



Vestfold
og Telemark
revisjon

Anskaffelse av varslingsutvalg

Forvaltningsrevisjon | Vestfold og Telemark fylkeskommune

2022 : 3800 408

Innhold

| | |
|--|-----------|
| 1. Innledning | 4 |
| 1.1. Kontrollutvalgets bestilling | 4 |
| 1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier | 4 |
| 1.3. Avgrensning | 5 |
| 1.4. Metode og kvalitetssikring | 5 |
| 1.5. Fylkesdirektørens uttalelse | 5 |
| 2. Fylkeskommunens organisering innenfor innkjøp og juridisk kompetanse | 6 |
| 3. Anskaffelsens verdi og kontraktstrategi | 7 |
| 3.1. Revisjonskriterium | 7 |
| 3.2. Data | 8 |
| 3.3. Vurdering | 9 |
| 4. Unntak fra krav om konkurranse - FOA § 2-4 | 11 |
| 4.1. Revisjonskriterium | 11 |
| 4.2. Data | 12 |
| 4.3. Vurdering | 23 |
| 5. Konklusjon | 39 |
| Litteratur og kildereferanser | 40 |
| Vedlegg | 41 |
| Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse | 41 |
| Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring | 43 |
| Vedlegg 3: Intensjonskunngjøring, internt notat og kontraktstrategi | 45 |

Sammendrag

Etter et varsel på ledelsen i Vestfold og Telemark fylkeskommune sommeren 2021, gikk fylkeskommunen, i samsvar med sine rutiner, til anskaffelse av et eksternt varslingsutvalg som skulle håndtere varselet. Anskaffelsen ble gjennomført uten konkurranse.

Fylkeskommunen hjemlet direkteanskaffelsen i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 første ledd bokstav d nr. 1 og 2, som i visse situasjoner åpner for at innkjøp av juridiske tjenester kan foretas uten konkurranse. Unntaket er i liten grad vurdert rettslig.

Våre undersøkelser viser at fylkeskommunen, forut for anskaffelsen av varslingsutvalg foretok en vurdering av anskaffelsens verdi. Det ble lagt til grunn at anskaffelsesverdien var på 1,5 mill. kr. Beløpets størrelse tilsa at konkurranse med kunngjøring skulle avholdes.

I tråd med fylkeskommunens egen anskaffelsesstrategi ble det utarbeidet en kontraktstrategi for anskaffelsen. Her er anskaffelsesprosedyre vurdert, og det går frem at det skulle gjennomføres en direkte anskaffelse uten konkurranse, basert på unntakshjemmelen i FOA § 2-4, første ledd bokstav d. Fylkeskommunen har utarbeidet et notat som utdyper strategien. Fylkeskommunen så at det var en risiko ved å benytte unntakshjemmelen i FOA, men mente at risikoen ble redusert ved å benytte en intensjonskunngjøring.

Vi har presentert sakens faktum for to kompetente, uavhengige ressurser på anskaffelsesområdet, og bedt om deres vurdering av sakens faktum opp mot FOA § 2-4. Deres vurderinger spriker, på den måten at en ressurs mener at det var adgang til å foreta direkteanskaffelse av varslingsutvalg, mens den andre ressursen mener at det ikke var adgang til dette.

Et endelig svar på hvorvidt unntaket i FOA § 2-4 hjemlet direkteanskaffelse i aktuelle sak er det kun KOFA eller domstolene som kan gi.

Horten, 25.11.2022

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 20/22.¹

Bakgrunnen for kontrollutvalgets bestilling er fylkeskommunens direkteanskaffelse, det vil si anskaffelse uten konkurranse, av varslingsutvalg i forbindelse med granskningen av et varsel mot fylkeskommunens ledelse. Fylkeskommunen begrunnet direkteanskaffelsen med hjemmel i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 2-4, som sier at dersom det er sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene som skal granskes (av varslingsutvalget) vil bli gjenstand for en tvistesak, vil ikke anskaffelsesregelverket komme til anvendelse. Dersom unntaket ikke kunne anvendes direkte, mente fylkeskommunen at bestemmelsen skulle tolkes utvidende, og på den bakgrunn også komme til anvendelse. Anskaffelsen ble kunngjort som intensjonskunngjøring på Doffin. Det kom ikke inn noen innsigelser til intensjonskunngjøringen.

Forvaltningsrevisjonen har undersøkt om det var adgang til å foreta direkteanskaffelse av varslingsutvalg i den foreliggende saken. Som vi understreket i vår prosjektplan vil ikke en forvaltningsrevisjon kunne gi noe «fasitsvar» på spørsmålet om FOA § 2-4 sitt anvendelsesområde.

1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstilling:

- 1. Har fylkeskommunen fulgt anskaffelsesreglene og interne reglement og rutiner ved anskaffelse av varslingsutvalg i varslingssaken?**

Vi vil se på om unntaksbestemmelsen i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 første ledd bokstav d nr. 1 og 2 (unntak for innkjøp av juridiske tjenester) kunne benyttes på anskaffelsen.

Revisjonskriteriene² i forvaltningsrevisjonen er utledet fra lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA), samt fylkeskommunens egne reglement og rutiner.

¹ Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

² Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.3. Avgrensning

Revisjonen omhandler kun et konkret innkjøp, og ikke fylkeskommunens innkjøpspraksis generelt³.

Vi har ikke undersøkt andre forhold som det er stilt spørsmål ved i forbindelse med den aktuelle saken, eksempelvis journalføring og arkivering.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bente Hegg Ljøsterød, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har fått oversendt generell dokumentasjon omkring varsling og anskaffelser i fylkeskommunen og konkret dokumentasjon for denne anskaffelsen. Vi har intervjuet teamleder for anskaffelser, fylkesadvokaten⁴ og fylkesdirektør.

For å vurdere sakens faktum opp mot unntaksregelen i FOA § 2-4 ønsket vi å benytte jurister med spisskompetanse på området. Vi sendte derfor en forespørsel til åtte aktuelle leverandører med offentlige anskaffelser blant sine kjernekompetanseområder. Kun to av leverandørene, begge advokater, hadde kapasitet til å pådra seg oppdraget. Fordi dette dreier seg om en skjønnsmessig vurdering, som det kan være en hensiktsmessig å få vurdert fra flere hold, inngikk vi avtale med begge. De to eksterne aktørene har signert uavhengighetserklæringer, og vurderer seg uavhengige av alle som har vært involvert i saken.

Forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med krav i standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Det står mer om dette i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Fylkesdirektørens uttalelse

Sakens faktum er presentert i et møte med administrasjonen i fylkeskommunen.

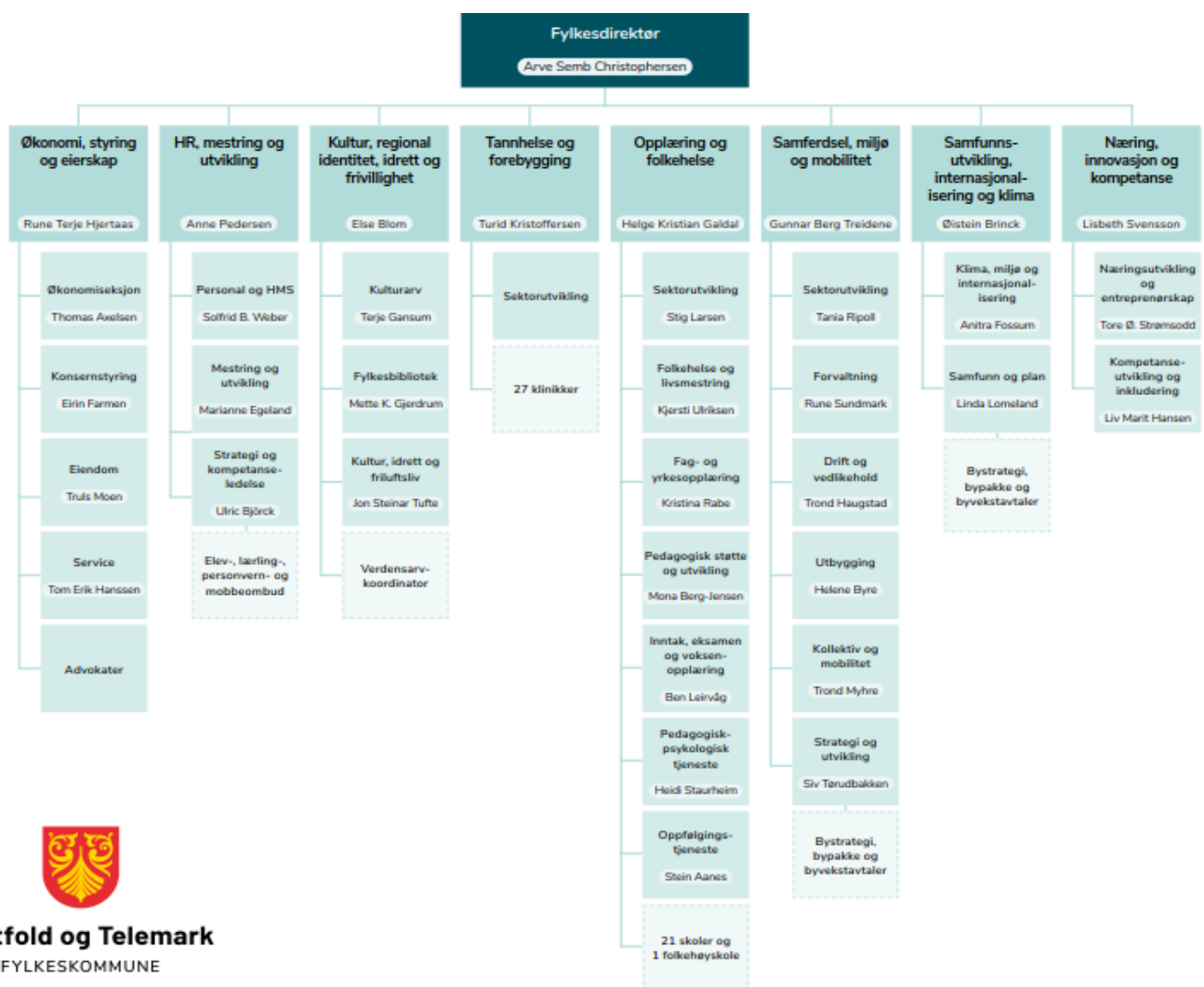
Rapporten er sendt fylkeskommunen til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra fylkeskommunen har ført til en endring i rapporten, da vi nederst på side 22, ved en inkurie skrev «fylkesordfører», og ikke «fylkesdirektør». Fylkesdirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

³ Fylkeskommunens praksis på innkjøpsområdet er revidert i vår rapport av april 2021 (vår ref. 3800 401).

⁴ Riktig tittel per 1.1.2022,

2. Fylkeskommunens organisering innenfor innkjøp og juridisk kompetanse

Fylkesadministrasjonen i Vestfold og Telemark fylkeskommune var på tidspunktet for varselet organisert på følgende måte:



Vestfold og Telemark
FYLKESKOMMUNE

Fylkesadministrasjonen ledes av fylkesdirektøren og består av åtte sektorer. Hver sektor ledes av en direktør.

Team Anskaffelser er organisert under Konsernstyring, i sektoren Økonomi, Styring og eierskap (ØSE).

På tidspunktet for varslingssaken var advokaten i fylket nylig midlertidig flyttet ut av ØSE, for å være direkte underlagt fylkesdirektøren. Advokatene i fylkeskommunen er i dag organisert utenfor de åtte sektorene, og rapporterer direkte til fylkesdirektøren.

3. Anskaffelsens verdi og kontraktstrategi

3.1. Revisjonskriterium

Vurdering av anskaffelsens verdi

Offentlige anskaffelser er underlagt et regelverk der beløpsgrenser bestemmer hvilke konkrete regler som gjelder. Oppdragsgiver må avklare om anskaffelsen kommer over eller under regelverkets terskelverdier, for slik å kunne slå fast hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen.

Terskelverdier

Innkjøp av varer og tjenester med en anslått verdig lik eller over kr 100 000 skal være gjenstand for konkurranse, jf. FOA § 1-1. For alle kontrakter av verdi mellom 100 000 kr og 1,35 mill. kr ekskl. mva. er det ingen spesiell prosedyre som skal følges, men de grunnleggende prinsippene (om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet) i lov om offentlige anskaffelser § 4 og bestemmelsene i forskriftens kap. 7, om dokumentasjonsplikt mm, må følges.

For innkjøp til en verdi av mellom 1,3 og 2,2⁶ mill. kr ekskl. mva. skal FOA del II følges. Her kreves det at konkurransen skal følge bestemte regler, herunder kunngjøring på DOFFIN. Konkurransen kan være åpen eller begrenset (FOA § 8-3).

For innkjøp til en verdi av over 2,2 mill. kr skal FOA del III følges. Dette innebærer konkurransen skal følge detaljerte regler og kunngjøring på Doffin/TED. Det er ulike måter konkurransen kan gjennomføres på.

For innkjøp av «særlige tjenester» gjelder egne terskler. I FOAs vedlegg 2 er juridiske tjenester definert som en særlig tjeneste. Terskelen for at FOA del II skal komme til anvendelse er lik ordinære vare- og tjenestekontrakter, mens terskelen for at FOA del III skal komme til anvendelse er for denne type tjenester er 7,8 mill. kr⁷.

Verdivurdering

Det følger av FOA § 5-4 at oppdragsgiver skal beregne kontraktens verdi på det tidspunktet oppdragsgiver innleder anskaffelsesprosessen. En anskaffelses eksakte verdi vil ofte ikke være kjent på dette tidspunktet. Oppdragsgiver må likevel foreta en forsvarlig verdivurdering. Oppdragsgiverens anslag kan baseres på anskaffelser av samme type, andre offentlige oppdragsgiveres anskaffelser og markedsundersøkelser. Dersom oppdragsgiveren er i tvil om verdien, bør han ta høyde for det i fastsettelsen av anslaget. Om tilbudene i etterkant likevel viser

⁵ 1,1 mill. kr høsten 2021

⁶ 2,05 mill. kr høsten 202

⁷ 7,2 mill. kr høsten 2021

seg å ligge over terskelverdiene oppdragsgiver har lagt til grunn vil ikke oppdragsgiveren kunne klandres, så lenge han har utført en forsvarlig skjønnsvurdering. Dersom tilbudene ligger høyt over anslagene, kan det imidlertid være grunn til å spørre seg om oppdragsgiverens anslag har vært forsvarlig.

Det følger av det grunnleggende kravet om etterprøvnbarhet, jf. LOA § 4, at oppdragsgiver skal kunne dokumentere at det er foretatt en forsvarlig og realistisk vurdering av anskaffelsens verdi. Der oppdragsgiveren er i tvil om anskaffelsen kommer over eller under aktuelle terskelverdier, bør han synliggjøre vurderingene i et eget notat eller i anskaffelsesprotokollen.

Kontraktstrategi

Det følger av fylkeskommunens Anskaffelsesstrategi, pkt. 4.1.1 tiltak 9, at ved store og/eller strategisk viktige anskaffelser skal det lages en konkret «Kontraktstrategi» eller «Prosjektbestilling», som synliggjør vurderinger og valg som er gjort i planleggingsfasen av anskaffelsen. Strategien skal gi et beslutningsgrunnlag for gjennomføring av anskaffelsen. I kontraktstrategimalen står følgende som hjelpetekst⁸:

Kontraktstrategien skal benyttes for alle anskaffelser med en forventet verdi på over kr 1.300.000. Kontraktstrategien skal være proporsjonal med anskaffelsens art og omfang. Hensikten med dette dokumentet er å synliggjøre den plan som ligger til grunn for prosessen for anskaffelsen.

Kontraktstrategien synliggjør vurderinger og valg som er gjort i planleggingsfasen av anskaffelsen og skal gi et beslutningsgrunnlag for å kunne iverksette gjennomføring av anskaffelsen».

På denne bakgrunn har vi utleder følgende kriterier

- Fylkeskommunen skal dokumentere en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi.
- Fylkeskommunen skal utarbeide en kontraktstrategi ved store eller strategisk viktige anskaffelser.

3.2. Data

Fylkeskommunens vurdering av anskaffelsens verdi

Da varslingsutvalget skulle anskaffes, hadde fylkeskommunen liten erfaring med denne typen innkjøp. De som var særlig involverte i prosessen, teamleder anskaffelser og fylkesadvokaten, fant det utfordrende å vurdere anskaffelsens verdi. På grunn av deres underordningsforhold til toppledelsen, som varselet var rettet mot, vurderte de dessuten at de hadde begrenset mulighet til å undersøke saken nærmere.

⁸ Hjelpeteksten er ikke vedtatt eller besluttet formelt, men ment som veiledning/hjelp for anskaffelsesrådgiveren som fyller ut kontraktstrategien.

Den erfaringen fylkeskommunen primært støttet seg til i vurderingen av anskaffelsens verdi, var en rapport advokatfirmaet Kvale, som varslingsutvalg for fylkeskommunen, hadde utarbeidet året før. Rapporten fra Kvale omhandlet varsel på én leder, og kostet 1,1 mill. kr. I og med at den aktuelle saken gjaldt varslings på flere ledere, og opplevdes mer alvorlig, la fylkeskommunen til 400 000 kr, og landet på en anskaffelsesverdi på kr 1,5 mill. kr.

Fylkeskommunens kontraktstrategi har et eget avsnitt om vurdering av kontraktsverdi:

På nåværende tidspunkt er det vanskelig å anslå eksakt kontraktsverdi, og beløpene nedenfor vil derfor ikke være bindende for fylkeskommunen.

Fylkeskommunen legger til grunn at det foretas en grundig vurdering av varslet og estimerer timeforbruket til ca 500 timer. Basert på markedspriser for advokattjenester generelt sett gir dette en kontraktsverdi på ca 1 500 000 kroner eks mva. Det må imidlertid tas høyde for at det på grunnlag av gjennomført granskning underveis vil kunne bli avdekket behov for ytterligere timeforbruk og dertil kostnader som vil gi en høyere kontraktsverdi enn antatt ved påbegynt oppdrag. Når grunnlaget for å kunne vurdere kontraktsverdi er nærmere utredet og det foreligger et omforent mandat vil mer eksakt kontraktsverdi kunne fastslås.

