

Oslobygg KF kjøper konsulentttjenester for betydelige beløp. Kommunerevisjonen har undersøkt om konsulentbruken i foretaket er i tråd med kommunens krav og føringer.

Oslobygg KF hadde siden foretaket gikk i operativ drift i september 2021, redusert bruken av enkelte grupper konsulenter, men omfanget av konsulentbruk var fortsatt høyt ved årsskiftet 2022/2023. Foretaket hadde ikke operasjonalisert føringen om å begrense konsulentbruken til det som var «nødvendig», og hadde ikke en strategi for hvordan konsulentbruken skulle reduseres.

Det var flere svakheter i Oslobygg KFs oppfølging av konsulentkontrakter. Foretaket hadde blant annet ikke en samlet oversikt over inngåtte avtaler om konsulentttjenester eller rutiner for vurdering av behovet for kompetanseoverføring mellom konsulenter og ansatte. Videre var det uklarerheter mellom Oslobygg KF og Utviklings- og kompetanseetaten i fakturaoppfølgingen av konsulenter som ble anskaffet gjennom kommunens samkjøpsavtaler. Uklarhetene førte til at Oslobygg KF i liten grad kontrollerte disse fakturaene. Foretaket hadde igangsatt tiltak for å bedre denne praksisen. Undersøkelsen viste også utfordringer ved Oslobygg KFs system for registrering av mulige interessekonflikter.

Sammendrag

Oslobygg KF (heretter Oslobygg) er Oslo kommunes eiendomsforetak og en av Norges største byggherrer og eiendomsaktører. Oslobygg kjøper en rekke forskjellige konsulentttjenester. Fra foretaket gikk i operativ drift i september 2021, frem til desember 2022 kjøpte foretaket konsulentttjenester for om lag 1,2 milliarder kroner. Kjøp av konsulentttjenester kan tilføre nødvendig kompetanse og kapasitet, samtidig som det kan innebære risiko, blant annet knyttet til habilitet og at virksomheten gjør seg avhengig av konsulentttjenester. I *Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune* (byråds sak 263/15) understreker byrådet viktigheten av at den enkelte virksomhet har fokus på tiltak som kan begrense konsulentbruken til det som er absolutt nødvendig.

Problemstillingen i forvaltningsrevisjonen har vært:

- Benytter Oslobygg konsulentttjenester i tråd med kommunens krav og føringer?

For å svare på problemstillingen har Kommunerevisjonen undersøkt om Oslobygg har vurdert og gjennomført tiltak for å begrense konsulentbruken, og hvordan Oslobygg vurderer behovet for konsulentttjenester. Videre har Kommunerevisjonen undersøkt foretakets oppfølging av konsulentttjenester, arbeid med kompetanseoverføring og etterlevelse av etisk regelverk. Undersøkelsen omfatter også informasjon om omfanget av konsulentbruk i foretaket.

Basert på Oslobyggs samlede rapportering av konsulentbruk, har Kommunerevisjonen valgt å legge til grunn en vid fortolkning av konsulentbegrepet. I rapporten inndeles *konsulent i foretaksplassert konsulent og eksternt plassert konsulent*. *Foretaksplassert konsulent* betegner konsulentene som har sitt arbeidssted i Oslobyggs lokaler og/eller er registrert i foretakets elektroniske systemer. Eksempler på dette kan være prosjektledere, IKT-konsulenter og driftsteknikere. *Eksternt plassert konsulent* betegner konsulentene som utfører oppgaver for Oslobygg, i hovedsak rådgivningstjenester, uten

å ha arbeidssted mv. i foretaket. Eksempler på dette kan være arkitekter og tekniske rådgivere.

Revisjonskriteriene er utledet fra blant annet *Oslo kommunes anskaffelsesstrategi* (byrådssak 1104/17), *Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune* (byrådssak 263/15), *Fremtidig organisering av Oslo kommunes eiendomsforetak* (byrådssak 317/19) og *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune* (byrådssak 1189/07).

Undersøkelsen omfatter perioden fra 1. september 2021 til 31. desember 2022. Den bygger i hovedsak på intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon samt regnskapstall fra Oslobygg.

Sentrale vurderinger

Tiltak for å begrense konsulentbruken

Oslobyggs virksomhet tilsier et behov for å kjøpe konsulentttjenester av et visst omfang. I forkant av sammenslåingen skulle de tre tidligere foretakene begrense ansettelse. Dette, i tillegg til ekstra oppgaver i forbindelse med sammenslåingen, kan ha økt behovet for konsulenter i en periode.

Oslobygg hadde ikke operasjonalisert hva byrådets føring om at konsulentbruk skulle begrenses til det som er «nødvendig», betydde. I kombinasjon med manglende strategi for hvordan reduksjonen i konsulentbruk skulle gjennomføres, gir det risiko for at foretaket ikke reduserer konsulentbruken i tilstrekkelig grad, eller at reduksjonen skjer på en måte som kan svekke utførelsen av foretakets oppgaver.

Det var en svakhet at Oslobygg i liten grad hadde vurdert eller gjennomført tiltak for å begrense bruken av *eksternt plasserte konsulenter*, selv om disse utgjorde en stor del av Oslobyggs konsulentkostnader. Foretaket hadde iverksatt tiltak for å begrense bruken av foretaksplasserte konsulenter. Antallet *foretaksplasserte konsulenter* var redusert siden foretaket gikk i operativ drift, men det var fremdeles høyt. Ved utgangen av 2022 var det 144 foretaksplasserte konsulenter og 522 ansatte.

Behovsvurderinger

Oslobyggs rutiner tilsa at behovsvurderinger skulle gjennomføres og dokumenteres før konsulentanskaffelser. Det var en svakhet at foretaket ikke hadde rutiner som sikret at vurderingene ble dokumentert, herunder om alternativer til konsulentanskaffelser hadde blitt vurdert. I tilfeller hvor dokumentasjon ikke forelå, er det vanskelig å vite hva som eventuelt ble vurdert. Det kan også gi utfordringer for læring og evaluering i etterkant. Dersom tilstrekkelige vurderinger ikke blir gjennomført, gir det risiko for at foretaket anskaffer konsulentttjenester selv om behovet kunne vært løst helt eller delvis uten bruk av konsulenter.

Oppfølging av konsulentttjenester

Oslobygg hadde ikke egne rutiner for oppfølging av konsulentkontrakter. Det var flere svakheter ved foretakets oppfølging av kontraktene. Foretaket hadde ikke systemer som på en enkel måte ga en samlet oversikt over eller mulighet for kontroll av inngåtte avtaler om konsulentttjenester. Dette gir risiko for blant annet at det foretas ulovlige anskaffelser fordi en rammeavtale er overskredet.

Videre var det svakheter i fakturaoppfølgingen ved at konsulenter i noen tilfeller hadde deltatt i behandlingen av fakturaer fra egen arbeidsgiver. I tillegg var det uklarheter i fakturaoppfølgingen mellom Oslobygg og Utviklings- og kompetanseetaten av konsulenter som ble anskaffet gjennom kommunens samkjøpsavtaler. Uklarhetene førte til at Oslobygg i liten grad hadde kontrollert disse fakturaene. Samlet gir dette risiko for at feil eller mangler i fakturagrunnlaget ikke blir oppdaget, og for overfakturering.

Kommunerevisjonen merker seg at Oslobygg fra 2022 hadde igangsatt tiltak for å bedre foretakets kontraktsoppfølging, og at foretaket oppga at det ville igangsette ytterligere arbeid i løpet av 2023.

Kompetanseoverføring

Det var etablert praksis som kunne bidra til kompetanseoverføring mellom *foretaksplasserte* konsulenter og ansatte i foretaket. Oslobygg hadde imidlertid ikke avklart eller vurdert på hvilke områder kompetanseoverføring var viktig for å bygge opp kompetanse i foretaket for å kunne redusere fremtidig konsulentbruk.

Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved at det ikke var iverksatt tiltak for å overføre kompetanse fra *eksternt plasserte* konsulenter til ansatte. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid forklaringen om at mange av disse konsulentene utførte oppgaver som foretakets egne ansatte ikke utførte.

Flere av oppgavene som *foretaksplasserte* konsulenter utførte for Oslobygg, ble også utført av foretakets ansatte. Det innebar at foretaket hadde særlig grunnlag for å vurdere om det var behov for kompetanseoverføring. Foretaket hadde ikke egne rutiner for å vurdere behovet for kompetanseoverføring. Manglende tiltak for kompetanseoverføring kan gi risiko for at foretaket går glipp av nødvendig kunnskap og erfaringer fra konsulenter som har hatt oppdrag i foretaket.

Etisk regelverk

Oslobygg hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til å sikre at ansatte etterlevde kommunens etiske regelverk. Det var imidlertid ikke tilfredsstillende at Oslobygg ikke hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til at samtlige av konsulentene i foretaket forpliktet seg til å etterleve kommunens etiske regelverk. Manglende etterlevelse av kommunens etiske regler gir risiko for at kommunen påføres økonomiske og omdømmemessige tap.

Foretaket hadde et tillitsbasert system for habilitetsvurderinger. Kommunerevisjonen merker seg at det ikke var en felles oppfatning av om konsulenter skulle gjennomføre habilitetsvurderinger før oppdrag i foretaket. Foretaket hadde ikke systemer som sikret effektiv registrering av mulige interessekonflikter, og flere avdelings- og seksjonsledere hadde verv eller eierinteresser som ikke var registrert av foretaket. Samlet gir dette risiko for at mulige interessekonflikter ikke blir oppdaget og fulgt opp. Oslobygg var for øvrig i prosess med å etablere et mer automatisert system for å registrere roller, verv og liknende.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Oslobygg å

- vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å redusere foretakets konsulentbruk, herunder operasjonalisering eller avklaring av hva som er nødvendig konsulentbruk for foretaket
- iverksette tiltak som kan bidra til at behovet blir tilstrekkelig vurdert og dokumentert i forkant av en konsulentanskaffelse
- sikre bedre oppfølging av konsulentkontrakter
- iverksette tiltak for å sikre tilstrekkelig fakturakontroll, herunder avklare ansvar for fakturaoppfølgingen når foretaket benytter kommunens samkjøpsavtaler
- iverksette tiltak for å forsikre seg om at konsulentene har forpliktet seg til å etterleve kommunens etiske regelverk
- iverksette tiltak for å sikre at mulige interessekonflikter registreres og følges opp, og at konsulenter gjennomfører nødvendige habilitetsvurderinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for næring og eierskap å følge opp Oslobyggs arbeid med konsulentbruk og vurderinger av habilitet for ansatte og konsulenter

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse til rapporten fra byråden for næring og eierskap og en samlet uttalelse fra Oslobygg KF ved ledelsen og styret. I uttalelsene blir det varslet tiltak som Kommunerevisjonen vurderer som relevante gitt forvaltningsrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Uttalelsene er sammenfattet og vurdert i kapittel 10 og i sin helhet tatt inn som vedlegg 3 og 4.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Konsulentttjenester kan dekke behov for spisskompetanse og kapasitet som det er kostbart eller uhensiktsmessig å bygge opp internt, og det kan bidra til kompetanseutvikling. Effektiv bruk av konsulentttjenester forutsetter at bruken er begrunnet i et klart behov, og at virksomheten har god styring og oppfølging av konsulentenes leveranser.

Byrådet varslet i byrådssak 263/15 *Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune* at det ville jobbe for å redusere bruken av konsulenter i kommunen og sørge for at kommunen selv innehar riktig kompetanse. Byrådet la vekt på erfarings- og kunnskapsoverføring til kommunens egne ansatte ved avslutning av konsulentoppdrag.

Ved opprettelsen av Oslobygg KF (Oslobygg) ble store deler av kommunens kompetanse på eiendomsforvaltning og utbygging samlet i ett foretak. Ifølge byrådssak 317/19 *Fremtidig organisering av Oslo kommunes eiendomsforetak* ville et samlet foretak bedre kunne samordne ressursene sine og bidra til et større og mer attraktivt fagmiljø og jevnere aktivitetsnivå, noe som kunne redusere behovet for konsulenter. Ifølge byrådssaken var det urealistisk at alle kostnadene de tidligere foretakene hadde til konsulenter, kunne erstattes av egenrekruttering. Det legges til grunn i byrådssaken at prosjektering fortsatt måtte gjennomføres ved kjøp av konsulentttjenester. Det samme gjaldt prosjektledelse av de største og mest komplekse byggeprosjektene.

Fra Oslobygg gikk i operativ drift 1. september 2021, til 31. desember 2022 hadde Oslobygg konsulentutgifter på om lag 1,2 milliarder kroner. Konsulentttjenestene var i hovedsak knyttet til prosjektering og byggeledelse, men det var også brukt konsulenter til blant annet vedlikehold og IT-tjenester. Administrerende direktør i Oslobygg informerte finansutvalget 12. mai 2022 om at foretaket rekrutterte ansatte for å redusere konsulentbruken, som direktøren mente var for høy.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å gi kontrollutvalget og bystyrets organer informasjon om Oslobyggs bruk av konsulentttjenester og eventuelt bidra til forbedringer på området.

Undersøkelsens problemstilling har vært:

- Benytter Oslobygg konsulentttjenester i tråd med kommunens krav og føringer?

Kommunerevisjonen har besvart problemstillingen gjennom å belyse følgende temaer:

- tiltak som Oslobygg har satt i verk for å redusere konsulentbruken
- om foretaket har oversikt over konsulentene som har oppdrag i foretaket
- hvordan foretaket vurderer behovet for konsulentttjenester
- om foretaket følger opp at de mottatte konsulentttjenestene er i henhold til kontraktene
- om foretaket sikrer kompetanseoverføring ved behov
- om ansatte og konsulenter etterlever kommunens etiske regelverk

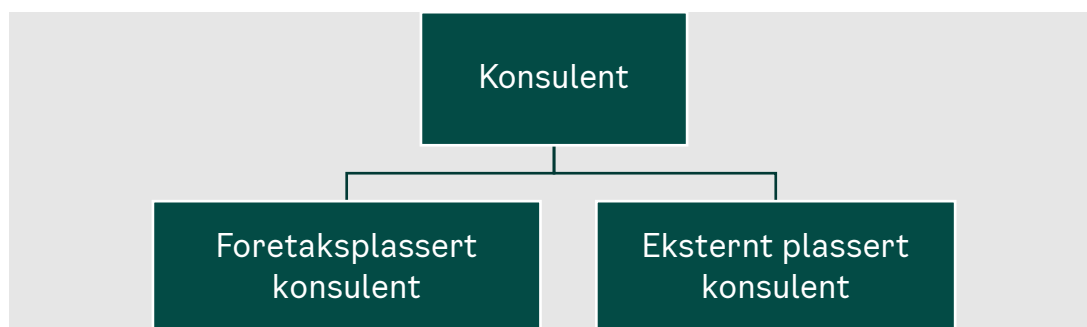
1.3 Avgrensninger

Undersøkellesperioden har vært fra Oslobygg gikk i operativ drift 1. september 2021, til 31. desember 2022.

1.4 Begrepsbruk

Kommunerevisjonen har valgt å legge til grunn en vid fortolkning av konsulentbegrepet for å favne helheten i Oslobyggs rapportering av konsulentbruk. Foretakets rapportering og oversikter over konsulentbruk fremgår av kapittel 4.2.1. I rapporten bruker Kommunerevisjonen *konsulent* som en samlebetegnelse for foretakets innrapporterte konsulentbruk. Betegnelsen er inndelt i henholdsvis *foretaksplassert konsulent* og *eksternt plassert konsulent*, som vist i figur 1.

Figur 1 Rapportens konsulentbegrep



Kilde: Kommunerevisjonen

Foretaksplassert konsulent betegner konsulenter som har sitt arbeidssted i Oslobyggs lokaler og/eller er registrert i foretakets elektroniske systemer. Eksempler på dette kan være prosjektledere, IKT-konsulenter og driftsteknikere. *Eksternt plassert konsulent* betegner konsulenter som utfører oppgaver for Oslobygg, i hovedsak rådgivningstjenester, uten å ha arbeidssted mv. i foretaket. Eksempler på dette kan være arkitekter, tekniske rådgivere og byggeledere. Kommunerevisjonen benytter gjennomgående disse betegnelse i rapporten for å oppnå en entydig begrepsbruk. Begrunnelsen for dette valget er at det ikke har vært en entydig begrepsbruk eller begrepsforståelse i Oslobygg og blant informantene i undersøkelsen.

Tjenester som Oslobygg kjøper eksternt og som ikke inngår i foretakets pålagte eller egne rapportering av konsulentbruk, er ikke omfattet av konsulentbetegnelse i denne rapporten. Dette gjelder for eksempel kjøp av ulike typer av håndverkertjenester, vekttertjenester og liknende. Innleie fra bemanningsbyråer/vikarer omfattes heller ikke.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra blant annet *Oslo kommunes anskaffelsesstrategi* (byrådssak 1104/17), *Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune* (byrådssak 263/15), *Fremtidig organisering av Oslo kommunes eiendomsforetak* (byrådssak 317/19) og *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune* (byrådssak 1189/07).

Vi presenterer kriteriene i starten av kapitlene 4 til 8. I vedlegg 1 beskriver vi kriteriene samlet, viser utledningen og gjør rede for kildene.

1.6 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på gjennomgang av dokumentasjon fra foretaket og intervjuer med ledere på ulike nivåer, konsulenter og tillitsvalgte i Oslobygg, og vi har gjort uttrekk av regnskapstall fra regnskapssystemet Agresso. I tillegg til konsulentbruken i foretaket samlet, har vi også sett på konsulentbruken i divisjon utbygging, divisjon eiendom og IKT-avdelingen i divisjon økonomi og virksomhetsstyring. Utvalget er blant annet gjort med utgangspunkt i omfanget av foretaksplasserte konsulenter i disse divisjonene. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i perioden desember 2022 til mars 2023.

Se vedlegg 2 for mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden.

1.7 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 og 3 er deskriptive kapitler som inneholder henholdsvis bakgrunnsinformasjon om Oslobygg og informasjon om føringer fra Byrådsavdeling for næring og eierskap knyttet til konsulentbruk. I kapittel 4 omtaler vi Oslobyggs oversikter over konsulenter og arbeid med å redusere konsulentbruken. I kapittel 5 beskriver vi foretakets arbeid med behovsvurderinger, kapittel 6 handler om oppfølging av konsulentttjenestene, og kapittel 7 handler om kompetanseoverføring fra konsulenter til ansatte. I kapittel 8 beskriver vi Oslobyggs arbeid for å sikre at ansatte og konsulenter etterlever kommunens etiske regelverk. Kapittel 9 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og i kapittel 10 har vi oppsummert og vurdert vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten fra henholdsvis byråden for næring og eierskap og Oslobygg.

Undersøkelsens revisjonskriterier og grunnlaget for dem er lagt i vedlegg 1, mens vedlegg 2 redegjør nærmere for undersøkelsens metode og fremgangsmåte. De mottatte uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg 3 og 4.

2. Om Oslobygg og foretakets konsulentbruk

I dette kapitlet gir vi en deskriptiv presentasjon av Oslobygg, konsulentbruken i de utvalgte divisjonene i foretaket og omfanget av konsulentbruken i de tidligere eiendomsforetakene.

2.1 Oslobygg KF

2.1.1 Etableringen av foretaket

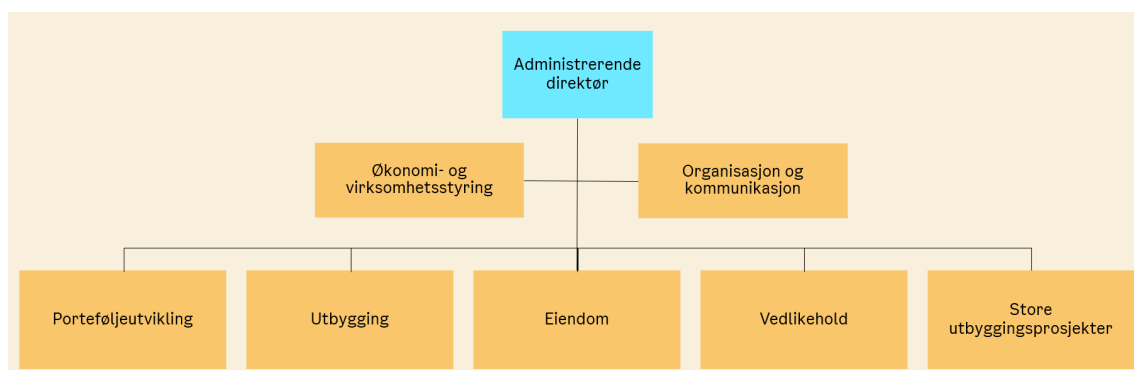
Bystyret vedtok 29. januar 2020 (sak 18) at det skulle opprettes et nytt kommunalt foretak, Oslobygg KF. Oslobygg skulle ha ansvar for sammenslåingen av Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF og utbyggingsvirksomheten i Boligbygg Oslo KF. I møte 16. juni 2021 (sak 168) vedtok bystyret at Oslobygg skulle etableres som operativt eiendomsforetak. Foretaket gikk i operativ drift 1. september 2021. I forbindelse med sammenslåingen hadde Oslobygg flere delprosjekter som blant annet gjaldt samlokalisering, IKT og økonomi.

2.1.2 Foretakets ansvar og oppgaver

Oslobyggs vedtektsfestede formål er å eie, forvalte og bygge formålsbygg for kommunen slik at de er tilrettelagt for og kan leies ut til effektiv tjenesteproduksjon. Ifølge årsberetningen for 2021 viderefører Oslobygg ansvar og oppgaver som hadde blitt ivare tatt av de tidligere foretakene. Foretakets portefølje av formålsbygg består blant annet av barnehager, skoler, sykehjem, brannstasjoner, idrettsanlegg og kulturbygg.

