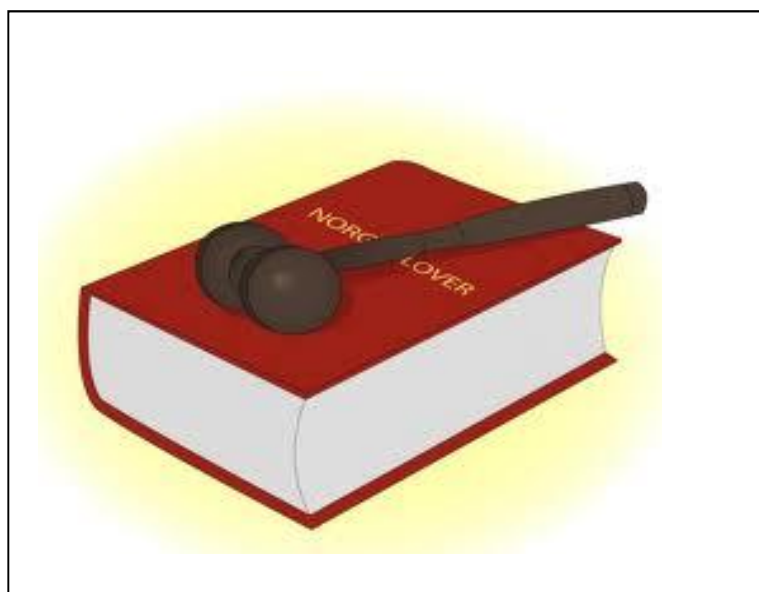


Kontrollrapport i Alvdal kommune

Rammeavtale om maskinentreprenørvirksomhet

Kontrollrapporten omhandler Alvdal kommunes rammeavtale for maskinentreprenører og hvordan denne har blitt forvaltet. Den er utarbeidet etter bestilling fra kontrollutvalget.



INNHOLD

1	OM KONTROLLRAPPORTEN	2
1.1	Bakgrunn	2
1.2	Revisjonens forståelse av oppdraget	2
1.3	Avgrensning	3
1.4	Problemstillinger	4
1.5	Metode	4
2.	REGELVERKET	4
2.1	Anskaffelsesreglene	4
2.2	Habilitetsreglene	6
3.	PROBLEMSTILLING 1	10
	Har Alvdal kommunes rammeavtaler om maskinentreprenørvirksomhet blitt etablert og forvaltet i tråd med anskaffelsesreglene?	10
3.1	Fakta	10
3.2	Revisjonens vurderinger	14
3.3	Revisjonens konklusjon	17
4.	PROBLEMSTILLING 2	18
	Har Alvdal kommune overholdt anskaffelsesreglene og habilitetsreglene ved kontraktsinngåelsen for ny adkomstveg til Steimoegga?	18
4.1	Fakta	18
4.2	Revisjonens vurdering	19
4.3	Revisjonens konklusjon	24
5.	UTTALELSE FRA RÅDMANNEN	25
6.	KILDER OG VEDLEGG	26
6.1	Kilder	26
6.2	Vedlegg: Revisjon Fjell IKS sitt brev til rådmannen i Alvdal av 12.10.2017	27
6.3	Vedlegg: Rådmannen i Alvdal sitt brev av 27.04.18	29
6.4	Vedlegg: Revisjon Fjell IKS sin e-post til rådmannen i Alvdal av 07.05.18	32
6.5	Vedlegg: Rådmannen i Alvdal sin uttalelse av 23.08.18 til den foreløpige rapporten	33

Oppdal, 24.08.2018

Leidulf Skarbø
Revisor

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

1 Om kontrollrapporten

1.1 Bakgrunn

I kontrollutvalget sak 31/2017 den 28. september 2017 tok utvalget opp til behandling en sak etter henvendelse fra rådmannen. Saken omhandlet det pågående prosjektet med gatelys ved ny gang- og sykkelveg langs fylkesvei 29 og ny adkomstveg til Steimoegga.

Rådmannens begrunnelse for å henvende seg til kontrollutvalget var det redegjort for i en artikkel av 20. september 2017 på kommunens hjemmeside. I artikkelen ble det gjort rede for hvorfor kommunen hadde gitt oppdraget med ny adkomstveg til firmaet Alvdal Graveservice AS. Avslutningsvis i artikkelen heter det under overskriften «*habilitet*»:

Administrasjonen er kjent med at det har framkommet påstander om habilitetsproblematikk knyttet til at Alvdal kommune har rammeavtale med Alvdal graveservice. For administrasjonen i en kommune er man avhengig av full tillit til den forvaltning som utøves. Administrasjonen ved rådmannen vil derfor be kontrollutvalget vurdere hele saken som omhandler kommunens forvaltning i arbeidet med etablering av gatelys ved ny gang – og sykkelvei langs Fv. 29, samt ny veg fra Fv. 29 og opp til Steimoegga.

Kontrollutvalget mente at dette var en sak de burde se nærmere på, og utvalget fattet følgende vedtak:

Utvalget har følgende bestilling til Revisjon Fjell IKS:

- Kontrollutvalget i Alvdal ber revisor gjennomgå kommunens rammeavtale for maskin entreprenørvirksomhet.*
- Kontrollutvalget ber revisor gjennomgå saken som omhandler kommunens forvaltning av arbeidet med etablering av gatelys ved ny gang- og sykkelvei langs fV29 og opp til Steimoegga, samt ny veg fra fv. 29 og opp til Steimoegga.*

1.2 Revisjonens forståelse av oppdraget

Vi forstår bakgrunnen for oppdraget fra kontrollutvalget på følgende måte:

Saken har skapt oppmerksomhet i lokalsamfunnet, blant annet gjennom presseoppslag. Rådmannen har henvendt seg til kontrollutvalget fordi han har blitt kjent med påstander som han mener er uriktige, og som er egnet til å svekke tilliten til administrasjonens integritet dersom de ikke legges døde.

Påstandene var knyttet til saklighet og habilitet ved valg av entreprenør for ny veg til Steimoegga. Det ble inngått kontrakt med Alvdal Graveservice AS, som er kommunens primære avtalemotpart i rammeavtale for maskinentreprenørvirksomhet. Sekundært har kommunen rammeavtale med Gjermundshaug Anlegg AS. Dette firmaet har også rammeavtale med Statens Vegvesen, og det var mulig for kommunen å la arbeidet skje i kontraktsregi av sistnevnte. Rådmannen har fremholdt at beslutningen var saklig begrunnet gjennom kostnadsberegninger. Tidligere enhetsleder Ola Sørhus er bror til daglig leder Karl Vidar Sørhus i Alvdal Graveservice AS.

På denne bakgrunnen har revisjonen oppfattet formålet med oppdraget slik: Utvalget ønsker å få de fakta på bordet som er nødvendig for å belyse kommunens avtaleinngåelse og avtaleforvaltning for maskinentreprenørvirksomhet, herunder å gå i dybden på administrasjonens kontraktshåndtering for prosjektet med ny veg til Steimoegga. Hensikten er å finne ut om administrasjonen har opptrådt på en tillitsskapende måte ved å følge relevante lover, forskrifter og kommunens egne retningslinjer for anskaffelser.

1.3 Avgrensning

Hensikten med rapporten er å finne ut hvor vidt relevant regelverk er fulgt. Anskaffelsesreglene gir adgang til å følge ulike prosedyrer og til å anvende ulike kontraktsformer. Eksempelvis gjennom bruk av rammeavtale i stedet for anbud for den enkelte anskaffelsen. Det blir ikke undersøkt om valgene kommunen har gjort i så måte har vært hensiktsmessige.

Ordlyden til kontrollutvalgets bestilling omhandler også gatelys langs gang- og sykkelvei. Etter hva revisjonen har forstått har temaet for gatebelysningen dreid seg om et kostnads- og bevilgningsspørsmål, og ikke om valg av entreprenør. Gjennom kommunestyrets tilleggsbevilgning har friske budsjettmidler blitt stilt til rådighet. Ut fra denne forståelsen omhandler ikke rapporten administrasjonens håndtering av gatebelysningen.

I brev av 27.04.18 har rådmannen informert revisjonen om at han har hatt tilgang til e-poster som indikerer at et inhabilt formannskapsmedlem har forsøkt å

påvirke organets beslutninger med følge for valg av entreprenør for gatebelysning langs gang- og sykkelvei ved FV 29. Dette forholdet har ikke revisjonen undersøkt.

1.4 Problemstillinger

På bakgrunn av revisjonens forståelse av bestillingen og avgrensningene blir det forsøkt å besvare følgende spørsmål:

- Har Alvdal kommunes rammeavtaler om maskinentreprenørvirksomhet blitt etablert og forvaltet i tråd med anskaffelsesreglene?
- Har Alvdal kommune overholdt anskaffelsesreglene og habilitetsreglene ved kontraktsinngåelsen for ny adkomstveg til Steimoegga?

1.5 Metode

Revisjonen har innhentet fakta om anskaffelsesprosessen og avtaleforvaltningen gjennom dokumentforespørsel til rådmannen i brev av 12.10.17 (vedlegg 6.2). Samtidig ble det bedt om svar på en del spørsmål knyttet til habilitetstemaet. Rådmannens tilbakemelding forelå først etter 6 ½ måneder (vedlegg 6.3). Revisjonen fant grunn til å rette noen oppfølgingsspørsmål til rådmannen (vedlegg 6.4). Disse ble besvart i forbindelse med rådmannens uttalelse til den foreløpige rapporten (vedlegg 6.5). Supplerende informasjon og verifisering av fakta har blitt innhentet gjennom Abakus AS.

Fakta har blitt sammenholdt med relevant regelverk, i første rekke hentet fra lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift, forvaltningslovens habilitetsbestemmelser og kommunens eget anskaffelsesreglement og etiske retningslinjer.

Den foreløpige rapporten ble den 31. mai 2018 oversendt til rådmannen for uttalelse. Uttalelsen av 23.08.18 er tatt inn som vedlegg 6.5, og nærmere kommentert i kap. 5.

2. Regelverket

2.1 Anskaffelsesreglene

Kommunen er underlagt lov om offentlige anskaffelser med tilhørende anskaffelsesforskrift. I tillegg har Alvdal kommune et eget innkjøpsreglement.

