

**VANN OG AVLØP
SIKKERHET MOT
MISLIGHETER**

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

08.08.08

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 Avgrensinger	1
1.2 Problemstillinger	1
1.3 Rådmannens kommentarer	1
2. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET	2
2.1 Metodisk tilnærning	2
2.2 Datainnsamling.....	2
3. ER DET MISTENKELIGE TREKK VED LEVERANSENE?	3
3.1 Revisjonskriterier	3
3.2 Funn/fakta.....	3
3.2.1 Regelmessige og økende leveranser?	3
3.2.2 Runde beløp?.....	6
3.2.3 Sekvensielle nummerserier?.....	6
3.2.4 Forfallsdato 31.12?.....	6
3.2.5 Avhengighetsforhold?	7
3.3 Revisjonens vurdering.....	7
4. ER INNKJØSPROSESSENE GODE?	8
4.1 Revisjonskriterier	8
4.2 Funn/fakta.....	9
4.2.1 Anskaffelser over nasjonal terskelverdi	9
4.2.2 Anskaffelser under nasjonal terskelverdi	10
4.3 Revisjonens vurdering.....	10
5. ER DET FOKUS PÅ HABILITET?	12
5.1 Revisjonskriterier	12
5.1.1 Interne retningslinjer	12
5.1.2 Lov.....	12
5.1.3 Faglitteratur	12
5.2 Funn/fakta.....	13
5.3 Revisjonens vurdering.....	13
6. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	14
6.1 Konklusjon	14
6.2 Anbefalinger.....	15
KILDER	1
VEDLEGG 1: KONTRAKTER OG AVTALER	1
RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN	1

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok 10.12.07¹ å be revisjonen gjennomføre følgende forvaltningsrevisjonsprosjekt:

*Har drift og investeringer i Vann og avløp god nok sikkerhet mot misligheter?
Prosjektet skal vurdere om sikkerheten mot misligheter innen drift og investeringer i
Vann og avløp er god nok.*

Bakgrunn for prosjektet var at Vann og avløp forvalter store innkjøp både på drift og investering. Kontrollutvalget vedtok å sette fristen for levering til augustmøtet².

1.1 Avgrensinger

Rapporten vurderer bare de to tjenestestedene under Vann og avløp: Vann og avløp plan og Vann og avløp drift.

Rådmannen oppfordret i år lokale enheter til å gjennomføre risikoanalyser rettet mot utsatte områder. Kommunalsjef for tekniske tjenester leide inn et konsulentfirma for å foreta en slik risikoanalyse. Oppdraget var å gjennomføre risikovurderinger knyttet til myndighetsutøvelse innenfor utsatte områder i tekniske tjenester, herunder Vann og avløp³. Prosjektet gjennomgikk sentrale styringsdokumenter og intervjuet nøkkelpersoner for å lokalisere mulige kritiske områder og beskrive risiko og sårbarhet i forhold til uønskede hendelser/misbruk. Det er foreslått tiltak der det ble avdekket uakseptabel risiko. Oppdraget ble avsluttet i juli

For å unngå dobbeltarbeid valgte revisjonen å begynne fra ”bunnen”. Vi har sett på utbetalingene, anskaffelser og habiliteten, for å se om det kunne spores indikasjoner på misligheter. Dersom en ikke finner tegn til misligheter vil dette indikere at sikkerheten er god.

De to ulike tilnærmingene vil samlet kunne gi en grundig gjennomgang av området.

1.2 Problemstillinger

Denne rapporten er en systematisk og aktiv analyse for å finne eventuelle spor av misligheter. Vi velger å dele inn rapporten i følgende problemstillinger:

- Er det mistenkelige trekk ved leveransene?
- Er innkjøpsprosessene gode?
- Er det fokus på habilitet?

1.3 Rådmannens kommentarer

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

¹ Kontrollutvalget sak 69/07 *Prosjektforslag forvaltningsrevisjon*

² Kontrollutvalget sak 003/08 *Frister for vedtatte prosjekter 2008*, møte 11.02.08

³ Avrop på rammeavtale for risikoanalyse og revisjon – risikoanalyse av tekniske tjenester

2. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt* (RSK 001)⁴.

2.1 Metodisk tilnærning

Misligheter er et vidt begrep uten en klar definisjon. Misligheter kan omfatte handlinger der ansatte eller tillitsvalgte i en virksomhet uberettiget søker å oppnå en økonomisk fordel for seg selv eller annen part⁵.

Misligheter kan være brudd på ulike straffebestemmelser. Det er liten sannsynlighet for å gjøre funn som kan vurderes opp mot disse bestemmelsene. Det finnes derimot ulike indikatorer som kan gi spor av misligheter. I denne rapporten har vi valgt å kartlegge fakta som kan belyse om det finnes slike spor.

For å praktisk identifisere signaler på misligheter kan følgende inndeling benyttes⁶:

- transaksjoner
- systemer og rutiner
- personrelaterte signaler

I tillegg kan en se på eiendelsrelaterte signaler.

2.2 Datainnsamling

- Vi har intervjuet tjenesteleder i VA drift.
- Vi har hentet inn data fra kommunens reskontro om alle fakturaer fra alle leverandører til de to tjenestestedene⁷, fra 2002 og frem til og med mars 2008.
- Vi har hentet inn informasjon fra nettstedet Purehelp⁸ om totalomsetning de siste årene, eierforhold, styremedlemmer og kunngjøringer til 9 utvalgte leverandører.
- Vi har via søkermotorer på internett hentet informasjon fra ulike kilder om personer i 5 utvalgte firma og to utvalgte ansatte.
- Revisjonen har foretatt stikkprøver av anskaffelsesprosesser utført i 2007 og 2008 knyttet til 5 utvalgte leverandører. Vi har gått gjennom to anskaffelser med verdi over nasjonale terskelverdier og enkelte anskaffelser med lavere verdi, som skal gjennomføres i henhold til kommunens interne innkjøpsregelverk. Vi har også vurdert anskaffelser fra en leverandør med leveranser over nasjonal terskelverdi.
- Vi har søkt på internett etter eierskap/ styreverv på samtlige ansatte i Vann og avløp.

⁴ Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 23.05.05

⁵ Einar Døssland, EDBO risk management as. Presentasjon 29.03.07

⁶ Anders Berg Olsen: *Avdekking av misligheter og korrupsjon*, side 55

⁷ Leverandørreskontroen i Bærum kommunes økonomisystem, ansvar 45400 og 45500 som er Vann og avløp plan og - drift

⁸ <http://www.purehelp.no/>

3. ER DET MISTENKELIGE TREKK VED LEVERANSENE?

I framstillingen under hver av problemstillingene vil vi først presentere aktuelle krav/revisjonskriterier som skal oppfylles, så relevante funn vi har samlet inn, for deretter å vurdere funn opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon i forhold til problemstillingene.

