



Ny driftsavtale IKT - kontroll og oppfølging

2014

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS
- Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012
- Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012
- Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011
- Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)
- Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012
- Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene
- Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012
- Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011
- Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler
- Rapport 11/2013 Kvalitet i barnehage - Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand
- Rapport 12/2013 Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering
- Rapport 13/2013 Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet
- Rapport 14/2013 Ivaretagelse av miljøkrav til nye barnehage- og skolebygg
- Rapport 15/2013 Anskaffelser i Undervisningsbygg Oslo KF
- Rapport 16/2013 Forvaltning av utplasserte kunstverk
- Rapport 17/2013 Standpunkt karakterer i videregående skole – likebehandles elevene?
- Rapport 18/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vei AS
- Rapport 01/2014 Behandling av søknader om sykehjemsplass - Bydel Sagene og Bydel Vestre Aker
- Rapport 02/2014 Saksbehandlingstid i pedagogisk-psykologisk tjeneste
- Rapport 03/2014 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport 2013
- Rapport 04/2014 Kommunale boliger - forebygging av utkastelser
- Rapport 05/2014 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer - Samlerapport 2013
- Rapport 06/2014 Eierskapskontroll i Oslo Pensjonsforsikring AS 2011- 2013
- Rapport 07/2014 Oslo kommunes overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse
- Rapport 08/2014 Kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen
- Rapport 09/2014 Gjennomføring av spesialundervisning - Ammerud skole og Bekkelaget skole
- Rapport 10/2014 Bevaringsverdig på Gul liste – saksbehandling og konsekvenser
- Rapport 11/2014 Planlegging og gjennomføring av investeringer i Oslo Havn KF
- Rapport 12/2014 Eierskapskontroll i Fjellinjen AS 2011 - 2013
- Rapport 13/2014 Kontroll og oppfølging av offentlig-privat samarbeid
- Rapport 14/2014 Bymiljøetatens behandling av drosjeløyvesaker
- Rapport 15/2014 Ivaretagelse av barns rettigheter når barneverntjenesten kjøper hjelpetiltak
- Rapport 16/2014 Kvalitetslosen – en undersøkelse av avviksbehandlingen ved Lilleborg sykehjem og Ryenhjemmet
- Rapport 17/2014 Forebygging og behandling av underernæring hos hjemmeboende eldre i Bydel Frogner

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Ny driftsavtale IKT – kontroll og oppfølging*. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 27.08.2013 (sak 76), og tilhører fokusområdet *Anskaffelser og kontraktsoppfølging* i overordnet plan for forvaltningsrevisjon som ble vedtatt av bystyret 13.06.2012 (sak 165). Undersøkelsen ivaretar også oppfølging av Kommunerevisjonens anbefalinger gitt i rapport 3/2012 *Styringsinformasjon i Utviklings- og kompetanseetaten* når det gjelder styringsinformasjon for IKT-området.¹

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

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

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

Prosjektet er gjennomført av Ellen Halsbog Lange (prosjektleder), Kristin Skaane og Erik Høglie (prosjektmedarbeidere).

Vi vil takke Utviklings- og kompetanseetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

11.11.2014



Hilde Ludt
fung. avdelingsdirektør



Ellen Halsbog Lange
prosjektleder

¹ Anbefalingene og kontrollutvalgets vedtak ved behandlingen av rapporten (28.02.2012, sak 11) pekte blant annet på at styringsinformasjonen ikke i tilstrekkelig grad var aggregert med fokus på måloppnåelse, utvikling over tid og om årsaker til vesentlige avvik.

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger.....	9
1.3 Avgrensinger	9
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
2. IKT-drift i Oslo kommune	11
2.1 Kort om bakgrunnen.....	11
2.2 Driftsavtalen med EVRY.....	12
2.3 Hva er tilgjengelighet?	12
3. Avtalens innhold	14
3.1 Krav til standardavtale	14
3.2 Definisjon av ytelsesnivå – tilgjengelighet	14
3.3 Kontroll og oppfølgingsmekanismer.....	16
4. Kontraktoppfølging	21
4.1 Organisering og rolledeling.....	21
4.2 Risikovurdering av driftsavtalen	23
4.3 Rutiner for kontraktoppfølgingen	24
4.4 Kontroll og oppfølging av krav til tilgjengelighet	25
4.5 Fakturakontroll	30
5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	31
5.1 Konklusjoner	31
5.2 Anbefalinger.....	31
6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse	32
6.1 Byrådsavdeling for finans.....	32
6.2 Utviklings- og kompetanseetaten	32
6.3 Kommunerevisjonens vurdering	33

Referanser	35
Tabelloversikt.....	37
Figuroversikt.....	37
Vedlegg 1 Revisjonskriterier.....	39
Vedlegg 2 Metode.....	43
Vedlegg 3 Uttalelse fra Byrådsavdeling for finans.....	45
Vedlegg 4 Uttalelse fra Utviklings- og kompetansetaten	46

Hovedbudskap

Utviklings- og kompetanseetaten inngikk i 2012 en avtale med IT-selskapet EVRY om kjøp av IKT-driftstjenester til kommunen.

Kommunerevisjonens undersøkelse viste at den inngåtte driftsavtalen la til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene. Utviklings- og kompetanseetaten hadde videre iverksatt en rekke relevante tiltak for å kontrollere og følge opp avtalens krav til tilgjengelighet. Tilgjengelighet vil i denne sammenheng si oppetid, stabilitet og feilrettingstid for de tjenester som EVRY er ansvarlig for etter driftsavtalen. Undersøkelsen peker også på enkelte forbedringsområder i etatens skriftlige rutinebeskrivelser.

Sammendrag

En effektiv tjenesteproduksjon forutsetter at kommunens IKT-verktøy og systemer er tilgjengelige for de som skal produsere tjenestene.

Det ble avdekket et stort merforbruk for IKT-området i Oslo kommune i 2007. Det ble foretatt en ekstern gjennomgang i 2008, der det blant annet ble avdekket svakheter ved styring, ledelse, samordning og koordinering på IKT-området. Etter dette ble det gjort endringer av IKT-organiseringen i kommunen.

Utviklings- og kompetanseetaten er intern leverandør av IKT-tjenester i Oslo kommune. Det innebærer at etaten har ansvar for at det leveres funksjonelle og stabile driftstjenester til kommunens virksomheter. Utviklings- og kompetanseetaten inngikk i 2012 avtale om kjøp av driftstjenester knyttet til maskinvare, infrastruktur og programvare (driftsavtalen) med IT-selskapet EVRY ASA (EVRY).

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen vurdert Utviklings- og kompetanseetatens oppfølging av driftsavtalen i ordinær

driftsperiode som begynte i juni 2013 og til medio juni 2014. Problemstillingene som er undersøkt er:

- Legger driftsavtalen til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene?
- Gjennomfører Utviklings- og kompetanseetaten tilfredsstillende kontroll og oppfølging av avtalen?

Hvorvidt IKT-systemene er tilgjengelige for brukerne, avhenger av flere forhold enn de tjenestene som leveres av EVRY. Eksempelvis eier virksomhetene sitt eget utstyr og har ansvar for sitt eget lokale nettverk, og Telenor drifter nettverket for Oslo kommune. Svakheter ved en eller flere av disse komponentene vil også kunne medføre at brukere opplever mangelfulle IKT-tjenester uten at dette nødvendigvis skyldes mangler ved EVRYs leveranser, ved driftsavtalen eller ved Utviklings- og kompetanseetatens oppfølging av denne.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen ble i hovedsak utledet fra regelverket som ligger til grunn for kontraktsoppfølging i Oslo kommune, herunder anskaffelsesveilederen og rammeverket for god intern kontroll. Videre har vi brukt ITIL (IT Infrastructure Library) som kilde til kriteriene. ITIL er et anerkjent rammeverk for kvalitetssikring av leveranse, drift og support innen IT-sektoren. ITIL var også lagt til grunn for organiseringen av arbeidsprosessene i avtalen.

Undersøkelsen baserer seg på dokumentgjennomgang, blant annet av driftsavtalen, møtereferater og rutiner knyttet til oppfølging av avtalen samt intervjuer med de som var involvert i Utviklings- og kompetanseetatens oppfølging av avtalen. Undersøkelsesperioden var fra juni 2013 til medio juni 2014. Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i perioden februar – juni 2014.

Sentrale fakta og vurderinger

Avtalens innhold

Utviklings- og kompetanseetaten hadde benyttet statens standardavtale (SSA-D) ved inngåelse av kontrakt med EVRY slik kommunens interne regelverk krever, og hadde gjort tilpasninger i avtalen ut fra egne behov slik standardavtalen forutsetter.

Avtalen inneholdt videre relevante definisjoner av aspekter ved tilgjengelighet til IKT-systemer. Det var avtalt oppetidsgarantier og satt krav til stabilitet ved at det var satt et tak for antall kritiske feil og det var satt krav til feilrettingstid. Disse angivelsene syntes presise og målbare.

Etter Kommunerevisjonens vurdering inneholdt driftsavtalen med EVRY kontroll- og oppfølgingsmekanismer som gav Utviklings- og kompetanseetaten et godt grunnlag for å følge opp at de avtalte tjenestene ble levert. Det var satt krav til regelmessig rapportering om de leverte tjenestene fra leverandøren, herunder hadde Utviklings- og kompetanseetaten sikret seg innsyn i underliggende data som EVRYs rapportering bygde på. Videre var det etablert en møtestruktur, der det blant annet var definert hva de ulike møtene skulle inneholde og hvor ofte de skulle avholdes.

Det var utarbeidet et system for hvordan feilmeldinger fra brukerne skulle håndteres. Etter Kommunerevisjonens mening er dette viktig for at brukernes problemer skal løses slik at tilgjengelighet sikres. I tillegg bidro systemet med informasjon om feilmeldinger og håndtering av disse, som er vesentlig ved oppfølging av om driftsavtalens vilkår overholdes.

Driftsavtalen sikret Utviklings- og kompetanseetaten og dens interne/eksterne revisorer rett til innsyn hos EVRY og EVRYs underleverandører, noe som bidro til å muliggjøre en effektiv kontraktsoppfølging.

Videre inneholdt driftsavtalen etter Kommunerevisjonens vurdering mekanismer som gav Utviklings- og kompetanseetaten muligheter for å iverksette sanksjoner ved manglende leveranser. Foruten standardiserte prisavslag ved brudd på leveranse av avtalt tjenestenivå, inneholdt driftsavtalen også andre sanksjonsbeføyelser som for eksempel heving og erstatning. Det var også regulert hvordan uenigheter om forståelsen av avtalen skulle håndteres.

Når det gjelder fakturering og fakturaenes utforming fastslo kontrakten at disse skulle være utformet slik at Utviklings- og kompetanseetaten enkelt skulle kunne kontrollere denne. Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY var omforent om formatet og detaljeringsgraden i fakturagrunnlaget. Driftsavtalen ga således etter Kommunerevisjonens vurdering et godt grunnlag for å kontrollere fakturaenes riktighet.

Kontraktsoppfølgingen *Roller og ansvarsdeling*

Ansvar for de ulike prosessene knyttet til kontraktsoppfølgingen syntes tydelig plassert i ulike avdelinger og team. Etter Kommunerevisjonens mening bidro bruken av ITIL-rammeverket til å tydeliggjøre hva ansvaret for de ulike prosessene innebar.

Risikovurdering av avtalen

Risikovurdering av avtalen vil kunne bidra til å sikre at det blir brukt mest ressurser på kontraktsoppfølging der behovet er størst. Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde Utviklings- og kompetanseetaten gjennomført risikovurdering av driftsavtalen i tråd med de føringene som gjaldt i kommunen.

Skriftlige rutiner for kontraktsoppfølgingen

Utviklings- og kompetanseetaten hadde utarbeidet skriftlige rutiner for prosesser som var knyttet til kontraktsoppfølgingen. Etter Kommunerevisjonens mening ga dette grunnlag for oppfølging av driftsavtalen med EVRY.

I prosessbeskrivelsen for kontraktsoppfølging var det angitt at det skulle kontrolleres om alle brudd på avtalt tjenestenivå var med i rapporteringen fra EVRY, men det manglet mer detaljerte rutiner for dette. Etaten gjorde imidlertid kontroller av rapportene. Slik Kommunerevisjonen ser det er det hensiktsmessig å etablere skriftlige rutiner for de kontrollene som faktisk gjennomføres. Dette gjelder også i en situasjon der det var klart at rapporteringen var varierende og ufullstendig. Ved manglende rapportering av brudd på avtalt tjenestenivå, er det viktig å gjøre seg opp en mening om hvilke brudd som forelå i rapporteringsperioden, slik at etaten kan kreve prisavslag for manglene i leveransene.

Det var utarbeidet en servicehåndbok, med utgangspunkt i innholdet i driftsavtalen. I denne framgikk det rutiner for viktige deler av samhandlingen mellom Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY. Servicehåndboken var imidlertid ikke oppdatert på enkelte punkter. Kommunerevisjonen mener at dette er uheldig.

Kontroll og oppfølging av kravene til tilgjengelighet

På bakgrunn av Kommunerevisjonens undersøkelse synes det som om Utviklings- og kompetanseetaten hadde sørget for å følge opp driftsavtalen og tilgjengelighetskravene i tråd med avtalens kontrollmekanismer. Kommunerevisjonen har også sett eksempler på at etaten hadde påpekt og fulgt opp avvik fortløpende, og at noen av sanksjonsmekanismene i avtalen var tatt i bruk.

Utviklings- og kompetanseetaten fulgte opp rapportene som ble mottatt. Utviklings- og kompetanseetaten benyttet også muligheten til å gå gjennom underlagsdokumentasjon i samhandlingsportalen i sin oppfølging av driftsavtalen og holdt tilbake betaling da de mente at rapporteringen fra EVRY ikke var god nok.

En viktig forutsetning for effektiv kontroll og oppfølging er å ha et fungerende system

for melding av uønskede hendelser, dvs. feilmeldinger. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt selve feilmeldingssystemet, men har sett på hvordan feilmeldinger og andre tilbakemeldinger fra brukerne ble brukt i oppfølgingen av driftsavtalens krav til tilgjengelighet. Undersøkelsen viste at etaten brukte informasjon fra brukerne, blant annet gjennom feilmeldingssystemet, i sin oppfølging av EVRY.

Utviklings- og kompetanseetaten hadde tatt i bruk sin rett til å benytte en ekstern revisor til å gå gjennom utvalgte områder på leveransene fra EVRY. Kommunerevisjonen mener det er positivt at Utviklings- og kompetanseetaten hadde tatt i bruk denne retten.

Ledelsen i etaten og byrådsavdelingen mottok jevnlig rapporter med informasjon om avvik i leveransene. Dette er viktig for at slike avvik skal få den nødvendige oppmerksomhet i organisasjonen.

Anbefalinger

På bakgrunn av rapportens vurderinger og konklusjoner vil Kommunerevisjonen peke på to forbedringsområder:

- Utviklings- og kompetanseetaten bør iverksette tiltak som sikrer at servicehåndboken oppdateres.
- Utviklings- og kompetanseetatens rutiner for egne kontroller av om alle brudd på avtalt tjenestenivå er med i rapporteringen fra EVRY bør være skriftlige.

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen sendte rapporten til byråden for finans og Utviklings- og kompetanseetaten 12.09.2014.

Kommunerevisjonen mottok uttalelse fra Byrådsavdeling for finans i brev av 29.10.2014, og fra Utviklings- og kompetanseetaten i brev av 01.10.2014.

Både byrådsavdelingen og Utviklings- og kompetanseetaten meldte relevante tiltak for å ivareta rapportens anbefalinger.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Bruk av IKT-verktøy står i dag sentralt i kommunens tjenesteproduksjon. En effektiv tjenesteproduksjon forutsetter derfor at kommunens IKT-verktøy og systemer er tilgjengelige for de som skal produsere tjenestene.

Utviklings- og kompetanseetaten er intern leverandør av IKT-tjenester i Oslo kommune. Det innebærer at etaten har ansvar for at det leveres funksjonelle og stabile driftstjenester til kommunens virksomheter i henhold til tjenesteavtaler inngått med virksomheter og systemeiere og i henhold til særskilte bestillinger. Utviklings- og kompetanseetaten inngikk i 2012 avtale om kjøp av driftstjenester knyttet til maskinvare, infrastruktur og programvare (driftsavtalen) med IT-selskapet EVERY ASA (EVERY). Kontrakten erstattet til sammen åtte driftsavtaler. Avtalen med EVERY skulle blant annet sikre en stabil og helhetlig drift og support av Oslo kommunes IKT-infrastruktur. Dette omfatter blant annet drift av servere mv. (basisdrift) og programmer/fagsystem (applikasjonsdrift). Parallelt med inngåelsen av driftsavtalen inngikk Utviklings- og kompetanseetaten en rammeavtale for kjøp av IKT-konsulenttjenester (drift) med EVERY.

