



Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting

2018

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2017 Brukermedvirkning ved anskaffelser av helse- og omsorgstjenester**
– Bydel Grorud, Bydel Grünerløkka og Velferdsetaten
- Rapport 02/2017 Oppnåelse av resultatmål i investeringsprosjekter**
- Rapport 03/2017 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2016**
- Rapport 04/2017 Informasjonssikkerhet personopplysninger – Bydel Frogner og Bydel Gamle Oslo**
- Rapport 05/2017 Psykisk helsearbeid for unge voksne – Bydel Frogner og Bydel Gamle Oslo**
- Rapport 06/2017 Oslo kommunes arbeid med å få flere læreplasser**
- Rapport 07/2017 Unge sosialhjelpsmottakere – i aktivitet eller arbeid? Bydel Bjerke og Bydel Søndre Nordstrand**
- Rapport 08/2017 Bymiljøetaten – drift og vedlikehold av veinettet**
- Rapport 09/2017 Barnehagers arbeid med barnas språkutvikling – Skrubbelund barnehage i Bydel Bjerke Haugenstua barnehage i Bydel Stovner**
- Rapport 10/2017 Eierskapskontroll i Oslo Business Region AS**
- Rapport 11/2017 Eierskapskontroll i Oslo Nye Teater AS**
- Rapport 12/2017 Eierskapskontroll – E-CO Energi Holding AS**
- Rapport 13/2017 Avdekking av vold og seksuelle overgrep mot små barn – Bydel Grorud, Bydel Ullern og Helseetaten.**
- Rapport 14/2017 Gevinstrealisering – Program for elektroniske tjenester – Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for finans og Plan- og bygningsetaten**
- Rapport 15/2017 Tjenester til beboere i samlokaliserte boliger – Bydel Vestre Aker**
- Rapport 16/2017 Oppfølging av overordnede føringer i plan- og byggesaksbehandlingen – Overvann og erstatningsarealer**
- Rapport 17/2017 Lærertimer og læringsutbytte i grunnskolen**
- Rapport 18/2017 Tiltak mot arbeidslivskriminalitet i tolv virksomheter – med vekt på lønns- og arbeidsvilkår**
- Rapport 19/2017 Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten – Bydel Nordre Aker og Bydel Østensjø**
- Rapport 20/2017 Bydelenes parkdrift – Bydel Grünerløkka og Bydel Sagene**
- Rapport 01/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen**
- Rapport 02/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS**
- Rapport 03/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017**

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting*. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 20.06.2017 (sak 57) og tilhører området anskaffelser, kontraktsoppfølging og tiltak mot arbeidslivskriminalitet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* av 22.06.2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4:

(...) systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

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

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Nina M. Vestlund, revisjonsrådgiver Ragnhild Grøndahl Faller, seniorrådgiver Terje Grønli og seniorrådgiver Morten A. Engebretsen. Sistnevnte var prosjektleder.

Vi vil takke Renovasjonsetaten, Energigjenvinningsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

11.04.2018



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør



Morten Andreas Engebretsen
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	11
1.1 Formål og problemstillinger	12
1.2 Avgrensninger.....	13
1.3 Revisjonskriterier	13
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	13
1.5 Rapportens oppbygning.....	14
2. Bakgrunn om Renovasjonsetaten og anskaffelse av avfallsinnhenting	15
2.1 Renovasjonsetatens organisering	15
2.2 Oversikt over antall klager fra oktober 2016 til desember 2017	15
2.3 Renovasjonsetatens anskaffelse av 5.-generasjonskontrakter	16
2.4 Renovasjonsetatens egevaluering	17
2.5 Hovedpunkter fra Deloitte (2017)	18
3. Anskaffelsesfasen.....	19
3.1 Revisjonskriterier	19
3.2 Faktabeskrivelse	19
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	26
4. Mobiliseringsfasen.....	29
4.1 Revisjonskriterier	29
4.2 Faktabeskrivelse	29
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	36
5. Kontraktsoppfølgingsfasen	38
5.1 Revisjonskriterier	38
5.2 Faktabeskrivelse	38
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	43
6. Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno	45
6.1 Revisjonskriterium	45
6.2 Faktabeskrivelse	45
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	49
7. Renovasjonsetatens oppfølging av klager.....	50
7.1 Revisjonskriterium	50
7.2 Faktabeskrivelse	50
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	53
8. Renovasjonsetatens rapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	54
8.1 Revisjonskriterium	54
8.2 Faktafremstilling	54
8.3 Kommunerevisjonens vurderinger	58
9. Byrådsavdelingens styring av Renovasjonsetaten.....	60
9.1 Revisjonskriterium	60
9.2 Faktabeskrivelse	60
9.3 Kommunerevisjonens vurderinger	65

10. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger.....	67
10.1 Konklusjoner.....	67
10.2 Anbefalinger og læringspunkter.....	68
11. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger	70
11.1 Byråd for miljø og samferdsel.....	70
11.2 Renovasjonsetaten.....	71
11.3 Tidligere direktør.....	73
11.4 Tidligere konstituert direktør	76
Referanser	79
Tabelloversikt	80
Figuroversikt.....	80
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	81
Vedlegg 2 Metode.....	89
Vedlegg 3 Tidslinje 2014–2017	93
Vedlegg 4 Utdyping av faktabeskrivelsen	94
1. Anskaffelsesfasen (kapittel 3).....	94
2. Renovasjonsetatens mobilisering av Veireno (kapittel 4).....	105
3. Renovasjonsetatens organisering og styring i kontraktsoppfølgingsfasen (kapittel 5).....	110
4. Samhandlingen mellom Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten.....	110
5. Renovasjonsetatens rapportering til byrådsavdelingen (kapittel 8).....	112
Vedlegg 5 Oppfatninger om ansvarsfordeling og forventninger i styringsdialogen vedrørende slike anskaffelser	114
Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden fra miljø og samferdsel	116
Vedlegg 7 Uttalelse fra Renovasjonsetaten	119
Vedlegg 8 Uttalelse fra tidligere direktør.....	122

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt Renovasjonsetatens anskaffelse av innsamling av husholdningsavfall fra Veireno AS og enkelte tilgrensende forhold.

Renovasjonsetaten hadde ikke i tilstrekkelig grad sørget for et kvalitetssikret og risikovurdert beslutningsgrunnlag i anskaffelsesfasen. Det var videre en vesentlig mangel at det ikke var en tilfredsstillende vurdering av Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget. Det var heller ikke tilstrekkelig kvalitetssikring av vesentlige forhold i mobiliseringsfasen.

Det ble etter kontraktsstart tidlig klart at Veireno ikke klarte å gjennomføre avfallsinnhenting i tråd med forutsetningene. Det var i denne fasen svakheter ved Renovasjonsetatens kontroll av Veirenos etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene og ved rapporteringen til Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel. Under drift i egen regi rapporterte Renovasjonsetaten for lave tall for egne brudd på arbeidstidsbestemmelsene, og rapporteringen ble korrigert for sent. Det var også enkelte svakheter i byrådsavdelingens oppfølging av anskaffelsen.

Sammendrag

Anskaffelsen av Renovasjonsetatens 5.-generasjonskontrakt for avfallsinnhenting startet høsten 2013, og det ble i september 2015 inngått kontrakt med Veireno AS. Det var deretter en mobiliseringsperiode frem til kontraktsstart i oktober 2016. Veireno hadde etter oppstart store problemer med å innhente avfall som avtalt, og Renovasjonsetaten mottok et høyt antall klager. Som en følge av at Veireno var i ferd med å gå konkurs, tok Oslo kommune over avfallsinnhenting i februar 2017.

Deloitte gjennomførte vinteren og våren 2017, på bestilling fra Byrådslederens kontor, Seksjon for internrevisjon, en undersøkelse av Renovasjonsetatens anskaffelse (Deloitte 2017). Formålet med Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon har vært å supplere Deloitte's beskrivelser av hvorfor Oslo kommune ikke lyktes med denne anskaffelsen av renovasjonstjenester. Dette for å gi kommunen et bredere grunnlag for å trekke lærdom av mangler og svakheter i prosessen. Deloitte's rapport omfattet en del anskaffelses-rettslige spørsmål samt spørsmål om beredskapsavtale som Kommunerevisjonen ikke har undersøkt. For øvrig var Deloitte's undersøkelse bredt anlagt, og mange forhold ble kommentert og vurdert. Sammenlignet med Deloitte's rapport har Kommunerevisjonen i større grad vektlagt og vurdert følgende forhold:

- organisering og styring i anskaffelses- og mobiliseringsfasen
- kvalitetssikring og utredning av et samlet beslutningsunderlag som grunnlag for styringsgruppens vedtak i anskaffelsesfasen
- intern kvalitetssikring i mobiliseringsfasen
- koordineringen mellom anskaffelses- og mobiliseringsfasen med hensyn til oppfølging av økonomi, operativ driftskompetanse og ruteendringer
- Renovasjonsetatens kriseberedskap, samhandling og bruk av kompetanse i kontraktsoppfølgingsfasen
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsels krav til risikorapportering og byrådsavdelingens vurdering av rapporteringen fra Renovasjonsetaten

I tillegg har Kommunerevisjonens undersøkelse omfattet prosessering og rapportering av klager og vurderinger av enkelte forhold knyttet til drift i egenregi. Dette var utenfor mandatet til Deloitte's undersøkelse.

Undersøkelsens overordnede problemstilling har vært denne:

- Hva kan forklare at Oslo kommune ikke lyktes med anskaffelsen av renovasjonstjenester, og hva kan Oslo kommune lære av prosessen?

For å besvare hovedproblemstillingen har blant annet følgende spørsmål vært belyst:

- Er det forhold ved etatens organisering og styring av anskaffelses- og mobiliseringsfasen som kan forklare mangler og svakheter ved vurderinger og beslutninger i disse fasene?
- I hvilken grad var etatens arbeid for å kontrollere og følge opp brudd på arbeidstidsbestemmelsene tilfredsstillende?
- Hadde etaten tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å prosessere og rapportere klager og avvik/brudd på arbeidstidsbestemmelsene til byrådsavdelingen?
- Hvilke styringssignaler ble gitt fra byrådsavdelingen til etaten i anskaffelsesfasen?
- Sørget byrådsavdelingen for en tilfredsstillende kontroll og oppfølging av etaten i mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen?

I tillegg har Kommunerevisjonen på noen punkter undersøkt samhandlingen mellom Energigjenvinningsetaten og Renovasjonsetaten i mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen.

Revisjonskriterier er utledet fra blant annet Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring, overordnet rammeverk for god internkontroll, veileder for risikostyring i Oslo kommune og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Undersøkelsen er basert på dokumentgjennomgang og intervjuer med blant annet kilder i Renovasjonsetaten og byrådsavdelingen. I tillegg har Kommunerevisjonen intervjuet to kilder i Energigjenvinningsetaten. Undersøkelsens faktafremstilling er i hovedsak basert på data som har blitt innhentet i perioden august til desember 2017.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger:

Anskaffelsesfasen

I anskaffelsesfasen gjennomførte etaten et omfattende prosjektarbeid, grundig markedsdialog og kvalitetssikring av det anskaffelsesfaglige. Etatens arbeid var i tråd med politiske føringer blant annet knyttet til miljø og innovasjon.

Etter Kommunerevisjonens syn var det flere forhold ved etatens organisering og styring som kan forklare mangler og svakheter i anskaffelsesfasen. Anskaffelsesprosjektets styringsdokument var på flere punkter mangelfullt som styringsverktøy for gjennomføring av prosjektet. Blant annet var ikke kvalitetssikring av beslutningsunderlaget omtalt, og det var ikke lagt som krav at beslutningsunderlaget skulle risikovurderes. Videre ble anskaffelsesprosjektet startet for sent, og det var planlagt med en lite realistisk fremdriftsplan. Vesentlige forhold som leveringssikkerhet ble ikke tilstrekkelig utredet ved utarbeidelse av beslutningsunderlaget for anskaffelsens

styringsgruppe. Etatens ledelse hadde heller ikke sørget for at det ble gjennomført en tilstrekkelig kvalitetssikring og risikovurdering av det samlede beslutningsunderlaget.

Etter Kommunerevisjonens vurdering foretok etaten ikke en tilfredsstillende vurdering av Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget. Veirenos svake forutsetninger for oppdraget kunne ha blitt avdekket dersom etaten hadde benyttet nødvendig økonomikompetanse på dette feltet. Etter Kommunerevisjonens syn er selskapets manglende økonomiske forutsetninger for oppdraget antakelig den viktigste årsaken til at Oslo kommune ikke lyktes med anskaffelsen, gitt de premissene som etaten la til grunn for anskaffelsen.

Mobiliseringsfasen

I mobiliseringsfasen sørget Renovasjonsetaten for en møtestruktur som tilrettela for nødvendig koordinering i denne fasen. Det ble gjennomført en ekstern kvalitetssikring av mobiliseringsfasen, og det ble utarbeidet detaljerte og strukturerte aktivitetsplaner som tilrettela for at kontraktsbestemmelser og identifisert risiko ble fulgt opp.

Flere vesentlige forutsetninger for en vellykket mobilisering av Veireno kom etter Kommunerevisjonens syn ikke på plass i mobiliseringsfasen. Blant annet ble det stilt krav om en kapasitetsøkning hos Veireno som ikke tok hensyn til selskapets økonomi. Staten synes ikke i tilstrekkelig grad å ha fulgt opp om den solide driftskompetansen Veireno ble kvalifisert på grunnlag av, fortsatt var på plass i mobiliseringen. Det ble i strid med forutsetninger i kravspesifikasjonen tillatt vesentlige endringer i rutenettet frem til kontraktsstart. Bedre koordinering mellom ansatte som var sentrale i henholdsvis anskaffelses- og mobiliseringsfasen, vedrørende informasjon om forutsetningene som lå til grunn for vurderinger og valg på disse områdene, kunne etter Kommunerevisjonens syn i større grad tilrettelagt for avbøtende tiltak. I tillegg ble det ikke utført tilstrekkelig med realistiske tester av ny teknologi eller foretatt noen utprøving av Veirenos driftsmodell. Etatens ledelse sørget dessuten ikke for at det ble foretatt en tilstrekkelig robust intern kvalitetssikring som kunne ha avdekket manglene i mobiliseringsfasen.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om det burde ha blitt gjennomført flere systematiske risikovurderinger underveis i mobiliseringsfasen for å avdekke eventuelle nye risikoer og om risikoreduserende tiltak var effektive.

Kontraktsoppfølgingsfasen

I kontraktsoppfølgingsfasen arbeidet Renovasjonsetaten intensivt for å få avfallsinnhenting til å fungere. Det var i stor grad strukturert oppfølging av Veireno, og etaten tilrettela for en tydelig dialog med Veireno om forventninger og krav for å bedre situasjonen. Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde Renovasjonsetaten en mangelfull beredskapsplan, og ledelsen sørget heller ikke tidlig nok for nødvendige organisatoriske tiltak for å kriseorganisere etaten. Det var også en svakhet at ledelsen ikke hadde sørget for tilstrekkelig samhandling i etaten om kontroll og oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelser hos Veireno.

Kommunerevisjonen anser at Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten gjennomførte grundige felles forberedelser til kontraktsstart. Det var imidlertid flere samhandlingsproblemer etatene imellom i kontraktsoppfølgingsfasen. Problemene var særlig knyttet til kommunikasjonen i forbindelse med de relativt hyppige omdirigeringsene av Veirenos avfallsbiler fra forbrenningsanlegget på Haraldrud til

Klemetsrudanlegget. Det synes også i flere tilfeller å ha vært manglende etterlevelse fra Veireno-ansatte av sikkerhets- og HMS-reglementet ved levering av avfall ved Haraldrudanlegget.

Renovasjonsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i Veireno

Det var utarbeidet prosedyrer for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, og etaten benyttet flere av kontraktens verktøy i oppfølgingen. BDO ble benyttet til kontroll av Veireno på dette området både før og etter kontraktsoppstart. Det var likevel mangler på dette området. Prosedyrene var ikke tydelige nok og ikke basert på systematiske risikovurderinger av lønns- og arbeidsvilkår. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det en mangel at Renovasjonsetaten ikke var tilstrekkelig kritisk til Veirenos egenrapportering, og etaten benyttet ikke tilgjengelig intern kompetanse fra andre deler av etaten i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno som lettere kunne avdekket underrapporteringen.

Renovasjonsetatens oppfølging av klager

Etaten hadde utarbeidet prosedyrer for klageregistrering. Kommunerevisjonens stikkprøver viste samsvar mellom antallet klager som var registrert i etatens fagsystem for klagebehandling, og det antall klager som ble rapportert Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Det var svakheter ved internkontrollen i klagebehandlingssystemet ved at driftsledere og andre kunne omklassifisere klager. Mangler ved beredskapen og problemer med etatens klagebehandlingssystem gjorde at etaten ikke i tilstrekkelig grad klarte å håndtere kommunikasjon med publikum og Veireno om klager.

Renovasjonsetatens rapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Det var etablert en tydelig rapporteringslinje til byrådsavdelingen. Renovasjonsetaten rapporterte hyppig og omfangsrikt om klager og tiltak for å få ned antall klager samt om etatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno.

Renovasjonsetaten hadde på de punktene Kommunerevisjonen undersøkte, en tilfredsstillende praksis for å rapportere antall klager til byrådsavdelingen, men rapporteringen bar til dels preg av en for optimistisk omtale om utviklingen. Det var mangler i etatens kvalitetssikring av informasjon som ble sendt til byrådsavdelingen. Dette resulterte tidvis i noe upresis rapportering og tidvis at gale opplysninger fra Veireno ble videreformidlet til byrådsavdelingen.

Under drift i egenregi var det meget uheldig at Renovasjonsetaten ikke tidlig nok sørget for å gjøre byrådsavdelingen oppmerksom på at rapporterte brudd på arbeidstidsbestemmelsene i en lengre periode ikke var korrekte.

Byrådsavdelingens styring av Renovasjonsetaten

Det er i anskaffelsesfasen at mange av de viktigste premissene for en vellykket anskaffelse legges, og følgelig i denne fasen byrådsavdelingen best kan påvirke utfallet av en slik anskaffelse. Byrådsavdelingen hadde i 2014 og 2015 i hovedsak ikke gitt særskilte signaler eller fulgt opp Renovasjonsetatens arbeid med anskaffelse av 5.-generasjons avfallskontrakt. Det ble gitt generelle styringssignaler til etaten, blant annet om miljøhensyn, materialgjenvinning og kundetilfredshet.

Kravene til rapportering av risiko i styringsdialogen i mobiliseringsfasen var ikke tilstrekkelig tydeliggjort av byrådsavdelingen, og avdelingen hadde ikke tilstrekkelig oppmerksomhet om forhold ved anskaffelsen som kunne tyde på vesentlig risiko.

I kontraktsoppfølgingsfasen var det en omfattende og krevende styringsdialog. Etter Kommunerevisjonens vurdering tilrettela byrådsavdelingen i for liten grad for en strukturert og tydelig styringsdialog med Renovasjonsetaten. Dette er basert på at det frem til medio desember 2016 var lite skriftlighet knyttet til bestillinger fra byrådsavdelingen til Renovasjonsetaten. Videre var ikke Byrådsavdelingen tilstrekkelig kritisk til etatens vidererapportering av Veirenos brudd på lønns- og arbeidsvilkår i januar 2017. Byrådsavdelingen skulle være kjent med rapporter fra Arbeidstilsynet og BDO som kom i januar 2017, som tilsa at rapporteringen fra Veireno om brudd på arbeidstidsbestemmelser ikke var til å stole på.

Anbefalinger

Renovasjonsetaten har i 2017 gjennomført et større evalueringsarbeid, blant annet basert på Deloitte (2017) rapport, der etaten kom frem til en rekke tiltak for å kunne unngå en lignende situasjon som oppstod i 2016/2017. Renovasjonsetaten bør arbeide videre med tiltakene etter disse gjennomgangene og sørge for at også nødvendige tiltak etter Kommunerevisjonens rapport inngår i dette arbeidet. Kommunerevisjonen anbefaler Renovasjonsetaten

- å utarbeide rutiner som sikrer bedre kvalitetssikring, intern samhandling og bruk av kompetanse i etaten ved vesentlige anskaffelser
- å utarbeide rutiner som tilrettelegger for at det gjennomføres bedre aggregerte risikovurderinger i vesentlige anskaffelser
- å utarbeide rutiner som sikrer at nødvendig kompetanse blir benyttet i kontroll og oppfølging av brudd på lønns- og arbeidsvilkår
- å sikre god rolledeling og internkontroll i klagebehandlingen
- å vurdere ytterligere rutiner som sikrer at etaten kvalitetssikrer informasjon som oversendes byrådsavdelingen

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for samferdsel og miljø

- å følge opp Renovasjonsetatens iverksetting av tiltak for å forbedre anskaffelses- og kontraktsoppfølgingsprosesser
- å vurdere tiltak som kan bidra til at byrådsavdelingen får et bedre grunnlag for å vurdere risiko innen sitt ansvarsområde

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble sendt 20.02.2018 til Renovasjonsetaten og byråden for miljø og samferdsel til uttalelse. Samme dag fikk Energigjenvinningsetaten, tidligere direktør Pål Sommernes og tidligere kst. direktører Tron Kallum og Arild Sundberg tilsendt rapporten med mulighet for å avgi uttalelse. Renovasjonsetaten, byråden for miljø og samferdsel, tidligere direktør Pål Sommernes og tidligere kst. direktør Tron Kallum har avgitt uttalelser. Uttalelsene er oppsummert og kommentert i et nytt kapittel 11, og tre av dem følger i sin helhet i vedlegg 6–8.¹

Renovasjonsetaten og byråden har varslet relevante tiltak.

¹ Tidligere kst. direktør Kallums er en kopi av rapport til uttalelse med merknader/margnotater til ulike avsnitt. Dokumentet blir for omfangsrikt som vedlegg til denne rapporten.

1. Innledning

Avfallsinnhenting er en samfunnskritisk tjeneste. Ansvar for avfallsinnhenting i Oslo kommune er lagt til Renovasjonsetaten, som siden 1992 har konkurranseutsatt tjenesten. Det er Byrådsavdeling for miljø og samferdsel som har det overordnede ansvaret på området.

Rammebetingelsene for avfallsinnhenting har forandret seg siden 1992 med hensyn til endringer i befolkningsstørrelse og byfortetting og til bransjeendringer knyttet til marked, leverandører, materiell og teknologi. Avfallet som hentes inn, leveres til gjenvinning ved Haraldrud- og Klemetsrudanleggene, der førstnevnte anlegg drives av Energigjenvinningsetaten, mens sistnevnte er skilt ut som et eget selskap. Avfallshåndtering i Oslo er således organisert på en måte som krever god samhandling mellom Renovasjonsetaten og forbrenningsanleggene.

I 2013 startet Renovasjonsetaten arbeidet med anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakter (se vedlegg 3 for tidslinje med oversikt over viktige hendelser). I september 2015 inngikk Renovasjonsetaten nye kontrakter for innsamling av papir og restavfall fra private husholdninger i Oslo samt fra noen mindre næringsvirksomheter. I anskaffelsen var kommunen delt inn i fire geografiske områder, og i konkurransen hadde leverandørene mulighet til å gi tilbud på ett eller flere av disse områdene. Veireno AS (heretter Veireno) ble valgt som eneste leverandør på alle fire områdene. Veirenos tilbud på 419 millioner kroner var henholdsvis 129 millioner kroner og 81 millioner kroner lavere enn tilbudene fra RenoNorden AS og Norsk Gjenvinning Renovasjon AS. Etter kontraktssignering ble det gjennomført en mobilisering frem til kontrakten hadde oppstart i oktober 2016.

Fra kontraktens oppstart 03.10.2016 var det store problemer med innsamling av avfall som avtalt, og kort tid etter kontraktsstart ble det kjent at Veireno hadde brutt arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid. I november 2016 begynte Renovasjonsetaten å gi Veireno dagmulkt. Nyhetsbildet var vinteren 2016/2017 preget av overskrifter om søppelkaos og Veirenos omfattende brudd på arbeidstidsbestemmelsene. I midten av februar 2017 fikk Renovasjonsetaten melding fra Veireno om at selskapet hadde problemer med å betale ut lønn. Byrådet besluttet 19.02.2017, sak 1018.1, at Oslo kommune ved Renovasjonsetaten skulle overta avfallsinnhenting.

Revisjons- og rådgivingselskapet Deloitte foretok vinteren og våren 2017 en gjennomgang av anskaffelsesprosessen og kontraktsoppfølgingen av anskaffelsen på vegne av Byrådslederens kontor, Seksjon for internrevisjon. Deloitte's rapport *Gjennomgang av anskaffelsesprosess og kontraktsoppfølging i Renovasjonsetaten* ble ferdigstilt 25.04.2017. Rapporten viste blant annet at Renovasjonsetaten hadde etterlevd grunnprinsippene i dagjeldende lov om offentlig anskaffelser § 5 ved gjennomføring av anskaffelsen av 5.-generasjons renovasjonskontrakter. Deloitte (2017) fant imidlertid at Renovasjonsetaten gjennom anskaffelsen ikke i tilstrekkelig grad hadde utnyttet muligheter i regelverket for å sikre en robust og bærekraftig renovasjonsinnsamling i forbindelse med 5.-generasjonskontrakten.

I møte 20.06.2017, sak 57, vedtok kontrollutvalget en forvaltningsrevisjon av Renovasjonsetatens anskaffelse av renovasjonstjenester fra Veireno AS.

På grunnlag av Deloitte's rapport skulle forvaltningsrevisjonen nærmere belyse

- styringssignaler til etaten i anskaffelsesfasen
- andre mulige forklaringer på de svakhetene i etatens arbeid i anskaffelsesfasen som Deloitte peker på sin rapport
- etatens kontroll og oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
- byrådsavdelingens kontroll og oppfølging av etaten i mobiliseringsfasen og kontraktsoppfølgingsfasen

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å supplere Deloitte's (2017) beskrivelser av hvorfor anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakter ikke ble vellykket, for dermed å gi et bredere grunnlag for å trekke lærdom av mangler og svakheter i prosessen.

Sammenlignet med Deloitte's rapport har Kommunerevisjonen i større grad vektlagt og vurdert følgende forhold:

- organisering og styring i anskaffelses- og mobiliseringsfasen
- kvalitetssikring og utredning av et samlet beslutningsunderlag som grunnlag for styringsgruppens vedtak i anskaffelsesfasen
- intern kvalitetssikring i mobiliseringsfasen
- koordineringen mellom anskaffelses- og mobiliseringsfasen med hensyn til oppfølging av økonomi, operativ driftskompetanse og ruteendringer
- Renovasjonsetatens kriseberedskap, samhandling og bruk av kompetanse i kontraktsoppfølgingsfasen
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsels krav til risikorapportering og byrådsavdelingens vurdering av rapporteringen fra Renovasjonsetaten

Undersøkelsens overordnede problemstilling har vært denne:

- Hva kan forklare at Oslo kommune ikke lyktes med anskaffelsen av renovasjonstjenester, og hva kan Oslo kommune lære av prosessen?

For å besvare problemstillingen har blant annet følgende spørsmål vært belyst:

1. Er det forhold ved etatens organisering og styring av anskaffelses- og mobiliseringsfasen som kan forklare mangler og svakheter ved vurderinger og beslutninger i disse fasene?
2. I hvilken grad var etatens arbeid for å kontrollere og følge opp brudd på arbeidstidsbestemmelsene tilfredsstillende?
3. Hadde Renovasjonsetaten tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å prosessere og rapportere klager og avvik/brudd på arbeidstidsbestemmelsene til byrådsavdelingen?
4. Hvilke styringssignaler ble gitt fra byrådsavdelingen til etaten i anskaffelsesfasen?
5. Sørget byrådsavdelingen for en tilfredsstillende kontroll og oppfølging av etaten i mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen?

Vedrørende spørsmål 1 omfattet dette egenskaper ved planlegging, kompetanse, arbeidsdeling, samhandling, koordinering, rapportering og oppfølging i etaten som kan forklare anskaffelsens utfall. Enkelte forhold i kontraktsoppfølgingsfasen er også blitt undersøkt for å få et komplett bilde av anskaffelsen. Ett av disse forholdene er samhandlingen mellom Energigjenvinningsetaten og Renovasjonsetaten i mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen. Det er referert kort til samhandlingen etatene imellom i kapittel 5, mens vedlegg 4.4 har noe ytterligere informasjon om dette.

I kontrollutvalgets møte 26.09.2017 under *Eventuelt* ble Kommunerevisjonen bedt om å utvide pågående undersøkelse til også å omfatte brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser etter kommunens overtakelse av avfallsinnhenting samt en noe nærmere vurdering av grunnlaget for klagestatistikken.

1.2 Avgrensninger

Kommunerevisjonen har i undersøkelsen ikke redegjort for alle forhold knyttet til gjennomføring av anskaffelsen, men vi har konsentrert oss om forhold som kan forklare hvorfor anskaffelsen ikke lyktes.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kommunerevisjonen har lagt til grunn blant annet følgende kilder i utarbeidelsen av revisjonskriteriene:

- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune²
- Veileder for risikostyring i Oslo kommune
- Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016
- Direktoratet for forvaltning og IKT: *Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – Veileder om beste praksis*
- Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

Revisjonskriteriene blir presentert i de kapitlene der de kommer til anvendelse. For nærmere utdyping av grunnlaget for revisjonskriteriene viser vi til vedlegg 1.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger i hovedsak på en dokumentgjennomgang og intervjuer med ledere og medarbeidere i Renovasjonsetaten, Energigjenvinningsetaten og i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Undersøkelsens problemstilling og innretning tok utgangspunkt i Deloitte's rapport. Rapporten presenterer i mindre grad anskaffelsesmessige og kontraktuelle forhold som var sentrale elementer i Deloitte's rapport, og har viet mer plass til å beskrive forhold knyttet til organisering av anskaffelsens ulike faser og styringsdialogen mellom etaten og byrådsavdelingen.

I etterkant når vi nå kjenner historien, er det lett å peke på feil og mangler. I vurderingene er det derfor forsøkt å legge vekt på aktørenes beslutningsgrunnlag slik det fremkom da de foretok beslutningene.

Undersøkelsen ble startet opp i juni 2017, og datainnsamlingen fant i hovedsak sted i perioden juni–desember 2017. Undersøkelsesperioden er i hovedsak fra januar 2014 til september 2017. En beskrivelse av et så langt tidsforløp innenfor de rammene en forvaltningsrevisjon gir, og med bakgrunn i anskaffelsens betydelige omfang vil naturlig nok innebære at mange forhold blir utelatt fra rapporten. Undersøkelsen har fått et større omfang enn det som fremkommer av faktafremstillinger og vurderinger i

² Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune, byrådssak 1070/15 datert 02.07.2015, avløste blant annet *Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune* og *Instruks for virksomhetsledere*, byrådssak 1005/03.

rapporten. Det er i den sammenheng løpende forsøkt å begrense rapporten til forhold som er vesentlige for svare på undersøkelsens problemstillinger.

I rapportens vedlegg 2 redegjør vi nærmere for gjennomføringen av undersøkelsen.

1.5 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 inneholder blant annet informasjon om Renovasjonsetatens organisering og oversikt over klageutviklingen i perioden oktober 2016–desember 2017.

I kapittel 3 til 5 besvares problemstillingens spørsmål 1 om hvorvidt forhold ved etatens organisering og styring kan forklare mangler og svakheter ved vurderinger og beslutninger i anskaffelsen. Problemstillingens spørsmål 2 om etatens kontroll og oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene samt den delen av spørsmål 3 som omhandler etatens prosessering av informasjon om brudd på arbeidstidsbestemmelsene, behandles i kapittel 6. I kapittel 7 og 8 redegjøres det for etatens behandling og rapportering av klager og brudd på arbeidstidsbestemmelsene, jf. problemstillingens spørsmål 3. I kapittel 9 besvares problemstillingens spørsmål 4 og 5 om byrådsavdelingens styringssignaler i anskaffelsesfasen og byrådsavdelingens kontroll og oppfølging av etaten i mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger presenteres i kapittel 10. I kapittel 11 oppsummerer og vurderer Kommunerevisjonen vesentlige momenter i mottatte uttalelser.

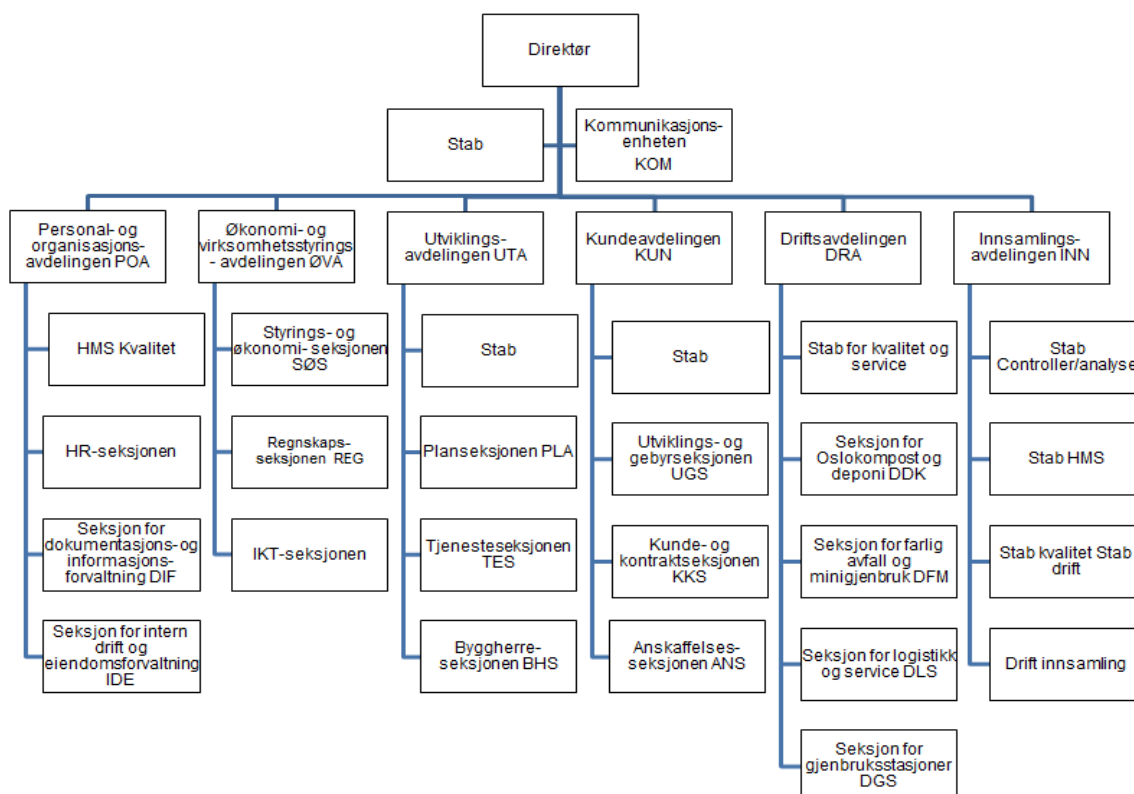
I rapportens vedlegg 1 og 2 utdyper Kommunerevisjonen henholdsvis revisjonskriteriene for undersøkelsen og undersøkelsens metode. Vedlegg 3 inneholder en tidslinje over sentrale hendelser i perioden 2013–2017. Vedlegg 4 inneholder en utdyping av faktabeskrivelsen på enkelte områder, herunder en nærmere beskrivelse av samhandlingen mellom Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten. Vedlegg 5 oppsummerer sentrale aktørers oppfatning om ansvarsfordeling i styringsdialogen vedrørende en slik anskaffelse. Uttalelsene til rapporten, med unntak av uttalelsen fra Tron Kallum (jf. fotnote 1 på side 9), er i sin helhet vedlagt rapporten som vedlegg 6–8.

2. Bakgrunn om Renovasjonsetaten og anskaffelse av avfallsinnhenting

I dette kapitlet gir vi kortfattet informasjon om Renovasjonsetatens organisasjonsplan og anskaffelsen av 5.-generasjonskontrakten, herunder anskaffelsesfasen, mobiliseringsfasen og kontraktsoppfølgingsfasen. I tillegg presenteres klageutviklingen knyttet til avfallsinnhenting fra oktober 2016 til desember 2017, punkter fra Renovasjonsetatens egevaluering etter anskaffelsen og hovedpunkter fra Deloitte's rapport om anskaffelsen (Deloitte 2017).

2.1 Renovasjonsetatens organisering

Figur 1 Renovasjonsetatens organisasjonskart per desember 2017

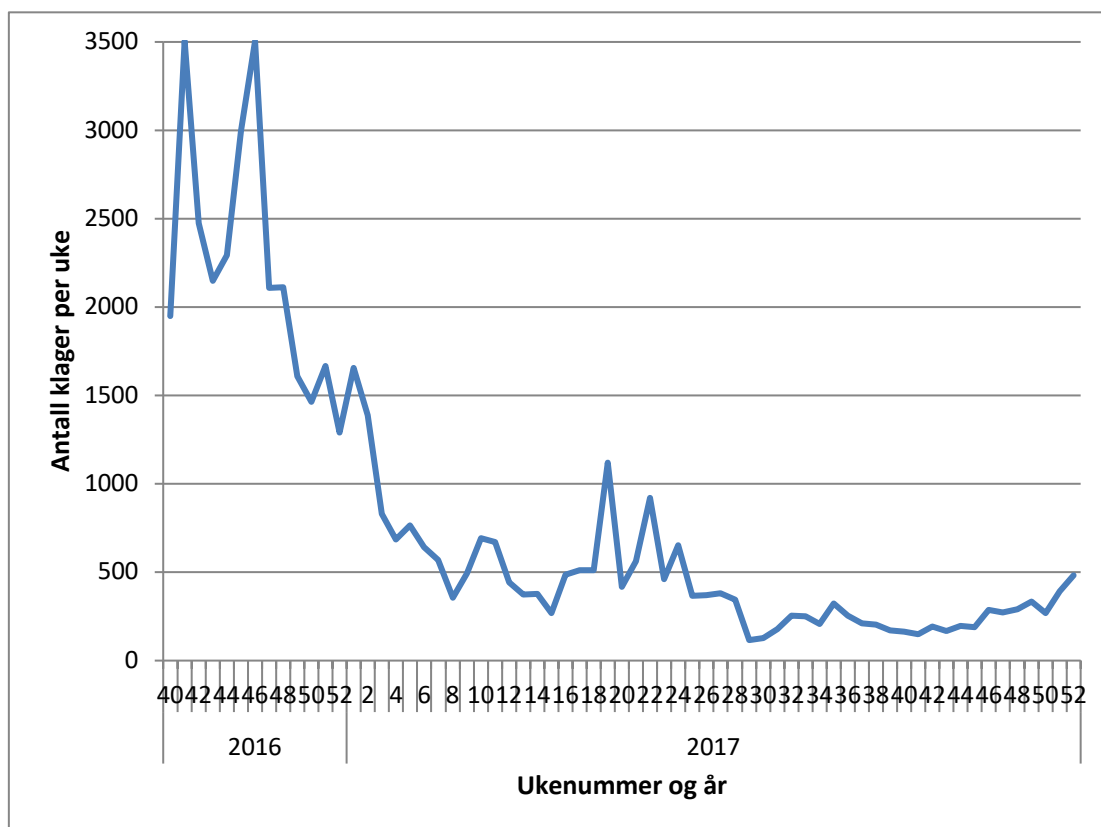


Note: Figuren er basert på Renovasjonsetatens organisering per desember 2017 etter at etaten tok over avfallsinnhenting i egenregi. Innsamlingsavdelingen ble etablert da etaten tok over driften i egenregi.

Figur 1 viser Renovasjonsetatens organisering per desember 2017. Per 01.01.2018 var det 532 ansatte i etaten. Etaten økte bemanningen med 183 ansatte i 2017, hovedsakelig på grunn av virksomhetsoverdragelsen av Veireno.

2.2 Oversikt over antall klager fra oktober 2016 til desember 2017

Nedenfor i figur 2 fremkommer klageutviklingen fra oktober 2016 til desember 2017.

Figur 2 Klageutvikling oktober 2016–desember 2017

Note: Opplysningene i figuren er basert på rapportering fra Renovasjonsetaten til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i samme periode. Kommunen overtok avfallsinnhenting i uke 8.

Figur 2 viser at antall klager over tid har vært høyt og særlig under perioden hvor Veireno hadde ansvar for avfallsinnhenting. Figuren viser også at det under drift i egenregi har vært høye klagetall, og at det i de siste ukene i 2017 var en økning i antall klager.

Ifølge tidligere kst. direktør var hovedårsaken til høye klagetall i april og mai 2017 at Veireno ikke hadde utarbeidet turnusplaner for å håndtere hverken påsken 2017 eller mai med bevegelige helligdager da Renovasjonsetaten tok over avfallsinnhenting.

2.3 Renovasjonsetatens anskaffelse av 5.-generasjonskontrakter

Anskaffelsesfasen startet med at det i 2013 ble opprettet et prosjekt for planlegging og gjennomføring av anskaffelse av nye renovasjonskontrakter, 5.-generasjonskontraktene (se vedlegg 3 for tidslinje). Oslo var delt inn i fire områder, og det var én kontrakt for hvert område. Arbeidet med prosjektmandat for 5.-generasjonskontrakten ble påbegynt høsten 2013, og prosjektarbeidet startet opp i januar 2014. Anskaffelsens mandat ble signert av direktøren i april 2014. Mandatet omfattet organisering av prosjektet, prosjektøkonomi, fremdriftsplan, risikovurderinger med videre.

I løpet av 2014 utredet prosjektets arbeidsgrupper og prosjektgruppen en rekke spørsmål, blant annet avfallsinnsamlingen i egenregi, inndeling av kontraktsområder, antall leverandører og ny teknologi. Etaten foretok også omfattende markedsundersøkelser. Prosjektets styringsgruppe fikk forelagt utredninger, konsepter og beslutningsnotat som grunnlag for beslutningen som ble fattet i januar 2015. Anskaffelsen ble offentlig kunngjort i mars 2015.

Veireno ble 08.06.2015 erklært som vinner av konkurransen på alle fire kontraktsoner med den begrunnelse at selskapet hadde levert det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. To av leverandørene påklaget tildelingene og begjærte midlertidig forføyning slik at kommunen ikke skulle kunne inngå kontrakt før sakene var avgjort. I begge saker ble det avsagt kjennelse i kommunens favør.

Renovasjonsetaten inngikk kontrakt med Veireno 02.09.2015. Anskaffelsen gikk da over i *mobiliseringsfasen*, som varte i 13 måneder frem til kontraktens oppstart 03.10.2017. I mobiliseringsfasen ble det gjennomført aktiviteter for å forberede Veireno og Renovasjonsetaten til oppstart. Etaten hadde en rekke mobiliseringsmøter med Veireno hvor progresjon ble gjennomgått, blant annet med hensyn til kjøp av renovasjonsbiler, rekruttering og opplæring av renovatører, anskaffelse og implementering av ny teknologi og ruteplanlegging. I tillegg ble det utarbeidet interne rutiner for kontraktsoppfølgingen og en beredskapsplan.

Konsulentselskapet Mepex gjennomførte etter oppdrag fra Renovasjonsetaten en kvalitetssikring av mobiliseringsfasen før sommeren 2016, og BDO gjennomførte en kontroll av Veirenos system for lønns- og arbeidsvilkår som ble levert i september 2016.

Anskaffelsen gikk 03.10.2016 over i *kontraktsoppfølgingsfasen*, som varte til virksomhetsoverdragelsen fant sted 20.02.2017 (Byrådssak 1018.1/17). Etter kontraktsstart fikk Veireno raskt problemer med å innhente avfallet i tråd med kontraktsbetingelsene, og Renovasjonsetaten mottok et høyt antall klager fra publikum på manglende henting av avfall. I slutten av oktober 2016 ble det også kjent at Veireno hadde en rekke brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Renovasjonsetaten iverksatte en rekke tiltak i kontraktsoppfølgingen av Veireno både for å få ned antallet klager og for å få redusert antall brudd på arbeidsmiljøloven. Det ble i løpet av kontraktsoppfølgingsfasen blant annet stilt krav til Veireno om retting av avvik, ekstra innsats og styrking av driftsledelse. Renovasjonsetaten ga også Veireno mulkt for manglende klageeffektivering og internkontroll, og i desember opplyste Renovasjonsetaten til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel at etatens anslag var at ulike krav hadde medført ti millioner kroner i ekstra kostnader for Veireno.

I midten av februar formidlet Veireno til Renovasjonsetaten at de ikke kunne betale lønn til de ansatte. Renovasjonsetaten utredet i løpet av påfølgende uke ulike løsninger. 20.02.2017 overtok Renovasjonsetaten avfallsinnhenting ved virksomhetsoverdragelse av biler og renovatører fra Veireno og har siden drevet i egenregi etter Veirenos driftsmodell, men med et høyere antall renovatører og biler enn Veireno hadde.

