

Saksbehandlar: Roald Breistein
Sak nr.: 17/562-22

Forvaltningsrevisjon av innkjøp - Tilleggsbestilling

Forslag til innstilling:

1. Fylkestinget tar informasjonen til orientering.
2. Fylkestinget ber om at funna vert følgd opp som ein del av oppfølginga som skal skje etter forvaltningsrevisjonsrapport av innkjøp.

Vedlegg:

1. Status i kommunane på rammeavtale om helsevikarar
2. Notat frå advokat Ketil Kvammen

SAKSFRAMSTILLING

Bakgrunn for saka

I samband med handsaming av revisjonsrapport for forvaltningsrevisjon av innkjøp i Sogn og Fjordane fylkeskommune 13.12.2017 vart m.a. dette protokollert:

Endringsframlegg frå Frank Willy Djuvik:

1. *Saka vert utsett til neste møte i kontrollutvalet.*
- 2a. *Før saka vert handsama på nytt ber kontrollutvalet om at kontrollsjefen utgreier følgjande evt. får gjennomført ei ekstern vurdering, og legg vurderingane inn i saka eller i fleire saker:*
 - i.) *Be fylkesrådmannen om å skriftleg gjere greie for kjøp av reinhaldstenester ved Sogn Jord - og hagebruksskule, og inkludere denne informasjonen i saka, med framlegg til korleis følgje opp saka.*
 - ii.) *Be fylkesrådmannen om å skriftleg gjere greie for gjennomføring og seinare avlysing av konkurranse om kjøp av varmesentra lar med varmepumpe av type vatn/vatn i fylkeskommunale bygg, og gjere ei vurdering av bakgrunnen for avlysinga.*
 - iii.) *Be fylkesrådmannen om å skriftleg gjere greie for prosessen og vurderingane med anskaffing av helsevikartenester på vegne av 12 kommunar i Sogn og Fjordane. Spesielt ber kontrollutvalet om ei vurdering av om ein i konkurransegrunnlaget og gjennomføringa av konkurransen har sikra seg tilstrekkeleg mot sosial dumping, og korleis dette vert handtert i kontraktsoppfølginga.*
- 2b. *Kontrollutvalsleiaren vert bedt om å oppmode kontrollutvala i dei 12 berørte kommunane om å stille følgjande spørsmål til sin eigen administrasjon, og melde dette tilbake til kontrollsjefen:*
 - i.) *Kva fullmaktstruktur har kommunen for å kunne bestille eller delta i rammeavtalar i regi av Innkjøpssamarbeidet i Sogn og Fjordane (SFFI)?*

- ii.) *Kva vurderingar vart gjort før ein bestemte seg for å være med på rammeavtale om helsevikarar?*
 - iii.) *Korleis har kommunen vurdert drøftingsplikta med dei tillitsvalde, og når har ein gjennomført dette?*
 - iv.) *I kor stor grad har ein nytta seg av rammeavtalen?*
 - v.) *Korleis er kontraktsoppfølginga av kontrakten med tanke på å motverke sosial dumping?*
 - vi.) *Andre relevante spørsmål som kontrollutvalsleiaren, i samråd med kontrollsjefen finn naudsynt.*
3. *Kontrollsjefen får mynde til å nytte seg av revisor eller anna naudsynt intern og/eller ekstern kompetanse i den grad det er naudsynt for å vurdere opplysningane i saka.*
4. *Kontrollutvalet vil kalle inn administrativ kompetanse som fylkesrådmannen, økonomisjefen, innkjøpssjefen, bygg - og eig edomssjefen og fylkesdirektør for samferdsle for å svare på spørsmål knytt til funna i forvaltningsrevisjonsrapporten og dei andre sakene i den grad utvalet vurderer det som føremålstenleg. I tillegg vert representant for Fagforbundet og eventuelt andre relevante aktørar invitert til å orientere utvalet. Kontrollutvalsleiar kan i samråd med kontrollsjef vurdere om intervju/orienteringane skal gjennomførast som ei eiga kontrollhøyring.*

I møte i kontrollutvalet 27.02.2018 vart det gjort slikt vedtak i sak 2/18 – 6.c.iii i høve punkt 4 over:

«Eventuell høyring – Det vart semje om å heller kalle inn fylkesrådmann, økonomidirektør og innkjøpssjef kvar for seg i møte, i motsett rekkefølge, for å svare på spørsmål.»