Utviklings- og kompetanseetaten har estimert verdien av driftsavtalen og rammeavtalen for konsulenttjenester til å være i underkant av 375 millioner kroner over seks år.²

Det var problemer med innfasingen av driftsavtalen med EVERY. Opprinnelig var oppstart av ordinær drift satt til august 2012. Godkjent leveringsdag ble til slutt 29.05.2013, og etter dette startet den ordinære driften av

driftstjenestene. Flere virksomheter i kommunen har meldt fra om problemer knyttet til IKT-driften, blant annet manglende stabilitet.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å bidra til at kommunen på en effektiv måte får dekket behovet for IKT-drift. Problemstillingene i undersøkelsen har vært:

- Legger driftsavtalen til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene?
- Gjennomfører Utviklings- og kompetanseetaten tilfredsstillende kontroll og oppfølging av avtalen?

1.3 Avgrensinger

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen vurdert Utviklings- og kompetanseetatens oppfølging av driftsavtalen fra den ordinære driftsperioden startet opp i juni 2013 og til medio juni 2014.

Hvorvidt IKT-systemene er tilgjengelige for brukerne, avhenger av flere forhold enn de tjenestene som leveres av EVERY. Eksempelvis eier virksomhetene sitt eget utstyr og har ansvar for sitt eget lokale nettverk, og Telenor drifter nettverket for Oslo kommune. Denne gjennomgangen er avgrenset til hvordan de tjenestene som EVERY har ansvar for påvirker tilgjengeligheten.

Det er Utviklings- og kompetanseetaten som har inngått avtalen om IKT-driftstjenester med EVERY. Alle virksomheter i kommunen skal inngå tjenesteavtaler med Utviklings- og kompetanseetaten som intern leverandør. Kommunerevisjonen har ikke vurdert virksomhetenes tjenesteavtaler med Utviklings- og kompetanseetaten. Kommunerevisjonen har heller ikke vurdert om de tjenestene som er avtalt kjøpt av EVERY er tilstrekkelig til å møte

² Utviklings- og kompetanseetaten har gjort estimatet pr. juni 2014 basert på fakturagrunnlag, fakturaer og estimater for volumavhengige tjenester.

kommunens behov for IKT-driftstjenester, eller om EVRY var riktig leverandør.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra det regelverket som ligger til grunn for kontraktsoppfølging i Oslo kommune, herunder anskaffelsesveilederen og rammeverket for god intern kontroll.

Videre har vi brukt ITIL (IT Infrastructure Library) som kilde til kriteriene. ITIL er et anerkjent rammeverk for kvalitetssikring av leveranse, drift og support innen IT-sektoren. Blant annet har ITIL et omfattende begrepsapparat med et definert innhold som bidrar til at begge parter av et kontraktsforhold har en felles forståelse av rutiner og arbeidsprosesser. I driftsavtalen med EVRY legges ITIL til grunn for organiseringen av arbeidsprosessene både hos kunden og hos leverandøren.³

Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i rapportens vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på:

- Dokumentgjennomgang, blant annet driftsavtalen, rutiner knyttet til driftsavtalen, rapporter og møtereferater knyttet til oppfølging av driftsavtalen.
- Intervjuer med de som er involvert i oppfølgingen av avtalen hos Utviklings- og kompetanseetaten.

Undersøkelsens metode er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 gis en kort presentasjon av IKT-drift i Oslo kommune. I kapittel 3 vurderer vi innholdet i avtalen med EVRY når det gjelder krav til tilgjengelighet. Dernest ser vi i kapittel 4 nærmere på Utviklings- og kompetanseetatens kontraktsoppfølging, særlig når det gjelder kravene til tilgjengelighet. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger framgår av kapittel 5. Kapittel 6 oppsummerer de mottatte uttalelsene fra Utviklings- og kompetanseetaten og Byrådsavdeling for finans, og gir Kommunerevisjonens avsluttende kommentarer.

³ Jf. driftsavtalens bilag 1, kapittel 5.

2. IKT-drift i Oslo kommune

2.1 Kort om bakgrunnen

Etter at det ble avdekket et stort merforbruk for IKT-området i 2007, ble det i 2008 foretatt ekstern gjennomgang av Management-IT, PwC og KPMG i Oslo kommune. Det ble blant annet avdekket svakheter ved styring, ledelse, samordning og koordinering på IKT-området, jf. også Kommunerevisjonens rapport 6/2009 der de eksterne rapportene ble gjennomgått og oppsummert.

Et av temaene som ble behandlet i de eksterne gjennomgangene var Utviklings- og kompetanseetatens styring av leverandørene. Man fant at svært mange aktører var involvert i tjenesteproduksjonen, mens få hadde oppfølgingsansvar for leverandører. Bestiller av IKT-tjenester hadde for mange aktører å forholde seg til, og hadde i for liten grad kontroll over og innsikt i tjenesteproduksjonen. Brukere hadde for mange kontaktpunkt å forholde seg til og ingen hadde totalansvar for oppfølging av feil. Det oppstod derfor stadig uenigheter i grenseflatene. En anbefaling var derfor at én leverandør var ansvarlig for driftsleveransene. En annen svakhet som ble framhevet var at avviksrapporter som Utviklings- og kompetanseetaten mottok i for liten grad munnet ut i konkrete tiltaksforslag. Det var vanskelig å se om den totale kvaliteten i leveransen mot sluttbruker var tilfredsstillende, til tross for at hver leverandør hevdet at deres leveranser i hovedsak var i henhold til kontraktens krav. Det ble påpekt at rapporteringen burde synliggjøre mye klarere om kunden – det vil si virksomhetene – fikk det de betalte for.

Dagens organisering av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er regulert i *Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjonssikkerhet i Oslo kommune* jf. byrådssak 1099.1/10. Regelverket kom blant

annet som et resultat av svakhetene som ble avdekket i 2008. Formålet med regelverket er blant annet å sikre at Oslo kommune som helhet skal ha en formålstjenlig og kostnadseffektiv bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Byråden for finans har det overordnede ansvaret for IKT-styring og -ledelse og informasjonssikkerhet. Dette innebærer at byråden for finans har det overordnede ansvaret for at kommunen har hensiktsmessige fellessystemer og infrastruktur til støtte for tjenesteproduksjon og virksomhetsprosesser. Det er den enkelte byråds ansvar å sørge for ledelse og styring av IKT i egen sektor innenfor rammen av overordnede føringer på IKT-området. Virksomhetslederne har ansvar for styring og ledelse av IKT i sin virksomhet innen rammer gitt på overordnet nivå og på sektornivå. Virksomhetene skal inngå tjenesteavtale med Utviklings- og kompetanseetaten, og avtale tjenesteleveranse og servicegrad.

Utviklings- og kompetanseetaten er intern leverandør av IKT-tjenester i kommunen. Intern leverandør skal sørge for at det leveres funksjonelle og stabile driftstjenester til kommunens virksomheter i henhold til tjenesteavtaler inngått med kommunens virksomheter mv. (reglementets kapittel 7). Sentrale oppgaver for Utviklings- og kompetanseetaten er i henhold til reglementet blant annet å inngå, følge opp og fase ut inngåtte avtaler med eksterne driftsleverandører.

Utviklings- og kompetanseetaten kunngjorde 02.11.2010 konkurranse om drift av Oslo kommunes IKT-portefølje (DRIFT 2012). Anslått verdi på kontrakten ble oppgitt å være mellom 335 og 720 millioner kroner for seks år, og omfattet både kjøp av driftstjenester (driftsavtalen) og rammeavtale for kjøp av konsulent tjenester (rammeavtalen). Anbudskonkurransen ble vunnet av EDB

Ergogroup (nå: EVRY ASA). EVRY er et av Nordens største IT-selskaper med om lag 10 000 ansatte og en årlig omsetning på 160 milliarder kroner. EVRY er børsnotert på Oslo Børs, og Posten Norge ASA og Telenor ASA er de største eierne.

2.2 Driftsavtalen med EVRY

Driftsavtalen mellom Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY ble inngått i februar 2012, og skulle etter planen startet opp i august 2012. Det har vært problemer med innfasingen av den nye driftsavtalen. I årsmeldingen for 2012 framgikk det at oppstartstidspunkt for driftsavtalen ble flyttet fra august til november 2012. Senere ble leveringsdatoen for ordinær drift ytterligere utsatt, på grunn av at det var restanser ved EVRYs leveranser som gjorde at Utviklings- og kompetanseetaten ikke godkjente leveringsdagen. Godkjent leveringsdag ble til slutt 29.05.2013, og etter dette startet den ordinære driften.

Ved godkjent leveringsdag var det fortsatt noen restanser på det EVRY skulle ha levert. Det ble utarbeidet en endringsordre, signert av både Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY, som beskrev restansene og en tidsplan for å rette opp dette, samt avtalt prisavslag dersom tidsplanen ikke ble overholdt. Et viktig punkt var at EVRY ikke hadde utarbeidet en såkalt Configuration management database (CMDB). CMDB er en oversikt over de elementene som inngår i Oslo kommunes IT-system (eksempelvis fysiske/ virtuelle servere, programvare, PCer, bygninger, prosessbeskrivelser m.m.). En CMDB viser også hvordan de ulike elementene henger sammen og påvirker hverandre, og skal blant annet gi grunnlag for å kunne analysere hvordan en endring i en del av IT-systemet virker på resten av systemet.

Formålet med driftsavtalen var å sikre en «stabil, kostnadseffektiv og helhetlig drift og support for alle områder som omfattes»

av avtalen.⁴ Driftsavtalen omfattet blant annet basisdrift, applikasjonsdrift og drift av IKT-arbeidsplass. Basisdrift er typisk drift av servere og databaser, utskriftstjeneste, lagringsløsninger og filhåndtering. Applikasjonsdrift omfatter blant annet drift av kommunens inter- og intranett, Agresso, e-post og ulike sektorsystemer/fagsystemer (Geric, Oscar, Familia osv.). Drift av IKT-arbeidsplass omfatter drift av utstyr som er plassert hos, og eies av, de virksomhetene som er innrullet i Oslofelles⁵.

Som nevnt i punkt 1.4 la driftsavtalen ITIL til grunn for organiseringen av arbeidsprosessene både hos Utviklings- og kompetanseetaten og hos EVRY. ITIL har et omfattende engelskspråklig begrepsapparat. I denne rapporten bruker vi norske ord for ITIL-betegnelsene, men viser noen ganger til ITIL-betegnelsen i parentes.

2.3 Hva er tilgjengelighet?

Vi har undersøkt hvorvidt driftsavtalen med EVRY legger til rette for at Utviklings- og kompetanseetaten kan følge opp om IKT-systemene er tilgjengelige for brukerne. Tilgjengelighet har forskjellige aspekter (jf. ITIL punkt 4.4.4.3 *Aspects of availability*):

- Oppetid: Tilgjengelighet måles og rapporteres ofte som prosent oppetid, målt i prosent av den tiden man har avtalt at tjenestene skal være tilgjengelige (tjenestetiden).⁶
- Stabilitet: Tilgjengelighet uttrykkes også

⁴ Jf. avtalens bilag 1 (Kravspesifikasjon) punkt 1.3.

⁵ Utviklings- og kompetanseetaten har ansvar for applikasjons- og serverdriften, og for virksomhetenes PCer, printere og annet periferiutstyr. Dette driftsmiljøet (sentralt og lokalt) omtales som Oslofelles. Per juni 2014 var 35 av Oslo kommunes virksomheter del av Oslofelles. De virksomhetene som ikke er del av Oslofelles har selv ansvaret for drift av egne servere og periferiutstyr.

⁶ Man kan eksempelvis avtale at oppetiden skal måles i kontortiden, hele døgnet mandag til fredag eller hele døgnet hele året, alt etter hva man ønsker å inngå avtale om.

ved stabilitet/pålitelighet, målt i hvor lenge en tjeneste eller komponent utøver avtalt funksjon uten avbrudd.

- Feilrettingstid: Tilgjengelighet kan også måles i hvor raskt/effektivt feil korrigeres/rettes.

Det er mange forhold som påvirker den opplevde tilgjengeligheten for sluttbrukerne i Oslo kommune, i tillegg til de tjenestene som leveres av EVERY: Blant annet eier Oslo kommune infrastrukturen, inkludert servere, og har etter avtalen ansvar for at dette utstyret er i en slik stand at EVERY kan levere sine tjenester. Virksomhetene eier sitt eget utstyr som kan ha ulik alder, kvalitet og programvare, mens

EVERY har ansvar for driften av virksomhetenes IKT-utstyr (pc, skrivere m.m.), samt for driften av servere og systemer. Det er også flere andre eksterne leverandører av IKT-tjenester til kommunen. Telenor drifter nettverket for Oslo kommune (OK MAN), mens virksomhetene selv har ansvaret for sitt eget lokale nettverk (LAN).

Svakheter ved en eller flere av disse komponentene er ikke del av denne undersøkelsen, men vil også kunne medføre at brukere opplever mangelfulle IKT-tjenester uten at dette nødvendigvis skyldes driftsavtalen eller Utviklings- og kompetanseetatens oppfølging av denne.

3. Avtalens innhold

I dette kapitlet har vi undersøkt om avtalen inneholder tilstrekkelige mekanismer for en effektiv kontroll og oppfølging fra Utviklings- og kompetanseetatens side og om avtalen har hensiktsmessige sanksjonsmekanismer dersom avvik blir avdekket. Vi har også sett på om avtalen stiller krav til utformingen av fakturaene som gjør det mulig å kontrollere at fakturaene er korrekte.

3.1 Krav til standardavtale

3.1.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterium:

- *Statens standardavtaler for IT-anskaffelser skal benyttes ved inngåelse av avtale.*

3.1.2 Faktabeskrivelse

Driftsavtalen som var inngått med EVRY var basert på statens standardavtale om kjøp av driftstjenester knyttet til maskinvare, infrastruktur og programvare (SSA-D). SSA-D regulerer kun rammene for ytelsen og sier ikke noe om hva som skal omfattes av driften. Hva som nærmere skal omfattes, hvilke tjenester leverandøren skal yte og hvilke ytelsesnivå som kreves, må utarbeides i forbindelse med at konkrete avtaler inngås. SSA-D inneholder en generell avtaletekst og både åpner for og forutsetter at det gjøres tilpasninger i de konkrete avtalene som inngås. I avtalen med EVRY var det gjort slike tilpasninger, både i den generelle avtaleteksten og i bilagene, se nærmere om dette i resten av dette kapitlet.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utviklings- og kompetanseetaten hadde benyttet statens standardavtale ved inngåelse av kontrakt med EVRY slik kommunens regelverk krever. Det at etaten hadde benyttet statens standardavtale som utgangspunkt for driftsavtalen med EVRY, bidro til at en del sentrale elementer som bør være med i en slik avtale, faktisk var med. Utviklings-

og kompetanseetaten hadde videre gjort tilpasninger i avtalen.

3.2 Definisjon av ytelsesnivå – tilgjengelighet

For å sikre en effektiv kontroll og oppfølging av avtalen, herunder en effektiv bruk av sanksjoner, er det av sentral betydning at tilgjengelighet defineres på en presis måte slik at de garanterte tilgjengelighetskravene er målbare.

3.2.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- *Kontrakten bør inneholde relevante definisjoner av og aspekter ved tilgjengelighet (krav til oppetid, feilretting og stabilitet).*
- *Definisjonene av tilgjengelighet (oppetid, feilretting og stabilitet) i kontrakten bør være presise og målbare.*

3.2.2 Faktabeskrivelse

Oppetid/tjenestenivå

Driftsavtalen fastsatte at leverandøren skulle utføre drift av tjenesten «på en slik måte at systemet er tilgjengelig for brukerne i gitt prosent av tiden...».⁷ Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at med dette menes at tjenesten skal være tilgjengelig så langt EVRY har ansvar for, og dette ansvaret har grensesnitt i datahall (dvs. der hvor serverne er plassert).⁸ Det var så tatt inn en tabell i kontrakten som definerer fire forskjellige tjenestenivå (T1 – T4) med oppetidsgaranti i prosent:

⁷ Jf. bilag 5 punkt 2.1.

⁸ Som tidligere nevnt har Telenor ansvar for nettverket for Oslo kommune (OK MAN), mens virksomhetene selv har ansvaret for sitt eget lokale nettverk (LAN).

Tabell 1 Tjenestenivå med avtalt tjenestetid og oppetidsgaranti

Tjenestenivå	Tjenestetid	Oppetidsgaranti
T1	Måles hele døgnet, alle dager i året (24/7/365)	99,8 %
T2	Måles i perioden 07-20 daglig, inkl. lør-, søn- og helligdager	99,6 %
T3	Måles i perioden 07-16 på virkedager	99,0 %
T4	Måles i perioden 07-16 på virkedager	97,0 %

Note: Tabellen er basert på driftsavtalens bilag 5, punkt 2.1.