Foretaket består av sju divisjoner: fem fagdivisjoner og to sentrale divisjoner med virksomhetsovergrepene ansvar og oppgaver, som vist i Figur 2.

Figur 2 Organisasjonskart



Kilde: Oslobygg

2.1.3 Utvalgte divisjoner og avdelinger

I undersøkelsen har Kommunerevisjonen sett nærmere på konsulentbruken i divisjonene utbygging og eiendom og i IKT-avdelingen under divisjon økonomi og virksomhetsstyring.

Divisjon utbygging

Divisjonen hadde ansvaret for å gjennomføre byggeprosjekter, herunder rehabilitering og nybygg, fra oppstart av forprosjekt frem til fullført overtakelse fra entreprenør og oppstart av prøvedrift. Divisjonen skulle sikre enhetlig gjennomføring av prosjekter for å

oppnå læring på tvers av tidligere fraksjonerte miljøer. Dette skulle bidra til en ytterligere profesjonalisering og effektivisering av gjennomføringsfasen og dermed reduserte kostnader for kommunen.

Divisjonen kjøpte flere typer konsulentttjenester. Eksterne prosjektledere utførte arbeidsoppgaver som tilsvarte arbeidsoppgavene til ansatte i divisjonen. De eksterne prosjektlederne hadde arbeidsplass i Oslobyggs lokaler og var lagt inn i foretakets elektroniske systemer, som e-postsystem, fagsystemer med videre. Divisjonen kjøpte også en rekke tjenester utført av eksterne som ikke hadde arbeidsplass i foretakets lokaler, som for eksempel byggeledere, arkitekter og ulike former for tekniske rådgivere. Noen av disse representerte Oslobygg utad overfor leverandører, for eksempel byggeledere, mens andre kun leverte tjenester til Oslobygg, for eksempel arkitekter.

Divisjon eiendom

Divisjonen skulle sikre at foretakets kunder fikk ett kontaktpunkt i Oslobygg, og at de ble møtt med spisskompetanse på den typen formålsbygg de leide og brukte. Divisjonen hadde forvaltningsansvaret for bygningsmassen etter overtakelse fra entreprenør. Divisjonen skulle kontinuerlig effektivisere forvaltningen og driften av eiendomsporteføljen.

Hoveddelen av divisjonens konsulenter var driftsteknikere som utførte drift og enklere vedlikehold av bygningsmassen (driftsteknikertjenester og vaktmestertjenester). De eksterne driftsteknikerne utførte de samme oppgavene som ansatte driftsteknikere, og de var innrullert i Oslobyggs elektroniske systemer, det vil si at de var *foretaksplasserte konsulenter* etter begrepsbruken i denne rapporten. Videre kjøpte divisjonen enkelte konsulentttjenester i forbindelse med prosjektgjennomføringer, som prosjektledere og personer med brannteknisk kompetanse. Også disse var innrullert i Oslobyggs systemer og hadde arbeidsplass i foretaket.

IKT-avdelingen i divisjon økonomi og virksomhetsstyring

Divisjonen skulle legge til rette for god styring og kontroll og samtidig være en aktiv bidragsyter i foretakets forretningsmessige og strategiske utvikling. Divisjonen hadde en særskilt rolle i å drive frem og koordinere seriositetsarbeidet i Oslobygg.

IKT-avdelingen hadde ansvaret for at Oslobygg hadde systemer og IT-løsninger som understøttet gode og effektive kjerneprosesser, inkludert ansvar for foretakets informasjons- og teknologiarkitektur og for å drive digitaliseringsagendaen i foretaket.

IKT-avdelingen kjøpte ulike typer konsulentttjenester. Hoveddelen av konsulentene hadde arbeidsplass i Oslobyggs lokaler og var lagt inn i foretakets elektroniske systemer. Avdelingen hadde også en driftsavtale som innebar at eksterne driftet IT-systemene. Hoveddelen av de eksterne som driftet IT-systemene, var ikke plassert i foretaket, og IKT-avdelingen anså dette som kjøp av driftstjenester, ikke som konsulenter. Drift av IT-systemet var ikke rapportert inn som konsulentbruk, med unntak av tre personer som var innrapportert med de foretaksplasserte konsulentene fordi de var lagt inn i Oslobyggs elektroniske systemer.

2.1.4 Konsulentbruk i de tidligere foretakene før sammenslåingen

I Tabell 1 viser vi de tre tidligere foretakenes rapporterte konsulentkostnader i årsberetningene for 2019 og 2020. Som omtalt i kapittel 4.2.1 omfatter ikke rapporteringen i årsberetningene alle konsulenter som er omfattet av denne undersøkelsen, men tallene kan likevel gi et bilde på omfanget av konsulentbruken i de to årene før sammenslåingen.

Tabell 1 Konsulentkostnader rapportert i årsberetningene for tidligere foretak i 2019 og 2020

År	Foretak	Kostnader i millioner kroner
2019	Kultur- og idrettsbygg	240
	Omsorgsbygg	256
	Undervisningsbygg	338
	<i>Totalt</i>	<i>833</i>
2020	Kultur- og idrettsbygg	222
	Omsorgsbygg	262
	Undervisningsbygg	306
	<i>Totalt</i>	<i>790</i>
Totalt 2019 og 2020		1 623

Kilde: Årsrapport for 2019 og 2020 for Kultur- og idrettsbygg, Omsorgsbygg og Undervisningsbygg. Tabellen inkluderer kostnader i foretakenes drifts- og investeringsregnskap hvor konsulentbistand har blitt benyttet i stedet for egenrekruttering.

Tabell 1 viser at de tre foretakene i 2019 og 2020 rapporterte totalt henholdsvis 833 og 790 millioner kroner i konsulentkostnader. Tilsvarende rapportering for Oslobygg i 2022 – året etter sammenslåingen – var 720 millioner kroner. Tall for 2021 er ikke inkludert i tabellen fordi sammenslåingen av foretakene skjedde underveis i dette året. I årsberetningen for 2021 rapporterte Oslobygg om lag 566 millioner kroner i konsulentkostnader, noe som ifølge foretaket også inkluderte konsulentkostnadene til de tidligere foretakene frem til andre tertial 2021.

3. Føringer fra Byrådsavdeling for næring og eierskap

Føringer i etableringsfasen

I dette avsnittet omtaler vi føringer knyttet til konsulentbruk fra byrådsavdelingen til de tre tidligere foretakene i forbindelse med etableringen av Oslobygg. Dette er føringer som ble gitt før undersøkelsesperioden for denne forvaltningsrevisjonen. Byrådets føringer i byrådssak 317/19 i forkant av etableringen av Oslobygg er omtalt i kapittel 1.1.

Informasjon om nyansettelser ble formidlet i en e-post fra Byrådsavdeling for næring og eierskap til de tre tidligere foretakene i november 2020. I e-posten viste byrådsavdelingen til at ansettelser ble begrenset i størst mulig grad, samtidig som det ble gjennomført ansettelser når det var nødvendig for å opprettholde forsvarlig drift. Videre står det at det ikke var forventet at eksisterende foretak byttet ut konsulenter med fast ansatte i perioden frem mot etableringen av Oslobygg. Dette for å i størst mulig grad tilrettelegge for nødvendig fleksibilitet ved vurderingen av kompetanse og kapasitet i det nye foretaket. I tildelingsbrev for 2021 til de tidligere foretakene står det at ansettelser måtte begrenses i størst mulig grad for å sikre fleksibilitet og utviklingspotensialet i etableringen av Oslobygg.

Føringer til Oslobygg og styringsdialogen

I tildelingsbrevet til Oslobygg for 2021 og for 2022 står det at bruk av eksterne konsulentttjenester skulle begrenses. I tildelingsbrevet for 2022 står det videre at «det er ønskelig at foretaket satser på å styrke sine kompetansemiljøer og benytte egne ansatte istedenfor å kjøpe konsulentttjenester, der det kan gi forutsatte gevinster som økonomiske besparelser og/eller kostnadseffektiv oppbygging av egen kompetanse».

I forbindelse med denne undersøkelsen oppga byråden for næring og eierskap at det ble satt tydelige forventninger til gevinstrealisering, blant annet gjennom redusert konsulentbruk og satsning på egne kompetansemiljøer. Ifølge byråden var dette fulgt opp i styringsdialogen ved en rekke anledninger. I protokollen fra ordinært foretaksmøte i april 2022 står det at Oslobygg informerte om gjennomførte ansettelser og strategi for å rekruttere ansatte med bestemt kompetanse. Videre står det at eier ønsket å få en oversikt over planlagt og gjennomført rekruttering i dette segmentet, samt et estimat på hva det kunne innebære av redusert konsulentbruk. I Oslobyggs årsberetning for 2022 var det informasjon om blant annet arbeid med å styrke foretakets kompetanse og kapasitet, og reduksjon i andelen konsulenter. Ifølge byrådsavdelingen hadde den ikke fått en konkret angivelse av hvilke av foretakets rekrutteringer omtalt i årsrapporten som var innenfor de bestemte kompetanseområdene. Det fremgikk av referatet at byrådsavdelingen understrekte betydningen av at de økonomiske gevinstene som Oslobygg oppnår gjennom mer effektiv forvaltning, ble synliggjort. I årsberetningen for 2022 estimerte foretaket at de årlige gevinstene, blant annet gjennom redusert konsulentbruk, ville være 175 millioner kroner i 2026.

Oslobyggs presentasjon fra kontaktmøtet 30. november 2022 inneholdt informasjon om kostnader ved konsulentbruk. I tillegg inngikk forholdet mellom konsulenter og egne ansatte i en punktliste med mulige resultatindikatorer.

4. Tiltak for å begrense konsulentbruken

I dette kapitlet har Kommunerevisjonen sett på omfanget av konsulentbruk og Oslobygggs oversikt over konsulentene som har oppdrag i foretaket. Videre har vi undersøkt om Oslobygg har vurdert og iverksatt tiltak for å begrense konsulentbruken.

4.1 Revisjonskriterier

- Oslobygg skal vurdere og gjennomføre tiltak for å begrense konsulentbruken til det som er nødvendig.
- Oslobygg bør ha oversikt over konsulentene som har oppdrag i foretaket.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Oslobygg samlet

Ifølge årsberetningen for 2021 var det gjort vurderinger i de ulike divisjonene etter oppstart i september 2021 knyttet til nødvendig kapasitet og kompetanse (se omtale av dette for de undersøkte divisjonene i kapittel 4.2.2 til 4.2.4). Som et resultat av vurderingene var det påstartet flere rekrutteringsprosesser. Ifølge årsberetningen la foretaket vekt på å ha kompetanse og kapasitet til å utføre store deler av arbeidet selv, men tilførte konsulenter på spesialområder, for eksempel til planlegging og gjennomføring av midlertidige anlegg og tidligfaseprosjekter. I tillegg ble innleie i noen grad benyttet for å løse oppgaver som krevde spesialkompetanse innenfor IKT, tilstandsvurdering av eiendommer, arkitekter og øvrige fagrådgivere.

I årsberetningen for 2022 sto det at det etter etableringen av Oslobygg hadde blitt klart at for mange oppgaver hadde blitt løst av innleid arbeidskraft i de tidligere foretakene. Videre sto det at eksternt personell i all hovedsak ble brukt til investeringsprosjektene eller vikartjenester.

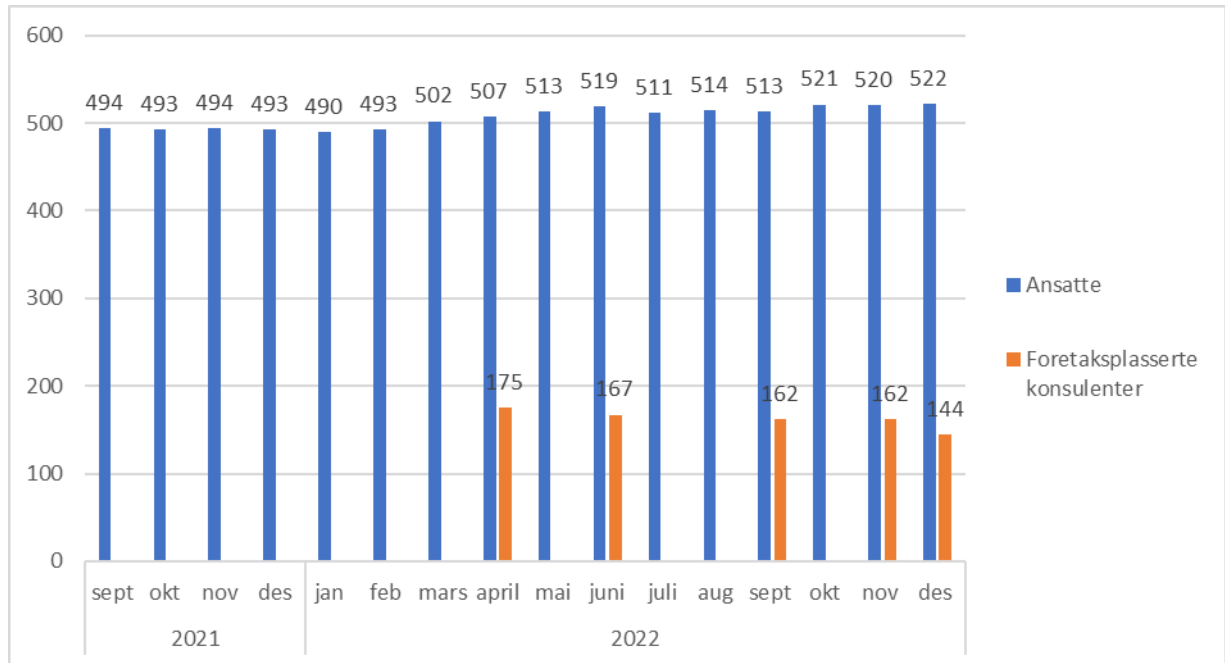
Antall ansatte og oversikt over konsulenter

Det fremgår av årsberetningen for 2021 at det 1. januar 2021 var til sammen 513 fast ansatte i de tre foretakene som skulle slås sammen, i tillegg til at fem ansatte fra Boligbygg ble overført til Oslobygg, totalt 518 ansatte. Ifølge Oslobygg var det 490 ansatte i januar 2022. I årsberetningen viser Oslobygg til at nedgangen i ansatte fra 2021 til 2022 skyldtes at de tidligere foretakene ikke bemannet ledige stillinger med nye ansatte i påvente av sammenslåingen, og at tallet dermed ikke reflekterte det reelle bemanningsbehovet. I desember 2022 var det 522 ansatte i foretaket.

Oslobygg oppga at det ikke var mulig for foretaket å fremskaffe en korrekt oversikt over konsulentbruken i foretaket før april 2022. Det var ifølge foretaket ikke utarbeidet korrekte oversikter over konsulentbruk fra de tidligere foretakene da Oslobygg ble etablert, og det ble igangsatt et arbeid i begynnelsen av 2022 for å få en slik oversikt over foretaksplasserte konsulenter. Oslobygg hadde et skjema for innfasing eller endring av ressurser. Ifølge foretaket var dette en rutine som ble innført i april 2022, og som omfattet ansatte og foretaksplasserte konsulenter. I skjemaet sto det at leder skulle sende inn skjemaet senest fem dager før en ny konsulent startet i Oslobygg. Kommunerevisjonen har sett en oversikt over alle foretaksplasserte konsulenter som hadde oppdrag i foretaket i november 2022. Foretaket hadde ikke en tilsvarende oversikt over de eksternt plasserte konsulentene som foretaket benyttet.

Figur 3 viser utviklingen i antall ansatte og foretaksplasserte konsulenter i undersøkelsesperioden.

Figur 3 Antall ansatte og foretaksplasserte konsulenter i Oslobygg



Note: Oslobygg hadde kun oversikt over foretaksplasserte konsulenter fra april 2022 og hadde hentet ut tall for april, september, november og desember i 2022.

Som vist i Figur 3 hadde foretaket hatt en viss økning i fast ansatte fra det gikk i ordinær drift, til desember 2022. Antallet foretaksplasserte konsulenter var 175 i april 2022 mot 144 i desember 2022, en nedgang på omtrent 18 prosent.

Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring oppga at det var vanskelig å få oversikt over hvor lenge konsulentene hadde hatt oppdrag i tidligere foretak før sammenslåingen.

Foretakets kostnader til konsulentbruk

Oslobyggs kostnader til foretaksplasserte konsulenter fra 1. september 2021 til 31. desember 2022 var om lag 231 millioner kroner¹.

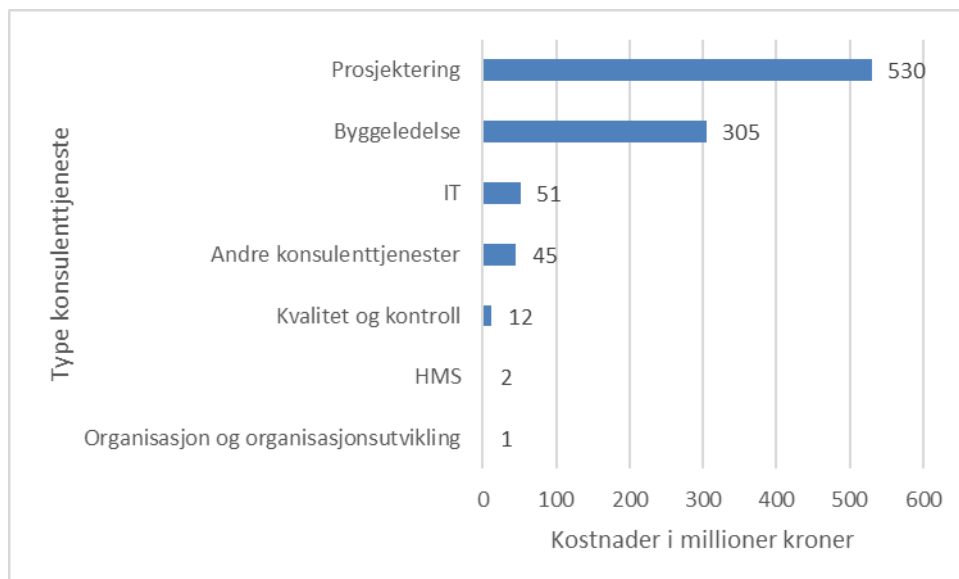
I tillegg rapporterte Oslobygg, i likhet med resten av kommunens virksomheter, på omfanget av konsulentkostnader i årsberetningene. Dette omfattet i hovedsak tjenester utført av eksternt plasserte konsulenter. Arbeid utført av de foretaksplasserte konsulentene omtalt over var med andre ord ikke en del av rapporteringen, men det var enkelte unntak knyttet til blant annet IKT-konsulenter, enkelte av de tekniske forvalterne

¹ Disse kostnadene er hentet fra uttrekk Kommunerevisjonen har gjort fra regnskapssystemet Agresso med utgangspunkt i informasjon fra Oslobygg om hvordan fakturaer fra konsulenter kostnadsføres. Artskontoen 12709 *Annen konsulentbistand* inngikk ifølge Oslobygg i rapporteringen på konsulentkostnader i foretakets årsberetning, i tillegg til at den ble brukt til enkelte foretaksplasserte konsulenter, slik som IKT-konsulenter og tekniske forvaltere. Videre føres foretaksplasserte konsulenter i divisjon utbygging (prosjektledere) i hovedsak på artskonto 02396 *Rådgivningstjenester prosjektledelse mv vedlikehold* som er del av rapporteringen i foretakets årsberetning. Disse artskontoene inngår i kostnadene rapportert i årsberetning mv. og er derfor ikke inkludert her. Tallet inkluderer kostnader i foretakets drifts- og investeringsregnskap.

og prosjektledere i divisjon utbygging. Disse gruppene konsulenter var rapportert både i kostnadsoversikten i årsberetningene og i oversikten over antallet foretaksplasserte konsulenter i Figur 3.

Totalt hadde Oslobygg ifølge årsberetningene kjøpt konsulentttjenester (fra hovedsakelig eksternt plasserte konsulenter) for om lag 947 millioner kroner i undersøkelsesperioden 1. september 2021 til 31. desember 2022. Figur 4 viser hvordan kostnadene til disse konsulentene var fordelt på ulike konsulentttjenester.

Figur 4 Konsulentkostnader fordelt på type konsulentttjeneste, fra 1. september 2021 til 31. desember 2022



Kilde: Oslobyggs årsberetninger for hhv. 2021 og 2022 samt rapport for andre tertial 2021 for Oslobygg, Omsorgsbygg, Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg. Figuren inkluderer kostnader i foretakets drifts- og investeringsregnskap.

Figur 4 viser at byggeledelse og prosjektering var de to største typene konsulentttjenester, med henholdsvis 530 og 305 millioner kroner. Deretter fulgte IT og andre konsulentttjenester med henholdsvis 51 og 45 millioner.

Totalt var konsulentkostnadene i Oslobygg litt i underkant av 1,2 milliarder kroner fra 1. september 2021 til 31. desember 2022. Tabell 2 viser kostnader til hovedsakelig eksternt plasserte konsulenter i tredje tertial 2021 og samme periode i 2022.

Tabell 2 Konsulentkostnader for 3. tertial 2021 og 2022

Periode	Kostnader i millioner kroner
1. september 2021–31. desember 2021	227
1. september 2022–31. desember 2022	327

Kilde: Oslobyggs årsberetninger for hhv. 2021 og 2022 samt rapport for andre tertial 2021 for Oslobygg, Omsorgsbygg, Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg og rapport for andre tertial 2022 for Oslobygg. Tabellen inkluderer kostnader i foretakets drifts- og investeringsregnskap.