Fylkeskommunen tok forbehold om verdiens størrelse i sin intensjonskunngjøring (se vedlegg 4):

Informasjon om kontraktens/delkontraktens verdi (ekskl. MVA)

Kontraktens/delkontraktens totalverdi: 1500000.00 NOK

På nåværende tidspunkt er det vanskelig å anslå eksakt kontraktsverdi, og angitt kontraktsverdi vil derfor ikke være bindende for fylkeskommunen. Fylkeskommunen legger til grunn at det foretas en grundig vurdering av varslet og estimerer timeforbruket til over 500 timer.

Fylkeskommunens utarbeidelse av kontraktstrategi

Vi har fått oversendt kontraktstrategien for anskaffelsen, av 5.8.2022 (se vedlegg 4). Strategien er utarbeidet av teamleder for anskaffelser og fylkesadvokaten, og dokumenterer vurderinger og valg som er gjort i forbindelse med anskaffelsen. Strategien følger malen fra systemet Tendsign.

3.3. Vurdering

Det følger av FOA § 5-4 at oppdragsgiver skal dokumentere en forsvarlig vurdering av anskaffelsens verdi når anskaffelsesprosessen innledes. I den foreliggende saken har fylkeskommunen foretatt en verdivurdering av anskaffelsen av varslingsutvalg. Fylkeskommunen var usikre på anskaffelsens verdi, noe som fremkommer av både kontraktstrategien og intensjonskunngjøringen.

Fylkeskommunen vurderte anskaffelsens verdi til 1,5 mill. kr, noe som medfører at lovverkets krav om konkurranse og kunngjøring i utgangspunktet gjelder. I og med at fylkeskommunen vurderte at unntaksbestemmelsen i FOA § 2-4 kom til anvendelse, var det imidlertid ikke aktuelt å gjennomføre noen konkurranse. Terskelverdiene i regelverket blir dermed ikke relevante for fylkeskommunens anskaffelse.

4. Unntak fra krav om konkurranse - FOA § 2-4

4.1. Revisjonskriterium

Det følger av forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) at den gjelder når oppdragsgivere inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva., se § 1-1, jf. § 1-2.

FOA oppstiller nærmere regler for hvordan offentlige innkjøp skal foretas. Det grunnleggende prinsippet er at det skal være konkurranse i forbindelse med anskaffelsene.

FOA oppstiller også visse unntak for når prinsippet om konkurranse gjelder. En av unntakshjemlene er § 2-4:

§ 2-4 Unntak for visse tjenestekontrakter

Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontrakter om

...

d. følgende juridiske tjenester:

- 1. representasjon ved advokat i tvistesaker for nasjonale eller internasjonale domstoler, nemnder, offentlige myndigheter eller institusjoner, eller ved nasjonal eller internasjonal voldgift eller mekling*
- 2. juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av en sak som nevnt i nr. 1 eller der det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder, vil bli gjenstand for en slik sak*

Unntaksbestemmelsen gjelder uavhengig av kontraktsverdi.

Dette gir følgende revisjonskriterium

• Innkjøpet av varslingsutvalg skulle foretas gjennom konkurranse, med mindre det var anledning til å anvende unntaket i FOA § 2-4 om tjenester som gjelder

- representasjon ved advokat i tvistesak for nasjonale eller internasjonale domstoler, nemnder, offentlige myndigheter eller institusjoner, eller ved nasjonal eller internasjonal voldgift eller mekling eller

- juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av slik sak eller der det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder vil bli gjenstand for slik sak.

4.2. Data

4.2.1. Mottak og håndtering av varsel fra hovedverneombudet

Den 15.7. 2021 mottok konstituert fylkesdirektør en e-post⁹ fra fylkeskommunens hovedverneombud:

"Hei!

Jeg viser til samtalene de siste ukene om den alvorlige situasjonen i vår organisasjon og særlig for ansatte i ØSE. Og egentlig, viser jeg også til dialogmøtene og epostene jeg har sendt de siste måneder hvor jeg har uttrykt min bekymring for arbeidsmiljøet, manglende involvering av vernetjenesten og den krevende situasjonen ansatte i VTFK og særlig fylkesadministrasjonen står i.

Selv om de fleste ansatte burde være på ferie nå, og koblet av fra jobben har jeg de siste ukene fått flere henvendelser fra ansatte i ØSE som er bekymret for lang tid med dårlig arbeidsmiljøet som går utover helse og privatlivet. Etter håndtering av tidligere varslingssaker og bekymringsmeldingene, har den siste håndtering av prosessen og rapporten fra [Konsulentselskapet] svekket tilliten enda mer til toppledelsen, til VTFK som organisasjon og til varslingssystemet vårt, og har forsterket enda mer fryktkulturen i vår organisasjon. Dette er grunnen til at i min rolle som FHVO og etter de henvendelse jeg har fått fra en del ansatte i ØSE de siste ukene ikke ser noen annen vei enn å varsle eksternt til offentlige tilsynsmyndigheter om kritikkverdige forhold og evt. varsle eksternt til media etter Arbeidsmiljøloven § 2A. Varselet knytter seg til de følgende tre punkter:

1. Uforsvarlig arbeidsmiljø

Ansatte i fylkesadministrasjonen har for nesten ett år vært i en situasjon som har skapt og skaper stor psykisk belastning, søvnsvaker og helseproblemer for mange ansatte. Selv om situasjonen har blitt meldt inn til arbeidsgiver tidligere, opplever en del ansatte at nødvendige tiltak har ikke kommet på plass og at arbeidsmiljøet har blitt verre, særlig etter håndteringen av prosessen og rapporten fra [Konsulentselskapet]. En del ansatte i ØSE er bekymret for uforsvarlig arbeidsmiljøet som går utover helse og privat liv.

Mange ansatte melder om manglende informasjon fra arbeidsgiver, utrygghet i arbeidsmiljø, og dårlig omdømme og press fra mediene som skaper stor psykisk belastning, uro, usikkerhet, frustrasjon, angst og sinne knyttet til nåværende alvorlig situasjon og ansatte melder om stor fare for høyt sykefravær og høy turnover.

Ansatte kjenner seg ikke igjen i konklusjonen og det som kommer fram i rapporten fra [Konsulentselskapet], men de kjenner seg igjen i det som blir omtalt i media: fryktkulturen. Det har også blitt meldt tidligere at ansatte frykter represalier og konsekvenser av å si ifra og bli identifisert. Ansatte opplever frykt for å være åpent og ytre seg kritisk til noe eller noen og bli identifisert både internt i organisasjonen og eksternt i det offentlige. Den siste episoden med prosessen og rapporten fra [Konsulentselskapet] forsterker nå frykten fra

⁹ E-posten er noe anonymisert.

ansatte også for å delta i tilsvarende prosesser i framtiden, å lese dokumenter i P360 eller Innsida, og svekker tilliten til toppledelsen og prosessene ledet av HRMU.

2. Uetisk lederskap, manipulasjon og myndighetsmisbruk

Ansatte som har tatt kontakt opplever at arbeidsgiver motarbeider etablering av en felles kultur og opptrer uetisk, uansvarlig og kritikkverdig. Ansatte har lojalt bidratt til arbeidsmiljøkartleggingen og oppfølging av den og hadde tillitt til at arbeidsgiver, denne gangen, hadde tatt arbeidsmiljøet på høyeste alvor. Det skulle bli en prosess med bistand fra HRMU basert på åpenhet, inkludering, samhandling og god kommunikasjon og tilsvarende for alle seksjoner. Det var HRMU som hadde ansvar for å leie inn eksternt konsulentselskap som skulle bistå med å dele konstruktive tanker og ideer til å utvikle sektoren. Men ansatte føler at dette mandatet ikke stemmer etter å ha lest konklusjonen og med det som kommer fram i den hemmelige konfidensiell rapporten fra [Konsulentselskapet].

Ansatte føler seg lurte, manipulerte og misbrukt av toppledelsen i VTFK. Intervjuene med [Konsulentselskapet] skulle være en åpen prosess (men med konfidensielle intervjuer) etter resultatene fra arbeidsmiljøkartlegging i ØSE for å komme med innspill med tanke på fremtidig organisering, ledelse og lederroller i ØSE. Ansatte kom med masse innspill og positive kommentarer som ikke finnes i rapporten. Ærlig innspill fra ansatte oppleves som å ha blitt misbrukt for å fabrikke en konklusjon mot økonomidirektøren. Ansatte opplever at flere punkter som kommer opp i rapporten kommer fra tidligere varslingssak og/eller artiklene i avisa og ikke fra det som ble sagt i intervjuene. Mange ansatte opplever å ha blitt misbrukt for i rapporten for å si at økonomidirektøren må gå.

Ansatte reagerer på det faglige grunnlaget i rapporten. Rapporten har fokus på økonomidirektør og konkluderer med at økonomidirektøren mangler tillitt også i hele organisasjonen. Ansatte som har tatt kontakt er skeptisk til metoden som har blitt brukt for å komme til konklusjonen etter å ha intervjuet ansatte fra bare 2 av 4 seksjonene i ØSE og hvor de andre seksjoner har ikke hatt en tilsvarende prosess slik det skulle bli. I tillegg, skaper det skeptiske reaksjoner blant ansatte å lese i avisa om tidligere arbeidsforhold i [Konsulentselskapet] av HRMU direktøren.

Ansatte ble urolig og overrasket når det som skulle bli en åpen prosess med god kommunikasjon ble det til en konfidensiell rapport som er unntatt offentlighet. Rapporten er bare for lederne og det er frustrerende for ansatte å ikke få informasjon fra arbeidsgiver, men fra mediene. I tillegg til det, opplever ansatte å ikke bli hørt når de kommer eller ønsker å komme med tilbakemeldinger og spørsmål om prosessen, om rapporten og det som er lagt til grunn for konklusjonen. Ansatte blir bedt om å vente til et møte i august og .

3. Brudd på personopplysningssikkerheten

Omtalt rapporten var tilgjengelig internt for alle ansatte i P360 med gradering etter Offentleglova § 13 og etter kort tid ble den endret gradering unntatt offentlighet etter Offentleglova § 14 (1). Dette gjorde at noen ansatte leste rapporten i god tro og andre rakk ikke å lese den før den ble utilgjengelig i systemet. Dette skaper også uro og frustrasjon blant ansatte.

Men det var ikke alt. Arbeidsgiver sjekket systemloggen for å granske hvem som hadde åpnet filen som inneholdte rapporten fra [Konsulentselskapet] som var tilgjengelig i P360. En personlig epost fra [leder] ble sendt deretter til de ansatte som var registrert i systemloggen for å minne på at filen var konfidensiell og unntatt offentlighet og ba om å

slette/makulere kopiene. Dette skaper reaksjoner blant ansatte som også stiller seg en del etiske og rettslige spørsmål.

Ansatte opplever å ha fått en munnkurv om eget arbeidsmiljø mens det samme arbeidsmiljøet blir diskutert i det offentlige av toppledelse, mediene og politikerne. Og ansatte føler seg overvåket av arbeidsgiver og får ekstra belastning etter følelsen av å ha gjort noe galt, noe som igjen skaper mer frykt for å si ifra, gjøre og oppdage feil. Dette skaper uro, og forsterker, igjen, fryktkulturen og angst over egen aktivitet på nett og informasjonen som lagres av ansatte (logg, leselogg, nedlastingslogg, osv.) og som går utover jobbutførelsen.

Jeg ber om bekreftelse på mottak av denne e-posten. Jeg sender kopi til partene i saken og politisk ledelse for orientering. Det er viktig at ansattes opplevelse av situasjonen kommer fram når det skal også diskuteres i den politisk arena.

Som sagt er dette basert på en del henvendelser jeg har fått i det siste fra flere ansatte i ØSE som ønsker å være anonyme, men jeg er tilgjengelig om dere har spørsmål og har skriftlig dokumentasjon, om det skulle være nødvendig."

Konstituert fylkesdirektør redegjorde for henvendelsen i et fylkesutvalgsmøte den påfølgende dag, det vil si 16.7.21. Hovedverneombudet og konstituert fylkesdirektør var omforente om at saken deretter skulle vente på ny fylkesdirektør.

Nåværende fylkesdirektør hadde sin første arbeidsdag mandag 2.8.21. Det var da allerede innkalt til et møte om saken med hovedverneombudet neste dag, det vil si 3.8.21.

Fylkesdirektøren mener at det ikke var opplagt at henvendelsen fra hovedverneombudet skulle forstås som et varsel. Blant annet ble ikke dokumentet sendt eksternt, selv om det hadde overskrift eksternt varslings. De første dagene i ny jobb fokuserte han på å avklare om henvendelsen var en bekymringsmelding til fylkesdirektøren (som hovedadressat), en beskjed om et mulig/planlagt varsel eller et varsel. Han spurte hovedverneombudet om dette, men opplevde at han ikke fikk noe entydig svar. Han diskuterte også henvendelsens karakter med en juridisk rådgiver i HR.

Den 6.8.21 ble det konstatert at e-posten fra hovedverneombudet var å betrakte som et varsel. Etter dette var fokuserte fylkesdirektøren på å håndtere varselet. I utgangpunktet vurderte han at han, som ny i rollen, var habil til å håndtere varselet, men fylkeskommunens Rutine for varslings¹⁰ pkt. 3.3 sa at det skulle oversendes eksternt varslingsutvalg:

Dersom varselet gjelder fylkesrådmannen eller nivået direkte underlagt fylkesrådmannen, skal varslingsutvalget straks oversende varselet til eksternt oppnevnt varslingsutvalg for behandling av varselet.

Rutinen sa ikke noe om hvem som utgjorde «eksternt oppnevnt varslingsutvalg», eller hvordan dette skulle oppnevnes.

Fra rutinens pkt. 3.1 siteres:

¹⁰ Rutinen er udatert, men det fremgår at dato for neste revisjon er 31.01.2022. Fylkeskommunens varslingsrutiner gjennomgikk en omfattende revisjon våren 2022, någjeldende rutiner ble godkjent 26.6.2022.

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt ved varsling. I Vestfold og Telemark fylkeskommune skal alle varsler tas alvorlig og håndteres av et varslingsutvalg.

Dersom varselet mottas av andre enn varslingsutvalget skal mottaker notere når varselet er mottatt, og straks overlevere varselet til varslingsutvalget for videre saksbehandling.

I tråd med rutinen oversendte fylkesdirektøren, den 17.8.21, varselet til internt varslingsutvalg, for videre håndtering. Internt varslingsutvalg sa seg inhabile, og fylkesdirektøren fikk varselet i retur 19.08.21.

4.2.2. Gjennomføring av anskaffelsen - fylkeskommunens vurdering av mulighet for unntak

Da varselet ble mottatt, hadde fylkeskommunen rammeavtale for juridiske tjenester med Kvale Advokatfirma DA (Kvale). Fylkesadvokaten fortalte i intervju at oppgaven som eksternt varslingsutvalg er inkludert i rammeavtalen. I forbindelse med varselet på fylkeskommunens økonomidirektør, i oktober 2020, opptrådte Kvale som eksternt varslingsorgan.

På bakgrunn av nevnte rammeavtale sendte fylkesdirektøren varselet til Kvale den 19.8.21. Etter råd fra internt varslingsutvalg, ble Kvale bedt om å vurdere sin habilitet forut for videre oppfølging av varselet. Det var ønskelig med en habilitetsvurdering fra Kvale fordi advokatfirmaet våren 2021 hadde bistått ledelsen i fylkeskommunen med diverse juridisk rådgivning.

Kvale vurderte seg habil, men anbefalte likevel at de ikke tok oppdraget:

Etter dette er vår konklusjon at advokater i Kvale uten forutgående tilknytning til sakskomplekset er habile til å granske varselet av 15. juni 2021. Fylkeskommunen bør likevel etter vårt syn vurdere å oppnevne et varslingsutvalg som ikke består av advokater fra Kvale. Bakgrunnen for dette er at ansattes tillit til granskningen er viktig for å bedre situasjonen i fylkeskommunen og legge til rette for godt samarbeid fremover. Etter vårt syn vil det sannsynligvis være lettere for ansatte å ha tillit til et granskningsutvalg som ikke består av advokater fra det firmaet som har rammeavtale med fylkeskommunen og som har bistått denne våren, slik at rapporten også vil ha større kredibilitet blant de ansatte dersom man benytter en annen aktør.

Etter dette besluttet fylkesdirektøren at det skulle oppnevnes et eksternt varslingsutvalg bestående av uavhengige advokater, som ikke hadde noe avtaleforhold med fylkeskommunen og som ikke hadde bistått fylkeskommunens ledelse i tiden før varselet ble fremsatt.

I e-post av 27.8.21 ba fylkesdirektøren ba fylkesadvokaten om å anskaffe varslingsutvalg.

Fylkesadvokaten involverte teamleder for anskaffelser for videre samhandling i anskaffelsesprosessen. I sitt arbeid forholdt de seg både til fylkeskommunens anskaffelsesstrategi¹¹ og til økonomireglementet¹².

Fylkesadvokaten undersøkte to aktører som Kvale hadde anbefalt nærmere, og fikk også tips om bl. a Wiersholm. På bakgrunn av fylkesadvokaten og teamleder for anskaffelser sin opplevelse av et meget krevende arbeidsmiljø, med interne uenigheter og høy temperatur, blant annet knyttet til oppfølgingen av varslingssaken av året før, vurderte de det som svært viktig å finne et varslingsutvalg som hadde spisskompetanse og som kunne sikre tillit til profesjonell og grundig behandling av varselet. Basert på fylkesadvokatens undersøkelser mente fylkesdirektøren, fylkesadvokaten og teamleder for anskaffelser at Wiersholm var meget godt kvalifisert til å bistå som varslingsutvalg. Wiersholm ga uttrykk for at de kunne påta seg oppdraget.