Videre var det definert hvilke tjenester som skulle ha de ulike tjenestenivåene. For applikasjonsdrift hadde eksempelvis inter-/intranett, e-post, Agresso og Gerica tjenestenivå 1 (T1). Oskar, Familia og Socio var eksempler på applikasjoner som hadde tjenestenivå 3 (T3).⁹

I tillegg til oppetidsgarantier for applikasjonsdrift, satte avtalen krav til måling av ytelses-/ responstid for applikasjonene. Dette betyr at EVRY skulle måle hvordan applikasjonene fungerer, ikke bare hvorvidt de var tilgjengelige (oppetid). Også disse målingene var avgrenset slik at målingene skulle gjøres i datahall, det vil si på server og ikke ute i virksomhetene eller hos sluttbruker.¹⁰

Det var satt krav til tjenestenivå for alle områder av basisdriftstjenestene som var definert i avtalen. For noen basisdriftstjenester (som serverdrift og databasedrift) var det satt krav til at EVRY skulle drifte dette slik at tjenestene var tilgjengelig i tråd med oppetidsgarantien. For andre deler av basisdriften (som installasjon/avvikling av server) var tjenestenivå definert som løsningsstid med maksimalt antall dager.

For drift av utstyr til IKT-arbeidsplass var tjenestenivå definert ved at det var satt krav til løsningsstider ut fra det tjenestenivået utstyret var plassert i.

Stabilitet

Driftsavtalen inneholdt også krav til stabilitet. Avtalen skilte mellom ulike typer feil etter hvor alvorlige feilene var. Kravet var at EVRY skulle utføre drift av tjenestene på en slik måte at det skulle oppstå maksimalt 2 A-feil per måned per tjeneste (dvs. at hvis for eksempel fagsystemet Gerica hadde flere enn 2 A-feil på en måned, så var det brudd på avtalens krav til stabilitet for denne tjenesten).

Avtalen skilte mellom A-, B- og C-feil:

- A («kritisk») – feil eller mangler som hindrer eller vanskeliggjør en eller flere kritiske oppgaver eller funksjoner, eller feil eller mangler som medfører forvanskning eller hindring av oppgaveutførelse for seks prosent eller mer av én enkelt virksomhets totale antall registrerte aktive og passive brukere av berørte system eller tjeneste.¹¹
- B («alvorlig») – feil eller mangel som hindrer eller vanskeliggjør én eller flere virksomheters utførelse av én eller flere mindre kritiske oppgaver eller funksjoner, eller feil eller mangel som medfører forvanskning eller hindring av oppgaveutførelse for tre til og med 5,99 prosent av én enkelt virksomhets totale antall registrerte aktive og passive brukere av berørte system eller tjeneste.¹²

⁹ Agresso er kommunens økonomi- og regnskapssystem, mens Gerica er et pasientjournalssystem som brukes i kommunale pleie- og omsorgstjenester. Oskar og Socio er fagsystemer for sosialtjenesten, mens Familia er fagsystem for barnevernstjenesten.

¹⁰ Jf. bilag 1, 8.2.1.6.

¹¹ Eksempler på systemer som er nødvendige for å utføre kritiske oppgaver eller funksjoner er legevaktens fagsystem, bydelenes pleie- og omsorgssystem samt Oslo kommunes økonomisystem.

¹² Eksempler på systemer som er nødvendige for å utføre mindre kritiske oppgaver eller funksjoner er virksomhetenes sak- og arkivsystem samt system for måling av luftkvalitet.

- C («mindre alvorlig») – feil eller mangel som hindrer eller vanskeliggjør én eller flere virksomheters utførelse av én eller flere ikke-kritiske oppgaver eller funksjoner, feil eller mangel som medfører forvanskning eller hindring av oppgaveutførelse for opp til og med 2,99 prosent av én enkelt virksomhets totale antall registrerte aktive og passive brukere av berørte system eller tjeneste, eller øvrige feil og mangler som ikke kan kategoriseres som kritiske eller alvorlige.¹³

Feilretting

Driftsavtalen stilte krav til reaksjonstid for igangsetting av feilhåndtering og til løsningstid for tjenestene som måles av oppetidsgaranti (per tjenestenivå). Fristene for reaksjons- og løsningstid var angitt i minutter, timer eller dager. Det var satt krav til raskere igangsetting og løsning av feilretting for A-feil enn for B- og C-feil. Eksempelvis skulle retting av en A-feil i tjenestenivå 1 påbegynnes innen 10 minutter, og den skulle være rettet innen 1,5 time. Retting av en C-feil i tjenestenivå 4 skulle påbegynnes innen 240 minutter, og den skulle løses innen 10 dager. Videre var det krav til åpningstid og svartid for EVRYs servicesenter.

«Ende-til-ende-målinger»

Som beskrevet over gjaldt driftsavtalens tilgjengelighetskrav og krav til målinger i datahall, det vil si på server. I driftsavtalen var det lagt inn en opsjon for såkalte «ende-til-ende-målinger». Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at dette muliggjør målinger av responstid og tregheter i systemene ute hos sluttbruker. Utviklings- og kompetanseetaten utløste denne opsjonen i mars 2013¹⁴.

Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at EVRY har hatt problemer med å etablere disse målestasjonene. Per mai 2014

opplyste Utviklings- og kompetanseetaten at målestasjonene var i funksjon, men at de måtte være i drift en tid før Utviklings- og kompetanseetaten kunne få målinger fra disse.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering inneholdt avtalen relevante definisjoner av aspekter ved tilgjengelighet til IKT-systemer i driftsavtalen med EVRY. Det var avtalt oppetidsgarantier, det var satt krav til stabilitet ved at det var satt et tak for antall kritiske feil og det var satt krav til hvor raskt feilretting skulle igangsettes og hvor raskt feil skulle løses. Dette gjaldt for både basisdrift, applikasjonsdrift og drift av IKT-arbeidsplass.

For oppetidsgarantiene var det angitt i hvilket tidsrom tjenestene skulle måles og det var angitt prosenter for hvor stor andel av tjenestetiden det var krav til oppetid. Krav til stabilitet var målt i maksimalt antall kritiske feil, og for feilrettingstid var kravene angitt i minutter, timer eller dager. Disse angivelsene syntes presise og målbare.

3.3 Kontroll og oppfølgingsmekanismer

Det er viktig at Utviklings- og kompetanseetaten sørger for en effektiv oppfølging av avtalens krav til tilgjengelighet. En viktig forutsetning for dette, er at driftsavtalen inneholder de nødvendige mekanismer for slik oppfølging.

3.3.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- *For å sikre en effektiv kontraktsoppfølging bør driftsavtalen inneholde:*
 - *relevante og tilstrekkelige kontroll- og oppfølgingsmekanismer som muliggjør en effektiv kontraktsoppfølging, blant annet krav til rapportering og opplysningsplikt/innsynsrett*
 - *relevante og tilstrekkelige misligholds- og sanksjonsbeføyelser*

¹³ Eksempler på systemer som er nødvendige for å utføre ikke-kritiske oppgaver og funksjoner er Kvalitetsloosen, barnehagesystemet og tidsregistreringssystemet.

¹⁴ Jf. endringsordre 14.

- *Driftsavtalen bør sette krav til faktura og dokumentasjon av denne som gjør det mulig å kontrollere fakturaens riktighet.*

3.3.2 Faktabeskrivelse

Rapportering og møter

I henhold til driftsavtalen skulle EVRY gjennomføre målinger av oppetid/tilgjengelighet i tjenestene og rapportere til Utviklings- og kompetanseetaten på dette. Avtalen med EVRY punkt 2.2.1 inneholdt krav til at EVRY skulle dokumentere at driftstjenestene som ble levert til enhver tid var i samsvar med det som var avtalt, blant annet ved regelmessig rapportering av tjenestenivået for spesifiserte driftstjenester for gitte perioder.

Det var satt krav til at EVRY skulle rapportere på «alle relevante områder for styring og kontroll av driften med tilhørende analyser, tiltak og prognoser».¹⁵ Videre inneholdt avtalen en opplisting av hva som skulle rapporteres og hvor ofte.¹⁶ Det var blant annet satt krav til rapportering på levert tjenestenivå med analyser av avvik herunder antall og andel saker som hadde oversittet avtalt løsningsstid. Noen rapporter var årlige, andre tertialvise, månedlige, ad hoc eller skulle utarbeides på forespørsel. EVRY skulle blant annet rapportere månedlig på levert tjenestenivå med analyser av avvik, herunder antall og andel feilmeldinger («incidents») som hadde oversittet avtalt løsningsstid. (Se nærmere om rapportering i kapittel 4.)

I driftsavtalen var det etablert en møtestruktur. Det var beskrevet hva møtene skulle omhandle, hvor ofte de skulle avholdes, hvem som var møteeier og hvem som skulle delta på møtene. Møter som skulle gjennomføres månedlig var driftsmøter, fakturamøter, merkantilt forum, designmøter og sikkerhetsforum. Strategimøte og kontraktsmøte skulle gjennomføres årlig, og

kunde-/leverandørforum skulle gjennomføres kvartalsvis. I tillegg var det avtalt noen møter som skulle gjennomføres etter behov.¹⁷

Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at det i tillegg til møtene som framgikk av avtalen ble avholdt egne samhandlingsmøter mellom EVRY og Utviklings- og kompetanseetatens servicesenter knyttet til oppfølging av enkeltsaker (feilmeldinger og bestillinger fra brukerne). Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at samhandlingsmøtene ble gjennomført ukentlig til å begynne med, og deretter annenhver uke. Utviklings- og kompetanseetaten oppga at det også ble gjennomført leveransemøter mellom Utviklings- og kompetanseetatens produktforvaltere på områdene basisdrift, applikasjonsdrift og IKT-arbeidsplass og EVRY. I disse møtene skulle detaljerte problemstillinger diskuteres.

I henhold til driftsavtalen hadde EVRY i samarbeid med Utviklings- og kompetanseetaten utarbeidet en Servicehåndbok (datert november 2012), der det operative samarbeidet mellom partene var formalisert. Innholdet i servicehåndboken var basert på driftsavtalen, og beskrev de rutinene partene skulle følge. Servicehåndboken var også tilgjengelig på samhandlingsportalen.¹⁸ I servicehåndboken var det satt opp en mer detaljert beskrivelse av hva de ulike møtene skulle inneholde, og hvem fra Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY som skulle delta på møtene. Rapportering var også omhandlet i servicehåndboken.

Andre kontroll- og oppfølgingsmekanismer – system for feilmeldinger

Driftsavtalens punkt 2.2.2 inneholdt krav om at system/prosedyrer for melding av uønskede hendelser skulle framgå av driftsspesifikasjonen. Utviklings- og kompetanseetaten har

¹⁷ Jf. bilag 6.

¹⁸ I samhandlingsportalen, som var felles for Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY, hadde Utviklings- og kompetanseetaten blant annet innsyn i rapporter og underliggende data for rapporteringen fra EVRY.

¹⁵ Jf. bilag 6 punkt 4.

¹⁶ Jf. bilag 6.1.

opplyst at systemet for melding av uønskede hendelser (dvs. feilmeldinger) framgikk av driftsspesifikasjonen, og at dette var operasjonalisert i servicehåndboken.

I servicehåndboken framkom det at Oslo kommunes virksomheter selv skulle utføre 1. linje brukerstøtte, som var sluttbrukernes kontaktpunkt. 1. linje brukerstøtte skulle kontakte Utviklings- og kompetanseetatens servicesenter, som igjen hadde EVRYs servicesenter som sitt grensesnitt. Feilmeldinger fra virksomhetene om driftstjenester skulle i hovedsak gjøres automatisk – «verktøy til verktøy».

Feil ved driftstjenestene skulle meldes fra virksomhetene gjennom saksbehandlingssystemet BOKS (Bistand Og KundeService), hvor alle henvendelser angående feil og bestillinger knyttet til IKT skulle registreres. Driftsavtalens punkt 2.2.2 fastslo at det var kunden, det vil si Oslo kommune, som skulle klassifisere feilene som A-, B-, eller C-feil.

I servicehåndboken framgikk det videre at EVRY eide alle henvendelser fra kunden og oppfølging av disse. I tillegg til feilmeldinger («incidents») skulle også bestillinger («requests») fra kunden komme via BOKS.

Driftsavtalen satte krav til at EVRY skulle ha en aktiv rolle overfor andre leverandører av IKT-tjenester (pådriveransvar). Som en del av dette ansvaret skulle EVRY være en pådriver i å få løst feil også dersom disse lå utenfor EVRYs ansvarsområde.¹⁹ Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at dette innebar at EVRY hadde ansvar for å bidra til, så langt det lot seg gjøre, å avklare hvor feilen lå og følge opp overfor andre IKT-leverandører.

Avtalen inneholdt et system for eskalering (opptrapping) dersom en sak ikke ble løst innen

¹⁹ Jf. bilag 2 vedlegg 2.1 punkt 3.2.

den tiden som var fastsatt for tjenestenivået. Denne eskaleringsrutinen beskrev hvordan saken skulle tas videre til ulike nivåer i Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY. Formålet med eskalering var å sikre tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å løse en kritisk situasjon. Eskalering skulle benyttes i de tilfeller hvor EVRY eller EVRYs underleverandører ikke overholdt kravene til de avtalte tjenestenivåene. Det var tatt inn en tabell som viste eskaleringsrutiner for A-, B- og C-feil med varslingsfrister, nivå for varsling både hos Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY, og hvilke handlinger som skulle utføres.²⁰ Hvis eskalering, varsling og informasjon ikke skjedde i henhold til vedtatte prosedyrer skulle det beregnes prisavslag per brudd på eskalering, varsling og informasjon.²¹

Innsynsrett og opplysningsplikt

Driftsavtalens punkt 2.2.8 omhandlet innsyn og revisjon. Bestemmelsen ga Utviklings- og kompetanseetaten rett til innsyn hos EVRY, blant annet gjennom inspeksjoner, kontroll og revisjoner av systemer og dokumentasjon, og en plikt for EVRY til å bistå etaten ved slike kontroller. Det framgikk blant annet av avtalen at EVRY skulle

... yte bistand hvis Kunden har behov for å involvere Leverandøren i gjennomføring av kvalitetsrevisjoner eller andre gjennomganger av aspekter ved driften, for eksempel i forbindelse med Kundens etterlevelse av de rettslige kravene nevnt i kapittel 9, eller med at Kunden sertifiserer seg, eller i forbindelse med andre standarder mv. Leverandøren kan kreve vederlag for dette.²²

Leverandøren skal tillate Kunden og Kundens interne og eksterne revisorer å observere Leverandørens gjennomføring av avtalen, og foreta inspeksjon og kontroll av systemer, dokumentasjon, lagrede data, feil- og avviksmeldinger, sikkerhetsrutiner og systemer, revisjonsrapporter og alle øvrige forhold som Kunden og/eller Kundens revisorer antar kan ha betydning for gjennomføringen av Leverandørens

²⁰ Jf. bilag 6 punkt 2.3.

²¹ Jf. bilag 5 punkt 5.

²² Kapittel 9 i driftsavtalen omhandler eksterne rettslige krav, personvern og sikkerhet.

forpliktelser, eller som er nødvendig for å kontrollere at arbeidsrutiner og prosedyrer blir utført som spesifisert og i henhold til avtalens krav. Slik revisjon skal skje med rimelig varsel.²³

Bestemmelsen gjaldt både IT-faglig og økonomisk revisjon. Avtalen fastslo også at EVERY skulle sørge for at Utviklings- og kompetanseetaten hadde samme innsynsrett hos eventuelle underleverandører.

I avtalens punkt 5.3 var det tatt inn krav til opplysnings- og varslingsplikt. Dette punktet ga EVERY plikt til å gi Utviklings- og kompetanseetaten opplysninger av forebyggende karakter om eventuelle spesielle forhold knyttet til sin ytelse, som kunne være av betydning for å unngå feilsituasjoner, driftsstans og tap, samt en varslingsplikt når det var fare for at slike situasjoner kunne inntreffe.

Det var også avtalt at Utviklings- og kompetanseetaten hadde innsyn i rapporter og underliggende data for rapporteringen fra EVERY, gjennom en egen samhandlingsportal som var felles for Utviklings- og kompetanseetaten og EVERY.²⁴ Dette skulle gjøre det mulig for Utviklings- og kompetanseetaten å gå inn på et mer detaljert nivå i det som framkom i rapportene fra EVERY.

Prisavslag

Driftsavtalen hadde definerte standardiserte prisavslag ved brudd på tjenestenivå, og dette gjaldt både ved brudd på opptidsgaranti, stabilitet, feilrettingstid m.m.

Misligholds- og sanksjonsbeføyelser

I driftsavtalens kapittel 11 var det definert hva som anses som mislighold fra leverandørens side. Ifølge avtalen forelå mislighold dersom driftstjenesten ikke var i samsvar med de funksjoner, krav og frister som var avtalt. Det forelå også mislighold dersom EVERY ikke oppfylte øvrige plikter etter avtalen.

²³ Jf. driftsavtalens punkt 2.2.8.

²⁴ Jf. bilag 6 punkt 4.1.1.