Tabell 2 viser at i 3. tertial 2022 var konsulentkostnadene om lag 100 millioner høyere enn i 2021. Ifølge Oslobygg skyldtes økningen to forhold. Om lag 60 millioner kroner skyldtes økt aktivitetsnivå på investerings- og vedlikeholdsprosjekter. Dette ga økt bruk

av konsulentttjenester i stor grad relatert til prosjektering og byggeledelse. Om lag 40 millioner kroner skyldtes regnskapsmessige forhold tilknyttet sammenslåingen i 2021.²

Tabell 3 viser kostnadene til foretaksplasserte konsulenter gjennom undersøkelsesperioden.

Tabell 3 Kostnader til foretaksplasserte konsulenter 3. tertial 2021 og 2022

Periode	Kostnader i millioner kroner
1. september 2021–31. desember 2021	88
1. september 2022–31. desember 2022	68

Kilde: Uttrekk Kommunerevisjonen har gjort fra regnskapssystemet Agresso med utgangspunkt i informasjon fra Oslobygg om hvordan fakturaer fra konsulenter kostnadsføres. Tabellen inkluderer kostnader i foretakets drifts- og investeringsregnskap.

Som vist i Tabell 3 var kostnadene 20 millioner lavere i 3. tertial 2022 enn samme periode i 2021.

Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring forklarte at rapporterte tall på kostnader til konsulentbruk aldri var helt korrekte, for eksempel på grunn av omposteringer ved viderefakturering til leietakere eller feilføringer.

Strategi og overordnede føringer for konsulentbruk

Oslobygg hadde ikke en egen strategi for konsulentbruk, men oppga at det ville bli utarbeidet i løpet av andre kvartal 2023.³ Oslobygg viste til at foretaket internt og eksternt hadde uttrykt at ledelsens strategi var å redusere antallet konsulenter og samtidig styrke egne fagmiljøer. I informasjon til de ansatte fra administrerende direktør i april og mai 2022 fremkom det blant annet at hun hadde en ambisjon om at flere av oppgavene skulle løses av foretakets egne ansatte, men også at foretaket alltid ville ha behov for noe konsulentbruk.

Divisjonsdirektør for økonomi og virksomhetsstyring oppga at det ikke var gitt sentrale føringer i foretaket om hvordan byrådets føring om å redusere konsulentbruk til det som var absolutt nødvendig, skulle forstås eller operasjonaliseres. Foretaket skulle bare bruke konsulenter i spesielle tilfeller, som i tilfeller hvor de ikke klarte å skaffe ansatte eller ved behov for spesifikk kompetanse. Divisjonsdirektøren mente det var vanskelig å trekke en klar grense, og at det i hvert tilfelle måtte gjøres en konkret vurdering. Han viste til at administrerende direktør og han selv var enige om at foretakets bruk av konsulenter skulle reduseres kraftig, og at foretaket skulle ha egne ansatte i stillinger som det var naturlig at Oslobygg utførte i egen regi. Divisjonsdirektøren forklarte at føringen om reduksjon i konsulentbruk ble formidlet nedover i foretaket fra toppledergruppen.

² Ifølge Oslobygg ble de avgivende foretakene pålagt å behandle/bokføre alle fakturaer innen utgangen av 2. tertial 2021, slik at regnskapene kunne avsluttes før oppstart i Oslobygg 1. september 2021. Foretaket forklarte at dette medførte regnskaper som i større grad enn normalt var ajour pr 2. tertial 2021. Dersom tilsvarende anordning hadde blitt fulgt i 2022, ville dette ifølge foretaket utgjort ca. 40 millioner kroner av de økte kostnadene fra 3. kvartal 2021 til 3. kvartal 2022.

³ Oslobygg hadde i årsberetningen for 2021 ved en feil krysset av på at foretaket hadde utarbeidet en strategi for bruk av konsulenter.

Å redusere konsulentbruken til fordel for egne ansatte var omtalt i dokumentene *Strategiplan Oslobygg KF 2022–2026* og *Utkast til gevinstrealiseringsplan Oslobygg*⁴. Oslobygg hadde ikke fastsatt et tak eller måltall på hvor stor andel av arbeidskraften som burde eller kunne dekkes gjennom konsulentbruk i undersøkelsesperioden, men i årsrapporten for 2022 kom det frem at foretakets ambisjon var at andelen innleie (omtalt som foretaksplasserte konsulenter i denne undersøkelsen) på sikt ikke skulle overstige 10 prosent av antallet egenansatte.

En avdelingsleder oppga at fra sammenslåingen og frem til april 2022 hadde foretaket ikke lagt spesiell vekt på omfanget av konsulentbruk. Dette var ifølge avdelingslederen en hektisk periode med etablering av løsninger og rutiner i foretaket. En annen avdelingsleder oppga at hans inntrykk var at fokuset for lederne i Oslobygg hadde vært å sikre at foretaket hadde nødvendig bemanning, og ikke på å redusere konsulentbruken. Divisjonsdirektør for utbygging oppga at det var økt oppmerksomhet i foretaket på å redusere konsulentbruken til fordel for egne ansatte. Divisjonsdirektøren oppga at reduksjonen av konsulentbruk var en strategisk føring som måtte gjennomføres over tid, og at det etter hans oppfatning ikke ville være praktisk mulig for foretaket å kutte den umiddelbart. Divisjonsdirektøren for eiendom oppfattet føringen som at konsulentbruken skulle reduseres, og at foretaket skulle søke å ha fast ansatte der det var behov for det. Samtidig skulle det fortsatt være mulighet for å leie inn personalressurser for å gi fleksibilitet der foretaket hadde behov for det.

De tillitsvalgte opplevde at det var et klart mål i foretaket om at det skulle være færrest mulig konsulenter. De viste til at foretakets strategi inneholdt mål om å styrke foretaket med egne ansatte, men de mente at det fortsatt var behov for å tydeliggjøre planer og mål for foretakets bruk av konsulenter. De tillitsvalgte påpekte at ansettelsesstoppen i forkant av sammenslåingen hadde ført til underbemanning, og at dette behovet ble dekket med personressurser på korttidskontrakter. De tillitsvalgte oppga at de i liten grad var involvert i drøftinger av hvilke stillinger som burde være faste og hvilke som skulle løses ved hjelp av innleie, men at de hadde diskutert bruk av konsulenter med ledelsen i forbindelse med planer for gevinstrealisering.

De tillitsvalgte oppga at bruk av konsulenter ikke hadde vært en egen sak i medbestemmelsesutvalget, men at temaet jevnlig inngikk i andre saker. Kommunerevisjonen har gått gjennom referatene fra medbestemmelsesutvalget i undersøkelsesperioden. I møtet i oktober 2021 informerte administrerende direktør om at administrasjonen ville utarbeide en egen strategi for konsulentbruk i foretaket som skulle legges frem for medbestemmelsesutvalget. I november 2021 omhandlet en sak ressursituasjonen i divisjon eiendom. Ifølge saken hadde divisjonen et kritisk behov for å etterfylle ressurser som følge av at ansatte hadde gått over i nye posisjoner eller sluttet. Foretaket ønsket i utgangspunktet å vente med faste ansettelser til de hadde bedre oversikt over arbeidsoppgavene, men så behov for å gjennomføre ansettelser omgående. Medbestemmelsesutvalget sluttet seg til administrasjonens beslutning om å øke antall ansatte og ba administrasjonen legge frem en oversikt over antall ansatte og foretaksplasserte konsulenter. En slik oversikt fremgikk av en presentasjon til møtet

⁴ I møte 16. desember 2022 (sak 98) vedtok styret i Oslobygg *Oslobyggs strategiplan for 2022-2026, versjon høsten 2022* med justeringer som fremkom i møtet. Daglig leder ble gitt fullmakt til å slutføre dokumentet. I sak 99 vedtok styret utkastet som Oslobyggs *gevinstrealiseringsplan* med de kommentarer som fremkom. Styreleder og daglig leder fikk fullmakt til å slutføre dokumentet.

21. november 2022. I referatet fra møtet i mai 2022 står det at det ble arbeidet med å få en totaloversikt over kostnader per konsulent. Per mars 2023 hadde ikke medbestemmelsesutvalget fått fremlagt oversikter over kostnader per konsulent.

På generelt grunnlag var de tillitsvalgte positive til nedgangen i antallet foretaksplasserte konsulenter i foretaket. Samtidig ble det uttrykt bekymring for at en reduksjon av konsulentbruk på bakgrunn av en politisk føring, uten å ha en god plan for hvordan reduksjonen faktisk skulle gjennomføres, kunne gå utover driften. De tillitsvalgte mente foretaket ikke hadde kartlagt eller definert hvilket nivå på konsulentbruken som ville være «absolutt nødvendig» for foretaket, og at foretaket manglet tilstrekkelig oversikt over konsulentbruken for å kunne gjøre en slik kartlegging. Videre oppga de tillitsvalgte at ledelsen i Oslobygg ikke hadde definert hva som lå i begreper som «innleid» og «konsulent», og at det varierte hvilke konsulenter som ble registrert i HR-systemet. De tillitsvalgte uttrykte at arbeidet med å få oversikt over konsulentbruken i foretaket måtte starte med at ledelsen og de tillitsvalgte kom frem til en felles begrepsforståelse som deretter ble informert om til organisasjonen.

4.2.2 Divisjon utbygging

Foretaket oppga at det i januar 2022 var 26 foretaksplasserte konsulenter i minst 50 prosent stilling i divisjonen. Ifølge en oversikt over foretaksplasserte konsulenter var antallet 19 i november 2022. Ifølge divisjonsdirektøren var det planlagt en ytterligere reduksjon i konsulentbruken. Samtidig viste han til at det alltid ville være et visst behov for innleie i divisjonen, og at kostnadene til konsulenter ville følge produksjonsvolumet som kunne variere med flere milliarder kroner per år. Divisjonsdirektøren oppga at det hadde vært en gjennomgang av alle utbyggingsprosjektene i divisjonen i desember 2021 hvor de hadde sett på hvor det var mulig å avslutte konsulentbruken og erstatte foretaksplasserte konsulenter med egne ansatte. Foretaket hadde ikke dokumentasjon på denne gjennomgangen.

Divisjonsdirektøren og to seksjonsledere pekte på at det var vanskelig å få rekruttert personer med ønsket kompetanse til divisjonen. Den ene seksjonslederen oppga at seksjonen hadde ansatt nye personer på grunn av økt oppdragsmengde, og at han primært ønsket faste ansatte for å sikre kontinuitet i prosjektgjennomføringen.

Divisjonsdirektøren oppga at innleide prosjektledere i divisjonen fulgte hele prosjektet de ledet, som kunne vare i flere år. Divisjonsdirektøren mente at det var bedre å beholde en innleid prosjektleder i en mindre stilling helt til prosjektet var avsluttet, enn å måtte lære opp en ansatt til å ta over slutføringen. Divisjonsdirektøren og en av seksjonslederne pekte på at bytte av prosjektleder underveis i et prosjekt ga risiko for prosjektgjennomføringen. Seksjonslederen oppga at i tilfeller der det var benyttet en innleid prosjektleder og interne ressurser ble tilgjengelige, ble endringer i prosjektledelsen bare gjort hvis det ikke skadet prosjektet.

En seksjonsleder oppga at det hadde vært diskutert i avdelingen om den skulle etablere en egen seksjon til å håndtere veiprosjekter, men at de hadde vurdert behovet som for ustabil til at det ville være hensiktsmessig. Ifølge foretaket hadde det foreløpig valgt å ikke bygge opp egne fagmiljøer innenfor eksempelvis byggeledelse. Vurderingene eller beslutningene var ikke dokumentert. Ifølge divisjonsdirektøren var byggeledere et eksempel på tjenester hvor det var et velfungerende marked hvor flere leverandører konkurrerte på pris.

De foretaksplasserte konsulentene i divisjonen ble registrert og holdt oversikt over på samme måte som foretakets ansatte i samme roller. Foretaket oppga at de enkelte prosjektene hadde oversikt over eksternt plasserte konsulenter i divisjonen og at det var mulig å manuelt samle informasjonen i en total oversikt, men at det foreløpig ikke hadde vært en prioritert oppgave.

4.2.3 Divisjon eiendom

Divisjonsdirektøren oppga at ansettelsesstoppen i de tidligere foretakene i 2021 hadde ført til et stort behov for arbeidskraft for å gjennomføre oppgavene i divisjonen på tidspunktet for sammenslåingen. På bakgrunn av dette behovet hadde divisjonen ifølge divisjonsdirektøren leid inn 13–14 personer til å gjøre arbeidsoppgaver som normalt ville vært løst av egne ansatte, slik som teknisk forvaltning og eiendomsforvaltning. Oslobygg hadde et Excel-dokument som viste behov for rekruttering og innleie i divisjonen.

Et notat fra september 2022 beskrev behov for totalt 17 nye stillingshjemler som tekniske forvaltere, eiendomsforvaltere og seksjonsledere i fem avdelinger i divisjonen. I notatet står det at ved de nye stillingshjemlene var det planlagt at alle innleide ble faset ut. Foretaket oppga ett tilfelle av at en innleid driftstekniker fikk fast stilling i Oslobygg i løpet av sommeren 2022.

Divisjonsdirektøren oppga at de tidligere foretakene hadde hatt ulik tilnærming til driftsteknikertjenester. Hun forklarte at Undervisningsbygg hadde kjøpt 20 prosent av tiden til vaktmestere ansatt ved skolene av Utdanningssetaten, at Kultur- og idrettsbygg hadde kjøpt driftstjenester gjennom en rammeavtale, og at Omsorgsbygg hadde en rammeavtale om driftstjenester som Omsorgsbygg hadde oppfattet som kjøp av tjenester og ikke som kjøp av personressurser eller konsulenttjenester.

Divisjonsdirektøren oppga at det ikke var noen forskjell i innleien av personer gjennom rammeavtalene til henholdsvis Kultur- og idrettsbygg og Omsorgsbygg, selv om de kontraktsmessig kunne være forskjellige. Ifølge divisjonsdirektøren var ordningen med å kjøpe driftsteknikertjenester gjennom Utdanningssetaten blitt videreført i Oslobygg. Divisjonsdirektøren påpekte at det hadde vært vanskelig å få tak i riktig kompetanse i markedet for driftsteknikere fordi Oslobygg hadde behov for mer teknisk kompetanse enn det som lå i rammeavtalene.

I perioden 1. september 2021 til 31. desember 2022 utgjorde foretaksplasserte konsulenter om lag 50 prosent av driftsteknikerne. Divisjonsdirektøren oppga at det var planlagt å ha mellom 80 og 90 prosent fast ansatte driftsteknikere, og at de ønsket å ha 10 til 20 prosent eksterne for å sikre fleksibilitet. Foretaket oppga at det hadde tatt tid å rekruttere driftsteknikere fordi det var krevende å gjøre dette samtidig med etableringen av nye systemer etter sammenslåingen, i tillegg til at kapasiteten i ledelse og rekruttering i perioder hadde vært sterkt presset.

4.2.4 Divisjon økonomi og virksomhetsstyring

Divisjonsdirektøren oppga at et tiltak han hadde iverksatt for å redusere konsulentbruken, var å ikke inngå rammeavtaler for kjøp av IKT-konsulenter og administrative funksjoner, da slike avtaler kunne gjøre at terskelen for å hente inn konsulenter ble lavere. Videre oppga divisjonsdirektøren at han reduserte i konsulentbruk i sin divisjon gjennom budsjettet for 2023, der særlig IKT-avdelingen hadde fått en betydelig reduksjon i midler avsatt til konsulentbruk. Han oppga at

konsulentbruken til dels skulle erstattes med ansettelser, men også gjennom endringer i oppgaveløsningen for IKT-avdelingen (se nedenfor). Det var ifølge foretaket ikke gjennomført en vurdering knyttet til behov for kapasitet og kompetanse (omtalt i avsnitt 4.2.1) i divisjonen.

IKT-konsulenter

Divisjonsdirektøren forklarte at IKT-avdelingen hadde ambisjoner om å være i front på utvikling av IT-løsninger, men at slikt utviklingsarbeid krevde bruk av konsulenter. Som direktør for divisjonen hadde han gitt føringer om at reduksjonen i konsulentbruk skulle løses ved at utviklingsarbeidet måtte nedprioriteres og gjennomføres over lengre tid, og i større grad gjennomføres i samarbeid med Utviklings- og kompetanseetaten knyttet til kommunens fellesløsninger. Divisjonsdirektøren oppga at den høye andelen av konsulenter i IKT-avdelingen hadde gitt utfordringer med å bygge opp et arbeidsmiljø i avdelingen etter sammenslåingen. Etter hans oppfatning tilsa både økonomiske og arbeidsmiljømessige hensyn at man fremover burde gjennomføre prosjektene i IKT-avdelingen med mindre konsulentbruk, men over en lengre tidsperiode.

Divisjonsdirektøren oppga at det kunne komme negative reaksjoner fra andre divisjoner i foretaket som ønsket nye IKT-tjenester, eller som syntes at arbeidet med IKT-systemene gikk for sakte.

Ifølge avdelingslederen for IKT var antallet konsulenter i avdelingen redusert fra om lag 50 i januar 2022 til om lag seks ved utgangen av 2022. Han oppga at reduksjonen var en naturlig prosess, da prosjekter var blitt avsluttet gjennom andre halvår 2022.

Avdelingslederen oppga at fem personer hadde sagt opp i avdelingen i løpet av 2022. Det tilsvarte 25 prosent av de ansatte. Han oppga videre at det ville bli gjennomført rekrutteringsprosesser vinteren 2023 for å erstatte disse, samt at det ville bli rekruttert ytterligere to ansatte. Etter dette ville avdelingen bestå av 22 medarbeidere, i tillegg til avdelingslederen. Avdelingslederen oppga at arbeidsmarkedet innen IKT-sektoren var krevende å rekruttere fra. Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring viste til at det var høy etterspørsel etter IKT-kompetanse, og at dersom Oslobygg ikke klarte å rekruttere nok, måtte foretakets behov dekkes gjennom bruk av konsulenter for å unngå at virksomheten stoppet opp.

De tillitsvalgte oppga at planen for hvordan reduksjonen i konsulenter i IKT-avdelingen skulle gjennomføres, for eksempel gjennom å begrense oppgavene avdelingen skulle gjennomføre, ikke var forankret hos de tillitsvalgte. De oppga at reduksjonen i konsulentbruk, kombinert med rekrutteringsutfordringer, førte til at de ansatte i IKT-avdelingen hadde for stor arbeidsbelastning.

Divisjonsdirektøren oppga at foretaket hadde blitt enige med Utviklings- og kompetanseetaten om at Oslobygg piloterte en skyløsning for enklere tilgang til kommunens systemer. Ifølge divisjonsdirektøren hadde Oslobygg i all hovedsak dekket kostnadene for utvikling av løsningen, mens Utviklings- og kompetanseetaten hadde dekket lønnskostnadene for egne ansatte. Divisjonsdirektøren viste til at prosjektet hadde medført betydelige konsulentkostnader for foretaket, men at merverdien ved at løsningen kom til nytte både for foretaket og kommunen som helhet måtte hensyntas ved en vurdering av investeringen. Ifølge Oslobygg var prosjektet besluttet av styret, og foretaket viste til styresak 28/2021. Styresak 28/2021 var en orientering til styret om status for arbeidet med etablering av Oslobygg. I saksfremlegget ble det vist til at styret

hadde gitt sin tilslutning til at Oslobygg skulle ta i bruk kommunens fellesløsning for basis IKT (Oslofelles) levert av Utviklings- og kompetanseetaten. Prosjektkostnader, herunder konsulentbruk, og kostnadsfordeling mellom foretaket og etaten var ikke nevnt i styresaken.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslobyggs virksomhet tilsier et behov for å kjøpe konsulentttjenester av et visst omfang. Videre kan sammenslåingen og ansettelsesstoppen i forkant av denne ha økt foretakets behov for konsulenter i en periode.

Oslobygg hadde ikke operasjonalisert hva byrådets føring om at konsulentbruk skulle begrenses til det som er «nødvendig», betydde. Manglende operasjonalisering og strategi for hvordan reduksjonen i konsulentbruk skulle gjennomføres gir risiko for at foretaket ikke reduserer konsulentbruken i tilstrekkelig grad, eller at reduksjonen skjer på en måte som kan svekke utførelsen av foretakets oppgaver.

Foretaket hadde iverksatt tiltak for å begrense bruken av foretaksplasserte konsulenter, slik som å rekruttere ansatte og å redusere oppgaver i IKT-avdelingen. I noen av divisjonene var behovet for konsulentbruk vurdert, men vurderingene var i liten grad dokumentert. Kommunerevisjonen merker seg at antallet ansatte hadde økt siden foretaket gikk i operativ drift, mens antallet foretaksplasserte konsulenter var redusert, og at det var en ambisjon om ytterligere reduksjon. Samtidig er omfanget av foretaksplasserte konsulenter etter Kommunerevisjonens vurdering fremdeles høyt, da det ved utgangen av undersøkelsesperioden var 144 foretaksplasserte konsulenter og 522 ansatte.

Det var en svakhet at Oslobygg i liten grad hadde vurdert eller gjennomført tiltak for å begrense bruken av eksternt plasserte konsulenter, selv om disse utgjorde en stor del av Oslobyggs konsulentkostnader.