I møte i kontrollutvalet 03.04.2018 var representantar frå administrasjonen til stades for å svare på spørsmål frå kontrollutvalet i tråd med vedtaket over. Det vart gjort slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalet tar informasjonen og orienteringa frå fylkesrådmannen førebels til orientering.*
2. *Saka vert å komme tilbake til i neste møte i kontrollutvalet.*

Fylkestinget handsama sjølve revisjonsrapporten i sak 2/18 møte 17.04.2018 der det vart gjort slikt vedtak:

1. *Fylkestinget tek rapporten etter gjennomført forvaltningsrevisjon av innkjøp til etterretning*
2. *Fylkestinget ser alvorleg på dei avvika som kjem fram i forvaltningsrevisjonen. Fylkestinget meiner og at fylkesrådmannen ikkje har orientert politisk nivå om kapasitets- og ressursituasjonen i innkjøpstenesta på ein tilstrekkeleg måte.*
3. *Fylkestinget ber fylkesrådmannen følgje opp tiltaka i rapporten slik:*
 - a. *oppdatere strategi og rutinar, slik at desse vert i samsvar med nytt regelverk*
 - b. *syte for at rutinar og retningsliner er enkelt tilgjengelege for tilsette og leiarar*
 - c. *sikre tydelegare krav til kompetanse og tilby føremålstenleg opplæring av bestillarar i fylkeskommunen*
 - d. *gjennomgå område med høg omsetnad for å sikre at ein har rammeavtalar der det er behov*
 - e. *innføre meir treffsikre rutinar for å avdekkje brot på regelverk og innkjøp utanfor rammeavtalar*
 - f. *innarbeide nye krav i regelverket for sosial dumping i rutineane, og sikre at krav knytt til oppfølging av arbeidsvilkår og underleverandørar vert etterlevd*

- g. gjennomgå dei brota på regelverket som er avdekka i denne revisjonsrapporten og gjere naudsynte tiltak som sikrar at det ikkje vert kjøpt inn ulovleg frå desse leverandørane
 - h. oppdatere strategi og rutinar i samsvar med organiseringa av ny region
 - i. sikre tydelegare krav til bestillarrolla i den nye regionen
4. Tiltaka a - g bør gjennomførast i løpet av 2018. Tiltaka h og i vert å gjennomføre i samband med organiseringa av ny region. Fylkestinget ber fylkesrådmannen om å løfte desse to siste punkta inn i det førebuande arbeid som pågår i høve etablering av den nye fylkeskommunen.
5. Fylkestinget ber fylkesrådmannen melde tilbake til kontrollutvalet om status på oppfølginga innan 31. desember 2018.

Henvending til dei aktuelle kommunane i tråd med punkt 2b i vedtaket frå 13.12.2017 vart send 17.01.2018.

Vi har motteke svar på spørsmåla frå 11 av 12 kommunar. Ei oppsummering av svara ligg til orientering ved som vedlegg 1.

Når det gjeld punkt 3 i vedtaket frå 13.12.2017 sende leiar i kontrollutvalet, Frank Willy Djuvik, slik bestilling til advokat Ketil Kvammen 26.01.2018:

«Kontrollutvalet har fått gjennomført ein forvaltningsrevisjon av innkjøpsrutinane i Fylkeskommunen, og den vart levert av Deloitte i byrjinga av desember. Her er link til rapporten: http://www.sfj.no/ato/esa62/document/sogn-og-fjordane-fylkeskommunen-forvaltningsrevisjon-av-innkjoep-pdf-saknr56_2017-cat344489-mid108237_1b33923e2f.17139608d17139607.b7c3d2a83c.pdf
Rapporten avdekkjer fleire manglar og regelbrot, og kom med ei rekkje konklusjonar til tiltak.

Parallelt med at Deloitte leverte rapporten, så vart kontrollutvalet på forskjellig vis tipsa om tre andre innkjøpssaker som av forskjellige grunnar var interessante. Og Kontrollutvalet ville då sjå sakene i samanheng med forvaltningsrevisjonen, og rapportere alle sakene samla til Fylkestinget. På grunn av situasjonen til Einar, så har vi likevel valgt å behandle forvaltningsrapporten som vanleg, og heller gjere ei separat vurdering av dei tre andre sakene.