Lov om offentlige anskaffelser

Om lovens formål heter det at den skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og at

Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Loven lister opp noen grunnleggende prinsipper som gjelder for alle anskaffelser over kr 100.000:

- | | |
|----------------------------|---|
| <i>Konkurransen:</i> | Alle anskaffelser skal så langt mulig være basert på reell konkurranse mellom leverandører. |
| <i>Likebehandling:</i> | Konkurransen mellom leverandører skal skje på en ikke-diskriminerende måte og med like muligheter |
| <i>Forutberegnelighet:</i> | Anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar |
| <i>Etterprøvnbarhet:</i> | Alle stadier i anskaffelsesprosessen skal være dokumentert |
| <i>Forholdsmessighet</i> | Anskaffelsesprosessen skal stå i forhold til anskaffelsens art og verdi |

Anskaffelsesforskriften

Anbudskonkurransen om maskinentreprenørvirksomhet ble foretatt før den nye forskriften trådte i kraft 1. januar 2017. Dermed er det den gamle forskriften av 7. april 2006 nr 402 som kommer til anvendelse.

Anskaffelsen kom over de nasjonale terskelverdiene, men under EØS-tersklene for bygge- og anleggsvirksomhet. Det betyr at anskaffelsen var underlagt forskriftens del I og del II.

Kontrakten var utlyst som en rammeavtale. En rammeavtale er en kontraktstype som kan benyttes gjennom bruk av de alminnelige anskaffelsesprosedyrene.

Definisjonen på en rammeavtale fremgikk av § 4-2 f:

avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder

For rammeavtaler som var underlagt nasjonal kunngjøringsplikt fremgikk reglene av §§ 6-1 til 6-3. Disse var nesten identiske med rammeavtaler over EØS-tersklene. Etter forslag fra forenklingsutvalget (NOU 2014:4) endret regjeringen forskriftsbestemmelsene med virkning fra 1. juli 2015, hvor bl.a. paragrafene 6-2 og 6-3 ble opphevet. Men det var regelverket før forskriftsendringen som var gjeldende på tidspunktet for konkurransegjennomføringen i 2014.

Tildeling av kontrakter hvor oppdragsgiver har rammeavtaler med faste vilkår med flere leverandører ble regulert av § 6-3, første ledd. En slik løsning betegnes som *parallele rammeavtaler*. Tildeling av kontrakt innenfor en rammeavtale blir betegnet som *avrop*.

Dersom alle vilkårene lå fast var det ikke tillatt å åpne konkurransen igjen gjennom en minikonkurranse mellom leverandørene man hadde rammeavtaler med. Bestemmelsene om rammeavtaler regulerer ikke eksplisitt hvordan oppdragsgiver skal velge ut leverandør til den enkelte kontrakten som tildeles innenfor rammeavtalene. De grunnleggende prinsippene for anskaffelser gir imidlertid føringer på hvordan tildeling kan skje. Hensynet til forutberegnelighet taler for at alle forhold som er relevant for tildeling av kontrakten skal fremgå av konkurransegrunnlaget for rammeavtalene.

Dersom kommunen har parallele rammeavtaler og vilkårene for tildeling av kontrakt *ikke* fremgikk av rammeavtalen, var kommunen pliktig til å gjennomføre en minikonkurranse mellom leverandørene man hadde rammeavtaler med. Dette fremgikk av § 6-3. Minikonkurransen skulle gjennomføres på vilkår som fremgikk av konkurransegrunnlaget for rammeavtalen. Disse kunne om nødvendig presiseres.

Et sentralt begrep i anskaffelsesreglene er *ulovlig direkteanskaffelse*. Med dette menes

En anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt etter regelverket. Begrepet er dermed knyttet opp til brudd på kunngjøringsplikten. Dette regnes som et særlig grovt brudd på regelverket siden det unndrar kontrakten fra åpen konkurranse.

(Departementets veileder for offentlige anskaffelser)

2.2 Habilitetsreglene

Ved behandling av saker etter anskaffelsesforskriften gjelder forvaltningslovens habilitetsregler. Dette fremgikk av § 3-7 i den gamle forskriften. Også kommunelovens formålsparagraf om *å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning* gir føringer for kommunens avtalehåndtering. I tillegg har Alvdal andre relevante reglement som kan komme til anvendelse.

Forvaltningslovens habilitetsregler

I § 6 framgår det at en tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når

han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedadstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken.

Videre heter det i lovbestemmelsen:

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

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

Siste ledd innebærer at avgjørelser må flyttes oppover eller sideveis i organisasjonen dersom en tjenestemann er inhabil.

Oppgaver som er underlagt anskaffelsesreglene kan ikke utøves av tjenestemann som er i nær familie med sentrale personer hos avtalemotparten. Heller ikke hans underordnede kan befatte seg med arbeidet. Dersom avtalemotparten er et selskap vil bestemmelsen om «andre særegne forhold» komme til anvendelse dersom det er tilsvarende familieforhold til ledende personer, styremedlemmer eller selskapseiere. Høyesterett har i Torghattendommen lagt til grunn at kravene til habilitet er skjerpet i konkurransesituasjoner (Rt 1998 s 1398), noe KOFA (klageorganet for offentlige anskaffelser) har lagt til grunn for flere av sine domsavsigelser.

Hvilken rekkevidde har disse habilitetsreglene ved forvaltningen av en rammeavtale? § 3-7 i anskaffelsesforskriften fra 2006 anga at de var gjeldende «ved behandling av saker som omfattes av denne forskrift». At dette også omfatter avrop på en rammeavtale følger av forskriftens § 1-3:

Denne forskriften får anvendelse på tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider

En rammeavtale er ingen selvstendig kontrakt, men en forhåndsbestemt avtale om kontrakter knyttet til det enkelt avrop. Følgelig kan ikke inhabile tjenestemenn eller hans underordnede inngå avropskontrakter uten å komme i strid med habilitetsreglene.

Normalt vil man først bli kjent med habilitetsproblem når anbudene kommer inn. Under normale omstendigheter er det ikke et brudd på habilitetsreglene dersom tjenestemenn som senere viser seg å være inhabile har bidratt i tilretteleggingen av konkurransegrunnlaget. Det kan imidlertid være situasjoner der tjenestemenn er tett koblet mot et leverandørmiljø som det er all grunn til å forvente vil levere tilbud. I slike gråsoner mot habilitetsreglene vil det fremstå som mest ryddig at vedkommende tjenestemann heller ikke deltar i utformingen av konkurransegrunnlaget.

Oppgaver knyttet til internkontroll av fakturaer opp mot kontrakten blir ikke regulert av anskaffelsesforskriften, ettersom man nå er inne i fasen for kontraktsoppfølging. Forvaltningslovens habilitetsregler kommer dermed ikke til direkte anvendelse. Men det er alminnelig at kommunene har økonomireglement, innkjøpsreglement eller attestasjons- og anvisningsreglement med tilsvarende habilitetsregler for hvem som kan utføre disse oppgavene.

Alvdal kommunes innkjøpsreglement

Reglementet er utarbeidet med utgangspunkt i lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesforskriften, men inneholder også et rammeverk for å sikre en etisk standard i innkjøpsarbeidet.

I kap. 1.3 om etiske prinsipper for innkjøp heter det:

Alle som arbeider med saker etter denne instruks, skal sette strenge krav til integritet og etikk for sin virksomhet. Man skal heve respekten for anskaffelsesarbeidet ved å ta avstand fra og bekjempe enhver uetisk forretningspraksis.

Ingen leverandør skal gis uberettigede fordeler fremfor andre. Ingen medarbeidere skal kunne oppnå personlige fordeler av kommunens anskaffelser.

Ingen medarbeider i kommunen som deltar i eller foretar kommunale innkjøp kan være involvert i forhold som kan påvirke handlefrihet og dømmekraft.

Enhver medarbeider som deltar i kommunale anskaffelser skal informere sin nærmeste overordnede om reell eller mulig inhabilitet.

All kontakt med leverandører skal utelukkende skje ut fra kommunens interesse.

Ansatte i kommunen skal ikke utnytte sin stilling til å oppnå særlige fordeler ved egne kjøp fra kommunens leverandører, og skal ikke motta gaver, ytelser, penger eller andre fordeler. Dette gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi, så som reklamemateriell, blomster o.l.

Alvdal kommunes etiske retningslinjer

Retningslinjene ble vedtatt av kommunestyret i sak 13/12 den 29.03.12. I pkt 1 *habilitet og integritet* heter det

Folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens og egne interesser. Man lytter til innbyggernes interesser, tilstreber likebehandling og opptrer med respekt overfor det enkelte individ. Man må unngå å søke å oppnå fordeler for seg sjøl eller for noen som står en nær (jfr fvl §6, 1. og 2.ledd). Tvilstilfeller tas opp med nærmeste overordnede.

Alvdal kommunes økonomireglement

I § 19 heter det

Det ligger til rådmannen å utarbeide nærmere retningslinjer for anvisnings- og attestasjonsmyndighet som sikrer forsvarlig forvaltning av kommunens økonomiske midler.

Revisjonen har forespurt kommunen om det eksisterer noe reglement som omhandler habilitet og aktsomhet knyttet til utøvelse av attestasjons- eller anvisningsmyndighet. Vi har fått tilbakemelding om at kommunen ikke har noen eksplisitte retningslinjer eller reglement som omhandler dette temaet.

3. PROBLEMSTILLING 1

Har Alvdal kommunes rammeavtaler om maskinentreprenørvirksomhet blitt etablert og forvaltet i tråd med anskaffelsesreglene?

3.1 Fakta

Anbudet for rammeavtale ble kunngjort 07.04.2014 (Doffin-referanse 2014-964515) som en åpen anbudskonkurranse med tilbudsfrist 30.04.2014. I tillegg til hovedskjemaet ble det lagt ut 3 styrende dokument for konkurransen:

- Konkurransesgrunnlag
- Kontraktsvilkår
- Prisskjema

I beskrivelsen av anskaffelsen het det:

Alvdal kommune har til hensikt å inngå avtale om kjøp av maskinentreprenører for utførelse av oppdrag for kommunalteknisk sektor. Avtalen skal dekke løpende behov for både planlagt og akutte situasjoner, og vil være et viktig element i kommunens beredskapsplaner. Se konkurransegrunnlaget for nærmere opplysning om type oppdrag og omfang.