Fylkesadvokat og teamleder for anskaffelser opplevde en forventning, både fra fylkesdirektør og politisk ledelse, om at varslingsutvalget burde komme raskt på plass. Fylkesadvokaten beskriver situasjonen på følgende måte i e-post til revisjonen:

Jeg tenker at denne rapporten (Kvales rapport etter varselet av året før, revisor bemerker) er et bakteppe og henger sammen med den situasjonen som oppstod da det kom et varsel på nytt. Den er også sett hen til av Wiersholm i deres arbeid/rapport, og er en viktig kontekst for hvilke fakta vi hadde da vi skulle anskaffe gransker. Den utfordrende manglende fungeringen til toppledergruppen hadde vedvart over tid, - helt siden sammenslåing, og frustrasjonen hos ansatte og dårlig arbeidsmiljø i store deler av organisasjonen var svært stor og hang sammen med dette. Når ansatte da angivelig opplever at det fra ledere blir en omkamp på den konklusjonen som Kvale rapporten hadde, og bruker ansatte under den aktuelle direktør, som det der ikke ble funnet grunnlag for kritikk av, som virkemiddel i et manipulerende spill for å bygge et grunnlag for personalreaksjon mot han, - og sett i sammenheng med varselets innhold, - så var det for oss en meget alvorlig sak og svært sannsynlig at det måtte bli alvorlige konsekvenser for de ansvarlige, for eksempel oppsigelser/personalsaker dersom varselet ble funnet å være riktig. Sakens karakter krevde videre at det måtte en særlig kompetent og tillitsvekkende ressurs på plass som ekstern gransker.

I og med at kontraktsummen ble vurdert til 1,5 mill. kr var det i utgangspunktet krav om å konkurranseutsette anskaffelsen. Både teamleder for anskaffelser og fylkesadvokaten opplevde det utfordrende å kunngjøre anskaffelsen og lage en god kravspesifikasjon på grunn av sakens

¹¹ Vedtatt i fylkestinget 16.12.2020

¹² Vedtatt i fylkestinget ??, gjeldende fra 1.1.2020

sensitive natur. På grunn av deres underordningsforhold til toppledelsen, som varselet var rettet mot, vurderte de også at de hadde begrenset mulighet til å undersøke saken nærmere.

Fylkesdirektøren purret på fylkesadvokaten den 6.9.21. Han ønsket å snarlig få på plass varslingsutvalget.

Den 6.9.21 utarbeidet teamleder for anskaffelser sammen med fylkesadvokaten en kontraktstrategi for aktuelle anskaffelse. Underveis i arbeidet vurderte de at fylkeskommunen, etter omstendighetene i varslings-saken, ville være best tjent med å kunne gjøre en direkte anskaffelse uten kunngjøring.

Fra pkt. 6 i den utarbeidede kontraktstrategien siteres:

Det gjennomføres en direkte anskaffelse uten konkurranse etter forutgående intensjonskunngjøring. Det er vurdert at unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 2-4, 1. ledd bokstav d nr. 1 og 2 er anvendelig. Hjemmelen gir anledning til å gå til en direkte anskaffelse. Det legges til grunn at varselet gjelder svært alvorlige forhold som kan innebære brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven i forhold til uforsvarlig arbeidsmiljø, manglende inkludering av vernetjenesten og brudd på etiske retningslinjer mv. Dersom en granskning ved juridisk bistand avdekker at det er grunnlag for de alvorlige påstandene fra Fylkeshovedverneombudet, vil dette mest sannsynlig måtte få en konsekvens for de ansvarlige. Vilkåret etter bestemmelsen nr. 2 er at det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene som skal granskes vil bli gjenstand for en tvistesak som omhandlet i nr. 1. På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å fastslå med sikkerhet at dette vil være en realitet, men det kan hevdes å være stor sannsynlighet for at det kan bli en tvist som må forberedes/prosederes. Fylkeskommunen er som arbeidsgiver pliktig til å følge reglene for håndtering av varslinger ved et uavhengig varslingsutvalg etter arbeidsmiljøloven. Et slikt varslingsutvalg må kunne sammenliknes med eller anses som en offentlig nemnd/virksomhet som er omhandlet i § 2-4 for behandling av tvister, og som på samme måte som disse skal ivareta en funksjon som uavhengig organ for fylkeskommunen som arbeidsgiver, og som derfor fordrer juridisk bistand oppdragsgiver har særlig tillit til.

Fylkesadvokaten foretok samtidig en nærmere vurdering av anvendelsesområdet for unntaket i FOA § 2-4. Dette resulterte i et internt notat som ble oversendt fylkesdirektøren 8.9.21. Fra e-posten som fulgte notatet siteres:

Etter min oppfatning er vi etter omstendighetene i varslings-saken best tjent med å kunne gjøre en direkte anskaffelse uten kunngjøring. Jeg har derfor vurdert dette og vedlegger mitt notat slik dette står pr. nå.

Da er vi uavhengig av anskaffelsesreglene og står fritt til å skaffe oss den beste kompetansen og kan forme oppdraget etter vårt behov og ifht. kostnader uten

begrensninger hva gjelder prosess. Ikke minst kan vi sette i gang så fort vi har en ressurs som er aktuell. Det er imidlertid ikke uten risiko, - men jeg antar at den ikke er veldig stor.

Fra det interne notatet siteres:

INTERNT NOTAT

Vedrørende bestilling om anskaffelse av et eksternt varslingsutvalg.

Vurdering av hensiktsmessig prosedyre/kontraksstrategi.

Innledning.

...

På denne bakgrunn har Fylkesdirektøren besluttet at det skal oppnevnes et eksternt varslingsutvalg bestående av andre uavhengige advokater som ikke har noe avtaleforhold med fylkeskommunen og som ikke har bistått ledelsen den senere tid. Det er avgjørende for den videre saksbehandling av varselet at det sikres en grundig og faglig kompetent ressurs til dette, med mål om å komme til bunns i de problemstillinger varselet omhandler på en måte som gjenoppretter tilliten hos de ansatte, - herunder hos vernetjenesten. Tidsaspektet er også svært viktig da saken nå haster å få gjort noe med, - da arbeidsmiljøet både for ansatte og ledelse er svært krevende, - særlig på grunn av at varselet fortsatt ikke er behandlet og det har gått lang tid siden varselet ble oversendt fra Fylkeshovedverneombudet.

Prosedyre for anskaffelsen

Det legges til grunn at fylkeskommunen ikke har avtaler som kan benyttes for formålet, og at det må gjennomføres en ny anskaffelse.

Direkteanskaffelse

Det er vurdert om unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 2-4, 1. ledd bokstav d nr. 1 og 2 er anvendelig. Hjemmelen gir anledning til å gå til en direkte anskaffelse.

Etter FOA § 2-4 gjelder ikke anskaffelsesloven og forskriften for kontrakter om bla;

d) følgende juridiske tjenester:

- 1. representasjon ved advokat i tvistesaker for nasjonale eller internasjonale domstoler, nemnder, offentlige myndigheter eller institusjoner, eller ved nasjonal eller internasjonal voldgift eller mekling*

2. juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av en sak som nevnt i nr. 1 eller der det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder, vil bli gjenstand for en slik sak..

Som det fremgår gjelder dette etter ordlyden først og fremst bistand til rettslige tvistesaker for et tvisteløsningsorgan. Det legges til grunn at varselet gjelder svært alvorlige forhold som kan innebære brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven i forhold til uforsvarlig arbeidsmiljø, manglende inkludering av vernetjenesten og brudd på etiske retningslinjer mv. Det er videre pekt på at forholdene knyttes til hele virksomheten generelt og til Seksjon for økonomi, styring og eierskap spesielt. Dersom en granskning ved juridisk bistand avdekker at det er grunnlag for de alvorlige påstandene fra Fylkeshovedverneombudet, vil dette mest sannsynlig måtte få en konsekvens for de ansvarlige. Vilkåret etter bestemmelsen nr. 2 er at det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene som skal granskes vil bli gjenstand for en tvistesak som omhandlet i nr. 1. På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å fastslå med sikkerhet at dette vil være en realitet, men det kan hevdes å være en stor sannsynlighet for at det kan bli en tvist som må forberedes/prosederes. I vår sak er det primært en bistand til granskning som granskningsutvalg som skal anskaffes, slik at prosessbistand evt. er mer en sekundærbistand oppdragsgiver vil ha behov for. Spørsmålet er om også slik granskningsbistand er omfattet av bestemmelsen. Utgangspunktet i anskaffelsesretten er at unntaksbestemmelser skal fortolkes restriktivt. Selv om det ikke følger direkte av ordlyden i bestemmelsen er det imidlertid lagt til grunn i teori og i EU-domstolens praksis at også juridiske tjenester som ikke nødvendigvis gjelder et prosessoppdrag i en tvist, eller forberedelser til en mulig tvist, kan være omfattet av unntaket. Det er følgelig lagt til grunn en noe utvidet fortolkning av unntaket. Dette er omtalt i Kommentartutgaven til Marianne Dragsten (Partner i Vaar Advokat AS) som følger;

«Bakgrunnen for unntaksbestemmelsen, som er en innføring av anskaffelsesdirektivets artikkel 10(d), er at advokattjenestene som omfattes av unntaksbestemmelsen, vanligvis utnevnes eller velges ut på en måte som ikke kan underlegges anbudsregler, slik anskaffelsesdirektivets fortale premiss 25 og EU-domstolens sak C-264/18 (P.M.) premiss 34. I sistnevnte sak premiss 35 flg. påpekes at de aktuelle tjenestene forekommer alene i forbindelse med et forhold «intuitu personae» (gjensidig tillit) mellom advokaten og dennes klient, som karakteriseres ved en streng taushetsplikt og retten til selv fritt å velge sin advokat. Flere EU/EØS-land har også særskilte regler om hvem som kan representere offentlige virksomheter i slike saker.

Av anskaffelsesdirektivets artikkel 10(d) nr. v) er det også gjort unntak for «andre juridiske tjenesteydelser, der i den pågældende medlemsstat er forbundet med udøvelsen af offentlig myndighed, selv om den kun er lejlighedsvis». Dette alternativet fremgår ikke uttrykkelig av anskaffelsesforskriften § 2-4(d), men det er ikke grunnlag for å anta at meningen har vært at unntaksbestemmelsen i § 2-4(d) skal ha et snevrere anvendelsesområde enn anskaffelsesdirektivets unntaksbestemmelse. (min understrekning) I EU-domstolens sak C-264/18 (P.M.) premiss 39 påpekes at disse tjenestene skiller seg fra tjenester som er omfattet av direktivets anvendelsesområde ved at de direkte eller indirekte er forbundet med utøvelse av offentlig myndighet, og de funksjonene som skal sikre statens eller andre offentlige enheters allmenne interesser.» (min understrekning.)

I vår sak er det et sterkt behov for å få bistand fra en ressurs med stor faglig integritet og som gir tillitt til at saken får en konstruktiv saksbehandling hos ansatte, og også utad for omverdenen da denne saken har fått/får stor offentlig oppmerksomhet. Jeg viser også til det advokatfirma Kvale også viser til om tillitt, og at det er viktig at rapporten fra granskningen får større kredibilitet blant de ansatte dersom man benytter en annen ekstern aktør. Det samme gjør seg gjeldende knyttet til viktigheten av å få riktig kompetanse i

saken. Fylkeskommunen er som arbeidsgiver pliktig til å følge reglene for håndtering av varslinger ved et uavhengig varslingsutvalg etter arbeidsmiljøloven. Et slikt varslingsutvalg må kunne sammenlignes med eller anses som en offentlig nemnd/virksomhet som er omhandlet i § 2-4 for behandling av tvister, og som på samme måte som disse skal ivareta en funksjon som uavhengig organ for fylkeskommunen som arbeidsgiver, og som derfor fordrer juridisk bistand oppdragsgiver har særlig tillitt til.

Hensynene bak forskriftens unntaksbestemmelse gjør seg gjeldende i vår sak med styrke etter mitt syn, og det er et behov for å fritt kunne velge ut en slik aktør/ressurs på en måte som ikke kan underlegges anbudsregler. Saken er sensitiv etter sitt innhold og det vil være noe utfordrende å skissere fylkeskommunens behov for bistand/hva oppdraget fordrer av kompetanse i en generell henvendelse til markedet. Det vil muligens kunne medføre at fylkeskommunen ikke får den spesialistkompetansen som trengs i saken.

Det er som nevnt tidligere et sannsynlig utfall at det kan oppstå tvister som følge av granskningen, som er et tilleggsargument i vurderingen. De vurderinger som vil foreligge i granskningsrapporten vil da evt. være et viktig bidrag til arbeidet med forberedelsen av en slik mulig tvist. Det er viktig for fylkeskommunen nå å sikre at prosessen blir god og bidrar til at de utfordringer som er i arbeidsmiljøet blir løst, slik at ansatte for arbeidsro og kan vie sin oppmerksomhet helt og fullt på de arbeidsoppgavene som ligger til fylkeskommunens samfunnsansvar.

Jeg heller følgelig til at det unntakshjemmelen kan benyttes, men det er ikke helt uten risiko, da dette beror på en fortolkning, og jeg har ikke funnet mange rettskilder som veiledning knyttet til anvendelsesområdet for FOA § 2-4. Det kan derfor være forbundet med risiko å velge dette alternativet som prosedyre for en direkte anskaffelse uten noen form for kunngjøring.

Denne risikoen kan avhjelpes noe ved at man gjennomfører en intensjonskunngjøring etter FOA § 8-18, som gjør at markedet kan reagere dersom man oppfatter at vurderingen er feil. En intensjonskunngjøring vil avskjære muligheten for sanksjoner hvis anskaffelsen likevel skulle vise seg å være ulovlig. Dersom ingen leverandører begjærer midlertidig forføyning innen fristen, vil oppdragsgiver på sin side være sikret mot at en domstol på et senere tidspunkt kan avkorte en kontrakts varighet eller idømme oppdragsgiveren et overtredelsesgebyr. Intensjonskunngjøringen må inneholde en begrunnelse for hvorfor det kan skje direkte tildeling. Departementet uttaler følgende i sin veileder pkt. 32.6.7.3:

«Oppdragsgiver er underlagt et aktsomhetskrav ved bruk av intensjonskunngjøring ved at beslutninger om at en anskaffelse er unntatt fra kunngjøringsplikt må kunne begrunnes (her må oppdragsgiver fylle ut tekst i selve intensjonskunngjøringsskjemaet). Dette innebærer at selv om oppdragsgiver har publisert en intensjonskunngjøring så vil KOFA eller domstolene kunne ilegge sanksjoner for ulovlige direkte anskaffelser dersom klageinstansen kommer frem til at aktsomhetskravet ikke er oppfylt.»

Videre må det gå minimum ti dager fra intensjonskunngjøringen kunngjøres (regnet fra dagen etter datoen for kunngjøringen), til kontrakt inngås. Dette innebærer at det går noe tid før oppdraget kan igangsettes.

Et vilkår for en slik kunngjøring er at oppdragsgiver mener at det foreligger unntakshjemmel for konkurranse;

§ 8-18;

«Dersom oppdragsgiveren mener at han har hjemmel til å inngå en kontrakt uten å kunngjøre konkurransen i samsvar med § 8-17, kan han etter at valget av leverandør er besluttet, kunngjøre at kontrakten vil bli inngått ved å publisere en intensjonskunngjøring i Doffin.

Etter min oppfatning er det klokt å gjennomføre en slik intensjonskunngjøring for å redusere risiko og for å avvære eventuelle gebyr for en feil prosedyre. På den annen side, går det 10 dager fra kunngjøring og det er en risiko for at det kan komme klager som medfører saksbehandling og i ytterste konsekvens at prosedyren må endres, og anskaffelsen startes på nytt. Erfaringsmessig kommer det sjelden slike klager, men det kan ikke utelukkes. Dette må vurderes opp mot risikoen for å gå på direkteanskaffelse uten intensjonskunngjøring. Utfallet av en ulovlig direkteanskaffelse som avdekkes, vil kunne være en saksbehandling i KOFA og et gebyr på ca. 10 % av anskaffelsesverdien, dvs. ca. kr. 125.000, -. Imidlertid vil man da ha inngått kontrakt med leverandør og være i gang med granskningen i tråd med behovet for en rask saksgang.

Alternativt del I eller del II anskaffelse.

Dersom man ikke vil ta risikoen knyttet til en direkte anskaffelse, er alternativet å gjennomføre en del I anskaffelse. Dette sikrer en viss konkurranse og at grunnleggende krav i reglene ivaretas, og det gjelder ikke noen konkrete tidkrevende frister utover den tid som praktisk er nødvendig for å gjennomføre utvelgelsen. Vi antar at det kan dreie seg om oppstart av kontrakt i uke 40, hvis tilbudsinnbydelser sendes ut ganske raskt.

Etter FOA kap. 5 skal kontrakter om særlige tjenester, som juridiske tjenester etter forskriftens vedlegg 2 er definert som, med antatt verdi på minst 1,3 mill. kroner ekskl. mva. følge prosedyren etter forskriftens del II. Dersom antatt verdi er under kr. 1,3 mill.. kan man følge en enklere prosedyre etter forskriftens del I.

Etter en vurdering i markedet har vi en 5-6 aktuelle tilbydere som kan kontaktes. Dersom vi tenker at anskaffelsens verdi ligger over 1.3. mill. kr. vil en del II anskaffelse medføre at det går lengre tid. Det kan tas med i betraktningen her at det er noe rom for å utvide en allerede inngått kontrakt, slik at det ikke vil være i strid med anskaffelsesreglene om oppdraget blir litt mer omfattende enn forutsett for valg av prosedyre etter del I og koster noe mer, forutsatt at dette ikke innebærer en vesentlig endring av oppdraget. Ulempen er imidlertid at prosesser etter både del I og del II er begrensende for både oppdragets omfang og beløp når det gjelder evt. behov for en vesentlig utvidelse av oppdraget ettersom granskningen avdekker ytterligere behov enn det er tatt høyde for. I en direkteanskaffelse vil man ikke være begrenset på denne måten, i og med at anskaffelsen ikke er underlagt anskaffelsesreglene.

