

Metoderapport til Skup 2010

Innsender:

Jon Jacobsen

Innsendt prosjekt

Millionlovbruddene i Fredrikstad kommune/barnevern på private hender

Publiserte artikler:

- 24. februar: *Kjøper for millioner uten å følge loven*
- 25. februar: *Den tause millionleverandøren*
- 26. februar: *Tur-retur Oslo for å "redde" barnevernet*
- 27. februar: *Politikerne krever svar*
- 3. mars: *-Rådmannens ansvar å rydde opp*
- 4. mars: *Innkjøpslovbruddene kan ha større omfang*
- 9. mars: *Rådmannen får kraftig SV-refs*
- 12. mars: *Flere kjøp uten anbud avdekket*
- 13. mars: *NHO opprørt over anbudsrotet*
- 19. mars: *"Ryddehjelp" hentet uten anbud*
- 31. mars: *Kutter private – ansetter flere*
- 9. april: *Konsulentkjøp uten anbud*
- 13. april: *Vil granske innkjøpene*
- 23. april: *Skal få slutt på anbudsrotet*
- 3. mai: *Må svare for anbudsrotet*
- 2. august: *Krever svar om alle privat-kjøpene*
- 25. august: *Fortsetter å bruke private for millioner*

8. november: *Må bla opp 6 millioner – kjempebot etter anbudsrot*

9. november: *Rådmannen får ansvaret for lovbruddene*

10. november: *Fikk jobb for 17,8 millioner*

12. november: *Mer innkjøpsrot avdekket i kommunen*

16. november: *Konsulenthjelp mot drapstrusler*

5. januar: *Kort frist på millionbot*

Redaksjon:

Fredriksstad Blad

Boks 143

1601 Fredrikstad

Journalist:

Jon Jacobsen

Epost: jon.jacobsen@f-b.no

Mob: 928 40 940

Bakgrunn:

Barnevernet i Fredrikstad har i en årrekke vært preget av interne stridigheter, stor gjennomtrekk av ansatte og hyppige lederskifter. Disse konklusjonene er også trukket i revisjonsrapporter. Tidlig i 2010 mottok Fredriksstad Blad et tips om at problemene i etaten var større enn på lenge. Det samme tipset inneholdt dessuten tilleggsinformasjon om at barnevernet i en periode muligens hadde kjøpt tjenester fra private selskaper uten å følge anbudsreglene.

Idé:

Tipset om mulig anbudslovbrudd vekket FB og undertegnedes interesse av to årsaker: For det første hadde sentrale politikere i Fredrikstad ved flere anledninger de siste årene stilt spørsmål ved omfanget av private tjenestekjøp i barnevernet. Både i oppvekstutvalget og bystyret var spørsmålet reist flere ganger, men rådmannen hadde aldri kunnet gi noen oversikt. Argumentasjon var blant annet at det ville bli en for tidkrevende oppgave for administrasjonen å skaffe en slik oversikt. Allerede i 2006 hadde Østfold kommunerevisjon i en rapport påpekt svikt i barnevernets

innkjøpsrutiner. Men heller ikke den da fikk politikerne se listen over selskaper barnevernet kjøpte tjenester fra. Det førte blant annet til at Frp-politiker Bjørnar Laabak i et møte i oppvekstutvalget omtalte barnevernet i Fredrikstad som ”mer hemmelig enn de hemmelige tjenestene”.

For det andre ønsket FB å ”prøve ut” den nye offentlighetsloven på dette området. Den nye loven gir det offentlige kun anledning til å unnta anbudsdokumenter fram til valg av leverandør er gjort (§23 (3)).

Kan en rådmann og kommuneledelse unnlate å informere arbeidsgiverne – de folkevalgte – om omfanget av private kjøp ved å henvise til at det er for krevende å lage en slik oversikt?

Og viser dette i så fall at innkjøpene enten er voldsomt omfattende eller at kommuneadministrasjonen ikke har noen god oversikt?

Hvordan vil kommunen forholde seg til en innsynsbegjæring?

Det var tre spørsmål undertegnede ønsket å belyse ved inngangen til saken.

Problemstilling:

”Fredrikstad kommune kan ha kjøpt tjenester fra kommersielle, private aktører uten å handle i tråd med Loven om offentlige anskaffelser. Det kan også være slik at det internt i kommunen ikke finnes noen fullgod oversikt som viser omfanget av kjøpet”

Det ble utformet som en innledende hypotese til arbeidet.

