

RAPPORT

UNDERSØKELSER I SEKSJON FOR IT OG ARKIV, TROMSØ KOMMUNE

Forord

Etter avtale, inngått 28.9.2020, mellom Tromsø kommune v/kommunedirektør og KomRev NORD IKS har sistnevnte gjennomført undersøkelser i kommunens seksjon for IT og arkiv. Avtalen om undersøkelsene er kommet i stand på bakgrunn av en *Bekymringsmelding om seksjon for IT og arkiv i Tromsø kommune* av mars 2020. Kommunedirektøren ønsket bistand fra eksterne til å gjennomgå enkelte av forholdene nevnt i bekymringsmeldingen. I tillegg var det ønskelig at undersøkelsene også omhandlet en konkret avtale inngått ved seksjonen i juni 2020. KomRev NORD har på bakgrunn av opplysninger framkommet i bekymringsmeldingen og i møte med Tromsø kommune, gitt innspill til mandatet som er grunnlaget for de foretatte undersøkelsene.

Undersøkelsene er gjennomført ved innhenting av skriftlige og muntlige opplysninger fra kommunedirektør, stabssjef for økonomi og utvikling, leder og ansatte (både nåværende og tidligere ansatte) ved seksjon for IT og arkiv, samt leder og ansatte ved seksjon for anskaffelser. Vi har også innhentet informasjon fra kommunens internkontrolltjeneste, stab for administrativ og politisk ledelse samt fra kommuneadvokaten. Vi baserer også våre beskrivelser på opplysninger vi har innhentet fra eksterne. Vår kontaktperson i kommunen har vært leder for politisk sekretariat. I gjennomføringen av undersøkelsene har vi informert leder for seksjon for personal og organisasjonsutvikling om tidspunkt for oversendelse av rapportens faktabeskrivelser til informantene til gjennomgang.

I bekymringsmeldingen av mars 2020 ble det bedt om undersøkelser i seksjon for IT og arkiv for å sikre at Tromsø kommune ved denne seksjonen ikke bryter med lov, avtaleverk eller interne retningslinjer. KomRev NORDs undersøkelser rettet mot denne seksjonen viser disposisjoner som etter vår vurdering innebærer brudd på kommuneloven, lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kommunens eget økonomi- og delegasjonsreglement.

KomRev NORD rapporterte til kontrollutvalget i juni om at det hadde oppstått en «sak» i seksjon for IT og arkiv. I september 2020 informerte vi kontrollutvalget om at vi var i gang med undersøkelser rettet mot den aktuelle seksjonen. I januar 2021 fikk kontrollutvalget en skriftlig redegjørelse med informasjon om hvilke tema og spørsmål vi skulle belyse og hvilke vurderinger vi ville gjøre gjennom denne undersøkelsen. Kontrollutvalget er også mottaker av KomRev NORDs endelige rapport.

Tromsø, 5.3.2021

Tove Kronstad Sundstrøm
Statsautorisert revisor

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragansvarlig forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	BAKGRUNN	6
2	MANDAT	8
3	REVISORS UNDERSØKELSER	9
4	SAMARBEIDET MED SENJA KOMMUNE OG «FELLES DIGITAL GRUNNMUR»	13
4.1	Innledning.....	13
4.2	Prosjektet NEXT og prosjektet «Felles digital grunnmur»	13
4.3	Samarbeid mellom Tromsø kommune og Senja kommune	18
5	KJERNENETTET TIL TROMSØ KOMMUNE	28
5.1	Innledning.....	28
5.2	Delkonkurransen datarom og nettverk	30
5.3	Avtalen mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms AS.....	31
5.4	Spørsmålet om forholdet til egenregi	32
5.5	Spørsmålet om fullmakt til avtaleinngåelse	36
5.6	Terminering av avtalen og kompensasjon for dette	37
5.7	Strategi for eierskap av Bredbåndsfylket Troms AS.....	39
5.8	Endelig godkjenning av avtale om kompensasjon	41
6	LISENSER VED SEKSJON FOR IT OG ARKIV	43
7	SAMLET OPPSUMMERING OG REVISORS KOMMENTARER	44
8	VEDLEGG	49
8.1	Oversikt systemer i Senja kommune som skal i drift 1. halvår 2020 og oversikt servere for Senja kommune på Felles digital grunnmur i Tromsø.....	49
8.2	Avtale om tjenestekjøp infrastruktur mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms AS	50
8.3	Bilag til avtale om tjenestekjøp infrastruktur	56
8.4	Korrespondanse med Stabssjef Stab for økonomi og utvikling	59
8.5	Statusnotat for prosjekt Felles digital grunnmur	62
8.6	Bekymringsmelding Seksjon for IT/Arkiv, Tromsø kommune	80

1 BAKGRUNN

Bekymringsmelding om seksjon for IT og arkiv og kommunens oppfølging

Tromsø kommune v/kommunedirektøren mottok 20.3.2020 en henvendelse med overskriften «*Bekymringsmelding Seksjon for IT/Arkiv, Tromsø kommune*» fra Hovedverneombud og Hovedtillitsvalgt Fagforbundet. I henvendelsen fremgikk det at hovedverneombud og hovedtillitsvalgt etter flere møter med ansatte ved seksjon for IT og arkiv, møter med konstituert stabssjef Magne Amundsen og seksjonsleder Frode Seipjärvi, uttrykker *bekymring for drift av seksjonen*. Bekymringen knyttet seg til følgende fire tema:

1. *Avtale med Senja kommune, drift og bruk av Tromsø kommunes ressurser til dette*
2. *Kjernenettet til Tromsø kommune*
3. *Arbeidsmiljøutfordringer – organisatoriske utfordringer*
4. *Lisensrevisjon*

Avsenderne av henvendelsen beskrev at de opplever at ansatte og seksjonsleder har ulike opplevelser av situasjonen ved seksjonen. Avslutningsvis i henvendelsen, ba avsenderne kommunedirektøren om å undersøke saken for å sikre at Tromsø kommune ved seksjon for IT og arkiv ikke bryter med lov, avtaleverk eller interne retningslinjer.

Som det fremkommer i bekymringsmeldingen, har de forhold som tas opp i denne vært tema i flere møter i seksjonen fram til mars 2020. Kommunedirektøren deltok i desember 2019 i et møte vedrørende de tema som er tatt opp i henvendelsen. Kommunedirektøren har i møte med KomRev NORD orientert oss om at hun ikke oppfattet henvendelsen som et varsel da hun mottok denne. Henvendelsen ble derfor ikke ble fulgt opp som et varsel før i juni 2020.

Kommunen opprettet 9.6.2020 en arbeidsgruppe, bestående av leder for politisk sekretariatet, internkontrolltjenesten v/controller, stab for politisk og administrativ ledelse v/juridisk rådgiver og seksjon for personal- og organisasjonsutvikling v/juridisk rådgiver, for undersøkelser av saken. Seksjon for anskaffelser har også blitt involvert med hensyn til å belyse fakta og svare på innkjøpsfaglige spørsmål. Kommunen har selv omtalt saken som en «*varslingssak ved Seksjon for IT og arkiv*»¹.

Avtale med Bredbåndsfylket Troms AS²

Den 2.6.2020 signerte stabssjef for økonomi og utvikling en avtale med Bredbåndsfylket Troms AS om kjøp av infrastruktur tjenester innen IT herunder blant annet drift av kommunikasjonssamband og driftstjenester for datasenter, lokalt nettverk og kommunens WAN-løsning. Den 4.6.2020 innhentet stabssjef for økonomi og utvikling vurdering av avtalens lovlighet etter anskaffelsesregelverket fra Kommuneadvokaten. Kommuneadvokaten kom til at avtalen var i strid med anskaffelsesregelverket. Den aktuelle avtalen ble forsøkt terminert 5.6.2020. Det ble oppnådd

¹ Jf. notat 14.9.2020 fra juridisk rådgiver fra stab for politisk og administrativ ledelse og controller til kommunedirektøren

² Bredbåndsfylket Troms AS ble etablert i 2003 med Troms fylkeskommune og 24 kommuner i Troms som eiere. Fylkeskommunens andel er på 80,7 % av aksjene og de øvrige kommunene eier resterende med like deler hver. I 2019 godkjente fylkestinget i Troms emisjon med nedsalg av fylkeskommunens eierandel til 51 % og at kommunene samlet skulle eie resterende, jf. fylkestingets sak 61/19. Fylkestinget i Troms og Finnmark behandlet i sak 61/20 endring i vedtekter og aksjonæravtale for Bredbåndsfylket Troms AS. Revisor oppfatter at emisjon ikke er endelig gjennomført.

enighet med Bredbåndsfylket Troms AS i desember 2020. Avtale vedrørende terminering ble forelagt og behandlet av formannskapet den 8.12.2020.

Kommunen orienterer KomRev NORD og ber om bistand til faktaundersøkelser

KomRev NORD ble i juni innkalt til et orienteringsmøte om saken. I dette møtet stilte vi kommunen spørsmål om de hadde vurdert habiliteten til de i kommunen som skulle gjennomføre undersøkelser. Den nevnte arbeidsgruppen gjennomførte en del innledende undersøkelser. Vi har fått tilsendt noe e-postkorrespondanse fra juli 2020 som viser at kommunen i ettertid av signeringen igangsatte vurderinger av avtaleinngåelsen med Bredbåndsfylket Troms opp mot gjeldende regler om fullmakter. Det fremkommer at kommunedirektøren ønsket en redegjørelse knyttet til mulige personalmessige konsekvenser for lederne og med drøfting av hvorvidt det var påkrevd å inndra fullmakter på nåværende tidspunkt. Vurderingen skulle gjelde hvorvidt lederne hadde holdt seg innenfor fullmakter til å inngå IT-avtale med Bredbåndsfylket – herunder økonomiske fullmakter og regelverket om anskaffelser. Det var også ønskelig å få belyst hvordan de hadde stilt seg til faglige råd om anskaffelsesreglene. Juridisk rådgivers tilbakemelding til kommunedirektør, var at hun ikke ville anbefale arbeidsgiver å gi noen personalmessige konsekvenser for leder(ne) før kommunen hadde fått avdekket alle fakta i saken. I e-posten som vi har fått tilgang til, har juridisk rådgiver vist til at selv om stabsleder for økonomi og utvikling hadde erkjent at han hadde inngått en avtale han muligens ikke hadde fullmakt til, hadde kommunen på dette tidspunktet ikke full oversikt over det som hadde skjedd i saken. Rådgiver viste også til at de ikke hadde avklart hvilken rolle IT-sjef hadde ved inngåelsen av denne avtalen (og eventuelle andre avtaler). Rådgiver viste videre til at revisjonen skulle gjøre undersøkelser.

Kommunen kom i september frem til at de selv ikke ønsket å foreta videre undersøkelser med unntak av å undersøke de forhold som omhandlet arbeidsmiljø. KomRev NORD mottok på denne bakgrunn en henvendelse fra kommunedirektøren om å bistå kommunen med gjennomgang av de øvrige forholdene. Mandatet som er inntatt nedenfor omhandler forholdene nevnt i punktene 1, 2 og 4 i bekymringsmeldingen samt avtaleinngåelsen med Bredbåndsfylket Troms AS.

Vi har underveis i vårt arbeid foretatt de undersøkelser som vi har vurdert som nødvendig for å belyse saken uavhengig av om det er oppgaver som fremgår uttrykkelig av ordlyden i mandatet nedenfor og for øvrig uten at kommunedirektøren er konsultert. Vi har på selvstendig grunnlag og ut fra de krav kommuneloven stiller til revisor, vurdert hvilke revisjonshandlinger som var nødvendig av hensyn til kommuneloven § 24-7 om skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor.

2 MANDAT

I henhold til avtale 28.9.2020 inngått mellom Tromsø kommune v/konstituert kommunedirektør og KomRev NORD IKS, har KomRev NORD gjort undersøkelser i kommunens seksjon for IT og arkiv.

KomRev NORD har utformet, og skal ifølge avtalen med kommunen besvare følgende spørsmål:

1. Samarbeidet med Senja kommune om felles digital grunnmur

- a. På hvilken måte/bakgrunn er samarbeidet etablert?
- b. Er samarbeidet hjemlet i politisk vedtak eller interne fullmakter i Tromsø kommune
- c. I hvilket omfang er det levert varer og tjenester fra Tromsø kommune til Senja kommune fra og med opprettelse av samarbeidet og frem til i dag/frem til inngåelse av skriftlig kontrakt og etter signering av avtalen?
- d. I hvor stor grad har Tromsø kommune fakturert, på hvilket grunnlag (timelister, innkjøpspris for varer med evt. påslag osv.) og mottatt betaling fra – Senja kommune for eventuelle varer og tjenester som er levert fram til i dag?
- e. Er Tromsø kommunes rammeavtaler blitt benyttet i forbindelse med samarbeidet med Senja kommune?
- f. Er anskaffelser av slikt utstyr fra Tromsø kommune sin side foretatt i tråd med anskaffelsesreglementet?
- g. I hvilket omfang og hvordan er prosjektmidler benyttet i forbindelse med samarbeidet med Senja kommune?
- h. Er prosjektet gjennomført og rapportert i tråd med det som kommer fram av søknaden? Hvis avvik, er dette avklart med tilskuddsgiver?
- i. Har Tromsø kommunes lisenser blitt benyttet i forbindelse med samarbeidet?
- j. Er dette avklart med leverandør av lisenser og er det i så fall fakturert Senja kommune?

2. Kjernenettet til Tromsø kommune

- a. Er det i denne forbindelse at avtalen med Bredbåndsfylket Troms om innleie av personell for kr. Fem mill i fem år er inngått?
- b. Er avtaleinngåelsen forestått av ansatte med fullmakter til å gjøre dette?
- c. Hvordan har kommunen håndtert nærstående problematikk hos leverandør av utstyr i forbindelse med innkjøp av dette systemet?

3. Lisenser ved kjøp av utstyr

- a. Hvilke lisenser forvaltes ved seksjonen?
- b. Foreligger det gyldige avtaler for alle lisenser, jf. pkt. 1?

Kontaktperson i kommunen har vært leder for politisk sekretariat Gry Dons. Kontaktperson hos KomRev NORD har vært Tove Kronstad Sundstrøm. Vi har parallelt med gjennomføringen av våre undersøkelser rapportert muntlig til kontrollutvalget fra og med møtet den 27.8.2020. Til kontrollutvalgets møte 21.1.2021 rapporterte revisor skriftlig om hvilke spørsmål undersøkelsene skulle belyse.

3 REVISORS UNDERSØKELSER

Metode og datamateriale

Våre undersøkelser er gjort gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Vi har gjennomført intervjuer med følgende personer med direkte kjennskap til de saksforhold vi skal undersøke:

Stabssjef Stab for økonomi og utvikling
Seksjonsleder, seksjon for IT og arkiv

Oddgeir Albertsen
Frode Seipjärvi

De ovennevnte fikk ved forespørselen om samtale med oss tilsendt spørsmålene som vi ifølge mandatet skal besvare. De ble også oppfordret til å ta med dokumentasjon som de mente kunne ha relevans for å belyse spørsmålene.

Andre med kjennskap til saken som vi har innhentet informasjon fra – via møtoreferater, e-postkorrespondanse og/eller telefonsamtaler, er medtatt nedenfor. Titlene som fremkommer, er de som var gjeldende i den perioden hvor vi foretok våre undersøkelser. Noen av disse har nå en annen stilling enn det som fremkommer nedenfor.

Konstituert kommunedirektør
Juridisk rådgiver, leder for politisk sekretariat, samt leder for varslingssekretariatet
Seksjonsleder personal og organisasjonsutvikling
Konstituert stabssjef for plan og utvikling, og leder for seksjonsleder for IT og arkiv i perioden for unders.
Seksjonsleder anskaffelser
Kategoriansvarlig IT anskaffelser
Controller, Internkontrolltjenesten
Juridisk rådgiver, Stab for politisk og administrativ ledelse
Juridisk rådgiver, Seksjon for personal og organisasjon
Advokat ved Kommuneadvokaten
Tidl. Prosjektleder for Felles digital grunnmur
Daglig leder i Bredbåndsfylket Troms AS
Driftssjef i seksjon for IT og arkiv i Tromsø kommune
Stab for personal og organisasjon, hovedtillitsvalgte
Stab for personal og organisasjon, hovedtillitsvalgte
Seksjon for IT og arkiv, IT-rådgiver, tillitsvalgt
Seksjon for IT og arkiv: problem manager
Seksjon for IT og arkiv; prosjektleder, tillitsvalgt

Mari Enoksen Hult
Gry Caroline Dons
Anne Grete Hansen Jakobsen
Magne Amundsen
Hanne Krogstad
Edin Lasse Rebac
Lene Somby Iversen
Erling Myrland
Marte Høyner Pedersen
Jørgen Aas Eide
Ingrid Nordli
Dag Kjetil Hansen
Vidar Størkersen
John Alfred Nilson³
Marit Sebulonsen
Erlend Lien
Trygve Rossvoll
Kurt Frantzen

Advokat v/Kommuneadvokaten har vært involvert i spørsmål som har oppstått som følge av avtaleinngåelsen med Bredbåndsfylket Troms AS. Revisor har ikke intervjuet advokaten, men vi har fått tilgang til e-poster og notater utarbeidet i denne anledning samt har vi har gjort noen avklaringer via e-post.

Når det gjelder informasjon fra og om Bredbåndsfylket Troms AS, har vi i tillegg til å ha samtale med daglig leder Dag Kjetil Hansen, fått tilgang til e-poster sendt mellom selskapet og kommunen

³ Rolle i tidsperioden som undersøkelsen gjelder var Rådgiver Seksjon for IT frem til 14.04.2020 og Opplæringsansvarlig i Stab for personal og organisasjon, Hovedtillitsvalgte

og notater utarbeidet av Breibandsfylket Troms AS sin revisor og advokat. Videre baserer vi våre beskrivelser på selskapsinformasjon -og dokumentasjon.

Revisor har også hatt samtaler med nåværende og tidligere ansatte i kommunens seksjon for IT og arkiv i anledning spørsmål knyttet til kommunens datarom og nettverksutstyr. Vi har også hatt samtale med avdelingsleder IKS- og digitalisering i Senja kommune, Arve Svestad, for enkelte avklaringer omkring dataroms- og nettverksutstyr som brukes av kommunen.

Dokumentasjon som kommunen har gjort tilgjengelig for oss er blant annet om kommunens vedtatte forbedringsprogram, prosjekter som knytter seg til infrastruktur innen IT og vi har fått kommunens søknad⁴ til og tildelingsbrev fra Fylkesmannen vedrørende prosjektet «Felles digital grunnmur». Kommunen har i anledning denne undersøkelsen oversendt e-postkorrespondanse mellom personer som har vært involvert i de saksforholdene som denne undersøkelsen gjelder. Vi har også fått tilsendt enkelte oppsummeringer/tidslinjer fra våre informanter samt referater fra møter som har vært avholdt i seksjonen og i prosjektet «Felles digital grunnmur». Med utgangspunkt i mottatt dokumentasjon har vi stilt oppfølgingsspørsmål til de ovennevnte informantene. For flere av de disposisjoner som vi omtaler i denne rapporten, er vi forelagt lite skriftliggjorte vurderinger/dokumentasjon utarbeidet i forkant av den aktuelle disposisjonen.

Vi har fremlagt våre faktabeskrivelser for informantene og disse har blitt gitt anledning til å supplere og/eller korrigere i disse. Dette ble gjort ved at involverte fikk tilsendt utdrag av rapportutkast hvor opplysninger fra dem inngikk. Flere av informantene ga utfyllende tilbakemeldinger på rapportutkastet som de var tilsendt. Flere av de dokumentene som vi bygger våre redegjørelser på, ble tilsendt oss først da vi forela informantene våre faktabeskrivelser. Vi har innarbeidet de opplysningene som vi har vurdert som relevante. Der informantene har gitt ulike beskrivelser av hendelser eller opplever situasjoner ulikt, har vi ikke tatt stilling til hvem som har riktige beskrivelser med mindre hendelsen underbygges av skriftlige opplysninger.

Vi tar forbehold om at det kan finnes relevante opplysninger som ikke er blitt forelagt oss. Vi mener likevel å ha relevante og tilstrekkelige opplysninger til å kunne gjøre vurderinger av hvorvidt relevant regelverk og retningslinjer er etterlevd ved kommunens seksjon for IT og arkiv i anledning samarbeid med Senja kommune, inngåelse av avtale med Breibandsfylket Troms AS og når det gjelder oversikt og bruk av lisenser.

Avgrensninger og presiseringer

Tromsø kommune er pliktig å håndtere bekymringsmeldinger herunder vurdere om innholdet tilsier at det er et varsel om kritikkverdige forhold. Kommunen har retningslinjer for håndtering av varsel om kritikkverdige forhold. KomRev NORDs undersøkelser inngår ikke som en del av *håndteringen* av bekymringsmeldingen. Vi har utelukkende gjort undersøkelser av fakta og gjort enkelte vurderinger i henhold til mandatet ovenfor. I våre undersøkelser har vi fått muntlige opplysninger om opplevelse av arbeidsmiljø og ledelse ved seksjon for IT og arkiv, men i tråd med mandatet har vi ikke gjort undersøkelser av dette. Dette skal kommunen selv undersøke nærmere.

Underveis i vårt arbeid, i et møte 20.10.2020 med Gry Dons fikk vi kopi av en henvendelse som gjaldt Arkivtjenesten i kommunen. Vi mottok også denne henvendelsen via Altinn den 29.10.2020. Vi sendte i e-post 27.10.2020 vår vurdering om at kommunen selv måtte følge opp denne henvendelsen. Det var ikke forhold ved henvendelsen som hadde relevans for de spørsmål KomRev NORD i henhold til mandatet skulle undersøke. Vår vurdering er at den heller ikke var av en sann

⁴ «Prosjektbeskrivelse for Felles digital grunnmur for kommuner i Troms og Finnmark»

karakter at det fordret ytterligere undersøkelser sett ut fra de plikter som påhviler revisor i henhold til kommuneloven.

Seksjon for IT og arkiv er kommunens fagenhet på blant annet området informasjonsteknologi. IT har blant annet ansvar for valg og drift av teknologisk infrastruktur, sikkerhet og kvalitet i de IT-løsninger som tas i bruk. Arbeidsoppgavene består blant annet i utbygging, drift og vedlikehold av kommunikasjonsnett og administrative datasystemer, brukerstøtte og IT-opplæring. I denne rapporten omtaler vi blant annet «kjernenettet» til Tromsø kommune, infrastruktur og datarom samt lisenser på IT-området. Et kjernenett (eller også omtalt som transportnett) er «motorveien» for tele- og datakommunikasjon. Kjernenettet består av overføringssystemer med stor kapasitet, fiberkabel og i noen tilfeller radiolinje. Aksessnett er koblet sammen med kjernenettet/transportnettet. Undersøkelsene våre knytter seg ikke mot dette systemet som sådan, men utelukkende til et utvalg av disposisjoner som har knyttet seg til dette systemet. Videre presiserer vi at det kun er deler av denne seksjonen som omtales i denne undersøkelsen. I tidsperioden som vi beskriver i denne rapporten, er det gjort investeringer i IT-systemene til kommunen. Revisor oppfatter at oppbygging av dette har forankring blant annet i kommunens digitaliseringsstrategi, forbedringsprogram og prosjektene «Next» og «Felles digital grunnmur».

Som det fremkommer i denne rapporten har seksjon for anskaffelser blitt involvert i anskaffelsesrettslige spørsmål som har oppstått som følge av disposisjoner i seksjon for IT og arkiv. Seksjonen ble opprettet med vedtak i formannskapet i 2018 med målsetning om implementering fra 1.1.2019. Ett av innkjøpene som vi beskriver i denne rapporten ble gjort før seksjonen formelt var opprettet.

Våre undersøkelser retter seg ikke mot tidligere Lenvik kommune, Senja kommune eller mot Tromsø kommunes avtaleparter.

Flere av de disposisjonene og hendelsene som vi omtaler i denne rapporten er kjent for kommunen, som bestiller av denne rapporten. Vi har likevel søkt å sette disse inn i den konteksten de hører hjemme. Etter at disse undersøkelsene ble igangsatt, har formannskapet blitt forelagt sak om – og godkjent – avtale om terminering av avtalen mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms AS. Det har også blitt arbeidet videre med endringer i vedtekter og aksjonæravtalen for Bredbåndsfylket Troms AS for at eierkommunene skal kunne benytte selskapet til å levere tjenester til eierne i egenregi. Vi redegjør også for disse sakene.

Relevant regelverk, retningslinjer og vedtak

KomRev NORD skal i henhold til mandatet gjøre vurderinger av enkelte av disposisjonene foretatt av stabsleder for økonomi og utvikling og seksjonsleder for IT og Arkiv. Relevant regelverk i denne forbindelse er kommuneloven og lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Videre er kommunens eget økonomi- og delegasjonsreglement relevant.

Når det gjelder anskaffelser som belyses i denne rapporten, er spørsmålet om disse var lovlige med henvisning til anskaffelsesregelverkets bestemmelser om egenregi. Vi belyser i denne rapporten de utredninger og konklusjoner som kommunen selv har gjort og innhentet når det gjelder egenregi i anledning avtaleinngåelse med Bredbåndsfylket Troms AS. Vi gjør ikke selvstendige vurderinger av spørsmålet om egenregi for denne disposisjonen. For vurderinger av etterlevelse av anskaffelsesregelverk i anledning noen konkrete innkjøp som vi belyser er det også relevant om kommunen har rammeavtale for det aktuelle kjøpet.

Det foreligger ikke konkrete kommunestyrevedtak vedrørende de forhold som undersøkelsen gjelder.

4 SAMARBEIDET MED SENJA KOMMUNE OG «FELLES DIGITAL GRUNNMUR»

4.1 Innledning

I mandatets punkt 1 er overskriften «*Samarbeidet med Senja kommune om felles digital grunnmur*». Vi forstår at bakgrunnen for at det er stilt spørsmål om *samarbeidet med Senja kommune om felles digital grunnmur*, er informasjon om at Senja kommune har migrert data og har fått levert tjenester fra Tromsø kommune fra og med 1.1.2020. Vi har fått opplyst at det i forkant av dette også er brukt personalressurser fra Tromsø kommune da migreringen måtte være på plass 1.1.2020 som følge av kommunesammenslåingen. Senja kommune benytter Tromsø kommune sine servere. Vedlegg 8.1 er et dokument fra desember 2019 fra IKT-koordinator for nye Senja kommune. Dokumentet gir oversikt over hvilke systemer som skulle være i drift 1. halvår 2020 og hvilke servere for Senja kommune som skal settes i drift på ny digital grunnmur i Tromsø.

Både skriftlig og muntlig informasjon vi har mottatt, viser at Tromsø kommune og nye Senja kommune samarbeidet før prosjektet «Felles digital grunnmur» ble igangsatt i løpet av 2019. Samarbeidet gjaldt drift av felles datarom og ønske om å få til et innkjøpssamarbeid.

Prosjektet «Felles digital grunnmur» ble initiert i Tromsø kommune med sikte på hele Nord-Norge som mål bilde for samarbeid innen IT. Senja kommune – som Tromsø kommune hadde dialog om samarbeid med da «Felles digital grunnmur» startet opp – ble senere plukket ut som en av fire mulige pilotkommuner (to i Troms og to i Finnmark) i prosjektet «Felles digital grunnmur». Gjennom prosjektet skulle man få til et større kommunesamarbeid innen IT i Nord-Norge. Tanken var at erfaringene fra samarbeidet mellom Tromsø kommune og Senja kommune ville være nyttig i kartleggingen av behovene i de øvrige kommunene i fylket samt i utredningen av hvilken samarbeidsform som skulle benyttes.