3.1 Revisjonskriterier

I faglitteratur⁹ revisjonen har gjennomgått, er det listet opp ulike indikatorer, eller signaler på at misligheter kan forekomme. Ved å definere signalene og deretter undersøke om signalene kan observeres, kan en avdekke eventuelle irregulære forhold¹⁰.

Erfaringene de siste årene viser at ureglementerte forhold mellom en ansatt og en leverandør, bl.a. kan slå ut i at leverandøren får oppdrag regelmessig og at leveransene øker over tid¹¹. Et utgangspunkt er derfor å identifisere eventuelle faste og langvarige tilknytninger mellom kommunens ansatte og leverandører. Et fast mønster hvor de samme personer går igjen, kan indikere en mulig irregulær relasjon.

To andre indikatorer på mulige uregelmessige forhold er¹²: At fakturaen lyder på runde beløp som kan indikere fiktive fakturaer, og fakturaer med forfall 31.12 som blir sjeldnere kontrollert pga. mindre kontrollkapasitet i julen¹³.

En annen indikator er at fakturanummer er tett påfølgende. Dette kan kan avdekke fiktive firma. Dette kan også vise leverandører som er avhengig av leveransene pga at de har en vesentlig del av sin omsetning til kommunen. Stor prosentvis omsetning kan gjøre at leverandøren blir avhengig av disse leveransene, som kan føre til irregulær påvirkning av kunden.

For denne problemstillingen har revisjonen valgt ut følgende indikatorer:

- ⇒ Regelmessige og økende leveranser
- ⇒ Runde beløp
- ⇒ Sekvensielle nummerserier
- ⇒ Fakturadato 31.12
- ⇒ Avhengighetsforhold

3.2 Funn/fakta

3.2.1 *Regelmessige og økende leveranser?*

For å kartlegge regelmessige og økende leveranser over tid, laget vi en samlet oversikt med alle fakturaer fra alle leverandører til tjenestestedene under vann og avløp¹⁴, fra 2002 og frem

⁹ Se kildehenvisninger bakerst i rapporten

¹⁰ Anders Berg Olsen: *Avdekking av misligheter og korrupsjon*, side 65

¹¹ Anders Berg Olsen: *Avdekking av misligheter og korrupsjon*, side 67

¹² Anders Berg Olsen: *Avdekking av misligheter og korrupsjon*, side 68

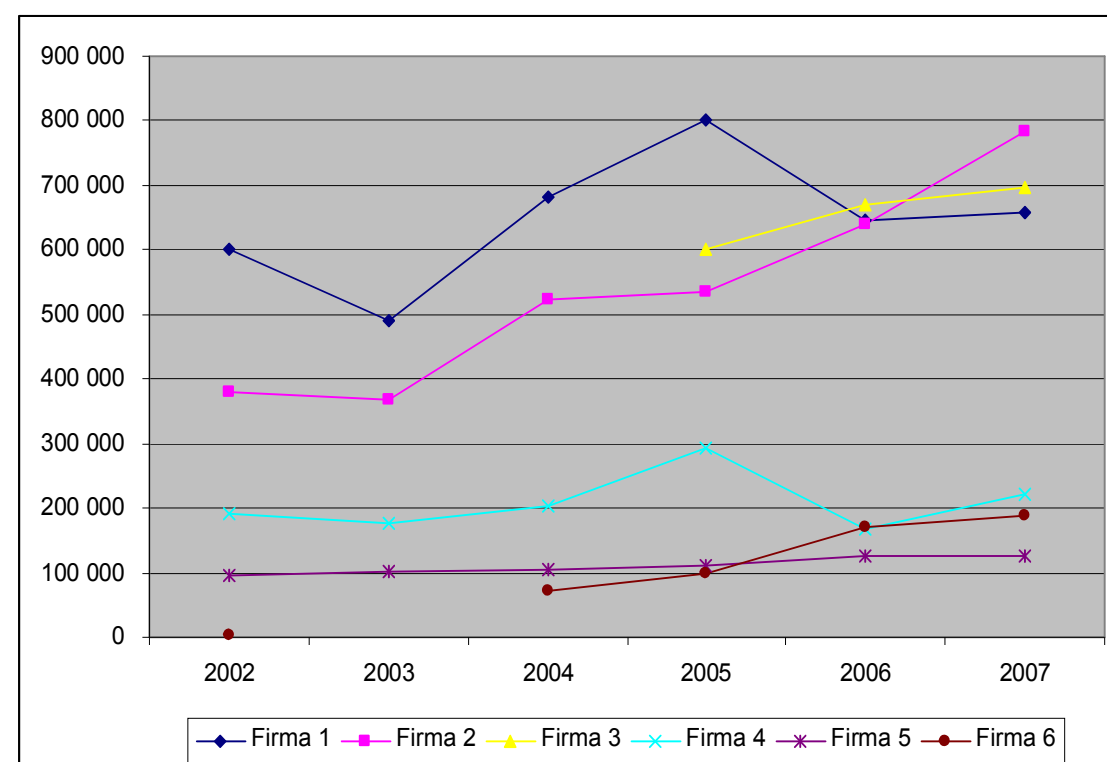
¹³ Anders Berg Olsen: *Avdekking av misligheter og korrupsjon*, side 69

¹⁴ Leverandørreskontroen i Bærum kommunes økonomisystem, ansvar 45400 og 45500 som er Vann og avløp plan og - drift

til og med mars 2008. Vann og avløp har betalt 7 663 fakturaer i denne perioden. Med utgangspunkt i denne oversikten laget vi en tabell med samlet leveranse per år per leverandør. Det er registrert 1 222 leverandører og for å avgrense søket satte vi samlet omsetning over 500 000 i perioden 2002 - 07, som nedre grense og vi tok også bort åpenbare monopolleverandører¹⁵ og de som ikke hadde hatt leveranser i 2007. Det er 80 slike leverandører i perioden.

Av disse hadde 14 firma leveranser uten opphold og 6 av dem hadde relativt stabil eller økende omsetning de siste 6 årene. Figuren nedenfor viser utvikling i omsetning for disse 6.

Figur 3-1 Utvikling i omsetning firma med stabil eller økende omsetning



Firma 4 og 5 er det inngått rammeavtaler med etter anbudskonkurranse. En annen avdeling har bistått med inngåelse av rammeavtalene og det er gjennomført anbudsrunder. De som bestiller varer og tjenester vil derfor i mindre grad kunne påvirke valg av firma og sannsynligheten for misligheter blir dermed redusert. Disse to firmaene har heller ikke en stor økning i omsetning til Vann og avløp over tid.

