

FORVALTNINGSREVISJON

Anskaffelse av helse- og omsorgstjenester

Behovsvurdering og planlegging

Konkurransgjennomføring

Kontraktsoppfølging

Lenvik kommune

Sladdet versjon



Rapport 2018

Forord

Kontrollutvalget i Lenvik kommune diskuterte i møter våren 2017 opplysninger om at kommunen hadde kjøpt helse- og omsorgstjenester fra et selskap som ikke hadde levering av helsetjenester til formål. I perioden 2013 til 2017 var det utbetalt kr 14 millioner til selskapet. Det var også tema i kontrollutvalgets diskusjoner om et familiemedlem av daværende rådmann hadde tilknytning til selskapet som kommunen hadde gitt oppdragene til. I møte 5.5.2017, under sak 18/17, bestemte kontrollutvalget at KomRev NORD skulle gjennomføre forvaltningsrevisjon som skulle omhandle kommunens kjøp fra det konkrete firmaet. Forvaltningsrevisjonen ble bestilt i møte 31.5.2017, under sak 25/17. Hovedproblemstillingen er om Lenvik kommune ved kjøp av helse- og omsorgstjenester har etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser.

Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon er definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger herunder blant annet om regelverket etterleves, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner § 77 nr. 4 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisor vurdert egen uavhengighet overfor Lenvik kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Kommunalsjef for helse og omsorg ble av kommunenes ledelse oppnevnt som revisjonens kontaktperson, og vi avholdt et oppstartsmøte i juni 2017. Vi hadde samtale med noen informanter i juni, men datainnsamlingen har hovedsakelig foregått i perioden august til oktober 2017. Kontrollutvalget fikk orientering om status i prosjektgjennomføringen i møtene 31.8.2017, 12.10.2017 og 7.12.2017. Verifisering, - tilsvar- og høringsprosessene ble gjennomført i perioden oktober 2017 til januar 2018. KomRev NORD takker alle involverte for samarbeidet.

Rapporten inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og disse opplysningene er unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 13 første ledd.

Tromsø, 29.1.2018

Knut Teppan Vik
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor og
ansvarlig for kvalitetssikring*

Margrete Mjølhus Kleiven
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Innhold

0	SAMMENDRAG	7
1	BAKGRUNNEN FOR FORVALTNINGSREVISJONEN	13
2	PROBLEMSTILLINGER	15
3	HELSE- OG OMSORGSTJENESTER I LENVIK KOMMUNE	16
3.1	Organisering og ansvar	16
3.2	Kjøp fra private leverandører	18
4	REVISJONSKRITERIER	20
4.1	Kilder for revisjonskriterier	20
4.2	Utleddning av revisjonskriterier	21
5	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	30
6	ANSKAFFELSE AV KONTRAKT 1.10.2013-31.12.2013	35
6.1	Innledning.....	35
6.2	Behovsanalyse og planlegging	36
6.3	Konkurransgjennomføring.....	37
6.4	Oppfølging i kontraktperioden 1.10.2013-31.12.2013	48
6.5	Oppsummering og konklusjon	51
7	ANSKAFFELSE AV KONTRAKT 1.1.2014-31.12.2015 MED MULIGHET FOR FORLENGELSE	52
7.1	Innledning.....	52
7.2	Behovsanalyse og planlegging	53
7.3	Konkurransgjennomføring.....	55
7.4	Oppfølging i kontraktstiden 1.1.2014-31.12.2015	69
7.5	Oppsummering og konklusjon	77
8	KONTRAKTER ETTER 31.12.2015	78
8.1	Innledning.....	78
8.2	Perioden 31.12.2015 – 19.2.2016.....	79
8.3	Perioden 19.2.2016 – 1.10.2016.....	80
8.4	Perioden 1.10.2016 - 31.12.2017	83
8.5	Revisors vurdering	89
8.6	Oppsummering og konklusjon	90
9	OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON	90
10	HØRING	93
11	ANBEFALINGER	95
12	REFERANSER	96
13	VEDLEGG	97

0 SAMMENDRAG

Lenvik kommune har gitt et privateid selskap i oppdrag å gi helse- og omsorgstjenester til en person som oppholder seg i kommunen. Det første oppdraget hadde varighet fra 1.10.2013-31.12.2013. Det andre oppdraget hadde oppstart 1.1.2014. Kommunen har lagt til grunn at den siste avtalen med selskapet hadde varighet frem til 31.12.2017. Det er flere kontrakter mellom kommunen og det private firma i perioden 1.1.2014 og 31.12.2017, og ifølge kommunen har alle kontraktene med de ulike tidsangivelsene grunnlag i konkurranse gjennomført i 2013. Kommunens politiske utvalg for helse og omsorg sa opp kontrakten i februar 2017 med endelig virkning fra mai 2017.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen er om Lenvik kommune ved kjøp av helse- og omsorgstjenester har etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser.

Revisors konklusjon er at Lenvik kommune ved kjøp av helse- og omsorgstjenester har brutt regelverket om offentlige anskaffelser.

Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Lenvik kommune gjennomførte to anskaffelsesprosesser i 2013 som begge resulterte i at Slåttebakken Helse AS fikk i oppdrag å levere helse- og omsorgstjenester til en person. Kontraktperiodene var *1.10.2013-31.12.2013* og *1.1.2014-31.12.2015 med mulighet for forlengelse*. KomRev NORD legger i denne rapporten til grunn at kommunens avtaler med det private firmaet om levering av tjenester fra og med 31.12.2015 ikke kan begrunnes i konkurransen i 2013, men må regnes som nye anskaffelser. Kommunen utbetalte i 2013 kr 477 659 til det private firmaet og i årene 2014-2017 ble det utbetalt i overkant av kr 14 millioner. Planlegging og konkurransegjennomføring ble gjennomført av Lenvik kommune v/kommunalsjef for helse og omsorg og innkjøpsjef med bistand fra NAV. Lenvik kommune har et faglig ansvar for brukerne og tjenestene, og den faglige oppfølgingen av den konkrete brukeren har vært hos NAV. Kontraktoppfølgingen har vært lagt til NAV. Våren 2016 fikk Tildelingsenheten ansvar for saksbehandling og kontraktoppfølgingen av NAV sine saker, men brukeren ønsket ikke involvering fra Tildelingsenheten.

Oppdrag 1.10.2013-31.12.2013: kortvarig oppdrag

Revisor har lagt til grunn flere informanters beskrivelser av at det plutselig oppsto behov for å gi tjenester til brukeren. Lenvik kommune kunne gjennomføre anskaffelsen vedrørende det kortvarige oppdraget etter reglene i forskrift om offentlige anskaffelser del I. Lenvik kommune var dermed ikke var pliktig til å kunngjøre konkurranse om kontrakt for det kortvarige oppdraget. Anskaffelsesregelverkets krav om etterprøvbarehet er imidlertid ikke etterlevd av kommunen i behovsvurderingen og planleggingen av innkjøpet. Kommunen har ikke fremlagt et *skriftlig* og begrunnet enkeltvedtak om tildeling av tjenester til brukeren, og kommunen har heller ikke kunnet fremvise dokumentasjon som viser om kjøpet er begrunnet i brukerens behov. Det er heller ikke skriftlige opplysninger som avklarer spørsmålet om hvorvidt brukeren ved utskrivningen fra spesialisthelsetjenesten var samtykkekompetent. I tillegg foreligger det ikke skriftlige opplysninger som kan belyse hvorvidt brukerens rett til medvirkning ble ivaretatt. Lenvik kommune vurderte ikke hvorvidt konkurransen om kontrakten kunne gjennomføres uten at taushetsbelagt informasjon ble gitt til potensielle tilbydere. Kommunen har ikke dokumentasjon som viser eventuelle beregninger av anskaffelsens verdi.

Målsettingen med tjenestene til brukeren var ifølge kommunens tilbudsforespørsel «skjerming av rus, dempe uønsket atferd og stabilisere psykisk helse». Brukeren trengte 1:1-bemanning deler av døgnet. Lenvik kommune forespurte flere firmaer om å gi tilbud, noe som er i tråd med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse og likebehandling. Kommunen ga informasjon om hva som skulle anskaffes, hvilke vilkår som gjaldt for konkurransen og kontrakten, noe som etter revisors vurdering ivaretar anskaffelsesregelverkets krav til konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet. Lenvik kommune stilte opp nærmere bestemte kvalifikasjonskrav, som av tilbyderne skulle bevises tilfredsstilt gjennom levering av nærmere bestemt dokumentasjon til kommunen. Kommunen har imidlertid ikke godtgjort at leverandørenes kvalifikasjoner ble vurdert opp mot de fastsatte kvalifikasjonskravene. Dette er i strid med de ovennevnte grunnleggende krav til anskaffelser. Leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene som oppdragsgiver har satt, skal avvises fra konkurransen. Kommunen har ikke dokumentasjon som tilsier at Slåttebakken Helse AS leverte skatteattest slik som påkrevd av kommunen.

Lenvik kommune hadde opplyst i tilbudsforespørselen at kontrakten skulle tildeles etter vurdering av tilbudene der *pris* skulle vektes 40 %, og *egnethet, kompetanse og fleksibilitet* skulle vektes 60 %. Slåttebakken Helse AS hadde tilbudet med laveste døgntilbud. Vår gjennomgang av tilbudene viser at tilbyderne på noen områder gir relativt like beskrivelser av tjenesteleveransen, men tilbudene viser også forskjeller mellom de ulike tilbudte leveransene. Tilbyderne presenterte blant annet kompetansen i tjenesteleveransen ulikt. Slåttebakken Helse AS opplyste at de ville bruke *konsulenter med relevante utdanninger*. Kommunen kjente til innehaver av selskapet, Anders Hanssen, fra før, men ble ikke forelagt entydig informasjon om hvilken kompetanse Slåttebakken Helse AS tenkte å benytte i den aktuelle tjenesteleveransen; det var ikke opplyst navn og kompetanse på konsulenter som var tenkt brukt. Ifølge Hanssen leverte han inn sin egen CV i denne konkurransen. Kommunen har ikke kunnet fremskaffe denne CVen fra sine arkiver i anledning denne forvaltningsrevisjonen. Involverte i anskaffelsen har opplyst til revisor at kommunen vektla pris mest, med begrunnelse at kommunen snart skulle gjennomføre en konkurranse om et mer langvarig oppdrag til brukeren. Å vektlegge pris mest var ikke i henhold til tildelingskriteriene som var satt for konkurransen. Kommunen sin evaluering av tilbudene er ikke etterprøvbart, og det er heller ikke opplysninger om på hvilket tidspunkt kommunen bestemte at Slåttebakken Helse AS skulle få oppdraget.

Beslutningen om kontraktstildeling ble skriftlig meddelt tilbyderne i brev 2.10.2013. Det har i flere år vært kjent for kommunen at rådmannens sønn har vært involvert i det tiltaket som kommunen har kjøpt for brukeren. Involverte i anskaffelsen har imidlertid motstridende utsagn om når de ble kjent med at rådmannens sønn var involvert og hvorvidt dette medførte diskusjoner omkring habilitetsproblematikk. Revisor er ikke forelagt dokumentasjon som tilsier at Slåttebakken Helse AS leverte en CV som tilhørte rådmannens sønn da de ga tilbud på det kortvarige oppdraget. Det er heller ikke entydige opplysninger om at kommunen hadde informasjon om dette på tidspunktet kommunen besluttet å tildele kontrakten til Slåttebakken Helse AS. Det er ikke grunnlag for å konstatere inhabilitet på tidspunktet kommunen besluttet å gi kontrakten for perioden 1.10.2013-31.12.2013 til Slåttebakken Helse AS. Etter revisors vurdering var Lenvik kommunes konkurransegjennomføring like fullt i strid med flere av anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav.

Slåttebakken Helse AS tok imot brukeren 2.10.2013. NAV har i et notat av 3.10.2013 notert at Anders Hanssen og Thomas Hagerupsen skulle være sentrale i tjenestene brukeren fikk hos Slåttebakken Helse AS. Revisor har som følge av dette lagt til grunn at tilknytningen som

rådmannen sin sønn hadde til Slåttebakken Helse AS ved oppstarten av tiltaket, var som *innleid konsulent*, jf. opplysninger om dette i Slåttebakken Helse sitt tilbud.

Kommunen har ikke forelagt revisor noen undertegnet kontrakt for korttidsoppdraget, men daværende kommunalsjef har fortalt at hun signerte kontrakten. Det foreligger ikke noen skriftlige vurderinger fra kommunen av om det kunne ha noen betydning for videre håndtering av kontrakten at rådmannens sønn var underleverandør på kontrakten.

Utbetalingene til leverandøren i kontraktsperioden 1.10.2013 til 31.12.2013 var i tråd med døgnprisen Slåttebakken Helse AS hadde opplyst i tilbudet sitt. Slåttebakken Helse AS benyttet ikke den bopelen som opprinnelig var tenkt til brukeren. Brukeren flyttet også i denne perioden. Revisor har fått beskrevet at tiltaket fra Slåttebakken Helse AS fungerte veldig bra for brukeren i denne perioden, og at beliggenheten på bopelen passet brukeren. Det er ikke skriftlige opplysninger som kan belyse hvorvidt kommunen vurderte om tjenesten – jamfør endringene i benyttet bolig – ble levert i henhold til det som hadde blitt etterspurt i tilbudsforespørselen.

Oppdrag 1.1.2014-31.12.2015 med mulighet for forlengelse: langvarig oppdrag

Kort tid etter at den kortvarige kontrakten var tildelt Slåttebakken Helse AS kunngjorde Lenvik kommune konkurranse om et langvarig oppdrag for brukeren. Det foreligger ikke dokumentasjon som belyser hvilket vedtak brukeren hadde, hans samtykkekompetanse eller hvorvidt brukermedvirkning ble gjennomført. Ifølge de som var involvert fra kommunens side ble ikke brukeren involvert i forbindelse med gjennomføring av ny konkurranse. Lenvik kommune vurderte ikke hvorvidt konkurranse kunne gjennomføres uten å utlevere taushetsbelagte opplysninger om brukeren. Det er ikke opplysninger om at Lenvik kommune foretok beregninger av anskaffelsens verdi. Konkurranse ble imidlertid kunngjort etter forskriften del III, som vil si at kommunen kunngjorde at konkurranse skulle gjennomføres etter reglene som gjelder for anskaffelser over såkalt EØS-terskelverdi.

Konkurranse om oppdraget ble kunngjort som *konkurranse med forhandling*, noe som er en tillatt anskaffelsesprosedyre for denne type anskaffelse. Kommunens vurderinger og beslutninger i denne anskaffelsen er i svært liten grad etterprøvbare. Kommunens tildeling av kontrakt til Slåttebakken Helse AS ble formelt begrunnet i brukers ønsker; han uttrykte i et brev at han ønsket å fortsette hos Slåttebakken Helse AS. Dette brevet kom imidlertid til kommunen etter at det allerede hadde blitt besluttet av kommunen at Slåttebakken Helse AS skulle tildeles det langvarige oppdraget. Denne beslutningen klaget øvrige tilbydere på. Dokumentasjonen som er forelagt revisor viser altså at brukermedvirkning ikke var den opprinnelige begrunnelsen for å gi det langvarige oppdraget til Slåttebakken Helse AS. Revisor beskriver derfor i denne rapporten hele anskaffelsesprosessen og vurderer den opprinnelige konkurransegjennomføringen opp mot anskaffelsesregelverket. Dernest vurderer vi hvorvidt hensynet til brukers ønsker tilsa at Slåttebakken Helse AS måtte tildeles oppdraget.

Ved å kunngjøre konkurranse om kontrakten i både Doffin og TED-databasen ivaretok Lenvik kommune sentrale deler av anskaffelsesregelverkets krav til konkurranse og likebehandling. Kommunen hadde oppstilt både kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Revisor har fått deler av de tilbudene som kommunen fikk, og har derfor kunnet belyse en del sentrale opplysninger vedrørende de ulike tilbudene. Kommunen har ikke fremlagt dokumentasjon som kan belyse om det ble gjort en kvalifisering av tilbyderne for deltakelse i konkurransen. Det er heller ikke fremskaffet noe dokumentasjon som kan belyse hvilke vurderinger som ble gjort under de to tildelingskriteriene pris og kvalitet. Om *pris* viser vår undersøkelse at valgte leverandør i utgangspunktet ikke hadde gitt laveste døgnpris, men at selskapet etter tilbudsfristen korrigererte prisen sin (med begrunnelsen

at opplyst pris i tilbudet var inklusive merverdiavgift). Kommunen aksepterte korrigeringen av tilbudsprisen. Til tildelingskriteriet *kvalitet* som skulle vektet 60 % var det konkret angitt hva tilbudet skulle opplyse om. Kommunen kan ikke dokumentere hvilke vurderinger som ble gjort. Det er ikke etterprøvbart hvordan kommunen kom frem til at tilbyderen oppfylte kvalifikasjonskravene. De med faglig ansvar for tjenestetilbudet har imidlertid uttalt til revisor at de var veldig fornøyde med oppfølgingen brukeren hadde fått der han var.

Før det skulle være forhandlinger med alle tilbyderne, jf. at anskaffelsesprosedyren var konkurranse med forhandling, kom det et brev fra brukeren om at han motsatte seg bytte av leverandør. Kommunen tok dette til etterretning og forlenget avtalen Slåttebakken Helse AS allerede hadde med kommunen. Etter revisors vurdering var det isolert sett riktig å la brukeren bli hørt, men dette skulle ha skjedd på et vesentlig tidligere tidspunkt i anskaffelsesprosessen. Kommunen må sørge for at medvirkningen er innenfor rammene av anskaffelsesregelverket, herunder forholde seg til forutsetningene for konkurransen gitt i konkurransedokumenter. Kommunen forholdt seg ikke til dette.

På tidspunktet det ble besluttet å fortsette å gi oppdraget til Slåttebakken Helse AS hadde kommunen kunnskap om at rådmannens sønn var involvert i tjenestetilbudet. Det foreligger ikke skriftliggjorte habilitetsvurderinger fra kommunens side. Etter revisors vurdering var kommunens saksbehandlere inhabile til å treffe avgjørelse i saken, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd, fordi rådmannen må betraktes som inhabil, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Etter revisors vurdering var Lenvik kommunes konkurransegjennomføring i strid med flere av anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav.

Lenvik kommune betalte i 2014 døgnpris på kr 6 299. Det var mer enn hva Slåttebakken Helse AS sitt tilbud lød på. Utbetalingene pr. døgn økte fra og med 2015, og fakturaer viser til økt bemanning. Revisor oppfatter at NAV har godkjent at tjenesteleverandøren satte inn flere personer på brukeren, og at også spesialisthelsetjenesten har gitt uttalelser omkring behovet for dette. Det er imidlertid ikke skriftlige vurderinger fra kommunen om hvorvidt slik endring var i henhold til det tjenesteomfanget som kommunen opprinnelig hadde utlyst konkurranse om. Kommunens kontraktspart ønsket å gjøre endringer i selskapet sitt, men kommunen avklarte ikke før det var gått lang tid om endringene kunne gjøres uten å komme i strid med anskaffelsesregelverket.

Kommunen har ikke skriftliggjorte vurderinger opp mot anskaffelsesregelverket av forlengelse av avtaleforholdet fra og med 31.12.2015. Kontrakten som ble gjort gjeldende fra og med 31.12.2015 er signert av kommunen først 22.9.2016. I en periode på over ett år har Lenvik kommune betalt fakturaer fra den private leverandøren uten at det har vært skriftlig kontrakt som bestemmer hvilke regler som gjelder for avtaleforholdet eller hvilket behov brukeren har.

Opplysninger revisor har fått om brukeren indikerer at han har endret atferd i løpet av tiden kommunen har kjøpt tjenester til ham. Som det fremkom i den opprinnelige tilbudsforespørselen fra kommunen i 2013 var det behov for en tjeneste som imøtekom brukerens for fritidsaktiviteter og skjerming fra rus samt noen han kunne kontakte. Revisor oppfatter at tjenestetilbudet etterhvert ikke lenger kan forstås å ha kun dette som formål: i slutten av kontraktperioden fremkommer det at en psykiater mener at tiltaket var for å beskytte samfunnet mot en «farlig» person. Det er likevel ikke fremlagt selvstendige vurderinger fra kommunen av om en slik endret situasjonsdefinisjon fikk betydning for hvorvidt kjøpene fra det private firmaet var i henhold til anskaffelsesregelverket.

I løpet av 2015 vurderte Lenvik kommune at rådmannen var inhabil i saker om levering av helse- og omsorgstjenester. Begrunnelsen var at sønnen hennes hadde et selskap med formål om levering av helsetjenester: Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 913 238 389. Kommunens habilitetsvurderinger har ikke fått betydning for kjøp av tjenester fra Slåttebakken Helse AS (Anders Hanssen Photography AS og Visit Senja AS) med organisasjonsnummer 998 146 933. Kontraktene som kommunen har fremlagt revisor er inngått med sistnevnte selskap, og kommunens utbetalinger er også til sistnevnte selskap. Kommunen har forholdt seg til at tjenestene har blitt levert av Hanssen og Hagerupsen, men har ikke kunnet vise til hvilket selskap tjenesteleveransen rent faktisk har vært fra.

Kommunens videreføring av avtaler om helse- og sosialtjenester til den konkrete personen, er nye anskaffelser. Kommunen etterlevde ikke gjeldende regler for offentlige anskaffelser ved nye tildelinger av oppdrag for den konkrete brukeren. Etter revisors vurdering var det i strid med forvaltningslovens habilitetsregler at Lenvik kommunes administrasjon håndterte og tok avgjørelser vedrørende kontraktsforholdet.

Lenvik kommune har i sin høringsuttalelse til rapport erkjent avvikene som revisjonens undersøkelse har avdekket. Revisor anbefaler Lenvik kommune å iverksette tiltak for å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser.

1 BAKGRUNNEN FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Lenvik kommunes regnskap for 2015 og 2016 viste for «*rusomsorg*» utgiftsført henholdsvis kr 8,2 millioner og kr 14,8 millioner. Økningen fra det ene året til det andre var hovedsakelig innenfor «*kjøp fra private*», der utgiften hadde økt med kr 7,1 millioner. KomRev NORDs gjennomgang av bilag viste at kommunen hadde utbetalt til den ene leverandøren, Visit Senja AS organisasjonsnummer 998 146 933 (tidligere Anders Hansen Photography AS, og før det Slåttebakken Helse AS) kr 3,3 millioner i 2015 og kr 6,4 millioner i 2016. Visit Senja AS eies av Anders Hanssen, og selskapets formål er markedsføring og salg av opplevelsesrelaterte aktiviteter samt fotografivirksomhet. Selskapet hadde altså ikke helse- eller omsorgstjenester til formål. Selskapet hadde én person ansatt, og regnskapet for 2015 viste kr 102 000 i lønnskostnader. KomRev NORD ba Lenvik kommune, i brev datert 20.1.2017, om opplysninger om kommunens kjøp av tjenester fra private til rusomsorg. Revisor etterspurte fra kommunen avtalen med det nevnte selskapet og svar på om kjøpet hadde vært gjenstand for konkurranse samt informasjon om hvordan selskapet leverer tjenester til kommunen.

Lenvik kommune v/kommunalsjef svarte revisjonen i brev 27.2.2017. Ifølge kommunen var anskaffelsene fra det nevnte firmaet basert på konkurranse i 2013, der kontraktene ble tildelt Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 998 146 933. Kontraktene gjaldt heldøgns omsorg til en enkeltbruker. Kommunen ga informasjon til revisjonen også om navneendringer i selskapet; høsten 2015 endret Slåttebakken Helse AS navn til Anders Hanssen Photography, og senere ble navnet Visit Senja AS. Kommunen opplyste også å ha fått spørsmål fra Hanssen, høsten 2015, om hvorvidt kontrakten med kommunen kunne overføres til et annet selskap; Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 913 238 389. Videre fremgikk det av svaret at kommunen i påvente av avklaring på spørsmålet om endring på leverandørsiden i kontrakten, valgte å opprettholde kontraktsforholdet med selskapet med organisasjonsnummer 998 146 933. Dette med visshet om at dette ikke lenger var et selskap som hadde de korrekte næringskodene vedrørende levering av helse- og omsorgstjenester. Kommunen hadde ifølge tilbakemeldingen til revisor bedt KS-advokatene om en juridisk vurdering av spørsmålet om kontraktsoverføring, og fikk 3.2.2017 svar. Kommunen så imidlertid ikke nærmere på problemstillingen, og den begrunnet dette med at Utvalg for helse og omsorg 15.2.2017 vedtok å si opp kontrakten med Visit Senja AS som følge av endrede brukerbehov. Vedlagt kommunens svarbrev til revisjonen var kommunens rutine for oppfølging av brukere som mottar private helse- og omsorgstjenester, skjema for tilsyn av private leverandører, KS sin vurdering, kommunens oppsigelse av kontrakten med Visit Senja AS, kommunes tilbudsforespørsel 19.9.2013 og en kontrakt mellom Lenvik kommune og Visit Senja AS for perioden 1.10.2016 til 31.12.2017.

Kontrollutvalget fikk informasjon om revisjonens brev av 20.1.2017 og kommunens svarbrev av 27.2.2017 i møte 6.4.2017 (sak 15/17 A). Kontrollutvalget ba K-sekretariatet IKS om å utrede saken til utvalgets møte i mai. K-sekretariatet ba Lenvik kommune i brev 19.4.2017 om å svare på åtte konkrete spørsmål samt oversende nærmere bestemt dokumentasjon. Kommunen besvarte spørsmålene i brev 24.4.2017. Vedlagt kommunens brev til K-sekretariatet var kopi av anbudsgrunnlag, innkomne anbud og vektingsskjema i forbindelse med anskaffelse av heldøgns omsorgstilbud, datert 19.9.2013. Dette var ifølge kommunen en hasteanskaffelse, hvor kontraktsvarigheten var tre måneder. Videre var det informasjon om at konkurranse om et langvarig oppdrag ble kunngjort i Doffin, men at brukerønsker og anskaffelsesregelverket medførte at Slåttebakken Helse AS måtte gis det langvarige oppdraget. Det forelå ifølge kommunen fire kontrakter innenfor rammene av tilbudene, og det var kontrakter med følgende kontraktsperioder: 1.1.2014-31.12.2015, 31.12.2015-19.2.2016, 19.2.2016-1.10.2016 og 1.10.2016-31.12.2017. Kommunen ga også informasjon om blant annet hvem som var involvert i anskaffelsesprosessene,

informasjon om brukeren, organisasjonsendringer i kommunen og informasjon om endringer på leverandørsiden.

Tilbakemeldingen fra kommunen ble behandlet av kontrollutvalget i møte 5.5.2017, under sak 18/17. Sekretariatet viser i fremlegg til sak 18/17 at det fortsatt var grunnlag for å se nærmere på de rettslige sider av saken, fordi kommunens tilbakemelding hovedsakelig var redegjørelser av faktiske hendelser, og i mindre grad vurderinger knyttet til regelverket om offentlige anskaffelser. Kontrollutvalget vedtok å be KomRev NORD å undersøke og ta stilling til de svar som fulgte av kommunens brev 24.4.2017 til kontrollutvalget samt se på problemstillinger beskrevet i saksutredningen.

KomRev NORDs overordnede prosjektskisse ble behandlet av kontrollutvalget i møte 31.5.2017, under sak 25/17, og kontrollutvalget bestilte forvaltningsrevisjon rettet mot de nedenfor beskrevne forhold og problemstillinger.

2 PROBLEMSTILLINGER

Basert på opplysningene Lenvik kommune hadde gitt i sitt brev 24.4.2017, redegjorde K-sekretariatet i fremlegg til sak 18/17 på følgende måte for hva som måtte belyses og vurderes gjennom revisors undersøkelse:

I gjennomgangen bør revisor se på spørsmålet om vilkårene for forlengelse av avtalen er i samsvar med reglene. Videre må revisor se på betydningen av at opprinnelig selskap som fikk anbudet over tid endret formål, og om dette er i samsvar med kvalifikasjonskravene i anbudet samt reglene om vesentlige endringer i anbudsforholdet.

Revisor bør også foreta en gjennomgang av bedømmelsen av innkomne anbud i 2013. Herunder om kommunen har foretatt en korrekt vurdering og vektning av anbud som det fremkommer av protokoll. Anbudet fra Slåttebakken Helse har for eksempel ingen opplisting av hvilken personell og kompetanse som forelå på tidspunktet for inngivelse av tilbud. Det kan derfor reises spørsmål om hvorfor dette selskap er tildelt 8,3 poeng (samme poengscore) som andre tilbydere som har navngitt personell og kompetanse. Det kan også sees om den relative vektningen av pristilbudene er korrekt.

Det bør også vurderes om adgangen til å la pasient/bruker styre valg av leverandør er i samsvar med gjeldende regler.

Som følge av vårt brev 20.1.2017, kommunens to svarbrev 27.2. og 19.4. til henholdsvis oss og K-sekretariatet samt ovennevnte problemstillinger i saksfremlegg til kontrollutvalgssak 18/17 formulerte vi følgende **problemstilling**:

Har Lenvik kommune ved kjøp av helse- og omsorgstjenester etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser?

Undersøkelsen rettes mot Lenvik kommunes kjøp av tjenester til en bestemt bruker fra en konkret privat aktør, og ikke mot kommunens anskaffelser generelt på området.

Kontrollutvalget forutsatte i sak 25/17 at problemstillingen vil belyse følgende:

1. *Gjennomgang av opprinnelig anbud, herunder om vektning og rangering av innkomne tilbud var i samsvar med anbudsgrunnlaget samt regler for offentlige anskaffelser. Dette gjelder særlig vektning av «kompetanse»*
2. *Om vilkårene for å inngå en midlertid avtale forelå?*
3. *Om forlengelse(e) av avtalen(e) er skjedd i samsvar med gjeldende regler? Herunder om kommunen har gjennomført en forsvarlig vurdering om grunnlag for forlengelse samt om innkjøp tjeneste har blitt evaluert før forlengelse ble besluttet?*
4. *Den rettslige betydningen av at opprinnelig kontraktspart endret selskapsrettslig formål under kontraktsperioden? Herunder særlig i forhold til de kvalifikasjonskrav i opprinnelig anbud*
5. *Om det forelå rettslig adgang til å overdra kontraktsforpliktelsene til et annet foretak? Herunder om kommunen ble informert om dette, og hvem som eventuelt samtykket på kommunens vegne?*
6. *Om kommunen har iaktatt regler for habilitet i alle faser av kontraktgjennomføringen, herunder rådmannens rolle ved inngåelse, forlengelse og avslutning av kontrakten. Regler for avledet inhabilitet bør gjennomgås*

3 HELSE- OG OMSORGSTJENESTER I LENVIK KOMMUNE

3.1 Organisering og ansvar

Revisor har i anledning denne forvaltningsrevisjonen fått opplyst fra kommunen at en ung mann med rus- og psykiatriproblemer høsten 2013 ble utskrevet fra spesialisthelsetjenesten til Lenvik kommune. Mannen ble tilbudt tjenester fra kommunal del av NAV v/rustjenesten, herunder *bolig med heldøgns omsorg i 168 timer pr. uke*. Revisor har fått opplyst fra kommunen at slike vedtak ikke gir informasjon om bemanningsfaktor. Lenvik kommune v/helse- og omsorgstjenesten kjøpte tjenestene fra en privat aktør; Slåttebakken Helse AS, som senere endret navn til Anders Hanssen Photography AS og deretter til Visit Senja AS. De fremlagte kontraktene, som revisor har undersøkt anskaffelsen av, angir at tjenesten gjelder *praktisk bistand og opplæring med heldøgns omsorg*.

Revisor har som en del av denne forvaltningsrevisjonen kartlagt hvordan Lenvik kommune har organisert helse- og omsorgstjenestene i perioden som kontraktene er angitt å gjelde for; fra 1.10.2013 til 31.12.2017. Margrethe Hagerupsen har vært rådmann i Lenvik kommune frem til Bjørn Fredriksen overtok 23.11.2017¹. Når vi i denne rapporten har skrevet «rådmannen» menes forhenværende rådmann Hagerupsen. I tillegg til rådmannen består strategisk ledelse av kommunalsjefer for oppvekst og for helse og omsorg samt økonomisjef, teknisk sjef, informasjonssjef og personal- og utviklingssjef. Tor Arne Selvli har vært innkjøpsjef i Lenvik kommune, men han har i tiden denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført, vært sykemeldt. Innkjøpsstillingen var en periode i rådmannens stab før den ble underlagt støtteenheten *plan og utvikling*. I skrivende stund er innkjøpsjefens oppgaver lagt til økonomisjef. Kommunen utlyste stilling som innkjøpsansvarlig (jurist) våren 2017². Helen Marie Henriksen var kommunalsjef for helse og omsorg fra 2013 til sommeren 2015, da Bente Johnsen Karlsen ble kommunalsjef.

Helse- og omsorgstjenesten i Lenvik kommune består i skrivende stund av åtte virksomhetsområder; Tildelingsenheten, Hjemmetjenesten (inkl. Psykisk helsetjeneste), NAV, Barneverntjenesten, Tjenesten for utviklingshemmede, Sykehjemstjenesten, Distriktsmedisinsk senter og Helse- og rehabilitering. *Rustjenesten/rusomsorg* i kommunen ligger under NAV. Det enkelte tjenestested/den enkelte tjenesteutøver som har faglig ansvar for brukere omtales som «utøvende tjeneste». NAV-leder har frem til avslutningen av denne rapporten vært Elin Rognmo. NAV har 1,5 årsverk tilknyttet rustjenesten, herunder 1 årsverk ruskonsulent og 0,5 årsverk miljøarbeider³. Miljøarbeider har 100 % stilling (kommunalt ansatt), fordelt på 0,5 årsverk rustjeneste/psykisk helsetjeneste og 0,5 årsverk NAV kommune. I 2011 ba kommunestyret rådmannen i samråd med berørte virksomheter å igangsette utredning av en mulig samordning av rustjenesten i kommunen⁴. I 2014 ble det vedtatt å sette mulig samorganisering/omorganisering i bero.⁵ I 2017 ble det fremmet forslag om å etablere en felles «rus og psykisk helsetjeneste», og kommunestyret vedtok 29.6.2017 at Rus- og psykisk helsetjeneste etableres og samordnes i tråd med vedtatte rammer i budsjett- og økonomiplan 2017-2020.

Innbyggere som søker helse- og omsorgstjenester får ifølge kommunalsjef sine søknader behandlet ut fra lov, forskrift, rundskriv, retningslinjer og vedtatte tjenestebeskrivelser. I de fleste tilfeller vil vedtak kunne effektueres innenfor tjenestenes vedtatte rammer, med unntak av nye brukere med

¹ Kommunestyret behandlet 28.9.2017, i sak 118/17 saken *Ansettelse av rådmann i Lenvik kommune for perioden 01.01.2018 – 31.12.2019*

² I skrivende stund er ikke stillingen besatt

³ Kommunestyret vedtok 1.6.2017, under sak 70/17, å opprette et årsverk innenfor kommunalt rusarbeid.

⁴ Jf. kommunestyrets vedtak i sak 103/11, forslag 9

⁵ Jf. kommunestyrets vedtak i sak 14/14

behov for heldøgns tjenester. Virksomhetsleder melder i sistnevnte tilfelle disse sakene til kommunalsjef.

I løpet av tidsperioden som denne undersøkelsen gjelder, har det blitt opprettet en Tildelingsenhet⁶. Tildelingsenheten har gradvis overtatt saksbehandling etter lov om helse- og omsorgstjenester fra utøvende tjenester. Tildelingsenheten har overtatt saksbehandling for psykisk helsetjeneste, men fortsatt gjenstår det oppgaver som skal overføres i forbindelse med sammenslåing av rus- og psykisk helsetjeneste. Frem til og med 2016 hadde ikke Tildelingsenheten overtatt saksbehandlingen for NAV sine saker. NAV tildeler hovedsakelig sosialtjenester, men har også tildelt til enkelte personer tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. NAV har imidlertid ikke hatt saksbehandlingssystem eller vedtaksmaler for tildeling av tjenester etter sistnevnte regelverk.

Lenvik kommune har bestemt at helse- og omsorgstjenester skal gis av kommunen hovedsakelig i egenregi. Det har likevel til noen brukere vært nødvendig å kjøpe tjenester fra private, og fram til sommeren 2015 hadde kommunen en jevn økning i antall brukere som fikk helse- og omsorgstjenester gjennom kjøp av tjenester fra private.

Innkjøpssjefen har representert rådmann Hagerupsen i selve anskaffelsesprosessene. Innkjøpssjef får bistand fra kommunalsjef for helse og omsorg og fra fagpersoner fra utøvende tjeneste. Det er ifølge rådmannen virksomhetsleder og gjerne en fagansvarlig som har gjort de faglige vurderingene tilknyttet bruker. Rådmannen opplyser til revisor at hun aldri har kjent sakene på «brukernivå» eller «vedtaksnivå», og hun har ikke overprøvd faglige vurderinger. Kontraktene som kommunen har inngått med private firmaer, er signert av rådmann eller kommunalsjef.

Fra 2015 har kommunens avgjørelser i saker om levering av tjenester til brukere, herunder saker som innebærer kjøp av tjenester fra private vært lagt til politisk utvalg for helse og omsorg⁷. Begrunnelsen er at rådmann Hagerupsen har en sønn med eierinteresser i et selskap med formålet levering av helsetjenester⁸. Selskapet heter Slåttebakken Helse AS og har organisasjonsnummer 913 238 389. Utvalget tar alle beslutninger, men det er administrasjonen som saksforbereder. Helse- og omsorgsutvalgets leder var i årene 2012 til 2015 Martin Ness. Line Miriam Sandberg var leder fra 2015 til 2017, og i skrivende stund er Per-Inge Søreng utvalgsleder⁹.

Etter hvert som Tildelingsenheten har overtatt ansvaret for saksbehandling for de ulike tjenestene, har Tildelingsenheten også fått ansvaret for å følge opp kontraktene som har vært inngått med private, herunder gjennomføring av tilsyn på *systemnivå*. Det er imidlertid utøvende tjeneste – rustjenesten, psykisk helse, barnevern osv. – som har det *faglige ansvaret for tjenesten*, og som skal ivareta oppfølgingen av brukerne. Den faglige oppfølgingen av brukeren som omtales i denne rapporten, har vært ivaretatt av ruskonsulent¹⁰.

Kommunen har i skrivende stund to saker som er/skal konkurranseutsettes. Begge sakene har vært behandlet av Utvalg for helse og omsorg.

⁶ Kommunestyret vedtok 22.6.2010, i sak 34/10, opprettelse av Tildelingsenhet. Enheten ble etablert og fikk daglig leder i 2013, jf. fremlegg til sak 17/13 i Utvalg for helse og omsorg.

⁷ Utvalget ble valgt i møte 13.10.2011, jf. saksfremlegg til kommunestyresak 79/11

⁸ Jf. fremlegg 30.10.2015 i formannskapet sak 95/15 og kommunestyrets sak 175/15, arkivsak 1571757

⁹ Sandbergs søknad om permisjon og utnevning av nye representanter til politiske utvalg ble behandlet av kommunestyret i sak 123/17, 23.11.2017

¹⁰ Omtales i denne rapporten som «tidligere ruskonsulent» fordi hun har avsluttet sitt arbeidsforhold i Lenvik kommune

3.2 Kjøp fra private leverandører

Ifølge kommunalsjef for helse og omsorg er følgende firmaer som tilbyr helse- og omsorgstjenester etablert med drift i Lenvik og tilstøtende kommuner: TBO Helse AS, Aleris Ungplan og BOI AS, Bo og Bistand AS, KOA Midt-Troms AS og Slåttebakken Helse AS organisasjonsnummer 913 238 389. I skrivende stund er det Aleris Ungplan og Boi AS, KOA Midt-Troms AS og, TBO Helse og Bo og Bistand AS som har de 13 kontraktene som kommunen har på området.

Slåttebakken Helse med organisasjonsnummer 998 146 933 ble i 2013 gitt oppdraget med levering av tjenester til en bruker. Selskapet på dette organisasjonsnummeret heter i dag Visit Senja AS. Da selskapet fikk oppdraget hadde det et vedtektsfestet formål om å levere helsetjenester. Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 913 238 389, som eksisterer i dag, har til formål å levere helsetjenester. Sistnevnte Slåttebakken Helse AS har etter det revisor har fått opplyst ikke levert tilbud til Lenvik kommune eller hatt skriftlige kontrakter med kommunen.

I tabell 1 nedenfor viser vi beløp Lenvik kommune har utgiftsført til selskapet med organisasjonsnummer 998 146 933 i perioden 2013 til 2017. Totalt har kommunen utbetalt over kr 14 millioner til Visit Senja AS (tidligere Anders Hanssen Photography AS og Slåttebakken Helse AS). Offentlige regnskapstall viser at dette selskapet hovedsakelig har inntektene sine fra Lenvik kommune, og i tabellen nedenfor er også selskapets salgsinntekter i perioden 2013 til 2016.

