




Rapport til kontrollutvalget

Undersøkelse om kjøp av helsetjenester
i Grimstad kommune

7. desember 2016

BDO AS



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1. Bakgrunn	3
1.2. Mandat og metode.....	3
1.3. Avgrensninger	10
2. Informasjon om leverandører av helsetjenester	12
2.1. Oversikt over leverandører av helsetjenester	12
2.2. Leverandørene	12
2.3. Farm In Action AS.....	12
3. Anskaffelse av helsetjenester - observasjoner og funn	17
3.1. Innhold og beskrivelse i dette kapitlet.....	17
3.2. Utgangspunktet - direkteanskaffelse av helsetjenester uten konkurranse.....	17
3.3. Kommuneansattes kunnskap om direkteanskaffelse av helsetjenester	19
3.4. Sentrale hendelser i perioden 2012 - 2016.....	19
3.5. Organiseringen av kommunens tjenestekjøp med tanke på roller, funksjoner og ansvar ..	34
3.6. Ytringsklima og varsling	35
3.7. Refusjonsordningen for helsetjenester	37
4. Vurderinger.....	38
4.1. Innledning.....	38
4.2. Har det blitt foretatt kjøp av helsetjenester av ansatte som har vært inhabile til å gjøre dette? 38	
4.3. Har kommunen kjøpt tjenester som ikke er blitt levert?.....	48
4.4. Er inngåtte rammeavtaler i 2016 i henhold til regelverket?	51
4.5. I hvilken grad har kommunen implementert systemer, rutiner og praksis som sikrer gode innkjøpsprosesser?	54

4.6. I hvilken grad har kommunen implementert systemer, rutiner og praksis som sikrer gode innkjøpsprosesser?	56
5. Anbefalinger	57
5.1. Oversikt	57
5.2. Forebygging av brudd på anskaffelsesreglene	57
5.3. Kompetanseheving	57
5.4. Støttefunksjon ved innkjøp av helsetjenester	57
5.5. Avklaring av roller, fullmakt og ansvar	57
5.6. Krav til kontraktsdokumenter ved kjøp av helsetjenester	57
5.7. Gjennomføring av leverandørkontroll	58
6. Vedlegg	59

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Kontrollutvalget i Grimstad kommune utlyste konkurranse om gjennomføring av en undersøkelse i Grimstad kommune helse- og omsorgssektoren. Undersøkelsen gjaldt håndteringen av kjøp av helsetjenester. Revisjons- og rådgivingselskapet BDO AS (www.bdo.no) ble valgt som leverandør i meddelelse fra representant for kontrollutvalget den 08.06.2016. Denne rapporten redegjør for de undersøkelser som er gjort i saken, innenfor mandatet og den økonomiske rammen for oppdraget. Rapporten er utarbeidet av personer fra rådgivningsmiljøet i BDO AS, nærmere bestemt Erling Grimstad (prosjektleder) og Sven-Erik Antonsen.

Bakgrunnen for undersøkelsen var den informasjon som kom frem i revisjonens gjennomgang og fra administrasjonens orientering i kontrollutvalgsmøte den 8. juni (sak 17-16). Det ble nedsatt en styringsgruppe bestående av 3 medlemmer fra kontrollutvalget og representanter fra Aust-Agder Revisjon IKS. Sistnevnte som rådgiver og Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS som sekretariat. Styringsgruppen har definert et mandat for videre undersøkelser av sakskomplekset. Mandatet er vedtatt i kommunestyret i sak 91/16 og i formannskapsmøte 01.07.2016 i henhold til KS sak 91/16).

1.2. Mandat og metode

Kontrollutvalget har gitt BDO mandat til å besvare følgende fem spørsmål:

1. Hvordan har Grimstad kommune organisert seg i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tjenestekjøp med tanke på roller, funksjoner og ansvar?
2. Har det blitt foretatt kjøp av helsetjenester av ansatte som har vært inhabile til å gjøre dette?
3. Har kommunen kjøpt tjenester som ikke er blitt levert?
4. Er inngåtte avtaler i 2016 i henhold til regelverket?
5. I hvilken grad har kommunen implementert systemer, rutiner og praksis som sikrer gode innkjøpsprosesser?

Hovedformålet med undersøkelsen har vært å kartlegge de faktiske forholdene.¹ Det innebærer at det ikke skal gjennomføres noen ordinær forvaltningsrevisjon, men en undersøkelse av fakta som skal besvare de nevnte spørsmålene. BDO har valgt å besvare mandatet med først å presentere fakta for deretter å gi en vurdering av fakta som besvarer de fem spørsmålene. BDO gir dessuten uttrykk for anbefalinger på de punkter der BDO har sett det som en naturlig oppfølging av oppdraget.

Metode

Arbeidet er ikke gjennomført som noen ordinær forvaltningsrevisjon, men som en undersøkelse. Undersøkelsen er utført i flere faser:

- Planleggingsfase
- Kartleggingsfase
- Analysefase
- Vurderings- og konklusjonsfasen
- Rapportering

¹ Iflg mandat for undersøkelser om kjøp av helsetjenester i Grimstad kommune

Vi har inngått egen databehandleravtale med kontrollutvalget i henhold til kravene i personopplysningsloven. Det innebærer at vår behandling av personopplysninger utledes av nevnte avtale. Av personvern hensyn er rapporten til kontrollutvalget skrevet slik at navn på enkeltpersoner anonymiseres så langt dette er mulig. Vi er klar over at dette gjør det krevende å identifisere hvilke personer vi omtaler til enhver tid. For de involverte skal det likevel være mulig å identifisere de personene som omtales. Det er en krevende balansegang å avveie hensynet til den enkeltes personvern og hensynet til å besvare den oppgaven som vi er gitt av kontrollutvalget. Vi minner om at rapporten er skrevet til kontrollutvalget. Besvarelsen har ikke vært mulig å gi uten en forholdsvis detaljert gjennomgang av hendelsesforløp i saken. Personvern hensynet til brukerne er ivaretatt ved at vi ikke har bedt om informasjon som kan identifisere brukerne. Omtalen av de aktuelle avtalene om tjenesteleveranse til brukerne er beskrevet slik at brukernes personvern ivaretas på en best mulig måte. Vi har derfor valgt å utelate viktige opplysninger om brukerne i faktabeskrivelsen.

BDO har også utarbeidet egne saksbehandlingsregler for gjennomføring av undersøkelsen, godkjent av styringsgruppen i kontrollutvalget. Formålet med utarbeidelse av saksbehandlingsreglene har vært å sikre likebehandling og forutsigbarhet om hvordan undersøkelsen skulle gjennomføres for de involverte og for kontrollutvalget. De som har ønsket det, har mottatt saksbehandlingsreglene. Alle de som er intervjuet er gitt informasjon av BDO om innholdet i saksbehandlingsreglene som vedrører intervjusituasjonen.

Informasjon som beskrevet i denne rapporten, er innhentet fra flere ulike informasjonskilder. Blant disse er kommunens intranett, saksbehandlingssystemet, økonomi og regnskap, møtereferat, avtaler, utkast til avtaler og interne saksdokumenter i kommunen.

I tillegg til innhenting av betydelige mengder dokumentasjon, har vi også intervjuet flere enn 10 personer. Dette er i hovedsak personer som er eller har vært ansatt i kommunen og som på en eller annen måte har hatt befattning med de forhold undersøkelsen gjelder. Noen er intervjuet flere ganger.

Innholdet fra samtlige intervjuer er gjennomgått og kvalitetssikret med intervjuobjektet for å sikre at BDO har oppfattet informasjonen korrekt.

Alle samtaler er basert på samtykke (frivillighet) og gjennomført i tråd med de retningslinjer som ble utarbeidet for undersøkelsen. På denne måten har BDO sikret at alle intervjuer er gjennomført i tråd med likhetsprinsipp, idet alle personer som er intervjuet har mottatt samme informasjon om hvordan intervjuene skulle gjennomføres. Alle de nåværende eller tidligere kommuneansatte som vi har vært i kontakt med, har samtykket i gjennomføring av intervjuer.

Vi har også hatt møter med personer som ikke er eller har vært ansatt i kommunen. Dette er personer vi mener har hatt relevant informasjon om de spørsmålene som skulle besvares. Også slik informasjonsinnhenting har vært basert på deres samtykke.

I forbindelse med hvert enkelt intervju har vi lest gjennom utkast som er skrevet under intervjuet for vedkommende. Deretter er intervjuobjektet gitt anledning til å komme med endringer, tillegg eller presiseringer for å sikre en mest mulig korrekt oppfatning av det som ble formidlet under intervjuet. Sammendragene/referatene fra intervjuene er kun benyttet av BDO som arbeidsdokument i vår analyse av faktiske forhold og er ikke utarbeidet for, eller tilgjengelig for andre.

Kontradiksjon - kommentarer mottatt til utkast til faktabeskrivelse

Utkast til beskrivelsen av fakta ble sendt til de personene som BDO antok hadde den beste kunnskapen om de aktuelle forholdene som saken gjelder. Dette var personer som var direkte involvert i hendelsene og som hadde ansvar og roller innenfor de tema som er omhandlet i den aktuelle perioden fra 2012 og frem til i dag. Disse personene fikk i underkant av en uke til å gjennomgå utkastet for å gi sine innspill, kommentarer, presiseringer og endringsforslag. Formålet var å sikre en best mulig kontradiksjon, kvalitetssikring og ivareta personverninteresser på en best mulig måte. Denne fremgangsmåten skal sikre at vi mottok relevante synspunkter fra de som kjenner saksforholdet best og som dermed kan gi den mest presise beskrivelsen av hva som skjedde. Samtidig skal disse hensynene avveies mot risikoen for at de involverte personer som oppfatter beskrivelsen som kritikk, samordner forklaringene seg imellom før tilbakemelding gis.

Flere av de endringsforslagene som kom den 30.11.2016 til BDOs utkast til beskrivelse av fakta, var svært omfattende. Det ble påpekt en rekke faktafeil og kritiske merknader til måten BDO hadde omtalt flere av forholdene i utkastet. Alle de påståtte faktafeilene som ble kommentert har medført endringer i den endelige rapporten som fremlegges for kontrollutvalget. Med bakgrunn i de merknadene vi mottok, finner vi det korrekt å gjengi noen av disse nedenfor. Formålet er at leseren skal forstå at det åpenbart er flere oppfatninger av hendelsesforløpet i saken. Rapporten må derfor leses på den bakgrunn.

Enhetslederen for Boveiledertjenesten påpekte blant annet at hun mente *fakta beskrivelsen tidvis fremstår spekulativ og preget av et bestemt syn - den burde være mer nøytral*. Videre har hun påpekt at *hver gang assisterende kommunalsjef omtales har dere valgt å kommentere i parentes, hennes familiære tilknytning, noe som etter min mening påvirker leserne*. Videre har hun påpekt at *mange av uttalelsene og koblingene gjort mot assisterende kommunalsjef (anonymisert av BDO) og hennes ektefelle synes jeg er direkte usakelige og spekulative*. Assisterende kommunalsjef (anonymisert av BDO) *har hele tiden vært ekstremt ryddig hva sin rolle angår, hun har også flagget mulig inhabilitet høyt. Dersom noe skal henges ut for å ikke å ha tatt dette på alvor, så må det knyttes opp mot ledere over assisterende kommunalsjef (anonymisert av BDO). Hun har aldri vært i tvil om at hun har kunnet komme i en habilitetskonflikt og har av den grunn opptrådt deretter*. Videre kritiserer hun at rapporten ikke fokuserer på unntaksbestemmelsene knyttet til lov om offentlige anskaffelser som alle brukerne som Boveiledertjenesten har kjøpt tjenester til kommer inn under. Hun kritiserer videre at det ikke kommer frem at kjøp av tjenester handler om kommuneøkonomi og at det for flere av brukerne er rimeligere å kjøpe tjenestene enn å bygge opp egne tiltak. Videre påpeker hun at rapporten ikke omtaler årsakene til at det ble inngått avtaler om kjøp av tjenester.

Daværende kommunalsjef har overfor BDO blant annet kommentert at han generelt sett har inntrykk av at *rapporten inneholder sammenblandinger av ulike hendelse, unøyaktigheter, ufullstendige beskrivelser, feil fakta, vurderinger osv. i den historien som fortelles*. Videre oppsummerer han de tre anskaffelsene har var delaktig i slik i forbindelse med kontradiksjonen den 30.11.2016: *Disse var godt forankret i organisasjonen. Både politisk og administrativ ledelse kjente godt til det første kjøpet, jf. møtet 14.06.12, og gav sin støtte til den løsningen som ble anbefalt. Den andre anskaffelsen ble diskutert i budsjettprosessen for 2014, og her deltok hele rådmannens ledergruppe. De var innforstått med de vurderinger som ble gjort, og dette er beskrevet i rådmannens forslag til budsjett. Den tredje anskaffelsen, som var en midlertidig løsning på 3 måneder (som ble forlenget av enhetslederen i Boveiledertjenesten), ble også drøftet med rådmannen før den ble effektivert.*

Det er ikke vanskelig i ettertid å se at disse anskaffelsene burde vært gjort med utgangspunkt i en rammeavtale. Dette hadde ikke kommunen på de tidspunkt disse anskaffelsene ble gjort. Det som

imidlertid karakteriserer disse tre anskaffelsene er at de ble gjort med utgangspunkt i akutte situasjoner, hvor det var helt nødvendig å finne løsninger raskt. Her har vi nok vært mer løsningsorientert enn orientert mot lovverket som regulerer offentlige anskaffelser, og har samtidig oppfattet at dette falt under unntaksbestemmelsene i lovverket.

Daværende kommunalsjef har også følgende kommentarer om habilitetsspørsmålet:

«Jeg må kommentere spørsmålet om (assisterende kommunalsjef - anonymisert navn av BDO) sin habilitet avslutningsvis. Dette er et gjennomgående tema gjennom hele rapporten, og etter min vurdering er det en sammenblanding av faktaopplysninger og vurderinger. Dette er svært uheldig. Det som imidlertid er helt klart: Da rådmannen valgte å kjøpe tjenester av FIA, satte man (assisterende kommunalsjef - anonymisert navn av BDO) i en meget vanskelig situasjon. Da rådmannen i tillegg omorganiserte og la Bestillerenheten direkte inn under assisterende kommunalsjef, ble situasjonen ytterligere vanskeliggjort for (assisterende kommunalsjef - anonymisert navn av BDO). Denne situasjonen kan en vanskelig kritisere (assisterende kommunalsjef - anonymisert navn av BDO) for. Hun har hele veien erklært seg inhabil i forhold til anskaffelser fra FIA, i tillegg til at de fleste kjøp av tjenester fra FIA har vært ukjente for henne. Det er også et faktum at rådmannen ba (assisterende kommunalsjef - anonymisert navn av BDO) gå inn i den nyopprettede stillingen som assisterende kommunalsjef fra 01.03.14 med hovedansvar for den omstillingen som ble gjennomført i helse- og omsorg. Det var også rådmannen som personlig initierte å legge Bestillerenheten under assisterende kommunalsjef av faglige og økonomiske hensyn. Derfor er det forstemmende å registrere at BDO så gjennomgående insinuerer at (assisterende kommunalsjef - anonymisert navn av BDO) har påvirket kjøp av tjenester fra FIA slik jeg leser rapporten. Jeg håper virkelig at BDO legger dette til grunn når dere gjør vurderinger av habilitetsspørsmålet.»

Assisterende kommunalsjef har gitt BDO et 14 siders langt innspill til utkastet til rapporten. Noen av hennes kommentarer gjengis her:

Jeg stiller meg svært undrende til det store fokus min person har fått i denne rapporten. Jeg opplever at alt ansvar knyttet til inhabilitet legges på meg, selv om flere har bekreftet min tydelighet når det gjelder min rolle og det å si fra om inhabilitet og kommunens øverste ledelse har vært informert fra 2012. Ingen har noen gang gitt uttrykk for at jeg har opptrått feil eller klanderverdig i saker knyttet til Farm in Action, bortsett fra en - fagsjef økonomi (som tok opp dette på møte i juni 2016). Han har ikke vært involvert i ett eneste kjøp og sitter ikke med kunnskap om disse prosessene. Jeg ønsker å gjøre BDO oppmerksom på at jeg har utfordret vedkommende sterkt på faglige og økonomiske/budsjettmessige spørsmål i ulike møter, over flere år. Det har vært motstridene meninger mellom han og meg om sektorens budsjett/økonomi gjennom flere år. Jeg har sett det som mitt ansvar å ta opp forhold ved budsjettet, som ledere i vår sektor ikke har forstått eller har vært spørrende til.

Jeg er også undrende til at ansvaret i så stor grad kanaliseres til meg. Det er Grimstad kommune som har valgt å organisere og innrette arbeidet på denne måten. Det har vært kjent av både rådmann, kommunalsjef og enhetsledere helt fra 2012, da Farm in Action ble opprettet, at jeg har vært inhabil i saker som angår de, pga familiære forhold.

Er det sånn at en ansatt i en virksomhet (over- eller underordnet) må si opp sin stilling fordi et familiemedlem oppretter et firma som tilbyr tjenester til den virksomheten en er ansatt i, for å unngå å havne i en slik ekstremt belastende situasjon? Jeg har fra første stund gjort mine ledere tydelig oppmerksom på min inhabilitet og har etter beste evne holdt meg unna de sakene der Farm in Action har hatt interesser. Hva mer kan jeg gjøre? I de periodene jeg har vært konstituert som

kommunalsjef har det ikke vært kjøpt tjenester fra Farm in Action. Jeg har forholdt meg ryddig i de rollene som Grimstad kommune har gitt meg, noe ledere i sektoren uoppfordret uttaler og bekrefter.

Opplysninger om mine stillinger:

Da jeg ble ansatt som ass. kommunalsjef 01.03.2014 flyttet rådmannen meg fra enhetslederstillingen for helsetjenesten og inn i stillingen som ass. kommunalsjef. Jeg hadde vært enhetsleder for helsetjenesten fra 2007. Det var rådmannens valg å organisere og innrette arbeidet på denne måten. Jeg hadde ikke bedt om denne stillingen, det var en del av en omorganisering og for å få kapasitet i ledelsen i sektoren til å utarbeide planer og utredninger, samt på det tidspunktet ha ansvar for omstillingsprosess i pleie og omsorg. Mitt familiære forhold til innehaver av Farm in Action var kjent for både kommunalsjef og rådmann. 01.11.2014 fikk jeg lederansvaret for bestillerenheten på svært kort varsel. Jeg hadde ikke søkt stillingen eller bedt om å få disse oppgavene og fikk også en svært krevende arbeidssituasjon med tanke på arbeidsmengde. Rådmannen valgte å organisere kommunens arbeid på denne måten, og legge lederansvaret for bestillerenheten til ass. kommunalsjef. Dette var et grep rådmannen gjorde i forbindelse med en omorganiseringsprosess. Det ble opprettet kvalitetssjefstilling i virksomhetsstyring og det ble opprettet ny stilling som kommunalsjef for virksomhetsstyring. Det var behov for å frigjøre lønnsmidler i organisasjonen til disse stillingene og ett av tiltakene rådmannen gjorde var å legge lederansvaret for bestillerenheten til ass. kommunalsjef. Rådmannen og kommunalsjef var kjent med mitt familiære forhold til innehaver av Farm in Action. Rådmann og kommunalsjef har hele tiden vært kjent med min inhabilitet og har likevel valgt å innrette og organisere arbeidet på en slik måte.

Frem til 01.11.2014 hadde enhetsleder i bestillerenheten hatt saksbehandlingsoppgaver i deler av sin stilling. Disse oppgavene ble ikke med når lederansvaret ble lagt til ass. kommunalsjef. Det ble opprettet en 50 % stilling som saksbehandler i budsjett for 2015 (omtalt i budsjettdokumentet) for å ivareta saksbehandleroppgavene tidligere enhetsleder i bestillerenheten hadde hatt.

Jeg ønsker også å formidle til BDO at jeg ikke har hatt noen som helst økonomisk fordel av at min svigerinne er innehaver av selskapet Farm in Action."

BDO undertreker at det som er beskrevet om hendelsesforløpet i denne rapporten er basert på den informasjon vi mottok gjennom dokumenter og intervjuer med enkeltpersoner, og de kommentarer vi mottok under kontradiksjonen 30.11.2016. Dermed gis det en beskrivelse av det vi mener er det mest sannsynlige hendelsesforløpet. Mange detaljer om hendelsesforløpet er usikkert, blant annet fordi det mangler dokumenter eller andre klare holdepunkter for å etterprøve hva som skjedde. I tillegg til at nær sagt all dokumentasjon knyttet til anskaffelsene mangler, er det usedvanlig mange av de vi har snakket med som ikke kan huske viktige hendelser. Det har f.eks. ikke vært mulig å identifisere hvorfor Farm In Action ble valgt første gangen. Ingen av de som hadde befating med dette kan gi noen presis beskrivelse av hendelsesforløpet.

Leseren av denne rapporten må derfor være oppmerksom på at sammenfatningen av de faktiske forhold i stor grad baserer seg på hva de involverte personers erindring i ettertid, ofte flere år etter at hendelsen har skjedd. Det knytter seg derfor usikkerhet til faktabeskrivelsen på flere sentrale punkter, noe vi har forsøkt å få frem. Den beskrivelsen vi har gitt er basert på en analyse av dokumentasjon og uttalelser gitt til oss av alle de personene som var direkte involvert i hendelsen. Men det sier seg selv at det å rekonstruere udokumenterte anskaffelser, i seg selv innebærer store elementer av usikkerhet om hva som faktisk skjedde den gang da.

Sammenfatningsvis har BDO i hovedsak benyttet følgende metoder i de ulike fasene i undersøkelsen:

- Innhenting av relevant informasjon fra kommunen.
- Intervju/samtale med nåværende og tidligere ansatte i kommunen.
- Intervju/samtale med andre som har relevant informasjon om saksforholdet.
- Etablering av tipstelefon og kanal for å kunne gi informasjon av betydning for undersøkelsen enten man er ansatt i kommunen, bruker av kommunens tjenester eller har annen tilknytning til saken.
- Undersøkelser knyttet til leverandørselskapene som har fakturert kommunen for de aktuelle helsetjenestene, herunder innhenting av selskapsinformasjon, relevant informasjon om selskapenes økonomiske situasjon og eierforhold.
- Dokumentanalyser.
- Analyse av mottatt informasjon fra intervjuer, sammenholdt med annen informasjon i saken.
- Vurdering av tilbakemeldinger gitt til utkast til fakta beskrivelse.

Beskrivelsen av hendelsesforløpet er kvalitetssikret både gjennom de enkelte intervjuene og senere ved tilbakemeldinger fra det mest sentrale personene, til det utkastet som ble tilsendt om fakta i saken. Alle de som har mottatt utkast til fakta beskrivelsen i sin helhet, har hatt muligheten til å gi oss innspill og forslag til eventuelle korrigeringer.

Formålet med vår fremgangsmåte har vært å ende opp med en beskrivelse av det mest sannsynlige faktum etter en betryggende prosess. Undersøkelsen har tatt sikte på å belyse sakens faktiske forhold, begrenset i innhold og tidsperiode i tråd med det mandatet som er gitt av kontrollutvalget.

Leverandørkontroll

Som del av de opprinnelige planlagte undersøkelsene fra BDO sin side, skulle det gjennomføres såkalt leverandørkontroll. Dette er en egnet måte å gjennomføre undersøkelser på for å avklare de økonomiske forholdene hos leverandøren som kan si noe om bakgrunnen for det honorar som leverandøren har fakturert kommunen. Med bakgrunn i de undersøkelsene som ble gjort knyttet til avtaleforhold med alle de aktuelle tjenesteleverandørene, var det spesielt Farm In Action AS som viste seg å være det selskapet det var særlig interessant å gjennomføre leverandørkontroll hos. Vi gjorde derfor flere forsøk på å komme i kontakt med innehaver av Farm In Action uten å lykkes. Senere, dvs. etter den perioden vi hadde satt av til å innhente informasjon i saken i samsvar med rammen for oppdraget, ble vi kontaktet av innehaveren. Vi mottok brev fra selskapets advokat og e-post fra innehaveren som er vedlagt denne rapporten. Årsaken til at vi har valgt å vedlegge dette er at det sannsynlig er ulike oppfatninger om selskapet samtykket i gjennomføring av slik leverandørkontroll som planlagt.

Allerede på det tidspunkt BDO ga sitt tilbud på gjennomføring av undersøkelsen, hadde vi forventninger til at leverandører til kommunen ville samtykke i gjennomføring av leverandørkontroll. Vi oppdaget tidlig i vår undersøksle at det manglet kontrakter for mange av leveransene, og at de kontraktene som forelå ikke ga adgang til å gjennomføre slik leverandørkontroll som vi hadde planlagt. Likevel hadde vi grunn til å forvente at leverandørene ville bidra til slik leverandørkontroll, særlig med bakgrunn i at saken hadde vært omtalt i lokalpressen i lang tid slik at informasjonsbehovet var antatt kjent for disse. Med bakgrunn i de innledende funnen ble derfor Farm In Action kontaktet med det formål å gjennomføre en fullstendig leverandørkontroll. Planen var å foreta gjennomgang blant annet av timelister, arbeidsavtaler, lønnsutbetalinger, annen godtgjørelse til ansatte, ferielister, bemanningsplaner, avtaler med eventuelle underleverandører og betaling av lovbestemte skatter og avgifter.