Oslobygg hadde ikke et system som kunne gi en oversikt over de eksternt plasserte konsulentene med oppdrag for foretaket, og fra sammenslåingen og frem til april 2022 hadde foretaket heller ikke oversikt over de foretaksplasserte konsulentene. Manglende oversikt kan vanskeliggjøre foretakets arbeid med å redusere konsulentbruken.

5. Behovsvurderinger

I denne delen av undersøkelsen har Kommunerevisjonen sett på om Oslobygg før kjøp av konsulentttjenester har vurdert hvordan foretakets behov best kan dekkes. Kommunerevisjonen har også sett på om behovsvurderingene er dokumentert.

5.1 Revisjonskriterier

- Oslobygg skal før hver anskaffelse av konsulentttjenester vurdere hvordan behovet best kan dekkes, herunder om foretaket er tjent med å dekke behovet på andre måter enn ved innleie av konsulenter.
- Oslobygg bør dokumentere vurderingene.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Oslobygg samlet

Avdelingslederen for juridisk og anskaffelser oppga at behovsvurderinger skulle dokumenteres i en kontraktsstrategi som skulle godkjennes av avdelingsleder og divisjonsdirektør. Ifølge avdelingslederen ble det utarbeidet en kontraktsstrategi ved etablering av rammeavtaler. Kommunerevisjonen har sett en kontraktsstrategi fra mars 2022 for anskaffelse av en rammeavtale for ENØK-kartlegging, energimerking og tilhørende rådgivertjenester. Under overskriften «Behovet for anskaffelsen» fremgår det at foretaket hadde behov for å få tilført slik kompetanse, men det fremgår ikke om det er vurdert om behovet helt eller delvis kan dekkes på andre måter enn ved kjøp av konsulentttjenester.

I Oslobyggs *Prosedyre for gjennomføring av minikonkurranser* kom det frem at avdeling for juridiske tjenester og anskaffelser skulle innkalle den som hadde behovet for anskaffelsen, til et avklarende møte eller avklare på e-post eller mobil. Videre var det et felt i prosedyren hvor man skulle fylle inn informasjon om behovet for varen eller tjenesten. Prosedyren gjaldt ikke ved anskaffelser som ble gjennomført utenfor rammeavtaler eller ved direkte avrop på rammeavtaler.

Ifølge Oslobygg skulle øvrige anskaffelser, inkludert direkte avrop på rammeavtaler, godkjennes via foretakets fullmaktsstruktur. Ifølge foretakets fullmaktsmatrise var administrerende direktør den eneste i foretaket som hadde fullmakt til å inngå rammeavtaler. Alle ledernivåer hadde fullmakt til å foreta avrop på rammeavtaler og anskaffelser utenfor rammeavtaler innenfor avgrensede beløp. Videre hadde prosjektledere og -ansvarlige fullmakt til å foreta anskaffelser innenfor avgrensede beløp.

Det var ifølge Oslobygg ikke etablert en kvalitetssikring som påså at den som hadde behovet for konsulent, dokumenterte vurderingen av dette behovet før anskaffelsen ble gjennomført.

I Oslobyggs tildelingsbrev for 2022 sto det at det var ønskelig at foretaket så langt som mulig benyttet kompetanse fra andre kommunale virksomheter fremfor å benytte konsulenter. Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring oppga at det ikke var vanlig i foretaket å benytte ressurser fra andre kommunale virksomheter. Han mente

dette var vanskelig å gjennomføre i praksis fordi hver virksomhet optimaliserer egen drift, slik at det i realiteten ikke var ledige ressurser å avse til andre virksomheter.

5.2.2 Divisjon utbygging

Divisjonsdirektøren og de to seksjonslederne oppga at behov for kapasitet og kompetanse var årsakene til bruk av eksterne prosjektledere. Divisjonsdirektøren viste til veipålegg fra Plan- og bygningsetaten som et eksempel på prosjekt hvor det var behov for kompetanse utenfor foretakets kjerneoppgaver. Også den ene seksjonslederen viste til at seksjonen leide inn prosjektledere, som foretaksplasserte konsulenter, til veipålegg. Bakgrunnen var at disse ble gjennomført som mindre prosjekter som ikke var like egnede for interne prosjektledere, og som i tillegg krevde spesifikk kompetanse. Den andre hovedtypen foretaksplasserte konsulenter denne seksjonen benyttet, gjaldt prosjektledere til paviljonger, som er midlertidige, ferdigproduserte skolebygg. Han oppga at disse bestillingene ofte kom på kort varsel, og at de interne prosjektlederne som regel var bundet opp i store utbyggingsprosjekter over lang tid. De interne prosjektlederne kunne gjøre mindre prosjekter som paviljonger når de hadde kapasitet, men ved manglende kapasitet måtte de leie inn prosjektledere.

Divisjonsdirektøren oppga at utbyggingsprosjektene ble større og mer kompliserte, noe som ga behov for innleie. Videre oppga divisjonsdirektøren at det vanligvis var seksjonsledere eller prosjektledere som meldte behov for en konsulent.

Divisjonsdirektøren var ikke selv involvert i behovsvurderingene. Seksjonslederne oppga at de var involvert i alle anskaffelser av eksterne prosjektledere. Dersom en prosjektleder for eksempel hadde behov for å anskaffe en byggeleder, involverte de seksjonslederen. Begge seksjonslederne oppga å ha vært i dialog med avdeling juridisk og anskaffelser, som ba om begrunnelser for behovet for anskaffelse av konsulenter.

En seksjonsleder oppga at han ved kortere fravær av fast ansatte forsøkte å løse behovene internt, for eksempel ved at han selv bidro som prosjektleder. Ved lengre fravær benyttet han innleie. Han oppga at vikariater ikke fungerte, i og med at arbeidet i seksjonen gjaldt langvarige prosjekter, og at skifte av prosjektledelse var svært risikofyllt.

De to seksjonslederne oppga at de tok opp behov for bemanning internt, blant annet gjennom månedlige bemanningsmøter hvor seksjonsledere og avdelingsledere deltok. Det ble ikke skrevet referater fra disse møtene. Seksjonslederne oppga at de diskuterte prosjekter, ledig kapasitet og behov for kapasitet i møtene. Dersom det ikke var mulig å løse bemanningsbehovet internt i foretaket, måtte seksjonslederne hente inn ekstern arbeidskraft.

Kommunerevisjonen har undersøkt dokumentasjonen av behovsvurderinger for en av divisjonens foretaksplasserte konsulenter. Kommunerevisjonen har sett eksempler på at seksjonslederen undersøkte om det var tilgjengelige ressurser i andre seksjoner og avdelinger i divisjonen før konsulenten ble anskaffet. Videre har Kommunerevisjonen sett eksempel på at behovet for utvidelse av konsulentens oppdrag ble vurdert i forkant av utvidelsen.

5.2.3 Divisjon eiendom

Divisjonsdirektøren oppga at det måtte gjøres egne vurderinger av behovet for kompetanse og kapasitet for å avgjøre om det skulle leies inn eksterne til å jobbe med

divisjonens prosjekter. Videre viste divisjonsdirektøren til to prosjekter der divisjonen hadde benyttet foretaksplasserte konsulenter. Begrunnelsene var henholdsvis at det var vanskelig å rekruttere bestemt kompetanse, og at det manglet ressurser internt. Kommunerevisjonen har sett dokumentasjon som underbygger sistnevnte.

Som omtalt i kapittel 4, oppga divisjonsdirektøren at innleien av 13–14 personer til divisjonen skyldtes behov for arbeidskraft på grunn av ansettelsesstoppen i de tidligere foretakene. Kommunerevisjonen har sett en behovsmelding for innleie av eiendomsforvaltere og teknisk forvalter i avdeling skole i divisjon eiendom som administrerende direktør godkjente. Det fremgår av behovsmeldingen at avdelingen har hatt konsulenter som skulle avslutte sitt oppdrag, og at det var behov for fortsatt innleie for å sikre kapasitet frem til disse var erstattet med egne ansatte. Videre skulle en ekstra person leies inn for å bistå avdelingslederen mens en seksjonsleder var i permisjon. I tillegg skulle en person som hadde sagt opp, erstattes med konsulent dersom stillingen ikke ble besatt i en pågående rekrutteringsprosess.

5.2.4 Divisjon økonomi og virksomhetsstyring

Avdeling for IKT

Avdelingslederen oppga at han opplevde at avdelingen var underbemannet ved oppstarten av Oslobygg. Divisjonsdirektøren og avdelingslederen oppga at IKT-avdelingen hadde benyttet konsulenter for å sikre nødvendig kapasitet og kompetanse for å gjennomføre avdelingens prosjekter. De forklarte at de tre tidligere foretakene hadde hatt ulike IKT-systemer, og at de måtte etablere en felles plattform for alle de ansatte. Divisjonsdirektøren oppga at hverken Utviklings- og kompetanseetaten eller de tre tidligere foretakene hadde nødvendig kapasitet.

Avdelingslederen oppga at han brukte egne ansatte i sentrale posisjoner der det var mulig, samtidig som han måtte holde igjen noen ressurser til egen drift. I fire prosjektforslag/mandater for prosjekter i IKT-avdelingen som Kommunerevisjonen har gått gjennom, fremkommer organisering med hvilke eksterne konsulenter som er planlagt. Det fremgikk imidlertid ikke vurderinger av behovene for disse konsulenttjenestene eller hvorvidt oppgavene helt eller delvis kunne løses på andre måter. Oslobygg oppga at det ikke ble laget skriftlig vurdering av behovet. Divisjonsdirektøren oppga imidlertid at han hadde faste møter med avdelingslederen der han ba om begrunnelser for behovet for kjøp av konsulenttjenester.

I april 2022 signerte Oslobygg en avtale som gjaldt kjøp av prosjektledertjenester utført av en konsulent. Avdelingslederen for IKT hadde vært i kontakt med avdeling juridisk og anskaffelser i forkant av avtaleinngåelsen og fikk skriftlig aksept for å gjennomføre det som en direkte anskaffelse uten kunngjøring. Behovet for anskaffelsen var begrunnet i protokollen som avdelingslederen for IKT hadde fylt ut og sendt til avdeling for juridisk og anskaffelser. I protokollen var anskaffelsens anslåtte verdi oppgitt til 1 250 000 kroner. Av den signerte kontrakten fremgikk det at avtalen løp fra 1. juli 2022 til 23. desember 2022, maksimalt 850 timer. I tillegg kunne avtalen forlenges på samme vilkår med inntil seks måneder. Den avtalte timeprisen var 1 500 kroner per time, ekskl. mva. Totalverdien på det avtalte kjøpet var 2 550 000 kroner ekskl. mva. (1 700 timer x 1 500 kroner per time). Ifølge foretaket var det en feil at adgangen til forlengelse ble tatt inn i kontrakten, og kontrakten ble ikke forlenget.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen merker seg at behov for kompetanse og kapasitet var oppgitt som begrunnelser for anskaffelsene av foretaksplasserte konsulenter i de undersøkte divisjonene. Oslobygg hadde etablert rutiner som tilsa at behovsvurderinger skulle gjennomføres og dokumenteres før konsulentanskaffelser. Det var en svakhet at foretaket ikke hadde rutiner som sikret at vurderingene ble dokumentert, herunder om alternativer til konsulentanskaffelser hadde blitt vurdert. I tilfeller hvor dokumentasjon ikke forelå, er det vanskelig å vite hva som eventuelt ble vurdert. Det kan også gi utfordringer for læring og evaluering i etterkant. Dersom tilstrekkelige behovsvurderinger ikke blir gjennomført, gir det risiko for at foretaket anskaffer konsulenttjenester selv om behovet helt eller delvis kunne vært løst uten bruk av konsulent.

Undersøkelsen har avdekket at Oslobygg hadde foretatt en ulovlig direkteanskaffelse uten kunngjøring. Vi stiller derfor spørsmål om foretakets rutine for kvalitetssikring av enkeltanskaffelser utenfor rammeavtaler var tilstrekkelig.

6. Oppfølging av konsulenttjenestene

I dette kapitlet ser vi på Oslobyggs oppfølging av konsulenttjenester, herunder hvordan foretaket jobber for å sikre at konsulentene utfører oppgavene som er avtalt til avtalt pris, og at omfanget av konsulenttjenestene ikke overskrider rammene i avtalen. For divisjon utbygging har vi i hovedsak sett på oppfølgingen av kjøp av prosjektledertjenester, mens vi i divisjon eiendom i hovedsak har sett på oppfølgingen av kjøp av driftsteknikertjenester.

6.1 Revisjonskriterier

- Oslobygg skal følge opp at de mottatte konsulenttjenestene er i henhold til kontrakt. Det gjelder blant annet å sikre at konsulenten utfører de oppgavene som er avtalt, og å sikre at omfanget ikke overskrider rammene i avtalen.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Oslobygg samlet

Oslobygg oppga at det ikke var laget rutiner for oppfølging av kontraktspart. Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring oppga at det gjennomgående var for lite kontroll med oppfølgingen av konsulenter etter etableringen av det nye foretaket. Foretaket etablerte en innkjøpsavdeling med to ansatte høsten 2022, som ifølge avdelingslederen skulle bemannes opp i 2023. Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring viste til at innkjøpsavdelingen ville ha kontraktsoppfølging som en av sine oppgaver, og at det også ville bli utarbeidet et nytt regime for fakturabehandling. Videre oppga han at foretaket ønsket å finne mekanismer for å kunne kontrollere fakturaer uten at ressursbruken ble for høy. Divisjonsdirektøren forklarte at de håpet å kunne starte opp arbeidet med nye løsninger i løpet av 2023. Avdelingslederen for innkjøp oppga å ha startet arbeidet med å utforme prosessbeskrivelse med tilhørende rutiner for innkjøp.

Konsulenter ble ifølge Oslobygg i all hovedsak anskaffet gjennom foretakets egne rammeavtaler og Utviklings- og kompetanseetatens samkjøpsavtaler (oppfølging av samkjøpsavtaler er omtalt i kapittel 6.2.4). Foretaket oppga at det ikke hadde en samlet oversikt over alle avtalene konsulentene ble anskaffet gjennom, og at å utarbeide en slik oversikt ville være arbeidskrevende. Avdelingslederen for juridisk og anskaffelser oppga at Oslobygg hadde god oversikt over de ulike rammeavtalene og forbruket på dem da foretaket gikk i drift. Avdelingslederen for innkjøp oppga derimot at foretaket hadde liten oversikt over hvilke avtaler som gjaldt for foretaket. Ifølge avdelingslederen for innkjøp var mange av avtalene inngått av de tidligere foretakene, som ifølge avdelingslederen medførte at de bare var tilgjengelige gjennom arkivsystemet, i tillegg til at det manglet en god nok oversikt for når avtalene gikk ut. Ifølge avdelingslederen for juridisk og anskaffelser holdt foretaket oversikt over forbruket på rammeavtalene ved at det ble påført et nummer på fakturaene som synliggjorde hvilken rammeavtale fakturaen gjaldt. Foretaket oppga at det per i dag ikke hadde kontroller eller systemer som på en enkel måte ga en oversikt over blant annet forbruk på og varighet av rammeavtaler.

Kommunerevisjonen gikk gjennom interne kontrollrutiner i Oslobygg som del av regnskapsrevisjonen for 2022. Kommunerevisjonen undersøkte blant annet om foretaksplasserte konsulenter hadde deltatt i behandlingen av leverandørfakturaer fra

eget selskap. Kommunerevisjonen påpekte i brev til Oslobygg i januar 2023 at konsulentene i all hovedsak ikke hadde deltatt i behandlingen, men det ble påvist enkelte unntak. Det var tre innleide som til sammen hadde godkjent seks fakturaer fra sine respektive selskap. I de aktuelle tilfellene hadde det vært godkjenning i ytterligere ledd ved at fakturaene også var godkjent av den budsjettansvarlige. Kommunerevisjonen pekte på at det imidlertid var forskjellige kontroller som lå til grunn, og at når konsulenter behandlet fakturaer fra eget selskap økte det risikoen for at fakturaene ikke hadde vært gjenstand for tilstrekkelig kontroll.

Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring viste til at oppfølging av kvalitet i konsulentarbeidet var en gjennomgående problemstilling ved all konsulentbruk. Han forklarte at det i konsulentkontrakter var stor grad av tillit mellom partene, og at det var vanskelig å kontrollere kvaliteten fordi konsulentenes oppgaver kunne være spesialiserte eller fragmenterte. Ifølge divisjonsdirektøren var det enklere å følge opp feil eller mangler i faktureringen, slik som timeantall og timepris, fordi manglene kunne dokumenteres.

Avdelingslederen for innkjøp uttrykte at det var en relativt høy terskel i foretaket for å melde kontraktsavvik, og ønsket å innføre ordninger som ville gjøre det lettere å melde kontraktsavvik til innkjøpsavdelingen.

6.2.2 Divisjon utbygging

Divisjonsdirektøren oppga at oppdragene til eksternt plasserte konsulenter som byggeledere og andre rådgivere var fastsatt gjennom avropene i minikonkurranser. Divisjonsdirektøren forklarte at disse ble fulgt opp gjennom evalueringer, kontraktsforvaltning og månedlig rapportering i prosjektene. Informanter oppga at det vanligvis var prosjektleder som var ansvarlig for kontraktsoppfølgingen av disse eksternt plasserte konsulentene. Foretaket oppga at det var prosjektlederen som kontrollerte og signerte timelistene fra eksternt plasserte konsulenter og fulgte opp at fakturaene var i henhold til kontrakten og faktisk bistand.

Den ene seksjonslederen oppga at oppgavene til de foretaksplasserte prosjektlederne var beskrevet i ytelsesbeskrivelsene som var en del av avropet på rammeavtalen. Kommunerevisjonen har sett ytelsesbeskrivelsen som lå til grunn for anskaffelsen av en prosjektleder. I ytelsesbeskrivelsen var det gitt en overordnet beskrivelse av prosjektet og hvilke arbeidsoppgaver prosjektlederen vil ha, slik som å etablere prosjektorganisasjon for tildelte prosjekter, budsjettansvar og styring av økonomi, fremdrift og kvalitet og fortløpende rapporteringer. Seksjonslederen oppga at han og konsulenten gikk gjennom arbeidet mer i detalj etter at konsulenten var anskaffet. Etter seksjonslederens oppfatning ga ytelsesbeskrivelsen et godt grunnlag for å følge opp arbeidet konsulenten gjorde.

Foretaksplasserte prosjektledere ble i all hovedsak fulgt opp på samme måte som ansatte prosjektledere. Oppfølgingen ble ifølge Oslobygg utført av seksjonsledere og avdelingsledere. Den ene seksjonslederen viste til at det var mye kontraktsoppfølging gjennom prosjektoppfølgingen. Det ble gjort ulike former for prosjektoppfølging, slik som samtaler, møter, månedsrapportering og befaring. Angående fakturering oppga seksjonslederne at de foretaksplasserte prosjektlederne førte timelister som seksjonslederne godkjente. Kommunerevisjonen har sett et eksempel på e-postutveksling hvor den ene seksjonslederen oppgir at timene for måneden godkjennes, og at e-posten

skulle vedlegges faktura. I en annen e-postutveksling gjør en ansatt i Oslobygg seksjonslederen oppmerksom på at de har mottatt faktura fra konsultentselskapet, men at denne mangler dokumentasjon. Seksjonslederen fulgte opp dette med konsulenten per e-post. Ifølge seksjonslederen inneholdt fakturaene informasjon om summen av timeforbruk på kontrakten og gjenstående timer. Kommunerevisjonens stikkprøvekontroll av enkelte fakturaer fra desember 2022 viste det samme.

6.2.3 Divisjon eiendom

Oslobygg oppga at kontrakter for kjøp av driftsteknikertjenester var inngått i de tidligere foretakene, og at Oslobygg hadde videreført disse uten nye bestillinger. Ifølge foretaket ble oppdragenes omfang, og i noen grad karakter, stadig endret gjennom hele kontraktperioden. Endringene var basert på kommunikasjon, i all hovedsak muntlig, mellom Oslobygg og leverandør og hadde ifølge foretaket ikke karakter av bestilling. Foretaket oppga å ha strammet inn på endringspraksisen for å sikre at mest mulig av kommunikasjonen med leverandørene gikk gjennom ledelsen i seksjon driftstjenester.

Foretaket oppga at omfang og tidsbruk på driftstjenester ble bestemt av årshjulet på eiendommene, og at foretaket betalte for medgått tid. Foretaket oppga at kontrollen med leveranser fra driftsteknikerne ble ivarettatt av tekniske forvaltere som utførte mottakskontroll og konterte fakturaer, før seksjonslederen for driftstjenester godkjente fakturaer. En konsulent oppga at vedkommende samarbeidet med teknisk forvalter. Videre oppga divisjonsdirektøren at foretaksplasserte konsulenter som gjorde oppgaver som også ansatte utførte, ble fulgt opp på samme måte som ansatte og deltok blant annet i de samme møtene. Konsulenten bekreftet dette.

Foretaksplasserte konsulenter som jobbet på prosjekter, deltok ifølge divisjonsdirektøren i mindre grad på fellesaktiviteter.

6.2.4 Divisjon økonomi og virksomhetsstyring

Divisjonsdirektøren og avdelingslederen for IKT oppga at ansatte og konsulenter ble fulgt opp på samme måte i foretaket. Avdelingslederen mente at porteføljestyringen i avdelingen hadde vært viktig i oppfølgingen av konsulentkontrakter. Han oppga at dette ble gjort gjennom ukentlige møter for hvert prosjekt og ukentlige møter for porteføljen samlet. Kommunerevisjonen har sett fire statusrapporter som beskriver fremdrift, planlagte aktiviteter og risikobilde. Videre oppga avdelingslederen samarbeid mellom ansatte og konsulenter, samt sluttrapporter, som oppfølgingstiltak. Avdelingslederen oppga at han selv og ekstern porteføljestyrer hadde fulgt opp fremdriften per prosjekt og for porteføljen samlet i samarbeid med ekstern økonomikontroller. Han oppga at økonomikontrolleren hadde ansvar for å sikre korrekte regnskap og budsjetter for alle pågående og planlagte prosjekter, samt utarbeide prognoser. Avdelingslederen oppga at fakturakontroll ble gjennomført av en person som jobbet på prosjektet nær konsulenten som fakturaen gjaldt og en intern godkjenner, i tillegg til at avdelingslederen selv godkjente.