Som det fremkommer av notatet, var fylkeskommunen i tvil om det var adgang til å anvende unntaket i FOA § 4-2. Fylkesadvokaten og teamleder for anskaffelser forteller i intervju at spørsmålet ble drøftet både internt, med Kvale og med KS Advokater, uten at det kom til noen sikker konklusjon. KS Advokater var enig i at det var lite kilder som tok stilling til unntaket, men avviste heller ikke muligheten.

Fylkesadvokaten mente at advokatbistanden fra Wiersholm kunne defineres som av forberedende art og at deres undersøkelser var av avgjørende betydning for fylkeskommunens posisjon i eventuelle rettslige tvister som kunne komme med grunnlag i varslingen. Videre trakk hun frem kommentarutgaven til Marianne Dragsten sin henvisning til anskaffelsesdirektivets artikkel 10 (d),

som gjør unntak for «andre juridiske tjenesteydelser, der i den pågældende medlemsstat er forbundet med udøvelsen af offentlig myndighet, selv om den kun er lejlighedsvis», støttet en utvidende tolkning av FOA i forhold til andre juridiske tjenester som krever særlig høy grad av tillitt mellom oppdragsgiver og advokat.

Den 9.9.21 hadde fylkesdirektøren, fylkesadvokaten og teamleder for anskaffelser et møte hvor anskaffelsen, herunder notatet fra fylkesadvokaten, ble diskutert. Fylkesdirektøren syntes at ting hadde tatt for lang tid frem til nå, og ønsket å komme raskt videre. Møtedeltakerne vurderte at en bred anskaffelsesprosess ville ta vesentlig lenger tid enn en direkteanskaffelse med intensjonskunngjøring. De snakket ikke om hvor mye lenger tid, men tidsaspektet var viktig. De så at det var en risiko ved å bruke unntakshjemmelen i FOA, men mente at risikoen ble redusert ved å benytte en intensjonskunngjøring. På denne bakgrunnen ble nå Advokatfirmaet Wiersholm AS, ved advokat Jan Fougner, formelt forespurt om de ville ta oppdraget.

For å avhjelpe risikoen ved direkteanskaffelsen ble en intensjonskunngjøring utlyst 14.9.21. Om adgangen til å gjøre en direkteanskaffelse fulgte følgende tilleggsinformasjon i intensjonskunngjøringen:

Det er vurdert at unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 2-4, 1. ledd bokstav d nr. 1 og 2 er anvendelig. Hjemmelen gir anledning til å gå til en direkte anskaffelse. Det legges til grunn at varselet gjelder svært alvorlige forhold som kan innebære brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven i forhold til uforsvarlig arbeidsmiljø, manglende inkludering av vernetjenesten og brudd på etiske retningslinjer mv. Dersom en granskning ved juridisk bistand avdekker at det er grunnlag for de alvorlige påstandene fra Fylkeshovedverneombudet, vil dette mest sannsynlig måtte få en konsekvens for de ansvarlige. Vilkåret etter bestemmelsen nr. 2 er at det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene som skal granskes vil bli gjenstand for en tvistesak som omhandlet i nr. 1. På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å fastslå med sikkerhet at dette vil være en realitet, men det kan hevdes å være en stor sannsynlighet for at det kan bli en tvist som må forberedes/prosederes.

Det var ingen som påklagde beslutningen om tildeling av kontrakten til Wiersholm i den tidagersperioden intensjonskunngjøringen lå ute på Doffin.

Wiersholm ble tildelt oppdraget den 24. september 2021. Det ble benyttet Alminnelige kontraktsvilkår for tjenester, og kontrakten ble arkivert i Tendsign.

Wiersholm leverte sin rapport 21. mars 2022. Både under arbeidet og i forbindelse med levering av rapporten ble det stilt spørsmål ved fylkeskommunens adgang til å foreta direkteanskaffelse av varslingsutvalget. Fylkesdirektøren har redegjort for saken og status i flere møter i fylkesutvalget.

Forut for anskaffelsen av Wiersholm som varslingsutvalg vurderte ikke fylkesdirektør, teamleder for anskaffelser eller fylkesadvokaten særskilt om Wiersholm også skulle brukes til å forberede/prosedere en eventuell tvistesak for domstolene, men de påpeker at det heller ikke var

utenkelig at det kunne bli behov for slik bistand. De viser i denne sammenheng til det interne notatet; *"I vår sak er det primært en bistand til granskning som granskningsutvalg som skal anskaffes, slik at prosessbistand evt. er mer en sekundærbistand oppdragsgiver vil ha behov for."*

I tiden etter at rapporten fra Wiersholm forelå, benyttet fylkesdirektøren KS Advokater som rådgiver. Han opplevde at det var unaturlig å bruke Kvale og Wiersholm i denne forbindelse.

Hverken fylkesordfører, teamleder for anskaffelser eller fylkesadvokaten var i september i 2021 kjent med varslere om søksmål fra de som varselet omtaler. På dette tidspunktet pågikk imidlertid en arbeidsrettssak mellom fylkeskommunen og daværende økonomidirektør, etter en endringsoppsigelse av sistnevnte. Teamleder for anskaffelser og fylkesadvokaten påpeker at innholdet i varselet vi nå ser på blant annet dreier seg om kritikk av prosessen overfor ansatte i daværende økonomidirektørs avdeling, jf. beskrivelsen i pkt. 1 og 2 i varselet. Det fremstod for dem som det var en sammenheng mellom arbeidsrettssaken og varselets innhold.

Teamleder for anskaffelser og fylkesadvokaten oppfattet begge varselet som meget alvorlig, og vurderte det som svært sannsynlig at det ville få arbeidsrettslige konsekvenser for de som var ansvarlige for forholdene som varselet omhandler.

4.3. Vurdering

Vi har innhentet to eksterne, juridiske vurderinger av om unntaket i FOA § 2-4 første ledd bokstav d nr. 1 og 2 var anvendelig på anskaffelsen av varslingsutvalg. Vi vil først presentere vurderingen fra advokat Myhre (Myhre & Co Advokatfirma AS) og deretter vurderingen fra advokatene Ludvigsen og Bergby Henriksen (Advokatfirmaet Hjort DA). Begge vurderingene inntas i sin helhet, før vi deretter kort oppsummerer.

4.3.1. Vurdering fra advokat Myhre

NOTAT

| | |
|---------------------------|--------------------------------|
| Dato: | 5.10.2022 |
| Til: | Vestfold og Telemark revisjon |
| Ansvarlig advokat: | Robert Myhre |
| Gjelder: | Anskaffelse av varslingsutvalg |

Jeg viser til tidligere e-postutveksling, og til rapportutkast mottatt på e-post. Jeg er bedt om å vurdere om fylkeskommunen har fulgt anskaffelsesregelverket, ved anskaffelse av varslingsutvalg i en varslingssak. Min vurdering har basert seg på den faktumbeskrivelsen som er gitt i rapportutkastet.

1. Oppsummering av sakens bakgrunn

Fylkeskommunens verneombud har i e-post 15.7.2021 varslet om problemer med arbeidsmiljøet. Det ble bestemt at et eksternt varslingsutvalg skulle håndtere varselet. I en e-post 27.8.2021 ble fylkesadvokaten bedt om å anskaffe et slikt utvalg.

I en e-post har fylkesadvokaten opplyst at det er en meget alvorlig sak, og svært sannsynlig at det kan få alvorlige følger for de ansvarlige, for eksempel oppsigelser/personalsaker.

Det ble gjort en vurdering av unntakene i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 for kjøp av juridiske tjenester, og konkludert med at unntaket kommer til anvendelse.

2. Rettslige utgangspunkt

I forskriften § 2-4 bokstav d) nr. 1 og 2, er det gjort unntak fra forskriften og anskaffelsesloven for følgende juridiske tjenester:

«1. representasjon ved advokat i tvistesaker for nasjonale eller internasjonale domstoler, nemnder, offentlige myndigheter eller institusjoner, eller ved nasjonal eller internasjonal voldgift eller mekling

2. juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av en sak som nevnt i nr. 1 eller der det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder, vil bli gjenstand for en slik sak...»

I juridisk teori er det lagt til grunn en utvidende fortolkning av unntaket. I kommentarutgaven til Marianne Dragsten fremgår følgende:

«Bakgrunnen for unntaksbestemmelsen, som er en innføring av anskaffelsesdirektivets artikkel 10(d), er at advokattjenestene som omfattes av unntaksbestemmelsen, vanligvis utnevnes eller velges ut på en måte som ikke kan underlegges anbudsregler, slik anskaffelsesdirektivets fortale premiss 25 og EU-domstolens sak C-264/18 (P.M.) premiss 34. I sistnevnte sak premiss 35 flg. påpekes at de aktuelle tjenestene forekommer alene i forbindelse med et forhold «intuitu personae» (gjensidig tillit) mellom advokaten og dennes klient, som karakteriseres ved en streng taushetsplikt og retten til selv fritt å velge sin advokat. Flere EU/EØS-land har også særskilte regler om hvem som kan representere offentlige virksomheter i slike saker.

Av anskaffelsesdirektivets artikkel 10(d) nr. v) er det også gjort unntak for «andre juridiske tjenesteydelser, der i den pågældende medlemsstat er forbundet med udøvelsen af offentlig myndighed, selv om den kun er lejlighedsvis». Dette alternativet fremgår ikke uttrykkelig av anskaffelsesforskriften § 2-4(d), men det er ikke grunnlag for å anta at meningen har vært at unntaksbestemmelsen i § 2-4(d) skal ha et snevrere anvendelsesområde enn anskaffelsesdirektivets unntaksbestemmelse. (min understrekning) I EU-domstolens sak C-264/18 (P.M.) premiss 39 påpekes at disse tjenestene skiller seg fra tjenester som er omfattet av direktivets anvendelsesområde ved at de direkte eller indirekte er forbundet med utøvelse av offentlig myndighet, og de funksjonene som skal sikre statens eller andre offentlige enheters allmenne interesser.»

EU-domstolens dom i sak C-264/18 gjaldt gyldigheten av anskaffelsesregelverkets unntak for voldgifts- og meglings tjenester, og enkelte juridiske tjenester. De aktuelle bestemmelsene er art. 10 c) og d) i anskaffelsesdirektivet, som tilsvarer anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d) nr. 1 og 2. Domstolen konkluderte med at unntakene var gyldige, og viste til de særlige hensyn som gjør seg gjeldende for kjøp av denne type tjenester.

I dommen fremgår følgende premisser:

- 34 Hva for det andet angår tjenesteydelser, der leveres af advokater, og som er omhandlet i artikel 10, litra d), nr. i) og ii), i direktiv 2014/24, fremgår det af 25. betragtning til direktivet, at EU-lovgiver har taget hensyn til den omstændighed, at sådanne juridiske tjenesteydelser sædvanligvis leveres af organer eller enkeltpersoner, der er udpeget eller udvalgt på en måde, der ikke kan underlægges udbudsregler i visse medlemsstater, hvorfor disse juridiske tjenesteydelser blev undtaget fra det nævnte direktivs anvendelsesområde.
- 35 I denne forbindelse skal det bemærkes, at ikke alle tjenesteydelser, som kan leveres af en advokat til en ordregivende myndighed, er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2014/24 ved artikel 10, litra d), nr. i) og ii), men alene juridisk repræsentation af advokatens klient i forbindelse med en sag ved en international voldgifts- eller mæglingsinstans, ved domstole, retter eller offentlige myndigheder i en medlemsstat eller et tredjeland og ved internationale domstole, retter eller institutioner, samt juridisk rådgivning ydet som forberedelse til en sådan sag eller for det tilfælde, at en sådan sandsynligvis vil opstå. Sådanne tjenesteydelser, der leveres af en advokat, forekommer alene i forbindelse med et forhold intuitu personae mellem advokaten og dennes klient, som karakteriseres ved den strengeste grad af tavshedspligt.

- 36 Dels gjør et sådant forhold intuitu personae mellom advokaten og dennes klient, som er karakteriseret ved det frie valg af en forsvarer og det fortrolighedsforhold, der forbinder klienten til dennes advokat, det imidlertid vanskelig at give en objektiv beskrivelse af kvaliteten af de tjenesteydelser, som er leveret.
- 37 Dels kan tavshedspligten i forholdet mellem advokaten og dennes klient, hvis formål navnlig under de i nærværende doms præmis 35 beskrevne omstændigheder består i såvel at beskytte den retsundergivnes fulde udøvelse af sin ret til forsvar som at håndhæve kravet om, at enhver retsundergiver skal have adgang til frit at henvende sig til sin advokat (jf. i denne retning dom af 18.5.1982, AM & S Europe mod Kommissionen, 155/79, EU:C:1982:157, præmis 18), se sig truet af den forpligtelse, som den ordregivende myndighed har til at angive de nærmere betingelser for tildeling af en sådan kontrakt og at offentliggøre disse.
- 38 Det følger heraf, at de tjenesteydelser, som er omhandlet i artikel 10, litra d), nr. i) og ii), i direktiv 2014/24, henset til deres objektive karakteristika, ikke kan sidestilles med de andre tjenesteydelser, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Henset til denne objektive forskel kan det konkluderes, at EU-lovgiver heller ikke tilsidesatte ligebehandlingsprincippet, da denne under udøvelsen af sit skøn udelukkede disse tjenesteydelser fra anvendelsesområdet for det nævnte direktiv.

3. Vurderinger

Problemstillingen blir etter dette, om det var «klar sannsynlighetsovervekt» for at spørsmålene den juridiske rådgivningen gjaldt, ville bli gjenstand for en sak for blant annet domstolene.

Det er i de interne saksdokumentene lagt til grunn at utfallet av rapporten kunne få betydning for vedkommende leders ansettelsesforhold. Dette synes å være en rimelig betraktning, når man ser på innholdet i varslene som var kommet inn. De ansatte rapporterer om stor psykisk belastning, søvnnvanser og helseproblemer på grunn av arbeidsmiljøet. Ansatte har opplyst at de mener arbeidsgiver motarbeider etablering av en felles kultur og opptrer uetisk, uansvarlig og kritikkverdig. Videre føler de ansatte seg lurt, manipulert og misbrukt av toppladelsen.

Det fremstår som nokså åpenbart at dersom rapporten underbygger disse opplevelsene hos de ansatte, vil det få konsekvenser i form av oppsigelse eller omplassering av de aktuelle personer i ledelsen. Og det er like naturlig å tenke seg at dette kunne resultere i et søksmål, hvilket er ikke uvanlig i slike saker.

Det er vanskelig å vurdere det konkrete innholdet i kriteriet «klar sannsynlighetsovervekt». Det er også et spørsmål om oppdragsgiver som følge av dette må ha et visst skjønn i sin vurdering av sannsynligheten for at en tvist senere kan oppstå om de spørsmålene rådgivningen gjelder. Jeg mener det bør være en fornuftig tilnærming, slik at spørsmålet om det er klar sannsynlighetsovervekt beror på et innkjøpsfaglig skjønn. Det er da først dersom vurderingen er basert på feil faktum, er grovt urimelig, usaklig eller vilkårlig at den vil kunne overprøves rettslig.

Etter mitt skjønn er det ikke grunnlag for å rettslig overprøve den vurderingen som ble gjort. I denne saken må dette ligge innenfor oppdragsgivers handlingsrom, og jeg finner ikke grunn til å underkjenne vurderingen.

4. Konklusjon

Etter min vurdering får unntaket således anvendelse, og det er ikke grunnlag for å konstatere brudd på anskaffelsesregelverket.

4.3.2. Vurdering fra advokatfirmaet Hjort

NOTAT

Til: Vestfold og Telemark revisjon IKS
v/Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Bente Hegg Ljøsterød

Fra: Advokatfirmaet Hjort DA v/advokatene Heddy Ludvigsen og Aleksander Bergby
Henriksen

Ansvarlig advokat: Heddy Ludvigsen

Dato: 14. oktober 2022 Vår referanse: M 3740792.2

VURDERING AV UNNTAK FRA ANSKAFFESESREGELVERKET FOR JURIDISKE TJENESTER

DEL I: INNLEDNING

Etter bestilling av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune («Fylkeskommunen»), gjennomfører Vestfold og Telemark revisjon IKS («VTR») for tiden forvaltningsrevisjon av Fylkeskommunens direkte anskaffelse av varslingsutvalg fra Advokatfirmaet Wiersholm AS («Wiersholm»). Direkte anskaffelsen ble foretatt i forbindelse med granskningen av et varsel mot Fylkeskommunens ledelse. Advokatfirmaet Hjort DA har i denne sammenheng fått i oppdrag å vurdere om Fylkeskommunen hadde hjemmel i anskaffelsesforskriften¹³ § 2-4 bokstav d nr. 1 og nr. 2 til å gjennomføre slik direkte anskaffelse.

For vår vurdering har vi fått oversendt et utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport (2020: 3800 480) med følgende vedlegg: Vedlegg 2: Intensjonskunngjøring, internt notat og kontraktstrategi og Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring. Vi redegjør ikke nærmere for den faktiske bakgrunn, idet vi har basert vår vurdering på de faktiske forhold som fremkommer av dette. Eventuelle faktisk forhold som ikke har fremkommet i rapporten eller dennes vedlegg, er dermed heller ikke hensyntatt i vurderingen.

Vi er gjort kjent med at VTR har innhentet en annen ekstern juridisk vurdering av det spørsmålet vi er bedt om å utrede samt at Advokatfirmaet CMS Kluge tidligere har gjennomført tilsvarende

¹³ Forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974

vurdering. Vi har ikke sett disse vurderingene, men er gjort kjent med at Advokatfirmaet CMS Kluge vurderte det slik at unntakshjemmelen som her skal vurderes ikke var anvendelig.

I det følgende gis det i punkt 3 en oversikt over det rettslige utgangspunktet før vi i punkt 4 vurderer i hvilken grad anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 1 og 2 ga Fylkeskommunen hjemmel for å unnta anskaffelsen fra anskaffelsesregelverket. I punkt 2 gir vi vår konklusjon.