Tabell 1. Utgiftsført av Lenvik kommune til selskapet org nr. 998 146 933 og selskapets salgsinntekter

	Utgiftsført av Lenvik kommune	Selskapets salgsinntekter
2013	477 659	1 683 000
2014	2 299 135	3 753 000
2015	3 328 181	3 910 000
2016	6 367 118	6 533 000
2017	2 184 254	-
Totalt	14 656 347	

Kilder: Lenvik kommunes regnskap og <https://www.proff.no/regnskap/visit-senja-as/silsand/fotografering/IG19R3P00G3/>

I Brønnøysundregistrene (www.proff.no) er det informasjon om selskaper. Her fremkommer at Anders Hanssen i 2012 registrerte aksjeselskapet **Slåttebakken Helse**, med organisasjonsnummer 998 146 933. Hanssen hadde alle aksjene i dette selskapet som hadde til formål: «*Helsetjenester og andre produkter/tjenester som naturlig hører sammen med dette*». Selskapets forretningsadresse var på Silsand, og styreleder og daglig leder var Anders Hanssen. Styrets varamedlem var Kristine Kjosnes. I 2013 endret selskapet formål til «*Fremstilling av helsetjenester og andre produkter/tjenester som naturlig hører sammen med dette, samt salg av fototjenester og fotografi. Herunder portrett-, bolig- og naturfotografering. Selskapet vil også drive med kurs og workshop innen fotografering*».

1.1.2014 registrerte Anders Hanssen og Thomas Hagerupsen **BOUS AS** med organisasjonsnummer 913 238 389. De hadde hver 50 % av selskapets aksjer. Hanssen var styreleder og Hagerupsen daglig leder. Selskapets formål var «*Fremstilling av helsetjenester og andre produkter/tjenester som naturlig hører sammen med dette. Direkte jobb mot brukere innen psykiatri og barnevern*».

Hagerupsen har i e-post til revisor opplyst at da Hanssen planla å skifte navn og «frigi» navnet Slåttebakken Helse bestemte de seg for å skifte navn på deres felles selskap BOUS AS til Slåttebakken Helse AS. I 2015 endret BOUS AS navn til **Slåttebakken Helse AS**. Anders Hanssen og Thomas Hagerupsen har hver 50 % av selskapets aksjer i Slåttebakken Helse AS som eksisterer i dag. Anders Hanssen er styreleder mens Thomas Hagerupsen er daglig leder og styremedlem. Organisasjonsnummer er 913 238 389. Formålet til Slåttebakken Helse AS er som for BOUS;

«Fremstilling av helsetjenester og andre produkter/tjenester som naturlig hører sammen med dette. Direkte jobb mot brukere innen psykiatri og barnevern». Vedtektsdato er ifølge Brønnøysundregistrene 16.7.2015.

I samme periode som endring i navn på organisasjonsnummer 913 238 389 – som vil si fra BOUS til Slåttebakken Helse – er registrert i Brønnøysundregistrene, er det registrert at Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 998 146 933 endret navn til **Anders Hanssen Photography AS**. Selskapets formål var «Salg av fototjenester og fotografi, herunder portrett-, bolig- og naturfotografering. Selskapet vil også drive med kurs og workshop innen fotografering». Vedtektsdato er ifølge Brønnøysundregistrene 30.7.2015.

I 2016 endret selskapet Anders Hanssen Photography AS med organisasjonsnummer 998 146 933 navn til **Visit Senja AS** med samme organisasjonsnummer. Selskapsformål er «Markedsføring og salg av opplevelsesrelaterte aktiviteter. Leveranse av fotorelaterte tjenester- og utstyr til andre. Salg av fototjenester og fotografi. Selskapet vil også drive med kurs og workshop innen fotografering». Vedtektsdato er 8.9.2016.

Et annet selskap med tilknytning til én av de ovennevnte personene er Hagi 13 AS. Selskapet har vedtektsdato 28.1.2015, og formålet er «Miljøarbeid/veiledning innenfor barnevern, rus og psykiatri. Markedsføring innenfor reiseliv og turisme. Kjøp og utleie av eiendom». Hagerupsen eier alle aksjene, er styreleder og daglig leder. Selskapet har samme forretningsadresse som Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 913 238 389.

Det er altså to selskaper benevnt Slåttebakken Helse AS. Det ene ble etablert i 2012 av Anders Hanssen med organisasjonsnummer 998 146 933, og har byttet navn og formål. Det andre er selskapet som tidligere har hatt navnet BOUS AS, og som ble opprettet av Anders Hanssen og Thomas Hagerupsen har organisasjonsnummer 913 238 389. Ifølge kommunens leverandørregister er det selskapet med organisasjonsnummer 998 146 933 som har fakturert kommunen; det vil si selskapet Slåttebakken Helse som etter hvert endret navn til Anders Hanssen Photography AS og Visit Senja AS. Ifølge kommunes leverandørreskontro er ikke selskapet Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 913 238 389 leverandør til kommunen. Det er heller ikke Hagi 13.

Tjenesteleveransen som omtales i denne rapporten – det vil si heldøgns omsorg til en bruker med rus- og psykiatriproblemer – har blitt tilbudt i et bolighus i Tranøy kommune. Thomas Hagerupsen ble hjemmelsinnehaver til boligen 14.4.2014¹¹. Hanssen har fortalt til revisor at han leide boligen fra Hagerupsen.

¹¹ Jf. Grunnboksinformasjon fra Statens kartverk, oppdatert pr. 16.8.2017

4 REVISJONSKRITERIER

4.1 Kilder for revisjonskriterier

For å besvare problemstillingen, herunder punktene 1 til 6 nevnt i kapittel 2 ovenfor må revisor utlede revisjonskriterier. Med revisjonskriterier menes krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. For å kunne gjøre vurderinger av kommunens anskaffelser fra privat leverandør (Visit Senja AS, tidligere Anders Hanssen Photography AS og Slåttebakken Helse AS) og oppfølging av disse, herunder habilitetsspørsmålet, må vi utlede revisjonskriterier fra:

- **Lov 16.7.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (LOA)**
- **Forskrift 7.4.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA)**
- **Innkjøpsreglement for Lenvik kommune, vedtatt av kommunestyret 11/12, 23.2.2012**
- **Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)**
- **Lov 2.7.1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)**
- **Lov 24.6.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)**
- **Eventuelle skriftlige avtaler mellom Lenvik kommune (oppdragsgiver) og Slåttebakken Helse AS, Visit Senja AS (oppdragstaker)**

Anskaffelsesregelverket skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte, jf. LOA § 1.

Regelverket om offentlige anskaffelser har i løpet av tidsperioden vi undersøker blitt endret noe, og fra 1.1.2017 ble lov og forskrift erstattet med lov 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser og forskrift 12.8.2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser. Kjøpene som denne rapporten omhandler skal ikke vurderes etter det nye regelverket. Vår omtale av regelverket samt våre vurderinger er gjort med utgangspunkt i anskaffelsesregelverket som gjaldt på tidspunktet Lenvik kommune kjøpte tjenestene¹².

Forskrift om offentlige anskaffelser er delt inn i ulike deler med tilhørende bestemmelser. *Forskriften del I* gjelder for alle anskaffelser uavhengig av dens art (tjeneste, vare eller bygge og anlegg og verdi (beløp ekskl. mva. under eller over såkalt nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi). I denne delen av forskriften er grunnleggende krav som gjelder for alle anskaffelser samt bestemmelser om blant annet beregning av anskaffelsens verdi, protokollføring, habilitet og taushetsplikt. Om anskaffelsens verdi er under kr 500 000 (nasjonal terskelverdi) er oppdragsgiver bundet kun av denne delen av forskriften. Om anskaffelsens verdi er over kr 500 000, må oppdragsgiver i tillegg følge regler i forskrift om offentlige anskaffelser del II eller del III. Forskriften *del II* gjelder for anskaffelser med verdi over kr 500 000, men under den såkalte EØS-terskelverdien, mens forskriften *del III* gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdi. I 2013 var den nasjonale terskelverdien kr 500 000 og EØS-terskelverdi for tjenestekontrakter kr 1,6 millioner.

Oppdragsgiver – her Lenvik kommune – plikter å beregne anskaffelsens verdi i tråd med føringene i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3. Der det ikke foreligger forsvarlige beregninger, må

¹² To sentrale endringer er at forskriften fra og med 2015 ikke gjaldt for anskaffelser under kr 100 000 og nasjonal terskelverdi ble fra 1.1.2017 hevet fra kr 500 000 til kr 1,1 millioner.

revisor for å kunne gjøre vurdering av anskaffelsene ta utgangspunkt i utbetalte beløp. Kommunens utbetalinger (kr 477 000) for det kortvarige oppdraget lå under den dagjeldende nasjonale terskelverdien. Utbetalingene for det langvarige oppdraget (kr 14 millioner) oversteg EØS-terskelverdi for tjenestekontrakter. Etter forskrift om offentlige anskaffelser (2006) er helse- og sosialtjenester en såkalt uprioritert tjeneste (jf. vedlegg 6 til forskriften)¹³. Ifølge forskriften § 2-1 (5) skal kontrakter som gjelder uprioriterte tjenester, jf. vedlegg 6, følge reglene i forskriften del I og II selv om den anslåtte verdi overstiger EØS-terskelverdiene angitt i § 2-2 (kr 1,6 millioner for tjenestekontrakter)¹⁴. Oppdragsgiver har imidlertid kunnet *velge* å kunngjøre konkurranse etter forskriften del III, og i så tilfelle gjelder den delen av forskriften; oppdragsgiver blir bundet av sine valg.

Ved tildeling av kontrakter til Visit Senja AS (tidligere Anders Hanssen Photography AS og Slåttebakken Helse AS) var altså Lenvik kommune forpliktet til å følge anskaffelsesregelverket, noe som kort sagt innebærer at kontraktstildelingene skulle være basert på konkurranse. På dette tidspunktet hadde kommunestyret i Lenvik kommune vedtatt anskaffelsesreglement for kommunen, og administrasjonen måtte følge bestemmelser også i dette reglementet.

4.2 Utledning av revisjonskriterier

4.2.1 Innledning

En anskaffelsesprosess består i *behovsanalyse og planlegging* og deretter *konkurransgjennomføring*. *Kontraktoppfølging* reguleres i utgangspunktet ikke av anskaffelsesregelverket, men regelverket setter begrensninger for hvilke endringer, utvidelser og/eller forlengelser som kan gjøres i inngåtte kontrakter. Kort sagt kan man si at vesentlige endringer i en inngått kontrakt innebærer at det er en ny anskaffelse. Den nye anskaffelsen må være gjort i henhold til anskaffelsesregelverket. I tillegg inneholder Lenvik kommunes anskaffelsesreglement bestemmelser om perioden etter at kontrakt er undertegnet.

4.2.2 Behovsanalyse og planlegging

En anskaffelse skal dekke et konkret behov. Kommunens behov i denne sammenheng er å overholde sine forpliktelser etter helselovgivningen overfor en som oppholder seg i kommunen. Helse- og omsorgstjenestene som kommunen skal kjøpe skal altså ivareta den aktuelle personens behov. Helse- og omsorgstjenester kan som hovedregel bare gis etter samtykke. Samtykket skal være informert, men det er ikke formkrav til samtykket. Dersom brukeren ikke har samtykkekompetanse, har brukerens nærmeste pårørende rett til å medvirke sammen med brukeren. Bruker har rett til å medvirke ved utformingen av tjenestetilbudet, og det skal legges stor vekt på hva bruker mener, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1. Brukeren har videre krav på den informasjon som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta sine rettigheter, jf. bruker- og pasientrettighetsloven § 3-2. Kommunen må i behovsanalysen og planleggingen av anskaffelsen *få avklart om brukeren er samtykkekompetent og sørget for at brukers rett til medvirkning er ivarettatt*.

¹³ CPV kodene 79611000-0, og 85000000-9 til 85323000-9 (unntatt 85321000-5 og 85322000-2). Ved endringer i anskaffelsesregelverket f.o.m. 1.1.2017 ble skillet opphevet, og det er også egne bestemmelser om kjøp av helse- og omsorgstjenester.

¹⁴ Verdiene angitt i § 2-2 er de såkalte EØS-terskelverdiene, og anskaffelse av tjenester som overstiger EØS-terskelverdier skal som hovedregel gjøres etter forskriften del I og del III.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder for tildeling av helse- og omsorgstjenester. Det innebærer blant annet at det skal fattes et enkeltvedtak. Revisor legger til grunn at *kommunens enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester til den konkrete brukeren*, herunder faglige utredninger og vurderinger av bruker, må være avgjørende for hvilke tjenester Lenvik kommune skulle kjøpe fra private.

I planleggingen av en anskaffelse må oppdragsgiver gjøre *beregninger av anskaffelsens verdi*, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3. Ifølge kommunens anskaffelsesrutiner del II pkt. 4 har virksomhetsleder ansvaret for å gjøre vurdering av verdi på anskaffelsen.

Konkurransегjennomføring innebærer at oppdragsgiver må gi informasjon om hva som skal anskaffes, hvilke vilkår som gjelder for konkurransen og for kontrakten. Ved kjøp av helse- og omsorgstjenester innebærer dette at oppdragsgiver må gi informasjon om brukeren og den tjenesten som skal leveres. Kommunen har imidlertid taushetsplikt etter helselovgivningen¹⁵ og forvaltningsloven¹⁶. Det innebærer at kommunen ikke uten brukerens samtykke kan utlevere opplysninger om dennes personlige forhold/helseopplysninger til leverandører eller potensielle leverandører.

På tidspunktet anskaffelsene som inngår i denne undersøkelsen ble gjennomført av Lenvik kommune kunne offentlige oppdragsgivere oppleve konflikt mellom å kunne overholde kravene i anskaffelsesregelverket og taushetspliktreglene. Forpliktelsen til å ikke utlevere taushetsbelagte opplysninger innebar i utgangspunktet at oppdragsgiver ikke uten brukerens samtykke kunne utlevere helseopplysninger til leverandører eller potensielle leverandører. Dersom brukeren ikke samtykket og oppdragsgiver ikke kunne gjennomføre konkurranse uten å gi slike opplysninger, ble oppdragsgiver avskåret fra å gjennomføre konkurranse, og oppdragsgiver ble også avskåret fra å gå direkte til én bestemt leverandør¹⁷. Reglene innebar at kommunen var tvunget til å gjennomføre tjenestene i egenregi, for å ikke bryte med anskaffelsesregelverket.

For å unngå situasjoner hvor oppdragsgiver står overfor valget mellom å bryte enten anskaffelsesregelverket eller taushetspliktreglene ble det i 2015 innført en bestemmelse i forskriften som bestemte at det under nærmere bestemte omstendigheter kunne gjøres unntak fra forskriften ved kjøp av helse- og sosialtjenester. Oppdragsgiver ble fritatt fra plikten til å følge reglene i FOA del II eller III om kontrakter enkeltbrukere, under følgende forutsetninger: det var ikke er mulig å gjennomføre en forsvarlig konkurranse uten å gi ut taushetsbelagte opplysninger om brukeren, og brukeren ikke samtykker i å gi ut slike opplysninger, eller bare samtykker i å gi ut slike opplysninger til en eller flere bestemte leverandører, jf. FOA § 2-1 (3) bokstav c. Bestemmelsen er videreført i ny forskrift § 30-4. Forskriftsbestemmelsen trådte i kraft i 2015, og den gjaldt således ikke for anskaffelsene som er gjenstand for vurderinger i denne rapporten.

¹⁵ «Helsepersonell skal hindre at ansatte får adgang til eller kjennskap til opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell», jf. helsepersonelloven § 21

¹⁶ «Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1

¹⁷ Først når det faktisk er inngått en kontrakt med en leverandør, kan det etter helsepersonelloven være adgang til å levere ut taushetsbelagte opplysninger om brukeren til denne leverandøren, jf. helsepersonelloven, jf. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ending-av-forskrift-om-offentlige-anskaffelser/id2458993/>

Som følge av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Lenvik kommune i fasen *behovsanalyse og planlegging* må ha:

- **Begrunnet nødvendigheten av kjøp av tjenester fra private med et skriftlig enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester**
- **Avklart brukers samtykkekompetanse og sørget for medvirkning fra bruker**
- **Avklart hvorvidt brukeren samtykker til utlevering av taushetsbelagt informasjon**
- **Gjort vurdering av om konkurranse kan gjennomføres uten å utlevere taushetsbelagt informasjon om brukeren**
- **Gjort vurdering av anskaffelsens verdi**

4.2.3 Gjennomføring av konkurranse

Også i konkurransegjennomføringen får helselovgivningens regler om brukervedvirkning betydning. Brukeren har rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige undersøkelsesmetoder, og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med bruker. Når tjenestene skal kjøpes innebærer dette involvering av bruker ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag, når leverandør skal velges og i den perioden kontrakten løper.¹⁸ Medvirkningen må likevel være innenfor rammene av anskaffelsesregelverket, som vil si at kommunen i konkurransegjennomføringen må forholde seg til forutsetningene gitt i konkurransedokumenter.

Revisor har lagt til grunn at det har vært to kontraktsforhold; ett kortvarig og ett langvarig. Det er ulike verdier på kontraktene. I vår utledning av revisjonskriterier for å kunne vurdere Lenvik kommunes konkurransegjennomføring deler vi inn etter anskaffelsen av korttidskontrakten og anskaffelsen av langtidskontrakten.

Konkurransegjennomføring - korttidskontrakt

For anskaffelser med verdi under kr 500 000 utleder vi revisjonskriterier fra forskrift om offentlige anskaffelser del I. Det foreligger få eksplisitte krav til hvordan oppdragsgiver skal gjennomføre anskaffelsen om den har verdi under kr 500 000, men oppdragsgiver må sørge for å overholde grunnleggende krav om blant annet konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Konkurransekravet innebærer blant annet at oppdragsgiver må gjøre anskaffelsen kjent for et rimelig antall leverandører¹⁹. Konkurranse skal gjennomføres «så langt som mulig», og oppdragsgiver skal ikke legge ned mer arbeid i anskaffelsen enn det anskaffelsens art, omfang, kompleksitet og verdi tilsier, jf. *forholdsmessighetsprinsippet*.

Oppdragsgiver må gi informasjon til leverandørene om hva som skal anskaffes, hvilke kriterier som ligger til grunn for valget av leverandør og hvordan konkurransen skal gjennomføres. Når oppdragsgiver har angitt hvordan anskaffelsen skal gjennomføres, må oppdragsgiver følge dette, jf. *forutberegnelighetsprinsippet*. Alle potensielle leverandører skal gis samme muligheter, og oppdragsgiver kan ikke diskriminere på grunnlag av nasjonalitet eller lokal tilhørighet, eller drive usaklig forskjellsbehandling, jf. *likebehandlingsprinsippet*.

¹⁸ Jf. FOU-rapport «Kjøp av helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere», Kluge Advokatfirma DA

¹⁹ Hvor mange avhengig av kontraktens verdi og omfang, men som hovedregel bør minst tre kontaktes, jf. KOFA 2009/6

Oppdragsgivers anskaffelser skal være *etterprøvbare*. Oppdragsgiver må sørge for at viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen begrunnes og dokumenteres. For anskaffelser med verdi over kr 100 000 ekskl. mva. plikter oppdragsgiver å føre anskaffelsesprotokoll, og forskriften angir hvilke opplysninger som minst skal fremgå av protokollen.

Det kortvarige oppdraget er opplyst å være en såkalt hasteanskaffelse. Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (2) bokstav c angir at kun del I av forskriften gjelder der anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse. De grunnleggende kravene gjelder også i tilfeller oppdragsgiver påberoper en av forskriftens unntaksbestemmelser.

Som følge av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Lenvik kommune i fasen *gjennomføring av konkurranse om korttidskontrakten* må ha:

- **Sørget for brukers medvirkning og samtykke til utlevering av taushetsbelagt informasjon**
- **Forespurt flere leverandører om tilbud**
- **Gitt informasjon til alle om hva som skal anskaffes, hvilke vilkår som gjelder for konkurransen og kontrakten**
- **Vurdert leverandørene opp mot kvalifikasjonskravene**
- **Vurdert tilbudene opp mot fastsatte tildelingskriterier**
- **Gitt alle tilbyderne samme muligheter, og ikke drive usaklig forskjellsbehandling**
- **Ført anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften, og dokumentert alle vesentlige vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen**

Konkurransегjennomføring - langtidskontrakt

Kjøp av heldøgns omsorg kunne i 2013 gjennomførtes etter del I og del II av forskriften. Lenvik kommune kunngjorde at konkurranse om den langvarige kontrakten skulle skje etter forskrift om offentlige anskaffelser del I og del III, og i utledning av revisjonskriterier må revisor legge til grunn kommunens valg.

For anskaffelser som skal følge del III av forskriften kan oppdragsgiver velge mellom *anskaffelsesprosedyrene åpen og begrenset*. Under nærmere bestemte forutsetninger er også konkurransepreget dialog og konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring mulige anskaffelsesprosedyrer, jf. FOA 14-1.

Oppdragsgiver plikter ifølge FOA § 17-1 å utarbeide et *konkurransegrnlag* som, med mindre informasjonen allerede er tilstrekkelig og fullstendig beskrevet i kunngjøringen, skal inneholde informasjon om:

- a. hva som skal anskaffes. Dersom det kan gis tilbud på deler av oppdraget eller med alternative frister, skal dette opplyses,
- b. hvordan konkurransen skal gjennomføres. Det skal minst opplyses om:
 1. hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
 2. endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adressen disse skal sendes eller leveres til
 3. vedståelsesfristen for tilbudene
 4. den relative vektningen av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge
 5. på hvilket eller hvilke språk tilbudet skal være skrevet
 6. en henvisning til kunngjøringen

Oppdragsgiver kan stille minimumskrav til leverandørene – såkalte *kvalifikasjonskrav* – herunder til leverandørens tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. Vurdering av leverandørens tekniske kvalifikasjoner skal særlig baseres på kriterier som faglig kompetanse, effektivitet, erfaring og pålitelighet. Kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres. Kravene skal ikke diskriminere leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet. Kravene til leverandørens kvalifikasjoner skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen, og kunngjøringen skal også angi hvordan leverandørene skal dokumentere at kvalifikasjonskravene er oppfylt, jf. FOA §§ 17-4 og 17-5.

Oppdragsgiver skal kreve at samtlige norske leverandører fremlegger *skatteattest for merverdiavgift* og *skatteattest for skatt*. Oppdragsgiver skal angi innleveringsmåte og tidspunkt for innlevering. Skatteattest må foreligge senest innen tilbudsfristens utløp ved åpen anbudskonkurranse, og innen fristen for forespørsel om å delta i en begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling. Skatteattestene skal ikke være eldre enn 6 måneder regnet fra den oppgitte innleveringsfristen, jf. FOA § 17-14.

Anskaffelser etter del III skal *kunngjøres* i Doffin og i TED-databasen²⁰, jf. FOA § 18-1. Forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 bokstav q definerer en ulovlig direkte anskaffelse som: *en anskaffelse hvor oppdragsgiver i strid med reglene i forskriften ikke har kunngjort konkurranse, eller en anskaffelse hvor oppdragsgiver bare har kunngjort i Doffin når det etter forskriften foreligger en plikt til å kunngjøre i TED-databasen.*

I gjennomføringen av konkurransen skal oppdragsgiver først vurdere hvorvidt leverandørene oppfyller *kvalifikasjonskravene*, jf. FOA § 20-1. Oppdragsgiver skal avvise leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene eller som ikke har levert skatteattest, jf. FOA § 20-12.

Deretter skal oppdragsgiver tildele kontrakt på grunnlag av *tildelingskriteriene*. Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand, eller tid for levering eller ferdigstillelse. Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vekten av kriteriene, skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, jf. FOA § 22-2. For å kunne sammenligne tildelingskriteriene, må oppdragsgiver finne én sammenlignbar størrelse for alle tilbudene. Det finnes ulike evalueringsmodeller oppdragsgiver kan benytte for å systematisere vurderingen av tilbudene og lage en samlet vurdering av tilbudene opp mot de oppgitte tildelingskriteriene og vekten av disse. Det er ikke krav til hvilken evalueringsmodell oppdragsgiver må bruke, og det er i stor grad opp til oppdragsgivers skjønn å vurdere hvilken som brukes. Prosessen skal imidlertid være transparent og forutberegnelig. Modellen må være utformet slik at relevante forskjeller av betydning mellom tilbudene kommer fram ved gjennomføringen av evalueringen.

Oppdragsgiver skal *meddele* sin beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakten inngås, jf. FOA § 22-3.

²⁰ Doffin er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. TED står for Tenders Electronic Daily, og er EUs kunngjøringsdatabase.

Oppdragsgiver kan ifølge FOA § 22-1 avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger en saklig grunn.

For øvrig må oppdragsgiver fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet, jf. FOA § 3-1 (7). Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4, jf. FOA § 3-2.

Som følge av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at Lenvik kommune i fasen *gjennomføring av konkurranse* for langtidskontrakten må ha:

- **Sørget for brukers medvirkning og samtykke til utlevering av taushetsbelagt informasjon**
- **Gjennomført konkurranse**
- **Likebehandlet leverandører**
- **Kunngjort konkurranse i henhold til regelverket**
- **Benyttet tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket**
- **Utarbeidet konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever**
- **Brukt kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket**
- **Benyttet tildelingskriterier i henhold til regelverket**
- **Meddelt beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket**
- **Ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket**
- **Sikret at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig**

4.2.4 Kontraktoppfølging

Når kommunen har valgt leverandør og kontrakt er underskrevet må kommunen – som oppdragsgiver – følge opp leverandøren og sikre at leverandøren ivaretar sine forpliktelser i henhold til kontrakten, sørge for at kommunen får levert det som er avtalt samt sikre at brukerens behov ivaretas. Selve kontraktoppfølgingen reguleres ikke direkte av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Lenvik kommunes anskaffelsesreglement inneholder bestemmelser om kontroll og oppfølging. Kontrollen skal rette seg mot virksomhetene og leverandørene. Overfor leverandørene skal kontrollen dreie seg om avtalens betingelser om levering overholdes. Ifølge reglementet er det viktig å etablere et forhold med leverandøren som sikrer kostnadseffektivt samarbeid for begge parter. Det skal arrangeres jevnlig statusmøter med kontraktsparten. Det er fra kontrollutvalgets side lagt til grunn et spørsmål om hvorvidt endringer på leverandørsiden og i tjenestens omfang er innenfor anskaffelsesregelverket. Det er begrensede muligheter for det offentlige å gjøre endringer i allerede inngåtte kontrakter basert på konkurranse. Endring på leverandørsiden og i tjenestens omfang kan regnes som en endring i strid med anskaffelsesregelverket, avhengig av hvorvidt endringen er «vesentlig» eller ikke. Om endringen er vesentlig dreier det seg i realiteten om det er en ny kontrakt som krever ny konkurranse. Anskaffelsesregelverket som gjaldt i 2013 inneholdt

ikke regler om endringsadgang. I rettspraksis og juridisk teori er det gitt føringer for hvilke momenter som kan ha relevans i vurderingen av om en endring er vesentlig²¹.

I kontraktsoppfølging inngår også kontroll med at faktura er i samsvar med kontrakt, herunder brukenes vedtak om helse- og omsorgstjenester og utførte tjenester.

Det foreligger ulike kontraktsperioder i foreliggende sak, og kontraktsoppfølgingen har relevans for å vurdere om de oppdrag som har vært gitt til Visit Senja AS (Anders Hanssen Photography AS og Slåttebakken Helse AS) har vært i henhold til anskaffelsesregelverket.

Det er også relevant å undersøke og vurdere blant annet kommunens bruk av opsjon. Der en kontrakt inneholder opsjon på forlengelse, må oppdragsgiver være oppmerksom på dette når kontrakten nærmer seg avslutning. Dersom kontrakten angir en frist for når opsjon må utløses, er det helt nødvendig å overholde denne dersom opsjonen skal kunne utløses. Hvis man forsøker å benytte opsjonen etter fristen, selv om leverandøren godtar dette, vil det innebære videreføring av kontrakten som den selv ikke hjemler. Dette er en vesentlig endring av kontrakten, og dermed en ulovlig direkte anskaffelse. Ved utløsning av en opsjon er det ikke adgang til å gjøre andre endringer i kontraktsvilkårene enn hva kontrakten selv hjemler. For eksempel kan man ikke bli enige om en høyere pris i opsjonstiden, hvis ikke en slik prisregulering var tatt inn i kontrakten fra starten av.

Revisor legger til grunn at utløsning av opsjon i en kontrakt om helse- og omsorgstjenester og/eller eventuelle endringer på leverandørsiden eller i tjenesten må være begrunnet i forhold ved brukeren.

Lenvik kommune har siden mars 2014 hatt «*Rutine for oppfølging av brukere som mottar private helse- og omsorgstjenester, etter avtale med Lenvik kommune*». Rutinen inneholder kvalitetsmål. Kommunen skal sikre at brukere som kommunen kjøper private helse- og omsorgstjenester til, får de tjenester de har vedtak om. Kommunen skal også sikre at tjeneste gis etter de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer som sikrer kvalitet i tjenestetilbudet. Ifølge den nevnte rutinen skal Lenvik kommune sikre at arbeidsmiljølov og forskrift om helse, miljø og sikkerhet følges, da brudd på dette regelverk kan gi konsekvenser som reduserer kvaliteten på tjenestetilbudet.

Ifølge rutineene skal det gjennomføres to tilsyn per bruker per kalenderår og ett uanmeldt tilsyn. Tildelingsenheten og representant fra kommunal virksomhet²², som gir tilsvarende helse- og omsorgstjenester, samarbeider om gjennomføring av tilsyn. Gjennomføring av tilsyn skal omfatte:

1. Samtale med bruker og pårørende om den private virksomhets gjennomføring av tjenester bruker har vedtak om og om deres opplevelse av tjenestetilbudet
2. samtale med privat virksomhet om deres tjenester og om virksomhetens oppfølging av brukers vedtak om tjenester

Lenvik kommune har utarbeidet maler for kontrakter mellom Lenvik kommune og private firmaer som skal levere helse- og omsorgstjenester. For kjøpene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen er det brukt ulike kontraktsmaler. Det ble laget en ny kontraktsmal i september 2015, og alle tidligere kontrakter ble «flyttet over» på disse kontraktsmalene. Kontraktene inneholder krav til oppdragstaker som skal være oppfylt i hele kontraktsperioden, som for eksempel at oppdragstaker skal dra omsorg for oppdragsgivers og brukernes interesser. Oppdragstaker forplikter seg til å utføre alle deler av oppdraget profesjonelt og med god faglig standard av personell, herunder eventuelle underleverandører, som innehar de nødvendige formelle og reelle kvalifikasjoner for utførelse av

²¹ Dette er f.eks. om den økonomiske balansen i kontrakten endres, endringsvilkår inntatt i kontrakten, årsak til endringer etc.

²² I tidsperioden for denne undersøkelsen var ikke Tildelingsenheten ferdig etablert, og rustjenester var ikke inkludert.

oppdraget, og i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter, kommunale vedtak og instruksjoner for utførelse av omsorgstjenester. Ifølge kontraktmalen skal det være samarbeid mellom partene, herunder ved i nødvendig utstrekning sende hverandre kopier av referater, korrespondanse og annet av materiale av betydning for den annens ytelse etter kontrakten. Oppdragstaker skal også samarbeide tett med oppdragsgiver for å sikre riktig omsorgsnivå på tjenestene til brukeren. Ved uforutsette forhold som gjør det nødvendig å iverksette tiltak før oppdragsgiver kan vurdere situasjonen, har oppdragstaker rett og plikt til å handle på oppdragsgivers vegne. For å hindre eventuelt tap eller skade, skal oppdragstaker foreta de tiltak som fremstår som forsvarlige for å ivareta oppdragsgivers og brukerens interesser. Slike tiltak skal ikke strekke seg lenger enn det som er nødvendig inntil oppdragsgiver selv kan fatte beslutning.

Ved vesentlige endringer i brukerens omsorgsbehov, skal oppdragstaker varsle oppdragsgiver om dette uten ugrunnet opphold, slik at reforhandling av kontrakten kan gjennomføres.

Det er også bestemmelser om rapportering i kontrakten. Oppdragstaker plikter å lagre månedlige rapporter med underbilag om utførelsen av tjenester, herunder turnusliste, oversikt over gjennomførte og planlagte tiltak, samt kopi av alle avviksmeldinger slik at disse kan forevises oppdragsgiver ved forespørsel.

Vi har utledet som revisjonskriterier for fasen kontraktsoppfølging at Lenvik kommune må ha:

- **Fulgt opp brukeren og sørget for brukers medvirkning**
- **Begrunnet nye kontraktsperioder i forhold ved brukeren, og sørge for at eventuelle endringer ikke utgjorde «vesentlig endring»**
- **Sikret at tjenesteleverandør rapporterer om tjenesten i henhold avtalens bestemmelser om rapportering**
- **Sikret at tjenestetilbudet gis av personell med formelle og reelle kvalifikasjoner**
- **Sikret informasjon om brukeren og kontraktsforhold gjennom gjennomføring av tilsyn i henhold til kommunens rutiner**
- **Sikret at utbetalt beløp er i henhold til kontrakt**
- **Sørget for at eventuell benyttelse av opsjon skjedde i henhold til regelverket**

4.2.5 *Habilitet*

I alle fasene som nevnt ovenfor; behovsanalyse og planlegging, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging gjelder forvaltningslovens regler om habilitet²³. De forvaltningsrettslige habilitetsreglene skal sikre at forvaltningens avgjørelser blir forberedt og truffet av personer som står fritt og har en fri og ubundet innstilling til de saker som skal behandles.²⁴ Både regelverket om offentlige anskaffelser og forvaltningslovens habilitetsbestemmelser skal bidra til å styrke tilliten til forvaltningens avgjørelser. I en sak om offentlige anskaffelser må allmennheten ha tillit til at ingen av leverandørene er favorisert og at konkurransen er åpen og reell²⁵. Habilitet har ikke noe med dyktighet eller redelighet å gjøre, og det er ikke i seg selv problematisk eller kritikkverdig å være

²³ For behovsanalysen, planleggingen og konkurransegjennomføringen følger dette direkte av FOA § 3-7: «Ved behandling av saker som omfattes av denne forskrift, gjelder reglene om habilitet i forvaltningsloven § 6 til § 10 og lov 25. september 1197 nr. 102 om kommuner og fylkeskommune (kommuneloven) § 40 nr. 3.»

²⁴ Jf. Hans Petter Graver, «Habilitet og bruk av rådgivere i offentlige anskaffelser», Tidsskrift for forretningsjus 04/2005 s 460

²⁵ Jf. KOFA 2003/13

inhabil. Tjenestemann som er inhabil plikter imidlertid å avstå fra å delta i behandling eller avgjørelse i saken.

Forvaltningsloven § 6 første ledd lister opp tilfeller hvor en tjenestemann automatisk blir inhabil, og § 6 annet ledd bestemmer at inhabilitet kan inntre etter en skjønnsmessig vurdering. Habilitet må i denne forvaltningsrevisjonen vurderes etter den skjønnsmessige bestemmelsen som lyder: «*Likeså 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 noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om en ugildhetsinnsigelse er reist av en part*». Om det foreligger særegne forhold i henhold til bestemmelsen kan tjenestemannen ikke tilrettelegge grunnlaget for avgjørelse eller treffe avgjørelse i saken.

I forvaltningsloven § 6 tredje ledd er regelen om såkalt avledet inhabilitet. Den lyder: «*Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan*».

Der rådmannen i en kommune er inhabil, vil de øvrige ansatte i kommunen bli inhabil til å treffe avgjørelse i saken. Regelen om avledet inhabilitet er etter sin ordlyd ikke til hinder for at ansatte i kommunen kan tilrettelegge for avgjørelse i saken.

Vi utleder som revisjonskriterium at Lenvik kommune må sørge for at **anskaffelser planlegges, gjennomføres og følges opp av habile tjenestemenn**. Det er fra kontrollutvalget forutsatt at vi gjør vurderinger av rådmannens habilitet. Som det fremkommer i tredje ledd ovenfor vil inhabilitet hos rådmannen, gjøre at regelen om avledet inhabilitet får anvendelse. Nærmere redegjørelse for habilitetsreglene gjøres i kapitlene som inneholder revisors vurderinger.

Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser gjelder både i behandlingen ved tildeling av helse- og omsorgstjenester og i innkjøpsprosessen. Relevant for denne forvaltningsrevisjonen er vurderinger av habilitet i selve innkjøpsprosessen.

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i. Revisors funn avgjør hvorvidt det er relevant å gjøre vurderinger opp mot samtlige revisjonskriterier.

5 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon²⁶. Vi sendte brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen til Lenvik kommune v/rådmannen 7.6.2017. Den 16.6.2017 fikk vi tilbakemelding om at det var avholdt ledermøte og at kommunalsjef for helse og omsorg Bente Johnsen Karlsen var utnevnt som vår kontaktperson. Vi avholdt oppstartsmøte med kommunalsjef i Lenvik rådhus 19.6.2017.

Vår besvarelse av undersøkelsens problemstilling er basert på analyser av skriftlige og muntlige opplysninger. Data som samles inn i undersøkelsen skal være gyldige. Det vil si at de skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige.

Skriftlige opplysninger

En anskaffelsesprosess skal være etterprøvbart. Det vil si at det skal foreligge dokumentasjon som gir opplysninger om kommunens vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen, slik at det skal være mulig å vurdere om anskaffelsesregelverket har blitt fulgt. Som nevnt i forrige kapittel må forhold ved brukeren være avgjørende for hvilke tjenester som skal kjøpes, herunder omfanget av tjenester og kompetanse hos tjenesteutøver. For å kunne gjøre vurderinger av etterlevelse av anskaffelsesregelverket har revisor derfor måttet be om de skriftlige opplysningene kommunen har om brukeren. For kjøp av helse- og omsorgstjenester vil dokumentasjon som enkeltvedtak, tilsynsrapporter, evalueringer, møtereferater, korrespondanse med tjenesteleverandør og bruker være relevant for å kunne gjøre vurderinger av om kommunens inngåelse og opprettholdelse av kontrakt med firmaet er innenfor anskaffelsesregelverket. Videre er den informasjonen som kommunen har om tjenesteleverandøren relevant. Følgende dokumentasjon vil også være relevant for å belyse forhold tilknyttet kommunens anskaffelse fra selskapet: kontrakter med valgte leverandør, referat fra eventuelle kontraktsforhandlinger, tilbudsforespørsel/kunngjøring, konkurransegrunnlag, innkomne tilbud med vedlegg, anskaffelsesprotokoll, og eventuell korrespondanse med tilbydere. Fakturaer med eventuelle bilag fra leverandør er også relevant for spørsmålet om kjøp har vært i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser.

Lenvik kommunes dokumentasjon tilknyttet *enkeltbrukere* skal finnes i det enkelte tjenestesteds fagsystem. NAV har i hele den undersøkte tidsperioden hatt det faglige ansvaret for den aktuelle brukeren²⁷. Revisor har fra NAV fått utlevert notater med tema «oppfølging» fra september 2013 til mars 2017, dagsrapporter, hel- og halvårsrapporter samt sammendrag fra tjenesteleverandør, avviksmeldinger fra tjenesteleverandør, handlingsplan vedrørende bruker, e-poster mellom tjenesteleverandør og NAV, samt CV-er fra enkelte personer som kommunens kontraktspart har tilknyttet seg for levering av tjenester. Forhold ved brukeren og NAV sin oppfølging kan ikke fullt ut belyses gjennom dokumentasjonen som revisor har hatt tilgjengelig. Andre etater/instanser som har vært involvert overfor brukeren, slik som kommuneoverlege, spesialisthelsetjenesten og politiet/fengsel skal også ha skriftlige opplysninger om brukeren. Vi har ikke innhentet dokumentasjon fra disse, primært fordi vi har forutsatt at oppdragsgiver – Lenvik kommune – skal ha dokumentasjonen som har betydning for vurderinger av kontraktsforholdet. Vi har fått enkelte dokumenter tilsendt fra fylkesmannen i Troms basert på et innsynskrav fra vår side.

²⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

²⁷ Brukeren hadde også

. Forvaltningsrevisjonen omhandler ikke

Tildelingsenheten overtok saksbehandlingsansvaret for NAV sine saker vår/sommer 2016. Det er imidlertid lite dokumentasjon vedrørende brukeren hos Tildelingsenheten fordi brukeren ikke samtykket til utlevering av dokumentasjon til enheten. Tildelingsenheten har i en periode ikke klart å få kontakt med brukeren. Blant dokumentene arkivert hos Tildelingsenheten og overlevert revisor, er noen dagsrapporter fra tjenesteleverandør for 2015 og 2016 og noe e-postkorrespondanse mellom virksomhetsleder og tjenesteleverandør.