Avdelingslederen oppga at prosjektene i avdelingen i hovedsak hadde blitt gjennomført av 10–12 av avdelingens ansatte, i tillegg til konsulentene. Antallet konsulenter i IKT-avdelingen var ifølge avdelingslederen på sitt høyeste i januar 2022. Da var det om lag 50 konsulenter som hadde oppdrag i avdelingen. Mange av disse jobbet fulltid i avdelingen, men ikke alle. På samme tid var det 20 ansatte. Avdelingslederen oppga at

det hadde vært krevende å bygge et nytt team, da avdelingen besto av ansatte fra tre foretak og en overvekt av konsulenter.

Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring hadde i 2022 bestilt en kontroll fra seksjon styringssystemer (andrelinjekontroll) av hvorvidt en leverandør av konsulenttjenester i IKT-avdelingen hadde fakturert og dokumentert i henhold til gjeldende avtaler. Divisjonsdirektøren oppga at bakgrunnen for bestillingen var at han var usikker på om avdelingen klarte å gjennomføre nødvendig kontroll gitt arbeidsmengden avdelingen hadde og den høye andelen konsulenter. Formålet var å få verifisert eller avkreftet disse mistankene. Han beskrev at andrelinjekontrollen bekreftet at det var for lite kontroll med gjennomføringen av konsulentoppdragene og av dokumentasjonen.

Rapporten fra andrelinjekontrollen fra desember 2022 beskrev forhold som kontrollteamet mente kunne indikere at foretaket ikke hadde tilstrekkelig kontroll på hva som ble fakturert fra leverandøren. Det gjaldt blant annet at fakturaene fra leverandør til Utviklings- og kompetanseetaten ble viderefakturert til Oslobygg uten vedlagt dokumentasjon, og avdeling for IKT i Oslobygg hadde ikke kontrollert disse fakturaene. I perioden januar til juni 2022 hadde leverandøren fakturert Oslobygg for konsulentbistand for om lag 9,5 millioner kroner ekskl. mva. via Utviklings- og kompetanseetaten. Videre fremgikk det av rapporten at det syntes som om foretaket i enkelte tilfeller var avhengig av at leverandøren eller ekstern økonomikontroller bekreftet fakturaenes riktighet. Kontrollteamet ga anbefalinger knyttet til blant annet fakturakontroll.

Rapporten fra andrelinjekontrollen la til grunn at foretaket ikke skulle dekke overtidsmat, som sto i motsetning til det som fremgikk av avdelingens rutine *Instruks fakturering IKT-tjenester*. Videre trakk kontrollteamet frem en korrespondanse mellom foretaket og leverandøren knyttet til hvilken avtale som skulle benyttes for avrop på en konsulent, og stilte spørsmål ved om leverandøren kunne påvirke enkelte anskaffelser i for stor grad.

Et resultat av andrelinjekontrollen var ifølge divisjonsdirektøren at Oslobygg hadde krevd tilbakebetaling fra leverandøren, for eksempel for møtemat som ikke lå inne i avtalene. Divisjonsdirektøren viste til at beløpene var beskjedne i den store sammenhengen, men at det var viktig å markere overfor leverandøren at denne faktureringen ikke var i tråd med avtalen.

Til funn i rapporten knyttet til uklarheter i fakturaoppfølging mellom Utviklings- og kompetanseetaten og Oslobygg viste divisjonsdirektøren til at Utviklings- og kompetanseetaten var ansvarlig for samkjøpsavtalene, og at oppfølgingen av avtalen gikk gjennom etaten uten at den hadde forhold til oppgaven som faktisk ble utført. Divisjonsdirektøren viste til at det tidligere var misforståelser og uklarheter mellom etaten og foretaket om hvem som skulle stå for oppfølgingen, og hvordan. Ifølge Oslobygg var det dialog mellom foretaket og Utviklings- og kompetanseetaten for å finne bedre løsninger for tilgang til dokumentasjon.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslobygg hadde ikke utarbeidet en rutine for oppfølging av konsulentkontrakter. Det var flere svakheter ved foretakets oppfølging av kontraktene. Foretaket hadde ikke systemer som på en enkel måte ga en samlet oversikt over eller mulighet for kontroll av inngåtte avtaler om konsulentttjenester. Dette gir risiko for en rekke følgefeil, for eksempel at det foretas ulovlige anskaffelser fordi en rammeavtale er overskredet, eller at foretaket ikke får benyttet opsjoner for forlengelse av en avtale fordi fristene oversittes. Kommunerevisjonen merker seg i tillegg at Oslobygg ikke hadde oversikt over hvor lenge den enkelte konsulent hadde hatt oppdrag for foretaket.

Videre var det svakheter i fakturaoppfølgingen ved at konsulenter i noen tilfeller hadde deltatt i behandlingen av fakturaer fra egen arbeidsgiver eller bisto Oslobygg med å kvalitetssikre fakturaers riktighet. I tillegg var det uklarheter i fakturaoppfølgingen mellom Oslobygg og Utviklings- og kompetanseetaten av konsulenter som ble anskaffet gjennom kommunens samkjøpsavtaler. Uklarhetene førte til at Oslobygg i liten grad hadde kontrollert disse fakturaene. Samlet gir dette risiko for at feil eller mangler i fakturagrunnlaget ikke blir oppdaget, og for overfakturering.

De leverte konsulentttjenestene ble fulgt opp i de undersøkte divisjonene, for eksempel gjennom møter og rapporteringer. Kommunerevisjonen setter imidlertid spørsmålstegn ved praksisen med stadige, muntlige endringer av oppdrag i en av divisjonene, og ved at det i en avdeling i en annen divisjon over en tidsperiode var stor overvekt av konsulenter sammenliknet med ansatte. Slik praksis kan vanskeliggjøre kontraktsoppfølgingen og gi risiko for brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

Kommunerevisjonen merker seg at Oslobygg fra 2022 hadde igangsatt tiltak som kunne bedre foretakets kontraktsoppfølging ved å etablere en egen innkjøpsavdeling, og at foretaket oppga at det ville bli igangsatt arbeid med ytterligere kontraktsoppfølgingstiltak i løpet av 2023.

7. Kompetanseoverføring

Kommunerevisjonen har i denne delen sett på om Oslobygg har vurdert behovet for kompetanseoverføring fra konsulenter til ansatte i foretaket, og om foretaket har iverksatt tiltak for å sikre kompetanseoverføring der det er hensiktsmessig.

7.1 Revisjonskriterier

- Oslobygg bør vurdere behovet for kompetanseoverføring fra konsulenter til foretaket og der det er hensiktsmessig, iverksette tiltak for å sikre kompetanseoverføring, både løpende og ved avslutning av konsulentoppdraget.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Oslobygg samlet

Kompetanseoverføring var ikke omtalt i Oslobyggs rammeavtaler for konsulentttjenester eller i foretakets mal for rammeavtaler datert 25. oktober 2022. Foretaket hadde ikke nedskrevne rutiner som omtalte kompetanseoverføring fra konsulenter til ansatte, men viste til at elementer av kompetanseoverføring var innebygget i mange av foretakets prosesser. Eksempler var sluttrapporter ved prosjektgjennomføring der erfaringer var et eget element, og prosjektorganisering der ansatte arbeidet sammen med mer faglig erfarne konsulenter. Kommunerevisjonen har sett eksempler på sluttrapporter fra to av divisjonene i foretaket som inneholder informasjon om erfaringer eller erfaringsdeling (nærmere omtalt i 7.2.3 og 7.2.4).

Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring viste til at Oslobygg var en bestillerorganisasjon som kjøpte de fleste av driftstjenestene foretaket hadde behov for. For disse tjenestene var det ifølge divisjonsdirektøren ikke behov for kompetanseoverføring, i og med at foretaket ikke hadde ansatte som utførte tjenestene. Avdelingslederen for juridisk og anskaffelser opplevde ikke fraværet av rutiner for kompetanseoverføring som et problem. Samtidig påpekte han at sårbarheten ville være større dersom andelen konsulenter var høy innenfor et felt, som på IKT-feltet, og at det i slike tilfeller kunne skje at konsulenter gikk ut av foretaket uten kompetanseoverføring til ansatte.

7.2.2 Divisjon utbygging

Oslobygg oppga at foretaksplasserte prosjektledere i divisjon utbygging fulgte etablerte prosesser for prosjektgjennomføring som inkluderte erfaringsdeling. Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring oppga at erfaringsoverføring mellom konsulenter og ansatte i divisjon utbygging gjaldt hvert prosjekt som helhet, mer enn overføring av kompetanse mellom enkeltpersoner.

Kompetanseoverføring fra foretaksplasserte prosjektledere til ansatte foregikk i hovedsak gjennom samarbeid på prosjekter. Ved behov ble konsulentene benyttet til å gi opplæring til mindre erfarne ansatte gjennom slikt prosjektsamarbeid. En av seksjonslederne oppga at kompetanseoverføring mellom ansatte og konsulenter foregikk daglig ved at de satt ved siden av hverandre, og påpekte at kompetanseoverføringen gikk begge veier. Den andre seksjonslederen forklarte at alle prosjektledere i seksjonen skulle jobbe fra Oslobyggs lokaler minst én fast dag i uken, der hensikten var å møtes og utveksle erfaringer samt oppdatere om status på prosjektene. Konsulenten oppga at det var kontinuerlig erfarings- og kompetanseutveksling i seksjonen konsulenten var

tilknyttet, uavhengig av om man var konsulent eller ansatt i foretaket. Videre oppga konsulenten at det var praksis for å spørre hverandre dersom man hadde utfordringer i et prosjekt. Kommunerevisjonen har sett dokumentasjon på at foretaksplasserte konsulenter deltok på diverse møter med mulighet for erfaringsutveksling, både i foretaket og i tilknytning til de konkrete prosjektene.

Det var ikke etablert ordninger i divisjonen for kompetanseoverføring mellom eksternt plasserte konsulenter og ansatte.

7.2.3 Divisjon eiendom

Divisjonsdirektøren for eiendom forklarte at det var en etablert praksis for kompetanseoverføring mellom driftsteknikere i forbindelse med oppdragsavslutning. Ifølge divisjonsdirektøren og en konsulent deltok den nye som skulle overta porteføljen, på befaringer av byggene sammen med den som hadde hatt porteføljen, og det ble gitt informasjon om oppgaver og spesielle utfordringer med byggene. Oslobygg hadde ingen dokumentasjon for denne formen for kompetanseoverføring og opplæring, og heller ikke for kompetanseoverføring fra andre grupper av konsulenter som tekniske forvaltere og eiendomsforvaltere.

Divisjonsdirektøren oppga at prosjekter i divisjonen var organisert med en blanding av konsulenter og ansatte, slik at organiseringen skulle bidra til kompetanseoverføring. Divisjonsdirektøren viste til at det ville være naturlig å gjennomføre evalueringer av prosjektene både underveis og ved avslutning, men divisjonen hadde foreløpig bare gjennomført ett prosjekt. Kommunerevisjonen har sett sluttrapporten fra prosjektet som inneholder et kapittel om erfaringer, men ingen informasjon om erfaringsutveksling eller kompetanseoverføring fra konsulenter. Prosjektet var hovedsakelig utført av ansatte i foretaket, mens konsulentbruken utgjorde to avgrensede faglige vurderinger.

7.2.4 Divisjon økonomi og virksomhetsstyring

Avdeling for IKT

Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring oppga at det var lite kompetanseoverføring mellom konsulenter og ansatte i IKT-avdelingen fordi konsulentene i hovedsak hadde spesialisert kompetanse som var vanskelig å overføre. Oversikten over foretaksplasserte konsulenter tilknyttet Oslobygg fra januar til november 2022 viste at 47 av IKT-konsulentene var oppført som ressurstype *spesialkompetanse*, fire som *virksomhetskompetanse* og tre som *oppdragstaker*.

Lederen for IKT-avdelingen oppga at avdelingens ansatte ble prioritert til de viktigste oppgavene i avdelingen, mens konsulentene skulle bidra med støtte. Ifølge avdelingslederen ble kompetanseoverføring mellom ansatte og konsulenter ivarettatt ved at de jobbet sammen i prosjektene, og gjennom sluttrapportering og prosjektdokumentasjon. En konsulent oppga å ha bidratt med kompetanseheving- og overføring innenfor blant annet prosjektledelse og porteføljestyling til ansatte i IKT-avdelingen.

Konsulenten oppga at det for IKT-prosjektene var etablert en obligatorisk prosess for sluttrapport som inkluderte en overleveringsprosess. Ifølge konsulenten innebar overleveringsprosessen en formell overlevering av alle styringsdokumentene i prosjektet til den som skulle overta ansvaret i Oslobygg. Avdelingslederen viste til at det ved ferdigstillelse av prosjekter ble vurdert om det var nødvendig med opplæring og

innføring til dem som arbeidet i IKT-avdelingen. Sluttrapporter fra IKT-prosjekter gjennomført i undersøkelsesperioden omtalte temaer som blant annet opplæring, erfaringsutveksling og dokumentasjon. Rapportene inkluderte oppfølgings- og læringspunkter der også forholdet til eksterne konsulenter var omtalt. Konsulenten påpekte at det var en iboende risiko ved ordningen dersom mottakeren ikke hadde samme kompetanse som avgiveren, og kommenterte at risikoen var til stede i Oslobygg på grunn av ulikheter i størrelsen mellom foretakets IKT-avdeling og konsulenthusene. Avdelingslederen påpekte at det var en viss risiko for at reduksjonen i antallet konsulenter i avdelingen hadde gått for raskt, og at den overleverte dokumentasjonen ikke var kvalitetssikret godt nok.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det var etablert praksis som kunne bidra til kompetanseoverføring mellom foretaksplasserte konsulenter og ansatte i foretaket, blant annet gjennom prosjektsamarbeid og sluttdokumentasjon fra prosjekter. Oslobygg hadde imidlertid ikke avklart eller vurdert på hvilke områder kompetanseoverføring var viktig for å kunne bygge opp kompetanse i foretaket for å kunne redusere fremtidig konsulentbruk.

Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved at det ikke var iverksatt tiltak for å overføre kompetanse fra eksternt plasserte konsulenter til ansatte. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid forklaringen om at mange av disse konsulentene utførte oppgaver som foretakets egne ansatte ikke utførte.

Flere av oppgavene som foretaksplasserte konsulenter utførte for Oslobygg ble også utført av foretakets ansatte, noe som innebærer at foretaket hadde grunnlag for å vurdere om det var behov for kompetanseoverføring. Foretaket hadde imidlertid ikke egne rutiner for å vurdere behovet for kompetanseoverføring. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved at kompetanseoverføring ikke var omtalt i foretakets rammeavtaler for konsulenttjenester.

Manglende tiltak for kompetanseoverføring kan gi risiko for at foretaket går glipp av nødvendig kunnskap og erfaringer fra konsulenter som har hatt oppdrag i foretaket. Det kan redusere nytten av kjøpte konsulenttjenester og gi risiko for at foretaket senere må benytte konsulenter på områder der det selv kunne ha bygget opp egen kompetanse.

8. Etisk regelverk

Kommunerevisjonen har i denne delen av undersøkelsen sett på hvordan Oslobygg fulgte opp kommunens etiske regler som er mest aktuelle for forholdet mellom kommunalt ansatte og konsulenter. I den sammenhengen har vi undersøkt om foretaket har gjort de etiske reglene kjent for ansatte og konsulenter, og hvorvidt det er gjennomført opplæring i reglene. Videre har vi sett på habilitetsvurderinger og behandling av mulige interessekonflikter, og tilnærming til gaver og andre fordeler for ansatte og konsulenter.

8.1 Revisjonskriterier

- Oslobygg skal sikre at ansatte og konsulenter etterlever kommunens etiske regelverk.

8.2 Faktabeskrivelse

8.2.1 Gjennomgang av etisk regelverk

Oslobygg oppga at rutine for gjennomgang av kommunens etiske regler var nedfelt i prosedyredokumentet *Onboarding i Oslobygg KF*, og at det ikke var utarbeidet rutiner for ivaretagelse av regelverket utover dette. Formålet med prosedyren var ifølge foretaket å gi målrettet introduksjon, opplæring og oppfølging av både ansatte og innplasserte konsulenter. Prosedyren for onboarding anbefalte at etiske regler inngikk i opplæringsplanen for nyansatte i løpet av de to første ukene i foretaket, men det var ikke et krav. Det fremgikk ikke av prosedyren om reglene måtte gjennomgås på et senere tidspunkt om det ikke ble gjort i løpet av de første to ukene. Det fremgikk heller ikke hvorvidt ansatte og konsulenter skulle signere på det etiske regelverket. Informantene oppga at ansatte signerte på regelverket, men de oppga ulik praksis knyttet til om konsulenter signerte. Foretaket oppga at det ikke var en rutine for at konsulenter skulle signere det etiske regelverket.

Oslobygg hadde hatt kommunens etiske regler som tema på foretakets ledersamling i oktober 2021, der divisjonsdirektører, avdelingsledere og seksjonsledere deltok. Det fremgikk av presentasjonen fra samlingen at ledere hadde ansvaret for at de ansatte signerte på å ha lest og forstått kommunens etiske regler. Foretaket hadde avholdt opplæring i etikk for alle ansatte i mai og juni 2022 med dilemmatrening basert på funnene i rapporten fra ekstern internrevisor (omtalt i kapittel 8.2.2). Seminaret var obligatorisk. Ifølge seminar evalueringen hadde 64 prosent av de ansatte deltatt på seminaret. Presentasjonene fra disse samlingene ga ingen informasjon om de etiske reglenes anvendelse på konsulentoppdrag eller om foretakets håndtering av etiske spørsmål knyttet til foretakets konsulenter.

Det varierte om konsulenter deltok på etikksamlinger i regi av foretaket. I divisjon eiendom og i divisjon utbygging oppga divisjonsdirektørene at konsulentene deltok. I avdeling for IKT var det ifølge avdelingslederen vurdert om konsulentene skulle delta, men det ble valgt bort av praktiske og økonomiske hensyn på grunn av den store andelen konsulenter i avdelingen.

Informanter i foretaket oppga at praksis var at den nærmeste lederen skulle følge opp det etiske regelverket med ansatte og foretaksplasserte konsulenter. Det fremgikk av presentasjonen fra ledersamlingen i oktober 2021 at lederne hadde ansvar for å

gjennomgå det etiske regelverket med sine medarbeidere årlig, men foretaket hadde ingen skriftlig rutine for hvordan gjennomgangen skulle gjøres. To seksjonsledere i divisjon utbygging oppga at det etiske regelverket ble gjennomgått som del av de årlige medarbeidersamtalene med ansatte, men ifølge foretaket var dette ingen fastsatt rutine i foretaket. To av de tre konsulentene Kommunerevisjonen har intervjuet, oppga at de kjente kommunens etiske regelverk gjennom arbeidet sitt for foretaket.

Foretaket viste til at etiske regler kunne fremgå av konkrete kontraktsdokumenter. Det var ingen punkter knyttet til kommunens etiske regelverk i Oslobyggs mal for rammeavtaler datert 25. oktober 2022. Oslobygg hadde som en overgangsordning videreført rammeavtaler fra tidligere foretak, og Kommunerevisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av 34 av de 87 rammeavtaledokumentene oversendt fra foretaket. Kontrollen viste at foretakets kontraktsformularer for kjøp av rådgivningstjenester som prosjektledelse, arkitekttjenester og byggeledelse utarbeidet i regi av de tidligere foretakene Omsorgsbygg og Undervisningsbygg, inneholdt krav om at konsulentene pliktet å sette seg inn i og etterleve kommunens etiske regelverk.⁵ Oslobygg hadde ingen dokumentasjon på hvordan kontraktsforpliktelsene knyttet til det etiske regelverket ble fulgt opp av foretaket, men viste til den generelle kontraktsoppfølgingen (omtalt i kapittel 6). Øvrige rammeavtaledokumenter som ble undersøkt, inneholdt ikke informasjon om kommunens etiske regler. Foretaket oppga at Oslomodellen ikke gjaldt for kjøp av konsulenttjenester.

8.2.2 Interessekonflikter og gaver

Foretaket hadde et tillitsbasert system der ansatte og konsulenter skulle melde fra til nærmeste leder om mulige habilitets- eller interessekonflikter. Foretaket oppga at rutiner for å registrere verv, eierinteresser eller andre forhold som kunne gi interessekonflikter, samt rutiner for å registrere mottak av gaver eller andre fordeler, var en del av gjennomgangen av etiske retningslinjer i onboarding. Dette fremgikk ikke av prosedyren for onboarding. Ifølge divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring benyttet foretaket et system innenfor kommunens HMS-modul til å registrere verv, eierinteresser mv. Dette systemet krevde manuell registrering, som for konsulentenes del innebar at de selv måtte påse at informasjonen var registrert og oppdatert. Ifølge divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring var foretaket i prosess med å ta i bruk et mer automatisert habilitetsregister levert av en ekstern aktør. Registeret skulle samle og sjekke informasjon om eierinteresser og roller fra åpne offentlige registre, i tillegg til at ansatte og foretaksplasserte konsulenter med økonomiske fullmakter skulle supplere med egne opplysninger.