4.2 Prosjektet NEXT og prosjektet «Felles digital grunnmur»

Next-prosjektet

Revisor har fått beskrevet at «Next-prosjektet» var en forløper til prosjektet «Felles digital grunnmur». Vi har derfor etterspurt opplysninger om også «Next-prosjektet». Next-prosjektet omhandlet blant annet oppbygging av nytt IT-system⁵ og revisor oppfatter at det gjennom dette prosjektet ble investert i nytt utstyr og den digitale grunnmuren ble satt opp. Ifølge søknaden om støtte til dette prosjektet fra Digitaliseringsfondet, bidro ikke IT-systemet som Tromsø kommune hadde til kostnadseffektiv drift. Det står også i søknaden at risikoen for u håndterbare feil og kritisk nedetid var altfor stor. Det ble i søknaden også formidlet at det var utfordringer med å bygge nye løsninger inn i dagens IT-løsning. Det ble søkt om kr 5 millioner⁶ og vist til at dette var et relativt lite beløp. Mange av investeringene var ifølge søknaden allerede gjort. Stabssjef for økonomi og utvikling har forklart at Next-prosjektet var et pilotprosjekt som skulle prøves ut som et forbedringsprosjekt med tanke på neste generasjon dataromsløsning og nettverksdrift.

⁵ Jf. søknad om støtte fra Digitaliseringsfondet. I prosjektsøknaden inngår beskrivelser av tre ulike alternative løsninger for IT-systemet i Tromsø kommune; 1. Ikke gjennomføre prosjektet, 2. Gjøre tilpasninger på dagens løsning, 3. Bygge nytt IT-system fra grunnen. NEXT-prosjektet var gjennomføring av alternativ 3.

⁶ Fordelt på kr 3,2 millioner til to prosjektmedarbeidere i to år, kompetanseheving, konsulentbistand og hardware/software på henholdsvis kr 500 000, 100 000 og kr 1,2 millioner.

Flere av revisors informanter har vist til at Tromsø kommunes gjennomgang av eksisterende IT-løsning og oppbygging av nytt system er beskrevet på internettsidene til Telenor. Nedenfor har vi derfor tatt inn beskrivelsene som er henvist til på Telenor sin hjemmeside:



The screenshot shows a webpage header with navigation links: 'Privat', 'Bedrift', a search icon, 'Søk', a blue logo, 'Logg inn', a user icon, and 'Meny'. Below the header is a breadcrumb trail: 'Forsiden > Aktuelt > Nettverk >'. The main heading is 'Skrotet alt og begynte på nytt'. Below the heading is a photograph of a harbor with colorful buildings and boats. A 'Chat med oss!' button is visible on the right side of the image. The article text reads: 'Da Tromsø kommune startet gjennomgangen av sin eksisterende IT-løsning, ble resultatet at de bestemte seg for å bygge alt på nytt – med den siste teknologien fra Cisco og bistand fra Telenor Inpli. – Tilganger og rettigheter blir nå knyttet til roller, ikke fysisk plassering. Helpdesk omorganiseres så IT-avdelingen kan jobbe strategisk og automatisering og selvbetjening sikrer at endringene kan gjennomføres uten at bemanningen øker.' At the bottom left, it says '12. juni 2019 kl. 12:05'. At the bottom right, there are links for 'Del på Twitter' and 'Del på Facebook'.

Sammen med Telenor Inpli og Cisco satt Heide opp en liste over software og hardware som tilsammen skulle bli den nye IT-løsningen.

– For Cisco tror jeg dette var litt som å åpne opp en godtepose og så dele de beste bitene med oss, smiler Heide. For selv om vi er en liten kunde i global sammenheng, har vi fått en bistand som har vært helt fantastisk – og avgjørende for å vi er så godt på vei.

– Cisco Application Centric Infrastrukture (ACI) og Cisco Software Defined Access (SDA) er endel av grunnstammen i nettet. Cisco HyperFlex er rammen rundt en multicloud-løsning der vi i realiteten bygger vårt eget datasenter og vår egen sky. Umbrella og Firepower er viktige sikkerhetskomponenter og Cisco Identity Service Engine (ISE) gir en unik oversikt over alt og alle som er koblet på med en adresse. Alle løsningen står sikkert på Ciscos Catalyst- og Nexus-svitsjer.

– Når vi nå reetablerer plattformen, må for eksempel alle fagapplikasjoner vurdert på nytt. Hvis de skal migreres, så skal de også dokumenteres. Dermed fornyer vi ikke bare teknologien, men går opp policy, rettigheter og rutiner på nytt – noe som selvfølgelig tar oss til et helt nytt sikkerhetsnivå.

Tromsø kommunes dataroms- og nettverksutstyr – kjøpt inn de siste årene – er av merket Cisco.

KomRev NORD er forelagt lite skriftlig informasjon utarbeidet i og om «Next-prosjektet». Det er noen beskrivelser av den digitale grunnmuren i Tromsø kommunes søknad til Fylkesmannen våren 2019 om støtte til prosjektet «Felles digital grunnmur». I «*Prosjektbeskrivelse for Felles digital grunnmur for kommuner i Troms og Finnmark*» står det at kommunen har etablert en ny og moderne dataromsteknologi. Den digitale grunnmuren baserer seg på moderne skyteknologi, er robust, fleksibel og skalerbar, og den kan vært vert for flere kommuner. Dette vil kreve kontinuerlig videre skalering av plattformen, står det i prosjektbeskrivelsen. Det er også beskrevet at fra den digitale grunnmuren er det mulig å kjøpe skytjenester fra Microsoft, Google og Amazon i tillegg til lokal sky.⁷ Det fremkommer at det leveres tjenester til Tromsø kommune og nye Senja kommune fra den digitale grunnmuren, og det opplyses at Bredbåndsfylket er en viktig aktør for å knytte kommunen til denne. Den digitale grunnmuren kan skaleres til å ta inn IKT-systemene til alle kommunene i Troms og Finnmark. Det fremkommer at det på sikt er ønske om å etablere et tredje datasenter i Finnmark, i tillegg til de to som er i Tromsø for å øke tilgjengeligheten til de digitale tjenestene.

Vi har fått opplyst av flere informanter at Tromsø kommune kun har et datasenter som ligger i Rådhuset. Datasenter nummer to var tenkt lagt til Otium, men ble ikke etablert. Det er opplyst til oss at dette var opplysninger som Senja kommune ikke fikk i forkant av at de hadde migrert data langt inn i 2020. De hadde heller ikke fått opplysninger om at det ikke tas back-up av deres data som de har hos Tromsø kommune.

Av søknaden til prosjektet «Felles digital grunnmur» redegjøres det altså for at Senja kommune allerede får tjenester fra den digitale grunnmuren og at denne kan skaleres til å levere til flere kommuner.

KomRev NORD har i intervju med seksjonsleder for IT stilt spørsmål om kommunen har investert i ny dataromsløsning. Seksjonsleder opplyste at kommunen ikke har gjort det. Han opplyste at kommunen har kjøpt inn 10 % av en dataromsløsning til kr 195 000 for å pilotere en ny sikrere teknologi på infrastrukturområdet. Teknologien kalles for «Programvare definert tilgang», den leveres av flere produsenter og gir en langt høyere sikkerhet på leveransen av datatjenester, men den krever et helt annet tankesett og kompetanse hos de ansatte. Han har videre opplyst til revisor at funksjonene også forenkler mulighetene for å automatisere og forbedre driften.

KomRev NORD er ikke forelagt dokumentasjon som er utarbeidet i anledning innkjøpene til datarom. Noe informasjon har imidlertid blitt framskaffet gjennom at vi er blitt forelagt dokumentasjon i anledning en innsynsbegjæring tilknyttet Tromsø kommunes innkjøp av dataromsutstyr: Bedriftssystemer ba i juli 2019 om innsyn angående investering i Cisco Hyperflex og Cisco ACI fra Telenor Impli. Det ble bedt om fakturaer gjeldende to år tilbake i tid. Kommunen framskaffet etter en gjennomgang av økonomisystemet to fakturaer som var relevante. Den ene fakturaen var på i underkant av kr 800 000 inkl. mva. og den andre på kr 1,2 millioner inkl. mva. Kommunen skrev i sitt svar⁸ på innsynsbegjæringen at dette ikke var avrop gjort på gjeldende rammeavtale på nettverksutstyr med Telenor Impli. Kommunen redegjorde for at den for begge anskaffelsene hadde hatt separate tilbudsforespørsler. I begge tilfellene hadde Telenor Impli fått oppdraget, i konkurranse med henholdsvis Atea og iTet i første runde, og Atea og Concia i andre runde.

⁷ Jf. Prosjektbeskrivelsen for felles digital grunnmur for kommuner i Troms og Finnmark, sendt til Fylkesmannen i Tromsø og sak 29/19 *Interkommunalt digitaliseringsprosjekt – ved seksjon for IT og arkiv* i Tromsø-området regionråd 2.11.2019 samt Gamvik kommunestyres sak 54/19 *Årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023*

⁸ Brev av 4.7.2019 fra Seksjon for IT og arkiv til Bedriftssystemer AS

Flere informanter har stilt spørsmål om hvordan dette merket ble valgt. Basert på foreliggende opplysninger kan ikke revisor gi sikre opplysninger om hvem som var involvert i innkjøp av dataroms- og nettverksutstyr, men flere informanter har kommentert at det var en ansatt på seksjonen som var ledende i arbeidet med det nye systemet. Sammen med dokumentasjonen tilknyttet det ovennevnte innsynskravet, fikk revisor tilsendt en rammeavtale om nettverksutstyr inngått mellom Tromsø kommune og Datamatrix AS (senere Telenor) i 2016. Vi forstår dermed av denne og redegjørelsen om innkjøpene av Cisco-utstyr, at kjøp er gjort uten å følge allerede inngått rammeavtale. Det er ikke opplysninger om at innkjøpsfaglige råd er blitt innhentet i forkant av de konkrete innkjøpene⁹.

Når det gjelder Cisco-utstyret, har ulike informanter kommentert at det må gjøres ytterligere investeringer før dette kan tas i bruk på tiltenkt måte og som erstatning for dagens løsning for server/datalagringsutstyr i Tromsø kommune. De har pekt på investering i utstyr på om lag kr 10 – 11 millioner samt at det hertil kommer arbeidstimer for å få løsningen i drift. Valg av utstyr for lagring vil påvirke valg av utstyr for nettverk. Vi er ikke forelagt dokumentasjon som kan belyse disse forholdene.

Vi har videre fått opplyst av informanter at tidspunkt for når support fra leverandør av «gammelt» system for datalagring opphører, er 15. oktober 2020. Informanter har opplyst at de forventer en avklaring av dette forholdet nokså raskt, slik at planlegging av et slikt prosjekt kan starte opp.

Next-prosjektet ble avsluttet på slutten av 2019. Vi har forespurt seksjonsleder ved Seksjon for IT og arkiv hvilket beløp som er investert i «NEXT-prosjektet», men ikke fått svar. Ved søk i kommunens regnskap finner vi at det totalt er ført kr 5,5 millioner på prosjektet 177710 *Next* i perioden 2018 og 2019. Hvorvidt det er ført ytterligere beløp på andre prosjektnummer, har vi ikke informasjon om. Seksjonsleder for IT og arkiv har opplyst følgende til oss i en epost den 1.3.2020: «NEXT var mye mer enn kun å pilotere et nytt datarom. Tanker omkring sikkerhet og automatisering var viktige slik at vi kan følge veilederen fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet så godt som mulig.» Ettersom det ikke er noen andre enn seksjonsleder som kjenner de ulike prosjektene, er det vanskelig å verifisere disse opplysningene. Vi har spurt flere informanter, men det var ingen som har kunnskap om prosjektene og alle henviser til seksjonsleder for IT og arkiv.

Prosjektet «Felles digital grunnmur»

Prosjektet «Felles digital grunnmur» innebærer kort sagt at kommunene i regionen skal samarbeide om å anskaffe og utvikle felles digitale løsninger. I prosjektet inngår blant annet at Tromsø kommunes datasenter kan benyttes av andre kommuner. Tromsø kommunes datasenter har kapasitet til dette og når øvrige kommuner betaler for sin andel, vil det bidra til å holde kostnadene for Tromsø kommune nede. Revisor oppfatter at gjennom «Felles digital grunnmur» skulle kommunen få kommuner i fylket med på samarbeid om drift av datarommet/IT-system som var bygget opp i Tromsø. Oppbyggingen var gjort gjennom blant annet «Next-prosjektet». I tillegg vil dette samarbeidet muliggjøre at kompetansen i de ulike kommunene utnyttes på en bedre måte. I notat «*Prosjektbeskrivelse for Felles digital grunnmur for kommuner i Troms og Finnmark*» fremkommer det at Tromsø kommune anser det som naturlig at de som den største kommunen leder samarbeidet om felles løsninger innen IT.

⁹ Seksjon for innkjøp 1.1.2018-31.12.2018, seksjon for anskaffelser fra 1.1.2019

Prosjektet «Felles digital grunnmur» er delvis finansiert av skjønnsmidler fra fylkesmannen. Tromsø kommune søkte i 2019 Fylkesmannen i Troms om kr 4,5 millioner til prosjektet. Nedenfor er oversikt fra søknaden som viser budsjettet for prosjektet.

Tiltak		kostnad
Lønnskostnader til prosjektleder	2 år	1.600.000
Lønnskostnader prosjektmedarbeider	2 år	1.600.000
Lønnskostnader Teknisk Ressurs (2 stk)	2 år	3.200.000
Skalering av digital grunnmur		2.700.000
Sum søknad		4.550.000 per år
Egenfinansiering		
Investering i Digital Grunnmur	Tromsø kommune	8.600.000
Egenfinansiering pilotkommune		500.000

Ifølge søknaden var egenfinansiering på kr 8,6 millioner. I brev av 14.6.2019 ble kommunen tildelt kr 2 millioner til prosjektet. I tildelingsbrevet fremkommer det at fylkesmannen legger til grunn at fylkesmannen skal ha en formell posisjon i prosjektet.

Det var seksjonsleder for IT som var *prosjekteier* for «Felles digital grunnmur». Høsten 2019 ble det ansatt en *prosjektleder* (ansatt fra og med 1.11.2019). *Styringsgruppa* for prosjektet besto i tillegg til prosjekteier og prosjektleder av medlemmene Oddgeir Albertsen, Magne Amundsen, Hanne Margrete Krogstad, Øyvind Borch Mo og Magnar Solbakken. I gruppa var det også en representant fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark og fra KS som *observatører*.

Prosjektleder for «Felles digital grunnmur» startet fra hun tiltrådte i november 2019 arbeid med å kartlegge hva som var gjort i prosjektet fra fylkesmannens tildeling av midler i juni 2019. Prosjektleder søkte også å få kartlagt hvilken dokumentasjon som forelå i kommunen vedrørende den digitale grunnmuren som skulle tilbys andre kommuner. Som nevnt skulle Senja kommune – som Tromsø kommune hadde innledet et samarbeid med – være en pilotkommune i prosjektet «Felles digital grunnmur». Prosjektleder arbeidet med å få kartlagt hvilken form samarbeidet mellom kommunene skulle ha. Videre viser dokumentasjon vi er forelagt at prosjektleder arbeidet med å få kartlagt hva som var grunnlaget for samarbeidet, innholdet i det og vi har dokumentasjon som belyser at det har vært arbeidet for å få på plass en avtale mellom kommunene.

Vi har informasjon om at det ble benyttet om lag kr 200 000 i prosjektet «Felles digital grunnmur» i 2019. I løpet av januar/februar 2020 måtte Tromsø kommune rapportere til Fylkesmannen om økonomien i prosjektet. I referat fra prosjektmøte 10.3.2020 hvor alle med roller i prosjektstyret var til stede, fremkommer det at prosjektet hadde endret mål fra det opprinnelige. Det fremkommer at målet med prosjektet hadde endret seg fra å etablere et interkommunalt samarbeid om dataromsdrift til å være en kartlegging av behovene for et IKT-samarbeid blant kommunene i fylket. Ifølge møtoreferatet ble hensikten med prosjektet å undersøke hva de 39 kommunene trenger og ønsker å samarbeide om, og deretter etablere et samarbeid med dette utgangspunktet. Prosjektet ble forsinket og i tråd med tilsagnet ble midlene avsatt for bruk i 2020.

Tromsø kommune sendte ny søknad til fylkesmannen om videreføring av prosjektet og bruk av skjønnsmidler i 2020. Søknaden til fylkesmannen redegjør for status i prosjektet. I søknaden fremkommer det at pr 31.12.2019 var kr 200 000 av den samlede bevilgningen på kr 2 millioner brukt. Pengene var gått til lønnsutgifter til prosjektleder og reiseutgifter for ledere i kommunen som hadde presentert prosjektet på konferanser og samlinger. I søknaden om skjønnsmidler for 2020 inngikk informasjon om en revidert prosjektplan. Kommunen fikk avslag på søknaden om nye midler i 2020 til prosjektet. Stabssjef for økonomi og utvikling har opplyst at beløpet ble søkt omdisponert, noe fylkesmannen innvilget høsten 2020.

Prosjektleder har i løpet av 2020 fått nye oppgaver og det er per tiden ikke noen som jobber med dette prosjektet «Felles digital grunnmur» i kommunen.

Når det gjelder de nevnte prosjektene og beslutning om oppbygging av IT-system, er foreligger det vedtak i styringsgruppen som kommunen hadde satt ned og gitt ansvar for utvikling innen IT og digitaliseringsprosjekter i kommunen. Disse ovennevnte IT-prosjektene inngikk også som en del av den handlingsplanen som kommunen vedtok med målsetting om å redusere kostnadene med kr 200 millioner, som er omtalt som *Forbedringsprogrammet*. Prosjektet «Felles digital grunnmur» har forankring i kommunens forbedringsprogram. Vi har ikke funnet egne saker for politisk behandling som omhandler det nærmere innholdet i disse prosjektene eller rapportering fra disse prosjektene.

4.3 Samarbeid mellom Tromsø kommune og Senja kommune

Om samarbeid mellom disse kommunene, viser våre undersøkelser viser at Tromsø kommune og Senja kommune tilbake i 2018 diskuterte samarbeid innen IT. Undersøkelsene våre viser også at det fra og med november 2019 ble arbeidet for å få formalisert samarbeidet mellom Senja kommune og Tromsø kommune og at målet var å få en skriftlig avtale på plass innen 1.1.2020 da kommunene på Senja ble slått sammen. Samarbeidet med Senja kommune pågikk altså da prosjektet «Felles digital grunnmur» ble igangsatt. Videre forstår vi som nevnt tidligere at Senja kommune – som Tromsø kommune samarbeidet med – ble valgt som en av fire pilotkommuner i prosjektet «Felles digital grunnmur».

I det følgende er våre funn når det gjelder etableringen av samarbeidet mellom kommunene. Vi redegjør også for et utstyrsinnkjøp som kommunene har samarbeidet om. Vi redegjør også for arbeidet som har vært gjort for å få regulert samarbeidet mellom kommunene i en skriftlig avtale.

Etableringen av samarbeidet

Tilnærmingen skjedde ifølge stabssjef økonomi og utvikling ved at kommunene har felles utfordringer og en tanke i Tromsø kommune om at det burde inngås samarbeid mellom kommunene, blant annet med hensyn til økonomiske besparelser. Stabsleder for økonomi og utvikling har opplyst at Senja kommune tok kontakt med kommunen for å innlede et samarbeid på IT-området da de så at det ville være vanskelig å få til stabilitet på egen drift når kommunesammenslåingen skulle skje. De hadde behov for et mer robust driftsmiljø. Tanken var og har vært at felles bruk av dyre komponenter i IT-driften ville bli billigere for begge kommunene. Basert på skriftlige og muntlige opplysninger som vi er forelagt, forstår vi at Tromsø kommune og nye Senja kommune ønsket samarbeid blant annet om drift av felles datarom og et innkjøpssamarbeid.

Stabssjef for økonomi og utvikling har opplyst til revisor at første gang han ble invitert til møte med Senja kommune (prosjektrådmann og IT-sjef i Lenvik) var også Bredbåndsfylket til stede med to representanter hvorav daglig leder var én av dem. Bakgrunnen for dette var at Bredbåndsfylket eier mye av nettet som trafikken mellom daværende Senja-kommuner og Tromsø kommune går på.

Felles IT-drift betyr ifølge stabssjef for økonomi og utvikling også at Bredbåndsfylket blir automatisk involvert.

Vi er ikke forelagt dokumentasjon som ligger til grunn for samarbeidet med Senja kommune om felles IT-drift. Kommunen har heller ikke fremlagt dokumentasjon som kan belyse hva og eventuelt hvem som bidro til at Senja kommune først tok kontakt. Fellesnemnda for Senja kommune vedtok i møte 19.9.2018, i sak 36/18 *Ny serverplattform for Senja kommune* at «Fellesnemnda vedtar at Senja kommune inngår samarbeid med og kjøper serverplattform hos Tromsø kommune». I saksfremlegget fremkommer det informasjon blant annet om at Senja kommune trenger nye fasiliteter for sine IKT-tjenester. Det står at de ikke har bygningsmassen eller kompetansen som trengs for å realisere dette selv og trenger å gå ut på markedet for å skaffe en serverplattform som kommunen kan bygge tjenestene på. I fremlegget redegjøres det for de to alternativene som er videreutvikling av dagens plattform (0-alternativet) og leie serverplattform. Om det siste alternativet – som ble valgt – inngår følgende opplysninger om Tromsø kommunes serverplattform:

«Tromsø kommune har etablert en serverplattform i 2 serverrom som har kapasitet til å dekke behovet til Senja kommune i dag og fremover i tid. Plattformen gir oss mulighet til å skalere opp og ned etter våre behov. Plattformen er satt opp som en multi-tenant plattform. Dvs at plattformen er klargjort for å kunne ta imot «kunder» som ønsker å dele plattform med Tromsø. «Kundene» de sikter seg inn mot er kommuner i Troms fylke, hvor også Tromsø kommune er «kunde» i egen datahall og på egen plattform. Tromsø kommune vil være vertskommune i samarbeidet».

Det står også i dette saksfremlegget at da serverplattformgruppen besøkte seksjon for IT og arkiv i Tromsø kommune, fikk gruppa presentert en løsning som virker solid og skapt for å kunne dele. Resultatet av møtet var ifølge saksfremlegget at *«alle parter ønsker å jobbe for å plassere Senja kommune i samme serverplattform som Tromsø».*

Prosjektleders anbefaling til fellesnemnda – som ble vedtatt – var å velge et samarbeid med Tromsø kommune hvor man kjøper serverplattform for inntil kr 1 500 000 per år.

Seksjonsleder for IT har opplyst at Senja kommune har opprettet en del nye servere på «Pilot datasenteret» i Tromsø kommune. Videre har han redegjort til oss at de ikke har migrert all data fra de gamle kommunene, om han har forstått det rett. Ifølge seksjonsleder har Senja kommune fått disponere ledig plass på piloten fram til kommunene fikk tatt en beslutning på om de greide å få til et samarbeid på dette området. Ifølge seksjonsleder har Senja kommune også fått benytte overskuddskapasitet på enkelte nettverkskomponenter som brannmurer, og han viste til at dette er produkter Tromsø kommune uansett måtte ha investert i.

Revisor er ikke forelagt dokumentasjon fra Tromsø kommune som belyser grunnlaget for etableringen av samarbeidet. Vi har ikke funnet politiske saker i Tromsø kommune hvor samarbeidet har blitt forankret.

Utstyrsinnkjøp/bruk av Tromsø kommunes rammeavtale

I dokumentasjonen som kommunen har forelagt oss, inngår det e-poster fra 2018 som viser at innkjøpsansvarlige på dette tidspunktet i Lenvik kommune og Tromsø kommune¹⁰ har vært i dialog med Bredbåndsfylket Troms AS om samarbeid på innkjøp. I en e-post 27.11.2018 fra Bredbåndsfylket fremkommer det at *«Bredbåndsfylket fikk til oppgave i felles møte 13. august å*

¹⁰ Henholdsvis Tommy Hagen og Stig Arve Nordby

sjekke juridiske muligheter for innkjøpssamarbeid». Bredbåndsfylkets vurderinger er i denne e-posten formulert på følgende måte:

«1. Kommuner kan ikke kjøpe på anskaffelser andre kommuner har gjennomført hvis ikke dette er del i grunnlag for utlysning avtale

2. Bredbåndsfylket kan bruke omvendt egenregi for å kjøpe varer og tjenester fra eiere

3. Bredbåndsfylket kan videreselge varer og tjenester under reglene for egenregi forutsatt reelle salg til markedsverdi og der økonomiske rammen/verdien ikke er av vesentlig endring som vil endre karakter og volum av anskaffelsen.

Som Tommy nevner så anses IKKE utvidelser av avtaler under 10% være av vesentlig karakter».

I denne e-posten til de to innkjøpsansvarlige for Tromsø kommune og Lenvik kommune, fulgte et notat fra PWC av 26.11.2018 med overskriften *«Spørsmål om bruk av avtaler internt mellom eiere av BBFT»*. Siden vi lengre ned i denne rapporten omtaler et kjøp av IT-utstyr til Senja kommune på Tromsø kommunes rammeavtale i 2019, redegjør vi her først for den vurderingen som ble gjort av PWC året før på oppdrag fra Bredbåndsfylket Troms AS.

I PWC sitt notat henvises det til at spørsmålet om bruk av avtaler internt mellom eiere av Bredbåndsfylket, vil ha betydning for om for eksempel nye Senja kommune kan benytte seg av avtaler fremforhandlet av Tromsø kommune. I PWCs vurdering vises det til hovedregelen om at kommunene er underlagt anskaffelsesregelverket, og at det ikke vil være lovlig at en kommune slutter seg til en avtale en annen kommune har inngått uten at det er tatt høyde for dette i utlysningen. Spørsmålet som belyses i det videre er om Bredbåndsfylket Troms kan kjøpe inn tjenester/utstyr fra Tromsø kommune for å selge dette videre til andre eierkommuner under unntaket for egenregi. PWC skrev at de i prinsippet antar at det vil være i tråd med regelverket at Bredbåndsfylket Troms kjøper fra for eksempel Tromsø kommune og så selger varer og tjenester videre til andre eiere under egenregiunntaket. Dette forutsetter reelle salg til markedspris.

Videre står det fra PWC at de imidlertid antar at en slik utvidelse av kjøp vil innebære at anskaffelsen som for eksempel Tromsø kommune har gjort, i utgangspunktet vil falle utenfor den økonomiske rammen/verdien av anskaffelsen som ble gjort i utgangspunktet. Og at *«vi vil derfor anta at en slik endring vil være en såkalt «vesentlig endring» som vil endre karakter og volum av anskaffelsen slik at den må utlyses»*. Avslutningsvis står det i notatet at *«Det er imidlertid mulig å få til et innkjøpssamarbeid mellom flere kommuner via BBFT men dette må da planlegges når konkurransen lyses ut. Dette kan vi komme nærmere tilbake til»*.

Når det gjelder Senja kommunes bruk av Tromsø kommunes rammeavtaler, har revisor innhentet dokumentasjon hvor det inngår informasjon om at Senja kommune kjøpte *datautstyr via en rammeavtale som Tromsø kommune har*, der faktureringen så skjedde via Bredbåndsfylket Troms AS. Fakturaen stilet til Tromsø kommune med informasjon om levering i Lenvik kommune er av 13.3.2019. Beløpet er på kr 4,5 millioner inkl. mva. Nevnte faktura ligger som vedlegg i e-post fra seksjonsleder for IT til leder for innfordring den 5.8.2019 der det bes om at Bredbåndsfylket blir viderefakturert nevnte faktura.

Revisor har spurt seksjonsleder for IT om hvem i Tromsø kommune som bestilte utstyret med levering i Lenvik kommune og hvem som godkjente kjøpet herunder om fullmakter til å foreta dette kjøpet. Ifølge seksjonsleder var det Bredbåndsfylket som tok initiativet til denne måten å gjøre innkjøp på med henvisning til prinsippet om omvendt egenregi. Seksjonsleder har sendt oss følgende dokumentasjon for bestillingen som kom fra Bredbåndsfylket Troms i desember 2018:



Ingvar Keskitalo <ingvar@bbft.no>

on. 19.12.2018 18:01

Til: Seipjærvi, Frode; Eriksen, Morten Kjellman

Kopi: Hallgeir Torgersen <Hallgeir.Torgersen@lenvik.kommune.no>; Robert Hansen <robert@bbft.no>



Hei Frode og Morten,

Vi bestiller utstyr for bruk i nye Senja kommune i henhold til vedlagte tilbud.
Totalsum for ordre: kr 3.581.855,-
Eks. MVA.