Etter avtalen forelå det ikke mislighold hvis situasjonen skyldtes force majeure²⁵ eller Utviklings- og kompetanseetatens forhold. Avtalen definerte ikke nærmere hva slike forhold kunne være. Avtalen krevde at Utviklings- og kompetanseetaten skulle reklamere skriftlig uten ugrunnet opphold etter at et mislighold ble oppdaget eller burde vært oppdaget. Avtalen definerte ikke absolutte tidsfrister for når en eventuell reklamasjon skulle skje.

Driftsavtalen regulerte også hvilke sanksjoner som kom til anvendelse ved et eventuelt mislighold fra leverandørs side. Utviklings- og kompetanseetaten kunne kreve forholdsmessig prisavslag dersom EVERY ikke lyktes med å avhjelpe mangelfull drift tross gjentatte forsøk. I tillegg var det, som tidligere nevnt, avtalt standardiserte prisavslag for brudd på avtalt tjenestenivå.

For øvrig var det tatt inn regulering av

- tilbakehold av betaling,
- dagbot ved forsinkelse,
- heving av avtalen og
- erstatning til Utviklings- og kompetanseetaten for direkte tap som med rimelighet kunne tilbakeføres til forsinkelse, mangel eller annet mislighold fra EVERYs side.

Tvist mellom partene om tolkningen eller rettsvirkningene av avtalen var regulert i driftsavtalens kapittel 16. Tvister skulle søkes løst ved forhandlinger, eventuelt med bruk av uavhengig ekspert. Dersom dette ikke løste saken kunne partene forsøke å løse tvisten ved mekling. Dersom dette heller ikke gikk kunne hver av partene bringe saken inn for domstolen.

²⁵ Force majeure beskriver ekstraordinære omstendigheter utenfor partenes kontroll som det på forhånd er klart at partene ikke kan avverge. Som eksempler på slike ekstraordinære hendelser utenfor en parts kontroll kan nevnes krig, opprør, blokkade, naturkatastrofer, streik og lock-out.

Krav til faktura mv.

Driftsavtalens punkt 8.1 inneholdt regler om betaling og betalingsbetingelser. Alle priser og nærmere betingelser for det vederlaget Utviklings- og kompetanseetaten skal betale for EVRYs ytelser framgikk av avtalens bilag 7.

Avtalen med EVRY inneholdt i punkt 8.2 regulering av fakturering:

Betaling skal skje etter faktura per 30 (tretti) kalenderdager. Leverandørens fakturaer skal spesifiseres og dokumenteres slik at Kunden enkelt kan kontrollere fakturaen i forhold til det avtalte vederlag. Alle fakturaer for løpende timer skal være vedlagt detaljert spesifikasjon over påløpte timer. Utlegg skal angis særskilt. Betalingsplan og øvrige betalingsvilkår fremgår av bilag 7.

I bilag 7 punkt 14.2 var det satt nærmere krav til blant annet fakturaformat og spesifikasjonsnivået på faktura. Her framgikk det at hvor spesifisert fakturaene skulle være, skulle fastsettes av Utviklings- og kompetanseetaten i samarbeid med EVRY. Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at det var oppnådd enighet med EVRY om detaljeringsgrad i fakturaene og at denne framgår av fakturagrunnlaget. Det framgår også av et referat fra merkantilt forum som ble avholdt 21.03.2013 at partene da var blitt omforent om formatet på fakturagrunnlaget.²⁶

3.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering inneholdt driftsavtalen med EVRY kontroll- og oppfølgingsmekanismer som gav Utviklings- og kompetanseetaten et godt grunnlag for å kunne følge opp om de avtalte tjenestene ble levert.

Det var satt krav til regelmessig rapportering om de leverte tjenestene fra leverandøren, herunder at Utviklings- og kompetanseetaten hadde sikret seg innsyn i underliggende data som EVRYs

rapportering bygde på. Det var også etablert en møtestruktur, der det blant annet var definert hva de ulike møtene skulle inneholde og hvor ofte de skulle avholdes.

Det var utarbeidet et system for hvordan feilmeldinger fra brukerne skulle håndteres. Etter Kommunerevisjonens mening er dette viktig for at brukernes problemer skal løses slik at tilgjengelighet sikres. I tillegg bidro systemet med informasjon om feilmeldinger og håndtering av disse, noe som er vesentlig ved oppfølging av om driftsavtalens vilkår overholdes.

Driftsavtalen sikret Utviklings- og kompetanseetaten og dens interne/eksterne revisorer rett til innsyn hos EVRY og EVRYs underleverandører. Slik innsynsrett kan bidra til en effektiv kontraktsoppfølging.

Videre inneholdt driftsavtalen etter Kommunerevisjonens vurdering mekanismer som gav Utviklings- og kompetanseetaten muligheter for å iverksette sanksjoner ved manglende leveranser. Foruten standardiserte prisavslag ved brudd på leveranse av avtalt tjenestenivå, inneholdt driftsavtalen også andre sanksjonsbeføyelser som for eksempel heving og erstatning. Det var også regulert hvordan uenigheter om forståelsen av avtalen skulle håndteres.

Når det gjelder fakturering og fakturaenes utforming fastslo kontrakten at disse skulle være utformet slik at Utviklings- og kompetanseetaten enkelt skulle kunne kontrollere denne. Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY var omforent om formatet og detaljeringsgraden i fakturagrunnlaget. Driftsavtalen ga således etter Kommunerevisjonens vurdering grunnlag for å kunne kontrollere fakturaenes riktighet.

²⁶ Merkantilt forum var del av den etablerte møtestrukturen i driftsavtalen. I disse møtene skulle blant annet økonomiske forhold diskuteres og merkantile forhold avklares.

4. Kontraktsoppfølging

Hovedformålet med kontraktsoppfølging er å sørge for at kontrakten blir oppfylt slik at kommunen får det den betaler for og at leverandøren får riktig betaling til rett tid. Oversikt over løpende kontrakter og kontroll av at mottatte vare- og tjenesteleveranser er i tråd med inngåtte avtaler er en forutsetning for at kommunen kan sikre seg leveransene det er behov for til avtalt tid, og med riktig kvalitet og pris.

I dette kapitlet har vi undersøkt om Utviklings- og kompetanseetaten gjennomførte slik kontraktsoppfølging.

4.1 Organisering og rolledeling

4.1.1 Revisjonskriterier

- *Utviklings- og kompetanseetaten bør sørge for tydelig ansvars- og oppgavefordeling*

og tydelige rapporteringslinjer for oppfølgingen av kontrakten.

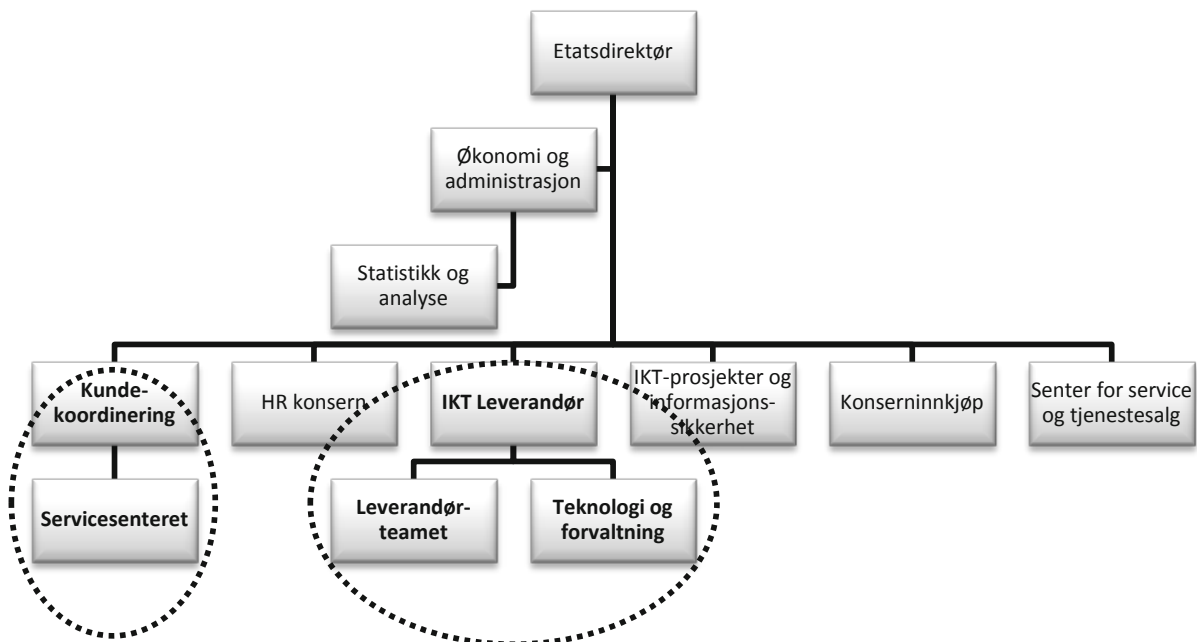
4.1.2 Faktabeskrivelse

Oppfølgingen av driftsavtalen med EVRY var organisert i to avdelinger:

- IKT-leverandør, der to team hadde ansvar for oppfølgingen av driftsavtalen:
 - Leverandørteamet, som skulle følge opp at leveransen på driftsavtalen var i henhold til kontraktsvilkår
 - Teknologi og forvaltning, som skulle følge opp kvaliteten i leveransene
- Kundekoordinering, tok imot virksomhetenes IKT-henvendelser gjennom Utviklings- og kompetanseetatens servicesenter, og skulle følge opp disse.

Figur 1 viser hvor disse var plassert i organisasjonen:

Figur 1 Organisasjonskart



Note: Organisasjonskartet er basert på presentasjon fra Utviklings- og kompetanseetatens leverandørteam til Kommunerevisjonen 11.02.2014.

Hovedansvaret for den løpende oppfølgingen av driftsavtalen lå i IKT Leverandør, men også Kundekoordinering hadde en viktig rolle i oppfølgingen av avtalen.

Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at leverandørteamet i IKT Leverandør hadde ansvar for leverandørhåndtering (prosessen «Supplier Management»), der oppfølging av driftsavtalen inngikk i en av underprosessene. I leverandørteamet var det to avtaleforvaltere som oppga at de i hovedsak jobbet med oppfølging av driftsavtalen. Leverandørteamets oppgaver var blant annet å arrangere driftsmøtene og å koordinere kommentarer og spørsmål til driftsrapportene fra EVRY.

Teknologi- og forvaltningsteamet i IKT Leverandør hadde også oppgaver knyttet til kontraktsoppfølgingen. Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at teknologiteamet hadde produktforvaltere for hvert av avtaleområdene (basisdrift, applikasjonsdrift og IKT arbeidsplass), og hadde ansvar for oppfølging av problemområder og endringer («Problem Management» og «Change Management»). Teknologiteamet hadde også ansvaret for oppfølging av kritiske hendelser («Critical Incident Management»).

Avdelingen Kundekoordinering hadde det koordinerende ansvaret for kundeprosessene mellom tjenesteområdene i Utviklings- og kompetanseetaten og mot kundene (kommunens virksomheter). Avdelingen hadde ansvaret for etatens servicesenter, som var Oslo kommunes felles kontaktpunkt for 1. linje IKT-henvendelser. Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at servicesenteret hadde ansvaret for feilmeldinger og bestillinger fra brukerne («Incident Management» og «Request Management»), og at servicesenteret blant annet jobbet med å følge opp saker som ble meldt inn.

I driftsavtalen framgikk det at både Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY skulle

legge ITIL til grunn for organiseringen av arbeidsprosessene.²⁷ ITIL er et anerkjent rammeverk for kvalitetssikring av leveranse, drift og support innen IT-sektoren. Utviklings- og kompetanseetaten hadde utarbeidet skriftlige prosessbeskrivelser for de prosessene som leverandørteamet, teknologi/forvaltning og servicesenteret var ansvarlige for (se nærmere om rutiner nedenfor). Prosessbeskrivelsene var basert på ITIL, og inneholdt såkalte HUKI-matriser (H – hovedansvarlig, U – Utførende, K-Konsulterende, I-Informeres) der oppgaver og ansvar for de ulike prosessene framgikk.

Teknologiteamet, leverandørteamet og servicesenteret opplyste at de samarbeidet i arbeidet med kontraktsoppfølgingen. De tre teamene møttes blant annet i forkant av, på og i etterkant av driftsmøtene. Alle tre team har opplyst at samarbeidet mellom dem fungerte godt.

Leverandørteamet utarbeidet hver måned en rapport til ledelsen i avdelingene IKT Leverandør og Kundekoordinering, og servicesenteret (med bidrag fra leverandørteam/teknologiteam) utarbeidet månedsrapport til Byrådsavdeling for finans. Det var utarbeidet maler for ledelsesrapport og for rapporten til byrådsavdelingen.

4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering syntes ansvaret for de ulike prosessene knyttet til kontraktsoppfølgingen tydelig plassert i ulike avdelinger og team. I driftsavtalen var det lagt til grunn at av ITIL-rammeverket skulle anvendes. Etter Kommunerevisjonens mening bidro bruken av ITIL-rammeverket til å tydeliggjøre hva ansvaret i de ulike prosessene innebar. Det var videre etablert rapporteringslinjer knyttet til oppfølging av driftsavtalen internt i etaten og videre til byrådsavdelingen.

²⁷ Bilag 1 til avtalen med EVRY (kravspesifikasjonen, kapittel 5 Service management).

4.2 Risikovurdering av driftsavtalen

4.2.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterium:

- *Utviklings- og kompetanseetaten bør ha foretatt en risikovurdering av driftsavtalen og eventuelt iverksatt tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging.*

4.2.2 Faktabeskrivelse

IKT Leverandør hadde utarbeidet en leverandørstrategi. Leverandørstrategien ga rammer og prinsipper for aktiviteter tilknyttet leverandørhåndtering (prosessen «Supplier Management») for sine avtaler. Et av tiltakene som var identifisert som følge av leverandørstrategien, var kategorisering av avtalene etter hvor tett de skulle følges opp. Avtalenes verdi, modenhet og strategiske betydning var blant faktorene som påvirket klassifiseringen. Kategoriseringen skulle bidra til å styre ressursbruk ved oppfølging av avtaler. Avtalene ble delt inn i følgende kategorier:

Klasse A – Leverandører som følges opp intensivt med månedlige møter

Klasse B – Leverandører som følges opp med møter kvartalsvis

Klasse C – Leverandører som følges opp ved behov, minimum 1 gang pr år.

Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at driftsavtalen med EVERY var kategorisert som en klasse A-avtale, der det var krav til «omfattende kontraktforvaltning og det er behov for jevnlig kontraktforvaltningsmøter med leverandør».

Utviklings- og kompetanseetaten oppga at arbeidet med kategoriseringen var å anse som en risikovurdering.

I tillegg hadde Utviklings- og kompetanseetaten som ledd i sin virksomhetsstyring et risikostyringsverktøy for vurdering av måloppnåelse. Her gjorde etaten risikovurderinger av blant annet avtalen med EVERY i mars 2014. Analysen ble gjort av

deltagere fra de teamene som jobbet med avtalen, samt avdelingslederne. Følgende risiko ble identifisert:

- 3.1b Fordi EVERY ikke har levert i henhold til avtalen i 2013 og at det fortsatt er mange utestående restanser er det risiko for at det som er avtalt ikke blir levert i henhold til avtale i 2014.

Risikoanalysen identifiserte tiltak for å møte risikoen, blant annet å intensivere topplederfokus, å koordinere oppfølgingen internt i enda større grad og gjennomføre en plan for å bedre kontraktsoppfølgingen. Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at de identifiserte tiltakene fra denne analysen var iverksatt. Det ble fra Utviklings- og kompetanseetaten oppgitt at det var stort fokus på oppfølging av avtalen og det var blitt avholdt møter om kontrakten der direktøren for Utviklings- og kompetanseetaten, kommunaldirektør og administrerende direktør hos EVERY deltok.

Utviklings- og kompetanseetaten oppga at risikovurderingene skulle oppdateres tre til fire ganger i året, og hadde planlagt ny og utdypet risikoanalyse i medio august 2014.

4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Risikovurdering av avtalen vil kunne bidra til å sikre at det blir brukt mest ressurser på kontraktsoppfølging der behovet er størst. Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde Utviklings- og kompetanseetaten gjennomført risikovurdering av driftsavtalen i tråd med de føringene som gjaldt i kommunen.

I tillegg til kategorisering av driftsavtalen, hadde etaten gjennomført risikovurdering av driftsavtalen som ledd i sin virksomhetsstyring, og opplyste at risikovurderinger ble gjort løpende. Kommunerevisjonen mener det er fornuftig å inkorporere risikovurderinger av driftsavtalen i sin virksomhetsstyring slik etaten hadde gjort.