Slik leverandørkontroll vil normalt gi grunnlag for å uttale seg om kommunen har betalt for tjenester som ikke er levert. Den rett vi eventuelt ville ha til gjennomføre leverandørkontroll,

springer ut av det avtaleforhold som kommunen har med sine leverandører. I de tilfeller der kommunen ikke har kontrakter som inneholder en adgang til å gjennomføre leverandørkontroll (ofte omtalt som «revisjonsklausuler»), er det høyst usikkert om leverandøren vil akseptere denne form for kontroller fra kommunen, til tross for at de ikke er forpliktet til det etter avtalen. Ingen av de kontraktene/utkast til kontrakter som vi har sett med Farm In Action, gir kommunen noen rett til å gjennomføre slik økonomisk leverandørkontroll som omtalt her. Kontraktene/utkastene til kontrakter beskriver heller ikke konsekvensene derfor leverandøren motsetter seg slik leverandørkontroll som beskrevet. Det er f.eks. ikke avtalte at mangel på samtykke og tilgang til slik informasjon, gir grunnlag for heving av kontraktsforholdet til kommunen.

Med bakgrunn i rammen for oppdraget, valgte vi å ikke gjennomføre ytterligere tiltak for å undersøke hvor langt innehaveren av Farm In Action villig til å slippe oss til, for å kontrollere relevante opplysninger i selskapet. Vi viser til beskrivelsen nedenfor av spørsmålet om kommunen har betalt for tjenester som ikke er levert. Det er derfor ikke gjennomført leverandørkontroll av BDO som opprinnelig planlagt.

Med bakgrunn i mangel på avtale fant vi ikke avtalemessig grunnlag for å kreve tilgang til slike opplysninger som var nødvendige for å gjennomføre leverandørkontrollen. Den måten Farm In Action valgte å besvare våre henvendelser på, er ikke oppfattet av oss som noe samtykke til å gjennomføre leverandørkontroll slik dette opprinnelig var planlagt, og innenfor den rammen og tidsperioden som var satt for undersøkelsen. Vi er samtidig klar over at Farm In Action sannsynligvis vil argumentere med at de ikke har nektet oss tilgang til informasjon for å kunne gjennomføre leverandørkontroll. Derfor vises det til vedlagte korrespondanse med Farm In Action og selskapets advokat om dette. Begge har samtykket i at denne korrespondansen vedlegges rapporten. På denne måten kan kontrollutvalget selv vurdere dette.

Leverandørkontroll er en del av anskaffelsen. Dessuten er slike kontroller nødvendig for å oppfylle den påseplikten som kommunen har som oppdragsgiver, særlig i forhold til risikoen for arbeidslivskriminalitet. Slike kontroller er også nødvendig for å ivareta kommunens økonomiske interesser i at det kommunen ikke betaler for tjenester som ikke er levert.

I følge kommunens innkjøpsregelverk er det enhetslederne som har ansvar for gjennomføring av leverandørkontroll. Gjennom samtaler med enhetslederne for Boveiledertjenesten og Sosialtjenesten i den perioden det er gjort innkjøp fra Farm In Action, er det avklart at ingen av disse har gjennomført noen økonomisk leverandørkontroll som beskrevet her. Det er f.eks. ikke innhentet timelister fra Farm In Action eller utført noen undersøkelser fra kommunen når det gjelder spørsmålet om antallet timer som er benyttet av kvalifisert personell hos Farm In Action.

Kap 5 i innkjøpsreglementet, herunder pkt 5.6 om fakturakontroll og pkt 5.8, beskriver oppgaver i forbindelse med leverandørkontroll. Ansvar ligger på de enkelte enhetene (enhetslederne) i Helse- og omsorgssektoren.

Da vi etterspurte informasjon som var gitt til kommunen og som kunne være materialet av betydning for å gjennomføre leverandørkontroll, fikk vi den 28.10.2016 informasjon fra innehaveren av Farm In Action om at hun hadde levert noe informasjon til kommunen. Det ble blant annet opplyst følgende:

På forespørsel har vi nylig bistått Grimstad kommune med kopier av dokumentasjon ift brukerne som har mottatt tjenester i perioden fra 2012.

Organisering og kopiering av etterspurt dokumentasjon for en fireårs periode har vært tidkrevende arbeid, som ble forespurt med korte tidsfrister.

Dokumentene ble levert i går til kommunalsjef XX (anonymisert av BDO).

Da vi ba innehaveren om å gi oss kopi av det som var levert kommunen ble vi anmodet om å forholde oss til innsendt materialet. Det fremgikk også at kopier av avtaler var levert kommunen tidligere.

Den 01.12.2016 fikk vi beskjed fra rådmannen om at den informasjonen som var levert fra Farm In Action ble oppbevart av tidligere kommunalsjef, dvs. den personen som er en av de mest sentrale personene i vår undersøkelse. Den 03.12.2016 fikk vi bekreftet fra nåværende kommunalsjef helse & omsorg at det ikke forelå noen kontrakter eller informasjon som var relevant for den planlagte leverandørkontrollen av Farm In Action, i det materialet som selskapet hadde oversendt kommunen. Med bakgrunn i den informasjon som er gitt til oss om hva selskapet har oversendt til kommunen, har vi derfor konkludert med at det ikke er mulig å gjennomføre noen økonomisk kontroll av selskapets leveranser knyttet til de 6 brukerne som selskapet har fakturert tjenester for i perioden 2012-2016.

Hva er det mest sannsynlige hendelsesforløpet?

En sentral avveining i undersøkelsen har vært å bedømme hvor grundige undersøkelser som er nødvendige for å kunne beskrive de faktiske forholdene med det utgangspunktet som er beskrevet foran. Målsettingen har vært å avdekke forhold som kan gi en mest mulig korrekt beskrivelse av det sannsynlige hendelsesforløpet i saken. Hensynet til sakens opplysning og fremskaffelse av relevant informasjon er veid opp mot mandatet, den tid som har vært til rådighet, og kostnadsrammene for undersøkelsen. I tillegg skal kravet til fremdrift og ivaretagelse av hensynet til de involverte inngå i de avveininger som gjøres. Saken har vært belastende for kommunen og mange av de nåværende og tidligere ansatte. Vi har derfor vært opptatt av å gjennomføre undersøkelsen raskt og i tråd med de opprinnelige planer som ble lagt om fremdrift.

Metodisk har vi gjennomgått det vi mener er et antatt representativt materiale som er relevant for de spørsmål vi skal besvare. Vi har kombinert informasjon fra intervjuobjekter, saksdokumenter og andre dokumenter for å skaffe et bredest og sikrest mulig grunnlag for beskrivelsen.

I denne rapporten er fakta adskilt fra våre egne vurderinger, dvs. besvarelse av de spørsmålene som kontrollutvalget har gitt oss i oppgave å besvare. Dette er gjort for at det skal være enklere for leseren å kunne skille mellom fakta og de vurderinger som er gjort av oss.

Vi har lagt oss på hva vi mener er en forsiktig linje når det gjelder bevisbedømmelse og bevisvurderinger. I de tilfeller hvor våre undersøkelser ikke har avklart faktum på en forsvarlig måte i form av sikre informasjonskilder eller dokumentbevis, har vi vært tilbakeholdne med å trekke konklusjoner. Ved innbyrdes motstridende opplysninger har vi foretatt våre vurderinger i tråd med alminnelige regler om bevisvurdering, og regelen om at skriftlige bevis fra det aktuelle tidsrommet skal tillegges stor vekt. Vi har innhentet det vi mener er et mest mulig fullstendig vurderingsgrunnlag. Vi har forsøkt å synliggjøre tvil og peke på relevante usikkerhetsfaktorer så langt dette er mulig innenfor rammen for oppdraget.

Beskrivelsen av fakta i undersøkelsen har hatt som målsetting å beskrive det mest sannsynlige hendelsesforløpet etter at all tilgjengelig informasjon er gjennomgått og analysert.

1.3. Avgrensninger

Undersøkelsen har medført en omfattende kartlegging av fakta om tema som organisering av helse- og omsorgssektoren, roller, ansvar, styring, evaluering, vedtak og oppfølging av brukere som kommunen har ansvar for å gi tjenestetilbud til. Det er lov om pasient og brukerrettigheter som

omhandler retten til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen (se pbrl. § 2-1 a. annet ledd). I forarbeidene til nevnte lov fremgår det blant annet (Prop. 91 L (2010-2011)):

Begrepet «nødvendige helse- og omsorgstjenester» skal tolkes slik at det gir krav på nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helsefaglig og/eller sosialfaglig vurdering av behov. Det er vanskelig å angi presist hva som er nødvendig hjelp på et overordnet nivå. Omfang og nivå på hjelpen må derfor vurderes konkret. Det avgjørende må være den hjelpetrengendes behov ut i fra en helse- og sosialfaglig vurdering. I vurderingen må behovet til den enkelte veies opp mot fellesskapets behov, hvor det kan legges vekt på kommunens økonomiske ressurser. Det er imidlertid en minstestandard som kommunene ikke kan gå under med henvisning til dårlig økonomi.

Bedømmelse av pasienten/brukerens behov, vedtak om tiltak og de nærmere betingelsene og kravene som er satt for de aktuelle brukerne, faller utenfor denne undersøkelsen. Kartlegging av relevante tilbud og anskaffelser for brukerne fra private, herunder bedømmelse av om disse tjenestetilbudene er faglige og økonomisk forsvarlig, krever faglige vurderinger som heller ikke er omfattet av vårt oppdrag. Vi har mottatt informasjon og analyser om dette, men kun som bakgrunnsinformasjon. «Drifts- og resultatanalyse for pleie- og omsorgssektoren 2012», utarbeidet for Grimstad kommune av Rune Devold AS den 02.10.2012, er eksempel på slik informasjon.

Vi har fått en innsikt i hendelsesforløp som har betydning for bedømmelse av akutte situasjoner og utfordringer i perioden, når det gjelder sosialtjenesten og boveiledertjenesten. Det er ingen tvil om at kommunen har stått overfor mange krevende situasjoner og vanskelige valg, knyttet til de aktuelle brukerne som saken gjelder. Vi har stor forståelse for de vanskelige avveiningene og valgene som kommunen har måtte foreta med bakgrunn i de krav som stilles til kommunen.

Vår oppgave har vært å utrede de organisatoriske spørsmålene, anskaffelsene i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser, avtalemessige spørsmålene knyttet til de bestemte leverandørene og økonomiske/forvaltningsmessige spørsmål i tilknytning til tjenestekjøpene. Dette er spørsmål som ikke krever slike faglige vurderinger av brukerens behov eller vurdering av om iverksatte tiltak er adekvat eller forsvarlig etter helselovgivningen.

Rapporten må leses med bakgrunn i den avgrensningen som fremgår av mandatet som kontrollutvalget har gitt for oppdraget.

2. Informasjon om leverandører av helsetjenester

2.1. Oversikt over leverandører av helsetjenester

I dette avsnittet beskrives kort de enkelte leverandørselskapene som har levert helsetjenester som omtalt i mandatet. Den leverandøren som har vekket størst interesser av naturlige grunner, er selskapet Farm In Action AS. Derfor er dette selskapet omtalt på en bredere måte enn de øvrige leverandørene.

2.2. Leverandørene

Dette er de leverandørene vi har notert som leverandører av de aktuelle helse- og omsorgstjenestene til kommunen i perioden fra 2012:

SIGNO VIVO
ABERIA PROFF AS
MYKLEBOSTAD PLEIEHJEM
HJEMMEVIKAREN AS
FARM IN ACTION AS
KONSTALI HELSENOR AS
MÅLRETTET INTERVENSJON AS
NOKAS SECURE SOLUTIONS AS
NOKAS AS
KOOPERATIV BEMANNING AS
TUA/ TILTAK FOR UNGDOM - AGDER AS

Undersøkelsen har gitt rimelig grunn til å stille spørsmål ved spesielt en av disse leverandørene. Det er basert på omfanget av tjenestene, mangel på kontrakter, nærhet til sentrale personer i kommunen og måten selskapet omtales på i interne dokumenter i Helse- og omsorgssektoren.

2.3. Farm In Action AS

På bakgrunn av den informasjonen som var kjent forut for vår undersøkelse, var det naturlig at BDO så nærmere på kommunens avtaleforhold med Farm In Action AS.

Selskapet ble registrert som aksjeselskap den 04.12.2006 (org. nr. 990 564 353) i navnet TRIVSEL PÅ TUNET AS. Omkring årsskiftet 2011/2012 hadde selskapet utarbeidet egen logo og brosjyre i navnet Farm In Action AS.

Vi har forsøkt å identifisere hvem som introduserte selskapet for kommunens Helse- og omsorgstjeneste uten å klare det. Dette til tross for at vi har intervjuet alle de personene som med rimelig grad av sikkerhet må ha vært involvert i beslutningen.

Flere av de vi har intervjuet har nevnt at selskapet inviterte til et informasjonsmøte på et tidspunkt omkring 2011 da selskapet hadde et annet navn. Inntrykket vårt etter å ha spurt de som kunne ha kunnskap om dette, er at det ikke var kommuneansatte med på informasjonsmøte. Det kan derimot ikke utelukkes at det var politikere med på informasjonsmøte. Etter de opplysninger vi har, men som ikke er verifisert, er det sannsynlig at invitasjonen gikk til Helse- og omsorgsutvalget omkring desember 2011.

Selskapet har søkt og mottatt næringsstøtte ved flere anledninger. Selskapet søkte støtte fra regionalt næringsfond for Arendal, Froland og Grimstad omkring årsskiftet 2011/2012. På dette tidspunktet var innehaveren av selskapet fortsatt ansatt i Grimstad kommune. I søknaden om næringsstøtte vises det til det behovet som Grimstad kommune har for heldøgns tjenester for 6 - 8 rusklienter. Dette sammenfaller med behov som kommunen har behandlet i løpet av 2011.²³ Etter hva vi har fått opplyst, mottok selskapet kr 130 00 i næringsstøtte i feb 2012, og kr 70 000 i 2013.

Det er noe usikkert for BDO når selskapet iverksatte driften. Det har selvsagt betydning for å fastslå hva som var grunnlaget for at kommunen inngikk avtale med selskapet, og kvaliteten på tjenestene som selskapet kunne gi i en oppstartsfasen. Etter vår oppfatning har selskapet utviklet seg som følge av, og i takt med, oppdrag fra kommunen.

Vi har ikke innhentet søknadene eller informasjon om de vurderinger som ble gjort i forbindelse med næringsstøtten. Basert på selskapets økonomiske utvikling er det sannsynlig at kompetansen har utviklet seg gradvis med økt bemanning slik omsetningen i selskapet gir inntrykk av.

Fra regnskapet fremgår det at selskapet hadde følgende driftsinntekter fom 2011:⁴

Regnskap

Beløp i hele 1000

	2015	2014	2013
Sum driftsinntekter	11 635	9 751	6 047
Driftsresultat	2 270	133	82
Resultat før skatt	2 271	125	70
Sum eiendeler	3 890	2 255	1 799
Egenkapitalandel i %	64,4	10,4	8,1
Valutakode	NOK	NOK	NOK

Kilde: Bransjeregistreringene

Det er uklart hvordan driftsresultatet for 2015 kunne øke vesentlig i 2015 sammenlignet med 2014. Etter hva vi forstår driver Farm In Action en virksomhet som gir en direkte sammenheng mellom driftskostnader (spesielt lønnskostnader) og de driftsinntektene som oppnås ved salg av tjenester. Høyere driftsinntekter tilsier flere ansatte for å levere de timene som faktureres til selskapets kunder (kommunen), med mindre selskapet har inntekter som ikke er knyttet direkte til ansattes timeforbruk. I 2014 var lønnskostnadene kr 7 976 798. I 2015 var lønnskostnadene kr 7 380 609, dvs. kr 596 189 lavere enn i 2014. Likevel økte inntektene i 2015 til kr 11 634 958 mot kr 9 750 54 i 2014. Dette åpner bl.a. for spekulasjoner om at selskapet har hatt inntekter for tjenester som ikke er levert eller levert til en vesentlig høyere timepris enn hva lønnskostnadene skulle tilsi. Eventuell

² I sak for tjenesteutvalget 12.04.2011 (sak 15/11) og sak for formannskapet 14.04.2011 (sak 38/11) behandles «kjøp av private omsorgstjenester til rusmisbrukere. Saken er fremlagt av daværende sosialsjef.

³ I sak 38/11 for formannskapet, april 2011, fremgår det at det i løpet av et år sannsynligvis vil være 5-8 brukere som har et betydelig omsorgsbehov der tiltak på dagtid ikke er nok til å ivareta brukerens behov.

⁴ www.proff.no

vesentlig økning av fortjeneste på de timer som leveres til kommunen, kan også reise spørsmål om selskapet leverte tjenestene til konkurransedyktige priser i 2015. Vi har ikke inntrykk av at ansatte i kommunen har reflektert over dette eller stilt selskapet spørsmål om endringene som påpekt mellom 2014 og 2015. Vi understreker at vi ikke har noen informasjon som forklarer dette.

Det første tjenestekjøpet som Grimstad kommune gjorde fra Farm In Action, ble sannsynligvis gjort av Sosialtjenesten i Grimstad kommune mai 2012. Deretter ble det gjort en ny avtale i juni 2012. Den 01.01.2013 ble det signert en samarbeidsavtale mellom selskapet og Grimstad kommune ved daværende sosialsjef. *Samarbeidsavtalen* gjaldt for perioden 01.01.2013 - 31.12.2013 med mulighet for forlengelse med en gjensidig oppsigelsesfrist på 3 måneder. Avtalene med selskapet er omhandlet nedenfor i kap 3.

Med den omsetningsutviklingen som selskapet har hatt på oppdrag for kommunen i 2013, 2014 og 2015 på nær kr 19 millioner, er det sannsynlig at det først og fremst er disse avtalene med kommunen som har gitt selskapet grunnlag for de driftsinntekter som fremgår av regnskapet.

Selskapet er eier av eiendommen **Storgaten 71** (Gnr. 200 Bnr. 1351) i Grimstad per 12.10.2016. Kjøpesum er oppgitt til kr 11 millioner og det foreligger pant på eiendommen med kr 13 millioner til fordel for DNB, tinglyst den 17.03.2016.⁵ Det er registrert at eiendommen benyttes til helse- og sosialtjenester. Etter det som fremgår registrert på eiendommen, var eiendommen tidligere en fabrikkbygning, garveri, loppemarked og ble senere innredet til menighetshus. Bygningen er registrert som «kirke kapell».

BDO har fått informasjon om at selskapet kjøpte eiendommen fra Grimstad misjonskirke som også er oppgitt som sponsor for Foreningen Kenya Barnehjelp (se nedenfor). Opplysningen om hvem som var selger, reell markedsverdi, finansiering av kjøpet mv. er ikke verifisert av oss. Vi har heller ingen opplysninger om eventuell tilleggsikkerhet, garantistillelse eller selskapets budsjett i forbindelse med finansiering av eiendommen.

Selskapets vedtekter av 13.05.2014 viser at selskapets overskudd skal disponeres slik:

§ 4. DISPONERING AV OVERSKUDD

Selskapets overskudd skal ikke utdeles som utbytte til selskapets aksjonærer. Overskuddet skal disponeres til å utvikle selskapet og dets ideelle formål, samt kunne investeres i annen virksomhet som har formål som samsvarer med dette selskapets verdigrunnlag.

Ved oppløsning av selskapet skal alle dets aktiva overdras til Foreningen Kenya Barnehjelp eller annen hjelpevirksomhet som gir utdannelse og gode levekår til utsatte barn og unge i inn- og utland.

Foreningen Kenya Barnehjelp er en bistandsorganisasjon som ble stiftet av foreldrene til innehaver av Farm In Action. Foreningen har i mange år drevet bistandsvirksomhet i Meru, Kenya og eier flere selskap og eiendommer der. Styreleder i Kenya Barnehjelp (org. nr. 996 814 009) er Åsmund Somdal.⁶ Kenya Children´s Aid (KCA) er registrert i Kenya.⁷ Fra websiden til foreningen fremgår det at foreningen har fått overdratt eiendommer fra privat eie til KCA. Fra websiden til foreningen fremgår det også at de har følgende er sponsorer:

- Grimstad misjonskirke

⁵ Iflg utskrift fra infotorg den 14.10.2016

⁶ Dette fremgår av websiden til Farm In Action

⁷ Dette fremgår av websiden til Farm In Action

- Agder Økonomi
- Filadelfia Grimstad (Filadelfiamenigheten Grimstad)

Innehaver av Farm In Action, Edith Somdal, er/eller har vært, administrator av foreningens webside etter det som er opplyst til BDO. Det foreligger ikke opplysninger om hvordan virksomheten i Kenya skal drives i fremtiden og av hvem, eller hvem som reelt sett driver virksomheten i dag. Nærmere undersøkelser om dette faller etter vår vurdering utenfor rammen for våre undersøkelser, selv om det kan ha interesse for saken om det skulle vise seg at assisterende kommunalsjef/Enhetsleder for Bestillerenheten og hennes ektefelle har interesser i den organisasjonen som midler fra Farm In Action tilfaller, i henhold til selskapets vedtekter som nevnt over.

De nevnte opplysningene ledet til at vi også fattet interesse for bistandsorganisasjonen **Kenya Gatebarn Misjon** (org. nr. 999 658 822) som driver bistandsprosjekt i Meru, Kenya. I denne bistandsorganisasjonen har to ansatte i Grimstad kommune hatt, eller har, styreverv. Dette var daværende sosialkonsulent i sosialtjenesten og tidligere sosialsjef, dvs. han som var sosialsjef da de første avtalene med Farm In Action og kommunen ble inngått. Vi har fått bekreftet at den tidligere sosialsjefen har hatt styreverv som nevnt, men at det ikke skal være noen forbindelser mellom Foreningen Kenya Barnehjelp og Kenya Gatebarn Misjon. Begge organisasjonene driver bistandsvirksomhet mot personer som tilsynelatende er i samme målgruppe (gatebarn), og på samme sted i Kenya. Vi har fått opplyst at dette er en stiftelse som ble etablert i 2007 og som åpnet et barnehjem i 2007/2008. Det er organisasjonen EAPC som driver barnehjemmet med støtte fra Kenya Gatebarn Misjon ifølge de forklaringene vi har mottatt.

BDO har ikke foretatt nærmere undersøkelser for å verifisere de opplysningene som er gitt til oss av de to (nåværende og tidligere kommuneansatte) som har eller har hatt styreverv i Kenya Gatebarn Misjon. Samme sosialsjef var for øvrig saksbehandler for sak i formannskapet om kjøp av private omsorgstjenester til rusmisbrukere i 2011.⁸

Om overdragelse av aksjer og forkjøpsrett i Farm In Action, fremgår følgende i de samme vedtektene:

§ 8. OVERDRAGELSE AV AKSJER OG AKSJERS OMSETTELIGHET

Aksjene i selskapet kan overdras. Erververen av aksjer skal straks sende melding til selskapet om sitt aksjerverv.

Erverv av aksjer er betinget av samtykke fra selskapet. Det hører under styret å avgjøre om samtykke skal gis. Samtykke kan bare nektes når det foreligger saklig grunn for det.

§ 9. FORKJØPSRETT

Ved overdragelse av aksjer har de øvrige aksjeeiere forkjøpsrett. Forkjøpsretten utløses av enhver form for eierskifte, når ikke annet er bestemt ved lov.

Når selskapet mottar melding om at aksjer er avhendet eller ønskes avhendet, skal det straks varsle de øvrige aksjeeierne.

Alle aksjeeiere har samme prioritet i forhold til retten til å overta aksjen eller aksjene. Når forkjøpsretten utøves av flere aksjeeiere i selskapet, fordeles aksjene i forhold til det antall aksjer i selskapet disse aksjeeierne har fra før. Aksjer som ikke kan fordeles likelig etter reglene i første og annet ledd, skal fordeles mellom rettighetshaverne ved loddtrekning.

⁸ Formannsskapsak 14.04.2011

Vi har merket oss at Grimstad Adresstidene den 26.11.2016 hadde en annonse med invitasjon til åpent møte hos Farm In Action den 30.11.2016. Der fremgikk det at arrangementet var i samarbeid med politiet, Grimstad kommune og Farm In Action.

Vi er kjent med at selskapet er en av rammeavtaleleverandørene til kommunen etter avtalen som ble inngått i 2016 og at selskapet fortsatt leverer løpende tjenester til kommunen.

Det understrekes at vi ikke har gjennomført undersøkelser om den kompetansen eller kvaliteten som selskapet kunne tilby i perioden fom 2012 innenfor de aktuelle tjenestetilbudene som denne saken gjelder.

3. Anskaffelse av helsetjenester - observasjoner og funn

3.1. Innhold og beskrivelse i dette kapittelet

I dette kapittelet beskrives fakta i saken slik vi har oppfattet det. Vesentlige avvik fra det BDO har oppfattet som det mest sannsynlige faktum, fremgår ved å sammenligne beskrivelsen nedenfor med de vedlagte forslag til endringer fra enkelte sentrale personer som alle ble intervjuet av BDO.

Det som beskrives i dette kapittelet er likevel det mest sannsynlige hendelsesforløpet som vi mener har relevans for de spørsmålene vi skal besvare.