I kunngjøringen fremgikk det at det skulle inngås rammeavtale med flere leverandører, at avtalene skulle ha 3 års varighet med mulighet for forlengelse i inntil 12 måneder, og at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vurdert på bakgrunn av kriterier i konkurransegrunnlaget ville bli antatt. Tilbudene skulle leveres til Abakus sin postadresse, og oppgitt kontaktperson var en av Abakus sine ansatte.

Konkurransegrunnlaget

Dokumentet beskrev i nærmere detalj

- omfanget av anskaffelsen
- tilbudets utforming og levering
- juridiske, økonomiske og tekniske krav (kvalifikasjonskrav)
- prosedyre, - herunder tildelingskriterier
- administrativ informasjon

I pkt 2.2 *Omfang* het det:

Avtalen omfatter ikke større entreprisoppdrag, og valgte leverandører i denne avtalen har heller ingen fortrinnsrett.

Det var ikke konkretisert nærmere hvor grensen gikk for «*større entreprisoppdrag*». *Bygging og/eller opprusting av veier* var imidlertid angitt som et av de typetilfellene som skulle være omfattet av rammeavtalen.

Det var angitt at avtalen skulle omfatte maskiner i form av gravemaskiner av ulik størrelse, hjullaster, tippbil, traktor m/tippenger, veghøvel og maskintransport. Vals og vibroplate skulle være med som utstyr.

I pkt 2.4 *Kontraktstype* het det:

Det skal inngås avtale med 3 leverandører. Leverandørene blir rangert som A, B eller C.

Mekanisme for avrop

*Ved bestilling vil Leverandør A kontaktes først. Dersom leverandør A ikke har anledning til å ta oppdraget **med tilbudt personell**, vil leverandør B kontaktes, osv.*

Tildelingskriteriene var fastsatt i pkt 5.2. Pristilbudet skulle vektet med 40 % og kompetanse og erfaring med 60 %. I pkt 5.2.2 var det angitt hvordan kompetanse og erfaring for det personellet som ble dedikert til oppdraget skulle dokumenteres. Evalueringsmetoden ble nærmere beskrevet i pkt 6.2.

Kontraktsvilkår

Dokumentet anga blant annet leverandørens plikter i forhold til responstid. For det enkelte oppdrag skulle NS 8406 gjelde. I pkt 8 *Pris* ble det henvist til utfylt prisskjema.

Prisskjema

Tilbyderne skulle fylle ut sine timepristilbud inkludert fører for ulike maskintyper som henholdsvis A-, B- eller C-leverandør. Det skulle oppgis pris for ordinært oppdrag og pris ved umiddelbar responstid. I skjemaet var anslått timemengde for de ulike maskin- og oppdragstypene forhåndsutfylt.

Anskaffelsesprotokoll

Av Abakus sin anskaffelsesprotokoll av 05.05.14 fremgår blant annet:

- Tilbudskonvoluttene ble åpnet i nærvær av to av Abakus sine ansatte den 30.04.14 i tråd med selskapets internkontrollrutiner.
- Konkurransen var gjennomført som åpen anbudskonkurranse. Altså uten adgang til forhandlinger.
- To tilbud var levert; fra Alvdal Graveservice AS og Gjermundshaug Anlegg AS

Tilbudsvurdering

Begge tilbyderne tilfredsstilte kvalifikasjonskravene. Tilbudssammenstillingen ble foretatt av Abakus AS, som i notat av 14.05.14 oppsummerte sin vurdering slik:

Siden kompetanse er tillagt relativt høy vekt vil en middels måloppnåelse på kompetanse-kriteriet kunne veie opp for en lavere pris. Omvendt kunne høyere kompetanse veie opp for en lavere pris. Imidlertid er kompetansekriteriet noe svakt besvart av begge parter og vi har vurdert det vi kan tolke ut fra de vedlagte CV-ene.

Samlet sett kommer Alvdal Graveservice best ut. De har lavere pris og får en god score på kompetansekriteriet.

Vår innstilling blir som følger:

- 1. Alvdal Graveservice AS innstilles som leverandør A*
- 2. Gjermundshaug Anlegg innstilles som leverandør B*

Habilitet under avtaleetablering

Enhetsleder Ola Sørhus var delaktig i utformingen av konkurransegrunnlaget. Da det ble kjent at Alvdal Graveservice AS hadde levert tilbud meldte han i notat av 14.05.14 fra til rådmannen om dette. Altså 14 dager etter tilbudsfristens utløp og samme dag som tilbudsvurderingen fra Abakus AS ble oversendt til kommunen. I enhetslederens notat heter det:

Inhabilitet vedrørende vedtak for rammeavtale entreprenører

Vedrørende vedtak av rammeavtale for maskinentreprenører vil undertegnede være inhabil for å fatte vedtak. Grunnet nært slektskap til en av tilbyderne. Dette medfører også at enheten for kommunalteknikk også blir inhabil i denne saken.

Saken oversendes på grunnlag av ovenfor nevnte vurdering til rådmannen for vedtaksbehandling

*Ola Sørhus
enhetsleder kommunalteknikk*

Det fremgår også i notat av 20.05.14 at saksdokumentene ble oversendt fra enhetslederen til rådmannen for videre behandling, noe som ble begrunnet med enhetslederens inhabilitet.

Vedtak om kontraktstildeling

I brev av 21.05.14 til de to leverandørene ble det gitt melding om at rådmannen hadde fattet delegert vedtak i tråd med innstillingen. Altså at Alvdal Graveservice AS fikk tildelt kontrakt som leverandør A, og Gjermundshaug Anlegg AS som

leverandør B. Vurderingen og innstillingen fra Abakus AS ble samtidig oversendt til de to tilbyderne. Det ble informert om at vedtaket kunne påklages med 3 ukers frist. Vedtaket ble ikke påklaget.

Vedtak om prolongering

I brev av 27.02.17 fra rådmannen til de to entreprenørene har Alvdal kommune gjort gjeldende sin opsjon på å få forlenget avtalene med 1 år. Rammeavtalene utløper etter dette 31.05.2018.

Habilitet under avtaleforvaltningen

Revisjonen rettet den 12.10.17 følgende spørsmål til rådmannen:

Har avrop på rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS, tilrettelegging av kontrakter eller attestasjon og anvisning av fakturaer fra firmaet blitt foretatt av enhetsleder Ola Sørhus eller hans underordnede?

Spørsmålet ble besvart av rådmannen den 27.04.18 med følgende:

Attestasjon og mengdekontroll har blitt utført av underordnede, og ikke Sørhus selv. All anvisning har blitt foretatt av rådmannen. Her er det vert å merke seg det som beskrives under tidligere punkt 4. Ved bruk av rammeavtalen med Alvdal graveservice, er det kommunen selv som står for prosjektering, prosjektledelse og innkjøp. Det er kun bruk av maskin – og mannskapstimer jf rammeavtalen som utføres gjennom rammeavtalen. Vi vurderte dette ut ifra inhabilitet, men fant ut at det ville være umulig for kommunen å benytte oss av rammeavtalen dersom vi ikke skulle kunne benytte kompetansen innen kommunens tekniske enhet, hvor Sørhus er leder.

For å få bedre klarhet i avropsprosessene sendte vi den 07.05.18 følgende oppfølgingsspørsmål til rådmannen:

- *Hvordan har avropene (bestillingene på enkeltoppdrag) blitt formalisert? Har det blitt signert enkeltstående kontrakter, eller har det blitt gjort på andre måter?*
- *Hvem har deltatt i avropsprosessene med*
 - *Forarbeidet til bestillingen (rådmannen/enhetsleder/enhetsleders underordnede)?*
 - *Formalisering av avropene (rådmannen/enhetsleder/enhetsleders underordnede)?*

I e-post av 23.08.18 (vedlegg 6.5, pkt 1) har rådmannen besvart dette med at det ble innleid ekstern byggleidelse. Revisjonen har fått innsyn i kontrakt mellom Bjørn Åsen AS og Alvdal kommune av 10.10.2017 om byggleidelse for ny veg og vann/avløp Måna. Det fremgår av kontrakten at oppdragstaker skal *planlegge utførelsen i samråd med entreprenør og sette opp en hoved fremdriftsplan for*

prosjektet. Videre fremgår det at oppdragstaker skulle kontrollere og kontere fakturaer før de blir oversendt til kommunen. Rådmannen har opplyst at løsningen med ekstern byggleder ble valgt fordi det ville bli enklere i forhold til habilitetsproblemet, og fordi enhetsleder Sørli skulle slutte i stillingen i oktober 2017. Det blir videre opplyst at Bjørn Åsen AS også har vært byggleder på Steiaprosjektet, der Alvdal Graveservice AS har vært innleid for utførelse.

3.2 Revisjonens vurderinger

Etter revisjonens vurdering er anskaffelsesprosessen dokumentert på en etterprøvable måte. Vi har fått tilgang til anbudsdokumentene, anskaffelsesprotokollen, beslutningsgrunnlaget og de vedtakene som er fattet. Etter vår vurdering har de anskaffelsesreglene som var gjeldende på tidspunktet for avtaleetablering blitt overholdt.

Vedtaket om hvilket firma som skulle få kontrakt som A- og B-leverandør er etter vårt skjønn saklig begrunnet i de tildelingskriteriene som ble angitt i kravspesifikasjonen. Poenggivingen for kompetanse- og erfaringskriteriet skapte noen utfordringer. I sin vurdering av kriteriet påpekte Abakus følgende:

Dessverre er anleggsbransjen ikke særlig flinke til å skrive CV-er.

Opplysningene er til dels mangelfulle eller tynne, og vi må basere evalueringen på det som er oppgitt. Dette gjelder for så vidt anleggsbransjen generelt og også begge tilbyderne i denne bransjen.