DEL II: KONKLUSJON

Det er vår vurdering at Fylkeskommunen ikke hadde hjemmel til å unnta anskaffelsen av eksternt varslingsutvalg i anskaffelsesforskriften § 2-4 d nr. 1 eller nr. 2.

DEL III: RETTSLIG UTGANGSPUNKT

Det er ubestridt at anskaffelsen av varslingsutvalget falt inn under Fylkeskommunens plikt til i utgangspunktet å følge anskaffelsesregelverket.¹⁴ Spørsmålet er om Fylkeskommunen hadde hjemmel i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 1 og/eller nr. 2 til likevel å unnta anskaffelsen fra anskaffelsesregelverkets bestemmelser.

Verken tjenester knyttet til granskning i varslings saker eller juridiske tjenester generelt, er unntatt fra anskaffelsesreglens anvendelsesområde. Av anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 1 og 2 følger det imidlertid at lov og forskrift om offentlige anskaffelser ikke gjelder for følgende kontrakter om juridiske tjenester:

- «1. representasjon ved advokat i tvistesaker for nasjonale eller internasjonale domstoler, nemnder, offentlige myndigheter eller institusjoner, eller ved nasjonal eller internasjonal voldgift eller mekling
2. juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av en sak som nevnt i nr. 1 eller der det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder, vil bli gjenstand for en slik sak.»

Bestemmelsen gir etter dette tre alternative hjemler for unntak. Enten fordi:

- (1) de juridiske tjenestene gjelder advokatrepresentasjon i tvistesaker (§ 2-4 bokstav d nr. 1),
- (2) tjenestene gjelder juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av tvistesaker (§ 2-4 bokstav d nr. 2 første alternativ), eller
- (3) tjenestene gjelder juridisk rådgivning der det er «klar sannsynlighetsovervekt» for at rådgivningen vil bli gjenstand for tvistesak (§ 2-4 bokstav d nr. 2 andre alternativ).

¹⁴ Jf. anskaffelsesforskriften § 1-1

Anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 1 og 2 var ny ved vedtakelsen av anskaffelsesforskriften i 2016, og rettskildebildet er svært begrenset. Bestemmelsen avspeiler imidlertid EUs anskaffelsesdirektiv¹⁵ artikkel 10(d) nr. (i) og (ii) og skal tolkes i tråd med EU-rettslige prinsipper. Praksis og uttalelser knyttet til den tilsvarende direktivbestemmelsen vil derfor også være relevant for tolkningen av anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 1 og 2. Ettersom bestemmelsen er et unntak fra anskaffelsesregelverket, følger det av praksis fra EU-domstolen at bestemmelsen skal tolkes restriktivt.¹⁶

Hva gjelder formålet bak unntaksbestemmelsen uttaler Dragsten:

«Bakgrunnen for unntaksbestemmelsen, som er en innføring av anskaffelsesdirektivets artikkel 10(d), er at advokattjenestene som omfattes av unntaksbestemmelsen, vanligvis utnevnes eller velges ut på en måte som ikke kan underlegges anbudsregler [...].¹⁷

Dragsten viser i denne sammenheng til direktivets fortale premiss 25:

«A certain number of legal services are rendered by service providers that are designated by a court or tribunal of a Member State, involve representation of clients in judicial proceedings by lawyers, [...]. Such legal services are usually provided by bodies or individuals designated or selected in a manner which cannot be governed by procurement rules, such as for instance the designation of State Attorneys in certain Member States. Those legal services should therefore be excluded from the scope of this Directive.»

EU-domstolen har utdypet formålet nærmere i en sak som gjaldt spørsmålet om bestemmelsen var i strid med likebehandlingsprinsippet:

«I denne forbindelse skal det bemærkes, at ikke alle tjenesteydelser, som kan leveres af en advokat til en ordregivende myndighed, er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2014/24 ved artikkel 10, litra d), nr. i) og ii), men alene juridisk repræsentation af advokatens klient i forbindelse med en sag ved en international voldgifts- eller mæglingsinstans, ved domstole, retter eller offentlige myndigheder i en medlemsstat eller et tredjeland og ved internationale domstole, retter eller institutioner, samt juridisk rådgivning ydet som forberedelse til en sådan sag eller for det tilfælde, at en sådan sandsynligvis vil opstå. Sådanne tjenesteydelser, der leveres af en advokat, forekommer alene i forbindelse med et forhold intuitu personae mellem advokaten og dennes klient, som karakteriseres ved den strengeste grad af tavshedspligt.

Dels gør et sådant forhold intuitu personae mellem advokaten og dennes klient, som er karakteriseret ved det frie valg af en forsvarer og det fortrolighedsforhold, der forbinder klienten til dennes advokat, det imidlertid vanskelig at give en objektiv beskrivelse af kvaliteten af de tjenesteydelser, som er leveret.

¹⁵ Direktiv 2014/24/EU

¹⁶ Se blant annet C-20/01 og C-28/01 premiss 58 samt C-26/03 (Stadt Halle). Se også KOFA 2020/172 premiss 21

¹⁷ Marianne Dragsten, Anskaffelsesloven Med Forskrift Kommentartutgave (2020), side 159

Det følger heraf, at de tjenesteydelser, som er omhandlet i artikel 10, litra d), nr. i og ii), i direktiv 2014/24, henset til deres objektive karakteristika, ikke kan sidestilles med de andre tjenesteydelser, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde.»¹⁸

Når lovgiver har funnet grunn til å unnta visse typer juridiske tjenester, er det altså først og fremst begrunnet med at denne type rådgivning normalt ikke kan undergis konkurranse på grunn av at utvelgelse skjer på annet grunnlag, samt at det i slike tilfeller gjelder et særlig nært, (gjensidig) tillitsbasert forhold mellom klient og advokat, som også er underlagt krav til streng taushetsplikt.¹⁹ Dette er også understreket i juridisk teori om direktivbestemmelsen hvor det heter at

«the contact between the acting persons and the trust in the advisor, representative or arbitrator should not be underestimated in the selection process».²⁰

DEL IV: RETTSLIG VURDERING AV ANVENDELSEN AV ANSKAFFELSESFORSKRIFTENS UNNTAK FOR JURIDISKE TJENESTER

1 INNLEDNING

Det fremgår ikke helt klart, verken av intensjonskunngjøringen eller det interne notatet som vurderte spørsmålet, hvilket eller hvilke alternativ i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 1 og 2 som Fylkeskommunen mente ga hjemmel til å foreta direkte anskaffelse. Da vårt mandat er å vurdere om bestemmelsen var anvendelig, vurderer vi under enhver omstendighet alle grunnlag.

2 ALTERNATIV NR. 1: KUNNE ANSKAFFELSEN UNNTAS FORDI DEN GJALDT REPRESENTASJON VED ADVOKAT FOR «NASJONALE ELLER INTERNASJONALE DOMSTOLER, NEMNDER, OFFENTLIGE MYNDIGHETER ELLER INSTITUSJONER [...]»?

Det synes klart at formålet med anskaffelsen ikke var å representere Fylkeskommunen i noen verserende tvist for nasjonal domstol. Slik vi forstår det, synes det imidlertid å ha vært Fylkeskommunens vurdering at et uavhengig varslingsutvalg etter arbeidsmiljøloven må sammenlignes med nemnd eller offentlig myndighet og begrunner dette med at varslingsutvalget skal «ivareta en funksjon som uavhengig organ for fylkeskommunen som arbeidsgiver».²¹ Fylkeskommunen har i intensjonskunngjøringen nærmere begrunnet anvendelsen av unntaksbestemmelsen:

«Fylkeskommunen er som arbeidsgiver pliktig til å følge reglene for håndtering av varslinger ved et uavhengig varslingsutvalg etter arbeidsmiljøloven. Et slikt varslingsutvalg må kunne sammenlignes med eller anses som en offentlig nemnd/virksomhet som er omhandlet i § 2-4 for behandling av tvister, og som på samme måte som disse skal ivareta en funksjon som uavhengig

¹⁸ Sak C-264/18, P.M. m.fl. v Ministerraad, premiss 35-37

¹⁹ Se Marianne Dragsten, Anskaffelsesloven Med Forskrift Kommentartutgave (2020), side 159

²⁰ Caranta og Sanchez-Graells (2016) punkt 10.29

²¹ Utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 2020: 3800 408, side 18

organ for fylkeskommunen som arbeidsgiver, og som derfor fordrer juridisk bistand oppdragsgiver har særlig tillit til.»

Spørsmålet er dermed om anskaffelsen av eksternt varslingsutvalg kunne anses å gjelde «representasjon ved advokat» i tvistesak for «nemnder» eller «offentlige myndigheter».

Anskaffelsesforskriften inneholder ingen nærmere definisjon av hva som menes med «nemnder» og «offentlige myndigheter». Vi har heller ikke funnet praksis knyttet til forståelsen av begrepene.

Slik vi ser det, er det nærliggende å tolke begrepene i sammenheng med at institusjonene som er ramset opp i bestemmelsen, er knyttet opp mot at det må gjelde en «tvistesak». Både fortalen til anskaffelsesdirektivet premiss 25 og uttalelsen nevnt over hos Dragsten, tilsier også at den juridiske rådgivningen må gjelde et «prosessoppdrag» for tvisteløsningsorganer, som innebærer en representasjon fra en advokat på vegne av en eller flere klient(er). I lys av dette er det etter vårt skjønn naturlig å tolke «nemnder» og «offentlig myndigheter», som mer domstollignende organer.

En «nemnd» sikter dermed, slik vi ser det, mest sannsynlig til tvisteløsningsorganer som treffer rettslige avgjørelser innenfor spesifikke rettsområder. Eksempler på slike nemnder kan være Klagenemnda for offentlige anskaffelser, Pasientklagenemnda, Skatteklagenemnda mv.²² Begrepet «offentlig myndighet» vil eksempelvis kunne være et forvaltningsorgan som treffer avgjørelser i saken. Til sammenligning er det i tvisteloven § 19-15 (4) henvist til begrepet «offentlig myndighet», hvor dette i forarbeidene er utdypet å gjelde «så vel statlige som kommunale forvaltningsorganer».²³

Legges det til grunn at organene nevnt i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 1 er ment å være tvisteløsningsorganer, vil et uavhengig organ for Fylkeskommunen som arbeidsgiver ikke omfattes. Et varslingsutvalg etter arbeidsmiljøloven treffer ingen rettslig avgjørelse i saken og har ingen tvisteløsningsfunksjon. Dermed er det etter vårt skjønn ikke grunnlag for å anse varslingsutvalget for å være et organ omfattet av anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 1.

Det er etter vår oppfatning heller ikke grunnlag for å se eksternt varslingsutvalg som omfattet av bestemmelsen ut fra en utvidende formålsbasert fortolkning. Det er mulig gode grunner kan tilsi at et eksternt varslingsorgan må utvelges på annen måte enn ved konkurranse blant annet fordi offentlige organer ut fra hensynet til tillit kan ha et ønske om å «velge fritt». En slik tolkning vil imidlertid være i strid med ordlyden og etter vårt syn også i strid med kravet til at unntaksbestemmelser skal tolkes restriktivt. Slik vi ser det, er formålet med unntaksbestemmelsen heller ikke forenlig med at varslingsutvalg omfattes. Mens unntaket for advokattjenester i tvistesaker blant annet er begrunnet med et nært tillitsforhold mellom klient og advokat, er dette

²² For ytterligere eksempler, se lovdata.no sin oppstilling av nemder og utvalg.

²³ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) side 441-442.

annerledes for granskingsoppdrag, idet tilliten her beror på at granskeren skal være uavhengig av oppdragsgiveren, jf. også punkt 4.4.2 nedenfor.²⁴

Videre kan vi ikke se at anskaffelsesdirektivet artikkel 10(d) nr. v, som gjør unntak for andre juridiske tjenesteytelser som er forbundet med utøvelsen av offentlig myndighet, gir grunnlag for en generell utvidende fortolkning av bestemmelsens anvendelsesområde.²⁵ For ordens skyld nevnes det at denne bestemmelsen ikke er aktuell i dette tilfellet, da granskning av arbeidsmiljø ikke er knyttet til utøvelsen av offentlig myndighet, men til Fylkeskommunen som arbeidsgiver.

Under enhver omstendighet kan det i dette tilfellet ikke være tale om «representasjon ved advokat». Anskaffelsen gjaldt oppnevning av Wiersholm som et eksternt varslingsutvalg. Advokaten/advokatene skulle med andre ord ikke representere Fylkeskommunen i varslingsutvalget, men behandle varselet som var innkommet som uavhengig advokat.

Det fremstår på denne bakgrunn som klart at unntaket i anskaffelsesforskriften § 2-4 d nr. 1 ikke ga Fylkeskommunen hjemmel til å foreta en direkte anskaffelse av et eksternt varslingsutvalg.

3 ALTERNATIV NR. 2: KUNNE ANSKAFFELSEN UNNTAS FORDI DEN GJALDT JURIDISK RÅDGIVNING VED ADVOKAT TIL FORBEREDELSE AV TVISTESAK?

Slik vi forstår anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 2 første alternativ, gjelder denne juridisk rådgivning til forberedelse av en aktuell tvistesak for organer nevnt i bestemmelsen nr. 1. Når vi over har kommet til at eksternt varslingsutvalg ikke omfattes av bestemmelsen, er følgelig dette alternativet ikke anvendelig. Det var på anskaffelsestidspunktet heller ikke iverksatt andre rettsprosesser knyttet til varselet, og det var da heller ikke grunnlag for å unnta anskaffelsen av varslingsutvalget som «forberedelse av tvistesak». Det vises her til juridisk teori knyttet til den tilsvarende direktivbestemmelsen:

«Due to the necessary restricted interpretation of the exemption provided in sub-category (ii), legal advice by a lawyer in the course of the pre-litigation phase solely applies to consultancy services by a lawyer directly related to a procedure mentioned in point (i) [...]»²⁶

Fylkeskommunen hadde etter dette ikke hjemmel i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 2 første alternativ til å foreta en direkte anskaffelse av eksternt varslingsutvalg.

4 ALTERNATIV NR. 3: KUNNE ANSKAFFELSEN UNNTAS FORDI DEN GJALDT JURIDISK RÅDGIVNING HVOR DET VAR KLAR SANNSYNLIGHETSOVERVEKT FOR AT SPØRSMÅLENE VILLE BLI GJENSTAND FOR TVISTESAK?

²⁴ Se også advokatforeningens retningslinjer for private granskninger punkt 5.1

²⁵ Slik fylkesadvokaten synes å ta til orde for, se Utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 2020: 3800 408, side 17 og 18

²⁶ European Public Procurement Commentary on Directive 2014/24/EU, Roberto Caranta og Albert Sanchez-Graells (2016), side 101 punkt 10.34

Rettslig utgangspunkt

Anskaffelsesforskriften § 2-4 d nr. 2 annet alternativ unntar juridisk rådgivning ved advokat fra anskaffelsesregelverket i tilfeller «der det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder, vil bli gjenstand for» tvistesak som nevnt i bestemmelsen nr. 1.

Et varsel i seg selv utgjør ingen tvistesak for domstol, nemnd eller offentlige myndigheter. Slik tvist oppstår idet arbeidsgiver iverksetter rettslige skritt mot en arbeidstaker. Dette er først aktuelt etter at granskningen er gjennomført, arbeidsgiver har valgt en arbeidsrettslig sanksjon, vedkommende arbeidstaker motsetter seg sanksjonen og partene ikke kommer til enighet i eventuell drøftelsesprosess. Spørsmålet er dermed om det på tidspunktet for anskaffelsen var «klar sannsynlighetsovervekt» for at de spørsmålene som det eksterne varslingsutvalget skulle behandle, ville bli gjenstand for en arbeidsrettslig tvist for domstolene.

Ordlyden «klar sannsynlighetsovervekt» indikerer at det må kreves mer enn 50 % sannsynlighet for at saken blir gjenstand for en prosess. Samtidig kan det ikke kreves absolutt sikkerhet for at dette blir tilfellet. Til sammenligning er det i praksis fra Høyesterett lagt til grunn en lignende tolkning av begrepet «klar sannsynlighetsovervekt» innenfor andre rettsområder.²⁷

Vi har ikke funnet praksis knyttet til forståelsen eller praktiseringen av kravet til «klar sannsynlighetsovervekt» etter anskaffelsesforskriften § 2-4 d nr. 2. Den tilsvarende bestemmelsen i anskaffelsesdirektivet formulerer kravet som «tangible indication and high probability». I juridisk teori er det uttalt at vilkåret bare vil være oppfylt dersom man eksempelvis er gjort kjent med at man vil bli saksøkt, men stevning ikke er mottatt:

«...the exemption will only apply if there are tangible indications and a high probability that proceedings pursuant to sub-category (i) will actually materialise. This would be the case where, for example, the contracting authority has become aware that **it will be sued but the claim has not been filed yet**. It remains **unclear whether the abstract or general assertions outlining the fact that certain transactions, acts or procedures are typically or often subject to administrative or judicial proceedings (such as public procurement procedures) also justify the application of this exception**. Since as a rule the contracting authority is generally required to sufficiently demonstrate that the specific circumstances and requirements for the application of an exclusion ground are fulfilled, contracting authorities are required to carefully assess upfront whether the above-mentioned requirements are fulfilled and provide documentation and evidence before applying the exclusion ground.»²⁸ [Vår utheving.]

Det er mer uklart om vilkåret er oppfylt dersom tvistesak fremstår mer som en antagelse eller som et utslag av at forholdene rådgivningen gjelder ofte fører til prosess. Til det siste synes imidlertid

²⁷ Se blant annet Rt. 2012 s. 1556, Rt. 2008 s. 1409 og Rt. 2007 s. 1217 med videre henvisninger

²⁸ European Public Procurement Commentary on Directive 2014/24/EU, Roberto Caranta og Albert Sanchez-Graells (2016), side 101 punkt 10.34

den danske veilederen til anskaffelsesregelverket å være klarere på at det ikke er tilstrekkelig at en sak er kontroversiell eller innenfor et område som ofte fører til tvist. I samsvar med ordlyden synes det dermed å være en forutsetning at det må være mer enn en mulighet for at den juridiske rådgivningen vil føre til tvistesak:

«Juridisk representation, som leveres af en advokat, fx til en verserende retssag. Det er et krav, at bistand vedrører en retssag, der konkret er anlagt eller vil blive anlagt.