Kontrollutvalet vedtok ei bestilling på dette i sitt møte 13 desember, og Einar har vidareformidla spørsmåla til fylkesrådmannen. Vedlagt ligg difor eit svarbrev frå fylkesrådmannen på alle tre sakene (vedleg k2_18005583 2)

Sak 1 Reinholdstenester ved Sogn Jord- og hagebruksskule

Kontrollutvalet vart tipsa av ein engasjert innbyggjar om at Sogn Jord- og hagebruksskule truleg braut lov og forskrift om offentlege anskaffingar når det gjaldt innkjøp av reinholdstenester. I rådmannen sin skildring av saka i sitt svarbrev, så er det openbart at også rådmannen ser at dette er eit brot. Det er truleg derfor ikkje naudsynt med meir enn ei juridisk bekrefting på at dette faktisk er eit brot.

Sak 2 Avlysing av konkurranse om varmesentralar

Ein tilbydar tok kontakt med kontrollutvalet fordi han reagerte på at fylkeskommunen hadde avlyst ein konkurranse med grunngjevinga om at fylkeskommunen hadde stillt strengare krav en lova kravde mtp lærlingeordning. Rådmannen har skildra kvifor dei avlyste konkurransen i sitt svarbrev, men denne saka er likevel litt innvikla. På spørsmål i kontrollutvalet, så kunne innkjøpssjefen bekrefte at ein av tilbydarane måtte avvisast på grunn av for strenge krav til lærlingar. Dette var tilfeldigvis ein tilbydar som hadde levert tenester til fylkeskommunen tidlegare, og det var også tilbydaren med det lågaste anbudet. Dei avlyste så konkurransen med grunngjeving i for strenge krav til lærlingar. Det gjer sjølv sagt at ein stiller seg nokre spørsmål om det kan være uheldige koplingar eller vikarierende motiv som ligg bak avlysinga. Det juridiske spørsmålet her er ganske enkelt, var det heilt naudsynt etter lova å avlyse

konkurransen, eller kunne ein ha gjennomført med dei krava som låg der? Eg legg ved konkurransegrunnlag og brev om avlysing i ein eigen e-post.

Sak 3 Anskaffing av helsevikartenester på vegne av 12 kommunar i Sogn og Fjordane

Denne saka er kanskje den politisk mest betente. Sogn og Fjordane fylkeskommune er innkjøpsentral for dei fleste kommunane i fylket, og har i den samanheng gjennomført ein konkurranse om rammeavtale for helsevikarar på vegne av 12 kommunar. Her har det vore mykje medieskriverier og stort politisk engasjement både frå politikarar i dei aktuelle kommunane, og frå fylkespolitikarar. Fleire av aktørane som det vart inngått rammeavtale med har tidlegare vorte sagt opp frå både Bergen kommune, Oslo kommune og fleire helseføretak pga sosial dumping og brot på arbeidsmiljølova. Spørsmåla som ein stiller seg er sjølv sagt om fylkeskommunen sikra seg godt nok i konkurransegrunnlaget mot sosial dumping, og mot at «useriøse aktørar» kunne delta i konkurransen. Her kan det kanskje være interessant å samanlikne konkurransegrunnlaget med konkurransegrunnlaget frå andre kommunar som td Oslo og Bergen, for å sjå om ein der har strengare krav enn det fylkeskommunen sette i sitt konkurransegrunnlag.

Det er og ein diskusjon om kontraktsoppfølginga er god nok, om ein har hatt den lovbestemte drøftingsplikta med dei tillitsvalde før ein nyttar seg av avtalen, og om avtalen er tilstrekkeleg forankra i dei enkelte kommunane. Eg har difor sendt eit brev til kontrollutvala i dei 12 kommunane, som eg har lagt ved. Her ber eg kontrollutvala stille spørsmål til dei enkelte administrasjonane om den kommunale forankringa og kontraktsoppfølginga. Dei enkelte kontrollutvala må sjølv ta stilling til om den lokale prosessen har vore god nok ihht egne føresegner og regelverk, men svara frå kommunane vil gje oss ein god peikepinn på kva som har skjedd.

Her vil eg skildre kva vi ynskjer frå deg:

1. Ei juridisk vurdering av om reinhaldstenestene ved Sogn Jord- og hagebruksskule er ei ulovleg direkteanskaffing
2. Ei juridisk vurdering av om avlysinga av konkurransen om varmesentralar var ihht anskaffingsreglane, og om det strengt tatt var naudsynt å avlyse konkurransen
3. Ein rapport med skildring av kjøp av helsevikartenester på vegne av 12 kommunar i Sogn og Fjordane, og ei vurdering av om fylkeskommunen i tilstrekkeleg grad har sikra seg mot sosial dumping og useriøse aktørar.