De viktigste hendelsene av betydning for saken er beskrevet mest mulig kronologisk for å fortelle den historien som er relevant for at leseren skal forstå sammenhengene og utviklingen. Deretter kommenterer vi faktiske forhold knyttet til de enkelte spørsmålene som skal besvares, med henvisning til den kronologiske oversikten der det passer. Denne fremgangsmåten medfører noen gjentakelser av de faktiske forholdene. Vi har likevel kommet til at det er hensiktsmessig å fortelle historien slik vi har kartlagt fakta i en viss kronologisk rekkefølge.

BDOs vurdering av fakta og besvarelse av spørsmålene fra kontrollutvalget fremgår av eget kapittel (kap 4) med våre vurderinger.

3.2. Utgangspunktet - direkteanskaffelse av helsetjenester uten konkurranse

3.2.1. *Omfattende direkteanskaffelser av helsetjenester og mangel på dokumentasjon for de anskaffelsene som kommunen har betalt for*

Kontrollutvalget tok beslutning om å gjennomføre undersøkelsen som denne rapporten gjelder, etter at resultatet av undersøkelsene fra Aust-Agder Revisjon IKS forelå. Revisjonens undersøkelser viste at det var gjennomført omfattende direkteanskaffelser i perioden 2013 - 2016, slik det fremgår av deres revisjonsrapport. De funn som er beskrevet i revisjonsrapporten, er lagt til grunn av BDO som en premiss for vårt arbeid. Vi er ikke bedt om å etterprøve eller gjennomgå disse funnene på nytt.

Under vår gjennomgang er det fremlagt flere signerte avtaler mellom Farm In Action og Grimstad kommune som ikke er omtalt i rapporten til Aust-Agder revisjon IKS etter det vi kan se. Når dette skrives har BDO ikke fått avklart endelig hvilke avtaler kommunen hadde, og hvilke avtaler som i ettertid ble oversendt til Grimstad kommune fra Farm In Action. Vi kan derfor ikke forklare med sikkerhet hvorfor det er fremlagt avtaler for oss som ikke ble fremlagt for Aust-Agder revisjon IKS da de foretok sine undersøkelser.

I revisjonsrapporten fra Aust-Agder Revisjon IKS (av 30.05.2016) konkluderes det i hovedtrekk med følgende slik vi har oppfattet det:

- Det er gjennomgående mangel på dokumentasjon på etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift, samt manglende dokumentasjon på etterlevelse av Grimstad kommunes vedtatte innkjøpsreglement.
- Det finnes heller ikke anskaffelsesprotokoller eller annen dokumentasjon som beskriver eller begrunner årsakene til at man ikke har valgt å følge vanlige konkurranseprinsipper i disse anskaffelsene.
- Det er ingenting i dokumentasjonen som tilsier at man har håndtert anskaffelsene i tråd med kravene som stilles i kommunens innkjøpsreglement.

3.2.2. Fullmakter, kontraktsmaler og faktura rutiner

BDO har ikke registrert at det for perioden fra 2012 til oktober 2016 har vært noen stillingsinstruks for stillingene som enhetsledere. Under kontradiksjonen den 30.11.2016 er det opplyst at dette er feil og at kommunen har stillingsbeskrivelser. Disse er delt i to. Det er en generell del og en lederavtale som inngås årlig.

Fra 2013 har kommunen hatt et delegasjonsreglement, men uten at dette eller annen skriftlige beskrivelse inneholder beskrivelse av hvem som har fullmakt til å inngå slike avtaler som denne saken gjelder. Flere av de personene vi har intervjuet i kommunen har vært usikre på hvem som har hatt fullmakt, ansvar og beslutningsmyndighet til å inngå de nevnte avtalene med private tjenesteleverandører. Enkelte av de vi har intervjuet har også vært usikre på hvilke fullmakter de har til å inngå slike avtaler i dag. Det er opplyst at delegasjonsreglementet var under revisjon første halvår 2015.

I forbindelse med kontradiksjonsrunden ble det opplyst at det allerede fra 2005 ble innført et skille mellom rollene som *bestiller* og *utfører* innen pleie- og omsorg, psykisk helse og boveiledertjenesten. Endringen i 2014 medførte at saksbehandlingen av tjenester til mennesker med rusproblemer, ble lagt til Bestillerenheten. De ulike enhetene (Sosialtjenesten og Boveiledertjenesten) vurderte deretter om de kunne dekke det tjenestebehovet som var beskrevet eller om denne tjenesten måtte kjøpes av private leverandører. Nåværende Enhetsleder for Boveiledertjenesten har presisert at hun mener at dette skillet mellom bestiller og utfører var på plass da hun begynte i 2010.

Assisterende kommunalsjef har blant annet påpekt følgende som innspill til utkastet den 30.11.2016:

«Bestillerenhetens oppgaver er å saksbehandle, kartlegge og utrede brukernes behov, utmåle og gjøre vedtak om nødvendig helsehjelp. Tjenesteleveransene på bakgrunn av vedtak gjøres av utførerenhetene som er enheter i pleie- og omsorg, boveiledertjenesten, sosialtjenesten, psykisk helse.

Frem til lederansvaret for bestillerenheten ble lagt til assisterende kommunalsjef 01.11.14 hadde enhetsleder for bestillerenheten også saksbehandlingsoppgaver i sin stilling. Når bestillerenheten ble lagt til assisterende kommunalsjef ble saksbehandlingen overført til egen saksbehandler (nyopprettet 50 % stilling i bestillerenheten i budsjett for 2015). Ass. kommunalsjef har aldri selv gjort vedtak om tjenester.»

Gjeldende økonomireglement er av 22.06.2015. Det foreligger et generelt delegasjonsreglement fra kommunestyret til rådmannen. Ut over dette er det overlatt til rådmannen å delegere ansvar videre.

Det foreligger ingen kontraktsmal for de tjenestekjøp denne saken gjelder i perioden. Det er heller ingen bestemte krav til hva slike avtaler skal inneholde. Enhetsledere vi har snakket med har gitt uttrykk for at de benyttet forslaget til kontraktsdokument fra tjenestetilbyder. Det har derfor ikke vært noen krav som vi er kjent med om temaer som om adgang til å gjennomføre leverandørkontroll, revisjonsklausul, beskrivelse av hva som skal utgjøre hevingsgrunn, beføyelser ved eventuelle feil eller mangler, erstatningsgrunnlag og en rekke andre naturlige krav som bør fremgå av en privatrettslig avtale mellom kommunen og tjenesteleverandøren. Det fantes ikke kontraktsmaler for slike tjenestekjøp som denne undersøkelsen gjelder, på det tidspunkt vi innhentet opplysninger om det i kommunen.

Når det gjelder fakturabehandling har kommunen i hele perioden hatt et elektronisk system for fakturabehandling, herunder rutiner for attestasjon og anvisning. Det er opplyst at dette systemet

har gitt faktura godkjenner (attestant og anviser) nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å kunne godkjenne fakturaene fra de private tjenestetilbyderne i perioden. I Sosialtjenesten har det vært sekretær eller seksjonsleder/fagleder som har attestert innkomne fakturaer, og enhetsleder som har anvist. Denne praksisen gjelder også for Boveiledertjenesten ifølge nåværende enhetsleder.

Kommunens journalføring og arkivering ble gjennomgått av Statsarkivet, avdeling Kristiansand. Rapporten fra Statsarkivets tilsyn har avdekket alvorlige feil og mangler når det gjelder journalføring og arkivering i kommunen, også innenfor Helse- og omsorgssektoren. Vi antar at det kan forklare noen av de utfordringene kommunen har hatt med å finne tilbake til avtaler som er gjort med de aktuelle tjenestetilbyderne som denne saken gjelder.

3.3. Kommuneansattes kunnskap om direkteanskaffelse av helsetjenester

Forut for omtaler av saken i media og beslutning som resulterte i revisjonsrapporten som omtalt over, hadde kommunen selv avdekket at det var gjort direkteanskaffelser som medførte brudd på det innkjøpsregelverket som gjaldt i kommunen. Slike brudd på kommunens egne innkjøpsregler for anskaffelse, ble avdekket av ansatte i kommunen både i 2012 og i 2015. BDOs undersøkelse har ikke avdekket hvorfor kunnskap om dette ikke resulterte i retting av feil eller diskusjoner på kommunalsjefsnivå eller rådmannsnivå om hvordan feil og mangler skulle rettes. Det var først da den nye kommunalsjefen ble ansatt i 2015 at mangel på avtaler/rammeavtaler ble tatt opp av henne. Også rådmannen ble orientert og det ble satt i gang et arbeide med å gjennomføre anbudskonkurranse for å få på plass rammeavtale slik det er redegjort for nedenfor.

Nedenfor gis det en samlet beskrivelse i en kronologisk sammenheng av de sentrale hendelsene som har betydning for de spørsmålene BDO er bedt om å besvare.

3.4. Sentrale hendelser i perioden 2012 - 2016

3.4.1. Perioden forut for 2012

Nedenfor gjennomgås sentrale observasjoner og funn i en kronologisk gjennomgang som forteller de viktigste hendelsene i saken, slik vi har vurdert de.

Vedkommende som var kommunalsjef i Helse- og omsorgssektoren da forvaltningsrevisjonen viste brudd på anskaffelsesregelverket i 2009, ble senere konstituert rådmann i kommunen. I et avisinnlegg som han skrev i egenskap som rådmann, beskrev han tiltak som kommunen skulle følge opp (Agderposten 10.12.2009). Rett forut, den 09.12.2009, ble vedkommende intervjuet av Agderposten om prosjekter hvor regelverket ikke var fulgt. I intervjuet fremgår det at vedkommende mente at dette var et lederansvar.

Etter KOFA saken i 2009/2010 ble det gjennomført en «tyngre» opplæringsrunde for ansatte i kommunen i bl.a. nytt innkjøpsreglement for kommunen. Enhetsledere og nødvendig personell i enhetene, var forpliktet til å delta på kursene. Formålet var å få på plass kunnskap om de nye innkjøpsrutinene og øke kompetansen om offentlige anskaffelser. Krav til opplæring ble behandlet i rådmannen ledermøte den 18.01.2010 og i samme ledermøte den 06.04.2010 ble det gitt informasjon om års hjulet for internopplæring. Etter en periode med faste halvårslige kurs, ble opplæringen om innkjøpsreglene gjennomført i de enkelte enhetene.

I e-post av 28.02.2011 fra regnskapssjef til enhetslederne i kommunen ble det etterspurt en tilbakemelding på hvor det var lagret oversikt over leverandørene som har innkjøpsavtaler med kommunen, og om disse var gjort kjent i egen organisasjon. Seniorrådgiver for innkjøp og

anskaffelser (innkjøpsrådgiver) tok kontakt tilbake og ba om at de to koordinerte det videre arbeidet om dette temaet. Det fremkommer av mailvekslingen at regnskapssjefen kun hadde et ønske om å få tilbakemelding på kunnskap om inngåtte avtaler. I en oppfølgingsmail samme dag, fremgår det informasjon som tyder på at kommunen hadde kunnskap om de avtaler som var inngått. Regnskapssjefen skrev videre at kommunen *må rydde i leverandørregisteret vårt* og at *det vil være viktig med en bevisst bruk av leverandører*. Regnskapssjefen ønsket tydeligvis å redusere antall leverandører, fra ca 7000 som var det antallet leverandører kommunen hadde på det tidspunktet

Fylkesmannen i Aust-Agder hadde i slutten av 2011 et tilsyn med Grimstad kommunes tilbud til ruspisbrukere. I rapporten fikk kommunen mange kritiske tilbakemeldinger, herunder:

- Ikke system for å kvalitetssikre vedtak, og i enkelte tilfeller fattes ikke vedtak
- Ikke rutiner for hva som skal journalføres
- Mangelfull føring av journalnotater
- Mangler system for å følge opp bruker under institusjonsopphold
- Det foreligger ikke driftsavtaler med private rusinstitusjoner
- Ikke rutiner for å kvalitetssikre private tilbydere
- Benytter private tilbydere som Fylkesmannen har avdekket alvorlige avvik hos.

Kommunen arbeidet aktivt gjennom et eget prosjekt med å lukke avvikene som ble påpekt fra Fylkesmannen i Aust - Agder.

3.4.2. Hendelser i 2012

Tidlig i 2012 ble det gjennomført en kartlegging av private anskaffelser/innkjøp på initiativ fra daværende rådmann og seniorrådgiver i kommunen. Den aktuelle seniorrådgiveren hadde også da et faglig ansvar for innkjøp og anskaffelser (også omtalt som innkjøpsrådgiver nedenfor). Han sendte som nevnt e-post (desember 2011) til ledere i kommunen hvor han på vegne av rådmannen, ba om en oversikt over tjenestekjøp. Forespørselen gjaldt også slike anskaffelser/innkjøp innen helsetjenester som denne undersøkelse gjelder.

Kartleggingen resulterte i at omfanget av slike tjenestekjøp ble kjent. Dette gjaldt direkteanskaffelser som var gjort uten konkurranse. Oversikten omfattet beløp og navn på de private tjenesteytere som hadde fakturert kommunen, og ble gjennomgått i rådmannens ledermøte 23.01.2012 ifølge informasjon vi har fått fra innkjøpsrådgiveren. Tilbakemeldingen fra sektorene/enhetene viste kun et mindre avvik som ikke hadde sammenheng med de tjenester som vedrører vår undersøkelse.

Kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren var på dette tidspunkt (2012) kjent med hvilke private tjenesteleverandører det var foretatt anskaffelser fra og med hvilke beløp.

Kort tid før den totale oversikten for tjenestekjøp ble sendt fra innkjøpsrådgiveren på e-post til bl.a. kommunalsjefen, hadde det vært et møte i rådmannens ledergruppe der temaet om anskaffelser fra private tjenesteleverandøren innen helsetjenester ble diskutert. I dette møtet presenterte kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren saken.

Det er uklart for oss om oversikten over hvem tjenestetilbyderne var og beløp, ble gjort kjent for rådmannen og de øvrige deltakerne i rådmannens ledergruppe tidlig i 2012. Vi har ikke funnet spor av at rådmannens ledergruppe behandlet saken på nytt etter at de faktiske tallene for kostnader for aktuelle tjenestekjøp var innhentet som nevnt over.

Det er ingen tvil om at de faktiske tallene var kjent for enkelte sentrale personer i kommunen, deriblant daværende kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren som nevnt foran. Den aktuelle e-

posten som viste omfang og beløp per leverandør, ble sendt til både kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren og Enhetslederen for Boveiledertjenesten.

Det ble ikke iverksatt noen konkrete tiltak i tilknytning til de aktuelle kjøpene etter dette. I perioden etter at disse kjøpene var kjent, fortsatte kommunen å forlenge avtalen med eksisterende tjenesteleverandører til tross for at avtalene var inngått som direkteanskaffelser. I tillegg ble det inngått nye avtaler, blant annet med selskapet Farm In Action.

De to første avtalene mellom Farm In Action og Grimstad kommune ble gjort på et tidspunkt hvor innehaver av selskapet fortsatt var ansatt som gruppeleder i Boveiledertjenesten i kommunen. De to avtalene beskrives nærmere nedenfor.

Det første tjenestekjøpet som Grimstad kommune gjorde fra Farm In Action, ble gjort av Sosialtjenesten i Grimstad kommune i våren (mai) 2012. Dette gjaldt et tiltak for to brukere på en gård som Farm In Action eide. Brukerne ankom gården i slutten av mai 2012. Anskaffelsen ble gjort som en direkteanskaffelse uten konkurranse.

Kontrakt mellom kommunen ved Enhetsleder for Sosialtjenesten og Farm In Action for disse to brukerne, er ikke fremlagt for BDO.

I mars 2012 orienterte kommunalsjefen i rådmannens ledergruppe om en bruker som sannsynligvis ville flytte tilbake til Grimstad. Ifølge kommunalsjefen var det rådmannen som ba han sette opp det møtet som ble avholdt den 14.06.2012 der kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren innkalte til et møte om brukeren. De som var innkalt til møtet var ordføreren, rådmann, ledelsen i politiet i Grimstad (3 personer), ledelsen av psykiatriavdelingen ved sykehuset i Arendal (2 personer), og ledelsen ved BOI hvor brukeren kom flyttende fra. Det ble opplyst⁹ at det var et *nytt tilbud i Grimstad fra 20.06.2012*. Dette nye tilbudet gjaldt en bestemt adresse (anonymisert) som var en institusjon med heldøgns bemanning hvor den aktuelle brukeren ønsket å ta imot tilbud om plass i institusjon med heldøgns bemanning. Det fremgår bl.a. følgende om dette tilbudet i referat fra møtet:

Det er en privat institusjon drevet av personer som har lang erfaring med oppfølging av mennesker med som har utfordringer knyttet rus/psykiatri. De har tidligere jobbet mye med barnevernsbarn med store utfordringer. Det er et fagpersonale med mye kompetanse, og de består av et team som kjenner hverandre godt.

De har ønsket å ta oppdraget med å følge opp denne brukeren som nå kommer hjem til Grimstad. Det er foreløpig laget en kontrakt for 1 år, som løper fra 20.06.12 - 20.06.13. Bruker kan når som helst velge bort tilbudet dersom han heller vil bo i egen bolig/leilighet uten oppfølging fra XX (anonymisert av BDO).

Selv om det ikke fremgår av referatet, var det Farm In Action som var nevnt som den private institusjonen. Avtalen med selskapet ble inngått den 18.06.2012 som en direkteanskaffelse uten konkurranse. Men det var avklart med Farm In Action på forhånd at de tok oppdraget dersom dette ble konklusjonen.

Daværende kommunalsjef understreker at redegjørelsen over, viser at tiltaket var forankret både administrativt og hos politisk ledelse i kommunen.

Den skriftlige avtalen mellom partene som er fremlagt for oss, er signert av kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren i kommunen og Inger Marie Johansen for Farm In Action. Det fremgår av pkt 7 i kontrakten at denne gjelder i 1 år fra 20.06.2012 (samme dag som brukeren kom til

⁹ Kilde: Referat fra samarbeidsmøte den 14.06.2012

kommunen). Tiltaket hadde den samme kostnadsrammen som tiltaket i BOI, og lå i budsjettet til Sosialtjenesten ifølge daværende kommunalsjef.

Kontakt med Difi og fylkesmannen om unntak fra kravet om konkurranse

Enhetsleder for Sosialtjenesten har fortalt BDO at hun sendte e-post til Difi med spørsmål om konkurranseutsetting av de tjenestene det her er snakk om. Spørsmålet kom opp etter tilsyn fra fylkesmannen i årsskiftet 2011 - 2012. Henvendelsen er også beskrevet i møtereferat fra koordineringsgruppen for oppfølgingen av tilsynet, datert 21.12.2012. Der fremgår det at kommunen rettet en henvendelse til fylkesmannen og DIFI, men at ingen av dem svarte på henvendelsen. Fylkesmannen ville angivelig ikke svare henne på spørsmålet om det var behov for anbud for private tjenestekjøp. Hun stilte derfor spørsmål om dette til Difi, men fikk aldri svar derfra.

Enhetslederen var ikke klar over at kommunen på dette tidspunktet hadde en seniorrådgiver med et fagansvar for innkjøp og anskaffelser.

Fylkesmannen var fornøyd med måten kommunen hadde lukket de påpekte avvikene på etter tilsynet.

3.4.3. Hendelser i 2013

Den 01.01.2013 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Farm In Action og kommunen som direkteanskaffelse uten konkurranse, for hele 2013 med rett til forlengelse. Avtalen ble signert av daværende sosialsjef for kommunen. *Samarbeidsavtalen* gjaldt for perioden 01.01.2013 - 31.12.2013 med gjensidig oppsigelsesfrist på 3 måneder.

Den 19.12.2013 ble det inngått avtale med Farm In Action som en direkteanskaffelse uten konkurranse. Avtalen som er fremlagt for BDO er signert av daværende kommunalsjef og innehaver av Farm In Action.

Det var daværende kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren som valgte å benytte Farm In Action i forbindelse med en bruker som var voldelig. Ansatte i kommunen som var knyttet til tjenesten som kommunen ga brukeren, var blitt syk. Det ble diskutert blant annet med rådmannen om å kjøpe tjenester fra Arendal kommune, men dette ble ansett for å bli for kostbart.¹⁰ Uten at kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren kan huske hvem, var det «noen» som foreslo å benytte løsningen som Farm In Action hadde samme sted som den aktuelle brukeren bodde. Farm In Action hadde på dette tidspunkt et oppdrag på samme adresse. Kommunen hadde allerede budsjettet med kostnader på samme sted for 2014 til en bruker som kommunen ikke trengte å etablere et tilbud til. Ifølge daværende kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren ble det foreslått en kostnadsøkning som tok hensyn til at kommunen reduserte noe på bemanning samme sted, samtidig som kommunen kjøpte tjeneste fra Farm In Action. Totalt sett ble netto effekten kr 500 000 ifølge daværende kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren. Det var daværende kommunalsjef som foreslo løsningen som dannet grunnlag for budsjettvedtaket.

Assisterende kommunalsjef påpekte følgende i sine innspill til BDO den 30.11.2016 om dette:

“Det henvises til at «noen» foreslo å benytte løsningen fra Farm i Action. Jeg mener dette virker insinuerende og gir rom for spekulasjoner i forhold til meg siden min person har fått så stort fokus i rapporten. Det bør fjernes eller skrives om. Saken som omtales er fra 2013 og jeg var leder for

¹⁰ Tilbudet fra Arendal kommune var på kr 2,45 millioner.

helsetjenesten og satt på D (anonymisert av BDO). Jeg visste ingenting om avtaler om kjøp av tjenester som ble inngått.”

Videre har hun skrevet følgende tekstforslag:

“... Dette gjelder 2013. Assisterende kommunalsjef var enhetsleder for helsetjenesten på dette tidspunktet og hadde kontor på D (anonymisert av BDO). Hun var leder for jordmortjenesten, helsestasjon, familiesenter, psykisk helsetjeneste til hjemmeboende, fysio- og ergoterapitjenesten o.l. - forebyggende tjenester til barn, unge og familier. Alle disse tjenestene skulle samles på D (anonymisert av BDO) og Familiens hus skulle opprettes (åpnet 30.10.14). Avtalene med Farm in Action ble inngått av enheter som var fysisk plassert på rådhuset, med ansvar for sosialtjenester og boveiledertjenester. Som leder av helsetjenesten var det ingen naturlig påvirkningsmulighet inn mot avtalene med Farm in Action. Det var også godt kjent i sektoren at ass. kommunalsjef hadde familiær relasjon til innehaver av Farm in Action.

Daværende kommunalsjef presiserer i forbindelse med kontradiksjonen den 30.11.2016 følgende: Tiltaket til brukeren omtalt som det andre tjenestekjøpet (omtalt foran - BDOs anmerkning), var på dette tidspunktet flyttet fra N (anonymisert av BDO) til leilighet i X gate (anonymisert av BDO). Den brukeren som omtales foran (BDOs anmerkning) bodde også her. Farm In Action hadde altså en personalbase i tilknytning til disse leilighetene, slik at det faglig og økonomisk var hensiktsmessig å kople disse to tiltakene sammen. Dette tiltaket omtales i budsjettet for 2014 på side 68.

Opplysningene er ikke verifisert av BDO.

Kommunen mottok ikke noe skriftlig tilbud fra Farm In Action i forbindelse med avtalen som ble gjort i 2013.

3.4.4. Hendelser i 2014

Den 13.06.2014 ble det gjort vedtak i Bestillerenheten - pleie og omsorg knyttet til en bruker hvor det fremgår av vedkommende ble innvilget bistand fra Boveiledertjenesten. Daværende enhetsleder har overfor BDO understreket at det ikke var hun som utarbeidet/fattet vedtaket. Det samme har assisterende kommunalsjef gitt som skriftlige innspill den 30.11.2016. Assisterende kommunalsjef understreker at hun ikke var leder for bestillerenheten på det aktuelle tidspunktet. Da hun fikk stillingen som assisterende kommunalsjef, ble det satt inn en ny leder for bestillerenheten. Oppgaven for enhetsleder ble samtidig endret og saksbehandlingen ble da flyttet til en nyopprettet saksbehandlerstilling (omtalt i budsjettdokument for 2015). Assisterende kommunalsjef har påpekt at hun på tidspunktet for vedtaket hadde ansvar for omstillingsprosesser i pleie og omsorg og var i stab hos kommunalsjefen. Hun var ikke involvert i prosesser knyttet til kjøp av tjenester i Boveiledertjenesten eller Sosialtjenesten.

I journalen for brukeren fremgår det at saksbehandler har skrevet inn følgende den 25.04.2014:

Fått tilbakemelding i dag fra kommunalsjefen om at kommunen ønsker å kjøpe tjenester hos Farm in action for en periode på 6-12 mnd. Formålet med dette oppholdet er blant annet at man kan være tettere på og bedre kunne kartlegge brukers ferdigheter i et mer naturlig miljø der aktivitet og dagligdagse oppgaver står i fokus.

En udatert kontrakt mellom kommunen og Farm In Action regulerer avtale om kjøp av heldøgns omsorgstjenester for brukeren som skal bo i kommunal utleiebolig på navngitt sted. I avtalen på til sammen 24 punkter fremgår det at avtalen gjelder fra 30.06.2014 og at kontraktperioden er 3 måneder med en oppsigelsesfrist på 1 mnd.

Etter vedtak for bruker fikk saksbehandler den 25.04.2014¹¹ tilbakemelding fra kommunalsjefen om at kommunen ønsket å kjøpe inn tjenester hos Farm In Action for en periode på 6 - 12 mnd. Det fremgår av journalen at formålet med oppholdet hos Farm In Action var at man kunne være tettere på og bedre kunne kartlegge brukers ferdigheter i et mer naturlig miljø der aktiviteter og dagligdagse oppgaver stod sentralt.