4.3 Rutiner for kontraktsoppfølgingen

4.3.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterium:

- *Utviklings- og kompetanseetaten bør ha etablert skriftlige rutiner for oppfølging av kontrakten med EVRY*

4.3.2 Faktabeskrivelse

Utviklings- og kompetanseetaten hadde utarbeidet en prosessbeskrivelse for leverandørhåndtering («Supplier Management»). Leverandørhåndteringsprosessen omfattet blant annet prosedyrer for etablering av nye, oppfølging av eksisterende og avvikling av utgåtte avtaler. Prosessen var delt inn i seks underprosesser: Etablere avtale, Sette i drift, Følge opp, Endre, Fornye eller avslutte og Avtaleadministrasjon.

Underprosessen «Følge opp» omhandlet selve avtaleoppfølgingen. Hovedformålet med denne var å følge opp at leveransene på de avtalene IKT-Leverandør hadde ansvar for var i henhold til kontraktsvilkår, herunder krav til kvalitet og pris. Rutinene beskrev hvordan rapportering på tjenestenivå og andre kontraktsvilkår skulle kontrolleres og følges opp. Det var også beskrevet rutiner for gjennomføring av møter, med krav til formøter, og krav til referat fra alle møter med leverandør. Videre var det satt krav til logging og rapportering til ledelsen dersom leveranser gjentatte ganger uteble. Rutinene satte også krav til kontroll av om alle brudd på avtalt tjenestenivå var med i rapporter fra leverandøren. Det hadde vært problemer knyttet til rapporteringen fra EVRY (se punkt 4.4). Utviklings- og kompetanseetaten hadde, i påvente av at rapporteringen for brudd på avtalt tjenestenivå skulle bli fullstendig, ikke utarbeidet detaljerte skriftlige rutiner for hvordan denne kontrollen skulle gjøres. Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at det per juli 2014 ble levert slike rapporter fra EVRY, og at de planla å lage detaljerte

rutiner for hvordan kontrollen skulle utføres. (Beskrivelse av rapporteringen fra EVRY og kontrollen av denne kommer i punkt 4.4).

Utviklings- og kompetanseetaten hadde utarbeidet skriftlige rutiner også for de øvrige prosessene knyttet til oppfølging av driftsavtalen; håndtering av feilmeldinger og bestillinger («incident management» og «request management»), problemløsning og endringsstyring («problem management» og «change management»). Videre hadde Utviklings- og kompetanseetaten utarbeidet en egen samhandlingsrutine for EVRY og Telenor, som beskrev rutinen som skulle følges når begge var involvert i håndtering av feil og andre avvik.²⁸

Servicehåndboken formaliserte det operative samarbeidet mellom Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY, og beskrev rutinene partene skulle følge. Servicehåndboken omhandlet rutiner for blant annet feilmeldinger, bestillinger, møter og rapportering. I henhold til kontrakten hadde EVRY ansvaret for å utarbeide servicehåndboken i samarbeid med Utviklings- og kompetanseetaten, og EVRY hadde ansvar for å oppdatere denne. Det ble fra etatens side opplyst at servicehåndboken ikke var oppdatert siden den ble utarbeidet i november 2012 fram til juni 2014. Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at det var gjort endringer i prosessbeskrivelser, slik at servicehåndboken på enkelte områder var utdatert. Eksempelvis var samhandlingsmøtene og leveransemøtene ikke omtalt i servicehåndboken. Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at det ikke innebar noen risiko for kontraktsbrudd dersom servicehåndboken ble fulgt der den var utdatert, men at det var en risiko for at oppgaver ble utført på en mindre smidig måte. Etaten opplyste videre at manglende oppdateringer i servicehåndboken over lengre tid og ved mange anledninger hadde blitt tatt med EVRY. Per

²⁸ Telenor har ansvar for nettverket i Oslo kommune (OK MAN).

juni 2014 Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY enige om oppdateringer i håndbokens kapittel om endringer. Det var imidlertid ikke gjort endringer i håndbokens kapittel om møter.

4.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utviklings- og kompetanseetaten hadde utarbeidet skriftlige rutiner for prosesser som var knyttet til kontraktsoppfølgingen. Etter Kommunerevisjonens mening ga dette grunnlag for oppfølging av driftsavtalen med EVRY.

I prosessbeskrivelsen for kontraktsoppfølging var det angitt at det skulle kontrolleres om alle brudd på avtalt tjenestenivå var med i rapporteringen fra EVRY, men det manglet mer detaljerte rutiner for dette. Dette kan medføre risiko for at de nødvendige kontrollene ikke gjøres. Kommunerevisjonen mener at det er viktig å skriftliggjøre føringer for hvilke kontroller av EVRYs rapportering som anses nødvendig. Dette gjelder også i en situasjon der det var klart at rapporteringen var varierende og ufullstendig. Ved manglende rapportering av brudd på avtalt tjenestenivå, er det viktig å gjøre seg opp en mening om hvilke brudd som foreligger i rapporteringsperioden, slik at etaten kan kreve prisavslag for manglene i leveransene. Skriftlige rutiner for kontrollene ville kunne redusert etatens sårbarhet for å overse brudd på avtalt tjenestenivå, når grunnlaget som skulle kontrolleres var varierende. Kommunerevisjonen noterer seg og ser det som positivt at etaten mener at det nå er grunnlag for å utarbeide mer detaljerte rutiner.

Det var utarbeidet en servicehåndbok, med utgangspunkt i innholdet i driftsavtalen. I denne framgikk det rutiner for samhandlingen mellom Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY. Kommunerevisjonen merker seg at det ble gjort noen endringer i denne per juni 2014. Vi mener likevel det er uheldig at dette dokumentet ikke var oppdatert på alle punkter. Dette spesielt med tanke på at Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst om at det er gjort endringer på prosesser som har medført at den er utdatert på enkelte

områder. Dette fordi det kan skapes usikkerhet om hvordan samhandlingen skal foregå. Selv om det etter avtalen er EVRYs oppgave å utarbeide og oppdatere servicehåndboken, mener Kommunerevisjonen det er Utviklings- og kompetanseetatens oppgave å påse at dette blir gjort, for å sikre at dokumentet gir en felles forståelse av hvordan samhandlingen mellom partene skulle foregå.

4.4 Kontroll og oppfølging av krav til tilgjengelighet

4.4.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- *Utviklings- og kompetanseetaten bør sørge for løpende kontroll av etterlevelse av kontraktens krav til tilgjengelighet (oppetid, feilretting og stabilitet) gjennom bruk av avtalte kontrollmekanismer.*
- *Utviklings- og kompetanseetaten bør sikre at avvik som avdekkes følges opp, og bruke sanksjoner der avtalen gir grunnlag for det.*

4.4.2 Faktabeskrivelse

Oppfølging av rapporter – møter med EVRY

Som beskrevet i kapittel 3 la driftsavtalen opp til et system der EVRY skulle rapportere på blant annet de avtalte kravene til tilgjengelighet. I tillegg skulle det gjennomføres møter knyttet til kontraktsoppfølgingen, der blant annet driftsrapporten skulle gjennomgås.

Kommunerevisjonen har gått gjennom driftsrapporter (juni 2013 – februar 2014), referater fra driftsmøter (juni 2013 – februar 2014) og merkantilt forum (juni 2013 – mars 2014). Kommunerevisjonens gjennomgang viste at driftsmøter og merkantilt forum var avholdt månedlig og at driftsrapportene fra EVRY var levert månedlig, som forutsatt i driftsavtalen. Imidlertid har innholdet i rapportene hatt forbedringspotensial, se mer om dette nedenfor under kapitlet *Oppfølging av avvik/bruk av sanksjoner*.

De månedlige driftsrapportene fra EVRY var omfattende og inneholdt blant annet rapportering på tilgjengelighet. Når det gjaldt basisdrift ble det rapportert på opptid for servere og for andre basisdrift-tjenester, om avtalt tjenestenivå ble levert. For applikasjonsdrift inneholdt driftsrapportene opplysninger om opptid for de ulike applikasjonene. For IKT-arbeidsplass rapporterte EVRY om antall feilmeldinger («incidents») og bestillinger fra brukerne («requests») knyttet til denne tjenesten.²⁹ For feilmeldingene ble det rapportert om brudd på avtalt tjenestenivå, mens dette ikke ble rapportert for bestillinger.

Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at når etaten mottok driftsrapportene fra EVRY, ble disse gjennomgått og kommentert både av servicesenteret, leverandørteamet og teknologi/forvaltning i forkant av driftsmøtene. Kommentarene knyttet til tilgjengelighet baserte seg blant annet på Utviklings- og kompetanseetatens egen kunnskap om hendelser som hadde oppstått den siste måneden. På bakgrunn av informasjonen i BOKS, hvor brukerne meldte inn feil og bestillinger, ble det automatisk generert to rapporter per måned som blant annet leverandørteamet brukte for å kontrollere at EVRYs rapporteringer stemte. Rapportene viste blant annet antall feil og feilrettingstider. Utviklings- og kompetanseetaten oppga også at etaten gjennomførte noen tekniske sjekker, blant annet ved hjelp av informasjon som EVRY hadde lagt ut på den felles samhandlingsportalen og ved hjelp av egne oversikter. Kommunerevisjonen har gått gjennom driftsrapportene, og har sett at Utviklings- og kompetanseetaten hadde kommentert samtlige rapporter. Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at de kommenterte driftsrapportene ble oversendt EVRY i forkant av driftsmøtene, slik at de kunne gjennomgå der.

²⁹ Drift av IKT-arbeidsplass omfatter drift av utstyr som er plassert hos, og eies av, de virksomhetene som er innrullet i Oslofelles.

Utviklings- og kompetanseetaten oppga at de månedlige driftsmøtene var sentrale for kontraktsoppfølgingen. På disse møtene stilte representanter for både Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY, og man gjennomgikk status for alle tjenester som dekkes av driftsavtalen; driftsproblemer, oppfyllelse av krav, planer etc.³⁰ Det framgikk også av referatene at driftsrapportene og kommentarene til dem ble gjennomgått.

Et annet viktig møte var merkantilt forum hvor blant annet økonomiske forhold ble diskutert og merkantile forhold avklart, herunder brudd på avtalt tjenestenivå. Av referatene framgikk det at både EVRY og Utviklings- og kompetanseetaten møtte, og møtene fant sted i etterkant av driftsmøtene.

Ekstern kvalitetsrevisjon

Blant annet på bakgrunn av manglene i rapporteringen satte Utviklings- og kompetanseetaten våren 2014 i gang en ekstern kvalitetsrevisjon av EVRY i tråd med det avtalen ga etaten mulighet til. Deloitte har på oppdrag fra Utviklings- og kompetanseetaten gjennomført en undersøkelse av rapporteringsprosessen hos EVRY. Primo september 2014 var denne gjennomgangen ikke ferdigstilt.

Innsynsrett

Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at de brukte underlagsdokumentasjonen i samhandlingsportalen, som blant annet inneholdt rapporter og underliggende data for rapporteringen fra EVRY, i sin oppfølging av driftsavtalen. Dette framgår også av de gjennomgåtte driftsmøtereferatene og de kommenterte driftsrapportene.

Oppfølging av avvik og bruk av sanksjoner

Driftsavtalen hadde som beskrevet i kapittel 3.3 definisjoner av hva som var mislighold og hvilke sanksjoner som kunne benyttes. Som en del av prisfastsettelsen var det avtalt

³⁰ Jf. bilag 6 til avtalen, punkt 5 og servicehåndboken.

standardiserte prisavslag dersom tjenestene ikke ble levert i tråd med avtalt tjenestenivå. Av sanksjoner var det avtalt mulighet til å kreve forholdsmessig prisavslag dersom EVRY ikke lyktes med å avhjelpe mangelfull drift tross gjentatte forsøk. For øvrig var det tatt inn regulering av tilbakehold av betaling, dagbot, heving av avtalen og erstatning.

Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst til Kommunerevisjonen at innholdet i de månedlige driftsrapportene fra EVRY ikke hadde vært i henhold til kontrakten. Blant annet hadde ikke EVRY klart å levere en fullstendig rapportering av avtalt tjenestenivå, eksempelvis manglet rapportering av brudd på avtalt tjenestenivå for bestillinger.³¹ Dette ble også tatt opp med EVRY, noe som framgikk både av referatene fra de månedlige driftsmøtene og fra merkantilt forum. Rapporteringen av tjenestenivå hadde vært mangelfull helt fra oppstart av ordinær drift, noe som også framgikk av referatene fra driftsmøtene. Et annet eksempel på mangelfull rapportering framkom etter hendelsene 20./21. og 28.01.2014, da store deler av Oslo kommunes sentrale IKT-plattform var utilgjengelig. Feilen rammet blant annet sykehjem, hjemmetjeneste, barnevern og sosialtjenesten. Driftsavbruddene var kritiske (A-feil). I driftsrapporten for januar 2014 rapporterte EVRY om 100 prosent oppetid for alle tjenestenivå. I sine kommentarer til driftsrapporten påpekte Utviklings- og kompetanseetaten overfor EVRY at dette ikke kunne stemme, siden det hadde vært to kritiske feil i perioden. Av referatet fra driftsmøtet for januar framgikk det at EVRY var enig i at det måtte være feil i grunnlaget for oppetidsmålingen, og at selskapet hadde satt i gang tiltak for å kontrollere grunnlaget. Utviklings- og kompetanseetaten ba videre i referatet om en skriftlig forklaring på hva som hadde skjedd og hvilke tiltak som var igangsatt. Av referatet fra merkantilt forum 06.03.2014

(møte 15, for februar 2014) framgikk det at EVRY mente at de to kritiske feilene den 20./21. og 28.01.2014 skyldtes feil i kundens hardware og software.³²

I oktober 2013 besluttet Utviklings- og kompetanseetaten å holde tilbake betaling for IKT-drift etter 01.06.2013 blant annet for å tvinge fram forbedringer i rapporteringen fra EVRYs side.

I mai 2014 besluttet Utviklings- og kompetanseetaten å betale mottatte fakturaer for volumuavhengige prislelementer på driftsavtalen. Oslo kommune har imidlertid påpekt at fakturaene inneholder feil ettersom de ikke tar hensyn til opptjent prisavslag som følge av brudd på avtalen. Kommunen har blant annet forbeholdt seg retten til å motregne kommunens krav på standardiserte prisavslag mot senere fakturaer.

Oppfølging av feilmeldinger og tilbakemeldinger fra virksomhetene

Som beskrevet i kapittel 3, skulle feilmeldinger fra brukerne meldes inn gjennom saksbehandlingsverktøyet BOKS. Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at feilmeldingene gikk automatisk videre til EVRY. Feil ble ikke kategorisert som A-feil før dette var bekreftet av Utviklings- og kompetanseetaten, men også disse meldingene gikk direkte videre til EVRY.

Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY gjennomførte samhandlingsmøter knyttet til enkeltsaker (feilmeldinger og bestillinger fra brukerne). Kommunerevisjonen har gått gjennom referater for perioden juni 2013 – april 2014, og har sett at samhandlingsmøtene i hovedsak ble gjennomført annenhver uke i denne perioden. Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at enkeltsaker og for tidlig lukkede saker ble fulgt opp i disse

³¹ Se f.eks. referat fra merkantilt forum møte 15, datert 06.03.2014.

³² Per august 2014 var det enda ikke avklart ansvaret for feilen lå.

Tabell 2 Feilmeldinger (incidenter) juni 2013 – februar 2014

	2013						2014		
	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Des.	Jan.	Feb.
Antall registrerte incidenter (nye)	938	833	912	1059	1174	760	668	1128	1090
Antall løste incidenter (lukket)	669	1090	1391	1075	927	1549	799	784	1049
Herav SLA-brudd	*	*	*	51	46	61	56	65	64

Note: Tallene er hentet fra de månedlige driftsrapportene fra EVRY. SLA-brudd (brudd på avtalt tjenestenivå) er hentet fra ledelsesrapporter til IKT Leverandør/Kundekoordinering. Der hvor det er angitt stjerne (*) ble det ikke rapportert tall.

møtene. For tidlig lukkede saker var saker som enten ikke var løst, eller der det samme problemet oppstod på nytt. Av referatene fra møtene framgikk det at også utfordringer ved bruk av saksbehandlingsverktøyene for feilmeldinger/bestillinger hos Utviklings- og kompetanseetaten/EVRY og informasjonsutveksling var tema på møtene.

I tabellen over framgår antallet feilmeldinger som ble meldt inn av brukerne i perioden juni 2013 – februar 2014.

Som nevnt over ble det generert to rapporter fra BOKS (altså tilbakemeldinger fra brukerne i form av feilmeldinger/bestillinger) månedlig. Den ene av rapportene gjaldt feilmeldinger, og den andre rapporten gjaldt bestillinger. Rapportene fra BOKS om feilmeldinger og bestillinger ble brukt i kontraktsoppfølgingen ved at Utviklings- og kompetanseetaten kontrollerte de rapporterte tallene fra EVRY i driftsrapporten blant annet ved hjelp av disse rapportene.

Utover rapportene fra BOKS og møter/samhandling med servicesenteret, brukte Utviklings- og kompetanseetaten tilbakemeldinger fra virksomhetene i sin oppfølging av EVRY. Eksempelvis framgikk dette i referater fra samhandlingsmøtene.

Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at avdeling for kundekoordinering hadde et eget kundeteam med ansvaret for oppfølgingen

av virksomhetene, og at kundeteamet hadde jevnlig møter med virksomhetene. Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten ble det gitt informasjon fra disse møtene i felles ledermøte for kundekoordinering og IKT-leverandør, og i etatens ledermøter. Kundeteamet skulle også gjennomføre kundetilfredshetsundersøkelser. Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at kundeteamet gjennomfører slike undersøkelser årlig.

I henhold til driftsavtalen skulle EVRY gjennomføre kundetilfredshetsundersøkelse minimum en gang pr år. Kundetilfredshetsundersøkelsen skulle omfatte de vesentligste delene av leveransen, og skulle stilles til sluttbrukerne.³³ En slik undersøkelse ble ifølge Utviklings- og kompetanseetaten gjennomført i 2013.

Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at det ble gjort såkalte verdikjedetester sammen med 1. linje brukerstøtte og EVRY før og etter sommeren 2013. Testene ble gjennomført for å kontrollere at feilmeldingssystemet fungerte. Ved slike tester satt de side ved side og simulerte innmelding av feil for å se om feilmeldingene gikk mellom de ulike saksbehandlingssystemene slik de skulle. Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at de også gjennomførte en verdikjedetest i februar 2014 for innmelding av IKT-arbeidsplass utstyr.

³³ Jf. bilag 1, punkt 3.1.1.7.

Intern rapportering

For å undersøke om ledelsen i etaten og byrådsavdelingen har vært kjent med avvikene i leveransene, har Kommunerevisjonen sett på intern rapportering. Kommunerevisjonen har gått gjennom rapportene til ledelsen i avdelingene IKT Leverandør og Kundekoordinering for perioden juni 2013 – mars 2014. Av rapportene framgikk det at det ble rapportert på blant annet status for tjenestenivårapporteringen og utvikling i feilmeldinger/bestillinger. Utviklings- og kompetanseetaten utarbeidet også en månedlig rapport til byrådsavdeling for finans. Kommunerevisjonen har gått gjennom månedsrapportene til byrådsavdeling for finans for perioden juni 2013 – januar 2014. Disse månedsrapportene inneholdt et sammendrag fra driftsrapporten og fra de ferdiggjennerte rapportene fra BOKS. I rapportene, både til ledelsen i IKT Leverandør / Kundekoordinering og til Byrådsavdeling for finans, ble det rapportert om større feil og avvik, samt om feil som ikke ble løst. Eksempelvis hadde ikke EVRY rapportert om brudd på tjenestenivå for bestillinger i sine driftsrapporter i perioden juni 2013 – februar 2014. Denne mangelen ble referert i rapportene til ledelsen i IKT Leverandør / Kundekoordinering i perioden juni 2013 – mars 2014 og i rapportene til Byrådsavdeling for finans i perioden juni 2013 – januar 2014.

Etatens rutiner satte krav til at det skulle rapporteres til ledelsen dersom leveranser gjentatte ganger uteble. Kommunerevisjonen har sett at det eksempelvis ble rapportert om hendelsene i januar 2014 nevnt over (store deler av Oslo kommunes sentrale IKT-plattform var utilgjengelig) i den interne rapporteringen til ledelsen i avdelingene IKT Leverandør og Kundekoordinering og til Byrådsavdeling for finans. Det var også satt krav til logging dersom leveranser uteble gjentatte ganger. Utviklings- og kompetanseetaten har opplyst at loggføring opprinnelig kun ble utført i forbindelse med driftsmøtene, men at dette er blitt endret til å

føre egen logg for reklamasjoner som følge av flere situasjoner med gjentatte mangler.

4.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

På bakgrunn av Kommunerevisjonens undersøkelse synes det som om Utviklings- og kompetanseetaten hadde sørget for å følge opp driftsavtalen og tilgjengelighetskravene i tråd med avtalens kontrollmekanismer. Kommunerevisjonen har også sett eksempler på at etaten hadde påpekt og fulgt opp avvik fortløpende, og at noen av sanksjonsmekanismene i avtalen var tatt i bruk.

Utviklings- og kompetanseetaten fulgte opp rapportene som ble mottatt. Utviklings- og kompetanseetaten hadde også benyttet muligheten til å gå gjennom underlagsdokumentasjon i samhandlingsportalen i sin oppfølging av driftsavtalen, noe som kan bidra til aktiv oppfølging av leverandør. Utviklings- og kompetanseetaten hadde holdt tilbake betaling da de mente at rapporteringen fra EVRY ikke var god nok.

En viktig forutsetning for effektiv kontroll og oppfølging er å ha et fungerende system for melding av uønskede hendelser. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt selve feilmeldingssystemet, men har sett på hvordan feilmeldinger og andre tilbakemeldinger fra brukerne ble brukt i oppfølgingen av driftsavtalens krav til tilgjengelighet. Undersøkelsen viste at etaten brukte informasjon fra brukerne, blant annet gjennom feilmeldingssystemet, i sin oppfølging av EVRY.

Utviklings- og kompetanseetaten hadde tatt i bruk sin rett til å benytte en ekstern revisor til å gå gjennom utvalgte områder på leveransene fra EVRY. Kommunerevisjonen mener det er positivt at Utviklings- og kompetanseetaten hadde tatt i bruk denne retten i en situasjon der de opplevde at det var svakheter i leveransen fra EVRY.

Ledelsen i etaten og byrådsavdelingen mottok jevnlig rapporter med informasjon om avvik i leveransene. Dette er viktig for at slike avvik skal få den nødvendige oppmerksomhet i organisasjonen.

4.5 Fakturakontroll

4.5.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterium:

- *Utviklings- og kompetanseetaten bør sørge for løpende kontroll av etterlevelse av bokføringslovgivningens og kontraktens krav til faktura (at fakturaer er i overensstemmelse med faktisk levert servicenivå/tilgjengelighet).*

4.5.2 Faktabeskrivelse

Som beskrevet tidligere har svakhetene i rapporteringene fra EVRY gjort at Utviklings- og kompetanseetaten ikke betalte EVRY for driftstjenestene etter 01.06.2013. Utviklings- og kompetanseetaten mottok et fakturagrunnlag fra EVRY i april 2014, og opplyste at de fant en rekke feil i dette grunnlaget. Utviklings- og kompetanseetaten meldte fra til EVRY om feilene i fakturagrunnlaget, og fikk et korrigeret fakturagrunnlag tilbake. Per mai 2014 valgte Utviklings- og kompetanseetaten å betale fakturaer som gjaldt driftstjenester levert i perioden juni 2013 – april 2014, til sammen kr 18,3 millioner.

Kommunerevisjonen har kontrollert følgende for disse fakturaene:

- Om fakturagrunnlaget stemte med de prisene for fakturerte tjenester som var oppgitt i driftsavtalen (herunder at det var beregnet en avtalt prisreduksjon per 01.01.2013 på 4 %) og de endringsordrene som var fakturert.
- Om EVRYs fakturaer var i tråd med fakturagrunnlaget.
- Om fakturaene var i tråd med formalkravene i bokføringsforskriften § 5-1-1.

Kommunerevisjonen fant ingen vesentlige feil eller mangler ved gjennomgangen av fakturaer.

I fakturagrunnlaget og fakturaene var det ikke beregnet refusjoner for brudd på avtalt tjenestenivå. I forbindelse med betaling av fakturaene sendte Utviklings- og kompetanseetaten derfor et brev til EVRY der Utviklings- og kompetanseetaten tok forbehold om at dette skulle krediteres, og satte krav til at EVRY skulle levere spesifikasjon for avtalte prisavslag innen 15.07.2014, og at dette skulle krediteres. Fristen for å levere spesifikasjon ble senere utvidet for deler av rapporteringen etter avtale mellom partene.

4.5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

De fakturaene Kommunerevisjonen har gått gjennom, var riktige i forhold til fakturagrunnlag og dette stemte med avtalte priser. EVRY hadde ikke beregnet de standardiserte prisavslagene som var avtalt. Dette fordi EVRY ikke hadde klart å rapportere på bruddene på avtalt tjenestenivå.

5. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

I denne undersøkelsen har vi vurdert om avtalen Utviklings- og kompetanseetatens har inngått med IT-selskapet EVRY om IKT-driftstjenester (driftsavtalen) legger til rette for effektiv kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten for kommunens brukere av IKT-systemene, og om etaten gjennomfører tilfredsstillende kontroll og oppfølging av avtalen.³⁴

5.1 Konklusjoner

5.1.1 Avtalens innhold

Undersøkelsen viste at avtalen med EVRY la til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene. Utviklings- og kompetanseetaten hadde, i tråd med kommunens krav, lagt statens standardavtaler for IT-anskaffelser (SSA-D) til grunn ved utformingen av avtalen. Etaten hadde gjort tilpasninger i avtalen ut fra kommunens egne behov, slik standardavtalen forutsetter. Videre viste gjennomgangen at avtalen inneholdt relevante definisjoner av aspekter ved tilgjengelighet. Dette omfattet både oppetidsgarantier, krav til feilretting og krav til stabilitet. Avtalen inneholdt også kontroll-, oppfølgings- og sanksjonsmekanismer, noe som er viktig for å kunne følge opp at avtalte tjenester blir levert.

5.1.2 Kontraktsoppfølgingen

Undersøkelsen viste at Utviklings- og kompetanseetaten hadde utarbeidet skriftlige rutiner for prosessene som var knyttet til kontraktsoppfølgingen, noe som ga grunnlag

for oppfølging av driftsavtalen med EVRY. Et sentralt dokument i kontraktsoppfølgingen, servicehåndboken, var imidlertid ikke oppdatert på enkelte punkter. Det var heller ikke etablert tilstrekkelig detaljerte skriftlige rutiner for hvilke egne kontroller etaten skulle gjøre av om alle brudd på avtalt tjenestenivå var med i rapporteringen fra EVRY.

Etter Kommunerevisjonens vurdering syntes ansvaret for de ulike prosessene knyttet til kontraktsoppfølgingen tydelig plassert. På bakgrunn av Kommunerevisjonens undersøkelse synes det som om Utviklings- og kompetanseetaten hadde sørget for å følge opp driftsavtalen og tilgjengelighetskravene i tråd med avtalens kontrollmekanismer. Etaten hadde blant annet påpekt og fulgt opp avvik og fulgt opp rapportene som ble mottatt fra EVRY. Etaten hadde også holdt tilbake betaling da de mente at rapporteringen fra EVRY ikke var god nok.

5.2 Anbefalinger

På bakgrunn av rapportens vurderinger og konklusjoner vil Kommunerevisjonen peke på to forbedringsområder:

- Utviklings- og kompetanseetaten bør iverksette tiltak som sikrer at servicehåndboken oppdateres.
- Utviklings- og kompetanseetatens rutiner for egne kontroller av om alle brudd på avtalt tjenestenivå er med i rapporteringen fra EVRY bør være skriftlige.

³⁴ Tilgjengelighet vil i denne sammenheng si oppetid, stabilitet og feilrettingstid for de tjenester som EVRY er ansvarlig for etter driftsavtalen.

6. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Kommunerevisjonen sendte rapporten til byråden for finans og Utviklings- og kompetanseetaten 12.09.2014.

Kommunerevisjonen mottok uttalelse fra Byrådsavdeling for finans i brev av 29.10.2014, og fra Utviklings- og kompetanseetaten i brev av 01.10.2014. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 3 og 4. I det følgende oppsummerer og kommenterer Kommunerevisjonen de viktigste punktene i uttalelsene.

6.1 Byrådsavdeling for finans

Byrådsavdelingen hadde ikke innvendinger mot rapportens metode, revisjonskriterier eller kildebruk, men ønsket å framheve at kontroll og oppfølging av driftsavtalen også handler om ledelsesmessige prosesser utover skriftlige kontroll- og oppfølgingsformer. Byrådsavdelingen opplyste i den sammenheng at det i 2013 ble etablert samhandlingsprosesser mellom toppledelsen i Byrådsavdeling for finans / Utviklings- og kompetanseetaten og konsernledelsen i EVRY for å sikre at avtalens leveranser ble realisert. Etter byrådsavdelingens vurdering hadde dette vært nyttig for å sikre forståelse for avtalens etterlevelse.

Når det gjelder tjenestenivå til brukerne, bemerket byrådsavdelingen at dette ikke kan ses uavhengig av hvilket tjenestenivå som er bestilt av systemeierne, og at både Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY må forholde seg til det tjenestenivået som er bestilt.³⁵

Byrådsavdelingen mente at rapporten bekreftet at Utviklings- og kompetanseetatens oppfølging

³⁵ Systemeier er utpekt eier av et IKT-system, og eierskapet medfører ansvar, oppgaver og fullmakter i henhold til Oslo kommunes IKT-reglement. Systemeier kan være byrådsavdelinger (ulike felles- og sektorsystemer) eller virksomhetsleder (for virksomhetssystemer). Systemeierskap for tverrsektorielle systemer kan ligge enten i en byrådsavdeling eller i en virksomhet.

av avtalen på de fleste punkter hadde vært god. Byrådsavdelingen ville for øvrig følge opp de meldte tiltakene fra Utviklings- og kompetanseetaten gjennom styringsdialogen.

6.2 Utviklings- og kompetanseetaten

Utviklings- og kompetanseetaten skrev i sitt svar at rapporten oppfattes som nyttig både med tanke på vurderinger, konklusjoner og anbefalinger, men også fordi den bekrefter at den oppfølgingen etaten gjør er hensiktsmessig. Utviklings- og kompetanseetaten hadde ingen innvendinger mot rapportens metode, revisjonskriterier eller kildebruk.

Utviklings- og kompetanseetaten hadde enkelte kommentarer til Kommunerevisjonens anbefalinger om skriftliggjøring av rutiner. Etaten opplyste at bakgrunnen for manglende skriftlige rutiner for kontroller av brudd på avtalt tjenestenivå, var at grunnlaget som hadde kommet fra EVRY var for dårlig til å lage detaljerte rutiner. Det ville derfor vært risiko for å skriftliggjøre rutiner som viste seg å ikke være hensiktsmessige. Etaten påpekte at den manglende skriftliggjøringen av rutinene ikke hadde påvirket etatens daglige oppfølging av avtalen.

Når det gjaldt Servicehåndboken anså Utviklings- og kompetanseetaten at det ikke var noen reell fare for kontraktsbrudd selv om servicehåndboken ikke var oppdatert på alle punkter, men at det uansett var formålstjenlig å ha en oppdatert servicehåndbok. Etaten mente videre det var ønskelig at det fremgikk av sammendraget at det var EVRYs ansvar å oppdatere servicehåndboken.

Utviklings- og kompetanseetaten ville iverksette følgende tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger:

- Skriftliggjøre interne rutiner for oppfølging av brudd på tjenestenivå, herunder også å vurdere om det er hensiktsmessig å skriftliggjøre midlertidige rutiner i påvente av at EVRYs rapportering blir komplett.
- Innlede dialog med EVRY for å sikre at de tar ansvar for nødvendige oppdateringer av servicehåndboken.

Utviklings- og kompetanseetaten hadde også enkelte kommentarer til formuleringer i rapporten.

6.3 Kommunerevisjonens vurdering

Etter Kommunerevisjonens vurdering er de meldte tiltakene fra Byrådsavdeling for finans og Utviklings- og kompetanseetaten relevante.

Det er riktig at Kommunerevisjonens undersøkelse viste at driftsavtalen la til rette for kontroll og oppfølging og at det var iverksatt en rekke relevante tiltak for å følge opp driftsavtalens krav til tilgjengelighet i IKT-systemene. Undersøkelsen pekte også på enkelte forbedringsområder. Kommunerevisjonen vil i den forbindelse presisere at det er viktig å sørge for god intern kontroll av kontraktsoppfølgingen og ikke minst er det viktig i en situasjon der den rapporteringen etaten mottok ikke var god nok for å vurdere om det ble levert tjenester i henhold til avtalt tjenestenivå. Kommunerevisjonen ser positivt på at Utviklings- og kompetanseetaten vil iverksette

tiltak for å ivareta anbefalingene i rapporten. Denne undersøkelsen har vært avgrenset til å se på avtalens innhold og Utviklings- og kompetanseetatens oppfølging av den. Kommunerevisjonen mener det er positivt at toppledelsen i Byrådsavdeling for finans / Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY har etablert samhandlingsprosesser utover avtalens mekanismer for å sikre leveransene.

Byrådsavdelingen peker på at tjenestenivå til brukerne påvirkes av det tjenestenivået som systemeierne i kommunen har valgt. Dette er ytterligere et eksempel på det som også fremkommer i rapporten; at IKT-systemenes tilgjengelighet for brukerne påvirkes av andre forhold enn de tjenestene som leveres av EVRY.

Når det gjelder Utviklings- og kompetanseetatens innspill til formuleringer i rapporten, har Kommunerevisjonen gjort enkelte endringer på bakgrunn av disse. Blant annet er det gjort presiseringer i rapportens metodevedlegg knyttet til endring fra ordet «fellessystemer» til «IKT-systemer» i rapportens første problemstilling. Dette har ikke betydning for rapportens reelle innhold.