Revisjonen har merket seg at evalueringen altså var basert på det som *ble oppgitt* i tilbudene, og at det ikke var basert på andre former for informasjon. Dette var i tråd med anskaffelsesreglene og den evalueringsprosedyren som ble beskrevet i konkurransegrunnlagets pkt 6.2. Det er videre dokumentert at vektingen og sammenstillingen mellom pris- og kvalitetskriteriet er gjort i overensstemmelse med konkurransegrunnlaget.

I konkurransegrunnlagets pkt 2.4 er det angitt hvilke kriterier som skal brukes for valg mellom A- og B-leverandør. B-leverandøren skal bare kontaktes dersom A-leverandøren ikke har anledning til å ta oppdraget med tilbudt personell. Også pris- og leveringsbestemmelsene er uttømmende fastlagt i rammeavtalene. Dette innebærer at det ikke vil være anledning til å gjennomføre en minikonkurranse mellom de to leverandørene for det enkelte oppdrag.

Habilitet ved etablering av avtalen

Enhetsleder Ola Sørhus meldte seg og sine underordnede inhabile da kommunen ble kjent med at Alvdal Graveservice AS hadde levert tilbud. Sørhus var imidlertid

delaktig under utformingen av konkurransegrunnlaget. Om han allerede på dette tidspunktet burde vurdert sin habilitet er et spørsmål om rekkevidden av forvaltningslovens § 6 om

andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet

og hvor vidtrekkende bestemmelsene i kommunens etiske retningslinjer og innkjøpsregler skal forstås. Eksempelvis:

Folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens og egne interesser.

(kommunens etiske retningslinjer)

Ingen medarbeider i kommunen som deltar i eller foretar kommunale innkjøp kan være involvert i forhold som kan påvirke handlefrihet og dømmekraft.

Enhver medarbeider som deltar i kommunale anskaffelser skal informere sin nærmeste overordnede om reell eller mulig inhabilitet.

(kommunens innkjøpsregler)

Alvdal Graveservice AS ble part i saken da deres tilbudet ble kjent for Alvdal kommune. Forvaltningslovens habilitetsregler kom først til anvendelse fra dette tidspunktet. En annen forståelse vil i tilfelle gi vidtrekkende konsekvenser for hvem som kan delta i forarbeidet til kommunale anskaffelser.

Aktsomhetsreglene i kommunens egne reglement går etter revisjonens skjønn lengre enn habilitetsreglene i forvaltningsloven. I tillegg må man ha i bakhodet at Høyesterett har lagt til grunn skjerpede krav til habilitet i konkurransesituasjoner. Relevansen av bestemmelsene i kommunens etiske retningslinjer og innkjøpsreglement om «*mulig inhabilitet*» og «*å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens og egne interesser*» må etter revisjonens skjønn ses opp mot

- Hvor sannsynlig det var at Alvdal Graveservice AS ville komme til å levere tilbud.
- Om kravspesifikasjonen inneholder bestemmelser som var egnet til å favorisere en enkelt tilbyder fremfor andre.
- Om det ville være praktisk mulig å utforme et forsvarlig konkurransegrunnlag uten å involvere enhetslederen og hans underordnede.

Revisjonen må legge til grunn at kommunen var innforstått med at Alvdal Graveservice AS kunne komme til å levere tilbud på denne typen anskaffelse, og at det ikke var usannsynlig at habilitetsspørsmålet ville bli aktuelt. På den andre siden kan vi ikke se at det var noen bestemmelser i konkurransegrunnlaget som var egnet til å gi en enkelttilbyder et konkurransefortrinn. Dette er imidlertid noe vi vet etter å ha studert anbudsdocumentene, og som allmennheten ikke har hatt

forutsetninger for å vite. Alt tilsier at det byr på betydelige utfordringer dersom den anskaffende enheten blir avskåret fra å bestemme hva som skal anskaffes, og vi har forståelse for at dette momentet må vektlegges sterkt.

Etter en helhetsvurdering finner vi ikke grunn til å kritisere at enhetslederen var involvert i utformingen av konkurransegrunnlaget. Men vi mener at slike tilfeller kommer inn under bestemmelsen i innkjøpsreglene om at

Enhver medarbeider som deltar i kommunale anskaffelser skal informere sin nærmeste overordnede om reell eller mulig inhabilitet.

I rådmannens tilbakemelding på den foreløpige rapporten (vedlegg 6.5) blir det opplyst at rådmannen og Sørhus hadde en tett diskusjon om *hva man kunne gjøre for å opprettholde tilliten i en situasjon som kunne by på utfordringer mht habilitetsregelverk*, og at det fortløpende ble utført bevisste vurderinger. Etter revisjonens skjønn tilsier dette at informasjonsplikten i kommunens innkjøpsreglement har blitt etterlevd.

Habilitet under avtaleforvaltningen

Rådmannen har informert oss om at attestasjon og mengdekontroll av fakturaer fra Alvdal Graveservice AS har blitt foretatt av Sørhus sine underordnede, mens anvisning av utgiftene blir foretatt av rådmannen (jfr vedlegg 6.3). Enhetslederen selv har altså ikke vært involvert i attestasjons- og anvisningsprosessene. I svaret på vårt oppfølgingsspørsmål om avropsprosessen (jfr vedlegg 5, pkt 1) ble det informert om at det ble innleid ekstern byggleder for å ivareta kontraktsoppfølging for det konkrete prosjektet som er til undersøkelse, - herunder kontroll av fakturaer. Etter revisjonens skjønn har ikke rådmannen gitt noe fullgodt svar på om Sørhus eller hans underordnede har vært involvert ved *avrop* på rammeavtalen, hverken for det konkrete prosjektet eller andre oppdrag som har blitt tildelt Alvdal Graveservice AS. Avtalen med byggleder dreier seg om kontraktsoppfølging, og ikke *kontraktsinngåelse*.

Rådmannen fremholder at rammeavtalen kun omfatter maskintimer, og at kommunen selv forestår øvrige anskaffelser og prosjektleidelse. Det ville dermed medført utfordringer dersom enhetens ansatte ikke skulle kunne forestå avtaleforvaltningen. Dette har revisjonen forståelse for. Anskaffelsesforskriften, - og dermed forvaltningslovens habilitetsregler, - kommer ikke til anvendelse for attestasjons- og anvisningsprosessen. Dette dreier seg om kontraktsoppfølging, noe som ikke er omfattet av forskriften. Forutsatt at rådmannen har utført en reell anvisningskontroll, finner ikke revisjonen grunn til å kritisere at det er enhetslederens underordnede som har foretatt fakturakontrollene. For de

prosjektene der kommunen har valgt å sette bort oppfølgingen til en ekstern byggleder har de skjermet seg helt mot disse problemene.

Å foreta avrop etter en rammeavtale er derimot omfattet av forskriften, ettersom regelverket forutsetter at det skal inngås separate kontrakter for hver enkelt bestilling. Utfra dette skulle avrop på rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS vært foretatt av rådmannen eller andre som ikke var rammet av reglene for avledet inhabilitet. Herunder å tilrettelegge for avropet. Revisjonen har ikke lyktes med å komme helt til bunns i hvem som var involvert i disse prosessene. Etter vår regelforståelse har det vært i strid med anskaffelsesreglene dersom ansatte som var underordnet enhetsleder Ola Sørhus har hatt befatning med denne jobben.

3.3 Revisjonens konklusjon

Vi har vurdert følgende spørsmål:

Har Alvdal kommunes rammeavtaler om maskinentreprenørvirksomhet blitt etablert og forvaltet i tråd med anskaffelsesreglene?

Vi mener at anbudsprosessen skjedde etter boka. Enhetsleder Ola Sørhus meldte seg inhabil straks kommunen fikk kjennskap til at Alvdal Graveservice AS hadde levert tilbud. Han og hans underordnede deltok i utformingen av konkurransegrunnlaget, men dette var før Alvdal Graveservice AS ble part i saken, og følgelig før forvaltningslovens habilitetsregler kom til anvendelse. Heller ikke i forhold til kommunens etiske retningslinjer eller innkjøpsreglement finner vi grunn til å kritisere enhetslederens opptreden ved avtaleetablering.

Revisjonen legger til grunn at Ola Sørhus sine underordnede har utført kontroll og attestasjon av fakturaer fra Alvdal Graveservice AS i de tilfeller der slikt arbeid ikke var satt bort til ekstern byggleder. Rådmannen selv har utført anvisningene. Forutsatt at han utøvde en reell internkontroll, mener vi at dette var en tilfredsstillende måte å håndtere enhetslederens partsforhold på.

Revisjonen har funnet grunn til å tro at Sørhus sine underordnede har vært involvert i arbeidet med å gjøre avrop på rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS. Etter vår mening har dette i så fall vært i strid med forvaltningslovens regler om avledet inhabilitet. På grunn av enhetslederens inhabilitet skulle disse oppgavene i stedet vært flyttet oppover eller sideveis i organisasjonen, eller eventuelt gjennom innleid bistand.

4. PROBLEMSTILLING 2

**Har Alvdal kommune overholdt anskaffelsesreglene og
habilitetsreglene ved kontraktsinngåelsen for ny adkomstveg til
Steimoegga?**

4.1 Fakta

Prosjektet med ny adkomstveg skulle gjennomføres parallelt med Statens Vegvesens (SVV) utbygging av selve gang- og sykkelvegen fra Steimokrysset til Gjelten bru. Kommunen tok kontakt med SVV for å undersøke om kommunens oppdrag kunne utføres gjennom den kontrakten som SVV hadde med Gjermundshaug Anlegg AS. SVV leverte prisoverslag på anlegget. I rådmannens nettartikkel av 20.09.2017 på kommunens hjemmeside heter det:

Samtidig har kommunens egne fagfolk kostnadsberegnet prosjektet, og funnet kostnaden ved at prosjektet utføres gjennom eksisterende rammeavtale.

Sammenstillingen mellom kostnadsoverslagene fremgår av et udatert dokument kalt «*evaluering priser*». Kostnadsoverslaget for løsningen der SVV gjennomførte prosjektet med bruk av rammeavtalen med Gjermundshaug Anlegg AS (GA) summerte seg til kr 3.218.381 inkl. mva. Overslaget for en løsning i kommunal egenregi med bruk av rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS summerte seg til kr 2.158.028 inkl. mva.

