

Saksbehandlar: Einar Ulla, Sekretariat for kontrollutvala
Sak nr.: 16/2566-12

Forvaltningsrevisjon - Anskaffing av advokat- og rådgjevingstenester i "Fjord1-saka"

**Kontrollsjefen rår kontrollutvalet til å gje slik tilråding:
Kontrollutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:**

1. Fylkestinget tek rapporten etter gjennomført forvaltningsrevisjon av anskaffinga av advokat- og rådgjevingstenester i Fjord1-saka til etterretning.
2. Fylkestinget ber kontrollutvalet gjennomføre forvaltningsrevisjon av innkjøp der det vert lagt vekt på vurdering av rutinar, kompetanse, konkurranseutsetting og kontrollaktiviteter ved fylkeskommunale innkjøp i forhold til gjeldande lov- og regelverk.

Vedlegg:

- Rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av anskaffing av advokat- og rådgjevingstenester i «Fjord1-saka»
- E-post frå leiar i kontrollutvalet til fylkesutvalet datert 27.09.2016

Andre dokument som ikkje ligg ved:

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Denne forvaltningsrevisjonen vart bestilt av Deloitte i brev datert 15. april 2016. Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Utkast til rapport har vore sendt til fylkesrådmannen både til verifisering og til høyring. Høyringsuttalen frå fylkesrådmannen er i si heilheit lagt inn som kapittel 5 i rapporten

Deloitte har, etter gjennomgang og vurdering av opplysningar i saka opp mot reglane for offentlege anskaffingar, konkludert med at Sogn og Fjordane fylkeskommune har kjøpt tenester både frå DHT og Wiersholm utan at reglane for offentlege innkjøp er følgt.

Fylkesrådmannen skriv i sin høyringsuttale at han er usamd i revisor sine konklusjonar om at Sogn og Fjordane fylkeskommune til dels har kjøpt tenester frå Wiersholm og DHT utan å følgje reglane om offentlege anskaffingar.

Innkjøpsregelverket er eit komplisert og omfattande regelverk, og kontrollsjefen meiner at denne saka viser at det kan vere grunnlag for ein grundig gjennomgang ved at kontrollutvalet vert sett til å gjennomføre ein forvaltningsrevisjon av fylkeskommunale innkjøp, med fokus på

rutinar, kompetanse, konkurranseutsetting og kontrollaktiviteter i forhold til gjeldande lov- og regelverk.

2. Bakgrunn for saka

Kontrollutvalet sin leiar, Frank Willy Djuvik, ba fylkesrådmannen i e-post datert 2. februar 2016 om ei skriftleg orientering om utbetalingane til Wiersholm og DHT og kva rutinar som er knytt til attestering/tilvising av fakturaene. Det vart bedt om følgjande i e-posten:

1. Vi ber om å få innsyn i alle utbetalte rekningar til Wiersholm og DHT, samt alle bilag til desse.
2. Vi ber om å få innsyn i kontrakten mellom fylkeskommunen og Wiersholm/DHT for å sjå korleis utbetaling av kostnadsdekning er fastsett i avtalen.
3. Vi ber om ein redegjørelse om korleis praksis/rutinar er for krav om bilag for utbetaling av kostnadsdekning for leverandørar til fylkeskommunen.
4. Vi ber om ein redegjørelse om korleis fakturaene frå Wiersholm/DHT er kontrollerte opp imot deira konkrete oppdrag før attestering, og kven som har attestert på dei enkelte fakturaene.

Kontrollutvalsleiaren tok opp spørsmålet om avtale med Wiersholm/DHT var inngått i tråd med lov om offentlege anskaffingar i e-post datert 9. februar 2016 til fylkesrådmannen.

Fylkesrådmannen sendte 24. februar notat til kontrollutvalet med svar på begge e-postane. Avtale med Wiersholm og fakturaer frå Wiersholm/DHT var vedlagt notatet.

I tillegg stilte fylkesrådmannen i kontrollutvalet 3. mars i KU-sak 11/16, pkt.1 for å orientere utvalet om dei spørsmåla som var stilt i e-postane frå leiar i kontrollutvalet og for å svare på spørsmål frå medlemmane i utvalet.

SF revisjon var også til stades under orienteringa og utvalsleiar ba om revisor si vurdering av om fylkeskommunen har eit godt nok system for behandling av fakturer. Revisor peikte på at rutiane rundt utbetalingane og dei bilag som var framlagde var i samsvar med lovverket.

Kontrollutvalet ba sekretariatet om at handsaminga og vedtaket vart teke opp i eiga sak i møtet. Fylkesrådmannen m/stab var ikkje til stades under handsaminga til utvalet. Det var heller ikkje revisor.