2.4 Renovasjonsetatens egevaluering

Renovasjonsetaten gjennomførte i perioden juni–oktober 2017 en egen evaluering av anskaffelsen og utarbeidet en prosjektrapport med anbefalinger og tiltak (Renovasjonsetaten 2017). Hensikten med egevalueringen var blant annet å supplere anbefalingene i Deloitte's rapport, avdekke ytterligere læringspunkter, operasjonalisere anbefalingene og utarbeide konkrete tiltak. Ansvar for oppfølging av tiltakene ble fordelt på avdelingene, og tiltaksplanene ble gjennomgått med aktuelle deltakere fra etatens avdelinger. Tiltaksplanen inneholdt tiltak på 148 områder tiltak, som omhandlet organisering, involvering, rapporterings- og beslutningslinjer og risikostyring.

Eksempler på foreslåtte tiltak knyttet til anskaffelsens faser:

- vurdere å stille minimumskrav til antall biler av ulik størrelse som leverandør må ha
- vurdere om Renovasjonsetaten skal stille funksjons- eller minimumskrav til driftsledelsens kompetanse og kapasitet
- ved anskaffelse av innsamlingstjenesten: vurdere særskilt behovet for involvering av følgende kompetanse: renovasjonsfaglig, logistikk, juridisk, HR/AML, økonomi
- sørge for å kvalitetssikre leverandørs planer for overtakelse, oppbevaring og behandling/håndtering av sentralt materiale. Dette innebærer testing av ny teknologi og materiale.
- følge opp leverandørens økonomi i mobiliseringsfasen og trekke inn økonomikompetansen i oppfølgingen
- utarbeide plan for kriseorganisering, definerte roller, «task force»-grupper, ansvar og myndighet, inkludert krisekommunikasjonsplan og kommunikasjonsstrategi

2.5 Hovedpunkter fra Deloitte (2017)

Deloitte fikk 15.12.2016 i oppdrag av Byrådslederens kontor, Seksjon for internrevisjon, å foreta en gjennomgang av anskaffelsen. Deloitte's endelige mandat omfattet en kartlegging og vurdering av alle elementer i anskaffelsesprosessen samt Byrådsavdeling for miljø og samferdsels oppfølging av etaten etter oppstart av kontrakt. Renovasjonsetaten mottok Deloitte's rapport 25.04.2017. Under fremheves noen punkter fra Deloitte's rapport.

- Deloitte's undersøkelse avdekket vesentlige utfordringer i anskaffelsesprosessen og i mobiliseringsfasen. Det ble ikke pekt på brudd på anskaffelsesregelverket, men på omfattende svakheter og mangler i Renovasjonsetatens risikovurderinger.
- Deloitte mente etaten gjennom anskaffelsen ikke i tilstrekkelig grad hadde utnyttet muligheter i regelverket for å sikre en robust og bærekraftig renovasjonsinnsamling i forbindelse med 5.-generasjonskontrakten.
- Deloitte mente at anskaffelsesgruppen ikke i tilstrekkelig grad utredet om tilbudet var unormalt lavt, og stilte spørsmål ved etatens bruk av kompetanse i vurderingen.
- Det var for lite oppmerksomhet mot Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget.
- Det hadde i liten grad vært dialog mellom Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i anskaffelsesprosessen.
- Det ble identifisert flere tilfeller av mangelfull eller unøyaktig rapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og som resulterte i at byråden/byrådsavdelingen ga uriktige opplysninger både i intern og ekstern kommunikasjon.
- Med hensyn til bruddene på arbeidstidsbestemmelsene burde Renovasjonsetaten gjort mer for å sikre at det fulle omfanget av brudd ble identifisert som grunnlag for iverksetting av tiltak og som grunnlag for korrekt rapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

3. Anskaffelsesfasen

I dette kapitlet beskrives perioden fra oppstart av planlegging av anskaffelsen i 2014 av 5.-generasjons avfallskontrakt til kontrakten ble signert i september 2015. En mer detaljert beskrivelse av beslutningsnotatet som ble lagt frem for styringsgruppen, og utdrag fra konkurransegrunnlaget finnes i vedlegg 4.1. En tidslinje med oversikt over viktige hendelser finnes i vedlegg 3.

3.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn for vår vurdering på dette feltet:

Renovasjonsetaten bør ha hatt en tilfredsstillende organisering og styring av anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt i anskaffelses-, mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen. I anskaffelsesfasen omfatter dette

- bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling og informerte beslutninger
- at etaten bør ha identifisert, vurdert og fulgt opp risiko i tråd med gjeldende krav

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Anskaffelsesfasen i korte trekk fra prosjektoppstart til kontraktstildeling

Renovasjonsetaten opprettet i 2013 et prosjekt for planlegging og gjennomføring av anskaffelse av 5.-generasjons renovasjonskontrakter. Arbeidet med prosjektmandat for 5.-generasjonskontrakten ble påbegynt høsten 2013, og prosjektarbeidet startet opp i januar 2014.

Anskaffelsens behovsverifikasjon ble godkjent 12.03.2014. Ifølge behovsverifikasjonen måtte de siste opsjonene utløses i de to daværende renovasjonskontraktene. Dette medførte at alle 5.-generasjonskontraktene ville ha samtidig oppstart 03.10.2016. Opsjonene måtte tas ut for «å ivareta god utredning og saksbehandling i forbindelse med de nye innsamlingskontraktene, samt ivareta hensyn i anskaffelsesreglementet», ifølge et notat til ledergruppen. Det ville også medføre at leverandørene til de nye kontraktene kunne få tilgang på mer miljøvennlig kjøretøyteknologi.

Endelig prosjektmandat ble signert av direktør 28.04.2014. Mandatet omfattet organisering av prosjektet, prosjektøkonomi, fremdriftsplan, risikovurderinger mv. Endelig kontraktsstrategi ble godkjent i september 2014. I dokumentet fremkommer et foreløpig estimat på årlige kontraktskostnader for den nye kontrakten på 180 millioner kroner per år.

I løpet av 2014 utredet prosjektet en rekke spørsmål, blant annet om avfallsinnsamlingen i egenregi, inndeling av kontraktsområder, antall leverandører og ny teknologi. Prosjektdokumentasjon viste at etaten i denne perioden foretok omfattende markedsundersøkelser som grunnlag for utredninger i anskaffelsesprosjektet.

I september 2014 oppnevnte Byrådsavdeling for miljø og samferdsel en anskaffelseskomité for anskaffelsen. Anskaffelseskomiteen gjennomgikk våren 2015 konkurransegrunnlaget og deretter anskaffelsesgruppens innstilling til leverandør.

Prosjektets styringsgruppe, som bestod av etatsledergruppen og prosjektlederen, fikk i løpet av 2014 forelagt utredninger og anbefalinger fra prosjektet. I januar 2015 fikk styringsgruppen forelagt et beslutningsnotat som omfattet 24 saker/spørsmål som var utredet av prosjektet. På bakgrunn av notatet foretok ledergruppen beslutninger i de fleste sakene. Styringsgruppen stilte seg bak prosjektets anbefalinger i 23 av 24 saker.

I februar og mars 2015 ble anskaffelsens konkurransegrunnlag presentert for styringsgruppen og sendt til høring og gjennomgått internt i etaten. Konkurransegrunnlaget med vedlegg ble også oversendt for kvalitetssikring til anskaffelseskomiteen og Kommuneadvokaten.

Konkurransen ble avholdt som en åpen anbudskonkurranse uten forhandlinger. Avfallsinnehenting i kommunen var delt i fire områder (A, B, C og D), og leverandører kunne gi tilbud på ett eller flere områder. Kontraktperioden var fra 2016 til 2021. Oppdragsgiver hadde opsjon for å forlenge kontraktene for inntil 1 + 1 + 1 år. Kvalifikasjonskravene stilte blant annet krav til leverandørens økonomiske kapasitet, kredittverdighet, gjennomføringsevne og erfaring. Tildelingskriteriene i konkurransen var som følger: miljø (10 prosent), oppdragsforståelse (15 prosent) og pris (75 prosent). Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet skulle bli tildelt kontrakt.

Anskaffelsen ble kunngjort 25.03.2015. Renovasjonsetaten mottok tilbud fra åtte leverandører, hvorav én av leverandørene ble avvist. Veireno priset seg lavest på alle fire områder og hadde også topp skår på oppdragsforståelse. På miljø skåret Veireno verken lavest eller høyest på noen av de fire kontraktsområdene. I anskaffelsesgruppens tilbudsevaluering ble Veireno innstilt som nummer én på alle fire kontraktsområder.

Veireno ble 08.06.2015 erklært som vinner av konkurransen på alle kontraktsområdene. To av leverandørene påklaget tildelingene og begjærte midlertidig forføyning slik at kommunen ikke skulle kunne inngå kontrakt før sakene var avgjort. I begge saker ble det avsagt kjennelse i kommunens favør. Kjennelsen i den siste saken ble avsagt 24.08.2015. Renovasjonsetaten inngikk deretter kontrakt med Veireno 02.09.2015.

3.2.2 Styring, organisering og kompetanse i anskaffelsesprosjektet

Prosjektmandatet og organisering av prosjektet

Daværende direktør viste til at Renovasjonsetaten valgte å organisere anskaffelsen av 5.-generasjonskontrakten som et prosjekt, med ledergruppen som styringsgruppe inntil kontrakten var inngått. Direktøren ledet styringsgruppen. Ifølge prosjektleder for anskaffelsesprosjektet ble prosjektorganiseringen valgt fordi man ønsket en tverrfaglig deltakelse i etaten, med større involvering fra flere fagfelt.

Som nevnt over startet arbeidet med prosjektmandatet for 5.-generasjonskontrakten høsten 2013. Frem til godkjent prosjektplan i slutten av april 2014 ble det gjennomført oppstartsmøter i prosjektet. Derneft fulgte flere møter i prosjektgruppen og mellom prosjektleder og prosjekteier, styringsgruppen mv. der temaene blant annet var gjennomføring av risikoanalyser, kontraktsstrategi og andre anskaffelsesmessige spørsmål, markedskontakt og renovasjonssinnhenting i egenregi.

Endelig prosjektmandat ble godkjent av daværende direktør 28.04.2014. Mandatet inneholdt en beskrivelse av ansvar og oppgaver i prosjektorganisasjonen (se vedlegg 4.1 for utfyllende informasjon).

Fra mandatet fremkom behovet for bruk av riktig kompetanse i gjennomføringen av anskaffelsesprosjektet. Dette skulle løses ved at prosjektgruppen og arbeidsgruppene fikk tilført personell fra ulike deler av etaten og med ulik kompetanse, blant annet fra Utviklingsavdelingen, Økonomiavdelingen, Personalavdelingen og Kundeavdelingen. Mandatet anga ikke nærmere for hvilke milepæler eller i hvilke situasjoner ulik kompetanse skulle benyttes inn i prosjektet ut over ovennevnte.

I henhold til mandatets fremdriftsplan skulle anskaffelsen kunngjøres i desember 2014 og kontrakt inngås sommeren 2015. I godkjent kontraktsstrategi fra september 2014 var det også lagt til grunn kunngjøring av anskaffelsen i desember 2014, mens signering av kontrakt skulle gjøres i april 2015. Begge fremdriftsplanene ga leverandørene en mobiliseringstid på ett og et halvt år. Tidsplanene i mandatet og strategien synliggjorde ikke den tiden som skulle benyttes til utredning, vurdering og beslutninger av de spørsmålene/temaene som skulle utredes av anskaffelsesgruppen.

Mandatet inneholdt ikke noen omtale av kvalitetssikringen av beslutningsunderlaget til styringsgruppen eller retningslinjer og krav til innholdet i beslutningsunderlaget som skulle legges frem for styringsgruppen. Samtidig var følgende opplyst i mandatet under beskrivelsen av milepælene i prosjektet:

Alle vesentlige forhold som virker inn på kontraktens framdrift, kvalitet, omfang, kostnad vil bli lagt fram for diskusjon og beslutning i styringsgruppa. I tillegg naturligvis de forhold som gir innvirkning på etaten selv i form av endret organisering av arbeidene, økonomi eller risiko for HMS eller omdømme.

Heller ikke ROS-analysen som var vedlagt mandatet, beskrev risikoforhold eller tiltak som direkte adresserte kvalitetssikring av beslutningsunderlaget, eller hvordan det skulle sikres at vesentlige faglige innspill ble tatt inn i beslutningsgrunnlaget til styringsgruppen. Prosjektets risikovurderinger i anskaffelsesfasen er beskrevet under.

Før sommeren 2014 ble arbeidsgruppene oppløst og erstattet med en løsere organisering der det ble utpekt ansvarlige for hver utredning. Ifølge etaten ble prosjektmedarbeidere fra de opprinnelige arbeidsgruppene benyttet som ressurspersoner i det videre arbeidet.

Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag til styringsgruppen

Prosjektet utredet i løpet av 2014 om lag 24 spørsmål/temaer som så ble lagt frem i notats form for styringsgruppen. Prosjektleder viste til at alle utredningene hadde blitt sendt til høring til berørte avdelinger i etaten før utredningen ble fremsendt til styringsgruppen. De enkelte utredningene inneholdt gjerne en beskrivelse av «nå-situasjonen», ulike alternative løsninger i en ny kontrakt, med oppstilling av fordeler og ulemper eller risiko samt estimer for kostnadseffekter. Det var også for den enkelte utredningen lagt inn eventuelle synergieffekter/avhengighet til andre delanbefalinger, dette for å tydeliggjøre hvilke anbefalte løsninger som var avhengige av hverandre, og hvilke delanbefalinger som understøttet hverandre. Til slutt fremkom prosjektgruppens anbefaling.

Anbefalingene i beslutningsunderlaget i notat 12.01.2015 til styringsgruppen inneholdt blant annet utredninger om ny teknologi, skiftordning, underleverandører og om tilrettelegging for flere leverandører. Anbefalingene er mer utfyllende presentert i vedlegg 4.1.

Ifølge prosjektleder ble alle utredningene kvalitetssikret gjennom presentasjoner av sakene for styringsgruppen, og sakene ble gjennomgått på nytt av styringsgruppen da den fattet sine beslutninger.

Ifølge prosjektleder og prosjekteier var det en tett dialog dem imellom om status for prosjektgruppens arbeid. Prosjektleder rapporterte skriftlig blant annet ved bruk av såkalte målekort til enkelte styringsgruppemøter. I målekortet som ble lagt frem for styringsgruppen i møtet 19.11.2014, var det lagt opp til at styringsgruppen i møte 12.12.2014 skulle sluttbehandle samtlige av prosjektets anbefalinger og konsepter. Ifølge målekortet var beslutningsrommet for styringsgruppen avgrenset til de påfølgende dager etter dette møtet.

Vurderinger og beslutninger i styringsgruppen

Styringsgruppen hadde, basert på prosjektets møtelogg, ti møter. Styringsgruppens møter etter sommeren 2014 omhandlet i stor grad hvordan gruppen stilte seg til prosjektgruppens anbefalinger til de cirka 24 enkeltutredningene som ble gjennomført. Styringsgruppens beslutninger ble fattet i møter i desember 2014 og januar 2015.

I styringsgruppens møte 16.01.2015 ble det foretatt beslutninger i tråd med prosjektets anbefalinger i de fleste enkeltutredningene. Enkelte beslutninger ble utsatt. Først i mobiliseringsfasen ble det fattet beslutning om at ny teknologi skulle implementeres fra kontraktsoppstart, og ikke gradvis, som var et alternativ.

Ifølge daværende direktør ble det i prosjektet besluttet at løsningsforslagene i tillegg til enkeltutredningene skulle legges frem for styringsgruppen som seks konsepter, hvorav ett konsept var et 0-alternativ som tilsvarte daværende 4.-generasjonskontrakt, og ett konsept var basert de anbefalte løsningsforslagene til 5.-generasjonskontrakten. Konseptet «Anbefalt løsning» var ifølge prosjektgruppens notat fra 12.01.2015 utarbeidet på grunnlag av alle de 24 delanbefalingene fra prosjektgruppen som «fra prosjektgruppas synspunkt ivaretar alle antatte synergieffekter». Bakgrunnen for at det ble bestemt at det skulle utarbeides konsepter, var ifølge prosjekteier at styringsgruppen skulle kunne se helheten i anbefalingene og alternativer til dem. Det ble høsten 2014 nedsatt en egen gruppe som utarbeidet konseptene. Prosjektleder var ikke selv del av gruppen, men gruppen hadde ifølge prosjektleder tilgang til all informasjon som var tilgjengelig for prosjektet.

Styringsgruppen behandlet konseptene i møter 12.12.2014 og 16.01.2015. I beslutningsunderlaget til møtene ble de seks konseptene sammenlignet med hensyn til kostnader, materialgjenvinning og utslipp av CO₂. Konseptutredningen dannet sammen med prosjektgruppens beslutningsnotat datert 12.01.2015 det samlede beslutningsunderlaget for styringsgruppen. Beslutningsunderlaget inneholdt ikke samlet informasjon om risiko eller om hvordan konseptvalgene påvirket forhold som leveringssikkerhet, leverandørenes gjennomføringsevne, eller om hvilke krav de ulike konseptene stilte til etatens kontraktsoppfølging.

Erfaringspunkter knyttet til anskaffelsesprosjektet

Både prosjektlederen og prosjekteier for anskaffelsesprosjektet, og også andre informanter, har overfor Kommunerevisjonen gitt uttrykk for at ambisjonene med anskaffelsen var svært høye. Prosjekteier pekte på at ett av erfaringspunktene til neste gang kommunen skulle konkurranseutsette innsamling av husholdningsavfall, var at etaten måtte være oppmerksom på hvor mange endringer man gjorde i en kontrakt samtidig. Flere informanter pekte også på at det var uheldig at opsjonene i 4.-generasjonskontrakten ble løst ut slik at alle kontraktsområder i 5.-generasjonskontrakten fikk oppstart på samme tidspunkt.

3.2.3 Konkurransen – grunnlag, gjennomføring og tildeling

Konkurransedokumentene ble utarbeidet av Anskaffelsesseksjonen i Renovasjonsetaten i samarbeid med prosjektleder. Arbeidet med konkurransegrunnlaget ble startet av etatens innkjøpssjef som ledet anskaffelsesseksjonen rundt september 2014 da kontraktsstrategien ble godkjent. Konkurransegrunnlaget ble i februar 2015 sendt på høring i Kundeavdelingen, som ifølge etaten var den avdelingen med flest ansatte som hadde operativ driftskompetanse. I tillegg ble en rekke problemstillinger og spørsmål i tilknytning til konkurransegrunnlaget gjennomgått med ansatte i avdelingen.

Som tidligere nevnt ble konkurransegrunnlaget med vedlegg oversendt for kvalitets-sikring til anskaffelseskomiteen og Kommuneadvokaten. Kommuneadvokaten ga uttrykk for at de på grunn av omfang og korte tidsfrister ikke hadde anledning til å gjennomgå hele konkurransegrunnlaget med vedlegg, og for at de derfor tok utgangspunkt i noen punkter nevnt av Renovasjonsetaten. I brev fra Kommuneadvokaten fremgår det at særskilte punkter som ble drøftet, var blant annet krav knyttet til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner. Ifølge Renovasjonsetaten ble alle tilbakemeldingene fra Kommuneadvokaten innarbeidet i konkurransegrunnlaget. Anskaffelseskomiteen fikk seg forelagt konkurransegrunnlaget med alle vedlegg, og dette ble gjennomgått i et møte mellom etaten og komiteen.

Informantene viste til at det var et bevisst valg å legge opp til en konkurranse med utpregede ytelses- og funksjonsspesifikasjoner, og til at dette var i tråd med generelle anbefalinger fra Utviklings- og kompetanseetaten til utforming av kravspesifikasjonen. I konkurransen beskrives da oppdragsgivers behov gjennom krav til ytelse og funksjon og ikke gjennom detaljerte krav for hvordan en oppgave skal løses. Vedkommende som var innkjøpsansvarlig, viste til at slike krav tilrettela for innovasjon og de beste løsningsforslagene fra tilbyderne. Etatens konkurransegrunnlag stilte ikke krav til leverandørene om å dokumentere en driftsmodell med hensyn til dimensjonering av kjøretøy og personell for å løse oppdraget.

Anskaffelsen ble kunngjort 25.03.2015. Renovasjonsetaten hadde ved utløpet av tilbudsfristen 19.05.2015 mottatt tilbud fra åtte leverandører. En av leverandørene ble avvist. Nedenfor fremgår totalprisene for de tre leverandørene som priset seg lavest. Det oppgis totaltall for alle fire områder over fem år:

- Veireno 419,6 millioner kroner
- Norsk Gjenvinning 502 millioner kroner
- RenoNorden 548,2 millioner kroner

De resterende leverandørene priset seg fra 656,3 millioner kroner til 759 millioner kroner. Veireno hadde laveste pris på alle kontraktsområder.

I vedlegg 4.1 er utdrag av konkurransegrunnlaget presentert. I vedlegget er det videre presentert noe ytterligere informasjon om Renovasjonsetatens vurdering av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier basert på Veirenos tilbud.

Vurderingen av Veirenos tekniske og faglige kvalifikasjoner

For leverandører som ønsket å gi tilbud på flere kontraktsområder, var det i konkurransegrunnlaget stilt strengere krav til tekniske og faglige kvalifikasjoner (se vedlegg 4.1 for nærmere informasjon om konkurransegrunnlaget). Veireno oppga i sitt tilbud fire referanser, herunder et oppdrag som underleverandør i tidligere renovasjonskontrakter i Oslo kommune fra 2003. Dette oppdraget ble fra 2003 til 2014 gjennomført av Mathisen Renovasjon AS. I 2014 kjøpte VT Gruppen opp Mathisen Renovasjon AS, og selskapet skiftet navn til Veireno AS, mens VT Gruppen var morselskapet. Renovasjonsetaten vurderte at Veireno var kvalifisert for å kunne bli tildelt alle fire områder. Det blir opplyst at hovedårsaken til at Veireno ble funnet kvalifisert som leverandør til 5.-generasjonskontrakten, var at etaten la til grunn den kompetanse og erfaring som Veireno hadde fått ved oppkjøp av Mathisen Renovasjon.

I Veirenos tilbud ble det jf. punkt 3.3.3 i konkurransegrunnlaget om leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner oppgitt ti ansatte i VT Gruppen eller Veireno som nøkkelpersoner i oppdraget. Redegjørelsen viser at fem av nøkkelpersonene hadde bred erfaring fra operativ driftsledelse hos Mathisen Renovasjon. Ytterligere én av de ansatte hadde ifølge CV operativ erfaring fra renovasjon og logistikk, og én hadde praktisk kompetanse innen logistikk fra transportbransjen. De resterende hadde mer generell kompetanse knyttet til administrasjon og ledelse.

Ifølge to av deltakerne i anskaffelsesgruppen (den gruppen som evaluerte de innkomne tilbudene) ble det lagt avgjørende vekt på den kompetansen som Veireno hadde tilegnet seg gjennom oppkjøp av Mathisen Renovasjon. En av deltakerne mente at Veireno sannsynligvis ikke en gang hadde kvalifisert seg til ett område i konkurransen dersom selskapet ikke hadde kunne skilte med Mathisens kompetanse og erfaring.

Kvalifikasjonskrav – vurdering av Veirenos økonomi og finansielle stilling

Det ble i konkurransegrunnlaget stilt kvalifikasjonskrav om at leverandøren skulle ha økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget. I tillegg var det blant annet et krav om beste kredittverdighet for de leverandørene som ønsket å inngi tilbud på tre eller fire områder (se vedlegg 4.1 for ytterligere informasjon om kvalifikasjonskravene).

I anskaffelsesgruppens dokumentasjon av evalueringen av kvalifikasjonskravene var det dokumentert at selskapets kredittverdighet var blitt vurdert. Veireno kunne dokumentere beste kredittverdighet fra et anerkjent kredittbyrå. Det var ikke dokumentasjon om hvorvidt det var foretatt en vurdering av selskapets regnskaper, knyttet til kravet i konkurransegrunnlaget om at leverandør skulle ha økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget. Innkjøpssjefen har bekreftet at regnskapene ble sett på av henne og en annen i gruppen, men at dette ikke ble gjort nøye. Det ble for øvrig vist til at personer med særskilt kompetanse på regnskap ikke var involvert i evalueringen av kvalifikasjonskravene.

Vurdering av Veirenos pristilbud

Renovasjonsetaten kontaktet Veireno 03.06.2015 for en redegjørelse av prisingen i deres tilbud. Etaten viste i den sammenheng til anskaffelsesforskriften § 20-14

Avvisning av unormalt lave tilbud og ba om en tilbakemelding «på de elementer vi anser som kostnadsdrivende; lønn – og arbeidsvilkår samt utstyr».

Veireno redegjorde samme dag for sitt tilbud, herunder for hvilken tariffavtale som var lagt til grunn, skiftordningen selskapet ville benytte, og antallet biler og mannskap som var planlagt benyttet. Veireno viste i den sammenheng til at det «i dagens renovasjonsbransje [var] dårlig utnyttelse av biler og mannskap», og påpekte at skiftordningen innebar at selskapet kunne bruke færre biler.

I redegjørelsen var det vedlagt en kostnadskalkyle som viste at selskapet la opp til en driftsmodell med 89 renovatører og 44 biler på oppdraget.³ Veireno beregnet en årlig kostnad på cirka 76,1 millioner kroner og en omsetning (inntekt) på 83,7 millioner kroner. Veirenos kalkyle av totale kostnader var trolig feilkalkulert, da kostnadstallene for administrasjon/driftsledelse var utelatt fra det totale kostnadsanslaget. Kostnadsanslaget per år skulle dermed vært på 81,7 millioner kroner. Kostnadsanslaget per ansatt renovatør var om lag 470 000 kroner i året, mens årskostnaden per bil var på cirka 800 000 kroner, avhengig av type bil.

Dagen etter ga Renovasjonsetaten følgende tilbakemelding til Veireno:

Vi har ingen ytterligere spørsmål, men ønsker å kommentere at vi ikke har gjort noen vurdering av om antall biler og ansatte er dimensjonert på en måte som ivaretar alle krav som stilles i tariff og øvrig lovverk, men at vi forutsetter dette.

Innkjøpssjefen som hadde ansvaret for gjennomføringen av selve anskaffelsen, har overfor Kommunerevisjonen gitt uttrykk for at de ble svært overrasket over det lave tilbudet, og det ble derfor tatt kontakt med Veireno for å få utdypet pristilbudet. Samtidig visste etaten at bransjens inntjening hadde vært svært god, og at det var rom for lavere priser. I tillegg ble det vist til at Veireno hadde oppnådd «beste kredittverdighet». Innkjøpssjefen viste videre til at terskelen for å avvise et tilbud i henhold til anskaffelsesforskriften § 20-4 var høy.

Ifølge en av deltakerne i anskaffelsesgruppen som evaluerte tilbudet, ga han tilbakemelding om at 89 renovatører var for lite, da de visste at det var om lag 120 renovatører som driftet dagjeldende 4.-generasjonskontrakter.⁴ Etatens økonomiavdeling ble ikke forelagt opplysninger om Veirenos tilbud.

Erfaringspunkter knyttet til konkurransegrunnlaget

I henhold til Renovasjonsetatens egenevaluering fra oktober 2017 var det en rekke læringspunkter knyttet til innholdet i konkurransegrunnlaget. Eksempler var tydelige muligheter for bruk av sanksjoner i mobiliseringsfasen, tydelige kriterier for heving av kontrakt, stille krav til en beredskap/buffer hos leverandør hva gjelder biler og mannskap, mv. Det var også pekt på erfaringspunkter knyttet til strategiske valg i kontraktstrategien og kravspesifikasjonen. Eksempler her var «[g]jøre en vurdering av hva totaliteten av kravene vil medføre for REN» og «[v]urdere detaljeringsnivå på krav og oppfølging, slik at viktigste leveranser ivaretas».

³ I en presentasjon internt i etaten fra februar 2014 var det oppgitt at daværende driftere av 4.-generasjonskontrakten benyttet 6 driftsledere, 126 sjåfører/renovatører og 63 biler.

⁴ Kildene oppgir litt ulike tall for antallet renovatører på 4.-generasjonskontrakten. De fleste oppgir likevel ca. 130 renovatører.

3.2.4 Risikovurderinger

Renovasjonsetaten gjennomførte i anskaffelsesfasen formelle risikovurderinger gjennom ROS-analyser av prosjektgjennomføringen.

I godkjent prosjektmandat fremkom det at risikovurderinger kunne være aktuelt ved følgende milepæler:

- Ved prosjektoppstart - prosjektets gjennomføringsevne, overordnet markedsrisiko
- Løsningsvalg - Godhet i valgte alternativer
- Spesifikasjoner- Løsningens effekt på kvalitet-kost -tid
- Anbud - leverandører og løsninger oppfyller krav
- Kontrakt – oppfølging

I mandatet opplistes oppgaver og ansvar i prosjektorganiseringen (se figur 4, vedlegg 4.1). Hva gjelder risikovurderinger, var denne oppgaven kun nevnt eksplisitt under oppgavene til prosjektgruppen. Mandatet beskrev ikke hvordan eller til hvem resultatene av risikovurderingene skulle rapporteres.

Kommunerevisjonen har mottatt dokumentasjon fra gjennomførte ROS-analyser i anskaffelsesfasen. Ifølge dokumentasjonen skulle prosjektets gjennomføringsevne, om prosjektets behov ble dekket, og gjennomføring av anskaffelsesprosessen dekkes av de gjennomførte risikovurderingene. Totalt var det listet opp 16 risikoer i analysene. De aller fleste risikoene handlet om forhold som kunne forsinke anskaffelsesprosjektet, men enkelte vurderinger gikk også ut på leveranse kvalitet fra anskaffelsesgruppen.

I mars 2015 ble det gjennomført en ny risikoanalyse av risikoene fra ROS-analysen i april 2014. Her var alle tiltak markert som enten *påbegynt* eller *ferdig*.

Prosjektleder har overfor Kommunerevisjonen vist til at det ikke ble foretatt ytterligere formelle risikovurderinger etter kommunens mal i anskaffelsesfasen, men at det likevel ble gjort vurderinger av risiko i de enkelte saksutredningene, og at risikoforhold var påpekt i utredningsnotatene til styringsgruppen. Prosjektleder viste til at det ikke var noen egen dialog om foretatte risikovurderinger med styringsgruppen.

Etatens egevaluering av oktober 2017 etter Veireno-anskaffelsen viser blant annet følgende læringspunkt:

Alle vurderinger knyttet til oppstart må sees opp mot hverandre og det må foretas en samlet risikovurdering. Risikovurderingen må ligge til grunn når man vurderer hvilke endringer som kan gjøres fra start.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at Renovasjonsetaten ved oppstart av planleggingen av anskaffelsen i 2013/2014 igangsatte et omfattende arbeid basert på gjeldende politiske føringer om blant annet innovasjon og miljø. Det ble gjennomført grundige utredninger av flere enkeltspørsmål, en omfattende og grundig markedsdialog, og det ble iverksatt flere kvalitetssikringstiltak av konkurransegrunnlaget for å sikre anskaffelsesfaglig kvalitet. Det var imidlertid etter Kommunerevisjonens vurdering flere forhold ved etatens organisering og styring som kan forklare mangler og svakheter i etatens arbeid i denne fasen.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var det en mangel ved prosjektmandatet, som var prosjektets styringsdokument, at det ikke tilstrekkelig ivaretok hensynet til prosjektets omfang. Prosjektmandatet inneholdt ingen beskrivelse av hvordan det samlede beslutningsgrunnlaget fra anskaffelsesprosjektet skulle utarbeides og kvalitetssikres, eller av hvordan ulik kompetanse i etaten skulle trekkes inn i arbeidet med det samlede beslutningsunderlaget. Etter Kommunerevisjonens syn bidro disse manglene til at prosjektmandatet fikk en begrenset funksjon som styringsdokument for prosjektet.

Planleggingen i anskaffelsesfasen var ikke tilfredsstillende, anskaffelsesprosjektet ble startet for sent, og fremdriftsplanen som ble lagt til grunn i prosjektmandatet, var etter Kommunerevisjonens vurdering lite realistisk. Dette medførte blant annet at Kommuneadvokatens kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget måtte begrenses, og at mobiliseringen av Veireno kom senere i gang enn forutsatt. Dersom anskaffelsesprosjektet hadde kommet i gang tidligere, kunne etaten også ha unngått samtidig oppstart av alle kontraktene, og det hadde blitt mindre tidspress i mobiliseringsfasen.

Styringsgruppen fikk ved årsskiftet 2014/2015 beslutningsunderlaget fra prosjektgruppen. Beslutningsunderlaget hadde etter Kommunerevisjonens vurderinger mangler, da det ikke omfattet informasjon om hvordan ulike alternativer påvirket forhold som leveringssikkerhet, leverandørenes gjennomføringsevne eller krav til etatens kontraktsoppfølging. Det var videre en svakhet at ledelsen ikke hadde sørget for at det samlede beslutningsunderlaget var blitt kvalitetssikret ut over at det var sendt på høring. En kvalitetssikring av beslutningsunderlaget kunne ha avdekket manglene nevnt over.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om kvalifikasjonskravet om økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget ble gjennomgått grundig nok når regnskapene til tilbyderne ikke ble særskilt vurdert.

Renovasjonsetaten ba om en redegjørelse for Veirenos pristilbud. Etter Kommunerevisjonens vurdering ble redegjørelsen ikke vurdert grundig nok, herunder gjennomgått av ansatte med relevant kompetanse – dette til tross for at det var tydelige indikasjoner på at pristilbudet var oppsiktsvekkende lavt, og på at det på dette tidspunktet burde være tydelig at Veireno som et lite og nytt selskap så ut til å vinne alle fire kontrakter. En grundigere vurdering ville antakelig gitt etaten bedre kunnskap om Veirenos økonomiske forutsetninger for oppdraget og kunne kanskje gitt grunnlag for å avvise Veirenos tilbud. Etter Kommunerevisjonens syn var den driftsmodellen som lå i det tilbudet som Veireno vant konkurransen med, antakelig ikke bærekraftig gitt selskapets økonomiske forutsetninger for oppdraget. Etter Kommunerevisjonens beregninger ville en kapasitetsøkning på fem renovatører ha ført til at selskapet gikk med underskudd.

Renovasjonsetaten gjennomførte i perioden frem til signering av kontrakt én formell risikovurdering av gjennomføringen av anskaffelsesprosjektet. Etter Kommune-revisjonens syn var risikovurderingen i denne fasen mangelfull ved at det ikke ble gjennomført noen systematisk vurdering av styringsgruppens beslutningsunderlag eller av det senere konkurransegrunnlaget. Det medførte at styringsgruppen hadde utilstrekkelig informasjon om risiko da beslutningene ble fattet. Beslutningsunderlaget hadde for øvrig informasjon om risiko/ulempen knyttet til anbefalingene i de enkelte

utredningene, men risiko var ikke aggregert. Kommunerevisjonen merker seg at ledelsen ifølge prosjektets leder ikke hadde etterspurt informasjon om aggregert risiko.

4. Mobiliseringsfasen

Kommunerevisjonen har i hovedsak fokusert på Renovasjonsetatens mobiliseringen av Veireno. Fasen omfattet også omfattende forberedelser internt til kontraktsoppstart, herunder gjennomføring av intern og ekstern opplæring, utarbeidelse av planer og rutiner for kontraktsoppfølging og utarbeidelse av beredskapsplaner. En nærmere redegjørelse for etatens mobilisering av Veireno på viktige områder er lagt i vedlegg 4.2. En tidslinje med oversikt over viktige hendelser finnes i vedlegg 3.

4.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn for vår vurdering på dette feltet:

Renovasjonsetaten bør ha hatt en tilfredsstillende organisering og styring av anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt i anskaffelses-, mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen. I mobiliseringsfasen omfatter dette

- bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling, korrekt rapportering og informerte beslutninger samt tilfredsstillende leverandøroppfølging
- at etaten bør ha identifisert, vurdert og fulgt opp risiko i tråd med gjeldende krav

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Kort beskrivelse av mobiliseringsfasen

Mobiliseringsfasen startet i september 2015 og ble avsluttet med kontraktsoppstart 03.10.2016. Fasen varte i 13 måneder, noe som var 5 måneder kortere enn det som ble lagt til grunn i prosjektmandatet for anskaffelsesfasen.

Gjennom referater fra mobiliseringsmøter mellom Veireno og Renovasjonsetaten fremgår det at følgende var særlig viktige aktiviteter i mobiliseringen av Veireno:

- rekruttere tilstrekkelig antall renovatører
- lære opp renovatører
- legge nye ruter for avfallsinnhenting
- kjøpe renovasjonsbiler
- anskaffe og montere ny teknologi
- etablere driftsstasjon

I tillegg ble det gjennomført en intern mobilisering i etaten i form av forberedelser i Renovasjonsetaten for kontraktsoppfølging av Veireno samt planlegging av intern beredskap i etaten ved kontraktens oppstart.

Undersøkelsen viser at det i mobiliseringsfasen var usikkerhet knyttet til flere av forholdene over, men at etaten vurderte at dette var i orden ved kontraktsoppstart.

4.2.2 Renovasjonsetatens organisering av mobiliseringsfasen

Dokumentasjon viser at det direkte ansvaret for gjennomføringen av mobiliseringen var lagt til Kunde- og kontraktseksjonen som lå i Kundeavdelingen, og var slik sett plassert i etatens ordinære linjeorganisasjon. Direktørens rolle og ansvar i denne fasen fulgte av etatens ordinære organisering. Seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen var den som hadde det samlede ansvaret for mobiliseringen. Mobiliseringsfasen var dermed ikke prosjektorganisert slik tilfellet var i anskaffelsesfasen. Arbeidet med

mobiliseringen var lagt i fire arbeidsgrupper under Kunde- og kontraktseksjonen. Disse var

- mobilisering av Veireno for oppstart av kontrakt
- forberedelser internt for kontraktsoppfølging
- forberedelser intern og ekstern opplæring
- intern beredskap

I tillegg var det etablert en arbeidsgruppe *Ny teknologi* som skulle slutføre anskaffelsen av den teknologiske plattformen for den nye teknologien som skulle benyttes av Veireno. Ifølge gruppeansvarlig rapporterte han direkte til avdelingsdirektør i Kundeavdelingen.

Ifølge mobiliseringsansvarlig av Veireno (heretter mobiliseringsansvarlig) var omfanget av mobilisering svært omfattende slik at Renovasjonsetaten skulle være forberedt til kontraktsoppstart. Mobiliseringsansvarlige, som ifølge etaten hadde solid renovasjonspaglig kompetanse, var avsatt til å bruke all arbeidstiden til mobiliseringen, mens andre berørte ansatte også skulle ivareta sine ordinære arbeidsoppgaver.

Prosjektleder for anskaffelsen og innkjøpsansvarlig, som kjente anskaffelsen best, var i begrenset grad direkte involvert i mobiliseringsfasen. Etatens mobiliseringsansvarlige overfor Veireno hadde vært involvert i anskaffelsesfasen, blant annet i arbeidsgruppene i anskaffelsesfasen og ved at han ga faglige innspill til kravspesifikasjonen. Også en rekke andre ansatte i Kunde- og kontraktseksjonen som jobbet med mobiliseringen, hadde vært involvert i anskaffelsesfasen og hadde ifølge etaten fått tilgang til dokumentasjonen fra anskaffelsesfasen, blant annet hele konkurransegrunnlaget.

Det ble utarbeidet mobiliseringsplaner (aktivitetsplaner) for alle gruppene og en beredskapsplan samt gjennomført flere risikoanalyser ved oppstart av mobiliseringsfasen. Aktivitetsplanen til gruppe 1 som hadde ansvaret for mobiliseringen av Veireno, inneholdt 57 hovedaktiviteter per 22.09.2016. Hovedaktivitetene var knyttet til blant annet Veirenos driftsledelse, biler/utstyr, ruter, opplæring, økonomi og lønns- og arbeidsvilkår. Det var et eget felt for prioritet som ble markert med høy, medium og et åpent felt. Videre hadde aktivitetsplanen felter der delaktiviteter og leveranser ble beskrevet, hvem som var ansvarlig, aktivitetens frister og tidspunkt for aktivitetenes utførelse. For hver delaktivitet var det en referanse til aktuell bestemmelse i kravspesifikasjonen eller kontrakt eller i noen tilfeller risikoreduserende tiltak. Det var også et eget felt for merknad status/oppfølging, der det i noen tilfeller ble beskrevet hva som var utført, eller hva som skulle utføres. Ifølge Mepex' rapport (omtales under) dekket mobiliseringsplanen alle forhold som fremgikk av kontrakten.

Ved utløpet av mobiliseringsfasen var ifølge mobiliseringsansvarlige alle punktene i aktivitetsplanen til gruppe 1 innfridd, med unntak av at det manglet lagnummer på renovasjonsbilene.

Det var etablert egne arbeids- og rapporteringsmøter der de fire arbeidsgruppene rapporterte til seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen. Disse ble i utgangspunktet gjennomført annenhver uke. Det ble også gjennomført flere rapporteringsmøter mellom seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen, lederne for arbeidsgruppene og avdelingsdirektøren i Kundeavdelingen. I utgangspunktet skulle

rapporteringsmøtene avholdes annenhver uke, men en del av møtene synes å ha blitt avlyst.

Det ble også gjennomført mobiliseringsmøter på ulike nivåer mellom Renovasjonsetaten og Veireno samt møter mellom Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten der det ble gjort forberedelser til oppstart av 5.-generasjonskontrakten. Samarbeidet disse etatene imellom er nærmere beskrevet i kapittel 5 og vedlegg 4.4.

Ifølge leder for Kunde- og kontraktseksjonen var det faste agendaer for seksjonens mobiliseringsmøter. Fra møtereferatene fremkommer det at faste punkter var gjennomgang av status for aktivitetsplan for hver av arbeidsgruppene, og at eventuelle avvik opp mot fremdriftsplanen ble tatt opp. I tillegg ble ofte særskilte spørsmål/problemstillinger tatt opp. I rapporteringsmøtene i Kundeavdelingen viser møteloggen fra mobiliseringsfasen at det var en fast møtestruktur knyttet til pågående og slutførte aktiviteter, gjennomførte leveranser, avvik og rettingstiltak. Det var ikke egne skriftlige statusrapporter fra gruppene til disse møteforaene.

Det var ikke etablert noen egen kvalitetssikringsfunksjon av mobiliseringen ut over den kontrollen og oppfølgingen som forventes utført i en linjeorganisasjon. Når det gjelder vesentlige gjennomganger av status i løpet av mobiliseringsfasen, viser mottatt dokumentasjon at det var en ekstern kvalitetssikring av mobiliseringen i mai og juni (presentert under), og at det i begynnelsen av september 2016 ble gjennomført en ny vurdering av risikoanalysene fra mobiliseringsoppstart (presentert under).

Ekstern kvalitetssikring

Konsulentselskapet Mepex gjennomførte etter oppdrag fra Renovasjonsetatens direktør en kvalitetssikring av mobiliseringsfasen. Rapporten ble ferdigstilt 14.06.2016. En av konklusjonene i den eksterne kvalitetssikringen (heretter kalt Mepex-rapporten) var at Renovasjonsetaten hadde lagt planer og arbeidet målrettet på en meget god måte. Dette ble begrunnet med følgende:

- Mobiliseringsplanene dekket alle forhold som fremgikk av kontrakten, og som skulle følges opp i driftsfasen.
- Mobiliseringen var godt forankret i organisasjonen.
- Interne forberedelser var godt planlagt.
- Det ble arbeidet systematisk med relevante oppgaver.

Ifølge rapporten opplevde imidlertid Mepex at presisjonsnivået i den skriftlige dokumentasjonen kunne vært bedre, og Mepex etterlyste en bedre totaloversikt over kritiske aktiviteter, ressursbehov og aktuelle sammenhenger mellom ulike kritiske aktiviteter.

Mepex hadde også noen kritiske merknader særlig knyttet til om antallet renovasjonsbiler var tilstrekkelig for oppdraget, og til om Veirenos planlagte grunnbemanning var realistisk. Videre pekte rapporten på at det var risiko ved et for ambisiøst ruteoppsett, lavere enn forutsatt språkkompetanse og innføringen av ny teknologi. Mepex foreslo tiltak på enkelte av disse områdene, blant annet at det burde etableres «en god prosedyre for å verifisere om rutene virker rimelig dimensjonert og ikke er for arbeidskrevende».

Mepex-rapporten ble tatt som orienteringssak i Renovasjonsetatens ledermøte. Daværende direktør og også avdelingsdirektøren i Kundeavdelingen ga uttrykk for at de oppfattet at rapporten i hovedsak viste at etaten hadde god kontroll. Avdelingsdirektøren viste videre til at rapporten pekte på en del områder det fortsatt måtte jobbes med.

Mepex-rapporten var tema på et ledermøte mellom Renovasjonsetaten og Veireno i juni 2016. Ifølge flere informanter ble anbefalingene fra Mepex fulgt opp.

4.2.3 Risikovurderinger

Det ble gjennomført risikovurderinger på seks områder som forberedelse til mobiliseringsfasen. Vurderingene ble i hovedsak gjennomført i august 2015. Disse var

- forberedelser Veireno
- oppstart ny kontrakt
- kontraktsoppfølging
- leveransesikkerhet
- anskaffelse av ny teknologi
- starte opp med Veirenos ruteopplegg og materiell på område D i juni 2016

Kommunerevisjonens gjennomgang viser at det samlet sett ble det identifisert 8 «røde» risikoer, 24 «gule» risikoer og 11 «grønne» risikoer før risikoreduserende tiltak.⁵ Den samlede risikoen for punktet *forberedelser Veireno* ble beregnet som høy («rød» risiko) før iverksatte tiltak, dette var basert på tre «røde» risikoer, fire «gule» risikoer og null «grønne» risikoer.