Om Lenvik kommunes dokumentasjon fra selve *anskaffelsesprosessen* har revisor fått opplyst at dette skal arkiveres elektronisk i kommunens sentrale arkivsystem. I 2013 brukte Lenvik kommune sak- og arkivsystemet ESA. Saksdokumenter tilknyttet Lenvik kommunes anskaffelse av korttidskontrakt og langtidskontrakt har saksnummer 13/02060. Dokumentet nummerert «1» på det nevnte saksnummeret er tilbudsforespørsel på korttidskontrakten, og de siste dokumentene som er nummerert «49» og «50» på dette saksnummeret er henholdsvis krav om forhandlingsmøte i forbindelse med oppsigelse av kontrakt og innsynskrav fra Kommunal Rapport. Det kan dermed se ut som at dokumentasjon hos kommunen for hele tidsperioden for disse kontraktsforholdene er lagret på dette saksnummeret. Anskaffelsesprosessen skal dermed presumtvt kunne belyses gjennom en analyse av dokumentene arkivert på nevnte saksnummer. I nummerrekken fra 1 til 50 mangler det syv dokumenter²⁸. Den elektroniske postjournalen til Lenvik kommune viser videre at kontraktene mellom Lenvik kommune og Visit Senja AS er lagret på andre saksnumre; disse har saksnumrene 16/02908, 16/02909 og 16/02910.

Innkjøpssjef i tiden denne undersøkelsen gjelder har opplyst til revisor at han lagret all dokumentasjon på datamaskinen han disponerte hos kommunen. Innkjøpssjef er i skrivende stund sykemeldt, og revisor har fått opplyst fra kommunalsjef for helse og omsorg og fra informasjonssjef at kommunen har gjort søk på datamaskinen som innkjøpssjef benyttet, men de har ikke funnet noe dokumentasjon. Innkjøpssjef har opplyst til revisor at han pleide å ha dokumenter også på papir. Til denne konkrete saken har han fortalt at han hadde en papirmappe, og han la etter eget utsagn denne mappen til arkivering 14 dager før hans siste arbeidsdag før sykemelding. Kommunen har ikke kunnet fremskaffe denne papirmappen i forbindelse med våre undersøkelser. Det er dermed usikkert om det kan finnes ytterligere dokumentasjon som kan belyse anskaffelsesprosessen, og som ikke har blitt forelagt revisor i anledning denne undersøkelsen²⁹.

For *korttidskontrakt* er følgende dokumenter fra anskaffelsesprosessen fremskaffet av kommunen, og analysert av revisor: kommunens tilbudsforespørsel, innkomne tilbud og vektings skjema. For *langtidskontrakten* har kommunen fremskaffet, og revisor analysert: kunngjøring, konkurransegrunnlag, innsendte tilbudsbrev og e-postkorrespondanse mellom kommunen og enkelte tilbydere.

Revisor har ikke innsynsrett i private selskaper. Eier av Visit Senja AS, Anders Hanssen, har imidlertid vært behjelpelig med å fremskaffe dokumentasjon. Han har sendt revisor blant annet informasjon om aksjeselskapet Slåttebakken Helse og redegjort for Hagerupsen sin tilknytning til selskapet. Fra Hanssen har revisor fått avviksmeldinger og bekymringsmelding han har sendt kommunen, noen CVer samt e-postkorrespondanse med NAV vedrørende endring i bemanning, forhold ved brukeren og forhold vedrørende tjenestetilbudet. Han har også sendt revisor kopi av SMS-korrespondanse han har hatt med tidligere ruskonsulent i NAV.

²⁸http://historisk.lenvik.kommune.no/?commit=s%C3%B8k&direction=desc&enhet=&from_date=1.1.2012&ndoktype=&page=2&query=&saksaar=13&saksnr=02060&sort=nlssort%28offinnhold%2C+%27NLS_SORT%3Dnorwegian%27%29&to_date=01.09.2017&utf8=%E2%9C%93

²⁹ Kommunalsjef for helse og omsorg har opplyst til revisor at kommunens arkivsystem ble fullelektronisk fra 15.3.2017

Vi har fått enkelte opplysninger fra Thomas Hagerupsen. Revisor har fått opplyst at personell rundt brukeren har vært «innleid personell». Revisor har ikke forespurt eventuelle andre private leverandører i tjenestetilbudet til den aktuelle brukeren om informasjon eller dokumentasjon.

Andre skriftlige opplysninger som ligger til grunn for vår rapport er offentlig tilgjengelig informasjon fra Brønnøysundregistrene som er tilgjengelig på nettstedet www.proff.no. Vi har også innhentet opplysninger fra fremlegg til politiske saker. Vi har også mottatt dokumenter fra Bo og Bistand AS, som var en av tilbyderne i konkurransen om langtidskontrakten, og som har hatt kontrakter med Lenvik kommune på helseområdet. Noen av dokumentene fra det nevnte firmaet gjelder Lenvik kommunes anskaffelse av langtidskontrakten. Andre av dokumentene knytter seg til dette firmaets erfaringer med kommunens praksis generelt tilknyttet kjøp av tjenester fra private på helseområdet.

I tillegg har revisor gjennomgått protokoller fra møter i Utvalg for helse og omsorg i perioden 2012-2017. Revisor har ikke funnet saker som gjelder kontrakten mellom Lenvik kommune og Slåttebakken Helse AS (Anders Hanssen Photography AS og Visit Senja AS) før den ble sagt opp i 2017. Vi benytter imidlertid noe informasjon fra enkelte politiske saker vedrørende kjøp av helse- og omsorgstjenester fordi de er egnet til å belyse forhold ved kommunens kjøp på området.

Regnskapsopplysningene som vi benytter oss av er innhentet av revisor direkte fra kommunens økonomisystem Agresso. Revisor har ikke tilgang til private leverandørers regnskapssystemer.

Muntlige opplysninger

I tillegg til dokumentinnsamling har vi avholdt møter/intervjuer med personer som har, eller har hatt, tilknytning til anskaffelsene som skal undersøkes. Med dette menes både de som kjenner innkjøpssakene og de som kjenner til den konkrete brukeren. Vi har også innhentet muntlig informasjon fra kommunalt ansatte med kunnskap om kommunens kontrakter med den private leverandøren, praksis vedrørende fakturabehandling og regnskap. Revisor har også kontaktet informanter utenfor Lenvik kommune, som har vært involvert i tjenesten som Lenvik kommune har kjøpt fra private. Vi har også blitt kontaktet av en av konkurrentene til kommunens valgte leverandør av den undersøkte tjenestene, og har hatt en samtale med personer i dette selskapet.

Revisor har innhentet muntlige opplysninger fra³⁰:

- Rådmann i Lenvik kommune Margrethe Hagerupsen³¹
- Kommunalsjef for helse og omsorg Bente J. Karlsen
- Tidligere kommunalsjef for helse og omsorg Helen Marie Henriksen (nå helsefaglig rådgiver, Personal- og utviklingsenheten)
- Innkjøpssjef Tor Arne Selvli (sluttet i kommunen)
- Leder for NAV Elin Rognum (sluttet i kommunen)
- Ruskonsulent i NAV Janne Nerland (sluttet i kommunen)
- Leder for Tildelingsenheten Mona Hagensen
- Rådgiver økonomi- og administrasjonsenheten Terje Magnussen
- Controller økonomi helse og omsorg Ole Martin Brinch Ness
- Ordfører Geir Inge Sivertsen

³⁰ I tillegg er tidligere leder for utvalg for helse og omsorg forespurt om samtale, han henviste revisor til Lenvik kommune da han er ferdig i utvalget. Vi har også forespurt Thomas Hagerupsen om samtale. Vi fikk enkelte skriftlige opplysninger fra han, men utover det ønsket han ikke samtale med revisor.

³¹ Rådmann frem til Bjørn Fredriksen overtok i november 2017. Hagerupsen var rådmann i tidsperioden som denne undersøkelsen gjelder, og når vi skriver «rådmannen» mener vi Hagerupsen.

- Informasjonssjef Arve Svestad
- Kommuneoverlege Aslak Hovda Lien
- Avdelingsleder NAV Beate Seljenes (p.t. i permisjon)
- Tidligere ansatt i NAV Ole Langaune (nå pensjonert)
- Bo og Bistand AS v/ Lisa Gresseth og Ann-Frid Myrllie
- Visit Senja AS v/Anders Hanssen

Til alle intervjuer hadde vi en intervjuguide med spørsmål vi ønsket svar på. Innledningsvis i alle møter/intervjuer ba vi informantene om fritt å fortelle om temaet vi ønsket belyst. Deretter stilte vi spørsmål om det vi ønsket nærmere informasjon om ut fra redegjørelsen de ga. Vi sendte intervjureferater til informantene som har/har hatt ansettelsesforhold i kommunen.

Nåværende og tidligere ansatte i Lenvik kommune samt innehaver av det private selskapet som har blitt sitert i rapporten, fikk i månedsskiftet oktober/november tilsendt ulike utdrag av et rapportutkast. Formålet var at den enkelte informanten fikk se hvilke intervjudata fra dem vi hadde inntatt i rapporten, samt få mulighet til å gi revisor tilbakemelding om hvorvidt vi hadde sitert de riktig. Flere av informantene ble i den forbindelse også forelagt verifiserte opplysninger fra andre som var av en slik art at vi mente de måtte få mulighet til å gi sin uttalelse/imøtegå den andres uttalelser. I rapportutdragene inngikk også en del informasjon om bakgrunnen for undersøkelsen, revisjonskriteriene for undersøkelsen og om metode. Ansatte i Lenvik kommune som hadde roller og/eller var involvert i ulike hendelser/disposisjoner som vi har måttet kartlegge, fikk i sine utkast av rapportutdrag også se revisors analyser av den skriftlige dokumentasjonen som omhandlet kjøp av tjenester fra det aktuelle selskapet. Revisor gjorde noen presiseringer i rapporten som følge av tilbakemeldingene, men de medførte ikke vesentlige endringer i rapporten. Også innehaver av selskapet som har hatt kontrakter med kommunen har fått utdrag av rapport til gjennomgang. Revisor har ikke vurdert det private selskapet, kvaliteten av de tjenester som er gitt, og vi har ikke vurdert kostnaden ved tilbudet. Innehaver har gitt et tilsvarende svar til det utdraget av rapport han har fått lest, og dette er i rapportens kapittel 13.3. Vi presiserer at det er Lenvik kommune som er revisjonsobjektet, og som skal *dokumentere* at anskaffelsene er i tråd med regelverket. Rapporten ble i januar 2018 forelagt Lenvik kommune v/ rådmann Bjørn Fredriksen for høringsuttalelse.

Informantenes skildringer/gjengivelser av forholdene denne rapporten dreier seg om, er på enkelte områder ikke fullt ut i overensstemmelse med hverandre. Med mindre det foreligger skriftlige data som kan belyse påstandene, kan ikke revisor ta stilling til hvem som gir mest korrekte opplysninger. Der det foreligger dokumentasjon fra tidsperioden, tillegges denne vekt. Vi anser å ha innhentet relevant informasjon i sakens anledning, men vi må ta forbehold tilknyttet informasjonstilfangets tilstrekkelighet. Manglende dokumentasjon er imidlertid ikke til hinder for at revisor kan gjøre vurderinger opp mot revisjonskriteriene og problemstillingen. Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for kommunen og våre informanter. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Begrepsavklaringer og avgrensninger

Med «bruker» mener vi personen som Lenvik kommune har kjøpt tjenester til fra den private tjenesteleverandøren. Med «tiltaket»/ «tjenesteleveransen» mener vi det tilbudet som Lenvik kommune kjøpte til brukeren/den tjenesten som det private firmaet ga til brukeren.

Kartlegginger og vurderinger av hvilke behov en bruker har samt beslutninger om hvilke tjenester som skal tilbys, krever faglige vurderinger fra fagpersonell rundt brukeren. Revisor kan ikke, og har ikke gjort vurderinger av kommunens vurderinger av brukers behov og avgjørelse om hvilke tjenester vedkommende trenger. Vi har imidlertid måttet kartlegge deler av kommunens saksbehandling for å kunne belyse anskaffelsesprosessen og kontraktsoppfølgingen. Revisors vurderinger knytter seg til hvorvidt Lenvik kommune kan *dokumentere* kjennskap til brukeren. Helsehjelp skal være frivillig, og det innebærer at det må foreligge et informert samtykke fra bruker for at denne skal gis. Både helselovgivningen, brukers behov og kommunen selv stiller krav til faglig kompetanse i det enkelte tjenestetilbud. Revisor gjør ikke vurderinger av om tjenesteleverandøren har oppfylt gjeldende krav. Det relevante i denne forvaltningsrevisjonen er hvorvidt Lenvik kommune kan *dokumentere* å ha hatt kunnskap om kompetansen i tjenesteleveransen målt opp mot brukers behov og det som markedet ble informert om da konkurranse om kontrakt med kommunen ble igangsatt. Vi presiserer at vi ikke gjør vurderinger av den private tjenesteleverandøren. Våre vurderinger gjelder utelukkende oppdragsgiveren; Lenvik kommune.

I kontrollutvalgets bestilling til revisor inngår en problemstilling om habilitet. Revisor oppfatter at habilitetsspørsmålet er reist fordi sønn av rådmann Hagerupsen har tilknytning til den private tjenesteleverandøren. Hvorvidt det foreligger en «tilknytning» som rammes av habilitetsbestemmelser beror på konkrete og/eller skjønsmessige vurderinger opp mot gjeldende regler om habilitet. Vi har ikke funnet grunnlag for å vurdere andre saksbehandlers habilitet på andre grunnlag enn bestemmelsen om avledet inhabilitet.

Undersøkelsen er rettet mot Lenvik kommunes kjøp fra en enkeltleverandør. Konklusjonene i rapporten har derfor ikke representasjonskraft ut over den anskaffelsen og kontraktsoppfølgingen som er undersøkt gjennom dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

6 ANSKAFFELSE AV KONTRAKT 1.10.2013-31.12.2013

Har Lenvik kommune ved kjøp av helse- og omsorgstjenester etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier

Behovsanalyse og planlegging: Lenvik kommune må ha

- Begrunnet nødvendigheten av kjøp av tjenester fra private med et skriftlig enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester
- Avklart brukers samtykkekompetanse og sørget for medvirkning fra bruker
- Avklart hvorvidt brukeren samtykker til utlevering av taushetsbelagt informasjon
- Gjort vurdering av om konkurranse kan gjennomføres uten å utlevere taushetsbelagt informasjon om brukeren
- Gjort vurdering av anskaffelsens verdi
- Dokumentert alle vesentlige vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen

Gjennomføring av konkurranse: Lenvik kommune må ha

- Sørget for brukers medvirkning og samtykke til utlevering av taushetsbelagt informasjon
- Forespurt flere leverandører om tilbud
- Gitt informasjon til alle om hva som skal anskaffes, hvilke vilkår som gjelder for konkurransen og kontrakten
- Vurdert leverandørene opp mot kvalifikasjonskravene
- Vurdert tilbudene opp mot fastsatte tildelingskriterier
- Gitt alle tilbyderne samme muligheter, og ikke drive usaklig forskjellsbehandling
- Ført anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften, og dokumentert alle vesentlige vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen

Kontraktoppfølging: Lenvik kommune må ha

- Fulgt opp brukeren og sørget for brukers medvirkning
- Sikret at tjenesteleverandør rapporterer om tjenesten i henhold avtalens bestemmelser om rapportering
- Sikret at tjenestetilbudet gis av personell med formelle og reelle kvalifikasjoner
- Sikret at utbetalt beløp er i henhold til kontrakt

Habilitet: Lenvik kommune må ha

- Sørget for at anskaffelsen planlegges, gjennomføres og følges opp av habile tjenestemenn

6.1 Innledning

Lenvik kommune ga i oktober 2013 Slåttebakken Helse AS organisasjonsnummer 998 146 933 oppdrag om levering av helse- og omsorgstjenester for perioden 1.10.2013 til 31.12.2013. Lenvik kommune har utgiftsført kr 477 659 til denne leverandøren i 2013.

6.2 Behovsanalyse og planlegging

Revisors funn

Etter å ha snakket med daværende kommunalsjef, NAV-leder og daværende ruskonsulent i NAV oppfatter revisor at brukeren før høsten 2013 hadde fått [redacted] [redacted] Vedkommende hadde [redacted], og det hadde ifølge ruskonsulent vært [redacted]. I et internt notat hos NAV, som revisor har fått, fremkommer det at brukeren [redacted].

Den 6.9.2013 var det et møte mellom Lenvik kommune, representert ved ruskonsulent, NAV-leder, kommunalsjef, lensmann og kommuneoverlegen, og spesialisthelsetjenesten v/Åsgård. På dette tidspunktet var brukeren [redacted]. I møtet ble det besluttet at brukeren måtte ha enetiltak. Det ble også besluttet at kommunen måtte kjøpe tjenesten heldøgns omsorg til brukeren.

Før anbudsdocumentene var ferdig oppsto det ifølge tidligere ruskonsulent en akuttsituasjon og det hastet å finne tjenester til brukeren. Daværende kommunalsjef for helse og omsorg har fortalt til revisor at NAV i begynnelsen av september 2013 fikk beskjed fra Åsgård om at de skulle skrive ut brukeren. Kommunen fikk da kort tid på seg til å ha et tilbud klart til brukeren.

Revisor har ikke blitt forelagt dokumentasjon som kan belyse hvorvidt brukeren kontaktet Lenvik kommune eller om kommunen søkte å få kontakt med brukeren på dette tidspunktet. Revisor har etterspurt, men ikke fått, skriftlig enkeltvedtak fra kommunen fattet i denne tidsperioden. NAV-leder har fortalt at et vedtak ble skriftliggjort, men at dette ikke ble gjort etter de riktige hjemlene for tildeling av helse- og omsorgstjenester. NAV hadde ikke fagsystem for tildeling av slike tjenester. Hun fortalte også at brukeren etter hennes oppfatning [redacted].

Daværende innkjøpssjef ble involvert i forbindelse med at tjenestene til brukeren skulle kjøpes fra eksterne. Innkjøpssjef har fortalt til revisor at den korte fristen Åsgård ga til Lenvik kommune medførte at de ikke hadde tid til å gjennomføre en alminnelig anbudsprosess. Det inngår ikke noen vurderinger av lovligheten av ikke å kunngjøre konkurranse i dokumentasjonen som kommunen har fremskaffet i anledning denne forvaltningsrevisjonen. NAV laget en kravspesifikasjon og innkjøpssjef laget en tilbudsforespørsel som skulle sendes på e-post til flere firmaer. Innkjøpssjef har fortalt til revisor at tilbudsforespørselen han laget ble godkjent av daværende kommunalsjef.

Revisor har ikke opplysninger som tilsier at brukeren ble forelagt noen av anbudsdocumentene eller ble bedt om å uttale seg om konkurransegjennomføring. I tilbudsforespørselen var det informasjon om brukerens diagnose og atferd samt informasjon om vedkommendes interesser. Informasjonen som kommunen hadde om brukeren på dette tidspunktet var ifølge innkjøpssjef, fra Åsgård. I tilbudsforespørselen fremgikk det også at målsetningen med tjenestene til brukeren [redacted] [redacted] Vedkommende trengte 1:1-bemanning deler av døgnet.

Det er ikke opplysninger som tilsier at kommunen avklarte med brukeren om opplysningene om han kunne sendes til ulike firmaer.

Revisors vurdering

Revisor oppfatter at Lenvik kommune i planleggingen av kjøpet av tjenester til brukeren hadde informasjon om brukeren, og at kjøpet ble begrunnet i behovet brukeren hadde for helse- og omsorgstjenester. Det foreligger imidlertid ikke et *skriftlig* enkeltvedtak fattet høsten 2013 som angir hvilke tjenester brukeren skulle ha. Det foreligger heller ikke blant dokumentene revisor er oversendt skriftlige saksutredninger fra denne tiden. Et enkeltvedtak skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23. Det skal også inneholde en begrunnelse som viser til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. *Revisors vurdering er på bakgrunn av dette at Lenvik kommune ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å ha begrunnet nødvendigheten av kjøp av tjenester fra private med et enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester.*

Selv om brukeren inntil høsten 2013 ikke hadde hatt vedtak om helse- og omsorgstjenester oppfatter revisor at Lenvik kommune var godt kjent med forhold vedrørende brukeren. Det er imidlertid ikke dokumentert at Lenvik kommune hadde dialog med brukeren i forkant av utsending av tilbudsforespørselen. *Revisors vurdering er dermed at Lenvik kommune under behovsanalysen og planleggingen ikke har oppfylt revisjonskriteriene om å ha avklart brukers samtykkekompetanse og sørget for medvirkning fra bruker.* I kravspesifikasjonen som ble utarbeidet på dette stadiet i anskaffelsesprosessen, inngår opplysninger om bruker som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. *Kommunen har etter revisors vurdering ikke oppfylt revisjonskriteriet om å ha avklart hvorvidt brukeren samtykket til utlevering av taushetsbelagt informasjon.* Heller ikke er revisjonskriteriet om å ha gjort en vurdering av om konkurranse kan gjennomføres uten å utlevere taushetsbelagt informasjon om brukeren, oppfylt.

Det er ingen opplysninger som tilsier at kommunen vurderte anskaffelsens verdi, og *revisors vurdering er at kommunen ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å gjøre vurderinger av anskaffelsens verdi.* Vurderinger av anskaffelsens verdi, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3 får betydning for hvilke regler som skal følges i anskaffelsesprosessen. Revisor oppfatter at Lenvik kommune gjorde en vurdering av om normal anbuds konkurranse kunne gjennomføres, og fant at tidspresset ikke muliggjorde kunngjøring av konkurranse. Unnlattelse av kunngjøring er en vesentlig beslutning i en anskaffelsesprosess som skulle være skriftliggjort, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 (7). Som følge av at kommunens vurdering av å unnlate kunngjøring ikke er skriftliggjort, er *revisors vurdering at kommunen ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å ha dokumentert vesentlige vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen.*

Foreliggende opplysninger gir ikke grunn til å problematisere om saksbehandlere i Lenvik kommune var inhabile til å planlegge kjøpet av helse- og omsorgstjenester til den konkrete brukeren. Vi legger til grunn at saksbehandlere på dette stadiet av anskaffelsesprosess vedrørende kortvarig oppdrag var habile, jf. forvaltningsloven § 6. Av den grunn er *revisors vurdering at Lenvik kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å ha sørget for at anskaffelsen planlegges av habile tjenestemenn.*

6.3 Konkurransgjennomføring

Revisors funn

Denne fasen av anskaffelsen ble ivaretatt av innkjøpssjef og kommunalsjef med bistand fra NAV v/leder og ruskonsulent. Kommunens tilbudsforespørsel 19.9.2013 om kjøp av helse- og omsorgstjenester til mannen ble sendt på e-post til følgende fem firmaer³²:

³² Ifølge kommunens postjournal ble tilbudsforespørselen 19.9.2013 til de fem firmaene journalført og hver tilbudsforespørsel fikk hvert sitt dokumentnummer (dokumentnr. 1 til 5)

- Slåttebakken Helse AS
- KOA AS
- Bo og Bistand AS
- Aleris Ungplan og Bo AS
- TBO Helse AS

I tilbudsforespørselen etterspør «*Lenvik kommune ved rådmannen [...] med dette tilbud på heldøgns omsorgstilbud med struktur, ikke i Finnsnes sentrum, for personen er i dag [redacted] [redacted]*». Kommunen krevde at tilbyder måtte ha *erfaring og kompetanse fra arbeid knyttet til psykiske lidelser og rusproblematikk*.

Det var videre opplyst i tilbudsforespørselen at tilbyder må være *lovlig registrert foretak* og at vinner må forevise *skatteattest og HMS- egenerklæringsskjema* før tildeling skjer. Revisor oppfatter at dette var kvalifikasjonskrav, og at samtlige tilbydere måtte dokumentere at de var lovlig registrert foretak, men at kun vinner av konkurransen måtte legge frem skatteattest og HMS-egenerklæringsskjema. Kravet «*tilbyder må ha erfaring og kompetanse fra arbeid knyttet til psykiske lidelser og rusproblematikk*» kan etter sin ordlyd oppfattes som et kvalifikasjonskrav. KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser) har i en sak der Lenvik kommune ble innklaget³³ tatt stilling til hvordan en tilsvarende formulering i kommunens anskaffelsesdokumenter måtte forstås. KOFA fant at den naturlige forståelse av «må ha formell kompetanse og erfaring fra arbeid knyttet til de ulike diagnosene» var et krav som den valgte leverandøren skal oppfylle ved utførelsen av oppdraget i kontraktperioden, og at det ikke var å anse som et kvalifikasjonskrav. Nemnda fant støtte for denne fortolkningen i at kravet ikke var angitt sammen med kvalifikasjonskravene om skatteattest og HMS-egenerklæring samt kravet om at foretaket er lovlig registrert, noe som ifølge nemnda ville ha vært naturlig om oppdragsgiver hadde ment at kravet skulle være et kvalifikasjonskrav. Revisor legger til grunn samme forståelse i denne saken, altså at kommunen stilte krav om at erfaringen og kompetansen måtte foreligge i kontraktperioden. Revisor oppfatter likevel at informasjon om tilbyders erfaring og kompetanse måtte gis til kommunen ved innlevering av tilbud.

Ved evalueringen av innkomne tilbud og tildeling av kontrakt ville kommunen ifølge tilbudsforespørselen vekte:

- *Pris 40 %*
- *Personlig egnethet, kompetanse og fleksibilitet 60 %*

Tidsperioden for oppdraget er avgrenset, og revisor oppfatter dermed at tildelingskriteriet pris kunne besvares gjennom både å oppgi pris pr. døgn eller pris for hele perioden.

Tildelingskriteriet personlig egnethet, kompetanse og fleksibilitet var ikke utdypet i tilbudsforespørselen, og det fremkommer ikke noe informasjon om tilbyderne skulle sende inn dokumentasjon med relevans for dette tildelingskriteriet. Det er imidlertid naturlig å legge til grunn at tilbyderne måtte redegjøre for egnethet, kompetanse og fleksibilitet i lys av beskrivelsene kommunen ga om brukeren og hvilke krav som ble stilt til tjenestetilbudet. I tilbudsforespørselen var det informasjon om brukeren under temaene «rus», «psykisk helse», «straffbare forhold», «andre opplysninger», «fritidsinteresser» og «familienettverk». Videre var det som nevnt informasjon i tilbudsforespørselen om hva som var mål med tiltaket og brukerens behov. Kommunen oppstilte videre følgende krav til tjenestetilbudet:

- *Heldøgns omsorgstilbud med struktur ikke i Finnsnes sentrum*

³³ Klager var Slåttebakken Helse AS v/Anders Hanssen

- *Faglig oppfølging av kompetent personal*
- *Oppfølging av individuell plan, trening og vedlikehold av ADL-ferdigheter*
- *Fritidstilbud*
- *Oppfølging i forhold til helse, kost og ernæring*
- *Tett kontakt og samarbeid med NAV og pårørende*
- *Samarbeidsmøter med oppdragsgiver og andre aktuelle instanser*

Det ble opplyst av kommunen at det var behov for [REDACTED], og at resten av døgnet måtte bruker ha tilgang til personale. Det var ifølge tilbudsforespørselen mulig at brukeren måtte dele nattevaktressurs med andre brukere. Tjenesten skulle ifølge kommunen være nøktern, men forsvarlig og ikke ha unødig fordyrende elementer. Kontraksperioden var opplyst å være fra 2.10.2013-31.12.2013, det vil si 91 kalenderdager. Fristen for levering av tilbud var 27.9.2013 klokken 12, og ifølge tilbudsforespørselen ville for sent ankomne tilbud bli avvist.

Innkjøpssjef har fortalt revisor at det kom inn tilbud fra fire av de fem forespurte firmaene, og at han etter hvert som tilbudene kom inn, registrerte disse på saksnummer i kommunens saksbehandlingssystem. På saksnummer 13/02060, som gjelder anskaffelser av tjenester den aktuelle personen, finner revisor journalført de fire innkomne tilbudene. I kommunens postjournal på internett er de fire tilbudene datert 23.9., 24.9., 25.9. og 30.9.2013. Slåttebakken Helse AS sitt tilbud var datert 24.9.2013, og blant de fire tilbudene kom altså ett av dem til kommunen etter tilbudsfristen. Innkjøpssjef har fortalt til revisor at han skrev ut tilbudene også i papir, og at han samlet det han skrev ut, i en mappe.

Kommunen har ikke kunnet fremvise noen anskaffelsesprotokoll. Det finnes imidlertid noen skriftlige opplysninger om anskaffelsen, slik som et skjema fra kommunens evaluering av tilbudene. Skjemaget inneholder ikke informasjon om tid og sted for åpning av tilbudene. Vi har imidlertid dokumentasjon for at kommunen meddelte beslutningen om kontraktstildeling den 2.10.2013. Da også tilbudet som kom 30.9.2013 – tre dager etter tilbudsfristen - ble med i vurderingen, kan det være at møtet hvor tilbudene ble diskutert av kommunen ble avholdt 30.9., 1.10. eller 2.10.2013. Revisor kan ikke belyse om alle tilbudene ble åpnet på samme tidspunkt. Evalueringsskjemaet er heller ikke underskrevet og det inneholder ikke informasjon om hvem som åpnet tilbudene. Innkjøpssjef har fortalt til revisor at tilbudsåpningen ble gjort av han, kommunalsjef, NAV-leder, og ruskonsulent. NAV-leder og tidligere ruskonsulent mener imidlertid at det var innkjøpssjef, kommunalsjef og NAV-leder som deltok ved tilbudsåpningen. Daværende kommunalsjef var i samtale med revisor litt usikker på om hun var til stede på tilbudsåpningen, men hun sier at hun regner med at hun var det.

Revisor har fått tilbudene som kommunen mottok; fra Slåttebakken Helse AS, KOA, Aleris og TBO Helse. I tilbudene som kommunen har hatt lagret inngår ikke skatteattest eller HMS-egenerklæring. Vi har derfor sett nærmere på om tilbudene kan ha inneholdt dokumentasjon for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene som kommunen stilte³⁴. I tilbudet fra KOA er HMS-egenerklæring et vedlegg, men revisor ser ikke at tilbudet inneholdt erklæring om at foretaket er lovlig registrert. I tilbudene fra de øvrige leverandørene er det ikke vedlagt noen attester eller erklæringer. Kommunen har ikke lagt frem dokumentasjon fra anskaffelsesprosessen som kan belyse om manglende attester i de tilbudene som er sendt revisor betyr at leverandørene ikke leverte dokumentasjonen, eller om det betyr at kommunen ikke har lagret slike dokumenter som eventuelt fulgte tilbudene. Ifølge Aleris sitt tilbud var dokumentasjon som kommunen krevde vedlegg til tilbudet, mens TBO har i sitt tilbud skrevet at nødvendige attester kan fremlegges hvis ønskelig. I Slåttebakken Helse sitt tilbud er det

³⁴ Alle tilbydere skulle levere dokumentasjon på at foretaket var lovlig registrert og valgte leverandør skulle fremlegge skatteattest og HMS-egenerklæring

ikke informasjon verken om hvorvidt dokumentasjon var vedlagt selve tilbudet, eller om hvorvidt eventuell dokumentasjon kunne fremvises ved forespørsel.

Kommunens evalueringsskjema inneholder ikke informasjon om kvalifikasjonsvurderingen. Kommunen la til grunn at alle tilbyderne var kvalifiserte, jf. opplysningene vi har som viser at alle fire tilbudene ble vurdert opp mot tildelingskriteriene. Revisor har imidlertid ikke informasjon som kan belyse om denne beslutningen, om å ta med alle i konkurransen og ikke avvise noen av tilbyderne, kom som følge av at alle forespurte firmaene hadde levert dokumentasjon på at foretaket var lovlig registrert samt skatteattest og HMS-egenerklæring.

Som følge av at alle firmaene ble funnet kvalifisert, ble alle tilbudene tatt med til neste fase i konkurransegjennomføringen; vurderingen av tilbudene opp mot tildelingskriteriene. Firmaene kunne tilby tjenester for brukeren til følgende *priser* pr. døgn:

<i>Slåttebakken Helse AS</i>	kr 5 249
<i>Aleris AS</i>	kr 6 650
<i>KOA AS</i>	kr 7 890
<i>TBO Helse AS</i>	kr 8 880³⁵

Evalueringsskjemaet inneholder informasjon om kommunens vurdering av tilbudene opp mot tildelingskriteriene. I utklipp 1 på neste side har vi inntatt dette skjemaet. Kommunen benyttet en poengskala fra 10 til 1, og der 10 poeng skulle gis til beste løsning. Skjemaet viser til en formel: « $Pris = poeng \times Pe / Pb$ », og det er forklart at « Pe » er pris som evalueres og « Pb » er beste/laveste pris. Revisor kan ikke ut fra skjemaet se hvordan denne formelen er brukt. Om vurderingen av de ulike tilbudene har innkjøpssjef fortalt til revisor at tok han seg av det økonomiske, det vil si vurderinger av pris, herunder beregninger.

³⁵ Tilbudet lød på kr 370 pr. time. Kontraktperioden var på 91 dager med tilbud 24/7.

Utklipp 1. Kommunens evalueringsskjema

Tilbudskonkurranse heldøgns omsorgstilbud, sak 13/2060.
Varighet fra 1.10.2013 til 31.12.2013

5 tilbydere ble tilskrevet, 4 leverte inn tilbud

Poengskala er 1 - 10 poeng hvor 10 poeng gis for beste løsning
(Pris = $poeng \times Pa / Pb$)
(Pa = Pris som evalueres)
(Pb = beste/laveste pris)

Tidelingskriterier	Slåttebakken helse		KOA		Aleris Ungplan & BOI		TBO-Helse as	
	Poeng	Vekting	Poeng	Vekting	Poeng	Vekting	Poeng	Vekting
Pris utgjør 40% av tot. evaluering	10	4	8	3,2	9	3,6	7	2,8
Egnethet, kompetanse og fleksibilitet utgjør 60 % av tot. evaluering	8,3	4,98	8,3	4,98	8,3	4,98	9,2	5,52
Sum evaluering		8,98		8,18		8,58		8,32

Pris, 40 % vekting:
Prisforskjellen på tilbudene i forhold til Slåttebakken helse var henholdsvis 21 %, 33,4 % og 40,9 % høyere. Derav poengsettingen.

Egnethet, kompetanse og fleksibilitet, 60 % vekting:
Under dette punktet ble 3 av leverandørene evaluert til å være like med unntak til TBO-helse som hadde en bedre beliggenhet i forhold til plassering av klient.

Konklusjon: Slåttebakken Helse AS vil bli tildelt dette oppdraget med kontrakt frem til og med 31.12.2013.
Lenvik kommune vil legge ut på Doffin.no en tilbudskonkurranse gjeldene en 3-årig avtale for samme klient.

Vi ser i evalueringsskjemaet at Slåttebakken Helse AS fikk høyeste poeng på tildelingskriteriet pris. For å finne vekt har kommunen multiplisert poeng med vekt, som for pris er 0,4 (40 %), det vil si *leverandørens poeng basert på tilbudspris* (10 poeng for beste pris) x *vekt* (0,4). Kommunen har også i evalueringsskjemaet vist til prisforskjellene på de øvrige tilbudene sammenlignet med Slåttebakken Helse AS sitt tilbud regnet i prosent. Det fremkommer at prisforskjellen i prosent begrunner poengsettingen. Ut fra de opplyste prosentangivelsene i evalueringsskjemaet har ikke kommunen regnet den prosentvise forskjellen *i forhold til Slåttebakken Helse AS sin pris*³⁶.

Ifølge kommunens evalueringsskjema kom tre av tilbyderne likt ut på vurderingen av tildelingskriteriet egnethet, kompetanse og fleksibilitet. Det er imidlertid ikke informasjon i kommunens dokumenter om hvordan kommunen har vurdert de enkelte opplysningene tilbyderne ga vedrørende tjenestetilbudet, utover at TBO Helse AS kom litt bedre ut på beliggenhet.

Kommunen benyttet som nevnt poengskala fra 10 til 1, og hvor det var lagt til grunn at beste tilbud skulle få 10. TBO Helse ble vurdert av kommunen som best på tildelingskriteriet egnethet, kompetanse og fleksibilitet, men fikk ikke poengscore 10. Revisor oppfatter av det – at TBO Helse ikke ble gitt 10 poeng selv om de var best – at kommunen må ha vurdert egnethet, kompetanse og fleksibilitet hver for seg og gitt poengscore pr. kriterium, summert disse poengene og dividert på tre. Det er ikke skriftlig informasjon om hvordan poengsummene er satt i forhold til hverandre.

³⁶ Prosentvis forskjell på f.eks. tilbudet til KOA må regnes som: $7890 - 5249 = 2641$, $2641 / 5249 \times 100 = 50,3$ %.

En gjennomgang av tilbudene viser at alle firmaene tilbød tjenesten utenfor Finnsnes sentrum, og at leverandørene ga informasjon til kommunen om hvilket tjenestetilbud de kunne tilby. Informasjonen om hvilket tjenestetilbud som tilbys er i de ulike firmaenes tilbud ikke sortert etter de tre temaene «egnethet», «kompetanse» og «fleksibilitet». Alle har imidlertid informasjon tilknyttet bo- og behandlingstilbud, personal, kompetanse, erfaring og samarbeid. Tre av de fire hadde informasjon om fritidstilbud/-aktiviteter. I rapportens vedlegg 1 er en tabell som inneholder utdrag av informasjon fra de fire tilbyderne.

Blant de fire leverandørene tilbød Slåttebakken Helse AS et bosted som ikke måtte deles med andre. KOA og TBO sine bo- og behandlingstilbud innebar at flere brukere var sammen, og Aleris opplyste at det på sikt var plan om flere beboere i tiltaket.

Andre forskjeller mellom tilbudene var at Aleris og TBO hadde navngitt ansatte som skulle arbeide med brukeren, samt opplyst hvilken formell utdanning og kompetanse disse hadde. Det var også opplysninger om erfaring i deres tilbud. Revisor oppfatter at de navngitte personene i nevnte firmaer var ansatt i selskapene. I tilbudene fra Slåttebakken Helse AS og KOA AS fremgikk navnet på faglig ansvarlige på tjenestestedene, men det var ikke navn på personer som skulle yte tjenester overfor brukeren. Det er generelt angitt i Slåttebakken Helse og KOA sine tilbud hvilke formell utdanning og kompetanse medarbeidere i selskapene har. Ifølge Slåttebakken Helse AS vil det «i direkte kontakt med brukere vil dette fortrinnsvis være vernepleiere, sykepleiere, sosionomer, tidligere polititjenestemenn, spesialpedagog på atferd og barnevernspedagoger». Revisor oppfatter at dette var opplysninger med relevans for kommunens krav til tjenestetilbudet om «erfaring og kompetanse tilknyttet psykiske lidelser og rusproblematikk». Slåttebakken Helse AS opplyste at de bruker konsulenter, det vil si at selskapet ikke hadde ansatte, men leide inn bemanning.

Slåttebakken Helse AS viste for øvrig til at Lenvik kommune var kjent med deres tjenestetilbud. Det fremkommer i tilbudet at «da det i forrige anbudsrunde ble konkludert fra Lenvik kommune om at tilbyderne stilte likt og at det var kun pris som skilte, så regnes det at kommunen er kjent med tilbudet Slåttebakken Helse kan gi. Aktiviteter vi kan tilby er beskrevet i infohefte tilsendt tidligere. Tilrettelegging av aktiviteter planlegges og organiseres dersom tilbudet er av interesse». Det er ikke opplysninger i tilbudet som synliggjør hvorvidt brukeren som trengte tilbud er sammenlignbar med brukeren som tidligere hadde vært hos Slåttebakken. Revisor har på bakgrunn av formuleringen i tilbudet spurt nåværende kommunalsjef om hun kan finne ut på hvilke tidspunkter Slåttebakken Helse AS har fått tilbudsforespørsel/levert tilbud. Kommunalsjef har sendt revisor dokumentasjon som viser at Lenvik kommune i tilbudsforespørsel 25.4.2013 etterspurte tjenester til en annen bruker for perioden 14.6.2013-31.12.2013.

I tilbudet som Slåttebakken Helse AS sendte inn for oppdraget 14.6.2013-31.12.2013, altså den forrige anbudsrunder, var det såkalte «infoheftet». I dette heftet fremkommer at de som jobber i tilbudet som gis, er Anders Hanssen, Kristine Kjosnes, Greta Hanssen og Bength Hanssen. Det er informasjon om aktiviteter som tilbys. Det fremkommer i infoheftet at i målgruppen er blant annet voksne som har psykiske lidelser eller yrkeshemminger. Barn og unge er også i målgruppen.

I rapportens vedlegg 2 er noe informasjon fra denne anskaffelsesprosessen basert på dokumentasjonen oversendt revisor³⁷. Revisor kan ikke ut fra den dokumentasjonen vi har mottatt om anskaffelsen av den såkalte korttidskontrakten, det vil si oppdraget fra 1.10.2013-31.12.2013, uttale oss om hvorvidt den tidligere fremlagte informasjonen fra Slåttebakken Helse AS ble vektlagt av kommunen eller ikke.