Kontrollutvalet vedtok samrøystes i KU-sak 19/16:

1. Kontrollutvalet meiner at rutiane og fakturakontrollen som har vorte gjennomført i samband med utbetalingane til Wiersholm og DHT, har vore tilfredsstillande til å ivareta utbetalingane sin rettmessighet. Kontrollutvalet kan ikkje sjå at fylkeskommunen sine eigne rutinar, eller lov og forskrift, er broten i samband med utbetalingane. Kontrollutvalet ser ikkje grunnlag for å gjennomføre ytterlegare undersøkingar eller kontrollhandlingar i saka.
2. Kontrollutvalet ber om at SF Revisjon gjer ei vurdering av avtalen mellom fylkeskommunen og Wiersholm/DHT opp imot Lov om offentlege anskaffingar, inkl. korleis tilleggsoppdraga forhold seg til føresegnene.

Vedtaket vart sendt SF revisjon i etterkant av møtet.

Denne saka gjeld pkt. 2 i vedtaket.

Sekretariatet for kontrollutvalet mottok 5. april e-post frå SF revisjon der dei seier frå seg oppdraget då dei verken har tid eller rette ressursar til å utføre oppdraget.

Kontrollutvalet vedtok i møte 12. april å gje leiar i utvalet i samråd med kontrollsjef fullmakt til å bestille vurdering av avtalen mellom fylkeskommunen og Wiersholm/DHT av fylkeskommunen sin forvaltningsrevisor, Deloitte AS.

Oppdraget vart bestilt av Deloitte i brev datert 15. april. Oppdraget er utført som eit forvaltningsrevisjonsprosjekt i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001), innanfor ramma for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

Oppdraget som vart bestilt av Deloitte AS:

Kontrollutvalet bestiller med dette ei vurdering av bruken av avtalen mellom Sogn og Fjordane fylkeskommune og Wiersholm/DHT opp mot Lov om offentlege anskaffingar, inkl. korleis tilleggsoppdraga forhold seg til føresegnene.

Deloitte har gjort ei vurdering av eigen uavhengigheit og objektivitet, ref. RSK 001 pkt. 8.

Deloitte sendte utkast til rapport (faktadelen) til fylkesrådmannen 12. august med frist 26. august for verifisering. Høyringsutkast vart deretter sendt fylkesrådmannen 29. august med frist 26. september for eventuell høyringsuttale. Deloitte mottok høyringsuttalen frå fylkesrådmannen 26. september. Fylkesrådmannen sendte også høyringsuttalen til fylkesutvalet same dag som skriv og melding til FU-møtet 28. september. Leiar i kontrollutvalet sendte e-post til fylkesutvalet der han ba om at høyringsuttalen ikkje vart handsama i fylkesutvalet denne dagen.

Kontrollutvalet v/kontrollsjefen mottok endeleg rapport frå Deloitte 3. oktober.

3. Vurderingar og konsekvensar

Deloitte sine vurderingar

Oppdraget er utført i samsvar med RSK 001. Forvaltningsrevisjonen baserer seg på analyse og juridisk vurdering av innhenta dokumentasjon knytt til anskaffingane.

Revisjonskriteria er i hovudsak henta frå lov og forskrift om offentlege anskaffingar.

Deloitte presenterer dei aktuelle anskaffingane som er gjort frå Wiersholm/DHT i kapittel 2. Vurderingane av anskaffingane opp mot revisjonskriteria, som er lov og forskrift om offentlege anskaffingar, er gjort i kap. 3.

Fylkesrådmannen sin høyringsuttale er lagt inn i rapporten som kapittel 5. Deloitte sine kommentarar til høyringsuttalen er kapittel 6 i rapporten.

Deloitte slår innleiingsvis fast at fylkeskommunen er underlagt reglane for offentlege anskaffingar jf. lov om offentlege anskaffelser (heretter «lova») § 2, og følgeleg gjeld lova for alle anskaffingar av varer og tenester som fylkeskommunen føretek, jf. lova § 3. Deloitte skriv vidare at fylkeskommunen, som pliktsubjekt etter lova, må følgje krava som kjem fram i lova § 5 ved alle anskaffingar.

Fylkeskommunen er også underlagt forskrift om offentlege anskaffelser (heretter «forskrifta») § 1-2 (1), med unntaksføresegn i § 1-3.

Anskaffingar frå DHT

Deloitte vurderer dei to kontraktane frå 2010 (1.) og 2014 (2.) som to forskjellige anskaffingar på bakgrunn av tida mellom oppdraga og at avgjerda til fylkeskommunen om ikkje å selje eller kjøpe aksjar i samband med det første oppdraget skapar eit «transaksjonsmoment».