Kommunerevisjonen har ikke endret sammendragets punkt om servicehåndboken slik Utviklings- og kompetanseetaten ønsket, ettersom det vil ligge til etaten å påse at håndboken blir oppdatert.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

Byrådssak 1051/10 *Standardkontrakter for anskaffelse av varer, tjenester, bygg og anlegg*

Byrådssak 1099.1/10 *Reglement for informasjons- og kommunikasjonsteknologi og informasjonssikkerhet i Oslo kommune*

Byrådssak 1036/13 *Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013-2016*

Oslo kommunes veileder til anskaffelsesprosessen (revidert per august 2010)

Instruks for virksomhetsledere vedtatt av bystyret 18.09.1991

Kommunerevisjonens rapport 6/2009 *Oppsummering av rapporter og undersøkelser om IKT-organiseringen i Oslo kommune*

Utviklings- og kompetanseetaten, Årsberetning 2012

Utviklings- og kompetanseetaten, Årsberetning 2013

En rekke interne dokumenter innhentet fra Utviklings- og kompetanseetaten, blant annet:

- Driftsavtalen med EVRY signert 14.02.2012, inkludert bilag
- Leverandørstrategi for IKT Leverandør datert 28.01.2013
- Servicehåndbok for driftsavtalen, versjon 1.1 datert 22.11.2012 og versjon 1.2 datert 26.06.2014
- Rutiner for arbeidet med driftsavtalen, herunder:
 - o Prosessbeskrivelser for Supplier Management, Incident Management, Request Fulfilment, Problem Management og Change Management
 - o Samhandlingsrutine EVRY-Telenor
- Referater fra møter mellom Utviklings- og kompetanseetaten og EVRY:
 - o Driftsmøter (juni 2013 – mai 2014)
 - o Merkantilt forum (juni 2013 – april 2014)
 - o Samhandlingsmøter (juni 2013 – april 2014)
- Driftsrapporter fra EVRY (juni 2013 – mai 2014)
- Intern rapportering:
 - o Ledelsesrapporter til avdelingsledelsen i IKT Leverandør og Kundekoordinering (juni 2013 – mars 2014)
 - o Månedrapporter til Byrådsavdeling for finans (juni 2013 – mai 2014)
- Fakturagrunnlag (mai 2013 – mai 2014)
- Oppdragsbeskrivelse, prosjektplan og foreløpig rapport fra ekstern kvalitetsrevisjon
- *Kontraktsoppfølging – Driftsavtale*, presentasjon fra Utviklings- og kompetanseetatens leverandørteam til Kommunerevisjonen 11.02.2014

b) Eksterne referanser

LOV 1992-09-05 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-2004-11-19 nr. 73: Lov om bokføring (bokføringsloven)

FOR-2004-12-01 nr. 1558: Forskrift om bokføring (bokføringsforskriften)

ITIL Service Design, The Stationery Office, 2. utgave 2011

Statens standardavtaler for IT-anskaffelser (SSA-D) fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
datert 03.04.2009

Statens standardavtaler for IT-anskaffelser (SSA-D) fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
datert 01.07.2012

Statens standardavtaler – Utviklingsavtalen og Driftsavtalen, presentasjon fra Direktoratet for
forvaltning og IKT (Difi) datert 05.05.2010

Tabelloversikt

Tabell 1	Tjenestnivå med avtalt tjenestetid og oppetidsgaranti.....	15
Tabell 2	Feilmeldinger (incidenter) juni 2013 – februar 2014.....	28

Figuroversikt

Figur 1	Organisasjonskart.....	21
---------	------------------------	----

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra det regelverket som ligger til grunn for kontraktsoppfølging i Oslo kommune, herunder anskaffelsesveilederen og rammeverket for god intern kontroll.

Videre har vi brukt ITIL (IT Infrastructure Library) som kilde til kriteriene. ITIL er et anerkjent rammeverk for kvalitetssikring av leveranse, drift og support innen IT-sektoren. Blant annet har ITIL et omfattende begrepsapparat med et definert innhold som bidrar til at begge parter av et kontraktsforhold har en felles forståelse av rutiner og arbeidsprosesser. I driftsavtalen med EVRY legges ITIL til grunn for organiseringen av arbeidsprosessene både hos kunden og hos leverandøren.

Ved inngåelsen av driftsavtalen for IKT-driftstjenester har Utviklings- og kompetanseetaten benyttet statens standardavtale om kjøp av driftstjenester knyttet til maskinvare, infrastruktur og programvare (SSA-D). SSA-D regulerer kun rammene for ytelsen og sier ikke noe om hva som skal omfattes av driften. Hva som nærmere skal omfattes, hvilke tjenester leverandøren skal yte og hvilke ytelsesnivå som kreves må utarbeides i forbindelse med at konkrete avtaler inngås. I avtalen med EVRY har Utviklings- og kompetanseetaten gjort presiseringer slik standardavtalen åpner for. Avtalen består også av en rekke bilag som nærmere definerer hva avtalen omfatter.

Avtalens innhold

Den første problemstillingen er knyttet til innholdet i avtalen med EVRY:

- ***Legger driftsavtalen til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene?***

Under denne problemstillingen har vi undersøkt om avtalen inneholder tilstrekkelige mekanismer for en effektiv kontroll og oppfølging fra Utviklings- og kompetanseetatens side, og om avtalen har hensiktsmessige sanksjonsmekanismer dersom avvik blir avdekket. Vi har også sett på om avtalen stiller krav til utformingen av fakturaene som gjør det mulig å kontrollere at fakturaene er korrekte i forhold til avtalt tilgjengelighet i fellessystemene.

Krav til standardavtale

Alle kommunens virksomheter er pålagt å bruke vedtatte standard kontraktsvilkår for Oslo kommune, jf. byrådssak 1051/10. De standardkontraktene som det er obligatorisk å benytte er blant annet Statens standardavtaler for IT-anskaffelser.

Definisjon av ytelsesnivå – tilgjengelighet

For å sikre en effektiv kontroll og oppfølging av avtalen, herunder en effektiv bruk av sanksjoner, er det av sentral betydning at kontrakten definerer ytelsesnivået – dvs. tilgjengeligheten – på en presis måte slik at de garanterte tilgjengelighetskravene er målbare. Dette framheves også av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i opplæringsmaterieell knyttet til standardavtalen. Difi påpeker at definisjonene av tjenestenivå/tilgjengelighet må framgå i de avtalene som inngås. Videre må det være tydelig hva som skal måles og hvordan det måles, herunder beregningsmetode for måling av oppetid.

Definisjonene av tilgjengelighet må også være relevante og tilstrekkelige for å støtte Oslo kommunes, og Utviklings- og kompetanseetatens behov og krav til ytelsesnivå jf. for eksempel ITIL blant annet kapittel 4 punkt 4.3 (Service Level Management) og punkt 4.4 (Availability management).

Tilgjengelighet har forskjellige aspekter (jf. ITIL punkt 4.4.4.3):

- Oppetid: Tilgjengelighet måles og rapporteres ofte som prosent oppetid, målt i prosent av den tiden man har avtalt at tjenestene skal være tilgjengelige (tjenestetiden).³⁶
- Stabilitet: Et annet aspekt ved tilgjengelighet er stabilitet/pålitelighet, målt i hvor lenge en tjeneste eller komponent utøver avtalt funksjon uten avbrudd.
- Feilrettingstid: Et tredje aspekt ved tilgjengelighet er å måle hvor raskt/effektivt feil korrigeres/rettes.

Kontroll- og oppfølgingsmekanismer

Som vi vil redegjøre nærmere for under kriteriene for kontraktsoppfølging, er det viktig at Utviklings- og kompetanseetaten sørger for en effektiv oppfølging av avtalens krav til tilgjengelighet. En viktig forutsetning for dette, er at driftsavtalen inneholder de nødvendige mekanismer for slik oppfølging. Slik også Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser framhever, er dette blant annet:

- Krav til leverandørens rapportering
- Opplysningsplikt/ innsynsrett
- Misligholds- og sanksjonsbeføyelser

Kommunens veileder i offentlige anskaffelser påpeker videre at avtalen bør inneholde krav til faktureringsform og dokumentasjon av faktura.

Vi har på bakgrunn av dette lagt til grunn følgende revisjonskriterier for avtalens innhold:

- *Statens standardavtaler for IT-anskaffelser skal benyttes ved inngåelse av avtale*
- *Kontrakten bør inneholde relevante definisjoner av og aspekter ved tilgjengelighet (krav til oppetid, feilretting og stabilitet)*
- *Definisjonene av tilgjengelighet (oppetid, feilretting og stabilitet) i kontrakten bør være presise og målbare*
- *For å sikre en effektiv kontraktsoppfølging bør driftsavtalen inneholde:*
 - *relevante og tilstrekkelige kontroll- og oppfølgingsmekanismer som muliggjør en effektiv kontraktsoppfølging, blant annet. krav til rapportering og opplysningsplikt/innsynsrett.*
 - *relevante og tilstrekkelige misligholds- og sanksjonsbeføyelser*
- *Driftsavtalen bør sette krav til faktura og dokumentasjon av denne som gjør det mulig å kontrollere fakturaens riktighet.*

Kontraktsoppfølging

Den andre problemstilling går på Utviklings- og kompetanseetatens kontroll og oppfølging av at avtalen etterleves:

³⁶ Man kan eksempelvis avtale at oppetiden skal måles i kontortiden, hele døgnet mandag til fredag eller hele døgnet hele året, alt etter hva man ønsker å inngå avtale om.

- ***Gjennomfører Utviklings- og kompetanseetaten tilfredsstillende kontroll og oppfølging av avtalen?***

Kommuneloven § 20 nr. 2 setter krav til at byrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Ansvar for intern kontroll ligger hos virksomhetens leder, jf. instruks for virksomhetsledere § 3.

Oslo kommune har i byrådssak 1057/08 vedtatt Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune. Av denne saken framgår blant annet at intern kontroll skal være en integrert prosess i mål- og resultatstyringen som utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for bl.a. at virksomheten er organisert på en betryggende måte som sikrer at alle aktiviteter og handlinger utføres i samsvar med gjeldende lover, regler og retningslinjer. God intern kontroll oppnås gjennom å utvikle og iverksette systemer, rutiner og tiltak.

Det følger videre av byrådssak 1057/08 at virksomhetene blant annet ved organisering av prosjekter må legge vekt på etablering av en hensiktsmessig organisasjonsstruktur og en forsvarlig rolledeling, samt tydelige fullmakter og rapporteringslinjer ved tildeling av ansvar og myndighet.

Hovedformålet med kontraktsoppfølging er å sørge for at kontrakten blir oppfylt slik at virksomheten får det den betaler for og at leverandøren får riktig betaling til rett tid.

Oversikt over løpende kontrakter og kontroll av at mottatte vare- og tjenesteleveranser er i tråd med inngåtte avtaler, er en forutsetning for at kommunen kan sikre seg leveransene det er behov for til avtalt tid, og med riktig kvalitet og pris, ref. blant annet byrådssak 1036/13 - Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013-2016 og Oslo kommunes veileder i offentlige anskaffelser.

Byrådssak 1036/13 Strategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2013-2016 fastslår at virksomhetene på grunnlag av risikovurderinger av inngåtte kontrakter skal sette inn tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging.

Det følger av kommunens veileder i offentlige anskaffelser (s. 74) at virksomheten i kontraktsoppfølgingsfasen bør følge opp konkrete bestemmelser i kontrakten som f.eks. at:

- begge parter oppfylder sine forpliktelser i henhold til det som er avtalt,
- frister holdes og ansvar for å følge opp de ulike forhold plasseres,
- den kontroll og de undersøkelser som avtalen krever blir foretatt,
- det reklameres i tide,
- det sanksjoneres hvis nødvendig og
- rutiner og pålegg følges opp.

Dette innebærer altså at Utviklings- og kompetanseetaten bør sørge for en aktiv kontroll av etterlevelse av avtalen og sørge for at eventuelle avvik som avdekkes følges opp.

Det følger av kommunens veileder i offentlige anskaffelser at Utviklings- og kompetanseetaten bør sørge for nødvendig fakturakontroll. Bokføringsloven (lov av 19. november 2004 nr. 73 om

bokføring) og bokføringsforskriften (forskrift av 1. desember 2004 nr. 1558) stiller detaljerte krav til hva fakturaer (salgsdokument) skal inneholde. I tillegg inneholder kontrakten med EVRY krav til fakturaens utforming.

På denne bakgrunn, samt kontraktens bestemmelser, har vi lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- *Utviklings- og kompetanseetaten bør sørge for tydelig ansvars- og oppgavefordeling og tydelige rapporteringslinjer for oppfølgingen av kontrakten*
- *Utviklings- og kompetanseetaten bør ha foretatt en risikovurdering av driftsavtalen og eventuelt iverksatt tiltak som sikrer effektiv kontraktsoppfølging*
- *Utviklings- og kompetanseetaten bør ha etablert skriftlige rutiner for oppfølging av kontrakten med EVRY*
- *Utviklings- og kompetanseetaten bør sørge for løpende kontroll av etterlevelse av kontraktens krav til tilgjengelighet (oppetid, feilretting og stabilitet) gjennom bruk av avtalte kontrollmekanismer.*
- *Utviklings- og kompetanseetaten bør sikre at avvik som avdekkes følges opp, og bruke sanksjoner der avtalen gir grunnlag for det.*
- *Utviklings- og kompetanseetaten bør sørge for løpende kontroll av etterlevelse av bokføringslovgivningens og kontraktens krav til faktura (at fakturaer er i overensstemmelse med faktisk levert servicenivå/tilgjengelighet).*

Vedlegg 2 Metode

Generelt om FR metode

De sentrale elementene i undersøkelsesmetoden er like i alle forvaltningsrevisjoner. Med utgangspunkt i temaene og problemstillingene som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Vi kartlegger og beskriver den undersøkte virksomhetens systemer, praksis eller resultater på de aktuelle områdene. Deretter vurderer vi faktabeskrivelsen opp mot revisjonskriteriene. Disse vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen har vært rettet mot Utviklings- og kompetanseetaten. Undersøkelsen omhandler avtalen Utviklings- og kompetanseetatens har inngått med IT-selskapet EVERY om kjøp av IKT-driftstjenester. Vi har undersøkt om avtalen legger til rette for effektiv kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten for kommunens brukere av systemene, og om etaten gjennomfører tilfredsstillende kontroll og oppfølging av avtalen. Tilgjengelighet vil i denne sammenheng si oppetid, stabilitet og feilrettingstid for de tjenester som EVERY er ansvarlig for etter driftsavtalen. EVERY har ansvar for tilgjengelighet i datahall, det vil si at tilgjengeligheten måles på server og ikke ute hos sluttbruker.

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev til Utviklings- og kompetanseetaten og Byrådsavdeling for finans 13.01.2014. Vi hadde et møte med byrådsavdelingen og etaten den 04.02.2014. Hensikten med oppstartsmøtet var først og fremst å gi informasjon om undersøkelsen, samt å få tilbakemeldinger og synspunkter på problemstillingene, avgrensninger, undersøkelsesopplegget og grunnlaget for revisjonskriteriene. Utkast til revisjonskriteriene ble 06.05.2014 sendt Utviklings- og kompetanseetaten for eventuelle kommentarer.

Undersøkelsesperioden strakk seg i hovedsak etter oppstart av den ordinære driftsperioden i juni 2013 til medio juni 2014.

Underveis i prosjektet ble problemstillingen *Legger driftsavtalen til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i fellessystemene?* (slik den ble lagt frem for kontrollutvalget i sak 76 den 27.08.2013) endret til *Legger driftsavtalen til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene?* Dette fordi EVERY har driftsansvar knyttet til flere IKT-systemer enn fellessystemene (ulike fagsystemer/sektorsystemer). Denne endringen har ikke hatt betydning for gjennomføringen av undersøkelsen.

Valgte metoder

Møter og intervjuer

Kommunerevisjonen hadde et møte med leverandørteamet i Utviklings- og kompetanseetatens avdeling IKT Leverandør 11.02.2014, hvor vi blant annet fikk en orientering om hvordan oppfølgingen av driftsavtalen var organisert og hvordan den ble gjennomført.

Kommunerevisjonen har gjennomført fire intervjuer, to med leverandørteamet, ett med teknologi- og forvaltningsteamet og ett med servicesenteret. Det første av intervjuene med leverandørteamet var med en av medarbeiderne, og i det andre intervjuet deltok teamleder og en annen medarbeider. Alle tre jobbet med oppfølgingen av driftsavtalen med EVERY. På intervjuet med teknologi- og

forvaltningsteamet deltok teamleder og to medarbeidere. I intervjuet med servicesenteret deltok leder av servicesenteret og en medarbeider.