Om det er dokument du treng innsyn i, eller tilgang på, så er det berre å gje beskjed. Og om du har spørsmål så er det berre å ta kontakt.»

Vurderingar og konsekvensar

Vi har motteke vedlagte notat frå advokat Kvammen dagsett 28.05.2018 i høve punkt 2a i vedtaket frå møte i kontrollutvalet 13.12.2017. Av notatet går det fram at fylkesrådmannen ikkje har fått høve til å uttale seg om saka. Etter avtale med leiar i kontrollutvalet vart det difor send slik e-post til fylkesrådmannen 29.05.2018:

«Det vert vist til vedlagte notat frå advokat Kvammen som vart bestilt av kontrollutvalet på bakgrunn av vedtak i sak 56/2017 frå møte i utvalet 13.12.17.

Kommunelova § 77.6 som lyd slik:

«Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse.»

Det er ønskeleg at denne saka vert handsama i møte i kontrollutvalet 04.06.2018 slik at den kan leggjast fram for fylkestinget 12.06.2018.

Vi ber på bakgrunn av dette, dersom det tidsmessig let seg gjera, at fylkesrådmannen legg fram skriftleg og munnleg uttale til notatet i møtet i kontrollutvalet 04.06.2018. Det vil i tilfelle passe fint om dette kan skje frå møtestart kl. 10.00.»

Av notatet frå advokat Kvammen har sekretariatet m.a. merka seg slike konklusjonar:

1. Ei juridisk vurdering av om reinhaldstenestene ved Sogn Jord- og hagebruksskule er ei ulovleg direkteanskaffing
 - at fylkeskommunen ikkje på tilstrekkeleg måte har førehandsvurdert den aktuelle anskaffinga sin verdi
 - at anskaffingsregelverket i dette tilfelle er brote og at innkjøpa av tenestene til reinhald ved Sogn Jord- og hagebruksskule vil vere å sjå på som ei ulovleg direkte anskaffing

2. Ei juridisk vurdering av om avlysinga av konkurransen om varmesentralar var ihht anskaffingsreglane, og om det strengt tatt var naudsynt å avlyse konkurransen
 - Det var naudsynt å avlyse konkurransen då kvalifikasjonskrava var utforma slik at konkurransen vart hindra, jfr. det grunnleggjande prinsippet om konkurranse i LOA § 4.
 - Ved ei anna utforming av konkurransegrunnlaget kunne fylkeskommunen ha unngått at avlysing vart nødvendig. Avlysinga medførte difor risiko for å bli påført ansvar.

3. Ein rapport med skildring av kjøp av helsevikartenester på vegne av 12 kommunar i Sogn og Fjordane, og ei vurdering av om fylkeskommunen i tilstrekkeleg grad har sikra seg mot sosial dumping og useriøse aktørar.
 - Etter mi vurdering har fylkeskommunen i tilstrekkeleg grad lagt til rette for at regelverket mot sosial dumping kan handhevast gjennom dei aktuelle avtalane som er inngått når det gjeld kjøp av helsevikartenester.
 - Det må vurderast som ein mangel at konkurransegrunnlaget ikkje stiller krav til opplysningar som kan nyttast til å vurdere korleis dei aktuelle tilbydarane i praksis har fungert hjå andre oppdragsgjevarar i marknaden for slike tenester.

Slik sekretariatet ser det vil det vera føremålstenleg at desse funna går inn som ein del av oppfølginga som skal skje etter forvaltningsrevisjonsrapport av innkjøp, jf. sak 2/18 i fylkestinget 17.04.2018.

Som det går fram over er fylkesrådmannen bede om å komme i dette møtet for leggja fram sin skriftlege og munnlege uttale til notatet frå advokat Kvammen.

Konklusjon

Dersom det ikkje kjem fram spesielle tilhøve i fylkesrådmannen sin uttale til notatet frå advokat kvammen, vert det tilrådd at kontrollutvalet innstiller på at fylkestinget tar informasjonen til orientering. Vidare vert det tilrådd at funna vert følgd opp som ei del oppfølginga som skal skje etter forvaltningsrevisjonsrapport av innkjøp.