Hva vi fant/det genuint nye:

Kommuneledelsen meldte etter hvert tilbake (10. februar) at barnevernet i 2009 hadde kjøpt saksbehandlingshjelp for 2,6 millioner kroner og avlastningstjenester for barn og unge for ytterligere 6,6 millioner kroner. Samtidig erkjente kommuneledelsen, ved kommunalsjef Torhild Spernæs, at det *ikke var innhentet anbud på ovennevnte kjøp.*

Kommunalsjefen nektet imidlertid å etterkomme Fredriksstad Blads begjæring om innsyn i samtlige fakturaer fra de firmaer det var kjøpt barnevernstjenester fra. Avslaget ble hjemlet i offentlighetsloven § 28 annet ledd (for tidkrevende å gjennomføre for kommunen).

Fredriksstad Blad påklaget dette avslaget og fikk senere innsyn i fakturaene.

Avisens innsynsbegjæringer og henvendelser hadde så langt vist at Fredrikstad kommune i 2009 hadde brutt Loven om offentlige anskaffelser ved å foreta såkalte direkte ulovlige anskaffelser (altså uten noen form for anbud). Loven om offentlige anskaffelser sier at alle vare- og tjenestekjøp over 500.000 kroner skal kunngjøres og være gjenstand for anbud.

Gjennomgang av fakturaene viste at spesielt to firmaer var benyttet mye av barnevernet i 2009. FB ønsket å se nærmere på disse selskapene – Barnevernkompetanse AS og Tiltaktsgruppa Fokus AS.

Barnevernkompetanse AS: Dette selskapet hadde som nevnt fått oppdrag for Fredrikstad kommune for 2,9 millioner i 2008. Dessuten kunne kommuneledelsen bekrefte at selskapet var benyttet også flere år i forveien. I 2008 for nesten 2,2 millioner kroner. Fredriksstad Blad ønsket å se nærmere på hva kommunen hadde fått igjen for disse pengene. Selskapet yter ren saksbehandlingshjelp til kommunen. FBs undersøkelser resulterte i følgende funn:

1. Kommunen hadde i lang tid betalt flere saksbehandlere som dagpendlet mellom Oslo og Fredrikstad for å yte saksbehandlingshjelp.
2. Saksbehandlerne fra Barnevernkompetanse hadde ansvaret for så mye som 80 barnevernsbarn i Fredrikstad.
3. En av saksbehandlerne hadde i perioder utøvet lederoppgaver for barnevernet.

Tiltaksgruppa Fokus AS: Hadde gjennom 2008 og 2009 fått oppdrag for 8,5 millioner kroner fra barnevernet i Fredrikstad. Selskapets innsats besto i å gi avlastningshjelp til barn og ungdom. Selskapet opererte med en timepris på 450 kroner og hadde så å si alle sine inntekter fra Fredrikstad kommune i denne perioden. Selskapets leder og hovedaksjonær ønsket ikke å knytte noen kommentarer til saken.

Veien videre/ny hypotese:

Flere ledende politikere kom snart på banen og uttrykte bestyrtelse over hva som hadde kommet frem i FBs artikler. Flere pekte på at dette var informasjon politikerne selv hadde etterspurt gjennom flere år. Både Frp og SV mente rådmannen hadde fått en stygg ripe i lakken gjennom denne saken.

Avisen skisserte på dette tidspunkt (tidlig i mars, tre uker etter første publiserte artikkel) en ny hypotese: "Rådmannen har "frikjent" kommunens innkjøpsavdeling i saken, og sagt tydelig i fra at ansvaret for de lovstridige millionkjøpene ligger i barnevernet. I omsorgssektoren i Fredrikstad kommune – som barnevernet på det tidspunkt var en del av – er det også en rekke andre virksomheter som kjøper inn ekstern tjenestehjelp. Også her kan det være alvorlig svikt i innkjøp- og anskaffelsesrutinene".

FB gikk i gang med å undersøke flere av disse virksomhetene. Som en kombinasjon av et tips og en bekreftelse fra kommunens innkjøpssjef, kom det frem at heller ikke virksomheten ODA (omsorgslønn, dagtilbud, avlastning) hadde gjennomført anbudskonkurranse i tråd med lovverket. Det til tross for at det var kjøpt avlastningstjenester på private institusjoner for store summer. Noe senere skulle det komme frem at det i løpet av de to siste årene var kjøpt avlastningstjenester for hele 29,9 millioner kroner. Altså var omfanget av de ulovlige anskaffelsene langt større enn i barnevernet.

Et par uker senere (i april) kunne så FB avdekke at innkjøpsloven var brutt også i en tredje virksomhet – brannvesenet. Denne saken var den beløpsmessig minste (540.000,-), men for kommunens rådmann kanskje den pinligste: Noen måneder tidligere hadde han tatt initiativet til å leie inn ekstern konsulenthjelp for å rydde opp i arbeidsmiljøproblemene ved byens brannstasjon. Underveis hadde

imidlertid arbeidet "est ut", slik at sluttregningen endte på 540.000 og ikke 93.000 som var utgangspunktet. Dermed hadde kommunen nok en gang brutt Loven om offentlige anskaffelser. Det var heller ikke ført noen protokoll ved inngåelsen av den aktuelle konsulentkontrakten. Heller ikke det er i tråd med loven.