Følgende risikoer ble den gang identifisert som «røde» knyttet til punktet *forberedelser Veireno*:

- Ny leverandør er ikke kjent i byen (trafikale forhold).
- Undervurderer kompleksiteten i oppdraget.
- Leverandør har ikke nok kapasitet / avsetter ikke nok ressurser til vårt oppdrag.

Ett av de sentrale risikoreduserende tiltakene som var gjentatt under de tre «røde» risikoene, var at etaten måtte «avsette ressurser med riktig kompetanse og myndighet for å bistå leverandør og kvalitetssikre (uten å overta ansvar eller risiko for gjennomføring)».

Følgende risikoer ble identifisert som «gule» knyttet til *forberedelser Veireno*:

- Leverandør klarer ikke skaffe (tilstrekkelig) biler i tide.
- Kontrakten blir signert for sent.
- Problemer med å skaffe mannskap som tilfredsstiller kontraktskravene (språk, skiftarbeid, kompetanse).
- Økonomisk situasjon hos leverandør reduseres betraktelig i mobiliseringsfasen.

Deltakere i arbeidet var ansatte fra Renovasjonsetaten, Energigjenvinningsetaten og Veireno. I forbindelse med risikovurderingene fra august 2015 ble det angitt en rekke tiltak som skulle følges opp i mobiliseringsfasen, og tiltakene ble lagt inn i oppfølgingsaktivitetene til de ulike arbeidsgruppene. Kommunerevisjonen har ikke

⁵ Risikokategoriseringen i «røde», «gule» og «grønne» risikoer er basert på en sammenstilling av sannsynlighet og konsekvens for at et negativt utfall inntreffer. Typisk vil et negativt utfall bli kategorisert med «rød» risiko dersom sannsynligheten er høy for at et utfall inntreffer, og konsekvensene ved utfallet er betydelige.

mottatt dokumentasjon som viser at risikoene fra august 2015 ble fulgt opp gjennom nye systematiske risikovurderinger før 01.09.2016 da det ble gjennomført en statusvurdering knyttet til de identifiserte risikoene og risikoreduserende tiltak. Ifølge møtereferater fra gjennomgangen 01.09.2016 og senere mobiliseringsmøter var de vesentlige risikoene vurdert å være under kontroll mot slutten av mobiliseringsperioden. Ifølge Renovasjonsetaten gjennomførte etaten også et samarbeidsmøte i april 2016 med Veireno og Energigjenvinningsetaten der blant annet risiko og risikoreduserende tiltak var tema.

Renovasjonsetaten rapporterte om risiko knyttet til forberedelsene til kontraktsstart i rapporteringen i forbindelse med tildelingsbrevet for 1. kvartal og 2. tertial 2016. Det ble ikke gjennomført noen formell risikovurdering i forkant av rapporteringene. I begge tilfeller rapporterte etaten «grønt», noe som betød at etaten anså at anskaffelsen i mobiliseringsfasen hadde lav risiko. I rapporteringene ble det vist til enkelte risikoreduserende tiltak, blant annet den eksterne kvalitetssikringen (Mepex-rapporten). Etaten viste til at det var en risiko for at antallet klager og avvik i innsamlingen i perioden etter kontraktsoppstart ville overstige fastsatt norm.

Ifølge direktøren var det femte gang Renovasjonsetaten foretok denne type anskaffelse, og kontrakten ble ikke ansett som så risikofylt som den senere viste seg å være. Avdelingsdirektør for Kundeavdelingen mente at etaten på tidspunktet for 2. tertialrapportering hadde kontroll på biler og personell. Han opplyste imidlertid at det helt frem til kontraktsoppstart var noen bekymringer knyttet til om Veireno ville få på plass alle renovatørene, og til robustheten til driftsledelsen. Avdelingsdirektøren viste til at selv om ikke rutene var testet, var de rimelighetsvurdert av mobiliseringsansvarlig som hadde operativ kompetanse fra drift av renovasjon.

4.2.4 Sentrale temaer i Renovasjonsetatens mobilisering av Veireno

Under beskrives enkelte sentrale temaer ved Renovasjonsetatens mobilisering av Veireno. I vedlegg 4.2 finnes utdypende redegjørelser for mobiliseringen på enkelte av disse områdene samt en kort redegjørelse for problemene som oppstod på Veirenos driftstomt.

Rekruttering

I utgangspunktet hadde Veireno planlagt å benytte 89 renovatører til 5.-generasjonskontrakten. Referater fra mobiliseringsmøter viser at det var enighet om at Veireno skulle starte oppdraget med en overkapasitet, og i et møte 30.05.2016 bekreftet Veireno at de ville starte oppdraget med 130 renovatører. Dette var i tråd med antall renovatører som forestod innsamlingen i 4.-generasjonskontraktene. I august 2016 ble det bekreftet at alle fire driftsledere var på plass.

Dokumentasjon fra Veireno til Renovasjonsetaten rett i forkant av kontraktsstart viste at det var rekruttert 130 renovatører som var klare ved kontraktsstart. Om lag en fjerdedel av renovatørene hadde ikke tidligere erfaring fra renovasjonsbransjen.

Opplæring

Renovatørene skulle gjennomføre KiO-skolen og kurs i Evolution Collector, som var kurs i teknologien om bord på renovasjonsbilene.⁶ I tillegg skulle renovatørene bestå et sikkerhetskurs i regi av Energigjenvinningsetaten. Ved kontraktsoppstart viste

⁶ KiO står for Kildesortering i Oslo.

kurslistene at 41 renovatører ikke hadde gjennomført sikkerhetskursen, at 71 ikke hadde gjennomført KiO-skolen, og at 48 ikke hadde gjennomført teknologikursen.

Ifølge mobiliseringsansvarlig i Renovasjonsetaten var en hovedårsak til manglende kursgjennomføring at renovatørene var i arbeid hos tidligere leverandører frem til Veirenos kontraktsoppstart. Ifølge etaten ble 90 av 130 renovatører fra 4.-generasjonskontrakten rekruttert av Veireno.

Driftsledere og driftsadministrasjon

I 2016 ble det i mobiliseringsmøte meldt at rekruttering av driftsledere var godt i gang. I mobiliseringsmøte i juni 2016 opplyste Veireno at de var i dialog med aktuelle kandidater og hadde utlyst stillingene. I mobiliseringsmøte i august 2016 orienterte Veireno at de fire driftslederne var på plass.

Ifølge avdelingsdirektør for Kundeavdelingen ble det diskutert om det var tilstrekkelig med fire driftsledere, det vil si en for hvert område, og dokumentasjonen viser at det ble avklart at Veireno skulle starte oppdraget med fire driftsledere og en person i en støttestilling. Det ble også avklart at Veireno skulle øke antallet driftsledere etter kontraktsstart om det var behov. Ifølge anskaffelsesstrategien fra 2014 var det seks driftsledere totalt på 4.-generasjonskontraktene. Kommunerevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser at driftsledernes og driftsadministrasjonens kompetanse og erfaring sett opp mot Veirenos tilbud i anskaffelsen var et tema i mobiliseringsfasen. Ut fra Veirenos kontaktmatrikse som ga en oversikt over selskapets driftsledelse og administrasjon ved oppstart av kontrakten i oktober 2016, var ingen av de fem nøkkelpersonene i Veireno med bakgrunn fra Mathisen Renovasjon inkludert i denne. I etatens evaluering fra oktober 2017 var ett av læringspunktene at det måtte tas en «[a]vsjekk på kompetanse hos nøkkelpersonell hos leverandør og evt. kreve[s] endring».

Ruteplanlegging

Ifølge mobiliseringsplanen skulle rutene være klare fire måneder før oppstart, det vil si i begynnelsen av juni 2016. I kravspesifikasjonen var det presisert at leverandør i innkjøringsperioden «i hovedsak skulle følge eksisterende ruteopplegg, men at ruter kunne endres etter skriftlig forespørsel senest fire måneder før oppstart av kontrakt». I mai 2016 ble det enighet med Veireno om at de justerte rutene skulle være klare til godkjenning hos etaten innen 20.06.2016 slik at rutene kunne godkjennes med eventuelle ubetydelige endringer innen 01.07.2016.

Den 23.06.2016 sendte Veireno over nye ruteforslag med unntak av papiravfallsrutene som ble oversendt 01.07.2016. Renovasjonsetaten ga sine innspill til rutene, men presiserte at Veireno hadde ansvaret for planlegging av innsamlingsrutene, og at etaten kun hadde gjennomført rimelighetsvurderinger av rutene. Etaten mente at rutene var lagt med en svært god logistikk når det gjaldt kjøremønster. 25.08.2016 ble det endelige ruteforslaget oversendt Renovasjonsetaten. Ifølge Deloitte (2017) ble det gjort endringer på mer enn 60 prosent av rutenettet for avfallsinnhenting.

Leveranse av biler

Leveransen av biler til Veireno ble forsinket. Etter planen skulle de første bilene komme i mars 2016. Deretter skulle det være en jevnlig levering frem mot slutten av juli. I referat fra mobiliseringsmøtet 18.05.2016 kom det frem at det fremdeles ikke hadde ankommet biler. Leveranse av biler var på agendaen på flere mobiliseringsmøter. Ved

utgangen av august var 34 biler ankommet. Ifølge leveranseplan fra 19.09.2016 manglet det én bil, og estimert levering var uke 41, noe som var uken etter kontraktsoppstart.

Anskaffelse og test av ny teknologi

Ifølge teknologiansvarlig var den nye teknologien i prinsippet en terminal i bilen med digital rutebok og kart og mulighet til å legge inn avvik. I tillegg ble bilene utstyrt med blant annet vekt og antenne for avlesing av RFID-brikke (brikke som er montert på avfallscontainerne slik at tømning automatisk kan registreres).

Ifølge Mepex-rapporten mente Veireno at dersom brikkene ikke var montert, ville det bety at innsamlingen ville gå saktere og kreve at reservebiler måtte benyttes. Det ville også ha betydning for opplæring og behovet for å gjøre seg kjent på rutene. Ifølge rapporten hadde Renovasjonsetaten og Veireno kommet i en situasjon der man så fordelene av å få alle brikkene på plass og satset på det. Samtidig var det vurdert at konsekvensene av at de ikke var på plass, ikke var så kritiske. Mepex-rapporten mente derfor at det kunne virke som om etaten og Veireno hadde undervurdert hvor komplekst innføring av ny teknologi var.

I Mepex-rapporten ble det påpekt at det var mye som var avhengig av akseptansetesten av teknologien som da var planlagt utført. Ifølge teknologiansvarlig ble det ikke gjennomført noen fullskala test av systemet. Systemet ble testet på en ryddedepatroljebil, men ikke i ordinær avfallsinnhenting, som han mente var mye mer krevende.

Ifølge etaten fikk Veireno flere ganger før og etter oppstart informasjon at de kunne kjøre alle rutene «manuelt», på samme måte som i 4. generasjon.

Test av ny driftsmodell

I beredskapsplanen som ble utarbeidet i mobiliseringsfasen, var det et risikoreducerende tiltak å teste driftsmodellen på en reell rute før oppstart. Hvordan dette skulle gjøres i praksis, skulle vurderes da rutene var klare. Tiltaket var gitt høy prioritet.

I referat fra mobiliseringsmøtet 14.03.2016 kommer det frem at Veireno startet opp med planlegging av ruter i område D med tanke på uttesting av ny driftsmodell. Område D var det området Veireno var underleverandør på i 4.-generasjonskontrakten for Norsk Gjenvinning. Imidlertid aksepterte ikke Norsk Gjenvinning dette, og rutetestingen ble dermed aldri gjennomført.

Veirenos økonomi

Renovasjonsetaten fulgte i mobiliseringsfasen opp Veirenos økonomiske situasjon gjennom jevnlig kontroll av Veirenos kredittvurdering.

I mai 2016 mottok etaten en kredittvurdering som viste en nedgang i Veirenos kredittverdighet fra beste kredittverdighet til god kredittverdighet. Samtidig var egenkapitalen til Veireno redusert fra cirka 16,7 millioner kroner til 10,5 millioner kroner. Veireno begrunnet dette overfor etaten med investeringskostnader i forkant av kontraktsoppstart. Begrunnelsen ga ifølge etaten ikke grunnlag for noen særskilt videre oppfølging.

I mobiliseringsfasen ble det først lagt til grunn at Veireno skulle starte oppdraget med 98 mann. Deretter ble det avtalt at Veireno i en overgangsfase måtte øke kapasiteten med ytterligere 30 prosent. Veireno skulle dermed starte oppdraget med 130 mann og,

ifølge mobiliseringsansvarlige, 9 ekstra biler. Det ble fra Veireno gitt tydelig uttrykk for at dette ikke var noe problem, ifølge mobiliseringsansvarlige. Ifølge Renovasjonsetaten var det lagt til grunn at Veireno etter en overgangsperiode skulle benytte sin opprinnelige planlagte bemanning.

Mobiliseringsansvarlig har overfor Kommunerevisjonen gitt uttrykk for at han ikke var oppmerksom på Veirenos økonomiske forutsetninger. Dersom han hadde vært oppmerksom på dette, så ville han ha skjönt at det ikke ville gått mer enn noen måneder før Veireno fikk økonomiske problemer. Ifølge avdelingsdirektør for Kundeavdelingen gjennomførte ikke Renovasjonsetaten noen særskilt gjennomgang av økonomien til Veireno ut over det som ble gjort i anskaffelsesfasen, og ut over at selskapet ble overvåket gjennom kredittvurderinger. Seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen som hadde ansvaret for mobiliseringen, oppga at hun ikke erindret når hun ble gjort kjent med Veirenos økonomiske kalkyler for oppdraget.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens syn var den driftsmodellen som lå i det tilbudet som Veireno vant konkurransen med, antakelig ikke bærekraftig gitt selskapets økonomiske forutsetninger for oppdraget. Etter Kommunerevisjonens beregninger ville en kapasitetsøkning på fem renovatører ha ført til at selskapet gikk med underskudd. Som nevnt over skulle Veireno starte oppdraget med cirka 40 ekstra renovatører. Det er usikkert om tiltak i mobiliseringsfasen kunne ha kompensert for risikoen knyttet til Veirenos økonomi. Det er uansett noe å lære av arbeidet med mobiliseringsfasen, og det er dette som er fokus i det følgende.

Det var etablert flere felles møtefora som tilrettela for koordinering mellom arbeidsgruppene i mobiliseringsfasen. Etaten hadde utarbeidet detaljerte og strukturerte aktivitetsplaner som tilrettela for en systematisk mobilisering. Etatens direktør sørget for at det ble gjennomført en ekstern kvalitetssikring av mobiliseringsfasen forsommeren 2016.

Etatens ledelse oppnådde likevel ikke en tilstrekkelig mobilisering av Veireno på vesentlige områder:

- Det var mangelfull forståelse av selskapets økonomiske situasjon i mobiliseringsfasen. Basert på Veirenos redegjørelse i juni 2015 burde etaten ha forstått at selskapet kunne få økonomiske problemer dersom kapasitetsøkningen som ble avtalt i løpet av første halvår 2016, ikke kunne nedjusteres relativt raskt etter kontraktsoppstart.
- Veireno hadde kvalifisert seg til oppdraget blant annet gjennom kompetansen fra ledere og driftsledere som hadde operativ renovasjonserfaring fra Mathisen Renovasjon. Ved kontraktsoppstart var disse ute av Veirenos Oslo-oppdrag.
- Det ble i strid med forutsetninger i kravspesifikasjonen tillatt vesentlige og omfattende endringer i rutenettet frem til like før oppstart av kontrakten.
- Det ble ikke gjennomført realistiske tester av den nye teknologien som skulle benyttes, eller foretatt utprøving av den nye driftsmodellen med blant annet en toskiftsordning.

Overgangen fra anskaffelsesfasen til mobiliseringsfasen skapte risiko for manglende koordinering og informasjonsdeling, særlig ettersom førstnevnte var organisert som prosjekt og sistnevnte var ivarettatt i linjen. Flere av de ansatte som deltok i

mobiliseringsfasen, hadde vært involvert i anskaffelsesfasen, og det synes også å ha vært foretatt informasjonstiltak for å redusere denne risikoen. Etter Kommune-revisjonens vurdering synes det likevel å ha vært svakheter i koordineringen mellom ansatte som var sentrale i de to fasene hva gjaldt premissene for Veirenos økonomi, hvilken kompetanse Veirenos ledelse skulle ha på operativ renovasjonsdrift i Oslo, og knyttet til omfanget av ruteendringer som skulle tillates. Det at Veirenos økonomiske situasjon ble fulgt opp gjennom kredittvurderinger, tyder også på manglende forståelse av hva en kredittvurdering gir av informasjon. En tettere koordinering og informasjonsdeling på disse områdene mellom sentrale aktører i etaten i anskaffelses- og mobiliseringsfasene kunne medført at etaten i mobiliseringen hadde erkjent at forutsetningene om kompetanse i selskapets ledelse var betydelig endret og kanskje ikke lenger var til stede. I tillegg kunne man sett at kravene til oppbemanning i Veireno ikke var bærekraftige over tid.

Den eksterne kvalitetssikringen synes gjennomført på et fornuftig tidspunkt, da det etter denne var noe tid til tilpasninger og endringer før kontraktsoppstart. Imidlertid var det en svakhet i mobiliseringsfasen at etatens ledelse ikke hadde avsatt interne kvalitetssikringsressurser som kunne avhjulpet ledelsen og støttet arbeidsgruppene. Mobiliseringens store omfang, kompleksitet og risiko forsterket behovet for slik kvalitetssikring. Den eksterne kvalitetssikringen pekte på flere utfordringer i mobiliseringen som viste seg å slå til i kontraktsoppfølgingsfasen. Etter Kommunerevisjonens vurdering kunne et robust internt kvalitetssikringsregime i mobiliseringsfasen avdekket at sentrale forutsetninger i fasen ikke var på plass ved oppstart av kontrakt.

Renovasjonsetaten gjennomførte en bredt anlagt risikovurdering ved starten av mobiliseringsfasen, og det ser ut som om tiltakene fra denne i hovedsak ble fulgt opp. Etatens ledelse sørget imidlertid ikke for at det ble gjennomført nye systematiske risikovurderinger underveis i mobiliseringsfasen for å avdekke om nye risikoer var kommet til. Det stilles også spørsmål ved om kvaliteten på risikoanalysen i september 2016 var tilfredsstillende gitt de problemene som oppstod ved kontraktsstart.

5. Kontraktsoppfølgingsfasen

I dette kapitlet beskrives fasen fra oppstart av kontrakten 03.10.2016 til kommunen tok over Veirenos oppdrag 20.02.2017. Vi vurderer ikke Renovasjonsetatens behandling og rapportering av klager og lønns- og arbeidsvilkår i dette kapitlet, da dette er tema i kapittel 6 og kapittel 7. En tidslinje med oversikt over viktige hendelser finnes i vedlegg 3.

5.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn for vår vurdering på dette feltet:

Renovasjonsetaten bør ha hatt en tilfredsstillende organisering og styring av anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt i anskaffelses-, mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen. I kontraktsoppfølgingsfasen omfatter dette

- bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling samt tilfredsstillende leverandør- og leveranseoppfølging

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Kort beskrivelse av kontraktsoppfølgingsfasen

Veirenos avfallsinnhenting startet 03.10.2016. Renovasjonsetaten hadde forventet en økning i antallet klager i en overgangsperiode etter Veirenos overtakelse av avfallsinnhenting, men ikke av det omfang som ble realiteten. Ved slutten av uke 7 i 2017, som var Veirenos siste uke med drift, var det kommet inn nesten 36 000 klager. Renovasjonsetaten mottok svært mange flergangsklager, det vil si at en husstand klaget på samme manglende avfallshenting gjentatte ganger. Klageantallet var høyest i ukene 41 og 46 i 2016. Deretter gikk klageantallet gradvis nedover, men med en økning de to siste ukene av desember 2016 og første uke i januar 2017 (se figur 2 for oversikt over klageutvikling per uke i 2016 og 2017).

Mange ansatte i Renovasjonsetaten opplevde i denne perioden svært høy arbeidsbelastning. Problemene med avfallsinnhenting fikk stor oppmerksomhet fra media og overordnet administrativt og politisk nivå.

I slutten av oktober 2016 rapporterte Veireno om brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Veirenos brudd på arbeidsmiljøloven vedvarte frem til virksomhetsoverdragelsen i februar 2017. Veireno hadde ved kontraktsoppstart ikke dispensasjon fra Arbeidstilsynet fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, og dette ble oppgitt som en viktig grunn til forekomsten av brudd. Veireno fikk først dispensasjon fra Arbeidstilsynet 12.12.2016. Selskapet rapporterte ikke det fulle omfanget av brudd på arbeidsmiljøloven til Renovasjonsetaten. Renovasjonsetaten videresendte Veirenos tall for brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og hadde derfor rapportert om for få brudd til byrådsavdelingen. Ifølge etaten hadde de ikke noen grunn til å mistenke Veireno for bevisst å feilinformere etaten.

Renovasjonsetatens direktør gikk av 16.01.2017, og det ble deretter satt inn en midlertidig ledelse. 20.02.2017 overtok Oslo kommune Veirenos virksomhet, og etaten gjennomførte deretter avfallsinnhenting i egen regi.

Kort om utfordringene ved Veirenos avfallsinnhenting

Undersøkelsen viser at det fra kontraktoppstart var en rekke forhold som bidro til manglende kvalitet i avfallsinnhenting. Alle de fire kontraktsområdene hadde oppstart samme dag. I tillegg hadde Veireno en driftsmodell med flere uprøvde elementer, blant annet knyttet til økte oppgaver for driftsledelsen, ny teknologi, mange nye ruter og at avfallet ble hentet inn av to skift. Mange av renovatørene var nye, og flere hadde ikke fått opplæring ved oppstart av kontrakten. Enkelte biler var for store for rutene de skulle kjøre, og de om lag 8000 nøklene til hentesteder for avfall var ikke organisert riktig. Nedetid og omdirigeringer ved Energigjenvinningsetatens mottaksanlegg og ombyggingen av Brynstunnelen bidro også til forsinkelser i avfallsinnhenting.

Mottatte møtereferater viste at Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten samhandlet tett i hele mobiliseringsfasen for å forberede oppstart av 5.-generasjonskontrakten. Fra oppstart av kontrakten 03.10.2016 var det utfordringer i samhandlingen mellom de to etatene og Veireno med hensyn til avtaler og informasjon om revisjoner på forbrenningsanleggene, praktiseringen av sikkerhets- og HMS-bestemmelser ved avfallslevering og informasjonen til Renovasjonsetaten/Veireno i samband med driftsstans ved anleggene. Det var også enkelte hendelser eller situasjoner knyttet til uttalelser i media fra ansatte i Energigjenvinningsetaten. Samhandlingen mellom de to etatene er nærmere utdypet i vedlegg 4.4.

5.2.2 Renovasjonsetatens organisering og styring i kontraktsoppfølgingsfasen

Kontraktsoppfølgingen, inkludert oppfølging av klager og lønns- og arbeidsvilkår, var lagt til Kunde- og kontraktseksjonen i Renovasjonsetatens Kundeavdeling. Seksjonen var styrket med ekstra bemanning for overgangen mellom kontraktene. Mer utdypende informasjon om organiseringen er lagt i vedlegg 4.3.

Etatens plan for beredskap

Renovasjonsetaten utarbeidet i mobiliseringsperioden en beredskapsplan for overgangen til ny renovasjonskontrakt. Beredskapsperioden for Kunde- og kontraktseksjonen var i utgangspunktet definert fra 15.09.2016 til 31.10.2016. Ifølge etaten var alle ansatte i Kundeavdelingen disponible for bistand ved behov.

Det var definert to beredskapsnivåer, B1 og B2, hvorav B2 var det mest alvorlige. Etaten startet ved kontraktoppstart på B1 og gikk ifølge informanter i løpet av den første uken over til B2. Dokumentasjonen viser at beredskapsplanen omfattet økt bemanning og omdisponering av ressurser i Kundeavdelingen, en kommunikasjonsplan, en plan for overlevering av nøkler, avtale om utvidede åpningstider ved Energigjenvinningsetaten og ekstra bemanning hos Veireno ved oppstart. Det var definerte terskler for når B2 skulle inntreffe, blant annet knyttet til antall klager og avvikshåndtering. Ifølge flere informanter var bemanningsberedskapen på nivå B2 ikke tilstrekkelig, da Kundeavdelingen fremdeles hadde behov for ytterligere bemanning. Det ble også pekt på at utfordringen med nivå B2 blant annet var basert på innhenting av ressurser fra andre deler av etaten som ikke hadde kunnskap om Kundeavdelingens systemer, og som var opptatt med andre oppgaver.

Ifølge intervjuer var Kunde- og kontraktseksjonen forberedt på økt arbeidsbelastning og eventuelle oppstartsproblemer i forbindelse med ny kontrakt, men ingen hadde forutsett det kaoset som oppstod som følge av leveransesvikten. Ifølge etaten var det antatt at situasjonen var forbigående. Ifølge en informant i Kunde- og kontraktseksjonen var det i Renovasjonsetaten lenge en oppfatning om at situasjonen ville bedres over tid.

Seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen viste i intervju til at statistikkene som ble utarbeidet daglig, viste en kontinuerlig forbedring og reduksjon i antall klager over tid.

Ifølge ansatte i Kundeavdelingen ble nøkkelpersoner i etaten sterkt belastet av behovet for kontinuerlig problemløsning knyttet til avfallsinnhenting, samtidig som de skulle gjennomføre ordinære arbeidsoppgaver. Enkelte ansatte måtte arbeide med løpende drift og krisehåndtering parallelt med å besvare en stor mengde mediehenvendelser og innsynsbegjæringer og utarbeide skriftlig materiale til politisk ledelse.

Seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen beskrev at det var liten kapasitet til å ta et skritt tilbake og få overblikk over situasjonen. Det ble daglig gjort vurderinger og beslutninger om hva som skulle prioriteres for å holde hodet over vannet. Ifølge ansatte i Kunde- og kontraktseksjonen ble det i januar foretatt organisatoriske tiltak for å kriseorganisere etaten. Det ble gitt uttrykk for at det burde blitt gjennomført en kriseorganisering på et tidligere tidspunkt.

I etatens egenevaluering fra oktober 2017 ble det som et læringspunkt pekt på viktigheten av å opprettholde arbeid med rotårsaker selv om det var mange saker som hastet. Som bakgrunn for punktet ble det blant annet vist til at ledelsen ikke fikk jobbet med ledelse fordi de druknet i saksbehandling og mediehenvendelser.

Samhandling i kontraktsoppfølgingen

Ifølge seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen videresendte hun informasjonen som seksjonen mottok fra Veireno, til avdelingsdirektøren i Kundeavdelingen. I tillegg oversendte seksjonen daglig statistikk over klage- og avviksoppfølging til ledergruppen. De daglige rapportene inneholdt som regel en kort status med antall kontroller av klager / manglende tømning og avvik som ble oppdaget ved kontrollene, mulkt og tiltak som ble gjennomført.

Med hensyn til oppfølging av Veirenos brudd på arbeidsmiljøloven hadde ikke kontraktsoppfølgerne særskilt kompetanse på oppfølging av brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, hvilket gjorde det vanskelig for kontraktsoppfølgerne å oppfatte omfanget av og alvorligheten i bruddene (dette omtales nærmere i kapittel 6).

Referater fra ledermøter i Renovasjonsetaten i perioden oktober 2016 til februar 2017 viser at kontraktsoppfølgingen av Veireno var tema ved at avdelingsdirektøren i Kundeavdelingen orienterte om status for 5.-generasjonskontrakten. Orienteringene omhandlet blant annet klageutviklingen, tiltakene som ble satt inn, mv. Det fremkom av referatene at innspill fra ledergruppen ble notert i to tilfeller, der ett omhandlet oppfølging ved Kundeavdelingen av rykter om konkurs hos Veireno. Det ble vist til tiltak om økonomisk overvåking, at etaten skulle be Veireno om en redegjørelse, og til at det skulle utarbeides en beredskapsplan. Referatene viser for øvrig at ledergruppen tok statusrapportene fra Kundeavdelingens avdelingsdirektør til orientering.

Renovasjonsetatens oppfølging av Veireno på enkelte områder

Det ble avholdt mange møter mellom Renovasjonsetaten og Veireno i kontraktsoppfølgingsperioden på ledelses- og saksbehandlernivå. Ifølge etaten ble det iverksatt tiltak som etter hvert førte til forbedring i innsamlingen og til at antall klager ble redusert. Blant annet ble det iverksatt årsaksanalyser som identifiserte ruter og lag

med mange klager, og satt fokus på Veirenos tiltak og konkrete forbedringsmål fra uke til uke. Flere av Renovasjonsetatens tiltak var særlig rettet mot å støtte Veirenos driftsledelse. Veirenos driftsledelse bestod i utgangspunktet av fire driftsledere. Undersøkelsen viser at driftslederne var overbelastet, og at dette vedvarte gjennom hele kontraktperioden. Renovasjonsetaten ba Veireno gjentatte ganger gjennom kontraktperioden om å styrke driftsledelsen for at selskapet skulle kunne drifte oppdraget i tråd med den inngåtte avtalen.

Etatens oppfølging av Veirenos bemanning

Gjennomgått dokumentasjon tydet på at Renovasjonsetatens oppfatning av antall renovatører som arbeidet for Veireno, ikke var i samsvar med antallet renovatører som faktisk arbeidet hos Veireno på 5.-generasjonskontrakten. Renovasjonsetaten hadde opplyst i pressemeldinger og rapportert til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel at Veirenos bemanning var 130 fra kontraktoppstart, at Veireno ansatte 20 renovatører i perioden etter kontraktoppstart, og at det ble satt inn 16 renovatører fra 14.11.2016.

I januar avtalte Renovasjonsetaten og Veireno at Veireno skulle sette inn tolv ekstra renovatører. Renovasjonsetaten gjennomførte 27.01.2017 en kontroll av antall renovatører og avdekket at det var færre på jobb enn det som var avtalt. Ifølge en e-post datert 31.01.2017 var det blitt avdekket ved kontrollen at de tolv ekstra renovatørene ikke var satt inn.

Renovasjonsetaten mottok jevnlig bemanningslister fra Veireno, og ved enkelte anledninger mottok etaten timelister for renovatørene – sistnevnte som ledd i rapporteringen av oppfølgingen knyttet til brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Veireno sendte i slutten av januar 2017 over en komplett Excel-fil til Renovasjonsetaten som viste arbeidstiden til alle renovatørene fra oppstart av kontrakten. Det var denne filen som i slutten av januar ble oversendt til Dagbladet etter innsynsbegjæring. De ulike oversiktene, med unntak av Excel-filen fra januar, er oppsummert i tabell 1 under.

Tabell 1 Veirenos bemanning av oppdraget

Dato (uke)	RENS rapportering / oversikt over bemanning	Bemanningslister fra Veireno (løpende oversendt)	Timelister fra Veireno
03.10.2016 (40)	130	129 (per 22.09.16)	99/117
21.11.2016 (47)	169	169	146
12.12.2016 (50)	170	165	142
19.01.2017 (3)	170	174	141

Note: Informasjonen i tabellen er basert på bemanningslister og timelister som Renovasjonsetaten mottok fra Veireno, samt på informasjon som Renovasjonsetaten rapporterte i pressemeldinger og i faktaark til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Veirenos rapportering/oversikt var det som ble lagt til grunn av Renovasjonsetaten i kontraktsoppfølgingen.

Tabell 1 viser at det var forskjeller i bemanningen Renovasjonsetaten la til grunn at Veireno hadde, og som etaten rapporterte til byrådsavdelingen, sammenlignet med bemanningslister og timelister som etaten mottok fra Veireno. Lavere tall i timelister kan til dels skyldes ferier eller annet fravær.

Veirenos tilleggsoppdrag

Renovasjonsetaten meldte 16.12.2016 ifra til Veireno om at etaten ønsket å ta ut deler av kontraktens opsjon på innsamling av juletrær, og at det gjaldt 18 ruter i januar 2017.

Veireno påtok seg oppdraget 20.12.2016. Ifølge etaten gjaldt Veirenos oppdrag område D, mens de tre øvrige områdene ble konkurranseutsatt.

Dokumentasjonen viser at Veireno hadde innhentet avfall fra Oslo-skolene i hele kontraktsperioden. Oppdraget var ikke del av kontrakten og ble formalisert gjennom en endringsordre til kontrakten først i midten av desember.⁷

Oppfølging av Veirenos økonomi i kontraktsoppfølgingsfasen

I kontraktsoppfølgingsfasen fortsatte Renovasjonsetaten å sjekke kredittvurderinger av Veireno. Etaten mottok en kredittrating for Veireno rett før jul i 2016 som viste at kredittratingen og de andre økonomiske hovedstørrelsene var uendret fra mai 2016.

Ifølge Økonomi- og virksomhetsavdelingen foretok den en begrenset sjekk av Veirenos økonomi i november 2016 basert på offentlig tilgjengelige regnskapstall for Veireno og morselskapet for regnskapsårene 2014 og 2015. Det ble konkludert med at gjennomgangen ikke ga noen grunn til bekymring.

I slutten av januar 2017 fikk Økonomi- og virksomhetsavdelingen igjen en bestilling på å gjennomgå Veirenos økonomi. I et notat fra avdelingen datert 14.02.2017 oppsummeres Veirenos økonomi på følgende måte:

Beregningene indikerer at Veirenos kontraktsforhold til REN vil gi et årlig nettotap på mellom 17 og 25 millioner første hele driftsår [...], gitt de forutsetninger som er lagt til grunn. Beregningene viser også at det er usannsynlig at kontrakten vil bli lønnsom for Veireno i kontraktsperioden med den bemanningen REN anser som nødvendig for å gjennomføre oppdraget. REN har estimert at det potensielt kan være mulig å redusere tapet til i overkant av 11 millioner årlig, gitt at driftsmodellen er gjennomførbar.

Avdelingsdirektør for Kundeavdelingen påpekte at Veireno først i februar 2017 ga uttrykk for at selskapet hadde økonomiske problemer. Som nevnt ovenfor kom det i ledermøte 29.11.2016 innspill fra ledergruppen om utarbeidelse av beredskapsplan i forbindelse med rykter om Veirenos konkurs. Dokumentasjonen viser at det i slutten av desember 2016 ble påbegynt et arbeid med et utkast til en beredskapsplan. Det ble i planen påpekt at det begynte å spre seg en usikkerhet i Renovasjonsetaten om leverandørens evne til å stå i oppdraget over lengre tid og levere tjenesten i henhold til den kontraktsfestede kvaliteten. Det ble videre påpekt at dersom etaten intensiverte bruken av dagmulkt og krevde rettingstiltak med store økonomiske konsekvenser, ville det kunne ha innvirkning på selskapets likviditet.

Det ble i utkastet til beredskapsplan drøftet hvilke muligheter etaten hadde, og eventuelle konsekvenser av ulike tiltak, herunder krav om retting, prisavslag, erstatningskrav, dagmulkt, heving av delkontrakter, heving av hele (alle) kontrakten(e) og insolvens eller konkurs hos leverandør.

Renovasjonsetaten varslet i møte med Veireno 12.12.2016 om økte kontroller av klageeffektivering og eventuell oppfølging med dagmulkt ved avdekking av avvik.

⁷ Etaten har redegjort for at avfallsinnhenting på skolene ikke var omfattet av konkurransen i anskaffelsen, da etaten ønsket å gjøre dette selv. Forutsetningen for at Renovasjonsetaten skulle gjennomføre innsamlingen selv, falt imidlertid bort, og etaten forespurte Veireno i mobiliseringsfasen om oppdraget kunne utvides til også å dekke Oslo-skolene, noe Veireno aksepterte. I november 2016 ble det enighet om prisen på oppdraget.

Ifølge en oversikt fra Renovasjonsetaten var det per 18.01.2017 fremsatt krav om dagmulkt på 568 000 kroner.

Renovasjonsetaten gjennomførte en risikosamling 07.11.2016 med støtte fra et konsulentfirma. Det ble identifisert 15 ulike risikoer, blant annet at Veireno kunne feilberegne ressursinnsatsen for avfallsinnsamlingen, at selskapet kunne gå konkurs, og at dets ledelse og bemanning kunne mangle kapasitet og kompetanse. Det ble også gjennomført en idémyldring om mulige tiltak, blant annet kredittsjekk, innsyn i Veirenos økonomi og styrking av Veirenos driftsledelse.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens syn viste det seg i kontraktsoppfølgingsfasen at Veirenos driftsmodell ikke var bærekraftig. Det er likevel noe å lære av arbeidet med kontraktsoppfølgingen, og det er dette som er fokus i det følgende.

Undersøkelsen viser at Renovasjonsetaten, og spesielt Kundeavdelingen, gjennom hele kontraktsoppfølgingsfasen arbeidet intensivt med å få avfallsinnhenting til å fungere. Undersøkelsen viser at etaten i stor grad la opp til en strukturert oppfølging av Veireno der etaten tydeliggjorde hvilke forventninger og krav Renovasjonsetaten hadde til forbedring av situasjonen.

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde Renovasjonsetaten en mangelfull beredskapsplan, og ledelsen sørget heller ikke tidlig nok for nødvendige organisatoriske tiltak for å kriseorganisere etaten. Etter Kommunerevisjonens syn kunne en bedre beredskapsplan og raskere kriseorganisering ha medført at ansatte i større grad fikk frigjort kapasitet til å jobbe med de grunnleggende årsakene til problemene.

Det var videre en svakhet at ledelsen i etaten ikke i større grad sørget for en samhandling mellom kontraktsoppfølgerne og seksjoner i etaten med spisskompetanse på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Gitt kontraktsoppfølgerens begrensede kompetanse på arbeidsmiljøloven og kaoset i den situasjonen som oppstod, innebar dette risiko for svakheter i oppfølgingen av Veirenos overholdelse av arbeidstidsbestemmelsene (mer om dette i neste kapittel).

Undersøkelsen viser videre at Renovasjonsetaten la til grunn at Veireno ved flere anledninger økte antallet renovatører. Kommunerevisjonens gjennomgang av de timelistene som ble sendt fra Veireno til etaten, tyder imidlertid på at antallet renovatører ikke ble økt som forutsatt. Etter Kommunerevisjonens syn var det svakheter ved Renovasjonsetatens oppfølging på dette området, da etaten først i januar foretok en kontroll som avdekket at antallet renovatører fra Veireno var lavere enn forutsatt.

Renovasjonsetatens oppfølging av økonomi var frem til avtalen ble terminert, knyttet til innhenting av kredittvurderinger. Kredittvurderingene var av begrenset verdi, da de i stor grad er knyttet til avlagte regnskapstall og betalingshistorikk. Første regnskapsavleggelse fra Veireno under kontraktperioden ville vært våren 2017. Samtidig ble Renovasjonsetaten gjort oppmerksom på risikoen for konkurs allerede i begynnelsen av november 2016. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det manglende samhandling på dette feltet i etaten, da kompetente enheter i etaten først i slutten av januar 2017 startet en reell gjennomgang av Veirenos økonomiske forutsetninger i oppdraget. Dersom dette arbeidet hadde blitt igangsatt før, kunne etaten

tidligere ha forstått at Veireno var i ferd med å bruke opp egenkapitalen og få likviditetsproblemer.

Etter Kommunerevisjonens oppfatning kan det stilles spørsmål ved om Renovasjonsetaten i tilstrekkelig grad erkjente omfanget av den krisen etaten og Veireno stod i. Veireno fikk i desember 2016 to tilleggsoppdrag, til tross for situasjonen, og det synes frem til slutten av januar 2017 stadig å bli lagt vekt på at situasjonen var i ferd med å bedres.

Kommunerevisjonen anser at Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten gjennomførte grundige felles forberedelser til kontraktsstart. Det var imidlertid flere samhandlingsproblemer etatene imellom i kontraktsoppfølgingsfasen. Problemene var særlig knyttet til kommunikasjonen i forbindelse med de relativt hyppige omdirigeringene av Veirenos avfallsbiler fra forbrenningsanlegget på Haraldrud til Klemetsrudanlegget. Det synes også i flere tilfeller å ha vært manglende etterlevelse fra Veireno-ansatte av sikkerhets- og HMS-reglementet ved levering av avfall ved Haraldrudanlegget.

6. Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno

I dette kapitlet ser vi på Renovasjonsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno.

Vi har undersøkt om Renovasjonsetaten hadde rutiner som var egnet til å fange opp brudd på kontraktsbestemmelsene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, om eventuelle brudd ble oppdaget raskt nok, og om Renovasjonsetaten iverksatte tiltak overfor Veireno da bruddene ble oppdaget. I den sammenheng har vi konsentrert oss om etatens oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Vi har også redegjort for forklaringene eller begrunnelsene for at etaten handlet slik den gjorde i oppfølgingen.

6.1 Revisjonskriterium

Følgende revisjonskriterium er lagt til grunn:

- Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å følge opp at leverandøren overholdt lønns- og arbeidsvilkår i tråd med kontraktens bestemmelser.

Kommunerevisjonen har ikke undersøkt om Renovasjonsetatens praksis for bruk av mulkt på dette feltet var tilfredsstillende.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår

Renovasjonsetaten hadde blant annet følgende kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår:

- at lønns- og arbeidsvilkår skulle være i samsvar med gjeldende allmenngjorte tariffavtale eller, på områder der slike ikke fantes, i samsvar med landsomfattende tariffavtale
- at leverandøren og underleverandørene på forespørsel måtte dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår var oppfylt
- at etaten hadde rett til å gjennomføre nødvendige sanksjoner

Kontraktens kapittel 7.2 spesifiserte hvilke sanksjoner/tiltak Renovasjonsetaten kunne iverksette overfor Veireno, herunder krav om egenrapportering, retting til gitte frister, stedlige kontroller, ekstern revisjon og plan for forbedringer. I tillegg stod det i kontrakten at Renovasjonsetaten kunne holde tilbake deler av kontraktssummen dersom det var grunn til å tro at kravet til lønns- og arbeidsvilkår ikke ble etterlevd. Videre sa kontrakten at brudd på plikter etter bestemmelser i kontrakten som ikke var av ubetydelig karakter, ga oppdragsgiver rett til å heve kontrakten.

6.2.2 Skriftlige prosedyrer for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

Kommunerevisjonen har mottatt tre prosedyrer hvor kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår omtales, herunder prosedyre for kontraktsmøter, en kontrollplan og et eget skjema *Rutiner for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår*. Prosedyrene ble utarbeidet i mobiliseringsfasen og var basert på kravspesifikasjonene i kontrakten.

Ifølge prosedyren for kontraktsmøter skulle lønns- og arbeidsvilkår være tema på kontraktsmøter med gjennomgang av foreliggende rapportering og videre oppfølging.

Kontrollplanen hadde to punkter om lønns- og arbeidsvilkår, som omhandlet leverandørens egenrapportering og stedlige kontroller.

Skjemaet *Rutiner for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår* inneholdt en tabell med kolonner for type kontroll, hyppighet, innhold i kontroll, ansvarlig og dokumentasjon. Kontraktsansvarlig stod oppført som ansvarlig for de ulike kontrollene. Kontrollpunktene i skjemaet gjaldt blant annet leverandørens egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår og etatens gjennomgang av egenrapporteringen. I den forbindelse var det trukket frem obs-punkter som mange utenlandske arbeidstakere og utskifting av personell. Kontrollskjemaet inneholdt også et punkt for eventuell videre oppfølging av obs-punkter i leverandørens egenrapportering.

De skriftlige prosedyrene for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hadde ikke punkter knyttet til valg av og gjennomføring av tiltak dersom det ble avdekket avvik hos leverandøren. Prosedyrene inneholdt ikke punkter angående oppfølging av tiltak på dette feltet overfor leverandøren.

Ifølge flere informanter i Renovasjonsetaten ble det ikke gjennomført noen særskilte risikovurderinger knyttet til lønns- og arbeidsvilkår som grunnlag for forberedelsesarbeidet. Lønns- og arbeidsvilkår var heller ikke en del av de generelle ROS-analysene som ble gjennomført av Renovasjonsetaten før oppstart av kontrakten.

6.2.3 Etatens praksis for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I det følgende beskriver vi Renovasjonsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i Veireno. Først gis en kronologisk presentasjon av rapportering fra Veireno, BDO (2017a) og Arbeidstilsynet (2017) om brudd på arbeidsmiljøloven i Veireno. Deretter presenteres Renovasjonsetatens oppfølging på feltet.

Renovasjonsetatens informasjon om brudd på arbeidsmiljøloven

Renovasjonsetaten mottok fra 27.10.2016 i flere omganger informasjon om at det forekom brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser i Veireno. I slutten av oktober 2016 mottok Renovasjonsetaten informasjon fra Veireno om at det hadde forekommet «mange» brudd, men at bruddene avtok fra uke til uke, og at det ikke var alvorlige brudd. I november fikk etaten beskjed fra Veireno om at det fremdeles var brudd. Veireno hadde rapportert om til sammen 349 brudd i uke 40–52. I slutten av desember rapporterte Veireno om null brudd i uke 50, og ut over i januar rapporterte Veireno om null–tre brudd til og med uke 3.