Den udaterte kontrakten mellom kommunen og Farm In Action er signert av Edith Somdal for Farm In Action og kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren. Det fremgår av pkt 13 i avtalen at den gjelder fra 30.06.2014. Det foreligger ikke noe skriftlig tilbud fra Farm In Action. Avtalen er gjort som en direkteanskaffelse uten konkurranse.

3.4.5. Hendelser i 2015

Den nye kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren som begynte i januar 2015, oppdaget kort tid etter at hun begynte i stillingen at det var foretatt direkteanskaffelser uten konkurranse og reagerte på det.

Hun kontaktet innkjøpsrådgiveren, dvs. seniorrådgiveren som hadde faglig ansvar for innkjøp og anskaffelser. På spørsmål kunne seniorrådgiveren fortelle henne at kommunen ikke hadde rammeavtaler for de helsetjenestene som denne saken gjelder.

Slik den nye kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren oppfattet det, hadde de aktuelle enhetslederne benyttet unntaksbestemmelsene i regelverket for offentlige anskaffelser fordi det hastet med å få levert tjenesten til brukeren i hvert av tilfellene. Da hun spurte personer ved Bestillerenheten og Boveiledertjenesten om hvorfor det ikke forelå avtaler som hadde vært på tilbud, virket det som om ingen hadde tenkt over det. Hun fikk forklaring om at det hastet med å gjøre noe og at slike avtaler kom inn under hastebestemmelser. Hennes inntrykk var at dette var sagt på administrativt nivå før hun tiltrådte stillingen, uten at hun har formening om hvem som hadde sagt dette. BDO bemerker at assisterende kommunalsjef synes det er unaturlig at Bestillerenheten ble spurt om dette og stiller spørsmål ved om dette er korrekt.

Den nye kommunalsjefen iverksatte derfor et arbeid med å få på plass en rammeavtale for slike tjenester, kort tid etter at hun hadde tiltrådt stillingen. Med en rammeavtale på plass, kunne det foretas løpende avrop på denne i de tilfellene når kommunen selv ikke kunne levere tjenestene til brukeren. Den samme kommunalsjefen informerte også rådmannen tidlig i 2015, og fortalte at hun hadde planer om å utlyse rammeavtale for disse tjenestene.

Kommunalsjefen kan ikke huske om dette ble tatt opp i rådmannens ledergruppe. BDO har gjennomgått referatene fra disse ledermøtene uten at det der fremgår at spørsmålet ble diskutert i rådmannens ledergruppe.

Kommunen inngikk to avtaler med Farm In Action i 2015 som direkteanskaffelse uten konkurranse. En avtale er fra mars og en fra juli 2015. Avtalene gjelder to forskjellige brukere. Disse avtalene beskrives kort nedenfor.

I mars 2015 valgte kommunen å kjøpe personeltjenester fra Farm In Action for en bruker for perioden frem til 31.08.2015. Kommunen skulle overta det hele og fulle ansvaret for fagledelse og bemanning fra 01.09.2015.¹² Farm In Action skulle stille med en fagleder i 100% stilling og skulle ta

¹¹ Kilde: journal for bruker

¹² Kilde: Notat mottatt fra Enhetsleder fra Boveiledertjenesten

ansvar for å bemanne opp 3 årsverk som var ubesatt. Denne avtalen er nærmere omhandlet nedenfor i forbindelse med spørsmål om kommunen har betalt for tjenester som ikke er levert.

I tilknytning til en annen sak/annen bruker, ble det avholdt et samarbeidsmøte den 26.06.2015.¹³ I dette samarbeidsmøtet var blant annet assisterende kommunalsjef var tilstede. Assisterende kommunalsjef hadde undersøkt, men fant at det ikke var noen annen bolig ledig i kommunen som lå for seg selv og hvor det var plass til bemanning. Vedkommende hadde også undersøkt kapasiteten på tjenester fra boveiledertjenesten og funnet ut at det var lite/ingen kapasitet i denne tjenesten. Under møtet ble det diskutert om de måtte kjøpe tjenester fra Farm In Action. Ingen andre leverandører av tjenester ble nevnt eller diskutert. Konklusjonen var blant annet at kommunalsjefen, sammen med bestillerenheten, skulle vurdere om en midlertidig løsning med et vekterselskap skulle videreføres eller om Farm In Action kunne levere tjenesten.

Assisterende kommunalsjef har presisert følgende som hun mener må tas inn i BDOs endelige rapport:

«Fredag 26.06.2015 innkalte kommuneoverlegen representanter fra hjemmetjenesten, fastlegen, ass. kommunalsjef og saksbehandlere fra bestillerenheten (de stilte to pga ferie og overlapping) til samarbeidsmøte knyttet til utfordrende sak. I forkant hadde det bl.a. vært flere polititrykninger til aktuelt sted. Hovedsaken for møtet var om bruker kunne innlegges i sykehus og hvordan kommunen skulle håndtere saken videre. Det var viktig å finne en løsning da det nærmet seg ferien og saken som utspant seg opplevdes kritisk. Dette var også rett før en helg. I forkant av møtet hadde ass. kommunalsjef sjekket med person som hadde oversikt over ledige boliger om det var ledig en aktuell bolig i kommunen, men tilbakemeldingen var at det var det ikke. I møtet fikk ass. kommunalsjef i oppdrag å sjekke ut mulighetene for om boveiledertjenesten kunne gi tjenester - noe som ble gjort i etterkant av møtet (dokumentert i journal). Dette var naturlig å sjekke ut fordi boveiledertjenesten betjente en bolig m/personalbase i nærheten og en ville se på muligheten for om de kunne levere tjenester til denne brukeren.

I møtet kom det opp som alternativ løsning å kjøpe tjenester fra Farm in Action, dersom boveiledertjenesten ikke kunne levere tjenester. Først skulle mulighetene i boveiledertjenesten sjekkes ut. Ass. kommunalsjef husker ikke hvem som nevnte Farm in action, men sier det ikke var henne.

Da det i etterkant av møtet ble klart at det ikke var mulig for boveiledertjenesten å gi tjenester, informerte ass. kommunalsjef kommunalsjefen om dette, og ass. kommunalsjef gikk ut av saken pga inhabilitet, etter avtale med kommunalsjefen. Kjøp av tjenester ble et aktuelt alternativ da det ble klart at boveiledertjenesten ikke kunne levere. Kjøp av tjenester var siste alternativ (rekkefølgen er dokumentert i journal). Det nærmet seg ferie og det var helt nødvendig å finne en løsning.

Ass. Kommunalsjef fikk i oppdrag av kommunalsjefen å få på plass vektertjeneste i noen dager. Dette var både av hensyn til bruker, ansatte i hjemmetjenesten som gikk til flere beboere i området og av hensyn til naboer. Det var knapt med tid før ferien og både saksbehandlere, utførere og ledere jobbet med saken for å finne en løsning.»

¹³ Kilde: journal for bruker

Assisterende kommunalsjef understreker overfor BDO at hun hadde erklært seg inhabil da det ble klart at kommunen ikke kunne levere tjenesten.

BDO har identifisert et vedtak for bruker den 03.07.2015 (søknadsdato 02.06.2015) i *påvente av tjenester fra Farm In Action*. I vedtaket fremgår det at kommunen har gjort avtale med Farm In Action i tre måneder (fra 13.07.2015). Det fremgår at kommunen parallelt med kjøp av tjenester fra Farm In Action vil arbeide for at brukeren fikk et egnet tilbud fra Grimstad kommune.

I vedtaket ble brukeren informert om at kommunen ikke har noe tilbud til brukeren som fungerer og har inngått samarbeid med Farm In Action som innebærer at brukeren får et tilbud fra Farm In Action hele døgnet med en eller to personer.

Det er inngått avtale datert den 10.07.2015 mellom kommunen (signert av stedfortreder for daværende kommunalsjef) og av Inger Marie Johnsen for Farm In Action. Det fremgår at avtalen gjelder fra 07.07.2015 - 09.07.2015 og videre fra 13.07.2015 til 13.10.2015.

Fagleder i Bestillerenheten hadde kontakt med kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren vedrørende brukeren den 04.08.2015. Den 14.08.2015 etterspørres følgende informasjon fra Farm In Action:

- Løpende journal på oppfølging av pasienten
- Tiltaksplan
- Risikovurdering
- Datooversikt over når tjenesten har 2:1 og 1:1 bemanning.

Brukerjournalen synliggjør at kommunen mottok denne informasjonen fra FIA ut fra henvisning til rapport og diskusjon om innholdet i denne rapporten.

Avtalen med Farm In Action hadde to forskjellige døgnpriser, avhengig av om det var 2:1 eller 1:1 bemanning.

Den første avtalen den nye kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren var med på å forlenge, var avtalen med Farm In Action fra januar 2015. Kommunalsjefen forholdt seg til Enhetslederen for Boveiledertjenesten som avtalen var gjort med. Enhetslederen ba kommunalsjefen om godkjenning til forlengelse, noe kommunalsjefen aksepterte.

Den neste avtalen som den nye kommunalsjefen inngikk, var den forannevnte avtalen med Farm In Action, inngått den 10.07.2015. På avtaletidspunktet var kommunalsjefen selv på ferie. Enhetsleder for Boveiledertjenesten ble bedt om å signere avtalen i kommunalsjefens fravær. Stedfortreder for kommunalsjefen på dette tidspunktet, var svigerinnen av innehaveren av Farm In Action. Som følge av denne familietilknytningen ble det bestemt at svigerinnen som fungerende kommunalsjef, ikke kunne ha noen befatning med inngåelse av avtalen. Dermed valgte de å gjøre det slik at Enhetslederen signerte for kommunalsjefen. Kommunalsjefen har forklart at hun godkjente avtalen endelig etter avtalesigneringen. Dette gjaldt en bruker som Bestillerenheten hadde fattet vedtak om på vanlig måte.

Kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren husker ikke hvem som kontaktet henne om kjøp av tjenester fra Farm In Action i juli 2015. Journalen (datert 26.06.2015) viser at Enhetslederen for Bestillerenheten (svigerinnen til innehaver av Farm In Action) redegjorde for at kommunen selv ikke hadde noen tilbud å gi brukeren. Det fremgår av journalen at Farm In Action skulle kontaktes. Ingen andre tjenesteleverandører ble vurdert. En person som var underordnet Enhetslederen for Bestillerenheten tok deretter kontakt med Farm In Action ifølge journalen.

Enhetslederen for Bestillerenheten har forklart at hun kontaktet kommunalsjefen om dette tjenestekjøpet. Kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren vet altså ikke hvem som reelt sett

tok avgjørelsen om å benytte Farm In Action, men sier at det godt kan være hun selv som har sagt at de kunne ta kontakt med Farm In Action. Kommunalsjefen kan huske at den ansatte i Bestillerenheten som kontaktet Farm In Action ifølge journalen, var på hennes kontor og snakket med henne om brukeren. Kommunalsjefen mener det ble sagt at Farm In Action kunne levere, og tenkte at de kanskje hadde sjekket med flere, uten at hun vet om flere tjenestetilbydere kunne levere tjenesten til denne brukeren. Kommunalsjefen ga den ansatte i Bestillerenheten godkjennelse til å kjøpe tjenesten fra Farm In Action.

Kvaliteten på leveranser fra Farm In Action var diskutert på dette tidspunktet, i forbindelse med den aktuelle brukeren. Pårørende hevdet at Farm In Action ikke hadde de faglige kvalifikasjoner som var påkrevd. Det var Enhetslederen i Boveiledertjenesten som fortalte kommunalsjefen om de faglige kvalifikasjonene til Farm In Action. Enhetslederen mener bestemt at kvaliteten og erfaringene til disse personene fra Farm In Action var adekvat og god. Hun forsøkte flere ganger å få de pårørende til å konkretisere hva de mente med at de faglige kvalifikasjonen ikke var gode nok, ment uten å få svar på dette. BDO konstaterer at det er åpenbar motstrid mellom den forklaringen som er gitt av kommunens representanter og de pårørendes oppfatning når det gjelder kommunens tilbud til den aktuelle brukeren. Som nevnt foran faller det utenfor vårt mandat å foreta noen form for bedømmelse av det faglige tilbudet til brukerne som saken gjelder.

Den 14.09.2015 sendte innkjøpsrådgiveren (seniorrådgiveren med fagansvar for innkjøp og anskaffelser) e-post til rådmannen og kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren. Denne e-posten inneholdt informasjon om direkteanskaffelser av tjenestekjøp innen helsetjenester med navn på leverandører, tidsrom og beløp (se innholdet i e-posten inntatt nedenfor).

Innkjøpsrådgiveren har forklart til BDO at han rett før sommerferien 2015, tilfeldig ble kjent med at det var inngått avtaler om kjøp av helsetjenester med betydelige beløp i kommunen. Innkjøpsrådgiveren har fortalt til BDO at han ikke kjente til dette fra tidligere og ønsket derfor å undersøke dette nærmere. Det ble gjennomført stikkprøvekontroll av innkjøp til Helse- og omsorgssektoren av innkjøpsrådgiveren i samarbeid med hans nærmeste overordnede. Blant annet ble det innhentet dokumenter fra kommunens regnskapsystem i august 2015 som viste omfanget av kjøp av helsetjenester. Kommunalsjefen som kom i 2015 har derimot forklart at hun allerede primo februar 2015 tok opp dette med avtaler om kjøp av helsetjenester med innkjøpsrådgiveren.

Resultatet av disse stikkprøvekontrollene var at det ble funnet innkjøp fra fire firmaer med betydelig beløp som innkjøpsrådgiveren ikke var kjent med fra tidligere. De søkte blant annet etter navn på personer som hadde attestert/anvist fakturaer fra selskapet Farm In Action. Årsaken til dette søket var at de kjente til at eier av selskapet Farm In Action var svigerinne med daværende enhetsleder for Helse- og omsorgstjenester i kommunen. De fant imidlertid ingen tilfeller der enhetslederen hadde attestert eller anvist fakturaer fra det nevnte selskapet.

Som ledd i stikkprøvekontrollen fikk innkjøpsrådgiveren oversendt 4 avtaler og fikk i tillegg muntlig bekreftet at det ikke var gjennomført noen konkurranse om levering av tjenester fra de fire leverandørene, fra Enhetsleder i Sosialtjenesten. Det ble i et etterfølgende møte den 29.03.2016, med konstituert rådmann, kommunalsjef for virksomhetsstyring og innkjøpsrådgiver, konkludert med å ikke foreta nærmere undersøkelser. Det ble bestemt at konstituert rådmann skulle undersøke/snakke med enhetslederne for sosialtjenesten for å undersøke saken nærmere ifølge innkjøpsrådgiveren.

Innkjøpsrådgiveren sendte e-post den 14.09.2015 til daværende rådmann om resultatet av den stikkprøvekontrollen som var gjort, vedlagt regnskapsrapport som var hentet ut fra kommunens regnskapsystem. E-posten fra innkjøpsrådgiveren den 14.09.2015 hadde dette innholdet:

«BAKGRUNN

Anskaffelser som gjøres uten en forutgående konkurranse i medhold av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser, er som hovedregel ulovlige. Brudd på lov- og forskrift om offentlige anskaffelser kan medføre økonomiske sanksjoner.

MULIG BRUDD PÅ LOV- OG FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Vedlagt følger utskrift fra regnskapet vedrørende en leverandør av tjenester til helse- og omsorgssektoren. Regnskapsrapportens forfallsperiode er 24.8.2012 til 1.7.2015. Leverandøren har i denne perioden fakturert kr 17 869 367 eks mva. Beløpet er betydelig. For denne og 3 andre leverandører er det inngått «samarbeidsavtaler» hit lov om kommunale helse- og omsorgstjenester mm. Omfanget for de øvrige leverandørene vil bli kartlagt.

Det synes klart at ikke det har vært gjennomført konkurranse i medhold av lov- og forskrift om offentlige anskaffelser for disse tjenestene. Kommunens innkjøpsrutiner synes ikke å være fulgt. Beløpet er også av en slik størrelse at det kan reise spørsmål om kommunen har oppnådd de mest optimale prisene i markedet.

KORT OM KOMMUNENS INNKJØPSRUTINER

Kommunen har politisk vedtatt innkjøpsreglement. Sistnevnte er kunngjort for alle ansatte på ansattportalen>innkjøp [her](#). Samme sted ligger informasjon, veiledning, innkjøpsavtaler og protokoller for ulike typer anskaffelser. Innholdet er også kommunisert med internkurs for enhetslederne/ansatte med bestillermyndighet. Forannevnte innkjøpsrutiner har vært i aktiv drift siden 2010 - og har medvirket til å sikre at kommunens anskaffelser gjøres i tråd med gjeldende anskaffelsesrett. Innkjøpsreglementet er løpende revidert i samme periode.

TILTAK

I samråd med kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren og kommunalsjef for Virksomhetsstyring vil det bli foretatt en nærmere kartlegging av tjenestekjøpene i sektoren. Siktemålet vil være å:

1. Lukke avvik.
2. Medvirke til at fremtidige tjenestekjøp i sektoren blir anskaffet etter konkurranse, jf lov- og forskrift om offentlige anskaffelser/Innkjøpsreglement.
3. Oppnå markedspriser for kjøp av helsetjenestene.»

Seniorrådgiveren anbefalte rådmannen om å informere Kontrollutvalget i Grimstad kommune om mulige brudd. Etter et par/tre dager fikk seniorrådgiveren beskjed fra rådmannen om at rådmannen hadde besluttet å orientere Kontrollutvalget i Grimstad kommune.

Den 14.10.2015 informerte kommunalsjefen, kontrollutvalget i Grimstad kommune. Forut for møtet var kommunalsjefen kjent med e-posten av 14.09.2015 fra innkjøpsrådgiveren som omtalt over. Hun var ikke kjent med at han i tillegg hadde utarbeidet et eget notat i saken på dette tidspunktet. Under kontradiksjonen den 30.11.2016 fremkom det informasjon som tyder på at det ikke eksisterer noe likt notat, men at e-post fra innkjøpsrådgiveren til rådmannen av 14.09.2015 er «notatet» som det snakkes om her.

I samtale med BDO mente kommunalsjefen bestemt at hun på ingen måte bagatelliserte informasjonen om saken i sin presentasjon for kontrollutvalget. Leder av kontrollutvalget uttalte i Agderposten 21. mai 2016 at han opplevde at budskapet hadde blitt sterkt underkommunisert.

Den 16.10.2015 ble avtalen som var inngått med Farm In Action i juli 2015, forlenget av kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren. Denne avtalen ble forlenget to ganger. Kommunalsjefen trodde tidligere de skulle klare å få en rammeavtale da disse avtalene ble gjort. Begge forlengelsene ble gjort av kommunalsjefen i samråd med en av de ansatte ved

Bestillerenheten og Enhetsleder for Boveiledertjenesten. De diskuterte reelle alternativer. Brukeren hadde godt av oppholdet på gården til Farm In Action og de hadde funnet en løsning som fungerte. Kommunalsjefen informerte rådmannen om beslutningen.

Det er opplyst av kommunalsjefen at svigerinnen til innehaver av Farm In Action ikke var involvert i noen av disse avgjørelsene om å benytte Farm In Action.

I perioden frem til kommunen fikk på plass en rammeavtale, besluttet kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren at eksisterende avtaler med tjenesteleverandører skulle forlenges som nevnt over.

I samtaler med innkjøpsrådgiveren ble kommunalsjefen informert om at de inngåtte avtalene ikke var lovlig. Det er en viss usikkerhet om ordvekslingen mellom innkjøpsrådgiveren og kommunalsjefen når det gjelder spørsmålet om de inngåtte avtalene kunne forlenges. Innkjøpsrådgiveren mener det ble gjort klart fra hans side at dersom avtalene ikke var inngått etter en forutgående konkurranse/vurdering av evt unntakshjemmel, vil avtalene som hovedregel være ulovlige. Kommunalsjefen bekreftet overfor han at det ikke hadde vært foretatt noen form for konkurranse eller vurdering av eventuell unntakshjemmel. Kommunalsjef ble spurt om hun kunne stanse avtalene, hvor hun svarte at tjenesten ikke kunne stanses av helsefaglige grunner. Kommunalsjef ble da gitt det råd av innkjøpsrådgiveren å enten ta beslutning selv eventuelt ta dette opp med rådmann. En ulovlig avtale ville ikke bli mer lovlig dersom den forlenges var det klare råd som ble gitt henne ifølge innkjøpsrådgiveren. Det er opplyst til oss at innkjøpsrådgiveren hverken har makt eller myndighet til å beslutte at kommunalsjefen kan forlenge avtalene.

Det var kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren som hadde ansvaret for beslutningene om forlengelse. Kommunalsjefen har opplyst til BDO at hun flere ganger var i kontakt med innkjøpsrådgiveren om å få på plass en rammeavtale, og at hun mente at arbeidet med dette gikk for sakte.

Under kontradiksjonen har innkjøpsrådgiveren kommentert dette. Han mener kommunalsjefen i kjølvannet av «Tiltak» skulle ta frem en økonomioversikt over de største leverandørene, før en kunne komme videre i arbeidet med å kartlegge om det leverandører som leverte tjenester til flere enheter i hennes sektor. Utgangspunktet for ny konkurranse var å samkjøre eventuelle felles behov for kjøp av tjenester til enhetene underlagt kommunalsjefen. Kommunalsjefen skulle derfor be sin økonomirådgiver ta frem slik oversikt - og sendte den til Virksomhetsstyring 20.1.2016, ref e-post. I den grad hun mente «arbeidet med dette gikk for sakte», så er hennes tidsbruk med å ta frem slik oversikt fra 14.9.2015 og frem til 20.1.2016, dvs flere måneder, hovedgrunnen til at arbeidet tok tid. Innkjøpsrådgiveren, så vel som hans leder, vurderte at det var henne som hadde - og måtte ha - eierskap til å ta frem historiske opplysninger i egen sektor. Uten underlaget fra kommunalsjefen, ville ikke kommunen hatt grunnlag til å foreta en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi, art, eller omfang i arbeidet med å utarbeide ny konkurranse. Det var således kommunalsjefens som satt på nøkkelen; faglig, økonomisk og fremdrift. Fra innkjøpsrådgiverens side purret han (muntlig) også oversikten fra kommunalsjefen ved et par anledninger, sist med den følge at sa hun var overrasket over at han ikke hadde fått slik oversikt og skulle påny ta det opp med egen økonomirådgiver. Oversikten kom han i hende i løpet av noen dager (jf e-post 20.1.2016). Det er heller ikke kommet til uttrykk hverken skriftlig eller muntlig overfor innkjøpsrådgiveren fra henne eller andre at arbeidet gikk for sakte. Alle var vel vitende om at oversikten fra sektoren måtte frem for å komme videre. Fra oversikten kom den 20.1.2016 gikk det relativt kort tid før konkurransen ble sendt ut til 12 inviterte tilbydere (jf postjournal 17.2.2016). Det skal også legges til at kommunalsjefen i tillegg var borte og ikke tilgjengelig i en lang periode i sluttfasen, etter hva jeg ble opplyst (dødsfall), noe som også forsinket arbeidet med å ferdigstille ny konkurranse.

Kommunalsjefen nedsatt en gruppe som utarbeidet kravspesifikasjon til konkurransen om rammeavtale innen helsetjenester. Denne gruppen hadde flere møter og arbeidet sammen fra før sommeren 2015 og utover høsten samme år. De som deltok i dette arbeidet var kommunalsjefen, innkjøpsrådgiveren, Enhetslederen for Bestillerenheten (svigerinne av innehaver i Farm In Action og assisterende kommunalsjef), Enhetsleder for Sosialtjenesten, Enhetsleder for Boveiledertjenesten og en fagleder innen psykiatri i kommunen. Kommunalsjefen har presisert overfor BDO at svigerinnen til innehaveren av Farm In Action deltok i dette arbeidet som Enhetsleder for Bestillerenheten.

Som følge av inhabilitet som nevnt over, ble det besluttet at kommunen skulle be Arendal kommune som settekommune i saken, om å evaluere mottatte tilbud når den tid kom. Beslutningen om utvelgelse av hvilke leverandører som skulle få rammeavtale med kommunen, blant de 12 som ble invitert, er dermed tatt av Arendal kommune etter hva BDO er kjent med.

Assisterende kommunalsjef har bedt BDO om å ta inn følgende beskrivelse:

«Ass. kommunalsjef avklarte med seniorrådgiver innen innkjøp i forkant at det var i tråd med regelverket at hun deltok i arbeidet på dette stadiet av prosessen. Seniorrådgiver sa at det var i orden så lenge dette dreide seg om helse- og omsorgsfaglige vurderinger, men at anbudskonkurransen skulle avgjøres av Arendal kommune som settekommune, av hensyn til inhabiliteten hennes.»

To av av tjenestetilbyderne som hadde eksisterende avtaler med kommunen, leverte ikke tilbud på rammeavtalen til tross for at de var invitert til å gi tilbud. Begge leverandørene har gitt kommunen skriftlig redegjørelse med begrunnelse for hvorfor de ikke leverte tilbud. Avtalene med de tjenestetilbyderne som ikke leverte tilbud på rammeavtale, ble ikke terminert da rammeavtalen var på plass.