Ber om deres bekreftelse av bestillingen og estimert leveringstid.

Faktura sendes Bredbåndsfylket som EHF.

Med vennlig hilsen,

Ingvar Keskitalo
Driftsleder / COO
Bredbåndsfylket Troms AS
Mobil: 91571803

Utstyret ble ifølge seksjonsleder for IT bestilt av fagleder med bruk av Tromsø kommunes rammeavtale. Fagleder for infrastruktur attesterte fakturaen (av fakturaen fremkommer at Morten Kjellmann Eriksen er satt som kontaktperson, jf. nedenfor), og seksjonsleder for IT anviste.

I Tromsø kommunes reglement for økonomiske fullmakter fra 2017, fremkommer at en enhetsleder har fullmakt til å bestille utstyr for opp til kr 1,3 millioner og en seksjonsleder har fullmakt til å inngå avtaler for opp til kr 2 millioner innenfor gjeldende rammeavtaler¹¹.

Seksjonsleder for IT har opplyst til revisor at når det gjelder Bredbåndsfylkets bestilling av utstyr til Senja kommune var formålet et ønske fra Senja om å få ned kostnadene sine. Bredbåndsfylket bestilte som nevnt dette utstyret for kr 4,5 millioner inkl. mva. Seksjonsleders fullmakt var på kr 2 millioner inkl. mva. Seksjonsleder har opplyst til revisor at denne avgjørelsen ble tatt for raskt fra hans side og at han var ikke grundig nok da han vurderte fullmaktene sine da han anviste fakturaen. Seksjonsleder har videre opplyst at de vurderte denne anskaffelsen høsten 2019 og var enige om at prinsippet om omvendt egenregi ikke var en anskaffelsesmåte kommunen ønsket å benytte i fremtiden. Han har også opplyst at han har redegjort muntlig om fullmaktsbruddet til stabssjef for utvikling og økonomi. Han fikk beskjed om å forbedre rutineene, og det er noe som ifølge seksjonsleder er fulgt opp.

I dokumentasjonen som revisor har fått oversendt i anledning denne undersøkelsen inngår en e-post av 26.6.2019 fra seksjon for IT og arkiv til seksjon for anskaffelser hvor det var spørsmål om Lenvik kommune kunne kjøpe nettverksutstyr gjennom bruk av Tromsø kommunes rammeavtaler. Vi forstår at spørsmålet gjaldt utstyret som allerede var kjøpt inn til Lenvik kommune på Tromsø kommunes rammeavtale. E-posten kan isolert sett oppfattes som at kommunen etter kjøpet, skal undersøke om det var hjemmel for denne framgangsmåten. Som det fremgår ovenfor viser tilgjengelig dokumentasjon at de to kommunenes innkjøpsledere var involvert da spørsmålet om å kjøpe inn utstyr ble aktualisert. Vi har ikke muntlige eller skriftlige opplysninger som kan belyse hvorvidt innkjøpslederne på senere tidspunkt har vært involvert i dette konkrete kjøpet¹².

¹¹ I delegasjon av fullmakter Stab for økonomi og utvikling av 29.4.2019 fremkommer for Seksjon for IT og arkiv at seksjonsleder har fullmakt til å attestere på utbetalinger av lisenser på inntil kr 6 millioner og PC-kjøp til skoler på inntil kr 5 millioner. Det har ikke vært tilsvarende fullmakter for perioden før 29.4.2019.

¹² På tidspunktet det aktuelle utstyrskjøpet ble gjort, var ikke kommunens seksjon for anskaffelser opprettet og implementert. Seksjon for anskaffelse ble etablert 1.1.2019 og erstattet da seksjon for innkjøp som var etablert 1.1.2018. Før dette tidspunkt hadde kommunen en enhet som jobbet med innkjøp med en innkjøpsleder, men som formelt sett ikke var etablert som en seksjon.

Seksjonsleder for IT har opplyst til revisor at det er arbeidet mye med anskaffelsesprosesser sammen med kategoriansvarlig for IT-anskaffelser på seksjon for anskaffelser. Han har vist til at kommunen i dag har gode rutiner på dette området og arbeider daglig for å forbedre disse samt at de forespør kategoriansvarlig om råd på alle anskaffelser over kr 100 000.

Tromsø kommune har ikke selv foretatt vurdering av lovligheten eller risikoen ved å la Lenvik kommune benytte Tromsø kommune sin rammeavtale for kjøp av IT-utstyr. Dette innkjøpet – til Lenvik kommune med bruk av Tromsø kommunes rammeavtale – reiser også enkelte andre spørsmål. Etter revisors oppfatning kan det stilles spørsmål ved om ikke slik disposisjon skulle vært diskutert med Stabssjef for økonomi og utvikling da dette er en transaksjon som ikke inngår i den ordinære driften til seksjon for IT og arkiv. Det ville også være naturlig å forvente at det lå en klar avtale om videresalget før utstyret ble bestilt inn. Videre anser revisor det som naturlig med en presisering i en avtale som angir at Tromsø kommune ikke er å anse som avtalepart eller leverandør av utstyret og dermed ikke har ansvar ved eventuell tvist mellom leverandør av utstyret og Bredbåndsfylket Troms/Lenvik kommune. Vi ser også at det kan stilles spørsmål ved om det burde ha vært en skriftlig avtale for å unngå risiko knyttet til tap for manglende oppgjør ved eventuell tvist eller andre forhold som medførte at Lenvik eller Bredbåndsfylket Troms unnlot å betale for det utstyret som var levert og installert i Lenvik kommune.

Vi viser ellers til at det har avgjørende betydning for Bredbåndsfylket Troms hvordan de bokfører denne transaksjonen. For at kommunenes kjøp fra Bredbåndsfylket Troms skal falle inn under regel om egenregi og dermed kan gjennomføres uten å følge de detaljerte reglene i anskaffelsesregelverket, må Bredbåndsfylket Troms sitt salg til eierne minst utgjøre 80 % av den totale omsetningen. En gjennomfakturering som transaksjonen med Tromsø kommune og Senja kommune vil, dersom den bokføres som en ordinær salgstransaksjon, føre til feilrapportering av det interne salget. Vi har sendt e-post til daglig leder i Bredbåndsfylket Troms hvor vi har bedt om dokumentasjon og forklaring av ovenfornevnte, og har på telefon fått opplyst at de kun har bokført sitt påslag på 1 % som utgjør om lag kr 36 000.

Samarbeidet mellom Tromsø kommune og Senja kommune – arbeidet for formalisering

I den juridiske vurderingen fra PWC, som vi redegjorde for ovenfor, var det avslutningsvis en henvisning til at det kan planlegges for et innkjøpssamarbeid mellom flere kommuner via Bredbåndsfylket Troms, men at dette da må planlegges før konkurransen lyses ut. Som vi tidligere har redegjort for har vi ikke fått noe skriftlig fra Tromsø kommune i forkant av/om etableringen av samarbeidet med Senja kommune.

I juni 2019 henvendte IKT-koordinator for Senja kommune seg til KS Advokatene med forespørsel om bistand med hensyn til samarbeidsavtale mellom kommunene. I forespørselen til KS Advokatene skrev IT-koordinator at *«avtalen skal gi deltakerne i avtalen muligheten til å levere tjenester på tvers av juridiske enheter. Avtalen vil være midlertidig i påvente av resultatet av et prosjekt som skal utrede mulighetene for et større IKT samarbeid mellom alle kommunen i Troms- og Finnmark fylke»*. Det var ønskelig med utredning av hva som kreves for at kommunene skal være innenfor regelverket, i forhold til samarbeidsform og tjenesteytelse. Det ble også stilt spørsmål om hvilken modell for IKS samarbeid som var formålstjenlig.

Vi har informasjon om at det i september 2019 ble utformet en intensjonskunngjøring av IKT-samarbeid mellom Senja kommune og Tromsø kommune. Det skulle være en samarbeidsavtale om utvikling av felles digital grunnmur og leveranse av digitale tjenester fra den digitale grunnmuren. Samarbeidsavtalen skulle ha varighet på omtrent to år. Begge partene ønsket å kunngjøre samarbeidet gjennom en intensjonskunngjøring på Doffin.

I desember 2019 var status at intensjonskunngjøring ikke var publisert på Doffin. Revisor er forelagt lite informasjon fra dialogen som har vært omkring samarbeidet og intensjonskunngjøringen som kommunene arbeidet med.

I prosjektet «Felles digital grunnmur» har det blitt arbeidet med å få kartlagt hvilket samarbeid som hadde vært med Senja og få formalisert samarbeidet innen 1.1.2020. Prosjektleder for «Felles digital grunnmur» tiltrådte som tidligere nevnt i slutten av november 2019.

KomRev NORD har i anledning denne undersøkelsen fått tilgang til en del e-postkorrespondanse og møtereferater fra november og desember 2019 som belyser hvordan det gjennom prosjektet «Felles digital grunnmur» ble arbeidet med å skaffe oversikt over hvilket samarbeid som har vært mellom kommunene og for å få samarbeidet formalisert i en skriftlig avtale.

Et referat fra et møte 10.12.2019 i Tromsø kommune bidrar til å belyse hva slags samarbeid som har vært diskutert. I tillegg har vi mottatt noen e-poster som prosjektleder for «Felles digital Grunnmur» har sendt både til seksjon for IT og arkiv og seksjon for anskaffelser. Disse synliggjør en del problemstillinger som omhandler samarbeidet. Dokumentasjon vi har mottatt viser at prosjektleder har involvert seksjon for anskaffelser i dette arbeidet og at juridisk rådgiver i *Stab for politisk og administrativ ledelse* etter hvert er forelagt avtaleutkast for vurdering.

Det nevnte møtet den 10.12.2019 er i referat gitt tittelen «*Møte om avklaringer samarbeid*». Deltakere var seksjonsleder for IT og ansatte fra seksjonen: teknisk leder, virksomhetsarkitekt og en rådgiver¹³. I tillegg var ansatte fra seksjon for anskaffelser og prosjektleder for «Felles Digital grunnmur» til stede. Agendaen var:

1. *Juridisk: Oppfyller samarbeidet kravene i § 3-3¹⁴?*
2. *Økonomi: Hvilken varighet og økonomisk totalverdi har samarbeidet?*
3. *Innkjøp: Er det aktuelt å samarbeide om én eller to anskaffelser i avtaleperioden?*
4. *Informere: Bør vi publisere en intensjonskunngjøring?*

Til punkt 1 om samarbeidet oppfyller kravene i anskaffelsesforskriften § 3-3, redegjør møtereferatet for at samarbeidet må oppfylle tre vilkår om det skal regnes som et offentlig-offentlig samarbeid etter anskaffelsesforskriften § 3-3. Om formålet med samarbeidet mellom Tromsø kommune og Senja kommune står at det er «å samarbeide om drift og vedlikehold av et datarom for å redusere utgifter, for å dele på ressurser og kompetanse og for å sikre en tryggere og mer stabil IKT-drift i kommunene. Samarbeidet vil også omfatte support tilknyttet datarom- og nettverksinfrastruktur. Det vil også være aktuelt å samarbeide om IKT-anskaffelser. Tromsø kommune har et ønske om å inkludere flere nordnorske kommuner i et lignende større offentlig IKT-samarbeid. Samarbeidet vil være en pilot for et utvidet samarbeid som er på planleggingsstadiet». Videre står det at «det er derfor viktig at Tromsø og Senja kommuner samarbeider om jevnlig rapportering og evaluering av samarbeidet. Erfaringer fra dette samarbeidet vil dermed kunne brukes i planleggingen av et mer omfattende kommunesamarbeid».

¹³ Teknisk leder var Kent Heide (arbeider ikke lengre i Tromsø kommune). Vidar Størkersen var på dette tidspunktet virksomhetsarkitekt, men er nå konstituert teknisk leder, rådgiver er Stian Eidissen som var ansatt fra desember 2018 til februar 2020.

¹⁴ FOA § 3-3: «Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontrakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere, og som etablerer eller gjennomfører et samarbeid

- a) som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå felles mål,
- b) som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og
- c) der mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført for andre enn oppdragsgiverne»

Av referatet fremgår det at det overordnede målet er å spare kostnader ved å dele på arbeidsoppgaver og utgifter. Hvis den ene kommunen har kompetanse den andre kommunen ikke har, vil man kunne hjelpe hverandre framfor å leie inn eksterne konsulenter. På denne måten vil man kunne spare kostnader og utnytte kommunens egne fagmiljøer på en bedre måte. Verken samarbeidet eller samarbeidskommunene skal ha noe fortjeneste.

Når det gjelder det siste vilkåret i forskriften § 3-3 – vedrørende 80 % av aktivitetene – fremstår det i møtoreferatet som at dette vilkåret er mer usikkert. Det fremkommer ikke uttrykkelig hva som er regnet som «aktivitetene». Men det står at: «*slik vi vurderer det midlertidige samarbeidet mellom Tromsø og Senja, vil alle de tre vilkårene være oppfylt så lenge vi sørger for at samarbeidsområdene er godt begrunnet i avtalen*».

Møtoreferatet indikerer at helt sentrale forhold med hensyn til et kommunesamarbeid innen IT ikke hadde fått sin avklaring i forkant av at samarbeidet var innledet.

Også et statusnotat av 13.12.2019 som prosjektleder skrev til styringsgruppa for prosjektet synliggjør at det var mange forhold som ikke hadde blitt avklart og/eller var vanskelig å fremskaffe dokumentasjon for. Dette notatet er i sin helhet i vedlegg 8.5. Notatet var ment for styringsgruppas første møte som skulle være 17.12.2019, men skal ikke ha blitt sendt ut. I e-post fra prosjektleder til konst. stabssjef, seksjon for plan og utvikling 19.12.2019 vises det til at prosjekteier (seksjonsleder for IT) ikke ønsket at statusnotatet – som inneholdt informasjon om utfordringer i prosjektet – skulle sendes ut til styringsgruppas medlemmer. I denne e-posten fikk konst. stabssjef, seksjon for plan og utvikling informasjon om at prosjektleder opplever å ikke få tilsendt dokumentasjon som hun etterspurte fra seksjonsleder for IT og stabssjef for økonomi og utvikling.

Den 18.12.2019 sendte prosjektleder for «Felles digital grunnmur» ut referatet fra møtet den 10.12.2019 til alle deltakerne hvor det fremkommer at det gjenstår en rekke uavklarte forhold før man er klar til å inngå en avtale med Senja kommune. Av utklippet nedenfor fra møtoreferatet, fremkommer det tydelig at prosjektleder blant annet ikke har fått svar på sine spørsmål vedrørende kostnadene som danner grunnlaget for verdi på avtalen. I referatet som er på ti sider, fremkommer en rekke forhold som er uavklart innen alle de punktene som er satt opp på agendaen og som fordrer avklaring før man kan inngå en avtale med Senja kommune.

4. Informasjon

Oppdatering per 18.12.19: I etterkant av dette møtet ble kostnadene som er nødvendige for å beregne verdi til en intensjonskunngjøring, etterlyst. Siden disse fortsatt ikke er lagt fram per 18. desember, rekker vi ikke å publisere en intensjonskunngjøring dersom vi skal signere avtalen før 1. januar.

Seksjonsleder for IT har sendt oss en e-post der han svarer oss følgende;

«Prosjektleder vurderte etter møter sammen med seksjon for anskaffelse at det ikke var et krav om at en kommune må gå ut på en intensjonskunngjøring før en samarbeidsavtale med en annen kommune kan lages, dermed fortsatte vi arbeidet med å få til en samarbeidsavtale uten å gå ut på en intensjonskunngjøring.»

Revisor oppfatter at de opprinnelige planene om å gjøre en intensjonskunngjøring ikke ble gjennomført. Vi forstår videre av tilgjengelig dokumentasjon at det fra Tromsø kommunes side –

gjennom involverte i prosjektet «Felles digital grunnmur» - ble arbeidet for å få samarbeidet mellom kommunene regulert i en avtale. I det nevnte møtet 10.12.2019 fremkommer det at prosjektleder skulle utarbeide en midlertidig samarbeidsavtale mellom Tromsø kommune og Senja kommune. Seksjonsleder for IT – som var prosjekteier for «Felles digital grunnmur» - skulle ifølge dette møtereferatet være den som skulle finne ut hvem i Tromsø kommune som måtte signere avtalen.

Vi har fått tilsendt dokumentasjon fra kommunen som viser en del av dialogen rundt avtaleutkastet. Vi har også fått utkast av avtalen tilsendt.

Den 20.12.2019 ble det avholdt et møte der prosjektleder, tillitsvalgt, fungerende stabssjef og kommunedirektør deltok. I dette møtet ble det formidlet bekymring rundt prosjektet «Felles digital grunnmur», der den største bekymringen var manglende formalisering av avtalen med Senja kommune. Revisor har spurt prosjektleder om hva som var bakgrunnen for dette møtet. Prosjektleder har gitt tilbakemelding til oss om at møtet kom i stand etter at hun i mer enn en måned hadde forsøkt å rette opp feil og mangler ved prosjekt «Felles digital grunnmur». Prosjektleder anså at feilene og manglene påvirket mye av innholdet og forutsetningene for prosjektet. I dette møtet deltok ikke seksjonsleder for IT.

Den 23.12.2019 ble det sendt et utkast av avtalen fra virksomhetsarkitekt ved seksjon for IT og arkiv til kommunedirektøren. Kommunedirektøren videresendte avtaleutkastet til juridisk rådgiver ved stab for politisk og administrativ ledelse. Sistnevnte gjennomgikk avtaleutkastet og utformet en juridisk vurdering av denne som samme dag ble sendt til kommunedirektøren. Her tas en rekke problemstillinger opp knyttet til inngåelse av en slik avtale. Han viste til at det er flere spørsmål rundt organiseringen, som for eksempel om hva som er det rettslige grunnlaget for organiseringen herunder om det var tenkt et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-2. Han lurte på om det var utredet hvordan kommunen kan organisere et slik samarbeid og hva som er handlingsrommet etter kommuneloven og regelverket om offentlige anskaffelser. Revisor oppfatter at det internt i Tromsø kommune fortsatt er flere forhold ved samarbeidet som ikke har blitt ferdig utredet.

Revisor har fått tilsendt siste versjon av avtaleutkastet kalt «*Samarbeidsavtale om drift av datarom mellom Tromsø kommune og Senja kommune*». Vedlegg 5 inneholder nærmere beskrivelse av kostnadsdeling og betalingsbetingelser. Det fremkommer at det er avtalt å benytte kommunenes innbyggertall som fordelingsnøkkel for kostnader til drift og forvaltning. Videre fremkommer det at partene skal dele på faste kostnader som er strøm til datarom, leie av lokaler til datarom og dataromsutstyr (fordelt på en avskrivningsperiode på 5 år). Revisor har oppfattet at det ikke har vært fremskaffet nødvendige opplysninger for å kunne beregne hva de faste kostnadene til dette utgjør. Det vil si at det ikke er lagt til rette for å måle strømforbruk, ikke gjort målinger av størrelsen på datarommet eller kartlagt hvilket utstyr som skal benyttes av partene. Av variable kostnader til fordeling mellom partene er det angitt i avtaleutkastet: vedlikehold/utskifting av dataromsutstyr, begrenset oppad til totalt 1 millioner kroner pr år, konsulentbistand tilknyttet dataromsdrift og eventuelle uforutsette utgifter tilknyttet dataromsdrift. Variable kostnader er angitt å skulle fordeles etter fordelingsnøkkelen.

Kommunedirektøren uttalte i møte med KomRev NORD at hun frem til juni 2020 trodde at avtalen var fulgt opp og signert før 1.1.2020 som var tidspunkt for migrering av data fra Senja kommune over til Tromsø kommunes utstyr. Dokumentasjon vi er forelagt viser at hun er satt som kopimottaker på e-post 3.1.2020 der det fremkommer dokumentasjon for at avtalen ikke er ferdigstilt. Arbeidet med avtalen er i henhold til stabssjef for økonomi og utvikling satt på vent, da kommunen vil vurdere hva de skal gjøre videre når rapport fra KomRev NORD foreligger. Stabssjef

for økonomi og utvikling har ved gjennomgang av rapportutkastet opplyst at Senja kommune nå i større grad retter seg mot Bredbåndsfylket for bistand med sine behov på IT-området og at Tromsø kommune må gjøre en fornyet vurdering av hvordan man skal håndtere avtaler med andre.

Ifølge avtaleutkastet skulle partene i løpet av januar 2020 i fellesskap sette opp en plan for evalueringsarbeidet¹⁵.

På spørsmål til stabssjef for økonomi og utvikling om det er foretatt en risikovurdering med hensyn til hvilket ansvar Tromsø kommune har dersom det skulle oppstå feil, datainnbrudd, sletting av data mv., har vi fått opplyst at dette ikke er gjort. Det er etter det vi vet ikke tatt stilling til hva det betyr for Tromsø kommune at det ikke er inngått avtaler med Senja kommune i tråd med GDPR-regelverket.

Omfang og fakturering av leveranse av varer og tjenester fra Tromsø kommune til Senja kommune
Per i dag har Senja kommune migrert data over til servere hos Tromsø kommune og får levert tjenester fra Tromsø kommune. Vi har forespurt stabssjef for økonomi og utvikling og seksjonsleder for IT om beskrivelse av leveranse og omfang av tjenester som leveres. Vi har fått opplyst at det ikke finnes noen oversikt over antall timer de ansatte i Tromsø kommune har arbeidet for Senja kommune. Dette medfører at det ikke finnes noe grunnlag for fakturering av Senja kommune knyttet til dette arbeidet. Tromsø kommune har ikke fakturert Senja kommune for det arbeid ansatte ved seksjon for IT og arkiv har utført for Senja kommune. Det er ikke praksis for å registrere hva den enkelte ansatte ved IT arbeider med herunder heller ikke der ansatte har utført arbeid knyttet til de tjenester som leveres Senja kommune. Dette har vi også fått opplyst av flere informanter.

Seksjonsleder for IT har opplyst at Senja kommune i hele denne prosessen har hatt egne fagfolk som har arbeidet på sine løsninger, men har fått bistand fra noen ansatte i enkelte perioder. Det har ifølge seksjonsleder hele tiden mens Senja har fått disponere kapasitet hos Tromsø kommune vært meningen at de skulle drifte løsningene sine selv ved hjelp av eget personell eller eksterne konsulenter. Senja kommune har ifølge seksjonsleder driftet det meste selv og har i liten grad hatt behov for at vårt personell har måtte ta over driften til denne kommunen. Andre informanter har opplyst at deres oppfatning er at det er Tromsø kommune som har bidratt med ressurser da Senja kommune ikke hadde egne ansatte med riktig kompetanse. Flere har oppgitt at de følte det som at Tromsø kommune var en leverandør og at Senja kommune var en kunde. Revisor oppfatter at også Senja kommune har oppfattet at de er lovet en tjeneste som de nå er usikre på om de får levert fremover.

¹⁵ Det står i avtaleutkastet at «Kunnskaps- og erfaringsdeling er en viktig del av samarbeidet. Med henblikk på at planlagt utredning av et større IKT-samarbeid mellom kommuner i Troms og Finnmark, skal løpende og avsluttende evalueringer av pilotsamarbeidet deles og gjenbrukes. Evalueringsarbeidet skal resultere i en felles rapport».

Håndtering av lisenser ifm avtalen med Senja kommune

Etter det vi har fått opplyst av seksjonsleder for IT har Tromsø kommunes lisenser blitt benyttet av Senja kommune fra 1.1.2020. Seksjonsleder for IT hevder det følger av avtalen som er inngått med leverandører og at dette er i overensstemmelse med de avtalte betingelsene. Nye brukere vil kunne komme til i periodene mellom telling/fakturering som skjer en gang per år. De nye brukerne vil da bli omfattet av og inngå i avtalen om lisenser og betalt for. Det vil si brukere av lisenser telles i forbindelse med fakturering og nye brukere vil kunne overstige avtalt antall brukere i perioden mellom hver telling/fakturering.

I det tidligere nevnte referatet fra møtet om avklaringer om samarbeid av 10.12.2019, er lisenser nevnt under et punkt om «faste månedlige kostnader (Tromsø fakturerer Senja)». Under dette punktet står det at Tromsø kommune skal fakturere Senja kommune for lisenser for sikkerhetsprogramvare brukt i datarom. Vi forstår av møtereferatet at dette punktet var usikkert da prosjektleder for «Felles digital grunnmur» har påført møtereferatet spørsmål om hvem som har oversikt over disse lisensene og kostnadene knyttet til dem. Det står også spørsmål om «*må Senja ut på egen anskaffelse av dette?*». På denne bakgrunn noterer vi at prosjektleder og øvrige i møtet har sett utfordringer knyttet til å la ansatte i Senja kommune benytte Tromsø kommune sine lisenser.

Seksjonsleder for IT har opplyst at sommeren 2020 telte Telenor opp alle produkter og fakturerte Tromsø kommune for deres del og Senja kommune for deres andel av lisensene. Det var ifølge seksjonsleder ikke nødvendig for Tromsø kommune å fakturere Senja kommune for lisenser på dette området som inkluderer nettverkssikkerhet siden det viste seg at leverandøren enkelt kunne fakturerer hver kommune for lisensene på infrastrukturproduktene. Seksjonsleder har vist til at lisensene som det er snakk om på infrastrukturområdet er på nettverksbokser, og ikke pr ansatt. Det er ifølge seksjonsleder ikke ansatte i Senja kommune som benytter lisensene til Tromsø kommune.

Vi har fått opplyst og sett kopi av eposter som angir at Senja og Tromsø kommune har hatt dialog med Telenor slik at de to kommunene faktureres for sine respektive lisenser. Det er imidlertid slik at Senja kommune kjøper disse tjenestene på avtalen til Tromsø kommune og derigjennom får deres priser som er oppgitt å være bedre enn om Senja kommune hadde hatt egen avtale med Telenor.

Oppsummering og revisors kommentar

Det finnes ikke politiske vedtak som uttrykkelig omhandler et samarbeid mellom Tromsø kommune og Senja kommune innenfor IT. For Senja kommune er det gjort vedtak om samarbeid med Tromsø kommune, men det er ikke lagt fram sak om samarbeidet med andre kommuner for kommunestyret i Tromsø. Utkastet til avtale mellom Tromsø kommune og Senja kommune er for tiden ikke ferdigstilt og Tromsø kommune har verken en muntlig eller skriftlig avtale med Senja kommune knyttet til de tjenestene som Tromsø kommune har levert og leverer til Senja kommune. Senja kommune skulle være én av pilotkommunen i prosjektet «Felles digital grunnmur». Prosjektet «Felles digital grunnmur» inngår i kommunens «Forbedringsprogram», og var ment blant annet å kunne ut i et forslag til hvordan et interkommunalt samarbeid kunne organiseres, jf. prosjektbeskrivelsen.

Det fremgår ikke av den dokumentasjon vi har mottatt at innkjøp av utstyr for videresalg eller at samarbeidet med Senja kommune er politisk vedtatt. Slik vi ser det er anskaffelsen og videresalget, basert på ovenforstående redegjørelse, ikke i tråd med anskaffelsesregelverket.

Vi har bedt om, men ikke fått kopi av at det er foretatt en risikovurdering ved å la Senja kommune få benytte seg av lisenser i Tromsø kommune, før man lot deres ansatte få benytte Tromsø kommune sine lisenser.

Senja kommune benytter fortsatt Tromsø kommune sin avtale for lisenser og får bedre betingelser enn om de benyttet egne avtaler, men de får nå faktura for de lisensene de benytter. For øvrig forventer de ikke noe større faktura fra Tromsø kommune for mottatte tjenester frem til nå.