Arbeidstilsynets rapport datert 10.01.2017 viste 344 brudd på arbeidstidsbestemmelsene for 29 renovatører i oktober 2016. BDOs rapport som Renovasjonsetaten mottok 19.01.2017, viste at det for et utvalg på 33 renovatører hadde forekommet 159 brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser i november 2016. 26.01.2017 mottok Renovasjonsetaten en Excel-fil som inneholdt fullstendig informasjon om Veireno-ansattes arbeidstid fra oktober til januar. Som følge av en innsynsbegjæring ble filen videresendt Dagbladet, som 01.02.2017 publiserte et medieoppslag om Veirenos brudd på arbeidsmiljøloven.

Ifølge en av kontraktsoppfølgerne ga Excel-filen for første gang en fullstendig oversikt over de ansattes arbeidstid i Veireno siden kontraktsoppstart. Renovasjonsetaten ble gjort oppmerksom på hva de hadde mottatt av informasjon først etter at Dagbladet publiserte sin sak om brudd på arbeidsmiljøloven. Etaten gjennomgikk da

informasjonen i Excel-filen for å få oversikt over omfanget og alvorligheten i Veirenos brudd på arbeidsmiljøloven. Renovasjonsetatens gjennomgang viste at det hadde forekommet 423 brudd på arbeidstidsbestemmelsene fra og med uke 50 i 2016 til og med uke 3 i 2017.

Renovasjonsetaten mottok ved flere anledninger lister over arbeidstiden til Veirenos ansatte. I listene fremkom det antall arbeidede timer per ansatt per uke. Det fremkom av listene at mange renovatører hadde jobbet svært mange timer i enkeltuker, men også over flere uker i strekk. Listene ga ingen informasjon om ansattes daglige arbeidstid eller hviletid. Det vises for øvrig til kapittel 5 som omtaler manglende samsvar mellom oversikten over antallet renovatører som var lagt inn i Veirenos timelister, og antallet renovatører etaten la til grunn at arbeidet på kontraktene.

Renovasjonsetatens oppfølging

Renovasjonsetaten iverksatte flere tiltak etter hvert som etaten fikk informasjon om at det var brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Ifølge ansatte i Kunde- og kontraktseksjonen utarbeidet Veireno en tiltaksplan som ble fulgt opp og utvidet etter hvert som etaten fikk informasjon om ytterligere brudd på arbeidsmiljøloven. I tillegg fremskyndet Renovasjonsetaten BDOs oppfølgingskontroll til november 2016. Den eksterne kontrollen ved BDO ble fremhevet i intervjuer som viktig med hensyn til etatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Etaten stilte også krav om egenrapportering og at Veireno skulle oversende oversikt over ansatte og overtid ukentlig.

Fra midten av november ble det avholdt flere møter med Veireno om selskapets oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår der punkter i tiltaksplanen ble gjennomgått. Lønns- og arbeidsvilkår var i tillegg tema på ledermøter mellom Renovasjonsetaten og Veireno. En gjennomgang av tiltaksplanen viste at den omfattet krav om retting av avvik med frister, for eksempel knyttet til valg av verneombud og implementering av rutine for etterlevelse av arbeidstid. Flere av tiltakene i planen hadde blitt kvittert ut etter hvert som Veireno rapporterte at tiltak hadde blitt gjennomført.

Renovasjonsetaten stilte flere ganger krav til Veireno om å styrke driftsledelsen, blant annet for å sikre oversikten over arbeidstidsregistreringen. Renovasjonsetaten varslat flere ganger Veireno om at manglende retting av brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser ville være gjenstand for sanksjoner. Referat fra møte mellom Renovasjonsetaten og Veireno 24.11.2016 viste for eksempel at Veireno i møtet fikk frist for utbedring av brudd til uke 50. Dersom forholdene ikke ble utbedret, skulle videre brudd være gjenstand for umiddelbare sanksjoner. Kommunerevisjonen har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon på at varslene om sanksjoner ble fulgt opp med faktiske sanksjoner.

Veirenos rapporteringspraksis om lønns- og arbeidsvilkår

Flere informanter oppga at Veireno underrapporterte om antallet brudd på arbeidsmiljøloven, og at det var først i Excel-filen som Renovasjonsetaten fikk av Veireno 26.01.2017, at det fremkom at det var et betydelig høyere antall brudd enn det Veireno hadde rapportert om tidligere.

Dokumentasjonen viste at Veireno fra og med slutten av oktober 2016 rapporterte hyppig om brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Ifølge intervjuer var noe av årsaken til Veirenos feilrapportering at selskapets driftsledelse ikke hadde

tilstrekkelig kapasitet, og at driftsledelsen ikke hadde fulgt opp at renovatørenes timeregistreringer var fullstendig.

Renovasjonsetatens kompetanse, kapasitet og samhandling i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår

Ifølge en informant var det vanskelig for kontraktsteamene å vurdere konsekvenser og omfang av arbeidsmiljøbrudd, da de hadde begrenset kompetanse på dette feltet. Ifølge seksjonsleder i Kunde- og kontraktseksjonen mottok Renovasjonsetaten mye informasjon fra Veireno som i ettertid viste seg å være gal. Det ble opplyst i intervju at en viktig lærdom var at Renovasjonsetaten burde ha etterspurt informasjon fra Veireno om brudd innenfor spesifikke kategorier knyttet til arbeidstid, hviletid og overtid.

Kommunerevisjonen fikk også opplyst av en av kontraktsoppfølgerne at en viktig lærdom fra kontraktsperioden med Veireno var betydningen av driftsledelsens oppfølging av renovatørenes registrering av arbeidstid. Ifølge seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen var det et viktig læringspunkt etter Veireno at Renovasjonsetaten skulle avsatt en egen dedikert ressurs med spisskompetanse i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår. Opplæring av kontraktsoppfølgerne var opprinnelig en del av avtalen med BDO, men det var ikke kapasitet internt etter oppstart til å gjennomføre dette, ifølge seksjonslederen.

Ifølge en ansatt i Kunde- og kontraktseksjonen var det liten kapasitet til å gå grundig inn i problemstillinger knyttet til arbeidstidsbrudd. Ifølge avdelingsdirektøren i Kundeavdelingen ville man under normale omstendigheter ha boret i dette, men i januar og februar 2017 var Renovasjonsetatens system nedkjørt, og det var ikke kapasitet til å gå inn i det. Inntil det hadde Renovasjonsetaten stolt på rapporteringen fra Veireno.

Det kom i intervjuer motstridende informasjon om grad av og tidspunkt for involvering av Renovasjonsetatens Personal- og organisasjonsavdeling som kunne bidratt med kompetanse på lønns- og arbeidsvilkår. Ifølge en informant i Kunde- og kontraktseksjonen ble informasjonen fra Veireno videresendt til Personal- og organisasjonsavdelingen. Ifølge en informant i Personal- og organisasjonsavdelingen ble avdelingen ikke involvert før rundt månedsskiftet januar/februar 2017 da avdelingen gjennomgikk Excel-rapporten fra Veireno som var utgangspunktet for Dagbladets oppslag.

Dispensasjon fra Arbeidstilsynet

Det ble ifølge ledelsen i Kundeavdelingen lagt til grunn ved kontraktsoppstart at Veireno hadde dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene. Det ble i den sammenheng vist til et brev fra Veireno til Renovasjonsetaten 15.03.2016 der det ble opplyst om at Veireno ville forsøke å komme til enighet med tillitsvalgte om å avtale unntak fra arbeidsmiljølovens ordinære bestemmelser om arbeidstid per dag og hviletid per dag.

Ifølge intervjuer hadde imidlertid sentrale beslutningstakere i Kundeavdelingen ikke informasjon om hvorvidt det forelå en dispensasjon fra Arbeidstilsynet ved oppstart av kontrakten 03.10.2016. Flere informanter påpekte at det var en oppfatning i Renovasjonsetaten om at en dispensasjon forelå. Det var først i slutten av oktober 2016 at det ble kjent at en dispensasjon fra Arbeidstilsynet ikke var på plass. Veireno søkte 07.11.2016 Arbeidstilsynet om dispensasjon og fikk innvilget dispensasjon fra 12.12.2016. Renovasjonsetaten mottok melding om dette i e-post datert 19.12.2016.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at Renovasjonsetaten hadde sørget for å utarbeide prosedyrer for å følge opp kontraktens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. Det var imidlertid en mangel at etaten ikke hadde gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til lønns- og arbeidsvilkår som grunnlag for prosedyrene, og at prosedyrene ikke tydelig nok ga veiledning for hvordan lønns- og arbeidsvilkår skulle følges opp på viktige punkter. Konsekvensen var en økt risiko for mangler i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno.

Undersøkelsen viser at Renovasjonsetaten på flere områder fulgte opp brudd på arbeidstidsbestemmelser i etterkant av oppstart, blant annet gjennom BDOs oppfølgende kontroll, møtevirksomhet og krav til egenrapportering og retting. Det var imidlertid en mangel at etaten baserte seg på et utilstrekkelig grunnlag i sin oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene, og etter Kommunerevisjonens vurdering var det en mangel at Renovasjonsetaten ikke var tilstrekkelig kritisk til Veirenos egenrapportering om brudd. Konsekvensen var at etaten ikke hadde korrekt oversikt over omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Dermed var grunnlaget for oppfølging fra etatens side mangelfullt. I tillegg innebar mangelen at rapporteringen om dette til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ble feil.

Årsaken til mangelfull oppfølging var ifølge etaten manglende kompetanse, kapasitet og samhandling i etaten. Dette forholdet er omtalt i kapittel 5.

7. Renovasjonsetatens oppfølging av klager

I dette kapitlet ser vi på Renovasjonsetatens oppfølging av klager i kontraktsoppfølgingsfasen og etter virksomhetsoverdragelsen. Herunder skal vi se på om etaten hadde satt terskler eller mål som belyste hva som var akseptabelt klagenivå i innkjøringsfasen, og om etaten hadde tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å fange opp og behandle klager på avfallshåndtering som grunnlag for klagestatistikk.

7.1 Revisjonskriterium

Følgende kriterium er lagt til grunn:

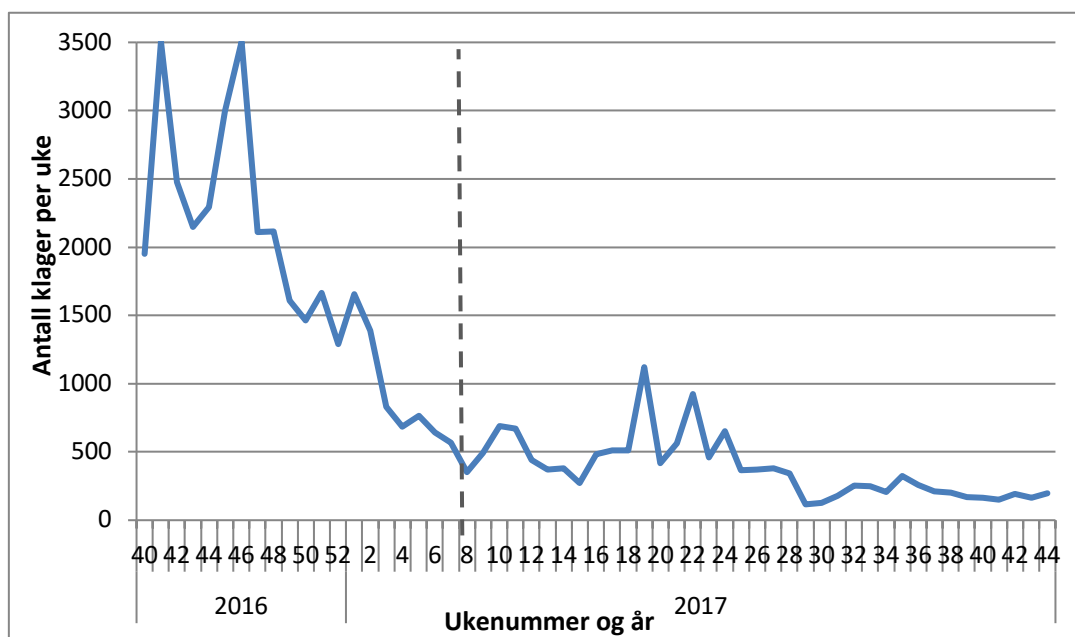
- Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å motta og prosessere informasjon om klager.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Måltall for klager

Måltallet for klager på avfallsinnsamlingen var fastsatt i Renovasjonsetatens tildelingsbrev, der det stod at det skulle være maksimalt 0,05 prosent klager. Dette tilsvarte cirka 250 klager i måneden. Dette måltallet i tildelingsbrevet har for øvrig vært uendret over flere år. Antall mottatte klager var den viktigste indikatoren for Renovasjonsetatens måloppnåelse i forbindelse med avfallsinnhenting. Figur 3 viser klageantallet per uke siden oktober 2016.

Figur 3 *Utvikling klager per uke*



Note: Opplysningene i figuren er basert på Renovasjonsetatens rapportering om antall klager til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Tallene for 2016 er basert på Renovasjonsetatens rapportering til byrådsavdelingen 02.01.2017. Tallene for 2017 er basert på etatens rapportering til og med uke 44 i 2017. Den vertikale linjen markerer tidspunktet for virksomhetsoverdragelsen.

Figur 3 viser klageutviklingen per uke fra kontraktsoppstart med Veireno i uke 40 i 2016 til kommunen tok over avfallsinnhenting 20.02.2017, samt klageutviklingen når det gjelder avfallshenting i egenregi frem til uke 44 i 2017 (det vil si til og med oktober 2017). Tabell 2 viser klageantallet per måned siden oktober 2016.

Tabell 2 Utvikling i antall klager per måned

Måned	Antall klager	Akkumulert
oktober 2016	10 539	10 539
november 2016	11 712	22 251
desember 2016	6873	29 124
januar 2017	4864	33 988
februar 2017 (t.o.m. uke 7)	1672	35 659
Virksomhetsoverdragelse		
februar 2017 (f.o.m. uke 8)	551	551
mars 2017	2472	3023
april 2017	1644	4667
mai 2017	3161	7828
juni 2017	2222	10 050
juli 2017	1004	11 054
august 2017	1111	12 165
september 2017	906	13 071
oktober 2017	749	13 820

Note: Opplysningene i tabellen er basert på Renovasjonsetatens rapportering om antall klager til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Kommunerevisjonens beregning av antall klager per måned. Virksomhetsoverdragelsen ble vedtatt av byrådet 19.02.2017 og fant sted 20.02.2017.

Tabell 2 viser utvikling i antall klager på månedsbasis, med et skille ved virksomhetsoverdragelsen. Figur 3 og tabell 2 viser at klagetallet i hele perioden var vesentlig høyere enn måltallet i tildelingsbrevet.

Renovasjonsetaten hadde forventet inntil 2000 klager den første måneden etter kontraktsoppstart med Veireno. Deretter var det forventet at klagetallet skulle reduseres til 800 klager i andre måned og 600 klager i tredje til femte måned etter oppstart. Prognosene var basert på erfaringstall fra overgangen mellom 3.- og 4.-generasjonskontrakten. Ifølge en informant var det forventet noe høyere klagetall ved overgangen til 5.-generasjonskontrakten fordi det var flere nye elementer i kontrakten.

Etatens forventninger ble justert kraftig ned underveis i kontraktsoppfølgingen. Renovasjonsetaten opplyste i januar 2017 byrådsavdelingen om at kravene om maksimalt antall klager etter kontraktsoppstart ble justert opp til 10 000 klager i oktober, 10 000 klager i november og 5000 klager i desember. Etaten stilte i januar krav til Veireno om at det skulle være færre enn 700 klager totalt i uke 3.

7.2.2 Skriftlige prosedyrer for klageregistrering

Kundetorget mottok klager via SMS, telefon, e-post og sosiale medier. Renovasjonsetaten hadde en egen prosedyre for klageregistrering som gjaldt både under kontraktstiden med Veireno og avfallsinnhenting i egen regi. Hensikten med prosedyren var å beskrive hvordan klager skulle håndteres på en definert og enhetlig måte i etatens fagsystem WebDEB⁸. En klage ble i rutinen definert som en henvendelse fra en kunde som gjaldt mangler ved avfallsinnsamlingen. Prosedyren definerte kategoriene avvik, berettiget klage, uberettiget klage og klage med beskjed til transportør. Hvilken kategori klagen ble registrert i, hadde betydning for hvor raskt den

⁸ WebDEB er Renovasjonsetatens system for blant annet registrering og oppfølging av abonnenter og deres tilknyttede tjenester. Systemet støtter ulike prosesser, herunder klagehåndtering og generering av statistikk. Systemet brukes også av renovasjonsselskapene til administrasjon av avfallsinnhenting.

skulle effektueres, og for hvorvidt henvendelsen/klagen ble en del av klagestatistikken. Prosedyren beskrev videre hvordan klager skulle behandles:

- Den ansatte skulle søke opp standplassadressen i WebDEB og undersøke om klagen var i henhold til krav som var gitt i kontrakten.
- Var klagen i henhold til krav gitt i kontrakten, skulle saksbehandler undersøke om det lå et avvik i WebDEB fra transportøren om årsak til manglende tømning.
- Var det ikke registrert et avvik fra transportør, skulle det legges inn en klage.
- Dersom det lå et avvik fra transportør, skulle kunden gis veiledning om hva kunden måtte gjøre for at avfallet skulle bli tømt.

Det skulle normalt ikke legges inn en klage på manglende tømning på tømmedag. Man skulle da registrere klagen i kategorien *Klage med beskjed til transportør*. Dette var en kategori som ikke inngikk i klagestatistikken.

7.2.3 Renovasjonsetatens praksis for klageregistrering

Kundetorget ble svært belastet som følge av den store klagemengden etter kontraktsoppstart. Som nevnt i kapittel 5 har flere i etaten opplyst om at bemanningsberedskapen i etaten ikke var tilstrekkelig for den situasjonen som oppstod. En informant i Renovasjonsetaten oppga at praksisen for klageregistrering var mer eller mindre uforandret under og etter kontraktstiden med Veireno. Informantens redegjørelse for hvordan klager ble lagt inn, tilsa at klageregistreringen i all hovedsak fulgte den skriftlige prosedyren.

Etter Kundetorget registrering ble klagen gjort tilgjengelige for Veirenos driftsledere som skulle sørge for at renovatørene rettet klagen. Driftslederne hadde adgang til å endre klassifiseringen av klagen som var lagt inn av etatens kundebehandler. Ifølge mottatt informasjon var det ingen tilgangsbegrensning på slike handlinger i systemet WebDEB. Imidlertid ville ansatte på Kundetorget ifølge en informant sannsynligvis fanget det opp dersom det ble vesentlige omklassifiseringer av klager. Vi fikk opplyst i intervju at Kundetorget ikke hadde erfart vesentlige omklassifiseringer av klager, men at systemet var åpent for slik praksis. Kommunerevisjonen er ikke kjent med at etaten kontrollerte endringslogger knyttet til klager.

Ifølge intervjuer ble fagsystemet WebDEB overbelastet og fungerte dårlig på grunn av det høye antallet klager som kom inn. Dette vanskeliggjorde oversikt over status for innkomne klager og klageeffektueringen til renovatørene. I en periode ble derfor klager registrert i WebDEB og daglig tatt ut i et Excel-skjema, som så ble formidlet til driftsledelsen. Skjemaet ble deretter formidlet tilbake til kontraktsoppfølgerne med informasjon om retting med videre.

7.2.4 Renovasjonsetatens utarbeidelse av klagestatistikk

Renovasjonsetaten hadde ikke egne skriftlige prosedyrer for uttak av informasjon fra WebDEB eller for utarbeidelse av klagestatistikk.

Ifølge vedkommende som utarbeidet klagestatistikken, ble dette gjort på følgende måte:

- Det ble foretatt et uttak av informasjon om klager fra WebDEB – basert på ønsket tidsperiode, klagekategori, kontraktsområde, avfallstype og lagnummer.
- Informasjonen ble lagt over i et Excel-skjema som utgjorde grunnlaget for utarbeidelsen av figurer med oversikter over klageutvikling.

- Det ble deretter utarbeidet en presentasjon som ble sendt til Renovasjonsetatens direktør, som så videreformidlet denne til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Frem til februar 2017 var det kontraktsoppfølgerne i Kunde- og kontraktseksjonen som utarbeidet klagestatistikken. Deretter ble oppgaven flyttet til en saksbehandler i Innsamlingsavdelingen. Renovasjonsetaten hadde ikke etablert noen sidemannskontroll eller kvalitetssikring av grunnlaget for rapporteringen for byrådsavdelingen.

7.2.5 Stikkprøver av klagestatistikken

Kommunerevisjonen gjennomførte seks stikkprøver der eksisterende informasjon om klager i WebDEB ble sammenlignet med statistikken som ble sendt til byrådsavdelingen.

Stikkprøvene ble utført ved at det ble valgt ut tre uker fra Veireno-perioden (uke 47, 49 og 3) og tre uker fra drift i egenregi (uke 25, 28 og 33). Stikkprøvene viste at det var samsvar mellom antall klager som var registrert i WebDEB, og det antallet klager som var rapportert til byrådsavdelingen.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde Renovasjonsetaten utarbeidet prosedyrer som tilrettela for at alle klager ble lagt inn i etatens klagebehandlingssystem.

Kommunerevisjonens stikkprøver viste samsvar mellom informasjon som var lagt inn i WebDEB, og informasjon som var rapportert til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Det var etter Kommunerevisjonens vurdering svakheter med etatens praksis for prosesseringen av klager. Driftsledere kunne selv omklassifisere en klage slik at klagen ikke lenger var del av klagestatistikken, og det ser ikke ut til at det var et system for kontroll av dette. Mangelfull rolledeling og kontroll medførte en risiko for uberettigede endringer av klagestatus, med potensielle konsekvenser for klagerapporteringen internt og til Byrådsavdeling for samferdsel og miljø. Det at antall klager var en sentral måleparameter i avfallsinnhenting, økte risikoen for uberettigede endringer av klager.

Klagebehandlingssystemet var ikke dimensjonert for det uventet store klageomfanget og ga derfor ikke tilstrekkelig støtte i klagehåndteringen i den situasjonen som oppstod. Det ga økt risiko for utilstrekkelig klageoppfølging internt, overfor Veireno og overfor abonnentene.

8. Renovasjonsetatens rapportering til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

I dette kapitlet ser vi på Renovasjonsetatens prosedyrer og praksis for rapportering av informasjon om klager og brudd på lønns- og arbeidsvilkår til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i kontraktperioden med Veireno og etter virksomhetsoverdragelsen.

Med hensyn til rapportering av informasjon om klager og brudd på arbeidstidsbestemmelsene har vi undersøkt når og hvordan det ble rapportert. Vi har også sett på om byrådsavdelingen fikk kvalitetssikret informasjon, og om den ble formidlet på en tydelig måte til riktig tid.

8.1 Revisjonskriterium

Følgende revisjonskriterium er lagt til grunn:

- Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å rapportere informasjon om klager og brudd på lønns- og arbeidsvilkår til byrådsavdelingen.

8.2 Faktaframstilling

8.2.1 Prosedyrer for rapportering om klager og lønns- og arbeidsvilkår

Prosedyrene for den interne prosesseringen av informasjon om klager og brudd på lønns- og arbeidsvilkår omtales i kapittel 7 og kapittel 6. Ut over prosedyrene som omfattet etatens rapportering i den formelle styringsdialogen, var det ikke utarbeidet prosedyrer for rapporteringen til byrådsavdelingen. Ifølge intervjuer var fastsatt praksis i Renovasjonsetaten at all kommunikasjon med byrådsavdelingen skulle gå gjennom direktøren. Det ble videre lagt til grunn at informasjon som skulle sendes byrådsavdelingen, i utgangspunktet var kvalitetssikret av fagavdelingen som avga informasjonen.

8.2.2 Renovasjonsetatens rapportering til byrådsavdelingen i kontraktoppfølgingsfasen

Renovasjonsetaten ved direktøren og avdelingsdirektøren i Kommunikasjonsavdelingen rapporterte til byrådsavdelingen gjennom faktaark og pressemeldinger, som blant annet informerte om 5.-generasjonskontrakten, kontraktoppstart, status for klagetall og tiltak samt om etatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Det ble i tillegg per e-post gitt informasjon om ulike forhold. Ifølge intervjuer var det også hyppige møter og telefonsamtaler mellom Renovasjonsetaten og byrådsavdelingen som ikke ble referatført. Det ble i midten av oktober 2016 avtalt at Renovasjonsetaten skulle avgi ukentlig skriftlig statusrapportering.

Ifølge dokumentasjonen som Kommunerevisjonen mottok, ble det i perioden oktober–desember 2016 oversendt 20 faktaark og 18 pressemeldinger samt flere e-poster der det ble avgitt statusrapporter om avfallsinnsamlingen og klagenivå.

Renovasjonsetatens rapportering om klager

Som nevnt var det fastsatt i Renovasjonsetatens tildelingsbrev at det maksimalt skulle være 0,05 prosent klager, noe som tilsvarte cirka 250 klager i måneden.

Dokumentasjonen viser at etaten informerte byrådsavdelingen jevnlig om utviklingen i klagetall, blant annet i faktaark 12.10.2016 (4015 klager), i statusoppdatering 17.10.2016 (5512 klager) og i e-post 26.10.2016 (8701 klager). Det ble 31.10.2016

avholdt et etatsstyringsmøte for 2. tertialrapporteringen der Renovasjonsetaten opplyste at antall klager var avtakende, og at etaten forventet at klagen skulle fortsette å avta. Etaten oversendte ved flere anledninger tabeller som viste klageutviklingen uke for uke.

Ved flere anledninger i kontraktsoppfølgingsfasen kommenterte Renovasjonsetaten i sin rapportering at etaten forventet at klagetallene snart skulle avta. Det stod for eksempel i pressemeldinger fra etaten i uke 46 og 47 i 2016 at etaten hadde grunn til å tro at de ekstraordinære tiltakene som ble iverksatt fra 14.11.2016, skulle ha en økende positiv effekt på innsamlingen. I e-post til byrådsavdelingen 06.01.2017 fra daværende direktør stod det at Renovasjonsetaten og byrådsavdelingen «bør nå ha en berettiget forventning til at situasjonen bringes under relativ kontroll medio januar». I e-post fra etaten 20.01.2017 ble det vist til at innsamlingen gikk bedre, og til at utviklingen var positiv. I e-post 26.01.2017 ble det formidlet at det var under 100 klager per dag i uke 4 for første gang siden oppstart, og at Renovasjonsetaten og Veireno gikk «kirurgisk» til verks på problemområdene.

Renovasjonsetaten oversendte i noen tilfeller informasjon om tiltak for å få ned antallet klager til byrådsavdelingen som var feilaktige eller upresise:

- Det ble rapportert til byrådsavdelingen i faktaark 19.12.2016 og 29.12.2016 at Veireno skulle kjøre med full bemanning før jul og i romjulen samt sette inn reservebiler. Renovasjonsetaten fikk imidlertid 20.12.2016 beskjed fra Veireno om at de ikke hadde kapasitet til å stille med ekstra beredskap i julen som opprinnelig lovet, og at Veireno forventet redusert kapasitet i ordinær bemanning.
- Renovasjonsetaten rapporterte i november til byrådsavdelingen at Veireno hadde økt antall renovatører fra 130 til 150 siden kontraktsoppstart, og at det fra 14.11.2016 skulle settes inn ytterligere 16 renovatører. Dette var tiltak for å få ned klageantallet og overtidsbruken blant renovatørene. Som omtalt i kapittel 5 viste timelister Veireno oversendte til Renovasjonsetaten, at det var noe færre renovatører i arbeid enn antallet renovatører som ble rapportert til byrådsavdelingen. Timelistene fra selskapet viste for eksempel at 146 renovatører hadde jobbet for Veireno i uke 47 (21.11.–27.11.).

Renovasjonsetatens rapportering om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I etatens rapportering til byrådsavdelingen fremgikk det fra kontraktsoppstart at det var stilt strenge krav om at lønns- og arbeidsvilkår skulle være i henhold til lover og tariffavtale. Det ble informert i e-poster og faktaark om at BDO hadde gjennomført en kontroll av Veirenos system for ivaretagelse av lønns- og arbeidsvilkår, og om at det var planlagt en oppfølgingskontroll hos Veireno etter kontraktsoppstart.

Dokumentasjonen viser at Renovasjonsetaten fra 01.11.2016 i hovedsak rapporterte videre til byrådsavdelingen informasjonen etaten mottok fra Veireno om brudd på arbeidsmiljøloven. Etaten oversendte blant annet informasjon om at Veireno hadde mange brudd på arbeidsmiljøloven, at antall brudd var nedadgående, og at etaten hadde iverksatt tiltak som ble fulgt opp. Byrådsavdelingen fikk flere ganger informasjon om at BDOs planlagte etterkontroll var blitt fremskyndet fra mars 2017 til november 2016. Det ble videre informert om innholdet i BDOs kontroll og at rapport fra kontrollen var ventet 20.01.2017. BDOs rapport (BDO 2017a) ble oversendt byrådsavdelingen 31.01.2017.

Kommunerevisjonens undersøkelse viser at etaten rapporterte ukorrekt og ikke sørget for å korrigere feilaktige opplysninger om flere forhold knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, blant annet om Veirenos dispensasjon fra arbeidsmiljøloven og om omfanget av bruddene på arbeidsmiljøloven.⁹

Det fremgikk ikke av Renovasjonsetatens rapportering til byrådsavdelingen i januar 2017 at det var manglende samsvar mellom Veirenos egenrapportering og Arbeidstilsynets og BDOs rapport hva gjaldt antall brudd. Renovasjonsetaten oversendte blant annet 10.01.2017 Veirenos egenrapportering om antall brudd fra 03.10.2016–31.12.2016, som viste til sammen 349 brudd for alle ansatte. Arbeidstilsynets rapport som etaten mottok samme dato, viste at det var 344 brudd for 29 renovatører i oktober 2016 (Arbeidstilsynet 2017). BDOs rapport som Renovasjonsetaten mottok 19.01.2017, viste 155 brudd i november 2016 for 33 renovatører (BDO 2017a).

Renovasjonsetatens egen gjennomgang i februar 2017 av Excel-skjema fra Veireno 26.01.2017 viste 423 brudd i perioden fra og med uke 50 i 2016 til og med uke 3 i 2017 for alle ansatte.

8.2.3 Rapportering til byrådsavdelingen etter virksomhetsoverdragelsen

Etter overtakelsen av avfallsinnhentingen rapporterte Renovasjonsetaten skriftlig til byrådsavdelingen om klageutviklingen og antall brudd på arbeidsmiljøloven. Etaten rapporterte status for klager og antall brudd i ukene 8, 11, 13 og 15 i 2017. Rapportene inneholdt antall klager og antall brudd fra 01.01.2017 til og med påfølgende uke før rapporteringen. Fra 09.05.2017 til september 2017 ble det rapportert ukentlig på disse områdene fra Renovasjonsetaten til byrådsavdelingen.¹⁰ Etatens rapportering gikk via kst. direktør til byrådsavdelingen.

Renovasjonsetatens rapportering om klager

Det fremgikk av rapportene som ble oversendt byrådsavdelingen i perioden 01.03.2017–05.09.2017, at byrådsavdelingen hadde fått oversendt betydelig informasjon om utviklingen i klagestatistikken. Rapportene som ble oversendt ukentlig fra etaten, viser klageutvikling så langt per uke for 2017, antall klager per dag i siste uke, antall klager per område i siste uke, oversikt over type klage per område i siste uke og hyppigst innklagede lag i siste uke. I tillegg inneholdt dokumentet kommentarer til utviklingen i klagestatistikken og informasjon om hvilke tiltak som ble iverksatt av etaten.

Intern prosessering av informasjon om klager etter virksomhetsoverdragelsen omtales i kapittel 7. I kapitlet gis det også en oversikt over antall klager.

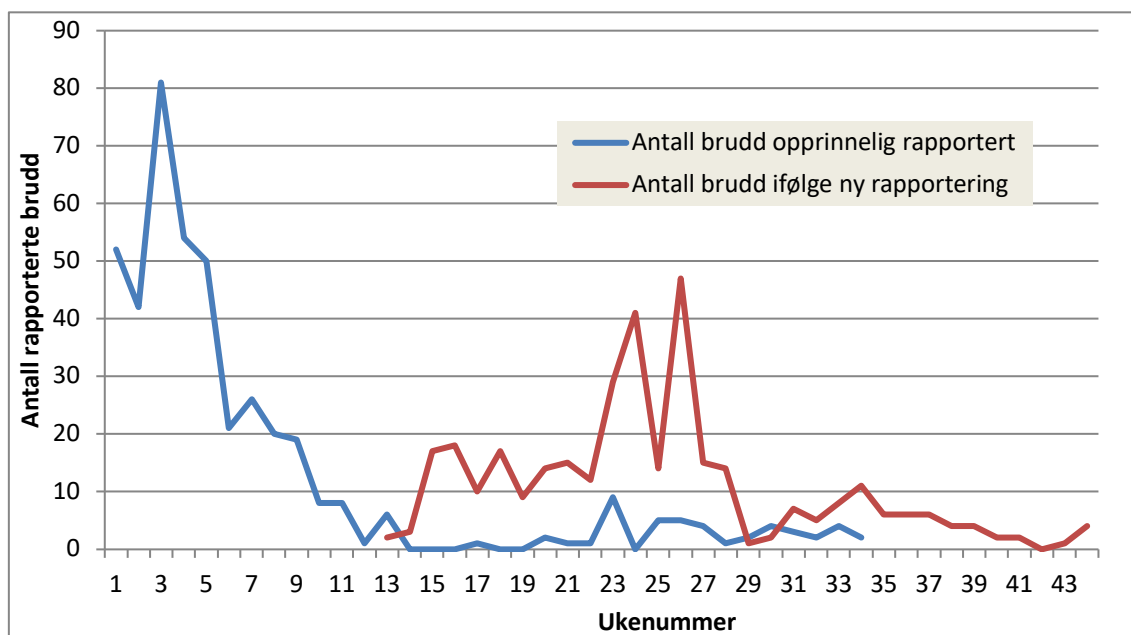
Rapportering av brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser

Rapportene som ble oversendt byrådsavdelingen i perioden 01.03.2017–05.09.2017, inneholdt informasjon om utviklingen i antall brudd på arbeidsmiljøloven knyttet til arbeids- og hviletid per uke i 2017.¹¹

⁹ Renovasjonsetaten oversendte rett etter oppstart av kontrakt et faktaark til byrådsavdelingen der det ble informert om at Veireno var underlagt dispensasjon fra arbeidsmiljøloven. Dette var ikke korrekt.

¹⁰ Ifølge tidligere kst. direktør fortsatte den ukentlige rapporteringen i hele 2017. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt etatens rapportering på området i 2018.

¹¹ Etaten har fortsatt rapporteringen også etter dette.

Figur 4 Oversikt over antall rapporterte brudd og faktisk antall brudd

Note: Informasjonen i figuren er hentet fra rapporter som Renovasjonsetaten har sendt til byrådsavdelingen for perioden 01.01.2017–03.11.2017. Frem til og med uke 34 ble det rapportert ikke-korrigerende tall til byrådsavdelingen (blå graf).

Figur 4 viser oversikt over ukorrigerende antall rapporterte brudd (blå graf) og faktiske/korrigerende brudd (rød graf) i den aktuelle perioden. Ifølge den blå grafen var det tilnærmet ingen brudd fra uke 11. Den røde grafen viser at antallet brudd fra uke 15 til uke 28 var vesentlig høyere enn opprinnelig rapportert. Fra og med uke 36, som var første hele uke i september 2017, ble korrigerende tall (rød graf) rapportert til byrådsavdelingen.

Ifølge intervjuer meldte Renovasjonsetaten 31.08.2017 muntlig til byrådsavdelingen om et høyere antall brudd etter 01.04.2017 enn det som tidligere var blitt rapportert. Etaten oversendte 01.09.2017 et faktaark til byrådsavdelingen der feilrapporteringen ble forklart med innføringen av timeregistreringssystemet GAT. GAT hadde siden april ikke blitt oppdatert før ved månedsavslutningene og var derfor ikke oppdatert ved ukeslutt da tallene til byrådsavdelingen ble tatt ut. Rapporteringen til byrådsavdelingen fra og med uke 31 (første uke i august) inkluderte en merknad om at det kunne forekomme endringer i rapporterte brudd ved månedsavslutning. Det fremkom av faktaarket fra 01.09.2017 at byrådsavdelingen kun hadde blitt informert om feilkildene i rapporteringen gjennom merknaden i rapporteringen.

Feilrapporteringen for april (ukene 14–17) ble oppdaget av en saksbehandler i begynnelsen av mai 2017. Vedkommende oppdaget da at GAT sannsynligvis ikke hadde vært oppdatert ved ukesrapporteringene i april, og at det i så fall medførte feil i ukesrapporteringen av arbeidstidsbrudd til byrådsavdelingen. Dokumentasjon som Kommunerevisjonen har mottatt, viser at saksbehandlere varslet ledelsen flere ganger i løpet av perioden mai–august om problemene ved rapporteringen. Dokumentasjon viser også at saksbehandlerne som utarbeidet rapportene, fikk beskjed fra ledelsen 13.07.2017 om at det ikke skulle sendes korrigerende tall til byrådsavdelingen ved junirapporteringen.

BDO gjennomførte en kontroll av lønns- og arbeidsforhold blant et utvalg renovatører i april 2017 (ukene 14–17). Undersøkelsen avdekket at det i utvalget var 16 brudd på

arbeidsmiljøloven i april, og at rutinene for timeregistrering ikke var tilstrekkelig implementert i etaten (BDO 2017b). Ifølge intervju mottok Renovasjonsetaten BDOs rapport 06.06.2017. Etaten hadde rapportert til byrådsavdelingen at det hadde vært ett brudd på arbeidsmiljøloven i april. Etaten meldte ikke fra til byrådsavdelingen om manglende samsvar mellom informasjonen i BDOs rapport og etatens rapportering til byrådsavdelingen. Byråden informerte Samferdsels- og miljøkomiteen i notat 256/2017 om at hun, basert på Renovasjonsetatens rapportering, informerte bystyrets organer feil om antall brudd i notatene 139/2017, 157/2017 og 207/2017.¹² Byråden informerte, basert på videreformidlet informasjon fra Renovasjonsetaten, bystyrets organer feilaktig i notat 256/2017 om tidspunktet for når Renovasjonsetaten ble oppmerksom på forekomsten av avvik.

Kommunerevisjonen har fått oversendt dokumentasjon som viser at etaten i september 2017 var i ferd med å innføre nye rutiner for å sørge for at GAT var oppdatert til enhver tid. I tillegg hadde Personal- og organisasjonsavdelingen i etaten fått ansvar for arbeidet med å ta ut informasjon om brudd på arbeidstidsbestemmelsene som utgjør grunnlaget for rapporteringen til byrådsavdelingen. Ifølge daværende kst. direktør ble rutinene innført for å sikre at etaten benyttet rett kompetanse og hadde en uavhengig avdeling som gjennomgikk bruddene.

Ifølge daværende kst. direktør gjennomførte etaten i uke 35 en kvalitetssikring av brudd på arbeidstidsbestemmelsene for hver enkelt renovatør for perioden 03.04.2017–27.08.2017 (uke 14–34). Daværende kst. direktør viste videre til at han var opptatt av å være sikker på hva som var korrekt, før reviderte tall ble oversendt byrådsavdelingen, og at byrådsavdelingen dermed ikke ble informert om underrapporteringen før 01.09.2017. Daværende kst. direktør vektla i intervjuet med Kommunerevisjonen at bruddene var av en mindre alvorlig karakter enn de bruddene som forekom under Veireno, blant annet viste han til at renovatører ikke hadde jobbet over 60 timer per uke.

8.3 Kommunerevisjonens vurderinger

I dette kapitlet gjennomgås og vurderes prosedyrer og praksis for rapportering om klager og brudd på arbeidsmiljøloven til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Renovasjonsetaten hadde en fastsatt praksis for at rapportering skulle skje gjennom direktøren. Etaten hadde slik sett lagt til rette for en tydelig rapporteringslinje.

Rapportering om kontraktsoppfølgingen av Veireno

Renovasjonsetaten hadde prosedyrer for klageregistrering som i all hovedsak ble fulgt. Etaten synes å ha praksis for å rapportere informasjon om klager som var i overensstemmelse med informasjonen som var lagt inn i etatens fagsystem.

Etter Kommunerevisjonens vurdering bar deler av Renovasjonsetatens rapportering til byrådsavdelingen om forventet utvikling i antall klager preg av å være for optimistiske gitt måltallet og gitt den situasjonen som utspilte seg. Det var videre etter Kommunerevisjonens vurdering mangler ved etatens kvalitetssikring av informasjon som ble oversendt byrådsavdelingen om ekstrainnsatsen i antall renovatører for å få ned antallet klager og om selskapets rapportering om brudd på arbeidsmiljøloven. En konsekvens av upresis eller mangelfull rapportering til byrådsavdelingen var at det ble

¹² Notatet er udatert, men ble oversendt til Samferdsels- og miljøkomiteen i september 2017.

krevene for byrådsavdelingen å få et reelt bilde av situasjonen, og at byråden rapporterte feil til bystyrets organer om Veirenos ressursinnsats (notat 332/2016) uten at byråden fikk informasjon som kunne bidra til å korrigere feilen i ettertid. I tillegg resulterte feilrapporteringen til byrådsavdelingen at byråden feilinformerte bystyrets organer om antall brudd på arbeidsmiljøloven.

Renovasjonsetatens rapportering etter virksomhetsoverdragelsen

Kommunerevisjonens vurdering knyttet til klagerapportering er her tilsvarende som under kontraktsoppfølgingsfasen.

Når det gjelder rapportering om brudd på arbeidstidsbestemmelsene etter virksomhetsoverdragelsen, fikk etaten flere og tydelige indikasjoner på at rapporteringen til byrådsavdelingen var misvisende, og det var meget uheldig at etaten ikke tidligere informerte om dette. Feilrapporteringen medførte at byrådsavdelingen hadde et sviktende informasjonsgrunnlag i oppfølgingen av etaten, og at bystyret i enkelte tilfeller fikk gal informasjon om antall brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

9. Byrådsavdelingens styring av Renovasjonsetaten

I dette kapitlet blir Byrådsavdeling for miljø og samferdsels styring av Renovasjonsetaten i forbindelse med anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt belyst. I vår gjennomgang av styringsdialogen i anskaffelsesfasen har vi fokusert på byrådsavdelingens styringssignaler. I mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen har vi undersøkt byrådsavdelingens kontroll og oppfølging av etaten knyttet til anskaffelsen.

9.1 Revisjonskriterium

Følgende revisjonskriterium er lagt til grunn:

- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel bør som ledd i styringsdialogen ha kontrollert og fulgt opp Renovasjonsetatens arbeid med 5.-generasjons avfallskontrakt på en hensiktsmessig måte i tråd med anskaffelsens egenart og risiko og byrådsavdelingens ansvar.

Det legges til grunn at etatens anskaffelse av avfallsinnhenting er del av etatens kjernevirksomhet, og at den på dette grunnlaget bør ha blitt omfattet av styringsdialogen mellom byrådsavdelingen og etaten.

9.2 Faktabeskrivelse

9.2.1 Anskaffelses- og mobiliseringsfasene¹³

Tildelingsbrevet fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Renovasjonsetaten omfattet i 2013 planleggingen av anskaffelsen av 5.-generasjonskontrakt for innsamling av husholdningsavfall. Etaten skulle rapportere fra igangsettelsen av arbeidet med 5. generasjons avfallskontrakter. Renovasjonsetaten rapporterte i 1., 2. og 3. tertial 2013 «grønt» på prosjektets fremdrift, det vil si at etaten regnet med at anskaffelsen gikk i henhold til planen.

I tildelingsbrevet var det også lagt ved et såkalt styringskort som skulle omfatte de punktene i tildelingsbrevet som ble ansett som de mest kritiske. Anskaffelsen av 5.-generasjonskontrakt var ikke egne punkter i styringskortet for 2013 og heller ikke i styringskortene for 2014 til 2016. Av de mer generelle styringssignalene i styringskort og tildelingsbrev for 2013 og 2014 av relevans for arbeidet med 5.-generasjonskontrakten var blant annet mål om at en større andel av avfallet skulle materialgjenvinnes, at kundetilfredsheten og kildesorteringen skulle økes, og at utslipp av klimagasser skulle reduseres.

I 2014 og 2015 var anskaffelsen av ny avfallskontrakt ikke del av tildelingsbrevet eller tertialrapporteringen. I tildelingsbrevet for 2014 var det presisert at virksomheten ville ha oppgaver som ikke fremkom som egne rapporteringspunkter i tildelingsbrevet. Ifølge byrådsavdelingens daværende saksbehandler på feltet ble renovasjonskontrakten oppfattet som en vanlig kontrakt innenfor etatens ansvarsområde, og etaten ga inntrykk av å ha god kontroll på anskaffelsen.

