

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/623 - 17

Saksbeh.:
Kari Breisnes, +47 91679943

Dato:
08.12.2022

Oppfølging etter rapport 15/2019 Kontraktsoppfølging i Vann- og avløpsetaten

Oppsummering

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 15/2019 *Kontraktsoppfølging i Vann- og avløpsetaten*, jf. kontrollutvalgets vedtak 30. august 2022 (sak 59). Undersøkelsen 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).

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2019 en forvaltningsrevisjon av Vann- og avløpsetatens kontraktsoppfølging og kontroll av habilitetsspørsmål ved anskaffelser og kontraktsoppfølging. Forvaltningsrevisjonen viste at Vann- og avløpsetaten på flere områder hadde rutiner og praksis som kunne bidra til god kontraktsoppfølging. Undersøkelsen viste også at det var enkelte svakheter som at kontraktsoppfølgingen ikke fremsto som risikobasert, og at etaten i for liten grad dokumenterte varemottak i økonomisystemet. Etaten hadde langt på vei også prosedyrer som kunne bidra til habilitet hos de som foretok anskaffelser og kontraktsoppfølging. Det var imidlertid en svakhet at det i undersøkelsesperioden ikke forelå rutiner for at innleide ble forelagt kommunens etiske regelverk.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen sett på om Vann- og avløpsetaten og byråden for miljø og samferdsel har fulgt opp meldte tiltak og føringer fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at Vann- og avløpsetaten hadde iverksatt meldte tiltak og med det fulgt opp føringer fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel fulgte i 2020 opp at Vann- og avløpsetaten iverksatte meldte tiltak.

I det følgende presenteres konklusjonene i rapport 15/2019 *Kontraktsoppfølging i Vann- og avløpsetaten* og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse.

1. Forvaltningsrevisjonen (rapport 15/2019)

Kommunerevisjonen undersøkte i 2019 om Vann- og avløpsetatens kontraktsoppfølging og kontroll av habilitetsspørsmål ved anskaffelser og kontraktsoppfølging var tilfredsstillende.

Forvaltningsrevisjonen viste at Vann- og avløpsetaten på flere områder hadde rutiner og praksis som kunne bidra til god kontraktsoppfølging. Det forelå blant annet skriftlige prosedyrer, det var stilt nødvendige krav til innhold i fakturaer, og etaten utførte kontroller som kunne bidra til at det ikke ble betalt for varer og tjenester som ikke var i tråd med kontrakten. Undersøkelsen viste også at det var enkelte svakheter. Det var blant annet en svakhet at kontraktsoppfølgingen ikke fremsto som risikobasert. Videre dokumenterte etaten i for liten grad varemottak i økonomisystemet. Dette er viktig for å kunne vurdere om internkontrollen er god nok.

Etaten hadde langt på vei også prosedyrer som kunne bidra til habilitet hos de som foretok anskaffelser og kontraktsoppfølging. Det var imidlertid en svakhet at det i undersøkelsesperioden ikke forelå rutiner for at innleide ble forelagt kommunens etiske regelverk.

Kommunerevisjonen anbefalte Vann- og avløpsetaten å

- iverksette tiltak for å sikre reell risikobasert kontraktsoppfølging
- iverksette tiltak for å sikre at det foreligger nødvendig dokumentasjon til grunn for etatens fakturagodkjenning, og at varemottakskontrollen dokumenteres i økonomisystemet
- vurdere behov for ytterligere tiltak for å sikre at innleide har kjennskap til kommunens etiske regelverk og ikke har verv eller andre koblinger som kan skape interessekonflikt

Vann- og avløpsetaten varslet relevante tiltak og oppga at flere av tiltakene alt var igangsatt. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel mente det ikke var behov for tiltak utover de Vann- og avløpsetaten hadde meldt for å ivareta Kommunerevisjonens anbefalinger.

2. Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Kontrollutvalget behandlet rapport 15/2019 i møte 17. desember (sak 103). Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget merker seg at Kommunerevisjonens rapport 15/2019 *Kontraktsoppfølging i Vann- og avløpsetaten* viser at Vann- og avløpsetaten på flere områder hadde rutiner og praksis som kunne bidra til god kontraktsoppfølging, og at den langt på vei hadde prosedyrer som kunne bidra til habilitet hos dem som foretok anskaffelser og kontraktsoppfølging. Kontrollutvalget ser videre at det også var enkelte svakheter. Kontraktsoppfølgingen fremsto ikke som risikobasert. Etaten dokumenterte i for liten grad varemottak i økonomisystemet og det forelå ikke rutiner for at kommunens etiske regelverk ble lagt frem for innleide.