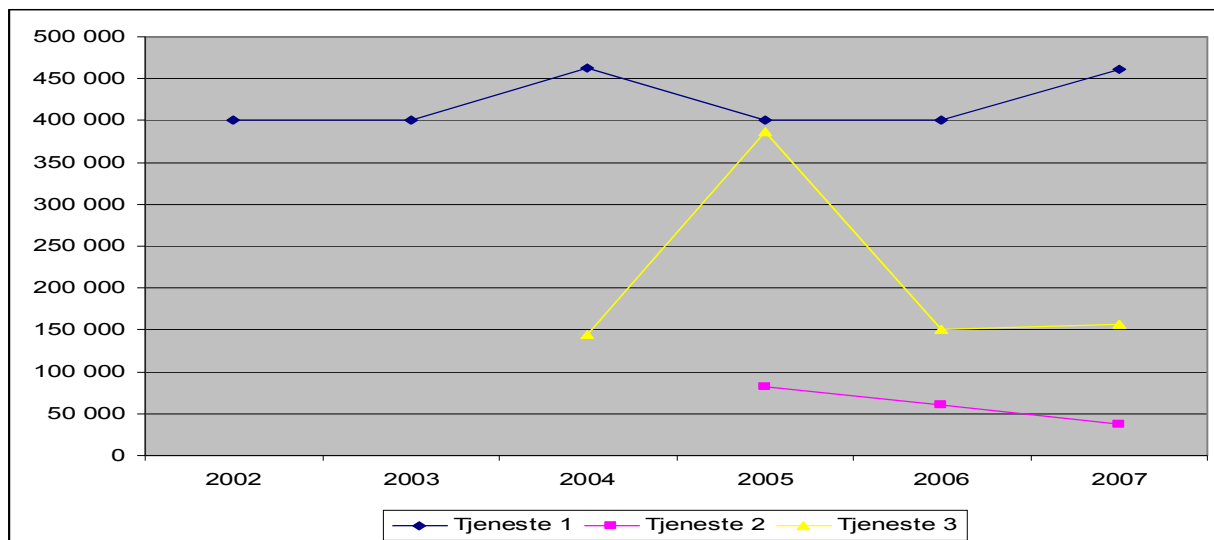
Firma 1, 2 og 3 har Vann og avløp egne avtaler med i 2007¹⁶ inngått etter anbudskonkurranse. Firma 6 har ikke rammeavtale og Vann og avløp har heller ikke oppgitt egen avtale med dem. De leverer kontorekvisita og kommunen har rammeavtale med andre leverandører av kontorekvisita. Vurdering av anskaffelsesprosessene for firma 1, 2 og 6 følger i neste kapittel.

¹⁵ Asker og Bærum vannverk IKS, Bærum vann AS, Vestfjorden avløpsselskap, Brønnøysundregisteret og Posten

¹⁶ Miljø og internkontroll for vann, avløp og dammer, Bærum 30.03.07

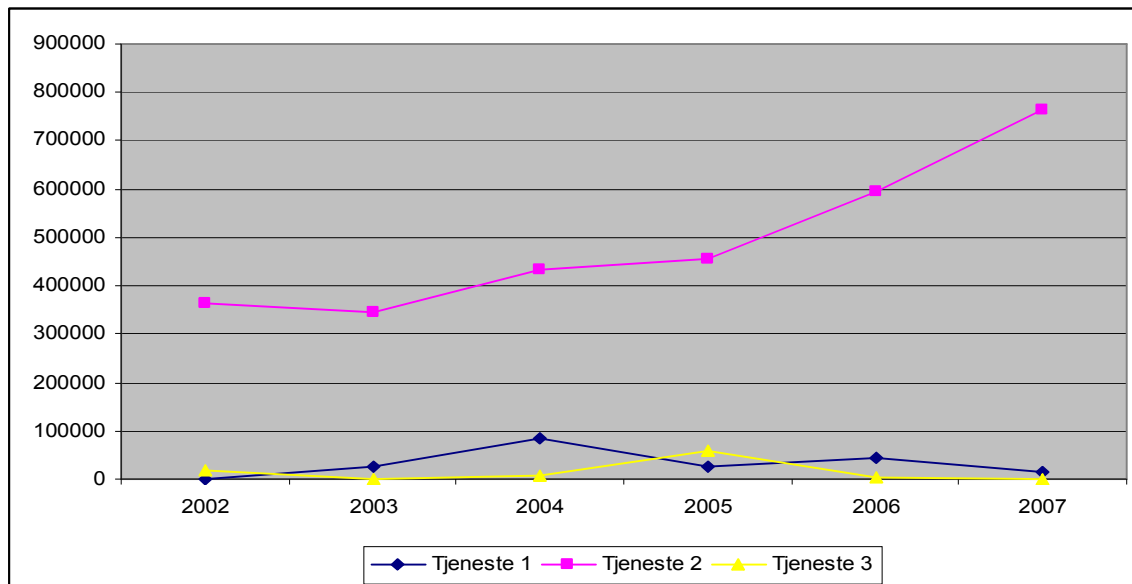
Firmaer leverer ofte flere typer varer og tjenester. Disse kan bestilles og attesteres av ulike ansatte i kommunen. For å se om det er noen varer/ tjenester som peker seg ut med sterk økning, fordelte vi fakturaene på de ulike tjenestene¹⁷ og summerte utbetalingene for de ulike tjenestene per år. Vi valgte å sjekke tjenestene til firma 1 og 2 som har de største leveransene.

Figur 3-2 Utvikling i ulike tjenester fra Firma 1



Figuren viser at ingen av tjenestene Firma 1 leverer har en jevn økning. Utviklingen i Tjeneste 1 er den som eventuelt kan indikere et uregelmessig forhold pga. noe økt leveranse.

Figur 3-3 Utvikling i ulike tjenester fra Firma 2



Figuren viser at for Firma 2 har Tjeneste 2 en sammenhengende sterk økning. De to øvrige tjenestene fra firmaet har det ikke.

¹⁷ Dette blir en grov fordeling, da det ikke alltid er nok informasjon om fakturaen til å kunne gruppere dem sikkert. I tillegg er informasjonen noen ganger misledende

Revisjonen vurderte nærmere fakturaer på de to tjenestene som hadde stigende utbetalinger i disse to firmaene. Tjenesteleder opplyste i intervju¹⁸ at Vann og avløp etter en anbudskonkurranse hadde sagt opp avtalen med Firma 1 fra 2008. Han sa også at økningen i Tjeneste 2 skyldtes vedtatt økt innsats på dette området. Denne satsingen skulle vare fram til 2010.

Revisjonen sjekket på internett de ansatte som attesterte på de to tjenestene og eierne og ansatte i firma 1 og 2, men kunne ikke finne noen tilknytningspunkter mellom dem.

3.2.2 Runde beløp?

For å kartlegge om det var påfallende mange runde tall for noen av leverandørene, sorterte vi den samlede oversikten med alle fakturaer til tjenestestedene under Vann og avløp¹⁹. Vi gikk gjennom oversiktene for å vurdere beløpene²⁰. Vi fant flere runde beløp, men disse var i all hovedsak knyttet til delbetalinger for en tjeneste (A-konto). Vi fant ingen firma med påfallende mange runde beløp.