I 2016 var anskaffelsen av 5.-generasjonskontrakten igjen en del av tildelingsbrevet til etaten. Etaten ble bedt om å forberede og gjennomføre overgangen fra 4.- til 5.-generasjonskontraktene. Etaten skulle rapportere sine risikovurderinger for henholdsvis

¹³ Anskaffelsesfasen varte fra 2013 til august 2015, mens mobiliseringsfasen varte fra september 2015 til oktober 2016. Se for øvrig tidslinje over viktige hendelser i vedlegg 3.

1. kvartal og 2. tertial ut fra risikokategoriene «grønn», «gul» eller «rød». Videre skulle det gis tilbakemelding om risikoer / uønskede hendelser og risikoreduserende tiltak. Renovasjonsetaten rapporterte «grønt» på anskaffelsen i 1. kvartalsrapport og 2. tertialrapport i 2016. Ekstern kvalitetssikring og detaljert planlegging var tiltak som ble nevnt som risikoreduserende i rapporteringen.

Ifølge tidligere kommunaldirektør ønsket byrådsavdelingen at virksomhetene rapporterte på vurdert risiko før gjennomførte tiltak, med en redegjørelse for de tiltakene som ble gjort for å redusere risikoen. Han viste til at ettersom risikostyring var relativt nytt i kommunen, var det trolig forskjeller i hvor konsistent dette ble gjort. Tildelingsbrevet for 2016 inneholdt ikke nærmere retningslinjer for om risikovurderingen skulle være basert på status før eller etter risikoreduserende tiltak, men det var presisert at det ble forventet at virksomhetene gjennomførte en risikovurdering av mål og måltall i forkant av hvert etatsstyringsmøte, og at tiltak skulle ha effekt på måloppnåelsen. Nåværende kommunaldirektør som startet i stillingen i mars 2016, har overfor Kommunerevisjonen gitt uttrykk for at hun oppfatter det som noe uklart hva som faktisk hadde vært utgangspunktet for «grønn» rapportering fra Renovasjonsetaten, status før eller etter risikoreduserende tiltak. Daværende saksbehandler i byrådsavdelingen ga også uttrykk for tilsvarende usikkerhet. Kommunerevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som klargjør Renovasjonsetatens praksis for risikorapportering, men avdelingsdirektøren i Kundeavdelingen ga uttrykk for at rapportert lav eller «grønn» risiko var basert på status etter risikoreduserende tiltak.

Ifølge informanter var praksis på dette tidspunktet at «gul» og «rød» rapportering ble drøftet nærmere i styringsmøtene, mens «grønn» rapportering fikk lite oppmerksomhet. Nåværende kommunaldirektør viste til at det i ettertid var gjort endringer i styringsmøtene slik at byrådsavdelingen ville få informasjon om flere forhold i etaten uavhengig av risikorapporteringen.

Annen oppfølging og rapportering

I september 2014 oppnevnte Byrådsavdeling for miljø og samferdsel en anskaffelseskomité bestående av tre deltakere. Ett av medlemmene var ansatt i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Ifølge medlemmet fra byrådsavdelingen var det etterlevelse av anskaffelsesregelverket som var komiteens fokus da anskaffelsen ble gjennomgått av komiteen. Ifølge denne informanten ga han ikke informasjon til byrådsavdelingen om anskaffelsen, og han påpekte at det ikke var lagt til grunn at byrådsavdelingen skulle få informasjon om anskaffelsen i kraft av at han var medlem av anskaffelseskomiteen.

I mobiliseringsfasen sendte Renovasjonsetaten flere faktaark til byrådsavdelingen. Disse var som følger:

- I juli 2015 sendte etaten et faktaark om at Veireno skulle tildeles kontrakten. Det fremkom at kostnadene ved kontrakten var redusert betraktelig, samtidig som kravene til leverandør var økt, blant annet ved strengere klima- og miljøkrav. Det ble videre informert om anskaffelsens kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.
- I april 2016 sendte etaten et faktaark som var mer eller mindre likelydende faktaarket fra juli 2015.
- I mai 2016 ba byrådsavdelingen om et faktaark på bakgrunn av medieoppslag om at Veireno skulle rekruttere renovatører i Romania. Det ble i faktaarket opplyst at de

ansatte skulle ha lønns- og arbeidsvilkår i henhold til lover, forskrifter og tariffavtaler. Videre ble det opplyst at det skulle gjennomføres ekstern revisjon av lønns- og arbeidsvilkår rett før kontraktsoppstart og noen måneder etter oppstart.

- I august 2016 oversendte Renovasjonsetaten to faktaark med informasjon om at etaten var forberedt på en økning i antall klager fra kontraktsoppstart frem til mars 2017 og med informasjon om kostnadsreduksjonen fra 4.-generasjons- til 5.-generasjonskontrakt. Kostnadsreduksjonen ble forklart med innføring av to-skiftsordning med nye optimaliserte ruter og at den nye kontrakten ville innebære en reduksjon i antall renovasjonsbiler fra cirka 76 til cirka 42.

I månedsskiftet august/september 2015 fikk byrådsavdelingen på initiativ fra Renovasjonsetaten oversendt en kort oppsummering av arbeidet med ROS-analyser i Renovasjonsetaten som forberedelse til oppstart av 5.-generasjonskontrakten. Mepex' kvalitetssikringsrapport ble sendt byrådsavdelingen i februar 2017.

Generell beskrivelse av perioden fra informanter i byrådsavdelingen og byråden

Informanter i byrådsavdelingen ga uttrykk for at anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt i begrenset grad ble fulgt opp i etatsstyringen av Renovasjonsetaten. I hovedsak ble dette begrunnet med at det var femte gang Renovasjonsetaten gjennomførte anskaffelse av avfallsinnhenting, og med at etaten ga uttrykk for at den hadde god kontroll på anskaffelsen. Flere informanter ga uttrykk for at byrådsavdelingen var avhengig av at underliggende etater rapporterte korrekt, og at byrådsavdelingen ikke hadde kapasitet til en tett oppfølging av 5.-generasjonskontrakten.

Tidligere byråd Melby ga overfor Kommunerevisjonen uttrykk for at hun i anskaffelsesfasen ikke fikk signaler fra verken byrådsavdelingen eller Renovasjonsetaten om at det var noen særskilt risiko ved anskaffelsen. Det ble lagt vekt på at det var femte gang etaten foretok en slik anskaffelse, og så vidt Melby visste, hadde anskaffelsene gått bra tidligere. Tvert imot fikk hun tilbakemeldinger fra etaten om at de var veldig positive til utfallet av anskaffelsen.

Ifølge tidligere byråd ble det ikke gitt direkte signaler til etaten knyttet til anskaffelsen forut for inngåelsen av kontrakten. I styringsdialogen ble det imidlertid gitt generelle styringssignaler til Renovasjonsetaten blant annet om materialgjenvinning og andre miljøkrav. Vi har ikke funnet dokumentasjon eller fått opplysninger fra andre informanter som tyder på at denne beskrivelsen ikke stemmer.

9.2.2 Kontraktsoppfølgingsfasen

I begynnelsen av oktober 2016 ble det avtalt at Renovasjonsetaten ukentlig skulle rapportere skriftlig til byrådsavdelingen om status for avfallsinnhenting. Slik det fremkom i kapittel 8, oversendte etaten jevnlig mye informasjon til byrådsavdelingen etter kontraktsoppstart. Det ble gitt informasjon om innholdet i kontrakten med Veireno, etatens beredskap i overgangsfasen og at det i en overgangsperiode måtte forventes høyere klagetall. Renovasjonsetaten rapporterte om tonnasje- og klageutviklingen samt årsaker til det høye antallet klager og planlagte tiltak. Det ble også ved flere anledninger informert om Veirenos brudd på lønns- og arbeidsvilkår, Arbeidstilsynets og BDOs undersøkelser og tiltak fra etatens side.

Ifølge kommunaldirektøren var byrådsavdelingen forberedt på økte klagetall i en overgangsperiode og ønsket å gi Renovasjonsetaten ro til å utføre oppgavene. Når byrådsavdelingen så at situasjonen ikke normaliserte seg, var det nesten daglige samtaler og møter mellom avdelingen og etaten. Informanter i byrådsavdelingen oppga at bekymringen i byrådsavdelingen økte i siste halvdel av oktober da kontrakten var inne i sin tredje og fjerde uke. Da kontraktsoppfølgingen var inne i sin femte uke uten tegn til forbedring, ble byrådsavdelingen nødt til å ta en mer aktiv rolle med hensyn til både avfallsinnsamling og oppfølging av brudd på arbeidsmiljøloven.

Ifølge byråden og kommunaldirektøren måtte byrådsavdelingen stadig etterspørre informasjon den mente det var naturlig at Renovasjonsetaten rapporterte på eget initiativ. Det ble vist til at det i møter med Renovasjonsetaten ble stilt spørsmål om hva som konkret ble gjort for å bedre situasjonen, og om hvilke muligheter kommunen hadde, samt om tidspunktet for når avfallshåndteringen ville normalisere seg. Ifølge byråden ga Renovasjonsetaten tydelig uttrykk for at den gjennomførte mange tiltak: krav om ekstra mannskap, krav om helgekjøring og generelle krav til Veireno om at de måtte finne tiltak for å bedre situasjonen. Det ble ikke ført referater fra møtene og de andre samtalene mellom Renovasjonsetaten og byrådsavdelingen.

Ifølge informanter i byrådsavdelingen la den til grunn at informasjonen fra Renovasjonsetaten var til å stole på. Det ble oppgitt at det var krevende å kommunisere med Renovasjonsetaten etter kontraktsoppstart, da daværende direktør ga uttrykk for at byrådsavdelingen blandet seg inn i etatens ansvarsområde. Ifølge informantene var budskapet fra Renovasjonsetaten at det var etatens ansvar å sørge for avfallsinnhenting, og at etaten hadde kontroll på situasjonen. Byråden oppfattet at Renovasjonsetaten rapporterte på en måte som ikke tydelig ga et riktig bilde av situasjonen. Det ble rapportert på tonnasje innhentet avfall og på andel klager av tømminger og ikke i antall klager. Byråden viser til at det er etatens ansvar å sørge for nødvendig informasjon, for eksempel knyttet til et tydelig tallgrunnlag for klager. Byrådsavdelingen instruerte etter hvert Renovasjonsetaten om at den måtte rapportere antall klager, ikke bare prosentandel av tømminger.

Byrådets og Kommunaldirektørens oppfatning var at Renovasjonsetaten høsten 2016 var opptatt av å berolige byrådsavdelingen og i liten grad gjorde avdelingen oppmerksom på risikoer og det som ikke fungerte. Dette bidro etter kommunaldirektørens oppfatning til at samarbeidet mellom byrådsavdelingen og etaten ikke fungerte så godt som det burde. Dette gjorde at byrådsavdelingen ble mer og mer kritisk til informasjonen fra Renovasjonsetaten. Byråden og Kommunaldirektøren opplevde at Renovasjonsetatens virkelighetsbeskrivelse var en annen enn byrådsavdelingens. Da byrådsavdelingen stod midt i det de mente var en krise, var det ekstra krevende stadig å måtte spørre om informasjon. Denne situasjonen gjorde at byråden mistet tilliten til renovasjonsdirektøren på nyåret 2017 og ba ham om å fratre sin stilling.

Kommunaldirektøren påpekte at byrådsavdelingen ikke hadde ressurser til å foreta selvstendige undersøkelser av om rapporteringen fra underliggende etater var riktig, men i stor grad måtte legge rapporteringer fra underliggende etater til grunn.

Dokumentasjonen viser at byrådsavdelingen ukentlig fra 12.10.2016 i uke 41 til 15.02.2017 i uke 7 mottok informasjon om antall klager, dette med unntak av rapporter

for ukene 48 og 50 i 2016 og uke 6 i 2017. For eksempel ble det gitt informasjon i faktaark 12.10.2016 (4015 klager) og i e-post 02.11.2016 (11 280 klager).

En gjennomgang av korrespondanse viser at byrådsavdelingen fra midten av desember 2016 skriftlig begynte å stille oppfølgende spørsmål til rapporteringen fra etaten. Det fremkom at temaer for korrespondansen mellom Renovasjonsetaten og byrådsavdelingen blant annet var beredskap, påløpte kostnader for Veireno og Oslo kommune, hva Renovasjonsetaten regnet som et vanlig antall klager per uke i en normalsituasjon for restavfall og papir, og klage- og tonnasjenivå i oktober–desember 2015 og ved forrige kontraktsoppstart. Byråden var i romjula 2016 i kontakt med etaten om klagenivå og fikk da klagestatistikken fra 03.10–30.12 for 2015 og 2016. 16.01.2017 stilte byrådsavdelingen spørsmål om hvor mange klager på restavfall og papir som ville være *akseptabelt* på daværende tidspunkt, hensyntatt at det var ny leverandør. Kommunerevisjonen har ikke sett dokumentasjon som tilsier at dette spørsmålet var tatt opp tidligere. Ifølge etaten var det stilt krav til at Veireno mottok mindre enn 700 klager totalt i uke 3 i 2017.

Tidligere direktør oppfattet å ha en god dialog med byrådsavdelingen om de reelle utfordringene, om hvilke handlingsalternativer som forelå, og mente at informasjonen som var gitt, var konkret og tidsriktig. Tidligere direktør ga uttrykk for at han ikke har fått tydelige nok bestillinger og ikke den støtten fra byrådsavdelingen som kunne forventes for å håndtere den krevende situasjon Renovasjonsetaten var i. Tidligere direktør viste til at politisk ledelse i oktober og november 2016 spurte om klageomfang i starten av 4.-generasjonskontrakten sammenlignet med klageomfanget i 5.-generasjonskontrakten. Renovasjonsetaten mente det ikke var sammenlignbare tall, blant annet fordi det i 5.-generasjonskontrakten var blitt mye enklere å klage, og fordi tre av fire områder ved overgangen fra 3.- til 4.-generasjonskontrakten fortsatte med samme leverandør. Etaten valgte derfor å si at 97 prosent av husstandene hadde fått hentet sitt avfall, og at innkjøringsproblemene ikke kunne anses som en krise i renovasjonsfaglig perspektiv.

Dialogen om Veirenos brudd på arbeidsmiljøloven

Ifølge kommunaldirektøren ba byrådsavdelingen Renovasjonsetaten om jevnlig rapportering om etatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Byrådsavdelingen mottok flere faktaark etter kontraktsoppstart med informasjon om etatens planer og tiltak for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og om BDOs og Arbeidstilsynets kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno. Byrådsavdelingen fikk 01.11.2016 informasjon om at det var mange brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser hos Veireno, og 21.11.2016 om at det fortsatt forekom brudd hos Veireno. Det fremkom ikke av informasjonen hvor mange brudd det var snakk om.

Ifølge en informant i byrådsavdelingen informerte Renovasjonsetaten om at etaten stilte krav til Veireno om null brudd fra og med uke 50 i 2016, og om at Veireno fra uke 50 hadde fått dispensasjon fra Arbeidstilsynet om arbeidstidsbestemmelsene. Etaten rapporterte i januar at Veireno hadde registrert null–tre brudd fra og med uke 50 til og med uke 3. Byrådsavdelingen opplyste at de i januar konsentrerte seg om bruddene fra uke 50, da det blant annet var knyttet til et spørsmål om muligheten for oppsigelse eller heving av kontrakten.

Renovasjonsetaten oversendte 10.01.2017 informasjon om Arbeidstilsynets rapport, der det fremkom at det var avdekket mange alvorlige brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser i oktober 2016. Arbeidstilsynets rapport som ble offentlig kjent, viste at det for 29 renovatører hadde forekommet 344 brudd på arbeidstidsbestemmelsene i oktober 2016. Samme dag oversendte etaten Veirenos egenrapportering om brudd på arbeidsmiljøloven for uke 40–52 i 2016 som viste 321 brudd for samtlige renovatører i oktober og november (uke 40–47).

Byrådsavdelingen stilte 31.01.2017 spørsmål til Renovasjonsetaten om blant annet hvilke tiltak som var iverksatt etter Arbeidstilsynets rapport datert 10.01.2017. Byrådsavdelingen ba da også om å få oversendt BDOs rapport av januar 2017.

Byråden informerte 01.02.2017 (sak 04) bystyret, blant annet med utgangspunkt i ukentlig rapportering fra Renovasjonsetaten som viste at Veireno hadde hatt mellom null og tre brudd på arbeidstidsbestemmelsene per uke i perioden uke 50 til og med uke 3. Samme dag publiserte Dagbladet en artikkel der det fremkom at Veireno hadde hatt mer enn 400 brudd på arbeidstidsbestemmelsen i den samme perioden.

02.02.2017 ba byrådsavdelingen Renovasjonsetaten om å gå gjennom dokumentasjonen som Dagbladet hadde fått innsyn i, og oversende byrådsavdelingen informasjon om antall brudd på arbeidsmiljøloven, tiltak som var iverksatt og planlagt iverksatt. 07.02.2017 sendte Renovasjonsetaten over en oversikt over antall brudd i perioden uke 50 i 2016 til og med uke 3 i 2017. Etatens gjennomgang viste totalt 423 brudd i perioden. 15.02.2017 sendte etaten over en oversikt over antall brudd i ukene 1–5 i 2017 som viste at det etter etatens gjennomgang var identifisert 341 brudd på arbeidstidsbestemmelsene i denne perioden.

9.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det er i anskaffelsesfasen at mange av de viktigste premissene for en vellykket anskaffelse legges, og følgelig i den fasen byrådsavdelingen best kan påvirke utfallet av en slik anskaffelse. Byrådsavdelingen hadde i 2014 og 2015 i hovedsak ikke gitt særskilte signaler eller fulgt opp Renovasjonsetatens arbeid med anskaffelse av 5.-generasjons avfallskontrakt. Det ble gitt generelle styringssignaler til etaten, blant annet om miljøhensyn, materialgjenvinning og kundetilfredshet.

Renovasjonsetaten rapporterte i mobiliseringsfasen i 2016 om lav risiko i tilknytning til anskaffelsen. Etter Kommunerevisjonens syn hadde ikke byrådsavdelingen i tilstrekkelig grad sørget for å tydeliggjøre kravene til risikorapportering. Det medførte at Renovasjonsetaten kan ha rapportert forventet status for risiko *etter* risikoreduserende tiltak, mens byrådsavdelingen forholdt seg til at det ble rapportert lav risiko, og begrenset dermed oppfølgingen på det grunnlaget. Dette kan ha medført at byrådsavdelingen ikke fulgte opp anskaffelsen tettere.

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde ikke byrådsavdelingen tilstrekkelig oppmerksomhet på tilgjengelig informasjon som kunne tyde på vesentlig risiko i anskaffelsen – svært lav pris, liten leverandør, samtidig oppstart i alle områder og flere innovative grep. Kommunerevisjonens oppfatning av perioden fra 2014 til kontraktsoppstart i 2016 er at det ble fokusert på det positive anskaffelsen ville bringe, og at risikoen ble oppfattet som lav fordi etaten hadde gjennomført slike anskaffelser flere ganger før. Det er i ettertid vanskelig å vurdere om en tettere oppfølging fra

byrådsavdelingen i perioden 2014–2016 ville gitt byrådsavdelingen grunnlag for føringer som kunne endret det videre forløpet.

I kontraktsoppfølgingsfasen ble det tydelig at situasjonen var krevende, og byråden og byrådsavdelingen ga uttrykk for at de ikke var tilfredse med rapporteringen fra Renovasjonsetaten. Etter Kommunerevisjonens vurdering tilrettela byrådsavdelingen i for liten grad for en tydelig styringsdialog med Renovasjonsetaten. Dette er basert på at det frem til medio desember 2016 var lite skriftlighet knyttet til bestillinger fra byrådsavdelingen til Renovasjonsetaten.

Rapportene som kom fra Arbeidstilsynet 10.01.2017 og BDO 19.01.2017 (byrådsavdelingen fikk denne først 31.01.2017), viste at bruddene på arbeidstidsbestemmelsene var mer omfattende enn egenrapporteringen fra Veireno til etaten tilsa, og at rapporteringen fra selskapet ikke var korrekt. Fra Arbeidstilsynets resultater ble kjent, var det, slik Kommunerevisjonen oppfatter situasjonen, få holdepunkter for å stole på rapporteringen fra Veireno, og BDOs rapport svekket selskapets troverdighet ytterligere. Etter Kommunerevisjonens vurdering var byrådsavdelingen ikke tilstrekkelig kritisk til rapporteringen den mottok fra etaten, basert på informasjon fra Veireno. Konsekvensen av denne praksisen var blant annet at byråden i spørretimen i bystyremøtet 01.02.2017 baserte seg på feil informasjon om omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

10. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt hva som kan forklare at Oslo kommunes anskaffelse av 5.-generasjons renovasjonstjenester ikke ble vellykket, og hva kommunen kan lære av prosessen. Sistnevnte er oppsummert i læringspunkter.

10.1 Konklusjoner

Renovasjonsetaten planla anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt i tråd med politiske føringer, det ble foretatt en omfattende markedsdialog, og flere viktige spørsmål ble grundig utredet. Mobiliseringen av Veireno var planlagt og gjennomført med en møtestruktur som tilrettela for nødvendig koordinering i denne fasen, det var også utarbeidet strukturerte aktivitetsplaner som tilrettela for at kontraktsbestemmelser og identifisert risiko ble fulgt opp.

Undersøkelsen viser at det er flere forhold ved etatens organisering og styring av anskaffelses- og mobiliseringsfasen som kan forklare mangler og svakheter ved vurderinger og beslutninger i disse fasene. Anskaffelsesprosjektets styringsdokument var på flere punkter mangelfullt som styringsverktøy for gjennomføring av prosjektet. I tillegg ble anskaffelsesprosjektet startet for sent opp, og det var en lite realistisk fremdriftsplan. Videre ble vesentlige forhold som leveringssikkerhet ikke tilstrekkelig utredet ved utarbeidelse av beslutningsunderlaget for anskaffelsens styringsgruppe. Etatens ledelse hadde heller ikke sørget for at det ble gjennomført en tilstrekkelig kvalitetssikring og risikovurdering av det samlede beslutningsunderlaget. Veirenos sviktende forutsetninger kunne ha blitt avdekket dersom etaten hadde benyttet nødvendig økonomikompetanse. Gitt de premissene som etaten la til grunn for anskaffelsen, er selskapets manglende økonomiske forutsetninger for oppdraget etter Kommunerevisjonens syn antakelig den viktigste årsaken til at Oslo kommune ikke lyktes med anskaffelsen.

Flere vesentlige forutsetninger for en vellykket mobilisering av Veireno kom etter Kommunerevisjonens syn ikke på plass i mobiliseringsfasen, og etatens ledelse sørget ikke for at det ble foretatt en tilstrekkelig robust intern kvalitetssikring som kunne ha avdekket disse manglene. Bedre koordinering mellom ansatte som var sentrale i henholdsvis anskaffelses- og mobiliseringsfasen, vedrørende informasjon om forutsetningene som lå til grunn for vurderinger og valg når det gjaldt Veirenos økonomiske forutsetninger, Veirenos driftskompetanse og forutsetninger om ruteendringer, kunne etter Kommunerevisjonens syn i større grad tilrettelagt for avbøtende tiltak. Blant annet ble det stilt krav om en kapasitetsøkning hos Veireno som ikke tok hensyn til selskapets økonomiske forutsetninger slik de fremkom i anskaffelsesfasen.

Samlet sett er det Kommunerevisjonens vurdering at ledelsen i Renovasjonsetaten ikke i tilstrekkelig grad tok inn over seg tilgjengelig informasjon i anskaffelses- og mobiliseringsfasen om risiko i anskaffelsen og på det grunnlag sørget for å iverksette tiltak som kunne ha ført til et annet utfall. Det var gitt anskaffelsens omfang og vesentlighet ikke iverksatt nødvendige tiltak for å kvalitetssikre vesentlige beslutninger i anskaffelsesfasen, og det var heller ikke sørget for nødvendig kvalitetssikring av at vesentlige tiltak kom på plass som forutsatt i mobiliseringen.

Renovasjonsetaten hadde utarbeidet rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos Veireno, og det ble foretatt ekstern kvalitetskontroll av lønns- og arbeidsforhold i selskapet både før og etter kontraktsoppstart. Det var likevel mangler ved Renovasjonsetatens kontroll på dette området. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det en mangel at Renovasjonsetaten ikke var tilstrekkelig kritisk til Veirenos egenrapportering, og etaten sørget heller ikke for tilstrekkelig samhandling internt og benyttet ikke tilgjengelig kompetanse fra andre deler av etaten som lettere kunne ha avdekket underrapporteringen.

Renovasjonsetaten hadde i hovedsak en tilfredsstillende praksis for å rapportere om klager til byrådsavdelingen. Imidlertid var det svakheter ved internkontrollen som grunnlag for å utarbeide klagestatistikken, blant annet ved at det var mangelfull rolledeling ved klassifisering av klager. Dette medførte en risiko for uberettigede endringer av klagestatus.

Når det gjaldt rapportering av brudd på arbeidstidsbestemmelsene, var det mangler ved Renovasjonsetatens kvalitetssikring av rapporteringen fra Veireno. Disse rapportene ble videresendt til byrådsavdelingen. Under drift i egenregi var det meget uheldig at Renovasjonsetaten ikke tidlig nok sørget for å gjøre byrådsavdelingen oppmerksom på at antallet rapporterte brudd på arbeidstidsbestemmelsene i en lengre periode ikke var korrekt.

I anskaffelsesfasen ble det fra byrådsavdelingen ikke gitt egne, særskilte styringssignaler om anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt. Det ble gitt generelle styringssignaler til etaten, blant annet om miljøhensyn, materialgjenvinning og kundetilfredshet.

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde ikke byrådsavdelingen i tilstrekkelig grad sørget for å tydeliggjøre kravene til risikorapportering fra etaten om at rapporteringen av risiko skulle baseres på vurdert risiko før eller etter risikoreduserende tiltak. Dette var viktig ettersom byrådsavdelingen i stor grad baserte virksomhetsoppfølgingen på om risikoen ble betegnet som lav, middels eller høy, og fordi de to siste kategoriene ga grunnlag for oppfølging. Renovasjonsetaten rapporterte at anskaffelsen hadde lav risiko. I tillegg til dette hadde byrådsavdelingen etter Kommunerevisjonens vurdering ikke tilstrekkelig oppmerksomhet på forhold ved anskaffelsen som kunne tyde på vesentlig risiko.

I kontraktsoppfølgingsfasen tilrettela byrådsavdelingen i for liten grad til en strukturert og tydelig styringsdialog. Dette er basert på at det frem til medio desember 2016 var lite skriftlighet knyttet til bestillinger fra byrådsavdelingen til Renovasjonsetaten. Byrådsavdelingen var mot slutten av kontraktsoppfølgingsfasen ikke tilstrekkelig kritisk til rapporteringen fra Renovasjonsetaten om brudd på arbeidstidsbestemmelsene i Veireno. Konsekvensen av denne praksisen var blant annet at byråden i spørretimen i bystyremøtet 01.02.2017 baserte seg på feil informasjon om omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

10.2 Anbefalinger og læringspunkter

Renovasjonsetaten har i 2017 gjennomført et større evalueringsarbeid, blant annet basert på Deloitte's (2017) rapport, der etaten har kommet til en rekke tiltak for å kunne unngå en lignende situasjon som oppstod i 2016/2017. Rapportens anbefalinger og

læringspunkter er forsøkt tilpasset dette. Renovasjonsetaten bør arbeide videre med tiltakene etter disse gjennomgangene og sørge for at også tiltak etter Kommunerevisjonens rapport inngår i dette arbeidet. Kommunerevisjonen anbefaler Renovasjonsetaten

- å utarbeide rutiner som sikrer bedre kvalitetssikring, intern samhandling og bruk av kompetanse i etaten i forbindelse med vesentlige anskaffelser
- å utarbeide rutiner som tilrettelegger for at det gjennomføres bedre aggregerte risikovurderinger i vesentlige anskaffelser
- å utarbeide rutiner som sikrer at nødvendig kompetanse blir benyttet i kontroll og oppfølging av brudd på lønns- og arbeidsvilkår
- å sikre god rolledeling og internkontroll i klagebehandlingen
- å vurdere ytterligere rutiner som sikrer at etaten kvalitetssikrer informasjon som oversendes byrådsavdelingen

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for samferdsel og miljø

- å følge opp Renovasjonsetatens iverksetting av tiltak for å forbedre anskaffelses- og kontraktsoppfølgingsprosesser
- å vurdere tiltak som kan bidra til at byrådsavdelingen får et bedre grunnlag for å vurdere risiko innen sitt ansvarsområde

Læringspunkter

Basert på erfaringene fra anskaffelsen av renovasjonstjenester fra Veireno er det potensielt en rekke punkter kommunen kan trekke lærdom av. Kommunerevisjonen har her valgt å trekke frem enkelte forhold ut over dem som er påpekt i anbefalingene:

- Noen andre enn de som har utarbeidet beslutningsgrunnlaget, bør sørge for nødvendig kvalitetssikring av grunnlaget for større beslutninger og prosessen for å implementere beslutningene.
- Ved større eller kritiske oppdrag er det ekstra viktig å vurdere selskapets økonomiske forutsetninger for oppdraget grundig, tradisjonelle kredittvurderinger er ikke tilstrekkelige. Økonomiske analyser med utgangspunkt i regnskapet, for eksempel analyser av soliditet, likviditet og driftsmarginer, bør vurderes.
- Det er viktig å følge opp at kompetansen virksomheten kvalifiserer seg på, fortsatt i hovedsak er til stede når oppdraget skal starte.
- Beredskapsplaner bør omfatte krisescenarioer for å være realistiske.
- Undersøkelsen viser at det er viktig med en utprøvningsfase/pilot og å sikre oppstart på ulike tidspunkter for ulike deler av leveransen hvis det er mulig.
- Ved valg av én leverandør til å dekke flere kontraktsområder skjerpes kravene til å sikre at leverandøren kan levere i henhold til kontrakt.
- I tilspissede situasjoner er det viktig å sørge for tidlig avklaring av krav til innholdet i dialogen mellom byrådsavdelinger og underliggende virksomheter.

11. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger

Rapporten ble sendt til uttalelse til Byråd for miljø og samferdsel og Renovasjonsetaten. I tillegg ble rapporten sendt til Energigjenvinningsetaten, tidligere direktør Pål Sommernes og tidligere kst. direktører Tron Kallum og Arild Sundberg. Disse fikk rapporten med mulighet for å uttale seg. Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra byråden, Renovasjonsetaten, tidligere direktør Pål Sommernes og tidligere kst. direktør Tron Kallum. Uttalelsene er i sin helhet lagt som vedlegg til rapporten, dette med unntak av uttalelsen fra Kallum. Hans uttalelse er en kopi av rapport til uttalelse med merknader/margnotater til ulike avsnitt. Dokumentet blir dermed for omfangsrikt som vedlegg til denne rapporten.

Noen setninger/avsnitt i rapporten er endret som følge av uttalelsene eller korrektur. Det er etter Kommunerevisjonens vurdering ikke noe i uttalelsene til rapporten som har betinget endringer i vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Kommunerevisjonen har korrigert vurderingen i kapittel 9.3 og konklusjonen i kapittel 10.1 etter korrekturlesing. Dette dreier seg om informasjon fra byråden som ble gitt i bystyrets møte 01.02.2017 (sak 4) om Veirenos brudd på arbeidstidsbestemmelser. Kommunerevisjonen skrev i rapport til uttalelse i kapittel 9.3 og 10.1: «Konsekvensen av denne praksisen var blant annet at byråden i bystyrets møte 01.02.2017 feilinformerte bystyret om omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelsene.» Dette er i endelig rapport rettet til «Konsekvensen av denne praksisen var blant annet at byråden i spørretimen i bystyremøtet 01.02.2017 baserte seg på feil informasjon om omfanget av brudd på arbeidstidsbestemmelsene.» Kommunerevisjonen har også foretatt en presisering i sammendraget og i kapittel 10 for å tydeliggjøre vurderingen om at selskapets manglende økonomiske forutsetninger for oppdraget antakelig er den viktigste årsaken til at Oslo kommune ikke lyktes med anskaffelsen. Vurderingen tar for gitt de premissene som etaten la til grunn for anskaffelsen.

I det følgende oppsummerer og vurderer Kommunerevisjonen de viktigste punktene fra de mottatte uttalelsene.

11.1 Byråd for miljø og samferdsel

11.1.1 Uttalelsen fra byråden for miljø og samferdsel

Byråden har ingen innvendinger til informasjonen om prosjektets hensikt og prosjektets metoder og kilder og revisjonskriterier.

Byråden viser til Kommunerevisjonens vurderinger av byrådsavdelingens oppfølging av Renovasjonsetaten med hensyn til kjente risikoforhold ved anskaffelsen og rapporteringen fra Renovasjonsetaten om brudd på arbeids- og hviletidsbestemmelsene i Veireno. Byråden viser i den sammenheng til at *Instruks for virksomhetsstyring* ikke eksplisitt omtaler byrådens/byrådsavdelingens ansvar for anskaffelser i virksomhetene, og at ansvaret for anskaffelser er delegert til direktør. Direktør skal i den sammenheng rapportere om risiko og risikoreduserende tiltak til byrådsavdelingen/byråden. Byråden viser videre til at byrådsavdelingene må legge til grunn at etatene rapporterer korrekt, og at byrådsavdelingen i denne sammenheng ikke hadde grunn til å anta at Renovasjonsetaten ikke kvalitetssikret opplysningene og rapporterte korrekt.

Byråden tar for øvrig rapportens konklusjoner og anbefalinger til etterretning, og viser til at byrådsavdelingen vil ta med seg anbefalingene og funnene i sitt videre arbeid med virksomhetsstyring og risikovurdering og i styringsdialogen med Renovasjonsetaten.

11.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig i at byrådsavdelingene må kunne legge til grunn en forventning om at etatene rapporterer korrekt. Det kan likevel ikke utelukkes at virksomheter rapporterer feil eller presentert et saksforhold der vesentlig informasjon mangler. Det kan heller ikke utelukkes at virksomheter videreformidler informasjon fra for eksempel leverandør som ikke er riktig. Det må forventes at byrådsavdelingene ikke kun passivt aksepterer informasjon som mottas fra virksomhetene, men isteden gjør en risiko- og vesentlighetsbasert vurdering av behovet for spørsmål til det som rapporteres fra underliggende virksomheter. Når det gjelder Kommunerevisjonens to vurderinger som byråden viser til, anser Kommunerevisjonen at byrådsavdelingen i disse to tilfellene hadde informasjon som ga grunnlag for oppfølgende, kritiske spørsmål til Renovasjonsetaten.

Det er riktig at *Instruks for virksomhetsstyring* ikke eksplisitt omtaler byrådens/byrådsavdelingens ansvar for anskaffelser i virksomhetene. Kommunerevisjonen viser i den sammenheng til at innsamling av avfall fra privathusholdningene er etatens kjernevirksomhet.

Kommunerevisjonen merker seg at byrådsavdelingen vil følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger.

11.2 Renovasjonsetaten

11.2.1 Uttalelsen fra Renovasjonsetaten

Renovasjonsetaten har ingen innvendinger til Kommunerevisjonens informasjon om hensikten med prosjektet, revisjonskriterier eller metoder/data.

Renovasjonsetaten peker på enkelte forhold som de mener kunne ha forbedret rapporten. I den sammenheng viser etaten til at

- intervjuer med ledere i Veireno og en mer omfattende undersøkelse av Energigjenvinningsetatens rolle kunne ha styrket rapporten.
- etaten tar til etterretning at «Rapporten konkluderer med at selskapets manglende økonomiske forutsetninger for oppdraget antakelig var den viktigste årsaken til at Oslo kommune ikke lyktes med anskaffelsen». Etaten påpeker at Veireno hadde levert påkrevd dokumentasjon i anskaffelsen og at Oslo byfogdembete i en kjennelse i august 2015 la til grunn at det ikke var sannsynliggjort at Veireno ikke ville tåle en økning i kostnadene som følge av dårlig økonomi.
- Kommuneadvokatens gjennomgang av konkurransegrunnlaget var i tråd med etatens behov/ønsker, og ikke var for begrenset.
- Kommunerevisjonen ikke har presisert hva Renovasjonsetatens egevaluering gikk ut på.

I tilknytning til Kommunerevisjonens spørsmål om etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger etterlyser Renovasjonsetaten en tydeligere vurdering hva etaten kunne ha gjort ut fra dagens regelverk og retningslinjer.

Renovasjonsetaten viser avslutningsvis til at Kommunerevisjonens rapport «peker på de samme forhold som er funnet i egnevalueringen og i Deloitte-rapporten, og bekrefter dermed viktige læringspunkt som allerede er identifisert i RENs tiltaksplan».

På spørsmålet om etatens iverksetting av tiltak på bakgrunn av rapportens anbefalinger og konklusjoner viser Renovasjonsetaten til etatens egnevaluering fra 2017 etter anskaffelsen og at forhold påpekt i rapporten som supplerer egnevalueringen vil tas inn i den videre oppfølgingen.

11.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen gjennomførte ikke intervjuer med ledere i Veireno. Kommunerevisjonen intervjuet to renovatører som hadde vært ansatt hos Veireno på deres Oslo-oppdrag, og som på intervjutidspunktet var ansatt som renovatører for Renovasjonsetaten. Bakgrunnen for at ledere i Veireno ikke ble intervjuet er dels knyttet til prosjektøkonomiske grunner og dels at tidligere daglig leder i Veireno på undersøkelsestidspunktet var under politietterforskning for selskapets brudd på arbeidsmiljøloven. Kommunerevisjonen er varsom med å rette undersøkelser mot forhold eller personer som er under politiets etterforskning.

Kommunerevisjonen gjennomførte to intervjuer med ansatte i Energigjenvinningsetaten og fikk ytterligere skriftlige redegjørelser, samt dokumenter fra etaten. I tillegg har relasjonen og samhandlingen mellom Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten vært tema i flere av intervjuene med informanter i Renovasjonsetaten. I tråd med kontrollutvalgets vedtak var Renovasjonsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel reviderte virksomheter i denne undersøkelsen, og følgelig er disse viet svært mye plass i rapporten. Energigjenvinningsetatens rolle er særlig beskrevet i rapportens kapittel 5.2.1 og i vedlegg 4.4. Rapportens sammendrag inneholder et avsnitt om samhandlingen mellom de to etatene.

Når det gjelder kjennelsen fra Oslo Byfogdembete om Veirenos økonomiske situasjon, kan Kommunerevisjonen ikke se ut fra de dokumentene Kommunerevisjonen har hatt tilgang til at byfogdembete har hatt kjennskap til Veirenos økonomiske kalkyler, herunder driftsmodellen med angivelse av antall biler og bemanning for oppdraget. Det er selskapets økonomiske kalkyler og presenterte driftsmodell, og som ble oversendt fra Veireno til Renovasjonsetaten, som i hovedsak er utgangspunkt for Kommunerevisjonens vurdering på dette området. Byfogden kom for øvrig til at Renovasjonsetaten ikke hadde en plikt til å avvise tilbudet fra Veireno AS. Spørsmålet om Renovasjonsetaten likevel hadde anledning til å avvise selskapets tilbud ble ikke vurdert av retten. Retten tok heller ikke stilling til om Veirenos deltagelse i konkurransen kunne vært avskåret gjennom kvalifikasjonsvurderingen. Et annet spørsmål er om Renovasjonsetaten stilte kvalifikasjonskrav som var egnet til å hindre selskap med for svak økonomi å delta i konkurransen. Kommunerevisjonen har ikke vurdert dette, jf. beskrivelsen av undersøkelsens innretning i kapittel 1.4.

Når Kommunerevisjonen skriver at Kommuneadvokatens kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget måtte begrenses, er dette basert på en e-post fra Kommuneadvokaten av 03.03.2015 der det pekes på at kontraktsmaterialet var meget omfattende og at det var begrenset hva Kommuneadvokaten hadde anledning til å gjennomgå gitt tiden til rådighet. For øvrig bygger Kommunerevisjonens vurdering av det forholdet i anskaffelsesprosessen hvor Kommuneadvokatens rolle nevnes først og

fremst på at framdriftsplanen for anskaffelsen var lite realistisk og ikke ble overholdt. Det medførte blant annet kortere tid til mobilisering enn forutsatt.

Kommunerevisjonen har flere steder i rapporten trukket frem punkter fra Renovasjonsetatens egenevaluering. Formålet og bakgrunnen for etatens egenevaluering er beskrevet i rapportens kapittel 2.4 *Renovasjonsetatens egenevaluering*.

Renovasjonsetaten etterlyser en tydeligere vurdering fra Kommunerevisjonen om hva etaten kunne ha gjort annerledes. Rapportens anbefalinger og læringspunkter angir Kommunerevisjonens vurdering av hva som bør gjøres annerledes framover for å unngå å komme i en tilsvarende situasjon. Kommunerevisjonen peker blant annet på at det ved større eller kritiske oppdrag er ekstra viktig å vurdere selskapets økonomiske forutsetninger for oppdraget grundig.

Kommunerevisjonen vil presisere at rapporten også omfatter forhold som ikke var omfattet av Deloitte's rapport og etatens egenevaluering. Dette gjelder intern prosessering av klager og rapportering av brudd på lønns- og arbeidsvilkår under drift i egenregi. Deloitte, Renovasjonsetaten og Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i det samme saksforholdet, og det er slik sett ikke unaturlig at funnene blir ganske like på de punktene hvor samme forhold er undersøkt. Kommunerevisjonens undersøkelse har hatt et bredere fokus på organisering og styring.

Renovasjonsetaten peker på nær 150 forhold som det er knyttet tiltak til for å unngå å komme i en liknende situasjon. I den grad etaten har behov for å prioritere blant tiltakene, vil Kommunerevisjonen igjen peke på betydningen av tilstrekkelig kvalitetssikring i kritiske faser, og at det bør settes av nok tid til nødvendige risikovurderinger, herunder samlede vurderinger av aggregert risiko. Etaten bør videre sikre at nye løsninger som vesentlige ruteendringer, testes før disse tas i ordinær bruk, samt at oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår har grunnlag i risikovurderinger og at det benyttes nødvendig intern kompetanse i den sammenheng.

Kommunerevisjonen merker seg Renovasjonsetatens tilbakemelding om meldte tiltak og at forhold påpekt i denne rapporten som supplerer egenevalueringen vil tas inn i den videre oppfølgingen. Etaten har som nevnt over identifisert nær 150 forhold som det er knyttet tiltak til. Det store omfanget stiller krav til et godt og systematisk forbedringsarbeid og gode prioriteringer i dette arbeidet.

11.3 Tidligere direktør

11.3.1 Uttalelse fra tidligere direktør

Tidligere direktør viser til at Renovasjonsetaten er den desidert største kommunale renovasjonsvirksomheten i Norge og at Oslo kommune var anerkjent for å ha den beste renovasjonsfaglige kompetansen i bransjen. Videre viser han til at Renovasjonsetaten vant avfallsbransjens innovasjonspris for 2017 og at Oslo kommunes avfallssystem er internasjonalt anerkjent. Han påpeker i den sammenheng at etatens prosjektgruppe sammen med linjeorganisasjonen skulle være meget kompetente for denne anskaffelsen.

Tidligere direktør anfører blant annet at Kommunerevisjonens rapport:

- oppfattes som en «jakt» på Renovasjonsetaten som eneste «syndebukk»

- baserer seg til dels på kunnskap Renovasjonsetaten ikke hadde da beslutningene måtte tas
- vurderer i liten grad de formelle/prinsipielle ansvarsforholdene mellom byrådsavdeling og underliggende etater
- blander sammen de ulike fasene i anskaffelsen
- underkommuniserer Renovasjonsetatens læring og erfaringer etter rettsprosessene knyttet til 4. generasjonskontrakten, og hvordan erfaringene ble benyttet inn i 5. generasjonsanskaffelsen.

Han viser til tilsvarende innvendinger til Deloittes rapport gjengitt på side 16 i den rapporten.

Etter tidligere direktørs oppfatning er forhold etter kontraktsoppstart årsaken til den situasjonen som oppstod. Han viser i den sammenheng blant annet til gå-sakte aksjoner hos ansatte i Veireno AS og forhold ved Energigjenvinningsetaten.

Tidligere direktør anfører at Renovasjonsetatens undersøkelser av Veirenos økonomi ble utført «etter vanlig praksis», og at etaten ikke avdekket «økonomiske svakheter hos Veireno som kunne hindre gjennomføring av kontrakten». Han viser i den sammenheng til en artikkel skrevet av advokat Hanne Torkelsen fra 28.02.2017 der vedkommende kommenterer tingrettens behandling av en begjæring om midlertidig forføyning for å stoppe kontraktsinngåelsen mellom Veireno AS og Renovasjonsetaten. Tidligere direktør viser til at artikkelen også vurderte Renovasjonsetatens undersøkelsesplikt av Veirenos økonomiske forutsetninger forut for kontraktsinngåelse.

Tidligere direktør viser til at en rekke aktører var inne for å kvalitetssikre anskaffelsesfasen, herunder blant annet Dovre Consulting, Kommuneadvokaten og en referansegruppe med nasjonal og internasjonal deltagelse. Videre viser direktøren til at etaten gjennomførte risikovurderinger og iverksatte tiltak knyttet til alle vesentlige forhold som i etterkant viste seg utslagsgivende for at Veireno AS ikke klarte å levere forventet kvalitet. I uttalelsen står det videre:

Når forhold som faktisk ble vurdert å ha lav risiko allikevel inntreffer mener Kommunerevisjonen med etterpåklokskapens klare blikk at det kommer av svakheter i risikovurderingene.

