



SELSKAPSKONTROLL NR. 2-2018

**DIGITALE GARDERMOEN (DGI)
INNGÅELSE OG OPPSIGELSE AV KONTRAKT OM NY
LEVERANSEPLATTFORM**

ULLENSAKER, NES, GJERDRUM, HURDAL, EIDSVOLL, NANNESTAD

SEPTEMBER 2018

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Inngåelse, oppfølging og oppsigelse av avtalen (problemstilling 1-3)	i
Informasjonsflyten til eierkommunene (problemstilling 4)	iii
Revisjonens samlede vurdering og konklusjon	vi
Uttalelse til rapporten fra styret og daglig leder	vi
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Tietosaken	1
1.3 Formål og problemstillinger	1
1.4 Revisjonskriterier	2
1.5 Rapportens oppbygning	2
2 Metode	3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	4
3 Revisjonskriterier	5
3.1 Organisering av interkommunale samarbeid	5
3.2 Interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven	7
3.3 Digitale Gardermoen interkommunale samarbeid	8
3.4 Krav til informasjonsflyt	10
3.4.1 Unntak fra offentlighet	11
3.4.2 Roller og rolleforståelse	13
4 Inngåelse, oppfølging og oppsigelse av avtalen med Tieto	15
4.1 Hvilke risikovurderinger ble gjort ved inngåelsen av avtalen?	15
4.1.1 Prosessen – en innovativ offentlig anskaffelse	15
4.1.2 Den innledende fasen i anskaffelsen – innledende markedsdialog og kontraktstrategi	16
4.1.3 Risikovurderinger i innledende fase	17
4.1.4 Valg av tilbyder	21
4.1.5 Risikovurderinger i beslutningsfasen	22

4.1.6	Egenevaluering: Kunne problemene vært unngått?	24
4.2	Hvordan ble avtalen og problemene som oppsto håndtert?	26
4.3	Hvilke vurderinger lå til grunn for oppsigelse av avtalen?	32
4.3.1	Juridisk vurdering	32
4.3.2	Vurdering av hensynet til sikker drift	34
4.3.3	Økonomisk vurdering	35
4.3.4	Det totale risikobildet og andre hensyn	35
5	Ble kommunene tilstrekkelig informert?	37
5.1	Bakgrunnen for omdanningen av DGI fra IKS til § 27-samarbeid	37
5.2	Styrets ansvar og fullmakter i Tieto-saken	39
5.3	Faser i Tieto-saken	40
5.4	Oversendelse av styreprotokoller til eierkommunene	41
5.5	Kommunenes behandling av oversendte protokoller	43
5.6	Styreprotokoller unntatt offentlighet	45
5.6.1	Ulike vurderinger av behovet for konfidensialitet	46
5.6.2	Fylkesmannens vurdering	47
5.7	Andre kanaler for informasjon	47
5.7.1	Orienteringer i politiske møter	48
5.7.2	Muntlig uformell orientering	49
5.7.3	Rolleforståelse	50
5.7.4	Ble informasjonsflyten opplevd som tilstrekkelig?	52
5.8	Revisjonens oppsummering og vurdering	54
	Litteratur- og kildeliste	57
	Litteratur	57
	Andre kilder	57
	Interne dokumenter i DGI	57
	VEDLEGG 1 Styrets hørings svar	59
	Vedlegg 2 Daglig leders hørings svar	60

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Digitale Gardermoen (DGI) er et interkommunalt IKT-samarbeid mellom kommunene Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal og Gjerdrum. DGI ble stiftet i 2004 som et interkommunalt selskap (IKS), etter lov om interkommunale selskaper. Selskapet ble i 2015 omdannet til et interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven. I 2016 ble det besluttet å sette ut fra DGI selve driften av kommunenes datasystemer, og legge dette ut på anbud. Etter en anbudsrunde ble det i januar 2017 inngått kontrakt med Tieto Norge om ny leveranseplattform. I begynnelsen av september 2017 besluttet styret i DGI å si opp kontrakten med Tieto.

Formålet med revisjonen har vært å kartlegge hendelsesforløpet knyttet til inngåelsen, oppfølgingen og oppsigelsen av avtalen med Tieto, herunder å vurdere informasjonsflyten mellom selskapet og eierne.

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

1. Hvilke risikovurderinger ble gjort ved inngåelse av avtale med Tieto?
2. Hvordan ble avtalen og problemene som oppsto fulgt opp fra DGIs side?
3. Hvilke vurderinger lå til grunn for oppsigelse av avtalen?
4. Har informasjonsflyten fra selskapet til eierne vært tilstrekkelig?

Problemstillingene 1-3 er beskrivende og er en faktautredning av hendelsesforløpet i saken. Problemstilling 4 er vurderende. Til denne er det derfor utledet revisjonskriterier.

Revisjonens oppsummering

Inngåelse, oppfølging og oppsigelse av avtalen (problemstilling 1-3)

Anskaffelsen av ny leveransplattform ble gjennomført i en periode fra oktober 2015 til kontrakt med leverandør ble signert 3. januar 2017. Anskaffelsen ble gjennomført som en såkalt «innovativ anskaffelse», der det ble gått bredt ut for å undersøke hva markedet kunne levere.