3.2.3 Sekvensielle nummerserier?

Vi tok ut for nærmere kontroll de 9 firmaene med tette påfølgende nummerserier²¹. Tre var interkommunale selskap som Bærum har sammen med Asker²². En eller to kunder gir nødvendigvis tett nummerserie. Ett firma hadde tett nummerserie på små beløp tilbake til 2004. Tre av de siste fem firma hadde tett nummerserie fordi de rutinemessig sendte inn flere fakturaer samtidig. For to av disse selskapene sjekket vi anskaffelsesprosessene (se neste kapittel).

For de øvrige 5 firmaene kontrollert vi tilgjengelig selskapsinformasjon om personene i styre og eiere opp mot navn på ansatte i Vann og avløp, men fant ingen koblinger.

3.2.4 Forfallsdato 31.12?

Vi ønsket å kartlegge om det var overhyppighet av noen fakturadatoer for noen av leverandørene. For å kartlegge dette sorterte vi den samlet oversikten²³ på forfallsdato. Revisjonen fant flere utbetalinger, de fleste på småbeløp. Noen sannsynligvis julegaver til ansatte. Bærum vann AS som nå er eid av kommunen gikk igjen hvert år med store utbetalinger denne datoen. Revisjonen fant ellers ingen leverandører som gikk igjen med mistenkelig mange utbetalinger.

¹⁸ Intervju med revisjonen 28.05.08

¹⁹ Leverandørreskontroen i Bærum kommunes økonomisystem, ansvar 45400 og 45500 som er Vann og avløp plan og - drift. Årene 2002 – mars 2008

²⁰ Vi sorterte oversikten først bare på beløp og deretter på leverandør og beløp

²¹ For å kartlegge fakturanummer med tett påfølgende nummerserie sorterte vi den samlede oversikten (Leverandørreskontroen i Bærum kommunes økonomisystem, ansvar 45400 og 45500 som er Vann og avløp plan og - drift. Årene 2002 – mars 2008) først på leverandør og så på fakturanummer slik at vi fikk fakturanumrene i kronologisk rekkefølge per leverandør.

²² Asker og Bærum vannverk IKS, Bærum vann AS og Vestfjorden avløpsselskap

²³ Leverandørreskontroen i Bærum kommunes økonomisystem, ansvar 45400 og 45500 som er Vann og avløp plan og - drift. Årene 2002 – mars 2008

3.2.5 Avhengighetsforhold?

Stor del av totalomsetning til en kunde kan skape avhengighetsforhold til kunden og kan øke sansynligheten for ureglementær påvirkning. Vi sjekket på internett²⁴ totalomsetningen til fire av firmaene med stabil eller økende omsetning og fem av firmaene med tett påfølgende nummerserier. Vi sjekket totalomsetningen mot omsetningen til Bærum kommune totalt og til Vann og avløp spesielt. For ett av firmaene fant vi ikke tall for totalomsetning. Ingen av firmaene hadde mer enn 26 % av omsetningen til Bærum kommune de siste tre årene.

3.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen har kartlagt om det er tegn på misligheter ved bruk av 6 kjente indikatorer i reskontroen (oversikt over betalte regninger).

Vi lette etter regelmessige og økende leveranser, og fant 3 leverandører til Vann og avløp som har disse kjennetegnene. Disse har en klar økning i omsetning utover årlig prisstigning. Utviklingen i omsetning er ikke så påfallende at det kan karakteriseres som tegn på mislighet, men vi kontrollerte likevel de ulike tjenestene og hvem som attesterte. Funnene viste ingen koblinger. Vi valgte ut de tre firmaene for kontroll av innkjøpsprosessen, se neste kapittel.

Revisjonen fant, etter å ha gjennomgått alle fakturaer fra 2002 til mars 2008, ikke påfallende mange store runde beløp knyttet til bestemte leverandører. Som forventet er det en del A-konto beløp (delbetalinger) som normalt vil være avrundet.

Av de 9 leverandørene som har tette påfølgende fakturanummer, er det naturlig forklaring for 6 av dem og en ligger langt tilbake i tid. Fakturanumrene til de to siste er ikke så tette at de indikerte misligheter, men vi valgte dem likevel ut for kontroll. Ingenting mistenkelig ble funnet.

Ingen av leverandørene har påfallende mange fakturaer med forfallsdato 31.12 bortsett fra Bærum Vann som nå er eid av kommunen.

Vi sjekket totalomsetningen til ni utvalgte firma og fant at ingen har mer enn 26 % av omsetningen til kommunen.

Revisjonen mener at undersøkelser vi har gjort ikke viser tegn til misligheter i Vann og avløp.

²⁴ <http://www.purehelp.no/>

4. ER INNKJØSPROSESSENE GODE?

4.1 Revisjonskriterier

Lov og forskrift:

Kommunens anskaffelser reguleres av anskaffelsesloven²⁵ med tilhørende forskrifter. Anskaffelsesloven § 5 stiller en rekke grunnleggende krav til alle anskaffelser, bl.a. krav til likebehandling, konkurranse, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Hensynene bak reguleringen av offentlige anskaffelser er i korthet å bidra til økt verdiskapning ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk basert på forretningsmessighet og likebehandling. Reglene skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Brudd på regelverket kan medføre erstatningsansvar og tap av omdømme.

Med hjemmel i anskaffelsesloven er det gitt to forskrifter. For forsyningssektoren gjelder forsyningsforskriften²⁶. For sektorer som ikke omfattes av forsyningssektoren gjelder anskaffelsesforskriften²⁷.

Etter forskriftsendringer med ikrafttredelse 20. oktober 2005, ble flere offentlige oppdragsgivere overført fra forsyningsforskriften til anskaffelsesforskriften. Vann- og avløp er ett av områdene som ble overført.