5 KJERNENETTET TIL TROMSØ KOMMUNE

5.1 Innledning

Mandatets punkt 2 har overskriften «*Kjernenettet til Tromsø kommune*». I bekymringsmeldingen fremkom det at ansatte var bekymret da Tromsø kommune har gått til anskaffelse av et kostbart system (kjernenett) som få i Norge har kompetanse til å drifte. Det vises også til at seksjon for IT og arkiv har mistet sin kompetanse på drift av systemet da disse ansatte har sluttet i kommunen og fått jobb i et firma som leverer konsulenttenester knyttet til dette systemet. Under temaet kjernenettet, er det i mandatet spørsmål om avtalen som ble inngått i juni 2020 med Bredbåndsfylket Troms AS. Avtalen med Bredbåndsfylket ble inngått i etterkant av at bekymringsmeldingen ble sendt inn.

Når det gjelder henvisning til anskaffelse av et kostbart system (kjernenett), forstår revisor at det gjelder det innkjøpte Cisco-systemet, jf. våre redegjørelser i forrige kapittel. Flere av investeringene i dette skjedde gjennom det såkalte Next-prosjektet.

Det inngår som tidligere nevnt ikke i revisors mandat å gjøre undersøkelser knyttet til innmeldte arbeidsmiljøutfordringer i seksjonen (jf. bekymringsmeldingen av 20.3.2020). Det er imidlertid relevant å redegjøre for møter som har vært avholdt i seksjonen hvor både arbeidsmiljø, kjernenettet og samarbeidet med Senja kommune har vært tema. Dokumentasjon som revisor er forelagt, viser det som står i bekymringsmeldingen: at ansatte har uttrykt bekymring omkring det nye nettet til kommunen, om lite dokumentasjon og at ansatte med kompetanse på dette området sluttet. Som vi redegjorde for i forrige kapittel ble det i et møte 20.12.2019 uttrykt bekymring omkring avtalen med Senja. I møte 3.3.2020¹⁶ var tema hva som ble gjort etter møtet i desember. Oppsummeringer vi har fått fra øvrige møter i denne perioden viser at ansatte har uttrykt mangel på rutiner, retningslinjer og dokumentasjon.

Vi vet at to tidligere ansatte i seksjon for IT og arkiv nå jobber i Conscia Norge AS som er leverandør av utstyr og tjenester til Tromsø kommune. Selskapet leverer tjenester innen nettverk, datasenter og sikkerhet basert på Cisco-teknologi. Vi har ikke funnet at det innkjøp fra dette selskapet har endret seg vesentlig etter at de to tidligere ansatte begynte å jobbe for dette selskapet. Vi har som revisor for øvrig kartlagt og funnet at Tromsø kommune ikke har etablert rutiner som sikrer bevissthet og overholdes av problematikk knyttet til nærstående. Dette har vi tatt opp med stabsleder for økonomi og utvikling i møte høsten 2020.

¹⁶ Møtedeltakere var Magne Amundsen, Jon Alfred Nilsen, Kim Guttormsen og Marit Sebulonsen

I møte¹⁷ den 9.3.2020 skal *kjernenett* ha vært tema, samt spørsmålet om bemanning i seksjonen. Det er referatført at seksjonsleder for IT opplyste at to av seks teknikere (med kompetanse på dette systemet) var sluttet og at de andre som hadde sluttet var personer med roller i Next-prosjektet som var avsluttet. Det ble vist til at det forelå en god plan for bemanningssituasjonen. En stilling var utlyst og midlene knyttet til den andre stillingen skulle gå til å leie inn en konsulent som kan serve driften av nettet. Den konsulenten som skulle kjøpes inn, ville få ansvar for opplæring av Tromsø kommunes nyansatte slik at kommunen selv kunne bygge opp kompetansen som den manglet. I denne sammenheng mente hovedtillitsvalgt ifølge møtereferatet om at «*lov om offentlig anskaffelse måtte følges og at det er politisk enighet om drift i egen regi i Tromsø kommune*». Seksjonsleder for IT orienterte videre at han hadde en god plan for hvordan de skulle rekruttere og bygge opp god kompetanse internt i Tromsø kommune slik at kommunen selv kunne drifte nettet.

I møtet 9.3.2020 ble også utfordringer vedrørende arbeidsmiljøet tatt opp. En del av utfordringene har knyttet seg til en av de to som har sagt opp og sluttet. For å bidra til et bedre arbeidsmiljø var en person konstituert som teknisk leder fra og med januar 2020.

Den 5.5.2020 innkalte hovedverneombud og hovedtillitsvalgt inn til møte hvor alle tillitsvalgte deltok sammen med leder ved stab for personal og organisasjon. Dette møtet var første gang leder ved stab for økonomi og utvikling ble involvert i møtene, men han har tidligere deltatt i møter direkte med Senja kommune knyttet til dette samarbeidet. I dette møtet deltok ikke leder ved Seksjon for IT og arkiv.

Den 15.5.2020 ble det avholdt et informasjonsmøte der leder ved seksjon for IT og arkiv presenterte en plan for å få kontroll på arbeidsmiljøet. Her ble det også gitt en orientering om hvilke leverandører Tromsø kommune kan inngå avtale med. Det ble lovet et oppfølgingsmøte med Stabssjef for økonomi og utvikling hvor det skulle *drøftes kjøp av tjenester fra Bredbåndsfylket Troms*. Hovedtillitsvalgt for lederne etterlyste møte for slik drøfting den 20.5.2020. Dette møtet ble ikke avholdt før inngåelsen av avtalen med Bredbåndsfylket Troms.

Daglig leder i Bredbåndsfylket Troms har informert om at de ble kontaktet av Stabssjef for økonomi og utvikling og seksjonsleder for IT og arkiv den 15.5.2020 med forespørsel om bistand. Fra denne dato og frem til signert avtale hadde han kontakt med kommunen v/stabssjef for økonomi og utvikling og seksjonsleder for IT.

Driftssjef ved seksjon for IT og arkiv har bekreftet overfor oss at han på oppdrag fra seksjonsleder for IT og arkiv jobbet med utkastet til avtalen med Bredbåndsfylket Troms. Han orienterte oss om at han ikke har førstehånds kunnskap til å uttale seg noe mer om forholdet rundt denne avtalen, verken hvorfor den kom i stand eller når den ble signert.

Stabssjef for økonomi og utvikling har fortalt at han signerte avtalen på bakgrunn av utfordringer i personalsituasjonen i seksjonen. Driftsleder hadde sagt opp og blitt erstattet av en intern ansatt med lang erfaring i kommunen. Etter det vi skjønner var dette også ønsket av ansatte og de tillitsvalgte. I mars var situasjonen at det var to som hadde sagt opp hvorav den ene stillingen ble utlyst mens det var leid inn personell til å dekke opp den andre. I mai sa ytterligere to personer i avdelingen opp sine stillinger.

Som vi kommer til nedenfor viser våre undersøkelser at Bredbåndsfylket Troms ikke hadde tilstrekkelig personell for å bistå kommunen i henhold til inngått avtale. Bredbåndsfylket Troms

¹⁷ Møtedeltakere var Magne Amundsen, Frode Seipjärvi, Kim Guttormsen og Marit Sebulonsen

måtte selv leie inn personell for å bistå kommunen. Dette fremkommer blant annet av de kostnadene som Bredbåndsfylket Troms krevde dekket i forbindelse med terminering av avtalen med Tromsø kommune. Her fremkommer det at de har hatt kostnader til «innleie av ressurs fra Atea» på til sammen kr 232 000. Dette er bekreftet av daglig leder i Bredbåndsfylket Troms. Stabsleder for økonomi og utvikling har opplyst til oss at han var kjent med at Bredbåndsfylket ikke hadde tilstrekkelig kapasitet og at de måtte sette i gang en rekrutteringsprosess.

Vi oppfatter at arbeidet med avtaleinngåelse med Bredbåndsfylket Troms ble initiert fra seksjon for IT og arkiv. Som vi kommer til nedenfor, hadde ikke kommunens seksjon for anskaffelser noen rolle i disse innledende arbeidene med en avtale med selskapet. Seksjon for anskaffelser arbeidet imidlertid med anskaffelser innen IT som måtte termineres på grunn av avtalen med Bredbåndsfylket Troms, jf. neste kapittel.

5.2 Delkonkurransen datarom og nettverk

Seksjon for anskaffelser arbeidet våren 2020 med en rammeavtale for levering av konsulenttjenester innen IT-tjenester for perioden 2020-2024. I Doffin har vi funnet konkurransedokumenter som beskriver at Tromsø kommune, Senja kommune og Karlsøy kommune skal inngå ny rammeavtale på konsulenttjenester innenfor IT. Kommunene ønsket ifølge konkurransegrunnlaget konsulentbistand innenfor følgende områder/delkontrakter:

1. Cisco datarom og nettverk
2. Citrix applikasjonsleveranser
3. Skytjenester – Microsoft Azure og Office 365

Det kunne leveres tilbud separat på de tre områdene. Konkurransen om kontrakten(e) ble publisert i Mercell i mai 2020. Avtaleinngåelsen med Bredbåndsfylket medførte at Tromsø kommune avlyste den igangsatte konkurransen om rammeavtale konsulentbistand IT-tjenester 2020-2024, det vil si delkontrakten nevnt i nr. 1 ovenfor som gjaldt Cisco datarom og nettverk¹⁸. Avtalen hadde et samlet stipulert volum på kr 2 775 000 pr år, totalt kr 11,1 millioner over hele avtaleperioden på fire år. Estimert totalbeløp for Tromsø kommune er i konkurransedokumentene opplyst å være kr 9,7 millioner. For de to øvrige delkontraktene er kontraktstildeling gjennomført.

Revisor oppfatter at denne konkurransen har blitt planlagt og kunngjort av seksjon for anskaffelser. Ifølge kopi av e-poster revisor har fått i anledning denne undersøkelsen, var seksjonsleder for IT og Arkiv pådriver for å få denne konkurransen avlyst. Leder for seksjon for anskaffelser ønsket mer informasjon fra stabssjef for økonomi og utvikling og seksjonsleder for IT og Arkiv om begrunnelsen for ønsket om å avlyse denne konkurransen og få informasjon om det var gjort vurderinger av forholdet til anskaffelsesregelverket når det gjaldt avtalen med Bredbåndsfylket Troms AS. Seksjonsleder for IT har beskrevet at de ønsket å benytte Bredbåndsfylket og kunne ikke samtidig gå ut på en eksklusiv konkurranse på bistand til datarom og nettverk.

Leder ved seksjon for anskaffelser har opplyst til revisor at hun etter flere henvendelser fra seksjonsleder for IT om å avlyse delkonkurransen datarom og nettverk innkalte stabssjef for økonomi og utvikling og seksjonsleder for IT til et avklaringsmøte den 28.5.2020. Møtet ble avholdt 2.6.2020. Seksjonsleder for anskaffelser ønsket – før en eventuell avlysning av anbudet med

¹⁸ I kunngjøringen er det beskrevet at Tromsø kommune, sammen med oppdragsgiverne, ber om tilbud på konsulentbistand på Cisco nettverk og datarom i samsvar med prisskjema og øvrige konkurransedokumenter. Det er ønskelig at leverandør har lokal tilstedeværelse da det vil være behov for å utføre jobb direkte mot serverparken som ligger i Tromsø. Dette gjelder både hasteoppdrag der det er behov for kort responstid, og oppdrag hvor det over lengre tid er behov for fysisk tilstedeværelse.

konsulenttjenester – å få avklart hva som var vurdert med hensyn til blant annet økonomi og om samarbeidsformen med Bredbåndsfylket Troms AS var juridisk gjennomgått og godkjent.

Stabssjef for økonomi og utvikling mente at det ville være innenfor egenregireglene å inngå avtalen med Bredbåndsfylket Troms AS. Leder for seksjon for anskaffelser har skrevet ned i sin tidslinje som er oversendt oss, at hun i dette møtet spurte og fikk bekreftet av stabssjef for økonomi og utvikling at han hadde vært i kontakt med kommuneadvokaten og fått en juridisk vurdering av forholdet.

Stabssjef for økonomi og utvikling signerte avtalen med Bredbåndsfylket Troms den 2.6.2020. Seksjon for anskaffelser avlyste på denne bakgrunn konkurransen om datarom og nettverk den 3.6.2020.

Revisor har fått opplyst at siden konkurransen om Cisco datarom og nettverk ble avlyst og avtalen med Bredbåndsfylket ble terminert, ble det inngått en ettårig avtale med Telenor. Konkurransen om rammeavtale for Cisco datarom og nettverk som først ble kansellert, ble lyst ut på nytt. Vi har på henvendelse til Seksjon for IT og arkiv fått forelagt følgende opplysninger om status per i dag vedrørende ovennevnte;

«Stipulert størrelse på de tre inngåtte rammeavtalene på konsulenttjenester:

- Sky: 1.275.000 kr pr år
- Citrix: 1.275.000 kr pr år
- Cisco: 2.775.000 kr pr år

Størrelsen på rammeavtale for Cisco datarom og nettverk som først ble kansellert, og der etter lyst ut på nytt, er helt identiske. Eneste forskjellen er at vi gikk fra en avtale på 2+2 år til en avtale på 1+1+1+1 år.» De nye avtalene er signert henholdsvis 1.10.2020, 18.09.2020 og 27.11.2020.

Som vi kommer til nedenfor, var fast årlig pris i avtalen med Bredbåndsfylket Troms angitt til kr 5,4 millioner. Avtalen om Cisco var på kr 2,8 millioner. Seksjonsleder for IT har opplyst til revisor at avtalen med Bredbåndsfylket var mer omfattende enn «Ciscoavtalen» som var en ren konsulentbistandsavtale. Avtalen var ikke ment som en erstatning for avtalen med Bredbåndsfylket. Han har videre opplyst at Ciscoavtalen ble gjort ikke eksklusiv slik at kommunen kunne ha mulighet til å benytte den sammen med bistand fra andre som for eksempel Bredbåndsfylket etter at aksjonæravtalen var ordnet opp i, jf. redegjørelsen nedenfor om endringer i selskapet.

5.3 Avtalen mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms AS

Avtale om tjenestekjøp infrastruktur mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms AS ble inngått den 2.6.2020. Det ble ikke gjennomført noen form for konkurranse i forkant av avtaleinngåelsen. Selve avtalen inneholder beskrivelser av bakgrunn for avtalen. I bilag til avtalen beskrives Tromsø kommunes omfang og behov for driftstjenester. Vi har inntatt avtalen i sin helhet i **vedlegg 1** til denne rapporten.

Om bakgrunnen står det blant annet at Bredbåndsfylket og Tromsø kommune 3.11.2016 inngikk en avtale om kjøp av driftstjenester som omfattet drift av kommunikasjonssamband, herunder også fibersamband eid av Tromsø kommune. Det står videre at «*på grunn av endringer internt hos Kunden, har et nå oppstått et akutt behov for innkjøp av langt mer omfattende infrastruktur tjenester av en annen art enn hva som følger av Hovedavtalen. Det er enighet om at disse tjenestene ligger*

utenfor den arten av tjenester avtalen fra 2016 tok sikte på å regulere. Disse tjenestene er innenfor Bredbåndsfylkets tjenester og formål men er ny avtale er mer egnet». Stabssjef for økonomi og utvikling har forklart til revisor at kommunen sto i akutt krisesituasjon hvor det var en betydelig risiko for full nedstegning over sommeren om de ikke fikk på plass en avtale med noen som kunne bistå med driften av infrastrukturen i kommunen.

Det ble avtalt et fast beløp på kr 5,4 millioner i 5 år med tillegg av øvrige tjenester basert på medgått tid ut fra avtalt timepris på 1 000 – 3 000 kr per time.

Avtalen innebar at Bredbåndsfylket Troms AS skulle:

- Levere infrastrukturtjenester samt løpende tjenester knyttet til prosjekter
- Drift av kommunikasjonssamband
- Driftstjenester for datasenter, lokalt nettverk (LAN) og Tromsø kommune sin egen WAN-løsning. BBFT skal ikke innenfor denne avtalen investere i utstyr, men ha ansvar for drift av det utstyret som kommunen allerede har investert i og utvidelser av dette
- Levere tjenester knyttet til ulike prosjekter i kommunens geografiske område. Prosjekter som inngår, er:
 - Implementering av redundant datarom på Otium helsehus
 - Migrere Tromsø kommunes utelokasjoner over på ny løsning
 - Være med i prosjekt for migrering av Tromsø kommunes applikasjoner fra gammel løsning over på ny løsning herunder alt arbeid kring infrastruktur
 - Byggeprosjekter som trenger bistand fra IKT kring infrastruktur

Ved ferdigstilling av prosjektene vil også driften av den infrastrukturen inngå i driftsavtalen.

Kommunen forpliktet seg til å investere i nødvendig utstyr. Kommunen forpliktet seg også til å kjøpe tjenester fra Bredbåndsfylket Troms til andre prosjekter som ligger innenfor de kompetanseområdene avtalen regulerte.

Til dette punkt har vi sendt spørsmål og mottatt svar fra stabssjef for økonomi og utvikling som er inntatt i vedlegg til denne rapporten.

5.4 Spørsmålet om forholdet til egenregi

Ifølge opplysninger vi har innhentet ringte Stabssjef for økonomi og utvikling 3.6.2020 til Hovedtillitsvalgt i anledning at Hovedtillitsvalgt for lederne hadde etterspurt møte om drøfting av avtalen med Bredbåndsfylket Troms. I denne samtalen skal stabsleder for økonomi og utvikling informert om at han først da har blitt kjent med at det forelå et varsel. Han informerte videre i denne samtalen at avtalen med Bredbåndsfylket Troms var klar. Hun på sin side etterlyste møtet som skulle drøfte saken samt politisk behandling.

Som vi har redegjort for tidligere, ble en skriftliggjort vurdering av lovligheten av avtalen innhentet først etter signeringen av avtalen. Stabssjef for økonomi og utvikling sendte e-post med vedlegg den 4.6.2020 til kommuneadvokaten om vurdering av spørsmålet om egenregi. Vi har vært i kontakt med kommuneadvokaten og fått bekreftet at han først ble kontaktet den 4.6.2020. Svaret fra Kommuneadvokaten forelå samme kvelden.

Hjemmelen for vurdering og bakgrunn for avtaleinngåelsen var forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2 om utvidet egenregi, jf. forskriften § 3-1. Ifølge forskriften § 3-2 kan oppdragsgivere likevel

inngå kontrakter også med rettssubjekter den ikke er eiere av. Det følger av forskriften § 3-2 at selv om oppdragsgivere ikke alene oppfyller vilkårene i § 3-1 første ledd, gjelder anskaffelsesloven og forskriften heller ikke når han inngår kontrakter med et annet rettssubjekt.

Egenregi krever at både det såkalte omsetningskriteriet og kontrollkriteriet må være oppfylt. Kommuneadvokaten konstaterte i sitt notat den 4.6.2020 at omsetningskriteriet var oppfylt, men at kontrollkriteriet ikke var oppfylt. Følgende vurdering lå til grunn for dette:

I det følgende vil jeg vurdere i hvilken grad man i BBFT kan si at Tromsø kommune har nødvendig kontroll på selskapet i fellesskap med de øvrige aksjonærene.

Tromsø kommune og de øvrige eierkommunene i det tidligere Troms fylke eier til sammen 384 000 av 1 984 000 aksjer i BBFT, dvs. ca. 19,35 % av den samlede aksjekapitalen i selskapet. Hver kommune eier 16 000 aksjer, dvs. ca. 0,81 % av den samlede aksjekapitalen i selskapet. Troms og Finnmark fylkeskommune eier 1 600 000 aksjer, dvs. ca. 80,65 % av den samlede aksjekapitalen.

Ettersom vedtektene i selskapet ikke gir andre regler har Troms og Finnmark fylkeskommune myndighet til ensidig å endre vedtektene i selskapet ettersom de representerer mer enn 2/3 av stemmene på generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-18.

Med et slikt flertall kan Troms og Finnmark fylkeskommune i utgangspunktet også ensidig utpeke styret i selskapet. I aksjonæravtalens punkt 4.2 har man imidlertid, som nevnt over, gitt eierkommunene rett til å utpeke én av fem styremedlemmer. Troms og Finnmark fylkeskommune har på sin side rett til å utpeke to av styremedlemmene. De resterende to skal velges av generalforsamlingen. Aksjonæravtalen sier ingenting om valget av disse styremedlemmene. Dette gir Troms og Finnmark fylkeskommune myndighet til å ensidig utpeke også disse styremedlemmene i kraft av å ha mer enn alminnelig flertall på generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-17. Troms og Finnmark fylkeskommune kan dermed utpeke fire av fem styremedlemmer.

Etter min vurdering taler dette sterkt for at oppdragsgiverne (her: eierkommunene og Troms og Finnmark fylkeskommune) ikke har beslutningsmyndigheten «i fellesskap». Riktignok har man en aksjonæravtale som setter overordnede mål for selskapet og som partene forplikter seg å stemme i tråd med, jf. aksjonæravtalen punkt 1. Samtidig er det Troms og Finnmark fylkeskommune, med sin eierandel og myndighet til å utpeke styremedlemmer, som ensidig kan beslutte strategiske mål og ta viktige beslutninger i selskapet, så lenge disse ikke strider mot aksjonæravtalen. At eierkommunene har aksjonæravtalen «i ryggen» og har ett av fem styremedlemmer i styret gir etter min vurdering ikke tilstrekkelig myndighet i selskapet til at vilkåret kan anses oppfylt. Tvert imot mener jeg eierkommunene i praksis kan overstyres i stor grad så lenge vedtektene og aksjonæravtalen er utformet slik de er i dag.

Jeg stiller meg i den forbindelse kritisk til vurderingen Harstad kommune fikk utarbeidet i sin tid der man la vekt på at Harstad kommune, som en av eierkommunene, hadde en ansatt i styret. Dette vil i beste fall, slik jeg ser det, kunne tale for at vilkårene for felles kontroll var oppfylt så lenge denne personen satt i styret.

Jeg vurderer det derfor slik at vilkåret i FOA § 3-2 annet ledd bokstav b ikke er oppfylt. Samtlige vilkår i dette leddet må være oppfylt, noe som innebærer at unntaket om felles kontroll ikke kommer til anvendelse. Jeg går derfor ikke inn på vilkåret i FOA § 3-2 annet ledd bokstav c eller § 3-2 første ledd.

Konklusjonen til Kommuneadvokaten var i notatet:

3. Konklusjon og konsekvenser

Etter min vurdering er ikke vilkårene for unntaket om felles kontroll etter FOA § 3-2 oppfylt. Konsekvensen av dette er at Tromsø kommune (og de andre eierkommunene) må forholde seg til de alminnelige reglene i LOA og FOA ved innkjøp av tjenester man til nå har anskaffet direkte fra BBFT. Tjenestene man hittil har kjøpt fra BBFT vil på den bakgrunn sannsynligvis være ulovlige direkteanskaffelser.

Avhengig av hvor grov overtredelsen anses å være kan KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser), dersom noen velger å klage inn kommunen dit, illegge kommunen et overtredelsesgebyr. Jeg vil anta at direkteanskaffelsen fra BBFT ikke påvirker konkurransesituasjonen i markedet for de tjenester eierkommunene har anskaffet, så sannsynligvis vil det ikke være aktuelt å problematisere hvorvidt det er gitt ulovlig offentlig støtte.

Ettersom BBFT forutsetningsvis fyller et udekt behov hos kommunen vil jeg anbefale at man oppretter kontakt med Seksjon for anskaffelser slik at tjenesten kan anskaffes på ordinært vis gjennom konkurranse.

Den 5.6.2020 tok stabssjef for økonomi og utvikling kontakt med Bredbåndsfylket Troms og orienterte om at inngått avtale var ulovlig og måtte termineres. Den 8.6.2020 ble det avholdt et koordineringsmøte hvor kommunedirektør, stabssjef for økonomi og utvikling, leder for seksjon for anskaffelser og to øvrige ansatte i denne seksjonen deltok. Det ble bestemt at konkurranse om datarom og nettverk skulle lyses ut på nytt.

Bredbåndsfylket Troms kommuniserte til kommunen at de var uenige i vurderingen av at avtalen skulle termineres med henvisning til reglene om egenregi. Det ble avholdt møter med Bredbåndsfylket og deres juridiske rådgivere. Kommuneadvokaten i Tromsø utarbeidet et nytt notat av 22.6.2020 hvor tidligere standpunkt ble opprettholdt; at kontrollkriteriet ikke kunne anses oppfylt og at Tromsø kommune dermed ikke kunne direkteanskaffe tjenester fra Bredbåndsfylket. Kommuneadvokaten skrev i notatet også at selve beslutningen om hvorvidt man skal forsøke å terminere kontrakten med Bredbåndsfylket på bakgrunn av dette må basere seg på en risikovurdering. Tromsø kommune måtte ifølge kommuneadvokaten vurdere om man ønsker å ta risikoen for at anskaffelsen er ulovlig, med de konsekvenser det innebærer. Det ble videre vist til at foruten den rettslige siden, ble det antatt at det både er politiske og økonomiske momenter som spiller inn i den vurderingen. Videre vises det til at saken også har et kontraktsrettslig aspekt i form av at en avtale i strid med anskaffelsesregelverket ikke uten videre er ugyldig eller gir oppdragsgiveren noen større rett til terminering. Kommuneadvokaten anbefalte at beslutningen om veien videre ble tatt av kommunedirektøren, som også måtte vurdere behovet for å involvere politiske ledelse.

Vi sendte over utdrag fra juridisk vurdering som er utarbeidet av advokat Rønning-Hansen til daglig leder i Bredbåndsfylket Troms for kommentar, da det fremkommer at omsetningskriteriet anses å være oppfylt, men at det er et uavklart spørsmål om felles kontroll kan foreligge hvor en aksjonær kan utøve kontroll over selskapet alene. Ifølge daglig leder hadde han ikke fått med seg det som fremkom i denne juridiske vurderingen. Den var bestilt av fylkeskommunen i forbindelse med sammenslåingen av fylkeskommunene og daglig leder hadde ikke notert seg dette innspillet fra advokat Rønning-Hansen.

«Reglene for utvidet egenregi er i dag regulert i anskaffelsesforskriften kapittel 3. Det er et grunnleggende vilkår for utvidet egenregi at oppdragsgiveren (kommunen eller fylkeskommunen) enten sammen eller alene utøver tilstrekkelig kontroll over selskapet, se § 3-1 og § 3-2. Dersom oppdragsgiverne (kommunen og fylkeskommunen) til sammen utøver kontroll over selskapet, slik situasjonen er for BBFT, så må det i tillegg vurderes om den enkelte aksjonær har tilstrekkelig innflytelse i selskapet. Slik innflytelse må sikres gjennom styrerepresentasjon, se § 3-2 a), samt at selskapet ikke må forfølge interesser i strid med oppdragsgiverens interesser, se § 3-2 c). Det er i tillegg et foreløpig uavklart spørsmål om felles kontroll over selskapet kan foreligge hvor én av aksjonærene kan utøve kontroll over selskapet alene, jf. § 3-2b). Dette er p.t. situasjonen for BBFT, ettersom fylkeskommunen gjennom sin aksjepost og aksjonæravtalen alene har kontrollerende innflytelse i selskapet. Departementet har i veilederen til anskaffelsesforskriften uttalt at utvidet egenregi kan utøves gjennom et felleseid aksjeselskap med én majoritetsaksjonær, men at det forutsetter at den enkelte kommune eller fylkeskommune har en innflytelse som går ut over det en minoritetsseier har».

Ifølge forskriften er det et vilkår at minst 80 % av aktiviteten er for de kontrollerende oppdragsgiverne eller andre rettssubjekter som oppdragsgiverne kontrollerer. På oppdrag fra Bredbåndsfylket Troms AS har selskapets revisor (Pwc) bistått i avklaringer om hva som skal regnes som intern omsetning og hva som skal beregnes som ekstern omsetning.