1. Bistand ifbm vurdering av eigarstrategi dersom MRFK sel sin aksjepost (2009 – 2011)
 - Fylkeskommunen har, etter Deloitte si vurdering, sikra ein viss konkurranse i tråd med lova § 5 andre ledd for dette oppdraget.
 - Deloitte vurderer også at fylkeskommunen har følgd forskrifta sine reglar forut for denne anskaffinga under føresetnad om at DHT berre har ytt finansielle tenester omfatta av unntaket i forskrifta §1-3 (2) bokstav (e).
2. Sogn og Fjordane fylkeskommune reengasjerer DHT i 2014.
 - Deloitte skriv i rapporten at det ikkje er gjennomført nokon form for konkurranse i framkant av dette engasjementet, og fylkeskommunen har ikkje gjeve noko

forklaring på kvifor det ikkje var mogeleg å gjennomføre konkurransen. Deloitte vurderer dette som at fylkeskommunen ikkje har følgd lova ved denne anskaffinga.

- Deloitte vurderer at også denne anskaffinga kan gjelde finansielle tenester som er omfatta av unntaket i forskrifta, men dei skriv også at det ikkje kan utelukkast at deler av kontrakten gjeld tenester som tilseier at dei alminnelege prosedyrereglane i forskrifta gjeld.

Anskaffingar frå Wiersholm

Deloitte AS vurderer kjøpa frå Wiersholm som fem ulike oppdrag, eller fem ulike kontraktar mellom partane. Deloitte peikar på at unntaket i føresegna er relevant også i forhold til kjøp av juridisk bistand i samband med finansielle tenester, men peikar på dei rettslege utgangspunkta i kap. 3.5 i rapporten.

1. Oppdraget 2009-2012:
 - Deloitte vurderer dette oppdraget som at unntaket i forskrifta § 1-3 (2) kan gjelde for denne kontrakt med føresetnad om at tenestene levert av Wiersholm utelukkande var i samband med ein potensiell transaksjon, slik fylkesrådmannen skriv i sin uttale til fakta, datert 26. august 2016.
 - Fylkeskommunen har ikkje, i følgje Deloitte sine vurderingar, gjennomført nokon form for konkurranse i samband med dette kjøpet. Kontrakten er difor i strid med lova.

Dei fire kontraktane i 2014 og seinare er, etter revisor si vurdering, inngått i strid med lova då det ikkje er gjennomført nokon form for konkurranse i framkant av oppdraga. Deloitte si vurdering i høve til forskrifta for desse fire kontraktane er slik:

2. Oppdrag 2014 ref. «NOTAT-MANDAT».
 - Revisor vurderer at unntaket i forskrifta § 1-3 (2) bokstav (e) gjeld for dette oppdraget.
3. Oppdrag 2015 ref. «Konkurranserettslig bistand i forbindelse med sal av aksjer i F1 Holding AS»
 - Oppdraget er omfatta av omgrepet finansielle tenester i forskrifta og direkteanskaffing av desse tenestene er dermed ikkje brot på forskrifta.
4. Oppdrag 2015 «Juridisk bistand i forbindelse med lovlighetskontroll, jf. Kommuneloven § 59»
 - Deloitte vurderer dette oppdraget til ikkje å ha tilstrekkeleg tilknytning til transaksjonsvedtaket om sal av aksjar til å nytte finansunntaket i § 1-3 (2) bokstav e). Inngåing av denne kontrakten er i strid med prosedyrereglane i forskrifta del I og II jf. forskrifta § 2-1, då den er inngått utan gjennomført anbodskonkurranse. Kontrakten er då også ei ulovleg direkteanskaffing jf. forskrifta § 4-1 q).
5. Oppdrag 2015 «Bistand i forbindelse med medias begjæring om innsyn i dokumenter knyttet til fylkeskommunens sal av aksjer i F1 Holding AS»
 - Deloitte meiner at finansunntaket ikkje kan nyttast for dette oppdraget, då begjæring om innsyn synes å ha kome etter vedtak om transaksjon, og dermed ikkje kan vurderast som transaksjonsrådgjeving. Det knyter seg ein viss usikkerheit om oppdraget er av ein storleik på under kr. 100.000 slik at unntaket § 1-3 (2) bokstav i) for oppdrag til anslått verdi under kr. 100.000 eventuelt kan nyttast. Revisor kan dermed ikkje med sikkerheit fastslå om denne kontrakten med Wiersholm er inngått i strid med forskrifta.

Vurderingar frå fylkesrådmannen i uttale datert 26. september 2016.

Fylkesrådmannen skriv innleiingsvis i høyringsbrevet datert 26. september at han er usamd i revisor sine konklusjonar om at kjøp av tenester frå Wiersholm og DHT er gjennomført til dels utan å følgje reglane om offentlege anskaffingar.

Fylkesrådmannen peikar på at det ikkje er formkrav til prosess, kunngjering, offentlegheit eller liknande i samband med konkurransar etter lova, og at ei uformell vurdering av aktuelle leverandørar også vil kunne vere tilstrekkeleg til å oppfylle konkurransekravet i lova.