Anskaffelsesforskriften inneholder krav til prosedyrer for gjennomføring av innkjøp. Prosedyrekravene avhenger av anskaffelsens verdi, og forskriften fastsetter både nasjonale terskelverdier og EØS-terskelverdier

Interne retningslinjer

Bærum kommune har utarbeidet interne regler for anskaffelser²⁸ under de nasjonale terskelverdiene. Retningslinjene er bindende for innkjøperne i kommunen. Regelverket skal bidra til kostnadsreduksjon for kommunen og sikre at kjøp av varer og tjenester utføres profesjonelt, effektivt og etisk forsvarlig. Viktige hovedpunkter er:

- Rammeavtaler er forpliktende for alle tjenestesteder i kommunen
- Anskaffelsesavdelingen skal kontaktes ved kjøp over kr 500 000
- Minst tre leverandører skal kontaktes ved kjøp mellom kr 50 000 og kr 500 000
- Alle anskaffelser over kr 100 000 skal protokollføres

Revisjonen legger følgende kriterium til grunn:

⇒ Anskaffelsesregelverket skal ligge til grunn for alle anskaffelser

²⁵ LOV-1999-07-16-69

²⁶ FOR 2003-05-12-1424. Avløst av FOR-2006-04-07-403 fra og med 01.01.07

²⁷ FOR 2001-15-06-616. Avløst av FOR 2006-07-04-402 fra og med 01.01.07

²⁸ Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, godkjent av rådmannen 15.08.04 og sist justert 30.08.07

4.2 Funn/fakta

Revisjonen har foretatt stikkprøver av anskaffelsesprosesser utført i 2007 og 2008 knyttet til de fem leverandører vi valgte ut i forrige kapittel. Utvalget medførte at det bare er innkjøp fra VA-drift som gjennomgås nedenfor.

Leder av VA-drift sier i samtale med revisjonen at avdelingen i all hovedsak følger anskaffelsesregelverket og gjennomfører anbudsinnhenting. Det hender imidlertid at en akutt situasjon fordrer raske direktekjøp.

Tjenesteleder sier at siste års hendelser har medført økt fokus på gode anskaffelsesrutiner. Avdelingen konfererer med kommunens Anskaffelsesavdeling ved anskaffelser med store verdier. Anskaffelsesavdelingens ressursproblemer har imidlertid medført at VA-drift har benyttet Prosjekt og utbygging²⁹ eller andre konsulenter ved gjennomføring av slike anskaffelser.

4.2.1 Anskaffelser over nasjonal terskelverdi

Revisjonen har gått gjennom to anskaffelser med verdi over den nasjonale terskelverdien³⁰ og som derfor skal følge visse krav til prosedyre fastsatt i forskrift om offentlige anskaffelser. Verdien av anskaffelsene er hver for seg beregnet til å overstige den nasjonale terskelverdien, og revisjonen har derfor vurdert anskaffelsene etter forskriftens del II³¹. Anskaffelsesprosessene er gjennomført med innleid bistand fra Prosjekt.

Anskaffelse nr. 1 er gjennomført i 2007, og er en enkeltkontrakt der leverandøren skulle utføre og avslutte sitt oppdrag høsten 2007.

Anskaffelse nr. 2 er utlysning av en rammekontrakt med gyldighet fra våren 2008 til våren 2010.

Revisjonen har kontrollert valg av anskaffelsesprosedyre, utforming av konkurransegrunnlag, kunngjøringsform og frister. I tillegg har vi sett dokumentasjon på at tilbudsåpning og protokollføring tilfredsstiller forskriftens krav. Prosessene er godt dokumentert, og oppfyller regelverkets krav om etterprøvbarehet.

Vår gjennomgang av anskaffelse nr. 1 og nr. 2 avdekker, så langt revisjonen kan se, ingen brudd på de krav som stilles i forskriften. Vi ser imidlertid at det kun var en tilbyder i begge anbuds rundene. Tjenestestedet forklarer dette med at det er få leverandører i markedet på det fagområdet anskaffelsen gjaldt. Prisen er likevel vurdert å ligge innenfor rimelig markedspris.

I tillegg har revisjonen vurdert forhold rundt en Leverandør A som både i 2007 og 2008 har leveranser³² som i betydelig grad overstiger nasjonal terskelverdi. Nærmere undersøkelser avdekket at det ikke er gjennomført konkurranse for disse oppdragene. Tjenestestedet opplyser at det ble gjennomført en anbudskonkurranse på deler av oppdragene i 1997, og at avtalen siden har løpt. Det ble skrevet ny, justert avtale med leverandøren i 2000 og i 2002.

²⁹ Prosjekt og utbygging lå tidligere under BK Bedrifter, men er nå avdeling Prosjekt under Eiendom

³⁰ 500 000 kroner, jf. Kongelig resolusjon 9. september 2005

³¹ Forskriftens del II gjelder for anskaffelser med verdi over kr 500 000, men under EØS-terskelverdiene

³² Vedlikehold og beredskap, fjernkontrollanlegg

Leverandøren har skiftet navn flere ganger, senest i 2007. Tjenestestedet har lagt vekt på leverandørens spesielle kompetanse.

Det opplyses også at anlegget har behov for oppgradering og ny teknologi, og at det derfor er inngått rammeavtale med en leverandør som skal utarbeide tekniske spesifikasjoner for fremtidige tiltak.

4.2.2 Anskaffelser under nasjonal terskelverdi

Revisjonen så at noen av anskaffelsene ligger innenfor en varetype som omfattes av en rammeavtale kommunen har. Innkjøpet er imidlertid gjort med en leverandør som ikke er rammeleverandør. På spørsmål fra revisjonen, uttaler tjenestestedet at varetypen som ble innkjøpt ikke er å få tak i hos kommunens rammeleverandør. Varen er blitt benyttet i mange år og ønskes beholdt for å ivareta behovet for et fast system. Behovet for innkjøp vil imidlertid avta pga. nye rutiner. Anskaffelsen er ikke protokollført slik kommunens innkjøpsregler krever.

De andre enkeltkjøpene vi vurderte, er foretatt hos Leverandør A (nevnt ovenfor). Ut fra den dokumentasjonen revisjonen har mottatt fra tjenestestedet, ser vi at det er innhentet tilbud fra leverandøren forut for noen av innkjøpene. Det er imidlertid ikke innhentet tilbud fra andre leverandører, og kravet i kommunens innkjøpsregelverk om å forespørre minst tre leverandører er derfor ikke overholdt.

Enkeltanskaffelsene revisjonen har kontrollert, er ikke protokollført slik både anskaffelsesforskriften³³ og kommunens innkjøpsregler krever for beløp over kr 100 000 (eks mva).

4.3 Revisjonens vurdering

Gjennomføringen av de to enkeltanskaffelsene (over nasjonal terskelverdi) som revisjonen har vurdert synes å tilfredsstille kravene som stilles i anskaffelsesregelverket.

Det er revisjonens oppfatning av tjenestestedet generelt har fokus på at store anskaffelser skal gjennomføres i henhold til regelverket og at det legges vekt på å innhente ekstern kompetanse til dette arbeidet.

I et mislighetsperspektiv er det betryggende at gjennomføringen av store anskaffelser utføres med ekstern bistand, slik det i stor utstrekning gjøres på VA-området. Det sikrer etter revisjonens syn anskaffelseskompetanse, og reduserer faren for at eventuelle nære forbindelser mellom en ansatt og en leverandør påvirker resultatet av en utlysning.