I dokumentet heter det mellom annet:

Alvdal kommune kjøper kun timeverk av maskiner og mannskap gjennom rammeavtale, og står for alle innkjøp selv. Det vil si at vi fjerner alle påslag som vi ville hatt i en annen type kontrakt. Dette utgjør alt fra 8-15% lavere kostnad for Alvdal kommune gjeldende innkjøp av masser og asfalt. Videre mangler det poster for drenering og utkiling/masseutskifting som vil komme som tillegg i SVV sin avtale med GA.

Det fremgår ikke av dokumentet hvor mye av kostnadene som var henført til kjøp av tjenester gjennom rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS.

Det ble konkludert med at prosjektet kunne gjennomføres til lavere pris og med samme kvalitet ved bruk av egen rammeavtale. En løsning i regi av SVV ville gå utenfor vedtatt budsjettamme.

For å belyse habilitetsspørsmålet nærmere rettet vi følgende spørsmål til rådmannen:

Var fagpersoner som foretok sammenligning av entreprenørkostnader mellom Alvdal Graveservice AS og Gjermundshaug Anlegg AS for ny adkomstveg til Steimoegga underordnet enhetsleder Ola Sørhus?

Svar fra rådmannen:

Nei, denne vurderingen ble foretatt av rådmannen selv.

Revisjonen sendte deretter følgende oppfølgingsspørsmål:

Ble beslutningsgrunnlaget for vurderingen utarbeidet av Ola Sørhus eller hans underordnede, eller gjorde du alt alene? Jeg sikter da til tall og tekst i det oversendte dokumentet som er angitt som vedlegg 4 til ditt brev av 27.04.

I rådmannens uttalelse til den foreløpige rapporten (vedlegg 6.5) heter det:

Vedrørende vedlegg 4, så ble sammenstillingen gjort av rådmann med Sørhus som bekreftende på at sammenstillingen ble gjort rett teknisk. Det er verdt å merke seg at sammenstillingsgrunnlaget er basert på tall kommunen selv v/Sørhus allerede hadde satt opp før gjennomføring av prosjektet, og før tematikken om sammenstilling av tall opp mot Gjermundshaugs tilbud ble aktuell. (Det ble utarbeidet tall som grunnlag for kommunens investeringsplan – budsjett). Så kommer det deretter tall fra Statens vegvesen v/Gjermundshaug. Denne sammenstillingen ble utført av rådmannen, men rådmannen konfererte med Sørhus og underordnede for å få sikkerhet i at det var gjort rett (da jeg ikke er fagperson).

Rådmannen peker på at en annen fremgangsmåte ville skapt betydelige praktiske problem, og at habilitetsreglene etter hans mening ikke kan trekkes til ytterste konsekvens hva gjelder inhabilitet i tilrettelegging for vedtak.

4.2 Revisjonens vurdering

Forholdet til anskaffelsesreglene

Vi har vurdert om prosjektet med ny adkomstveg til Steimoegga faller innenfor rammeavtalen med maskinentreprenører, eller om prosjektets størrelse tilsier at det faller utenfor.

Konkurransesgrunnlagets beskrivelse av anskaffelsens omfang kunne etter revisjonens vurdering med fordel vært mer presis. Det heter mellom annet at
Avtalen omfatter ikke større entreprisoppdrag, og valgte leverandører i denne avtalen har heller ingen fortrinnsrett.
(Konkurransesgrunnlagets pkt 2.2)

Når det samtidig står at «bygging og/eller opprusting av veier» er omfattet av ordinære bestillingsoppdrag etter avtalen, kan det oppstå tvil. Hvor går størrelsesgrensen for veianlegg som er omfattet av rammeavtalen?

En indikasjon for dette spørsmålet får man ved å se hva kommunen anga som kontraktens omfang. Om dette heter det i konkurransegrunnlagets pkt 2.2:

Kontrakten omfatter utførelse av maskinarbeider; hasteoppdrag eller bestillingsoppdrag.

Kontraktens totale omfang er usikkert, da vi ikke har klar og entydig statistikk, men som utgangspunkt antas det et omfang på 500.000,- til 1 MNOK pr år. Det er viktig å påpeke at dette anslaget ikke medfører noen form for kjøpeplikt for Alvdal kommune, og det indikerer heller ingen øvre begrensning for årlig oppdragsmengde.

I følge kommunens leverandørregister har de i perioden fra juni 2014 til august 2018 blitt fakturert med 11,6 mill inkl mva fra Alvdal Graveservice AS. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig omsetning på 2,8 mill pr år, eller drøyt 2,2 mill dersom momsen trekkes ut. Revisjonen vet ikke om all omsetning er relatert til rammeavtalen, eller om deler også kan gjelde oppdrag det er konkurrert om i tillegg. Etter vår vurdering indikerer imidlertid tallene at bruken av rammeavtalen har hatt et større omfang enn hva som ble anslått i konkurransegrunnlaget.

Vi har vurdert om Alvdal kommune i forbindelse med veianlegget til Steimoegga enten var

- A. avtalemessig forpliktet til å benytte rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS.
- B. forpliktet etter anskaffelsesreglene til å gjennomføre en ny konkurranse fordi prosjektet lå utenfor rammeavtalens omfangsbestemmelser.
- C. kunne velge om de skulle benytte seg av rammeavtalen eller ikke.

Kommunen opptrådte etter alternativ C. Dette baserer vi på at kommunen innhentet kostnadsoverslag fra SVV sin rammeavtale, sammenlignet tallene med overslag for bruk av egen rammeavtale i kombinasjon med egenregi, og valgte den billigste og mest hensiktsmessige løsningen. Denne handlemåten ville de vært avskåret fra dersom kommunen mente at de var bundet opp av eksisterende avtale i den ene eller andre retningen.

I rådmannens uttalelse til den foreløpige rapporten heter det:

Sett i ettertid var det feil å innlate til konkurranse med Gjermundshaug v/Statens vegvesen. Man burde strikt ha forholdt seg til rammeavtalen.

Revisjonen deler ikke den vurderingen som rådmannen har gjort i ettertid. Sett opp mot konkurransegrunnlagets formuleringer har vi ikke funnet holdepunkt for at kommunen var *forpliktet* til å benytte rammeavtalen. For vår del utelukker vi dermed alternativ A som et aktuelt handlingsvalg.

Dernest reiser følgende spørsmål seg: lå oppdraget utenfor rammeavtalens omfangsbestemmelser? I så fall ville kommunen være forpliktet til å gjennomføre en egen konkurranse om prosjektet, eller eventuelt å henge seg på SVV sin rammeavtale. Sistnevnte ville tilfredsstilt anskaffelsesreglene, ettersom SVV hadde basert sin rammeavtale med Gjermundshaug Anlegg AS på en egen konkurranse. Dersom det konkluderes med at oppdraget lå utenfor rammeavtalens omfangsbestemmelser og oppdraget likevel ble gitt til Alvdal Graveservice AS, vil det være tale om en ulovlig direkteanskaffelse.

Revisjonen legger til grunn at kostnadene for ny adkomstveg til Steimoegga var anslått til 1,7 mill. eks mva, forutsatt at kommunen benyttet sin eksisterende rammeavtale for maskin- og mannskapstimer og foresto andre anskaffelser og prosjektledelsen selv. Dette baserer vi på kommunens kostnadsoverslag. Det var ikke angitt hvor mye maskin- og mannskapstimer isolert sett utgjorde, og revisjonen har svake forutsetninger for å anslå omfanget. Vi vet eksempelvis ikke om massetransport var tenkt gjennomført gjennom rammeavtalen. Basert på spesifikasjonene i overslaget legger vi som en indikasjon til grunn at omfanget kan dreie seg om rundt halvparten av kostnadsoverslaget på 1,7 mill eks. mva.

I den gamle anskaffelsesforskriftens § 6-1 (3) het det:

Kontrakter innenfor en rammeavtale kan bare inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen, og uten at det gjøres vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene

I gjeldende anskaffelsesforskrift da avropet ble foretatt het det:

§ 11-2. Endringer i kontrakten

(1) Oppdragsgiveren kan foreta endringer som ikke er vesentlige i en kontrakt uten å gjennomføre en ny konkurranse etter forskriften.

(2) En endring er vesentlig dersom den fører til at innholdet i kontrakten blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten.

I departementets veileder til anskaffelsesforskriften av 2006 ble det påpekt at dersom endringene er av en slik karakter at det kan ha virket inn på hvilke leverandører som responderte på kunngjøringen av konkurransen eller hvordan de utformet tilbudet, vil endringene normalt bli regnet som vesentlige, og at det derfor må gjennomføres ny konkurranse.

Forenklingsutvalget (NOU 2014:4) hadde følgende vurdering om temaet (s. 139):

Hva som er en vesentlig endring, må avgjøres konkret, og vurderingen må ta utgangspunkt i den opprinnelige kunngjøringsteksten og konkurransegrunnlaget. Dette er et vanskelig tema som ved flere anledninger har vært gjenstand for avgjørelser fra så vel EU-domstolen som KOFA.

EU-domstolen har i den omtalte Pressetext-avgjørelsen slått fast at en endring er vesentlig når den endrede avtalen er avgjørende forskjellig fra den opprinnelige avtalen, og derfor viser at det var partenes vilje å reforhandle avtalens grunnleggende elementer. I avgjørelsen oppstiller domstolen fire typetilfeller av endringer som kan medføre at man har å gjøre med en ny kontrakt.

Disse fire typetilfellene av *vesentlige endringer* var angitt som følger:

- At endringene ville forrykket konkurranseresultatet ved at andre leverandører hadde funnet det interessant å delta, eller ved at tilbudene ville blitt utformet annerledes.
- At omfanget av ytelsen er betydelig utvidet i forhold til det som opprinnelig var avtalt.
- At kontraktens økonomiske balanse endres til fordel for den eksisterende leverandøren, eksempelvis gjennom prisøkning.
- At kontrakten overdras til en annen leverandør.

Det er kulepunkt 1 og 2 som er relevant i vårt tilfelle. Kritisk i denne sammenheng er at kontraktsverdien isolert sett kom opp mot beløpet som var angitt som samlet årlig anskaffelse. I anskaffelsesforskriftens § 2-3, 15. ledd het det om beregning av anskaffelsens samlede verdi:

For rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger skal man legge til grunn den høyeste anslåtte verdien ekskl. mva. av alle forventede kontrakter i hele rammeavtalens eller den dynamiske innkjøpsordningens levetid.