Administrasjonen i Bredbåndsfylket Troms har som følge av dialog med selskapets revisor (Pwc) lagt til grunn følgende beregning for intern og ekstern omsetning:

De årlige inntektene i Bredbåndsfylket skal deles i tre grupper:

- 1) Intern omsetning – salg av tjenester til kunder som eier en andel i Bredbåndsfylket, samt omsetning til selskap som kontrolleres av eiere av Bredbåndsfylket
- 2) Omsetning til operatører – salg av tjenester til kunder som ikke eier en andel i BBFT, men tjenesten medfører at kunden deretter kan levere en bredbåndstjeneste eller annen tjeneste som går på samfunnssikkerhet, samfunnsnytte eller kommer allmennheten til gode på annen måte
- 3) Ekstern omsetning – salg av tjenester til kunder som ikke eier en andel i Bredbåndsfylket, og tjenesten ikke medfører at kunden deretter leverer en forbedret tjeneste som kommer allmennheten til gode.

Det er lagt til grunn at omsetning for leveranser til andre operatører og bredbåndsløseleverandører skal beregnes som intern omsetning på grunn av eiernes bestilling av tilrettelegging for bredbåndsutbygging til alle kommunene i Troms. Punkt 1 og 2 ovenfor er altså regnet som intern omsetning. Styret i Bredbåndsfylket vedtok i september 2018 at «styret oppfatter inntil videre PWCs utredning slik at det er rom for en videre tolkning av intern omsetning. Omsetning for å få bygget bredbånd i alle fylkets kommuner er å betrakte som aktivitet mot eierne, og kan defineres som intern omsetning».

Til disse forhold har vi sendt en forespørsel til Stabssjef for økonomi og utvikling. Svaret er vedlegg i denne rapportens kapittel 8.4.

Seksjon for anskaffelser

På spørsmål til leder ved Seksjon for anskaffelser hvordan de har stilt seg til transaksjoner med Bredbåndsfylket har vi fått følgende svar;

«Når det gjelder kjøp og salg til BBFT generelt har vi på seksjon for anskaffelse flere ganger stilt spørsmålstegn ved om samarbeidsformen er av en slik karakter at den er omfattet av utvidet egenregi i forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 og 3-2 og om den er juridisk vurdert. Vi har etterlyst den skriftlige vurderingen som ligger til grunn. Seksjon for anskaffelse har også stilt spørsmål ved om BBFT overholder reglene om offentlige anskaffelser i sine anskaffelser. Etter samtale med BBFT har seksjon for anskaffelse fått indikasjon på at reglene ikke overholdes. Dette

ser seksjon for anskaffelse på som alvorlig dersom Tromsø kommune har tenkt å benytte dem som samarbeidspart i fremtiden».

5.5 Spørsmålet om fullmakt til avtaleinngåelse

KomRev NORD er bedt om å vurdere om avtaleinngåelsen er forestått av ansatte med fullmakter til å gjøre dette. Avtalen er for Tromsø kommune inngått av stabssjef for økonomi og utvikling. For vurderinger av om avtaleinngåelsen var i tråd med gjeldende delegasjonsreglementer er følgende bestemmelser i *delegasjonsreglementet* relevante:

Punkt 3.1 om utøvelse av myndighet angir at «All myndighet skal utøves i henhold til gjeldende lover og forskrifter, samt være i samsvar med politiske vedtak, øvrige retningslinjer og instruksjer – herunder vedtatte budsjettammer». En beslutning – som utfra beløp synes å kunne gjøres av den aktuelle beslutningstaker – er ikke i tråd med delegasjonsreglementet dersom den ikke er i henhold til gjeldende lover, vedtak etc.

Ettersom kommunen er en av eierne av Bredbandsfylket Troms AS er det spørsmål om kommunen kunne gå direkte til selskapet med henvisning til egenregi. Dette spørsmålet har vært utredet av Kommuneadvokaten som konkluderte med at egenregivilkåret om kontroll ikke var oppfylt, jf. våre redegjørelser ovenfor. Spørsmålet om forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser burde vært avklart før avtalen ble signert. I tillegg gjelder det etter anskaffelsesregelverket et strengt krav om å dokumentere vurderinger og beslutninger i gjennomføringen av anskaffelser. KomRev NORD ser ikke grunn til å gjøre en selvstendig vurdering av kontrollkriteriet, og legger til grunn kommunens egen vurdering. Vi er ikke forelagt skriftliggjorte vurderinger av lovligheten av kjøpet opp mot anskaffelsesregelverket i forkant av signeringen. **Det var ikke i henhold til delegasjonsreglementets pkt. 3.1 om utøvelse av myndighet å signere avtalen med Bredbandsfylket Troms den 2.6.2020**, jf. at kontraktsinngåelsen var i strid med anskaffelsesregelverket. Stabssjef for økonomi og utvikling viser til at når det ble konkludert med at avtaleinngåelsen ikke var i tråd med anskaffelsesregelverket er det etter hans oppfatning i strid med delegasjonsreglementet å inngå avtalen.

Slik revisor ser det er det også flere bestemmelser om fullmakter som får relevans med hensyn til den aktuelle avtaleinngåelsen. **Punkt 8.6 om fagfullmakter lagt til avdelingsdirektør for finans (som nå gjelder for Stabssjef for økonomi og utvikling)** omhandler myndighet til å forestå den øvrige løpende drift av Tromsø kommunes virksomhet, herunder foreta anskaffelser, samt tildeling av rettigheter til tredjeperson/organisasjon på områder som ikke er regulert av lov.

For den aktuelle avtaleinngåelsen kan det problematiseres om den angår anskaffelser for å forestå den øvrige «løpende drift av Tromsø kommune». I fullmakter som er delegert til avdelingsdirektør for finans er det angitt beløpsgrenser innenfor ulike områder hvor avdelingsdirektør kan gjøre anskaffelser. Den aktuelle avtalen omfattes ikke av ordlyden i bestemmelsen. Begrensningene i beløp og antallet år som gjelder for avdelingsdirektørs myndighet, bør imidlertid tas i betraktning. Ifølge delegasjonsreglementet gjelder fullmaktene inntil kr 5 millioner og inntil 5 år for de ulike konkret angitte disposisjonene. Dette bør tas i betraktning i spørsmålet om stabssjef hadde fullmakt til å inngå avtale med Bredbandsfylket Troms med den verdi og varighet som det var lagt opp til.

For vurderinger av fullmakten til å forestå avtaleinngåelse er også kommunens **Reglement for økonomiske fullmakter, punkt 5 om beløpsgrenser** relevant. For inngåelse av særavtale – som avtalen med Bredbandsfylket Troms AS må kategoriseres som – er det administrasjonssjefen (nå: kommunedirektøren) som har myndighet til bestilling/attestasjon og anvisning. Dette gjelder uavhengig av beløp.

Type avtale	Beløpsgrense eksl. MVA	Bestilling/attestasjon og anvisningsmyndighet
Rammeavtale, inngåelse	Uavhengig av beløp	Administrasjonssjefen
Særavtale, inngåelse	Uavhengig av beløp	Administrasjonssjefen
Innenfor ramme-/særavtale, kjøp av varer og tjenester	Uavhengig av beløp	Administrasjonssjefen Avdelingsdirektør/stabssjef
Enkeltkjøp*	Uavhengig av beløp	Administrasjonssjefen Avdelingsdirektør/stabssjef
Innenfor ramme-/særavtale, kjøp av varer og tjenester	Opptil 2 mill. kr	Seksjonsleder/leder for fagområde i stab
Enkeltkjøp*	Opptil 2 mill.kr	Seksjonsleder/leder for fagområde i stab

Stabssjef for økonomi og utvikling har redegjort for sin oppfatning med hensyn til fullmakt til å signere avtalen. Stabssjef redegjorde for at han oppfattet delegasjonsreglementet som utydelig. Rangeringen burde ifølge han vært tydeligere i hva som er fullmaktene. Han mener myndigheten til å inngå en slik driftsavtale på kjøp av tjenester lå innenfor hans fullmakter. Dette var ifølge han i henhold til tabellen for dette hvor det fremgår i rad tre at innenfor særavtale knyttet til kjøp av varer og tjenester har alle direktører og stabssjefer fullmakt – uavhengig av beløp. Stabssjef oppfatter at det er rammeavtaler og særavtaler utenom varer og tjenester som kun kan håndteres av kommunedirektøren gjennom anvisning.

Med henvisning til beløp og varighet på avtalen mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms AS er vår vurdering at stabssjef for økonomi og utvikling ikke hadde fullmakt til å inngå avtalen.

Vurderingen gjelder utelukkende på bakgrunn av avtalens verdi og varighet. Ifølge reglementet skulle dette vært forelagt kommunedirektøren. Avtalens innhold/konsekvensene aktualiserer spørsmål om også kommunestyret skulle vært forelagt avtalen for vurdering og eventuell godkjenning. KomRev NORD reiser dette spørsmålet fordi avtalens beskrivelser viser at kommunen med dette kjøper tjenester fra en ekstern leverandør som opprinnelig har vært ivarettatt av kommunens egne ansatte. Videre at det når det er en langvarig forpliktelse med betydelig kostnad for kommunen, er det spørsmål om dette er en prinsipiell sak som skulle vært forelagt politikerne for vurdering og avgjørelse.

Stabssjef for økonomi og utvikling er uenig i dette. Han har redegjort for at kommunestyret har delegert driftsavtaler knyttet til vare- og tjenestekjøp til kommunedirektøren. Han viser til at oppfølging av oppgaver hvor det ikke er ansatte eller kompetanse til å løse dem kan være en sak for kommunestyret. Stabssjef viser til at kommunens alternativer nå er å sette ut oppgaven på anbud på en treårs kontrakt versus en utvidet egenregiavtale med Bredbåndsfylket Troms AS.

5.6 Terminering av avtalen og kompensasjon for dette

Revisor har sett e-post som viser at kommunedirektøren den 5.6.2020 kontaktet leder for seksjon for anskaffelser og ba seksjonen om å ta ansvaret for å få terminert avtalen med Bredbåndsfylket Troms. Seksjon for anskaffelse ba stabssjef for økonomi og utvikling om å kontakte Bredbåndsfylket vedrørende dette. Bredbåndsfylket Troms ble 5.6.2020 kontaktet med orientering om at avtalen var vurdert og at kommunen hadde kommet fram til at den var inngått i strid med anskaffelsesregelverket.

I dokumentasjon som vi har mottatt fra kommunen inngår det referater fra flere møter internt i kommunen vedrørende terminering av avtalen. Vi har også dokumentasjon som viser at det ble avholdt møter og øvrig meningsutveksling gjennom juni og juli mellom Tromsø kommune v/seksjon for anskaffelser, kommuneadvokaten, Bredbåndsfylket Troms og deres juridiske rådgivere. Blant annet fremkommer det av referat fra møte 18.6.2020 at Bredbåndsfylket var uenig i Tromsø kommunes vurdering av at anskaffelsesregelverket ble brutt ved avtaleinngåelsen. Som følge av Bredbåndsfylkets innvendinger mot kommunens konklusjon om ulovlig inngått anskaffelse, foretok Kommuneadvokaten en fornyet vurdering. Kommuneadvokaten kom til samme konklusjon etter den fornyede vurderingen; avtalen var inngått i strid med anskaffelsesregelverket som følge av manglende oppfyllelse av kontrollkriteriet.

I referatene fra møter mellom kommunen og selskapet inngår det informasjon om at partene ønsker å få til et samarbeid.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan den ulovlige avtaleinngåelsen skulle håndteres fra Tromsø kommune sin side, viser dokumentasjon vi er forelagt at Seksjon for anskaffelser har håndtert det i tråd med det kommunedirektøren ba om. Vi har fått tilsendt et dokument med overskriften «*Risikovurdering avtale med BBFT – tjenestekjøp infrastruktur*». I denne konstateres det at avtaleinngåelsen var i strid med anskaffelsesregelverket som følge av manglende oppfyllelse av kontrollkriteriet. Det redegjøres for at *konsekvensen av at det er gjort en ulovlig direkte anskaffelse, er at kommunen kan ilegges et overtredelsesgebyr på 15 % av anskaffelsens verdi dersom kommunen klages inn til KOFA*. Det vises til at ved terminering av kontrakt vil Tromsø kommune reversere et «potensielt» brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Det vises videre til at det ikke er noen klausul i kontrakten om å kunne gå fra den på grunn av brudd på regelverket om offentlige anskaffelser, og at kommunen derfor må forhandle seg ut av kontrakten. I vurderingene inngår risikovurderinger innenfor økonomi, kvalitet, politisk behandling, media, leverandørmarkedet og om avlysning av anbud. Om *økonomi* er det fra seksjon fra anskaffelser sin side vurdert at det er stor sannsynlighet for at kommunen vil få et kompensasjonskrav ved terminering. Dette er også noe som Bredbåndsfylket hadde kommunisert til kommunen. Konsekvensen hvis kommunen ikke klarer å forhandle seg ut av avtalen angis å være at kommunen er bundet av avtalen i et år på grunn av oppsigelsestid på 12 måneder – noe som utgjør kr 5,4 millioner + timespris for løpende bistand definert som prosjekter. Som følge av kontraktens samlede verdi på over kr 35 millioner, er det lagt til grunn at et eventuelt overtredelsesgebyr vil kunne bli på kr 5 millioner dersom KOFA finner brudd på kunngjøringsplikten.

I risikovurderingen er det fra seksjon for anskaffelser sin side stilt spørsmål om Bredbåndsfylket har den riktige kompetansen til å utføre arbeidet med god nok kvalitet. Dette er ikke søkt redegjort nærmere for. Risikovurdering angir under punktet om politisk behandling at «*inngåelse av kontrakt med BBFT burde vært oppe til politisk behandling. Brudd på delegasjonsreglementet å ikke terminere (politikere er ikke involvert, sak har ikke vært til politisk behandling) Bør det informeres til politikerne om denne saken?*».

Under et punkt i risikovurderingen kalt «avlyst anbud» står det at «*mulig krav om negativ kontraktsinteresse fra leverandørene som potensielt kunne ha levert tilbud på rammeavtalen. Kan være at noen leverandører hadde startet på tilbudsutformingen, grunnet f.eks. sommerferieavvikling. Liten s.s. for at kommer negativ kontraktsinteresse*».

Seksjon for anskaffelser sin vurdering basert på risikovurderingen var at avtalen tjenestekjøp infrastruktur ble terminert. Seksjon for anskaffelser anbefalte også prosessen med å finne en

samarbeidsform mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms som oppfyller kravet om felles kontroll i henhold til anskaffelsesforskriften § 3-2 ble igangsatt.

Før ferien mottok kommunen oversikt fra Bredbåndsfylket Troms med hvilke kostnader som måtte anses å inngå i en termineringsavtale mv. Det fremkommer at Bredbåndsfylket Troms sitt opprinnelige krav var på i overkant av kr 600 000.

Det fremkommer her at arbeidet med terminering ble satt litt på vent i en periode som følge av at det var ønskelig å få endret aksjonæravtalen og vedtektene til Bredbåndsfylket for å få oppfylt kontrollkriteriet. Denne prosessen tok imidlertid lengre tid enn kommunen har forutsatt, og det ble dermed arbeidet videre med termineringen. Fra og med september 2020 var det videre arbeidet til kommunen opp mot Bredbåndsfylket to ulike saker: 1. termineringen og 2. eierskapsdelen som omhandler endringer i styrende dokumenter for Bredbåndsfylket for oppfyllelse av kontrollkriteriet for kommunene.

5.7 Strategi for eierskap av Bredbåndsfylket Troms AS

Som redegjort for ovenfor begynte Tromsø kommune umiddelbart, etter det ble klart at avtalen med Bredbåndsfylket Troms var inngått i strid med anskaffelsesregelverket, å arbeide for å få kontrollkriteriet i anskaffelsesforskriften oppfylt.

I august mottok seksjonsleder for anskaffelser forslag fra Bredbåndsfylket Troms om endring i vedtektene som skal oppfylle krav om felles kontroll mv. Vi har fått kopi av e-postkorrespondanse med kommuneadvokaten som til slutt vurderer at kravet er å anse som oppfylt. I oversendt dokumentasjon ser vi at seksjon for anskaffelser i det videre bestemmer hvilke forhold som må kartlegges og dokumenteres i forbindelse med et videre arbeid med avtale med Bredbåndsfylket Troms om tjenestekjøp infrastruktur. Seksjon for anskaffelser krever dokumentasjon på at et strategisk samarbeid med Bredbåndsfylket er vurdert og konkludert før kommunen går videre. I et møte den 1.9.2020 stiller seksjon for anskaffelser følgende spørsmål:

- Hvordan sikrer vi oss at dette er den beste løsningen for kommunen – både økonomisk og kompetansemessig?
- Hva gjelder i anbudet, hvilke områder er dekket og varighet?
- Kan vi gjennomføre markedsundersøkelser der vi innhenter prisestimat på hva det koster å benytte de tjenestene som BBFT skal levere?
- Dersom vi viderefører driftsavtale:
- Kravspesifikasjon må på plass – klare og tydelige krav på hva de skal levere
- Kontrakt må oppdateres
- Krav om at LOA/FOA skal følges
- Benytte SA til gjennomføring av anskaffelse

Stabssjef har i et notat av 2.9.2020 til varaordfører redegjort for Tromsø kommunes interesser og eierskap i Bredbåndsfylket AS. Notatet er også sendt til kommunens eierskapsteam, seksjonsleder for anskaffelser, seksjonsleder for IT og arkiv samt Bredbåndsfylket ved daglig leder. Notatet var ment å danne basis for eierskapsutøvelse fra kommunens side – og handler ikke om en eventuell avtaleinngåelse med Bredbåndsfylket Troms AS. Stabssjef for økonomi og utvikling har opplyst at det er varaordfører som har møtt på vegne av ordføreren i eiermøter og generalforsamlinger med fullmakt. Notatet inneholder henvisning til sentrale statlige føringer som Nasjonal strategi for bruk av skytjenester, Digitaliseringsrundskrivet og Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025. Sett i lys av disse sentrale styringssignalene, har Tromsø kommune behov for kostnadseffektive løsninger og stabil kompetanse på både kort og mellomlang sikt. Notatet redegjør kort for at kommunen har hatt utfordring ved å ha mistet et helt kompetansemiljø på drift av

infrastruktur på IT. Det redegjøres i notatet for at kommunen bør samhandle av hensyn til sikkerhet, kompetanse, langsiktighet og stabilitet, driftsøkonomi og innkjøpsmakt på utstyr, teknologi og plattformer – og at samhandlingen er å foretrekke gjennom et selveid selskap. Det står videre at det er naturlig å se hen til dette selskapet opp mot drift av kommunens infrastruktur og at *«Tromsø kommune og Senja kommune har tidligere signalisert interesse for å benytte selskapet i retning av en leverandør på drift av kommunal it-infrastruktur. Tromsø kommune ser at det er naturlig å videreføre denne strategien og la selskapet sammen med de andre eierne samle drift av kommunal it-infrastruktur for alle kommunene og etablere en felles digital grunnmur som kan sikre kommunen i nord et stabilt og sikkert driftsmiljø. Jo flere kommuner som deltar jo mer kostnadseffektivt vil et slikt selskap bli»*.

Stabssjef for økonomi og utvikling sin konklusjon i notatet om eierstrategi for Bredbåndsfylket Troms var:

Konklusjon

Tromsø kommune ønsker å delta aktivt i utviklingen av et interkommunalt eid IKT selskap med sikte på

- Sikker og stabil drift av nettjenester og drift av kommunal infrastruktur på it-området
- Kostnadseffektive løsninger
- Utvikle og bevare kompetanse innenfor regionen
- Gode løsninger for alle fylkets kommuner som sikrer grunnleggende IT-tjenester for offentlig sektor i Troms og Finnmark

Strategien forutsettes gjelde innenfor rammen av at selskapet opererer innenfor regelverket av egenregi, lov om offentlige anskaffelser og generelle rammevilkår for heleide offentlige selskaper.

For at kontrollkriteriet skulle bli oppfylt, er det gjennomført endringer i selskapet vedtekter og i aksjonæravtalen. Vedtektene skal gi kommunene større innflytelse med hensyn til fremtidige endringer i vedtekter/aksjonæravtale og makt i selskapets valgkomite og styre enn deres eierandel alene skulle tilsi, og det reduserer fylkeskommunenes tilsvarende. De nye vedtektene ble vedtatt i selskapets generalforsamling den 13.11.2020.

5.8 Endelig godkjenning av avtale om kompensasjon

Formannskapet ble i møte 8.12.2020 forelagt sak om godkjenning av avtalen med Bredbåndsfylket Troms AS om kompensasjon på kr 494 592. Fremlegget i sak om godkjenning av avtale er fra kommunedirektøren og stabssjef for økonomi og utvikling. Saksbehandler for selve fremlegget er kommuneadvokaten. Vedlegg i saken er kommuneadvokatens to notater med konklusjon om brudd på anskaffelsesregelverket, utkastet til avtale om kompensasjon og avtalen mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket av 2.6.2020.

Det inngår ikke i mandatet av 28.9.2020 at KomRev NORD skal omtale denne saken. Vi anser det imidlertid relevant å omtale den da vi har redegjort for arbeidet med terminering av avtalen som ble påbegynt umiddelbart etter at avtalen var signert. Det er etter vår oppfatning relevant å vurdere hvorvidt formannskapet fikk relevant informasjon for beslutning om godkjenning av terminering av avtale med Bredbåndsfylket.

Under overskriften «saksutredning» står det om historikk. Det redegjøres for avtaleinngåelsen den 2.6.2020 om kjøp av driftstjenester til bredbåndsinfrastruktur og avtalen er vedlegg i saken. Det er informasjon om at avtalen ble inngått direkte med Bredbåndsfylket uten konkurranse. Det vises til «ettersom det ble vurdert å falle inn under det såkalte egenregiunntaket i anskaffelsesforskriften». Det fremkommer videre at Kommuneadvokaten to dager etter avtaleinngåelsen ble bedt om å utrede spørsmålet om det var riktig at kontrakten kunne tildeles direkte til Bredbåndsfylket. Det vises videre til vurderingen som Kommuneadvokaten gjorde med hensyn til lovligheten av denne opp mot anskaffelsesregelverket og at konsekvensen av dette var at «tjenestekjøpet skulle ha vært konkurranseutsatt, enten som en begrenset konkurranse eller etter de mer spesifikke konkurranseprosedyrene i anskaffelsesforskriften del 2 eller 3».

I saksfremlegget står det om kommunikasjonen mellom kommunen og Bredbåndsfylket herunder at Kommuneadvokaten også etter en fornyet vurdering kom til at anskaffelsen ikke var i henhold til regelverket da vilkåret om «felles kontroll» ikke var oppfylt. Det står videre om det har blitt gjennomført møter og utvekslet korrespondanse med Bredbåndsfylket om muligheten for å gjøre endringer i selskapets vedtekter og aksjonærvtale for at unntaket om felles kontroll likevel skulle være oppfylt. Arbeidet tok ifølge saksfremlegget tid. Og ettersom Bredbåndsfylkets kostnader fortsatte å løpe og kommunen fortsatt hadde foretatt en ulovlig direkteanskaffelse besluttet kommunedirektøren den 1.7.2020 at den inngåtte avtalen skulle termineres. Planen videre var ifølge saksfremlegget å fortsette arbeidet med å oppfylle unntaket om felles kontroll parallelt med at man ble enige med Bredbåndsfylket om en kompensasjon for kostnadene de hadde hatt som følge av termineringen.

Under vurdering fremkommer blant annet at «*Det er oppdragsgiver (her: Tromsø kommune) sitt ansvar å overholde anskaffelsesregelverket. At en avtale er inngått i strid med anskaffelsesregelverket innebærer som det klare utgangspunkt ikke at den er ugyldig eller gir partene noen ekstraordinær oppsigelsesadgang. Leverandøren (her: BBFT) kan derfor forholde seg til at avtalen er gyldig inngått og kreve oppfyllelse av den, herunder kreve inn det avtalte vederlaget. Unntak kan tenkes dersom det ville fremstått som urimelig og i strid med god forretningsskikk å opprettholde avtalen, jf. avtaleloven § 36. Terskelen for at avtalen kjennes ugyldig på dette grunnlaget er høyt, og ville uansett ført at leverandøren i det minste fikk dekket sine faktiske kostnader ved avtalen. I denne saken har BBFT akseptert at avtalen termineres mot at de får erstattet sine oppstartskostnader. Dette er kostnader som antakeligvis uansett ville vært erstatningsberettiget om avtalen ble kjent ugyldig, jf. avsnittet over. Dette erstatningskravet er derfor, etter kommunedirektørens vurdering, det beste utfallet i situasjonen kommunen står i.*

Vi har stilt spørsmål, men ikke fått svar på hvorfor kommuneadvokaten var saksbehandler. Som det fremkommer av våre redegjørelser var konsekvensen av kommuneadvokatens vurdering av lovligheten av avtaleinngåelsen, at kommunedirektøren besluttet terminering av avtalen. Seksjon for anskaffelser fikk ansvaret for å følge opp arbeidet med terminering. Saksfremlegget omhandlet utelukkende den delen av saken som Kommuneadvokaten ble involvert i. Saken omhandler ikke øvrige forhold i forbindelse med avtaleinngåelsen. Slik vi leser saksfremlegget inngikk det opplysninger for å kunne ta stilling til spørsmålet om terminering, som saken omhandlet. Vi stiller ikke spørsmål ved om det var opplysninger som manglet eller ved selve termineringen. Vi bemerker imidlertid at selve avtalen var av en slik karakter at den etter vår vurdering skulle vært forelagt politisk nivå for behandling før inngåelsen.

Oppsummering og revisors kommentar

Inngåelsen av avtalen med Bredebåndsfylket med verdi på over 35 millioner kroner er forklart av seksjonsleder ved IT og arkiv og stabssjef for økonomi og utvikling å ha sammenheng med manglende ressurser i kommunens seksjon for IT og arkiv. Tromsø kommune trengte bistand til drift av datarom- og nettverksteknologi.

På samme tid som det har vært dialog med Bredebåndsfylket om levering av tjenester til Tromsø kommune, arbeidet kommunens seksjon for anskaffelser med rammeavtale om konsulenttjenester innen IT der den ene delkontrakten gjaldt Cisco datarom og nettverk. Utlysningen av denne delkontrakten ble stanset som følge av avtalen som skulle inngås med Bredebåndsfylket.

Etter at kontrakten med Bredebåndsfylket var signert, ble det innhentet juridisk vurdering av dens lovlighet opp mot anskaffelsesregelverket. På grunn av manglende oppfyllelse av det såkalte kontrollkriteriet i anskaffelsesforskriftens bestemmelse om egenregi, var avtalen i strid med anskaffelsesregelverket.

Etter revisors vurdering medførte kontraktsinngåelse i strid med anskaffelsesregelverket at delegasjonsreglementet er brutt. Revisors vurdering er også at selve avtalens innhold tilsier at kommunestyret skulle vært forelagt sak om inngåelse av den konkrete avtalen med Bredebåndsfylket.

6 LISENSER VED SEKSJON FOR IT OG ARKIV

Ifølge mandatets punkt 3 (jf. 3 a og b) skal KomRev NORD undersøke hvilke lisenser som forvaltes ved seksjon for IT og arkiv og om det foreligger gyldige avtaler for alle lisenser.

Bakgrunnen for at undersøkelsen skal omhandle dette er at det i bekymringsmeldingen fra mars 2020 fremkom at Tromsø kommune har avtale med et eksternt firma angående kommunens lisenser på programvarer. Det fremkommer i henvendelsen at det skal gjennomføres kontroll av lisensene hver tredje måned. Ifølge ansatte hadde avtalen med denne lisenskontrolløren opphørt for syv år siden og kommunen har ikke etablert tilstrekkelig rutiner som sikrer tilstrekkelig internkontroll vedrørende lisensene som seksjon for IT og arkiv er ansvarlige for.