³⁷ Dokumentene fra denne anskaffelsesprosessen har saksnummer 13/01078 med dokumentnr. 1 til 15, og revisor har fått alle disse dokumentene

Om vurderinger opp mot tildelingskriteriet egnethet, kompetanse og fleksibilitet har innkjøpssjef fortalt at de tre andre representantene fra kommunen som var til stede ved tilbudsåpningen, hadde ansvaret for å vurdere det faglige innholdet i tilbudet. Innkjøpssjef kunne ikke svare på revisors spørsmål om vurderingene som ble gjort tilknyttet tildelingskriteriet egnethet, kompetanse og fleksibilitet, med henvisning til at de med faglig ansvar foretok disse vurderingene. Daværende kommunalsjef har fortalt til revisor at de vektet pris høyest som følge av at konkurranse om en mer langvarig kontrakt for levering av tjenester til brukeren skulle kunngjøres. NAV-leder har fortalt til revisor at de mente tilbudet fra Slåttebakken Helse AS var best. Hun har fortalt at de vektet kompetanse, samt at det i tillegg var nødvendig at brukeren måtte bo alene. Ifølge NAV-leder snakket de mye om at han måtte bo alene og at det måtte være menn rundt han. Så [REDACTED] ifølge NAV-leder var, var det svært uheldig for han om det var kvinner i tiltaket. NAV-leder har også fortalt til revisor at brukeren fikk lov til å se alle botilbudene som ble tilbudt, og ifølge henne var kommunen glad for at han ville være et sted. Om valget av Slåttebakken Helse AS har NAV-leder også fortalt at de la vekt på interessene til brukeren. Brukeren var interessert i hav og fiske.

Innkjøpssjef har fortalt revisor at da de hadde avgjort at Slåttebakken Helse AS skulle tildeles kontrakten, spurte kommunalsjef om de visste at en CV som var vedlagt tilbudet fra Slåttebakken Helse AS gjaldt rådmannens sønn. Innkjøpssjef mener altså at Slåttebakken Helse AS ga informasjon om at sønnen til rådmannen skulle være i personalet rundt brukeren, og at kommunalsjef ønsket å ta opp dette. Daværende kommunalsjef har imidlertid overfor revisor fortalt at dette ikke var tema. Daværende kommunalsjef er forelagt innkjøpssjef sine uttalelser og har uttrykt at hun ikke kjenner seg igjen i de ovennevnte uttalelsene fra ham. Hun mener at det ved *den andre tilbudsåpningen* (langtidskontrakten tildelt Slåttebakken Helse AS) ble tema at rådmannens sønn skulle arbeide i tiltaket. Daværende kommunalsjef har videre fortalt til revisor at på tidspunktet tilbudene ble åpnet (den første tilbudsåpningen, som vil si åpning av tilbud for korttidskontrakten) kjente hun ikke til at rådmannens sønn hadde noe med Slåttebakken Helse AS å gjøre. Hun fortalte videre at hun tidligere hadde hatt noe med Slåttebakken³⁸ (Slåttebakken Gård/Slåttebakken) å gjøre, og da hadde kontakt kun med Anders Hanssen.

NAV-leder har fortalt revisor at Hagerupsen sitt navn ble nevnt ved denne tilbudsåpningen, men at hun ikke visste hvem han var; hun visste ikke at han var rådmannens sønn før det hadde gått en stund. Ifølge NAV-leder må det ha vært informasjon om Hagerupsen på papir for hun mener å huske at alle tilbyderne leverte CV-er til kommunen.

Tidligere ruskonsulent har fortalt revisor at hun ikke kan uttale seg om hvorvidt det forelå CV-er eller ikke på dette tidspunktet. Hun har imidlertid fortalt at det var kjent på dette tidspunktet at Thomas Hagerupsen skulle være involvert i tiltaket.

Som tidligere nevnt inneholdt ikke tilbudet fra Slåttebakken Helse AS navn på personer som ville inngå i tjenestetilbudet om Slåttebakken Helse AS vant konkurransen om kontrakten. Dokumentasjonen som kommunen har fremskaffet fra denne anskaffelsen gir som nevnt heller ikke grunnlag for å belyse om kommunen kan ha fått ytterligere dokumentasjon fra tilbyderen Slåttebakken Helse AS. Revisor har spurt Hanssen om Hagerupsen sin rolle i Slåttebakken Helse AS. Hanssen har fortalt til revisor at han hadde planlagt å leie inn Hagerupsen. Dette var imidlertid ikke noe som ble opplyst om til kommunen, og han sendte heller ikke Hagerupsen sin CV til kommunen. Hanssen har fortalt revisor at han ikke tenkte på at Thomas Hagerupsen var sønnen til rådmannen. Ifølge Hanssen arbeidet Hagerupsen på tidspunktet da Lenvik kommune hadde konkurranse om korttidskontrakten, i Aleris; han hadde ifølge Hanssen sagt opp i Aleris, og han var

³⁸ Slåttebakken AS organisasjonsnummer 997 145 887, selskap i restaurantvirksomhet og med tiltak for ungdommer. Selskapet eies av Gretha Hanssen og Bength Hanssen.

på dette tidspunktet inne i oppsigelsestiden (ut oktober 2013). Hanssen har fortalt at han sendte sin egen CV til kommunen, og ingen andres. Thomas Hagerupsen har opplyst til revisor at han var innleid konsulent hos Anders Hanssen fra 2.10.2013.

Fra kommunens representanter ved tilbudsåpningen er det altså motstridende opplysninger om hvorvidt kommunen fikk CV tilhørende Hagerupsen fra Slåttebakken Helse AS, og Hanssen har uttalt at han ikke har levert Hagerupsen sin CV til kommunen. Kommunen har heller ikke forelagt revisor CVen til Hagerupsen som en del av dokumentasjonen tilknyttet den her aktuelle anskaffelsen.

Innkjøpssjef har fortalt revisor at de snakket om at Hagerupsen var sønnen til rådmannen, og at han ga uttrykk for å mene at det medførte at hele kommuneadministrasjonen var inhabil. Han fortalte videre til revisor at han sa til daværende kommunalsjef at de burde få en settekommune, og at han og kommunalsjef sa ifra til rådmannen om behovet for settekommune. Innkjøpssjef mener han fikk tilbakemelding fra rådmannen om at det forhold at hennes sønn var ansatt i firmaet ikke medførte inhabilitet. Daværende kommunalsjef kjenner seg ikke igjen i innkjøpssjefens utsagn om at dette skulle ha vært diskutert på dette tidspunktet. Rådmannen har fortalt revisor at innkjøpssjefen aldri tok kontakt med henne for å diskutere saken med henne; verken vedrørende innholdet i tiltaket eller om habilitet. Rådmannen har fortalt revisor at hun har fått opplyst fra kommuneansatte at det aldri var CV fra Hagerupsen i 2013, men at det var det i 2015. Ifølge rådmannen blander de som uttaler seg saker og årstall. Revisor har dokumentasjon som viser at rådmannens habilitet ble tema i 2015, jf. rapportens kapittel 7.4.

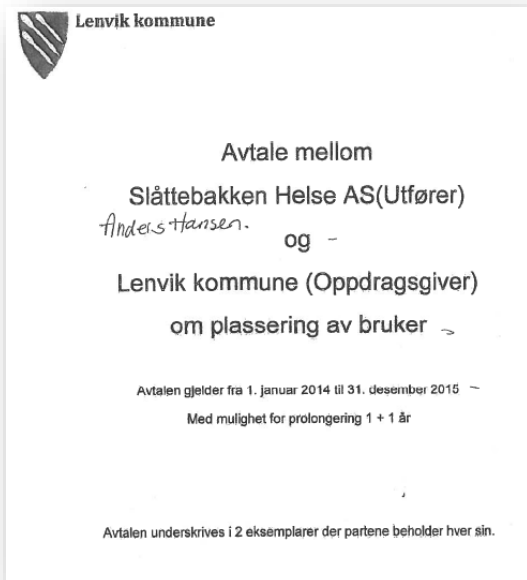
Det er altså motstridende opplysninger om hvorvidt det var kjent for kommunen at Thomas Hagerupsen skulle jobbe på kontrakten med Lenvik kommune vedrørende brukeren. Innkjøpssjef og NAV-leder mener at dette var kjent allerede ved tildelingen av korttidskontrakten, mens kommunalsjef og rådmann avviser dette. Revisor har ikke dokumentasjon som belyser hva som er rett. Revisor kan derfor ikke legge de muntlige opplysningene til grunn for våre vurderinger. Om CV forelå eller ikke på dette tidspunktet har også relevans i andre sammenhenger; om kommunen hadde informasjon for å kunne evaluere tilbudet opp mot tildelingskriteriene.

Lenvik kommune meddelte beslutningen om kontraktstildeling til Slåttebakken Helse AS til tilbyderne i brev 2.10.2013. Som nevnt, kan revisor ikke se at Slåttebakken Helse AS ved tilbudet hadde vedlagt dokumentasjon som påkrevd av kommunen som bevis for oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. Kommunen har ikke fremlagt dokumentasjon som viser at de krevde at Slåttebakken Helse, som vinner av konkurransen, la frem skatteattest eller HMS-erklæring.

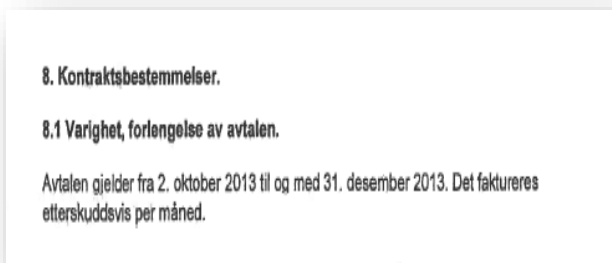
Samme dag som beslutningen om å tildele kontrakt til Slåttebakken Helse AS ble tatt, hadde NAV samtale med brukeren. Det fremkommer i et oppfølgingsnotat hos NAV at brukeren reiste 2.10.2013, og at «*følgende kontaktpersoner er knyttet til bruker: Anders Hanssen [telefonnummer] og Thomas Hagerupsen [telefonnummer]*». Slåttebakken Helse AS hadde i tilbudet 24.9.2013 opplyst om personal i tiltaket at «*vi bruker konsulenter med relevante utdanninger*». Revisor oppfatter med dette at kommunen hadde fått informasjon om at personalet rundt brukeren ville være leid inn av Hanssen, samt også da opplysning om at personer rundt brukeren ikke var ansatt i Hanssens selskap. Selv om kommunen ikke har dokumentert at de hadde kunnskap om personale og deres kompetanse i tiltaket, jf. krav i kommunens tilbudsforespørsel, tyder disse skriftlige opplysningene på at NAV var blitt gjort kjent med at Hagerupsen ville ha en rolle i tiltaket. Det foreligger imidlertid ikke noen skriftlige vurderinger av om hvorvidt dette hadde betydning for om kontrakt kunne inngås av kommunens administrasjon, jf. forvaltningslovens regler om habilitet.

Blant kontraktene kommunen har oversendt revisor i anledning denne forvaltningsrevisjonen er det ingen som eksplisitt er avgrenset til tidsperioden 2.10.2013 til 31.12.2013. I kontraktsdokumentet som er påført tidsperioden 1.1.2014 til 31.12.2015, jf. utklipp 2 nedenfor, vises det imidlertid til at varigheten er 2.10.2013 til 31.12.2013, jf. utklipp 3.

Utklipp 2. Forside kontrakt 1.1.2014-31.12.2015



Utklipp 3. Avtalens pkt. 8.1 om varighet



Denne kontrakten, som altså i ett og samme dokument inneholder motstridende informasjon om varighet, er datert 20.12.2013, og den er ikke underskrevet.

Til tross for tidsangivelsen 2.10.2013 til 31.12.2013 under pkt. 8.1 i kontrakten oppfatter revisor at denne kontrakten må gjelde det langsiktige oppdraget. Vi ser i kontrakten at den viser til at avtalen består blant annet av «Tilbud fra utfører» med henvisning til et journalnummer, jf. utklipp 4 nedenfor. Journalnummeret som det vises til her er det samme som er påført Slåttebakken Helse sitt tilbud på langtidskontrakten, jf. utklipp 5 på neste side.

Utklipp 4. Kontraktsbestemmelser, med henvisning til Slåttebakken Helse sitt tilbud (journalpost 17247/13)

3. Kontraktsbestemmelser

3.1 Kontrakts dokumenter

Omsorgsavtalen for Bruker omfatter følgende dokumenter:

- Tilbud fra Utfører, j. post 17247/13
- Kravspesifikasjon i anbud, j. post 1320/13
- Denne avtale

Utklipp 5. Fra tilbudet til Slåttebakken Helse 17.11.2013, påført stempel av Lenvik kommune

§23

Tilbudsbrev

Navn på firma: Slåttebakken Helse AS
 Org nr: 798 146 933
 Adresse: Johsgård, 9303, Silsand
 Ansvarlig for tilbudet: Anders Hansen
 Telefon kontaktperson: 96 99 99 96
 Email kontaktperson: anders.hansen@me.com

LENVIK KOMMUNE	
26 NOV 2013	
Ark saknr:	13/2060
J. post:	17247/13
Saksbeh:	1 ASE Avd STAB
Kopi	F10 & 41

Dokumentasjonen som revisor har blitt forelagt, avklarer dermed ikke hvorvidt det ble inngått skriftlig kontrakt for det kortsiktige oppdraget.

Revisors vurdering

Det foreligger ikke skriftlige vurderinger fra høsten 2013 om hva kostnadene ved å kjøpe tjenestene til brukeren ville utgjøre, det vil si vurderinger av anskaffelsens verdi. Anskaffelsens verdi har betydning for hvilke regler revisor skal vurdere anskaffelsen opp mot. I mangel av holdepunkter for et eventuelt forsvarlig anslag, legger revisor til grunn det beløpet som Lenvik kommune faktisk har betalt til leverandøren, jf. FOA § 2-3. Dette er i tråd med praksis fra Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA), jf. blant annet KOFA 2014/5. Spørsmålet er da om alle utbetalingene til leverandøren skal ses samlet, eller om korttidsoppdraget kan vurderes for seg selv uten hensyn til senere utbetalinger som følge av det langvarige oppdraget.

Revisor oppfatter at Lenvik kommunes intensjon høsten 2013 var å gjennomføre én konkurranse om levering av tjenester til brukeren. Anskaffelsen av den kortvarige kontrakten for levering av tjenester har blitt omtalt som en akutt- og/eller hasteanskaffelse: det er fremholdt at Lenvik kommune fikk svært kort tid på seg til å ha et tilbud klart til brukeren. Revisor legger til grunn kommunens vurdering av at tilbudet til brukeren måtte være på plass raskt, og derfor at verdien av

denne anskaffelsen skal vurderes for seg selv³⁹. Revisor legger derfor til grunn at anskaffelsens verdi var kr 477 000 til leverandøren. Verdien oversteg dermed ikke den nasjonale terskelverdien for kunngjøringsplikt.

For anskaffelser med anslått verdi under kr 500 000 gjelder forskrift om offentlige anskaffelser del I, som vil si at oppdragsgiver må sørge for å overholde anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav, men det er ikke detaljerte regler for konkurransegjennomføringen.

Manglende skriftlige vurderinger av om det kunne anskaffes midlertidig kontrakt uten å lyse ut konkurranse gjør at det også på dette stadiet av anskaffelsesprosessen *foreligger brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om etterprøvbarehet*.

Ved å sende tilbudsforespørsel til fem ulike leverandører er *revisors vurdering at Lenvik kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å ha forespurt flere leverandører om tilbud*. Forespørsel til flere for anskaffelser under kr 500 000 er sentralt for overholdelse av regelverkets konkurransekraft, jf. FOA § 3-1. Kommunen hadde laget en tilbudsforespørsel med et innhold som innebærer at *revisors vurdering er at revisjonskriteriet om å gi informasjon til alle om hva som skal anskaffes, hvilke vilkår som gjelder for konkurransen og kontrakten er oppfylt*. Det er imidlertid ikke skriftlige opplysninger fra konkurransegjennomføringen som tilsier at brukeren ble involvert i denne fasen av innkjøpet. *Revisors vurdering er at Lenvik kommune ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å ha sørget for brukers medvirkning og samtykke til utlevering av taushetsbelagt informasjon*.

Forskrift om offentlige anskaffelser del I inneholder ikke konkrete krav til konkurransegjennomføringen. Forutberegnelighetsprinsippet innebærer imidlertid at kommunen i konkurransegjennomføringen må følge det som er opplyst om til potensielle leverandører. Lenvik kommune hadde i tilbudsforespørselen angitt kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier, men kommunens vurderinger opp mot disse er i svært liten grad etterprøvbare. Revisors vurdering er at Lenvik kommune *ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å ha vurdert leverandørene opp mot kvalifikasjonskravene*. Vurderingen er basert på at Lenvik kommune ikke har fremskaffet skriftlige opplysninger som kan vise at kvalifikasjonskravene ble vurdert. Som følge av at Slåttebakken Helse AS ble valgt, skulle det i kommunens dokumentasjon fra anskaffelsen vært arkivert skatteattest og HMS-egenerklæringsskjema. Etter revisors vurdering innebærer manglende overholdelse av krav til konkurransen som oppdragsgiver selv hadde satt, *brudd på kravet til likebehandling og forutberegnelighet*, jf. FOA § 3-1. *Kravene til etterprøvbarehet er heller ikke oppfylt* da kommunen plikter å dokumentere viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, jf. FOA § 3-1.

Vår undersøkelse viser at kommunen vurderte tilbudene fra samtlige tilbydere. Tildelingsprosessen er fra kommunens side dokumentert gjennom et «vektingsskjema». I vektingsskjemaet er det vist til de tildelingskriteriene som kommunen hadde listet opp i tilbudsforespørselen; «pris» og «egnethet, kompetanse og fleksibilitet». Tildelingskriteriet «pris» ble isolert sett vurdert riktig ved at tilbyder med lavest pris ble gitt flest poeng, og at poenggivningen deretter var etter prisforskjellene ut fra beste pristilbud.

³⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser inneholder en bestemmelse om unntak fra kunngjøringsplikt ved hastverk. Dersom oppdragsgiver påberoper bestemmelsen som grunnlag for å ikke kunngjøre, har oppdragsgiver bevisbyrden for at vilkårene var oppfylt. Forskriftens unntaksbestemmelser skal tolkes restriktivt. Om oppdragsgiver har hjemmel til å unnlate kunngjøring gjelder likevel forskriftens del I som inneholder grunnleggende krav. Revisor omtaler ikke nærmere kommunens henvisning til hastverk, da revisor har lagt til grunn at anskaffelsen av det kortvarige oppdraget kunne gjennomføres etter kun del I (jf. vår vurdering av at det i vurdering av anskaffelsens verdi ikke måtte medregnes også verdien av det langvarige oppdraget).

Kommunen skal ha dokumentasjon som kan belyse hvordan de ulike tilbydernes tilbud ble vurdert under de enkelte tildelingskriterier, og oppdragsgiver skal gi en begrunnelse for valg av leverandør som gjør det mulig å bedømme om tildelingen er foretatt i samsvar med reglene fastsatt for konkurransen, jf. Høyesteretts dom i Rt. 2011 s. 197 med henvisninger til KOFA saker 2008/39 og 2008/83, jf. grunnleggende krav til etterprøvbarehet. Blant tilbudene kommunen fikk var det flere som inneholdt like elementer i tjenestetilbudet, men det var også en del sentrale forhold ved de enkelte tilbudene som skilte seg fra hverandre. Kompetanse skulle evalueres, men blant annet hadde ikke Slåttebakken Helse AS informasjon om hvilke personer som skulle benyttes i tilbudet. Det er ikke etterprøvbart hvordan kommunen vurderte dette forholdet, og hvordan dette firmaet kunne få like mange poeng som flere av de andre tilbyderne når deres tilbud var mer detaljert vedørende tilgjengelig kompetanse. Tilbudsforespørselen må forstås dit hen at egnethet, kompetanse og fleksibilitet skulle vurderes ut fra hva som var brukerens behov. Som det fremkom i tilbudsforespørselen måtte oppdragstaker ha kunnskap om psykiske lidelser og rusproblematikk. Det er ikke noen skriftlige opplysninger i tilgjengelig datamateriale som viser at eller hvordan kommunen gjorde vurderinger av kompetansen til de tilbudte ansatte/konsulentene opp mot forhold ved brukeren. Det er ikke dokumentasjon for at valgte leverandør hadde den kompetansen som Lenvik kommune stilte krav om i tilbudsforespørselen.

Dersom det stemmer som involverte har opplyst, at pris ble tillagt mest vekt, er dette i strid med kommunens egne bestemmelser for konkurransen om at pris skulle vektes 40 %. Etter revisors vurdering har Lenvik kommune *ikke oppfylt revisjonskriteriet om å ha vurdert tilbudene opp mot fastsatte tildelingskriterier*. Dette utgjør *brudd mot anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet*. Lenvik kommunes anskaffelse var etter revisors vurdering *ikke i tråd med revisjonskriteriet om å gi alle tilbyderne samme muligheter og ikke drive usaklig forskjellsbehandling*.

I konkurransegjennomføringen – fra utsendelse av tilbudsforespørsel og til signering av kontrakt – gjelder forvaltningslovens regler om habilitet. Slåttebakken Helse AS sin bemanning ville ifølge tilbudet bestå av innleid arbeidskraft. Når rådmannens sønn leies inn av et selskap som har i oppdrag for kommunen å gi tjenester til en enkelt bruker er det relevant å vurdere rådmannens habilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Kommunen har ikke fremlagt dokumentasjon som kan belyse om kommunen ved tilbudsåpningen hadde kunnskap om hvem og hvilken kompetanse bemanningen rundt brukeren ville bestå i. Det er motstridende opplysninger fra involverte i anskaffelsen om kommunen ved åpningen av tilbudene ble kjent med at rådmannens sønn ville inngå i bemanningen som underleverandør til Slåttebakken Helse AS. Rådmannens sønn hadde på dette tidspunktet ikke eget firma eller firma sammen med Anders Hanssen. Revisor har ikke grunnlag for å drøfte nærmere om rådmannen var inhabil på tidspunktet det ble besluttet å gi kontrakt til Slåttebakken Helse AS.

Etter revisors vurdering var *Lenvik kommunes konkurransegjennomføring i strid med flere av anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav*.

6.4 Oppfølging i kontraktsperioden 1.10.2013-31.12.2013

Revisors funn

Umiddelbart etter at det var besluttet at Slåttebakken Helse AS skulle ha det kortvarige oppdraget skulle brukeren kjøres fra Tromsø til boligen som Slåttebakken Helse AS hadde i Tranøy kommune. Det var imidlertid en nabo som arbeidet hos NAV som klaget da hun fikk vite at brukeren skulle flytte dit, og det ble avgjort at Slåttebakken Helse AS ikke kunne benytte det tiltenkte huset. Hanssen valgte da å klargjøre sin private hytte for mottak av brukeren. Hanssen ba Thomas Hagerupsen om å hente brukeren for ham slik at han fikk klargjort hytten, jf. våre redegjørelser overfor.

Ruskonsulent har fortalt til revisor at denne hytten ligger ved havet og det passet vedkommende veldig godt da han var interessert i hav og fiske. Brukeren flyttet inn 2.10.2013.

NAV har utlevert til revisor en del notater fra tidsperioden for det kortvarige oppdraget, og den overleverte dokumentasjonen inneholder noe informasjon om brukeren og tjenestene som ble gitt til ham. NAV har, som nevnt i forrige kapittel, notert i sitt fagsystem at kontaktpersonene tilknyttet bruker er Anders Hanssen og Thomas Hagerupsen. Det er også notert dagen etter innflyttingen at brukeren er meget tilfreds med tiltaket.

NAV har også i sitt fagsystem noen notater fra perioden det kortvarige oppdraget varte samt noen rapporter fra Slåttebakken Helse AS. Disse er skrevet i etterkant av at det kortvarige oppdraget hadde utløpt (det vil si etter 31.12.2013). Om bolig fremkommer det i en oppsummering fra Slåttebakken Helse AS v/Hanssen, skrevet 1.3.2014, at brukeren var på Hanssens hytte i to uker. Den 16.10.2013 flyttet brukeren ifølge Hanssens oppsummering til et annet hus/fritidshus i Tranøy. Den 22.10.2013 hadde kommunen v/NAV samtale med brukeren på hytten vedkommende var i. Formålet med besøket var å få klarhet i hvordan brukeren hadde funnet seg til rette hos Slåttebakken Helse og hvordan brukerens psykiske helse var. Tilstede var ifølge notatet fra besøket brukeren, Slåttebakken Helse v/Thomas Hagerupsen, NAV v/Janne Nerland og Heidi Lindgård. Ifølge et annet notat ble det 25.10.2013 informert fra Slåttebakken Helse AS at en husleieavtale var signert. Revisor oppfatter at flyttingen ikke endret på at brukeren ville være alene i bopelen. Det er imidlertid ingen skriftlige opplysninger som tilsier at kommunen vurderte om endring av bosted medførte en annen oppfatning av tilbudet til Slåttebakken Helse AS. Revisor oppfatter at flytting ikke kan ha betydning for hvilken kompetanse som var i tilbudet (med mindre konsulenter ikke kunne flytte med), men det er mer uklart om flytting kunne ha betydning for egnethet og fleksibilitet. Som nevnt fikk Slåttebakken Helse AS 8,3 poeng på tildelingskriteriet egnethet, kompetanse og fleksibilitet, slik som også to av de andre tilbyderne.

I dokumentasjonen hos NAV er det ikke en samlet oppsummering for perioden 2.10.2013-31.12.2013, det vil si varigheten av det kortvarige oppdraget. Det finnes imidlertid opplysninger fra Slåttebakken Helse AS som gjelder for perioden 2.10.2013 til 17.3.2014. Det er blant annet opplyst fra Slåttebakken Helse AS at det fra 14.11.2013 ble økt bemanning. Ifølge et notat hos NAV satte tjenesteleverandør inn en person ekstra, 2:1-bemanning, på grunn av [REDAKERT]. Ifølge Slåttebakken var [REDAKERT]. Slåttebakken Helse har også rapportert til NAV at det hadde vært fire forskjellige konsulenter i boligen. Kommunen krevde i tilbudsforespørselen at tilbyder måtte ha erfaring og kompetanse fra arbeid knyttet til psykiske lidelser og rusproblematikk. I dokumentasjonen revisor har fått er det ikke CVer fra Thomas Hagerupsen eller øvrige to konsulenter som jobbet med brukeren i denne tidsperioden. Revisor kan dermed ikke belyse hvilken informasjon Lenvik kommune hadde om kompetansen som var i tiltaket i perioden 1.10.2013 til 31.12.2013.

Det er også notert at brukeren har uttrykt at vedkommende var redd for at oppholdet ikke blir forlenget. I et notat 30.12.2013 hos NAV fremkommer det at [REDAKERT].

Andre skriftlige opplysninger om tjenestetilbudet, som revisor har innhentet fra NAV, er at det ved oppstart av tilbudet ble satt sammen en ansvarsgruppe bestående av NAV Lenvik, Akuttpost sør 1, ambulant team, politiet, Lenvik psykiske helsetjenester og fastlege. Om samarbeidet med kommunen og andre sentrale aktører er Slåttebakken Helse AS sin vurdering at det hadde vært god tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. Kommunen og NAV hadde ifølge Slåttebakken Helse vært tilgjengelige og hadde i løpet av perioden vært på to besøk i boligen. Konklusjonen i Slåttebakken

Helse AS sin oppsummering for perioden 2.10.2013 til 17.3.2013 er at de overordnede målene for handlingsplanen 2013/2014 var oppnådd.

Tidligere ruskonsulent har opplyst til revisor at Slåttebakken Helse AS var veldig god på oppfølging av brukeren. De fulgte opp det [REDAKERT]. De overholdt den avtalte bemanningen, leverte alle rapporter og møtte på alle møter. Ruskonsulent mener det var veldig stabilt i denne perioden. Hun visste at Hagerupsen var sønnen til rådmannen, men hun tenkte aldri at det var problematisk. Hun regnet med at innkjøpsansvarlige hadde kontroll på det.

Regnskapet til Lenvik kommune viser utgiftsført i 2013 til Slåttebakken Helse AS til sammen kr 477 659 fordelt på følgende fakturabeløp:

- Kr 94 482
- Kr 62 988
- Kr 89 233
- Kr 68 237
- Kr 162 719

Fakturaer er attestert og anvist ved NAV. Attestant var en ansatt hos NAV (ikke tidligere ruskonsulent) og anviser var NAV-leder. Oppdraget som Lenvik kommune etterspurte tilbud på 19.9.2013 hadde varighet på 91 dager. Slåttebakken Helse AS sitt tilbud lød på kr 5 249 pr. døgn.

Revisors vurdering

Som det fremkom ovenfor kunne vi ikke belyse entydig hvilke kontraktsbestemmelser som gjaldt i perioden 1.10.2013 til 31.12.2013. Kommunen utbetalte til Slåttebakken Helse AS kr 5 249 pr. døgn. Det var i henhold til tilbudet fra selskapet. *Revisors vurdering er med bakgrunn i dette at kommunen har overholdt revisjonskriteriet om å sørge for at utbetalinger til leverandøren er i henhold til kontrakt.*

Lenvik kommune v/NAV har dokumentasjon som inneholder opplysninger om brukeren i tiden for det kortvarige oppdraget. Etter revisors vurdering har *kommunen oppfylt revisjonskriteriet om å ha fulgt opp brukeren, og sørget for brukers medvirkning.* Etter revisors vurdering har *kommunen ikke fullt ut oppfylt revisjonskriteriet om å ha sikret at tjenesteleverandør rapporterer om tjenesten.*

Lenvik kommune har fra oppstarten av tiltaket hatt informasjon om navn på personer involvert i tiltaket, og det foreligger dokumentasjon som viser at kommunen har vært i dialog med både Anders Hanssen og Thomas Hagerupsen om brukeren. Det har imidlertid ikke fremkommet skriftlige opplysninger om Hagerupsen eller eventuelle andre som tjenesten har vært bemannet med. Etter revisors vurdering har Lenvik kommune *ikke oppfylt kriteriet om å ha sikret at tjenestetilbudet gis av personell med formelle og reelle kvalifikasjoner.*

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder i kontraktsoppfølgingen. Kommunens ansatte som har godkjent fakturaer fra tjenesteleverandøren har vært klar over at rådmannens sønn har vært involvert i tjenesteleveransen. Det er motstridende opplysninger om rådmann, kommunalsjef og innkjøpssjef var kjent med dette. I tidsperioden for det kortvarige oppdraget var ikke rådmannens sønn registrert med firma med levering av helsetjenester som formål. Vi har ikke grunnlag for å konstatere at rådmannen må anses inhabil i tidsperioden for korttidsoppdraget, og dermed heller ikke grunnlag for å drøfte hvorvidt det forelå avledet inhabilitet ved NAVs behandling av fakturaer fra Slåttebakken Helse AS.

6.5 Oppsummering og konklusjon

Lenvik kommune kunne gjennomføre anskaffelsen av den kortvarige kontrakten uten å måtte kunngjøre konkurransen. Etter revisors vurdering medførte hastverket at Lenvik kommune kunne inngå en midlertidig avtale for levering av tjenester til brukeren. Kommunens vurderinger av hvorvidt dette var mulig etter anskaffelsesregelverket er imidlertid ikke tilstrekkelig dokumentert. Selv om konkurranse ikke måtte kunngjøres, måtte anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav ivaretas ved kjøpet. Kommunen har ved å informere flere leverandører i markedet om konkurransen sørget for ivaretagelse av kravet om konkurranse. Konkurransgjennomføringen har imidlertid ikke vært i henhold til anskaffelsesregelverket da det ikke er godtgjort at valgte leverandør oppfylte kvalifikasjonskravene satt av Lenvik kommune. Etter revisors vurdering var heller ikke vektning og rangering av innkomne tilbud i samsvar med anbudsgrunnlaget og regler for offentlige anskaffelser. Revisor har ikke fått dokumentasjon som kan belyse hvilke opplysninger kommunen la til grunn for å vurdere valgte leverandørs kompetanse.

Lenvik kommunes kontraktsoppfølging var ikke fullt ut i tråd med revisjonskriteriene utledet for fasen kontraktsoppfølging. Da vi fant brudd på anskaffelsesregelverket ved inngåelse av kontrakten blir det ikke relevant å gjøre vurderinger av hvorvidt kommunen i kontraktsoppfølgingen har sørget for å overholde anskaffelsesregelverket.

Revisors samlede konklusjon er at Lenvik kommune ved anskaffelse av korttidskontrakt ikke har etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser.

7 ANSKAFFELSE AV KONTRAKT 1.1.2014-31.12.2015 MED MULIGHET FOR FORLENGELSE

Har Lenvik kommune ved kjøp av helse- og omsorgstjenester etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier

Behovsanalyse og planlegging: Lenvik kommune må ha

- Begrunnet nødvendigheten av kjøp av tjenester fra private med et skriftlig enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester
- Avklart brukers samtykkekompetanse og sørge for medvirkning fra bruker
- Avklart hvorvidt brukeren samtykker til utlevering av taushetsbelagt informasjon
- Gjort vurdering av om konkurranse kan gjennomføres uten å utlevere taushetsbelagt informasjon om brukeren
- Gjort vurdering av anskaffelsens verdi

Gjennomføring av konkurranse: Lenvik kommune må ha

- Gjennomført konkurranse
- Likebehandlet leverandører
- Kunngjort konkurranse i henhold til regelverket
- Benyttet tillatt anskaffelsesprosedyre etter regelverket
- Utarbeidet konkurransegrunnlag som inneholder opplysninger som forskriften krever
- Brukt kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket
- Benyttet tildelingskriterier i henhold til regelverket
- Meddelt beslutning om kontraktstildeling i henhold til regelverket
- Ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket
- Sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av anskaffelsen er skriftlig

Kontraktoppfølging. Lenvik kommune må ha

- Fulgt opp brukeren og sørget for brukers medvirkning
- Sørge for at eventuelle endringer ikke utgjorde «vesentlig endring»
- Sikret at tjenesteleverandør rapporterer om tjenesten i henhold avtalens bestemmelser om rapportering
- Sikret at tjenestetilbudet gis av personell med formelle og reelle kvalifikasjoner
- Sikret informasjon om brukeren og kontraktsforhold gjennom gjennomføring av tilsyn i henhold til kommunens rutiner
- Sikret at utbetalt beløp er i henhold til kontrakt
- Sørget for at eventuell benyttelse av opsjon skjedde i henhold til regelverket

Habilitet: Lenvik kommune må ha

- Sørget for at anskaffelser planlegges, gjennomføres og følges opp av habile tjenestemenn


7.1 Innledning

Lenvik kommune ga i desember 2013 et mer langvarig oppdrag til Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 998 146 933. Kommunes regnskap viser utbetalinger til leverandøren i perioden 2013 til 2017 på totalt kr 14 millioner. I 2014 og 2015 utbetalte kommunene henholdsvis kr 2,3 millioner og kr 3,3 millioner. Utbetalingene økte betraktelig i 2016; til i overkant av kr 6,3 millioner. På årets første seks måneder i 2017 ble det utbetalt kr 2,2 millioner fra Lenvik kommune til Visit Senja AS. Kontrakten ble sagt opp av Lenvik kommune i februar 2017.

7.2 Behovsanalyse og planlegging

Revisors funn

Oppdraget som Lenvik kommune ga Slåttebakken Helse AS på bakgrunn av hasteanskaffelsen gjaldt for tre måneder; 1.10.2013-31.12.2013. Da kommunen 19.9.2013 sendte tilbudsforespørsel til fem firmaer om korttidskontrakt, jf. våre redegjørelser foran i kapittel 6, informerte den også om at det samtidig ville kunngjøres på Doffin en konkurranse med forhandling for kjøp av bo- og omsorgstilbud med heldøgns bemanning/institusjonsplass for den aktuelle personen. Innkjøpssjef har fortalt til revisor at de brukte kontraktsperioden til å få på plass en langsiktig kontrakt for levering av tjenester til brukeren. I tillegg til innkjøpssjef var daværende kommunalsjef, NAV-leder og daværende ruskonsulent involvert på dette stadiet i prosessen.

Kommunen har ikke fremskaffet skriftlig enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester til brukeren. I dokumentene fra NAV er det ikke noen notater som inneholder vurderinger av brukeren etter at vedkommende ble utskrevet til Lenvik kommune og frem til kunngjøring av konkurranse 9.10.2013, jf. kapittel 7.3 nedenfor. Det er imidlertid informasjon om blant annet brukerens diagnose, atferd og behov i en kravspesifikasjon som var vedlegg til konkurransegrunnlaget. Informasjonen er i samsvar med det som ble gitt informasjon om i tilbudsforespørselen angående det kortvarige oppdraget. Kommunen mener på dette tidspunktet at bruker har behov for «». Ifølge kravspesifikasjonen var kommunens vurdering at tilbudet til brukeren skal *«ytes i form av bolig med heldøgns omsorgstjenester ikke i Finnsnes sentrum. Det er behov for døgkontinuerlig tilsyn, herunder beregnet 24timer/7 dager. Bemanningsfaktor må ivareta brukers behov for noen å henvende seg til på fritiden, hans fritidsinteresser er fiske, ski og fotball. Bruker kan dele natte vakt ressurs med andre brukere. [...] Personalet må ha god kompetanse på miljøarbeid, samt inngående kjennskap til rus- og psykiatri»*.

Daværende kommunalsjef har fortalt revisor at brukeren ikke ble tatt med på råd før utlysning i Doffin. Det hadde ifølge henne ikke vært noe brukermedvirkning før utlysningen. NAV-leder har fortalt revisor at brukeren ikke var med på anskaffelsesprosessens «runde 2». Daværende ruskonsulent har fortalt til revisor at kommunen på dette tidspunktet stilte seg spørsmålet om hvordan denne brukeren kunne bytte tiltak. De visste ikke om det var mulig for de hadde ikke fått gjort vurderinger. Avdelingsleder NAV har fortalt til revisor at hun husker at ruskonsulent snakket om at brukeren skulle involveres.

Revisor har ikke fått dokumentasjon fra kommunen som kan belyse hvorvidt det ble gjort beregninger av verdien av kontrakt om levering av tjenester til den aktuelle brukeren.

Som det fremkom i forrige kapittel la NAV til grunn at rådmannens sønn var involvert i å gi tjenester til brukeren fra tidspunktet Slåttebakken Helse AS hadde fått oppdraget. Det er ikke informasjon fremskaffet i anledning denne forvaltningsrevisjonen som tilsier at kommunen diskuterte hvorvidt det hadde betydning for kommunens planlegging av langtidskontrakt at rådmannens sønn leverte tjenester på det oppdraget de allerede hadde gitt til Slåttebakken Helse AS.

Revisors vurdering

Basert på våre funn er revisors oppfatning at brukers behov for helse- og omsorgstjenester ble kartlagt og besluttet av Lenvik kommune, og det ble tatt avgjørelse på hvilke tjenester brukeren hadde behov for. Det foreligger imidlertid ikke et skriftlig enkeltvedtak. *Revisors vurdering er dermed at Lenvik kommune ikke fullt ut har oppfylt revisjonskriterier om å ha begrunnet nødvendigheten av kjøp av tjenester fra private med et skriftlig enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester.* Revisor legger til grunn at enkeltvedtaket måtte være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23. Det skal også inneholde en begrunnelse som viser til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Etter revisors vurdering har Lenvik kommune under behovsanalysen og planleggingen *ikke oppfylt revisjonskriteriene om å ha avklart brukers samtykkekompetanse og sørget for medvirkning av bruker.* I kravspesifikasjonen som ble utarbeidet på dette stadiet i anskaffelsesprosessen inngår opplysninger om bruker som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. *Kommunen har etter revisors vurdering ikke oppfylt revisjonskriteriet om å ha avklart hvorvidt brukeren samtykket til utlevering av taushetsbelagt informasjon.*

Det er ingen opplysninger som tilsier at kommunen vurderte anskaffelsens verdi, og *revisors vurdering er at kommunen ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å gjøre vurderinger av anskaffelsens verdi.*

Revisor oppfatter at planleggingen av anskaffelsen av det langvarige oppdraget ble påbegynt samtidig som det kortvarige oppdraget ble anskaffet. For det kortvarige oppdraget vurderte revisor at de foreliggende opplysningene ikke ga grunn til å problematisere om saksbehandlere i Lenvik kommune var inhabile til å planlegge kjøpet av helse- og omsorgstjenester til den konkrete brukeren. I løpet av tidsperioden det langvarige oppdraget ble planlagt, det vil si frem til kunngjøringstidspunktet, fikk imidlertid NAV informasjon om at Slåttebakken Helse AS benyttet rådmannens sønn i leveringen av tjenester. Kommunen hadde fått informasjon fra Slåttebakken Helse AS om at personalet rundt brukeren ville være «innleid», det vil si konsulenter og ikke ansatte. Etter revisors oppfatning har kommunen dermed i planleggingen av det langvarige oppdraget blitt kjent med at rådmannens sønn er en underleverandør for firmaet som kommunen allerede hadde inngått kontrakt med.