I tillegg ble det angitt at avtalen ikke omfattet større entreprisoppdrag. Begrepet "*større entreprisoppdrag*" gir liten anvisning for hva som var ment. Entrepriise er en samlebetegnelse på kontraktsforhold mellom byggherre og entreprenør som spenner fra delentrepriser til totalentrepriser. Det er mulig at kommunen siktet til unntak for prosjekter de ønsket å sette bort som *totalentreprise* i stedet for

delentreprise for maskin- og mannskapstimer, men i så fall var ikke formuleringen spesielt treffende.

Vi har søkt hos KOFA (klageorganet for offentlige anskaffelser) for å finne relevante klageavgjørelser på området. KOFA sine vurderingstema for å avgjøre om et avrop var omfattet av en allerede kunngjort rammeavtale er formulert slik i sak 2004/310 (32):

Vilkårene for avrop uten kunngjøring er at uttakene er fastsatt i rammeavtalen, at den konkrete anskaffelsen etter sin art er omfattet av avtalen, og at avrop foretas innenfor de tidsrammer rammeavtalen fastsetter

I sak 2011/294 var en kommune innklaget for å ha gått utover det beløpsomfanget for rammeavtalen om advokattjenester som var estimert i konkurransegrunnlaget. Om dette uttalte KOFA:

Som nevnt fastsetter forskriften § 6-1 (3) at det ikke må gjøres vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene. Generelt må dette antas å kunne innebære at en vesentlig overskridelse av et estimert omfang i en rammeavtale vil kunne representere en ulovlig direkte anskaffelse. Vesentlighetsterskelen bør likevel ta høyde for at omfanget er angitt som et estimat, og at leverandører må antas å være kjent med at omfanget vil kunne overskrides.

Kommunen ble frikjent selv om anskaffelse av advokattjenester var betydelig større enn estimatene i konkurransegrunnlaget. Det ble vektlagt at anskaffelsens egenart var vanskelig å forutse, noe tilbyderne var kjent med.

I sak 2011/181 ble Nordland Fylkeskommune ilagt gebyr for ulovlig direkteanskaffelse i en sak der de benyttet en rammeavtale om VVS-utstyr, kjøkken, garderobe og bad til anskaffelse av en varmepumpe. KOFA la avgjørende vekt på at konkurransegrunnlaget benyttet begrepet «til den daglige drift» om hva som skulle anskaffes, og at en varmepumpe i sin egenart gikk ut over dette. Om beløpsvurderingen het det:

Det vises videre til at kontraktssummen for varmepumpen var 3.585.258,90 kroner eks. mva., dvs at denne ene anskaffelsen nesten utgjorde 90 prosent av rammeavtalens estimerte årlige verdi på fire millioner kroner.

Sett i sin helhet kan Alvdal kommunes rammeavtale for maskinentreprenører forstås som en avtale som skulle dekke det samlede behovet for en rekke løpende maskinoppdrag som hver for seg lå godt under den estimerte årlige

summen. På den andre siden ble det tatt store forbehold rundt beløpsangivelsen. Revisjonen har ikke funnet holdepunkt i KOFA sin praksis for å spå hva utfallet ville blitt dersom kommunen hadde blitt innklaget for ulovlig direkteanskaffelse.

Forholdet til habilitetsreglene

Sørhus var inhabil i saken. Hvor strengt habilitetsreglene skal tolkes må blant annet vurderes i lys av hva Høyesterett har uttalt om skjerpede habilitetskrav i konkurransesituasjoner (RT 1998 s 1398), og at dette er noe KOFA har lagt til grunn for flere av sine domsavsigelser. På bakgrunn av enhetsleders inhabilitet legger vi videre til grunn at enhetsleders underordnede var inhabile i saksbehandlingen som ledet frem til å ta en beslutning om hvilken entreprenør som skulle få tildelt kontrakten for adkomstvegen til Steimoegga. Dette følger av at forvaltningslovens habilitetsregler har anvendelse for saker som er omfattet av anskaffelsesforskriften. Habilitetsreglene i forvaltningslovens § 6 gjelder også for tjenestemenn som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse. Dette har lovgiver begrunnet med av at den som utreder og forbereder en sak gjerne øver innflytelse på hvordan saken fremstiller seg for den overordnede.

Revisjonen finner det godtgjort at det var rådmannen som vurderte hva som ville være den mest hensiktsmessig og billigste entreprenørløsningen, og som fattet beslutningen. Vi legger til grunn at Sørhus og hans underordnede bistod med den tekniske tilretteleggingen og de avklaringer som var nødvendig for at rådmannen skulle skjønne sammenstillingen. I lys av de skjerpede habilitetskravene i konkurransesituasjoner vurderer revisjonen dette til å ha vært i strid med forvaltningslovens habilitetsregler. Vi har forståelse at andre løsninger ville medført praktiske problem. Men etter vår vurdering burde disse hensynene ha veket til fordel for hensynet til en tillitsskapende forvaltning.

4.3 Revisjonens konklusjon

Vi har vurdert følgende spørsmål:

Har Alvdal kommune overholdt anskaffelsesreglene og habilitetsreglene ved kontraktsinngåelsen for ny adkomstveg til Steimoegga?

Undersøkelsene har gitt revisjonen grunn til å gå i dybden rundt to tema:

- Om prosjektet falt innenfor rammeavtalens virkeområde.
- Om beslutningsgrunnlaget for kontraktsinngåelse var tilrettelagt av inhabile tjenestemenn.

Vi har ikke funnet det entydig at kontrakten om adkomstveg til Steimoegga kunne tas gjennom rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS. Det kritiske i denne sammenheng er enkeltkontraktens omfang i forhold til hva som ble oppgitt i konkurransegrunnlaget om hele rammeavtalens omfang. Revisjonen har ikke funnet tilstrekkelige holdepunktet for å spå hva utfallet ville blitt dersom saken hadde blitt innklaget til KOFA.

Vi legger til grunn at rådmannen fattet beslutning om å benytte seg av rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS etter at Ola Sørhus og hans underordnede hadde tilrettelagt beslutningsgrunnlaget. I konkurransesituasjoner må habilitetsreglene og hensynene til en tillitsskapende forvaltning vurderes strengt, og etter vår mening var Sørhus og hans underordnedes befatning med saken i strid med habilitetsreglene.

5. UTTALELSE FRA RÅDMANNEN

Den foreløpige rapporten ble oversendt til rådmannen for uttalelse den 31. mai 2018. Uttalelsen av 23. august er vedlagt i kap. 6.5. I tilbakemeldingen ble våre spørsmål av 7. mai besvart. Svarene er tatt inn i den endelige rapporten og hensyntatt i revisjonens vurderinger og konklusjoner. I tillegg heter det i rådmannens uttalelse:

Avslutningsvis vil rådmannen takke for at revisjonen har gjort et grundig arbeid i saken. Det var rådmannen selv som tok opp saken med kontrollutvalget, for å få belysning på om vår praksis er i tråd med revisjonens vurderinger. Så ser rådmannen fram til en diskusjon om hvordan slike problemstillinger som er nevnt i rapporten faktisk skal behandles i en hverdag der det også settes krav til gjennomføring og effektivitet. For det besvares ikke.

Som påpekt har ikke avveining mellom regeloverholdelse og effektivitet vært en del av problemstillingene. Revisjonen overlater derfor til kontrollutvalget å håndtere dette innspillet.

6. KILDER OG VEDLEGG

6.1 Kilder

Lov om offentlige anskaffelser
Forvaltningsloven
Anskaffelsesforskriften av 12.08.2016 nr 974
Anskaffelsesforskriften av 07.04.2006 nr 402
Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder til den gamle anskaffelsesforskriften
Nærings- og fiskeridepartementets veileder til den nye anskaffelsesforskriften
Avgjørelser fra KOFA (www.kofa.no)
NOU 2014:4
Nyhetsartikkel på Alvdal kommunes hjemmeside av 20.09.17
Alvdal kommunes innkjøpsreglement
Alvdal kommunes etiske retningslinjer
Alvdal kommunes økonomireglement
E-post m/vedlegg fra rådmannen i Alvdal av 24.04.18
Brev m/vedlegg fra rådmannen i Alvdal av 27.04.18
E-post m/vedlegg fra Abakus AS av 02.05.18
E-post fra Abakus AS av 04.05.18
E-post m/vedlegg fra rådmannen i Alvdal av 23.08.18

6.2 Vedlegg: Revisjon Fjell IKS sitt brev til rådmannen i Alvdal av 12.10.2017



Rådmannen i Alvdal kommune
Gjelen 3
2560 Alvdal

Unntatt offentlighet offl. § 5, 2. ledd

Deres ref:

Vår ref. AL2017120LS

Dato: 12.10.2017

**Rammeavtale om maskinentreprenørvirksomhet og kommunens
forvaltning av denne i forbindelse med nyanlegg**

Kontrollutvalget i Alvdal fattet i sak 31/2017 den 27. september 2017 blant annet følgende vedtak:

Utvalget har følgende bestilling til Revisjon Fjell IKS:

- *Kontrollutvalget i Alvdal ber revisor gjennomgå kommunens rammeavtale for maskinentreprenørvirksomhet*
- *Kontrollutvalget ber revisor gjennomgå saken som omhandler kommunens forvaltning av arbeidet med etablering av gatelys ved ny gang- og sykkelvei langs fv29 og opp til Steinmoegga, samt ny veg fra fv29 og opp til Steinmoegga*

For å løse dette oppdraget har vi behov for dokumenter som kan belyse fakta. Vi vil derfor be om at følgende blir oversendt:

1. Anskaffelsesprotokoll for rammeavtale for maskinentreprenører som ble gjennomført i regi av Abakus AS (Doffin-referanse 2014-964515).
2. Alvdal kommune sin primære rammeavtale med Alvdal Graveservice AS.
3. Alvdal kommune sin sekundære rammeavtale med Gjermundshaug Anlegg AS.
4. Alvdal kommunes avrop på rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS i forbindelse med ny adkomstvei til Steinmoegga med tilhørende avtaledokument.
5. Dokumenter Alvdal kommune har fått oversendt fra Statens vegvesen om kontraktsforholdet mellom SVV og Gjermundshaug Anlegg AS. Herunder dokumenter som kan belyse hvilken opsjon Alvdal kommune hadde til å benytte seg av SVV sin avtale med Gjermundshaug AS for den kommunale delen av anlegget.
6. Dokumentasjon av de kalkyler og vurderinger Alvdal kommune foretok for å sammenligne entreprenørkostnadene for adkomstvei til Steinmoegga mellom Alvdal Graveservice AS og Gjermundshaug AS.
7. Møtereferat fra byggemøter der valg av entreprenør for det kommunale anlegget har vært tema.
8. Referat fra møte mellom Alvdal kommune, Statens vegvesen og Gjermundshaug Anlegg AS som formannskapet i følge møteprotokoll av 14.09.17 ønsket å få avholdt.