Juridisk rådgivning, som leveres af en advokat som forberedelse af sager omfattet af ovenstående punkt, eller hvor der er høj sandsynlighed for, at det, rådgivningen vedrører, bliver genstand for en retssag. Betingelsen opfyldes ikke, blot fordi en sag er kontroversiel, eller at retsområdet ofte fører til sager.»²⁹

En slik tolkning synes også å være i samsvar med at bestemmelsen som en unntaksregel skal tolkes restriktivt. Hvor grensen går, fremstår imidlertid ikke avklart og vil måtte avgjøres av KOFA eller domstolene.

Vurdering

Det fremgår av utkastet til Forvaltningsrevisjonsrapport at Fylkesadvokaten vurderte det som «svært sannsynlig at det måtte bli alvorlige konsekvenser for de ansvarlige» på tidspunktet da direkteanskaffelsen ble besluttet.³⁰ I intensjonskunngjøringen er det blant annet vist til følgende:

«Det legges til grunn at varselet gjelder svært alvorlige forhold som kan innebære brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven i forhold til uforsvarlig arbeidsmiljø, manglende inkludering av vernetjenesten og brudd på etiske retningslinjer mv. **Dersom en granskning ved juridisk bistand avdekker** at det er grunnlag for de alvorlige påstandene fra Fylkeshovedverneombudet, vil dette **mest sannsynlig måtte få en konsekvens** for de ansvarlige.» [Vår utheving]

På dette tidspunktet var det imidlertid ikke avklart hvorvidt varselet ville lede til konsekvenser for de varselet gjaldt. Det var nettopp dette granskningen hadde til hensikt å avdekke.

Den omstendighet at det på anskaffelsestidspunktet fremstod «mest sannsynlig» at granskningen ville føre til arbeidsrettslige reaksjoner, er uansett ikke det samme som at det også var «mest sannsynlig» at slike reaksjoner ville bli gjenstand for tvist for domstolene. Det var på anskaffelsestidspunktet flere forhold som i tilfelle måtte inntre. Arbeidsgiver måtte, etter granskningen, ha besluttet å gjøre sanksjoner gjeldende mot de varselet gjaldt, f.eks. oppsigelse eller avskjed. Videre måtte arbeidstaker ha påstått at den aktuelle sanksjonen var urettmessig, partene måtte deretter ikke ha kommet til enighet gjennom drøftelsesmøter og forhandlingsmøter³¹ samt at en av partene måtte deretter ha gått til rettslige skritt. Det var med andre ord flere

²⁹ Udbudsloven, Vejledning om udbudsreglerne, januar 2016, side 44

³⁰ Utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 2020: 3800 408, side 14

³¹ Se arbeidsmiljøloven kapittel 15

hendelser som gjensto før det kunne konstateres at en tvistesak i anskaffelsesforskriftens forstand ville være en realitet eller «klart sannsynlig».

Til spørsmålet om varslingsutvalgets arbeid også ville kunne bli gjenstand for tvist, fremgår det av det interne notatet som ble sendt til fylkesdirektøren 8. september 2021³² at Fylkeskommunen vurderte det slik:

«[p]å nåværende tidspunkt er det ikke mulig å fastslå med sikkerhet at dette vil være en realitet, men det **kan hevdes å være en stor sannsynlighet** for at det **kan bli en tvist** som må forberedes/prosederes.» [Vår utheving]

Videre heter det i samme notat:

«Det er som nevnt tidligere et **sannsynlig utfall** at **det kan oppstå tvister** som følge av granskningen, som er et tilleggsargument i vurderingen. De vurderinger som vil foreligge i granskningsrapporten vil da evt. være et viktig bidrag til arbeidet med forberedelsen av **en slik mulig tvist.**»³³ [Vår utheving]

Det fremgår videre at «[i] vår sak er det primært en bistand til granskning som granskningsutvalg som skal anskaffes, slik at prosessbistand evt. er mer en sekundærbistand oppdragsgiver vil ha behov for».³⁴ At varslingsutvalget ikke ble anskaffet primært for fremtidig prosessbistand fremgår dessuten av at det i utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport er vist til at verken:

«fylkesordfører, teamleder for anskaffelser eller fylkesadvokaten [vurderte] særskilt om Wiersholm også skulle brukes til å forberede/prosedere en eventuell tvistesak for domstolene, men de påpeker at det heller ikke [er] utenkelig at det kunne bli behov for slik bistand.»³⁵

Selv om Fylkeskommunen altså vurderte det slik at det «kan hevdes å være en stor sannsynlighet for at det kan bli en tvist» og at det var et «sannsynlig utfall at det kan oppstå tvister som følge av granskningen», fremstår dette ut fra sammenhengen mer som å ha vært en potensiell mulighet, enn noe som man anså som faktisk sannsynlig. Det forhold at prosessbistand ble vurdert som «sekundærbistand» og et «tilleggsargument», støtter en slik forståelse.

Som det fremgår over, kreves det antagelig konkrete holdepunkter for at kravet til «klar sannsynlighetsovervekt» er oppfylt. I dette tilfellet skulle det på anskaffelsestidspunktet gjennomføres en granskning av et varsel. Man visste ikke utfallet av varselet, og tvistesak forutsatte inntreden av en rekke omstendigheter. Man hadde derfor i realiteten ingen konkrete holdepunkter for at varslingsutvalgets arbeid ville føre til tvistesak. At den type varslingsaker som saken her gjaldt «normalt» fører til tvistesaker for domstolene (noe vi ikke har hatt forutsetninger

³² Utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 2020: 3800 408, side 17

³³ Utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 2020: 3800 408, side 18

³⁴ Utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 2020: 3800 408, side 17

³⁵ Utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 2020: 3800 408, side 21

for å mene noe om), ville antagelig uansett ikke vært tilstrekkelig, jf. punkt 4.4.1 over. Det er dermed vår vurdering at kravet til «klar sannsynlighetsovervekt» mest sannsynlig ikke var oppfylt.

Til dette kommer at selv om det ikke følger direkte av ordlyden, antar vi at vilkåret etter anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 2, også må ses i sammenheng med at formålet med unntaket er å sikre at det er den samme advokaten som gir rådgivning som – av tillits- og konfidensialitetshensyn – også bistår i et senere prosessoppdrag. Vi antar derfor at det i denne sammenheng er relevant om Fylkeskommunen rent faktisk kunne benyttet advokater i varslingsutvalget som prosessfullmektig i en eventuell etterfølgende tvistesak om de spørsmålene granskningen gjaldt.

Dette ville mest sannsynlig vært problematisk. Det følger av advokatforeningens retningslinjer for private granskninger punkt 3.2 at:

«Medlemmene av granskningsutvalget skal være uavhengige og upartiske i forhold til så vel oppdragsgiver, saksforholdet og den eller de som antas å være berørte parter.»

Videre følger det av kommentarene til retningslinjene at:

«Det er avgjørende for tilliten til granskningen og konklusjonen(e) utvalget kommer frem til at det ikke kan stilles spørsmål ved granskningsutvalgets uavhengighet og uhildethet. Uavhengighetskravet gjelder både i forhold til hvilke medlemmer som skal oppnevnes, og til selve utvalgets arbeid. I tillegg til at de som oppnevnes skal være uavhengige, er det også et krav om at utvalget arbeider og konkluderer uavhengig av oppdragsgiver og berørte parter.»³⁶

Et granskningsutvalg skal altså være uavhengig av oppdragsgiver, og det stilles strenge krav til granskerens habilitet. Granskerens uavhengighet vil kunne bli satt i tvil dersom granskeren også påtar seg et etterfølgende prosessoppdrag på vegne av arbeidsgiver mot en eller flere av arbeidstakerne omhandlet i varselet. I denne sammenheng vises det til utkast til Forvaltningsrevisjonsrapporten hvor dette også synes lagt til grunn:

«I tiden etter rapporten fra Wiersholm benyttet fylkesdirektøren KS Advokater som rådgiver. Han opplevde at det var unaturlig å bruke både Kvale og Wiersholm i denne forbindelse.»³⁷

Hvis det dermed uansett ville være lite aktuelt å benytte varslingsutvalget i et etterfølgende prosessoppdrag, er det vanskelig å se at unntaksbestemmelsen kan være anvendelig.

Det er på denne bakgrunn vår vurdering at det ikke forelå hjemmel for å unnta anskaffelsen av varslingsutvalg etter anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav d nr. 2.

³⁶ Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger med kommentarer til punkt 3.2

³⁷ Utkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 2020: 3800 408, side 21

4.3.3. Oppsummering av vurderingene fra advokat Myhre og advokatfirmaet Hjort

Advokat Myhre og advokatfirmaet Hjort er uenige om hvorvidt unntaket i FOA § 2-4 kunne benyttes i den foreliggende saken. Begge vurderer om det er «overveiende sannsynlig» at spørsmålene som Wiersholm skulle se på ville bli gjenstand for en tvistesak for nasjonale domstoler. Myhre mener at oppdragsgiver må ha et visst skjønn i sin vurdering av sannsynligheten for at en tvist senere kan oppstå om de spørsmålene rådgivningen gjelder, og at vurderingen av dette ligger innenfor oppdragsgivers handlingsrom. Hjort mener det må foreligge konkrete holdepunkter for at kravet til «klar sannsynlighetsovervekt» er oppfylt, og at slike holdepunkter ikke var til stede på tidspunktet for anskaffelsen. Hjort påpeker også at det uansett ville ha vært i strid med god advokatskikk å benytte advokater i varslingsutvalget som prosessfullmektig i en eventuell etterfølgende tvistesak.

5. Konklusjon

Vi har sett på om fylkeskommunens direkteanskaffelse av eksternt varslingsutvalg er i samsvar med lov, forskrift og fylkeskommunens interne reglement og rutiner.

Våre undersøkelser viser at fylkeskommunen forut for anskaffelsen av varslingsutvalg foretok en vurdering av anskaffelsens verdi. Det ble lagt til grunn at anskaffelsesverdien var på 1,5 mill. kr. Beløpets størrelse tilsa at konkurranse med kunngjøring skulle avholdes.

I tråd med fylkeskommunens anskaffelsesstrategi ble det, da fylkeskommunen innledet anskaffelsesprosessen, utarbeidet en kontraktstrategi. Her er blant annet anskaffelsesprosedyre vurdert, og man fant rom for å benytte et unntak fra kravet om konkurranse. Fylkeskommunen så at det var en risiko ved å benytte unntakshjemmelen, men mente at risikoen ble redusert ved å benytte en intensjonskunngjøring.

For å vurdere anvendelsesområdet til FOA § 2-4 bokstav d nr. 1 og 2 har vi innhentet vurderinger fra to eksterne advokater. De konkluderer ulikt på spørsmålet om unntaket kunne brukes i dette tilfellet; én advokat mener at det var adgang til å bruke unntaket, mens den andre mener at det ikke var adgang til å benytte det.

Etter dette kan vi ikke gi noe sikkert svar på om fylkeskommunen hadde anledning til å gjøre en direkte anskaffelse av varslingsutvalg. Et endelig svar på om unntaket i FOA kunne benyttes i denne konkrete saken er det kun KOFA eller domstolene som kan gi.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 (FOA)

Rutiner mm fra Vestfold og Telemark fylkeskommune

- Fylkeskommunens rutiner for varsling (fra 2020 og 2022)
- Fylkeskommunen rammeavtale for juridiske tjenester med Kvale Advokatfirma DA
- Fylkeskommunens anskaffelsesstrategi, vedtatt i fylkestinget 16.12.2020
- Fylkeskommunens økonomireglement, gjeldende fra 1.1.2020

Vedlegg

Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse

Fylkesdirektørens uttalelse vedr. revisorrapport «Anskaffelse av varslingsutvalg».

Det vises til mottatt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om anskaffelse av eksternt varslingsutvalg.

Fylkesdirektøren oppfatter at det er gjort et grundig og tillitvekkende arbeid fra forvaltningsrevisjonens side. Det er lagt til grunn et bredt og riktig faktagrunnlag for de vurderinger som er gjort. Fylkesdirektøren har under vegs i prosessen bidratt inn med innspill til dette faktagrunnlaget og har ikke ytterligere merknader til det.

Når det gjelder forvaltningsrevisjonens konklusjon i pkt. 5 på side 39 i rapporten, så er dette i tråd med den oppfatningen fylkeskommunen har hatt i saken, om at det ikke er mulig å gi et endelig svar på hvorvidt unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften kunne benyttes, da det ikke foreligger tilstrekkelige juridiske kilder som kan gi et sikkert svar. Det foreligger videre to eksterne juridiske vurderinger i forvaltningsrevisjonsrapporten med ulik konklusjon, hvorav den ene støtter det standpunkt fylkeskommunen la til grunn for anskaffelsesprosess. Konklusjonene baserer seg på en fortolkning av regelverket og de kilder det er mulig å støtte seg til, som også er den tilnærmingen fylkeskommunen har gjort ved sin vurdering. Fortolkninger vil i alle henseende være preget av konkrete skjønnsmessige avveininger som kan gi ulikt resultat, slik det er blitt i denne saken. Når det gjelder vurderingen fra advokat Robert Myhre, konstateres det at han finner unntakshjemmelen anvendelig, og at det etter hans oppfatning ikke er grunnlag for å konstatere brudd på anskaffelsesregelverket, idet fylkeskommunen har utvist et forsvarlig innkjøpsfaglig skjønn.

Når det gjelder antakelsen, som Advokatfirmaet Hjort DA anfører, om at unntaksbestemmelsen tilsier at fylkeskommunen rent faktisk ikke kunne ha benyttet advokatfirmaet Wiersholm i en etterfølgende rettslig tvist om de konklusjoner som granskningen førte til, så er Fylkesdirektøren ikke enig i at dette er riktig. Et prosessoppdrag kommer i ettertid etter at granskningen er avsluttet, og påvirker ikke utvalgets uavhengighet i selve granskningsarbeidet forut for dette. De funn og konklusjoner som granskningen har ledet frem til vil nettopp grunnet utvalgets uavhengighet være et godt grunnlag for å vurdere rettmessigheten av oppfølgingstiltak. Fylkeskommunen har erfaring med at advokatfirma som har vært på rammeavtale både har gjennomført granskning av varsel og gitt bistand i etterfølgende rettslig tvist med en berørt. Denne argumentasjonen i Advokatfirma

Hjort DA sin vurdering er ikke egnet til å underbygge konklusjonen om at det ikke forelå unntakshjemmel etter forskriften § 2-4 bokstav d nr. 2, andre alternativ.

På side 23 i høringsutkastet av rapporten står følgende setning:

Hverken fylkesordfører, teamleder for anskaffelser eller fylkesadvokaten var i september i 2021 kjent med varslere om søksmål fra de som varselet omtaler.

Det skal her sannsynligvis pekes på fylkesdirektør og ikke fylkesordfører.

Skien, 25. nov. 2022

Arve Semb Christophersen

Fylkesdirektør

Vestfold og Telemark fylkeskommune

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev av 28. juli 2022. Oppstartsmøte ble avholdt 11. august 2022, med fylkesdirektøren, teamleder for anskaffelser og fylkesadvokaten.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden august - september 2022.

Vi har hentet inn informasjon fra ulike kilder og med ulike metoder.

Gjennomgang av dokumenter

Fylkeskommunen har oversendt relevante rutiner og prosedyrer, som de forholder seg til både ved varsling og ved innkjøp. Dokumentasjon på den konkrete anskaffelsen og korrespondanse rundt denne er også oversendt.

Intervjuer

Vi har intervjuet fylkesdirektøren, teamleder for anskaffelser og fylkesadvokaten. Referat fra intervjuene er oversendt intervjuobjektene for godkjenning. Korrigerte referatet er mottatt fra alle de tre.

Sakens dokumentasjon, sammenholdt med de tre intervjuene, opplever vi at gir et godt bilde av faktum i saken.

Vi har hatt et avslutningsmøte fylkesdirektøren, teamleder for anskaffelser og fylkesadvokaten for å sjekke ut at fakta i rapporten er korrekt framstilt, med mulighet for innspill til faktaene vi legger til grunn.

For å finne kompetente juridiske aktører som kunne vurdere sakens faktum opp mot reglene i LOA og FOA sendte vi en forespørsel til åtte ulike aktører. Kun to av dem hadde kapasitet til å pådra seg oppdraget. Advokatene som har vurdert saken har underskrevet uavhengighetserklæring.

Rapporten er sendt fylkesdirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i fylkeskommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk – kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.³⁸

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.³⁹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

³⁸ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

³⁹ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester

Vedlegg 3: Intensjonskunngjøring, internt notat og kontraktstrategi

Intensjonskunngjøring

Frivillig kunngjøring på Doffin

Del I: Oppdragsgiver

I.1)

Navn og adresser

VESTFOLD OG TELEMARF FYLKESKOMMUNE

821 227 062

c/o Telemark fylkeskommune

SKIEN

3715

NO

Kontaktperson: Birgitte Skaare Baglo

Telefon: +47 33344000

E-post: birgitte.baglo@vtfk.no

NUTS-kode: NO091 - Vestfold og Telemark

Fylke: Vestfold og Telemark

Internettadresse(r):

Nettsted oppdragsgiver: <https://www.vtfk.no/>

Nettsted Kjøperprofil: <https://kgv.doffin.no/ctm/Company/CompanyInformation/Index/91312>

Del II: Kontrakten

II.1)

Anskaffelsens omfang

II.1.1)

Tittel

Advokatbistand varslings sak

Referansenummer: 21/117 Tendsign

II.1.2)

Hoved-CPV-kode

79100000 - Juridiske tjenester

II.1.3)

Type kontrakt

Tjenester

II.1.4)

Kort beskrivelse

Advokatbistand til håndtering av varslings sak fra Fylkeshovedverneombudet i fylkeskommunen.