Lenvik kommune var fra oppstarten av det kortvarige oppdraget klar over at rådmannens sønn var leverandør på kontrakten som var gitt til Slåttebakken Helse AS. Konkurransen om det langsiktige oppdraget ble kunngjort syv dager etter oppstarten av det kortvarige oppdraget. At rådmannens sønn er underleverandør på en kontrakt gjeldende en konkret person, er grunn for å vurdere rådmannens habilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. På dette stadiet av anskaffelsesprosessen – planleggingen i forkant av kunngjøring av konkurranse – er det imidlertid *ikke grunnlag for å drøfte habilitetsproblematikk.* Rådmannens sønn hadde på dette tidspunktet ikke registrert selskap(er) med helserelatert formål i Brønnøysundregistret. *Revisors vurdering er at Lenvik kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å ha sørget for at anskaffelsen planlegges av habile tjenestemenn.*

7.3 Konkurransgjennomføring

Revisors funn

Kunngjøringen av konkurranse ble gjort ni dager etter at Slåttebakken Helse AS fikk det kortvarige oppdraget: Lenvik kommune kunngjorde 9.10.2013 i Doffin og i TED-databasen kjøp av heldøgns bo- og omsorgstjenester for brukeren. Kommunen v/innkjøpsjef informerte 14.10.2013 i e-post til alle firmaene som hadde levert tilbud på den forrige konkurransen, jf. kapittel 6.1 ovenfor, om at det nå lå en ny forespørsel vedrørende denne brukeren på Doffin og at kontraktens varighet var tre år.

Kontrakten ble kunngjort som tjenesteytelse i kategori 25. Ifølge kunngjøringen skulle anskaffelsen følge forskrift om offentlige anskaffelser del I og del III, og det fremkommer i kunngjøringsdokumentet at anskaffelsesprosedyre er «åpen anbudskonkurranse».

Revisor har etterspurt konkurransegrunnlaget fra kommunen, men har ikke fått dette tilsendt. Konkurransegrunnlaget ligger imidlertid sammen med kunngjøringen på nettstedet Doffin.no.⁴⁰ Kunngjøringen og konkurransegrunnlaget inneholder en del motstridende opplysninger. Sentralt er det at konkurransegrunnlaget angir at valgte anskaffelsesprosedyre er «konkurranse med forhandling», og ikke «åpen anbudskonkurranse». Ved «åpen anbudskonkurranse» er det ikke tillatt å forhandle, og det er en prosedyre som innebærer at alle interesserte leverandører har anledning til å gi tilbud. Åpen anbudskonkurranse egner seg godt til anskaffelser hvor det ikke er en veldig omfattende jobb å utarbeide og evaluere tilbud⁴¹. «Konkurranse med forhandling» er tillatt for anskaffelser som skal følge forskriften del III, og prosedyren kan benyttes for eksempel når oppdragsgivers behov ikke kan oppfylles med mindre det foretas tilpasninger i tilgjengelige løsninger, eller anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig⁴². En «konkurranse med forhandling» må gjennomføres i to trinn, og det innebærer at prosedyren må innledes med en kvalifiseringsfase som er åpen for alle interesserte leverandører. Bare de leverandørene som oppfyller oppdragsgiverens kvalifikasjonskrav, vil bli invitert til å levere tilbud.

Under kommunens beskrivelse av anskaffelsesprosedyre fremkommer det at selve forespørselen om å delta i konkurransen skal skje samtidig som tilbudet sendes inn, og leverandørene ble bedt om å levere inn sitt beste tilbud. Kommunen skulle ifølge konkurransegrunnlaget velge hvilke leverandører som skulle inviteres til forhandlinger blant de som tilfredsstilte kravene for deltakelse i konkurransen og som hadde reell mulighet til å få tildelt kontrakten. Oppdragsgiver skulle ifølge konkurransegrunnlaget befare lokasjon for tilbudet før forhandling med aktuelle tilbydere skulle starte. Revisor oppfatter at kommunen hadde bestemt at alle boplassene som ble tilbudt av de ulike leverandørene skulle befares i kvalifikasjonsprosessen.

I konkurransegrunnlaget finner revisor opplysninger om kvalifikasjonskrav med tilhørende dokumentasjonskrav. Obligatoriske og ufravikelige krav var skatteattest og HMS-egenerklæring. Under krav til leverandørens organisatoriske og juridiske stilling krevde kommunen at leverandøren var et lovlig etablert foretak og at det ble innlevert firmaattest. Kommunen krevde videre tilfredsstillende soliditet som måtte dokumenteres ved fremleggelse av foretakets siste årsregnskap. Under krav til leverandørens faglige kvalifikasjoner fremkommer det at foretaket måtte ha helsepersonell med fagutdanning, som måtte dokumenteres gjennom redegjørelse omkring

⁴⁰ Det fremkommer i konkurransegrunnlaget at det er knyttet til kommunens sak 13/2060.

⁴¹ Jf. <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/anskaffelsesprosedyrer/anbudskonkurranse-åpen-og-begrenset>

⁴² <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/anskaffelsesprosedyrer/konkurranse-med-forhandlinger>

leverandørens kvalitetssikringssystem. Det andre kravet var at leverandør ikke måtte være straffedømt, noe som skulle dokumenteres med egenerklæring.

I kunngjøringen var kvalifikasjonskravet tilknyttet faglige kvalifikasjoner formulert som: «*Bemanning for dette oppdraget (organisasjonsplan) med navn og CV for nøkkelpersoner som skal utføre oppdraget (gjelder tjeneste-, og bygge- og anleggskontrakter)*». Personer som skulle være ansvarlige for utførelsen av tjenesteytelsen måtte *oppgi navnene og de faglige kvalifikasjonene for de personer som skulle være ansvarlig for utførelsen av den aktuelle tjenesten.*

Kommunen opplyste i konkurransegrunnlaget at de ville avvise leverandører som ikke sendte inn skatteattest og HMS-egenerklæring innen fastsatt frist, samt leverandører som ikke oppfylte kvalifikasjonskravene oppdragsgiver hadde satt.

Ifølge kunngjøringen gjaldt som tildelingskriterier: «*Det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vektning fastsatt i konkurransegrunnlaget*». I konkurransegrunnlaget gjaldt kriteriene pris (40 %) og kvalitet (60 %), og følgende opplysninger skulle gis av den enkelte tilbyder i et bestemt tilbudsbrev:

- Pris 40 %

Døgnpris eks mva. Alle kostnader knyttet til bruker skal være inkludert her nevnes, forbruksartikler, dagtilbud med mer. Bruker betaler selv kost og losji. Døgnpris skal være like for hverdag, helligdager og røde dager.

- Kvalitet 60 %

- a) *Tilbyder skal beskrive boligtilbud som tilbyes. Boligtilbudet skal oppgis med adresse. Tilbyder skal beskrive om det finnes andre beboere/brukere i boligtilbudet og eller i umiddelbar nærhet til tilbudet. Tilbyder skal gi en overfladisk beskrivelse av eventuelle andre beboere (eks 20 år gammel jente eller 50 år gammel mann). Tilbyder skal også redegjøre for eventuelle planer/endringer i boligtilbudet.*
- b) *Tilbyder skal redegjøre for stillingsbrøk som avsettes til bruker. Dag og natt*
- c) *Tilbyder skal levere CV på personer tilbyder tenker å bemanne tilbudet med. Tilbyder skal levere CV for fagansvarlig*
- d) *Tilbyder skal beskrive hvilke sysselsettingstilbud tilbyder kan levere for dette tilbudet. Her kan tilbyder beskrive flere mulige opplegg*
- e) *Tidspunkt for oppstart av tilbudet*
- f) *Eventuelle forbehold til konkurransegrunnlag og kontrakt med side og punkt anvisning*

Frist for mottak av tilbud var 20.11.2013 klokken 12, og tilbudsåpningen skulle skje klokken 15 denne dagen.

Om avtaleforholdet står det i kunngjøringen at dette vil bli regulert av kontrakten med tilhørende kontraktsvilkår. Kontrakten som skulle gjelde var vedlegg 2 i konkurransegrunnlaget.

Revisor har mottatt deler av tilbudene som kommunen mottok, og følgende firmaer ønsket å være med i konkurransen om kontrakten, og leverte tilbud:

- *Bo og Bistand AS*
- *KOA Midt-Troms AS*
- *TBO Helse AS*
- *Slåttebakken Helse AS*

Bo og Bistand AS sitt tilbud er ikke datert. Slåttebakken Helse sitt tilbud er datert 17.11.2013, KOA sitt tilbud er datert 18.11. og TBOs tilbud har dato 19.11.2013. Samtlige tilbud er stemplet 26.11.2013 av Lenvik kommune, påført saksnr. 13/2013 og påført innkjøpsjef som saksbehandler.

Revisor har ikke grunnlag for å uttale seg om tilbudene faktisk ble åpnet 20.11.2013 som var opplyste tidspunkt for dette, eller om hvorvidt 26.11.2013 kan være tidspunktet tilbudene ble åpnet. Dokumentasjonen revisor er blitt forelagt inneholder ikke informasjon om når tilbudsåpningen fant sted. Ifølge innkjøpsjef var Utvalg for helse og omsorg, NAV-leder og ruskonsulent til stede på tilbudsåpningen. NAV-leder og ruskonsulent har fortalt at de var til stede ved tilbudsåpningen sammen med innkjøpsjef og kommunalsjef.

Samtlige interesserte firmaer hadde fylt ut tilbuds brevet som kommunen krevde at leverandørene benyttet. Kommunen har ikke forelagt for revisor eventuelle vedlegg til tilbuds brenvene. Det vil si at vi ikke har fått noe av den dokumentasjonen som kommunen selv krevde levert sammen med tilbudene. Revisor har ikke kjennskap til om det betyr at leverandører ikke leverte i henhold til kommunens krav eller om kommunen ikke har arkivert/funnet eventuell dokumentasjon.

En anskaffelsesprotokoll kan inneholde informasjon om innlevert dokumentasjon, eventuelt også oppdragsgivers vurderinger av innsendt dokumentasjon. Revisor har derfor etterspurt anskaffelsesprotokoll, men kommunen har ikke kunnet fremskaffe protokoll fra anskaffelsen av langtidskontrakten. Revisor har spurt nåværende kommunalsjef hva det kunne bety at kommunen ikke finner anskaffelsesprotokoll; om den ikke er skrevet eller om den har blitt borte. Ifølge kommunalsjef er det rart om det ikke ble skrevet anskaffelsesprotokoll fordi innkjøpsjefen hadde gjort det i øvrige anskaffelser som kommunalsjef har kjennskap til. Innkjøpsjef har gitt kommunen tillatelse til å søke gjennom hans kontor og PC etter dokumentasjon, men søkene har ikke resultert i at dokumentasjon med relevans er fremskaffet.

Kommunen har med andre ord ikke fremlagt dokumentasjon som kan bidra til å belyse om det ble gjort en kvalifisering av leverandørene for deltakelse i konkurransen. Det er heller ingen opplysninger som tilsier at kommunen var på befaring i de boligene som tilbyderne ville levere tjenester i om de fikk kontrakten. NAV-leder har fortalt til revisor at bruker ikke besøkte de ulike tjenestestedene i denne anskaffelsesprosessen.

Ifølge Slåttebakken Helse AS sitt tilbud skulle bruker fortsette å få tjenester i bolig med adressen Frovåg, 9392 Stonglandseidet, det vil si den hytta brukeren flyttet inn i da kommunen overtok ansvaret for brukeren og ga det kortvarige oppdraget til Slåttebakken Helse AS. Anders Hanssen har fortalt til revisor at dette er hans private hytte. Bo og Bistand skrev i sitt tilbud at de vil leie bolig på Hofsjøya, og at *«vi er kjent med at bruker pr i dag allerede bor i denne boligen, og vi finner det hensiktsmessig å overta leie av husværet som han allerede er etablert i. Vi har avtale med huseier om å overta leie fom 01.01.14»*. Revisor oppfatter at Bo og Bistand ville benytte den boligen som Slåttebakken Helse AS leide, om de fikk kontrakten. Tilbyderne TBO og KOA ga tilbud om bruk av bolig som innebar at andre brukere ville være i nærheten.

Til kommunens krav om informasjon om stillingsbrøk og bemanning viste Slåttebakken i sitt tilbud til at det ikke ville være endringer sammenlignet med det de allerede leverte. Det ble ved inngåelsen av korttidskontrakten lagt til grunn at kontaktpersoner i tiltaket var Hanssen og Hagerupsen, jf. NAV sitt oppfølgingsnotat 3.10.2013, jf. kapittel 6 foran, samt oppsummering fra Hanssen som inneholder informasjon om at det hadde vært fire konsulenter i tiltaket. Det må innebære at opplysningen fra Slåttebakken Helse AS om uendret bemanning måtte oppfattes som informasjon til kommunen om at Hagerupsen skulle fortsette som innleid konsulent dersom Slåttebakken Helse AS ble tildelt også langtidskontrakten. Også under tildelingskriteriene hadde kommunen lagt til grunn at CV på de som skulle være i bemanningen skulle innleveres. Slåttebakken Helse AS leverte ikke CV for fagansvarlig ved dette tilbudet, og Hanssen viser i tilbudet til at dette ble levert til kommunen tidligere. Som det fremgikk i kapitlet ovenfor, har ikke Lenvik kommune kunnet forelegge revisor

fremskaffet CV for Anders Hanssen, og vi har således ikke dokumentasjon som viser at denne ble tatt imot av kommunen i akkurat denne anskaffelsesprosessen. Om andre personer som skulle arbeide med brukeren gjennom Slåttebakken Helse AS, fremkommer det i tilbudet at «*Kommunen er godt kjent med øvrig personale som er inne i bolig rundt denne brukeren. Det vil ikke være endringer fra nåværende personalgruppe, dersom Slåttebakken Helse AS tildeles kontrakt og videre engasjement rundt bruker*». Etter revisors syn er det i tilbudet ikke tema hvorvidt det finnes CV for andre personer som skal arbeide med brukeren; det fremkommer altså ikke om CV-er ble levert ved forrige konkurranse om oppdraget. Hanssen har i e-post til revisor opplyst til revisor at han leverte Hagerupsen sin CV til kommunen i sladdet form.

Som nevnt, må det – med henvisning til ovenstående – forutsettes at kommunen var kjent med at i hvert fall Hanssen og Hagerupsen skulle jobbe i tiltaket. Både innkjøpsjef og NAV-leder har opplyst at de var kjent med dette, og NAV sitt notat viste også dette. Som vi viser til nedenfor, opplyser imidlertid daværende kommunalsjef i samtale med revisor at det først var i desember hun ble gjort oppmerksom på at sønnen til rådmannen hadde noe med Slåttebakken Helse AS å gjøre.

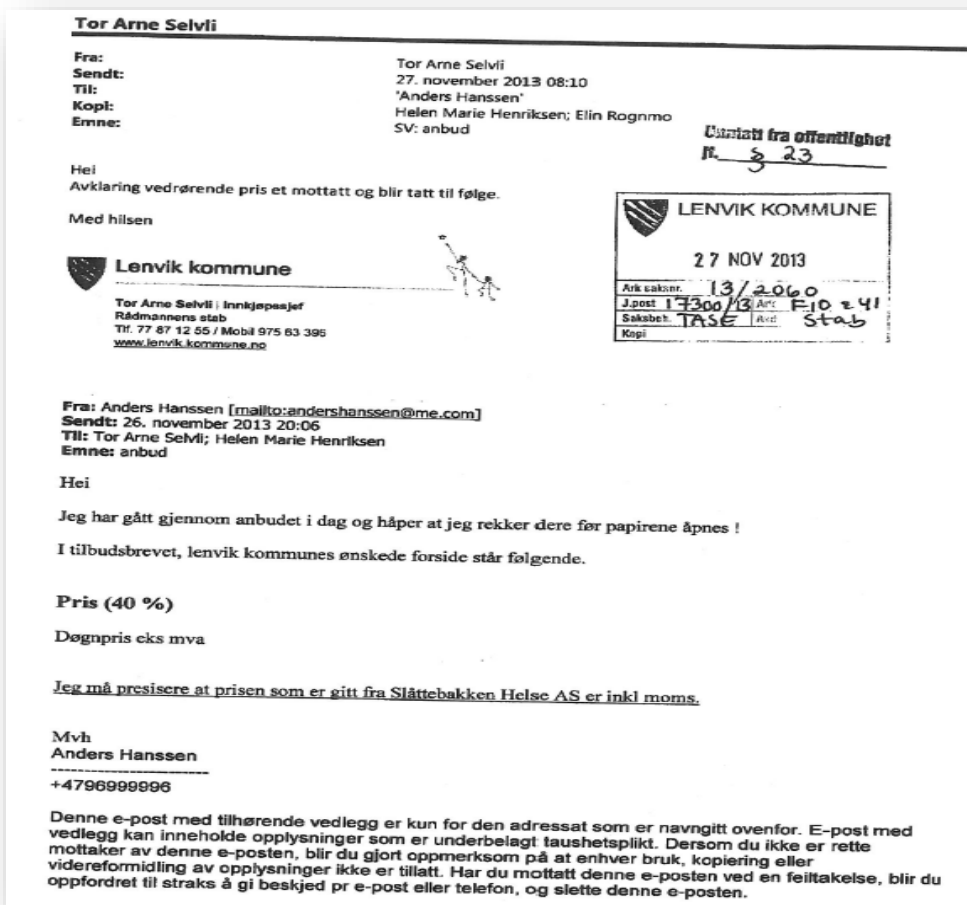
De øvrige tilbyderne hadde i tilbudene navngitt personer som de tenkte skulle arbeide med brukeren om firmaet fikk langtidskontrakten. Ifølge tilbudene var CV-er vedlagt, men kommunen har ikke forelagt revisor disse i anledning denne forvaltningsrevisjonen.

Kommunen hadde i tilbudsbrevet presisert at prisen skulle være ekskl. moms. Alle tilbyderne opplyste kommunen om døgnpris, som var:

- <i>Bo og Bistand</i>	kr 7 300
- <i>KOA</i>	kr 7 890
- <i>TBO Helse</i>	kr 5 582
- <i>Slåttebakken Helse</i>	kr 6 299

Vi ser at ut fra tilbudsbrevene at det var TBO Helse som blant tilbyderne hadde gitt laveste døgnpris. Den 27.11.2013 klokken 20.03 sendte imidlertid Hanssen e-post til kommunen med beskjed om at deres pris skulle var inklusive moms. Prisen skulle altså ikke være uten moms slik som opplyst i tilbudet, jf. utklipp 6 nedenfor.

Utklipp 6. Epost til kommunen dagen etter at tilbudene er stemplet



Kommunen godtok presiseringen fra Hanssen, selv om dette gjaldt en type tjeneste som ikke er merverdiavgiftspliktig. Det er ikke opplysninger som tilsier at kommunen fant det nødvendig å avklare om andre tilbydere kunne ha oppgitt priser uten merverdiavgift i deres tilbud. Som redegjort for ovenfor har ikke revisor funnet entydig informasjon om når tilbudsåpningen fant sted, men som vi ser kom henvendelsen etter opplyst tidspunkt for tilbudsåpning og dagen etter kommunens stempeling av tilbudene. Presiseringen kom syv dager etter siste frist for innlevering av tilbud, jf. konkurransegrunnlaget pkt. 4.5.

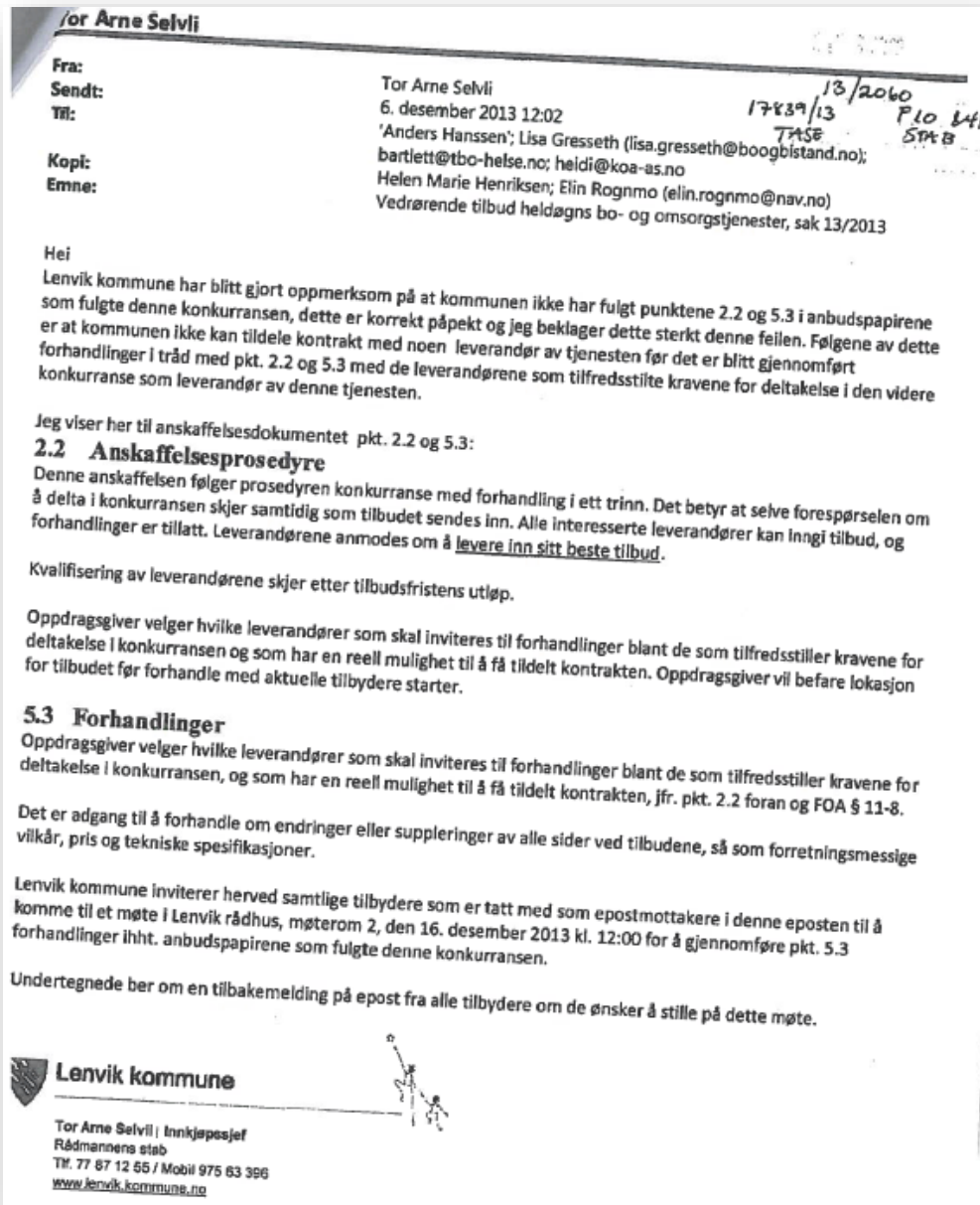
Ifølge muntlige opplysninger fra revisors informanter fant kommunen at kontrakten om det langvarige oppdraget skulle tildeles Slåttebakken Helse AS. Revisor har ikke fått noen skriftlige opplysninger om hvordan kommunen kom frem til denne beslutningen. Det vil si at vi ikke ut fra kommunens dokumentasjon kan belyse en eventuell kvalifikasjonsprosess eller eventuelle vurderinger av tilbudene opp mot tildelingskriteriene.

Leder NAV har fortalt revisor at NAV fra et faglig ståsted ikke synes noe om at brukeren skulle flytte fordi det gikk veldig bra der han var. Ifølge NAV-leder hadde brukeren gitt uttrykk for å like Hanssen og Hagerupsen godt. NAV-leder har fortalt revisor at kommunen allerede hadde gjennomført en stor prosess for å få brukeren til å være hos Slåttebakken Helse. Kommunen snakket om at de ikke kunne flytte brukeren til et annet sted. Brukeren hadde tillitt til de som var der, og [REDACTED]. Den faglige vurderingen til NAV-leder var at han ikke kunne tas bort fra der han var.

Innkjøpssjef kan ikke huske hvorvidt beslutningen ble meddelt Slåttebakken Helse AS umiddelbart. Av dokumentasjonen revisor har mottatt oppfatter vi at beslutningen i hvert fall var meddelt tilbyderne til den 4.12.2013. Denne dagen skrev Bo og Bistand AS i en e-post til innkjøpssjefen at de hadde mottatt tilbakemelding på sitt tilbud, og de ba om å få tilsendt tilbudene som hadde kommet fra de tre andre aktørene. Den 5.12.2013 ba TBO Helse AS om innsyn i tilbudene med bakgrunn i at avgjørelse om tildeling av kontrakt til Slåttebakken Helse AS var tatt. TBO Helse AS skrev også til kommunen at de registrerte at det ikke var avholdt forhandlinger, og de ønsket kommunens svar på hvorfor kommunen hadde gjort avvik fra egne anbudsregler om at det skulle gjennomføres forhandlinger.

Kommunen mente det var riktig påpekt av tilbyderen TBO Helse AS at kommunen hadde gjort avvik fra det kommunen selv hadde opplyst om anskaffelsesprosedyre. Kommunen v/ innkjøpssjef sendte e-post 6.12.2013 til leverandørene, jf. utklipp 7 på neste side, der han informerte om at de var gjort oppmerksom på dette og at kommunen var enig i at feilen hadde betydning. Som følge av dette ble det avgjort at kommunen ikke kunne tildele kontrakt til noen leverandør av tjenesten før det var blitt gjennomført forhandlinger i tråd med pkt. 2.2 og 5.3 med de leverandørene som tilfredsstilte kravene for deltakelse i den videre konkurranse. Den 6.12.2013 ble det sendt ut innkalling til et forhandlingsmøte som skulle avholdes ti dager senere, den 16.12.2013. Alle ble invitert til å delta, noe som må bety at kommunen hadde vurdert alle leverandørene som kvalifisert. Som nevnt har ikke kommunen noe dokumentasjon som kan belyse eventuelle kvalifikasjonsvurderinger.

Utklipp 7. E-post 6.12.2013 fra Lenvik kommune til tilbydere i konkurranse om langtidskontrakt



Bo og Bistand AS fikk på forespørsel til kommunen tilsendt anbudsdocumentene som leverandørene hadde sendt til kommunen. Bo og Bistand AS ga tilbakemelding til kommunen om at de mente det ikke var noen helsefagutdannede i anbudet fra Slåttebakken Helse AS, at det ikke var lagt ved CV, og at Hanssen ifølge Bo og Bistand ikke oppfylte de formelle krav til å være faglig ansvarlig for tiltaket. I e-post 6.12.2013 skrev Bo og Bistand AS at «*kan ikke se av det materialet jeg har fått tilsendt at Slåttebakken Helse fyller kriteriene for konkurransen. De har ikke vedlagt noen cv som tilfredsstiller krav om helsepersonell og kan således ikke påta seg ansvar ifh til lovverk knyttet til helsetjenester gitt av helsepersonell. Går ut fra at Lenvik kommune er kjent med definisjonen av helsepersonell og at barnevernspedagogutdanning ikke går under lovens definisjon av helsepersonell. Iom at det må tas utgangspunkt i vedlegg vedlagt ved tilbudet innen fristen for innlevering, ber jeg om at Lenvik kommune på nytt vurderer kriteriene opp imot tilbud fra Slåttebakken Helse og hvorvidt denne aktøren skal være med i forhandlingene*».

I dokumentasjonen som kommunen har funnet arkivert på denne saken ser vi at innkjøpssjef har fulgt opp e-posten fra Bo og Bistand AS om faglige kvalifikasjoner hos Slåttebakken Helse AS. Innkjøpssjef ba i en e-post til Anders Hanssen 11.12.2013 om avklaringer tilknyttet dette, jf. utklipp 8.

Utklipp 8. E-post fra innkjøpssjef til Hanssen

Den 11. des. 2013 kl. 15:38 skrev Tor Arne Selvli <tor.arne.selvli@lenvik.kommune.no>:

Hei

Ihht. §12-4 i lov om offentlige anskaffelser «kan oppdragsgiver anmode om at fremlagte attester og dokumenter vedrørende krav til leverandøren suppleres eller utdypes». Jeg trekker fram denne paragrafen på bakgrunn av at din tilbudsvareelse ikke tilfredsstillende til budsforespørselens pkt. 3.3.3, krav 1: Helsepersonell med fagutdanning. Det er ikke vedlagt tilfredsstillende CV i din tilbudsvareelse av 17.11.2013 da barnevernspedagog ikke kommer inn under godkjent autorisasjon, § 48 i lov om helsepersonell.

I ditt tilbud av 29.09.2013 vedrørende tilbud gjeldende fra 1.10.2013 til 31.12.2013 skriver du imidlertid at personalet veiledes og debriefes av Hanne Renland, Psykologspesialist. Psykolog inngår i godkjent autorisasjonsordning vil derfor tilfredsstillende kravene til helsepersonell i vår forespørsel. Hvis det er slik å forstå at Hanne Renland inngår i deres firma ber jeg om at du tar med en kopi av hennes CV til møte her førstkommande mandag. På bakgrunn av ovennevnte sak er det andre leverandører som hevder at ditt firma ikke tilfredsstillende kvalifikasjonskravene og krever at dette tilbudet forkastes. Lenvik kommune har full rett ihht. § 12-4 be om supplerende opplysninger i denne saken da endelig valg av leverandør ikke er blitt gjort.

Vedlagt denne eposten følger tilbudene fra de 3 andre leverandørene som er med i denne konkurransen.

mvh tas

E-posten viser at kommunen selv etter å først ha besluttet å gi kontrakten til Slåttebakken Helse AS mener at Slåttebakken Helse AS ikke oppfyller et kvalifikasjonskrav. Kommunen ga Slåttebakken Helse AS mulighet til å rette opp dette om de kunne. Hanssen besvarte e-posten, som vi har inntatt i utklipp 8 ovenfor, dagen etterpå hvor han argumenterte for at han regnes som helsepersonell. Revisor har ikke dokumentasjon som kan belyse eventuelle vurderinger foretatt av kommunen som følge av Hanssens tilbakemelding. Resultatet var imidlertid at Slåttebakken Helse AS ble ansett som kvalifisert.

Innkjøpssjef har i en e-post til revisor opplyst at kommunen av Slåttebakken Helse AS ble gjort oppmerksom på at den ikke fulgte egne retningslinjer og rettleiding fra staten i denne type saker, og at kommunen innen kort tid ville motta en egenerklæring fra bruker vedrørende denne saken. Ifølge innkjøpssjef mottok Lenvik kommune den 9. eller 10.12. en egenerklæring fra brukeren hvor vedkommende, ifølge kommunen, påberopte seg retten til brukermedvirkning og mente seg ikke forespurt om hvorvidt han godkjente at hans opplysninger om sykdomsbilde ble offentliggjort. Ifølge innkjøpssjef ville ikke brukeren at disse personlige opplysningene kom ut, og brukeren ønsket heller ikke noe leverandørskifte da han var meget tilfreds med de tjenestene som ble levert av nåværende leverandør.

Revisor har fått dette brevet som det vises til, og det er stemplet mottatt av NAV Lenvik 9.12.2013.⁴³
I brevet står det:

«xxx xxxxxxxx xx xxxxxxxx xx xxx xx xxxxxx xxxxx xx xxxxxxx xx xx xxx xxx xxx xxxxxxx xxxxxxx x
xxxxxxxxxxxx xx xxxxxxxx xxxxx.

[REDACTED]

Mvh
[...]

Brevet er også påført innkjøpssjef som saksbehandler, men denne påføringen er ikke datert. Revisor har ikke opplysninger som kan belyse når innkjøpssjef ble kjent med dette dokumentet. Brevet ble i hvert fall ikke, ut fra den dokumentasjonen revisor er forelagt, tema i e-postkorrespondanse med tilbyderne før den 16.12.2013. Innkjøpssjef har fortalt til revisor at betydningen av brevet ble diskutert. Han fortalte at på grunn av reglene om kjøp av denne type tjenester kom de til at de måtte avlyse konkurransen. Innkjøpssjef har fortalt at på grunn av disse nye opplysningene ble det utarbeidet en PowerPoint-presentasjon av innkjøpssjefen, daværende kommunalsjef, NAV-leder og ruskonsulent som ble presentert for utvalg for Helse og omsorg. De tok ifølge innkjøpssjef administrasjonens innstilling til etterretning, og Slåttebakken Helse AS ble tildelt en «prolongering av tidligere akutt plasseringsavtale». Revisor oppfatter at det her vises til den eksisterende avtalen (korttidskontrakten), og ikke kontrakt etter den på dette tidspunktet pågående anskaffelsesprosessen. Ifølge Lenvik kommunes politiske møtekalender var det ikke møte i utvalget i desember. Revisor har spurt daværende kommunalsjef om utvalget behandlet noen saker der Slåttebakken Helse AS ble omtalt, og hun svarte at utvalget aldri var involvert før 2015.

Daværende kommunalsjef har fortalt til revisor at det på dette tidspunktet kom et rundskriv fra departementet om kjøp av myke tjenester⁴⁴, som viste til at dersom en bruker motsatte seg bytte av leverandør kunne ikke kommunen overføre bruker til et annet firma; kommunen måtte da ifølge daværende kommunalsjef levere tjenesten selv eller benytte samme firma. Hun viste også til at kommunen fikk brevet fra brukeren, og at de på bakgrunn av det kom til at konkurransen måtte avlyses.

Alle tilbyderne møtte på møtet berammet 16.12.2013, og det ble informert om brevet fra brukeren. Revisor har fått opplyst fra NAV-leder at hun ikke var til stede på dette møtet, men til stede var innkjøpssjef, kommunalsjef og avdelingsleder NAV samt ruskonsulent. Daværende kommunalsjef har fortalt at brevet fra brukeren ble lagt frem i møtet. Da tilbyderne fikk beskjed om det ovennevnte godtok de avlysning av konkurransen som følge av den situasjonen som oppsto, det vil si brevet fra brukeren.

⁴³ Revisors gjennomgang av oppfølgingsnotater fra NAV viser at NAV 25.11.2013 har notert at bruker er «[REDACTED]». Det foreligger et notat hos NAV også datert 9.12.2013; dette inneholder ikke opplysninger om oppholdet hos Slåttebakken Helse AS.

⁴⁴ Revisor oppfatter at det henvises til DIFI veileder 2013:2 «Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester», august 2013

Kommunens brev om avlysning av konkurransen er datert 13.12.2013, og vi ser i brevet i utklipp 9 nedenfor at avlysningen er gjort med henvisning til lov om offentlige anskaffelser § 13-1⁴⁵.

Utklipp 9. Brev om avlysning av konkurranse



I avlysningsbrevet i utklipp 9 ovenfor, siste setning, ser vi at Lenvik kommune «forlenge[r] den eksisterende kontrakten».

Daværende kommunalsjef har fortalt til revisor at de *etter dette møtet* med tilbyderne ble klar over relasjonen mellom Hagerupsen og rådmannen. Daværende kommunalsjef fortalte også til revisor at Hagerupsen senere var på eiersiden i selskapet. Ifølge daværende kommunalsjef spurte hun da jurist i kommunen om hva de skulle gjøre, og hun kontaktet fylkesmannen om hvilke muligheter de hadde om det kom flere tilbud fra Slåttebakken Helse AS. Fylkesmannen ga tilbakemelding om at kommunen enten måtte ha settekommune eller få sakene behandlet av et politisk utvalg. Daværende kommunalsjef fortalte at hun diskuterte løsningene med ordfører, og ordfører ønsket at sakene skulle behandles i et politisk utvalg. Kontakten med fylkesmannen og møtet med ordfører er ikke skriftliggjort.

⁴⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser § 13-1 omhandler avlysning av konkurranse og totalforkastelse. Ifølge § 13-1 (1) kan oppdragsgiver avlyse konkurransen med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger en saklig grunn.

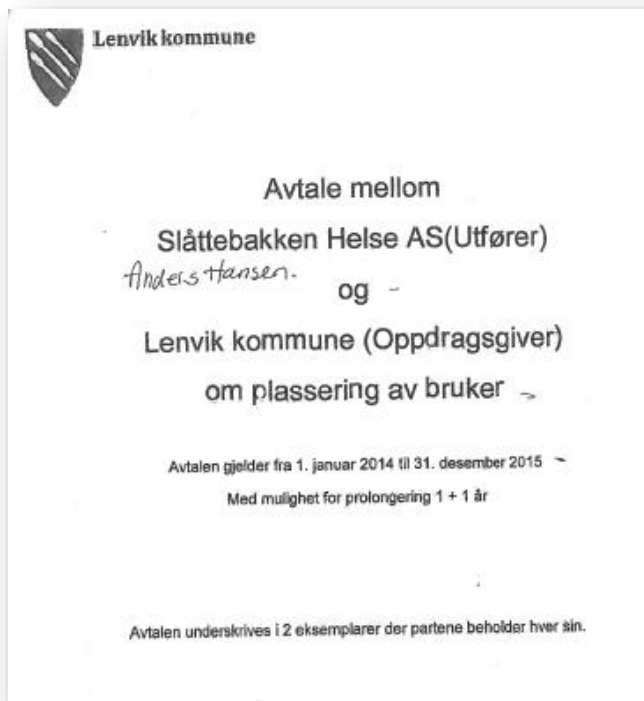
Revisor oppfatter av kommunalsjefs utsagn at hennes kontakt med fylkesmannen var for å få veiledning om hva de kunne gjøre i fremtidige saker – ikke veiledning relatert til om Thomas Hagerupsen sin involvering i tjenesteutøvelsen hadde betydning for hvem som kunne ta beslutningen om forlengelse av kontrakt med Slåttebakken Helse AS.

Revisor bemerker at Hagerupsen ikke har vært eier i Slåttebakken Helse AS organisasjonsnummer 998 146 933, altså det selskapet som hadde levert tilbud på langtidskontrakten. Hagerupsen gikk ved årsskiftet 2013/2014 sammen som eier med Anders Hanssen i selskapet BOUS AS organisasjonsnummer 913 238 389. Dette selskapet hadde tilsvarende formål som Slåttebakken Helse AS organisasjonsnummer 998 146 933. Selv om det vises til at Hagerupsen gikk inn på eiersiden har ikke revisor grunn til å tro at forespørselen til fylkesmannen gjaldt BOUS AS⁴⁶. Og som vi kommer til senere i denne rapporten har Bo og Bistand AS i anledning en annen anskaffelsesprosess tatt opp spørsmålet om habilitet med kommunen. Revisor har også fått opplyst at kommunen i den forbindelse kontaktet fylkesmannen for veiledning om hvordan de skulle håndtere situasjonen.

Revisor oppfatter at sak om tildeling av kontrakt for det langvarige oppdraget for brukeren ble avsluttet med det nevnte møtet, og at brukeren fortsatte å være hos Slåttebakken Helse (selskapet senere kalt Anders Hanssen Photography AS og Visit Senja AS).

Revisor har fått tilsendt en kontrakt mellom Lenvik kommune som oppdragsgiver og oppdragstaker «Slåttebakken Helse AS». Kontraktens varighet som er angitt på kontraktens forside, jf. utklipp 10 nedenfor, er fra 1.1.2014 til 31.12.2015 med mulighet for forlengelse 1+1 år.

Utklipp 10. Forsiden av kontrakt mellom Lenvik kommune og Slåttebakken Helse AS



⁴⁶ BOUS AS endret navn til Slåttebakken Helse AS i juli 2015

I selve avtalen pkt. 8.1 om varighet og forlengelse står det imidlertid at avtalen gjelder fra «2.10.2013 til 31.12.2013». Det kan altså se ut som samme kontraktsutgave er brukt for korttidskontrakten og den første utgaven av kontrakten inngått i tidsperioden for det mer langvarige tiltaket. Siden kommunen selv i brev 13.12.2013, jf. utklipp 9 ovenfor, skrev til tilbyderne at de hadde besluttet å *forlenge kontrakten* Slåttebakken Helse AS allerede hadde med kommunen, oppfatter vi at korttidskontrakten ble gjort gjeldende også for det langvarige oppdraget. På den annen side har kommunen i denne kontrakten vist til avtalen mellom Lenvik kommune og Slåttebakken Helse AS består av:

- *Tilbudet fra Slåttebakken Helse AS, journalpost 17247/13*
- *Kravspesifikasjon i anbud, journalpost 1320/13*
- *Avtalen*

Journalpost 17247/13 er dokumentene fra konkurransen om det langsiktige oppdraget. Dette synliggjorde vi i utklippene 2 og 3 i kapittel 6 foran.

Lenvik kommunes dokumentasjon gjør det således vanskelig å fastslå nærmere bestemt hvilke vilkår som gjaldt i avtaleforholdet mellom Lenvik kommune og Slåttebakken Helse AS organisasjonsnummer 998 146 933. Kontraktseksemplaret som revisor har er ikke underskrevet av noen av partene. Daværende kommunalsjef har imidlertid fortalt til revisor at hun signerte kontrakt med Slåttebakken Helse AS på vegne av Lenvik kommune. I avtalens pkt. 9 *Underskrifter* er datoen 20.12.2013. Det vil si omtrent to uker før det kortvarige oppdraget utløp og omtrent to uker før det langsiktige oppdraget skulle starte opp. På dette tidspunktet var kommunen kjent med at sønnen til rådmannen hadde en form for tilknytning til kommunens avtalepart. Partenes representanter er ifølge avtalen for oppdragsgiver «*Rådmannen i Lenvik kommune*» og for utfører «*Slåttebakken Helse AS v/Anders Hanssen*». Med rådmannen forstår revisor administrasjonen i Lenvik kommune som ledes av Margrethe Hagerupsen som var rådmann. Det er ikke mer konkret informasjon om hvem i administrasjonen utfører kan kontakte.⁴⁷

NAV-leder har fortalt til revisor at hun kjente på ubehaget med hensyn til habilitet. Hun har fortalt revisor at hun snakket om dette med innkjøpsjef og kommunalsjef, og at hun selv tenkte det var tilstrekkelig at hun tok opp dette med dem.