Når det gjelder innkjøp fra Leverandør A, mener revisjonen det er kritikkverdig at oppdragene ikke har vært konkurranseutsatt siden 1997. At avtalen er justert i 2000 og i 2002 kan ikke bøte på dette. Slik revisjonen ser det, fungerer leverandøren i realiteten som en rammeleverandør med regelmessige oppdrag uten at utførelse og pris har vært gjenstand for konkurranse.

Når det gjelder de innkjøp av lavere verdi som revisjonen har gjennomgått, ser vi det som uheldig av det gjøres enkeltinnkjøp av Leverandør A uten at andre leverandører får anledning

³³ Jf § 3-2 (1)

til å komme med tilbud. Vi fikk opplyst at dette skjedde av og til. Omgåelse av kravet om anbudsrunder reduserer muligheten for kostnadsreduksjon for kommunen.

Det er et brudd på kommunens retningslinjer som sier at alle anskaffelser over kr 100 000 skal protokollføres. Hensynet bak kravet om at innkjøp over kr 100 000 skal protokollføres, er å sikre etterprøvnbarhet. Ved å unnlate slik protokollføring, blir det vanskelig i ettertid å vurdere om kravene til en anskaffelse er oppfylt. Revisjonen ser det derfor som en klar svakhet at det ikke er ført protokoll over de innkjøpene vi har sjekket.

5. ER DET FOKUS PÅ HABILITET?

5.1 Revisjonskriterier

5.1.1 Interne retningslinjer

I Etiske retningslinjer for Bærum kommunes ansatte³⁴, heter det:

Som forvalter av økonomiske ressurser i ditt møte med kunder/leverandører er det særlig viktig at du:

- *Bidrar til effektiv ressursutnyttelse og unngår misbruk av kommunens verdier*
- *Opptrer profesjonelt i alle forretningsforhold*
- *Er lojal mot regelverk som skal sikre kommunens omdømme*

I kommunens Innkjøpshåndbok³⁵ står det:

Innkjøperen skal informere sin overordnede samt samarbeidende kolleger om mulig habilitets- eller interessekonflikt i en innkjøpssak. Dette kan for eksempel dreie seg om eierinteresser, slektsforhold, nært personlig vennskap eller lignende forhold til leverandører eller leverandørens representanter. Når en slik interessekonflikt inntreffer, skal saksbehandler be om at andre overtar saksbehandlingen.

I kommunes Personelhåndbok³⁶ er det satt opp skranker for ansattes bierverv:

Arbeidstakere kan ikke uten tillatelse påta seg annet lønnet arbeid, herunder egen virksomhet, som vil være av et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommendes arbeidsytelse i kommunen. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter forvaltningsloven kap. II. Tillatelse kan etter søknad gis av tilsettingsmyndigheten...

5.1.2 Lov

Forvaltningsloven³⁷ § 6 inneholder regler om inhabilitet. Det bestemmelsen først og fremst er ment å ramme, er interessetilknytning av forskjellig slag mellom en tjenestemann og en part. Inhabilitet kan foreligge både når en offentlig tjenestemann fatter en avgjørelse, eller der vedkommende unnlater å foreta seg noe³⁸.

5.1.3 Faglitteratur

En indikator på mulige uregelmessige forhold er at ansatte har næringsinteresser som kan komme i konflikt med arbeidsgivers interesser³⁹. Reglene om inhabilitet har bl.a. som hensikt å hindre forfordeling av leverandører på bekostning av bedre leverandører og arbeidsgiver.

For denne problemstillingen legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- En ansatt med innkjøpsansvar skal vurdere sin habilitet og informere om eventuelle interessekonflikter

³⁴ Godkjent av rådmannen 30.01.07

³⁵ Bærum kommunes Innkjøpshåndbok, Etiske retningslinjer for ansatte med innkjøpsansvar, kapittel. 3, pkt 4

³⁶ Bærum kommunes Personelhåndbok, pkt. 1.2 Arbeidsreglement, § 9. Godkjent av Administrasjonsutvalget 23.04.03

³⁷ LOV 1967-02-10

³⁸ Geir Woxhøth: Kommentartutgave, forvaltningsloven, side 51 og 63

³⁹ Anders Berg Olsen: *Avdekking av misligheter og korrupsjon*, side 67

- En ansatt kan ikke ha bierverv som kan medføre inhabilitet

5.2 Funn/fakta

Korrupsjonssakene de siste årene viser at det gjerne er nære private forbindelser mellom den ansatte og leverandøren. Vi spurte tjenesteleder om det underskrives en uavhengighetserklæring eller oversikt over ansattes næringsvirksomhet, biverv eller lignende. Vi fikk opplyst at i forbindelse med ansettelse blir kommunens standard uavhengighetserklæring underskrevet. Flere av de ansatte har imidlertid arbeidet i Vann og avløp i svært mange år og det er derfor lenge siden de ansatte har avgitt uavhengighetserklæringer. Temaet er imidlertid aktualisert etter korrupsjonssaken, men vi fikk opplyst at det ikke var rutine for å sjekke dette.

Vi fikk også opplyst at leder av drift, bare kjente til en ansatt med eierskapsinteresser i et selskap som er leverandør til kommunen. Tjenesteleder av drift var rimelig sikker på at det ikke var andre ansatte som innehadde bierverv som kunne komme i konflikt med habiliteten.

Vi sjekket på internett⁴⁰ alle ansatte i Vann og avløp, dette var 19 på Plan og 21 på Drift. Av de 40 ansatte fant revisjonen at 11 var registrert som eiere eller deleiere av firmaer, eller hadde styreverv i firmaer. Bare ett av disse firmaene hadde leveranser til Bærum kommune. Det var den ansatte og det firmaet vi hadde fått opplyst fra tjenesteleder. De øvrige firmaene var så langt revisjonen kan se, ikke i bransjer som naturlig vil levere tjenester til Vann og avløp.

5.3 Revisjonens vurdering

En ansatt med innkjøpsansvar skal vurdere sin habilitet og informere om eventuelle interessekonflikter. En ansatt kan ikke ha bierverv som kan medføre inhabilitet. Revisjonen har etter en kontroll av alle ansatte i Vann og avløp, funnet bare en ansatt med næringsinteresser eller biverv som kan komme i konflikt med bestilling av tjenester. Dette hadde den ansatte informert tjenestelederen sin om. Et slikt forhold kan svekke kommunens omdømme.

Det finnes ingen oversikt over slike forhold i enheten. Revisjonen er også usikker på om omfanget av disse bivervene kan være av et slikt omfang at det kan gå ut over arbeidsytelsen i kommunen. Revisjonen mener at det bør i sterkere grad tilstrebes åpenhet rundt ansattes eventuelle næringsvirksomhet og andre biverv. Revisjonen mener at det kan være en fordel om tjenesteleder har dokumentasjon på mulige interessekonflikter for eksempel ved en årlig erklæring fra de ansatte.