Dokumentet *Veiledning til habilitetsvurdering* hadde som formål å beskrive fremgangsmåten til habilitetsvurderinger og innholdet i habilitetsreglene. I henhold til dokumentet skulle ansatte og foretaksplasserte konsulenter vurdere habiliteten konkret for hver ny sak. Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring oppga imidlertid at foretaket ikke stilte krav om at konsulenter gjennomførte habilitetsvurderinger før utførelse av oppdrag i foretaket. Foretaket hadde utarbeidet en sjekkliste for habilitetsvurdering, sist oppdatert i desember 2022. Sjekklisten skulle fylles ut hvis det var tvil om habiliteten, eller hvis det var av særlig betydning å dokumentere habilitetsvurderingen. En av konsulentene oppga å ha fylt ut habilitetsskjema ved flere anledninger. Flere av informantene oppga at det var nærmeste leder som fulgte opp

⁵ I tillegg inneholdt de Oslo kommunes seriøsitetskrav, kjent som Oslomodellen.

mulige interessekonflikter. Avdelingslederen for juridisk og anskaffelser oppga at hans avdeling kunne gi anbefalinger til ledere som hadde behov for bistand ved habilitetsvurderinger. Ifølge *Veiledning til habilitetsvurdering* skulle utfylt sjekkliste for habilitetsvurdering danne grunnlaget for nærmeste leders eller juridisk avdelings vurdering av habilitetsspørsmål.

I april 2022 gjennomførte Oslobyggs eksterne internrevisor en revisjon knyttet til korrupsjon og misligheter. Ifølge rapporten hadde Oslobygg høy iboende risiko knyttet til blant annet korrupsjon, interessekonflikter, overfakturering og hvitvasking gitt foretakets størrelse og type av aktiviteter. Internrevisjonen observerte at fokus på disse forholdene var til stede fra ledelsen og styret, men noe uformelt og lite synlig for de ansatte. Videre observerte internrevisjonen blant annet at kravene til opplæring innen etikk og integritet fremsto som tvetydige og uklare i organisasjonen, at foretaket ikke hadde et register over konsulenters eller deres nærstående eierinteresser, roller og verv, og at det ikke var digitale systemer som sikret effektiv og sporbar behandling av mulige interessekonflikter. Internrevisjonens stikkprøvekontroll av habilitet i anskaffelser avdekket ingen habilitetskonflikter i de fem anskaffelsene som ble undersøkt. Stikkprøvekontrollen av fullstendigheten i Oslobyggs registre knyttet til åtte ansattes eierinteresser, roller og verv viste flere mangler, blant annet at flere i utvalget hadde eierinteresser som ikke var registrert.

Kommunerevisjonen fant gjennom søk i kommunens HMS-modul at en del ansatte i Oslobygg hadde registrert verv i portalen, og at vervene var blitt godkjent av nærmeste leder. Ingen av personene i toppledergruppen hadde registrert verv eller eierinteresser i modulen. Kommunerevisjonen undersøkte om ledere hadde verv og eierinteresser som fremgikk av offentlige registre, uten å være registrert i modulen, og fant at 9 av 32 avdelingsledere og seksjonsledere hadde verv eller eierinteresser som ikke var registrert. Dette gjaldt også noen verv og eierinteresser i bransjer som foretaket opererte i.

I mai 2022 registrerte toppledergruppen sine verv og eierinteresser i et eget skjema. Dette skjemaet inneholdt også registrering for nærstående. Utfylte skjema ble arkivert i arkiv- og saksbehandlingssystemet WebSak+. I den forbindelse ble foretaket oppmerksom på at en av divisjonsdirektørene hadde eierinteresser i bygg-, anleggs- og eiendomsbransjen som medførte at det kunne reises tvil om vedkommendes habilitet i utøvelsen av sin stilling. Ifølge foretaket ble det deretter høsten 2022 gjennomført to uavhengige juridiske vurderinger av divisjonsdirektørens habilitet. De juridiske konklusjonene var ifølge foretaket i overensstemmelse med hverandre, og basert på dette konkluderte ledelsen i Oslobygg med at divisjonsdirektøren ikke ville kunne fylle funksjonen uten betydelig vanskeligheter i det daglige arbeidet. Divisjonsdirektøren gikk ut av stillingen med virkning fra 1. mars 2023.

Foretaket hadde ingen ordninger for registrering av gaver eller andre fordeler. Det var heller ikke fastsatt en beløpsgrense for verdien av gaver som ansatte kunne motta. Informantene var samstemte om at gaver ikke kunne mottas med mindre de var av lav økonomisk verdi. Flere informanter opplyste at det var en etablert praksis at foretaket dekket kostnadene ved de ansattes deltakelse på faglige arrangementer, herunder arrangementer som inkluderte bevertning. En av konsulentene oppga at Oslobygg

kontrollerte bevertningsutgifter nøye. Konsulenten opplevde en frykt i foretaket for å generere fakturaer for mat og drikke.

Ifølge *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune – utfyllende kommentarer* kan gaver og andre ytelser fra leverandør lett oppfattes slik at de er ment å påvirke mottakeren, men at unntak kan gjøres for reklamemateriell eller annet av ubetydelig verdi. Oslobygg's eksterne internrevisor hadde i april 2022 anbefalt Oslobygg å implementere et register for mottatte gaver og gjestfrihet, selv om internrevisjonens data tilsa at omfanget var marginalt. Internrevisors begrunnelse var at det var god praksis å ha et sted for registrering av slik informasjon. Divisjonsdirektøren for økonomi og virksomhetsstyring anså en slik ordning som unødvendig fordi det ikke skulle mottas gaver som kunne føres inn i registeret.

8.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslobygg hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til å sikre at ansatte etterlevde kommunens etiske regelverk, blant annet ved opplæring i de etiske reglene ved ansettelse, seminarer om etisk regelverk, internrevisjonens gjennomgang og gjennomgang av regelverket under medarbeidersamtaler.

Foretaket hadde noen tiltak som kunne bidra til å sikre at konsulenter etterlevde kommunens etiske regelverk, blant annet avtaleklausuler i noen av rammeavtalene for kjøp av konsulenttjenester. Flere konsulentrammeavtaler hadde imidlertid ikke henvisning til kommunens etiske regelverk. Det var ikke tilfredsstillende at Oslobygg ikke hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til at samtlige av konsulentene i foretaket forpliktet seg til å etterleve kommunens etiske regelverk. Kommunerevisjonen setter spørsmålsteget ved at foretakets nye mal for rammeavtale ikke inkluderte kommunens etiske regler. Manglende etterlevelse av kommunens etiske regler gir risiko for at kommunen påføres økonomiske og omdømmemessige tap.

Foretaket hadde et tillitsbasert system for habilitetsvurderinger. Kommunerevisjonen merker seg at det ikke var en felles oppfatning av om konsulenter skulle gjennomføre habilitetsvurderinger før oppdrag i foretaket. Foretaket hadde ikke systemer som sikret effektiv registrering av mulige interessekonflikter. Samlet gir dette risiko for at mulige interessekonflikter ikke blir oppdaget og fulgt opp. Denne risikoen ser ut til å ha slått til ved at flere avdelings- og seksjonsledere i foretaket hadde verv eller eierinteresser som ikke var registrert av foretaket, og der en divisjonsdirektør på grunn av slike bindinger ikke lenger kunne stå i sin stilling. Kommunerevisjonen merker seg at Oslobygg var i prosess med å etablere et mer automatisert system for å registrere roller, verv og liknende.

Oslobygg hadde ikke fastsatt en beløpsgrense for verdien av gaver og fordeler som kunne mottas, og hadde heller ikke etablert en ordning for registrering av gaver og fordeler. Samlet gir dette risiko for at det utvikles forskjellige praksiser i foretaket for hva som anses som gaver og fordeler, og for oppfølging av sakene.

Kommunerevisjonen registrerer at Oslobygg legger til grunn at Oslomodellen ikke gjelder for kjøp av konsulenttjenester. Byrådssak 1057/17 gjelder standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av blant annet tjenester, herunder

konsulentttjenester. Kommunerevisjonen setter derfor spørsmålstegn ved Oslobyggs fortolkning av at Oslomodellen ikke gjelder for konsulentttjenester.

9. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Oslobygg KFs konsulentbruk er i tråd med kommunens krav og føringer. Kommunerevisjonen har besvart problemstillingen gjennom å belyse følgende temaer: tiltak for å redusere konsulentbruken, behovsvurderinger i forkant av konsulentanskaffelser, oppfølging av konsulentttjenester og kompetanseoverføring fra konsulenter til ansatte. I tillegg har Kommunerevisjonen sett på hvordan foretaket sikrer at ansatte og konsulenter etterlever kommunens etiske regelverk.

9.1 Konklusjoner

9.1.1 Samlet konklusjon

Undersøkelsen viser at Oslobyggs konsulentbruk på flere områder i liten grad var i tråd med kommunens krav og føringer. Svakheterne gjaldt særlig foretakets arbeid med å begrense konsulentbruken og oppfølging av konsulentttjenestene. Oslobygg hadde heller ikke systemer som sikret effektiv registrering av mulige interessekonflikter. Foretaket hadde praksis som på enkelte områder kunne bidra til at konsulentbruken var i tråd med kommunens krav og føringer. Videre hadde foretaket igangsatt eller planlagt flere tiltak som kunne bidra til forbedring.

9.1.2 Tiltak for å begrense konsulentbruken

Oslobyggs virksomhet tilsier et behov for å kjøpe konsulentttjenester av et visst omfang. Foretaket hadde imidlertid ikke operasjonalisert hva byrådets føring om at konsulentbruk skulle begrenses til det som er «nødvendig» betydde. I kombinasjon med manglende strategi for hvordan reduksjonen i konsulentbruk skulle gjennomføres, gir det risiko for at foretaket ikke reduserer konsulentbruken i tilstrekkelig grad eller at reduksjonen skjer på en måte som kan svekke utførelsen av foretakets oppgaver.

Det var en svakhet at Oslobygg i liten grad hadde vurdert eller gjennomført tiltak for å begrense bruken av *eksternt plasserte* konsulenter. Disse utgjorde en stor del av Oslobyggs konsulentkostnader. Foretaket hadde iverksatt tiltak for å begrense bruken av *foretaksplasserte* konsulenter. Antallet *foretaksplasserte* konsulenter var redusert siden foretaket gikk i operativ drift, men det var fremdeles høyt da det ved utgangen av 2022 var 144 foretaksplasserte konsulenter og 522 ansatte.

9.1.3 Behovsvurderinger

Oslobygg hadde etablert rutiner som kunne bidra til at behovsvurderinger ble gjennomført og dokumentert før konsulentanskaffelser. Det var en svakhet at foretaket ikke hadde rutiner som sikret at vurderingene ble dokumentert, herunder om alternativer til konsulentanskaffelser hadde blitt vurdert. I tilfeller hvor dokumentasjon ikke forelå, er det vanskelig å vite hva som eventuelt ble vurdert. Det kan også gi utfordringer for læring og evaluering i etterkant. Dersom tilstrekkelige vurderinger ikke blir gjennomført, gir det risiko for at foretaket anskaffer konsulentttjenester selv om behovet kunne vært løst helt eller delvis uten bruk av konsulent.

9.1.4 Oppfølging av konsulentttjenester

Oslobygg hadde ikke utarbeidet en rutine for oppfølging av konsulentkontrakter, og det var flere svakheter ved foretakets oppfølging av kontrakter. Foretaket hadde ikke systemer som på en enkel måte ga en samlet oversikt over eller mulighet for kontroll av

inngåtte avtaler om konsulenttjenester. Dette gir risiko for blant annet at det foretas ulovlige anskaffelser fordi en rammeavtale er overskredet.

Det var svakheter i fakturaoppfølgingen ved at konsulenter i noen tilfeller hadde deltatt i behandlingen av fakturaer fra egen arbeidsgiver. I tillegg var det uklarheter i fakturaoppfølgingen mellom Oslobygg og Utviklings- og kompetanseetaten av konsulenter som ble anskaffet gjennom kommunens samkjøpsavtaler. Uklarhetene førte til at Oslobygg i liten grad hadde kontrollert disse fakturaene.

Kommunerevisjonen merker seg at Oslobygg fra 2022 hadde igangsatt tiltak som kunne bedre foretakets kontraktsoppfølging, og at foretaket oppga at det ville igangsette ytterligere arbeid i løpet av 2023.

9.1.5 Kompetanseoverføring

Det var etablert praksis som kunne bidra til kompetanseoverføring mellom *foretaksplasserte* konsulenter og ansatte i foretaket. Oslobygg hadde imidlertid ikke avklart eller vurdert på hvilke områder kompetanseoverføring var viktig for å kunne bygge opp kompetanse i foretaket for å kunne redusere fremtidig konsulentbruk.

Flere av oppgavene som *foretaksplasserte* konsulenter utførte for Oslobygg ble også utført av foretakets ansatte, noe som innebærer at foretaket hadde grunnlag for å vurdere om det var behov for kompetanseoverføring. Foretaket hadde imidlertid ikke egne rutiner for å vurdere behovet for kompetanseoverføring. Manglende tiltak for kompetanseoverføring kan gi risiko for at foretaket går glipp av nødvendig kunnskap og erfaringer fra konsulenter som har hatt oppdrag i foretaket.

9.1.6 Etisk regelverk

Oslobygg hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til å sikre at ansatte etterlevde kommunens etiske regelverk. Det var imidlertid ikke tilfredsstillende at Oslobygg ikke hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til at samtlige av konsulentene i foretaket forpliktet seg til å etterleve kommunens etiske regelverk. Manglende etterlevelse av kommunens etiske regler gir risiko for at kommunen påføres økonomiske og omdømmemessige tap.

Foretaket hadde et tillitsbasert system for habilitetsvurderinger. Kommunerevisjonen merker seg at det ikke var en felles oppfatning av om konsulenter skulle gjennomføre habilitetsvurderinger før oppdrag i foretaket. Foretaket hadde ikke systemer som sikret effektiv registrering av mulige interessekonflikter, og flere avdelings- og seksjonsledere hadde verv eller eierinteresser som ikke var registrert av foretaket. Samlet gir dette risiko for at mulige interessekonflikter ikke blir oppdaget og fulgt opp. Oslobygg var for øvrig i prosess med å etablere et mer automatisert system for å registrere roller, verv og liknende.

9.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Oslobygg å

- vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å redusere foretakets konsulentbruk, herunder operasjonalisering eller avklaring av hva som er nødvendig konsulentbruk for foretaket
- iverksette tiltak som kan bidra til at behovet blir tilstrekkelig vurdert og dokumentert i forkant av en konsulentanskaffelse

- sikre bedre oppfølging av konsulentkontrakter
- iverksette tiltak for å sikre tilstrekkelig fakturakontroll, herunder avklare ansvar for fakturaoppfølgingen når foretaket benytter kommunens samkjøpsavtaler
- iverksette tiltak for å forsikre seg om at konsulentene har forpliktet seg til å etterleve kommunens etiske regelverk
- iverksette tiltak for å sikre at mulige interessekonflikter registreres og følges opp, og at konsulenter gjennomfører nødvendige habilitetsvurderinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråd for næring og eierskap å følge opp Oslobyggs arbeid med konsulentbruk og vurderinger av habilitet for ansatte og konsulenter.

10. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelse til rapporten fra byråden for næring og eierskap og en samlet uttalelse fra styret og ledelsen i Oslobygg KF. I dette kapitlet presenteres og vurderes vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene fremgår i sin helhet av vedleggene 3 og 4.

10.1 Byråden for næring og eierskap

10.1.1 Byråden for næring og eierskaps uttalelse

Byråden for næring og eierskap oppfatter rapporten som nyttig, og viser til at den påpeker viktige mangler og kommer med anbefalinger som gir et godt grunnlag for forbedring.

Byråden opplever at rapporten ikke i tilstrekkelig grad klarer å gjennomføre et konsistent skille mellom tjenester som faller utenfor og innenfor begrepsbruken i rapporten. Det vises til at dette særlig blir «uklart når det siteres fra intervjuer med ansatte i foretaket som ikke nødvendigvis forholder seg til samme begrepsbruk», som ifølge byråden «fører til at konkrete beskrivelser og vurderinger, samt omfang og utvikling i konsulentbruk er beheftet med en usikkerhet som bør fremgå av rapporten.» Videre kommenterer byråden at «[g]jennom denne ganske overordnede kategoriseringen av konsulentbruk bidrar heller ikke rapporten i ønskelig grad til å tydeliggjøre grensen mellom hva som er å anse som konsulentbruk, og hva som er kjøp av varer og tjenester samt innleie av ansatte, som ikke er å anse som konsulentbruk».

Byråden foreslår å stryke setningen «Konsulentkostnadene ved etableringen av Oslobygg var estimert til mellom 1,5 og 5 millioner kroner, mens det ifølge notat 37/22 fra Byråden for finans til finansutvalget ble brukt om lag 27 millioner kroner» i kapittel 1.1 og i sammendraget. Som begrunnelse viser byråden til at estimatet gjaldt en konkret rammeavtale, mens konsulentkostnadene ved etableringen var forventet å ligge høyere. Byrådsavdelingen påpeker at de nevnte beløpene knytter seg til perioden før 1. september 2021, som er utenfor forvaltningsrevisjonens undersøkelsesperiode.

Byråden varsler at byrådsavdelingen vil fortsette å følge opp foretakets konsulentbruk og reduksjons av denne, og i den sammenheng også ta hensyn til anbefalingene i rapporten fra undersøkelsen. I tillegg varsler byråden at oppfølgingen vil omfatte foretakets rutiner for oppfølging av habilitet hos ansatte og konsulenter. Byråden uttaler at arbeidet vil gå over tid og at det er vanskelig å angi konkret tidsperspektiv for gjennomføring av tiltak, men at byrådsavdelingen vil følge opp at det jobbes vedvarende og systematisk med forbedringer.

10.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Undersøkelsens problemstilling har vært om Oslobygg benytter konsulentttjenester i tråd med kommunens krav og føringer. I løpet av undersøkelsen kom det frem at det ikke var en entydig bruk eller forståelse av konsulentbegrepet i foretaket, blant annet i forbindelse med intervjuer av ansatte og ledere. Kommunerevisjonens begrepsbruk har tatt utgangspunkt i foretakets rapporterte konsulentbruk. På bakgrunn av det har Kommunerevisjonen etablert de to konsulentkategoriene. Kommunerevisjonen mener at

begrepsbruken er tilstrekkelig tydelig for å svare på undersøkelsens problemstilling. På grunnlag av byrådens innspill har Kommunerevisjonen imidlertid tydeliggjort sammenhengen mellom begrepsbruken og foretakets rapportering om konsulentbruk i kapittel 1.4 ved å ta inn flere henvisninger til foretakets innrapporterte konsulentbruk.

I rapporten er det ikke sitert direkte fra intervjuer med ansatte. Der det er henvist til utsagn fra informanter har Kommunerevisjonen benyttet rapportens konsulentbegreper basert på stillingskategoriene eller typene av tjenester som informantene refererte til. Årsaken var at informantene brukte og forsto begreper og stillingskategorier mv. på ulike måter. I fremstillingen i rapporten er det som hovedregel også vist til kategorien av tjeneste som omtales, eksempelvis driftsteknikere eller prosjektledere. I rapportens metodevedlegg har Kommunerevisjonen på bakgrunn av byrådens uttalelse utdypet begrepsbruken og hvordan den er forankret med de reviderte. Kommunerevisjonen mener derfor at begrepsbruken knyttet til konsulenter er tilstrekkelig tydelig, men merker seg byrådens ønske om at skillet var enda tydeligere.

På grunnlag av innspillet fra byråden har Kommunerevisjonen tatt ut setningen fra kapittel 1.1 i rapporten. Setningen var ment som bakgrunnsinformasjon og har ikke hatt betydning for rapportens vurderinger og konklusjon.

Byråden varsler tiltak som synes relevante sett opp mot anbefalingen i rapporten. Med grunnlag i opplysningene om at byråden og byrådsavdelingen vil følge opp foretakets arbeid og at arbeidet vil gå over tid, oppfatter Kommunerevisjonen at tiltakene påbegynnes allerede inneværende år.

10.2 Oslobygg KF

10.2.1 Oslobygg KFs uttalelse

Oslobygg KF har ikke innvendinger til hvordan forvaltningsrevisjonen har vært gjennomført. Foretaket anser rapportens konklusjoner og anbefalinger som nyttige på områder som foretaket anerkjenner som viktige for sin videre utvikling. Oslobygg KF er samtidig av den oppfatning at rapporten i enda større grad burde synliggjort skillet mellom foretakets bruk av innleie av personell til driften av foretaket og kjøp av tjenester i utvikling og gjennomføring av investeringsprosjektene. Foretaket mener det er misvisende når både innleie av personell og kjøp av tjenester i rapporten omtales som *konsulentbruk*.

Det fremgår av uttalelsen at foretaket vil vektlegge å øke andelen egne ansatte på områder for foretakets kjernekompetanse. Samtidig ser foretaket et fortsatt behov for bruk av ekstern bistand og kjøp av tjenester innenfor fagområder som foretaket selv ikke besitter. Foretaket viser til at bruken denne typen tjenester vil avhenge av foretakets oppdragsmengde.