Revisors vurdering

Kommunen la selv til grunn at konkurransen skulle følge reglene i forskrift om offentlige anskaffelser del II og del III, og ved å kunngjøre i Doffin og TED- databasen har kommunen *overholdt revisjonskriteriet om å kunngjøre konkurranse i henhold til regelverket.*

Revisors funn viser at Lenvik kommune ikke kan dokumentere beslutninger og avgjørelser i gjennomføringen av anskaffelsen av det langvarige oppdraget. *Etter revisors vurdering har Lenvik kommune i anskaffelsen av den langvarige kontrakten brutt flertallet av anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav.* Det foreligger ikke dokumentasjon som tilsier at det til grunn for kommunens første avgjørelse om å tildele kontrakten til Slåttebakken Helse AS var en reell konkurranse og likebehandling av leverandørene. Flere av avgjørelsene i konkurransegjennomføringen oppfattes i foreliggende dokumentasjon å være gjort i favør av Slåttebakken Helse AS uten at det foreligger saklige begrunnelser, jf. våre funn om tillatelse av endring i pristilbud etter tilbudsfrist, manglende

⁴⁷ Til sammenligning inneholder senere kontrakter opplysninger om hvem som er kontaktperson, og at kontaktpersonangivelsen ikke gir vedkommende fullmakt til å handle på kommunes vegne. Fullmakter følger av kommunens fullmaktsbestemmelser.

vurdering av om obligatoriske kvalifikasjonskrav var oppfylt og manglende vurderinger opp mot de på forhånd oppsatte tildelingskriteriene.

Det var tillatt å benytte den valgte anskaffelsesprosedyren for denne anskaffelsen, men kommunen fulgte først ikke prosedyren som allerede var opplyst om til potensielle tilbydere. Kommunen brøt dermed anskaffelsesregelverkets krav til forutberegnelighet.

Revisor oppfatter at kommunen sto i en utfordrende situasjon anskaffelsesrettslig sent i prosessen da det kom et brev fra brukeren, og kommunen kunne uansett ikke plassert brukeren i et tiltak mot vedkommendes vilje, jf. at helsehjelpen skulle baseres på frivillighet. Etter revisors syn var det kommunen selv som satte seg i den situasjonen da den ikke på et tidligere tidspunkt hadde gjort de nødvendige avklaringer om brukers ønsker. Begrunnelsen for at oppdragsgiver skal lage kunngjøring og/eller konkurransegrunnlag er at potensielle leverandører skal gis mulighet til blant annet å vurdere hvorvidt det er relevant å delta i konkurransen og utforme tilbud. Hensynet til potensielle leverandører tilsier også at det på et mye tidligere tidspunkt skulle vært avklart hvordan brukeren forholdt seg til konkurransegjennomføring, herunder utlevering av opplysninger om han. Difi sin veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester (2013:2) viser til brukerens rett til medvirkning, og på stadiet hvor kontrakt skal tildeles at «bruker skal også få uttale seg i spørsmålet om tildeling av kontrakt, men her er det mindre rom for reell innflytelse fra brukeren. Kommunen er ansvarlig for å følge regelverket og må tildele kontrakten til den som har det beste tilbudet etter tildelingskriteriene i konkurransen», jf. s. 31.

Forut for at kommunen besluttet å gi Slåttebakken Helse AS det *kortvarige* oppdraget fant revisor ikke grunnlag for å si at kommunen kjente til at rådmannens sønn hadde en sentral rolle i levering av tjenester for brukeren. I løpet av tidsperioden for konkurransegjennomføring for det *langvarige* oppdraget hadde imidlertid kommunen kunnskap om at rådmannens sønn ville være i personalet rundt brukeren: NAV hadde fra oppstarten denne informasjonen og Hanssen hadde i tilbudet opplyst at han ville bruke de samme konsulentene som allerede hadde vært benyttet.

På dette stadiet av anskaffelsesprosessen skulle Lenvik kommune etter revisors vurdering gjort habilitetsvurderinger; det vil si vurdert om det var i strid med forvaltningslovens regler om habilitet om de som var direkte underordnet rådmannen kunne treffe avgjørelse i saken. Slåttebakken Helse AS må regnes som part i kommunens anskaffelsesprosess. Lenvik kommune var kjent med at rådmannens sønn var involvert i tjenestetilbudet til brukeren fra oppstarten, og at parten ønsker å benytte rådmannens sønn som innleid konsulent ved tilslag på det langvarige oppdraget. I anskaffelsesprosessen var rådmannen representert ved kommunalsjef for helse og omsorg og innkjøpssjef. Forvaltningsloven § 6 tredje ledd er relevant da den angir at «*er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan*».

Rådmannens sønn var ikke part i saken. Part i saken var Slåttebakken Helse AS. Parten har imidlertid knyttet til seg rådmannens sønn i leveringen av tjenestene til kommunen, og parten ville bruke rådmannens sønn for å få kontrakten om det langvarige oppdraget. Det er dermed relevant å vurdere om tilknytningen rådmannens sønn hadde til en tilbyder i konkurransen innebærer at rådmannen ble inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Bestemmelsen lyder: «*likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildsinnsigelse er reist av en part*».

Et «særegent forhold» er et forhold utenom det vanlige, og eksemplet «nær personlig tilknytning» tilsier at nære personlige forhold fører til inhabilitet.⁴⁸ At det særegne forholdet skal være «egnet til» å svekke tilliten til hans upartiskhet innebærer at det ikke må påvises eller foreligge en konkret fare for at tjenestemannen er upartisk. Det sentrale etter bestemmelsen er hvordan forholdet fremstår utad, for partene og offentligheten generelt, altså om publikum vil reagere om tjenestemannen er involvert i behandlingen av saken. På området anskaffelser/konkurranser har det betydning også hvordan markedet og potensielle tilbydere vil reagere om noen med tilknytninger til involverte deltar i anskaffelsesprosessen. I habilitetsvurderingen skal det legges vekt på blant annet om tjenestemannen eller noen han har et nært personlig forhold til har en særinteresse i saken, jf. bestemmelsens ordlyd «det skal legges vekt på om avgjørelse i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen han har nær personlig tilknytning til».

Det er ikke grunnlag for å si at en avgjørelse om å gi kontrakten til Slåttebakken Helse AS kan sies å innebære en fordel for rådmannen. Det er imidlertid etter revisors syn en fordel for hennes sønn om kontrakten ble tildelt Slåttebakken Helse AS. På samme måte må det anses å være en ulempe for hennes sønn om kontrakten med Slåttebakken Helse AS ikke ble videreført, og et annet selskap fikk kontrakten. Når det er opplyst at Hagerupsen var underleverandør, og oppdraget gjaldt kun den ene brukeren ville tildeling av kontrakt til Slåttebakken Helse AS sikre oppdrag for rådmannens sønn. Revisor legger til grunn at avgjørelse i sak om tildeling av kontrakt om langtidsoppdrag var avgjørelse til særlig fordel for person som rådmannen hadde nær personlig tilknytning til. At øverste administrative leders sønn kan få fordel eller ulempe av kommunens avgjørelse, er egnet til å svekke både publikum og leverandørmarkedets tillit til saksbehandlingen. I anskaffelser stilles det strenge krav til likebehandling og det er viktig at alle kan ha tillit til at eventuelle tilknytninger noen i markedet kan ha til personer i kommunen ikke kan ha betydning for kommunens saksbehandling.

Tilknytningen som rådmannen har til underleverandør hos tilbyder gjør *etter revisors vurdering rådmannen inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.*

Om rådmannen er inhabil vil inhabiliteten omfatte både adgangen rådmannen har både til å forberede og treffe avgjørelse i saken. Den avledete inhabiliteten som kan konstateres etter § 6 tredje ledd gjelder derimot kun adgangen til å *treffe avgjørelse i saken*. Den underordnede vil dermed etter bestemmelsens ordlyd ikke være inhabil til å delta i forberedelsen av saken. En anskaffelsesprosess er en konkurransesituasjon, hvor det som nevnt er særlig viktig med tillit til en objektiv saksbehandling. Habilitetsreglene må derfor underlegges strenge vurderinger. Underveis i en anskaffelse tas det flere avgjørelser som kan få følger for den endelige beslutningen, det vil si valget av leverandør, og inhabilitet for underordnet kan ikke kun gjelde den endelige beslutningen om kontraktstildeling. Allmennheten må ha tillitt til at hele prosessen, som på ulike stadier innebærer beslutninger med relevans for hvem som til slutt får kontrakten med kommunen, ikke må være preget av noens særinteresse i saken. Det må således i prosesser som angår bruk av fellesskapets midler, hvor formålet er mest mulig effektiv bruk av det offentlige midler, legges stor vekt på kravene om at saksbehandlingen skal ivareta krav til objektivitet og likebehandling. Det blir dermed en for snever forståelse av habilitetsbestemmelsene i anskaffelsessituasjonen at avledet inhabilitet gjelder først ved den endelige beslutningen om kontraktstildeling. For potensielle leverandører/tilbydere er det viktig at relasjoner ikke skaper tvil om hvorvidt det offentlige saksbehandling kan være preget av noens særinteresse i saken.

Foran redegjorde vi for alle beslutninger som ble tatt i konkurransegjennomføringen, og som hadde betydning for det endelige valget av leverandør. Etter revisors vurdering var kommunalsjef og

⁴⁸ Jf. Sivilombudsmannens sak 2013/1263

innkjøpssjef inhabile til å treffe avgjørelse i saken fordi rådmannen må betraktes som inhabil, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd og § 6 tredje ledd. Etter revisors vurdering inntrådte inhabiliteten da Lenvik kommune ble klar over at Slåttebakken Helse AS ønsket å konkurrere om kontrakten.

Etter revisors vurdering har Lenvik kommune ikke sørget for at anskaffelsen ble gjennomført av habile tjenestemenn.

7.4 Oppfølging i kontraktstiden 1.1.2014-31.12.2015

Revisors funn

Total mulig varighet på kontrakten med dato 20.12.2013 er fire år. Varigheten er imidlertid ikke angitt likt i kontrakten som i kunngjøringen av konkurransen om kontrakten, jf. omtale ovenfor av kunngjort konkurranse om kontrakt i tre år med mulighet for forlengelse i ett år. Når det fremkommer av avtalen mellom Slåttebakken Helse AS (Utfører) og Lenvik kommune (oppdragsgiver) at avtaleperioden er fra *1.1.2014 til 31.12.2015 med mulighet for prolongering 1+1 år* oppfatter revisor at kontrakten bestemmer at Lenvik kommune før 31.12.2015 skal ta stilling til om kontrakten skal forlenges til 31.12.2016, og eventuelt også før den da utløper, skal ta stilling til eventuell forlengelse ut 2017. I avtalen fremkommer også at avtalen gjensidig kan sies opp med 1 måned varsel hvis bruker ikke benytter seg av eksisterende tilbud.

Ifølge avtalen skal innhold og kvalitet være i tråd med kravspesifikasjoner og bestilling fra Lenvik kommune. Det skal være samarbeid mellom partene og pris skal være som avtalt i anbudspapirer. Om pris fremkommer det i avtalen: kr 5039,20 pr. døgn, herunder er bakvakt og veiledning inkludert. Om bemanning fremkommer det i avtaleeksemplaret revisor har at utfører skal sørge for tilfredsstillende og adekvat bemanning og kompetanse for å kunne ivareta de oppgaver oppdraget innebærer etter bestilling fra Lenvik kommune. Avtalen inneholder et punkt om endringer i helse- og omsorgsbehov. Utfører skal umiddelbart melde fra til oppdragsgiver dersom brukers omsorgsbehov endres i en slik grad at behovet for kapasitet i omsorgen må forsterkes eller reduseres. Prisen skal indeksreguleres 1. mai hvert år. Ved endret omsorgsbehov må dette drøftes mellom partene og omfanget av tjenesten tilpasses konkret.

Det første oppfølgingsnotatet hos NAV i tidsperioden for det langvarige oppdraget er datert 28.2.2014. Kommunen v/NAV har sendt påminnelse til leverandøren om at de må oversende rapport over status og eventuelle delmål. I dokumentasjonen fra NAV er det en sammenfatning skrevet av Anders Hanssen for perioden 1.10.2013-28.2.2014 som omhandler informasjon om oppstarten, bopel, bemanning, medisiner, kontakt med familie, samarbeid med andre instanser, brukers økonomi og gjennomførte aktiviteter. Fra NAV har revisor også fått en handlingsplan for brukeren, som er utarbeidet i løpet av april 2014. Handlingsplanen gjelder perioden april 2014 til september 2014, og det skal ifølge planen skje halvårsevaluering 30.9.2014 og helårsevaluering 30.10.2014. Om organisering står det at følgende personer er i arbeidsgruppen: «*Anders, Thomas, Svein og Magnus*».

I løpet av de fire første månedene flyttet Slåttebakken Helse AS brukeren fra hytten som først ble benyttet til formålet. Hanssen har fortalt til revisor at han ikke ville kjøpe bolig for å drifte tiltaket, men at han ønsket å leie. Thomas Hagerupsen kjøpte i mars 2014 et hus i Vangsvik. Dette leide han ut til Slåttebakken Helse AS. Brukeren flyttet ifølge Hanssen inn i huset i april 2014. Dette har Slåttebakken Helse AS i en kvartalsrapportering for 2014 informert Lenvik kommune om. Det er ikke opplysninger som tilsier at Lenvik kommune var involvert i forkant av Slåttebakken Helse sin avgjørelse om å flytte brukeren, og Slåttebakken Helse AS har selv i kvartalsrapport for 2014 opplyst at kommunen ikke har vært på besøk i boligen. Revisor har ikke fått dokumentasjon fra

kommunen som kan belyse hvorvidt flyttingen av brukeren ble vurdert opp mot vedkommendes behov og den vurderingen som kommunen opprinnelig hadde gjort av tilbudet fra Slåttebakken Helse AS. Tjenesteleverandøren har rapportert til kommunen at bemanningen i første kvartal 2014 har vært 1:1 samt bakvakt og at det har vært fire forskjellige konsulenter i perioden.

Det foreligger ikke noen nye handlingsplaner gjeldende for 2014 og 2015. I dokumentasjonen revisor har fått fra NAV er det noen avviksmeldinger fra Slåttebakken Helse AS v/Anders Hanssen. Slåttebakken Helse AS har i brev 1.6.2014 skrevet at kommunen ikke har innkalt til ansvarsgruppemøter. Ifølge Hanssen har det imidlertid vært møtevirksomhet med blant annet NAV og samarbeidsmøter med NAV. I begge avviksmeldingene har Hanssen skrevet at «*Derfor vil u.t. anføre at det til tross for manglende ansvarsgruppemøter fortsatt er slik at brukers interesser er ivaretatt gjennom det ansvaret som tas av Slåttebakken Helse og hjelpeapparatet for øvrig*». Nevnte dato har Slåttebakken Helse AS også skrevet at selskapet ennå ikke hadde mottatt vedtak eller tiltaksplan for brukeren. Hanssen viser til at han benytter handlingsplaner som foreligger, men at handlingsplanene derfor ikke tar utgangspunkt i tiltaksplaner eller fastsatte målsetninger ved plassering. Avslutningsvis vises det i avviksmeldingene til at det for øvrig er muntlig enighet med kommunen og NAV «*i forhold til målsetning med oppdrag, Dette både på kort og lang sikt*».

Revisor har gjennomgått alle fakturaene fra Slåttebakken Helse AS i 2014, og i tabell 2 nedenfor viser vi beløp fakturert Lenvik kommune for den enkelte måned dette året. Det er også informasjon om selskapsnavn påført fakturaene.

Tabell 2. Månedlige fakturaer fra Slåttebakken Helse AS til Lenvik kommune

Måned	Fakturabeløp	Selskap
Januar	195 269	Slåttebakken Helse AS
Februar	176 372	Slåttebakken Helse AS
Mars	195 269	Slåttebakken Helse AS
April	188 970	Slåttebakken Helse AS
Mai	195 269	Slåttebakken Helse AS
Juni	188 970	Slåttebakken Helse AS
Juli	195 269	Slåttebakken Helse AS
August	195 269	Slåttebakken Helse AS
September	188 970	Slåttebakken Helse AS
Oktober	195 269	Slåttebakken Helse AS
November	188 970	Slåttebakken Helse AS
Desember	195 269	Slåttebakken Helse AS
	2 299 135	

Månedsbeløpet dividert med antall døgn i hver måned viser at det ble fakturert en døgnpris i 2014 på kr 6 299. Av faktura fremkommer det ikke at merverdiavgift er fakturert, noe som heller ikke skal gjøres for denne type tjenester. Kr 6 299 er døgnprisen Slåttebakken Helse AS oppga i tilbudet sitt, men denne prisen ble korrigert av Hanssen i forbindelse med at kommunen skulle gjennomføre konkurranse om oppdraget. Kommunen må med dette sies å ha godkjent høyere døgnpris enn det som opprinnelig gjaldt i avtalen mellom partene.

Tidligere ruskonsulent har fortalt til revisor at hun ikke gjorde noen kontroll av faktura opp mot kontrakt. Ifølge henne lå dette til en kollega av henne i NAV; han attesterte. NAV-leder anviste. Attestant har opplyst til revisor at han ikke hadde kontrakt tilgjengelig for kontroll av faktura.

Også i 2015 foreligger det avviksmelding fra Slåttebakken Helse AS om at kommunen ikke har innkalt til ansvarsgruppemøte og at det ikke foreligger vedtak eller tiltaksplan for brukeren. Det foreligger i dokumentasjonen fra NAV et sammendrag for 2015. Sammendraget er relativt kort, det angir at samarbeidet med NAV har vært godt i perioden. Det fremkommer også at «NB: Alle instanser har stort sett gjemt seg bak taushetsplikt samt at [bruker] ikke har samtykket til informasjonsutveksling mellom samarbeidende parter».

Revisors gjennomgang av fakturaer i Lenvik kommunes regnskap viser at Slåttebakken Helse AS de fire månedene i 2015 fakturerte 6 299 pr. døgn, og at fakturabeløpene gjaldt det antallet døgn som er de fire månedene.

Tabell 3. Fakturabeløp pr. mnd. Fra januar til april 2015

Måned	Fakturabeløp	Selskap
Januar	195 269	Slåttebakken Helse AS
Februar	176 372	Slåttebakken Helse AS
Mars	195 269	Slåttebakken Helse AS
April	188 970	Slåttebakken Helse AS

Et oppfølgingsnotat hos NAV fra juni 2015 har overskriften «Behov for økt bemanning», og det fremkommer i dette at overlege har vurdert det som nødvendig med oppbemanning i tiltaket. Ifølge notatet ble det 22.5.2015 sagt av overlege at oppbemanningen måtte være i minimum tre uker, mens den 17.6.2015 er det notert at det må være 2:1-bemanning i tre måneder fremover.

Revisors gjennomgang av bilag i Agresso viser at Slåttebakken Helse AS fakturerte Lenvik kommune for økt bemanning i tiltaket. I tabellen nedenfor er månedlige fakturabeløp fra mai 2015 til desember 2015.

Tabell 4. Månedlig fakturering perioden mai til desember 2015

Måned	Fakturabeløp	Selskap	Fakturatekst
Mai	206 053	Slåttebakken Helse AS	To fakturaer; den første er på kr 195 269 og den andre er på kr 100 784 (og inneholde teksten «Dobling vakt etter avtale»)
Juni			
Juli	384 239	Slåttebakken Helse AS	Tre fakturaer; den første kr 195 269, den andre på kr 94 485 (og inneholder spesifiseringen «akutt oppfølging, extra, jmf avtale nav/psykiatri 2/1 bemanning (juli)» og den tredje fakturaen er på kr 94 485 (og inneholder spesifiseringen «Akutt oppfølging TMH - Ekstra jmf avtale psykiatri/Nav»)
August	390 598	Slåttebakken Helse AS	«August inkl 2/1 etter avtale med kommune/psykiatri»
September	448 583	Anders Hanssen Photography AS	Tre fakturaer; den første er på kr 188 970 («Ekstra 2/1 bemanning»), den andre på kr 188 970 («døgnoppfølging») og den tredje på kr 71 598 («Kontakt TAS vedr. denne faktura»)

Oktober	289 754	Anders Hanssen Photography AS	To fakturaer; kr 195 269 og kr 94 485. Den siste pga av « <i>dobling 1-15okt (siste dobling etter avt. Omstendighetene)</i> »)
November	188 970	Anders Hanssen Photography AS	
Desember	195 269	Anders Hanssen Photography AS	

Revisor har ikke funnet faktura for juni 2015. Oversikten viser at Slåttebakken Helse AS fakturerte for økt bemanning fra juli til oktober, det vil si i fire måneder. I dokumentasjonen revisor har fått er det ikke noen selvstendige vurderinger fra kommunen vedrørende grunnlaget for oppbemanningen. Ruskonsulent har fortalt at oppbemanningen ble avklart med henne. Hun har opplyst til revisor at Åsgård bestemte at brukeren [REDACTED]. Ifølge ruskonsulent samsvarer økning i utgifter med tidspunkter xxxxxxxxxxxx xxxxxxxx xxx xxxxxxxxxxxx. Ifølge ruskonsulent var det [REDACTED]. Hun har også fortalt revisor at NAV og Slåttebakken Helse AS var i mange diskusjoner med Åsgård om dette.

Gjennomgang av bilag viser at fra og med september 2015 kom faktura fra selskapet kalt Anders Hanssen Photography AS. I Hanssens fakturaer i september er det påført at «*Vises til mail 10 sep med Terje Magnussen. Endring av foretaksnavn – Navnebytte som ikke berører eksisterende kontrakt vedr TMH. Tidligere: Slåttebakken Helse AS*».

Nåværende kommunalsjef⁴⁹ har opplyst at i tidsperioden Hanssen gjorde endringer i selskapet sitt ba han om at kontrakten som i sin tid ble inngått med Slåttebakken Helse organisasjonsnummer 998 146 933 ble overført til Slåttebakken Helse AS organisasjonsnummer 913 238 389. Revisor har spurt kommunalsjef hvordan kommunen høsten 2015 håndterte henvendelsen om dette fra Hanssen. Kommunalsjef har gitt tilbakemelding om at kommunen opprettholdt kontrakt med det organisasjonsnummer som fikk tildelt kontrakten. Kommunen mente at i og med at endring av selskapets navn ikke hadde noen praktisk betydning vedrørende utøvelse av oppdraget, herunder personell/kompetanse tilknyttet bruker, ble det ikke vurdert at navnebyttet hadde noen betydning for de faglige kvalifikasjonene. Kommunalsjef opplyste også til revisor at kommunen av den grunn ikke var tilstrekkelig oppmerksom på betydningen av navnebyttet i forhold til registrerte opplysninger i Enhetsregisteret. Det foreligger ikke noen skriftlige vurderinger fra høsten 2015 om dette⁵⁰.

Det har videre ikke fremkommet skriftlige opplysninger som kan belyse om det var formelle forhandlinger innen 31.12.2015 om forlengelse av kontrakt. Det er heller ikke opplysninger om at habilitet var et tema da kommunens kontraktspart ønsket kontrakten overført til selskap hvor rådmannens sønn var en av to aksjonærer. Dette til tross for at det høsten 2015 ble rettet en forespørsel til Lenvik kommune om hvordan de håndterte situasjonen at rådmannens sønn var blitt eier av et selskap som hadde levering av helsetjenester til formål. Revisor oppfatter at henvendelsen kom i anledning en annen anskaffelse enn den som inngår i denne forvaltningsrevisjonen. Det er likevel relevant å belyse hvilke vurderinger kommunen gjorde av habilitetsspørsmålet. Dette fordi Lenvik kommune på dette tidspunktet hadde kontrakt med et firma som leide inn sønn av rådmann,

⁴⁹ Fra august 2015

⁵⁰ Det foreligger skriftlig materiale fra 2017 som belyser kommunens arbeid med problemstillingen

samt at det var reist spørsmål om selskapet sønnen hadde eierinteresse i kunne tre inn i kontraktsforholdet med kommunen.

En advokat henvendte seg til Lenvik kommune på vegne av et firma som leverer helse- og omsorgstjenester, Bo og Bistand AS, begrunnet med at selskapet var blitt oppmerksom på at *«styremedlem og daglig leder i et konkurrerende foretak, Slåttebakken Helse AS (tidligere BOUS AS), er Thomas Hagerupsen. Hagerupsen er sønn av rådmannen i Lenvik kommune, Margrethe Hagerupsen»*. Ifølge advokatens brev var selskapet *«lite komfortabel med situasjonen i Lenvik kommune. At rådmannen har så vidt tette bånd til en med ledende rolle hos en konkurrent, er etter Bo og Bistands vurdering ikke forvaltningsrettslig kurant»*. Det ble i brevet bedt om redegjørelse fra kommunen knyttet til dette, *«herunder hvorvidt rådmannen/kommunen har vurdert habilitetsspørsmålet for Margrethe Hagerupsens del ved innkjøp av private helse- og omsorgstjenester»*.

I kommunens svarbrev 6.8.2015 redegjøres det kort innledningsvis for helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 om at kommunen selv kan velge om tjenester skal leveres i egenregi eller av andre, og det redegjøres for rådmannens ansvar etter kommuneloven § 23. I forlengelse av dette at *«det vil således være helt nødvendig at både innkjøpssjef og kommunalsjef informerer rådmannen om planlagte anbudsprosesser som får store konsekvenser for kommunens økonomi. Det må poengteres at man i forkant av en anbudsutlysning ikke har noen kjennskap til hvilke tilbydere som leverer tilbud, og at det ikke vil være verken ønskelig eller praktisk gjennomførbart å håndtere tilbud innenfor dette området uten at rådmannsnivået er kjent med hva som lyses ut. Det vises også til at offentlighetsloven gir stor grad av innsyn for både partene i en anbudskonkurranse og øvrige»*.

Videre har kommunen redegjort for at Thomas Hagerupsen ikke har eierinteresser i selskapet med organisasjonsnummer 998 146 933 som leverte tilbud, men at han *«riktignok er oppgitt i tilbudene som en av de ansatte i dette selskapet»*. Som følge av dette redegjør Lenvik kommune i brevet for at kommunen har gjort en vurdering av rådmannens habilitet i saker som gjelder tilbud på kjøp av helse- og omsorgstjenester, og har ut fra fylkesmannens anbefalinger *«lagt oppgavene etter anbudsfrist til Utvalg for helse og omsorg. Utvalgets oppgaver har vært som følger:*

- Åpning av tilbud
- Vurdering og vekting av tilbudene
- Antakelse og protokollføring

I og med at kommunen ved åpning av tilbud ikke har kjennskap til hvem som er tilbydere, så har det vært praktisert at Utvalg for helse- og omsorg er tilstede ved alle tilbudsåpninger innenfor dette området. Dersom Slåttebakken Helse AS ikke er en av tilbyderne blir prosessen etter tilbudsåpning håndtert av administrasjonen. Det hender også at noen av tilbyderne gir tilbakemelding om at de ikke vil legge inn tilbud. Dersom administrasjonen får melding om at Slåttebakken Helse AS ikke er en av tilbyderne, håndteres også anbudsprosessen etter frist av administrasjonen». Deretter redegjør kommunen for at det under ferieavvikling 2015 hadde skjedd at administrasjonen, uten utvalget til stede, hadde foretatt en tilbudsåpning. Slåttebakken Helse AS var en av tilbyderne, men det var et annet selskap som ble valgt. Kommunen mente at om rådmannens rolle i de beskrevne anbudsprosessene innenfor helse- og omsorgstjenestområdet og spørsmålet om habilitet, hadde kommunen *«gjort helt klare vurderinger, og tiltak i forhold til dette er redegjort for ovenfor. Tiltakene er drøftet med fylkesmannen. Lenvik kommune vurderer derfor at habilitetsspørsmålet er avklart og ivaretatt i alle saker som gjelder tilbud på kjøp av helse- og omsorgstjenester fra private»*.

Advokaten var ikke fornøyd med kommunens tilbakemelding, og stilte flere oppfølgingsspørsmål i brev 31.8.2015. Kommunen opplyste i svarbrev 24.9.2015 at *«Lenvik kommune har med bakgrunn*

i Deres tidligere henvendelse tatt ny kontakt med Fylkesmannen, og har ut fra utfyllende veiledning besluttet at ved eventuelle fremtidige anbudskonkurranser innenfor helse- og omsorgsområdet, og i tilfeller hvor Slåttebakken Helse AS anses å være en mulig tilbyder, så skal alle avgjørelser i prosessen legges frem for helse- og omsorgsutvalget. Administrasjonen vil ha anledning til å saksforberede avgjørelsesgrunnlaget, men alle avgjørelser vil treffes av utvalget. Med avgjørelser menes her beslutning om hvorvidt tjenesten skal leveres innenfor egen drift eller om den skal ut på anbud, beslutninger knyttet til kravspesifikasjon, valg av leverandør, håndtering av innsynsbegjæringer osv.».

Revisor ser i et saksfremlegg 30.10.2015 til Utvalg for helse og omsorg at kommunen i en anskaffelsesprosess kort tid etter at den ovennevnte dialogen fant sted, fulgte opp ordningen. I dette fremlegget får utvalget informasjon om brukere som kommunen må gi tjenester til og det drøftes hvorvidt kommunen skal kjøpe tjenestene eller levere tjenestene i egenregi. Saken er lagt frem uten innstilling «*ut fra at det er utvalget som skal ta avgjørelse knyttet til hvem som skal levere et tjenestetilbud til bruker 1 og 2. Etter fylkesmannens anbefaling har rådmannen erklært seg inhabil i avgjørelser hvor kjøp av tjenester fra private er en av mulige alternativ i saken. Dette som følge av at rådmannens sønn er eier i et av selskapene som er aktuell leverandør*». Revisor oppfatter at kommunen med dette hadde vurdert at inhabilitet hos rådmannen inntrådte allerede på tidspunktet det skulle avgjøres hvordan tjenestene skulle leveres; altså om tjenestene skulle leveres av kommunen selv eller om tjenestene måtte kjøpes fra eksterne.

Advokaten hadde i det ovennevnte brevet 31.8.2015 bedt om innsyn i alle fakturaer, avtaler og eventuell annen dokumentasjon tilknyttet kommunens kjøp av helse- og omsorgstjenester fra selskapet med organisasjonsnummer 998 146 933 (Anders Hanssens selskap) og fra selskapet med organisasjonsnummer 913 238 389 (Anders Hanssen og Thomas Hagerupsen sitt selskap).

Innsynskravet ble behandlet av Utvalg for helse og omsorg i sak 24/15 i møte 5.11.2015. I utklipp 14 nedenfor er utdrag fra fremlegget i saken. Vi har tatt med disse opplysningene fordi de kan oppfattes som at både Bo og Bistand AS og Lenvik kommune legger til grunn at Hagerupsen har gått inn på eiersiden i selskapet som Anders Hanssen leverte tilbud fra, jf. fra sammendraget «*som følge av at rådmannens sønn har vært ansatt i nevnte selskap og etter hvert overtatt som daglig leder og styreformann*» og administrasjonens saksopplysning «*når det gjelder sakene som omhandler forespørsel og antakelse av tilbud fra Slåttebakken Helse så er disse avsluttet ved at endelig kontrakt er underskrevet av begge parter*».⁵¹

Utklipp 14. Opplysninger i administrasjonens saksfremlegg til Utvalg for helse og omsorg

⁵¹ Hanssen sitt selskap har kun hatt kontrakt vedrørende den aktuelle brukeren. Hanssen og Hagerupsen har gjennom sitt selskap Slåttebakken Helse AS ikke hatt kontrakt med Lenvik kommune.

Kort sammendrag:

Advokat Erling Keyser har i brev av 01.09.15 bedt om innsyn i alle faktura, inngåtte avtaler og annen dokumentasjon som vedrører innkjøp av helse- og omsorgstjenester fra Slåttebakken Helse AS. Innsynskravet er fremmet i forbindelse med henvendelse som for øvrig gjelder rådmannens habilitet i forbindelse med slike type innkjøp som følge av at rådmannens sønn har vært ansatt i nevnte selskap og etter hvert overtatt som daglig leder og styreformann.

Saksopplysninger:

Offentlighetslovens § 3 hovedregel sier «Saksdokumenter, journaler og lignende register for organet er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og liknende register til organet hos vedkommande organ».

«Etter offentleglova § 23 tredje ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokollar etter regelverk gitt i medhald av lov av 16 juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, inntil val av leverandør er gjort».

Når det gjelder sakene som omhandler forespørsel og antakelse av tilbud fra Slåttebakken Helse AS så er disse avsluttet ved at endelig kontrakt er underskrevet av begge parter. Med dette kommer disse sakene inn under § 3, offentlighetsloven, og er åpne for innsyn med mindre dokumentene vurderes å inneholde opplysninger underlagt taushetsplikt.

Kilde: elektronisk møtekalender på nett

Ikke lenge etter at kommunen hadde behandlet henvendelsene om habilitetsproblematikk fra Bo og Bistand AS fikk rådmannen bestilling fra formannskapet om gjennomgang av alle kontrakter på området. I sak 95/15, behandlet 1.12.2015, som gjaldt økonomiske utfordringer i helse- og omsorgstjenesten ble det vedtatt at «Formannskapet ber rådmannen foreta en ny evaluering av samtlige omsorgskontrakter, med hensyn på om disse er ihht lovens minstekrav». Dagen etter, i e-post 2.12.2015, fikk blant annet Tildelingsenheten beskjed om å gi oversikt over hvilke brukere kommunen kjøpte tjenester til. Kommunalsjef ba om følgende oppstilling:

Bruker NN	Navn på leverandør	Kontrakt inngått? Varighet?	Ansvarsgruppe Ja/nei	Avtalt hyppighet Evaluering kontrakt	Dato for siste evaluering/ neste evaluering	Event. Merknad. Eks. planlagt endring i tjenesteomfang

Kommunalsjef ba også om at tjenestene sa noe generelt om rutiner for oppfølging av kontraktene og vurderinger i forhold til om tjenesteomfang vurderes å være i henhold til lovens minstekrav. Det ble vist til at det politikerne er opptatt av er om det er utsikter for å redusere tjenesteomfanget og fortsatt være innenfor lovens minstekrav, og i så fall hvilke konsekvenser det vil ha for bruker. Kommunalsjef ba samtidig om at det ble utarbeidet retningslinjer for hvordan tjenesten sikrer at kontraktens vilkår oppfylles, og med spesiell henvisning til punktene 9, 10, 14 og 23⁵². Kommunestyret behandlet 17.12.2015, under sak 175/15, saken om økonomiske utfordringer i helse- og omsorgstjenesten. Vedtaket var at «kommunestyret ber rådmannen foreta en ny evaluering av samtlige omsorgskontrakter, med hensyn på om disse er ihht lovens minstekrav».

Tildelingsenheten hadde på dette tidspunktet ikke overtatt saksbehandlingen i saken som gjaldt brukeren hos Slåttebakken Helse AS, og Tildelingsenheten hadde ikke informasjon om kontrakten som Slåttebakken Helse AS (Anders Hanssen Photography AS) hadde med kommunen eller om NAVs oppfølging av kontrakt, tjenestested eller bruker. Leder for Tildelingsenheten har fortalt til revisor at hun mener den oversikten som kommunens øverste administrasjon innhentet ville innebære at de ble klar over at det manglet vedtak for brukeren som var hos Slåttebakken Helse AS.

⁵² Punktene i kontraktsmalen omhandler henholdsvis «oppdragets utførelse og omfang», «oppdragets organisering», «rapportering» og «tilsyn og kontroll av tjenestene».

Som følge av at kommunestyret ba om evaluering av *samlige* omsorgskontrakter har revisor spurt kommunalsjef om hvilke opplysninger som fremkom om kontrakten Lenvik kommune hadde med Slåttebakken Helse AS (som på dette tidspunktet het Anders Hanssen Photography AS). Revisor oppfatter at det i denne perioden ikke fremkom opplysninger om denne kontrakten eller dette tjenestetilbudet. Kommunalsjef har fortalt til revisor at de kun innhentet opplysninger om de sakene som Tildelingsenheten på dette tidspunktet hadde overtatt saksbehandlingsansvaret for, og ikke for de sakene som fortsatt var hos de utøvende tjenestene herunder NAV. Rådmannen har overfor revisor presisert at Leder for Tildelingsenheten ikke kjente til saken på tidspunktet kommunalsjef ba henne om oversikt over hvilke brukere Tildelingsenheten hadde ansvar for som kommunen kjøpte tjenester til.

Revisors vurdering

Som det fremkommer tidligere i dette kapitlet er revisors vurdering at kommunens anskaffelse av kontrakt for tidsperioden 1.1.2014-31.12.2015 ikke var i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Det blir dermed ikke relevant å vurdere hvorvidt eventuelle disposisjoner og/eller endringer i kontraktperioden har medført brudd på anskaffelsesregelverkets konkurransekraft, jf. revisjonskriteriet om at kommunen må sørge for at eventuelle endringer ikke utgjorde vesentlig endring. Vi bemerker følgende:

Kommunen får i denne kontraktperioden informasjon om at brukeren mangler skriftlig vedtak, at det er endringer i vedkommendes tilstand som krever endringer i bemanningsfaktor og at tjenesteleverandør vil gjøre endringer på leverandørsiden. Kommunen har ikke gjort vurderinger av hvorvidt disse forhold har betydning opp mot anskaffelsesregelverket. Dette til tross for at den opprinnelige kontraktperioden var i ferd med å utløpe og det oppsto handlingsplikt om kommunen ønsket å bruke seg av muligheten til å forlenge kontrakten. Vår undersøkelse viser at kommunen fikk forespørsel fra tjenesteleverandør om kontrakten kunne overføres til et annet selskap. Utskifting av leverandør må som hovedregel anses som en vesentlig endring av en kontrakt.⁵³ Det foreligger likevel ikke noen avklaringer på hvorvidt dette kunne gjøres uten å komme i strid med anskaffelsesregelverket.

Basert på analyser av den dokumentasjon kommunen har fremskaffet er revisors vurdering at Lenvik kommune *ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at tjenestetilbudet gis av personell med formelle og reelle kvalifikasjoner*. Kommunen har *ikke oppfylt revisjonskriteriet om å ha sikret informasjon om brukeren og kontraktsforhold gjennom gjennomføring av tilsyn i henhold til kommunens rutiner*. Kommunen har heller *ikke sikret at utbetalt beløp er i henhold til kontrakt*.

Lenvik kommune sørget ikke for at konkurransen om det langsiktige oppdraget ble ivaretatt av habile saksbehandlere, jf. forvaltningslovens regel om avledet inhabilitet. Når kommunens saksbehandlere underordnet rådmannen ikke må anses som habile på dette stadiet av anskaffelsesprosessen, kan må de anses inhabil til å håndtere også kontraktsoppfølgingen. Rådmannens underordnede godkjente faktura fra selskapet. *Etter revisors vurdering har Lenvik kommune ikke oppfylt revisjonskriteriet om å ha sørget for at anskaffelser følges opp av habile tjenestemenn*.

⁵³ Jf. blant annet KOFA- sakene 2008/37, 2003/163 og 2008/137

7.5 Oppsummering og konklusjon

Rådmannen var i innkjøpsprosessen representert ved kommunalsjef og innkjøpsjef. Det forelå ikke habilitetsproblematikk da Lenvik kommune *planla* anskaffelsen av den langvarige kontrakten om levering av helse- og omsorgstjenester til den konkrete brukeren.

Kommunalsjef og innkjøpsjef har gitt ulike utsagn om når de ble klar over at rådmannens sønn var involvert i Slåttebakken Helse AS sin levering av tjenester til brukeren. Revisor har ikke lagt vekt på muntlige utsagn i forbindelse med vurderinger av habilitet i konkurransegjennomføringen. Vår undersøkelse viser at kommunen v/NAV fra oppstarten av det kortvarige oppdraget hadde informasjon om at tjenestene ble levert av Anders Hanssen sitt selskap Slåttebakken Helse AS, og at Thomas Hagerupsen var involvert i å gi tjenestene. Da kommunen mottok skriftlig tilbud fra Slåttebakken Helse AS på langtidsoppdraget fikk kommunen informasjon om at de samme personene ville fortsette om Slåttebakken Helse AS fikk oppdraget.

Som følge av at kommunen hadde denne kunnskapen har revisor lagt til grunn at rådmannen ble inhabil allerede da tilbudet kom inn til kommunen. Når rådmannen er inhabil er også rådmannens underordnede inhabile til å ta avgjørelse i saken. Revisor har lagt til grunn at det i anskaffelser tas flere avgjørelser, og at inhabilitet inntreffer også i selve *konkurransegjennomføringen*. Lenvik kommune har etter revisors vurdering *ikke sørget for at anskaffelsen ble gjennomført av habile tjenestemenn*.