Oppdrag 2009 - 2012

Fylkesrådmannen peikar på at det er sannsynleg at fylkeskommunen vurderte både eksisterande – mellom dei Wiersholm – og tidlegare advokatsamband og valde Wiersholm på det grunnlaget i samband med oppdraget 2009 – 2012, men at det ikkje vart gjennomført nokon formell konkurranse i framkant av tildelinga av dette oppdraget. Dette vart formidla til revisor i verifiseringa. Fylkesrådmannen meiner med det at revisor og fylkesrådmann opererer med forskjellig faktagrunnlag.

Fylkesrådmannen si vurdering er at oppdraga til Wiersholm og DHT i perioden 2009 – 2012 var tildelt i samsvar med anskaffingsregelverket.

Oppdrag 2014 – 2015

Fylkesrådmannen meiner at oppdraget, som fylkesutvalet vedtok i møte 02.04.14, er ei lovleg forlenging av oppdraget selskapa fekk i 2009 – 2010, men peikar på at dette spørsmålet er av utprega skjønsmessig karakter.

Wiersholm og DHT hadde opparbeidd seg ein kjennskap til Fjord1, marknaden dei operer i og til materialet som skulle oppdaterast, som etter fylkesrådmannen si vurdering gjorde desse selskapa betre eigna enn andre potensielle leverandørar til å rådgje fylkeskommunen innanfor mandatet på ein kostnadseffektiv måte.

Fylkesrådmannen skriv i høyringsuttalen at han legg til grunn at ei slik uformell vurdering av aktuelle leverandørar tilfredsstillar krava lova stiller til konkurranse.

Dei tre tilleggsoppdraga, konkurranserettsleg bistand, bistand i samband med lovlegkontroll og bistand i samband med innsynskrav vurderte fylkesrådmannen til å vere så nær opp til Wiersholm sitt hovudoppdrag at det var naturleg å sjå på dei som forlenging av hovudoppdraget.

Når det gjeld oppdraget om konkurranserettsleg bistand er fylkesrådmannen og revisor samd i at dette er unnateke forskrifta i medhald av § 1-3 (2).

Fylkesrådmannen hevdar i høyringsuttalen at ein måtte leige inn ekstern bistand i samband med lovlegkontroll, slik at fylkestinget fekk handsama kravet om slik kontroll før jul i 2015.

Fylkeskommunen mottok ei betydeleg mengde innsynskrav etter offentleglova etter vedtaket i fylkestingssak 46/15 om sal av F1 Holding-aksjane til Torghatten ASA. Fylkesrådmannen skriv i høyringsuttalen at dette måtte skje raskt, og at oppdraget derfor var unnateke frå kravet i forskrifta i medhald av § 2-1 (2) bokstav c).

Fylkesrådmannen vurderte Wiersholm til å vere langt betre eigna enn andre potensielle leverandørar til å yte bistand under dei tre tilleggsoppdraga ut frå den inngåande kjennskapen selskapet hadde til alle elementa i saka.

Deloitte sine kommentarar til fylkesrådmannen sin uttale

Deloitte har i kapittel 6 svart på fylkesrådmannen sine synspunkt i høyringsuttalen, og kome fram til at det ikkje er grunnlag for å gjere endringar i rapporten som følgje av det som kom fram i høyringsuttalen. Det vert særleg lagt vekt på krava i lova § 5 om å syte for at anskaffingar er gjennomsiktige og etterprøvbare.

4. Konklusjon

Etter gjennomgang og vurdering av opplysningar i saka opp mot reglane for offentlege anskaffingar er det Deloitte sine vurderingar at Sogn og Fjordane fylkeskommune har kjøpt tenester frå både DHT og Wiersholm utan at reglane for offentlege innkjøp er følgd

Det er i forvaltningsrevisjonen kontrollert oppdrag frå 2009 – 2012 der lov og forskrift er følgt, men det er fleire av oppdraga frå både 2009/2010 og 2014/2015 der det er brot på lov og forskrift.

Fylkesrådmannen skriv i sin høyringsuttale at han er usamd i revisor sine konklusjonar om at Sogn og Fjordane fylkeskommune til dels har kjøpt av tenester frå Wiersholm og DHT utan å følgje reglane om offentlege anskaffingar.

Innkjøpsregelverket er eit komplisert og omfattande regelverk, og kontrollsjefen meiner at denne saka viser at det kan vere grunnlag for ein grundig gjennomgang ved at kontrollutvalet vert sett til å gjennomføre ein forvaltningsrevisjon av fylkeskommunale innkjøp, med fokus på rutinar, kompetanse, konkurranseutsetting og kontrollaktiviteter i forhold til gjeldande lov- og regelverk.