Jeg mener at Kommunerevisjonens fremstilling tildekker det faktum at Renovasjonsetatens forebyggende arbeid og risikovurderinger tok stilling til en rekke kryssende risikoer og hensyn (sannsynlighet og konsekvens), og at Renovasjonsetaten måtte prioritere noen hensyn/risikoer foran andre (av hensyn til økonomisk forsvarlighet/gjennomføringsmulighet er det umulig å eliminere alle risikoer).

11.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Når det gjelder tidligere direktørs anførsler om at Kommunerevisjonen har fokusert på å finne feil hos Renovasjonsetaten, vises det til kontrollutvalgets vedtak i møte 20.06.2017, sak 57. Vedtaket er gjengitt i kapittel 1 i rapporten. Etter Kommunerevisjonens vurdering innebærer vedtaket at det er Renovasjonsetatens og byrådsavdelingens rolle som i hovedsak må belyses i undersøkelsen. Videre følger det av ansvarslinjene i kommunen at det er etaten som står for anskaffelsen som er ansvarlig for anskaffelsen gjennomføres tilfredsstillende, jf. blant annet *Instruks for virksomhetsstyring*. Det er klart at Veireno AS må bære sin del av ansvaret for at anskaffelsen ikke ble vellykket, imidlertid er det normalt ikke Kommunerevisjonens

oppgave å vurdere private aktører som kommunen ikke eier helt eller delvis. Hva gjelder Energigjenvinningsetatens rolle, er denne som tidligere nevnt i noen grad beskrevet i rapportens kapittel 5.2.1, vedlegg 4.4 og i rapportens sammendrag.

Det er krevende å nøytralisere kunnskap om kjente svakheter og mangler i ettertid. Kommunerevisjonen har forsøkt å bøte på dette gjennom utstrakt bruk av skriftlige kilder fra anskaffelsens ulike faser. Kommunerevisjonen har i fremstillingen forsøkt å presentere status slik den var kjent for aktører på aktuelt tidspunkt og utlede konklusjoner og vurderinger på det grunnlag.

Vedrørende innvendingen om manglende vurdering av ansvarsforhold viser Kommunerevisjonen til rapportens vedlegg 1 som nærmere beskriver undersøkelsens revisjonskriterier, samt rapportens vedlegg 5 som redegjør i noen grad for formelle og prinsipielle ansvarsforhold.

Når det gjelder anførselen om sammenblanding av ulike faser i anskaffelsen, er Kommunerevisjonen usikker på hva tidligere direktør sikter til.

Kommunerevisjonen har ikke ansett at det var et behov for å undersøke hvordan erfaringene fra 4. generasjonskontrakten ble benyttet inn i 5. generasjonskontrakten for å besvare undersøkelsens problemstillinger. Kommunerevisjonen har likevel i noen grad undersøkt etatens læring og erfaringer etter rettsprosessene fra 4. generasjonskontrakten.

Kommunerevisjonen har ikke undersøkt påstandene om aksjoner fra ansatte i Veireno.

Kommunerevisjonen mener selskapets økonomiske forutsetninger antakelig ikke var bærekraftig, og at Renovasjonsetaten i anskaffelses- og mobiliseringsfasen kunne ha avdekket og erkjent dette. Etatens mobilisering av Veireno var langt fra tilfredsstillende hva gjaldt å forberede selskapet på oppstart av kontrakt. Viktige forhold var blant annet mangelfull oppfølging av at Veireno hadde en driftsledelse som var kompetent for oppdraget og at ny teknologi og nye løsninger ble tilfredsstillende testet og forbedret.

Kommunerevisjonen kan ikke se at det er motstrid mellom vurderingene i Torkildsens artikkel og Kommunerevisjonens vurdering av Renovasjonsetatens gjennomgang av Veirenos økonomiske forutsetninger forut for kontraktsinngåelse. Det vises for øvrig til 11.2.2 tredje avsnitt om Byfogdembetes kjennelse mv.

Kommunerevisjonen er enig i at en rekke aktører var involvert i aktiviteter som kunne bidra til kvalitet i anskaffelsesfasen. Det ble likevel ikke etter Kommunerevisjonens vurdering gjennomført en helhetlig risikovurdering og kvalitetssikring av det som bredt sett kan oppsummeres som renovasjonsfaglige forhold /vurderinger i anskaffelsesfasen. I tillegg ble ikke økonomien i Veirenos driftsmodell vurdert grundig nok.

Vedrørende anskaffelsesfasen kritiserer Kommunerevisjonen Renovasjonsetaten for at systematiske risikovurderinger av valgte/vedtatte løsninger i anskaffelsen ikke var blitt gjennomført. Slike risikovurderinger ble gjennomført i mobiliseringsfasen, og etaten identifiserte risikoen på flere områder som høy. Tidligere direktør har en anførsel om at rapporten tildekker at Renovasjonsetaten tok stilling til en rekke kryssende risikoer, og at etaten måtte prioritere noen hensyn foran andre. Her viser Kommunerevisjonen til faktabeskrivelsen med vedlegg og utdrag fra denne rapportens konklusjon: «Etatens

ledelse hadde heller ikke sørget for at det ble gjennomført en tilstrekkelig kvalitetssikring og risikovurdering av det samlede beslutningsunderlaget». Kommunerevisjonen konkluderer altså med dette at ledelsens grunnlag for å ta stilling / foreta beslutninger ikke var godt nok.

11.4 Tidligere konstituert direktør

11.4.1 Uttalelse fra tidligere konstituert direktør

Tidligere kst. direktør (Tron Kallum) ønsker at rapporten utdypes på flere konkrete områder, og har også enkelte innspill til endringer av begrenset art. I det følgende presenteres en del av innspillene/kommentarene fra tidligere kst. direktør.

Tidligere kst. direktør viser i tilbakemeldingen på rapport til uttalelse til at et læringspunkt som bør løftes ved neste korsvei er viktigheten av arbeidet med en kontraktsstrategi som inneholder strategiske vurderinger rundt blant annet antallet leverandører, grad av innovasjon, risikovurderinger og tildelingskriterier. Han etterlyser på enkelte punkter en bredere omtale av kontraktstrategien i Kommunerevisjonens rapport. Blant annet påpeker han at Kommunerevisjonen i rapportens kapittel 3.2.3 bør legge inn et avsnitt om at de viktigste strategiske valgene gjøres i dokumentet *kontraktsstrategi*.

Tidligere kst. direktør ønsker å presisere følgende når det gjelder informasjon om klager og brudd på arbeidsmiljøloven til miljø og samferdselskomiteen: «Etaten har tilnærmet i alle komitéens møter i 2017 rapportert om antall klager og brudd på AML. I komitéens møte i juni svarte kst. direktør på spørsmål om når etaten var i normalsituasjon når det gjaldt antall klager. Kst. direktør svarte at et mål i første omgang var å komme ned på 200-300 klager. Etaten klarte fra slutten av juni å nå dette målet. Høsten 2017 hadde etaten under 200 klager pr uke 7 uker på rad.»

Tidligere kst. direktør gir i kommentarene til rapporten en utdypet redegjørelse for hvordan han/etaten fulgte opp bruddene på arbeidsmiljøloven under drift i egenregi, jf. rapportens kapittel 8.3.2. Han viser videre til at Arbeidstilsynet i september 2017 ba om en redegjørelse fra Renovasjonsetaten for brudd på arbeidstidsbestemmelser i arbeidsmiljøloven. Tilsynet mottok ifølge tidligere kst. direktør alle timeføringer for alle renovatørene fra 20.02.2017 til og med august 2017. I Arbeidstilsynets brev av 12.11.2017 konkluderer tilsynet med at på bakgrunn av tilbakemeldinger fra virksomheten og virksomhetens verneombud, så ikke Arbeidstilsynet grunn til å følge opp saken videre på daværende tidspunkt.

Av uttalelsen framgår det også at tidligere kst. direktør mener kapittel 10 bør omtale at nye rutiner og bruk av egen avdeling til å gjennomgå arbeidstidsbestemmelser ble etablert i september 2017 og Arbeidstilsynets vurdering på det tidspunktet. «Med denne bakgrunn bør KRV gjøre en vurdering om rutiner og organisering er tilstrekkelig ivarettatt.» Han mener dette også er av betydning for rapportens anbefalinger om nye rutiner.

Tidligere kst. direktør har kommentarer til to av Kommunerevisjonens anbefalinger. Dette er anbefalinger om at etaten bør

- utarbeide rutiner som sikrer at nødvendig kompetanse blir benyttet i kontroll og oppfølging av brudd på lønns- og arbeidsvilkår

- vurdere ytterligere rutiner som sikrer at etaten kvalitetssikrer informasjon som oversendes byrådsavdelingen

Han kommenterer blant annet at det er utarbeidet rutiner knyttet til begge anbefalingene.

11.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har gjort endringer i rapporten på bakgrunn av tidligere kst. direktørs uttalelse. Når innspill ikke er tatt til følge, skyldes det blant annet dels at de omhandler forhold utenfor undersøkelsesperioden som var fram til september 2017 og dels at innspillet er presentert og vurdert i dette kapitlet.

Tidligere kst. direktør har flere kommentarer/innspill om anskaffelsens kontraktsstrategi. Kommunerevisjonen er enig i at kontraktsstrategien i anskaffelsen var viktig blant annet knyttet til strategiske valg som antall leverandører, bruk av skiftordning, risikoanalyse mv. Den foreliggende kontraktsstrategien pekte imidlertid ikke på tydelige veivalg i så måte ut over hva som fremgikk av prosjektmandatet som Kommune-revisjonen har sett på. Kommunerevisjonen har følgelig ikke vurdert kontraktsstrategien særskilt.

Kommunerevisjonen har i vedlegg 4 til rapporten (punkt 5) presentert noe utdypet informasjon om etatens/ tidligere kst. direktørs oppfølging av brudd på arbeidsmiljøloven. Kommunerevisjonen merker seg tidligere kst. direktørs redegjørelse for arbeidet med å iverksette nye rutiner for å redusere risikoen for brudd på arbeidsmiljøloven og Arbeidstilsynets konklusjon i etterkant av gjennomført tilsyn. Dette er ikke omfattet av undersøkelsesperioden og derfor ikke vurdert av Kommunerevisjonen.

Når det gjelder anbefalingene, så rettes de mot forhold som er beskrevet i undersøkelsesperioden. Det vil si fra 2014 til og med august 2017. Rutinene som tidligere kst. direktør peker på var ikke implementert av etaten i august 2017.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1005/03 (09.01.03) *Instruks for virksomhetsledere.*

Byrådssak 1057/08 (15.05.2008) *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune.*

Byrådssak 1036/13 (04.04.2013) *Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016.*

Byrådssak 1070/15 (02.07.2015) *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune, 02.07.2015.*

Byrådssak 1018.1/17 (19.02.2017) *Godkjenning av avtale mellom Oslo kommune og Veireno AS om virksomhetsoverdragelse mv.*

Byrådsavdeling for finans (22.09.2011) *Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune.*

Byrådsavdeling for finans og næring (02.11.2010) *Veileder for risikostyring i Oslo kommune.*

Renovasjonsetaten (10.10.2017) *Prosjektrapport, 5.-generasjons renovasjonskontrakter. Anbefalinger og tiltak.*

b) Eksterne referanser

FOR 2008-02-08 nr. 112 *om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.*

Arbeidstilsynet (2017) *Tilsyn – Veireno AS, Oslo 10.01.2017.*

BDO (2016) *Rapport. Kontraktsoppfølging av Veireno AS, Oslo, 30.09.2016.*

BDO (2017a) *Rapport. Kontraktsoppfølging av Veireno AS, Oslo, januar 2017.*

BDO (2017b) *Rapport. Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i REN, Oslo, juni 2017.*

Deloitte (2017) *Renovasjonsetaten. Oslo kommune. Gjennomgang av anskaffelsesprosess og kontraktsoppfølging i Renovasjonsetaten, 25.04.2017.*

Direktoratet for forvaltning og IKT (2015) *Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – Veileder om beste praksis.*

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, desember 2013.*

Mepex (2016) *Oslo kommune, Renovasjonsetaten. Ekstern kvalitetssikring av mobiliseringsfasen for innføring av ny renovasjonskontrakt, 14.06.2016.*

Stortingsmelding 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit.*

Tabelloversikt

Tabell 1 Veirenos bemanning av oppdraget	41
Tabell 2 Utvikling i antall klager per måned	51

Figuroversikt

Figur 1 Renovasjonsetatens organisasjonskart per desember 2017	15
Figur 2 Klageutvikling oktober 2016–desember 2017	16
Figur 3 Utvikling klager per uke	50
Figur 4 Oversikt over antall rapporterte brudd og faktisk antall brudd	57
Figur 5 Organisasjonskart for anskaffelsesprosjektet	94

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken, altså de krav og forventninger, som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriterier er i tråd med standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) utledet fra autoritative kilder. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er hovedsakelig utledet fra anskaffelsesreglene og føringer for mål- og virksomhetsstyring i Oslo kommune.

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn for undersøkelsen:

1. Renovasjonsetaten bør ha hatt en tilfredsstillende organisering og styring av anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt i anskaffelses-, mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen. Dette omfatter
 - bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling, informerte beslutninger samt tilfredsstillende leverandør- og leveranseoppfølging
 - at etaten bør ha identifisert, vurdert og fulgt opp risiko i anskaffelsens ulike faser i tråd med gjeldende krav

I kapitlene 3–5 anvendes ulike elementer av kriteriet over. I kapittel 3 presenteres kriteriene på følgende måte:

- bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling og informerte beslutninger
- at etaten bør ha identifisert, vurdert og fulgt opp risiko i tråd med gjeldende krav

I kapittel 4 presenteres kriteriene på følgende måte:

- bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling, informerte beslutninger samt tilfredsstillende leverandør- og leveranseoppfølging
- at etaten bør ha identifisert, vurdert og fulgt opp risiko i tråd med gjeldende krav

I kapittel 5 presenteres kriteriet på følgende måte:

- bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling samt tilfredsstillende leverandør- og leveranseoppfølging
2. Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å følge opp at leverandøren overholdt lønns- og arbeidsvilkår i tråd med kontraktens bestemmelser.
 3. Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å motta og prosessere informasjon om klager.
 4. Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å prosessere og rapportere informasjon om klager og brudd på lønns- og arbeidsvilkår til byrådsavdelingen.
 5. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel bør som ledd i styringsdialogen ha kontrollert og fulgt opp Renovasjonsetatens arbeid med 5.-generasjons avfallskontrakt på en hensiktsmessig måte i tråd med anskaffelsens egenart og risiko og byrådsavdelingens ansvar. Det legges til grunn at etatens anskaffelse av avfallskontrakt er del av etatens kjernevirksomhet og bør ha blitt omfattet av styringsdialogen mellom byrådsavdelingen og etaten.

Kommunerevisjonen har lagt til grunn følgende kilder i utarbeidelsen av revisjonskriteriene:

- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

- Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune¹⁴
- Instruks for virksomhetsledere og Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune
- Veileder for risikostyring i Oslo kommune
- Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016
- Direktoratet for forvaltning og IKT: *Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – Veileder om beste praksis*
- Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

Økonomireglementet for de aktuelle årene inneholder også relevante føringer for flere av de forholdene vi har undersøkt, men det er føringer av mer generell eller overordnet karakter. Det er derfor ikke vist til disse.

Etaten og byrådsavdelingen blir målt etter det til enhver tid gjeldende regelverket. Det vil si at kartlagte fakta vurderes mot de kravene som gjaldt på tidspunktet for planlegging og gjennomføringen av anskaffelsen, igangsettelse av kontrakten og kontraktsoppfølgingen.

Under følger Kommunerevisjonens utledning av revisjonskriteriene.

Anskaffelser i kommunen

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.¹⁵

Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring* i Oslo kommune (byrådssak 1070/15) skal enhver anskaffelse bidra til å oppnå virksomhetens og kommunens mål. Instruksen peker på en del elementer som bidrar til dette, blant andre disse:

- Virksomhetsleder skal sørge for tilstrekkelig bestillerkompetanse, anskaffelsesfaglig og juridisk kompetanse til at virksomheten kan gjennomføre juridisk korrekte, formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelser for å dekke virksomhetens behov (punkt 5.5.4). Virksomhetsleder skal sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene. Nødvendige fullmakter skal gjenspeile disse og må legges til rette for en forsvarlig og effektiv ivaretagelse av kommunens interesser på alle stadier i en anskaffelsesprosess (punkt 5.5.5).
- Virksomhetsleder skal sørge for at virksomheten har oppdaterte, risikotilpassede rutiner for internkontroll på anskaffelsesområdet (punkt 5.5.6).
- Virksomhetene skal på grunnlag av risikovurdering av inngåtte kontrakter sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging (punkt 5.5.8).

Ifølge *Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016* (byrådssak 1036/13) skal kommunens anskaffelser være basert på langsiktig planlegging, inkludert gjennomtenkte kontraktsstrategier som legger til rette for innovative løsninger. Virksomheten skal for hver enkelt anskaffelse vurdere hvordan behovet best kan

¹⁴ *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*, byrådssak 1070/15 datert 02.07.2015, avløste blant annet *Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune* og *Instruks for virksomhetsledere*, byrådssak 1005/03.

¹⁵ Kommunerevisjonen tar utgangspunkt i regelverket som gjaldt på det aktuelle tidspunktet.

dekkes, og det skal utarbeides en kontraktsstrategi som blant annet skal omfatte en risikoanalyse der hensynet til blant annet miljø og universell utforming inngår (delmål 3).

Videre skal kontraktsstrategien omfatte vurderinger knyttet til valg av anskaffelsesprosedyre, kontraktstype og -betingelser. Kontraktsstrategien skal i tillegg omfatte risikovurderinger og synliggjøre kritiske suksessfaktorer, slik at virksomhetsleder får et forsvarlig beslutningsgrunnlag og anskaffelsesprosessen kan gjennomføres på best mulig måte.

Kontraktsoppfølging

Etter at leverandør er valgt og kontrakt signert, gjelder kontraktsrettslige regler. Leverandøren skal levere tjenester i tråd med det som er avtalt i kontrakten.

Ifølge *Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016* skal virksomhetene sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging på grunnlag av risikovurderinger av inngåtte kontrakter. Videre følger det av kommunens veileder i offentlige anskaffelser at kontraktsoppfølgingen bør omfatte blant annet leveransehåndtering (herunder kontroll av leveransen) og avviksbehandling. Dette innebærer at virksomheten bør sørge for en aktiv kontroll av etterlevelse av avtalen og sørge for at eventuelle avvik som avdekkes, følges opp.

Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016 løfter frem viktigheten av å ta samfunnsansvar i kontraktsoppfølgingen:

Det er økt fokus på viktigheten av effektiv kontraktsoppfølging for å sikre at leverandørene arbeider aktivt for å ivareta samfunnsansvar i leverandørkjeden. På bakgrunn av risikovurderinger, må det i kontraktsperioden gjennomføres revisjoner av leverandørenes samfunnsansvar og iverksettes nødvendige tiltak, blant annet når det gjelder krav knyttet til lønns- og arbeidsforhold, lærlingordning/bruk av lærlinger, samt viktige miljø- og sosiale/etiske krav.

Av *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* følger (punkt 5.5.9) at

[v]irksomhetsleder skal sikre at det på bakgrunn av risikovurderinger gjennomføres jevnlige revisjoner av leverandørenes kontraktansvar, inkludert samfunnsansvar. På grunnlag av revisjonene skal det iverksettes nødvendige tiltak, inkludert tiltak for å sikre etterlevelse av bestemmelser knyttet til lønn- og arbeidsforhold, bruk av lærlinger og viktige miljø-, etiske- og sosiale krav.

Særskilt om lønns- og arbeidsvilkår

Stortingsmelding 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* understreker hvor viktig et godt og anstendig arbeidsliv er for samfunnsutviklingen, og at det offentlige har et særlig ansvar for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Oslo kommune har lagt mye vekt på bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet i de siste årene. For å forebygge og avdekke arbeidslivskriminalitet skal Oslo kommunes virksomheter blant annet stille krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med leverandører. Virksomhetene skal også kontrollere at kravene overholdes som en del av kontraktsoppfølgingen.

Dagjeldende anskaffelseslov § 7 (loven ble endret fra 01.01.2017) omhandler lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og gir hjemmel til forskrift om arbeidsvilkår i

offentlige kontrakter.¹⁶ Ifølge forskriften skal det stilles krav hvis det er en anskaffelse av bygg, anlegg eller tjenester, og hvis den antatte verdien på anskaffelsen er over 1,75 millioner ekskl. mva. for kommunal virksomhet. Det følger av formålet at forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.

I henhold til forskriften § 5 skal offentlige oppdragsgivere i sine kontrakter stille krav til at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som er i samsvar med forskriften. På områder som er dekket av allmenngjorte tariffavtaler, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til disse. På områder som ikke er dekket av noen allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønn- og arbeidsvilkår som er i henhold til en gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen.

Forskriften § 7 sier videre at oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av hvorvidt kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses blant annet behovet i vedkommende bransje og geografiske område. Det tidligere Fornyings- og administrasjonsdepartementet ga følgende kommentarer til bestemmelsen (FADs pressemelding nr. 8/2008):

Det betyr at det er oppdragsgiver som etter en konkret vurdering av behovet bestemmer når og hvor ofte det skal utføres kontroll.

[...]

Det skal understrekes at oppdragsgiver løpende – og ikke bare ved kontraktens inngåelse – må foreta en slik vurdering av behovet for kontroll.

Og i *Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016*, byrådssak 1036/13, står det:

Virksomhetene skal gjennomføre risikovurderinger av sine tjenestekontrakter, med eget fokus på krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og bruk av lærlinger.

I Oslo kommunes anskaffelsesveileder står det videre at «[i] løpet av kontraktsperioden bør det foretas rutinemessige kontroller av at leverandøren oppfyller krav til lønns- og arbeidsvilkår, etikk, samfunnsansvar etc.».

Ifølge forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal oppdragsgiver gjennom kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.

Ifølge Difis *Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – Veileder om beste praksis* skal risikovurderingene og kontrollene dokumenteres. Det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling samt prinsippene som ligger til grunn for betryggende internkontroll og kommunens veileder for risikostyring, tilsier også dokumentasjon av risikovurderinger og kontroller.

¹⁶ Loven ble endret fra 01.01.2017.

Virksomhetsstyring

Instruks for virksomhetsstyring definerer virksomhetsstyring slik:

Virksomhetsstyring favner all ledelsesmessig aktivitet, styring og kontroll som er innrettet på å iverksette politiske vedtak, herunder oppfølging av budsjett, økonomiplan og vedtatte handlingsplaner, overholde lover og regelverk og skape best mulige resultater på de områder der kommunen er tjenesteleverandør, forvaltningsorgan og tilrettelegger for næringsutvikling, infrastruktur, arealdisponering o.a.

Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* har byrådsavdelingene på vegne av byrådet ansvar for å føre tilsyn og kontroll med sine underlagte virksomheter. Videre skal virksomhetsleder gjennomføre vedtak fattet i overordnede organer innen vedtatte ressursrammer og gjeldende lov og regler, rapportere avvik til overordnet nivå, iverksette korrigerende tiltak og melde fra om forhold av betydning for oppnåelse av mål og overholdelse av lov og regelverk.

Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* skal virksomhetsstyringen baseres på bystyrets tallbudsjettvedtak som overordnet styringsmål samt på mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Mål- og resultatstyring defineres i bystyremelding 3/87 som å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene for så å bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten. Internkontroll er, ifølge *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* (byrådssak 1057/08), en integrert del av mål- og resultatstyringen og skal bidra til å sette fokus på de faktorer som har størst betydning for måloppnåelsen, samt prioritere å tilpasse tiltak og aktiviteter som sikrer tilfredsstillende gjennomføring av tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse.

Oslo kommunes føringer for mål- og resultatstyring er gitt i *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*, byrådssak 1070/15. Denne instruksjonen avløste blant annet *Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune* og *Instruks for virksomhetsledere*, bystyresak 442/91. Ifølge byrådssak 1070/15 innebar den nye instruksjonen for virksomhetsstyring ingen nye plikter for virksomhetene, men er ifølge byrådssaken en samlet tydeliggjøring av forventninger og krav til virksomhetsstyringen.

Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (byrådssak 1070/15) § 3 har virksomhetslederen administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ. På side 3 i *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* heter det følgende:

Virksomhetsstyringen legger vekt på en best mulig anvendelse og videreutvikling av de ressurser, i videste forstand, som kommunen rår over, for å realisere overordnede politiske vedtak og føringer. Den overordnede utfordring i virksomhetsstyringen er å sikre god styring langs to akser:

Styring mot fastsatte mål/resultatkrav i budsjett og økonomiplan samt løpende oppfølging av politiske vedtak.

Styring for å sikre at alle arbeidsprosesser skjer effektivt og i henhold til lover, regler, etiske normer og kvalitetskrav, slik at styringssvikt, feil og mangler mv. i størst mulig grad unngås.

Risikovurderinger

Ifølge byrådssak 1057/08 skal risikovurderinger være en integrert del av virksomhetsstyringen, både i planlegging, gjennomføring og oppfølging. For å kunne evaluere risiko knyttet til måloppnåelse er det en forutsetning at det er etablert klare mål. Videre skal

tiltak og kontrollaktiviteter vurderes og iverksettes som følge av gjennomførte risikovurderinger. Kostnader ved tiltak og kontrollaktiviteter må vurderes opp mot den nytte og de fordeler som kan oppnås.

Frem til byrådet la frem den nye instruksen for virksomhetsstyring i juli 2015, la prinsippene for virksomhetsstyring i Oslo kommune til grunn at byrådsavdelingen burde gjennomføre risikovurderinger av måloppnåelse og ha et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan og bør aksepteres. Byrådsavdelingen burde også dokumentere risikovurderingene og følge dem opp i styringsdialogen.

I den nye instruksen er kravene til risikovurderinger og dokumentasjon av disse skjerpet sammenlignet med tidligere instruks. Den nye instruksen for virksomhetsstyring innebærer at byrådsavdelingen skal gjennomføre egne risikovurderinger samt dokumentere og følge opp disse i styringsdialogen. Videre skal byrådsavdelingen løpende vurdere behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter, jf. punkt 5.4.1 og punkt 5.4.2.

Ifølge *Veileder for risikostyring i Oslo kommune* bør risikorapportering integreres med øvrig virksomhetsrapportering, det vil si blant annet i tertialrapporten samt i eventuelle rapporter for prosjekter. For hvert målområde/resultatkrav som er risikovurdert, bør det etter veilederen rapporteres om status, eventuelle avvik med årsaksforklaring og tiltak for å lukke gap og vurdering av risiko. Oppfølgingen av risikobildet og tiltakene bør ifølge veilederen dokumenteres.

Styringsdialogen

I *Instruks for virksomhetsstyring* punkt 5.1.1 er det gitt føringer for byrådsavdelingenes virksomhetsstyring:

Byrådsavdelingene skal gjennom årlige tildelingsbrev presisere bystyrets budsjettvedtak, avklare forventninger og fastsette mål og resultatindikatorer for alle virksomheter. Dette arbeidet skal gjennomføres ved dialog mellom byrådsavdeling og virksomhet.

Når det gjelder oppfølging av mål og resultater, gis føringer i instruksens punkt 5.1.3:

Internt i virksomhetene og mellom virksomhet og byrådsavdeling skal det gjennomføres resultatoppfølging med en hyppighet tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart. I resultatoppfølgingen skal status på framdrift og prognose for måloppnåelse synliggjøres. Ved oppståtte eller forventede avvik skal det iverksettes korrigerende tiltak.

Oppfølging av mål og resultater berøres i instruksens punkt 5.2.3:

Byrådsavdelingene har ansvar for at det føres en dialog om håndtering av nye eller endrede krav/føringer som kan påvirke virksomhetenes prioriteringer, budsjettrammer og resultatkrav nedfelt i tildelingsbrev.

Oppfølging av risikostyring og internkontroll omtales i instruksens punkt 5.4.1 og 5.4.2:

Byrådsavdelingene og virksomhetene skal gjennomføre risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser, og ha et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan og bør aksepteres.

Risikovurderinger skal dokumenteres og følges opp i styringsdialogen mellom nivåer og internt i virksomhetene. Det skal løpende vurderes behov for risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.

Det er for øvrig ingen eksplisitt omtale av byrådets/byrådsavdelingens rolle/ansvar for virksomhetenes anskaffelser i instruksen. Imidlertid har byrådsavdelingene på vegne av byrådet ansvar for å føre tilsyn og kontroll med sine underlagte virksomheter, jf. reglement for byrådet § 3-1. Kommunerevisjonen legger likevel til grunn at virksomhetens kjernevirksomhet bør være omfattet i styringsdialogen mellom nivåene.

Oppsummering av revisjonskriteriene med henvisning til kilder

Revisjonskriterier	Kilder for revisjonskriterier
Renovasjonsetaten bør ha hatt en tilfredsstillende organisering og styring av anskaffelsen av 5.-generasjons avfallskontrakt i anskaffelses-, mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen. Dette omfatter • bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling, informerte beslutninger samt tilfredsstillende leverandør- og leveranseoppfølging • at etaten bør ha identifisert, vurdert og fulgt opp risiko i anskaffelsens ulike faser i tråd med gjeldende krav Som nevnt ovenfor anvendes ulike elementer av kriteriet i kapittel 3–5. I kapittel 3 om anskaffelsesfasen omfatter dette • bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling og informerte beslutninger • at etaten bør ha identifisert, vurdert og fulgt opp risiko i tråd med gjeldende krav I kapittel 4 om mobiliseringsfasen omfatter dette • bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling, korrekt rapportering og informerte beslutninger samt tilfredsstillende leverandøroppfølging • at etaten bør ha identifisert, vurdert og fulgt opp risiko i tråd med gjeldende krav I kapittel 5 presenteres omfatter kriteriene • bruk av rett kompetanse, effektiv samhandling samt tilfredsstillende leverandør- og leveranseoppfølging	Forskrift 08-02-2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter <i>Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune</i> (byrådssak 1070/15) <i>Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016</i> (byrådssak 1036/13) <i>Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune</i> (byrådssak 1057/08)
Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å følge opp at leverandøren overholdt lønns- og arbeidsvilkår i tråd med kontraktens bestemmelser.	Forskrift 08-02-2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter Stortingsmelding 29 (2010–2011) <i>Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv</i>

	<i>Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013–2016 (byrådssak 1036/13)</i> <i>Difis Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – Veileder om beste praksis</i>
Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å motta og prosessere informasjon om klager.	<i>Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1070/15)</i>
Renovasjonsetaten bør ha hatt tilfredsstillende prosedyrer og praksis for å prosessere og rapportere informasjon om klager og brudd på lønns- og arbeidsvilkår til byrådsavdelingen.	<i>Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1070/15)</i>
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel bør som ledd i styringsdialogen ha kontrollert og fulgt opp Renovasjonsetatens arbeid med 5.-generasjons avfallskontrakt på en hensiktsmessig måte i tråd med anskaffelsens egenart og risiko og byrådsavdelingens ansvar. Det legges til grunn at etatens anskaffelse av avfallskontrakt er del av etatens kjernevirksomhet og bør ha blitt omfattet av styringsdialogen mellom byrådsavdelingen og etaten.	<i>Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1070/15)</i> <i>Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune (byrådssak 1057/08)</i>

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er gjennomført i henhold til *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkte virksomheters systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev til byråden for miljø og samferdsel og Renovasjonsetaten 16.06.2017. Byrådsavdelingen og Renovasjonsetaten ble bedt om å opprette en kontaktperson for undersøkelsen.

Undersøkelsesperioden omfattet i hovedsak perioden fra januar 2014 til januar 2017. I tillegg har vi sett på rapportering fra Renovasjonsetaten av klager og brudd på arbeidsmiljøloven i egenregi frem til september 2017. Det meste av datainnsamlingen ble gjennomført i perioden juni–desember 2017.

Rapporten ble sendt 20.02.2018 til Renovasjonsetaten og byråden for miljø og samferdsel til uttalelse. Samme dag fikk Energigjenvinningsetaten, tidligere direktør Pål Sommernes og tidligere kst. direktører Tron Kallum og Arild Sundberg tilsendt rapporten med mulighet for å avgi uttalelse. Renovasjonsetaten, tidligere direktør Pål Sommernes og tidligere kst. direktør Tron Kallum avga uttalelse 12.03.2018. Byråden for miljø og samferdsel avga uttalelse 19.03.2018. Uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg 6–8, dette med unntak av uttalelsen fra Tron Kallum som ikke er vedlagt. Tron Kallums tilbakemelding ble avgitt som løpende kommentarer i en fullversjon kopi av rapport til uttalelse. Dokumentet blir dermed for langt til å legges ved som vedlegg.

Det er i etterkant av rapport til uttalelse gjort endringer i rapporten som følge av korrektur. Det er også gjort noen endringer i enkelte deler av rapportens faktafremstillingen som følge av uttalelsene til rapporten.

Nærmere om datainnsamling og metodebruk i undersøkelsen

Informasjonen i undersøkelsen er innhentet gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang.

Kommunerevisjonen har gjennomført totalt 28 intervjuer med 24 informanter. I Renovasjonsetaten intervjuet vi tolv informanter på flere organisasjonsnivåer, herunder også tidligere direktør og to renovatører i Renovasjonsetaten som tidligere var ansatt i Veireno.

Kommunerevisjonen har gjennomført fem intervjuer med informanter fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, herunder nåværende kommunaldirektør. Fra tidligere kommunaldirektør har Kommunerevisjonen fått skriftlige svar på tilsendte spørsmål. I tillegg er det gjennomført intervjuer med nåværende og tidligere byråd for miljø og samferdsel.

I Energigjenvinningsetaten har Kommunerevisjonen gjennomført intervjuer med to informanter.

I tidsperioden som undersøkelsen dekker, er det flere personer som etter tur har innehatt samme ledende stilling. Det har vært følgende endringer knyttet til personer i sentrale ledende stillinger i undersøkelsesperioden:

- Byråd: Guri Melby fra oktober 2013 til oktober 2015, deretter Lan Marie Nquyen Berg fra oktober 2015 til d.d.
- Kommunaldirektør: Eivind Tandberg til februar 2016, Inger-Anne Ravlum fra mars 2016 til d.d.
- Direktør: Pål Arne Sommernes til 17.01.2017, Arild Sundberg (konstituert) fra 17.01.2017 til 11.05.2017, Tron Kallum (konstituert) fra 11.05.2017 til 08.12.2017

I tråd med Kommunerevisjonens praksis oppgir vi som hovedregel ikke navn på informanter på lavere stillingsnivåer. I rapporten vil også ovennevnte informanter som regel bli nevnt ved stillingstittel og ikke med navn.

Vi gjør oppmerksom på at informant er en faglig betegnelse på den som svarer på spørsmål i et intervju, på samme måte som respondent er den faglige betegnelsen på en som svarer på et spørreskjema.

Kommunerevisjonen har fått tilgang til store mengder med dokumenter fra Renovasjonsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, både elektronisk og på papir, som i all hovedsak er knyttet til anskaffelsens tre faser. I tillegg har Kommunerevisjonen hatt tilgang til Renovasjonsetatens dokumentsystem TKL. Vi har samlet sett analysert over 2000 dokumenter.

Dokumentasjonen har inneholdt blant annet referater fra møter mellom Veireno og Renovasjonsetaten på ulike organisasjonsnivåer, rutinedokumenter, arbeidspapirer, risiko- og sårbarhetsanalyser og e-postkommunikasjon mellom Renovasjonsetaten og henholdsvis Veireno og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i undersøkelsesperioden.

Kommunerevisjonen har også undersøkt et utvalg klager og behandlingen av disse. I den sammenheng fikk Kommunerevisjonen en redegjørelse fra Renovasjonsetaten om etatens fagsystem WebDEB og generelt om klagesaksgangen.

Avgrensninger

I innledningskapitlet finnes en omtale av undersøkelsens innretning og avgrensning. Det er likevel behov for ytterligere å redegjøre for undersøkelsens avgrensninger.

Kommunerevisjonen fikk ved oppstart av undersøkelsen og også senere flere tilbakemeldinger om forhold ved samhandlingen mellom Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten som kunne bidra til å forklare utfallet av anskaffelsen. Energigjenvinningsetaten er ikke revidert virksomhet i undersøkelsen, og slik sett var det ikke grunnlag for en bred undersøkelse av dette. Kommunerevisjonen har likevel på enkelte punkter undersøkt samhandlingen etatene imellom på operativt plan, blant annet knyttet til stengninger og omdirigeringer ved energigjenvinningsanlegget på Haraldrud, da dette eventuelt kunne være med på å forklare Veirenos problemer. Dette er det nå i

hovedsak redegjort for i rapportens vedlegg 4.4. Kommunerevisjonen har ikke sett på byrådsavdelingens oppfølging av samhandlingen mellom de to etatene.

Det har dukket opp flere påstander om at ansatte i Veireno bevisst har sabotert avfallsinnhenting, og om at fagforeninger har vært involvert i hendelser som har skapt utfordringer for avfallsinnhenting. Kommunerevisjonen kan ikke revidere fagforeningene. Påstander om at aksjoner eller sabotasje fra ansatte har bidratt til lavere effektivitet, er derfor ikke undersøkt nærmere. Det synes klart at renovatørenes effektivitet sank fra 4.-generasjonskontrakten til 5.-generasjonskontrakten. To forklaringer på dette er blant annet at de nye rutene og den nye teknologien ikke fungerte som forutsatt.

Ansatte i Veireno kan være gode kilder til en dypere forståelse av årsakene til de ulike problemene som oppstod. Kommunerevisjonen har intervjuet to renovatører som tidligere var ansatt i Veireno, og som nå er ansatt i Renovasjonsetaten. Kommunerevisjonen har ikke intervjuet ledere i Veireno. Dette skyldes dels politiets etterforskning, dels behov for å avgrense undersøkelsen.

Gyldighet og pålitelighet

Data er hentet fra dokumenter og intervjuer. Det er omfattende mengder med dokumentasjon knyttet til anskaffelsen av avfallsinnhenting. Kommunerevisjonen har analysert/gjennomgått over 2000 dokumenter.

Kommunerevisjonen har anvendt dataverktøyet NVivo i analyse av dokumentasjonen. Kommunerevisjonen har videre benyttet mottatt informasjon til å utarbeide tabellene og figurene i rapporten, og de representerer således Kommunerevisjonens forståelse av foreliggende informasjon.

Vi har etterspurt dokumentasjon underveis i intervjuene der dette har vært nødvendig for å underbygge fakta. De intervjuede har verifisert intervjudataene. Renovasjonsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har gjennomgått vår faktabeskrivelse og fått muligheter til å komme med kommentarer, slik at vi har kunnet foreta nødvendige korrigeringer. Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen.

En problemstilling i denne undersøkelsen er at aktørene kjenner sakens utfall, og mange kjenner også godt til konklusjonene i Deloitte's rapport (Deloitte 2017). Dette forholdet kan gi aktører muligheter og insentiver til å tilpasse sine forklaringer. Det er vanskelig fullstendig å unngå slike effekter. Vi har derfor lagt stor vekt på skriftlige kilder som er utarbeidet samtidig som hendelsene utspilte seg. I tillegg har vi intervjuet mange personer, og da på ulike nivåer, for slik å kunne se intervjuutsagn i sammenheng.

Det har også vært en utfordring at flere av forholdene som revideres, ligger flere år tilbake i tid. Informanter kan huske feil, plassere hendelser i gal rekkefølge eller ubevisst beskrive handlinger eller vurderinger i lys av lærdommer som er trukket i etterkant. Det fremkommer også gjennom intervjuer at det er uenighet om betydningen av flere forhold. Grepene med samtidig dokumentasjon og intervju av flere informanter om samme forhold er viktige i den sammenheng.

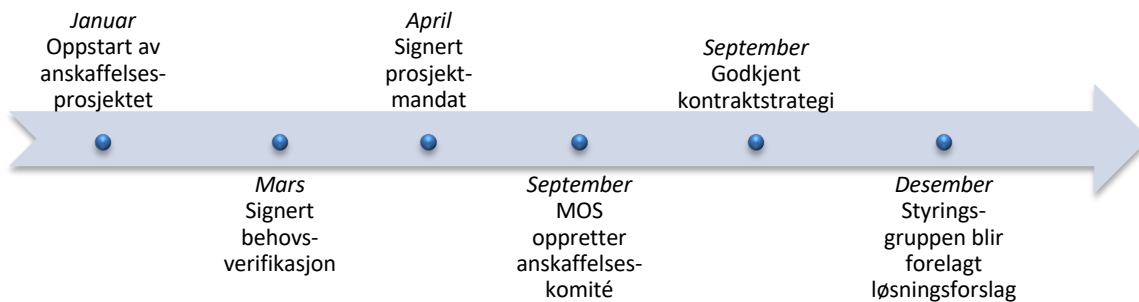
Når det gjelder statistikk knyttet til antallet klager, var det fra intervjuene klart at de ulike saksbehandlerne hadde enkelte frihetsgrader ved kategoriseringen av klagen. Dette kan i noen tilfeller ha medført ulik praksis knyttet til om en klage faktisk ble kategorisert som en klage eller ikke. I tillegg var det mangler ved tilgangsbegrensningene som åpnet for urettmessige endringer av klager. Selv om det av nevnte grunner er usikkert om antallet klager i statistikken er helt korrekt, anser Kommunerevisjonen at antallet klager presentert i rapporten gir et tilstrekkelig godt uttrykk for klageutviklingen i den undersøkte tidsperioden.

Rapporten har vært på intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen av kriterier faktafremstillingen, vurderingene og konklusjonene i revisjonsrapporten er gjennomført av noen andre enn de som i første omgang hentet inn og behandlet datamaterialet.

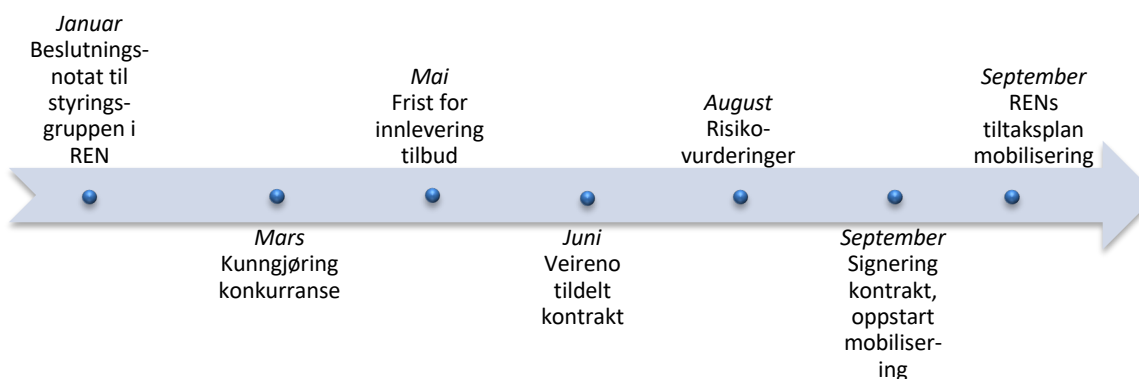
Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget.