⁴⁰ <http://www.purehelp.no/>

6. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Formålet med undersøkelsen er å belyse om drift og investeringer i Vann og avløp har god nok sikkerhet mot misligheter. Revisjonen har valgt å vurdere tre forhold: Om det er mistenkelige trekk ved leveransene, om innkjøpsprosessene er gode og om det er fokus på habilitet.

Revisjonen mener at vårt søk i leveransene ikke viser tegn til misligheter. Vi har søkt gjennom leveransene til Vann og avløp på leting etter 5 kjente indikatorer på misligheter. I hovedsak er analysen basert på informasjonen i reskontroen (oversikt over betalte regninger).

Vi lette etter regelmessige og økende leveranser, og vi fant 3 leverandører som hadde disse kjennetegnene. Utviklingen i omsetning var imidlertid ikke så påfallende at det kan karakteriseres som tegn på mislighet. Vi kontrollerte likevel utviklingen i ulike tjenester de leverte og om det var koblinger mellom personer, uten å finne noe mistenkelig. Revisjonen fant ikke påfallende mange runde beløp knyttet til bestemte leverandører.

Vi fant tett påfølgende fakturanummer hos 9 leverandører, men nærmere gjennomgang viste ingenting mistenkelig. Fakturaer med forfallsdato 31.12 fant vi ikke påfallende mange av, bortsett fra Bærum Vann som nå er eid av kommunen. Vi sjekket totalomsetningen til ni utvalgte firma og fant at ingen hadde mer enn 26 % av omsetningen til kommunen.

Kartleggingen av anskaffelsesrutinene synes å vise at enkeltanskaffelsene (over nasjonal terskelverdi) tilfredsstillende kravene som stilles i anskaffelsesregelverket. Det er revisjonens oppfatning av tjenstedet generelt har fokus på at store anskaffelser skal gjennomføres i henhold til regelverket og at det legges vekt på å innhente ekstern kompetanse til dette arbeidet. Anskaffelser utført med ekstern bistand sikrer etter revisjonens syn anskaffelseskompetanse, og reduserer faren for at eventuelle nære forbindelser mellom ansatt og leverandør.

Når det gjelder innkjøp fra Leverandør A som leverer for betydelige beløp, mener revisjonen det er kritikkverdig at oppdragene ikke har vært konkurranseutsatt siden 1997. Leverandøren fungerer i realiteten som en rammeleverandør med regelmessige oppdrag uten at utførelse og pris har vært gjenstand for konkurranse.

Det gjøres også enkeltinnkjøp av leverandør A, uten at andre leverandører får anledning til å komme med tilbud. Vi fikk opplyst at dette skjedde av og til også med andre firma. Omgåelse av kravet om anbudsrunder reduserer muligheten besparelser for kommunen.

Det er også et brudd på kommunens retningslinjer som sier at alle anskaffelser over kr 100 000 skal protokollføres. Hensynet bak kravet om at innkjøp over kr 100 000 skal protokollføres, er for å sikre etterprøvnbarhet. Ved å unnlate slik protokollføring, blir det vanskelig i ettertid å vurdere om kravene til en anskaffelse er oppfylt. Revisjonen ser det derfor som en klar svakhet at det ikke er ført protokoll over de innkjøpene vi har sjekket.

Revisjonen har etter en kontroll av alle ansatte, funnet bare en ansatt med næringsinteresser eller biverv som kan komme i konflikt med bestilling av tjenester. Tjenesteleder var orientert

om dette. Det finnes ingen oversikt over de ansattes uavhengighet i enheten. Revisjonen mener at det i sterkere grad bør tilstrebes åpenhet rundt ansattes eventuelle biverv, og at det kan være en fordel dersom tjenesteleder årlig mottar uavhengighetserklæring fra ansatte.

Revisjonen mener på bakgrunn av de kontroller vi har gjort, at sikkerheten mot misligheter i Vann og avløp er god. Vår kontroll viser ingen funn som indikerer misligheter, og dette tyder på at kontrollen jevnt over er god. Revisjonen kan ikke garantere at det ikke finnes misligheter som vi ikke har sett, men sannsynligheten for dette er etter vår vurdering lav.

6.2 Anbefalinger

1. Tjenestene Leverandør A leverer, må konkurranseutsettes.
2. Tjenestestedet må innskjerpe etterlevelse av kommunens innkjøpsregelverk når det gjelder tilbudsinnhenting og protokollføring under 500 000.-.
3. Vann og avløp drift bør sørge for at den ansatte med næringsinteresser og biverv hos en av leverandørene, avslutter disse interessene.
4. De to tjenestestedene kan vurdere om det er hensiktsmessig med dokumentasjon på mulige interessekonflikter for eksempel ved en årlig erklæring fra de ansatte.

KILDER

Formannskap møte 07.05.99 *Vann- og avløpsledninger. Retningslinjer for prosjektering, utførelse og kontroll av mai 99.*

Rådmannens retningslinjer: *Overordnet styring av investeringsprosjekter. Roller, ansvar og oppgaver. Del 2: Anleggsprosjekter.* vedtatt 19.12.06.

Miljø og internkontroll for vann, avløp og dammer, Bærum 30.03.07.

Miljø og internkontroll for vann, avløp og dammer, Bærum 18.04.08.

Purehelp.no, Business search engine, <http://www.purehelp.no/>

Anskaffelsesloven LOV-1999-07-16-69.

Anskaffelsesforskriften FOR 2001-15-06-616. Avløst av FOR 2006-07-04-402 fra og med 01.01.07.

Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune, godkjent av rådmannen 15.08.04 og sist justert 30.08.07.

Leverandørreskontroen i Bærum kommunes økonomisystem, ansvar 45400 og 45500 som er Vann og avløp plan og - drift.

Berg Olsen, Anders (2007): *Avdekking av misligheter og korrupsjon*. Universitetsforlaget.

Einar Døssland, edbo risk management AS. Presentasjon 29.03.07

God praksis for å hindre eksterne misligheter. Notat fra FEEs Public Sector Committee. November 2005. Norsk oversettelse av 2007

KS; prosessveileder i arbeidet med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. November 2006

FIGUROVERSIKT

Figur 3-1 Utvikling i omsetning firma med stabil eller økende omsetning.....	4
Figur 3-2 Utvikling i ulike tjenester fra Firma 1	5
Figur 3-3 Utvikling i ulike tjenester fra Firma 2	5