Intervjuene ble gjennomført i mars og april 2014. Intervjuene var semistrukturerte, det vil si at hovedspørsmålene var utformet på forhånd, og at vi stilte oppfølgende spørsmål der vi vurderte det som nyttig/nødvendig. Informantene hadde også anledning til å fortelle om ting de anså som relevante.

Vi sendte referatene fra intervjuene til informantene med anledning til å supplere, utdype og bekrefte informasjon. Alle intervjuene er verifisert av informantene. I tillegg har vi fått verifisert enkelte fakta via e-post.

Vi har vurdert Utviklings- og kompetanseetatens dokumenterte oppfølging av driftsavtalen. Vi har ikke sett det nødvendig å innhente informasjon fra EVRY om hvordan de mener Utviklings- og kompetanseetaten følger opp avtalen, eller hvordan EVRY håndterte de tilbakemeldingene de fikk fra Utviklings- og kompetanseetaten.

Dokumentgjennomgang

I tillegg til driftsavtalen med EVRY, har Kommunerevisjonen innhentet dokumentasjon knyttet til Utviklings- og kompetanseetatens oppfølging av avtalen. Dette omfatter blant annet risikovurderinger, rutiner, møtereferater, rapporter fra EVRY, rapporter internt i etaten og til byrådsavdelingen og fakturagrunnlag.

Gyldighet og pålitelighet

Som det går fram av det ovenstående, bygger undersøkelsen på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike kilder. Vi har intervjuet flere informanter som arbeider med oppfølging av driftsavtalen på ulike måter og har gått gjennom driftsavtalen og relevant dokumentasjon knyttet til oppfølging av avtalen. Det var stor grad av skriftlighet knyttet til avtaleoppfølgingen, slik at rapporten i all hovedsak bygger på skriftlig dokumentasjon i tillegg til intervjuene.

Kommunerevisjonen sendte den samlede faktabeskrivelsen Utviklings- og kompetanseetaten til verifisering 23.06.2014, og fikk tilbakemelding på faktabeskrivelsen 13.08.2014.

Vi presenterte funn og Kommunerevisjonens foreløpige vurderinger i møte 03.09.2014, der representanter fra Byrådsavdeling for finans og Utviklings- og kompetanseetaten deltok.

Opplysningene i rapporten er verifisert av Utviklings- og kompetanseetaten. Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Samlet sett mener vi datagrunnlaget vårt gir et tilstrekkelig godt grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Vedlegg 3 Uttalelse fra Byrådsavdeling for finans



Oslo kommune

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl § 23 første ledd

Deres ref:
201400016-5

Vår ref (saksnr):
201400282-3

Saksbeh:
Sigmund Evjen

Dato: 29.10.2014

Arkivkode:
126

RAPPORT TIL UTTALELSE NY DRIFTSAVTALE IKT

Vi viser til deres brev med vedlegg av 12.09.2014, møte i Rådhuset den 03.09.2014 og til vår epost av 09.10.14

Byrådsavdeling for finans(FIN) er kjent med Utviklings- og kompetanseetaten(UKE) sin uttalelse av 01.10.2014, og deler deres vurderinger.

Dette er FINs svar på Kommunerevisjonens spørsmål i brevet av 12.09.14.

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar ?

Ja, vi er godt fornøyd med den. Presentasjonen i møtet i Rådhuset den 03.09.2014 var nyttig.

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

FIN ønsker å framheve at kontroll og oppfølging av driftsavtalen ikke kun handler om de skriftlige kontroll- og oppfølgingsformene som ligger i kontrakten, men ikke minst også om de ledelsesmessige prosesser som må skje rundt disse. Når skriftlige henvendelser ikke strekker til, må ledelsesmessige prosesser på ulike nivåer hos oss og hos leverandøren tre fram på arenaen. Byrådsavdelingen mener at dette har vært et viktig aspekt ved vurdering av kontroll og oppfølging av den inngåtte avtalen, og det er blitt benyttet med hell ved en rekke anledninger. Vi mener rapporten fra Kommunerevisjonen burde omtalt dette som kontekst for de to problemstillingene som er undersøkt.

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo
E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

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

Nei, de virker forståelige og relevante, men vi viser likevel til vårt svar på spørsmål 2.

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

Vi mener rapporten er god og relevant. Vi vil likevel presisere at spørsmålet om hvorvidt IKT-systemene er tilgjengelig for brukerne, er avhengig av flere forhold enn de som leveres som del av driftsavtalen med EVRY - slik det også fastslås i rapporten. Når det gjelder tjenestenivå til brukerne, vil FIN bemerke at dette ikke kan ses uavhengig av hvilke tjenestenivå som er bestilt av systemeierne. I IKT-reglementet er det byrådsavdelingene som er systemeiere, og FINs erfaring er at det kan være ulik vurdering mellom systemeier og systemets sluttbrukere av hvilket tjenestenivå som bør bestilles. Ikke alle systemeiere har valgt det høyeste, og gjerne det dyreste tjenestenivået. UKE - og dermed EVRY - må forholde seg til det tjenestenivået som er bestilt.

5. Vil byråden vurdere tiltak, eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og/eller anbefalinger ?

Når det gjelder spesifikke tiltak, viser FIN til UKE's svar rundt manglende skriftlige rutiner. FIN forventer at UKE følger opp disse, og FIN vil følge opp dette overfor UKE i styringsdialogen, dette gjelder også tiltak rettet mot å få oppdatert «servicehåndboken».

Vi vil dessuten føye til at skriftlighet i form av dokumentasjon, slik det er krevd i avtalen, har vært tidkrevende å få på plass fra leverandøren. FIN er kjent med at UKE i denne forbindelse har holdt midler tilbake til leverandøren inntil leveransen har kommet på plass.

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

Her viser vi til UKE's uttalelse i avsnittet om «Manglende skriftlige rutiner» og «Servicehåndbok». De omtalte tiltakene mener FIN er kurante, og vi vil - i liket med UKE - legge til grunn at dette lar seg iverksette i løpet av 2014.

Når det gjelder ledelsesmessige prosesser rundt oppfølging av avtalen, jf vårt svar på spm. 2, kan FIN opplyse at det allerede i 2013 ble etablert samhandlingsprosesser mellom toppledelsen i FIN/UKE og konsernledelsen i EVRY for å sikre at avtalens leveranser blir realisert. Etter vår vurdering har dette vært nyttig for å sikre forståelse for avtalens etterlevelse, både hos UKE og hos EVRY.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden ? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten bekrefter på de fleste punkter at UKE's oppfølging av avtalen har vært god, men med forbedringspotensiale rundt skriftlighet i rutiner, og ytterligere fokus på dokumentasjon i oppfølgingsprosessen.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk ?

Vår vurdering er at rapportens strukturelle oppbygging, grundighet og språkbruk er god.

Med hilsen

Arild Sundberg
Kommunaldirektør

Sigmund Evjen
Spesialrådgiver IKT

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg 4 Uttalelse fra Utviklings- og kompetanseetaten



Oslo kommune
Utviklings- og kompetanseetaten
IKT Leverandør

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 Oslo

U.off.
Jf. off.lova § 23.1

Dato: 01.10.2014

Deres ref.:
201400016-7

Vår ref. (saksnr):
201400034-4

Saksbeh.:
Ola Hope

Arkivkode:

Rapport til uttalelse: Ny Driftsavtale IKT – Kontroll og oppfølging

Det vises til brev av 12.september 2014 fra Kommunerevisjonen (KRV) vedrørende oversending av rapport til uttalelse i forbindelse med gjennomføring av forvaltningsrevisjon av Utviklings- og kompetanseetatens (UKE) oppfølging av IKT-driftsavtale med EVRY.

I det følgende vil UKE gi noen merknader til oversendte rapport, samt svare på spørsmålene fra ovenfor nevnte brev.

Merknader til rapporten

Kommunerevisjonen har gjennomført undersøkelse med utgangspunkt i to problemstillinger:

- Legger driftsavtalen til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene?
- Gjennomfører Utviklings- og kompetanseetaten tilfredsstillende kontroll og oppfølging av avtalen?

Så langt UKE kan se har ikke KRV funnet noen vesentlige feil eller mangler i undersøkelsene av de to problemstillingene. Rapporten slår, etter vårt skjønn, fast at driftsavtalen legger til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene, samt at det gjennomføres tilfredsstillende kontroll og oppfølging av avtalen.

KRV har imidlertid tatt opp to forhold med forslag til forbedringspunkter som kommenteres nedenfor.



Utviklings- og
kompetanseetaten

Postadresse:
Postboks 6538 Etterstad
0606 OSLO
Besøksadresse:
Strømsveien 102

Telefon: 02 180
Ekspedisjon: (234) 91 700
Telefaks: 23 49 15 20
Epost: postmottak@uke.oslo.kommune.no
<http://www.uke.oslo.kommune.no>

Org. nr.: 971183675

Innledningsvis vil UKE vise til at etaten gjennomfører systematiske risikovurderinger i forbindelse med etatens virksomhetsstyring. De to punktene KRV peker på er av UKE ikke blitt vurdert til å være vesentlige i relasjon til eksisterende mål og krav til resultatoppnåelse på IKT-området.

Manglende skriftlige rutiner

KRV mener at det i noen grad mangler skriftliggjøring av rutiner for UKEs oppfølging av avtalen (jf. rapportens innledende sammendrag, punktet «Skriftlige rutiner for kontraktsoppfølging» andre avsnitt (side 7), samt rapportens pkt. 4.3.3.). Fra sammendraget siteres:

«I prosessbeskrivelsen for kontraktsoppfølging var det angitt at det skulle kontrolleres om alle brudd på avtalt tjenestenivå var med i rapporteringen fra EVRY, men det manglet mer detaljerte rutiner for dette. Etaten gjorde imidlertid kontroller av rapportene. Slik Kommunerevisjonen ser det er det hensiktsmessig å etablere skriftlige rutiner for de kontrollene som faktisk gjennomføres. Dette gjelder også i en situasjon der det var klart at rapporteringen var varierende og ufullstendig. Ved manglende rapportering av brudd på avtalt tjenestenivå, er det viktig å gjøre seg opp en mening om hvilke brudd som forelå i rapporteringsperioden, slik at etaten kan kreve prisavslag for manglene i leveransene.»

Bakgrunnen for at de eksisterende rutinene ikke er skriftliggjort er den svært mangelfulle rapporteringen EVRY til nå har utført angående brudd på tjenestenivå og påfølgende standardiserte prisavslag (jf. funn i Deloittes revisjon av EVRYs rapportering). Grunnlaget for å lage detaljerte rutiner har vært så dårlig at man har risikert å skriftliggjøre rutiner som viser seg å ikke være hensiktsmessige.

UKE vil presisere at i den grad EVRYs rapportering på området har gjort det mulig å gjennomføre kontroller, så er slike kontroller gjennomført. Videre vil UKE understreke at etablert prosessbeskrivelse gir en tydelig (og skriftlig) føring om at brudd på avtalt tjenestenivå skal kontrolleres. Det er også viktig for UKE å påpeke at den manglende skriftliggjøringen av rutinene ikke har påvirket UKEs daglige oppfølging av avtalen.

UKE tar KRVs funn, og påfølgende anbefaling om skriftliggjøring av eksisterende rutiner, til etterretning. Videre opplyses at rapporteringen til EVRY nå er under forbedring og grunnlaget for skriftliggjøring av hensiktsmessige og detaljerte rutiner begynner å komme på plass. UKE vil intensivere arbeidet med å få rutinene skriftliggjort, herunder også vurdere om det er hensiktsmessig å skriftliggjøre midlertidige rutiner.

Servicehåndbok

Det er fra UKEs side ønskelig at det fremgår også av sammendraget innledningsvis at det er EVRYs ansvar å oppdatere servicehåndboken. UKE tar til etterretning at KRV mener at det er etatens ansvar å påse at servicehåndboken blir oppdatert når EVRY ikke selv gjør det, jf. pkt. 4.3.3.

Som det fremgår av rapportens pkt. 4.3.2 anser ikke UKE at det er noen reell fare for kontraktsbrudd selv om servicehåndboken ikke er oppdatert på alle punkter.

KRV skriver i sin vurdering at det «*kan skapes usikkerhet om hvordan samhandlingen skal foregå*» som følge av at servicehåndboken ikke er oppdatert, jf. pkt. 4.3.3. I kapittel 5.1 Konklusjoner, jf. pkt. 5.1.2, omtaler KRV servicehåndboken som et «*sentralt dokument*» i kontraktsoppfølgingen. UKE er ikke nødvendigvis helt enig i dette, da servicehåndboken i praksis først og fremst er et oppslagsverk for rutiner som er avtalt mellom partene. Kontraktsoppfølgingen og samhandlingen vil, etter UKEs vurdering, fungere selv om servicehåndboken ikke er oppdatert på alle punkter, noe den også har gjort. UKE ser også at det først er i konklusjonskapittelet at servicehåndboken blir omtalt som «*sentral*».

UKE ser det uansett som formålstjenlig å ha en oppdatert servicehåndbok, og vi vil iverksette tiltak for å få oppdatert de delene av den som ikke har blitt justert etter at den ble etablert.

Annet

- Pkt. 4.1.2 Faktabeskrivelse: I andre avsnitt på side 23 skriver KRV: *Utviklings- og kompetanseetaten opplyste at leverandørteamet i IKT Leverandør hadde ansvar for leverandørhåndtering (prosessen «Supplier Management»), der oppfølging av driftsavtalen inngikk som en av underprosessene.*

UKEs kommentar: Oppfølging av driftsavtalen er ikke en egen underprosess. Underprosessen det her siktes til heter «Følge opp» - i den defineres det hvordan IKT Leverandør følger opp alle avtaler vi har. Det vil være mer korrekt å skrive: ... *der oppfølging av driftsavtalen inngikk i en av underprosessene.*

- Pkt. 4.1.2 Faktabeskrivelse: I siste avsnitt på side 23 står det at leverandørteamet utarbeider rapport til Byrådsavdeling for finans.

UKEs kommentar: Det er UKEs servicesenter (USS) som på vegne av UKE har ansvaret for at rapporten til byrådsavdelingen lages. Leverandørteam og Teknologi og forvaltningsteamet er bidragsyttere.

- Vedlegg 1 Revisjonskriterier: På side 39 gjengis følgende problemstilling:
Legger driftsavtalen til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i fellessystemene? (i påfølgende avsnitt brukes også begrepet «fellessystemer»)

UKEs kommentar: Problemstillingen gjengitt på side 39 er ikke identisk med den som er brukt i selve rapporten. På både side 5 og 9 er problemstillingen formulert slik:

Legger driftsavtalen til rette for kontroll og oppfølging av tilgjengeligheten i IKT-systemene?

I selve rapporten omhandler problemstillingen altså IKT-systemene, mens man i vedlegg 1 bruker begrepet fellessystemer.

Svar på spørsmål

I det følgende vil UKE kort besvare de spørsmålene som fremgår av KRVs brev.

Spørsmål 1 - Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar

Svar: Ja

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

Svar: UKE har ingen kommentarer utover at prosjektets metode, anvendte kilder og data fremstår som relevante

Spørsmål 3 - Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: UKE har ingen kommentarer utover at revisjonskriteriene fremstår som relevante.

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

Svar: UKEs vurdering av rapportens konklusjoner er at de stort sett samsvarer med vår egen opplevelse av situasjonen. Kommentarer utover dette fremgår ovenfor. Vår vurdering av anbefalingene fremgår også ovenfor.

Spørsmål 5 - Vil etaten vurdere tiltak, eller iverksette tiltak, på bakgrunn av rapportens vurderinger, konklusjoner og/eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Svar: Som det fremgår ovenfor, vil UKE iverksette tiltak for å følge opp rapportens anbefalinger. I korte trekk vil tiltakene dreie seg om følgende:

- Skriftliggjøring av interne rutiner for oppfølging av brudd på tjenestenivå , herunder også vurdere om det er hensiktsmessig å skriftliggjøre midlertidige rutiner i påvente av at EVRYs rapportering blir komplett. (Ansvar: Leverandørteam)
- Innlede dialog med EVRY for å sikre at de tar ansvar for nødvendige oppdateringer av servicehåndboken (Ansvar: Leverandørteam)

Spørsmål 6 - Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?

Svar: Skriftliggjøring av rutiner vil skje så snart nødvendig underlag fra EVRY er på plass. Tiltak rettet mot oppdatering av servicehåndboken vil bli iverksatt så raskt som mulig (innen 1. desember 2014).

Spørsmål 7 - Oppfattes rapporten som nyttig for etaten?

Svar: Rapporten oppfattes som nyttig både med tanke på vurderinger, konklusjoner og anbefalinger, men også fordi den bekrefter at den oppfølgingen UKE gjør er hensiktsmessig.

Spørsmål 8 - Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar: Språkbruken oppfattes som god. Oppbyggingen gjør rapporten noe tunglest da det oppsummeres/konkluderes både innledningsvis, underveis og avslutningsvis.

Med hilsen

Gerd Røsbak Kjørven
etatsdirektør

Tor Fjellstad
avdelingsdirektør



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