KomRev NORD har fått opplyst at kommunen har brukt et selskap som heter Crayon for lisenskontroll. Etter at avtalen med Crayon gikk ut, har den blitt forlenget muntlig. Det har vært arbeidet med en ny rammeavtale for lisenskontroll hvor kravspesifikasjonene ble utarbeidet og oversendt Seksjon for anskaffelser sommeren 2020. Seksjon for anskaffelser opplyser at de er i slutfasen med å publisere et nytt tilbud på avtale vedrørende lisenskontroll knyttet til de lisenser kommunen har med Microsoft.

KomRev NORD fikk den 21.1.2021 tilsendt kopi av en rapport utarbeidet av Crayon i desember 2020 (dekker november og desember) som viser at kommunen løp risiko på kr 900 000 knyttet til uavklarte forhold vedrørende Microsoft-lisenser. Risiko var ifølge seksjonsleder ved IT knyttet til at kommunen ikke hadde dokumentasjon for hvordan lisensene var benyttet på ansatte. Dette er ifølge ham håndtert nå og risikoen er ikke lengre til stede.

Seksjonsleder for IT har opplyst til revisor at kommunen holder kontroll på Microsoftlisensene ved hjelp av Software Asset Management som er en opsjon på avtalen med Crayon. De bistår kommunen med to rapporter i året, én før jul og en i mai rett før kommunen skal rapportere eventuelt økt bruk av lisenser til Microsoft. Om den ovennevnte rapporten har seksjonsleder opplyst at hensikten med den er at kommunen kan sette i verk tiltak fram mot målingen i mai for enten å redusere antall benyttede lisenser eller dokumentere hvordan bruken av lisenser har vært. Seksjonsleder har i denne sammenheng vist til at kommunen har hatt en stor økning av hjemmekontorløsninger under covid-19 og at dette må dokumenteres. Kommunen har kjøpt opp hjemmekontorlisenser i juli og mener at kommunen nå har tilstrekkelig med lisenser. Det er imidlertid ikke dokumentert hvem disse er tildelt. Det arbeides nå fram mot mai for å få «tagget» de ansatte som skal ha hjemmekontorlisenser og kommunen vil da få en ny statusrapport som viser om kommunen har for få eller for mange lisenser. Kommunen løper ifølge seksjonsleder nå ingen risiko siden de er midt i en periode, men kommunen må være forberedt på å kjøpe seg opp på hjemmekontorlisenser dersom den fortsatt mangler i mai. Kommunen rapporterer inn manglende lisenser til Microsoft en gang i året (juli måned).

Oppsummering og revisors kommentar

Ovenfornevnte gjennomgang tilsier at Tromsø kommune gjennom flere år har brutt anskaffelsesregelverket ved å unnlate å gjennomføre nytt tilbud. En forlengelse bør være skriftlig og det bør følge av den inngåtte avtalen at forlengelse inngår som en del av avtalen.

7 SAMLET OPPSUMMERING OG REVISORS KOMMENTARER

KomRev NORDs undersøkelser viser at de forhold som ble nevnt i bekymringsmeldingen i mars 2020 har vært tatt opp flere ganger i forkant av den formelle henvendelsen. De arbeidsmiljømessige forholdene har vært tema i flere møter i seksjonen og det har vært iverksatt ulike tiltak uten at dette har bedret situasjonen. Forhold knyttet til kommunens samarbeid med Senja kommune herunder om mangelfull forankring, formalisering og mangelfull dokumentasjon bør ha vært kjent for seksjonsleder for IT og arkiv. Opplevelsene av utfordringer i arbeidsmiljøet og med IT-samarbeidet med Senja kommune, har også blitt rapportert til seksjonssjef for personal- og organisasjonsutvikling, konstituert stabssjef med ansvar for IT og arkiv, stabssjef for økonomi og utvikling samt til kommunedirektør. Våre undersøkelser viser at gjennom prosjektet «Felles digital grunnmur», hvor Senja kommune etter hvert ble valgt til pilotkommune, har flere av de nevnte manglene blitt dokumentert og synliggjort for ledelsen i kommunen.

Tromsø kommune har gjennom flere år opptrådt som rådgiver overfor tidligere Lenvik kommune i deres valg av IT-utstyr, samt solgt IT-utstyr og IT-tjenester frem mot og etter sammenslåingen av de fire kommunene på Senja. Kommunestyret i Tromsø kommune har ikke blitt, og er fortsatt ikke forelagt, sak om dette. Administrasjonen har ikke fått ferdigstilt avtale som skal regulere forholdene mellom Tromsø kommune og Senja kommune. I arbeidet med å få avtale på plass har vi fått opplyst at det vært vanskelig å få tak i all relevant dokumentasjon fra seksjonsleder ved IT og arkiv. Revisor oppfatter at kommunenes særskilte innkjøpskompetanse ikke ble benyttet i innledende faser av samarbeidet mellom kommunene. Det ble i forkant av samarbeidets oppstart ikke gjort vurderinger og avklaringer om kommunene kunne inngå det konkrete samarbeidet, uten å bryte anbudsreglene. Det ble heller ikke foretatt en vurdering av hvorvidt dette samarbeidet var av en slik art at det burde vurderes opp mot EØS regelverket. Innkjøp og salg av utstyr til Senja kommune via Bredbåndsfylket Troms ble ikke vurdert og håndtert på en tilfredsstillende måte i forhold til delegasjonsregelverket, lov om offentlig anskaffelse eller forretningsrisiko ved å opptre som aktør mellom opprinnelig leverandør av utstyr og deres kunde.

Inngåelsen av avtalen med Bredbåndsfylket Troms med total verdi på rundt kr 35 millioner, er forklart av seksjonsleder ved IT og arkiv og stabssjef for økonomi og utvikling å ha sammenheng med at kommunen manglet egne ressurser i seksjon for IT og arkiv. Tromsø kommune hadde over en periode mistet flere ansatte som ikke var erstattet, hvor den første sluttet medio 2019. Stabsleder for økonomi og utvikling og seksjonsleder for IT og arkiv har begge forklart situasjonen med vanskeligheter med å beholde og rekruttere ut fra de den lønnen som kommunen kan tilby. Dette har tidligere ansatte vi har snakket med avkreftet, og har i stedet pekt på utfordringer ved de organisatoriske forhold i seksjonen. De oppgir at de har opplyst om dette i forbindelse med at de sluttet i seksjonen.

Tromsø kommune hadde i forkant av avtaleinngåelsen med Bredbåndsfylket, ute et tilbud som omhandlet rammeavtale på konsulentbistand for IT-tjenester i perioden 2020-2024. Dette ble trukket tilbake slik at man kunne inngå avtale med Bredbåndsfylket. Seksjonsleder for anskaffelser påpekte i møte med stabssjef for økonomi og utvikling 2.6.2020 at det måtte foretas en juridisk vurdering med hensyn til om Tromsø kommune kunne inngå avtale direkte med Bredbåndsfylket uten at lov om offentlig anskaffelse ble brutt.

Avtale om tjenestekjøp mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms AS ble inngått den 2.6.2020 av stabssjef for økonomi og utvikling. Den 4.6.2020 konstaterte kommuneadvokaten at det ikke var anledning til å inngå avtalen. Den 5.6.2020 tok Tromsø kommune kontakt med Bredbåndsfylket Troms AS og orienterte om at inngått avtale var ulovlig og måtte termineres.

Formannskapet ble i møte 8.12.2020 forelagt sak om godkjenning av kompensasjon på kr 494 592 til Bredbåndsfylket Troms AS på bakgrunn av terminert avtale.

Det er gjennomført nye anbud, og det er per i dag inngått avtale med andre aktører for de neste årene. Vedtektene i Bredbåndsfylket Troms AS ble endret i november 2020. Vi har fått opplyst at kommunen ønsker å arbeide videre med samarbeidet med Bredbåndsfylket.

Avtalen er av oss vurdert slik at stabssjef for økonomi og utvikling ikke hadde fullmakt til å inngå avtalen. Den burde som et minimum ha vært forelagt kommunedirektøren og vi stiller spørsmål ved om den burde vært forelagt politikerne da den reiser prinsipielle spørsmål.

I det følgende oppsummerer vi våre svar på spørsmålene i mandatet:

1. Samarbeidet med Senja kommune

a. På hvilken måte er samarbeidet etablert?

Samarbeidet mellom Tromsø kommune og Senja kommune ble etablert med tanke på økonomiske besparelser for kommunene. Senja kommune trengte ny serverplattform i forbindelse med kommunesammenslåing av fire kommuner til én, og dette kunne Tromsø kommune tilby.

b. Er samarbeidet hjemlet i politisk vedtak eller interne fullmakter i Tromsø kommune?

Fellesnemda for Senja kommune vedtok i møte 19.9.2018, i sak 36/18 *Ny serverplattform for Senja kommune* at «Fellesnemnda vedtar at Senja kommune inngår samarbeid med og kjøper serverplattform hos Tromsø kommune». Etter den dokumentasjon revisor har tilgang til, har ikke samarbeidet hjemmel i politiske vedtak for Tromsø kommune sin del. Etter revisors oppfatning burde beslutningen om at Tromsø kommune skal levere IT-tjenester til en annen kommune, hatt forankring i politisk vedtak.

For kommuner som ønsker å inngå et samarbeid på IT-området uten at det har grunnlag i en konkurranse, oppstiller anskaffelsesregelverket flere krav til samarbeidets innhold. Ifølge anskaffelsesforskriften § 3-3 gjelder ikke anskaffelsesregelverket for kontrakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere, og som etablerer eller gjennomfører et samarbeid

- som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål
- som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og
- der mindre enn 20 % av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført for andre enn oppdragsgiveren

Revisor oppfatter at kommunen ikke har klart å fremskaffe alle relevante opplysninger for å kunne sikre seg at samarbeidet faller inn under denne bestemmelsen.

c. I hvilket omfang er det levert varer og tjenester fra Tromsø kommune til Senja kommune fra og med opprettelse av samarbeidet og frem til i dag/frem til inngåelse av skriftlig kontrakt og etter signering av avtalen?

Det foreligger ikke signert og godkjent kontrakt mellom Senja kommune og Tromsø kommune om samarbeidet på IT-området. Revisor er ikke forelagt oversikt over i hvilket omfang det er levert varer og tjenester fra Tromsø kommune til Senja kommune. Tromsø kommune har ikke registrert hvor mye arbeidstid som er medgått til å bistå Senja kommune. Vi har etterspurt dokumentasjon og

vurdering fra seksjonsleder for IT og arkiv samt nåværende driftsleder og flere tidligere og nåværende ansatte i driftsavdelingen. Det er ikke lagt fram dokumentasjon som kan vise omfanget.

- d. *I hvor stor grad har Tromsø kommune fakturert, på hvilket grunnlag (timelister, innkjøpspris for varer med evt. påslag osv.) og mottatt betaling fra – Senja kommune for eventuelle varer og tjenester som er levert fram til i dag?*

Tromsø kommune har ikke fremskaffet grunnlag for å fakturere Senja kommune og har heller ikke fakturert for tjenester som er levert til Senja kommune.

- e. *Er Tromsø kommunes rammeavtaler blitt benyttet i forbindelse med samarbeidet med Senja kommune?*

Det har vært gjennomført kjøp og videresalg av nettverksutstyr til Senja kommune uten at det foreligger kontrakt om slik disposisjon. Seksjonsleder for IT og Arkiv hadde ikke fullmakt til å godkjenne kjøpet da hans fullmakt er begrenset til inntil kr 2 millioner. Kjøpet ble gjort med bakgrunn i Tromsø kommunes rammeavtale, noe vi vurderer ikke er i henhold til den konkrete rammeavtalen eller anskaffelsesregelverket. Vi har etterspurt, men er ikke forelagt den konkrete rammeavtalen og vi har heller ikke fått svar på om kjøp og videresalg på kr 3,5 millioner hadde betydning for betingelser og rabatter for Tromsø kommune.

- f. *Er anskaffelser av slikt utstyr fra Tromsø kommune sin side foretatt i tråd med anskaffelsesregelverket?*

Revisor har vurdert at anskaffelsen av utstyr som er videresolgt til Senja kommune ikke ble foretatt i tråd med anskaffelsesregelverket. Senja kommune var ikke part/oppdragsgiver i denne rammeavtalen. For andre utstyrsinnkjøp som er omtalt i denne rapporten, er vi ikke forelagt dokumentasjon som kan belyse om anskaffelsesregelverket er fulgt. Vi bemerker at det er gjort innkjøp av utstyr til Tromsø kommune uten at rammeavtalen kommunen har hatt for dette har blitt benyttet.

- g. *I hvilket omfang og hvordan er prosjektmidler benyttet i forbindelse med samarbeidet med Senja kommune?*

I prosjektet «Felles digital grunnmur» var Senja kommune en av pilotkommunene. Fylkesmannen bevilget kr 2 millioner til prosjektet i 2019. Vi har ikke opplysninger om hvor mye av prosjektmidlene som knytter seg til samarbeidet med Senja i anledning dette prosjektet. Samlet ble det i 2019 brukt kr 200 000 i prosjektet «Felles digital grunnmur». Det er rapportert til fylkesmannen at utgiftene gjelder lønnsutgifter til prosjektleder og reiseutgifter i forbindelse med presentasjon av prosjektet på konferanser og samlinger.

- h. *Er prosjektet gjennomført og rapportert i tråd med det som kommer fram av søknaden? Hvis avvik, er dette avklart med tilskuddsgiver?*

Prosjektet «Felles digital grunnmur» er ikke gjennomført i tråd med det som ifølge søknaden til Fylkesmannen var det opprinnelige formålet med prosjektet. Prosjektet hadde opprinnelig som mål å etablere et interkommunalt samarbeid om dataromsdrift. I dette prosjektet skulle det være fire pilotkommuner hvorav Senja kommune var én av dem. Det ble arbeidet for å få på plass en avtale med Senja kommune, men dette arbeidet ble ikke fullført. Prosjektet endret seg til å ha som mål å kartlegge hva kommunene i fylket trengte og ønsket å samarbeide om, for deretter å få etablert et samarbeid med det som utgangspunkt. Det er ingen som i skrivende stund arbeider med prosjektet.

- i. *Har Tromsø kommunes lisenser blitt benyttet i forbindelse med samarbeidet?*

Lisenser for både Tromsø og Senja kommune beregnes og betales per i dag med utgangspunkt i Tromsø kommune sin avtale med Telenor om lisenser av Microsoft-produkter, men Senja kommune

får en egen faktura fra Telenor. Tromsø kommune sine lisenser ble benyttet da Senja kommune overførte data og tok i bruk Tromsø kommune sitt utstyr. I forbindelse med gjennomgang og betaling for lisenser i 2020, har vi fått opplyst at forholdet er håndtert. Hvorvidt dette er en godkjent måte å håndtere en slik situasjon på, har vi ikke fått dokumentert. Vi har fått muntlig forklaring fra seksjonsleder for IT og arkiv at fremgangsmåten de har benyttet er akseptabel i forhold til avalen med leverandør.

j. Er dette avklart med leverandør av lisenser og er det i så fall fakturert Senja kommune?

Det er ikke fremlagt dokumentasjon som viser at leverandører er konsultert i forbindelse med bruk av lisenser. Vi har sett en rapport datert i begynnelsen av 2021 utarbeidet av Crayon som angir hvilken risiko de mener Tromsø kommune har knyttet til lisenser samt at den angir risiko for gebyr på om lag 1 million kroner knyttet til feil håndtering av lisenser. Sistnevnte skal være ryddet opp i henhold til seksjonsleder ved IT og arkiv.

2. Kjernenettet til Tromsø kommune

a. Er det i denne forbindelse at avtalen med Bredbåndsfylket Troms om innleie av personell for kr 5,4 mill i 5 år er inngått?

Avtaleinngåelsen med Bredbåndsfylket Troms er forklart med manglende kompetanse og manglende ressurser i kommunens seksjon for IT og arkiv. Mange ansatte i avdelingen hadde sagt opp sine stillinger. Ifølge avtalen skulle Bredbåndsfylket levere infrastruktur tjenester samt løpende tjenester knyttet til prosjekter. Tromsø kommunes behov for driftstjenester var knyttet til drift datasenter med kjernenett (datasentertjenester), drift av WAN (sambandstjenester) og drift av LAN.

b. Er avtaleinngåelsen forestått av ansatte med fullmakter til å gjøre dette?

Avtalen med Bredbåndsfylket Troms er inngått av stabssjef for økonomi og utvikling. Etter revisors vurdering hadde ikke stabssjef fullmakt til å inngå denne avtalen. Vår vurdering er begrunnet i at avtaleinngåelsen var i strid med regelverket om offentlige anskaffelser. Etter vårt syn hadde skulle kommunestyret vært forelagt avtaleutkast for vurdering før signering. Avtalen innebærer at Tromsø kommune ber et annet eksternt selskap om å utføre driftstjenester som kommunen selv opprinnelig har egne ansatte for å gjøre.

Når det henvises til at kommunen selv ikke hadde ressurser og kompetanse til å drifte eget system, men måtte inngå en tjenestekontrakt for dette formålet, stiller vi spørsmål om dette i realiteten innebar å «sette ut» en del av virksomheten til kommunen til et eksternt selskap. I samme tidsperiode som det har vært samarbeidet med Bredbåndsfylket for avtale om driftstjenester knyttet til kommunens datarom og nettverksteknologi, har seksjon for anskaffelser arbeidet med å kunngjøre konkurranse om konsulent tjenester knyttet til Cisco datarom og nettverk. Kommunens seksjon for anskaffelser har etter revisors oppfatning ikke blitt involvert slik som forutsatt i avtaleinngåelsen med Bredbåndsfylket Troms.

c. Hvordan har kommunen håndtert nærstående problematikkk hos leverandør av utstyr i forbindelse med innkjøp av dette systemet?

Tromsø kommune har ikke etablert rutiner som sikrer bevissthet og overholdes av problematikkk knyttet til nærstående. Vi har undersøkt, men ikke funnet at det er kjøpt vesentlig mer tjenester fra Conscia Norge AS hvor tidligere driftsdirektør i Tromsø kommune er ansatt nå, i perioden etter at han gikk over til dette selskapet. Det er kun kjøpt inn utstyr og betalt for avtalte lisenser på om lag samme nivå som tidligere. Vi har fått opplyst at kjøp av konsulent tjenester har vært ute på anbud og at det var Telenor som vant dette anbudet hvor også Conscia Norge AS leverte inn et tilbud.

3. Lisenser ved kjøp av utstyr

a. *Hvilke lisenser forvaltes ved seksjonen?*

Vi er ikke forelagt oversikt over hvilke lisenser som forvaltes ved seksjonen. Når det gjelder en fullstendig oversikt over alle lisenser, har seksjonsleder for IT opplyst at dette er et komplisert område å holde kontroll over og at det blant annet er derfor kommunen har inngått avtale med Crayon for å holde oversikt over Microsoft-lisenser. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser selve avtalen. Tromsø kommunen har også mange andre lisenser som det er viktig å ha kontroll med.

b. *Foreligger det gyldige avtaler for alle lisenser, jf. pkt. 1?*

Tromsø kommune bruker et selskap som heter Crayon for lisenskontroll av Microsoft-lisenser. Denne avtalen er utløpt, men er forlenget muntlig. Dette tilsier at kommunen gjennom flere år har brutt anskaffelsesregelverket ved å unnlate å gjennomføre nytt anbud. En forlengelse bør være skriftlig og det bør følge av den inngåtte avtalen at forlengelse inngår som en del av avtalen. Seksjon for anskaffelser opplyser imidlertid at de er i slutfasen med å publisere et nytt anbud på avtale som gjelder lisenskontroll knyttet til de lisenser kommunen har med Microsoft. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på andre typer lisenser.

I vår undersøkelse har vi undersøkt nærmere de forhold som i bekymringsmeldingen dreide seg om avtalen med Senja kommune, kjernenettet til Tromsø kommune og lisenser mens kommunen selv skulle håndtere det som dreide seg om utfordringer med arbeidsmiljøet. Vår oppfatning er at alle de forhold som er omtalt i bekymringsmeldingen henger sammen og vi har i forbindelse med våre samtaler med informanter fått informasjon som understøtter dette. Vi mener derfor det er viktig at kommunen håndterer de utfordringene som gjelder ledelse, organisasjon og arbeidsmiljø.

8 VEDLEGG

8.1 Oversikt systemer i Senja kommune som skal i drift 1. halvår 2020 og oversikt servere for Senja kommune på Felles digital grunnmur i Tromsø



Oversikt over systemer som skal i drift 1. halvår 2020

Tjenester i drift 1.1.2020	Beskrivelse
Cisco SDA	Trådbundet og trådløst nettverk
IOT nettverk for Velferdsteknologi	Sensjonett for Finnsnes Bo- og aktivitetssenter og Distrikts-medisinsk senter
Brannmurtjeneste	
Internett aksess	Felles med Tromsø kommune (Faktureres hver for seg)
Backup (Veeam)	Backup av servere og fagapplikasjoner som kjører i Tromsø
Active Directory (senja.tromkom.no)	Katalogtjeneste for Senja kommune sine brukere
AdSync	Synkronisering mot Azure Active Directory
Exchange	Epost tjeneste (Hybrid mot Office 365)
Citrix	Sikkersone (Flyktning, HsPro, Profil)
Uniflow	Print tjeneste
Aurora	API mot Visma Enterprise
DUO	Multifaktor Autentisering
Cisco VPN	Sikker oppkobling mot Tromkom
Reverse Proxy	For Exchange og Visma Enterprise
Fil server	Filserver for avdelingsfiler
Fagsystemer i drift 1.1.2020	Beskrivelse
Visma Flyktning	Fagsystem for Flytning- og voksenopplæring
Visma HsPro	Fagsystem for helsesykepleiertjeneste
Visma Samhandling Arkiv	Arkiv for Flyktning/Profil/Velferd
Visma Velferd	Fagsystem for NAV
Visma Profil	Fagsystem for hjemmetjenester og sykehjemstjenesten
Visma Link	Meldings tjeneste Helse
Komtek/GisLine	Fagsystem oppmåling/Matrikkel
PixEdit Server	Skanning til Elements
Flyt Barnehage integrasjon	Integrasjon mellom Visma Flyt Barnehage og Visma HRM
Tjenester som driftsettes 1. halvår	Beskrivelse
Visma Familia (Flyt)	Fagsystem Barnevern
CGM Journal (Allmenn)	EPJ Senjalegen Finnsnes/Silsand
CGM Legevakt	EPJ Finnsnes interkommunale legevakt
Microsoft Teams	Samhandling innad og mellom avdelinger
Billettserver	eBillett server for Kino og Kuturhus
MDA Mobil Profil	Mobil Access for Mobil Profil
MDA Sensio	Mobil Access for Sensio
Presens og kalender synk mobiler	Mot Atea Mobil

Servere for Senja på Felles digital grunnmur i Tromsø

IKT tjenester	Citrix	Flyktning/VO
Msdc1	CTXS-VDA	Sen-FlyktApp1
Admin	CTXS-VDA1	Sen-FlyktSql1
AdSync	CTXS-VDA2	
AzureAdSSOAcc	CTXS-PM	Helsesykepleiere
	CTXO-VDA1	Sen-HsProApp1
	CTXO-VDA2	Sen-HsProSql1
PIXEdit Server	Sen-Ctxs-Vda01	
Sen-Elements1	Sen-Ctxs-Vda02	Visma Samhandling Arkiv
		Sen-Vsa1
Integrasjon BHG/HRM	Visma Enterprise	Sen-ArkivSql1
Sen-FlytBhg1	HrmRdp1	Sen-ArkivWeb1
	HrmSql1	
UNIFlow	HrmApp1	NAV
Sen-Print1		Sen-VelfWeb1
Sen-Print2		Sen-VelfSql1
	Epost tjeneste	
Komtek/GISLine	Exch-dag	Hjemmetjeneste/Sykehjem
Sen-NkApp1	Exch-Mbx1	Sen-ProfilApp1
Sen-NkSql1	Exch-Mbx2	Sen-ProfilSql1
	Sen-MsProxy1	Sen-VisLink1

Med vennlig hilsen,

Hallgeir Torgersen
ProsjektKoordinator
Senja 2020

8.2 Avtale om tjenestekjøp infrastruktur mellom Tromsø kommune og Bredbåndsfylket Troms AS

AVTALE OM TJENESTEKJØP INFRASTRUKTUR

**mellom
Bredbåndsfylket Troms AS
og Tromsø kommune**

1. KONTRAKTENS PARTER

Bredbåndsfylket Troms AS (heretter benevnt som BBFT)

Org. nr.: 986 358 013
Adresse: Stakkevollvegen 33
Postadresse: 9010 Tromsø

Tromsø kommune (heretter benevnt som Kunden)

Org. nr.: 940 101 808
Adresse: Rådhusgata 2
Postadresse: 9008 Tromsø

2. BAKGRUNN

BBFT og Kunden (i fellesskap benevnt som Partene) inngikk 3. november 2016 en avtale om kjøp av driftstjenester som omfattet drift av kommunikasjonssamband, herunder også fibersamband eid av Kunden (Hovedavtalen). Drift av fibersamband er nærmere spesifisert i bilag 11 og 12 i Hovedavtalen. Etter Hovedavtalens pkt. 3.1 har Kunden rett til å bestille tilleggstjenester.

På grunn av endringer internt hos Kunden, har det nå oppstått et akutt behov for innkjøp av langt mer omfattende infrastruktur tjenester av en annen art enn hva som følger av Hovedavtalen. Det er enighet om at disse tjenestene ligger utenfor den arten av tjenester avtalen fra 2016 tok sikte på å regulere. Disse tjenestene er innenfor Bredbåndsfylkets tjenester og formål men en ny avtale er mer egnet.

På denne bakgrunn er Partene enige om at det skal inngås en ny avtale som regulerer samlet tjenesteleveranse fra BBFT. Før det kan inngås endelig avtale må Partene i fellesskap klarlegge innhold i tjenesteleveransene nærmere og denne avtalen gjelder derfor fra underskrift av denne avtalen og til ny endelig avtale er inngått.

Det er viktig for Partene å planlegge langsiktig med tanke på å utvikle en best mulig tjeneste som også vil være prisgunstig for Kunden.

Partene tar sikte på å inngå endelig avtale innen utgangen av august 2020. Selv om endelig avtale blir forsinket skal denne avtalen være bindende mellom Partene til eventuell ny avtale inngås.

Partene forplikter seg til å lojalt jobbe frem mot en endelig avtale som kan underskrives innen utgangen av august.

Denne avtalen regulerer Partenes overordnede forpliktelser, samt prinsippene for prising og varighet.

3. BBFTs FORPLIKTELSER ETTER AVTALEN

BBFT skal levere infrastruktur tjenester samt løpende tjenester knyttet til prosjekter. Nærmere omfang og innhold i tjenestene skal spesifiseres nærmere i endelig avtale som nevnt i pkt. 2 over.

Partene er enige om følgende rammer for tjenestene:

Avtale om tjenestekjøp infrastruktur - mai 2020

2

- (i) Drift av kommunikasjonssamband, herunder også fibersamband eid av Kunden (slik det er regulert i avtalen fra 2016). Oppdatert oversikt over omfang vil innarbeides i ny avtale.
- (ii) BBFT skal levere driftstjenester for datasenter, lokal nettverk (LAN) og kunden sin egen WAN løsning. BBFT skal ikke innenfor denne avtalen ikke investere i utstyr men ha ansvar for drift av det utstyr som Kunden allerede har investert i og utvidelser av dette.

Hva som inngår er nærmere spesifisert i bilag 1.

- (iii) BBFT skal levere tjenester knyttet til ulike prosjekter i Kundens geografiske område. Ved avtaleinngåelsen er det enighet om at følgende prosjekter inngår i tjenesteleveransen:

Prosjekt som inngår er:

- a. Implementering av redundant datarom på Otium helseshus
- b. Migrere Tromsø kommune utlokasjoner over på ny løsning
- c. Være med i prosjekt for migrering av Tromsø kommune applikasjoner fra gammel løsning over på ny løsning herunder alt arbeid kring infrastruktur.
- d. Byggeprosjekter som trenger bistand fra IKT kring infrastruktur

Flere detaljer er spesifisert i bilag 1.