Inngåelse av kontrakt ble gjort i strid med regelverket om offentlige anskaffelser. Den dokumentasjonen som er fremskaffet av kommunen tilsier at kommunen *ikke overholdt anskaffelsesregelverkets krav om å sikre reell konkurranse og likebehandling av leverandørene*.

Revisor oppfatter at kommunen v/NAV har hatt informasjon om brukeren og tjenestestedet. Det var imidlertid ikke oppfølging av kontrakt for å sikre at kommunen etterlevde regelverket om offentlige anskaffelser.

Revisors samlede konklusjon er at Lenvik kommune ved anskaffelse av langvarig kontrakt ikke har etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser.

8 KONTRAKTER ETTER 31.12.2015

Revisjonskriterier

Behovsanalyse og planlegging: Lenvik kommune må ha

- Begrunnet nødvendigheten av kjøp av tjenester fra private med et enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester
- Avklart brukers samtykkekompetanse og sørget for medvirkning fra bruker
- Avklart hvorvidt brukeren samtykker til utlevering av taushetsbelagt informasjon
- Gjort vurdering av om konkurranse kan gjennomføres uten å utlevere taushetsbelagt informasjon om brukeren
- Gjort vurdering av anskaffelsens verdi
- Dokumentert alle vesentlige vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen

Gjennomføring av konkurranse: Lenvik kommune må ha

- Sørget for brukers medvirkning og samtykke til utlevering av taushetsbelagt informasjon
- Forespurt flere leverandører om tilbud
- Gitt informasjon til alle om hva som skal anskaffes, hvilke vilkår som gjelder for konkurransen og kontrakten
- Vurdert leverandørene opp mot kvalifikasjonskravene
- Vurdert tilbudene opp mot fastsatte tildelingskriterier
- Gitt alle tilbyderne samme muligheter, og ikke drive usaklig forskjellsbehandling
- Ført anskaffelsesprotokoll i henhold til forskriften, og dokumentert alle vesentlige vurderinger og beslutninger i anskaffelsesprosessen

Kontraktoppfølging: Lenvik kommune må ha

- Fulgt opp brukeren og sørget for brukers medvirkning
- Sikret at tjenesteleverandør rapporterer om tjenesten i henhold avtalens bestemmelser om rapportering
- Sikret at tjenestetilbudet gis av personell med formelle og reelle kvalifikasjoner
- Sikret informasjon om brukeren og kontraktsforhold gjennom gjennomføring av tilsyn i henhold til kommunens rutiner
- Sikret at utbetalt beløp er i henhold til kontrakt

Habilitet: Lenvik kommune må ha

- Sørget for at anskaffelsen planlegges, gjennomføres og følges opp av habile tjenestemenn

8.1 Innledning

Som nevnt tidligere var det i kontrakten mellom Lenvik kommune og Slåttebakken Helse AS opsjon på forlengelse ett år etter 31.12.2015 (og deretter mulighet for forlengelse ytterligere ett år). Revisor har ikke mottatt skriftlig informasjon som viser eventuelle selvstendige vurderinger av tjenestetilbudet til brukeren, herunder om eventuelle endringer i brukers behov hadde betydning for om kontrakt med selskapet skulle forlenges. Revisor har heller ikke mottatt skriftlige vurderinger av hvorvidt endringen på leverandørsiden hadde betydning for kontraktsforholdet. Revisor oppfatter at kommunen innen 31.12.2015 hadde fått informasjon om at leverandøren ønsket å overføre kontrakten til et annet selskap. Revisor har ikke grunnlag i foreliggende dokumentasjon for å belyse eventuelle vurderinger som kommunen lagt til grunn for videreføring av kontraktsforholdet etter 31.12.2015.

Lenvik kommune vurderte i løpet av høsten 2015 at rådmannen var inhabil i saker som gjelder kjøp av helse- og omsorgstjenester. Det har likevel ikke blitt vurdert om dette har betydning for

forlengelser av kontrakt med Slåttebakken Helse AS/Anders Hanssen Photography AS etter 31.12.2015.

Fra 31.12.2015 foreligger det tre kontrakter. Kommunalsjef har opplyst til revisor at det har vært flere kontrakter underveis, men at «alle har vært innenfor den opprinnelige kontraktsperioden». Hun har videre sagt at dette burde ha fremgått av kontraktene. Grunnen til at det er flere kontrakter er ifølge kommunalsjef variasjonen i brukerens tilstand, og kommunen ønsket at prisen på kontrakten skulle være rett. Kommunen ville ha kontrakter som til enhver tid beskrev avtalt pris ut fra aktuell bemanningsnorm. Når faktura kom, kunne dermed kommunen sjekke opp mot kontrakten. Det burde ifølge kommunalsjef fremkommet tydeligere at det ikke var et nytt kontraktsforhold. Kommunalsjef ser at det for utenforstående kan det se ut som det er gjort nye anskaffelser underveis, men rammen har alltid vært fire år.

I det følgende redegjør vi for de tre kontraktene, og de opplysningene vi har om brukeren, kommunens oppfølging av bruker og tjenestested og vurderinger av dette, fakturabeløp og fakturabehandling.

8.2 Perioden 31.12.2015 – 19.2.2016

For januar 2016 fakturerte Anders Hanssen Photography AS for 31 døgn a kr 6 299, og samlet fakturabeløp var 195 269. I februar er døgnprisen den samme. Det er imidlertid i februar fakturert totalt kr 321 249. Ifølge fakturaen er det fakturert for 29 dager a kr 6 299 og «*Etter avtale. Ekstra Bemanning 2/1 – aktiv bakvakt*» i 22 dager med til sammen kr 138 578.

I løpet av denne perioden var det ikke skrevet kontrakt med firmaet som hadde oppdraget. Kontrakten som revisor har fått fra kommunen er signert av nåværende kommunalsjef 22.9.2016, som vil si flere måneder etter angivelse av oppstartstidspunktet for kontrakten. Om kommunens kontraktspart vises det til organisasjonsnummer 998 146 933 og at selskapet tidligere var Slåttebakken Helse AS. Kontrakten inneholder imidlertid ikke selskapets navn; det står «visitsenja.live» på forsiden. Formålet med kontrakten fremkommer innledningsvis, men der kontraktsmalen viser at det skal være henvisning til oppdragsbeskrivelse/konkurransesgrunnlag er det ikke fylt inn informasjon. Om fagkrav i tjenesteleveransen fremkommer det at «*Dette vil Lenvik kommune spesifisere nærmere når tjenesten til bruker er evaluert i løpet av høsten 2016*». Prisen i denne kontrakten er opplyst å være kr 6 299 for 1:1 bemanning inkludert bakvakt.

I dokumentasjonen revisor har fått fra NAV er det en rapport kalt «*Kvartal 1 og 2 2016*». Rapporten er skrevet av Anders Hanssen. Det er ikke dato for hendelsene som beskrives i rapporten. Rapporten viser at bruker [redacted]. Brukeren nektet ifølge rapporten informasjonsflyt, og Slåttebakken har derfor ikke kunnskap om når [redacted]. Hanssen har i et notat skrevet at brukeren ikke kunne gis forsvarlig omsorg/oppfølging med 2:1-bemanning lengre. Hanssen hadde sagt at brukeren måtte ha 2:1-bemanning samt aktiv bakvakt med maks utrykningstid på 20 minutter frem til det forelå en endelig konklusjon vedrørende [redacted]. Ifølge Hanssen var ruskonsulent og psykiater tydelig på at brukeren ikke kunne flyttes da relasjonene som allerede var opparbeidet i tiltaket var særdeles viktig for å ikke fremprovosere en enda verre situasjon. I rapporten fremkommer det at «*Vi ble enige med NAV og Åsgård at om vi hentet [brukers initialer] fra Åsgård 19 februar 2016, etter at Åsgård hadde brukt tid på å forberede [brukers initialer] om at han skulle tilbake i bolig*».

Revisor oppfatter av dette at brukeren i denne perioden ikke var i boligen i Vangsvik. Dette inntrykket bekreftes av at vi ikke finner noen dagsrapporter fra tiltaket i denne perioden. Rapporten

som vi har referert fra ovenfor, inneholder deretter en redegjørelse for perioden 19.2.2016 til 30.6.2016. Videre fremkommer det i to handlingsplaner (som gjelder for senere perioder) at brukeren «*har vært inn og ut av psykiatri/fengsel siste del av 2015 – Dette ser ut til å fortsette i 2016 [...]»*. Foreliggende dokumentasjon tilsier at brukeren ikke var i tiltaket de første 19 dagene i februar.

Revisor har spurt tidligere ruskonsulent om brukeren ofte var ute av tiltaket. Ruskonsulent svarte at han var [REDAKERT].

[REDAKERT]. Det var ikke lengre perioder hvor han ikke var i tiltaket. Det ble ifølge tidligere ruskonsulent fakturert 2:1-bemanning når brukeren ikke var i tiltaket. Slåttebakken Helse visste aldri når han kom tilbake, og Slåttebakken Helse måtte være klar med bemanning. Ifølge kommunalsjef er det vanlig at brukere har korte fravær fra boligene som benyttes, og at bemanning ikke kan endres for det er usikkert når brukeren kommer tilbake. Dersom kommunen ser at det kan bli aktuelt med fravær over en lengre periode kan det ifølge kommunalsjef bli aktuelt å innkalle tjenesteleverandøren til et forhandlingsmøte.

8.3 Perioden 19.2.2016 – 1.10.2016

I dokumentasjonen fra NAV er det fra denne perioden tre notater som omhandler oppfølging. Den 22.2.2016 har brukeren ringt til NAV. Han fortalte at han hadde vært i fengsel og på Åsgård, og at han nå var i Vangsvika igjen. Brukeren opplyste at perioden gikk ut 31.12.2016. Det var ifølge brukeren tre fast ansatte i tiltaket. Han fortalte videre at det hadde skjedd endringer i tiltaket ved at det var gjort flere nye ansettelser, noe han ville diskutere med NAV, kommunen og politiet. Han uttrykte ifølge notatet hos NAV å være misfornøyd med de nye ansettelsene. Omtrent en uke senere var det også en samtale mellom NAV og bruker. Fra denne samtalen har NAV notert at bruker ønsker forlengelse av oppholdet, men han «vil ha nøytrale ansettelser».

Det foreligger noen skriftlige rapporter om brukeren fra mars, april og mai 2016. I skriftlige rapporter om brukeren fra april nevnes endringer i personalet rundt brukeren.

Ruskonsulent gikk ut i permisjon i juni 2016. Leder for Tildelingsenheten har fortalt til revisor at hun kom inn i saken våren 2016 i forbindelse med at Tildelingsenheten skulle ta over saken fra NAV. Det skulle være et evalueringsmøte med bruker, tjenesteleverandør og NAV. Revisor har en e-post som kommunalsjef 24.6.2016 sendte til Anders Hanssen og Christine Berntsen (med kopi til Elin Rognmo, Mona Hagensen, Steinar Lindberg), hvor det innledningsvis tas opp at det er behov for å avklare en del forhold rundt kommunikasjon mellom Tildelingsenheten, NAV og Slåttebakken Helse. Videre fremkommer det at «*kontrakter skal til enhver tid være oppdatert i forhold til vedtatt tjenestetilbud. I denne konkrete saken foreligger det ikke gyldig kontrakt, og det er opplyst at tjenesteomfanget er blitt endret. Tildelingsenheten har derfor etterspurt dokumentasjon som er nødvendig for å få på plass vedtak og kontrakt*».

Leder for Tildelingsenheten har fortalt revisor at evalueringsmøte ble gjennomført på høsten. Brukeren møtte imidlertid ikke, og Tildelingsenheten fikk ikke gjort en selvstendig vurdering av brukeren. Hun har ellers fortalt revisor at da Tildelingsenheten overtok fant de ikke dokumentasjon eller saksutredning som tok stilling til hvilket behov for helse- og omsorgstjenester brukeren hadde, det var heller ikke underskrevet søknad fra bruker eller vedtak. Leder for Tildelingsenheten har fortalt revisor at hun syntes dette var rart med henvisning til at rådmannen har innhentet informasjon om alle brukere som kommunen kjøper private helse- og omsorgstjenester til. Som tidligere nevnt har kommunalsjef fortalt til revisor at den oversikten over brukere og kontrakter som ble innhentet i desember 2015 kun gjaldt sakene Tildelingsenheten hadde, og ikke samtlige brukere som Lenvik

kommune ga tjenester til⁵⁴. Nåværende kommunalsjef har fortalt til revisor at manglende saksutredninger ikke er spesielt for denne saken, men at det gjaldt for samtlige saker hvor saksbehandlingsansvaret ikke var overført til Tildelingsenheten.

Ifølge leder for Tildelingsenheten har noen firmaer som har hatt kontrakt med kommunen mistet oppdrag som følge av Tildelingsenhetens vurderinger av tjenestebehov. På revisors spørsmål om hvorfor Slåttebakken Helse AS sin kontrakt ikke ble endret eller sagt opp fortalte leder for Tildelingsenheten at hun ble fortalt at brukeren [REDACTED], og at det ville gå ut over saksbehandlerens sikkerhet om de kontaktet brukeren. Tildelingsenheten jobbet ifølge leder mot Slåttebakken Helse AS for å få kontakt med brukeren, men oppnådde ikke det.

Det er i NAV sitt fagsystem lagret dagsrapporter for juni og juli. Videre er det handlingsplaner med tidsangivelsene januar 2016 til juni 2016 og mai 2016 til august 2016. Det er ingen av handlingsplanene som er signert av fagansvarlig, kommunen, bruker eller konsulenter i tiltaket. Revisor er fra Tildelingsenheten forelagt et dokument fra Anders Hanssen datert 27.6.2016, som omhandler samtale mellom Hanssen og brukeren. I deler av dokumentet er det håndskrevet tekst, og det er skrevet at « [REDACTED]

[REDACTED] ». Det blir altså sendt en søknad om bistand fra bruker og tjenesteleverandør til NAV. Leder for Tildelingsenheten har fortalt til revisor at hun mente dette var merkelig. Det var ifølge henne uvanlig at leverandøren av en tjeneste signerte søknad, at det ble søkt om så mange år samt at søknaden kom på et tidspunkt det var klart at tjenestetilbudet skulle evalueres av Tildelingsenheten.

I juli formidlet Hanssen til NAV at han skulle ønske de hadde en lengre avtale på plass «*da det antakelig ville gjort det mulig å sy sammen et enda sterkere tiltak*». Korrespondansen omhandler videre beskrivelse av utfordringer selskapet hadde med å få personer til å jobbe i tiltaket.

Leder for Tildelingsenheten har opplyst til revisor at hennes oppfatning er at dagraporter o.l. viser at tiltaket ikke er tuftet på faglig gode vurderinger. Hun viser blant annet til at tiltaket har økt bemanning og kostnader, på et tidspunkt der tjenesteleverandør burde forstått at bruker var [REDACTED]. Hun viste også til at Hanssen opplyste til kommunen at det hadde vært høy gjennomtrekk av personale i boligen. Ifølge leder for Tildelingsenheten er det ikke alltid at antall personer er det som skal til for å oppnå gode resultater i et tiltak. Den faglige kompetansen i tiltaket kan være avgjørende for at bruker får de tjenester han har krav på, og at resultater oppnås. Økningen av kostnadene var svært høye og skal være godkjent av NAV, uten at det forelå noen saksutredning på vurderinger som var gjort. Leder av Tildelingsenheten sier at hun fikk inntrykk av at det var en kultur for at Hanssen selv gjorde vurderinger og at dette ble godkjent av NAV.

Hanssen har blitt forelagt leder for Tildelingsenheten sine uttalelser, og har reagert på disse. Hans kommentarer er i vedlegg til denne rapporten. Kommunalsjef deler heller ikke leder for Tildelingsenhetens syn. Kommunalsjef har opplyst til revisor at det var ruskonsulent som kjente saken best, og ifølge kommunalsjef ga ruskonsulent tilbakemelding til henne om at tiltaket var faglig godt og at personalet ble godkjent av henne. Ifølge kommunalsjef burde det ikke legges på tjenesteleverandøren å ha forstått at brukeren var samtykkekompetent; det var kommunens ansvar. Om gjennomtrekk av personale fortalte kommunalsjef at dette har kommunen i alle saker hvor kommunen kjøper tjenester, og det har sammenheng med behovene som disse brukerne har.

⁵⁴ Som det fremkommer tidligere i denne rapporten har også rådmannen gitt revisor tilbakemelding om at kommunalsjefs innhenting av informasjon om brukere gjaldt brukere som Tildelingsenheten hadde ansvar for.

Gjennomtrekk av personale var altså ikke typisk for tiltaket til denne brukeren, ifølge kommunalsjef. Det samme gjelder vedrørende uttalelsen om manglende faglige utredninger; ifølge kommunalsjef vil det ikke kunne fremskaffes saksutredninger for andre saker som ikke Tildelingsenheten har hatt saksbehandlingsansvaret for⁵⁵.

Revisor tar ikke stilling til hvem av de ovennevnte som har den riktige oppfatningen av tjenestetilbudet. Det er ikke opp til revisor å gjøre vurderinger av tjenestekvaliteten, men kommunens eventuelle vurderinger av tjenestekvalitet har betydning for om kommunen har handlet i tråd med anskaffelsesregelverkets grunnleggende konkurransekraft. Både sentralt og lokalt anskaffelsesregelverk pålegger kommunen å gjøre vurderinger av om kontraktsfestede leveranser er i henhold til anskaffelsesregelverket, herunder om kontrakter skal forlenges eller må avsluttes som følge av at de ikke er i henhold til opprinnelig avtale.

I august kontaktet leder for Tildelingsenheten kommunalsjef med spørsmål om endringene på leverandørsiden. Hun ønsket å forsikre seg om dette var greit. I e-post 25.8.2016 skrev leder ved Tildelingsenheten i e-post til kommunalsjef at *«Jeg ser at kontrakten skal bytte navn. De vi kjøper tjenester hos nå er Anders Hansen Photography. Det firmaet leverer jo helt andre tjenester. I tillegg opererer de med samme organisasjonsnummer, som Slåttebakken – Helse. Jeg vil bare forsikre meg om at dette er greit. Hva tenker du?»*. Kommunalsjef responderte i e-post litt senere *«Dette er komplisert. Ringer deg etterpå. Har noen andre spørsmål.»*

Den 30.8.2016 har Hanssen i e-post til leder av Tildelingsenheten skrevet at *«regne med at kontrakten e på tur i post snart?»*. Leder for Tildelingsenheten har skrevet at *«etter møtet med kommunalsjef i går, besluttet vi grunnet oppdragets art og endring av pris å innkalle dere til et forhandlingsmøte før kontrakten videreføres»*. Hun ba også om tilbakemelding om det var innhentet skriftlig samtykke fra bruker for innhenting av opplysninger i saken. I e-post 30.8.2016 skrev Hanssen til leder for Tildelingsenheten at *«vedrørende samtykke så er han ikke i den formen så langt i går og i dag, men vi får se utover uken om formen bedres tilstrekkelig til at vi får denne på plass»*. Revisor oppfatter av dette at forlengelse av kontrakt var aktuelt, samtidig som kommunen ikke har fått på plass samtykke fra brukeren.

I annen e-post den 30.8.2016 skrev Hanssen at han ønsket forhandlingsmøte så raskt det passer for alle parter, og at:

«- Jeg regner med at vi snakker om forhandlingsmøte (vedr. kontrakt) som i alle fall videreføres ut 2017, slik at vi får etablert en viss stabilitet for personalet og ikke minst for bruker»

- *Vi kan jo møte hos dere, eller opp i «Fjøsen» på Slåttebakken Gård. Dersom vi tar møtet på Slåttebakken så har vi større sjans for å komme oss ned til Vangsvika dersom det er behov og muligheten byr seg (så kan dere jo ha et tilsyn om ønskelig). Eg tar med alt av skriftlig materiale uavhengig av hvor vi befinner oss (håper at samtykket er på plass til da)*
- *Vedrørende samtykke så er han ikke i den formen så langt i går og i dag, men vi får se utover uken om formen bedres tilstrekkelig til at vi får denne på plass)»*

Tildelingsenheten innkalte til forhandlingsmøte 14.9.2016. Avtalen er underskrevet av nåværende kommunalsjef 22.9.2016. I denne avtalen fremkommer det at Tildelingsenheten er kontaktperson vedrørende vedtak eller endring av vedtak og at innkjøpssjef er kontaktperson vedrørende kontraktsrettslige spørsmål. Det er ikke fylt ut hvem som er kontaktperson vedrørende den daglige driften og faglige spørsmål. Det fremkommer at Lenvik kommune kommer tilbake til dette når evaluering av tjenesten er ferdig.

⁵⁵ Ifølge kommunalsjef er det nettopp dette som har vært poenget med å etablere Tildelingsenheten; sikre at sakene blir forsvarlig utredet, at samtykker foreligger og at øvrige formaliteter er i orden.

I denne avtalen er prisen pr døgn kr 6 299, men det fremkommer at prisen er kr 6 299 x 3 personale = 18 897 kroner pr døgn inkludert bakvakt. I tabellen nedenfor er oversikt over fakturabeløp pr. måned i perioden mars til og med september 2016, og dette er utbetalt fra Lenvik kommune uten at partene hadde inngått skriftlig kontrakt for perioden.

Tabell 5. Fakturabeløp i perioden mars til og med september 2016

Måned	Fakturabeløp	Selskap
Mars	617 807	Anders Hanssen Photography AS
April	566 910	Anders Hanssen Photography AS
Mai	625 807	Anders Hanssen Photography AS
Juni	604 704	Anders Hanssen Photography AS
Juli	585 807	Anders Hanssen Photography AS
August	585 807	Anders Hanssen Photography AS
September	566 910	Anders Hanssen Photography AS

Utbetalingene er også gjort uten at kommunen har fått evaluert tilbudet brukeren fikk gjennom det selskapet, uten kunnskap om hvorvidt brukeren var fornøyd med tiltaket og til tross for at selskapet hadde endret navn og formål fra det som opprinnelig var opplyst til kommunen. Det foreligger ikke skriftlige vurderinger av dette opp mot reglene i forskrift om offentlige anskaffelser.

Tildelingsenheten har ikke fått fakturaer etter at de kom inn i saken. Ifølge leder for Tildelingsenheten sa hun i fra at kommunen måtte sørge for at endringer på brukers tjenestetilbud ble kommunisert til Tildelingsenheten. Brukeren nektet imidlertid Tildelingsenheten å komme inn i saken. Kommunalsjef har fortalt til revisor at Tildelingsenheten ikke skal ha faktura for noen av brukerne. Faktura går til utøvende tjeneste som har budsjettposten.

8.4 Perioden 1.10.2016 - 31.12.2017

Kontrakt for denne perioden er signert av kommunalsjef 22.9.2016. I kontraktseksemplaret for denne tidsperioden er pris kr 5 932 pr døgn x 3 personale = 17 797 pr. døgn (inkludert bakvakt) + helligdagstillegg kr 4 000 med bemanning 2:1 (-bakvakt). Kommunen har ikke dokumentasjon som viser at kommunen gjorde en selvstendig vurdering av brukeren og hvilket behov han hadde for den nevnte perioden. Det er heller ikke informasjon som tilsier at kommunen vurderte om hvorvidt tildeling av kontrakt til selskapet for denne perioden var i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser. For denne kontrakten er det en annen døgnpris enn for tidligere kontrakter. Som tidligere nevnt forsøkte Tildelingsenheten å komme i kontakt med brukeren for å evaluere han.

Blant dokumentene revisor har fått fra NAV er det ikke noen dagsrapporter eller andre notater fra oktober til desember 2016 om brukeren. Det innebærer at revisor ikke kan belyse eventuelle forhold ved brukeren, herunder eventuelle vurderinger foretatt av kommunen, som belyser 3:1-bemanning og utbetalte beløp i denne perioden. Kommunalsjef har opplyst til revisor at hun opplever at ruskonsulent står inne for de faglige vurderingene som ble gjort vedrørende brukerens behov og bemanningsfaktoren.

Revisor har dokumentasjon som viser at leder for Tildelingsenheten den 12.12.2016 innkalte Hanssen til forhandlinger fordi bruker ikke hadde vært i tiltaket. På dette tidspunktet var kontrakt mellom Lenvik kommune og Visit Senja AS signert. I denne står det i pkt. 9 at ved brukers fravær, planlagt eller ikke planlagt, fra boligen som strekker seg ut over en uke, f.eks. ved

sykehusinnleggelse, skal partene varsle hverandre om dette uten ugrunnet opphold, og partene skal møtes for å forhandle om pris relatert til den aktuelle situasjonen. Oppdragstaker plikter da å redusere kostnadene der det er mulig i størst mulig grad. Leder for tildelingsenheten fikk imidlertid tilbakemelding fra Hanssen dagen etter hun varslet om forhandlinger, den 13.12.2016, om at Åsgård hadde gitt beskjed om at brukeren ble skrevet ut, og at selskapet da var usikker på hva som ventet. Hanssen ga beskjed om at «vi bemanne opp ekstra fra og med i dag fram til vi veit ka vi har å stri med». Det ble ikke noe av prisreduksjonen som følge av at brukeren ble skrevet ut 13.12.2016. Leder for tildelingsenheten svarte imidlertid at «oppbemanning er ikke aktuelt all den tid dere her to til en med bakvakt i tillegg».

Leder for Tildelingsenheten har fortalt revisor at hun reagerte på praksisen som hun opplevde som at det var tjenestestedet som bare kunne gi beskjed om at de måtte øke bemanning og prisen. Hun fortalte til revisor at andre firmaer som hadde kontrakt med kommunen måtte ha dette uttrykkelig regulert i avtale, og at eventuelle prisøkninger måtte godkjennes på selvstendig grunnlag av kommunen. Ifølge kommunalsjef er det ikke særskilt for dette selskapet at kommunen må behandle krav fra tjenesteleverandør om økt pris. Ifølge kommunalsjef er kommunen avhengig av at tjenesteleverandøren rapporterer til kommunen om brukeren, og at kommunen i stor grad må feste lit til det som opplyses. Kommunen kan ikke etterprøve alle opplysninger fra tjenesteleverandørene.

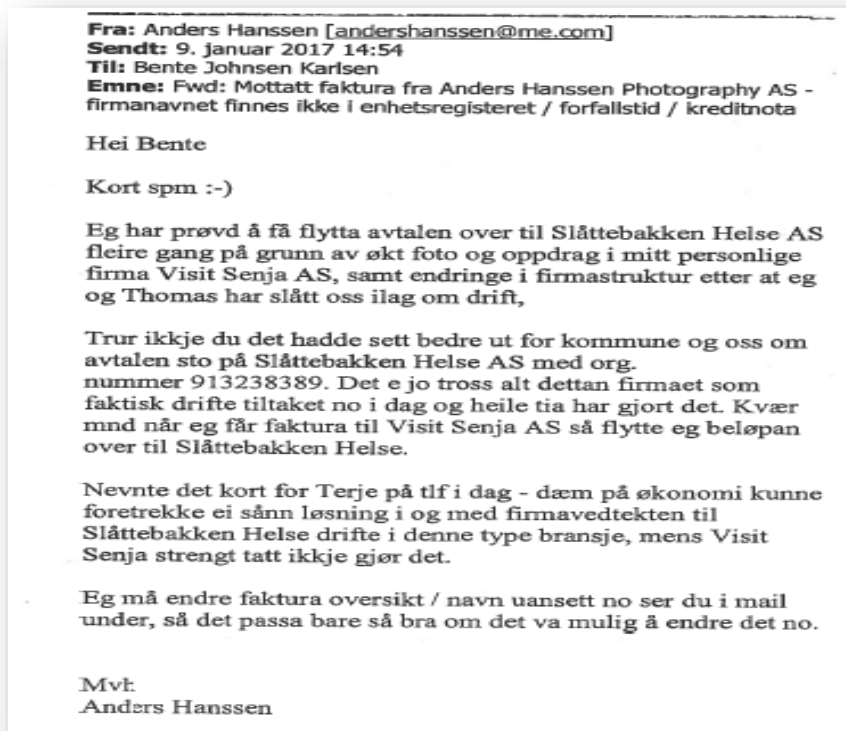
I tabell 6 nedenfor er fakturabeløp fordelt på de tre siste månedene i 2016. Kommunen utbetalte selv om det ikke foreligger skriftlige opplysninger om brukeren i denne perioden.

Tabell 6. Fakturabeløp fra og med oktober til desember 2016

Måned	Fakturabeløp	Selskap	Fakturatekst
Oktober	551 707	Anders Hanssen Photography AS	
November	575 434	Anders Hanssen Photography AS	
Desember	569 707	Anders Hanssen Photography AS	Faktura fra Anders Hanssen Photography, men kreditnota var fra Visit Senja AS

Fakturaen for desember kom til Lenvik kommune 8.1.2017. Rådgiver ved økonomi- og administrasjonsheten i Lenvik kommune reagerte på at kommunen fikk faktura fra Anders Hanssen Photography AS, et selskap som ikke hadde levering av helse- og omsorgstjenester som formål. Kommunen ba Hanssen å rette opp i dette. I den anledning har Hanssen i e-post spurt kommunen om Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 913 238 389 heller kan fakturere kommunen. I en e-post 9.1.2017 fra Hanssen til kommunalsjef for helse og omsorg ser vi at Hanssen selv opplyser at det er selskapet han har sammen med Hagerupsen som har levert tjenestene som følge av den kontrakten som i 2013 ble inngått mellom Lenvik kommune og Slåttebakken Helse med organisasjonsnummer 998 146 933. Nedenfor i utklipp 15 er e-posten.

Utklipp 15. E-post fra tjenesteleverandør til Lenvik kommune v/kommunalsjef 8.1.2017



Kilde: Lenvik kommune

Som vi kan se i e-posten i utklippet ovenfor sies det at Slåttebakken Helse AS «*faktisk drifte tiltaket no i dag og heile tia har gjort det*». Dette må oppfattes som at det er Slåttebakken Helse AS organisasjonsnummer 913 238 389 som har tatt seg av tiltaket til brukeren. Som nevnt tidligere viser ikke regnskapet til dette selskapet at det er særlig aktivitet. Men neste setning i e-posten kan indikere at det gjøres transaksjoner mellom selskapene basert på at Visit Senja AS har en avtale med Lenvik kommune om den konkrete brukeren, jf. setningen «*Kvær mnd når e.g. får faktura til Visit Senja AS så flytte eg beløpan over til Slåttebakken Helse*». Slåttebakken Helse AS må her forstås å være selskapet som Hanssen og Hagerupsen eier.⁵⁶

Kommunens kontraktspart opplyser altså til kommunen at det er selskapet med organisasjonsnummer 998 146 933 som har levert tjenestene. Revisor legger som følge av dette til grunn at det ikke for hele kontraktperioden kan ha vært selskapet angitt som tjenesteleverandør/kommunens formelle avtalepart i kontrakten som faktisk har levert tjenestene. Revisor har ikke for tidsperioden før denne e-posten kom kunnet belyse entydig hvordan tilbudet har vært organisert. Tilgjengelige skriftlige opplysninger kan imidlertid oppfattes som at kommunen ikke alltid har hatt oversikt over eierforhold og ansettelsesforhold hos kontraktsparten.

E-posten fra økonomisjef gjorde at kommunalsjef kontaktet kommunens jurist for å sjekke om det lot seg å gjøre å overføre kontrakt til nytt organisasjonsnummer. I januar 2017 ble det fra kommunen også arbeidet med problemstillingen om mulighet for endring av kontraktspart. Kommunen valgte

⁵⁶ Det tilligger ikke revisors mandat generelt eller i denne forvaltningsrevisjonen å undersøke forholdet mellom de to private selskapene.

etter hvert å sende problemstillingen til KS-Advokatene. I utklippet nedenfor er e-posten kommunens advokat 23.1.2017 sendte til KS-Advokatene.

Utklipp 16. E-post 23.1.2017 fra kommunejurist til KS-advokatene

Emne: Spørsmål vedr. endring av kontraktspart

Hei

Lenvik kommune har kommet opp i en problemstilling som vi har vansker med å vurdere.

Lenvik kommune har tidligere hatt anbudsprosess på heldøgns omsorg for en person. Selskapet (AS) som fikk anbudet har levert tjenestene, men det viser seg nå at selskapet har skiftet navn, samt endret formål og næringskode. Selskapet driver nå innenfor et helt annet område enn ved kontraktsinngåelsen. Selskapet har erkjent forholdet. De ønsker på sin side å overføre kontrakten til et annet selskap. Dette selskapet er eid av de samme aksjonærene som det selskapet kommunen inngikk kontrakt med. De har de samme ansatte. Aksjonærene i selskapet og ansatte er de samme.

Lenvik kommune har vurdert forholdet slik at selv om aksjonærene og ansatte er de samme i begge selskapene, kan dette ikke tillegges vekt. Det som vil ha betydning er at selskapene er to ulike aksjeselskaper, og kommunen vil kunne risikere å komme opp i en problemstilling rundt ulovlig direkteanskaffelse der en overføring av kontrakten skulle skje til et nytt selskap. Et debitorskifte er regulert i kontrakten, og et slikt skifte må kun skje med samtykke fra kommunen. Kommunen er imidlertid innforstått med at et slikt kontraktspunkt og samtykke til overføring ikke fritar kommunen fra reglene om offentlig anskaffelse.

I forhold til denne problemstillingen er vurderingstemaet, slik undertegnede forstår saken, hvorvidt en slik overføring er en «vesentlig endring» av kontrakten jfr. anskaffelsesforskriften § 11-2.

Vil et slik debitorskifte medføre en «vesentlig endring» av kontrakten som vil kunne resultere i sak om direkteanskaffelse?

mvh



E-posten viser at kommunen ønsket å avklare forholdet til anskaffelsesregelverket.

I januar 2017 oppnådde imidlertid Tildelingsenheten kontakt med brukeren. Resultatet ble etter hvert at Lenvik kommune sa opp kontrakten. Det inngår ikke i revisors mandat for denne forvaltningsrevisjonen å vurdere prosess med oppsigelse av kontrakt. Det som skjedde i januar og februar bidrar imidlertid til å belyse hvilken kunnskap Lenvik kommune hadde om brukeren i tiden tjenestetilbudet til brukeren ble opprettholdt. Den 19.1.2017 var det ifølge kommunalsjef for helse og omsorg, leder for Tildelingsenheten og kommuneoverlege, et møte vedrørende brukeren. Til stede var leder for og saksbehandler hos Tildelingsenheten, kommuneoverlege, fastlege, Anders Hanssen og Thomas Hagerupsen, lensmann og psykiater. Formålet med møtet var blant annet å vurdere og drøfte hvorvidt brukeren fikk forsvarlige, helhetlige og koordinerte helse- og omsorgstjenester fra Lenvik kommune. Lenvik kommune v/Tildelingsenheten har i et brev til fylkesmannen i Troms 23.1.2017 redegjort for at det i dette møtet framkom fra psykiater at brukeren ikke ønsket å være i tiltaket han hadde. Det er også opplyst at tiltaket besto i bolig i Vangsvik med heldøgns bemanning 2:1 *hovedsakelig begrunnet i at* [redacted] [revisors kursivering]. Tildelingsenheten har til fylkesmannen redegjort for at dette måtte være politiets oppgave, og ikke kommunens v/helse- og omsorgstjenestens ansvar.

I møtet ble det konkludert på nytt med at [REDAKERT]. Den videre planen etter møtet var at Tildelingsenheten måtte komme i kontakt med brukeren for å kartlegge hvilke tilbud brukeren ønsket fremover og få i gang søknadsprosesser. Ifølge kommuneoverlege var det vanskelig å se hva brukeren ville der han var, og det var viktig å komme i en posisjon der brukeren selv medvirket til å identifisere sine ønsker eventuelt søke om relevante tjenester.

Leder av Tildelingsenheten har fortalt revisor at Tildelingsenheten lenge tenkte at de måtte ta hensyn til opplysningene fra Hanssen om at brukeren var farlig. Tildelingsenhetens leder har videre fortalt at hun ikke er i tvil om at han er farlig, men hun mente at dette ikke kunne være styrende for evalueringen som skulle gjøres. Dette medførte at hun ringte til brukeren. Ifølge leder for Tildelingsenheten sa brukeren da at han ikke ville være i boligen i Vangsvik og han skal ha spurt leder om hun kunne hjelpe han med å skaffe bolig gjennom NAV. Som følge av brukers ønsker besluttet Tildelingsenheten ved leder, NAV- leder og kommunalsjef for helse og omsorg at brukeren skulle tildeles midlertidig bolig med forutsetning om samarbeid fra brukeren. Den midlertidige boligen ble tildelt for perioden 1.2.-15.2.2017. Kommuneoverlegen ble orientert om dette og han mente dette fremsto som en fornuftig avgjørelse i tråd med tidligere vurderinger.

Kommunalsjef har fortalt revisor at Tildelingsenhetens leder kontaktet henne og sa at hun ikke ville sende sine saksbehandlere til Vangsvik for evalueringsmøte som følge av kjennskapen hun hadde til brukeren.

Leder av Tildelingsenheten har fortalt til revisor at hun etter jobb samme dag som avgjørelsen var tatt, fikk telefon fra kommunalsjef. Kommunalsjef opplyste at hun hadde fått telefon fra rådmannen om at avgjørelsen om akuttbolig var omgjort av ordfører. Hun visste imidlertid ikke på hvilket faglig grunnlag. Dagen etter var det møte mellom rådmann, kommunalsjef og NAV-leder. Leder for Tildelingsenheten har opplyst til revisor at rådmannen var uenig i vurderingene som var gjort.

Leder for Tildelingsenheten har fortalt revisor at hun i denne sammenheng spurte rådmannen om hun hadde vurdert sin habilitet. Ifølge leder for Tildelingsenheten henviste rådmannen til at avgjørelsen var tatt av ordfører som ombudsmann. Samme dag hadde leder for Tildelingsenheten, NAV og kommunalsjef et møte med ordfører hvor det ble redegjort for de faglige vurderingene som var gjort. Det ble avgjort at bruker skulle tildeles midlertidig bolig slik som opprinnelig besluttet.

Kommuneoverlege har fortalt til revisor at Tildelingsenheten involverte ham. Han har fortalt at da han fikk informasjonen om avgjørelsen om å omgjøre vedtaket om midlertidig bolig, ringte til kommunalsjef. Ifølge kommuneoverlege ga han da muntlig tilbakemelding på at han vurderte det som en uklok avgjørelse, hovedsakelig fordi dette var en komplisert sak som setter krav til korrekt saksbehandling og der vedtaket om nødbolig gir kommunen et grunnlag for en videre dialog med bruker om framtidig tilbud. Kommuneoverlege viste også til at det er problematisk at ordfører blander seg inn i saksbehandling samt at rådmannen blander seg inn i en sak der det i etterkant kan bli stilt spørsmål om habilitet. I etterkant av samtalen med kommunalsjef sendte kommuneoverlege e-post samme dag til kommunalsjef der han redegjorde for sine tanker rundt dette⁵⁷.

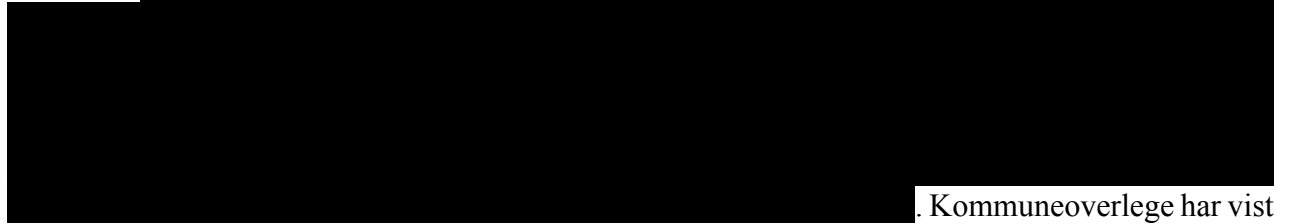
Etter at brukeren hadde fått den midlertidige boligen, var det et møte med brukeren. Han var ifølge leder for Tildelingsenheten tydelig uttrykk for å ikke være interessert i at Tildelingsenheten skulle inn i hans sak, heller ikke legene skulle gi opplysninger til Tildelingsenheten. Brukeren ville bare

⁵⁷ Revisor har fått e-posten tilsendt fra kommuneoverlege

forholde seg til NAV og ikke ha helse- og omsorgstjenester. Tildelingsenheten sa at det var de som måtte ha informasjon om han og gjøre vurderinger om brukeren likevel ville ha tjenester. I et møte var i tillegg til brukeren, NAV, Tildelingsenheten, fastlegen, noen fra boligen og politiet. Revisor har fått fortalt at brukeren var veldig klar og tydelig på at han ikke ville ha helse- og omsorgstjenester, kun bolig.

I februar 2017 meddelte Tildelingsenheten til eier av Visit Senja AS at siden det ikke forelå søknad om helse- og omsorgstjenester eller samtykke til evaluering av tiltaket, hadde ikke Tildelingsenheten lenger grunnlag for å gi brukeren tjenester. Tildelingsenheten ville altså ikke ha noe ansvar overfor bruker med mindre bruker fremmet ny søknad om helse- og omsorgstjenester.