Det ble inngått nye avtaler med tjenesteleverandører innenfor de helsetjenestene denne saken gjelder, både sommeren og høsten 2015.

Slik den nye kommunalsjefen så det, var årsaken til at kommunen hadde avtaler med tjenesteleverandører at kommunen hadde mangler eller «hull» i tilbudene. Dette hadde fremgått av budsjettet i flere år uten at det var tatt tak i.

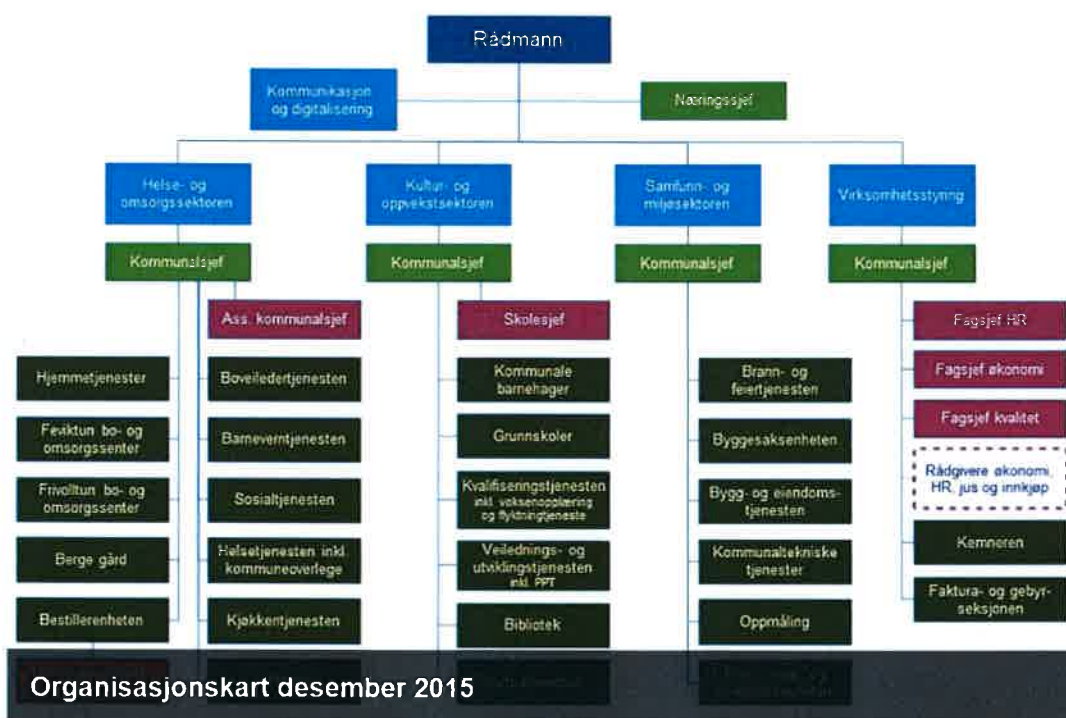
Dette inntrykket støttes av andre personer som BDO har intervjuet. Blant annet sosialsjefen/senere Enhetsleder for sosial- og barnevern, har forklart at han i 2010 meldte til rådmannen at budsjettet var helt uforsvarlig. I 2009 brukte kommunen ca kr 2,5 millioner på rusomsorg. Da budsjettet for 2010 kom oppdaget han at det var kuttet ned til kr 500 000, hvorav kr 350 000 var bundet opp i bestemte kostnader (tiltak som allerede var på gang). Tidlig i 2010 meldte han til rådmannen (og skrev brev til rådmannen via Helse- og omsorgssektoren) om at budsjettet var helt uforsvarlig. Høsten 2010 ble det ifølge han, «pyntet» litt på budsjettet slik at regnskapet så noe bedre ut ved at det ble lagt inn noe midler. Dette gjentok seg i 2011 noe som førte til at han skrev nytt brev om dette. Det var fortsatt helt umulig å drive innenfor denne økonomiske rammen ifølge sosialsjefen/senere Enhetslederen for sosial- og barnevern. Han sendte også brev/internt notat i 2012. I 2010 og 2011 sendte han brev i vanlig postgangen slik at det skulle journalføres i kommunen.

Det ble utarbeidet en plan (forslag) rett før Jul 2010 som skulle opp til politisk behandling våren 2011. De fikk beskjed fra økonomisjefen om at planen måtte tilpasses økonomiplanen, noe som resulterte i en plan hvor det ble meldt om behov for 4 nye boliger i stedet for ca 12 som opprinnelig foreslått. Dette ble begrunnet overfor han med at kommunen ikke hadde penger. Årsaken til at personer ikke fikk behandling var reelt sett begrunnet i økonomien.

Selv om den nye kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren ikke hadde det eksakte beløpet på de enkelte tjenestekjøpene, var det ikke vanskelig å regne seg frem til omfanget når man kjente døgnprisen som disse tjenestene hadde. Økonomiavdelingen i kommunen ble bedt om å få frem informasjon om omfanget av disse tjenestekjøpene tidlig i 2015. Dette tok lang tid av en, for BDO, ukjent årsak. Omfanget av tjenestekjøpene kom på bordet høsten 2015.

3.4.6. Organiseringen i kommune - 2015

Ved utgangen av 2015 var organiseringen i kommunen slik:



3.4.7. Hendelser i 2016

Ifølge kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren var det seniorrådgiveren som ga råd om valg av konkurranseform. De forsøkte å slå sammen behovet for flere typer av helsetjenester i en og samme rammeavtale. Det ble besluttet at konkurranse om rammeavtalen ikke skulle kunngjøres. I stedet ble invitasjon til å gi tilbud sendt til 12 potensielle leverandører. BDO har stilt spørsmål om hvorfor nettopp disse 12 ble invitert. Etter vår oppfatning er det åpenbart at det også var andre enn de 12 inviterte som kunne levere tilvarende tjenester som ble etterspurt.

Kommunalsjefen er usikker på om seniorrådgiveren sendte ut en liste til enhetslederne med navn på leverandører eller ba enhetslederne komme opp med forslag. Hun hadde selv ingen oversikt over aktuelle leverandører. Innkjøpsrådgiveren har derimot fortalt til BDO at han mottok navnet på de leverandørene som skulle inviteres fra kommunalsjefen.

Den 20.01.2016 svarte kommunalsjefen i e-post til innkjøpsrådgiveren og fikk samtidig sin rådgiver til å oversende innkjøpsrådgiveren en oversikt som viste at beløpet som var fakturert for helsetjenester i strid med innkjøpsregelverket, var enda større enn tidligere antatt og gjaldt flere

leverandører enn de fire som først var identifisert gjennom stikkprøvekontrollen. Oversikten viste samlet sett følgende:

Sektoren har kjøpt tjenester som erstatter egenproduksjon for i overkant av 92 mill i årene 2013, 2014 og 2015.

De største leverandørene er som følger:*

SIGNO VIVO	15 392 514	17 %
ABERIA PROFF AS	9 306 255	10 %
MYKLEBOSTAD PLEIEHJEM	1 526 000	2 %
HJEMMEVIKAREN AS	2 465 461	3 %
FARM IN ACTION AS	19 895 711	22 %
KONSTALI HELSENOR AS	1 389 333	2 %
MÅLRETTET INTERVENSJON AS	9 721 272	11 %
NOKAS SECURE SOLUTIONS AS	585 704	1 %
NOKAS AS	980 151	1 %
KOOPERATIV BEMANNING AS	834 668	1 %
TUA/ TILTAK FOR UNGDOM - AGDER AS	1 130 631	1 %

*Tallene over er kommunens egne tall og er hentet fra en oversikt som er utarbeidet av økonomirådgiveren for pleie og omsorgssektoren på vegne av kommunalsjefen. Tallene ble oversendt seniorrådgiver for innkjøp i en e-post datert 20. januar 2016. Dersom vi i tillegg tar med tallene for 2012 og 2016 (tom september) viser dette at Farm In Action har fått utbetalt litt over 22 millioner kroner fra Grimstad kommune i denne perioden.

Etter å ha diskutert situasjonen med sin nærmeste overordnede den 22.01.2016, rekvirerte innkjøpsrådgiverens overordnede, ytterligere en oversikt over kjøp av helsetjenester som gikk enda «dypere» og ga en grundigere oversikt over leverandører til Helse- og omsorgssektoren. Oversikten forelå den 24.02.2016 og viste leverandører til Helse- og omsorgssektoren i perioden 2013 - 2015.

Den 16.03.2016 sendte innkjøpsrådgiveren en oversikt til sin leder (Kommunalsjef - virksomhetsstyring) over leverandører der de var kjent med at innkjøpsreglementet ikke var fulgt. Innkjøpsrådgiveren anbefalte sin leder å engasjere et *eksternt* revisjonsfirma for å gjennomgå dette. Under kontradiksjonen den 30.11.2016 kom det frem at innkjøpsrådgiveren her mente et eksternt revisjonsfirma, dvs. ikke det revisjonsfirmaet som kommunen benyttet som sin revisor.

Økonomisjefen som også har oppgaven som kontroller i kommunen, var ikke involvert i de undersøkelsene som ble gjennomført internt i kommunen og som ledet frem til behandlingen av denne saken i Kontrollutvalget.

Den 24.06.2016 ble økonomisjefen innkalt til møte med tre andre personer i kommunens ledelse. I dette møtet var blant annet assisterende kommunalsjef (svigerinne til innehaver av Farm In Action) tilstede. Under møtet ble økonomisjefen spurt av assisterende kommunalsjef om han hadde noe med lekkasjen til media å gjøre. Økonomisjefen sier selv at han ikke var informert om bakgrunnen for møtet og var overrasket over spørsmålet, men avkreftet at han hadde snakket med media. Han uttrykte også at han synes det var ubehagelig å få dette spørsmålet om lekkasje fra assisterende kommunalsjef. Det ble skrevet referat fra møtet, uten at dette var avtalt i møtet. Dette gjorde økonomisjefen så urolig at han kontaktet sin leder.

Dette møtet er også nærmere omtalt under temaet yringsklimaet, se nedenfor. Under kontradiksjonen ble det opplyst at møteinnkallingen kom kl 13:18 og at møtet var kl 14:00 samme dag.

I det samme møtet den 24.06.2016 viste økonomisjefen til et økonomioppfølgingsmøte med Boveiledertjenesten, hvor også fagledere var med. I dette møtet som fant sted i mars 2016, er det opplyst at det også ble diskutert inngåelse av kontrakt med Farm In Action. I dette møtet oppfattet økonomisjefen at assisterende kommunalsjef (svigerinne til innehaver av Farm In Action) uttrykte behov for kjøp av tjenester fra Farm In Action. Den samme oppfatningen har økonomisjefen fortalt at han har fått bekreftet av HR-sjefen som var med i det samme møtet. Nåværende Enhetsleder for Boveiledertjenesten mener derimot at Farm In Action aldri ble diskutert i dette møtet etter det hun kan huske.

Assisterende kommunalsjef har overfor BDO benektet at det var grunnlag for denne oppfatningen som beskrevet av økonomisjefen.

Den 23.08.2016 bestilte kommunen tjeneste fra Farm In Action. Det ble inngått avtale signert av Enhetsleder for Sosialtjenesten og innehaver av Farm In Action.

Assisterende kommunalsjef har gitt BDO følgende kommentarer om kjøp fra Farm In Action den 23.08.2016:

«Det refereres til kjøp av tjenester fra Farm in Action den 23.08.2016, signert av enhetsleder for Sosialtjenesten.

Jeg mener det virker insinuerende og åpner for spekulasjoner at det på siden før (sidehenvisning - BDOs merknad) står omtalt en påstand om at ass. kommunalsjef «diskuterte inngåelse av kontrakt med Farm in Action» i møte i mars 2016 og på siden etter (sidehenvisning - BDOs merknad) henvises til faktisk inngåelse av kontrakt i august 2016. Lesere av rapporten kan koble disse hendelsene til hverandre. De to hendelsene har overhodet ingenting med hverandre å gjøre. Det er to ulike enheter og ingen fra sosialtjenesten var på økonomioppfølgingsmøte med Boveiledertjenesten i mars.

Forslag til ytterligere tekst (sidehenvisning - BDOs merknad) etter de to øverste linjene som allerede står i rapporten: Ass. kommunalsjef arbeider 60 % i Birkenes kommune fra 08.08.2016 til d.d. I denne perioden er hun ikke enhetsleder for bestillerenheten, hun har kun oppgaver i stab hos kommunalsjefen (40 %). Fagleder er konstituert enhetsleder i bestillerenheten. Saken vedr. kjøp av tjenester 23.08.2016 ble arbeidet med av sosialtjenesten i samarbeid med bestillerenheten, med godkjennelse fra kommunalsjefen. Ass. kommunalsjef har ikke kjent til eller vært involvert i dette arbeidet.»

Den 27.06.2016 ba økonomisjefen i kommunen om redegjørelse fra blant annet Enhetsleder i Boveiledertjenesten i forbindelse med påstander om at kommunen kunne ha betalt betydelige beløp til Farm In Action for tjenester som ikke ble levert. I e-post av 16.08.2016 minnet økonomisjefen om spørsmålene som ble sendt på e-post den 27.06.2016, og som han ikke kunne se var besvart. Besvarelse ble deretter gitt av Enhetsleder for Boveiledertjenesten.

3.5. Organiseringen av kommunens tjenestekjøp med tanke på roller, funksjoner og ansvar

3.5.1. Organisering og ansvar

I avsnittene nedenfor redegjør vi for den informasjon vi har mottatt vedrørende organisering av kommunens tjenestekjøp, med henblikk på roller, funksjoner og ansvar.

Kommunestyret har gjennom vedtak av økonomireglement (sist vedtatt av kommunestyret 22.06.2015 - PS 15/72) delegert både disponeringsfullmakten og anvisningsmyndigheten til rådmannen:

« 5.2 Disponeringsfullmakt

Rådmannen har etter forskriften fullmakt til å disponere bevilgningene og har ansvaret for å iverksette kommunestyrets vedtak. Med disponeringsfullmakt (anvisningsmyndighet) menes her myndighet til å disponere de bevilgninger som er ført opp i årsbudsjettet.

..

6.4 Anvisningsfullmakt

Rådmannen gis anvisningsmyndighet for hele drifts- og investeringsbudsjettet innenfor den rammen som er vedtatt av kommunestyret for gjeldende budsjettår.

Rådmannens anvisningsmyndighet delegeres videre til tjenesteenhetene ved enhetsleder som har anvisningsmyndighet for sin netto driftsramme og brutto investeringsramme»

Anskaffelsene er dermed et administrativt ansvar, så lenge at anskaffelsens tidshorisont er innenfor gjeldende budsjettår. Går avtalen utover dette må avtalen undertegnes av ordfører. Denne fullmakten er delegert Ordføreren gjennom delegasjonsreglementets punkt 4, andre avsnitt:

Ordfører er rettslig representant for kommunen og underskriver på vegne av kommunen innenfor det underliggende rettsforhold i alle tilfeller hvor myndigheten ikke er delegert til andre, jf kommuneloven § 9 nr. 3.

Delegasjonsreglementet er vedtatt av kommunestyret 28. oktober 2013, K-sak 141/13.

Anskaffelsesfunksjonen i Grimstad kommune er desentralisert. Dette innebærer at hver enhet har ansvar for å foreta anskaffelser innenfor sine områder, basert på behov og budsjettmessig dekning. Grimstad kommune har ikke noe vedtatt administrativt delegasjonsreglement, og det er heller ikke utarbeidet stillingsbeskrivelser. Det foreligger ingen dokumentasjon på hvilke stillinger som kan gjennomføre anskaffelser og gjennom det forplikte kommunen økonomisk. Gjennom intervjuer har vi fått opplyst at det er en praksis for at anskaffelser som det ikke er budsjettmessig dekning for løftes til kommunalsjefnivå, uten at det er definert noen beløpsgrense for når dette skal skje.

Et viktig trekk ved Grimstad kommunes organisering av anskaffelser, er delingen mellom anskaffelsesfaglig kompetanse som innehas av innkjøpsrådgiver som er organisatorisk plassert i Virksomhetsstyring og fagkompetanse innen det området anskaffelsen gjelder. Det er presisert for oss at innkjøpsrådgiverens rolle er å bistå enhetene i forbindelse med anskaffelser. Dette innebærer at det er enhetene selv definerer de faglige behovene og kvalitetskrav i anskaffelsen, og utfører selve innkjøpet ved at det er sektor/enhet som er kontraktspart mot leverandøren. Innkjøpsrådgiveren har i tillegg til ansvar for å bistå enhetslederne og rådmannens ledergruppe, ansvar med å:

- Utforme og vedlikeholde kommunens retningslinjer (blant annet innkjøpsreglementet).
- Følge opp anskaffelsesregelverk og utvikle rutiner.
- Bistå virksomhetene med å påse at innkjøpene foretas etter gjeldende retningslinjer.
- Gi råd, veiledning og beslutningsstøtte etter behov.

I tillegg er kommunen en del av OFA (Offentlig Fellesinnkjøp Agder) som har ansvaret for å inngå felles innkjøpsavtaler.

I henhold til kommunens innkjøpsreglement skal kommunenes innkjøpsrådgiver kontaktes dersom anskaffelsen har en verdi over kr 500 000 enkeltvis eller i sum over en 4-årsperiode (rammeavtaler). Fullmakter og ansvar er ikke konkretisert ut over dette.

3.6. Ytringsklima og varsling

I de etiske retningslinjene, er varsling i kommunen omtalt. Det er et lovbestemt krav (fra 01.01.2007, inntatt i arbeidsmiljølovens § 3-6) å ha rutiner for varsling. Kommunen har egen *varslingsplakat* for ansatte i kommunen. Dette er en del av de etiske retningslinjene. Det fremgår av de etiske retningslinjene at ansatte i Grimstad kommune skal oppleve at det er ønskelig og trygt å si ifra om bekymringer og kritikkverdige forhold. Negative sanksjoner overfor den som varslar, er uakseptabelt og i strid med arbeidsmiljøloven § 2-4.

En hendelse som BDO ble kjent med i sin undersøkelse, beskrives nedenfor. Hendelsen har betydning for å forstå ytringsklimaet og håndtering av det vi mener var mistanke om varsler i sammenheng med den undersøkelsen BDO har utført.

Som nevnt foran ble en av de ansatte i kommunen mistenkt for å ha lekket informasjon til pressen. Deler av det som er beskrevet foran gjentas her.

Vedkommende har forklart til BDO at han ble innkalt til et hastemøte som assisterende kommunalsjef i Helse- og omsorgssektoren hadde innkalt til med ca 15 min varsel (omtalt foran). I samme møte var to andre ledere i kommunen tilstede. Vedkommende var på forhånd ikke orientert om hva tema for møtet skulle være. Uten forvarsel ble vedkommende spurt direkte av assisterende kommunalsjef i møtet - om han var kilden til Agderposten, noe han kunne avkrefte. Vedkommende nevnte i samme møte at han mente assisterende kommunalsjef (svigerinne til innehaver av Farm In Action) hadde fremsnakket Farm In Action i tidligere møter. Assisterende kommunalsjef uttalte da at det kunne hende at hun hadde sagt det, men at hun ikke kunne huske dette. Vedkommende reagerte kraftig på måten han ble konfrontert med mistanke om at han skulle ha lekket informasjon til pressen i møtet som nevnt.

Assisterende kommunalsjef har overfor BDO understreket at ingen andre har gitt tilbakemeldinger til henne om at de hadde en slik oppfatning av møtet som det er vist til foran. Hun har bedt BDO om å ta inn følgende vedrørende møtet som fant sted den 24.06.2016:

Den 24.06.16 ble økonomisjefen innkalt av ass. kommunalsjef, til møte. Ass. kommunalsjef hadde avklart med sin leder at hun kunne kalle inn til dette møtet. Leder til økonomisjef ble også involvert og forespurt av lederen til ass. kommunalsjef i forkant av innkallingen. Leder til fagsjef økonomi og leder til ass. kommunalsjef fikk innkalling til samme møte.

Foranledning til møtet var at ass. kommunalsjef fikk informasjon om at journalist i Agderposten hadde fått opplysninger fra «internt i organisasjonen med påstander om at hun hadde prøvd å påvirke til kjøp av tjenester fra Farm in Action». Ass. kommunalsjef ble svært opprørt over at det var en intern informant og opplevde det som et angrep på henne med mål om å ramme henne personlig. På bakgrunn av tidligere hendelser (kraftige diskusjoner/uenigheter med fagsjef økonomi når det gjaldt sektorens økonomi/budsjett) ønsket ass. kommunalsjef å spørre om

vedkommende hadde noe med den interne informasjonen til media, å gjøre. Ass. kommunalsjef oppgir at hendelsene med fagsjef økonomi var de eneste hun kom på av uenigheter med kollegaer og derfor ønsket å spørre han. Ingen i kommunen hadde noen gang tatt opp med henne at de hadde opplevd at hun prøvde å påvirke til kjøp av tjenester fra Farm in Action.

Videre har assisterende kommunalsjef foreslått følgende tillegg for BDO om dette møtet som hun har bedt oss innta i rapporten:

«Det var ikke snakk om mistanke, det var ønske om å spørre. Det var ingen tvil om at det var en intern informant til Agderposten, det hadde journalisten formidlet. Når fagsjef økonomi svarte «nei» på spørsmålet i møtet ble svaret umiddelbart akseptert. Dette ble også uttrykt i møtet og saken ble ansett som avsluttet fra ass. kommunalsjef sin side.

Foranledningen til møteinnkallingen og behovet for å spørre fagsjef økonomi er beskrevet i tilknytning til at dette møtet også omtales i kap. (henvisning til utkast - BDOs merknad). Jeg ønsker beskrivelse av foranledningen inn i dette kapittelet også, siden møtet også omtales her.

Foranledning til møtet var at ass. kommunalsjef fikk informasjon om at journalist i Agderposten hadde fått opplysninger fra «internt i organisasjonen om påstand om at hun hadde prøvd å påvirke til kjøp av tjenester fra Farm in Action». Journalisten formidlet med det at det var en intern informant i kommunen. Ass. kommunalsjef ble svært opprørt over at det var en intern informant og opplevde at vedkommende som sto for dette var ute etter henne personlig. På bakgrunn av tidligere hendelse i forhold til fagsjef økonomi ønsket ass. kommunalsjef å spørre om vedkommende hadde noe med informasjonen til pressen å gjøre. Ass. kommunalsjef oppgir at hendelsene med fagsjef økonomi var de eneste hun kom på av uenigheter med kollegaer og derfor ønsket å spørre han.

Ass. kommunalsjef hadde avklart med sin leder at hun kunne kalle inn til dette møtet. Leder til fagsjef økonomi ble også involvert og forespurt i forkant av innkallingen. Leder til fagsjef økonomi og leder til ass. kommunalsjef fikk innkalling til samme møte.

Faktafeil:

Jeg innkalte til møte fra kl. 14-15 den 24.06.16. Økonomisjefens leder hadde et møte i sin kalender fra kl. 13-14. Dette møtet var på Akst. Min leder avklarte med han før han reiste at møte vårt kunne starte kl. 14. Møteinnkallelsen viser at den ble sendt ut kl. 13.00, altså en time i forkant.

Faktafeil:

Økonomisjefene ble ikke spurt om han var «kilden til Agderposten». Han ble spurt om hvorvidt han hadde noe med den «interne lekkasjen» til media om assisterende kommunalsjef å gjøre (referert i notat fra møtet).

Fagsjef økonomi tok opp denne saken om hva han oppfattet ass. kommunalsjef hadde sagt i økonomioppfølgingsmøtet med boveiledertjenesten 18.03.2016, helt uten forvarsel. Det ble en svært vanskelig situasjon for henne i møtet. Møtet han henviste til hadde vært i mars og det var ingen av møtedeltakerne som hadde nevnt at det var feil ved referatet og ingen av møtedeltakerne sa noe i møtet om at ass. kommunalsjef opptredte klanderverdig med tanke på sin forhold til innehaver av Farm in Action. Møtedeltakerne var kjent med dette forholdet. Derfor kom utsagnet fra fagsjef økonomi som et sjokk og var svært belastende for ass. kommunalsjef.

Til BDO

I dette kap. i rapporten gjengir fagsjef økonomi en helt annen formulering enn der møtet er referert tidligere i rapporten. Jeg har aldri hørt før jeg leste rapporten, at fagsjef økonomi har tatt opp at jeg har «fremsnakket Farm in Action». Det har aldri blitt nevnt i noe møte. Det foreligger notat fra møtet 24.06.2016 og der står det at han tok opp: at han oppfattet at «assisterende kommunalsjef uttrykte behov for kjøp av tjenester fra Farm in Action». Det var denne formuleringen jeg sa jeg ikke kunne huske var sagt i møtet i mars. Referatet fra møtet i mars viser følgende:

Referat fra møtet i mars: «For 2016 er det kjøp av tjenester fra FiA som ikke er håndtert i budsjettet. Dette utgjør ca 330 000 kr per mnd (580 000 i januar, men kontrakt endret f.o.m. februar). Dette må ses opp mot event. andre poster/tiltak der det er mindreforbruk.» Farm in Action er ikke nevnt andre steder i referatet.

Fagsjef økonomi og de andre møtedeltakerne mottok referat fra møtet i mars umiddelbart etter møtet og har ikke meldt om feil eller mangler ved referatet.»