VEDLEGG 1: KONTRAKTER OG AVTALER

Miljø og internkontroll for vann, avløp og dammer⁴¹

- ABV - Driftsavtale mellom Bærum kommune, Vann og avløp drift (VADR) og Asker og Bærum Vannverk (ABV) om prøvestart og tilsyn med reservepumpe i AnalyCen AS - Avtale om kjøp av laboratorietjenester; prøvetaking, analyser, rapportering, rådgivertjenester og beredskap.
- Airgenic AS - Abonnementsavtale på ioniseringsrør- service, for luftfjerning i avløpsstasjonene Høvikodden, Økriveien, Strømstangen, Bærumsveien 266, påslipp VEAS Stabekk, Haldenveien, Pelvika, Fjordveien, Fossum Terrasse, Kongshavn og Emma Hiort.
- Aqua Power AS Rammeavtale for spyle- og sugetjenester tilknyttet avløpsnettet. Arkivsak 07/11676.
- Asker kommune, ABV og BVAS - Samarbeidsavtale om kjøp av laboratorietjenester
- Asker kommune - Asker kommunes tilgang og bruk av Bærum kommunes beredskapsmateriell for drift av ledningsnett vann og avløp, av 26.04.01.
- Asker og Bærum brannvesen - Rutiner vedrørende kontroll av brannkummer i Bærum kommune av juni 2006. Websak 06/6596
- Ateam Serviceavtale for avfukteraggregater i øvre og nedre Øverlandstunnel.
- BK bedrifter prosjekt og utb. Avtale om bistand til utarbeidelse av rammeavtaler II
- BK bedrifter, Utleie og transport - Leieavtale for årsleie av biler, maskiner og utstyr, bil nr 02-39 BP 38512 Mitsubishi L200, vaktbil, av 26. 5.2005.
- BVAS - Driftsavtale mellom Bærum kommune, Vann og avløp drift (VADR) og Bærum Vann AS (BVAS)
- Birger Olsen - Avtale om søppeltømming ved Småvann, Byvann og Trehørningen.
- Bærum kommune, Eiendom, prosjekt - Gruppeavtale av 22.01.08 om fornying og forsterkning/effektivisering innen vann og avløp 2008. Prosjektledelse, prosjekteringsledelse, byggeledelse og prosjektadministrativ bistand.
- Bærum Veivedlikeholdsmaskiner AS Brøyting/snørydding av stasjoner distrikt vest 2004 – 2009
- COWI AS Rammeavtale konsulentbistand til driftskontroll. Journalpost: 08/24299
- Eivind Koch Rørinspeksjon AS - Rammeavtale vedrørende trykkprøving og desinfisering av vannledninger
- Geomatik Hovedavtale om samordnet gravemeldingstjeneste for Bærum kommune av 4.2.2004.
- Hjellnes COWI, Norconsult, Sweco, Grøner Asplan Viak, Rammeavtale for rådgivning og prosjektering av VA- anlegg inngått av prosjekt og utbygging, gjelder også for oss.
- IKM (tidligere Odim Hitec) - Vedlikeholds- og beredskapsavtale for fjernkontrollanlegget, av 13.05.02.
- ISS Vaktmester Kompaniet AS Brøyting/snørydding av stasjoner distrikt øst 2004-2009.
- Kristian Olimb AS - Rammeavtale vedrørende sveising på PE-vannledninger i forbindelse med reparasjoner og anboringer av 13.4.04 forlenget til 13.4.07

⁴¹Bærum, 18.04.08, side 29

- Nemco AS - Avtale om oppfølging av styringssystem NS-EN ISO 14001
- Nodig NOR AS Rammeavtaler for ettermontering av kumstiger Arkivsak 07/19526
- Norconsult Rammeavtale konsulentbistand til damanlegg Arkivsak 07/21999
- Norges geotekniske institutt (NGI) - Rammeavtale skredfarevurderinger av 12.05.03
- Rentokil – Rammeavtale skadedyrbekjempelse.
- Staverkummen.
- Toppås og Haug - Rammeavtale om graving for reparasjon på ledningsanlegg og beredskap utenom arbeidstid
- Unified Messaging Systems AS - Avtale om leveranse av tjenester fra UMS. Må sies opp innen 23.11.07, hvis ikke gjelder den et år til.
- Vann og Rørservice Kontrakt - rammeavtale for rensing av vannledninger ved pluggspyling 2008-2010 Journalpost 08/579

RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL RAPPORTEN

Revisjonssjef
Per Martin Svendsen

Deres ref.:

Vår ref:
08/10020-6

Dato:
07.08.2008

Høring forvaltningsrevisjonsprosjekt Vann og avløp

Det vises til oversendt forslag til forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor Vann og avløp.

Formålet med prosjektet har vært å vurdere om drift og investeringer i Vann og avløp har god nok sikkerhet mot misligheter.

Rapportutkastet er lest. Rådmannen vil berømme revisjonen for en grundig og saklig rapport knyttet til et stort og komplekst område.

Rådmannen har ingen spesielle bemerkninger til selve rapporten. Kommentarer til revisjonens anbefalinger knyttes til det enkelte punkt.

Følgende anbefalinger er gitt:

1. Tjenestene leverandør A leverer, må konkurranseutsettes
2. Tjenestestedet må innskjerpe etterlevelse av kommunens innkjøpsregelverk når det gjelder tilbudsinnhenting og protokollføring under 500 000.
3. Vann og avløp drift bør sørge for at den ansatte med næringsinteresser og biverv hos en av leverandørene avslutter disse forholdene.
4. De to tjenestene kan vurdere om det er hensiktsmessig med dokumentasjon på mulige interessekonflikter for eksempel en årlig erklæring fra de ansatte.

AD 1.

Beredskapshensyn, forurensningskontroll (Krav fra fylkesmannen) og ikke konkurrerende totalkompetanse i markedet har vært medvirkende årsaker til at konkurranseprosessen i forhold til disse tjenestene har blitt utsatt.

Det har nå skjedd en bedring i markedssituasjonen.

Prosess med å konkurranseeksponere tjenestene er i gang. Fjernovervåking av et stort VA-nett med installasjoner er et komplisert anbud å beskrive. Anbudskonkurranse er derfor planlagt slutført i løpet av første halvår 2009.

AD 2.

Dette vil bli fulgt opp av tjenestestedet.

AD 3.

Det påpekes at det har vært full åpenhet rundt denne saken. Forholdet ble tatt med vedkommende allerede ved ansettelse.

Saken følges opp.

AD 4.

Jevnlig avgivelse av uavhengighetserklæring vil bli vurdert. Det vil være aktuelt å se kommunen under ett for å ta stilling til hvilke grupper som kan være aktuelle for en slik erklæring.

Det påpekes for øvrig at rådmannen, nettopp med bakgrunn i habilitetshensyn har innført egen regel knyttet til bierverv-annet arbeid.

Tjenesteleder skal sikre at arbeidstaker ikke uten tillatelse påtar seg annet arbeid, herunder egen virksomhet, som vil være av et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommendes arbeidsytelse i kommunen. Det samme gjelder annet arbeid som kan medføre habilitetsproblemer, jft. forvaltningsloven kap. 2

Regelen er ufravikelig og krever således full etterlevelse.

Dette til orientering

Med hilsen

Hans Kristian Lingsom
Konst. rådmann