Prosjekt faktureres som i pkt 4.2.

- (iv) Ved ferdigstillelsen av prosjektene vil også driften av den infrastrukturen inngå i driftsavtalen. Ved utgangen av hvert år skal partene i fellesskap utarbeide en oversikt der infrastruktur som inngår i driftsavtalen skal fremgå.
- (v) Kunden forplikter seg i å investere i nødvendig utstyr for prosjekt som er nevnt.
- (vi) Kunden forplikter seg også til å kjøpe tjenester fra BBFT til andre prosjekter som ligger innenfor de kompetanseområdene denne avtalen regulerer. Kjøp av tjenester for fremtidige prosjekt skal reguleres i en rammeavtale.

Prosjekt faktureres som i pkt 4.2.

4. PRIS

Som vederlag for BBFTs tjenesteleveranse til Kunden, skal det tas utgangspunkt i følgende prisstruktur:

- (i) Datasenter, lokalnett (LAN) og Kunden sin egen WAN løsning (Pkt 3.2 over):
Fast årlig vederlag på MNOK 5,4 eks mva.
- (ii) Prosjekt som i pkt 3.3 og 3.6 over:
Avtalt timespris mellom NOK 1.000-1.500 eks mva pr. time avhengig av type ressurset.

Partene forplikter seg å ta frem oversikt på hvert prosjekt innen oppstart for å få frem kostnadsramme for prosjekt og delprosjekt. BBFT skal gi et kostnadsestimat innen oppstart av prosjektet.

Avtalte timepriser:

Stilling/ressurs	Ordinær arbeidstid (NOK per time)	Utover ordinær arbeidstid (100% tillegg) (NOK per time)
Tekniker	1.000	2.000
Senior nettverksingeniør	1.250	2.500
Innleid ressurs på seniornivå	1.500	3.000

- (iii) Fast avtale på drift (pkt 4.1) samt timeprisen (pkt 4.2) kan under enhver omstendighet endtes hvert årsskifte, begrenset oppad til et beløp som tilsvarer økningen i Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks (hovedindeksen), første gang med utgangspunkt i indeksen for den måned avtalen ble inngått.

5. FAKTURERING

Fakturering av fastpris skjer kvartalsvis på forskudd. Fakturering av prosjekter på timer skal faktureres påfølgende måned.

Fakturering starter fra og med signeringsdato.

Ved betaling etter forfall svares forsinkelsesrente i henhold til lov av 17. desember 1976 nr. 100 (forsinkelsesrenteloven) eller lov som trer inn i stedet for denne.

6. FORCE MAJEURE

Ved forhold som partene ikke rår over, som for eksempel streik, lock-out, blokade, naturkatastrofer, brann, pandemi, eksplosjon, maskinskade, oppøyer, krig eller inngrep av offentlig myndighet, kan partene erklære seg fri fra å oppfylle sine forpliktelser i henhold til kontrakten. Likedan bortfaller under slike forhold plikt til å betale taps- eller skadeserstatning.

7. VARIGHET

Den langsiktige avtalen løper 5 år fra signering. Etter utløp løper avtalen for 1 år av gangen. Oppsigelsesfrist er gjensidig 12 måneder.

En ny fellesavtale for hele eller deler av regionen vil kunne erstatte denne avtalen. Dette krever aksept fra Partene.

8. AVTALEBRUDD

Ved Kundens brudd på denne avtalen skal Kunden holde BBFT skadesløs for økonomisk tap.

9. LOVVALG, TVISTER OG VERNETING

Kontrakten skal reguleres av norsk rett.

Twist mellom partene skal søkes løst gjennom forhandlinger. Oppnås ikke en løsning, skal saken bringes inn for ordinær domstolsbehandling.

Rett verneeting er Nord-Troms tingrett.

10. SIGNATURER

Avtalen er undertegnet i to eksemplarer, hvorav partene beholder ett hver.

Navnene skal gjentas med blokkbokstaver under signaturen.

Sted/dato: Tromsø 29/5-20

Sted/dato: 2/6-20

for Bredbåndsfylket Troms AS

Dag-Kjetil Hansen

Dag-Kjetil Hansen

for Tromsø kommune



Oddgeir Albertsen

8.3 Bilag til avtale om tjenestekjøp infrastruktur

Avtale tjenestekjøp infrastruktur mai 2020 - bilag 1.

Tromsø kommunes omfang og behov for driftstjenester

Dagens datarom og nettverksteknologi

I kommunen har vi i dag både tradisjonell nettverks- og dataroms teknologi og moderne programvaredefinerte nett (SDN). Vi er i en fase der vi migrerer fra tradisjonell til SDN. SDN er virtualisering som skjuler den underliggende datarom og nettverkskompleksiteten. Alt utstyr er av merket Cisco pr. i dag!

Tromsø kommunes behov for driftstjenester

Drift datasenter med kjernenett. (Datasentertjenester)

- Datasenter infrastruktur (maskinvare og programvare). Se tegning.
- Kjernenett i datarom og mellom datarom på to lokasjoner (Rådhuset og Otium)
- Internettaksess, Helsenett og NAV
- Sikkerhetsløsninger
- DNS
- Grensesnitt: Operativsystem
- Kjøling og nødaggregat på datasentrene inngår ikke i ansvaret.
-

Drift av WAN (Sambandstjenester)

- Samband (egne og fra andre leverandør)
- Internett aksess
-

Drift av LAN

- Trådløs aksess
- Kablet aksess
- Radioplanlegging med analyse i etterkant.
- DHCP
- Grensesnitt: Trådløs nettilgang, kablet nettilgang i vegg.
- Strukturert kabling i bygg er ikke en del av tjenesten.

Visualisering av det som er inkludert i avtalen og hva som er prosjekter

	Tromsø kommune			(Egen avtale)	(Egen avtale)
Stillesom:	s			2	?
	IAAS			IAAS	IAAS
	Gammelt DC (2 rom)	Ny DC (1 rom)	Begge DC	Cisco HyperFlex	Cisco HyperFlex
	Cisco UCS	Cisco HyperFlex	VMware vCenter	Cisco ACI	Cisco ADI
	Cisco Nexus	Cisco ACI	DNS	Veeam backup	Veeam backup
	TSM Backup	Veeam backup	Andre sikkerhetsløsninger	VMware vCenter	VMware vCenter
	Netapp		Cisco rotere	Citrix infrastruktur	Citrix infrastruktur
	P5 infrastruktur	Citrix infrastruktur	Cisco switcher	Cisco DNA center	Cisco DNA center
	Cisco WLC'er	Cisco DNA center		Cisco ISE	Cisco ISE
		Cisco ISE		Firepower	Firepower
	Cisco ASA	FirePower	Umbrella	Umbrella	Umbrella
	LAN	WAN (Thomøya og distrikt)	WAN (fastland og Kvaløya)	...	...
	Kantswitcher	CPE'er	Inngår i sambandsavtale	LAN/WAN	LAN/WAN
	WiFi, radioplanlegging++	IA	Byggedrift	...	...
	DHCP	...	Infrastruktur	...	...
	"Drift" av Sprednet	...	...	...	...
Stillesom:	Prosjekter			Prosjekter	Prosjekter
	Faktureres pr.time	Faktureres pr.time	Faktureres pr.time	Faktureres pr.time	Faktureres pr.time
	Oppstart	Migrering TK-applikasjoner	Nybygg/Recovering bygg	Migrering Senja-applikasjoner	Migrering Senja-applikasjoner
	Datarom-infrastruktur	Tilgjengeliggjøre vm'er	Planlegging	Tilgjengeliggjøre vm'er	Tilgjengeliggjøre vm'er
	Hardware-installasjon	Fylle på med hardware	Innkjøpsstøtte	Fylle på med hardware	Fylle på med hardware
	Nettverksnett	Konfigurere backup	Konfigurering	Konfigurere backup	Konfigurere backup
	...	Annens dokumentasjon	Verifisering/Test	Annens dokumentasjon	Annens dokumentasjon

	...	Migrering TK-lokasjoner		Migrering Senja-lokasjoner	Migrering Senja-lokasjoner
	...	Bytte kantswitcher		Bytte kantswitcher	Bytte kantswitcher
	...	Bytte aksesspunkter		Bytte aksesspunkter	Bytte aksesspunkter
	...	Verifisere i DNA center		Verifisere i DNA center	Verifisere i DNA center
	...	Annens dokumentasjon		Annens dokumentasjon	Annens dokumentasjon

	Dokumentasjon	...		...	...
	Overtakelse/overføring av drift. TK til BBFT (Egen prosjektleder)				
	Overføring av kunnskap fra tidligere ansatte til BBFT.				
	Kartlegging, rutinebeskrivelser, rapporteringsrutiner, SLA, opprettelse av tilganger				
	...				

Det som er farget blått er det som er drift eller prosjekt for Tromsø kommune. Resten er eventuelle andre kunder som vil være med.

Definisjoner: IaaS - infrastruktur som en tjeneste

Definisjon fra Microsoft:

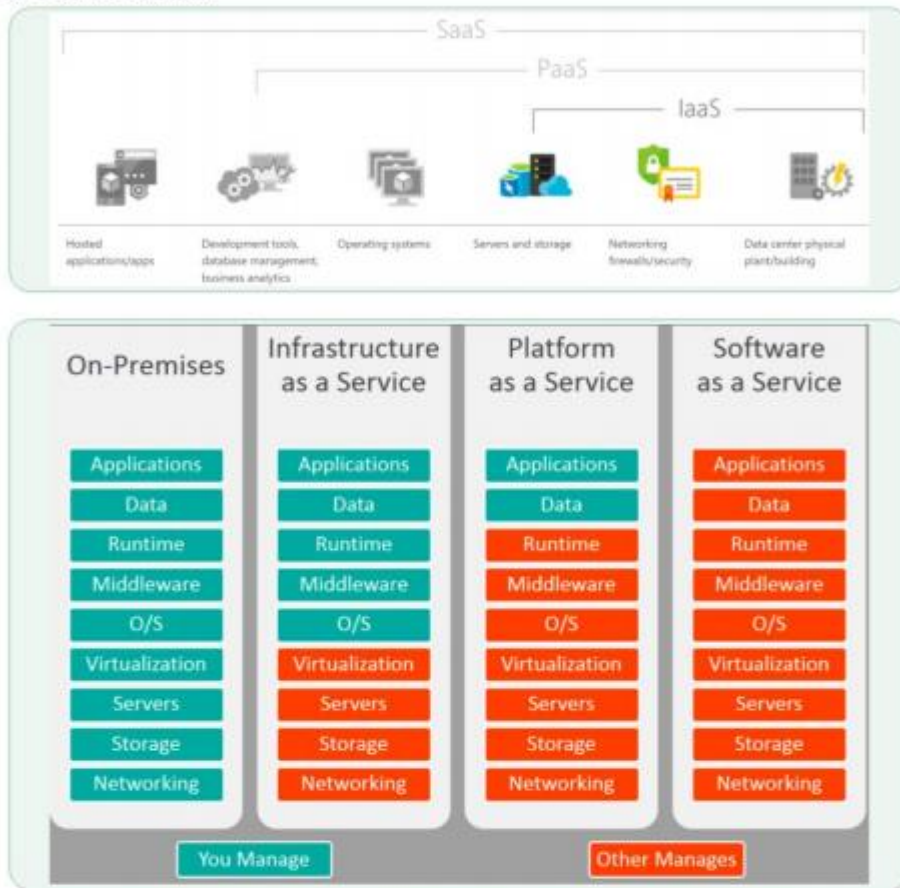
Infrastructure as a service (IaaS) is an instant computing infrastructure, provisioned and managed over the internet. It's one of the four types of cloud services, along with software as a service (SaaS), platform as a service (PaaS), and serverless.

Grenselinjen for IaaS er operativsystemet

Skyleverandøren har ansvar for virtualisering av maskinvare, fysiske servere, lagring, nettverk og datasenterinfrastruktur.

Kunden er ansvarlig for konfigurering og vedlikehold av alt fra operativsystemlaget og det som er ovenfor. Dette inkluderer blant annet mellomvare (plattformer), kjøretidsmiljø, data og applikasjoner.





As a service Microsoft




Bilag 1 – Avtale tjenestekjøp infrastruktur mai 2020


8.4 Korrespondanse med Stabssjef Stab for økonomi og utvikling


SV: Spørsmål vedr gjennomgang innen IT - avtalen med BBFT


 Oddgeir Albertsen <oddgeir.albertsen@tromso.kommune.no>
 Til  Tove Kronstad Sundstrøm
 Kopi  Margrete Mjølhus Kleiven;  Mari Enoksen Hult

ons. 19:57

 Du svarte på meldingen 28.01.2021 09:33.

 Avtale om drift av infrastruktur - orientering om videre forløp
Outlook-element

 VS: utredning Harstad
Outlook-element

Hei

Først må jeg få presisere at avtalen med Bredbåndsfylket AS ikke inngår i varslingsaken. Den omhandlet å løse en driftssituasjon som følge av det som så ut som en personalflykt like før sommerferien. Varselet ligger lenger tilbake i tid. Avtalen og dertil hørende forhold skjedde i etterkant av varselet og er et enkeltstående forhold som jeg opplever er håndtert administrativt og politisk.

Når jeg nå grundig har gått igjennom e-poster, kan jeg redegjøre for følgende:

Når jeg under intervjuet med dere pekte på denne avtalen var det for å gi et helhetsbilde av at vi sto i akutt krisesituasjon hvor det var en betydelig risiko for full nedstenging av våre it-systemer over sommeren om vi ikke fikk på plass en avtale med noen som kunne bistå oss med driften av infrastrukturen i kommunen. Slik jeg oppfattet det, kunne det dreie seg om fare for liv og helse, noe som ble vurdert der og da som nødvergesituasjon. Undertegnede var under et voldsomt krysspress med å finne en løsning for å sikre driften. Bredbåndsfylket presset på for å komme i gang slik at risiko kunne reduseres. De hadde behov for overlapping med de få som var igjen på IT som kunne noe om driften på infrastruktur. Basert på ovennevnte bilde, sammen med Harstads positive konklusjon om egenregi, signerte jeg avtalens hoveddel den 2. juni. Med fasit i hånd burde jeg ventet med dette. Dette ble en forhastet beslutning som jeg har beklaget i ettertid. Jeg har gjort alt som har stått i min makt for å prøve å reversere denne når kommuneadvokatens konklusjon forelå.

I møte på samme dato kl 11-11:30, med IT- og arkivseksjonen samt seksjon for anskaffelser, ble det reist spørsmål om Harstad kommune sin konklusjon var riktig om hvorvidt Bredbåndsfylkets virksomhet var innenfor utvidet egenregi. Det oppsto en tvil hos undertegnede basert på usikkerheten seksjonsleder på anskaffelser uttrykte ei tid før møtet og i nevnte møte og jeg bestemte meg for å kontakte kommuneadvokat Jørgen Aas Eide i det han var innom kontoret etter møtet hvor jeg spurte om han kunne se på en sak om egenregi. Han svarte at jeg kunne sende over dokumentasjonen. Alt dette skjedde den 2. juni. Jeg mener jeg orienterte de andre i selve møtet på formiddagen om at jeg ville kontakte kommuneadvokaten for å be om ei vurdering for å rydde tvilen av veien.

Jeg oversendte en mail med vedlegg til han den 4. juni (vedlegg) hvor jeg ba om en vurdering av dette med utvidet egenregi (vedlegg).

Svaret fra kommuneadvokaten forelå samme kveld den 4. juni.

Den 5 juni sendte jeg vedlagte epost til Bredbåndsfylket hvor vi ba om at avtalen måtte termineres (etter en telefonsamtale med daglig leder av BBF, ønsket ikke han å terminere avtalen før de hadde fått sett på argumentasjonen til kommuneadvokaten om brudd på egenregi som de mente var feil). Etter dette har jeg ingen befattning med avtalen og saken som sådan.

Hvordan kunne man ta en slik forhastet beslutning? Det er et spørsmål jeg har stilt meg i etterkant. Det er flere elementer i en slik vurdering når en står der om må ta valg. Bredbåndsfylket er opprettet for kommunal egenregi. At selskapet i hovedsak utfører til dels omfattende tjenester for samtlige kommuner i Troms fra før, herunder Tromsø kommune. Det skjer i en stor skala uten anbud og er i seg selv et uttrykk for en tillit til egenregi-tenkning rundt selskapet som har vært nokså enerådende i fylket. Det er ikke tidligere stilt mange spørsmål om dette hverken av kontroll og tilsynsorganer, eiere eller andre. Dette med unntak for Harstad kommune som konkluderer positivt på egenregi. Dette i kombinasjon med et betydelig krysspress med sikre IT-driften mot økt risiko for fare for liv og helse, kollaps av IT systemer osv. som kan få store menneskelige konsekvenser, ble risikoelementene med å ikke gjøre noe antakelig for store i forhold til den juridiske risikoen. Det viste seg å være feil avgjørelse. Jeg tror man må stå i en slik operativ beslutningssituasjon for riktig å forstå dilemmaet. Det å alltid gjøre de riktige beslutningene til rett tid er ikke like enkelt.

Prosessen i etterkant av denne saken, har vært at det har pågått et opprydningsarbeid på eierskapet i dette selskapet - hvor Tromsø kommune har bidratt til å sikre at Bredbåndsfylket nå oppfyller kravene til utvidet egenregi gjennom reviderte vedtekter og aksjonæravtale. Det i seg selv har vært et positivt bidrag med stor verdi for alle eierkommunene.

Med vennlig hilsen

Oddgeir Albertsen
Stabssjef
Stab for økonomi og utvikling

Tlf: 95800890 |
oddgeir.albertsen@tromso.kommune.no



All e-post til Tromsø kommune behandles i samsvar med offentlighetsloven, hvilket medfører at innholdet kan bli offentliggjort.

Fra: Tove Kronstad Sundstrøm <tove.kronstad.sundstrom@komrevnord.no>

Sendt: onsdag 27. januar 2021 09:02

Til: Oddgeir Albertsen <oddgeir.albertsen@tromso.kommune.no>

Kopi: Margrete Mjøhus Kleiven <margrete.kleiven@komrevnord.no>

Emne: Spørsmål vedr gjennomgang innen IT - avtalen med BBFT

Hei

Det følger av mottatt dokumentasjon at du signerte kontrakten med BBFT den 2. juni og at du først kontaktet kommuneadvokaten for en uttalelse den 4. juni.

Hvorfor tok du ikke kontakt med kommuneadvokaten før du signerte avtalen?

Vi har også notert oss at du i et møte med leder i seksjon for anskaffelse den 2. juni orienterte om at du hadde kontaktet kommuneadvokaten. Stemmer dette?

Med vennlig hilsen

Tove Kronstad Sundstrøm

Statsautorisert revisor

8.5 Statusnotat for prosjekt Felles digital grunnmur

Status for prosjekt Felles digital grunnmur

Notat til styringsgruppa for prosjektet

13. desember 2019

Utarbeidet av: prosjektleder Ingrid Nordli, seksjon for IT og arkiv, Tromsø kommune

Innhold

Innhold	2
Bakgrunn.....	3
1. Status økonomi	4
2. Manglende dokumentasjon og risikovurdering	5
3. Midlertidig samarbeidsavtale med pilotkommune (Senja).....	6
4. Utløpt rammeavtale om lisenser	8
5. Manglende kontrakt knyttet til kjøp og videresalg av nettverksutstyr	9
6. Enkeltanskaffelser av dataromutstyr.....	10
7. Forlengelse av prosjektvikariat	12
8. Involvering av nye kommuner	13
9. Kommunikasjonsutfordringer	15

Bakgrunn

Ved oppstart i stillingen som prosjektleder 1. november 2019, var det et tydelig behov for å gjøre opp status og skaffe en oversikt over det som er gjort, det som skulle ha vært gjort og det som kan påvirke eller utgjøre risiko for prosjektet.

I forkant av prosjektets første styringsgruppemøte 17. desember 2019 har jeg derfor utarbeidet dette statusnotatet. Her skisser jeg ni hovedutfordringer, inkludert potensielle konsekvenser, forslag til løsninger og eventuelle øvrige anbefalinger.

På styringsgruppemøtet vil dere bli nærmere informert om de ulike punktene i dette notatet. Dere vil også bli bedt om å ta stilling til om de foreslåtte og til dels iverksatte løsningsforslagene, er ønskelige for prosjektet.

Jeg har forhørt meg med jurister og andre fagpersoner når jeg har vært usikker. Likevel er eventuelle feil eller unøyaktigheter i dette dokumentet mitt ansvar.

*Ingrid Nordli, prosjektleder Felles digital grunnmur
Tromsø, 13.12.19*

1. Status økonomi

Prosjektet har søkt Fylkesmannen i Troms og Finnmark om økonomisk støtte til projektet *Felles digital grunnmur for kommuner i Troms og Finnmark*, trolig i april 2019.

Søknaden skisserer en egenfinansiering på 8,6 millioner kroner beskrevet som «Investering i digital grunnmur» og på 500.000 kroner beskrevet som «Egenfinansiering pilotkommune».

Det søkes om støtte til de to andre postene i budsjettet: lønnskostnader til prosjektleder og tre prosjektmedarbeidere og det som kalles «Skalering av digital grunnmur». Totalt utgjør dette 4.550.000 kroner per år. Prosjektperioden er satt til 2 år.

I juni fikk projektet tildelt 2 millioner kroner fra Fylkesmannen.

Det er uklart hvor mye som er brukt av disse midlene per 12. desember 2019. Det er også til dels uklart hvordan de er brukt og hvorfor.

Prosjektleder har siden oppstart i stillingen 1. november etterspurt en oversikt over kostnader som er ført på projektet fra tiden før 1. november.

Det som er opplyst muntlig, er at det i hvert fall er snakk om disse utgiftspostene:

- Minst to reiser med opphold og konferansedeltakelse for én til to av Tromsø kommunes ledere i hvert tilfelle. Det skal være snakk om reiser til konferanser i Alta og i Narvik, og det er Frode Seipäjärvi, Oddgeir Albertsen og Kent Heide som har vært på disse. De er henholdsvis leder av seksjon for IT og arkiv, leder av stab for økonomi og utvikling og teknisk leder i seksjon for IT og arkiv. Det er muntlig skissert at dette totalt har kostet 100.000 kroner. De skal ha vært på konferansene for å presentere projektet. (Det er naturlig å anta at Fylkesmannen har ment at de tildelte pengene skulle brukes på utgiftspostene skissert i søknaden. Reiser for ledere vil dermed ikke kunne dekkes av projektet.)
- Lønn prosjektmedarbeider fra omkring midten av august 2019
- Lønn prosjektleder fra 1. november 2019
- Det har også vært snakk om at det er brukt prosjektmidler på bevertning og lunsjer i forbindelse med workshoper og lignende.

Foreløpig er det ikke planlagt annen pengebruk i 2020 enn til lønnskostnader for prosjektleder (12 måneder) og for prosjektmedarbeider (foreløpig 1-2 måneder, se punkt 7).

Konsekvenser

1. Risiko for budsjettsprekker i projektet
2. Risiko for at økonomirapporteringer til styringsgruppe og Fylkesmannen ikke lar seg gjennomføre som avtalt

Forslag til løsning

1. Prosjekteier lager en oversikt over utgifter ført på projektet. Utgiftene skal begrunnes og dokumenteres. Prosjektleder får oversikten så snart det lar seg gjøre.
2. Prosjektleder får faktisk budsjettansvar for projektet. Budsjettansvaret må innebære at alle avgjørelser som vedrører projektets økonomi, skal avgjøres av prosjektleder i samråd med styringsgruppa for projektet.

2. Manglende dokumentasjon og risikovurdering

Det foreligger lite eller ingen dokumentasjon av den felles digitale grunnmuren vi vil tilby andre kommuner gjennom dette prosjektet. Det er blant annet uklart hvordan vi har bygget den og hvordan den fungerer. Det er viktig å ha en god oversikt over dette, ikke minst for å sikre en trygg og effektiv drift.

Prosjektet som har utarbeidet denne løsningen, NEXT 2018, skal heller ikke være dokumentert i særlig grad. Det som finnes av dokumentasjon, ligger på ulike steder. Dokumentasjonen som finnes, skal ikke være tilstrekkelig systematisert. Noe av dokumentasjonen vil være mulig å gjenskape ved hjelp av nøkkelpersoner.

Prosjektet er på mange måter forløperen til prosjektet Felles digital grunnmur. Det er blant annet NEXT 2018 som har satt opp den såkalte digitale grunnmuren, som igjen er utgangspunktet for prosjektet Felles digital grunnmur.

Løsningen er ikke risikovurdert per 12. desember 2019. For at det skal være mulig å foreta en risikovurdering, må løsningen være dokumentert.

Prosjektet NEXT 2018 har pågått i to år, og det avsluttes ved utgangen av 2019.

Konsekvenser

1. Dersom løsningen skulle utsettes for angrep eller feil, kan det være vanskeligere og mer tidkrevende å løse problemet.
2. Det midlertidige samarbeidet med Senja kommune kan havarere fordi vi tilbyr en løsning vi verken har dokumentert eller risikovurdert.
3. Et potensielt samarbeid mellom flere kommuner kan havarere fordi vi tilbyr en løsning vi verken har dokumentert eller risikovurdert.
4. Prosjektet bruker tid og penger på noe som skulle ha vært gjort allerede. Dette forsinker prosjektet og tapper det for penger.

Forslag til løsning

1. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger for at løsningen blir fullstendig dokumentert, og at all dokumentasjon samles og sikres med tilgangsstyring.
2. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger for at det blir laget en kort og forenklet versjon av denne dokumentasjonen. Denne skal ikke inneholde opplysninger som utgjør en sikkerhetsrisiko for Tromsø kommune eller eventuelle andre kommuner.
3. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger for at løsningen blir risikovurdert i samarbeid med IT-sikkerhetsrådgiver i Tromsø kommune så snart den er dokumentert.

Øvrige anbefalinger

1. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger for at det kommer på plass rutiner for dokumentasjon av prosjekter.
2. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger for at det utarbeides rutiner og retningslinjer for dokumentasjon av Tromsø kommunes løsninger og systemer. Dokumentasjonen bør utarbeides etter noen felles prinsipper, og den bør samles på ett sted med tilgangsstyring for å ivareta sikkerheten.

3. Midlertidig samarbeidsavtale med pilotkommune (Senja)

Tromsø kommune har per 12. desember 2019 ingen samarbeidsavtale med pilotkommune Senja. Dette til tross for at samarbeidet har pågått i over ett år.

(De fire kommunene Lenvik, Torsken, Tranøy og Berg slås sammen og blir til Senja kommune fra og med 1. januar 2020. Inntil da, styres kommunen av en prosjektgruppe og en fellesnemnd.)

Samarbeidet virker ikke å være politisk behandlet i Tromsø kommune.

Dette har skjedd i Senja-kommunene:

Fellesnemnda for nye Senja kommune vedtok enstemmig 19. september 2018 å inngå samarbeid med og kjøpe serverplattform for inntil 1.500.000 kroner per år av Tromsø kommune. 1,5 millioner kroner skal være kostnadene de fire Senja-kommunene har til drift av datarom i dag.

I saksfremlegget henvises det blant annet til et besøk i Tromsø kommune der representantene fra Senja kommune «fikk presentert en løsning som virker solid og skapt for å dele. Resultatet av møte er at alle parter ønsker å jobbe for å plassere Senja kommune i samme serverplattform som Tromsø. Det ligger et stort potensial for ansatte, innbyggere og IKT avdelingene i å etablere dette samarbeidet nå.»

Det står at Tromsø kommune vil være en «vertskommune» i samarbeidet.

Det er usikkert om det foreligger en mer detaljert beskrivelse av løsningen Senja kommune ønsker å samarbeide om. Saksfremlegget tyder ikke på det.

Likevel har arbeidet med å flytte Senja kommunes systemer, databaser m.m. til Tromsø kommunes servere, pågått i flere måneder.