Kontrollutvalget merker seg at det er varslet relevante tiltak. Kontrollutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens rapport 15/2019 til orientering.

Saken sendes samferdsels- og miljøutvalget.

Samferdsels- og miljøutvalget behandlet rapporten i møte 12. februar 2020 (sak 16) og gjorde kontrollutvalgets vedtak til sitt eget.

3. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Ifølge kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e), jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5, skal kontrollutvalget påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, blir fulgt opp. Byrådet har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd og § 13-1 fjerde ledd. Det ligger ikke til kontrollutvalget å fastsette hvordan administrasjonen skal følge opp påviste avvik/svakheter.

Kommunerevisjonen har undersøkt om tiltakene som ble varslet av Vann- og avløpsetaten er iverksatt, samt om føringer fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer er fulgt opp. Vedrørende politiske føringer, legger Kommunerevisjonen til grunn at samferdsels- og miljøutvalget i sitt vedtak har merket seg at det er varslet relevante tiltak, og at dette innebærer en forventning om at tiltakene gjennomføres.

Vi har gjennomført en ordinær oppfølgingsundersøkelse i tråd med oppdraget fra kontrollutvalget. Oppfølgingsundersøkelsens innretning gjør at vi ikke har kartlagt effekter av tiltak.

Dataene er i hovedsak innhentet i november 2022, og består av skriftlige redegjørelser og dokumentasjon. Etaten og byråden har hatt mulighet til å komme med tilbakemelding på utkast til sak og Kommunerevisjonens vurderinger.

I det følgende gjør vi nærmere rede for meldte tiltak etter forvaltningsrevisjonen, status på oppfølgingstidspunktet og Kommunerevisjonens vurderinger.

3.1 Vann- og avløpsetaten

3.1.1 Meldte tiltak

Vann- og avløpsetaten meldte at den ville

- se på hvordan eksisterende rutiner for kontraktsoppfølging kunne styrkes for å sikre risikobasert kontraktsoppfølging
- bevisstgjøre første- og andregodkjennere om å dokumentere varemottak i kommentarfeltet i regnskapssystemet Agresso og om å sikre tilstrekkelig dokumentasjon
- gjennomføre stikkprøver for å påse at varemottakskontroll ble gjennomført i henhold til retningslinjene
- arbeide videre med å implementere revidert rutine for å sikre at innleide hadde kjennskap til kommunens etiske regelverk

Etaten oppga at flere av tiltakene var igangsatt og ville være en del av etatens arbeid med kontinuerlig forbedring, og at tiltakene skulle gjennomføres innen 1. halvår 2020. Etaten oppga videre at Kommunerevisjonens anbefalinger ville bli registrert i etatens kvalitetssystem.

3.1.2 Status på oppfølgingstidspunktet

Rutiner for risikobasert kontraktsoppfølging

Vann- og avløpsetaten oppga at det hadde vært grundig gjennomgang av dette området.

Etaten oppga at arbeidet med å utarbeide en prosedyre og ansvarsmatrise for risikobasert kontraktsoppfølging inngikk som tiltak i årsplanen til Avdeling store utbyggingsprosjekter for 2020. Kontrakts- og anskaffelsesseksjonen som forvaltet dette området var organisert under denne avdelingen.

Videre oppga etaten at flere prosesser i kvalitetssystemet AKVA var justert med tanke på risikobasert kontraktsoppfølging. Deriblant var prosessen «Registrere og overlevere kontrakt» gjennomgått og oppdatert med informasjon om at det skulle gjennomføres en risiko- og prioriteringsanalyse av kontrakten. Etaten oppga at prosessen ble revidert oktober 2019, april 2020 og mars 2022. Tilsvarende oppga etaten at prosessen «Følge opp og evaluere kontrakt og rammeavtale» ble revidert i oktober og november 2019, mars 2022 og i juli 2022. Prosessen hadde et tilhørende prosedyredokument med rutiner for avtaleprioritering som ble endelig godkjent i oktober 2022. Ifølge prosedyren var formålet blant annet å sikre at virksomheten og den kontraktansvarlige planla og koordinerte ressursbruken på den enkelte avtale på en formålstjenlig måte. Deriblant skulle kontraktene vurderes etter bestemte kriterier som grunnlag for å fastsette hvor omfattende oppfølgingen skulle være.

Bevisstgjøring av første- og andregodkjennere om å dokumentere varemottak

Etaten viste til at det var gjennomført flere tiltak for å øke bevisstheten rundt dette forholdet. Etaten hadde utarbeidet en prosedyrebeskrivelse for hvordan varemottak skulle gjennomføres og dokumenteres, sist revidert i november 2019. I beskrivelsen sto det blant annet at kommentarfeltet i Agresso alltid skulle benyttes for å dokumentere varemottak.