3.7. Refusjonsordningen for helsetjenester

De helsetjenester det her er snakk om er tjenester som kommunen har inngått kontrakt med private tjenestetilbydere om, men hvor kommunen senere har fått deler av helsetjenesten refundert av staten ved Helsedirektoratet.

Refusjonsordningen som er nedfelt i rundskriv IS-4/2016 Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i kommunene, fra helsedirektoratet, innebærer at kommuner som har lønnsutgifter til brukere som overstiger 1,081 mill (2016) får refundert 80 % av disse. For å tilbakeført disse utgiftene må kommunen rette krav om refusjon til helsedirektoratet som er revisorattester. De siste årene har slike krav blitt fremmet av kommunen etter at grunnlaget for refusjonskravet er samlet og sendt til kommunens egen revisor. Først når revisor har gjennomgått grunnlaget og avgitt sin særattestasjon, blir refusjonskravet innsendt til rette myndighet i Altinn.

Daværende kommunalsjef som inngikk til sammen tre avtaler med Farm in Action har påpekt i kontradiksjonen den 30.11.2016 at revisor må ha vært godt kjent med at sektoren har inngått avtaler med private leverandører. Revisor går gjennom og godkjenner det refusjonskravet på ressurskrevende tjenester som fremmes overfor staten hvert år. Det er enhetsleder for Boveiledertjenesten som jobber fram selve grunnlaget for refusjonskravet, men dette krever revisorgodkjenning.

4. Vurderinger

4.1. Innledning

Nedenfor fremgår de vurderinger BDO har gjort av de spørsmål som kontrollutvalget har bedt om vår besvarelse av. Det betyr at beskrivelsen nedenfor er vår vurdering og besvarelse av de spørsmål som kontrollutvalget har stilt i mandatet. De enkelte spørsmålene besvares for seg og bygger på fakta slik det er redegjort for foran (kap 3).

4.2. Har det blitt foretatt kjøp av helsetjenester av ansatte som har vært inhabile til å gjøre dette?

4.2.1. Oversikt over relevante faktiske forhold

Nedenfor beskrives først de faktiske forhold som er identifisert og som har sammenheng med opplysninger og påstander om inhabilitet ved tjenestekjøp fra Farm In Action. Deretter beskrives habilitetsreglene i kommunens eget regelverk for innkjøp/anskaffelser, og etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune.

BDO har gjennomført undersøkelser for å kartlegge relasjoner mellom enkeltpersoner som har, eller har hatt, sentrale posisjoner i kommunen med henblikk på eventuelle inhabilitet. Det er avdekket at kommunen gjennomførte de to første avtalene med Farm In Action i en periode (2012) hvor innehaveren av selskapet var ansatt i kommunen.

Det har vært kjent at assisterende kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren er svigerinne med innehaver av Farm In Action. Hun er gift med bror til innehaveren av selskapet. Dette er offentlig kjent gjennom flere presseoppslag i lokalaviser i Grimstad.

Beskrivelse nedenfor vil gi en oversikt over de roller den assisterende kommunalsjefen har hatt og informasjon om hennes deltakelse i beslutninger som har medført oppdrag for Farm In Action. Vår vurdering av den informasjonen som har fremkommet gjennom undersøkelsen, blir vurdert av oss i eget kapittel. Der vil vi også tilkjenne vår vurdering av andre opplysninger vi har om Farm In Action som etter vår mening har betydning for habilitetsvurderingen.

Assisterende kommunalsjef har gitt følgende innspill til BDO teksten i forrige avsnitt:

«Beskrivelsen nedenfor vil gi en oversikt over de roller den assisterende kommunalsjefen har hatt og den informasjon om hennes deltagelse i beslutninger som har medført oppdrag for Farm in Action.» Setningen gir rom for spekulasjoner rundt min rolle. Gir inntrykk av at jeg har deltatt i en rekke beslutninger som har medført oppdrag for Farm in Action. Jeg har kun vært involvert i en sak, den før sommeren 2015.»

4.2.2. Kort oversikt over relevante habilitetsregler

I gjennomgangen nedenfor forutsettes det at forvaltningslovens regler gjelder for avtale som kommunen har gjort med de aktuelle tjenesteleverandørene. Det fremgår blant annet av sosialtjenesteloven § 41 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven. Det vises også til helse- og omsorgstjenesteloven § 2-2 om forholdet til forvaltningsloven.

Habilitetsreglene kan oppfattes som etiske krav til ansatte i kommunen. Hensynet bak reglene er blant annet å unngå risikoen for at noen tilgodeser egne interesser, favorisere personer som man er lojal mot eller diskriminerer de man misliker.¹⁴ Dessuten har det stor betydning at folk har tillit til

¹⁴ Se bl.a. Torstein Eckhoff og Eivind Smith i Forvaltningsrett.

at kommuneansatte handler upartisk. Reglene har også betydning for forvaltningens legitimitet i befolkningen. Reglene skal også beskytte den kommuneansatte selv ved at den ansatte kan trekke seg fra saksbehandlingen og beslutninger som er egnet til å stille ubehagelige spørsmål om egeninteresser knyttet til beslutninger.

For å forstå bakgrunnen for habilitetsreglene er følgende sitat fra Hans Petter Graver treffende:

Likebehandling og upartiskhet er bærende hensyn bak reglene om offentlige anskaffelser. Dette krever klare og objektive regler for behandling av potensielle leverandører av varer og tjenester til det offentlige. Like viktig er det at de som deltar i offentlige beslutninger om anskaffelser, ikke har personlige interesser på tvers av hensynet til nøytralitet og objektivitet i anskaffelsesprosessen. Hensynet til habilitet er kanskje særlig viktig i offentlige anskaffelser hvor det ofte er mange penger på spill, og mulighetene for korrupsjon, forskjellsbehandling og ufornuftig bruk av offentlige midler er store.¹⁵

Det vises også til rapporten «Regelverket for kommunesektoren i et etiske perspektiv» fra 2007 og arbeidet med forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rollerklarhet mv. i kommunesektoren.¹⁶

Habilitetsregler fremgår både av forvaltningsloven (§§ 6-10) og anskaffelsesregelverket (anskaffelsesforskriften § 3-4 og § 3-6). Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder generelt.

Hovedregelen fremgår av forvaltningsloven § 6:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likewise er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller

¹⁵ TFF 2005-4 skrevet av professor Hans Petter Graver

¹⁶ Se f.eks. høringsnotat fra 2007 med forslag til regler som skal bidra til økt åpenhet og rolleklarhet i kommuner og fylkeskommuner mv.

noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen

Anskaffelsesforskriften (FOA) gir særlige regler om habilitet i sammenheng med anskaffelser (FOA § 3-7). Habilitetsreglene her viser blant annet til forvaltningsloven §§ 6 - 10 og kommunelovens § 40 nr 3.

Det er ikke unaturlig at det er tette bånd, relasjoner eller familietilknytning mellom personer som er beslutningstakere i offentlig sektor og næringsdrivende som søker oppdrag fra det offentlige. Det skal dermed lite til før det oppstår mistanker om at beslutninger er tatt uten reell konkurranse, eller at en bestemt leverandør har oppnådd en uberettiget fordel som følge av tette bånd som følger av slektskap, vennskap eller skjulte avhengighetsforhold. Nettopp derfor er det viktig at kommunens ansatte opptre ryddig og følger de retningslinjer som gjelder for kjøp av varer eller tjenester. I tillegg må de opptre slik at det ikke kan skapes tvil om de grunnleggende forvaltningsverdiene ligger til grunn for de beslutningene som blir tatt på vegne av fellesskapet.

Generelt sett er de mest alvorlige brudd på anskaffelsesregelverket, de tilfellene der det skjer en ulovlig direkteanskaffelse. Dette bryter blant annet med kravet til konkurranse som ett av de grunnleggende vilkårene for offentlige anskaffelser. I tilfeller der det er grunn til å mistenke at direkteanskaffelse har skjedd fra en næringslivsaktør som har familiære eller andre tette bånd til noen hos det offentlige som har beslutningsmyndighet, er det åpenbart at dette skaper grunnlag for mistanke om usaklig forskjellsbehandling, korrupsjon eller lite effektiv bruk av offentlige midler. Det er noe av årsaken til at kommuner skal ha rutiner, retningslinjer og prosedyrer som kan skape den nødvendige tilliten til at innkjøp og anskaffelser skjer på en ryddig måte i samsvar med regelverket. Slike rutiner og prosedyrer er verdiløse om de ikke implementeres og følges i praksis.

Nedenfor redegjør vi for de vurderinger vi har gjort i tilknytning til spørsmålet om habilitet. Først behandler vi spørsmålet om inhabilitet som følge av at innehaver av Farm In Action hadde stilling i kommunen da de to første avtalene ble inngått med kommunen i 2012. Deretter omhandler vi spørsmålet om inhabilitet som følge av slektskap.

4.2.3. Innehaver hos leverandør var samtidig ansatt i kommunen

En av de problemstillingene som reiser spørsmål om inhabilitet er kjøpet av tjenester fra Farm In Action i samme periode som innehaveren var ansatt i kommunen. Innehaver av aksjeselskapet Farm In Action og eiere av selskapet da to kontrakter ble gjort med selskapet (mai og juni 2012). Innehaveren var ansatt i deltidsstilling som gruppeleder i Boveiledertjenesten i kommunen.

Spørsmålet i første rekke om det foreligger inhabilitet som følge av den stilling hun hadde i kommunen. Det er ikke fremkommet noe som tyder på at innehaveren var med på behandlingen av anskaffelsen fra kommunens side. Hun hadde heller ikke myndighet til å inngå slik avtale. Hun var ansatt i Helse- og omsorgssektoren, i boveiledertjenesten og ikke i sosialtjenesten som bestilte tjenesten fra selskapet hennes. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde inhabilitet hos henne som innehaver, i stilling som kommuneansatt.

Et annet spørsmål som ikke har direkte med habilitetsreglene å gjøre, er om kommunen kunne inngå en slik avtale, i den perioden hun var ansatt i kommunen. Dette reiser flere krevende spørsmål.

Informasjon om planer og strategi som gjelder sektoren antas å være kjent for de som arbeider innen Helse- og omsorgssektoren i kommunen, uavhengig av den enhet vedkommende arbeider i. Dersom ansatte ønsker å skaffe seg relevant informasjon i egenskap av sin stilling i samme sektor, er det gode muligheter for det. Enten ved å søke opp informasjon i kommunens eget saksbehandlingssystem, snakke med kollegaer eller på annen måte skaffe seg informasjon som ikke utenforstående (ikke kommunalt ansatte) vil kunne skaffe på samme måte. Kravene til taushetsplikt i stilling kan gjøre det svært krevende å vite noe som kommuneansatt, men som ikke kan benyttes som kunnskap i ens egen næringsvirksomhet. Sett utenfra, dvs. for eksempel for andre næringsdrivende som søker samme type oppdrag fra kommunen, kan det oppfattes som uryddig at kommunen inngår avtaler med leverandør som er eid og drevet av kommuneansatte i samme sektor.

Risikoen for rolleblanding krever at ledere i kommunen tar hensyn til hva som tillates av bierverv for kommuneansatte. Det kan derfor ikke være overraskende om slik rolleblanding fører til at bierverv som kan være i konflikt med oppgavene i stillingen for kommunen, ikke tillates. Vi har ingen kunnskap om at biervervet for innehaveren ble drøftet eller konkludert i 2012. Vi kjenner heller ikke til årsaken til at hun sluttet i den kommunale stillingen i 2012. Vi er ikke kjent med hvem som var hennes direkte overordnede i stillingen i boveilederenheten. I 2012 var hennes svigerinne enhetsleder for Helsetjenesten.

Etter vår vurdering er det mer naturlig å reise spørsmål om inngåelse av avtale med selskapet som var eid av den kommunalt ansatte, var i strid med kravet til *god forvaltningsskikk*. Dette kravet tilsier at innehaverens eget selskap kunne inngå avtale med kommunen i samme tidsrom som hun var ansatt i helse- og omsorgssektoren. Kravet følger av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som gir en veiledning for hvordan kommunens skjønnsmessige myndighet skal utøves. I dette prinsippet følger det at forvaltningen skal vurdere relevante hensyn og behandle alle tilfeller likt. Videre skal ikke kommunen ta utenforliggende hensyn eller fatte urimelige beslutninger.¹⁷ Det følger også at kravet til god forvaltningsskikk at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Det vises også til kommuneloven og kravene til det som omtales som den etiske standard kommunesektorens virksomhet er basert på.

Anskaffelsesreglene stiller krav om god anbuds- og forretningsskikk.¹⁸

Etter regelverket for offentlige anskaffelser kan ikke rådgivere som har deltatt i arbeidet med å forberede en anskaffelse eller et innkjøp, selv delta i konkurransen om leveransen. Årsakene til dette er åpenbare. En leverandør som selv har vært med på å utforme et konkurransegrunnlag, vil kunne ha et konkurransefortrinn fremfor andre tilbydere. De kjenner det mer detaljerte grunnlaget og behovet for tjenesten som etterspørres. De vil sannsynligvis også ha kunnskap om de kriteriene som oppdragsgiver setter for evaluering av de tilbudene som kommer. På denne måten vil rådgivere som har slik «innsideinformasjon» gjennom oppdrag for oppdragsgiver i tilknytning til anskaffelsen, være utelukket fra å delta i konkurransen. Kommunen skal heller ikke søke råd hos noen som kan ha økonomiske interesser i anskaffelsen.¹⁹

¹⁷ Se f.eks. Rapport fra arbeidsgruppe som behandlet «Regelverket for kommunesektoren i et etisk perspektiv» av 15.03.2007.

¹⁸ Se bl.a. LOA § 5 første ledd og FOA § 3-1 (6)

¹⁹ FOA § 3-8

Vi er ikke kjent med opplysninger som tilsier at innehaveren av selskapet ga råd eller innspill til de avtalene som ble gjort med hennes selskap, i den perioden avtalene ble gjort i 2012. Vi er heller ikke kjent med forhold som tilsier at det foreligger noen form for påvirkningshandel fra hennes side for å få kontrakten.²⁰

På denne bakgrunn er vår samlede vurdering at det ikke er noe som tilsier inhabilitet i tilknytning til den ansatte i kommunen som innehaver av Farm In Action. Som beskrevet foran mener vi det er grunn til å reise spørsmål om avtaleinngåelsen var i tråd med krav til god forvaltnings-skikk, noe som strengt tatt faller utenfor vårt mandat og besvare.

4.2.4. Familietilknytningen mellom innehaver og leder i kommunen

Foran, er det beskrevet de familiemessige tilknytningene som innehaver av Farm In Action har til to av de ansatte i kommunen som begge er ledere. Innehaverens svoger er IKT sjef i kommunen. Han har ikke hatt noen befatning med beslutningene i kommunen om anskaffelsene av tjenestene fra Farm In Action. Innehavers svigerinne har derimot hatt en rekke sentrale lederstillinger innen Helse- og omsorgssektoren i kommunen i perioden 2012 - 2016. Dette danner grunnlag for vurdering av om svigerinnen på noen måte har deltatt i beslutninger om valg av Farm In Action som leverandør av bestemte helsetjenester til kommunen.

Svigerinnen til innehaveren av Farm In Action har vært en av lederne i Helse- og omsorgssektoren i hele den perioden Farm In Action har levert tjenester til kommunen. Som leder har hun blant annet vært stedfortreder for kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren i korte perioder.

Nedenfor fremgår de ulike stillingene hun har hatt i perioden fra 2012 og frem til i dag:

- I 2010 og 2011 var hun konstituert som kommunalsjef i kommunalsjefens reisefravær (periode på omkring 9 mnd).
- Enhetsleder for Helsetjenesten i 2012 til 28.02.2014. Kontorplassert på Dømmesmoen.
- Ass. kommunalsjef fra 01.03.2014. I perioden fra 01.03.2014 til 01.11.2014 hadde hun ikke personalansvar og satt i kommunalsjefens stab. Ansvar for utarbeidelse av kommunedelplan for helse og omsorgsprosess innen pleie og omsorgsenhetene.
- Enhetsleder for Bestillerenheten fra 01.11.2014. Permisjon fra stillingen fra 08.08.2016 - d.d.
- Fra 04.03.2016 til 01.05.2016 var hun konstituert kommunalsjef. I samme periode (fra 04.03.2016 - 01.05.2016) har det vært fagleder i bestillerenheten som har fungert som enhetsleder for bestillerenheten i hennes fravær.
- Rett før sommeren 2016 ble hun kontaktet av Birkenes kommune og forespurt om hun kunne lånes ut som følge av at stillingsendring i Birkenes kommune. Hun begynte deretter i 60% stilling i Birkenes som tjenestefør helse - og velferd i Birkenes kommune i august 2016.

Assisterende kommunalsjef har overfor BDO presisert at hun har hatt permisjon fra sin enhetslederstilling fra 08.08.2016 til d.d. for å arbeide 60% i Birkenes kommune.

Hun har fortalt oss at hun har vært tydelig på at hun ikke kunne delta i noen beslutninger som gjaldt Farm In Action og at hun har fortalt dette til andre i kommunen med beslutningsmyndighet, slik at alle skulle være klar over hennes tilknytning til selskapet. Flere av de lederne vi har snakket med innen Helse- og omsorgssektoren har støttet dette inntrykket. Det er fortalt at de husker at svigerinnen ga uttrykk for at hun selv ikke kunne delta i noen beslutninger som hadde med Farm In Action å gjøre. Dersom dette er riktig har svigerinnen som beslutningstaker i kommunen ikke deltatt i noen beslutninger om å benytte Farm In Action. I såfall er det ikke tatt noen avgjørelser av

²⁰ Se strl § 276 c (straffeloven av 1902)

kommunen om bruk av tjenester fra Farm In Action, gjort av personer som har vært inhabile på grunn av slektskap til innehaver av selskapet.

BDO er kjent med eksempel på det ble gjort tiltak for å unngå at hun skulle signere avtale med Farm In Action i en periode hvor hun fungerte som kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren, en uke i kommunalsjefenes ferie sommeren 2015. I dette tilfelle ble oppgaven med å signere kontrakten, gitt til en annen i kommunen, etter avtale med den ordinære kommunalsjefen.

Vårt inntrykk er at kommunen har vært oppmerksomme på inhabiliteten som nevnt og gjennomført tiltak for å forhindre at assisterende kommunalsjef skulle inngå kontrakt med Farm In Action.

Kun en av de personene vi har intervjuet i kommunen, har opplyst at assisterende kommunalsjef fremsnakket Farm In Action i et internt møte slik han oppfattet det. Dette er nærmere omtalt nedenfor under punktet om varsling i kommunen.

Assisterende kommunalsjef har bedt BDO om å presisere at det ikke er kjøpt tjenester fra Farm In Action når *assisterende kommunalsjef har vært stedfortreder for kommunalsjefen*.

Kravet i forvaltningsloven § 6 er at tjenestemannen heller ikke skal *tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse*. Dette er nærmere beskrevet i forarbeidene til forvaltningsloven der det fremkommer følgende:²¹

I uttrykksmåten «legge til rette grunnlaget for» ligger at loven får anvendelse også på forvaltningsorgan som bare gir en rent rådgivende uttalelse eller en innstilling i en sak. Dette har komiteen grunnlagt slik (s. 146 første spalte):

«Derimot bør loven omfatte alle selvstendige utvalg og råd, selv om de ikke treffer noen avgjørelse, men bare gir en rent rådgivende uttalelse eller innstilling i en sak. Forholdene kan riktignok her være noe forskjellige. I mange tilfelle har rådet en slik posisjon at dets innstilling eller tilråding i realiteten vil være avgjørende i saken, mens det i andre tilfelle bare vil høre til en av flere som avgir uttalelse. Men uansett rådets stilling for så vidt, bør de alminnelige habilitetsregler få anvendelse når vedkommende instans på selvstendig måte og under ansvar avgir uttalelse i en sak. Det er ingen grunn til at rådet i denne henseende skulle stå i en annen stilling enn en tjenestemann innen et forvaltningsorgan som bare forbereder saken for vedkommende avgjørelsesmyndighet.»

Og på s. 433 annen spalte øverst uttales det:

«Utarbeidelse og avgivelse av en innstilling eller uttalelse fra et råd eller et annet organ som konsulteres, må anses for å gå inn under betegnelsen «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse».»

Inhabilitetsreglene som nevnt gjelder også medlemmer av styre og råd. Når det gjelder saksbehandlere som bare deltar i forberedelsen av saken, vil habilitetsbestemmelsen i § 6 få anvendelse. Det fremgår av de samme forarbeidene der det står:

Bestemmelsen vil videre i noen utstrekning få anvendelse også på saksbehandlere som bare deltar ved forberedelsen av saken. Komiteen sier om dette (s. 146):

«Det er klart at tilretteleggelse av saken ofte kan øve en betydningsfull innvirkning på avgjørelsen. Allerede opplegget for det materiale som skal innhentes - eller ikke innhentes - kan i mange saker være utslagsgivende. Likedan kan den nærmere fremgangsmåte ved innsamlingen av saksmateriale ha vesentlig betydning; ikke minst rolle spiller i den

²¹ Ot.prp.nr.38 (1964-1965)

forbindelse kontroll og granskning. Det forberedende arbeide vil ofte kunne ut i forslag til vedtak i saken, og i mange tilfelle vil sjefens eller det kollegiale organs avgjørelse bare være en ren formsak.

For den enkelte vil det være en vesentlig betryggelse om kravet til upartiskhet gjøres gjeldende på alle disse stadier av en forvaltningssak. Det prinsipielt riktige må derfor være at habilitetskravene også kommer til anvendelse på den som bare forbereder saken. Som det fremgår av fremstillingen foran under II, 5, a, stadfester man ved dette bare det som allerede er gjeldende rett på mange områder. Betenkelighetene ved en slik ordning er heller ikke særlig store, fordi det i alminnelighet ikke vil være så vanskelig å overlate det forberedende arbeide til en annen tjenestemann. I allfall vil det vanligvis være langt lettere å erstatte saksforberedere enn det er å finne stedfortredere for de relativt færre tjenestemenn som har avgjørelsesmyndighet.

Ikke alt arbeide som henger sammen med behandlingen eller forberedelsen av en sak, bør imidlertid komme inn under habilitetsregelen. Rene ekspedisjoner må således holdes utenfor, og også annen forberedende behandling dersom arbeidet er så perifert at det overhodet ikke kan tenkes å få noen innflytelse på avgjørelsen. Man tar bare med den saksbehandling som kan sies å gå ut på å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen. Men i alle tilfelle må man forlange at vedkommende tjenestemann gjør oppmerksom på sin særlige stilling i saken, slik at de overordnede kan ta nødvendige hensyn til dette ved avgjørelsen.»

Det er dermed relevant å stille spørsmål om svigerinnen (assisterende kommunalsjef) kan ha påvirket beslutninger om bruk av Farm In Action, selv om hun ikke var den som inngikk eller signerte kontrakt med Farm In Action.

Undersøkelsen vi har gjennomført er ikke egnet til å gi et fullstendig og dekkende bilde av fakta om hva som var foranledningen til den enkelte avtale som ble inngått med Farm In Action. Noe av årsaken er at mye av det fakta som vi har måtte basere undersøkelsen på er muntlige forklaringer fra de involverte. Flere av de vi har snakket med husker ikke hva som skjedde. De er ikke i stand til å forklare hvem som tok initiativet til avtalen med Farm In Action. De husker heller ikke saksbehandlingen eller forarbeidet til de beslutninger som ble tatt om å benytte selskapet.

Dessuten mangler det slike opplysninger som etter anskaffelsesregelverket skal kunne gi svar på de spørsmål som kan gi grunnlag for vurderingen av habilitet. Det eksisterer ikke noe dokument om invitasjon til å gi tilbud, utlysning av konkurranse, anskaffelsesprotokoller, tilbud fra Farm In Action, referat fra møter hvor tilbudet behandles, innstilling om valg utarbeides eller oppfølging og kontroll med leverandøren. I de fleste tilfeller manglet det også kontrakt mellom kommunen og Farm In Action. De mest relevante dokumentene vi har identifisert er referat fra journal knyttet til den enkelte bruker. Mangel på skriftlighet åpner for spekulasjoner og skaper stor usikkerhet om saksbehandlingen knyttet til de enkelte avtalene som ble gjort med Farm In Action. Saksbehandlingen og anskaffelsen av tjenester fra selskapet, er nærmest umulig å etterprøve.

Fakta om anskaffelsene fremtrer først når det gjennomføres en analyse av de dokumenter som eksisterer og med basis i samtaler med involverte personer. Det er ingen tvil om at svigerinnen som leder på tidspunkt for inngåelse av flere av kontraktene med Farm In Action hadde en sentral rolle i Helse- og omsorgssektoren og hadde et tett arbeidsforhold med daværende kommunalsjef. Både i denne rollen og i rollen som Enhetsleder i Bestillerenheten, har vedkommende (svigerinnen til innehaveren av Farm In Action) indirekte kunnet påvirke beslutninger som sannsynligvis ville gitt oppdrag til Farm In Action.

Økonomisjefen har fortalt oss at han mener bestemt å huske at svigerinnen deltok i en beslutning som kommunen tok om å benytte tjenester fra Farm In Action. Han har videre forklart at han ble innkalt til hastemøte med flere personer, deriblant svigerinnen (ass kommunalsjef), og spurt om han hadde snakket med media om denne saken. Økonomisjefen kan imidlertid ikke huske nærmere

omstendigheter eller tidspunkt for når dette skjedde. Det har derfor ikke vært mulig for oss å ettergå disse opplysningene nærmere.