Hovedkontor: Kommunehuset
2550 Os i Østerdalen

Avd.ktr.

E-post post@revisjonfjell.no

Org.nr. 98772675
Telefon: 62470300
Mobil: 91896030

9. Andre relevante dokumenter, - herunder også e-poster og notater, som kan belyse fakta rundt kommunens valg av entreprenør for adkomstvegen til Steimoegga.

For å få belyst habilitetstemaet ønsker vi i tillegg at følgende spørsmål blir besvart:

1. Var enhetsleder Ola Sørhus eller hans underordnede delaktig i utformingen av konkurransegrunnlaget for rammeavtalen om maskinentreprenørvirksomhet?
2. Har kommunen foretatt en generell habilitetsvurdering av enhetsleder Ola Sørhus og hans underordnede i forbindelse med forvaltning av rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS?
3. Har avrop på rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS, tilrettelegging av kontrakter eller attestasjon og anvisning av fakturaer fra firmaet blitt foretatt av enhetsleder Ola Sørhus eller hans underordnede?
4. Var fagpersoner som foretok sammenligning av entreprenørkostnader mellom Alvdal Graveservice AS og Gjermundshaug Anlegg AS for ny adkomstveg til Steimoegga underordnet enhetsleder Ola Sørhus?

Dokumentene og svarene på spørsmålene vil danne grunnlaget for vår tilbakemelding til kontrollutvalget. Vi tar forbehold om at det kan bli behov for å innhente supplerende informasjon.


Vi tar sikte på å legge frem vår rapport i kontrollutvalgets møte den 28. november. For å holde fremdriften ber vi om dokumentoversendelse og tilbakemelding på våre spørsmål så snart som mulig.

Leidulf Skarbø
Revisor

Kopi: Kontrollutvalget

Brevet er godkjent elektronisk og har ingen signatur.

6.3 Vedlegg: Rådmannen i Alvdal sitt brev av 27.04.18

		ALVDAL KOMMUNE		
		RÅDMANNEN		
Revisjon Fjell IKS V / Leidulf Skarbo Os kommunehus		Unntatt offentlig innsyn OfI §5		
2550 OS I ØSTERDALEN		Alvdal, 27.04.2018		
<i>Vår ref.</i> 17/983-2	<i>Løpenr.</i> 3108/18	<i>Arkivkode</i> U00	<i>Saksbehandler</i> Erling Straalberg	<i>Deres ref.</i>
<i>(Vennligst oppgi "Vår ref." ved svar)</i>				
RAMMEAVTALE OM MASKINENTREPRENØRVIRKSOMHET OG KOMMUNES FORVALTNING AV DENNE I FORBINDELSE MED NYANLEGG - SVAR				
<u>Svar på spørsmål fra revisor datert 12.10.2017</u>				
<i>Spørsmål 1.</i> Anskaffelsesprotokoll følger vedlagt, vedlegg nr 1.				
<i>Spørsmål 2.</i> Rammeavtale følger vedlagt, vedlegg nr 2.				
<i>Spørsmål 3.</i> Sekundære rammeavtale, melding om prolongering av rammeavtale, følger vedlagt. Vedlegg nr 3				
<i>Spørsmål 4.</i> Denne sees i sammenheng med den prolongerte rammeavtalen. Det er verdt å merke seg at Alvdal kommune bruker rammeavtalen kun til kjøp av maskin – og mannskapstimer, jf inngått avtale. Alvdal kommune har en klar strategi på at byggherrefunksjonen, prosjektledelse og innkjøp utover maskin og mannskapstimer, gjøres direkte av kommunen. Dette er en bevisst strategi fra kommunen da denne ønsker å opprettholde egen prosjekterings – og byggeledelseskompetanse. Samtidig gir dette kommunen selv gevinsten ved innkjøp der man unngår påslag ved at innkjøp av materiell gjøres av en sekundær part.				
<i>Spørsmål 5.</i> Rammeavtalen mellom Statens vegvesen (SVV), og Gjermundshaug anlegg AS foreligger hos SVV. I og med at vei opp til Steimoegga er et prosjekt som ligger inntil og i forlengelse av prosjektet med gang – og sykkelvei fv 29, så kontaktet Alvdal kommune SVV og et tilbud på gjennomføring av hele prosjektet. Prinsippet her er at Gjermundshaug anlegg utfører arbeidet innenfor rammeavtale med Gjermundshaug anlegg.				
<i>Spørsmål 6.</i>				
Postadresse 2561 ALVDAL	Besøksadresse Nyborg Alvdal k.hus E-post: postmottak@alvdal.kommune.no	Telefon 62 48 90 00	Telefaks	Org.nr: NO 939984194 MVA Bankgiro: 1895.06.00140 Kto.skatt: 7855.05.04382

Kalkyle som sammenstiller tilbud fra SVV v / Gjermundshaug anlegg AS og Alvdal kommune med innkjøpte maskin / mannskapstimer fra Alvdal graveservice, legges vedlagt. Vedlegg nr 4.

Spørsmål 7.

Ble kun gjennomført 1 møte. Det foreligger utskrift fra egne notater –dagbok for Ola Sørhus. Vedlegg nr 5

Spørsmål 8.

Motet ble ikke avholdt, da Alvdal kommune og Gjermundshaug anlegg ikke er forhandlingsparter i dette tilfellet.

Spørsmål 9.

Det legges ved epost fra ordfører til rådmann datert 14-09.2017. Vedlegg nr 6. Eposten omhandler gatebelysning langs tidligere omtalte gang – og sykkelvei langs fv 29, der Gjermundshaug anlegg AS er utførende. Forhistorien til denne eposten er som følger: Gatelys lå ikke inne i entreprisen fra SVV, men Alvdal kommune v / kommunestyret, har tidligere bevilget kr 600.000 til dette formålet. Dette viste seg imidlertid ikke å være tilstrekkelig, SVV beregner denne kostnaden til om lag 1,5 – 1,6 mill kroner. Alvdal kommune v / administrasjonen, hadde følgelig ikke dekning for å kunne akseptere tilbudet fra SVV på dette, og svarer nei til at dette settes i gang. Imidlertid har Alvdal kommune vært i kontakt med SVV om et forenklet gatelysanlegg (lavere stolper etc). Dette har tidligere vært utprøvd som et prøve/ dispensasjonsprosjekt i Gudbrandsdalen. Det må imidlertid søkes dispensasjon på gjennomføring av et slik anlegg, da det ikke er i tråd med SVV sine retningslinjer. Med dette som bakgrunn, utredet Alvdal kommune muligheten om å gjennomføre et forenklet prosjekt på gatelys, gjennomført innenfor kommunens rammeavtale, men at strekking av kabler uansett utføres av SVV. Det var under denne prosessen, og på det tidspunkt at Alvdal kommune ikke aksepterte tilbudet fra SVV på et fullskala gatelys på grunn av manglende budsjettdekning, at eposten kom. Det som er å bemerke med denne eposten er det faktum at Liv Gjermundshaug Thoresen, som er medeier i Gjermundshaug anlegg AS, samt er medlem i formannskapet, sender epost til to andre medlemmer i formannskapet (Jan Sagplass og Ole Arne Sandli) om å fremme en bordsak om ekstrabevilgning slik at tiltaket kan gjennomføres i regi av SVV / Gjermundshaug anlegg AS. Liv Gjermundshaug Thoresen har i etterkant blitt konfrontert med dette av ordfører, og beklaget forholdet. For undertegnes del ble hele denne saken problematisk. Jeg fikk tilgang til epostkorrespondanse som nok egentlig ikke var ment skulle komme meg i hende. På en annen side viste denne eposten en folkevalgt som i regi av sitt politiske verv utøvde påvirkning for at et firma hun selv var medeier i, skulle få et oppdrag på vegne av kommunen. Dette er ikke i tråd med forvaltningslovens bestemmelser, ei heller kommunens etiske retningslinjer.

Øvrige spørsmål vedrørende habilitet.

- 1. Var enhetsleder Ola Sørhus eller hans underordnede delaktig i utformingen av konkurransegrunnlaget for rammeavtalen om maskinentreprenørvirksomhet?*

Svar: Ja Ola Sørhus var delaktig, da det på dette tidspunkt ikke var kjent hvilke firmaer som ga inn anbud. Så snart det ble kjent at en av tilbyderne var Alvdal graveservice, meddelte Sørhus dette til rådmannen jf vedlegg nr 7.

2. *Har kommunen foretatt en generell habilitetsvurdering av enhetsleder Ola Sørhus og hans underordnede i forbindelse med forvaltning av rammeavtalen med Alvdal graveservice ?*

Svar: Tjenestemannen selv, Ola Sørhus har ved to anledninger meddelt sin habilitet. På grunn av forvaltningslovens bestemmelser om smittsom habilitet, er det følgelig rådmannen som signert kontraktene på rammeavtalen, samt prolongeringen av disse.