Etaten oppga at den la vekt på kompetanse og gode opplæringsrutiner, og at det var obligatorisk for enten førstegodkjenner eller andregodkjenner å ha gjennomgått kurs for å få tilgang til økonomisystemet Agresso. Opplæringen omfattet også varemottakskontroll.

Etaten har siden 2019 redusert antall fakturabehandlere på bakgrunn av risiko knyttet til varierende forståelse av oppgaver ved fakturabehandlingen.

Vann- og avløpsetaten har siden april 2022 vært med i en pilotgruppe for ny funksjonalitet i Agresso vedrørende bekreftelse av varemottak ved godkjenning av faktura. Funksjonaliteten tillater ikke at faktura behandles før varemottaket er skriftlig bekreftet. I tillegg til et avkrysningsfelt for å bekrefte kontrollen, har man mulighet for å legge kommentar i eget varemottaks-kommentarfelt. Alle med en rolle i økonomisystemet er ifølge etaten gitt informasjon om den nye funksjonaliteten.

Stikkprøver av varemottakskontroll

Etaten viste til at deres «controllermiljø» fra 2019 hadde gjennomført periodiske kontroller av faktura, deriblant av varemottak. Stikkprøvene var ifølge etaten ukentlige og besto av utvalg faktura fordelt på alle avdelinger. Til sammen ble om lag 60 faktura kontrollert per uke. I juni 2019 ble det i tillegg etablert særskilte stikkprøvekontroller rettet mot varemottak.

Rutiner for å sikre at innleide har kjennskap til kommunens etiske regelverk

Vann- og avløpsetatens kvalitetssystem inneholdt en delprosess for å ta imot nye medarbeidere. Delprosessen innebar blant annet at innleide konsulenter skulle delta i en oppstartsamtale der taushetserklæring og etiske retningslinjer for ansatte i Oslo kommune skulle gjennomgås og signeres. Ifølge etaten ble dette lagt inn i delprosessen i oktober 2019.

Registrering av anbefalinger i etatens kvalitetssystem

Etaten redegjorde for og dokumenterte at Kommunerevisjonens anbefalinger var tatt til etterretning, og at prosesser, dokumenter og rutiner var oppdatert eller endret i kvalitetsstyringssystemet AKVA for å ivareta Kommunerevisjonens anbefalinger.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurdering

Vann- og avløpsetaten hadde iverksatt meldte tiltak og med det fulgt opp føringer fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer.

3.2 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

3.2.1 Meldte tiltak

Byrådsavdelingen meldte ingen tiltak, men viste til Vann- og avløpsetatens varslede tiltak og anså at det på daværende tidspunkt ikke var behov for ytterligere tiltak utover dem etaten hadde meldt for å ivareta Kommunerevisjonens anbefalinger.

3.2.2 Status på oppfølgingstidspunktet

Byrådsavdelingen viste til at den årlig gjennomførte to formelle etatsstyringsmøter med Vann- og avløpsetaten som en del av styringsdialogen. I disse møtene presenterte etaten ulike tema i tråd med byrådsavdelingens oppsatte dagsorden. Byrådsavdelingen oppga at revisjoner alltid sto på dagsorden i disse møtene, og at etatens presentasjoner blant annet ga en oversikt over utførte interne og eksterne revisjoner.

Det framkom av dagsorden for de to etatsstyringsmøtene i 2020 at Kommunerevisjonens rapport 15/2019 om kontraktsoppfølging var løftet som tema. Ifølge byrådsavdelingen orienterte etaten på det første møtet om at revisjonens funn ble fulgt opp gjennom kvalitetssystem AKVA, og at der det var avdekket avvik eller forbedringsforslag, var disse lagt inn i systemets avviksmodul og fordelt til de ansvarlige enhetene. Forvaltningsrevisjonen var også tema i det andre etatsstyringsmøtet i 2020 ettersom oppfølgingen av anbefalingene på dette tidspunktet ifølge byrådsavdelingen fortsatt pågikk.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurdering

Byrådsavdeling for miljø- og samferdsel hadde gjennom etatsstyringsmøter i 2020 fulgt opp Vann- og avløpsetaten iverksetting av meldte tiltak.

4. Kommunerevisjonens konklusjon

Oppfølgingsundersøkelsen viste at Vann- og avløpsetaten hadde iverksatt meldte tiltak og med det fulgt opp føringer fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer.

Byrådsavdeling for miljø- og samferdsel hadde gjennom etatsstyringsmøter i 2020 fulgt opp Vann- og avløpsetaten iverksetting av meldte tiltak.

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

Morten Engebretsen
ass. avdelingsdirektør

Mottakere:
Kontrollutvalget