II.1.6)

Informasjon om delkontrakter

Denne anskaffelsen er delt opp i delkontrakter: nei

II.1.7)

Anskaffelsens totale verdi

Verdi ekskl. MVA: 1500000.00 NOK

II.2)

Beskrivelse

II.2.2)

Tilleggs-CPV-kode(r)

75230000 - Rettstjenester

75231000 - Juridiske tjenester

II.2.3)

Sted for gjennomføring

NUTS-kode: NO091 - Vestfold og Telemark

Fylke: Vestfold og Telemark

II.2.4)

Beskrivelse av anskaffelsen

Advokatbistand til håndtering av varslingssak fra Fylkeshovedverneombudet i fylkeskommunen.

II.2.11)

Informasjon om opsjoner

Opsjoner: nei

II.2.14)

Tilleggsinformasjon

På nåværende tidspunkt er det vanskelig å anslå eksakt kontraktsverdi, og angitt kontraktsverdi vil derfor ikke være bindene for fylkeskommunen. Fylkeskommunen legger til grunn at det foretas en grundig vurdering av varslet og estimerer timeforbruket til over 500 timer.

Del IV: Prosedyre

IV.1)

Beskrivelse

IV.2)

Administrativ informasjon

IV.3)

Kontraktstildeling uten forutgående kunngjøring

Begrunnelse for tildeling av kontrakt uten kunngjøring av konkurranse: Det er vurdert at unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 2-4, 1. ledd bokstav d nr. 1 og 2 er anvendelig. Hjemmelen gir anledning til å gå til en direkte anskaffelse. Se fullstendig begrunnelse i pkt VI.3 Tilleggsinformasjon.

Frist for å påklage inngåelse av kontrakt med Advokatfirmaet Wiersholm AS settes til 24.09.2021 kl 09:00.

Kontrakt inngås umiddelbart etter denne fristen.

Del V: Kontraktsinngåelse**Tittel: Advokatbistand varslingssak**

[AwardConfirmF65]:ja

V.2)

Kontraktsinngåelse

V.2.1)

Dato for inngåelse av kontrakten

13.09.2021

V.2.2)

Informasjon om tilbud

Kontrakten er tildelt en gruppe av leverandører : nei

V.2.3)

Den valgte leverandørens navn og adresse

Advokatfirmaet Wiersholm AS

981 371 593

Oslo

0250

NO

NUTS-kode: NO081 - Oslo

Fylke: Oslo

V.2.4)

Informasjon om kontraktens/delkontraktens verdi (ekskl. MVA)

Kontraktens/delkontraktens totalverdi: 1500000.00 NOK

Del VI: Utfyllende informasjon

VI.3)

Tilleggsinformasjon

Det er vurdert at unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 2-4, 1. ledd bokstav d nr. 1 og 2 er anvendelig. Hjemmelen gir anledning til å gå til en direkte anskaffelse. Det legges til grunn at varselet gjelder svært alvorlige forhold som kan innebære brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven i forhold til uforsvarlig arbeidsmiljø, manglende inkludering av vernetjenesten og brudd på etiske retningslinjer mv. Dersom en granskning ved juridisk bistand avdekker at det er grunnlag for de alvorlige påstandene fra Fylkeshovedverneombudet, vil dette mest sannsynlig måtte få en konsekvens for de ansvarlige. Vilkåret etter bestemmelsen nr. 2 er at det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene som skal granskes vil bli gjenstand for en tvistesak som omhandlet i nr. 1. På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å fastslå med sikkerhet at dette vil være en realitet, men det kan hevdes å være en stor sannsynlighet for at det kan bli en tvist som må forberedes/prosederes.

Fylkeskommunen er som arbeidsgiver pliktig til å følge reglene for håndtering av varslinger ved et uavhengig varslingsutvalg etter arbeidsmiljøloven. Et slikt varslingsutvalg må kunne sammenlignes med eller anses som en offentlig nemnd/virksomhet som er omhandlet i § 2-4 for behandling av tvister, og som på samme måte som disse skal ivareta en funksjon som uavhengig organ for fylkeskommunen som arbeidsgiver, og som derfor fordrer juridisk bistand oppdragsgiver har særlig tillitt til.

VI.5)

Dato for publisering i Doffin

14.09.2021

-
- support@doffin.no
 - Telefon: 23 96 09 01
 - [Anskaffelser på DFØs side](#)

INTERNT NOTAT

Vedrørende bestilling om anskaffelse av et eksternt varslingsutvalg.

Vurdering av hensiktsmessig prosedyre/kontraksstrategi.

Innledning.

Det vises til henvendelse fra Fylkesdirektøren fredag 27.8. 2021 til undertegnede vedrørende bistand for å oppnevne et eksternt varslingsutvalg for håndtering av varsel mottatt av Fylkeshovedverneombudet i mail av 15.7.2021 til daværende konstituert fylkesdirektør.

Varselet er stilet til, og rettet mot daværende konstituert Fylkesdirektør som øverste ansvarlige for arbeidsmiljøet i fylkeskommunen. Varselet retter seg også etter sitt innhold mot øverste ansvarlige for HRMU knyttet bla til de prosesser som er gjennomført med fokus på kartlegging av arbeidsmiljø og intern organisering. Som følge av at varselet gjelder håndtering av ansvarsforhold hos toppleder og HR-direktør, er varselet også oversendt politisk ledelse som arbeidsgiver for daværende konst. Fylkesdirektør ved Fylkesordfører og representant for opposisjonen som kopimottakere. Varselet gjelder alvorlige anklager knyttet til uforsvarlig arbeidsmiljø, uetisk lederskap, manipulasjon og myndighetsmisbruk fra arbeidsgiver samt brudd på personopplysningssikkerheten for ansatte.

Etter fylkeskommunens interne varslingsrutiner skal et varsel straks oversendes det interne varslingsutvalget for videre behandling. Dette ble ikke gjort av konstituert fylkesdirektør. Saken ble overlatt til påtroppende ny Fylkesdirektør for oppfølging. Fylkesdirektøren begynte i stillingen første uken i august, og foretok avklaringer av hvorvidt eposten fra Fylkeshovedverneombudet skulle oppfattes som et varsel eller om det var uttrykk for bekymringer som skulle håndteres internt. Fylkesdirektøren sendte etter avklaringer varselet til internt varslingsutvalg den 17.8.2021 i tråd med varslingsrutinen. Internt varslingsutvalg erklærte seg inhabile og returnerte saken til Fylkesdirektøren for oppnevning av eksternt varslingsutvalg.

Varsel som er rettet mot toppledelsen i fylkeskommunen behandles av et eksternt varslingsutvalg, forutsatt at dette er uavhengig og habilt, og besitter den tilstrekkelige kompetanse. Det er innhentet en vurdering fra eksternt advokatbistand etter foreliggende rammeavtale med fylkeskommunen innen bla arbeidsrett og varslingssaker, Advokatfirma Kvale DA, som har foretatt en vurdering av sin habilitet mv. De har lagt til grunn følgende:

«5 KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE MERKNADER

Etter dette er vår konklusjon at advokater i Kvale uten forutgående tilknytning til sakskomplekset er habile til å granske varselet av 15. juli 2021. Fylkeskommunen bør likevel etter vårt syn vurdere å oppnevne et eksternt varslingsutvalg som ikke består av advokater fra Kvale. Bakgrunnen for dette, er at ansattes tillit til granskningen er viktig for å bedre situasjonen i Fylkeskommunen og legge til rette for godt samarbeid fremover. Etter vårt syn vil det sannsynligvis være lettere for ansatte å ha tillit til et granskningsutvalg som ikke består av advokater fra det firmaet som har rammeavtale med Fylkeskommunen og som har bistått denne våren, slik at også rapporten vil ha større kredibilitet blant de ansatte dersom man benytter en annen aktør.»

På denne bakgrunn har Fylkesdirektøren besluttet at det skal oppnevnes et eksternt varslingsutvalg bestående av andre uavhengige advokater som ikke har noe avtaleforhold med fylkeskommunen og som ikke har bistått ledelsen den senere tid. Det er avgjørende for den videre saksbehandling av varselet at det sikres en grundig og faglig kompetent ressurs til dette, med mål om å komme til bunns i de problemstillinger varselet omhandler på en måte som gjenoppretter tilliten hos de ansatte, - herunder hos vernetjenesten. Tidsaspektet er også svært viktig da saken nå haster å få gjort noe med, - da arbeidsmiljøet både for ansatte og ledelse er svært krevende, - særlig på grunn av at varselet fortsatt ikke er behandlet og det har gått lang tid siden varselet ble oversendt fra Fylkeshovedverneombudet.

Prosedyre for anskaffelsen

Det legges til grunn at fylkeskommunen ikke har avtaler som kan benyttes for formålet, og at det må gjennomføres en ny anskaffelse.

Direkteanskaffelse

Det er vurdert om unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 2-4, 1. ledd bokstav d nr. 1 og 2 er anvendelig. Hjemmelen gir anledning til å gå til en direkte anskaffelse.

Etter FOA § 2-4 gjelder **ikke** anskaffelsesloven og forskriften for kontrakter om bla;

d) følgende juridiske tjenester:

- 1. representasjon ved advokat i tvistesaker for nasjonale eller internasjonale domstoler, nemnder, offentlige myndigheter eller institusjoner, eller ved nasjonal eller internasjonal voldgift eller mekling*
- 2. juridisk rådgivning ved advokat til forberedelse av en sak som nevnt i nr. 1 eller der det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene rådgivningen gjelder, vil bli gjenstand for en slik sak..*

Som det fremgår gjelder dette etter ordlyden først og fremst bistand til rettslige tvistesaker for et tvisteløsningsorgan. Det legges til grunn at varselet gjelder svært alvorlige forhold som kan innebære brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven i forhold til uforsvarlig arbeidsmiljø, manglende inkludering av vernetjenesten og brudd på etiske retningslinjer mv. Det er videre pekt på at forholdene knyttes til hele virksomheten generelt og til Seksjon for økonomi, styring og eierskap spesielt. Dersom en granskning ved juridisk bistand avdekker at det er grunnlag for de alvorlige påstandene fra Fylkeshovedverneombudet, vil dette mest sannsynlig måtte få en konsekvens for de ansvarlige. Vilkåret etter bestemmelsen nr. 2 er at det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene som skal granskes vil bli gjenstand for en tvistesak som omhandlet i nr. 1. På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å fastslå med sikkerhet at dette vil være en realitet, men det kan hevdes å være en stor sannsynlighet for at det kan bli en tvist som må forberedes/prosederes. I vår sak er det primært en bistand til granskning som granskningsutvalg som skal anskaffes, slik at prosessbistand evt. er mer en sekundærbistand oppdragsgiver vil ha behov for. Spørsmålet er om også slik granskningsbistand er omfattet av bestemmelsen. Utgangspunktet i anskaffelsesretten er at unntaksbestemmelser skal fortolkes restriktivt. Selv om det ikke følger direkte av ordlyden i bestemmelsen er det imidlertid lagt til grunn i teori og i EU-domstolens praksis at også juridiske tjenester som ikke nødvendigvis gjelder et prosessoppdrag i en tvist, eller forberedelser til en mulig tvist, kan være omfattet av unntaket. Det er følgelig lagt til grunn en noe utvidet fortolkning av unntaket. Dette er omtalt i Kommentartutgaven til Marianne Dragsten (Partner i Vaar Advokat AS) som følger;

«Bakgrunnen for unntaksbestemmelsen, som er en innføring av anskaffelsesdirektivets artikkel 10(d), er at advokattjenestene som omfattes av unntaksbestemmelsen, vanligvis utnevnes eller velges ut på en måte som ikke kan underlegges anbudsregler, slik anskaffelsesdirektivets fortale premiss 25 og EU-domstolens sak C-264/18 (P.M.) premiss 34. I sistnevnte sak premiss 35 flg. påpekes at de aktuelle tjenestene forekommer alene i forbindelse med et forhold «intuitu personae» (gjensidig tillit) mellom advokaten og dennes klient, som karakteriseres ved en streng taushetsplikt og retten til selv fritt å velge sin advokat. Flere EU/EØS-land har også særskilte regler om hvem som kan representere offentlige virksomheter i slike saker.

Av anskaffelsesdirektivets artikkel 10(d) nr. v) er det også gjort unntak for «andre juridiske tjenesteydelser, der i den pågældende medlemsstat er forbundet med udøvelsen af offentlig myndighed, selv om den kun er lejlighedsvis». Dette alternativet fremgår ikke uttrykkelig av anskaffelsesforskriften § 2-4(d), men det er ikke grunnlag for å anta at meningen har vært at unntaksbestemmelsen i § 2-4(d) skal ha et snevrere anvendelsesområde enn anskaffelsesdirektivets unntaksbestemmelse. (min understrekning) I EU-domstolens sak C-264/18 (P.M.) premiss 39 påpekes at disse tjenestene skiller seg fra tjenester som er omfattet av direktivets anvendelsesområde ved at de direkte eller indirekte er forbundet med utøvelse av offentlig myndighet, og de funksjonene som skal sikre statens eller andre offentlige enheters allmenne interesser.» (min understrekning.)

I vår sak er det et sterkt behov for å få bistand fra en ressurs med stor faglig integritet og som gir tillitt til at saken får en konstruktiv saksbehandling hos ansatte, og også utad for omverdenen da denne saken har fått/får stor offentlig oppmerksomhet. Jeg viser også til det advokatfirma Kvale også viser til om tillitt, og at det er viktig at rapporten fra granskningen får større kredibilitet blant de ansatte dersom man benytter en annen

ekstern aktør. Det samme gjør seg gjeldende knyttet til viktigheten av å få riktig kompetanse i saken. Fylkeskommunen er som arbeidsgiver pliktig til å følge reglene for håndtering av varslinger ved et uavhengig varslingsutvalg etter arbeidsmiljøloven. Et slikt varslingsutvalg må kunne sammenlignes med eller anses som en offentlig nemnd/virksomhet som er omhandlet i § 2-4 for behandling av tvister, og som på samme måte som disse skal ivareta en funksjon som uavhengig organ for fylkeskommunen som arbeidsgiver, og som derfor fordrer juridisk bistand oppdragsgiver har særlig tillitt til.

Hensynene bak forskriftens unntaksbestemmelse gjør seg gjeldende i vår sak med styrke etter mitt syn, og det er et behov for å fritt kunne velge ut en slik aktør/ressurs på en måte som ikke kan underlegges anbudsregler. Saken er sensitiv etter sitt innhold og det vil være noe utfordrende å skissere fylkeskommunens behov for bistand/hva oppdraget fordrer av kompetanse i en generell henvendelse til markedet. Det vil muligens kunne medføre at fylkeskommunen ikke får den spesialistkompetansen som trengs i saken.

Det er som nevnt tidligere et sannsynlig utfall at det kan oppstå tvister som følge av granskningen, som er et tilleggsargument i vurderingen. De vurderinger som vil foreligge i granskningsrapporten vil da evt. være et viktig bidrag til arbeidet med forberedelsen av en slik mulig tvist. Det er viktig for fylkeskommunen nå å sikre at prosessen blir god og bidrar til at de utfordringer som er i arbeidsmiljøet blir løst, slik at ansatte for arbeidsro og kan vie sin oppmerksomhet helt og fullt på de arbeidsoppgavene som ligger til fylkeskommunens samfunnsansvar.

Jeg heller følgelig til at det unntakshjemmelen kan benyttes, men det er ikke helt uten risiko, da dette beror på en fortolkning, og jeg har ikke funnet mange rettskilder som veiledning knyttet til anvendelsesområdet for FOA § 2-4. Det kan derfor være forbundet med risiko å velge dette alternativet som prosedyre for en direkte anskaffelse uten noen form for kunngjøring.

Denne risikoen kan avhjelpes noe ved at man gjennomfører en intensjonskunngjøring etter FOA § 8-18, som gjør at markedet kan reagere dersom man oppfatter at vurderingen er feil. En intensjonskunngjøring vil avskjære muligheten for sanksjoner hvis anskaffelsen likevel skulle vise seg å være ulovlig. Dersom ingen leverandører begjærer midlertidig forføyning innen fristen, vil oppdragsgiver på sin side være sikret mot at en domstol på et senere tidspunkt kan avkorte en kontrakts varighet eller idømme oppdragsgiveren et overtredelsesgebyr. Intensjonskunngjøringen må inneholde en begrunnelse for hvorfor det kan skje direkte tildeling. Departementet uttaler følgende i sin veileder pkt. 32.6.7.3:

«Oppdragsgiver er underlagt et aktsomhetskrav ved bruk av intensjonskunngjøring ved at beslutninger om at en anskaffelse er unntatt fra kunngjøringsplikt må kunne begrunnes (her må oppdragsgiver fylle ut tekst i selve intensjonskunngjørings skjemaet). Dette innebærer at selv om oppdragsgiver har publisert en intensjonskunngjøring så vil KOFA eller domstolene kunne ilegge sanksjoner for ulovlige direkte anskaffelser dersom klageinstansen kommer frem til at aktsomhetskravet ikke er oppfylt.»

Videre må det gå minimum ti dager fra intensjonskunngjøringen kunngjøres (regnet fra dagen etter datoen for kunngjøringen), til kontrakt inngås. Dette innebærer at det går noe tid før oppdraget kan igangsettes.

Et vilkår for en slik kunngjøring er at oppdragsgiver mener at det foreligger unntakshjemmel for konkurranse;

§ 8-18;

«Dersom oppdragsgiveren mener at han har hjemmel til å inngå en kontrakt uten å kunngjøre konkurransen i samsvar med § 8-17, kan han etter at valget av leverandør er besluttet, kunngjøre at kontrakten vil bli inngått ved å publisere en intensjonskunngjøring i Doffin.