Foran har vi beskrevet hvordan beslutningen om å inngå avtale med Farm In Action i realiteten ble tatt den 26.06.2015 under et intern møte i kommunen hvor blant annet svigerinnen til innehaver av Farm In Action var tilstede. Svigerinnen hadde på det tidspunktet stilling som assisterende kommunalsjef. Selv om ingen av de vi har snakket med kan huske at svigerinnen (ass kommunalsjef) var med på møter der spørsmålet om å engasjere Farm in Action ble tatt opp, viser pasientjournalen fra møtet noe annet. Vi er ikke kjent med forhold som skulle tilsi at det er notert feil i journalen på dette punktet.

Fra pasientjournalen fremgår det at svigerinnen (ass kommunalsjef) redegjorde for andre muligheter kommunen hadde for å løse brukeren/pasientens behov. Konklusjonen var at det ikke fantes slike muligheter og at kommunen derfor måtte kjøpe inn tjenester privat. Fra journalen frem går det frem følgende:

«... må vi kjøpe tjenesten fra Farm In Action?»

Sett i sammenheng med de forutgående direkteanskaffelsene fra Farm In Action helt fra 2012, med betydelige beløp, oppfatter vi det slik at Farm In Action nærmest ble behandlet som en fast leverandør til kommunen innen visse typer av helsetjenester, helt uten konkurranse. Det er den eneste forklaringen vi kan se på at ingen andre leverandører ble diskutert i det aktuelle samarbeidsmøtet hvor konklusjonen var at kommunen selv ikke kunne levere tjenesten.

Etter møtet som beskrevet over den 26.06.2015, tok en av de som var tilstede fra Bestillerenheten, kontakt med Farm In Action. På det tidspunktet da dette skjedde (26.06.2015), var svigerinnen ikke bare assisterende kommunalsjef. Hun var også Enhetsleder for Bestillerenheten. Kommunen hadde på dette tidspunktet en oppgave og rollefordeling hvor Bestillerenheten fattet vedtak for enkeltbrukere om bestemte tiltak, og utførerenheten (f.eks. Boveiledertjenesten) hadde ansvar for bestilling av tjenesten for brukeren.

Hendelsen som referert i journalen den 26.02.2015 viser at denne funksjonen mellom bestiller og utfører ikke ble praktisert i alle tilfeller. Etter vår oppfatning er det bemerkelsesverdig at representanten fra Bestillerenheten kontaktet Farm In Action for avtale om tjenesten for den aktuelle brukeren. Særlig fordi vedkommende var underlagt svigerinnen til innehaver av selskapet, noe som medførte at alle som var underordnet henne i Bestillerenheten var inhabile til å fatte en avgjørelse om kjøp av Farm In Action.

På denne bakgrunn mener vi at det er sannsynlig at kjøpet av tjenester fra Farm In Action i juni 2015 i realiteten ble tilrettelagt og forberedt av personer i kommunen som var inhabile til å foreta beslutningen i juni 2015 om bestilling av tjenester fra Farm In Action.

Eksempelet viser at valget av Farm In Action må ha vært en forutsigbar og helt påregnelig konsekvens av at kommunen selv ikke kunne tilby brukeren noe tiltak. Basert på samtaler vi ha hatt med en rekke personer i kommunen, er det sannsynlig at mange av beslutningstakerne i kommunen oppfattet Farm In Action som det selskapet kommunen benyttet for bestemte helsetjenester helt fra 2012. Dette til tross for at det ikke forelå noen rammeavtale med selskapet før i 2016.

Med bakgrunn i den dokumentasjon BDO har gjennomgått og de intervjuer som er foretatt, er det helt tydelig at mange personer innen Helse- og omsorgssektoren i kommunen hadde grunn til å oppfatte Farm In Action som fast leverandør av visse typer helsetjenester til kommunen.

Det var påregnelig at visse typer vedtak gjort av Enhetsleder for bestillerenheten (svigerinne av innehaveren i Farm In Action) ville resultere i oppdrag for Farm In Action. Det er heller ingen spor av konkurranse om oppdrag for de tjenestene som Farm In Action fakturerte kommunen i perioden.

Vårt inntrykk er at svigerinnen til innehaveren av Farm In Action (assisterende kommunalsjef/Enhetsleder for Bestillerenheten) reelt sett hadde stor innflytelse og påvirkning på de beslutninger som ble tatt innenfor Helse- og omsorgssektoren i store deler av den perioden som er gjennomgått i denne undersøkelsen. Vår undersøkelse har på ingen måte kunne utelukke at hun har deltatt i tilretteleggingen av grunnlaget for avgjørelse om å benytte Farm In Action på en måte som er medfører inhabilitet etter forvaltningsloven § 6. Det forutsettes her at avgjørelsen om å benytte tjenester fra selskapet anses som en forvaltningsavgjørelse etter § 6.

4.2.5. Innkjøpsregelverkets bestemmelser om habilitet

Kommunens innkjøpsreglement, pkt 3.5.11, gir regler om habilitet.

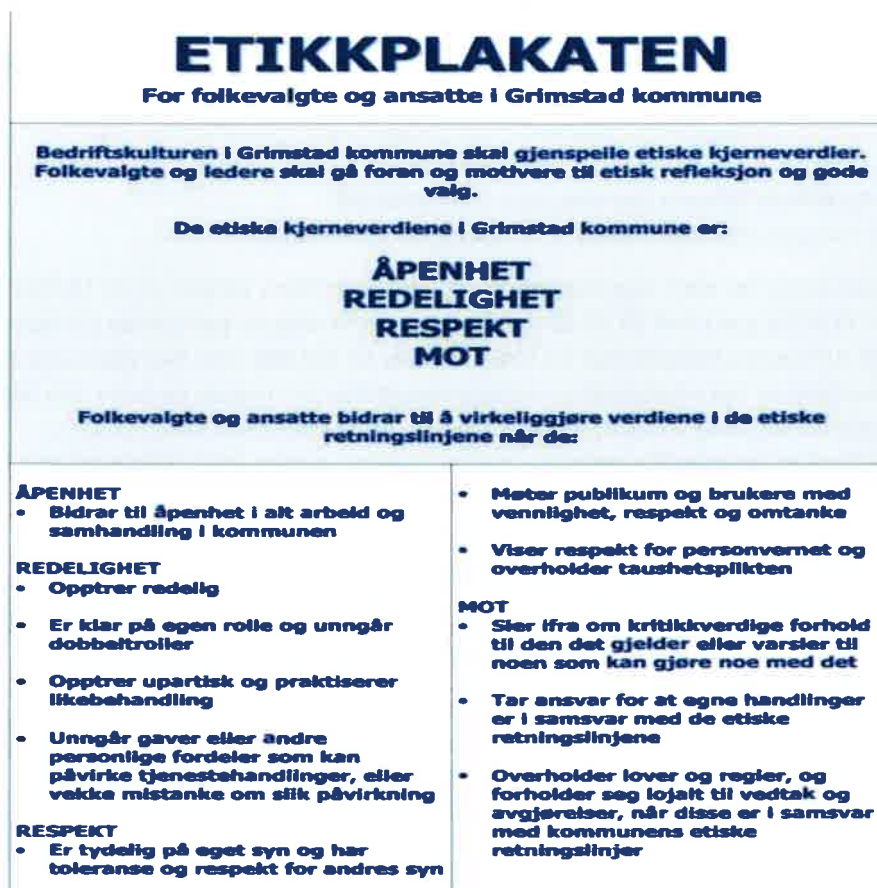
Innkjøpsreglementet har vært løpende oppdatert, siste gjeldende versjon er av 15.03.2016. Da endringene i FOA ble gjort fom 01.07.2015 anbefalte seniorrådgiver for innkjøp til rådmannen at de opprettholdt rutinen om konkurranse for innkjøp under kr 100 000. Han fikk gjennomslag for det. Samme seniorrådgiver har utarbeidet en veileder/sjekkliste for innkjøp under kr 100 000 som ligger tilgjengelig for kommunens ansatte. Revisjonsnotene til innkjøpsregelverket (kap 7 i innkjøpsregelverket) viser hvilke endringer som er gjort av reglementet. I 2016 ble det tatt inn et tillegg om anti-korrupsjon som følge av et møte kommunens representanter hadde med Transparency International.

I forbindelse med anskaffelse av rammeavtaler i 2016 ba rådmannen i Grimstad om bistand fra rådmannen i Arendal vedrørende nye rammeavtaler innen Helse - og omsorgssektoren i 2016 som nevnt over. Denne anskaffelsen er omtalt i eget kapittel nedenfor.

Det er konstatert at anskaffelsene av Farm In Action ikke er gjort i samsvar med retningslinjene. Seniorrådgiver for innkjøp og anskaffelser har ikke blitt kontaktet i forbindelse med anskaffelsene. Det kan derfor konstateres at dette bryter med retningslinjene slik vi oppfatter disse.

4.2.6. Etiske retningslinjer for folkevalgte i kommunen

De etiske retningslinjene gir en pekepinn på hvilke krav som stilles til ledere og andre ansatte i kommunen. Krav til upartiskhet og likebehandling, er krav som kan assosieres med formålet med



habilitetskravene i forvaltningsloven og kravene til god forvaltningsskikk.

De etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i kommunen fra 2008, gjelder fortsatt. I disse retningslinjene er det etikkplakaten for kommunen der det bl.a. fremgår at *ledere og folkevalgte skal gå foran og motivere til etisk refleksjon og gode valg*. Under punktet om *redelighet* fremgår det en forventning om at folkevalgte og ansatte

- Er klar på egen rolle og unngår dobbeltroller
- Opptrer upartisk og praktiserer likebehandling

Under punktet «*mot*» fremgår det blant annet en forventning om at ansatte:

- Overholder lover og regler, og forholder seg lojalt til vedtak og avgjørelser, når disse er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer

I samme dokument fremgår blant annet følgende om habilitet og rolleklarhet:

Folkevalgte og ansatte skal opptre upartisk og praktisere likebehandling. Kommunens interesser og personlige interesser skal ikke blandes.

Den enkelte har selv ansvar for å opplyse om egen habilitet og å tre til side når saken krever det. Dobbeltroller og rollekombinasjoner som kan føre til interessekonflikter eller påstander om dette, skal unngås.

4.2.1. Oppsummering og konklusjon

Som det fremgår foran kan det ikke utelukkes at svigerinnen til innehaveren av Farm In Action har vært inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen om å bruke Farm In Action. I et tilfelle som det er vist til fra 2015, er det sannsynlig at svigerinnen eller hennes underordnede var med på tilrettelegging av grunnlaget for avtalen med Farm In Action, og at de dermed var inhabile.

Det er viktig å understreke at det ikke trenger å innebære noen kritikk mot vedkommende at personen anses å være inhabil. Det er ført grunnlag for kritikk dersom vedkommende deltar i beslutninger som gjelder saker der vedkommende er inhabil. Straffeloven § 324 (straffeloven av 1902 som ble opphevet 01.10.2015) hadde en bestemmelse om forseelse i offentlig tjeneste. Bestemmelsen er videreført i straffeloven av 2005, § 171.

Selv om en person strengt tatt er inhabil, kan det likevel hende at vedkommende kan delta i beslutningen dersom det er *åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller parten ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete* (se forvaltningsloven § 6 fjerde ledd). Dessuten tilsier § 7 i forvaltningsloven at en inhabil tjenestemann kan delta i behandlingen i en sak dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning. Den nærmere vurdering her ligger utenfor besvarelsen av spørsmålet og krever en grundig juridisk vurdering som mandatet og rammen for oppdraget ikke legger opp til.

Generelt sett medfører inhabilitet at vedkommende som er inhabil, skal avstå fra å ta del i saksbehandlingen. Inhabilitet er en saksbehandlingsfeil som kan føre til at det aktuelle vedtaket anses ugyldig. Det er også en viss mulighet til å reparere feilen og ta saken opp til ny behandling dersom det er muligheter for det. Feilen kan også utløse erstatningsansvar for kommunen.

4.3. Har kommunen kjøpt tjenester som ikke er blitt levert?

4.3.1. Avgrensning og utgangspunkt for beskrivelsen nedenfor

I dette avsnittet beskrives den informasjon som BDO har innhentet knyttet til spørsmålet kontrollutvalget har stilt om kommunen har kjøpt tjenester som ikke er blitt levert. Vi forstår spørsmålet slik at det skal foretas kartlegging av om kommunen har betalt for tjenester som ikke er levert.

Da vi planla gjennomføringen av denne delen av undersøkelsen, hadde vi forventninger til at vi skulle få full tilgang til all relevant underlagsdokumentasjon fra de aktuelle leverandørene til kommunen hvor det var grunn til å stille spørsmål ved om fakturerte tjenester var i samsvar med hva som var levert.

BDO har gjennomgått den informasjon som finnes om de ulike tjenestekjøpene. Dette er gjort med henblikk på å avkrefte eller bekrefte mistanke om at kommunen har betalt for tjenester som ikke har blitt levert. Tjenestekjøpene som er gjennomgått i perioden har faste dagrater eller døgnrater, avhengig av bemanning. Avtalene er ikke basert på timehonorar. Våre undersøkelser har vært egnet til å bekrefte leveranser fra ulike tjenesteleverandører innenfor rammen av oppdraget. Dette er gjort gjennom intervjuer og gjennomgang av journaler for brukerne.

Etter det vi er kjent med er det kun et tilfelle der tjenesten det er gjort avtale med, ikke er levert som avtalt. Dette gjelder Farm In Action og er omtalt nedenfor i eget avsnitt.

Økonomisk kontroll med tjenesteleveranser fra leverandører skjer normalt med utgangspunkt i skriftlig avtale om revisjonsadgang. Adgang til å gjennomføre leverandørkontroll (omtalt som revisjonsklausul) regulerer hva kommunen har rett til å gjennomføre av kontroller og på hvilken måte. Dette avtales normalt som del av kontrakten med kommunen.

Vi har ikke funnet noen slike kontraktsvilkår i avtaler eller utkast til avtaler med kommunen. Kommunen mangler dermed avtale med leverandørene om gjennomføring av slik leverandørkontroll som vi forutså at vi skulle utføre da undersøkelsene ble planlagt. BDO utleder sin adgang til å be om dokumenter fra leverandører til hva som er avtalt mellom kommunen og leverandørene. I mangel på revisjonsadgang, var det ikke mulig å gjennomføre leverandørkontroll som opprinnelig planlagt.

Det er bekreftet av ansatte i kommunen at det aldri er gjennomført noen leverandørkontroll av de aktuelle tjenesteleverandørene med henblikk på å undersøke om kommunen har mottatt de tjenester som kommunen har betalt for. Det er derfor uklart for BDO hvordan kommunen har klart å overholde sine påseplikter overfor leverandørene, uten å ha gjennomført noen leverandørkontroll.

Vi legger til grunn at kontroll av tjenester til brukere ved private tjenestekjøp, har skjedd løpende og i tråd med de krav etter helselovgivningen som pålegger kommunen slik oppfølging. Denne form for kontroll ligger utenfor vårt mandat å besvare. Vårt oppdrag omfatter som kjent ingen form for helsefaglige vurderinger.

Under samtaler med ansatte i kommunen som har ansvar for slik oppfølging, har vi fått et klart inntrykk av at det har vært en tett kontakt mellom representanter for Farm In Action og kommunen når det gjelder oppfølging av vedtak fattet av kommunen om tjenestetilbud til brukerne. Vi har dermed ingen grunn til å betvile at den faglige oppfølgingen har vært i tråd med helselovgivningen for leverandørene, inkludert Farm In Action, men viser til tilsynssaker fra Fylkesmannen vedrørende helsetjenester som denne saken gjelder.

4.3.2. Tjenestekjøp fra Farm In Action der kommunen har betalt for tjenester som ikke er levert

Det er kun for Farm In Action at vi har sett grunnlag for å gjennomføre en nærmere leverandørkontroll av det økonomiske grunnlaget for fakturering fra selskapet til kommunen. Til tross for mangel på skriftlige avtaler og manglende avtale om revisjonsadgang, eller adgang til å gjennomføre leverandørkontroll av Farm In Action, valgte vi å kontakte innehaver av selskapet for å avklare hva BDO kunne få tilgang til av informasjon. I den perioden BDO var i Grimstad kommune for å innhente informasjon i saken, ble innehaver av Farm In Action forsøkt kontaktet på telefon, per SMS og på e-post til selskapets oppgitte e-postadresse.

Etter en stund tok innehaveren kontakt per telefon med BDO. Kort tid etter mottok BDO et brev fra advokat som representerte Farm In Action, der det blant annet fremgikk at advokaten ikke hadde hatt anledning til å sette seg inn i det avtalegrunnlaget som forelå. På denne bakgrunn oppfattet BDO det slik at Farm In Action lot seg representere gjennom advokat i saken anledning, noe BDO bekreftet overfor advokaten på e-post den 26. oktober.

Etter dette la BDO til grunn at planlagt leverandørkontroll hos Farm In Action ikke var mulig å gjennomføre innenfor den opprinnelige avtalte rammen. BDO kan derfor ikke besvare spørsmålet om det er betalt for tjenester som ikke er levert fra selskapet.²²

²² Brev fra advokaten til Farm In Action og e-post fra innehaver av Farm In Action vedlegges denne rapporten

De undersøkelser vi har foretatt har gitt oss innsikt i et tilfelle der kommunen har betalt for tjenester fra Farm In Action som ikke er ble levert i henhold til planen. Dette er noe kommunen har vært klar over og akseptert. Det er iverksatt tilsynssak fra Fylkesmannen knyttet til den brukeren som er anonymisert nedenfor. Resultatet av tilsynssaken foreligger ikke når dette skrives.

Tilsynssaken vil gi svar på om brukeren har fått det tjenestetilbudet som brukeren har krav på fra kommunen. Det er opplyst at det er helt ordinær praksis å åpne tilsynssak i slike tilfeller der fylkesmannen mottar klage. Klagen fra de pårørende (som omtalt foran) skal angivelig gjelde kommunens oppfølging knyttet til brukers vedtak og rett til nødvendig helsehjelp, og ikke primært kjøp av tjenester fra Farm In Action ifølge nåværende Enhetsleder for Boveiledertjenesten.

Nedenfor beskrives kun den informasjonen som etter vår vurdering har betydning for å beskrive hvilken oppfølging det har vært av den økonomiske kontrollen knyttet til det private tjenestetilbudet. Det er kun tjenestetilbudet fra Farm In Action som er omhandlet nedenfor. Årsaken til dette er blant annet den familiære tilknytningen Enhetsleder i Bestillerenheten har hatt til innehaver av aksjeselskapet. Dessuten er det kun brukere som dette selskapet har fakturert kommunen for hvor det er opplysninger om at tjenesten ikke er levert helt eller delvis. Vi har derfor valgt å avgrense undersøkelsene knyttet til disse opplysningene som forelå da vi påbegynte undersøkelsen på oppdrag for kontrollutvalget.

4.3.3. Tjenester fakturert fra Farm In Action for bruker - fra og med juni 2012

Foran er det vist til at en av de første tjenestene som ble kjøpt fra Farm In Action gjaldt tjenester fra en bruker som kommunen hadde gitt helsetjenester til i lang tid. Denne saken gjaldt en bruker som var bosatt utenfor kommunen og som flyttet tilbake til kommunen.

På spørsmål om det har vært betalt for tjenester fra Farm In Action som ikke har vært levert (jf. bruker som Farm In Action fikk betalt for, fom omkring mars 2015) har BDO mottatt forklaring fra leder for Boveiledertjenesten om avtalen med brukeren og som endte med at de sa opp avtalen. Det er forklart at Farm In Action har utført arbeid og stilt mannskap til disposisjon, men at verken kommunen eller Farm In Action fikk lov til å møte brukeren. De kom ikke i posisjon til å levere tjenesten til brukeren. Representanten for Farm In Action benyttet til å utarbeide retningslinjer for brukeren i oppsigelsestiden fordi selskapet ikke fikk utført tjenesten for brukeren. Dette var i tråd med fylkesmannens råd i saken. I kontradiksjonsrunden har Enhetsleder for Boveiledertjenesten gitt BDO tilbakemelding om at beskrivelsen over er *meget misvisende*. Hun viser blant annet til at pårørende takket ja til tilbudet og en overgangsfase med Farm In Action.

Også brukerens pårørende var involvert i tjenestetilbudet til brukeren, både før og etter at Farm In Action fakturerte for tjenester knyttet til brukeren med et fast beløp på kr 13 000,- per døgn.

Tjenestene fra Farm In Action ble bestilt av Enhetsleder for Boveiledertjenesten. Enhetslederen har forklart at tjenesten fra Farm In Action aldri ble levert til brukeren som planlagt. Likevel valgte kommunen å betale til sammen ca kr 1,54 millioner i tidsrommet fom mars 2015 tom august 2015. Kommunen var dermed klar over at de tjenestene som det opprinnelig var ment at Farm In Action skulle levere, aldri ble levert.

Det er således ingen tvil om at tjenestene som var bestilt fra kommunen i dette tilfellet ikke ble levert. Kommunen hadde kunnskap om dette, men valgte likevel å betale fakturaene fra Farm In Action i tråd med avtale inngått mellom kommunen og selskapet.

Enhetsleder i kommunen har en annen oppfatning av dette enn hva pårørende til brukeren har. De pårørende var forundret over at selskapet Farm In Action kom så vidt raskt på banen og fikk oppdraget fra kommunen. De stilte også spørsmål ved måten Farm In Action løste oppgaven på og kompetansen til de personer som representerte selskapet. Dette er i stor grad spørsmål som

omhandles av den tilsynssaken som pågår. Etter hva de pårørende har kjennskap til, ble Farm In Action valgt uten noe form for konkurranse og uten at løsningen ble drøftet med pårørende.

BDO har etterspurt dokumentasjon, men har ikke fått fremlagt tilbud fremlagt av Farm In Action på tjenesten. Vi har forsøkt å kartlegge de faktiske omstendighetene da Farm In Action ble valgt som tjenesteleverandør.

Enhetsleder for Boveiledertjenesten som kjøpte tjenesten fra Farm In Action har forklart at hun ikke hadde myndighet til å inngå kontrakt om kjøp av private tjenester og at dette var noe som kommunalsjefen for Helse- og omsorg måtte gjøre. Hun har samtidig forklart at hun aldri ble instruert av noen om hvilken tjenesteleverandør hun skulle benytte. Dette støttes av det som fremgår i journalen for brukeren. BDO har valgt ikke å gi ytterligere detaljer om konflikten mellom kommunen og de pårørende til brukeren, av hensyn til personvern, særlig hensynet til brukeren. Dessuten forventes det at den omtalte tilsynssaken fra fylkesmannen vil avklare de nærmere omstendighetene ytterligere når den foreligger.

4.3.4. Oppsummering og konklusjon

BDO er kjent med et tilfelle der tjenestene som var bestilt fra kommunen, av Farm In Action, ikke ble levert. Kommunen hadde kunnskap om forholdet, men valgte likevel å betale fakturaene fra Farm In Action i tråd med avtale inngått mellom kommunen og selskapet.

4.4. Er inngåtte rammeavtaler i 2016 i henhold til regelverket?

4.4.1. Konkurransen om rammeavtalen ble aldri utlyst

Det vises til redegjørelsen om rammeavtalen i beskrivelsen foran for 2016. Nedenfor beskrives enkelte tilleggsopplysninger av betydning for å forstå hva som skjedde. Det sentrale temaet til spørsmålet om rammeavtalen inngått i 2016 er i henhold til regelverket, gjelder vurderingen av manglende utlysning. BDO har ikke funnet grunnlag for å gå inn i andre detaljer knyttet til konkurransen om rammeavtalen for å besvare spørsmålet fra kontrollutvalget.

I henhold til udatert konkurransegrunnlaget (sak 2015/1594, sendt ut og journalført i kommunens sak/arkivsystem den 17.02.2016) om kjøp av helse- og omsorgstjenester, fremgår det at konkurransegrunnlaget med vedlegg ikke er omfattet av kunngjøringsplikt (pkt 1.1. i konkurransegrunnlaget).

Fremdriftsplanen ifølge konkurransegrunnlaget var slik:

Utlysning av konkurranse:	februar 2016
Behandling av tilbud:	mars 2016
Avtaleinngåelse:	april 2016

Det fremgår av konkurransegrunnlaget at kommunen kunne inngå avtale med inntil 8 parallelle leverandører for sosialtjenestene og boveiledertjenestene.

Ifølge innkjøpsrådgivers merknader ved kontradiksjonen den 30.11.2016 var konkurransens forutsetning at unntakshjemmel etter FOA § 2-1, 3 ledd litra a, b eller c ble gjort gjeldende. Innretningen var slik at det først ved avrop/bestilling over avtalene, skulle tas stilling til om unntakshjemmel forelå. Ingen unntakshjemmel - ingen avrop/bestilling av tjenesten. Dette er sikkerhetsventilen. Dersom unntakshjemmel ble bekreftet, tildeles avrop/bestilling mellom leverandørene etter pasient- og brukerrettighetsloven (brukervalg), og deretter eventuelt etter oppdragsgivers helsefaglige vurdering iht kontrakten.

BDO har ikke kjennskap til at det er gjort avrop under rammeavtalen i 2016.

Som det fremgår foran, oppdaget den nye kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren at det var gjort det var gjort direkteanskaffelser av helsetjenester kort etter at hun tiltrådte stillingen. Hun vurderte kompetansen om anskaffelse som lav for de hun var leder for. Hun har forklart til BDO at hun tok opp dette i ledergruppa i mai/juni 2015 og høsten eller vinteren 2015/2016.