Vedlegg 3 Tidslinje 2014–2017

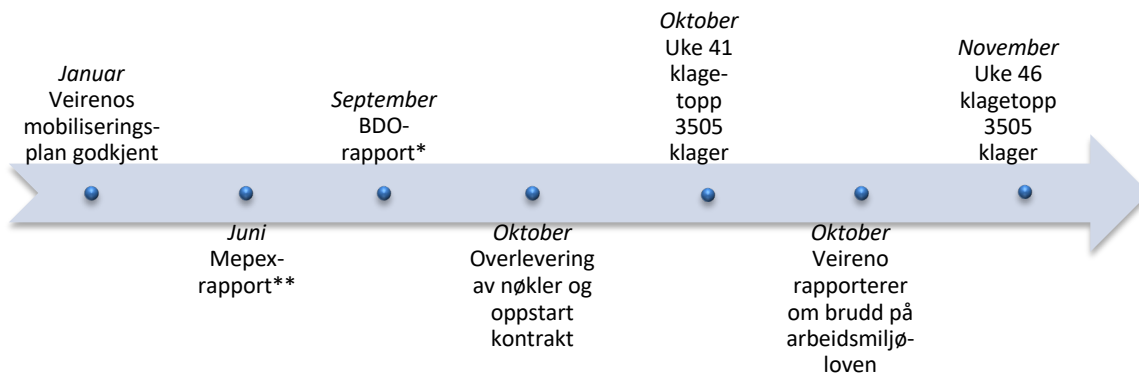
2014



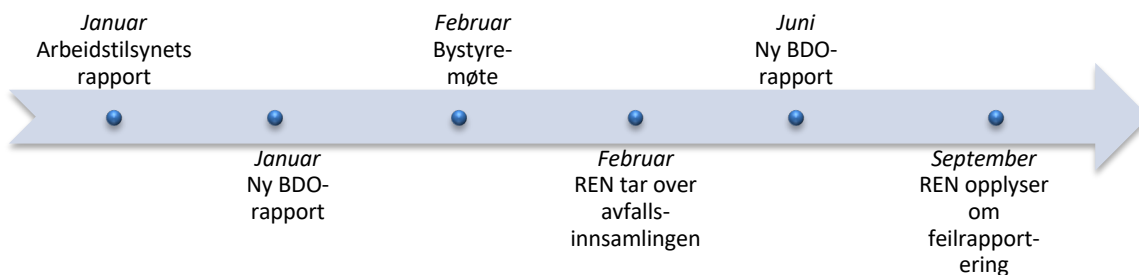
2015



2016



2017



* Rapport om lønns- og arbeidsvilkår

** Ekstern kvalitetssikring

Vedlegg 4 Utdyping av faktabeskrivelsen

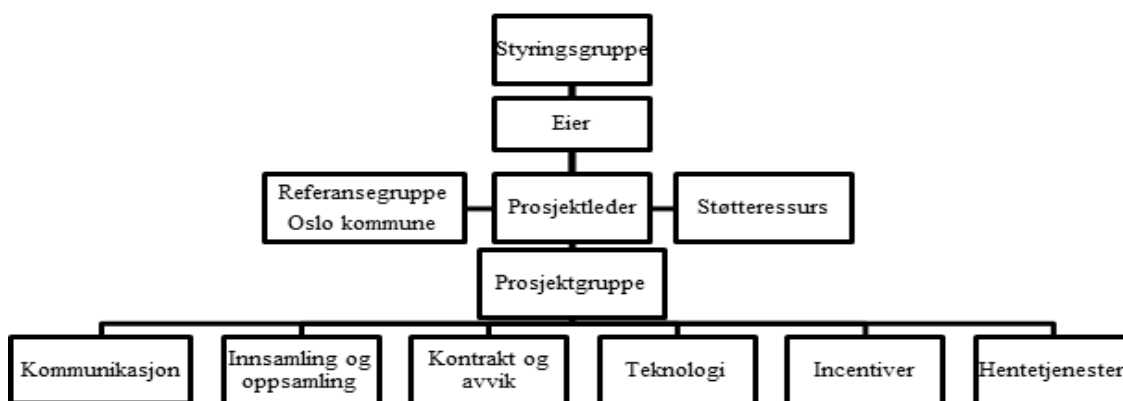
1. Anskaffelsesfasen (kapittel 3)

Prosjektmandatet fra 28.04.2014

Endelig prosjektmandat ble godkjent av daværende direktør 28.04.2014 med en organisering som er oppsummert i figur 5 under. Prosjektmandatet var for øvrig prosjektets styringsdokument.

Ifølge prosjektleder for anskaffelsesprosjektet ble prosjektorganiseringen valgt fordi man ønsket en tverrfaglig deltakelse i etaten, med større involvering fra flere fagfelt. Anskaffelsen av 4.-generasjonskontrakten hadde blitt gjennomført med en linjeorganisering. Ifølge daværende direktør organiserte etaten prosjektet på tvers av organisasjonen, slik at alle avdelinger skulle få eierskap til anskaffelsen. Direktøren pekte videre på at en ekstern konsulent ble engasjert for å bistå etatens prosjektleder, og det ble nedsatt arbeidsgrupper med etatens dyktigste fagpersoner som skulle utrede en rekke definerte temaer. Direktøren opplevde at etaten med dette fulgte beste praksis for å sikre kompetanse og god organisering.

Figur 5 Organisasjonskart for anskaffelsesprosjektet



Figur 5 viser organisasjonskartet slik det fremkommer i mandatet. De seks gruppene nederst på kartet var prosjektets arbeidsgrupper. Mandatet inneholdt en beskrivelse av ansvar og oppgaver i prosjektorganisasjonen.

Prosjektmandatet inneholdt en beskrivelse av ansvar og oppgaver for hvert av leddene i organisasjonen:

- Styringsgruppen bestod av etatens ledergruppe og prosjektleder. Gruppen skulle motta regelmessig rapportering om fremdrift i prosjektet, ta strategiske beslutninger og allokere ressurser.
- Prosjekteier skulle prioritere oppgaver i prosjektet, motta rapportering om fremdrift, forelegge saker for beslutning og rapportere til styringsgruppen.
- Prosjektleder skulle blant annet sørge for helhet, fremdrift og koordinering i prosjektet, prioritere oppgaver i arbeidsgruppene og sørge for beslutningsunderlag og rapportering til prosjekteier og styringsgruppen.
- Referansegruppen skulle bestå av representanter fra Energigjenvinningsetaten, bestillere i andre kommuner og andre interessenter. Et av formålene var ivaretagelse av «perspektivene til RENs samarbeidspartnere».

- Støtteressursen skulle bidra med administrativt arbeid som møteinnkallinger, referatskriving og utarbeide dokumentasjon. Støtteressursen skulle også bidra med prosessfaglig metodikk og kvalitetssikring.
- Prosjektgruppen bestod blant annet av ledere for de seks arbeidsgruppene (vist nederst på organisasjonskartet) og prosjektleder. Gruppen skulle blant annet koordinere leveransene fra arbeidsgruppene, sørge for helhetlig tenkning i prosjektet og utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Arbeidsgruppene var sammensatt av personer fra etatens ulike fagavdelinger og hadde som oppgave å utrede ulike spørsmål, for eksempel inndeling av kontraktsområder, senere oppstartstidspunkt/skiftordning, HMS, arbeidsmiljø og sosial dumping, ruteoptimalisering og gebyrstrategi. Til sammen var det listet opp 26 forhold/spørsmål som skulle utredes av arbeidsgruppene.

Ifølge daværende direktør hadde den politiske ledelsen i lengre tid hatt fokus på kostnader og effektivitet i tjenestene og at det var gitt tydelige styringssignaler om at det i anskaffelser skulle være fokus på innovasjon, klima og miljø. Disse signalene ble, ifølge direktøren, gjenspeilet i arbeidet med forberedelsen av 5.-generasjonskontrakten. Disse temaene inngikk også som fokusområder i mandatet for anskaffelsesprosjektet.

I mandatet ble følgende fokusområder for anskaffelsen presentert:

- avfallskvalitet – blant annet ved skånsom håndtering av avfallet
- materialgjenvinningsgrad – ved valg av utstyr og metoder som gjør at verdiene i det kildesorterte avfallet tas vare på, og som sikrer optimal materialgjenvinningsgrad
- klima og miljø – utslipp fra drivstoff skulle reduseres til et minimum
- kostnadseffektivitet – ved markedsanalyser for renovasjonstjenester og renovasjonsutstyr
- kundetilfredshet – brukerundersøkelser som skulle dokumentere kundenes ønsker og behov for renovasjonstjenester
- innovasjon – det skulle legges vekt på innovative løsninger i alle deler av prosjektet. De nye kontraktene skulle utformes med stor grad av fleksibilitet slik at nye løsninger og tjenester kunne implementeres i løpet av kontraktperioden.

Utdrag fra beslutningsnotat til prosjekt 5. generasjon

Under oppsummeres enkelte av anbefalingene fra prosjektet til styringsgruppen slik disse var presentert i beslutningsnotatet fra 12.01.2015. Dette gjelder underlaget knyttet til temaene ny teknologi, skiftordning, underleverandører og tilrettelegging for flere leverandører. Styringsgruppen fattet vedtak i samsvar med prosjektets anbefalinger innenfor disse utredningene. Først listes alle 24 saker opp:

1. Kraftkilde til påbygg for renovasjonsbiler
2. Brukte biler
3. Merking av beholdere
4. Program for økokjøring
5. Ruteoptimalisering
6. Veiesystem
7. Optimalisering henteordning papir
8. Hentetjeneste for glass- og metallemballasje
9. Hentetjeneste for hageavfall
10. Alternativ beholderstruktur/egen beholder for matavfall
11. Grunnleggende opplæring (KiO10-skole) og renovatørmøter

12. Språkkrav
13. Intensivert oppfølging av KiO/avvik
14. Økt kommunikasjon med renovatør
15. Senere oppstart
16. Åpne for skiftordning
17. Underleverandører
18. Drivstoff
19. Null-utslipps driftsbiler
20. Kontraktlengde
21. Kontraktområder
22. Legge til rette for flere leverandører
23. Tømmeregistrering og avviksmelding
24. Prising av tjenestene

Ny teknologi

Temaet var i hovedsak utredet i delprosjektene:

- *Ruteoptimalisering*: «Prosjektet anbefaler at program for ruteoptimalisering gjøres tilgjengelig for transportørene. Bakgrunnen for anbefalingen er at slike programmer gir korteste/raskeste kjørevei, mer effektiv innsamling og redusert belastning på klima og miljø.»
- *Merking av beholdere / Tømmeregistrering og avviksmelding*: «Prosjektet anbefaler trinnvis innføring av automatisk tømmeregistrering ved hjelp av RFID-brikke, og at beholdere merkes delvis gjennom kampanjer (lag for lag), og delvis ved en naturlig utfasing av beholderparken. Bakgrunn for anbefalingen er bedre dokumentasjon av tømminger og antall beholdere (bedre kontraktsoppfølging), enklere avviksregistrering og grunnlag for mer behovsstyrt tømning/ulik tømmefrekvens. Anbefalingen vil medføre økt intern ressursbruk knyttet til merking av beholdere og oppfølging av avviksmeldinger.»

Åpne for skiftordning

Prosjektets anbefaling: Prosjektet anbefaler ikke at det innføres tvungen skiftordning, med bakgrunn i at dette vil skape problemer med forsinkelser og innkjøring, trafikkflyt/fremkommelighet, økte lønnskostnader samt behov for tid til vedlikehold av renovasjonsbiler. Et andre skift kan eventuelt benyttes til hentetjenester for hageavfall og/eller glass og metall, men da i et mindre omfang. Prosjektet anbefaler imidlertid at det åpnes for skiftordninger, ved at det åpnes for levering av avfall i hele EGEs åpningstid (06.30–19.00). Dette kan hindre kødannelse ved EGEs anlegg, gi jevnere flyt av levering og på denne måten bidra til bedre utsorteringsgrad ved at anlegget ikke kjøres på for høyt tempo.

Synergieffekter/avhengigheter: Hvis det pålegges toskiftshenting av restavfall og papir, vil dette begrense muligheten til å benytte eksisterende biler og bemanning til andre hentetjenester etter at ordinær innsamling er avsluttet.

Alternativer til prosjektets anbefaling:

- kun tillate innsamling og levering av avfall i RENs kontortid (06.00–15.30, dagens ordning)
- pålegge at x antall biler/ruter ikke påbegynner innsamling før et gitt tidspunkt.
- pålegge toskiftsordning

Underleverandører

Prosjektets anbefaling: Prosjektet anbefaler å ikke tillate underleverandører. Bakgrunnen er at effektiv kontraktsoppfølging er svært utfordrende dersom underleverandører benyttes, og risiko for sosial dumping økes. Et slikt krav kan gi færre potensielle tilbydere og gi økte priser. Markedsundersøkelsene viste at flere potensielle oppdragstakere som har/er underleverandører, var negative til å benytte/være underleverandører ved nye oppdrag. Hovedleverandørene bemerket utfordringer ved kontraktsoppfølging som årsak. Disse synspunktene ble ytret av små, men også store aktører i markedet. Det antas derfor ikke at kostnader forbundet med å ikke ha underleverandører vil være betydelige. Per i dag driftes tre av fire områder med underleverandører.

Synergieffekter/avhengigheter: Oppfølging av krav om språk og tiltak som krever hyppigere kommunikasjon med renovatør, kan vanskeliggjøres hvis det åpnes for bruk av underleverandører.

Alternativer til prosjektets anbefaling:

- tillate underleverandører (dagens ordning), men stille strengere krav til kontraktsoppfølging
- tillate underleverandører, men stille krav til maks antall per område

Legge til rette for flere leverandører

Prosjektets anbefaling: Prosjektet anbefaler at beste tilbud tildeles kontrakt, og at det ikke stilles krav om minst to leverandører, slik det ble gjort i 4. generasjon. Med bakgrunn i ikke-økonomiske hensyn som utvikling og leveransesikkerhet er prosjektets anbefaling imidlertid at det tilrettelegges for flere leverandører, men dette kan gi en betydelig merkostnad. En risiko ved at mest fordelaktige tilbud tildeles kontrakt, kan være at mindre leverandører taper i konkurransen, noe som på sikt kan medføre monopollignende tilstander der én eller to større aktører dominerer markedet. Markedsundersøkelsen viser imidlertid at også mindre leverandører som ikke nådde opp ved inngåelse av 4.-generasjonskontrakter, fortsatt eksisterer i markedet og har oppdrag i Oslos nabokommuner. For å sikre leveransesikkerhet og utvikling/innovasjon også med kun én leverandør av renovasjonstjenester må det stilles strenge krav til kredittverdighet og muligheter for utvikling i kontraktene.

Synergieffekter/avhengigheter: Ingen

Alternativer til prosjektets anbefaling:

- tilrettelegge for flere leverandører

Språkkrav

Prosjektets anbefaling: Prosjektet anbefaler at det stilles krav om at renovatører behersker et skandinavisk språk på et middels nivå innen en viss tid etter kontraktsstart. Bakgrunnen for anbefalingen er at REN ønsker tettere kommunikasjon med og mer opplæring av renovatør og har behov for at renovatøren på en god måte kan kommunisere med publikum om enklere temaer knyttet til kildesortering.

Synergieffekter/avhengigheter: Krav om språk er grunnlag for alle anbefalinger knyttet til renovatørens rolle/opplæring og kommunikasjon samt intensivt oppfølging av

KiO/avvik. Stiller man ikke språkkrav, vil alle former for opplæring og økt kommunikasjon vanskeliggjøres.

Alternativer til prosjektets anbefaling:

- ingen krav til språk (dagens løsning)
- forenklet krav: tillate engelsk og/eller bruk av tolk
- forsterket krav: høyere kompetansenivå enn prosjektets anbefaling

Utdrag fra konkurransegrunnlaget

Under følger aktuelle utdrag fra Renovasjonsetatens konkurransegrunnlag for kjøp av avfallsinnsamling i Oslo kommune.

Konkurransegrunnlaget for kontrakten bestod av følgende dokumenter:

- Konkurransegrunnlaget
- Vedlegg 1: Kravspesifikasjon
- Vedlegg 2: Bistand til utvikling og innovasjoner
- Vedlegg 3: Kontraktsbestemmelser
- Vedlegg 4: 4 stk. prisskjema/-matrise
- Vedlegg 5: HMS-egenerklæring
- Vedlegg 6: Egenrapportering lønns- og arbeidsvilkår
- Vedlegg 7: Skjema for besvarelse av kravspesifikasjon
- Vedlegg 8: Dokumentoversikt

Vi vil i denne oversikten ikke nærmere omtale vedleggene 2 og 4–8.

Konkurransegrunnlaget

Deltilbud

I henhold til konkurransegrunnlagets punkt 2.6 *Deltilbud* var det

anledning til å gi tilbud på ett, to, tre eller fire områder. Områdene er:

- 1. Område A
- 2. Område B
- 3. Område C
- 4. Område D

Det må fremgå av tilbudet om leverandøren vil akseptere å kun bli tildelt ett område dersom oppdragsgiver finner leverandøren kun kvalifisert for ett område.

I konkurransegrunnlagets kapittel 3 var det listet opp krav til leverandørene:

Obligatoriske og ufravikelige krav (jf. Konkurransesgrunnlaget punkt 3.2)

Krav	Dokumentasjonskrav
Leverandøren skal ha ordnede forhold med hensyn til skatte- og merverdiavgiftsinnbetaling.	Attest for skatt og merverdiavgift som ikke er eldre enn 6 måneder gammel. Attesten bestilles og hentes ut i Altinn. Hvis dette ikke er mulig kan den bestilles hos skatteoppkrever eller Skatteetaten Utenlandske leverandører skal fremlegge attest fra tilsvarende myndigheter som de norske.
Leverandøren skal oppfylle lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet(HMS)	HMS- egenerklæring i utfylt og signert stand, ikke eldre enn 6 mnd.

I konkurransegrunnlagets punkt 3.3 *Andre kvalifikasjonskrav* var det først stilt krav om at leverandøren måtte være et lovlig etablert foretak. Derneft fulgte krav til leverandørens økonomiske og finansielle stilling:

3.3.2 Krav knyttet til leverandørens økonomiske og finansielle stilling

Krav	Dokumentasjonskrav
- Leverandøren skal ha økonomisk kapasitet til å gjennomføre oppdraget/kontrakten - For leverandører som gir tilbud på 3 eller 4 deler (områder) er kravet Beste kredittverdighet.	Foretakets 2 siste tilgjengelige årsregnskap inklusive noter, styrets årsberetninger og revisjonsberetninger, samt nyere opplysninger som har relevans for foretakets regnskapstall. Dersom leverandøren av gyldige grunner ikke kan fremlegge den dokumentasjonen oppdragsgiver har anmodet om, kan han godtgjøre sin økonomiske og finansielle stilling med ethvert annet dokument som oppdragsgiver kan akseptere. REN vil innhente kredittvurdering fra Experian som vil bli lagt til grunn i vurderingen
Avtale om utstedelse av sikkerhetsstillelse	Bekreftelse fra bank eller annen kredittinstitusjon om at sikkerhetsstillelse vil bli stilt ved en evt. inngåelse av kontrakt. Sikkerhetsstillelsens størrelse er 10 % av årlig kontraktsum pr. kontraktsområde

Derneft fulgte krav til leverandørens tekniske/faglige kvalifikasjoner. Her var det i kravene skilt mellom leverandører som begrenset tilbudet sitt til ett område, og leverandører som ønsket å inngi tilbud for flere områder.

3.3.3 Krav knyttet til leverandørens tekniske/faglige kvalifikasjoner

For leverandører som ønsker å begrense tilbudet sitt til ett område, gjelder følgende kvalifikasjonskrav:

Krav	Dokumentasjonskrav
- Det kreves god gjennomføringsevne og erfaring fra avfallsinnsamling i bymessige strøk. - Det kreves et godt og velfungerende internkontroll- og kvalitetssikringssystem.	- Opplysninger om utdanning og faglige kvalifikasjoner hos leverandøren og foretakets administrative ledelse, og særlig hos den eller de personer som har ansvaret for å utføre tjenesten. - Beskrivelse av firmaets internkontrollsystem og kvalitetssikringssystem. Dette kan evt. dokumenteres med kopi av gyldig ISO 9001 sertifikat eller tilsvarende.

For leverandører som ønsker å inngi tilbud for flere områder, gjaldt følgende kvalifikasjonskrav:

Krav	Dokumentasjonskrav
- Det kreves meget god gjennomføringsevne og erfaring fra avfallsinnsamling i bymessige strøk. - Det kreves et godt og velfungerende internkontroll- og kvalitetssikringssystem	- Opplysninger om utdanning og faglige kvalifikasjoner hos leverandøren og foretakets administrative ledelse, og særlig hos den eller de personer som har ansvaret for å utføre tjenesten. - Viktigste leveranser de siste 3 årene, inkludert deres verdi, tidspunkt og mottaker/oppdragsgiver. REN forbeholder seg retten til å ta kontakt med referanser. - Beskrivelse av firmaets internkontrollsystem og kvalitetssikringssystem. Dette kan evt. dokumenteres med kopi av gyldig ISO 9001 sertifikat.

Tildelingskriterier

Tildelingskriteriene var listet opp i konkurransegrunnlaget punkt 4.2 der det fremkom at tildeling skulle skje på basis av hvilket tilbud som var det økonomisk mest fordelaktige, basert på følgende kriterier:

Kriterium	Vekt	Dokumentasjonskrav
Pris	75 prosent	Ferdig utfylt prisskjema
Oppdragsforståelse herunder:	15 prosent	Beskrivelse (begrenset til 4 stk. A4 sider i minimum skriftstr. 12) av hvordan oppdraget er tenkt gjennomført, herunder:

1. Egenskaper og bruk/utvikling av innsamlingsutstyr/komprimatorbil. 2. Skånsom innsamling fra dypoppsamlere. 3. Jevn levering til utsorteringsanlegg. 4. Andre faktorer		1. Beskrive hvordan utstyret skal innsamlingsutstyr/ anvendes for å sikre skånsom behandling av posene. For eksempel pressplatens funksjon, automatisk innmating, tetningslister, andre forbedringer, ytterligere redusert komprimeringsgrad, samarbeid med utstyrsleverandører og andre aktører skal bidra til å sikre skånsom behandling av posene osv. Redegjørelse for hvilke resultater dette konkret er forventet å gi. 2. Beskrive hvilket utstyr som skal benyttes, for å sikre skånsom behandling av posene fra dypoppsamlere. 3. Plan med tidsangivelse for hvordan levering av kildesortert avfall er planlagt levert mandager for å utnytte driftsdøgnet åpningstid kl. 0600-1900. Gjelder kun for leveringer til utsortering på Haraldrud (se pkt. 1.2.1 kravspesifikasjon). Gjelder ikke område B. 4. Andre faktorer som kan bidra til å sikre skånsom behandling av posene.
Miljø	10 prosent	Redegjørelse av: 1. Tiltak for å redusere forbruk av

		drivstoff, herunder systemer for maling og dokumentasjon av resultater. 2. Om bilparken (renovasjonsbiler) skal suppleres med el-biler eller annen teknologi som er mer klimavennlig enn biogass Euro VI-biler. 3. Andre klima- og miljøtiltak som ikke er satt som krav i kravspesifikasjonen. 4. Støyreduserende tiltak. 5. Om det skal anskaffes flere enn 3 biler med elektrisk kraftkilde (batteri) til påbygg, evt. hvor mange. 6. Antall biler med lavgolv.
--	--	--

I evalueringen skulle en poengskala fra én til ti poeng benyttes, der ti poeng var best.

Kravspesifikasjon (vedlegg 1)

Til konkurransegrunnlaget fulgte en detaljert kravspesifikasjon på 39 sider. Blant annet var følgende elementer med:

- en overordnet beskrivelse av systemet for innsamling og behandling av avfall i Oslo kommune
- krav om at leverandøren utarbeider en fremdriftsplan for mobiliseringsarbeidet senest tre måneder etter kontraktsinngåelsen. Planen skulle blant annet omfatte hvordan utstyr skulle skaffes til veie, ansettelse og opplæring av personell og beredskapsplan.
- krav til gjennomføringen av oppdraget. Herunder krav om
 - tilstrekkelig kvalifisert personale til å utføre arbeidet
 - tilstrekkelig tilgjengelig beredskap av renovatører og kjøretøy slik at tømning på tømmedag kunne opprettholdes
 - tilstrekkelig reservekapasitet ved ferier, helligdager, sykdom mv. slik at tjenesten kunne utføres som forutsatt
 - riktig dimensjonert kjøretøykapasitet tilpasset vær- og føreforhold, veistandard og områder med vanskelig tilgjengelighet

- systemer og rutiner som sikrer god kommunikasjon mellom kunder og leverandør
- rutiner for samarbeid og kommunikasjon med oppdragsgiver på operativt og administrativt plan
- driftsledelse med ansvar for den daglige oppfølgingen av oppdraget. Leverandør skal ha tilstrekkelig mannskap i driftsledelsen, minimum en person per område, for å kunne drifte oppdraget slik at alle oppdragsgivers krav ivaretas.
- velfungerende systemer som sikrer leverandøren tilgang til oppdragsgiverens kundesystem
- krav til gjennomføringen av oppdraget knyttet til ansattes roller, opplæring, språk, avfallsinnsamling, krav til renovasjonsbiler og -utstyr, varsling av ulykker og alvorlige hendelser, kvalitetsplan- og kvalitetskontroller, skadesaker, saksbehandling, teknologi og elektroniske systemer og avslutning av kontrakt
- Opsjonene i kontrakten ble listet opp, herunder for innsamling av hageavfall, juletrær og glass- og metallemballasje.
- Til sist ble det gitt bakgrunnsinformasjon om kontraktsområdene, herunder antall beholdere, tømmefrekvens og avfallsmengder i de ulike områdene (A–D).

Kontraktbestemmelser (Vedlegg 3)

I Vedlegg 3 lå kontrakten som skulle signeres. Kontrakten var basert på NS 9430: 2013 *Alminnelige kontraktbestemmelser for periodisk innsamling og transport av avfall*, men hadde enkelte endringer og suppleringer. Når det gjaldt bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår, var NS 9430 i stor grad erstattet med Difis standardiserte kontraktsvilkår for lønns- og arbeidsforhold, i tillegg hadde etaten selv gjort noen tilpasninger, og det var inntatt krav om et forbud mot bruk av underleverandører for innhenting av avfallet.

Nærmere redegjørelse for Renovasjonsetatens vurdering av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier

Vurderingen av Veirenos tekniske og faglige kvalifikasjoner

For leverandører som ønsket å gi tilbud på flere kontraktsområder, var det i konkurransegrunnlaget stilt strengere krav til tekniske og faglige kvalifikasjoner.

Veireno oppga i sitt tilbud fire referanser, herunder et oppdrag som underleverandør i tidligere renovasjonskontrakter i Oslo kommune fra 01.01.2003. I 2014 kjøpte VT Gruppen opp Mathisen Renovasjon, og selskapet skiftet navn til Veireno AS. VT Gruppen var da morselskapet. Mathisen Renovasjon AS var dermed frem til 2014 underleverandør for ett kontraktsområde på 4.-generasjons avfallskontrakt i Oslo.

Renovasjonsetaten kvalifiserte Veireno til å inngi tilbud på alle fire områder i konkurransen. Det ble opplyst at hovedårsaken til at Veireno ble kvalifisert som leverandør til 5.-generasjonskontrakten, var at etaten la til grunn den kompetanse og erfaring som Veireno hadde fått ved oppkjøp av Mathisen Renovasjon i 2014 som var underleverandør for Norsk Gjenvinning på område D i 4.-generasjonskontrakten. Flere av våre informanter har opplyst at Renovasjonsetaten hadde svært gode erfaringer med Mathisen Renovasjon.

I Veirenos tilbud ble det jf. punkt 3.3.3 i konkurransegrunnlaget – dokumentasjon på leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner – oppgitt ti ansatte i VT Gruppen eller Veireno som nøkkelpersoner i oppdraget. Redegjørelsen viste at fem av nøkkelpersonene hadde bred erfaring fra operativ driftsledelse fra Mathisen Renovasjon AS. Ytterligere én av de ansatte i oversikten hadde ifølge CV operativ erfaring fra renovasjon og logistikk, og én hadde praktisk kompetanse innen logistikk fra transportbransjen. De resterende hadde mer generell kompetanse knyttet til administrasjon og ledelse.

I tilbudet gikk det frem at tidligere eier i Mathisen Renovasjon skulle bidra aktivt i anbudsprosesser og oppstart av nye kontrakter. Ifølge to av deltakerne i anskaffelsesgruppen (den gruppen som vurderte de innkomne tilbudene) ble det lagt avgjørende vekt på den kompetansen som Veireno hadde tilegnet seg gjennom oppkjøp av Mathisen Renovasjon. En av deltakerne mente at Veireno sannsynligvis ikke en gang hadde kvalifisert seg til ett område i konkurransen dersom selskapet ikke hadde kunne skilte med Mathisens kompetanse og erfaring. Det ble i den sammenheng vist til at på tidspunktet for kvalifiseringen hadde Veireno ikke startet oppdraget for VESAR (Vestfold Avfall og Ressurs AS) med innsamling av avfall i ti kommuner i Vestfold. Ut over Mathisens oppdrag i Oslo drev Veireno dermed på kvalifiseringstidspunktet kun med avfallsinnsamling i kommunene Skedsmo og Nittedal.

Tildelingskriterium – pris

Veireno hadde lavest pris på alle områder i sitt tilbud. Renovasjonsetaten kontaktet Veireno 03.06.2015 for en redegjørelse av prisingen i deres tilbud. Staten viste i den sammenheng til anskaffelsesforskriften § 20-14 Avvisning av unormalt lave tilbud og ba om en tilbakemelding «på de elementer vi anser som kostnadsdrivende; lønn – og arbeidsvilkår samt utstyr».

Veireno redegjorde samme dag for sitt tilbud, herunder for hvilken tariffavtale som var lagt til grunn, skiftordningen selskapet ville benytte, og antallet biler og mannskap som var planlagt benyttet. I tråd med konkurransegrunnlaget hadde ikke Veireno opplyst om dette i sitt tilbud. Når det gjaldt skiftordning, viste Veireno til at de ville benytte to skift med to mann på første skift og én mann på skift to. Skiftordningen innebar at selskapet kunne benytte færre biler. Veireno viste i den sammenheng til at det «i dagens renovasjonsbransje [var] dårlig utnyttelse av biler og mannskap».

I redegjørelsen var det vedlagt en kalkyle som viste selskapets beregning av kostnader. Veirenos driftsmodell innebar ifølge kalkylen at det skulle benyttes 89 renovatører og 44 biler på oppdraget. Veireno beregnet en årlig kostnad på cirka 76,1 millioner kroner og en omsetning (inntekt) på 83,9 millioner kroner. Ut fra Veirenos kalkyle syntes det som selskapet hadde glemt å legge til kostnadstallene for administrasjon og driftsledere på cirka 5,6 millioner kroner i det totale kostnadsanslaget. Kostnadsanslaget per år skulle dermed vært på 81,7 millioner kroner. I kalkylen var det heller ikke lagt inn kostnader knyttet til mobiliseringsfasen. Kostnadsanslaget per ansatt renovatør var om lag 480 000 kroner i året, mens årskostnaden per bil var på cirka 800 000 kroner, avhengig av type bil. Som en forklaring til kalkylen viste Veireno til at renovasjonsbransjen i lang tid hadde hatt få aktører, og til at dette hadde ført til et kunstig høyt prisnivå med svært høy avkastning hos aktørene. Veireno viste i den sammenheng til at de hadde hatt svært god avkastning som underleverandør til Norsk Gjenvinning på en av renovasjonskontraktene i Oslo.

Dagen etter ga Renovasjonsetaten følgende tilbakemelding til Veireno

Vi har ingen ytterligere spørsmål, men ønsker å kommentere at vi ikke har gjort noen vurdering av om antall biler og ansatte er dimensjonert på en måte som ivaretar alle krav som stilles i tariff og øvrig lovverk, men at vi forutsetter dette.

Innkjøpssjefen som hadde ansvaret for gjennomføringen av selve anskaffelsen, har overfor Kommunerevisjonen gitt uttrykk for at de ble svært overrasket over det lave tilbudet, og at det derfor ble tatt kontakt med Veireno for å få utdypet pristilbudet. Samtidig visste etaten at bransjens inntjening hadde vært svært god, og at det var rom for lavere priser. I tillegg ble det vist til at Veireno hadde oppnådd «beste kredittverdighet». Innkjøpssjefen viste videre til at terskelen for å avvise et tilbud i henhold til anskaffelsesforskriften § 20-4 var høy. Hun viste i den sammenheng til KOFA-sak 2008/47, der KOFA kom til at en oppdragsgiver urettmessig hadde avvist et tilbud som var henholdsvis 40 prosent og 50 prosent lavere enn de andre tilbudene i konkurransen.

Veirenos pristilbud og kostnadsestimat ble videresendt til de andre i anskaffelsesgruppen slik at de kunne vurdere estimatet. Ifølge en av personene i gruppen ga han tilbakemelding om at 89 renovatører var for lite, da de visste at det var om lag 120 renovatører som driftet dagjeldende 4.-generasjonskontrakter. Anskaffelseskomiteen fikk også informasjon om Veirenos kostnads kalkyle. Ett av medlemmene i komiteen ga ifølge innkjøpssjefen tilbakemelding om at hun ikke syntes det var så stort sprik mellom tilbyderne at det tydet på urimelig lav prising. Renovasjonsetatens økonomiavdeling ble ikke forelagt opplysninger om Veirenos tilbud.

Innkjøpssjefen viste også til at unormalt lave priser og risiko for lønn under tariff var sentrale punkter i en begjæring til Oslo byfogdembete om oppsettende virkning knyttet til kontraktstildelingen fra Norsk Gjenvinning Renovasjon AS (NGR). Oslo byfogdembete fattet 24.08.2015 en kjennelse i kommunens favør. Sentrale premisser for kjennelsen var at det ikke var blitt sannsynliggjort for retten at Veireno hadde dårlig økonomi og dermed ikke ville tåle en økning i lønnskostnadene. I kjennelsen fremkommer ikke hvilke konkrete opplysninger byfogden her bygde på. I NGRs opprinnelige klage på kontraktstildelingen til Veireno i brev til Renovasjonsetaten datert 14.06.2015 ble det fra NGR vist til at selskapet hadde priset sitt tilbud «nærmest uten fortjeneste. Når Veireno AS tilbyr en pris som ligger vesentlig under denne prisen, innebærer det at Veireno AS vil gå med tap på driften.» I Renovasjonsetatens svar til NGR datert 23.06.2015 på disse anførselene ble det vist til at etaten hadde gjennomgått Veirenos redegjørelse fra 03.06.2015 og konkludert med at det ikke var grunnlag til å avvise Veireno på bakgrunn av unormalt lave priser.

2. Renovasjonsetatens mobilisering av Veireno (kapittel 4)

Renovasjonsetatens mobilisering av Veireno

Under beskrives enkelte sentrale temaer knyttet til Renovasjonsetatens mobilisering av Veireno.

Opplæring

Ifølge oversendt deltakerliste skulle renovatørene gjennomføre to ulike kurs, KiO-skolen og kurs i Evolution Collector, som var kurs i teknologien om bord på

renovasjonsbilene. KiO-skolen var fordelt på to dager. I tillegg skulle renovatørene bestå et sikkerhetskurs i regi av Energigjenvinningsetaten.

Ifølge en e-post 28.09.2016 fra Veireno til Renovasjonsetaten hadde følgende antall renovatører ikke gjennomført kurs som forutsatt:

- 41 av 140 hadde ikke gjennomført Energigjenvinningsetatens sikkerhetskurs
- 71 av 140 hadde ikke gjennomført KiO
- 48 av 140 hadde ikke gjennomført Evolution Collector

Veireno opplyste om at 10 av de 140 renovatørene ikke skulle benyttes i Veirenos Oslo-opdrag.

Ifølge mobiliseringsansvarlig i Renovasjonsetaten var en hovedårsak til manglende kursgjennomføring at renovatørene var i arbeid hos tidligere leverandør frem til Veirenos kontraktsoppstart. Ifølge etaten ble 90 av 130 renovatører fra 4.-generasjonskontrakten rekruttert av Veireno.

Ifølge etaten ble det i samarbeid med Energigjenvinningsetaten gitt mulighet til å gjennomføre sikkerhetskurs etter 03.10.2016. Etatene gjennomført også ekstra kurs for alle renovatørene kort tid etter oppstart.

I et intervju Kommunerevisjonen hadde med en renovatør som arbeidet i Veireno, kom det frem at hans første arbeidsdag på oppdraget var 03.10.2016. Han møtte på jobb uten opplæring på ruten, fikk utlevert nøkler og kart og ble så sendt av gårde.

Driftsledere og driftsadministrasjon

I februar ble det i mobiliseringsmøte meldt at rekrutteringsprosessen var godt i gang. Veireno ønsket at de aktuelle driftslederne selv skulle være med og forme opplæringsprosessen og møtevirksomheten ned mot renovatørene. I mobiliseringsmøte i juni 2016 opplyste Veireno at de var i dialog med aktuelle kandidater og hadde en stillingsannonse utlyst. I mobiliseringsmøte i august 2016 orienterte Veireno at alle fire driftsledere var på plass. I september 2016 ble en av driftslederne erstattet av en annen driftsleder.

Ifølge avdelingsdirektør for Kundeavdelingen ble det diskutert om det var tilstrekkelig med fire driftsledere, det vil si en for hvert område, og dokumentasjonen viser at det ble avklart at Veireno skulle starte oppdraget med fire driftsledere og en person i en støttestilling. Det ble også avklart at Veireno skulle øke antallet driftsledere etter kontraktsstart om det var behov. Veireno hadde ifølge avdelingsdirektøren vist til at selskapet ikke hadde et stort apparat, men at moderselskapet ville stille opp med ressurser og kompetanse ved behov. Ifølge anskaffelsesstrategien fra 2014 var det seks driftsledere totalt på 4.-generasjonskontraktene. Renovasjonsetaten viste til at Veireno kort tid etter oppstart hadde fem driftsledere, en på hvert område og en på spesialbilene.

Kommunerevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser at driftledernes og driftsadministrasjonens kompetanse og erfaring sett opp mot Veirenos tilbud i anskaffelsen var et tema i mobiliseringsfasen. I mobiliseringsplanen var det under punktet om driftsledelsens kompetanse vist til at kravspesifikasjonen 2.3.2 skulle ivaretas og følges opp. Dette punktet i kravspesifikasjonen inneholdt ingen omtale av

kompetansekrav til driftsledelse fra bymessige strøk. Ut fra Veirenos kontaktmatrise som ga en oversikt over selskapets driftsledelse og -administrasjon ved oppstart av kontrakten i oktober 2016, var ingen av de fem nøkkelpersonene i Veireno med bakgrunn fra Mathisen Renovasjon inkludert. Disse var som tidligere nevnt sentrale i Veirenos tilbud i anskaffelsen. Enkelte beslutningstakere ga uttrykk for at de først ble kjent med at Mathisen var ute av oppdraget, etter kontraktsoppstart. I etatens evaluering fra oktober 2017 var ett av læringspunktene at det måtte tas en «[a]vsjekk på kompetanse hos nøkkelpersonell hos leverandør og evt. kreve[s] endring».

Ruteplanlegging

Ifølge kontrakten og mobiliseringsplanen skulle rutene være klare fire måneder før oppstart, det vil si i begynnelsen av juni 2016. I utgangspunktet ble det i kravspesifikasjonen ikke åpnet for ruteendringer, men dette ble endret etter forespørsel fra en tilbyder. Kravet ble da at leverandør i innkjøringsperioden i hovedsak skulle følge eksisterende ruteopplegg, men at ruter kunne endres etter skriftlig forespørsel senest fire måneder før oppstart av kontrakt. Endringer i rutene skulle begrunnes i en optimalisering av rutene for å oppnå blant annet reduserte utslipp og jevn levering av avfall.

I e-post fra 11.05.2016 fra Renovasjonsetaten til Veireno minnet Renovasjonsetaten om frist for godkjenning av alle rutene 01.06.2016, men antok samtidig at dette kunne bli krevende, og at etaten og Veireno ved neste anledning fikk diskutere om en eventuell forlengelse av fristen for dette.

I referat fra mobiliseringsmøte 18.05.2016 kommer det frem at Renovasjonsetaten meddelte Veireno at dersom selskapet hadde til hensikt å endre på rutene, måtte dette godkjennes innen 01.06.2016. Veireno meldte fra at de ønsket dette, og det ble enighet om at Veireno skulle ha alle rutene ferdigstilt for godkjenning hos Renovasjonsetaten innen 20.06.2016 slik at rutene kunne godkjennes med eventuelle ubetydelige endringer innen 01.07.2016. Veireno sendte søknad om å endre ruter og rutestruktur samme dag.

10.06.2016 sendte Renovasjonsetaten e-post til Veireno der etaten ba om en logistikkplan/plan som skulle vise at planlagt antall biler, fraksjoner, ruter, planlagt mannskap ville gi en logistikk som ville gjøre at innsamlingen kunne gå som forutsatt ut fra de rutene Veireno planla.

23.06.2016 sendte Veireno over rutene, med unntak av papiravfallsrutene som ble oversendt 01.07.2016. Veireno presiserte i oversendelsen at det gjenstod noe finpusning på ukesinndelingen, og at selskapet ville fortsette å jobbe kontinuerlig med rutene for å få dem så bra som mulig før oppstart.

I e-post 17.08.2016 fra Renovasjonsetaten til Veireno ga etaten sine innspill til rutene. Renovasjonsetaten presiserte at Veireno hadde ansvaret for planlegging av innsamlingsrutene, og at etaten kun hadde gjennomført rimelighetsvurderinger av rutene. Renovasjonsetaten mente at rutene var lagt med en svært god logistikk når det gjaldt kjøremønster. Ellers hadde etaten enkelte andre innspill som Veireno hadde meldt fra at skulle rettes opp. 25.08.2016 ble de justerte rutene igjen oversendt Renovasjonsetaten per e-post. Ifølge Deloitte (2017) ble det gjort endringer på mer enn 60 prosent av rutenettet for avfallsinnhenting.

En renovatør Kommunerevisjonen intervjuet, ga uttrykk for at vedkommende som hadde utarbeidet rutene, ikke kunne hatt kompetanse til dette. Han gikk fra en situasjon under 4.-generasjonskontrakten der han hadde full kontroll på rutene, til å få en rute der alt var kaos. Han ble fortalt at han skulle følge ruten som var lagt inn på et nettbrett hver bil hadde. Ifølge renovatøren var det ikke tatt hensyn til viktige forhold i avfallsinnhenting, og ruten var lagt opp slik at de ble stående i rushtrafikken. Ifølge Renovasjonsetaten hadde logistikkansvarlig i Veireno kompetanse fra Bring og spesialisering i logistikk. Etaten viste videre til at en del ruter måtte optimaliseres fortløpende, og til at dette er et arbeid som pågår fortsatt.

Anskaffelse og test av ny teknologi

Ifølge teknologiansvarlig var teknologien i prinsippet en terminal i bilen med digital rutebok, kart og mulighet til å legge inn avvik. I tillegg var det utstyr bak på bilen, blant annet vekt, antenne for avlesing av RFID-brikke (brikke som er montert på avfallscontainerne slik at de blir registrert som tømt) og avviksregistrering. Anskaffelsen gikk ifølge teknologiansvarlig uten spesielle utfordringer.

Ifølge Mepex-rapporten var ikke kontrakt for tjenesten om å sette på brikker avklart. Ifølge rapporten mente Veireno at dersom brikkene ikke var montert, ville det bety at innsamlingen ville gå saktere og kreve at reservebiler måtte bli benyttet. Det ville også ha betydning for opplæring og behovet for å gjøre seg kjent på rutene. Ifølge rapporten hadde Renovasjonsetaten og Veireno kommet i en situasjon der man så fordelene av å få alle brikkene på plass og satset på det. Samtidig var det vurdert at konsekvensene av at det ikke var på plass, ikke var så kritiske. Mepex-rapporten mente derfor at det kunne virke som om Renovasjonsetaten og Veireno hadde undervurdert hvor komplekst innføring av ny teknologi var.

Ifølge etaten fikk Veireno fikk flere ganger før og etter oppstart informasjon om at de kunne kjøre alle rutene «manuelt», på samme måte som i 4. generasjon. Selskapet ønsket at teknologi ble benyttet på mange ruter, men kjørte enkelte ruter «manuelt».

Ifølge Mepex-rapporten var planen å teste ut teknologien i full skala på en bil i juni 2016, men at dette ikke ble noe av, og at det var mye som var avhengig av akseptansetesten som skulle utføres 24.06.2016. I referat fra rapporteringsmøte 28.06.2016 kommer det frem at det var planlagt akseptansetest for hele systemet i september.

Ifølge teknologiansvarlig ble det ikke gjennomført noen fullskala test av systemet. Systemet ble testet på en ryddepatruljebil, men ikke i ordinær avfallsinnhenting, som han mente var mye mer krevende. Teknologiansvarlig opplyste videre at det fra Renovasjonsetatens side var planlagt å teste en bil i ordinær drift før oppstart av den nye kontrakten, men at Veireno ikke klarte å stille klar en komprimatorbil for en slik test.

Avdelingsdirektør for Kundeavdelingen uttalte til Kommunerevisjonen at det var flere ting som ble testet, og viste til at Trans IT ble testet, og at Veireno hadde et eget system for ruteplanlegging som ble koblet opp til BoteK.

Test av ny driftsmodell

I beredskapsplanen som ble utarbeidet i mobiliseringsfasen, var det et risikoreducerende tiltak å teste driftsmodellen på en reell rute før oppstart. Hvordan dette skulle gjøres i praksis, skulle vurderes når rutene var klare. Tiltaket var gitt høy prioritet.

I referat fra mobiliseringsmøtet 14.03.2016 kommer det frem at Veireno startet opp med planlegging av ruter i område D med tanke på uttesting av ny driftsmodell. Område D var det området Veireno var underleverandør på i 4.-generasjonskontrakten for Norsk Gjenvinning.

Ifølge mobiliseringsansvarlig var det intensjonen at Veireno kunne begynne med sin driftsmodell ved å benytte denne på Norsk Gjenvinnings kontraktsområde D et par måneder før egentlig oppstart, men Norsk Gjenvinning aksepterte ikke dette. Renovatørene uten tidligere erfaring fikk også tilbud om å sette på såkalte RFID-brikker på beholderne på rutene sine for å bli kjent, men på det tidspunktet var ikke alle rutene klare.

Problemer ved Veirenos driftstomt

Det oppstod ifølge etaten en uventet situasjon rundt tomten der Veireno skulle ha sitt kontor i Oslo. Veireno leide denne tomten fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Våren 2016 fikk Veireno beskjed fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten om at etaten ønsker å si opp leieavtalen med Veireno. Senere viser det seg også at det kunne bli problemer med strømforsyningen til Veirenos anlegg. I referater fra mobiliseringsmøter kommer det frem at disse forholdene skapte bekymring, og at etatens ledelse involverte seg tungt i saken for å få til en løsning. Situasjonen løste seg imidlertid i løpet av mobiliseringsfasen, og Veireno kunne benytte tomten som opprinnelig forutsatt.