3. *Har avrop på rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS, tilrettelegging av kontrakter eller attestasjon og anvisning av fakturaer fra firmaet blitt foretatt av enhetsleder Ola Sørhus eller hans underordnede?*

Svar: Attestasjon og mengdekontroll har blitt utført av underordnede, og ikke Sørhus selv. All anvisning har blitt foretatt av rådmannen. Her er det vert å merke seg det som beskrives under tidligere punkt 4. Ved bruk av rammeavtalen med Alvdal graveservice, er det kommunen selv som står for prosjektering, prosjektledelse og innkjøp. Det er kun bruk av maskin – og mannskapstimer jf rammeavtalen som utføres gjennom rammeavtalen. Vi vurderte dette ut ifra inhabilitet, men fant ut at det ville være umulig for kommunen å benytte oss av rammeavtalen dersom vi ikke skulle kunne benytte kompetansen innen kommunens tekniske enhet, hvor Sørhus er leder.

4. *Var fagpersonene som foretok sammenligning av entreprenørkostnader mellom Alvdal Graveservice AS og Gjermundshaug Anlegg AS for ny adkomstveg til Steimoegga underordnet enhetsleder Ola Sørhus?*

Svar. Nei. Denne vurderingen ble foretatt av rådmannen selv.

Med hilsen

Erling Straalberg
rådmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur

Kopi:

6.4 Vedlegg: Revisjon Fjell IKS sin e-post til rådmannen i Alvdal av 07.05.18

SV: Svar revisjon vedr rammeavtale om maskinentreprenørvirksomhet og kommunens forvaltning av denne i forbindelse med nyanlegg.

Leidulf Skarbø

Sendt: 7. mai 2018 15:33

Til: Erling Straalberg [Erling.Straalberg@alvdal.kommune.no]

Hei!

Jeg har fått et visst overblikk over saken, og ser at det er noen forhold jeg må undersøke mer i dybden:

1. Rutiner for avrop på rammeavtalen med Alvdal Graveservice AS

På mitt spørsmål nr 3 om habilitet har du redegjort for attestasjons- og anvisningsrutinene. Men jeg har også behov for å vite hvordan bestilling på enkeltoppdrag etter rammeavtalen har foregått. Konkret:

- Hvordan har avropene (bestillingene på enkeltoppdrag) blitt formalisert? Har det blitt signert enkeltstående kontrakter, eller har det blitt gjort på andre måter?
- Hverm har deltatt i avropsprosessene med
 - forarbeidet til bestillingen (rådmann/enhetsleder/enhetsleders underordnede)?
 - formalisering av avropene (rådmann/enhetsleder/enhetsleders underordnede)?

2. Om veitbyggingen til Steimoegga lå innenfor rammeavtalens omfangsbestemmelser

Jeg kommer til å drøfte dette i forhold til beskrivelsen i konkurransegrunnlaget om hva rammeavtalen skulle omfatte.

I den sammenheng har jeg behov for regnskapsdata over betalinger fra Follidal kommune til Alvdal Graveservice AS i løpet av avtaleperioden. Helst spesifisert pr år.

3. Sammenstilling av kostnader

På spørsmål 4 om habilitet har du svart at det var rådmannen som foretok vurderingen. Mitt oppfølgingsspørsmål blir da:

- Ble beslutningsgrunnlaget for vurderingen utarbeidet av Ola Sørhus eller hans underordnede, eller gjorde du alt alene? Jeg sikter da til utfyllingen av tall og tekst i det oversendte dokumentet som er angitt som vedlegg 4 til ditt brev av 27.04.

4. Signerte rammeavtaler mellom partene

Jeg er ikke i stand til å finne avtalene til tross for at du angir at disse var vedlagt. Kan du prøve på nytt?

Jeg håper du kan prioritere denne oppfølgingen, slik at vi kan holde fremdriften i saken.

Leidulf Skarbø
Revisjon Fjell IKS

6.5 Vedlegg: Rådmannen i Alvdal sin uttalelse av 23.08.18 til den foreløpige rapporten

VS: Rapport om rammeavtale

Svein Magne Evavold

Sendt: 23. august 2018 14:30

Til: Leidulf Skarbø

Vedlegg: Signert tilleggsavtale til~1.pdf (803 kB) ; Alvdal Graveservice - jan2~1.xls (17 kB) ; Alvdal Graveservice - jan2~2.xls (15 kB) ; Alvdal Graveservice - sep~1.xlsx (9 kB) ; Alvdal Graveservice - jan~1.xlsx (10 kB)

Fra: Erling Straalberg [Erling.Straalberg@alvdal.kommune.no]

Sendt: 23. august 2018 13:45

Til: Svein Magne Evavold

Emne: SV: Rapport om rammeavtale

Hei

Vedrørende tilbakemelding på rapport om rammeavtale, så svarer jeg på spørsmål i epost datert 7 mai fra Leidulf Skarbø. Dette vil være utfyllende for svar mht selve rapporten.

1. Rutiner på avrop på rammeavtalen med Alvdal Graveservice.

Avropene har i all hovedsak skjedd mellom Alvdal Graveservice og innleid byggeledelse(ekstern) som er Bjørn Aasen og byggemøter. Byggeleder følger opp Graveservice, og kontrollerer at økonomi og utførelse er i innenfor de tekniske og økonomiske rammer som er gitt for prosjektet. Oppdragsavtale med Aasen vedlegges epost. Ekstern innleid kompetanse som byggeleder ble valgt ut av 2 grunner: 1.Enklere ifht habilitetsproblematikk. 2. At Sørhus sluttet i stillingen i oktober 2017, og at vi da ikke hadde ledig kompetanse til oppfølging av prosjektet. Ser at dette ikke er nevnt tidligere i rapporten, da det nok heller ikke ble etterspurt. Referat som eksemplifiserer dette legges ved denne eposten. Bjørn Aasen har også vært byggeleder på Steiaprosjektet, der Alvdal Graveservice har vært innleid på utførelse. Et prosjekt som hadde et større omfang enn veien til Steimoegga.

- 2.

Legges ved epost. Bl.a. på grunn av to økonomisystem i perioden 2014-2018 måtte jeg dele opp rapportuttakene i 4 rapporter.

Det første vedlegget gjelder kjøp fra AG i perioden 6/1 – 31/8 2017 og som er ført i driftsregnskapet vårt.

Det andre vedlegget gjelder kjøp i samme periode og som er ført i investeringsregnskapet.

Det tredje vedlegget gjelder kjøp i perioden 1/9 – 31/12 2017 (både drift og investering)

Det fjerde vedlegget gjelder kjøp i perioden 1/1 – 31/7 2018 (både drift og investering)

3. Vedrørende vedlegg 4, så ble sammenstillingen gjort av rådmann med Sørhus som bekreftende på at sammenstillingen ble gjort rett teknisk. Det er her verdt å merke seg at sammenstillingsgrunnlaget er basert på de tall kommunen selv v/ Sørhus allerede hadde satt opp før gjennomføring av prosjektet, og før tematikken om sammenstilling av tall opp mot Gjermundshaugs tilbud ble aktuell. (Det ble utarbeidet tall som grunnlag for kommunes investeringsplan – budsjett.) Så kommer det deretter tall fra Statens vegvesen v/ Gjermundshaug. Denne sammenstillingen ble utført av rådmannen, men rådmannen konfererte med Sørhus og underordnede for å få sikkerhet i at det var gjort rett (da jeg ikke er fagperson). Jeg vet at dette, sett i ettertid kan tolkes ulikt ifht habilitetsregelverket mht tilrettelegging. Men hva hadde vært alternativet? Skal man kunne benytte seg av en rammeavtale, må man tross alt spille på fagfolkene som vet hva som kan bestilles. Uten fagfolk har ikke kommunen bestillerkompetanse. Og velger man å leie inn ekstern bestillerkompetanse, vil disse nødvendigvis måtte innhente opplysninger fra kommunens fagfolk. Dvs

fagfolk som allerede er inhabile til å kunne medvirke til et beslutningsgrunnlag. Så hva skal man gjøre? Etter min vurdering ligger svaret i at habilitetsreglene ikke kan trekkes til ytterste konsekvens hva gjelder inhabilitet i tilrettelegging for vedtak. I denne saken var det tross alt rådmannen som la føringene for de opplysninger som skulle hentes inn. Det var i tillegg satt en kort tidsfrist fra Statens vegvesen vedr dette spørsmålet, da man sto rett foran anleggsstart.

Hva gjelder rapportens vurderinger mht utarbeidelse av grunnlag for inngåelse av rammeavtale, så har rådmannen hele tiden hatt kjennskap til at daglig leder av Alvdal graveservice er bror til Ola Sørhus. Alvdal graveservice er imidlertid et forholdsvis lite firma, sett i forhold til aktører som Gjermundshaug anlegg.

Med bakgrunn i denne kjennskapen, var Sørhus og rådmannen (som også deltok under utarbeidelse av anbudsgrunnlaget) klar på at kompetansekriteriet anbudsgrunnlaget måtte vektes tilstrekkelig høyt for at mindre firmaer ikke skulle favoriseres foran store. Jeg vil anta at dette framkommer tydelig i tidligere oversendte anbudsdokument.

Avslutningsvis vil jeg si at rådmannen og Sørhus hadde en tett diskusjon på hva man kunne gjøre for å opprettholde tilliten i en situasjon som kunne by på utfordringer mht habilitetsregelverk. Det har fortløpende blitt utført bevisste vurderinger. Slik sett er tematikken rundt utvelgelsen for adkomstvei Steimoegga noe vi har vurdert nøye.

Sett i ettertid var det feil å innlate til konkurranse med Gjermundshaug v / Statens vegvesen. Man burde strikt ha forholdt seg til rammeavtalen.

Avslutningsvis vil rådmannen takke for at revisjonen har gjort et grundig arbeid i saken. Det var rådmannen selv som tok opp saken med kontrollutvalget, for å få en belysning på om vår praksis er i tråd med revisjonens vurderinger. Så ser rådmannen fram til en diskusjon om hvordan slike problemstillinger som er nevnt i rapporten faktisk skal behandles i en hverdag der det også settes krav til gjennomføring og effektivitet. For det besvares ikke.

Med hilsen

Erling Straalberg
Rådmann

Telefon: 62489000
Mobil: 40035383

Alvdal kommune
2560 Alvdal
Telefon 62489000
postmottak@alvdal.kommune.no

Det gjøres oppmerksom om at e-post kan bli journalført som offentlig post i tråd med kommunens rutiner.