Oslobygg KF uttaler at foretaket blant annet vil:

- fortsette arbeidet med å redusere foretakets konsulentbruk
- i større grad tydeliggjøre og dokumentere hva som er nødvendig konsulentbruk for foretaket
- ferdigstille og iverksette egen konsulentstrategi

- iverksette tiltak som kan bidra til at behovet i enda større grad blir tilstrekkelig dokumentert i forkant av en konsulentanskaffelse
- utarbeide egen prosedyre for oppfølging av konsulenter
- iverksette tiltak for å sikre at mulige interessekonflikter registreres og følges opp, og at konsulenter gjennomfører nødvendige habilitetsvurderinger

Foretaket viser til at listen ikke er uttømmende, og at Oslobygg vil gjennomgå samtlige anbefalinger fra Kommunerevisjonen. Foretaket forventer at tiltakene vil være ferdigstilt innen utgangen av 2023.

10.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Angående rapportens begrepsbruk viser Kommunerevisjonen til forklaringen som er gitt i kapittel 1.4. Som det fremgår der, er begrepsbruken basert på det Oslobygg KF selv har rapportert inn som konsulentbruk i ulike sammenhenger. Foretakets rapportering på konsulentbruk har omfattet både det foretaket i uttalelsen omtaler som *innleie av personell og kjøp av tjenester*. I rapportens faktabeskrivelser synliggjøres ulike typer av konsulentbruk i delene av foretaket som er undersøkt. Uttalelsen gir etter Kommunerevisjonens vurdering ikke grunnlag for å endre begrepsbruken i rapporten. Det er imidlertid inntatt noen presiseringer i kapittel 1.4, og Kommunerevisjonen viser også til våre vurderinger som fremgår av kapittel 10.1.2.

Oslobygg KF varsler tiltak som synes relevante sett opp mot rapportens anbefalinger. Tiltakene forventes å være gjennomført innen utgangen av 2023. Kommunerevisjonen merker seg at listen over tiltak ikke er uttømmende, og oppfatter at foretaket på bakgrunn av anbefalingene vil vurdere ytterligere tiltak enn de som er nevnt og alt igangsatt.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Etiske regler for ansatte i Oslo kommune og Etiske regler – Utfyllende kommentarer (byrådssak 1189/07), vedtatt av byrådet 20. desember 2007

Personalreglement for Oslo kommune (byrådssak 1035/08), vedtatt av byrådet 27. april 2008
Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune (byrådssak 1057/08), vedtatt av byrådet 7. mai 2008

Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1070/15), vedtatt av byrådet 2. juli 2015, endret i byrådssak 1107/16 og sist i sak 1104/17.

Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune (byrådssak 263/15), tatt til orientering av bystyret 3. mars 2016 (sak 60)

Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg (byrådssak 1057/17), vedtatt av byrådet 23. mai 2017

Oslo kommunens anskaffelsesstrategi (byrådssak 1104/17), vedtatt av byrådet 24. oktober 2017

Fremtidig organisering av Oslo kommunes eiendomsforetak (byrådssak 317/19), behandlet av bystyret 29. januar 2020 (sak 18)

Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1036/22), vedtatt av byrådet 7. april 2022

Instruks for internkontroll i Oslo kommune (byrådssak 1037/22), vedtatt av byrådet 7. april 2022

Utviklings- og kompetanseetatens veiledning til anskaffelser tilgjengelig på Oslo kommunes intranett

Eksterne referanser

LOV-2005-06-17-62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

FOR-2016-08-12-974 Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Tabelloversikt

Tabell 1 Konsulentkostnader rapportert i årsberetningene for tidligere foretak i 2019 og 2020.....	14
Tabell 2 Konsulentkostnader for 3. tertial 2021 og 2022.....	18
Tabell 3 Kostnader til foretaksplasserte konsulenter 3. tertial 2021 og 2022	19

Figuroversikt

Figur 1 Rapportens konsulentbegrep	10
Figur 2 Organisasjonskart	12
Figur 3 Antall ansatte og foretaksplasserte konsulenter i Oslobygg.....	17
Figur 4 Konsulentkostnader fordelt på type konsulentttjeneste, fra 1. september 2021 til 31. desember 2022	18

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes mot.

I dette vedlegget gir vi en oversikt over revisjonskriteriene som er lagt til grunn i denne undersøkelsen, samt kilder og utledningen av kriteriene.

1.1 Grunnlag for revisjonskriteriene

- *Oslo kommunens anskaffelsesstrategi* (byrådssak 1104/17), vedtatt av byrådet 24. oktober 2017
- *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1070/15), vedtatt av byrådet 2. juli 2015, endret i byrådssak 1107/16 og sist i sak 1104/17. Opphevet 7. april 2022.
- *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1036/22), vedtatt av byrådet 7. april 2022.
- *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* (byrådssak 1057/08), vedtatt av byrådet 7. mai 2008. Opphevet 7. april 2022.
- *Instruks for internkontroll i Oslo kommune* (byrådssak 1037/22), vedtatt av byrådet 7. april 2022.
- *Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune* (byrådssak 263/15), tatt til orientering av bystyret 3. mars 2016 (sak 60)
- *Fremtidig organisering av Oslo kommunes eiendomsforetak* (byrådssak 317/19), behandlet av bystyret 29. januar 2020 (sak 18) hvor bystyret vedtok å opprette Oslobygg KF
- *Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg* (byrådssak 1057/17)
- *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune og Etiske regler – Utfyllende kommentarer* (byrådssak 1189/07)
- *Personalreglement for Oslo kommune* (byrådssak 1035/08)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Utviklings- og kompetanseetatens veiledning til anskaffelser tilgjengelig på Oslo kommunes intranett

1.2 Revisjonskriterier og utledning

1.2.1 Tiltak for å begrense konsulentbruken

Kriterier

- Oslobygg skal vurdere og gjennomføre tiltak for å begrense konsulentbruken til det som er nødvendig.
- Oslobygg bør ha oversikt over konsulentene som har oppdrag i foretaket.

Utleddning

I *Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune* (byrådssak 263/15) understreker byrådet viktigheten av at den enkelte virksomhet selv har fokus på tiltak som kan begrense konsulentbruken til det som er absolutt nødvendig. Bystyret behandlet saken 2. mars 2016 (sak 60) og tok den til orientering.

I *Fremtidig organisering av Oslo kommunes eiendomsforetak* (byrådssak 317/19) står det at et samlet foretak vil bedre kunne samordne sine ressurser og bidra til et større og mer attraktivt fagmiljø og jevnere aktivitetsnivå, noe som kan redusere behovet for eksterne konsulenter. Ifølge byrådssaken er det urealistisk at alle kostnadene de tidligere foretakene hadde til eksterne konsulenter, kan erstattes av egenrekruttering. Det legges til grunn i byrådssaken at prosjektering fortsatt må gjennomføres ved kjøp av konsulenttjenester. Det samme gjelder prosjektledelse av de største og mest komplekse byggeprosjektene. Videre står det at større og mer utviklingsorienterte fagmiljøer i større grad vil kunne hente inn og opparbeide spisskompetanse innenfor sentrale fag. Styrkede fagmiljøer og egenproduksjon, samt styrket markedsposisjon, vil ifølge byrådssaken antakelig kunne gi en betydelig større effektiviseringsgevinst på lang sikt.

Hovedregelen er ifølge § 14-9 i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) at arbeidstakeren skal ansettes fast. Loven regulerer i liten grad forholdet mellom oppdragsgiveren og oppdragstakeren. Grensegangen mellom en arbeidstaker og en oppdragstaker beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering, der arbeidstakerbegrepet skal tolkes vidt og de som har behov for vern, skal bli vernet, se kapittel 8 i NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*. I utredningen er det vist til momenter som kan inngå i vurderingen av om det foreligger et arbeidstakerforhold. Blant annet om arbeidstakeren har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet, om tilknytningsforholdet mellom partene har en noenlunde stabil karakter og er oppsigelig med bestemte frister, og om det arbeides hovedsakelig for én oppdragsgiver.

Samlet sett legger Kommunerevisjonen til grunn at foretaket bør ha oversikt over de eksterne konsulentene som har oppdrag i foretaket.

1.2.2 Behovsvurdering

Kriterier

- Oslobygg skal før hver anskaffelse av konsulenttjenester vurdere hvordan behovet best kan dekkes, herunder om foretaket er tjent med å dekke behovet på andre måter enn ved innleie av konsulenter.
- Oslobygg bør dokumentere vurderingene.

Utleddning

Oslo kommunens anskaffelsesstrategi (byrådssak 1104/17) har som hovedmål at «Oslo kommune skal gjennomføre formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelsesprosesser – som gir gode og samfunnsansvarlige løsninger både på kortere og lengre sikt.»

I avsnitt 2.1.1 i strategien står det at en god behovsanalyse skal ligge til grunn for alle anskaffelser. Videre skal Oslo kommunes anskaffelser planlegges, gjennomføres og følges opp på en måte som sikrer effektiv behovsdekning og tillitsvekkende prosesser

(avsnitt 2.1.2). Kontraktstrategi for den enkelte anskaffelsen skal utarbeides tidlig i planleggingsfasen. Den skal blant annet synliggjøre risikovurderinger og kritiske suksessfaktorer for å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

I Utviklings- og kompetanseetatens veiledning til anskaffelser står det at behovet for anskaffelsen skal beskrives «klart og entydig i anskaffelsesstrategien».⁶ Ifølge veiledningen starter alle anskaffelser med et sett av kontrollspørsmål:

- Er dette virkelig påkrevd?
- Kan behovet dekkes på et senere tidspunkt?
- Finnes det alternative måter å dekke behovet på?

Videre står det at det skal skrives behovsmelding for alle anskaffelser, og at virksomhetslederen skal signere behovsmelding for større anskaffelser. I malene er det et eget felt hvor behovet skal beskrives. Under temaet «Kontraktstrategi» står det at virksomhetene skal utarbeide en egen kontraktstrategi for større anskaffelser, mens for mindre anskaffelser kan behovsmeldingen være en forenklet kontraktstrategi.⁷ Kommunerevisjonen legger til grunn at behovsvurderingene skal være dokumentert.

I *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1036/22) som gjaldt fra 7. april 2022 står det at virksomhetsleder skal sikre at alle anskaffelser bidrar til å dekke kommunens behov på en effektiv måte (punkt 3.5.1). Videre skal virksomhetsleder sørge for at det er utarbeidet en oversikt over planlagte anskaffelser og virksomhetsleder skal signere behovsmelding, kontrakter og kontraktstrategi for større anskaffelser (punkt 3.5.5 og 3.5.6).

I *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1070/15) som gjaldt frem til 7. april 2022, står det i punkt 5.5 at virksomhetsstyringen skal sikre at anskaffelser brukes strategisk for å nå kommunens mål. Virksomhetsleder skal underskrive behovsmelding og kontraktstrategi for større anskaffelser (punkt 5.5.3) og sørge for tilstrekkelig kompetanse til at virksomheten kan gjennomføre juridisk korrekte, formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelser for å dekke virksomhetens behov (punkt 5.5.4).

1.2.3 Oppfølging av konsulenttjenestene

Kriterier

- Oslobygg skal følge opp at de mottatte konsulenttjenestene er i henhold til kontrakt. Det gjelder blant annet å sikre at konsulenten utfører de oppgavene som er avtalt, og å sikre at omfanget ikke overskrider rammene i avtalen.

Utleddning

Offentlige anskaffelser skal følge grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet (anskaffelsesloven § 4). Lovens forskrifter regulerer gjennomføringen av anskaffelser, for eksempel forskrift om offentlige anskaffelser § 5-4 om beregning av anskaffelses anslåtte verdi, § 11-2 om

⁶ <https://felles.intranett.oslo.kommune.no/anskaffelser/anskaffelsesprosess/planlegging/behovsvurdering/>, besøkt 9. november 2022

⁷ <https://felles.intranett.oslo.kommune.no/anskaffelser/anskaffelsesprosess/planlegging/kontraktstrategi/>, besøkt 9. november 2022

endringer i kontrakten i anskaffelser etter forskriftens del II og kapittel 28 om endringer i kontrakten og oppsigelse i kontrakter etter forskriftens del III.

Ifølge *Oslo kommunes anskaffelsesstrategi* (byrådssak 1104/17) skal anskaffelser planlegges, gjennomføres og følges opp på en måte som sikrer effektiv behovsdekning og tillitvekkende prosesser.

Som beskrevet over står det i *Instruks for virksomhetsstyring* i Oslo kommune (byrådssak 1036/22) at virksomhetsleder skal sikre at alle anskaffelser bidrar til å dekke kommunens behov på en effektiv måte, og i byrådssak 1070/15 at det skal gjennomføres formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelser for å dekke virksomhetens behov. Kommunerevisjonen legger til grunn at dette også gjelder i oppfølgingen av kontrakten.

Virksomhetsleder skal ifølge byrådssak 1036/22 blant annet sørge for at det gjennomføres risikovurderinger av leverandør og leveranse i alle faser av anskaffelsesprosesser (punkt 3.5.7). Virksomhetene skal på grunnlag av en risikovurdering av inngåtte kontrakter sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging (punkt 3.5.8). På bakgrunn av den risikobaserte vurderingen skal det gjennomføres jevnlige kontroller av leverandørenes kontraktansvar (punkt 3.5.9). Videre står det i instruksene at virksomhetsleder skal sørge for at virksomheten har oppdaterte, risikotilpassede rutiner for internkontroll for anskaffelsesområdet (punkt 3.5.4).

Ifølge byrådssak 1070/15 skal virksomhetsleder sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene (punkt 5.5.5), og sørge for at virksomheten har oppdaterte, risikotilpassede rutiner for internkontroll på anskaffelsesområdet (punkt 5.5.6). Videre står det at virksomhetene, på grunnlag av en risikovurdering av inngåtte kontrakter, skal sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging (punkt 5.5.8).

Formålet med *Instruks for internkontroll i Oslo kommune* (byrådssak 1037/22) er å fastsette krav til etablering av et helhetlig system for internkontroll i kommunens virksomheter. Internkontrollsystemet skal være tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Oslobygg har en omfattende bruk av konsulentttjenester, noe Kommunerevisjonen legger til grunn at foretaket må ta hensyn til i utformingen av internkontrollen. Kravene til internkontroll skal ifølge byrådssak 1037/22 blant annet bidra til å sikre grunnlag for effektiv måloppnåelse i henhold til politiske vedtak, tildelt budsjett og relevante lover og forskrifter, instruksjoner og reglementer, og til å forebygge styringssvikt. Videre står det at det er viktig å sikre at internkontrollsystemet fungerer på en tilfredsstillende måte og er dokumentert slik at det er etterprøvbart.

Ifølge byrådssak 1037/22 skal risikostyring være integrert i virksomhetsstyringen, og det skal blant annet legges vekt på å innarbeide risikostyring som en del av prosjektstyringen ved planlegging, endring og gjennomføring av anskaffelser. Videre skal det iverksettes tiltak og kontrollaktiviteter som følge av gjennomførte risikovurderinger og en kost-nytte-vurdering. Kontrollaktiviteter kan forebygge feil eller sikre at feil som har inntruffet, korrigeres, eller at konsekvensene reduseres. Disse tiltakene og kontrollaktivitetene skal være dokumenterte og etterprøvbare.

I *Rammeverk for intern kontroll i Oslo kommune* (byrådssak 1057/08) står det at internkontrollsystemet skal bidra til måloppnåelse gjennom å gjøre ledelsen i stand til å håndtere usikkerhet med tilhørende risikoer og muligheter på en effektiv måte, forhindre styringssvikt, feil og mangler samt forebygge korrupsjon og misligheter. Det står at det må etableres systemer og rutiner som sikrer at internkontrollsystemet fungerer på en effektiv måte over tid.

Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg (byrådssak 1057/17) fastsetter hvilke standardkontrakter og kontraktsvilkår Oslo kommune skal bruke.

I Utviklings- og kompetanseetatens veiledning til anskaffelser står det under temaet «Kontraktsoppfølging» en rekke aktiviteter anskaffende virksomheter i kommunen må vurdere å gjøre for å få til en god kontraktsoppfølging.⁸ Her står det blant annet at ansvaret for daglig oppfølging må plasseres i organisasjonen.

1.2.4 Kompetanseoverføring

Kriterier

- Oslobygg bør vurdere behovet for kompetanseoverføring fra konsulenter til foretaket og der det er hensiktsmessig, iverksette tiltak for å sikre kompetanseoverføring, både løpende og ved avslutning av konsulentoppdraget.

Utleddning

I *Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune* (byrådssak 263/15) står det at «Byrådet vektlegger erfarings- og kunnskapsoverføring til kommunens egne ansatte ved avslutning av konsulentoppdrag. Det er viktig å få til en løpende overføring i forbindelse med gjennomføring av de ulike prosjektene/oppgavene hvor det benyttes eksterne konsulenter.» Videre står det angående krav om kompetanseoverføring: «Det er viktig at kravet ikke bare gjelder «kompetanseoverføring», men at man mer konkret beskriver hvordan det skal skje og i hvilket omfang.»

Ifølge *Oslo kommunens anskaffelsesstrategi* (byrådssak 1104/17) skal kommunen gjennomføre formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelsesprosesser, og disse skal gi gode løsninger både på kortere og lengre sikt.

Kommunerevisjonen legger til grunn at kompetanseoverføring fra konsulenten til foretakets ansatte vil kunne øke nytten av anskaffelsen og bidra til å redusere behov for konsulentbruk i tilsvarende situasjoner i fremtiden. Det kan være særlig aktuelt dersom konsulenten bidrar på områder som er definert som foretakets kjernekompetanse, og tilsvarende mindre aktuelt på områder hvor foretaket har besluttet at visse typer spisskompetanse ikke skal bygges opp internt. Kommunerevisjonen legger til grunn at Oslobygg skal sikre kompetanseoverføring til egne ansatte der det er hensiktsmessig.

Bruk av IKT og eksterne konsulenter i Oslo kommune (byrådssak 263/15) bruker flere begreper om det å overføre kompetanse fra konsulenter til fast ansatte.

⁸ <https://felles.intranett.oslo.kommune.no/anskaffelser/anskaffelsesprosess/kontraktsoppfolging/>, besøkt 9. november 2022

Kommunerevisjonen legger til grunn at «kompetanseoverføring» dreier seg om å overføre kompetansen som de ansatte trenger for å kunne drifte oppgaver eller prosjekter videre etter at konsulentoppdraget er avsluttet. Det kan for eksempel inkludere vurderinger som har blitt gjort underveis, fremgangsmåter som har blitt brukt, resultater og eventuelle behov for videre arbeid eller oppfølging fra de ansatte.

1.2.5 Etterlevelse av etisk regelverk

Kriterier

- Oslobygg skal sikre at ansatte og konsulenter etterlever kommunens etiske regelverk.

Dette kriteriet vil i utgangspunktet kontrolleres ved å undersøke etterlevelsen av retningslinjenes punkt 6 om forbud mot gaver og andre fordeler og punkt 7 om forretningsetiske regler.

Utleddning

Bystyret behandlet forslag til etiske regler for ansatte i Oslo kommune i møte 14. november 2007 (sak 392). Byrådet fikk i den forbindelse fullmakt til å vedta etiske regler for ansatte i Oslo kommune. Etiske regler med utfyllende kommentarer ble vedtatt 11. desember 2007 (sak 1189).

Formålet er ifølge byrådssak 1189/07 å sikre en god etisk praksis og definere felles standarder for alle ansatte i Oslo kommune. Ifølge de etiske reglene skal ledere i Oslo kommune bygge en organisasjonskultur som ivaretar kommunens verdigrunnlag og etiske regler. Ledere på alle nivåer skal jevnlig gjennomgå de etiske reglene med sine medarbeidere. Videre har ansatte et selvstendig ansvar for å følge kommunens etiske regler. Det følger også av kommunens personalreglement (byrådssak 1035/08) at ansatte skal opplyse om de har annet arbeid eller verv.

Det etiske regelverket omtaler blant annet forbud mot gaver og andre fordeler i tjenesten (punkt 6): «Ansatte i Oslo kommune må for seg selv eller andre ikke motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelser, eller når ytelsen er egnet til eller av giveren er ment å påvirke vedkommendes tjenstlige handlinger.» I de utfyllende kommentarene til dette punktet står det blant annet at det stilles særlig strenge krav i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelser. Videre står det at gaver og andre ytelser fra leverandører lett kan oppfattes slik at de er ment å påvirke mottakeren, og at det er små marginer for at slike ytelser bedømmes som bestikkelser eller korrupsjon. Ifølge de utfyllende kommentarene kan det gjøres unntak for reklamemateriell eller annet av ubetydelig verdi. Gaver fra leverandører utover dette skal returneres. Mottakeren skal avklare det med nærmeste leder dersom vedkommende er i tvil om hvordan gaven kan oppfattes.

Det etiske regelverket inneholder også et punkt om forretningsetiske regler (punkt 7). De sier at: «Kommunens forretningsmessige virksomhet må drives slik at innbyggere, brukere og leverandører har tillit til kommunen som forvalter av innbyggernes fellesmidler og som forretningspart.» I de utfyllende kommentarene til dette punktet står det blant annet at kommunens ansatte skal opptre upartisk i alle forretningsforhold, og ikke gi virksomheter, organisasjoner eller enkeltpersoner uberettigede fordeler. Videre står det: «De som gjør bruk av innleide konsulenter i forbindelse med kommunens

forretningsvirksomhet må forsikre seg om at disse har forpliktet seg til å etterleve kommunens etiske regelverk. Det skal sørges for at innleide konsulenter ikke har interesser på leverandørenes side.».