Veirenos økonomi

Renovasjonsetaten fulgte i mobiliseringsfasen opp Veirenos økonomiske situasjon gjennom jevnlig kontroll av Veirenos kredittvurdering samt ved å ha aktivert en automatisk varsling ved endring av kredittvurderingen.

I mai 2016 mottok etaten en kredittvurdering som viste en nedgang i Veirenos kredittverdighet fra beste kredittverdighet til god kredittverdighet. Samtidig var egenkapitalen til Veireno redusert fra cirka 16,7 millioner kroner til 10,5 millioner kroner. Renovasjonsetaten tok kontakt med Veireno for å få selskapets kommentarer knyttet til nedgangen. Veireno ga i e-post 30.05.2016 en begrunnelse for dette som ifølge etaten ikke ga grunnlag for noe særskilt videre oppfølging av selskapets økonomi. Begrunnelsen var knyttet til investeringer i forkant av kontraktsoppstart.

I mobiliseringsfasen ble det først lagt til grunn at Veireno skulle starte oppdraget med 98 mann. Deretter ble det avtalt at Veireno i en overgangsfase måtte øke kapasiteten med ytterligere 30 prosent på kjøretøy og renovatører. Veireno skulle dermed starte oppdraget med 130 mann og, ifølge mobiliseringsansvarlige for Veireno, 9 ekstra biler. Det ble fra Veireno gitt tydelig uttrykk for at dette ikke var noe problem, ifølge mobiliseringsansvarlige. Ifølge Renovasjonsetaten var det lagt til grunn at Veireno etter en overgangsperiode skulle benytte sin opprinnelige planlagte bemanning.

Med utgangspunkt i kostnadstallene presentert i kapittel 3 over Veirenos kostnader per ansatt og per kjøretøy innebar den siste økningen i antall biler og renovatører en kostnadsøkning på cirka 27 millioner kroner årlig. Totale kostnader per år hadde dermed blitt 108,5 millioner kroner mot de estimerte 83,9 millioner kroner i årlig omsetning (inntekter) på oppdraget. Veireno hadde med en slik driftsmodell et merforbruk per måned på cirka to millioner kroner. Selskapets egenkapital ville dermed etter kontraktsoppstart være borte etter cirka fem måneder gitt den egenkapitalen som fremkom av kredittvurderingen fra mai 2016.

Renovasjonsetatens mobiliseringsansvarlig for Veireno ga uttrykk for at dersom han hadde hatt mer fokus på Veirenos økonomiske forutsetninger, ville han ha skjönt at det ikke ville gått mer enn noen måneder før Veireno fikk økonomiske problemer.

Ifølge avdelingsdirektør for Kundeavdelingen gjennomførte ikke Renovasjonsetaten noen særskilt gjennomgang av økonomien til Veireno ut over det som ble gjort i anskaffelsesfasen, og ut over at selskapet ble overvåket gjennom kredittvurderinger. Seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen som hadde ansvaret for mobiliserings- og kontraktsoppfølgingsfasen, oppgir at hun ikke erindrer når hun ble gjort kjent med Veirenos økonomiske kalkyler for oppdraget. Avdelingsdirektøren i Kundeavdelingen og seksjonslederen i Kunde- og kontraktseksjonen mottok informasjon fra Veireno i mobiliseringsfasen om at selskapet hadde lagt opp til merkostnader på cirka fem millioner kroner til denne fasen.

3. Renovasjonsetatens organisering og styring i kontraktsoppfølgingsfasen (kapittel 5)

Kontraktsoppfølgingen var lagt i den ordinære linjeorganisasjonen, som var styrket med ekstra bemanning for overgangen mellom kontraktene. Ansvaret for kontraktsoppfølging, inkludert oppfølging av klager og lønns- og arbeidsvilkår, var lagt til Kunde- og kontraktseksjonen i Renovasjonsetatens Kundeavdeling.

Ansvaret for kontraktsoppfølging, inkludert oppfølging av klager og lønns- og arbeidsvilkår, var lagt til Kunde- og kontraktseksjonen i Renovasjonsetatens Kundeavdeling. Renovasjonsetaten hadde to kontraktsteam med henholdsvis en teamleder og to kontraktsansvarlige på hvert team. Sammenlignet med 4. generasjon var kapasiteten styrket fra to til fire kontraktansvarlige fordi det i 5. generasjon var flere ytelser i kontrakten som skulle følges opp. I tillegg var det en ansatt som bistod kontraktsteamene med faglig rådgiving og annet. Ifølge etaten var det til sammen 14–15 personer inklusive 2 teamledere som jobbet med kontraktsoppfølging. Arkivtjenesten var også styrket med én til to personer i fulltid. Det var søkt og godkjent dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene for hele seksjonen og nøkkelpersoner i andre kritiske tjenesteområder.

Kundetorget i Kunde- og kontraktseksjonen hadde ansvaret for å ta imot klager og legge klagene inn i klagebehandlingssystemet WebDEB. Kundetorget mottok klager per SMS, e-post, telefon og sosiale medier. Ifølge intervju var det ordinært fem ansatte på Kundetorget. I løpet av oktober 2016 ble Kundetorget oppbemannet med 8 ekstra ansatte, slik at det var 13 til sammen på Kundetorget. I fire uker fikk Kundetorget bistand fra kommunens sentralbord til å besvare telefonhenvendelser med standard svar.

4. Samhandlingen mellom Renovasjonsetaten og Energigjenvinningsetaten

Det fremkom i intervjuer at det var utfordringer i samhandlingen mellom de to etatene med hensyn til informasjon om revisjoner på forbrenningsanleggene og praktiseringen av HMS-bestemmelser ved avfallslevering. Det var også enkelte hendelser eller situasjoner knyttet til uttalelser i media fra ansatte i Energigjenvinningsetaten. Vi går ikke nærmere inn på sistnevnte her. Undersøkelsen viste at det historisk hadde vært en del uenighet mellom de to etatene, blant annet om rollefordelingen etatene imellom. Ansatte i ledelsen i begge etater har gitt uttrykk for at samarbeidet på ledernivå mellom etatene i hovedsak fungerte bra, men at det var utfordringer i samhandlingen på

operativt nivå i kontraktsoppfølgingsfasen. Det ble også vist til eksempler på konfliktsaker på direktørnivå.

Fra Renovasjonsetatens tidligere direktørs side ble det oppfattet at det var mange revisjoner på kort varsel i kontraktsoppfølgingsfasen. Videre ble det oppfattet at Energigjenvinningsetaten kommuniserte negativt om Renovasjonsetaten i media, og at enkeltansatte i Energigjenvinningsetaten motarbeidet Veireno og Renovasjonsetaten uten at det ble tatt tak i. Renovasjonsetatens tidligere direktør oppfattet at det var utfordrende ikke å ha kontroll over alle delene i verdikjeden som skulle til for å lykkes med oppdraget.

Renovasjonsetatens tidligere direktør opplyste i intervju at byrådsavdelingen ikke i tilstrekkelig grad bidro til å løse problemene mellom de to etatene.

Kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel opplyste i intervju at samarbeidet mellom Energigjenvinningsetaten og Renovasjonsetaten ikke var godt nok. Kommunaldirektøren har overfor Kommunerevisjonen gitt uttrykk for at uenigheten særlig var knyttet til Energigjenvinningsetatens praksis ved kontroll/oppfølging av HMS-brudd fra renovatørenes side. Etatene fikk ifølge kommunaldirektøren i etterkant av Veirenos kontraktsoppstart beskjed om at kommunaldirektøren forutsatte at det ble ordnet opp i, og at de to etatslederne meldte tilbake at det hadde vært møte mellom etatslederne, og at det var nye rutiner på plass. Andre informanter i byrådsavdelingen mener også at etatslederne signaliserte at det ikke var behov for å involvere byrådsavdelingen i den situasjonen som oppstod mellom etatene etter kontraktsstart.

Ifølge Energigjenvinningsetatens direktør og etatens produksjonsdirektør tilrettela Energigjenvinningsetaten i kontraktsoppfølgingsfasen blant annet ved at etaten hadde utvidet åpningstider, var fleksibel med hensyn til fordeling av biler til anleggene og medvirket svært aktivt til opplæring av renovatører. Etaten opplevde det imidlertid som problematisk at Veireno-ansatte ikke alltid hadde påkrevd verneutstyr da de kom inn på etatens anlegg, og at etterlevelsen av HMS-/sikkerhetsregelverket til renovatørene i en del tilfeller var for dårlig. Dette var forhold som ble fulgt opp av ansatte ved anleggene. En ansatt ved Haraldrud ble imidlertid flyttet over i en annen stilling som følge av gjentatte klager.

Undersøkelsen viser at det var flere aktiviteter etatene imellom for å forberede oppstart av renovasjonskontrakten, blant annet:

- Representanter fra energigjenvinningsetaten deltok i en referansegruppe i tilknytning til anskaffelsen av avfallskontrakten.
- Etatene gjennomførte våren 2016 et felles samarbeids- og beredskapsseminar som forberedelse til Veirenos kontraktsoppstart. Veireno var også med på seminaret.
- Det var våren, sommeren og høsten 2016 flere møter på flere nivåer mellom etatene der det ble lagt planer for samhandlingen ved kontraktsoppstart i oktober. Det ble blant annet avtalt en egen beredskapstid på seks måneder mellom etatene, det ble informert om planlagt revisjon (vedlikehold) ved forbrenningsanleggene og om sikkerhetskursing av nye renovatører.

Ifølge møtoreferater fra sommeren 2016 synes etatene omforent om at planlagt vedlikehold i de første månedene etter Veirenos driftsstart skulle holdes på et minimum. I et møtoreferat etatene imellom fra 24.06.2016 var det kun lagt til grunn en planlagt driftsstans i slutten av november 2016 ved en av utsorteringslinjene på Haraldrud. I henhold til en oversikt Kommunerevisjonen mottok fra Renovasjonsetaten, hadde

Veireno ved 13 anledninger opplevd omdirigeringer fra avfallsmottakene fra kontraktsoppstart til 07.12.2016. I flere tilfeller dreide omdirigeringene seg om overfylte forbrenningsbunkere på Haraldrud. I slutten av november måtte alle restavfallsbilene levere på Klemetsrudanlegget, da det var vedlikeholdsarbeid på begge utsorteringslinjer ved Haraldrudanlegget. Undersøkelsen viste at Renovasjonsetaten opplevde at de hadde mottatt utilstrekkelig informasjon i samband med driftsstans.

Produksjonsdirektøren i Energigjenvinningsetaten ga uttrykk for at driftssituasjonen ved Haraldrudanlegget høsten 2016 var relativt ordinær, men at anlegget var gammelt, og at det ikke var uvanlig med drifts- eller vedlikeholdsstans. Når det gjaldt vedlikeholdet av utsorteringslinjene ved Haraldrudanlegget i november, ble dette mer omfattende enn opprinnelig planlagt, og han mente at Renovasjonsetaten hadde fått informasjon om dette. Videre viste han til at en grunn til at forbrenningsbunkene ble overfylt på Haraldrud, var at Veireno i større grad enn forutsatt leverte avfall til dette anlegget.

5. Renovasjonsetatens rapportering til byrådsavdelingen (kapittel 8)

Utdypende informasjon om rapporteringen til byrådsavdelingen om avfallsinnhenting i egenregi

Rapporten som ble oversendt ukentlig fra etaten, viste klageutvikling så langt per uke for 2017, antall klager per dag i siste uke, antall klager per område (A–D og S) i siste uke, oversikt over type klage per område i siste uke og hyppigst innklagede lag i siste uke.¹⁷ I tillegg inneholdt dokumentet punktlistor med kommentarer knyttet til utviklingen i klagestatistikken og informasjon om hvilke tiltak som ble iverksatt av etaten.

Dokumentasjonen viste at etaten 01.09.2017 oversendte et faktaark til byrådsavdelingen der det blant annet fremkom at

- Renovasjonsetaten hadde innført et nytt timeregistreringssystem, GAT, for renovatørene 01.04.2017
- etaten hadde i august utført en detaljert gjennomgang av arbeids- og hviletid for alle renovatører fra og med 01.04.2017
- resultatene viste at det var avvik mellom tallene som var rapportert per uke, og det faktiske antallet brudd. Begrunnelsen for avviket var at GAT ikke hadde vært oppdatert på det tidspunktet de ukentlige rapportene ble tatt ut, fordi driftslederne for de enkelte driftsområdene i stor grad hadde lagt inn data ved månedsslutt.
- fra og med uke 31 (første uke i august) inkluderte rapportene følgende merknad: «Det kan forekomme endringer i rapporterte brudd ved månedsavslutning når GAT er hundre prosent oppdatert». GAT inneholdt heller ikke alle dispensasjoner og lokale overtidstaler.
- historisk rapportering (uke 13–34) hadde ikke blitt ettergått og justert før i uke 35
- byrådsavdelingen hadde ikke blitt informert om det annet enn gjennom merknaden i rapporteringen
- fra og med uke 13 (første uke med GAT) til og med uke 34 hadde Renovasjonsetaten tidligere rapportert til sammen 46 brudd. En figur i faktaarket viste resultatet av gjennomgangen, med et totaltall på 281. Det ble presisert av

¹⁷ Kommunen var inndelt i fire geografiske områder for avfallsinnhenting (A–D). Kategorien S betegnet spesialbiler som hentet inn avfall fra alle områder.

etaten at tallene for uke 31–34 (august) kunne bli høyere enn grafen viste, fordi månedsavslutningen for august ennå ikke var fullført.

Faktaarket inneholdt også informasjon om tiltak Renovasjonsetaten hadde iverksatt, blant annet at BDO hadde gjennomført kontroll av lønns- og arbeidsforhold i april 2017. BDOs rapport, som ble oversendt til Renovasjonsetaten i juni 2017, hadde pekt på tiltak og forbedringspunkter. Det fremkom videre at Renovasjonsetaten hadde utarbeidet en egen tiltaksplan hvor observasjoner og avvik fra rapporten var ivaretatt og ble fulgt opp på ledernivå i etaten, og at Renovasjonsetaten anså ekstern revisjon og innføringen av GAT som gode, positive tiltak for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Renovasjonsetatens tiltaksplan av juni, der det blant annet fremgår tiltak for å rette avvik på arbeidstid, ble også oversendt til byrådsavdelingen 01.09.2017.

Saksbehandlerne som hadde ansvar for å ta ut informasjon fra timeregistreringssystemet og forberede statistikk og figurer til rapporteringen til byrådsavdelingen, oppdaget feilen da de sammenlignet månedsrapporten fra april med ukesrapportene fra april. Dokumentasjonen viste at avdelingsdirektøren i Innsamlingsavdelingen ble varslet i e-post 08.05.2017 om at rapportene som ble tatt ut i GAT ukentlig om antall brudd på arbeidsmiljøloven, «antakelig ikke var reelle fordi driftslederne ikke til enhver tid er å jour med oppdatering av vaktbøker». En informant nevnte at saksbehandlerne var oppmerksomme på dette fordi det var tilsvarende problem med manglende oppdatering av timeregistreringssystemet under oppfølgingen av Veireno.

Ifølge en ansatt i etaten mottok Renovasjonsetaten 06.06.2017 utkastet til rapporten fra BDOs kontroll for april, som blant annet avdekket at det var 16 brudd på arbeidsmiljøloven i april, at en person ikke hadde tilgang til timeregistrering i april, og at rutiner og systemer for timeregistrering ikke var tilstrekkelig implementert i organisasjonen. Disse avvikene fremkom også i tiltaksplanen som etaten utarbeidet i juni. Det fremgikk av rapporteringen om brudd på arbeidstidsbestemmelsene i perioden mai–august 2017 at resultatene fra BDO-rapporten ikke ble innarbeidet i de ukentlige oversiktene over brudd på arbeidsmiljøloven som ble sendt byrådsavdelingen. Etatens tiltaksplan var imidlertid vedlagt i notatet som ble oversendt 01.09.2017, der første punkt omhandler avvik fra arbeidstidsbestemmelsene. Det fremgikk videre av dokumentasjonen at rapporten fra BDO ble oversendt byrådsavdelingen i begynnelsen av september 2017.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen om etatens rapporteringspraksis svarte daværende kst. direktør at det ble forutsatt at GAT ble løpende oppdatert, og at dette ble fulgt opp gjennom tiltak i Innsamlingsavdelingen der renovatørene var ansatt. Ifølge kst. direktør ble ikke omfanget av utfordringene fanget opp før etter sommeren. Det ble i juni laget en tiltaksplan for å følge opp avvikene som ble påpekt i BDO-rapporten. Han presiserte videre at han i juli oppfattet at det var usikkerhet knyttet til hva som faktisk var status for omfanget av brudd på arbeidsmiljøloven. Det ble besluttet at det skulle gjennomføres en intern kvalitetssikring av antallet brudd i august. Kst. direktør viste videre til at det ble sendt en e-post 01.09.2017 til byrådsavdelingen da Renovasjonsetaten var ferdig med den interne kvalitetssikringen.

Vedlegg 5 Oppfatninger om ansvarsfordeling og forventninger i styringsdialogen vedrørende slike anskaffelser

I dette vedlegget redegjøres det noe nærmere for sentrale aktørers oppfatninger om ansvarsfordeling og styringsdialog vedrørende en anskaffelse som Veireno-anskaffelsen. Kommunerevisjonen vil først kort redegjøre for de formelle ansvarslinjene.

Kort om formelle ansvarsfordeling i styringsdialogen

Ansvar for anskaffelser i virksomhetene er i henhold til virksomhetenes budsjettfullmakter tillagt virksomhetsleder. Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring* i Oslo kommune (byrådssak 1070/15) skal enhver anskaffelse bidra til å oppnå virksomhetens og kommunens mål. Instruksen peker på en del elementer som bidrar til dette, blant andre disse:

- Virksomhetsleder skal sørge for tilstrekkelig bestillerkompetanse, anskaffelsesfaglig- og juridisk kompetanse til at virksomheten kan gjennomføre juridisk korrekte, formålstjenlige og kostnadseffektive anskaffelser for å dekke virksomhetens behov (punkt 5.5.4).
- Virksomhetsleder skal sørge for en organisering av arbeidet som synliggjør roller og ansvar i anskaffelsesprosessene. Nødvendige fullmakter skal gjenspeile disse og må legge til rette for en forsvarlig og effektiv ivaretagelse av kommunens interesser på alle stadier i en anskaffelsesprosess (punkt 5.5.5).
- Virksomhetsleder skal sørge for at virksomheten har oppdaterte, risikotilpassede rutiner for internkontroll på anskaffelsesområdet (punkt 5.5.6).
- Virksomhetene skal på grunnlag av risikovurdering av inngåtte kontrakter sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging (punkt 5.5.8).

Innhenting av avfall er Renovasjonsetatens kjerneoppgave og også blant kommunens viktigste oppgaver. Byrådsavdelingene har på vegne av byrådet ansvar for å føre tilsyn og kontroll med sine underlagte virksomheter, jf. reglement for byrådet § 3-1. Byrådsavdelingen skal videre gjennom den formelle styringsdialogen sørge for å formidle politiske mål og forventninger. Dette tar vanligvis form av generelle føringer til virksomheten i tildelingsbrevene.

Sentrale aktørers oppfatninger om oppgaver og ansvar

Informanter i byrådsavdelingen og Renovasjonsetaten ga uttrykk for at arbeidet med anskaffelsen var basert på politiske føringer gitt i tildelingsbrevet, daværende anskaffelsesstrategi mv.

Undersøkelsen viser at virksomhetene i kvartals- og tertialrapporteringen skulle angi risiko og risikoreduserende tiltak knyttet til de ulike områdene som er omfattet av tildelingsbrevet. Fra tildelingsbrevene fremgikk også en forventning om at rapporteringen var kvalitetssikret av virksomheten, og om at risikovurderinger skulle være integrert i etatens virksomhetsstyring.

Ifølge tidligere byråd har byrådsavdelingen en form for kontrollfunksjon som vil kunne arte seg ulikt fra anskaffelse til anskaffelse. Hun peker på at noen anskaffelser er rutinemessige, andre anskaffelser innebærer at ting gjøres for første gang, eller at det er

store endringer fra tidligere anskaffelser. Det må være en vurdering som både byrådsavdelingen og politisk ledelse må gjøre.

Undersøkelsen viser at forhold som ikke var del av målekortet, eller der det ble rapportert lav risiko fra etaten i kvartals- og tertialrapporteringen, i liten grad ble drøftet i styringsdialogen mellom etaten og avdelingen. Flere informanter i byrådsavdelingen peker på at avdelingen har hatt begrenset kapasitet til å foreta selvstendige vurderinger av rapportert risiko fra virksomhetene, og at det har blitt fokusert på områder der virksomhetene rapporterer om høy eller moderat risiko.

Ifølge nåværende byråd måtte man ha tillit til at etaten gjennomfører sine kjerneoppgaver, og at de rapporterer når det ikke går bra. Ifølge byrådsavdelingen har avdelingen i senere tid justert måten den følger opp virksomhetene på, slik at det ikke kun baseres på forhold der det er meldt om middels eller høy risiko.

Det var uenighet i kontraktsoppfølgingsfasen om hvor mye og hvordan byrådsavdelingen skulle involvere seg i oppfølgingen av etaten i den situasjonen som var oppstått. Renovasjonsetaten ved direktøren ga uttrykk for at etaten etter kommunens system hadde ansvaret for å følge opp 5.-generasjonskontrakten med Veireno. Ifølge informanter i byrådsavdelingen oppfattet de at det var vanskelig å komme i en nødvendig styringsposisjon gitt situasjonen som utspilte seg.

Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden fra miljø og samferdsel



Oslo kommune Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl § 5 andre ledd

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201703464-4

Saksbeh:
Rolf Terje Härberg, 23461975

Dato: 19.03.2018

Arkivkode:
126

TILBAKEMELDING PÅ SPØRSMÅL FRA KOMMUNEREVISJONEN VEDRØRENDE RAPPORT: FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT OM RENOVASJONSETATENS ANSKAFFELSE AV AVFALLSINNHEMTING

Jeg viser til brev av 20.02.2018 fra Kommunerevisjonen vedrørende ovennevnte. Kommunerevisjonen skriver at de ber byråden for miljø og samferdsel om å besvare spørsmålene under i forbindelse med at rapporten kommenteres. Byråden bes også om å fremme evt. andre synspunkter enn dem som fanges opp av disse spørsmålene.

Under følger mine kommentarer til spørsmålene.

- 1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*
Prosjektets hensikt har vært tydelig. Det ble gitt god informasjon underveis i prosessen, og Kommunerevisjonen har vært tilgjengelige ved behov for avklaringer underveis. Det har generelt vært god dialog med Kommunerevisjonen.
- 2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*
Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som er benyttet.
- 3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?*
Jeg viser til revisjonskriteriet nr. 5. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel bør som ledd i styringsdialogen ha kontrollert og fulgt opp Renovasjonsetatens arbeid med 5. generasjons avfallskontrakt på en hensiktsmessig måte i tråd med anskaffelsens egenart og risiko og byrådsavdelingens ansvar.

I rapporten fremkommer blant annet følgende:

- Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde ikke byrådsavdelingen tilstrekkelig oppmerksomhet på tilgjengelig informasjon som kunne tyde på vesentlig risiko i anskaffelsen; svært lav pris, liten leverandør, samtidig oppstart i alle områder og flere innovative grep.

Byrådsavdeling for miljø og
samferdsel

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org.nr.: 974770474

- Etter Kommunerevisjonens vurdering var byrådsavdelingen ikke tilstrekkelig kritisk til rapporteringen den mottok fra etaten basert på informasjon fra Veireno.

I *Instruks for virksomhetsstyring* er det gitt føringer for byrådsavdelingens virksomhetsstyring. Instruksen omtaler ikke eksplisitt byrådens/byrådsavdelingens rolle og ansvar når det gjelder virksomhetenes anskaffelser. Ansvar for anskaffelser i etatene er delegert til etatsdirektør, som rapporterer om risiko og risikoreduserende tiltak til byrådsavdelingen og meg. Byrådsavdelingene må legge til grunn at etatene rapporterer korrekt. Det er riktig at byrådsavdelingen hadde grunn til å være skeptisk til Veirenos oppfølging og systemer for arbeidstidsregistrering og -kontroll. Byrådsavdelingen hadde imidlertid ikke grunn til å anta at Renovasjonsetaten ikke kvalitetssikret opplysningene og rapporterte korrekte tall til byrådsavdelingen.

Denne rapporten fra Kommunerevisjonen gir et godt grunnlag for at byrådsavdelingen og virksomhetene kan arbeide mer systematisk med krav til nøyaktighet i rapportering, men også med virksomhetenes ansvar for etter eget tiltak å ta opp mulige feil og mangler ved egen rapportering. Feil kan skje. Vårt styringssystem bygger imidlertid på at byråden må kunne ha tillit til at informasjon som blir formidlet fra en etat er korrekt og at eventuelle feil raskt korrigeres.

4. *Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*
Rapportens konklusjoner og anbefalinger tas til etterretning. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS) vil ta med seg anbefalingene og funnene i sitt videre arbeid med virksomhetsstyring og risikovurdering og i styringsdialogen med Renovasjonsetaten. Rapporten er også et nyttig grunnlag for byrådsavdelingens generelle arbeid med utvikling av styringsdialogen. Det gjelder blant annet klarhet og konsistens i risikovurderinger, rapporteringskrav og en kontinuerlig bevisstgjøring av ansvars- og rolledeling mellom byrådsavdeling og etatsdirektorene.
5. *Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?*
Anbefalingene til byrådsavdelingen vil bli fulgt opp. Byrådsavdelingen har allerede og uavhengig av denne rapporten, igangsatt en dialog med virksomhetene om erfaringene med målstyring og risikostyring i sektoren og hvordan vi kan sikre transparens og konsistens i risikostyringen. Rapporten og erfaringene fra denne saken vil bli brukt i det videre arbeidet.

Renovasjonsetaten har, slik rapporten fra Kommunerevisjonen også viser, gjennom sitt eget evalueringsarbeid identifisert flere forbedringspunkter. Jeg vil påse at MOS i sin styringsdialog følger opp RENs forbedringsarbeid og KRVs anbefalinger.
6. *Hvilke tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?*
Jeg viser til svar på spørsmål 5. Arbeidet er allerede i gang i forbindelse med arbeidet med budsjett og tildelingsbrev for 2019. Dette er også planlagt som tema for etatssjefssamling våren 2018. Arbeidet med mål- og resultatstyring, inkludert risikovurdering, er et kontinuerlig arbeid.
7. *Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.*
Jeg oppfatter rapporten som nyttig. Se for øvrig svar under tidligere punkter.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*
Rapporten har et godt språk og en god oppbygging.

Med hilsen

Lan Marie Berg
Byråd

Godkjent elektronisk

Vedlegg 7 Uttalelse fra Renovasjonsetaten



Oslo kommune
Renovasjonsetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Dato: 12.03.2018

Deres referanse:
17/00552-12

Vår referanse:
17/03913-3

(Oppgis ved henvendelse)

Saksbehandler: Tone Emblem
Org.enhet: Anskaffelsesseksjonen
Tlf.: 23483726

Arkivkode:
126.2

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT OM RENOVASJONSETATENS ANSKAFFELSE AV AVFALLSINNHEMNING - FRIST 12.03.18

Renovasjonsetaten (REN) viser til brev fra Kommunerevisjonen (KRV) datert 20. februar 2018 der det bes om at REN gir skriftlige kommentarer til rapport «Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting».

Som kjent var anskaffelsen et resultat av en lang og omfattende prosess. Til tross for at man i denne saken har fulgt gjeldende regelverk og rutiner ble ikke utfallet av anskaffelsen slik som forutsatt.

Etaten har tidligere gitt tilbakemeldinger på rapportens faktagrunnlag. I det etterfølgende suppleres etatens tidligere tilbakemelding gjennom å besvare de spørsmål som er stilt av KRV i ovennevnte brev.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Prosjektet er et resultat av en lang og omfattende revisjonsprosess. Etaten opplever at det har vært god informasjon og godt samarbeid partene imellom, og at informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

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

Prosjektet har levert en omfattende rapport, og redegjort for en komplisert prosess med tilbakemeldinger fra mange ulike aktører. Det har vært lærerikt for etaten med en slik gjennomgang.

Nedenfor vil etaten påpeke noen forhold som vi mener kunne forbedret rapporten.

- I et så stort prosjekt er det naturlig å gjøre en del avgrensninger. Etter RENs oppfatning hadde det styrket rapporten dersom det hadde blitt gjennomført intervjuer med ledere i Veireno. Etaten savner også en mer omfattende undersøkelse av EGEs rolle.
- Rapporten konkluderer med at selskapets manglende økonomiske forutsetninger for oppdraget antakelig var den viktigste årsaken til at Oslo kommune ikke lyktes med anskaffelsen.

: Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb



Renovasjonsetaten

Postadresse:
Postboks 14 Vollebekk
0516 OSLO

Besøksadresse:
Haraldrudveien 20
E-post: postmottak@ren.oslo.kommune.no

Organisasjonsnr.:
NO 976 820 088

Sentralbord: 21 80 21 80
Kundetorg: 23 48 36 50
Telefaks: 23 48 36 01

Etaten tar dette til etterretning, vil følge opp denne konklusjonen, men samtidig minne om at krav til leverandørens økonomiske og finansielle stilling fremkom av konkurransegrunnlagets punkt 3.3.2. Veireno leverte den påkrevde dokumentasjon. Denne ble vurdert og Veireno ble kvalifisert som leverandør. Det vises i denne sammenheng også til kjennelse fra Oslo byfogdembete fra august 2015 der det ble lagt til grunn at det ikke var sannsynliggjort at Veireno ikke ville tåle en økning i kostnadene som følge av dårlig økonomi.

- REN registrerer at KRV i sin vurdering av anskaffelsesfasen legger til grunn at Kommuneadvokatens (KAO) kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget måtte begrenses. Dette samsvarer ikke med etatens oppfatning, da REN innledningsvis oversendte konkrete problemstillinger, og i ettertid hadde en helhetlig gjennomgang av konkurransegrunnlaget med KAO.
- Det er flere steder henvist til tiltaksplanen som var et resultat av RENs egevaluering, uten at man går nærmere inn på hva denne egevalueringen omfattet, eller hva som var formålet med evalueringen. Det presiseres derfor at formålet med egevalueringen var å ta lærdom av prosessen, og få konkretisert positive og negative aspekter av anskaffelsen som det er viktig å vurdere i fremtidige større anskaffelser.

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle, hvilke?

Revisjonskriteriene ble gjennomgått med REN på et tidlig tidspunkt, og det ble gitt mulighet for å gi tilbakemeldinger. REN har ingen kommentarer utover de som ble gitt på daværende tidspunkt.

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

- REN ser at det er gjort en stor og viktig jobb som belyser prosessen etaten har gjennomgått. Der det er nye funn i denne rapporten vil dette legges inn i etatens tiltaksplan etter egevaluering.
- REN savner en vurdering av hva etaten faktisk burde og kunne ha gjort ut fra dagens regelverk og retningslinjer. I denne anskaffelsen ble blant annet selve konkurransegrunnlaget forelagt KAO, og det ble bedt om dokumentasjon på oppfyllelse av lønns- og arbeidsvilkår på et mye tidligere tidspunkt enn det som er det formelle krav. Av den grunn vil det være nyttig å få KRVs vurdering av hvilke ytterligere tiltak og eller aktiviteter som burde vært gjennomført.

5. Vil etaten vurdere, og eventuelt iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle, hvilke?

Etaten har i etterkant av prosessen knyttet til denne anskaffelsen gjennomført en egevaluering. Forhold påpekt i KRVs rapport som supplerer egevalueringen vil tas inn i videre oppfølging.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb



Etaten har etablert en intern arbeidsgruppe som har ansvar for oppfølging og implementering av tiltakene etter RENs egenervaluering. Etaten har som målsetting å ferdigstille dette arbeidet innen utgangen av 2018.

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

Rapporten peker på de samme forhold som er funnet i egenervalueringen og i Deloitte-rapporten, og bekrefter dermed viktige læringspunkt som allerede er identifisert i RENs tiltaksplan.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

REN vurderer rapportens oppbygging og språkbruk som tilfredsstillende.

Med hilsen

Hans Petter Karlsen
direktør

Dag Snorre Jentoft
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

• Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb



Vedlegg 8 Uttalelse fra tidligere direktør

Til: Oslo kommune, Kommunerevisjonen

Ved Nina Merete Vestlund

Fra: Pål A. Sommernes

Tidligere direktør i Renovasjonsetaten (frem til 16. januar 2017)

Dato: 12. mars 2018

Kopi:

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT OM RENOVASJONSETATENS ANSKAFFELSE AV AVFALLSINNHEJNING

Jeg viser til brev 20.02.2018 vedlagt rapport fra Kommunerevisjonen der det bes om eventuelle skriftlige kommentarer til rapporten innen 12.03.2018.

Etter initiativ fra politisk ledelse og i dialog med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel valgte jeg med virkning fra 16.01.2017 å fratre som direktør i Renovasjonsetaten. Jeg er den første til å beklage at Renovasjonsetaten ikke lyktes med denne anskaffelsen. Etter min oppfatning er årsakene flere og sammensatte, og knytter seg i hovedsak til tiden etter kontraktsoppstart.

Kommunerevisjonens rapport side 12 ; «Formål med undersøkelsen har vært å supplere Deloitte (2017) beskrivelser av hvorfor anskaffelsen av 5. generasjons avfallskontrakter ikke ble vellykket, for dermed å gi et bredere grunnlag for å trekke lærdom av mangler og svakheter i prosessen».

Jeg viser til min kritikk av Deloitte rapport (Deloitte-rapporten side 16).

Kommunerevisjonens rapport datert 20.02.2018 gir læringspunkter, men er etter mitt syn dessverre preget av lite prinsipiell tilnærming, ikke basert på kunnskap i sanntid og oppfattes av meg som en «jakt» på Renovasjonsetaten som eneste «syndebukk». Beskrivelsen Kommunerevisjonen gir av hvorfor anskaffelsen ikke ble vellykket er etter min oppfatning ikke fyldestgjørende og baseres seg til dels på kunnskap vi ikke hadde da beslutningene måtte tas. Kommunerevisjonen undersøker og vurderer i liten grad de formelle/prinsipielle ansvarsforhold mellom byrådsavdeling og underliggende etater.

Kommunerevisjonen blander sammen anskaffelses-prosjektet, selve anskaffelsen, mobiliserings-perioden og kontraktsoppfølgingen og ser i tillegg alt i etterpåklokskap for å supplere Deloitte-rapporten.

Anskaffelses-prosjektet og selve anskaffelsen, se påstander om manglende kvalitet i beslutningsgrunnlag (side 66 i Kommunerevisjonens rapport):

I slutten av 2013 ble det planlagt og etablert et prosjekt i REN som skulle sørge for en best mulig anskaffelsesprosess, kontrakt og kontraktsoppfølging.

Renovasjonsetaten er den desidert største kommunale renovasjonsvirksomheten i Norge og Oslo kommune var i bransjen anerkjent for å ha den beste renovasjonsfaglige kompetansen både når det gjelder spiss og bredde. Renovasjonsetaten vant avfallsbransjens innovasjonspris for 2017 og Oslo kommunes avfallssystem er internasjonalt anerkjent. Avfall er ett av 12 temaer som lå til grunn for at Oslo kommune er nominert til Europas miljøby for 2019.

Også innen innkjøps- og anskaffelsesfaget har Renovasjonsetaten satset og utviklet høyt faglig kompetente og erfarne medarbeidere.

Etatens prosjektgruppe sammen med linjeorganisasjonen skulle således være meget kompetente for denne anskaffelsen.

Som en ekstra kvalitetssikring var Dovre Consulting leid inn for å bistå prosjektet, samt at man benyttet seg av bistand fra Utviklings- og kompetanseetaten. Utviklings- og kompetanseetaten, som i ansvarslinjen ligger under byrådsavdeling for finans, har et konsernovergripende ansvar for å tilskynde og påse at virksomhetene gjøre gode og trygge anskaffelser.

Kommuneadvokaten ble involvert for å kvalitetssikre det kontraktsrettslige knyttet til anskaffelsen.

Det ble også benyttet referansegruppe med nasjonal og internasjonal (tidligere direktør i Renova, Göteborg) deltakelse for å identifisere beste praksis i inn- og utland, noe som også ga læring og bidrag inn i prosessen. Det var i etaten stort fokus på at anskaffelsesprosessen skulle være så god som mulig.

Rettsprosessene i forkant med påstander om brudd på anskaffelsesregelverket knyttet til 4. generasjonskontrakten gikk i alle rettsinstanser og helt frem til klage til ESA. Renovasjonsetaten vant i all hovedsak frem i alle rettsinstanser med kontinuerlig bistand og dialog med Utviklings- og kompetanseetaten og Kommuneadvokaten. Rettsprosessene ga mye læring og stort fokus på kvalitet i anskaffelsen av 5. generasjon. Ovenstående ekstraordinære forebyggende arbeid er beklageligvis underkommunisert av Kommunerevisjonen.

Det var opprettet en anskaffelseskomite for anskaffelsen av 5. generasjonskontrakten.

Anskaffelseskomiteen ble ledet av en seksjonssjef i byrådsavdelingen for miljø og samferdsel.

Byrådsavdelingen har derfor etter min forståelse hatt et særskilt godt innsyn i

anskaffelsesprosessen av denne kontrakten.

Prinsipielle spørsmål og risiki har jeg derfor forutsatt at byrådsavdelingen har vært godt kjent med.

Høsten 2015 (11. og 12. november) – etter at kontrakten var inngått med Veireno AS - avholdt Avfall Norge en fagsamling i Drammen hvor Renovasjonsetaten presenterte 5. gen. anskaffelsen. Renovasjonsetaten fikk entydig honnør for måten anskaffelsen var gjennomført på, også fra en representant for Norsk Gjenvinning, som hadde deltatt i konkurransen, og var godt kjent med markedsundersøkelsene/leverandørseminarene i forkant av konkurransen. I leverandørseminarene ble potensielle leverandører gitt anledning til å komme med forslag til hvordan leverandørene ønsket at 5. generasjonskontrakten skulle innrettes.

Jeg mener at prosjektet og anskaffelsesprosessen - med bistand fra eksterne fagmiljøer/konsulenter og ikke minst Oslo kommunes fagmiljø hos Kommuneadvokaten og Utviklings- og kompetanseetaten - er utført etter «beste praksis».

Påstand: «*Selskapets (Veireno – min presisering) manglende økonomiske forutsetninger for oppdraget er den viktigste årsaken til at Oslo kommune i lyktes med anskaffelsen*» (se side 66 i Kommunerevisjonens rapport)

Det er etter 16.01.2017 fremmet påstander om Veirenos manglede erfaring, gjennomføringsevne og soliditet ved kontraktsinngåelsen. Dette er forhold Renovasjonsetaten etter min oppfatning risiko-vurderte konkret som en del av anskaffelsen.

Undersøkelsene ble utført etter vanlig praksis og avdekket ikke økonomiske svakheter hos Veireno som kunne hindre gjennomføring av kontrakten.

For nærmere vurdering av dette og Renovasjonsetatens undersøkelsesplikt av manglende økonomiske forutsetninger forut for kontraktsinngåelsen – se «næringspolitikk.no» - advokat Hanne Torkelsen - under avfall:

«Burde tingretten avverget avfallsproblemene i Oslo?» 28. februar 2017 – henvisning til Oslo Byfogdemøte 24.08.2015 i kjennelse vedrørende sak anlagt av Norsk Gjenvinning Renovasjon AS.

Fra saken anlagt av Norsk Gjenvinning for å stoppe inngåelsen av Oslo kommune, RENs kontrakt med Veireno finner heller ikke Oslo byfogdembete at det er påvist noen fare for manglende gjennomføringsevne hos Veireno AS pga dårlig økonomi.»

Kommunerevisjonen underkommuniserer det omfattende arbeid Oslo kommune og Renovasjonsetaten gjorde i tillegg til å følge lover, regler og anbefalt praksis i Oslo kommune og avfallsbransjen, blant annet å forebygge leveringssvikt og brudd på arbeidsmiljøloven.

Veireno AS var kvalifisert og vant anbudene etter omfattende forarbeid av Renovasjonsetaten og etter gjeldende anskaffelsesfaglige regler og praksis.

Renovasjonsetaten gjennomførte risikovurderinger og iverksatte tiltak knyttet til alle vesentlige forhold, som i etterkant viste seg utslagsgivende for at Veireno AS ikke klarte å levere forventet kvalitet.

Når forhold som faktisk ble vurdert å ha lav risiko allikevel inntreffer mener Kommunerevisjonen med etterpåklokskapens klare blikk at det kommer av svakheter i risikovurderingene.

Jeg mener at Kommunerevisjonens fremstilling tildekker det faktum at Renovasjonsetatens forebyggende arbeid og risikovurderinger tok stilling til en rekke kryssende risikoer og hensyn (sannsynlighet og konsekvens), og at Renovasjonsetaten måtte prioritere noen hensyn/risikoer foran andre (av hensyn til økonomisk forsvarlighet/gjennomføringsmulighet er det umulig å eliminere alle risikoer).

Ett eksempel er at det ikke ble åpnet for underleverandører. Det vil teoretisk kunne gi redusert leveringssikkerhet. Men en leverandør ville - basert på Renovasjonsetatens erfaringer - lette kontrollen og dermed kunne redusere risikoen for brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Risikoen for mulige brudd på lønns- og arbeidsvilkår (særlig «sosial dumping») var et hensyn etaten tilla vesentlig vekt.

Kommunerevisjonen avgrenser mot og belyser i liten grad utenforliggende momenter, som forklaring for hvorfor Veireno AS ikke lyktes.

Det var sterke motkrefter, ideologiske motforestillinger, gåsakte-/sabotasjelignende aksjoner hos Veireno AS (se blant annet intervju 16.01.2017 i VG med ansatt i Renovasjonsetaten).

I tillegg var det alvorlige ledelsesunnlater hos Energigjenvinningsetaten (manglende informasjon, planla for ordinære revisjoner (stopp i mottaksanlegg) på Haraldrud i ekstraordinær situasjon/den mest kritiske oppstarts-perioden for 5. generasjonskontrakten, lokal leder på mottaksanlegget på Haraldrud som ble oppfattet å direkte motarbeide Renovasjonsetaten/Veireno AS, i tillegg til en enkeltansatt i vakta på Haraldrud, som urettmessig stoppet Veirenos biler (med store tidsmessige forsinkelser i innhenting av avfall som konsekvens i rushtiden), manglende vilje til å hjelpe ansatte i Veireno AS.)

Energigjenvinningsetatens unnlater ble tatt på opp på alle nivå (inkludert kommunaldirektør). De grunnleggende problemer og ukulturen hos Energigjenvinningsetaten på Haraldrud ble det etter min oppfatning ikke ryddet opp i før det «var for sent» - etter 16.01.2017.

Overstående forhold på kritiske tidspunkt – hver for seg og samlet – forsinket Veirenos planlagte avfallsinnhenting og mulighet til å gjennomføre i henhold til kontrakt, og satte Renovasjonsetatens mulighet til å lykkes i fare.

At en annen etat i Oslo kommune bidro til at Veireno fikk problemer med gjennomføring av kontrakten svekket også Oslo kommune/Renovasjonsetatens juridiske posisjon ved en eventuell rettslig konflikt med Veireno AS.

Kommunerevisjonen har fått overlevert dokumentasjon på ovennevnte.

Etter min oppfatning burde disse forhold ha stor læringsverdi for Oslo kommune slik kommunens oppgaver i dag er organisert. Kommunerevisjonens rapport kaster ikke lys over disse vesentlige forhold, som kan forklare hvorfor Veireno AS og Renovasjonsetaten ikke lyktes.

Kommunerevisjonens rapport viser at Renovasjonsetaten først ble kjent med feilinformasjon om alvorlige brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid januar/februar 2017.

Kommunerevisjonen dokumenterer at Renovasjonsetaten og undertegnede som tidligere direktør frem til 16.01.2017 i all hovedsak har ivaretatt Renovasjonsetatens informasjonsplikt til overordnet byrådsavdeling.

Jeg har hatt forventning om en helhetlig og balansert revisjon fra Kommunerevisjonen med forbedrings-/læringsperspektiv både for Renovasjonsetaten og for Oslo kommune, slik at man kan gjøre trygge, innovative anskaffelser og se til at disse blir realisert på en god måte i totalorganisasjonen Oslo kommune.

Ovennevnte er blant annet redegjort for i større bredde i:

1. Referat 17.02.2017 fra intervju – ekstern gjennomgang (Deloitte) i tilknytning til 5. generasjon renovasjonskontrakt - med Pål A. Sommernes, tidligere direktør i Renovasjonsetaten (2005-2017)
2. Kommunal rapport 14.03.2017 – «Mener avfallsbransjen må gå i seg selv»
3. «Naringspolitikk.no» 12.06.2017 – «Deloitte frikjenner Renovasjonsetaten for brudd på lover og regler»
4. Intervjureferat 23.06.2017 (Kommunerevisjonen) med Pål A. Sommernes – «Kritikk av Deloitte's rapport».

Med hilsen

Pål A. Sommernes

Tidligere direktør i Renovasjonsetaten (2005-2017)



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

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

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no