Etter min oppfatning er det klokt å gjennomføre en slik intensjonskunngjøring for å redusere risiko og for å avverge eventuelle gebyr for en feil prosedyre. På den annen side, går det 10 dager fra kunngjøring og det er en risiko for at det kan komme klager som medfører saksbehandling og i ytterste konsekvens at prosedyren må endres, og anskaffelsen startes på nytt. Erfaringsmessig kommer det sjelden slike klager, men det kan ikke utelukkes. Dette må vurderes opp mot risikoen for å gå på direkteanskaffelse uten intensjonskunngjøring. Utfallet av en ulovlig direkteanskaffelse som avdekkes, vil kunne være en saksbehandling i KOFA og et gebyr på ca. 10 % av anskaffelsesverdien, dvs. ca. kr. 125.000, -. Imidlertid vil man da ha inngått kontrakt med leverandør og være i gang med granskningen i tråd med behovet for en rask saksgang.

Alternativt del I eller del II anskaffelse.

Dersom man ikke vil ta risikoen knyttet til en direkte anskaffelse, er alternativet å gjennomføre en del I anskaffelse. Dette sikrer en viss konkurranse og at grunnleggende krav i reglene ivaretas, og det gjelder ikke noen konkrete tidkrevende frister utover den tid som praktisk er nødvendig for å gjennomføre utvelgelsen. Vi antar at det kan dreie seg om oppstart av kontrakt i uke 40, hvis tilbudsinnbydelser sendes ut ganske raskt.

Etter FOA kap. 5 skal kontrakter om særlige tjenester, som juridiske tjenester etter forskriftens vedlegg 2 er definert som, med antatt verdi på minst 1,3 mill.ioner kroner ekskl. mva. følge prosedyren etter forskriftens del II. Dersom antatt verdi er under kr. 1,3 mill. kan man følge en enklere prosedyre etter forskriftens del I.

Etter en vurdering i markedet har vi en 5-6 aktuelle tilbydere som kan kontaktes. Dersom vi tenker at anskaffelsens verdi ligger over 1.3. mill. kr. vil en del II anskaffelse medføre at det går lengre tid. Det kan tas med i betraktningen her at det er noe rom for å utvide en allerede inngått kontrakt, slik at det ikke vil være i strid med anskaffelsesreglene om oppdraget blir litt mer omfattende enn forutsett for valg av prosedyre etter del I og koster noe mer, forutsatt at dette ikke innebærer en vesentlig endring av oppdraget. Ulempen er imidlertid at prosesser etter både del I og del II er begrensende for både oppdragets omfang og beløp når det gjelder evt. behov for en vesentlig utvidelse av oppdraget ettersom granskningen avdekker ytterligere behov enn det er tatt høyde for. I en direkteanskaffelse vil man ikke være begrenset på denne måten, i og med at anskaffelsen ikke er underlagt anskaffelsesreglene.

Kontraksstrategi

**Anskaffelse av
advokatbistand til håndtering av varslings sak juli 2021**

Vestfold og Telemark Fylkeskommune

Saksnummer: Merzell Tendsign 21/117

Innhold:

| | |
|--|---|
| 1. BESKRIVELSE AV VIRKSOMHETEN | 3 |
| 2. BESKRIVELSE AV KONTRAKTSGJENSTANDEN..... | 3 |
| 3. KONTRAKTSVERDI OG PERIODE..... | 4 |
| 4. OPPDELING AV KONTRAKTEN | 4 |
| 5. VALG AV KONTRAKTSMAL | 4 |
| 6. ANSKAFFELSESPROSEDYRE | 5 |
| 7. ØKONOMISKE OG KVALITATIVE EFFEKTER..... | 5 |
| 7.1 ØKONOMISK EFFEKT..... | 5 |
| 7.2 KVANTITATIVE EFFEKTER/ANDRE EFFEKTER | 5 |
| 8. MARKED OG KONKURRANSE | 5 |
| 9. OVERORDNET OM KRAVSPESIFIKASJONEN | 6 |
| 9.3 UNIVERSELL UTFORMING | 6 |
| 9.4 EHANDEL OG BESTILLINGSRUTINER | 6 |
| 9.5 GDPR..... | 6 |
| 10. OVERORDNET OM KVALIFIKASJON OG TILDELING | 6 |
| 10.1 KVALIFIKASJONSKRAV | 6 |
| 10.2 ABSOLUTTE KRAV TIL LEVERANSEN | 6 |
| 10.3 TILDELINGSKRITERIER | 7 |
| 11. RISIKOANALYSE OG KRITISKE SUKSESSFaktorER | 7 |
| 12. KONTRAKTSOPPFØLGING | 8 |
| 13. ENDRINGER | 8 |
| 14. ANDRE FORHOLD AV BETYDNING AV ANSKAFFELSEN..... | FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT. |
| 15. ORGANISERING AV ANSKAFFELSEN..... | 8 |
| 15.1 RESSURSER..... | FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT. |
| 15.2 ESTIMERT TIDSPLAN | 8 |

1. Beskrivelse av virksomheten

Oppdragsgiver er Vestfold og Telemark Fylkeskommune med org.nr: 821 227 062.

2. Beskrivelse av kontraktsgjenstanden

Det er nødvendig med bistand til funksjon som eksternt varslingsutvalg for håndtering og granskning av varsel sendt daværende konstituert Fylkesdirektør fra Fylkeshovedverneombudet i mail av 15.7.2021.

Varsalet er stilet til, og rettet mot, daværende konstituert Fylkesdirektør som øverste ansvarlige for arbeidsmiljøet i fylkeskommunen. Varsalet retter seg også etter sitt innhold mot øverste ansvarlige for HRMU knyttet bla til de prosesser som er gjennomført med fokus på kartlegging av arbeidsmiljø og organisering. Varsalet er også oversendt politisk ledelse ved Fylkesordfører og representant for opposisjonen, som arbeidsgiver for daværende konst. Fylkesrådmann. Varsalet gjelder alvorlige anklager knyttet til uforsvarlig arbeidsmiljø, uetisk lederskap, manipulasjon og myndighetsmisbruk fra arbeidsgiver samt brudd på personopplysningssikkerheten for ansatte i fylkeskommunen. Varsalet gjelder forholdene i hele virksomheten generelt, og Seksjon for økonomi, eierskap og styring spesielt.

Etter fylkeskommunens interne varslingsrutiner skal et varsel straks oversendes det interne varslingsutvalget for videre behandling. Dette ble ikke gjort av konstituert Fylkesdirektør. Saken ble overlatt til påtroppende ny Fylkesdirektør for oppfølging. Fylkesdirektøren begynte i stillingen første uken i august, og foretok avklaringer av hvorvidt eposten fra Fylkeshovedverneombudet skulle oppfattes som et varsel eller om det var uttrykk for bekymringer som skulle håndteres internt. Fylkesdirektøren sendte etter avklaringer varselet til internt varslingsutvalg den 17.8.2021 i tråd med varslingsrutinen. Internt varslingsutvalg erklærte seg inhabile og returnerte saken til Fylkesdirektøren for oppnevning av eksternt varslingsutvalg.

Varsel som er rettet mot toppledelsen i fylkeskommunen behandles av et eksternt varslingsutvalg, forutsatt at dette er uavhengig og habilt, og besitter den tilstrekkelige kompetanse. Det er innhentet en vurdering fra ekstern advokatbistand etter foreliggende rammeavtale med fylkeskommunen innen bla arbeidsrett og varslingsaker, Kvale Advokatfirma DA, som har foretatt en vurdering av sin habilitet mv. De har lagt til grunn bla følgende:

«KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE MERKNADER

Etter dette er vår konklusjon at advokater i Kvale uten forutgående tilknytning til sakskomplekset er habile til å granske varselet av 15. juli 2021. Fylkeskommunen bør likevel etter vårt syn vurdere å oppnevne et eksternt varslingsutvalg som ikke består av advokater fra Kvale. Bakgrunnen for dette, er at ansattes tillit til granskningen er viktig for å bedre situasjonen i Fylkeskommunen og legge til rette for godt samarbeid fremover. Etter vårt syn vil det sannsynligvis være lettere for ansatte å ha tillit til et granskningsutvalg som ikke består av advokater fra det firmaet som har rammeavtale med

Fylkeskommunen og som har bistått denne våren, slik at også rapporten vil ha større kredibilitet blant de ansatte dersom man benytter en annen aktør.»

På denne bakgrunn har Fylkesdirektøren besluttet at det skal oppnevnes et eksternt varslingsutvalg bestående av andre uavhengige advokater som ikke har noe avtaleforhold med fylkeskommunen og som ikke har bistått ledelsen den senere tid. Det er avgjørende for den videre saksbehandling av varselet at det sikres en grundig granskning med faglig kompetente ressurser til dette, med mål om å komme til bunns i de problemstillinger varselet omhandler på en måte som gjenoppretter tilliten hos de ansatte. Tidsaspektet er også svært viktig da saken nå haster å få gjort noe med, - da arbeidsmiljøet både for ansatte og ledelse er svært krevende, særlig fordi varselet fortsatt står ubehandlet, og det har gått lang tid siden varselet ble oversendt fra Fylkeshovedverneombudet.

3. Kontraksverdi og periode

Oppdraget varer frem til behandlingen av varslings-saken er ferdigstilt.

På nåværende tidspunkt er det vanskelig å anslå eksakt kontraksverdi, og beløpende nedenfor vil derfor ikke være bindene for fylkeskommunen.

Fylkeskommunene legger til grunn at det foretas en grundig vurdering av varslet og estimerer timeforbruket til ca 500 timer. Basert på markedspriser for advokattjenester generelt sett gir dette en kontraksverdi på ca 1.500.000 kroner eks mva. Det må imidlertid tas høyde for at det på grunnlag av gjennomført granskning under vegs vil kunne bli avdekket et behov for ytterligere timeforbruk og dertil kostnader som vil gi en høyere kontraksverdi enn antatt ved påbegynt oppdrag. Når grunnlaget for å vurdere kontraksverdi er nærmere utredet og det foreligger et omforent mandat vil mer eksakt kontraksverdi kunne fastslås.

Oppstart kontrakt: Uke 37 i 2021.

4. Oppdeling av kontrakten

Det skal inngås kontrakt med en leverandør for ett konkret oppdrag.

5. Valg av kontraktsmal

Kontraktsmal som skal benyttes: Fylkeskommunens standard kontraktsvilkår og maler.

Behov for særskilte tilpasninger til kontraktsmalen: Forhold knyttet til interessekonflikter og habilitet.

Advokatfirmaets egne oppdragsvilkår legges til grunn.

6. Anskaffelsesprosedyre

Det gjennomføres en direkte anskaffelse uten konkurranse etter forutgående intensjonskunngjøring. Det er vurdert at unntakshjemmelen i anskaffelsesforskriften § 2-4, 1. ledd bokstav d nr. 1 og 2 er anvendelig. Hjemmelen gir anledning til å gå til en direkte anskaffelse. Det legges til grunn at varselet gjelder svært alvorlige forhold som kan innebære brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven i forhold til uforsvarlig arbeidsmiljø, manglende inkludering av vernetjenesten og brudd på etiske retningslinjer mv. Dersom en granskning ved juridisk bistand avdekker at det er grunnlag for de alvorlige påstandene fra Fylkeshovedverneombudet, vil dette mest sannsynlig måtte få en konsekvens for de ansvarlige. Vilkåret etter bestemmelsen nr. 2 er at det er klar sannsynlighetsovervekt for at spørsmålene som skal granskes vil bli gjenstand for en tvistesak som omhandlet i nr. 1. På nåværende tidspunkt er det ikke mulig å fastslå med sikkerhet at dette vil være en realitet, men det kan hevdes å være en stor sannsynlighet for at det kan bli en tvist som må forberedes/prosederes. Fylkeskommunen er som arbeidsgiver pliktig til å følge reglene for håndtering av varslinger ved et uavhengig varslingsutvalg etter arbeidsmiljøloven. Et slikt varslingsutvalg må kunne sammenlignes med eller anses som en offentlig nemnd/virksomhet som er omhandlet i § 2-4 for behandling av tvister, og som på samme måte som disse skal ivareta en funksjon som uavhengig organ for fylkeskommunen som arbeidsgiver, og som derfor fordrer juridisk bistand oppdragsgiver har særlig tillitt til.

7. Økonomiske og kvalitative effekter

7.1 Økonomisk effekt

Målet er å oppnå priser og betingelser som er konkurransedyktige i markedet når det samtidig hensyntas at ressursene må besitte nødvendig spisskompetanse på fagområdet kontrakten gjelder.

7.2 Kvantitative effekter/andre effekter

Det er avgjørende for den videre saksbehandling av varselet at det sikres en grundig granskning med faglige kompetente ressurser til dette, med mål om å komme til bunns i de problemstillinger varselet omhandler på en måte som gjenoppretter tilliten hos de ansatte. Tidsaspektet er også svært viktig da saken nå haster å få gjort noe med, - da arbeidsmiljøet både for ansatte og ledelse er svært krevende og det har gått lang tid siden varselet ble oversendt fra Fylkeshovedverneombudet.

8. Marked og konkurranse

Det er gjort en vurdering av markedet.

Det skal ikke avholdes markedsdialog eller markedskonferanse.

Relevante tilbydere med arbeidsrett som spesialområde velges på grunnlag av CV, presentasjon på firmaets nettside.

9. Overordnet om kravspesifikasjonen

9.1 Spesifikasjonstype

Oppdragsgiver beskriver behovet anskaffelsen skal dekke, og eventuelle krav til ytelsen. Det skal ikke utformes detaljerte beskrivelser av konkrete løsninger. Det utarbeides et mandat for oppdraget sammen med valgte leverandør.

9.2 Seriøsitetsbestemmelsene

Dette anses for å være konsulent og rådgivningstjeneste og Seriøsitetsbestemmelsene til fylkeskommunen får derfor ikke anvendelse på denne kontrakten.

Miljø

Det er ikke aktuelt å sette miljøkrav som et tildelingskriterium for kontrakten. Anskaffelsen er vurdert i henhold til pkt 4.1.4 i Anskaffelsestrategien.

9.3 Universell utforming

Ikke aktuelt for denne kontrakten.

9.4 ehandel og bestillingsrutiner

Ikke aktuelt for denne kontrakten.

9.5 GDPR

Hensyn til eventuelle krav i Personvernforordningen (Forordning 2016/679, på engelsk forkortet GDPR).

Bruk av Databehandleravtalen med vedlegg (DFØ).

10. Overordnet om kvalifikasjon og tildeling

10.1 Kvalifikasjonskrav

Utover de lovpålagte kravene skal det legges vekt på kompetanse, erfaring og referanser.

10.2 Absolutte krav til leveransen

Krav til spesialkompetanse

Det skal tilbys advokater med spesialkompetanse innenfor arbeidsrett med hovedfokus på granskning av varslingssaker.

Interessekonflikter

Det vil normalt ikke bli akseptert at Leverandøren påtar seg oppdrag mot fylkeskommunen innen

de rettsområder gjelder i rammeavtalens avtaleperiode. Dette gjelder både for ressursene som inngår i avtalen, samt firmaet som disse personene tilhører.

Gjennomføringsevne

Leverandøren skal ha mulighet til å ta det helhetlige oppdraget og ansvaret på kort varsel og gjennomføre oppdraget etter fylkeskommunens behov.

Det må legges til rette for at de ressurser som skal bistå fylkeskommunen har god arbeidsmetodikk og har prosesser som sikrer levering med god profesjonell kvalitet.

10.3 Tildelingskriterier

Ikke aktuelt på grunn av at det er en direkte anskaffelse.

Faglig kompetanse og erfaring hos de personer som er tiltenkt oppdrag er avgjørende og av direkte betydning for hvilken leverandør som velges.

11. Risikoanalyse og kritiske suksessfaktorer

Økonomiske forbehold

Risiko: Usikkerhet knyttet til timeforbruk.

Tiltak: Tett oppfølging av løpende forbruk.

Organisatoriske forhold

Risiko: Vurdering av habilitet.

Tiltak: Fylkeskommunen skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet.

Omdømme

Risiko: Forventer stor interesse fra media og politisk nivå.

Tiltak: Praktisere åpenhet omkring prosessen. Informasjon.

Ressursknapphet

Risiko: Behov for tung kompetanse og bred erfaring knyttet til håndtering av varslingsaker. Dette er et oppdrag som haster å få gjennomført, og det foreligger en risiko for at det ikke er tilgjengelige ressurser i markedet.

Tiltak: Sende forespørselen (konkurransesgrunnlag) til flere tilbydere kan vurderes.

12. Kontraktoppfølging

Denne kontrakten krevet tett oppfølging.

13. Endringer

Endringer etter signering av denne kontraktsstrategien skal godkjennes av Fylkesdirektør.

14. Organisering av anskaffelsen

Ansvar og roller i anskaffelsesprosessen.

| Navn | Funksjon/rolle i anskaffelsen | Aktivitet/ansvar |
|--|-------------------------------|--|
| Arve Semb Christophersen | Kontraktseier | Overordnede avklaringer Signerer kontrakten |
| Birgitte Skaare Baglo | Anskaffelsesrådgiver | Faggruppemøter Prosessarbeid Utførelse |
| Birgitte Marie Thomassen Garvik | Juridisk rådgivning | Juridiske avklaringer Kvalitetssikring |
| Birgitte Marie Thomassen Garvik Andre ansatte kan delta ved behov | Faggruppe representanter | Utvelgelse tilbydere, arbeidet med kravspesifikasjon og tilbudsvurderinger. |
| Birgitte Marie Thomassen Garvik Birgitte Skaare Baglo | Kontraktsforvalter | Følger opp kontrakten i avtaleperioden. |
| Gracia Mas Perra | | Involveres og/eller informeres ved behov |
| Tillitsvalgte | | Informeres ved behov |

14.1 Estimert tidsplan

| Beskrivelse av milepæl eller leveranse | Dato |
|--|-----------|
| Kontraktstrategi godkjennes | 13.9.2021 |

| | |
|--|----------------|
| Intensjonskunngjøring | 14.09.2021 |
| Kontraktinngåelse etter utløp av frist/ på grunnlag av omforent mandat | Ca. 24.09.2021 |
| | |
| Oppstart kontrakt ihht. intensjonskunngjøring | 13.9.2021 |

Godkjennes.

Dato:

Leder



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no