Ifølge byrådssak 1057/08 skal internkontrollen utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for etterlevelse av lover, regler og retningslinjer. Det skal særlig legges vekt på at virksomheten er organisert på en måte som sikrer at handlinger utføres i samsvar med gjeldende lover, regler og retningslinjer, og at korrupsjon og misligheter forebygges og avdekkes. Under punkt 4.1 om styrings- og kontrollmiljø står det at byrådsavdelinger og virksomhetene må legge vekt på «integritet og etiske verdier som kommuniseres og følges opp med veiledning i forhold til hva som er rett og galt». Ifølge byrådssak 1037/22 skal internkontrollen bidra til å sikre etterlevelse av lover, forskrifter, instruksjoner og retningslinjer, og at korrupsjon og misligheter forebygges og avdekkes. Under punkt 4.1 om styrings- og kontrollmiljø står det at det særlig skal legges vekt på at etiske verdier og krav til integritet blir kommunisert og fulgt opp.

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 enheten 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 anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonen sendte brev om oppstart av undersøkelsen til Oslobygg, styret i Oslobygg og Byrådsavdeling for næring og eierskap 7. november 2022. Vi gjennomførte et oppstartsmøte med foretaket og byrådsavdelingen 17. november 2022.

Vi sendte Oslobygg og byrådsavdelingen et utkast til revisjonskriterier 22. november 2022. Etter innspill fra Byrådsavdeling for næring og eierskap ble det gjort en mindre justering i utledningen av kriteriene, og den endelige versjonen av revisjonskriteriene ble sendt 5. desember 2022.

Datainnsamlingen har i hovedsak foregått i perioden november 2022 – mars 2023. Kommunerevisjonen sendte utkast til faktafremstilling til verifisering 17. mars 2023. Tillegg til kapitlene 4 og 8 ble sendt til verifisering 24. april 2023. Kommunerevisjonen presenterte foreløpige vurderinger til Oslobygg og Byrådsavdeling for næring og eierskap i et møte 18. april 2023. Rapporten ble sendt til uttalelse til Oslobygg og Byrådsavdeling for næring og eierskap 5. mai 2023. Rapporten ble også sendt til Oslobyggs styre med mulighet for uttalelse. Kommunerevisjonen mottok felles uttalelse fra Oslobygg og styret i Oslobygg den 26. mai 2023, og fra byråden for næring og eierskap den 1. juni 2023. Uttalelsene er oppsummert i kapittel 10, og følger i sin helhet som vedlegg til rapporten.

1.3 Metode for datainnhenting og analyse

Undersøkelsesperioden har vært fra Oslobygg gikk i operativ drift 1. september 2021 frem til 31. desember 2022. Oslobygg har vært revidert enhet, mens informasjon fra Byrådsavdeling for næring og eierskap har blitt behandlet deskriptivt. Dataene i undersøkelsen har blitt hentet inn gjennom dokumentasjon, skriftlige svar på spørsmål, intervjuer og uttrekk fra regnskapssystemet.

1.3.1 Utvalg

Utover å se på konsulentbruken i foretaket samlet, har Kommunerevisjonen gjort et utvalg av divisjoner hvor vi har innhentet ytterligere informasjon. I e-post 22. november 2022 ba vi Oslobygg om eventuelle innspill til utvalget. I e-post 29. november 2022 viste Oslobygg til at driftsteknikere, teknisk forvaltere og eiendomsforvaltere i eiendomsdivisjonen var typiske eksempler på innleid arbeidskraft,

og at dette var stillinger foretaket arbeidet med å fase ut innleie på. Ut fra dette mente foretaket at denne gruppen var minst interessant for undersøkelsen. Oslobygg mente det var mer hensiktsmessig at undersøkelsen hadde hovedfokus på tradisjonell konsulentbruk, og anbefalte at Kommunerevisjonen så til konsulentbruk på administrativ side og i bruken i prosjektene, herunder divisjonene porteføljeutvikling og utbygging.

Kommunerevisjonen ba 1. desember 2022 Oslobygg om informasjon om tolv konsulentoppdrag. Konsulentoppdragene ble valgt fra tre ulike divisjoner: eiendom, utbygging og økonomi- og virksomhetsstyring – fire konsulenter fra hver divisjon. Divisjonene ble valgt for å få en bredde i hvilke oppgaver konsulenter og innleide utfører i Oslobygg. Kommunerevisjonen gjorde utvalget basert på en oversikt overlevert fra Oslobygg til Kommunerevisjonen 16. november 2022. Denne listen inneholdt informasjon om blant annet navn på konsulenter som hadde oppdrag i foretaket i 2022, hvor i foretaket de hadde oppdrag, konsulentens selskap og varigheten på oppdraget. Den enkelte konsulent ble valgt med sikte på å få variasjon basert på informasjonen i listen. Der hvor det ikke var kjennetegn i listen som skilte konsulentene fra hverandre, ble konsulentene trukket tilfeldig.

1.3.2 Dokumentasjon

Vi har innhentet og gått gjennom en rekke dokumenter og skriftlige tilbakemeldinger fra Oslobygg for å svare på problemstillingen. Det inkluderer blant annet:

- rammeavtaler
- prosedyrer og maler
- foretakets strategi
- fullmaktsmatrise
- dokumentasjon knyttet til tolv konsulentoppdrag (omtalt over), slik som avtaler, avropsskjema og endringsbilag
- oversikt over antall ansatte og innleide
- rapport fra foretakets eksterne internrevisor
- rapport fra andrelinjekontroll utført av foretaket selv
- statusrapporter fra forskjellige prosjekter i foretaket

I mars 2023 ble Kommunerevisjonen oppmerksom på at en av Oslobyggs divisjonsdirektører hadde bierverv, som av Kommuneadvokaten og foretakets eksterne internrevisor ble vurdert å være uheldig. Kommunerevisjonen har hentet inn styredokumentasjon om saken, men fordi det foretas andre undersøkelser av forholdene, har ikke Kommunerevisjonen gjennomført egne undersøkelser av dette i denne forvaltningsrevisjonen. På bakgrunn av tematikken har Kommunerevisjonen imidlertid gjort kontroller ved å se informasjon om øvrige lederes verv og eierinteresser fra offentlige registre opp mot informasjon registrert i foretakets HMS-modul.

Videre har vi innhentet dokumentasjon fra Byrådsavdeling for næring og eierskap, slik som referater fra møter.

1.3.3 Intervjuer

Vi har intervjuet ledere i Oslobygg for å få informasjon om deres arbeid med temaene for undersøkelsen. I tillegg har vi intervjuet tre konsulenter og seks tillitsvalgte i foretaket for å få informasjon om deres erfaringer. Vi har gjennomført intervjuer med følgende personer i de tre utvalgte divisjonene:

Divisjon utbygging

- divisjonsdirektøren
- to seksjonsledere
- en konsulent

Divisjon eiendom

- divisjonsdirektøren
- en tidligere konsulent

Divisjon økonomi- og virksomhetsstyring

- divisjonsdirektøren
- avdelingslederen for IKT
- avdelingslederen for Juridisk og anskaffelser
- avdelingslederen for Innkjøp
- en tidligere konsulent

Intervjuet med tillitsvalgte ble gjennomført som et gruppeintervju. De resterende intervjuene ble gjennomført individuelt. Intervjuene med konsulentene ble holdt digitalt via Teams, mens de andre intervjuene ble gjennomført ved fysiske møter.

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 mente det var hensiktsmessig. Informantene hadde også anledning til å fortelle om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene. Referatene fra intervjuene ble verifisert av de aktuelle personene.

1.3.4 Gjennomgang av regnskapstall

For å få oversikt over kostnadene til konsulentbruk i foretaket har vi gjort uttrekk fra regnskapssystemet Agresso. Vi ba Oslobygg om informasjon om hvilke artskontoer fakturaene fra konsulenter ble kostnadsført på. Basert på denne informasjonen gjorde vi et uttrekk av de relevante kostnadene.

1.3.5 Metode for dataanalyse

Ved gjennomgang av dokumentasjon, skriftlige redegjørelser og intervjureferater har vi strukturert informasjonen etter temaene og revisjonskriteriene i undersøkelsen for å se etter informasjon til temaene på tvers av datakildene. Uttrekket fra regnskapssystemet ble analysert ved å se på omfanget av konsulentkostnader i ulike tidsrom. Videre har Kommunerevisjonen gjort en stikkprøvekontroll av dokumentasjonen som fulgte enkelte fakturaer for konsulentttjenester fra desember 2022.

Kommunerevisjonen har gjort stikkprøvekontroller av om foretakets rammeavtaler inkluderte kommunens etiske regler. Kontrollene ble gjennomført ved et tilfeldig utvalg av rammeavtaledokumenter som var oversendt fra Oslobygg i midten av november 2022.

1.4 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi

trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)⁹.

1.5 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 og er gjennomført med ulike metoder. Intervjudata har vært en sentral informasjonskilde i undersøkelsen, men der det har vært nødvendig, og der det har foreligget, har vi supplert med informasjon fra skriftlig dokumentasjon. Gjennom de ulike formene for datainnsamling har vi hatt flere kilder til opplysninger om de samme forholdene.

Informasjon om omfanget av konsulentbruk i Oslobygg har i all hovedsak vært basert på foretakets egne oversikter og rapporteringer. Som omtalt i kapittel 1.4 har Kommunerevisjonen lagt til grunn en vid fortolkning av konsulentbegrepet for å favne helheten i Oslobyggs rapportering av konsulentbruk. Hva som skal inngå i begrepet *konsulent* har ikke vært entydig fordi det i foretaket og blant informantene var ulik forståelse og bruk av konsulentbegrepet og ulike stillingskategorier mv. For å klargjøre hovedskillet mellom de ulike hovedtypene av foretakets innrapporterte konsulentttjenester, har Kommunerevisjonen utarbeidet betegnelsene *foretaksplassert konsulent* og *eksternt plassert konsulent* som er forklart i kapittel 1.4.

Referater fra alle intervjuene er verifisert av dem som ble intervjuet. Vi har erstattet foretakets og informantenes begrepsbruk med betegnelsene *foretaksplassert konsulent* og *eksternt plassert konsulent* i faktabeskrivelsen som ble sendt til Oslobygg og Byrådsavdeling for næring og eierskap til verifikasjon, og fikk ingen tilbakemeldinger på begrepsbruken i forbindelse med deres verifisering. Dersom Kommunerevisjonen hadde brukt en annen fortolkning av konsulentbegrepet, ville det på noen områder kunnet påvirke forvaltningsrevisjonens faktagrunnlag, men i hovedsak ikke våre vurderinger som tar utgangspunkt i foretakets innrapporterte konsulentbruk. Informasjon som er hentet

⁹ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

fra skriftlig materiale, er verifisert gjennom verifisering av faktafremstillingen som ble sendt til Oslobygg og Byrådsavdeling for næring og eierskap. Denne verifiseringen har gitt foretaket og byrådsavdelingen mulighet til å supplere faktafremstillingen med informasjon og kilder de anså som relevante.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er gjennomført av andre personer enn dem som har samlet inn og analysert dataene. Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende grunnlag for vurderingene, konklusjonene og anbefalingene våre.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap

Byrådsavdeling for næring og eierskap



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/924 - 8

Saksbeh.:
Anders Østre, 922 91 958

Dato:
26.05.2023

Rapport til uttalelse - konsulentbruk i Oslobygg KF

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 05.05.2023 med utkast til revisjonsrapport om konsulentbruk i Oslobygg KF som vedlegg.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja.

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

Rapporten etablerer begrepene «foretaksplasserte» konsulenter og «eksternt plasserte» konsulenter. Dette bidrar til å klargjøre hvilke typer konsulentbruk som omfattes av rapporten, og eventuelle ulike hensyn og vurderinger som knytter seg til disse to kategoriene. Det slås videre fast at tjenester foretaket kjøper eksternt som håndverkertjenester ikke omfattes av rapporten, og tilsvarende heller ikke innleie fra bemanningsbyråer/vikarer.

Byrådsavdelingen opplever likevel ikke at rapporten i tilstrekkelig grad klarer å gjennomføre et konsistent skille mellom innleie og tjenestekjøp som faller utenfor rapporten og bruk av foretaksplasserte- og eksterne konsulenttjenester som omfattes av rapporten. Særlig blir dette uklart når det siteres fra intervjuer med ansatte i foretaket som ikke nødvendigvis forholder seg til samme begrepsbruk. Dette fører til at konkrete beskrivelser og vurderinger, samt omfang og utvikling i konsulentbruk er beheftet med en usikkerhet som bør fremgå av rapporten.

Gjennom denne ganske overordnede kategoriseringen av konsulentbruk bidrar heller ikke rapporten i ønskelig grad til å tydeliggjøre grensen mellom hva som er å anse som konsulentbruk, og hva som er kjøp av varer og tjenester samt innleie av ansatte, som ikke er å anse som konsulentbruk.

Byrådsavdelingen vil videre kommentere siste avsnitt, første setning under pkt. 1.1 Bakgrunn som lyder:



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

«Konsulentkostnadene ved etableringen av Oslobygg var estimert til mellom 1,5 og 5 millioner kroner, mens det ifølge notat 37/22 fra Byråden for finans til finansutvalget ble brukt om lag 27 millioner kroner.»

Dette er kun beløpet det ble operert med i en konkret rammeavtale. Konsulentkostandene ved etablering av Oslobygg var forventet å ligge høyere. Oslobygg hadde i tilretteleggingsfasen et budsjett på kr 30 mill. Basert på KPMGs estimerte kostnader ved omorganiseringen var det ventet at det ville påløpe et høyere beløp på konsulenter i denne fasen. Byrådsavdelingen vil også påpeke at den konsulentbruken Kommunerevisjonen her peker på, knytter seg til perioden før 01.09.2021, mens revisjonsperioden er fra 01.09.2021 til 31.12.2022.

Da setningen kan fremstå unøyaktig foreslås det at den fjernes fra rapporten - både i sammendraget og pkt. 1.1. i Bakgrunn.

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

Nei.

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

Til tross for den uklarhet som påpekes under pkt. 2 ovenfor, er den overordnede vurderingen likevel at rapporten påpeker viktige mangler og kommer med anbefalinger som gir et godt grunnlag for forbedring.

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

Oppfølging av foretakets konsulentbruk og en reduksjon av denne, blant annet med sikte på realisering av gevinster ved sammenslåing av eiendomsforetakene, har over tid vært et fast tema i styringsdialogen med foretaket. Byrådsavdelingen vil fortsette å følge opp denne tematikken, og i denne sammenheng også ta hensyn til anbefalingene i revisjonsrapporten. Oppfølgingen vil også omfatte foretakets rutiner for å følge opp habilitet hos ansatte og konsulenter.

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

Det er foretaket som må iverksette tiltak og endringer, mens byrådsavdelingen skal følge opp at dette gjøres. Dette er et arbeid som vil gå over tid og det er vanskelig å angi konkret tidsperspektiv for iverksettelse og gjennomføring av tiltak. Byrådsavdelingen vil følge opp at det jobbes vedvarende og systematisk med forbedringer.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede fremgår av svarene på spørsmålene ovenfor.

Rapporten oppfattes som nyttig og det vises til svarene ovenfor.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Ingen kommentar.

Vennlig hilsen

Rina Mariann Hansen

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Oslobygg KF

Oslobygg KF



Kommunerevisjonen Oslo kommune
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
22/649-61

Vår ref. (saksnr.):
23/1438 - 26

Saksbehandler:
Åse-Lill Madland

Dato: 26.05.2023

Forvaltningsrevisjon 2023 - rapport til uttalelse - konsulentbruk i Oslobygg KF

Forvaltningsrevisjon - Konsulentbruk

Det vises til tidligere kontakt, og oversendt rapport til uttalelse den 05.05.2023. Oslobygg redegjør nedenfor for våre merknader samt tilsvaret på oversendte spørsmål.

Merknader til rapporten

Foretaket finner det prisverdig at kommunerevisjonen har forsøkt å synliggjøre at begrepet konsulenter ikke er entydig gjennom å innføre begrepene *foretaksplasserte konsulenter* og *eksternt plasserte konsulenter*. Oslobyggs styre og ledelse er imidlertid av den oppfatning at rapporten i enda større grad burde synliggjort skillet mellom Oslobygg bruk av innleie av personell til driften av Oslobygg og kjøp av tjenester i utvikling og gjennomføring av investeringsprosjektene. Både innleie av personell og kjøp av tjenester omtales som konsulentbruk, noe som etter foretakets mening er misvisende. Foretakets bruk av konsulenter utover dette er svært begrenset.

Som kommunerevisjonen peker på i sin rapport, har Oslobygg siden våren 2022 hatt et betydelig fokus på å redusere andelen innleide som er tilknyttet driften av Oslobygg. Dette som en del av styrets og administrasjonens arbeid med å følge opp byrådets forventninger om å hente ut gevinster som følge av sammenslåingen. Den reduserte innleie tilsvarer til sammen drøye 30 årsverk gjennom foretakets første driftsår. Reduksjonen vil fortsette i de kommende årene, og med en forsvarlig fremdrift. Dette gir både økonomiske gevinster for Oslo kommune og i tillegg fører det til at viktig kompetanse holdes i egen organisasjon. Det er styrets oppfatning at administrasjonen på kort tid har kommet godt i gang med dette arbeidet. Denne typen innleide tilsvarer i stor grad det kommunerevisjonen omtaler som *foretaksplasserte konsulenter*.

Oslo kommune
Oslobygg KF
Styring og oppfølging
Styringssystemer

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

Telefon: 2180 2180
Org. nr.: 924599545
oslo.kommune.no

Som rapporten viser, er hovedtyngden av foretakets konsulentbruk kjøp av tjenester knyttet til utvikling og gjennomføring av våre investeringsprosjekter (prosjektering og byggeledelse). Foretaket vil i det videre vektlegge å øke andelen egne ansatte innenfor det som skal være vår kjernekompetanse også innenfor investeringsprosessene, men vi ser fortsatt et behov for bruk av eksternt bistand og kjøp av tjenester enten gjennom innleide eller til det kommunerevisjonen kaller eksternt plasserte konsulentbruk til blant annet prosjektering og rådgivertjenester med fagekspertise innenfor en rekke fagfelt foretaket selv ikke besitter. Omfanget av bruk av innleide og konsulenter til utvikling og gjennomføring av investeringsprosjektene vil avhenge av oppdragsmengden.

2022 var Oslobygggs første hele driftsår, og gjennom året har vi blant annet hatt fokus på etablering av felles og enhetlige rutiner og standarder innenfor en rekke områder. Dette gjelder også for området bruk av konsulenter. Oslobygg har i første del av 2023 arbeidet videre med en rekke tiltak som er i tråd med Kommunerevisjonens anbefalinger, se punktene 5 og 6 i det videre. Styret og ledelsen i Oslobygg noterer at det er mange gode læringspunkter i denne rapporten som foretaket vil ha nytte av i det videre arbeid med å profesjonalisere virksomheten.

Tilsvar oversendte spørsmål i brev datert 05.05.2023

I det følgende besvares Kommunerevisjonen spørsmål:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, informasjonen om hensikten til prosjektet har vært tilstrekkelig klar.

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

Oslobygg viser til vår innledende kommentar knyttet til definisjonen av konsulentbegrepet, men har ingen kommentarer utover dette eller hva som er oversendt i tidligere korrespondanse.

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

Oslobygg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

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

Utover de utfordringer vi peker på innledningsvis knyttet til definisjonen av konsulentbegrepet, ser Oslobygg at Kommunerevisjonens rapport peker på viktige områder for foretaket. Oslobygg er fremdeles et ungt foretak og revisjonens anbefalinger bidrar til at foretaket raskere kan iverksette hensiktsmessige tiltak og etablere effektive og gode rutiner for foretaket.

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



Oslo kommune
Styring og oppfølging
Styringssystemer

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

Telefon: 2180 2180
Org. nr.: 924599545
oslo.kommune.no

Oslobygg vil gjennomgå samtlige anbefalinger fra Kommunerevisjonene og foretaket er allerede i gang med flere av tiltakene. Uten at listen er ufullende kan nevnes at foretaket blant annet vil:

- fortsette arbeidet med å redusere foretakets konsulentbruk.
- i større grad tydeliggjøre og dokumentere hva som er nødvendig konsulentbruk for foretaket.
- ferdigstille og iverksette egen konsulentstrategi.
- iverksette tiltak som kan bidra til at behovet i enda større grad blir tilstrekkelig dokumentert i forkant av en konsulentanskaffelse.
- utarbeide egen prosedyre for oppfølging av konsulenter.
- iverksette tiltak for å sikre at mulige interessekonflikter registreres og følges opp og at konsulenter gjennomfører nødvendige habilitetsvurderinger.

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

Flere av anbefalingene under punkt 5 er det igangsatt arbeid på hos Oslobygg og det forventes å være ferdigstilt innen utgangen av 2023.

Oslobygg vil gjennom etablerte møtefora orientere byråd for næring og eierskap angående foretakets arbeid med konsulentbruk og vurderinger av habilitet for ansatte og konsulenter.

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

Rapporten oppleves som nyttig for Oslobygg og omhandler et vesentlig område for foretaket. Til tross for høyt fokus siden oppstart, ser foretaket fortsatt behov for ytterligere struktur og systematikk innenfor området og for fortsatt reduksjon av konsulentbruk særlig innenfor oppgaveløsning knyttet til foretakets ordinære drift. De gitte anbefalingene vil tas med i Oslobyggs videre forbedringsarbeid.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Vi har ingen kommentarer til dette punkt.

Vennlig hilsen
Oslobygg KF

Eli Grimsby
Administrerende direktør

Åse-Lill Madland
Seksjonsleder



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 12/2023

**Du finner mer informasjon om
Kommunerevisjonen og våre rapporter på:**
www.krv.oslo.kommune.no