Hun bekrefter at hun selv har ansvar for de avtaler som er inngått av henne, men synes det var et dilemma å inngå disse avtalene fordi seniorrådgiver for innkjøp sa at det var ulovlig å inngå avtalene, samtidig som hun ikke hadde noe valg og var redd for hva som skulle skje med brukerne. Videre har hun forklart at det ble gjort arbeid med å få på plass en rammeavtale for disse tjenestene etter at hun tiltrådte stillingen og at arbeidet med rammeavtalen ble tatt opp i ledergruppa. Hun tok også opp utfordringene med å kjøpe kostbare tjenester fra private tjenesteleverandører med både rådmannen og seniorrådgiveren for innkjøp og anskaffelser. Konkurransereformen knyttet til anskaffelsen av rammeavtale var noe seniorrådgiveren håndterte ifølge kommunalsjefen.

Daværende kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren etablerte en gruppe i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlaget for rammeavtalen. Arbeidsgruppa som kommunalsjefen etablerte for å forberede konkurransegrunnlaget begynte sitt arbeid før sommeren 2015 og holdt på utover høsten 2015.

I denne gruppen var assisterende kommunalsjef (svigerinne til innehaver av Farm In Action) deltaker.

Den endelige avgjørelsen om konkurransegrunnlaget ble tatt av kommunalsjefen.

Innkjøpsrådgiveren sendte den 5.2.2016 e-post til daværende kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren vedrørende konkurranse om rammeavtaler i 2016. Han har opplyst til BDO at han hadde behov for avklaring av enkelte spørsmål for å ivareta sine oppgaver i forbindelse med anskaffelsene.

Når det gjelder rammeavtaler inngått i 2016 innenfor kjøp av helsetjenester, fant kommunen grunnlag for å benytte unntakshjemmel fra hovedregel om utlysning (FOA § 2-1, 3. ledd litra c)) ifølge seniorrådgiveren. De inviterte 12 foretak. Innkjøpsrådgiveren hevder han ba kommunalsjefen for Helse- og omsorgssektoren om å identifisere de selskapene som skulle inviteres til konkurranse om rammeavtale. Det var kun sektoren selv som kunne finne frem til hvilke leverandører som var aktuelle å invitere ifølge innkjøpsrådgiveren. Han (innkjøpsrådgiveren) mottok deretter e-post fra kommunalsjefen med navn på de selskap som skulle inviteres.

Gjennom de samtaler vi har hatt med de som deltok i arbeidet med å få på plass rammeavtale i 2016, er det ingen som har kunnet gi oss presis informasjon om hvem som besluttet hvilke leverandører som skulle inviteres til konkurransen eller på hvilket grunnlag utvelgelsen skjedde.

Vi utelukker at geografisk tilhørighet eller hvor tjenesten leveres fra, skal ha vært noe krav. Årsaken er at innkjøpsrådgiveren fikk et spørsmål fra en advokat som ønsket å vite om konkurransen stilte bestemte krav til geografisk tilhørighet eller til hvor tjenesten ytes fra. Til dette besvarte innkjøpsrådgiveren henvendelsen med at dersom kommunen oppstilte slike krav, ville det vært diskriminerende og ikke i tråd med gjeldende anskaffelsesrett.

Seniorrådgiveren tok opp med rådmannen i e-post av 23.05.2016 spørsmål om de burde få en ekstern kvalitetssikring av spørsmålet om gjennomføring av konkurransen, før signeringen av nye avtaler. Dette ble diskutert, men rådmannen tok avgjørelsen sammen med seniorrådgiverens leder

om ikke å gå eksternt for å innhente en slik vurdering. Den 03.06.2016 ble rammeavtalene signert av ordføreren. I følge seniorrådgiveren skal alle avtaler som går utover 1 budsjettår, signeres av ordfører. Dette er en praksis kommunen har hatt i mange år.

Den 3.8.2016, før kommunen inngikk avtale med en av tjenesteleverandørene utenfor rammeavtalen, mottok kommunen ved innkjøpsrådgiveren (seniorrådgiveren) en juridisk betenkning fra et advokatfirma. Vurderingen gjaldt spørsmål om direkteanskaffelse av helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere. Advokaten ble bedt om å foreta en kvalitetssikring av kommunens standpunkt om at kommunen kan inngå kontrakt direkte med en bestemt navngitt leverandør (ikke Farm In Action), for heldøgns omsorgstjenester til en enkeltbruker, uten nærmere konkurranse, med støtte i FOA § 2-1, 3. avsnitt, bokstav c. Nevnte begrunnelse ble brukt for å unnlate utlysning av rammeavtalen. Kort fortalt representerer bestemmelsen en unntakshjemmel for utlysning av konkurransen. Forutsatt at visse krav er oppfylt, er kommunen ikke forpliktet til å utlyse konkurransen.²³

Det unntaket som det ble vist til, gjaldt fra 01.11.2015. Unntaket innebar at kommunen ikke lengre trengte å utlyse oppdrag for helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere når dette bryter med taushetsplikten.²⁴ Bakgrunnen for unntaket var konflikten som oppstod mellom taushetspliktreglene i helsepersonelloven om at helseopplysninger ikke kunne utleveres uten samtykke fra brukeren, og kravene etter anskaffelsesregelverket. Unntaket medførte at kommunen fikk adgang til å gjennomføre kjøp direkte. Endringen medførte f.eks. at kommunen kunne inngå kontrakt direkte med eksisterende leverandør, uten å lyse ut oppdraget. Villkårene for å benytte seg av unntaket er at tjenesten ikke kan beskrives godt nok, uten å levere taushetsbelagt informasjon. Unntaket kan også benyttes i situasjoner der tjenesten ikke kan beskrives godt nok uten at brukeren identifiseres.

Spørsmålet er derfor om utlysning av rammeavtalen faller inn under den nevnte unntaksbestemmelsen. Var det nødvendig å identifisere brukeren eller utlevere taushetsbelagt informasjon for å beskrive tjenestene godt nok i invitasjonen til å gi tilbud på rammeavtale?

Tilbudsinvitasjonen innebar at leverandørene kunne gi tilbud på boveiledertjeneste eller sosialtjenester. Tilbyderne kunne også gi tilbud kun på ett av de to tjenesteområdene. Tjenestens art tilsier at det ville vært helt forsvarlig å gjennomføre konkurransen uten å avsløre taushetsbelagt informasjon i konkurransegrunnlaget. Vi kan ikke se at spørsmålet til advokat som kommunen benyttet under arbeidet med rammeavtalen, ble bedt om å besvare dette spørsmålet.

Etter vår vurdering kom den nevnte unntaksbestemmelsen ikke til anvendelse ved tilbudsinvitasjon om rammeavtale. Konkurransegrunnlaget gjaldt tjenester som kunne utformes generelt. Det var ikke nødvendig for tilbyderne å få taushetsbelagt informasjon eller navn på brukerne for å levere tilbud på rammeavtalen. Det er først når leverandørene som er tildelt rammeavtalen, skal konkurrere om tilbud til de enkelte brukerne (avrop på rammeavtalen) at unntaksbestemmelsen får anvendelse. Ved avrop under rammeavtalen har tilbyderne sannsynligvis behov for taushetsbelagt informasjon.

Seniorrådgiveren har overfor BDO understreket at han ikke er noen leder i kommunen og ikke har noen myndighet til å forplikte kommunen eller eget budsjett. Han er derfor kun en rådgiver i spørsmål som gjelder innkjøp- og anskaffelse slik BDO har oppfattet det. Det er ingen innkjøpsavdeling i kommunen.

²³ Se f.eks. sak for KOFA-2016-58 der oppdragsgiver fikk medhold i at kravene etter unntaksbestemmelsen var oppfylt

²⁴ Se rundskriv fra Regjeringen.no av 23.10.2015 om «Nytt unntak for kjøp av helse- og sosialtjenester».

Innkjøpsrådgiveren har forklart til BDO at han aldri har vært involvert i noen saker om innkjøp av helsetjenester. Men han husker at daværende kommunalsjef for Helse- og omsorgssektoren kom til han en eller to ganger i 2015 med spørsmål om å forlenge avtale kommunen hadde med Farm In Action. Seniorrådgiveren fortalte da kommunalsjefen at avtalen med Farm In Action ikke var lovlig og stilte kommunalsjefen spørsmål om avtalen skulle stanses, noe kommunalsjefen ikke ønsket. Seniorrådgiveren fortalte kommunalsjefen at hun selv måtte ta beslutningen om forlengelse av avtalen eller forankre beslutningen hos rådmannen. Dette er det eneste tilfellet der noen har kontaktet seniorrådgiveren om kjøp av slike helsetjenester som BDOs undersøkelse gjelder.

4.4.2. Oppsummering og konklusjon

Rammeavtalen i 2016 er inngått i strid med anskaffelsesregelverket idet avtalen ikke ble utlyst slik det er krav om. Vår konklusjonen er derfor at rammeavtalen som ble inngått i 2016, representerer brudd på anskaffelsesregelverket. Det er også uklart for oss hvorfor kun noen bestemte leverandører ble invitert når andre leverandører som ikke ble invitert til å gi tilbud, åpenbart kunne levere samme tjeneste til kommunen. Dette bryter etter vår oppfatning med kravet til utlysning og likebehandling i anskaffelsesregelverket. Dessuten begrenser dette konkurransen om slike tjenester som kan bestilles under rammeavtalen.

4.5. I hvilken grad har kommunen implementert systemer, rutiner og praksis som sikrer gode innkjøpsprosesser?

4.5.1. Retningslinjer for innkjøp mv.

Rapporten fra kommunerevisjonen konkluderte som nevnt med at Grimstad kommune over flere år har brutt lov om offentlige anskaffelser. BDO har basert sin kartlegging, for å besvare spørsmålet om kommunen har implementerte systemer, rutiner og praksis, på de fem hoveddimensjonene i COSO - modellen²⁵ som rammeverk for internkontroll, illustrert i figuren under.



Figur 1 COSO-modellen for intern styring og kontroll (Kilde: Direktoratet for økonomistyring)

Vår kartlegging viser at kommunen har definert roller i arbeidet med å foreta anskaffelser gjennom det vedtatte innkjøpsreglement.

Innkjøpsreglementet har vært løpende oppdatert, siste gjeldende versjon er av 15.03.2016.

Det oppdaterte innkjøpsreglementet ligger tilgjengelig for alle ansatte på egen «fane» på kommunens intranett.

Videre har Grimstad kommune, som omtalt foran, valgt å legge ansvaret for anskaffelsene i linjen. Dvs. at personer med disposisjonsfullmakt og

²⁵ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

anvisningsmyndighet har fullmakt til å anskaffe varer og tjenester innenfor det vedtatte budsjettet. Kommunalsjefen som begynte i 2015 har overfor BDO presisert at det aldri har vært noe spørsmål om hvem som har hatt ansvar for anskaffelsene. Dette ansvaret lå hos kommunalsjefen.

Det er definert at kommunens innkjøpsansvarlige gir råd, veiledning og beslutningsstøtte etter behov. Kommunens innkjøpsansvarlig skal kontaktes for anskaffelser over kr 500 000 enkeltvis eller i sum over en 4 - års periode, men dette innebærer ikke noen overføring av ansvar for anskaffelsen.

Anskaffelsesfaglig kompetanse er også svært viktig for å sikre korrekte anskaffelser. Våre undersøkelser har vist at Grimstad kommune i tiden etter KOFA-saken i 2009, gjennomførte en omfattende opplæringsrunde for ansatte i kommunen knyttet til;

- Nytt innkjøpsreglement
- Prosjektmanual

Det var enhetsledere og det nødvendige personellet i enhetene som var forpliktet til å delta på kursene. Formålet med kursene var å få på plass kunnskap om nye rutiner som var fastsatt for kommunen, og sikre at deltakerne hadde god innsikt i reglene om offentlige anskaffelser.

BDO har fått opplyst at kravene til opplæringen ble diskutert og besluttet av rådmannens ledergruppe tidlig i 2010. Etter hvert ble det konkludert med at ordningen med obligatoriske kurs skulle avvikles og at opplæringen skulle tas inn i sektorene. Kommunens innkjøpsrådgiver har opplyst at han gjennomfører opplæring av nye kommunalsjefer i Grimstad kommunes innkjøpsreglement og ellers gjennomfører opplæring av øvrige ansatte basert på etterspørsel fra sektorene og enhetene.

Kommunen har etablert rutiner for anvisning og attestasjon av fakturaer som er understøttet av IT-system. I innkjøpsreglementet er det også beskrevet hvordan anskaffelsesprosessen skal dokumenteres i saks- og arkivsystemet til kommunen.

Gjennomgangen har vist at det er store svakheter med enhetens journalføring av arkivverdige dokumenter knyttet til anskaffelsesprosessen. Det mangler dokumentasjon på hvordan kommunen har gjennomført anskaffelsene. Det er ikke dokumentert hvorfor kommunen har konkludert med at tjenestekjøpene kunne gjennomføres som direkteanskaffelser, uten konkurranse.

Det foreligger dokumentasjon på at brukerne er fulgt tett opp gjennom møter mellom kommunene og de eksterne leverandørene minst to ganger i året, og at kommunen løpende har mottatt rapporter om aktiviteter og utvikling.

Gjennom intervjuene har det vært etterspurt hvilke interne prosesser som er gjennomført, og hvem som har ansvaret for å sikre at de etablerte rutineene blir fulgt. Vi har ikke funnet holdepunkter for at det eksisterer rutiner eller prosesser for kontroll med, og oppfølging av, etterlevelsen av innkjøpsreglementet.

4.5.2. Oppsummering og konklusjon

Undersøkelsen har vist at det er store mangler ved implementeringen av tiltak som skal sikre gode innkjøpsprosesser innenfor kjøp av helsetjenester for Boveiledertjenesten og Sosialtjenesten. Spesielt manglende adekvat reaksjon etter kunnskap om vesentlige brudd på anskaffelsesregelverket, viser at kommunen ikke har klart å implementere nødvendige tiltak for å etterleve regelverket. Etter BDOs oppfatning er dette et klart lederansvar. Derfor mener vi at manglende først og fremst handler om svak eller manglende ledelse på dette området, først og fremst i perioden frem til ny kommunalsjef kom på plass i 2016.

Risikoen knyttet til manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket er blant annet risiko for at kommunen har betalt et høyere beløp for de tjeneste som er kjøpt gjennom ulovlig direkteanskaffelse, manglende kvalitet i forhold til hva kommunen kunne oppnå hos andre leverandører i konkurranse, erstatningskrav fra leverandører som ikke har fått anledning til å delta i konkurranse, i tillegg til risiko for omdømmetap for kommunen. I tillegg kommer kostnadene med å gjennomføre undersøkelser for å avklare hendelsesforløpet og eventuelt følge opp med tiltak.

4.6. I hvilken grad har kommunen implementert systemer, rutiner og praksis som sikrer gode innkjøpsprosesser?

Det vises til innkjøpsregelverket som er kommentert av oss foran. Etter vår vurdering er det ingen åpenbare mangler ved det innkjøpsregelverket kommunen har hatt i perioden. Utfordringen har vært at retningslinjene ikke har vært fulgt i praksis.

Dette kan ikke forklares med at de ikke har vært kjent. Innkjøpsregelverket er plassert på kommunens intranett og det har vært gjennomført en rekke opplæringstiltak og gitt informasjon om krav til gjennomføring av innkjøp og anskaffelser.

Den eneste forklaringen vi kan se på at kommunens eget regelverk ikke er fulgt, er knyttet til spørsmål om lederskap. Det er først og fremst lederne som skaper holdninger og fremmer høy etisk bevissthet i organisasjonen. Ledere som selv bryter grunnleggende regler og kommunale retningslinjer som de selv har vært med på å utarbeide, kan etter vår oppfatning ha en motsatt effekt. Svakt ytringsklima og det noen oppfatter som *jakt* på personer som man mistenker er illojale ved å uttale seg kritisk, mener vi kan bidra til at slike alvorlige brudd på anskaffelsesreglene som er avdekket, ikke blir behandlet adekvat.

Foran er det påpekt massive og alvorlige brudd på anskaffelsesreglene. Det er også vist til manglende mulighet til å etterprøve de kommunale beslutningene. Det mest alvorlige etter vår oppfatning er at kommunens ledelse har kjent til regelbruddene i flere år uten å foreta seg noe som kunne rette opp denne praksisen. Det underbygger poenget om svak eller dårlig ledelse.

Etter BDOs oppfatning ville omfanget av de ulovlige direkteanskaffelsene aldri ha blitt kjent for andre enn de involverte om ikke lokalavisen forfulgte saken. Måten mistanker om lekkasje er fulgt opp internt, etterlater et inntrykk av at det ikke var noe klima internt for å avkrefte/bekrefte spekulasjonene om at Farm In Action var tildelt en rekke avtaler med kommunen på et tvilsomt grunnlag.

5. Anbefalinger

5.1. Oversikt

Med bakgrunn i de funn og observasjoner som er gjort i undersøkelsen av denne saken, er det åpenbare forbedringspunkter i kommunens håndtering av helsetjenester innen de områder vi har gjennomgått. Med bakgrunn i oppdragets mandat og avgrensning har vi ingen sikre holdepunkter for å kunne vurdere om tilsvarende anbefalinger kan ha relevans for andre områder enn innkjøp av de aktuelle helsetjenestene som denne saken gjelder. Våre anbefalinger gjelder dermed kun Helse- og omsorgssektoren og de tjenestekjøp som er gjort av Sosialtjenesten og Boveiledertjenesten.

5.2. Forebygging av brudd på anskaffelsesreglene

Ansvarlige for innkjøp (Enhetslederne) må kontrollere at alle de grunnleggende vilkårene for anskaffelse er oppfylt ved kjøp av helsetjenester. Dette gjelder blant annet krav til:

- Konkurransen.
- Likebehandling av alle leverandører.
- Forutberegnelighet for leverandører som konkurrer om anskaffelsen.
- Etterprøvnbarhet om hva kommunen har gjort i hele anskaffelsesprosessen, informasjon gitt til leverandører, mottatte tilbud, vurdering av tilbud med begrunnelse for tildeling mv.
- Skriftlig behandling av anskaffelses, inklusiv utarbeidelse av anskaffelsesprotokoll.

Arkivering og journalføring skal være egnet til å ettergå de beslutninger som er gjort på en gjennomiktig og tilfredsstillende måte slik at kommunens avgjørelse kan etterprøves.

5.3. Kompetanseheving

Det er sannsynligvis nødvendig å foreta tiltak for å heve kompetansen innen Helse- og omsorgssektoren når det gjelder krav til anskaffelse av tjenester fra private, med bakgrunn i de omfattende regelbruddene som er beskrevet.

5.4. Støttefunksjon ved innkjøp av helsetjenester

Enhetsledere med ansvar for anskaffelser bør ha tilgang til støttefunksjon ved anskaffelse og ikke foreta anskaffelser eller innkjøp uten at dette er kvalitetssikret av en innkjøpsfunksjon i kommunen. Det bør settes av nødvendige ressurser til å sikre forsvarlige anskaffelsesprosesser innen Helse- og omsorgssektoren.

5.5. Avklaring av roller, fullmakt og ansvar

Det bør utarbeides beskrivelse av hvem som har fullmakt til å foreta anskaffelse/innkjøp innenfor Helse- og omsorgssektoren.

5.6. Krav til kontraktsdokumenter ved kjøp av helsetjenester

Det bør utarbeides egne standarder for minstekrav til innhold i kontrakter og kontraktsdokumenter (maler) som skal benyttes i hver enkelt anskaffelse. Kontraktene bør gi adgang til å gjennomføre

leverandørkontroll hos alle private tjenestetilbydere innenfor helsetjenester. Vi anbefaler også at kontraktene definerer hva kommunen regner som vesentlig mislighold for å redusere søksmålsrisikoen fra leverandører som kommunen ønsker å avslutte avtaleforholdet med.

5.7. Gjennomføring av leverandørkontroll

Enhetsleder bør ha ansvar for gjennomføring av leverandørkontroll. Slik gjennomgang bør også omfatte økonomisk kontroll av leverandørens leveranse, herunder timelister og annen dokumentasjon som underlag for fakturaer fra leverandøren. Kontrollen skal oppfylle kravene til kommunens «påse» - ansvar og være egnet til å bekrefte at de avtalte tjenestene er levert med avtalt kvalitet, omfang, innhold og avtalt pris innenfor lover og regler når det gjelder arbeidstidsbestemmelser, skatte- og avgiftslovgivningen mv.

6. Vedlegg

Innhold i e-post fra innehaver av Farm In Action til BDO den 28.10.2016:

Til BDO v/Erling Grimstad

De siste månedene har det vært stort press fra media på meg og vår virksomhet, parallelt med økende oppdragsmengde i forbindelse med planlagte utvidelser i firmaet.

Som en konsekvens av den oppståtte situasjonen er halve administrasjonsgruppen sykemeldt, og vi har derfor for tiden svært begrenset kapasitet til oppgaver utenom den faste driften.

På forespørsel har vi nylig bistått Grimstad kommune med kopier av dokumentasjon ift brukerne som har mottatt tjenester i perioden fra 2012.

Organisering og kopiering av etterspurt dokumentasjon for en fireårs periode har vært tidkrevende arbeid, som ble forespurt med korte tidsfrister.

Dokumentene ble levert i går til kommunalsjef Tone M. Mikalsen.

Som følge av svekket arbeidskapasitet p.t, og siden saken har fått det omfanget den nå har, ble vi rådet til å engasjere advokat Sverre Grette til å bistå oss i dialogen med BDO.

Det meste av det forespurte materialet vil derfor komme gjennom ham.

Jeg ønsker å presisere at jeg og virksomheten vil gjøre vårt beste for at dere skal få de opplysningene dere trenger for å kunne avklare spørsmål knyttet til vårt samarbeid med kommunen.

Grunnet redusert kapasitet i firmaet vil vi ha behov for konkrete bestillinger og overkommelige tidsfrister.

Hvis det er behov for kontakt med meg personlig nåes jeg på telefon 99459000 mellom kl 08-16 på hverdager. (nummeret som står på hjemmesiden).

Innhold i e-post fra innehaver av Farm In Action til BDO den 24.11.2016 etter at BDO hadde forespurt om e-post av 28.10.2016 fra Farm In Action kunne vedlegges BDOs rapport i saken:

Hei.

Jeg har ingen innsigelser til at min e-post av 28.10 legges ved rapporten.

Vedr. dokumentasjon.

De innsendte dokumentene var primært kopier av klientrapporter og møtereferat, i samsvar med det som ble etterspurt.

Dersom det er behov for mer detaljer om innholdet ber jeg om at dere forholder dere til det innsendte materialet.

Kopier av avtaler er levert kommunen tidligere.

Brev fra advokat til Farm In Action, mottatt av BDO den 23.11.2016:

BDO AS
v/Erling Grimstad

Sendes pr. e-post erling.grimstad@bdo.no



ADVOKATFIRMA
HAAKSTAD & Co

26. oktober 2016

Grimstad kommune – Farm In action AS

Undertegnede er kontaktet av Edith Somdal, daglig leder i Farm in Action AS (FiA), og jeg har hatt et kort møte med henne.

Med henvisning til din e-post til Edith Somdal i dag, skal bemerkes.

Som et utgangspunkt vil FiA bidra til å opplyse denne saken best mulig. Når det gjelder det økonomiske grunnlaget for fakturering mot Grimstad kommune understrekes at FiA aldri har fått tilbakemelding fra Grimstad kommune på de fakturaer som er sendt, eller kritiske spørsmål til selskapets kompetanse/faglige nivå på de leverte tjenester.

Som du selv er inne på er det originale i denne saken at oppdragsgiver Grimstad kommune ikke har den dokumentasjon for inngåtte avtaler som ellers forutsettes å være tilstede.

Jeg har ikke hatt anledning til å gå inn i det avtalegrunnlag som foreligger, men vil søke å sette meg inn i dette en av de nærmeste dagene. I mellomtiden ber jeg om å få rede på hvorledes leverandørkontrollen er tenkt gjennomført, og for øvrig om det er noen i Grimstad kommune som har antydning at de gitte oppdrag ikke er fullt ut tilfredsstillende gjennomført fra FiAs side.

Med vennlig hilsen
Advokatfirma Haakstad & Co DA


Sverre Grøtte
Advokat

Per Jakob Haakstad, partner
Knutten A. Aulfsen, partner
Cecile B. Halberg, partner
Ståle Granerud, partner
Preben Vangdal Myrland, partner
Sverre Grøtte, Advokat
Wit Christian Andersen, adv. f.m.

Advokatfirma Haakstad & Co DA
Avd Arendal
P.O. 222, 4852 Arendal, Torvet 10, 3. etg.
Tlf. +47 37 00 90 70
Faks +47 37 00 90 79

Advokatfirma Haakstad & Co DA
Avd Grimstad
Henrik Ilesens gate 9, 4818 Grimstad
Tlf. +47 37 00 90 70
Faks +47 37 28 25 95

Email: post@bdo.no
Hjemmeside: www.bdo.no
Org.no: 954 232 398 MVA
Klientkonti: 8495 05 30590
Medlemmer av Advokatforeningen



BDO AS

Munkedamsveien 45

Tel: + 47 23 11 91 00

www.bdo.no