Etter det prosjektleder har kjennskap til, har Tromsø kommune per 13. desember ikke inngått noen databehandleravtale med Senja kommune. Dette til tross for at Tromsø kommune allerede har fått tilgang til Senja kommunes personopplysninger. Representanter for Senja kommune har fått oversendt Tromsø kommunes utkast til en databehandleravtale, så de har anledning til å bruke denne i arbeidet med en egen avtale. I henhold til regelverket skulle en slik avtale ha vært på plass før Tromsø kommune fikk tilgang til Senja kommunes personopplysninger. Dette er Senja kommunes ansvar.

Dette har skjedd i Tromsø kommune:

Tromsø kommune lot Senja kommune starte «flytteprosessen» omkring årsskiftet 2018/2019.

Per 1. november 2019 er det gjort noen få overordnede vurderinger av avtaleform for samarbeidet mellom Tromsø kommune og Senja kommune, men lite er skriftliggjort.

Det gis løfter og det gjøres avtaler og avklaringer muntlig mellom ledere i Tromsø kommune og i Senja kommune. Noe foregår sannsynligvis også per e-post, da trolig uten at det arkiveres.

Dette skjer framover:

Siden 1. november har prosjektleder prioritert to hovedoppgaver: 1) Få oversikt over det som er gjort og ikke gjort i prosjektet, og over utfordringer som kan utgjøre en risiko for prosjektet. 2) Utarbeide et avtaleforslag for samarbeidet mellom Senja kommune og Tromsø kommune.

I samarbeid med seksjon for anskaffelser og KS Advokatene, har vi landet på at vi lager en midlertidig samarbeidsavtale om drift av datarommet på rådhuset, mellom Tromsø kommune og Senja kommune. Avtalen vil sannsynligvis være hjemlet i anskaffelsesforskriften § 3-3.

Avtalen skal inneholde en beskrivelse av hva de to kommunene skal samarbeide om. Den må også beskrive hvordan samarbeidet skal foregå og hvordan utgifter skal fordeles etter en rettferdig fordelingsnøkkel. I tillegg må avtalen ha en service-level agreement (SLA), det vil si en serviceavtale som sier hvordan vi skal håndtere feil som oppstår.

Det er problematisk at informasjonen som trengs for å lage avtalen, ikke foreligger. Dokumentasjonen er etterspurt flere ganger siden 1. november, men det virker ikke å være en prioritert oppgave å finne den fram. Tidvis oppgis omtrentlige beløper muntlig, men det er ikke ønskelig å bruke tall det er usikkert om vi kan dokumentere.

Målet er at avtalen skal være signert 1. januar 2020 når Senja kommune formelt oppstår som kommune, men det avhenger naturligvis av den nødvendige dokumentasjonen legges fram i tide.

Vi vil publisere en intensjonskunngjøring om samarbeidet. Den skal anslå hvor stor økonomisk verdi samarbeidet har, det vil si hvor mye penger potensielle leverandører «går glipp av» fordi Senja kommune velger kommunesamarbeid framfor offentlig anskaffelse av dataromdrift. Heller ikke denne kan ferdigstilles uten nevnte dokumentasjon.

Intensjonskunngjøringen skal ligge ute i 14 dager før vi kan signere en avtale.

Ansvar for at samarbeidsavtalen med Senja kommune kommer på plass, ligger hos leder av seksjon for IT og arkiv.

Konsekvenser

1. Risiko for at vi ikke får på plass en samarbeidsavtale mellom Senja kommune og Tromsø kommunen innen 1. januar 2020
2. Ved uenigheter om økonomi, feilretting eller andre utfordringer som oppstår, risikerer vi at eventuelle muntlige avtaler eller e-poster blir juridisk bindende
3. Svekket tillit til prosjektet og til et større kommunesamarbeid

Forslag til løsning

1. Leder av seksjon for IT og arkiv prioriter arbeidet med dokumentasjonen
2. Ledere som skal signere avtalen på vegne av Senja kommune og Tromsø kommune, setter av tid i romjulen til å møtes for avtalesignering

4. Utløpt rammeavtale om lisenser

Tromsø kommunes sist inngåtte rammeavtale med en såkalt Large Account Reseller (LAR) om lisensrådgivning og Microsoft-lisenser skal ha gått ut i 2013.

Siden avtalen gikk ut, skal Tromsø kommune ha foretatt enkeltanskaffelser hos samme leverandør. Det er uklart hvordan disse enkeltkjøpene er gjennomført.

Den samme leverandøren skal også ha fortsatt å fakturere Tromsø kommune for Microsoft-lisensene etter at avtalen gikk ut (Microsoft fakturerer ikke for dette selv). Det er naturlig å anta at denne leverandøren totalt sett fakturerer Tromsø kommune for flere millioner kroner hvert år.

Senja kommune bruker flere av Tromsø kommunes lisenser.

Det er i løpet av november satt i gang et arbeid for å anskaffe en ny LAR-rammeavtale. Tromsø kommune er i kontakt med Senja kommune med tanke på å anskaffe dette i fellesskap.

Konsekvenser

1. Risiko for økonomiske sanksjoner fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) på 10-15 prosent av avtalens verdi
2. Risiko for utfordringer med Microsoft på grunn av at Tromsø kommune deler lisenser med en annen kommune

Forslag til løsning

1. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger for å avslutte ulovlig inngåtte avtaler med leverandøren.
2. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger også for at Senja kommune skaffer egne lisenser framfor å bruke Tromsø kommunes.

Øvrige anbefalinger

1. Øke kunnskapen om anskaffelser blant ledere
2. Stille krav til at anskaffelser gjennomføres og dokumenteres i henhold til regelverket

5. Manglende kontrakt knyttet til kjøp og videresalg av nettverksutstyr

Tromsø kommune skal ha kjøpt nettverksutstyr for 7-8 millioner kroner på egen rammeavtale, ifølge teknisk leder i seksjon for IT og arkiv. Utstyr for 3,5 millioner kroner av totalbeløpet skal deretter ha blitt videresolgt til Bredbåndsfylket Troms AS (BBFT). Deretter skal utstyret ha blitt solgt til Senja kommune. Dette nettverksutstyret skal siden ha blitt installert i Senja kommunes bygninger, og det er ved hjelp av dette utstyret Senja kommune kobler seg opp mot datasenteret i Tromsø kommune.

Juridisk begrunnelse:

Troms fylkeskommune eier 80 prosent av BBFT, mens de 24 kommunene i fylket eier de resterende 20 prosentene. Den juridiske begrunnelsen for hvorfor disse transaksjonene er gyldige, er at de faller inn under anskaffelsesforskriftens § 3-1 om utvidet egenregi og omvendt egenregi.

Det skal for øvrig ha vært BBFT som lanserte ideen om å selge og kjøpe nettverksutstyr via dem. BBFT sørget for å innhente en juridisk vurdering fra PwC knyttet til lovligheten.

En jurist i Tromsø kommunes seksjon for anskaffelser har også gjort en juridisk vurdering av salget/kjøpet, og kommet fram til at det er gyldig.

Det eneste som er lagt fram av dokumentasjon for prosjektleder, er Tromsø kommunes faktura til BBFT fra august 2019. Det er uklart når utstyret ble kjøpt på Tromsø kommunes rammeavtale, men BBFT skal ha etterlyst en faktura fra Tromsø kommune i juni 2019. Sannsynligvis har Tromsø kommunes innkjøp funnet sted flere måneder tidligere. Det er uklart hvorfor faktura ikke ble sendt så snart utstyret var levert.

Konsekvenser

1. Fakturaen tyder på at det er inngått en avtale, men det finnes ingen kontrakt som beskriver hva avtalen går ut på. Det er derfor utfordrende å vurdere lovligheten av innholdet i avtalen.
2. Dersom det finnes en e-post som bekrefter bestillingen, kan denne måtte fungere som kontrakt.
3. Dette kan skape forventninger om at vi tilbyr andre potensielle samarbeidskommuner nettverksutstyr på samme måten.

Forslag til løsning

1. Leder av seksjon for IT og arkiv finner e-post som bekrefter avtalen med BBFT. E-posten arkiveres slik at vi har nødvendig dokumentasjon dersom den skulle bli etterspurt.

Øvrige anbefalinger

1. Tromsø kommune unngår å videreselge utstyr etter denne lovparagrafen i framtiden. Det er en omgåelse av anskaffelsesregelverket som ikke er heldig. Den viktigste årsaken er likevel at Tromsø kommunes rammeavtaler har en verdi beregnet ut fra vårt anskaffelseshvolum. Avtalene tar ikke høyde for ekstrainnkjøp som skal videreselges til andre.

6. Enkeltanskaffelser av dataromutstyr

Tromsø kommune skal ha kjøpt dataromutstyr for flere millioner kroner de siste årene. 5,6 millioner kroner har vært nevnt muntlig av teknisk leder. Det er uklart hvorvidt Tromsø kommune har kjøpt inn ekstra utstyr for å gi plass til Senja kommune eller om det uansett ville ha vært nødvendig å gjøre de samme innkjøpene. En oversikt er etterspurt flere ganger siden 1. november 2019.

Tromsø kommune har ingen rammeavtale på dataromutstyret, så vi skal ha løst det med del 1-anskaffelser de siste årene, det vil si anskaffelser for inntil 1,3 millioner kroner (inntil 1,1 millioner kroner før april 2018). Det er uklart hvor mange slike enkeltanskaffelser som er foretatt de siste årene, og det er uklart om regelverket er fulgt.

Anskaffelsesdokumentene er ikke arkivert. Vi kan derfor ikke dokumentere at innkjøpene er gjort i henhold til regelverket. Det skal ha vært en tidligere ansatt i Tromsø kommune som foretok disse innkjøpene via sin e-postkonto. Det skal ikke lenger være mulig å hente fram dokumentasjon fra denne kontoen.

Det er lagt fram tre fakturaer for dataromutstyr på tilsammen 1,6 millioner kroner. De er fra en periode på ca. ett år (11.04.18 til 26.04.19). Det er uvisst om det finnes flere fakturaer for innkjøp av dataromutstyr. Det er heller ikke klart hvorfor Tromsø kommune har gått ut på flere enkeltanskaffelser framfor én stor.

Gjennom anskaffelsesforskriften § 7-1 har Tromsø kommune som oppdragsgiver en dokumentasjonsplikt: «Oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.»

Konsekvenser

1. Manglende dokumentasjon av disse anskaffelsene innebærer at Tromsø kommune har brutt anskaffelsesforskriften § 7-1.
2. Ved et eventuelt tilsyn, ligger bevisbyrden på Tromsø kommune. Kan vi ikke legge fram dokumentasjon, risikerer vi økonomiske sanksjoner fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).
3. Manglende dokumentasjon gjør det problematisk å fakturere samarbeidskommune Senja for en andel av Tromsø kommunes datarominvesteringer.
4. Eventuelle brudd på regelverket svekker Tromsø kommunes tillit som drivkraft i et større kommunalt samarbeid. Samarbeidet er også ment å omfatte ett eller flere innkjøpssamarbeider. Man må derfor kunne forvente at Tromsø kommune kan og følger regelverket.

Forslag til løsning

1. Leder av seksjon for IT og arkiv skaffer en oversikt over alle kjøp av dataromutstyr de siste tre årene.
2. Leder av seksjon for IT og arkiv legger i samarbeid med seksjon for anskaffelser en plan for anskaffelse av rammeavtale. Denne kan trolig ses i sammenheng med rammeavtale for netverksutstyr, som det vil være et behov for i 2020.

Øvrige anbefalinger

1. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger for at seksjonen utarbeider bedre rutiner knyttet til anskaffelser.

-
2. Leder av seksjon for IT og arkiv sørger for nødvendig kunnskap om anskaffelsesregelverket blant de ansatte.

7. Forlengelse av prosjektvikariat

I august ble en person ansatt i et tre måneder langt engasjement tilknyttet Felles digital grunnmur. Han har arbeidssted Lenvik, og har derfor primært hjemmekontor. Når han er i Tromsø, dekker prosjektet utgiftene knyttet til reise samt reisetiden mellom Lenvik og Tromsø.

Prosjektmedarbeiderens nærmeste leder har vært leder av seksjon for IT og arkiv, så det er herfra han har fått sine arbeidsoppgaver. Prosjektmedarbeideren har jobbet med å involvere flere kommuner i samarbeidet, undersøkt deres tekniske muligheter og tilrettelagt for kommunens bruk av Tromsø kommunes datarom.

Engasjementet ble forlenget i november med tre nye måneder. Det løper ut i midten av februar 2020. Ansettelsen skal ikke ha blitt drøftet med tillitsvalgte.

Etttersom vi har fått midler for mer enn tre og tre måneder av gangen, vil det være naturlig å lyse ut et lengre vikariat. Det vil også være i tråd med kommunens arbeidsgiverstrategi og retningslinjer for tilsetning.

Konsekvenser

1. Det er en vanskelig og uforutsigbar situasjon for personen som ansettes for tre og tre måneder av gangen, ikke minst fordi det er signalisert at vi vil gi en ytterligere forlengelse.
2. Inntil vi er enige om den videre veien for prosjektet, vil det være feil bruk av prosjektmidlene å ha ansatte vi ikke vet om vi har arbeidsoppgaver til.

Forslag til løsning

1. Leder av seksjon for IT og arkiv lar være å forlenge prosjektmedarbeiderens engasjement i prosjektet.
2. Når styringsgruppa har avgjort prosjektets videre retning, legger prosjektleder en plan for prosjektansettelser i tråd med forventet kompetansebehov i de ulike fasene.

Øvrige anbefalinger

1. Vi involverer tillitsvalgte i ansettelsesplanene og -prosessene.

8. Involvering av nye kommuner

Det har vært mye snakk om flere pilotkommuner enn Senja i prosjektet Felles digital grunnmur, både fra ledere i Tromsø kommune, fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark og fra de aktuelle kommunene.

Det er uklart hvordan dette har kommet i stand, ettersom prosjektsøknaden referer til entallsformen «pilotkommune». Det er også uklart om avtalene med de øvrige kommunene er dokumentert på noen måte, eller om det kun er gjort muntlige avtaler.

Her er en kort oppsummering av situasjonen slik den framstår for prosjektleder per 13. desember 2019:

- I tillegg til Senja kommune er Gamvik kommune i Finnmark og Bardu kommune i Troms nevnt som pilotkommuner i presentasjoner holdt av ledere i ulike sammenhenger. Det skal også ha vært dialog med flere finnmarkskommuner for å finne nok en pilotkommune.
- Det er usikkert om det er et ønske eller et krav at prosjektet har fire pilotkommuner, to i Troms og to i Finnmark. Det skal være Fylkesmannen som lanserte dette.
- Kommunestyret i Gamvik kommune skal 16. desember 2019 ta stilling til om kommunen skal inngå en samarbeidsavtale med Tromsø kommune. Rådmannen har i desember etterspurt tidspunkt for avtalesignering med Tromsø kommune. Det var for øvrig planer i Tromsø kommune om at Gamvik skulle få «låne» nettverksutstyr» fra Tromsø kommune i november 2019. Deretter skulle de koble seg på den digitale grunnmuren. Disse planene er nå lagt på is etter anbefaling fra prosjektleder.
- Astadfordlegen er et interkommunalt samarbeid (IKS) for legekantorene i kommunene Salangen, Gratangen, Lavangen og Ibestad. Her har Tromsø kommune vært på befaring og testet mulighetene for tilkobling til den digitale grunnmuren. I forbindelse med at legekantorene tar i bruk et nytt og felles pasientjournalsystem i begynnelsen av 2020, ønsker de å bruke Tromsø kommunes datarom framfor egne kommuners skyløsning.
- Salangen, Gratangen og Lavangen kommuner skal også være interessert i å erstatte skyløsningen de har i dag, med Tromsø kommunes dataromløsning.
- Også Bardu kommune har hatt besøk av Tromsø kommune. Hensikten med besøket skal ha vært testing og kartlegging med tanke på oppkobling også her.
- Lyngen kommune skal også være svært interessert i å koble seg på så snart som mulig.
- Målselv, Karlsøy og Balsfjord kommuner har også meldt sin interesse.

Etttersom Tromsø kommune verken har utarbeidet samarbeidsavtaler eller en service-level agreement (SLA), gjort nødvendige økonomiske beregninger, beskrevet fordelingsnøkler eller dokumentert og risikovurdert løsningen, vurderer prosjektleder det som uforutsvarlig å la flere kommuner koble seg på løsningen per nå.

Det er for stor usikkerhet knyttet til både sikkerhet, økonomi og juridisk grunnlag.

Prosjektleder har gjentatte ganger siden 1. november, anbefalt å stanse alle prosesser for å involvere flere kommuner enn Senja i dataromsamarbeidet. Det er noe uklart om det er ønskelig å følge denne anbefalingen. Det er også uklart hvilke forventninger de ulike kommunene har og hva som eventuelt er lovet fra Tromsø kommune.

Tromsø kommune argumenterer i søknaden til Fylkesmannen i Troms og Finnmark med at kommunal sektor har få IKT-ressurser og et økende kompetansegap blant IKT-personell. Tromsø kommune bør vite bedre enn å utnytte dette.

Sannsynligvis har få kommuner, om noen, etterspurt dokumentasjon eller risikovurdering av løsningen, SLA eller lignende. Ettersom det meste av kommunikasjon virker å ha foregått muntlig, er det vanskelig å etterprøve eller dobbeltsjekke opplysninger.

At kommunene ikke har kompetanse eller kapasitet til å etterspørre nødvendig dokumentasjon, kreve skriftliggjøring eller stille kritiske spørsmål, bør ikke ses på som et frikort. Det er Tromsø kommunes plikt å sørge for at regler blir fulgt, og at det som har relevans for samarbeidet, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for interesserte og involverte. Tromsø kommune er underlagt offentlighetsloven og det vi gjør skal være tydelig, lett og forstå og gjennomsiktig i tråd med lovverket.

Hvordan Tromsø kommune håndterer dialogen med disse og andre kommuner framover, blir avgjørende både for prosjektet og et eventuelt samarbeid.

Konsekvenser

1. Risiko for svekket tillit både til prosjektet, til et mulig samarbeid og til Tromsø kommune
2. Risiko for økonomisk tap for kommunene som tror at de snart kan ta i bruk Tromsø kommunes løsning, dersom det viser seg ikke å stemme
3. Risiko for økonomisk tap for Tromsø kommune dersom prosjektet og samarbeidsplanene må avsluttes

Forslag til løsning

1. Alle planer om å inngå samarbeid med andre kommuner enn Senja kommune, legges til side inntil videre.
2. Ledere som har drevet prosjektet hittil – og gitt eventuelle løfter til andre kommuner – får anledning til å beklage og forklare overfor de aktuelle kommunene.
3. Prosjektleder informerer kommunene om at eventuelle invitasjoner til samarbeid allerede i 2020, ikke skulle ha vært gitt. Prosjektleder beklager på vegne av Tromsø kommune. Prosjektleder informerer om at Tromsø kommune har møtt på noen utfordringer som må løses før vi kan gå videre. Prosjektet vil derfor prioritere å få løst disse samt kvalitetssikret innholdet i prosjektet før vi går videre. Prosjektleder informerer også om at Tromsø kommune i 2020 vil gjennomføre et midlertidig samarbeid med pilotkommunen Senja. Evalueringene av denne utprøvingen vil danne grunnlaget for et større kommunesamarbeid. Prosjektet skal i 2020 kartlegge IKT-status og -behov i kommunene i Troms og Finnmark. Prosjektet skal også utrede hvilke muligheter som finnes for et IKT-samarbeid mellom kommunene i fylket. Prosjektet vil sørge for å holde kommunene informerte om framdriften, slik at de har anledning til å planlegge en eventuell deltakelse i samarbeidet.

Øvrige anbefalinger

1. Ledere som får henvendelser knyttet til prosjektet eller samarbeidet, forventes å stille seg bak prosjektleder og styringsgruppas avgjørelser.
2. Prosjektet skal følge Tromsø kommunes verdier: respekt, åpenhet, mot, anerkjennelse og tillit

9. Kommunikasjonsutfordringer

En rekke avklaringer og avtaler om prosjektet og om et kommunesamarbeid virker å være gjort muntlig i over ett år. Møter, vurderinger og beslutninger virker i liten grad å være dokumentert. Det er derfor vanskelig å vite hva som er gjort, og hva som er lovet på vegne av prosjektet og Tromsø kommune.

Prosjektleder har gjentatte ganger etterspurt dokumentasjon og opplysninger per e-post. Noen svar kommer muntlig og anslagsvis, men det meste forblir ubesvart eller ugjort. Dokumentasjonen er viktig for å kvalitetssikre arbeidet som er gjort, fordi det kan få konsekvenser for prosjektets videre drift. Opplysningene som har blitt etterlyst, er viktige fordi de danner grunnlaget for avtaleverk, økonomiske beregninger og lignende.

2. desember 2019 skal leder av stab for økonomi og utvikling og leder av seksjon for IT og arkiv ha holdt et møte med Senja kommune for å diskutere samarbeidsavtalen. Dette var etter at prosjektleder var tilsatt og etter at prosjektleder hadde fått oppdraget med å lage samarbeidsavtalen. Likevel unnlot de å kalle inn prosjektleder. Informasjon om at møtet ble holdt og hvilke beslutninger som ble tatt, ble nevnt i et annet møte i etterkant: Det skal blant annet ha blitt besluttet at Senja kommune skal lage en kravspesifikasjon som de skulle sende til Tromsø kommune. Senja kommune ønsker at kravene tas inn i avtalen. Det er uklart om det finnes et referat fra møtet 2. desember.

Leder av seksjon for IT og arkiv har ikke inngående kjennskap til arbeidet som pågår for å få på plass en samarbeidsavtale. Prosjektleder rapporterer på framdriften og tar opp eventuelle utfordringer. Leder av stab for økonomi og utvikling har ikke vært involvert i prosjektleders arbeid med en samarbeidsavtale. Eventuell kjennskap til framdrift og utfordringer antas det dermed at han har fått fra seksjonsleder.

Konsekvenser:

1. Prosjektet er allerede forsinket fordi prosjektleder har brukt halvannen måned på å skaffe oversikt. Det kan forventes en ytterligere forsinkelse fordi opplysninger og dokumentasjon som bestilles, ikke kommer.
2. Når spørsmål om konkrete tall og opplysninger besvares muntlig og anslagsvis, risikerer vi feil og unøyaktigheter i grunnlaget for avtaler og økonomiske beregninger. Bruker vi anslag for å beregne hvor mye kommuner skal betale, risikerer vi at én av kommunene betaler mer enn den skal. Vi risikerer også at vi får spørsmål om betalingsmodeller og utregninger, som vi ikke kan besvare.
3. Når ledere som ikke har direkte kjennskap til arbeidet med en samarbeidsavtale, gir løfter eller gjør avtaler, risikerer vi at det skjer på feil grunnlag. Dermed skaper vi også en risiko for at vi må bryte løfter og avtaler som er gitt, eller for at Tromsø kommune må ta stor risiko ved å innfri dem.
4. Ved å ha parallelle prosesser, risikerer vi at arbeidet med samarbeidsavtalen vil ta lengre tid.
5. Dobbelkommunikasjon kan svekke tilliten til Tromsø kommune og til prosjektet.
6. Ledere som driver egne prosesser framfor å stille seg samlet bak prosjektleder, sender et tydelig signal om at prosjektleder ikke har noen reell funksjon eller myndighet.

Forslag til løsning:

1. Prosjektleder blir informert om eventuelle parallelle prosesser, inkludert den som handler om å lage en samarbeidsavtale med Senja kommune.
2. Prosjektleder forsetter arbeidet med avtalen, mens eventuelle andre prosesser stanses.

3. All kommunikasjon fra Tromsø kommune knyttet til prosjektet og samarbeidet skal gå gjennom prosjektleder. Henvendelser om prosjektet/samarbeidet skal henvises til prosjektleder.
4. Prosjektleder skal ta alle avgjørelser knyttet til prosjektet eller samarbeidet. Større avgjørelser knyttet til økonomi, ressurser, avvik etc. løfter prosjektleder til styringsgruppa.
5. Prosjektleder utarbeider en kommunikasjonsplan.

8.6 Bekymringsmelding Seksjon for IT/Arkiv, Tromsø kommune

Unntatt offentlighet

Bekymringsmelding Seksjon for IT/Arkiv, Tromsø kommune

Etter flere møter med de ansatte ved seksjon for IT/arkiv, møter med konstituert stabssjef Magne Amundsen og seksjonsleder Frode Seipjarvi uttrykker vi med dette bekymring for drift av seksjonen.

1. Avtale med Senja kommune, drift og bruk av Tromsø kommunes ressurser til dette.

Ansatte gir tilbakemelding om at det ikke foreligger avtale mellom Senja kommune og Tromsø kommune. Det stilles spørsmål rundt hvor mye personalressurser det brukes på drift av servere og om Tromsø kommune har gitt Senja kommune utstyr vederlagsfritt. Seksjonsleder tilbakeviser dette i møte med HTV og HVO, avtalen skal foreligge i slutten av mars.

Ansatte gir tilbakemelding at dette henger i sammen med prosjektet «Felles digitalgrunnmur» der Tromsø kommune har mottatt finansiering av Fylkesmannen. Det uttrykkes bekymring rundt realismen til prosjektet og om midlene er brukt til tiltenkt formål.

2. Kjernenettet til Tromsø kommune

Ansatte gir tilbakemelding at Tromsø kommune har gått til innkjøp av et kostbart system der det pr. dagsdato er få i Norge som innehar kompetanse til å drifte systemet. Det gis også tilbakemelding at Seksjon for IT og arkiv har mistet sin kompetanse på drift av systemet da disse ansatte har sluttet i kommunen og fått jobb i et firma som leverer konsulenttjenester knyttet til dette systemet. Dette bekrefter også seksjonsleder i møte med HTV/HVO.

Seksjonsleder opplyser at det er to av seks stillinger som for tiden er vakant og det tenkes å tilsette i den ene stillingen å bruke midlene til den andre stillingen på konsulenttjenester til opplæring av nytilsatt.

3. Arbeidsmiljø utfordringer- organisatoriske utfordringer

Ansatte ved seksjonen opplyser at det over tid har vært utfordringer knyttet til organiseringen ved seksjonen. Seksjonsleder er alene om personalansvar for alle ansatte ved seksjonen. Fagledere har fått delegert «personal oppgaver» men ikke myndighet. Tilsetninger av faglederstillinger m.m. Gjennomføres ved «utpeking», stillingenes ansvarsområde er ikke formalisert. Det er antydninger til konflikter i arbeidsmiljøet uten at dette håndteres.

Seksjonsleder mener at arbeidsmiljøet vil stabiliseres seg da uroen i arbeidsmiljøet knytter seg til driftsavdelingen og en av personene som etter seksjonsleders mening er kilde til konflikt har sluttet. Seksjonsleder ser ikke at det er noe problematisk at fagledere har personaloppgaver, da mange problemer kan løses ved at ansatte kan snakke med fagleder.

4. Lisensrevisjon

HTV og HVO fikk i møte med seksjonsleder opplyst at Tromsø kommune har avtale med eksternt firma ang. kommunes lisens på programvarer. Det gjennomføres kontroll av lisensen hver tredje måned.

Ansatte opplyser at denne avtalen opphørte for 7 år siden og kommunen har ikke internkontroll på lisensene seksjon for IT og arkiv er ansvarlig for.

På bakgrunnen av informasjonen som er framkommet fra ansatte og seksjonsleder, opplever både HTV og HVO at det foreligger så ulike syn på situasjonen.

HTV og HVO ønsker med dette å gjøre videreformidle sin bekymring til Kommunedirektøren og ber om at saken undersøkes for å sikre at Tromsø kommune ved seksjon for IT og arkiv ikke bryter med lov, avtaleverk eller interne retningslinjer.

Kim Guttormsen
Hovedverneombud

Marit Sebulonsen
Hovedtillitsvalgt Fagforbundet