Kommuneoverlegen har formidlet til revisor at dette er en kompleks sak der brukeren blant annet har vært



. Kommuneoverlege har vist til at når det skal gis tjenester fra kommunen skal det foreligge skriftlig søknad og vedtak, og bruker skal signere på tjenester han får. Kommunen skal føre tilsyn, følge opp tilbudet og sikre at brukerens interesser ivaretas. Det skal skje evalueringer av effekten og kommunen skal sikre at brukeren samtykker til å være der. Kommunen må forholde seg til spesialisthelsetjenesten vurderinger, og ifølge kommuneoverlegen har spesialisthelsetjenesten i flere omganger gjentatt at brukeren ikke oppfylte kravene til tvang, var samtykkekompetent og at all helsehjelp dermed måtte baseres på frivillighet.

Utvalg for helse og omsorg vedtok i møte 15.2.2017 at kontrakten med Visit Senja AS for perioden 1.10.2016 til 21.12.2017 skulle sies opp, jf. kontraktens pkt. 29 som lyder: «Partene kan på hvilket som helst tidspunkt si opp kontrakten skriftlig fra dags dato. Oppdragsgiver kan si opp kontrakten med 3 måneders oppsigelsestid. Oppdragstaker kan si opp kontrakten med 3 måneders oppsigelsestid.

Ved oppsigelse har oppdragstaker krav på betaling for de kontraktsmessige ytelsene som er utført frem til utløpet av oppsigelsestiden. Oppdragstaker kan ikke kreve erstatning for utgifter, tap eller tapt fortjeneste som følge av oppsigelsen.

Dersom brukers behov for bistand skulle bortfalle eller bli så vesentlig endret at ytelsene etter denne kontrakten ikke lenger er egnet til å oppfylle hans behov, bortfaller kontrakten med 3 måneders skriftlig varsel.

Ved oppsigelse, heving eller bortfall av kontrakten skal oppdragstaker overlevere alle relevant dokumentasjon vedrørende driften til oppdragsgiver, herunder journaler og annen brukerinformasjon samt medvirke til en smidig og for bruker skånsom prosess ved eventuell overgang til ny leverandør».

Utvalget vedtok også at det skulle iverksettes forhandlinger om prisreduksjon i oppsigelsestiden, jf. kontraktens pkt. 9, som følge av endrede omsorgsbehov hos bruker, samt brukers fravær fra bo- og omsorgstilbudet. Utvalget krevde at aktiv bakvakt, med dertil prisreduksjon, avvikles fra dato brukers fravær fra boligen inntraff. Utvalget krevde at leverandør stiller personell i forhold til

bemanningsnorm 2:1 tilgjengelig for Lenvik kommune, alternativt foretok nedbemanning med dertil prisreduksjon.

I brev 19.2.2017 fra Lenvik kommune til Visit Senja AS bes det om oversikt over hvilke personer som inngår i turnus fremover og deres kompetanse. Kommunen kan ikke se å ha mottatt en slik oversikt og ber om at denne oversendes umiddelbart til kommunalsjef og til leder for Tildelingsenheten.

Nedenfor er beløpene fakturert og utbetalt av Lenvik kommune i månedene januar til mai 2017. Brukeren var ikke i boligen i Vangsvik i januar. Kommunen utbetalte denne måneden beløp tilsvarende 3:1-bemanning. Oppsigelsesperioden løp fra 19.2.2017 til 19.5.2017. Fakturene i denne tidsperioden er fra Visit Senja AS.

Tabell 7. Fakturabeløp fra januar til og med mai 2017

Måned	Fakturabeløp	Selskap
Januar	560 707	Visit Senja AS
Februar	498 316	Visit Senja AS
Mars	420 267	Visit Senja AS
April	406 710	Visit Senja AS
Mai	298 254	Visit Senja AS
	2 184 254	

8.5 Revisors vurdering

Lenvik kommune forlenget kontrakten utover tidsperioden 1.1.2014-31.12.2015. Heller ikke for perioden etter 31.12.2015 har Lenvik kommune oppfylt revisjonskriteriet om å ha *begrunnet nødvendigheten av kjøp av tjenester fra private med et skriftlig enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester*.

Kommunens anskaffelse av langvarig kontrakt ble gjort i strid med regelverket om offentlige anskaffelser. *Forlengelse av kontrakten innebar i seg selv en anskaffelse i strid med regelverket*. Innløsning av opsjon i en kontrakt som ikke var i henhold anskaffelsesregelverket, vil etter revisors vurdering innebære nytt brudd på anskaffelsesregelverket.⁵⁸ Vår undersøkelse viser at NAV og Tildelingsenheten har ulik faglig oppfatning av innholdet i tjenestetilbudet. Revisor tar ikke stilling til hvem som har den riktige vurderingen, men har valgt å gjengi opplysningene fordi de belyser om kommunen har gjort vurderinger av tjenestetilbudet for å kunne vurdere hvorvidt anskaffelsesregelverket ble etterlevd. Revisor oppfatter at kommunen i løpet av denne tidsperioden forsøkte å få avklaring om brukers samtykkekompetanse og få i gang brukermedvirkning.

Lenvik kommune skulle for perioden fra og med 31.12.2015 ha gjort vurderinger av hvordan tjenestene kunne leveres; altså om forhold ved tjenesten tilsa at det måtte gjennomføres ny konkurranse. Som følge av at dette ikke ble gjort er *revisors vurdering at Lenvik kommune ikke har etterlevd revisjonskriteriene vi har utledet for gjennomføring av konkurranse*.

⁵⁸ KOFA fant i sak 2008/37 at en kontrakt som inneholdt en opsjon, ikke var kunngjort i henhold til regelverket slik at det forelå en ulovlig direkte anskaffelse. Ved innløsning av opsjon på forlengelse av kontrakten ble kontraktsperioden for en ulovlig direkte anskaffelse forlenget. KOFA la til grunn at innløsningen av opsjonen var en ny ulovlig direkte anskaffelse, og dermed brudd på kunngjøringsplikten i forskrift om offentlige anskaffelser, jf. KOFA 2008/205

Lenvik kommune har lagt frem dokumentasjon for å ha søkt avklaring på spørsmålet om endring på leverandørsiden, men problemstillingen var aktuell lenge før denne perioden.

Lenvik kommune har ikke lagt frem dokumentasjon for hvilke konsulenter som har arbeidet i tiltaket, og revisors vurdering er at Lenvik kommune *ikke har oppfylt revisjonskriteriet om å ha sikret at tjenestetilbudet gis av personell med formelle og reelle kvalifikasjoner.*

Lenvik kommune har ikke sikret at utbetalt beløp er i henhold til kontrakt, når kontrakter har blitt formelt inngått etter at utbetalinger er gjort. Ved at underordnede av rådmannen har håndtert faktura og kontrakter med et firma hvor rådmannens sønn er involvert er revisors vurdering at Lenvik kommune *ikke har sørget for at anskaffelser planlegges, gjennomføres og følges opp av habile tjenestemenn.*

8.6 Oppsummering og konklusjon

Revisor har lagt til grunn at kommunens anskaffelse av kontrakter med oppstart fra og med 31.12.2015 ble inngått i strid med anskaffelsesregelverket. Før oppstart av kontraktsperioden ble det ikke gjort vurderinger av om det var forhold ved brukeren som medførte at kommunen var pliktig til å gjennomføre ny konkurranse.

Revisors samlede konklusjon er at Lenvik kommune ved anskaffelser av kontrakter fra og med 31.12.2015 ikke har etterlevd regelverket om offentlige anskaffelser.

9 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

Anskaffelsene som denne forvaltningsrevisjonen omhandler ble gjennomført av Lenvik kommune v/rådmannen med bistand fra NAV. Rådmannen var representert med innkjøpsjef og kommunalsjef for helse og omsorg og NAV var representert ved leder og ruskonsulent. Fra og med 2015 er det kommunens politiske utvalg for helse og omsorg som har tatt beslutninger i saker om levering av helse- og omsorgstjenester. Begrunnelsen for dette er at rådmannen er vurdert som inhabil fordi hun har en sønn som har eierinteresser i et firma som har til formål å levere helse- og omsorgstjenester. Selskapet som rådmannens sønn har eierinteresser i heter Slåttebakken Helse AS, og det har organisasjonsnummer 913 238 389. Sønnen til rådmannen eier 50 % av aksjene i dette selskapet og de øvrige 50 % av aksjene eies av Anders Hanssen. Slåttebakken Helse AS er altså potensiell tilbyder/leverandør når kommunen ikke kan gi tjenester i egenregi. Habilitetsvurderingen ble gjort i 2015, og det påfølgende tiltak med å legge sakene til utvalget for å unngå brudd mot habilitetsbestemmelser, har ikke før 2017 hatt betydning for håndteringen av avtaler Lenvik kommune har inngått med Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 998 146 933. Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 998 146 933 eies fullt ut av Anders Hanssen. Fra selskapet fikk oppdraget fra Lenvik kommune i 2013 ble Thomas Hagerupsen leid inn og han var sentral i levering av tjenester til personen som kommunen kjøpte tjenester til. Det aktuelle tiltaket til brukeren ble gitt i et hus som Hagerupsen eide. Rådmannens sønn hadde således inntekter i eget firma og husleieinntekter som følge av det oppdraget Lenvik kommune ga til Slåttebakken Helse AS med organisasjonsnummer 998 146 933. Hanssen har i løpet av perioden hans selskap har hatt avtale med kommunen endret navn og formål på selskapet sitt. Etter hvert ba Hanssen om at kontrakten ble overført til selskapet som Hanssen og Hagerupsen eide sammen; det selskapet som hadde fått navnet Slåttebakken Helse AS. Forespørselen ble ikke endelig avklart utover at

kommunen fortsatte å ha formell kontrakt og få faktura fra selskapet som Hanssen eide. Senere fremkommer det skriftlig fra Hanssen at det hele tiden har vært selskapet som Hanssen og Hagerupsen eide sammen som har levert tjenestene.

Avtalene med det private selskapet har vært håndtert av administrasjonen i Lenvik kommune. Det er underveis i avtaleforholdet ikke gjort vurderinger av lovligheten av kjøpene opp mot anskaffelsesregelverket herunder ikke vurdert om det foreligger habilitetsproblematikk.

Rådmannen har ikke selv tatt avgjørelser i sakene som gjelder tildeling av oppdrag til Slåttebakken Helse AS, men rådmannens underordnede har gjort det. Reglen om avledet inhabilitet er etter sin ordlyd ikke til hinder for at de underordnede tilrettelegger for avgjørelse. I anskaffelsesprosesser tas det mange avgjørelser, og det kan ikke være kun beslutningen om hvem som skal tildeles kontrakten som anses å rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelse. Revisor har ikke hatt grunnlag for å konstatere inhabilitet ved planleggingen og konkurransegjennomføringen av det *kortvarige oppdraget*. Under kontraktsoppfølgingen var kommunen kjent med at rådmannens sønn var underleverandør på oppdraget, men revisor hadde ikke grunnlag for å drøfte om rådmannen må anses inhabil i fakturabehandlingen ved det kortvarige oppdraget. Etter revisors vurdering var rådmannens underordnede – kommunalsjef og innkjøpsjef – inhabile til å forestå konkurransegjennomføringen og kontraktsoppfølgingen av det *langvarige oppdraget*. Etter revisors vurdering var rådmannens underordnede – kommunalsjef og NAV-leder – inhabile i kontraktsoppfølgingen.

Lenvik kommunes dokumentasjon fra anskaffelsesprosessene i 2013 gir i liten grad informasjon om kommunens vurderinger og beslutninger, og kommunen har brutt anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om etterprøvningsbarhet. Kommunen har ikke godtgjort at leverandører og tilbud ble vurdert i henhold til de krav som kommunen selv hadde satt for konkurransen og de krav som følger av anskaffelsesregelverket. Dette utgjør brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet. Kommunens forlengelser av kontrakt med det private selskapet utgjør brudd på anskaffelsesregelverket.

Med henvisning til kontrollutvalget sak 25/17 er revisors oppsummering at:

Den midlertidige avtalen (korttidsoppdraget; perioden 2.10.2013-31.12.2013) ble anskaffet fordi brukeren trengte helse- og omsorgstjenester mens kommunen planla anskaffelse av et langsiktig tilbud til brukeren. Kommunen hadde kort tid på seg til å ha på plass et tilbud og den totale utbetalingen for kontraktsperioden oversteg ikke den nasjonale terskelverdien for kunngjøring i Doffin. Kommunen kunne dermed etter revisors vurdering velge å gjennomføre en konkurranse om et kortvarig oppdrag uten kunngjøring. Kommunen har imidlertid ikke gjort beregninger av anskaffelsens verdi eller kunnet fremvise skriftlig enkeltvedtak som viser at kjøpet var begrunnet i brukerens behov. Kommunen ivaretok ikke anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav i gjennomføringen av anskaffelsen.

Kommunens vektning og rangering av innkomne tilbud var etter revisors vurdering ikke i samsvar med kommunens anbudsgrunnlag eller regler for offentlige anskaffelser. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som tilsier at kommunen vurderte hvorvidt leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravene som var satt for deltakelse i konkurransen. Det er heller ikke fremlagt dokumentasjon som viser at kommunen krevde dokumentasjon fra valgte leverandør slik som forutsatt. Tildelingskriterier brukes for å kunne gjøre vurderinger av hvor godt en tilbyder kan levere. For tildeling av kontrakt skulle det konkurreres på blant annet personlig egnethet og kompetanse. Det inngår ikke i kommunens dokumentasjon fra anskaffelsen hvordan valgte

leverandør kunne få 8,3 poeng på dette tildelingskriteriet når tilbudet ikke inneholdt informasjon om hvem som ville inngå i tjenestetilbudet til den aktuelle brukeren.

Etter revisors vurdering har forlengelse av avtale skjedd i strid med gjeldende regler om offentlige anskaffelser. Lenvik kommune brøt anskaffelsesregelverket ved tildeling av det langvarige oppdraget. Forlengelse av en avtale som i utgangspunktet var inngått i strid med anskaffelsesregelverket innebærer nye brudd på regelverket. Forlengelse av avtale utgjør etter revisors vurdering nye anskaffelser som skulle ha fulgt krav i regelverket. Forlengelse av kontrakt kunne uansett ikke begrunnes i at kontrakten inneholdt en mulighet for opsjon da kommunen ikke gjorde vurderinger av bruk av denne innen utløpet av den opprinnelige kontraktsperioden. Vår undersøkelse viser at brukerens behov må ha endret seg. Det foreligger likevel ikke noen skriftlige vurderinger fra kommunens side om eventuell betydning av dette opp mot anskaffelsesregelverket eller forutsetningene som gjaldt i konkurransen. Kommunen har ikke gjennomført forsvarlige vurderinger av forlengelsene.

Kommunens kontraktspart endret navn og formål sammenlignet med det som gjaldt på tidspunktet tilbudet ble levert. Som tidligere nevnt er det ikke fremlagt dokumentasjon som tilsier at kommunen vurderte hvorvidt leverandørene oppfylte kvalifikasjonskravene som var satt for deltakelse i konkurransen om korttidsoppdraget, og vi har heller ikke dokumentasjon som viser at dette ble vurdert på et senere tidspunkt eller i forbindelse med endring i leverandørens navn og formål

På et tidspunkt ble det spørsmål fra tjenesteleverandør om overdragelse av kontraktsforpliktelsene til et annet foretak. Som utgangspunkt vil endring på leverandørsiden måtte betraktes som en vesentlig endring av kontrakt, og noe som ikke kan gjøres uten å komme i strid med anskaffelsesregelverket. Revisor oppfatter imidlertid at endring på leverandørsiden ikke ville endre på hvem som faktisk leverte tjenestene til brukeren, og at dette ville kunne tale for at en slik endring ikke nødvendigvis måtte betraktes som vesentlig. På den annen side var ikke dette selskapet vurdert opp mot de krav som gjaldt i konkurransen. Kommunen samtykket ikke til overføring av kontrakt, men avklarte heller ikke hvorvidt kontraktsoverføring var mulig etter anskaffelsesregelverket.

Kommunen har ikke iaktatt regler for habilitet i alle faser av kontraktgjennomføringen. Rådmannen har ikke selv vært involvert i planleggingen, konkurransegjennomføringen og kontraktsoppfølgingen. Hennes sønn har en tilknytning til kommunens kontraktspart som etter revisors vurdering rammes av den skjønnsmessige regelen om habilitet i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Der den overordnede er inhabil er også underordnede inhabile til å treffe avgjørelse i saken. Avgjørelse i saken er ikke begrenset til selve beslutningen om kontraktstildeling, men må i anskaffelsessaker gjelde alle fasene da det underveis tas flere beslutninger med betydning for det endelige resultatet. Etter revisors vurdering var rådmannens underordnede inhabile ved beslutningen om å tildele kontrakt til det private firmaet og i håndteringen av kontrakten i etterkant av dette.

Revisors konklusjon er at Lenvik kommune har brutt regelverket om offentlige anskaffelser ved kjøp av helse- og omsorgstjenester.

10 HØRING

KomRev NORD sendte 12.2.2018 rapporten på høring til Lenvik kommune v/rådmann Bjørn Fredriksen. Vi anmodet kommunen i gjennomgangen av rapporten å sørge for at tidligere rådmann Margrethe Hagerupsen fikk mulighet til å medvirke. Hagerupsen fikk samtidig tilsendt høringsutgave av rapporten. KomRev NORD mottok høringsuttalelse fra kommunen innen fristen. Lenvik kommunes høringsuttalelse av 24.1.2018 er inntatt på de to neste sidene.



Finnsnes, 24.januar 2018

Komrev Nord
V/Margrete Mjølhus Kleiven
Sjøgt. 3
9405 Harstad

VEDRØRENDE FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET «ANSKAFFELSE AV HELSE- OG OMSORGSTJENESTER»

Det vises til brev datert 12.januar 2018 vedlagt rapport fra Komrev Nord. Lenvik kommune har fått en svarfrist på å avgi en høringsuttalelse til 26.januar 2018.

Dette brevet er å anse som et samlet svar fra Rådmannen og den strategiske ledelsen i Lenvik kommune.

Dette gjelder Rådmann Bjørn Fredriksen, Kommunalsjef helse og omsorg Bente Johnsen Karlsen, Teknisk sjef Geir Fredriksen, Kommunalsjef oppvekst Rune Hoholm, Økonomisjef Geir-Henning Iversen og Informasjonssjef Arve Svestad. I tillegg er innkjøpssjef Tommy Hagen informert om rapporten og har hatt den til gjennomlesing.

Rapporten er gjennomgått og hovedinntrykket er at man ikke har funnet noen feil eller unøyaktigheter som vil endre på rapportens konklusjoner. Rapporten viser at kommunen ikke har hatt gode nok rutiner, verken ved oppstart av tiltaket eller ved den etterfølgende oppfølging av kontrakten. Reglene om avledet habilitet har også ført til at habilitetsbestemmelser i forvaltningsloven er brutt. Kommunen har ikke tenkt å bestride denne konklusjonen heller.

Lenvik kommune tar til etterretning at i denne saken har saksbehandlingen vært mangelfull. Kommunen burde ha sørget for større brukermedvirkning på et langt tidligere tidspunkt og ikke minst burde man sørget for en klarere rollefordeling.

Når dokumentasjonskrav ikke er fulgt, blir man henvist til muntlige forklaringer og dermed vil det ofte skje at ansatte og andre har problemer med å gjengi faktum riktig. Når det ikke skrives protokoller og ikke fattes vedtak, så blir det vanskelig når man i ettertid skal prøve å finne ut av hva som har skjedd.

Kommunen har allerede tatt lærdom av saken og våren 2017 ble det ansatt ny innkjøpssjef og kommunen har også ansatt kommuneadvokat fra januar 2018.

Lenvik kommune har gjennom hele 2017 jobbet kontinuerlig med å kvalitetssikre innkjøp av tjenester innenfor alle avdelinger i kommunen.

Man ser allerede nå en betydelig forbedring i kommunens rutiner og målet er nå at hver enkelt sak skal behandles etter de bestemmelser som gjelder innenfor innkjøpsområdet. Dette gjelder spesielt Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, Lov om pasient- og brukerrettigheter, Lov om helse- og omsorgstjenester, Forvaltningsloven og kommunens eget innkjøpsreglement.

Oppsummert må Lenvik kommune erkjenne at Komrev Nords konklusjoner i hovedsak er korrekte og at kommunen har brutt mange lovbestemmelser i denne saken. Dette beklages på det sterkeste.

Det forbedringsarbeidet som kommunen har iverksatt vil forhåpentligvis medføre at man ikke kommer opp i en lignende situasjon igjen.

Bjørn Fredriksen
Rådmann

Bjørn Stefanussen
Kommuneadvokat

11 ANBEFALINGER

Revisjonen oppfatter at Lenvik kommune har erkjent avvik som revisjonens undersøkelse har avdekket. I kommunens høringsuttalelse vises det til at tiltak er iverksatt. Basert på funn, vurderinger og konklusjoner er revisors anbefaling at Lenvik kommune iverksetter tiltak for å sikre etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser.

12 REFERANSER

Lov og forskrifter

- Lov 16.7.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift 7.4.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA)
- Innkjøpsreglement for Lenvik kommune, vedtatt av kommunestyret 11/12, 23.2.2012
- Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 2.7.1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)
- Lov 24.6.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Kommunestyresaker

118/17
70/17
103/11
14/14
34/10
79/11
175/15
123/17

Formannskapsaker

95/15

Saker i utvalg for helse og omsorg

10/17
11/17

Veiledere, rapporter og artikler

- Rapport Kluge Advokatfirma DA, «Kjøp av helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere»
- «Habilitet og bruk av rådgivere i offentlige anskaffelser», Hans Petter Graver, Tidsskrift for forretningsjus 02/2005
- Difi «Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester», 2013:2
- Difi «Veileder for kontraktsoppfølging av offentlige anskaffelser»

Nettsteder:

- Lenvik kommune
- Statens kartverk
- Difi
- Anskaffelser.no
- Kofa.no
- Regjeringen.no
- Doffin.no
- Proff.no
- Sivilombudsmannen.no

13 VEDLEGG

13.1 Anskaffelsesprosess kontrakt 14.6.2013-31.12.2013

Lenvik kommune sendte i juni 2013 tilbudsforespørsel til Slåttebakken Helse AS, Bo og Bistand, Arnesen Konsult og TBO vedrørende en ung person for perioden 14.6.2013 til 31.12.2013. Tilbudsforespørselen er relativt lik den som ble sendt i september 2013 for anskaffelse av den såkalte korttidskontrakten. Kommunen krevde at leverandør hadde erfaring og kompetanse fra arbeid knyttet til det som er brukerens diagnose. Brukeren var lettere psykisk utviklingshemmet. Han bodde i egen leilighet og jobbet på dagtid. Revisor oppfatter således at det var helt andre behov hos denne brukeren enn den brukeren som den såkalte korttidskontrakten gjaldt.

Tildelingskriterier i denne konkurransen var pris 40 % og personlig egnethet, kompetanse og fleksibilitet 60 %. Tilbyder måtte være lovlig registrert foretak og vinner måtte forevise skatteattest og HMS-egenerklæringsskjema før tildeling kunne skje. Tilbudsforespørselen inneholder en funksjonsbeskrivelse, det vil si helseopplysninger om brukeren.

Slåttebakken Helse AS sitt tilbud på dette oppdraget er datert 3.5.2013. Vedlagt tilbudet er attest fra Tranøy kommune for arbeid Hanssen hadde gjort i kommunen, Hanssens CV, beskrivelse av firmaet og dets oppgaver og et faktadokument om Slåttebakken Gård. Det er også opplysninger om risikovurderinger. Ifølge tilbudet er det på dette tidspunktet to ansatte i selskapet, men det er ikke opplyst hvem den andre ansatte er, eller vedlagt CV på denne personen.

Også i denne anskaffelsen ga TBO tilbud, og ga opplysninger om ansatte som ville arbeide rundt brukeren. Bo og Bistand AS ga opplysninger om hvilken kompetanse som var i personalgruppen, men det er ikke navn på ansatte/konsulenter som skal brukes. Bo og Bistand har i til opplysningene i funksjonsbeskrivelsen fra kommunen opplyst at «*På bakgrunn av samarbeid i tidligere saker legger vi til grunn at Lenvik kommune er kjent med hovedtrekkene i vår faglige metodikk og velger derfor å besvare spesifikke faglige spørsmål knyttet til forespørselen av brev datert 25.4.2013 ved Tor Arne Selvli*».

Bo og Bistand AS ble tildelt kontrakt for dette oppdraget. I begrunnelsen for kontraktstildelingen fremkommer det i meddelelsesbrevet til Slåttebakken Helse AS at «*Begrunnelse for at dere ikke er valgt, er at vinner av konkurransen er vurdert som bedre på tildelingskriteriene pris og egnethet. Ditt tilbud var 14,5 % høyere enn innstilte leverandør samt at innstilte leverandør har tilbudt et bredere og fleksibelt tilbud til nevnte bruker*».

Det er ikke anskaffelsesprotokoll blant dokumentene som er sendt revisor. Revisor kan dermed ikke se oppdragsgivers vurderinger i denne anskaffelsesprosessen. Imidlertid ser vi at Lenvik kommune tilsynelatende har lagt vekt på tilbyderes opplysninger om tjenestetilbud som har fremkommet i andre sammenhenger enn for det konkrete tjenestetilbudet som etterspørres og inviteres til konkurranse om. Vi ser også at Hanssen sendte inn dokumentasjon tilknyttet han selv og stedet tjenestene kunne tilbys ved.

13.2 Informasjon fra tilbydere i anskaffelse kontrakt 31.12.2013-31.12.2015

Tabell 7. Informasjon fra tilbydere på kontrakt om langsiktig oppdrag

Tilbyder	Bo- og behandlingstilbud	Personal, kompetanse og erfaring	Samarbeid	Fritidstilbud
Slåttebakken Helse AS	<p>Bolig i Tranøy, brukeren alene.</p> <p>-Tilretteleggelse for en hverdag med innhold og mening for bruker.</p> <p>-Krav til brukeren om deltakelse i eventuelle dagtilbud, huslige gjøremål og fritidsaktiviteter. Alt med utgangspunkt i brukers forutsetninger.</p> <p>-Forutsigbare dager: vekking, organisering av eventuelle daglige gjøremål, middagslaging og ro på kvelden. Sikre at brukeren opplever god struktur, trygghet og en så meningsfull hverdag som mulig.</p>	<p>Konsulenter med relevant utdanning: vernepleiere, sykepleiere, sosionomer, tidligere politi-tjenestemenn, spesialpedagog på atferd og barnevernspedagoger. Ufaglærte konsulenter vil kunne brukes. I tillegg vil to studenter kunne brukes ved behov. Matching av personale vil skje etter selektiv utvelgelse i forhold til personlighet og problematikk vedrørende brukere. Personalet veiledes og debriefes av en psykologspesialist.</p>	<p>Oppfølging der fokus er rettet mot hans potensiale for videre utvikling vil være i fokus. Det er viktig å legge til rette for at brukere skal lære å ta mer ansvar for eget liv. Tidligere skriv og infohefter sendt til kommunen viser at vårt fokus er ADL-trening og ferdigheter, noe som er i tråd med bestilling fra kommunen.</p> <p>Personalgruppen som benyttes vil ha stor kunnskap om trening, helse, kost og ernæring.</p>	<p>Aktivitetene er beskrevet i tidligere infohefte. Tilrettelegging av aktiviteter planlegges og organiseres dersom tilbudet er av interesse. Men nevner mulighet for ski, fiske, hav og fotball</p>
Aleris AS	<p>Boenhet i 2. etg. På sikt vil det etter planen etableres flere beboere i tiltaket.</p> <p>Målsetning: skjerme bruker fra rus, dempe uønsket atferd og stabilisere psykisk helse.</p> <p>Samarbeid med spesialisthelsetjenesten.</p> <p>-Målrettet miljøarbeid med tydelig definerte mål og tiltak. På bakgrunn av ytterligere opplysninger om brukerens behov, utfordringer og ferdigheter, vil det bli utarbeidet en tiltaksplan.</p> <p>Kan benytte et kartleggingsprogram ved behov</p>	<p>Bemanningsstilbudet til brukeren vil bestå av personell med personlig egnethet, høy kompetanse og relevant erfaring. Primærbemanningen vil bestå av navngitte personer som er pedagog med videreutdanning, barnevernspedagog, sykepleiere, vernepleiere, hjelpepleier. Oversikt over bemanningsplan, og hvem som vil kvalitetssikre tiltaket samt navn på veiledere.</p>	<p>Samarbeid med spesialisthelsetjenesten.</p> <p>Legger vekt på å utarbeide gode rutiner for samarbeid og samhandling med alle involverte parter i kommunen, spesialisthelsetjenesten, overfor pårørende og andre aktuelle instanser</p> <p>Har godt samarbeid med politi, legevakt, kommunelege, UNN og DPS</p> <p>Etter nærmere avtale med oppdragsgiver inngås det avtale om hyppighet i rapportering</p>	<p>Bruker vil få tilbud om meningsfulle og godt planlagte fritidsaktiviteter. Aleris legger stor vekt på sysselsetting og aktivisering av våre beboere, da dette har klar sammenheng med psykiske helse og muligheter for å avstå fra bruk av rusmidler.</p> <p>Vedproduksjon, samarbeid med gårdsbruk og kennel, båt og fiske. Treningssenter</p>
KOA AS	<p>Behandlingssenter, arbeider ut fra en psykososial tilnærming med ulike behandlingstiltak.</p> <p>Opptatt av at hele virksomheten skal være rettet mot å gi enhver</p>	<p>Tilbudet er ivaretatt av kompetent personale hvor tyngden av de ansatte har tre-årig høyskoleutdanning innen helse- og sosialfag, pedagogisk eller annet relevant fagområde. Vi legger meget stor vekt på</p>	-	-

	<p>enkelt person et spesielt tilrettelagt tilbud slik at de best mulig kan mestre livet helt eller delvis uten bistand fra hjelpeapparatet. Ved å gi pasientene/brukerne både gruppe og individuelt tilpasset tilbud tar de sikte på gradvis heving av livsmestringsevne.</p> <p>Bruker vil disponere eget soverom med bad, ellers felles stue, kjøkken etc.</p>	<p>personlig egnethet og erfaring fra relevant arbeid.</p>		
TBO Helse AS	<p>Tranøy Gård, bofellesskap. Hver bruker har egen leilighet med tilgang til fellesmiljø.</p> <p>Faste tider for vekking, fellesmåltider og planlegging av dagen. Innholdet i dagen er tilpasset den enkelte brukers behov, ressurser og interesser og baserer seg på kartlegging i oppstartsfasen av perioden.</p>	<p>Personalgruppen rundt bruker vil bestå av helsepersonell med formell kompetanse og lang erfaring fra arbeid med tilsvarende diagnoser og atferd. Tillegg til navngitt faglig ansvarlig vil personalgruppen bestå av sykepleiere og vernepleiere med relevant erfaring og utdanning. I tillegg vil det kunne benyttes personell som anses som personlig egnet ift diagnose, atferd, interesser og behov bruker har. Presentasjon av personell.</p> <p>Viser til erfaring fra tilsvarende oppdrag.</p>	<p>TBO vil ved et eventuelt kontraktstilslag tilstrebe et godt samarbeid med oppdragsgiver, og overlevere skriftlige rapporter etter nærmere avtale. Oppdragsgiver vil til enhver tid få anledning til å kvalitetssikre tilbudet til beboer, herunder ha tilgang til alle relevante dokumenter og informasjon som er av betydning for å kontrollere om TBO Helse oppfyller sin del av kontrakten.</p> <p>TBO har samarbeid med ulike instanser i det offentlige helsevesen</p>	<p>Sauehold på gården, gravemaskin, snøscooter og båter, vedproduksjon, havfiske. Vi mener at vi kan tilby variert arbeid og aktiviteter noe som gjør at vi har et stort spekter å spille på slik at vi unngår for mye ensidighet i opplegget.</p>

13.3 Tilbakemelding fra Visit Senja AS

Visit Senja AS v/Anders Hanssen fikk tilsendt utdrag av rapportutkast. Revisor mottok skriftlig tilbakemelding med vedlegg. Revisor har gjennomgått dokumentasjonen som ligger til grunn for Hanssen tilsvar. Nedenfor er tilbakemeldingen gjengitt i sin helhet.

Hei

Her har du en Zip-Fil som viser endel viktige dokumenter.

Jeg er klar over at mye i mitt tilsvar handler om det faglige innholdet – Men, samtidig viser dette også hvem jeg har vært i direkte kontakt med før og under hele kontraktsperioden.

Faglig forankret Tiltak

Tildelingsenhetens Uttalelse:

Det er for meg uforståelig at tildelingsenhetens leder kommer med uttalelser ifht faglig opplegg. Dette begrunnes slik:

Leder har ikke vært inne i saken og det er tydelig at gjennomgang av rapporter / faglig opplegg er utilstrekkelig gjennomgått. Jeg er personlig kjent med at leder har vært 100% sykemeldt siden mai. Dette er relevant da tildelingsenheten 23. Februar d.å enda ikke hadde fått innyn i rapporter og øvrige dokumenter vedrørende bruker. Etter 23 Februar nektet bruker fortsatt å gi tildelingsenheten samtykke til innsyn i personlige dokumenter. Dette vet jeg da vi fortsatt hadde oppfølging av han og han selv var tydelig på at han fortsatt nektet på det.

Jeg har på grunn av dette heller ikke hatt en faglig gjennomgang med tildelingsenhetens leder.

(Vedlegg i mappe: tildelingsenheten nekter å motta dokumenter)

Økning personale:

At tildelingsenheten uttrykker at u.t får det slik som jeg ønsker er spesielt. Her konkluderer altså tildelingsenhetens leder med at NAV / Kommune ikke gjør egne vurderinger, noe som i seg selv er ganske merkelig. Det er viktig å presisere at tildelingsenhetens leder ikke har hatt tilgang på noe av korrespondansen mellom meg og NAV/kommune.

- Før oppstart konkluderte NAV/Psykiatri/Kommune om bemanning, uten at jeg hadde noe å si annet i at jeg ble spurt om min faglige vurdering. Det er naturlig at behandlende psykiater, kommune og NAV tar slike avgjørelser - ikke u.t
- Alle økninger av personale - Ved alvorlige hendelser og situasjoner - har vært anbefalt skriftlig enten av politi samt NAV - I tillegg har dette bestandig vært skriftlig mellom u.t og leder for NAV. Dersom u.t har vurdert at nedtrapping kunne skje så har jeg gjort dette før godkjent periode har vært over - nettopp for å spare kommunen for unødvendige utgifter.

(Vedlegg i mappe: Før oppstart avtaler og Fotfølging)

Gjennomtrekk Personale:

Tildelingsenhetens leder insinuerer (slik jeg tolker det) at u.t fremstiller det som en positiv sak at vi har hatt gjennomtrekk av personale i denne saken. Dette er så grunnleggende feil og jeg stiller meg helt uforstående til en slik tolkning da det har vært presisert gjentatte ganger ovenfor NAV, Kommune, Politi, Kommuneoverlege samt Tildelingsenhet at årsak til endring i personale utelukkende er for at folk fant det meget krevende, truende og vanskelig å stå i tiltaket over tid. Dette førte til at personale med mye erfaring og kompetanse valgte å slutte i tiltaket

- Det presiseres at absolutt alle personaledringer har vært godkjent skriftlig av NAV ved enten Janne Nerland eller Elin Rognmo

(Vedlegg i mappe: Nytt personale)

Bekymringsmeldinger:

Over tid i dette tiltaket har jeg uttrykt bekymringer til flere instanser. Dette være seg NAV, Politi, Senjalegen, Legevakt, Psykiater samt Kommuneoverlege. Mange meldinger har vært gjort skriftlig og jeg tar kun med bekymring skriftlig fra familie samt bekymring fra u.t til kommuneoverlege i november 2016.

(Vedlegg i mappe: Bekymringsmeldinger)

NAV's vurdering av faglig innhold / oppfølging:

Slik jeg oppfatter samarbeidet mellom u.t og NAV så har dette vært meget ryddig. NAV gav skriftlig vurdering senest 2/6-2016, i scoringsskjema som benyttes av u.t opp mot alle kommuner i slike saker. Denne vurderingen ble gitt både av NAV Leder, Elin Rognmo samt ansvarlig for oppfølging fra NAV, Janne Nerland.

(Vedlegg i mappe: NAV Ansvarlig - Vurdering av faglig innhold og oppfølging)

Psykiaters uttalelse:

Behandler psykiater ved Åsgård, Jim Holdal uttrykte i møte januar/februar 2017 mellom Åsgård, tildelingsenhet, politi, kommuneoverlege, fastlege samt tiltak - at bruker fikk rett og god oppfølging, samt at han ikke burde flyttes

(Vedlegg har mye sensitive opplysninger og unnlates derfor men Jim Holdal bør kontaktes vedrørende dette)

Kommuneoverleges Uttalelse:

For å si det slik så ble jeg så overrasket over leder for tildelingsenhetens uttalelser at jeg kontaktet kommunelegen via mail. Svaret fra han bekrefter mine skriftlige dokumenter samt hvordan jeg vurderer denne saken.

(Vedlegg i mappe: Kommunelege)

For meg er det tydelig at den faglige vurderingen fra tildelingsenhetens leder uttrykkes uten tilgang til dokumentasjon. Dette er isåfall udokumenterte opplysninger. Det er merkelig at den eneste personen som ikke har kjennskap til sak uttrykker seg negativt, mens alle instanser som har vært inne i hele kontraktsperioden utelukkende gir meget bra skussmål. Tildelingsenhetens leder har også vært i møter med hele apparatet der alle instanser har gitt skryt i måten tiltaket har vært bygd opp, samt jobben som har vært gjort. Det bør også nevnes at [REDACTED]

[REDACTED]. Dette er en av de beste indikasjoner man kan få på at man har et sterkt faglig tilbud for brukere.

Jeg kan ikke forestille meg at KomRev Nord ønsker at udokumenterte opplysninger skal få så stor plass i en rapport der det tydelig skader mitt faglige omdømme. Årsak til disse negative opplysninger vites ikke og u.t ønsker at disse opplysninger fjernes fra rapport, da jeg fortsatt regner tilbud i Lenvik Kommune. Dersom kommunal rapport velger å beholde disse opplysninger etter gjennomgåelse av tilsvar så ønsker jeg at tilsvaret inkludert alle vedlegg i denne epost skal vedlegges rapport.

Det er også verd å nevne at bemanningen har vært korrekt vurdert da [REDACTED]

Øvrig

Som jeg tidligere har uttalt så har jeg kun hatt kontakt med tidligere kommunalsjef Helen Marie Henriksen, innkjøpssjef Tor Arne samt Elin Rognmo ved NAV i forbindelse med tiltakets oppstart / anbud.

- Ved akutt tiltak ble kun undertegnede CV levert inn
- Ved hovedtiltak ble Thomas Hagerupsens CV gitt inn, MEN i sladdet versjon. Da visste naturligvis NAV / Kommune om at Thomas Hagerupsen allerede jobbet i tiltaket. Jeg hadde på daværende tidspunkt null kontakt med kommune.
- Overføring fra NAV til kommune var en betent sak som tok forferdelig lang tid. Dette pågikk over flere år og det ble aldri noe samarbeid med kommunen. Hele kontraktsperioden forholdt jeg meg til NAV, ved Janne Nerland og Elin Rognmo med unntak av to stk fellesmøter med psykiatritjenesten i kommunen.

Leie Bolig fra Thomas Hagerupsen:

Før leie av bolig i Vangsvik ble dette tatt opp med Janne Nerland og Elin Rognmo. Begge var informert om denne eventuelle bolig endringen før flytting.

Tilsyn, dokumentasjon fra kommune og lovpålagte dokumenter:

Om dette punktet henger sammen med tildelingsenhetens uttalelse skal være usagt men det skal sies at jeg har rapportert inn offentlige avviksmeldinger i denne saken hvert eneste år uten at det har blitt gjort noe med det.

Samtaler Janne Nerland etter tiltak er avsluttet:

Disse vedleggene har du fått tidligere men jeg kan ikke se at denne informasjonen er benyttet. Jeg sender dem derfor på nytt da jeg mener dette er med på belysning av hvordan denne saken har blitt.

(Vedlegg i mappe: Avvik offentlig)

Dersom jeg kommer på noe ekstra så sender jeg det før fristen

Mvh
Anders Hanssen

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Pedagogikk
- Samfunnsplanlegging
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Lenvik kommune:

<i>Personalforvaltning i helse og omsorg</i>	2016
<i>Offentlige anskaffelser innen teknisk</i>	2014
<i>Forvaltning, drift og vedlikehold</i>	2013
<i>Barnevern</i>	2013
<i>Byggesaksbehandling og tilsyn</i>	2013
<i>Samordning rus- og psykiatritjenesten</i>	2011
<i>Barnevern</i>	2010
<i>Kommunens rolle i Kunnskapsparken</i>	2010
<i>Selvkost – Senja Avfall IKS</i>	2009
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2009
<i>Arbeidsmiljø i pleie- og omsorgstjenesten</i>	2008
<i>Spesialundervisning</i>	2007