Anbudslovbruddene ble i mai klaget inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) av en privatperson. Lovverket er slik at dersom det dreier seg om saker med mulig ulovlig direkte anskaffelse, så kan hvem som helst be KOFA om klagebehandling (man bør ikke være part i saken).

KOFA brukte seks måneder på å behandle klagesaken. 8. november i fjor traff den sin avgjørelse: Fredrikstad kommune ble ilagt 6.015.000 i bot. Klagenemnda konkluderte med at Fredrikstad kommune hadde kjøpt tjenester for totalt 48 millioner kroner i strid med anskaffelsesloven. Kommunen ble ilagt en bot på 12,5 prosent av totalsummen, og er per i dag en av de aller høyeste KOFA har ilagt en norsk kommune.

Klagenemnda refererer flere ganger til FBs artikler i sin avgjørelse, og går så langt som å konkludere med at Fredrikstad kommune tok et bevisst valg med å bryte loven inntil avisen gjorde offentligheten oppmerksom på praksisen:

"Innklagende (Fredrikstad kommune) har unnlatt å følge opp påpekninger i revisjonsrapporter. Etter nemndas syn tok innklagede således et bevisst valg om å unnlate konkurranseutsetting av anskaffelsene inntil media gjorde offentligheten oppmerksom på praksisen", heter det i KOFAs avgjørelse (side 10-11).

Tidsbruk/kildebruk/problemstillinger:

Undertegnede har jobbet alene med sakskomplekset som har resultert i artikler publisert over totalt 23 dager gjennom 2010. I forkant av første artikkel ble det jobbet 14 dager med research. Deretter har det blitt jobbet med saken i bolker ved siden av annen nyhetsjobbing.

Den nye offentlighetsloven, to-tre kilder (som ikke kan navngis), tidligere revisjonsrapporter som har omtalt innkjøp i kommunen og politikere har vært de sentrale metodene/kildene i research- og skrivefasen. Jeg har også brukt mye tid på å lese meg opp på loven om offentlig anskaffelser og veilederen til denne.

Kartlegging av aktuelle firmaer og regnskapsinnhenting er gjort gjennom Infotorg, Brønnøysundregistrene og Proff.

Innledningsvis var det vanskelig å få hull på saken da kommuneledelsen holdt tilbake opplysninger om barnevernsskjøpene, både hva gjaldt summer og hvilke selskaper som var benyttet. Etter at innsynsklagen førte frem har imidlertid kommuneledelsen vært åpnere og gitt flere opplysninger. Blant annet har kommunens innkjøpsavdeling underveis muntlig bekreftet at flere virksomheter (ODA) heller ikke har fulgt anbudsreglene.

Konsekvenser av artiklene:

1. Fredrikstad kommune ble ilagt en bot på drøyt seks millioner kroner av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).
2. Kontrollutvalget har engasjert Østfold kommunerevisjon for å gjøre en fullstendig gjennomgang av Fredrikstad kommunes innkjøpspraksis.
3. Fredrikstad kommune har avviklet bruken av selskapet Barnevernkompetanse og i stedet ansatte seks nye saksbehandlere.
4. Både barnevernet og virksomhet ODA har eller er i ferd med å gjennomføre anbudsrunder som er i tråd med lovverket.
5. Rådmannen og hans kommunalsjefer har måttet redegjøre for saken i bystyret, formannskapet, oppvekstutvalget, omsorgsutvalget og kontrollutvalget.
6. Politikerne har satt av øremerkede midler i 2011-budsjettet til å styrke kommunens innkjøpsavdeling med flere årsverk.
7. Politikerne har satt av øremerkede midler i 2011-budsjettet til å ansette en egen kontroller, etter spesifikt ønske fra rådmannen.
8. Flere andre kommuner, deriblant Asker, Bærum og Oppegård, har etter KOFA-dommen erkjent at også de har kjøpt saksbehandlingshjelp fra selskapet Barnevernkompetanse uten å følge Loven om offentlige anskaffelser.

Vedlegg:

PDF-er av samtlige artikler publisert gjennom 2010 (totalt 41 PDF-er).

Kopi av KOFAS forhåndsvarsel og senere endelige vedtak om å ilegge Fredrikstad kommune bot. KOFA-avgjørelsen er delt i tre.

Med hilsen

Jon Jacobsen

14.01.2011, Fredrikstad