Konkurransesgrunnlaget ble utformet med ekstern bistand, blant annet når det gjaldt juridiske forhold. Det ble etablert en egen prosjektorganisasjon i DGI. Rapporten gjengir de kvalifikasjonskrav som ble lagt til grunn for anskaffelsen. Ni tilbydere meldte seg på konkurransen. Etter prekvalifisering gjensto fem tilbydere. Forhandlinger ble gjennomført i september og november 2016, med bistand for ekstern kompetanse. To tilbydere sto til slutt igjen, som begge scoret høyt på tilbudets kvalitet. Tieto gav det mest økonomiske fordelaktige tilbudet basert på tildelingskriteriene. Ifølge administrasjonen i DGI ga selskapet også ellers et meget godt inntrykk og kunne vise til en god forståelse av oppdraget. Etter DGIs vurdering la Tieto også til grunn en ambisiøs, men god prosjektplan.

Undersøkelsen viser at det ble gjennomført, og dokumentert, risikovurderinger av en rekke forhold i flere faser av anskaffelsesprosessen. I rapportens kapittel 4.1.2 gjengis først de risikovurderinger som ble gjort i forbindelse med utarbeidelse av kontraktstrategi, og hvordan DGI på dette tidspunktet vurderte sannsynligheten for og konsekvensene av de ulike risikomomentene. Dette kom i tillegg til en SWOT-analyse av risiko ved ulike driftsmodeller som var aktuelle. Risikovurderingene i denne fasen omfattet interne forhold i DGI knyttet til blant annet organisering, fremdrift og ressursituasjon.

Undersøkelsen viser at det i beslutningsfasen ble det gjennomført en ny risiko- og sårbarhetsanalyse, som var ferdigstilt 1. desember 2016. Her vurderes blant annet forhold knyttet til tid, kostnad, kvalitet, scope, brukertilfredshet, drift, konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. En oversikt over risikomomentene som ble vurdert finnes i rapportens kapittel 4.1.5.

Etter at avtalen med Tieto ble sagt opp gjorde administrasjonen i DGI en egenevaluering av prosessen frem mot kontraktsinngåelsen. Hovedproblemstillingen var om DGI hadde gjort nok for å forsikre seg om at den valgte leverandøren var i stand til å oppfylle avtalen, og tok for seg prosessen frem mot kontraktsinngåelse. Rapporten forelå 13. november 2017 og etterprøver en rekke aktuelle risikoforhold som kunne vært vurdert for å ha unngått problemene som oppsto. Det ble konkludert med at forbedringspotensialet som ble identifisert bare indirekte og med liten sannsynlighet ville ha bidratt til å tydeliggjøre overfor DGI at Tieto ikke ville evne å oppfylle kontrakten. Dette er også vurderingen til nåværende styreleder og daværende direktør i DGI.

Avtalen med Tieto ble signert 3. januar 2017. Oppfølgingen av avtalen ble lagt til en felles styringsgruppe, som hadde 10 møter i perioden fra avtalen ble signert og frem til midten av juni 2017.

Allerede i februar/mars ble det kjent at Tieto var noe forsinket i forhold til fremdriftsplan, men DGI fikk i styringsgruppemøter forsikringer om at problemene ville bli løst. I april ble det klart at Tieto ble mer og mer liggende etter i forhold til plan. Igjen fikk DGI forsikringer. Bekymringen i DGI over mangelfull fremdrift økte utover våren og forsommeren. DGI henvendte seg nå til konsernledelsen i Tieto. I møte med konsernledelsen 15. juni 2017 ble det fra DGIs side pekt på brudd på avtalen og at heving av kontrakt kunne bli en mulighet. Kontrakten fastsatte en rekke hovedmilepæler som nå viste seg å være overskredet. Det ble i møtet bedt om en revidert fremdriftsplan fra Tieto.

Styret i DGI var holdt løpende informert om utviklingen. På styremøte 16. juni ble status for ny leveranseform gjort til egen sak, der det ble bedt om beskrivelser av status for leveransen, hvordan avvik i forhold til kontrakt var fulgt opp, samt hvilke tiltak som var satt i verk.

Det viste seg etter hvert at avvikene ble vesentlige. På ekstraordinært styremøte 27. juni ble det besluttet å be Tieto om en ny fremdriftsplan, samtidig som konsekvensene av å heve avtalen skulle vurderes. Revidert fremdriftsplan forelå i august. Ledelsen i DGI ble ikke betrygget av de tiltakene som var skissert. Basert på en helhetlig vurdering hadde ikke DGI lenger tillitt til leveransene fra Tieto. Det ble ikke vurdert som aktuelt å be om ytterligere tiltak og forsikringer fra Tietos side. Den

klare anbefalingen fra administrasjonen i DGI på styremøtet 25. august var å heve kontrakten. Det ble besluttet å engasjere advokat for å forberede det rettslige grunnlaget for heving. På ekstraordinært styremøte 4. september 2017 ble det besluttet å sende hevingserklæring til Tieto.

Partene hadde benyttet Statens standardavtaler for IT-anskaffelser¹, noe som ga et godt juridisk utgangspunkt for å kunne påvise mangelfulle leveranser fra Tietos side, og dermed et godt grunnlag for hevingsrett for DGI. Tieto erkjente DGIs hevingsadgang for både delleveranser og for hele avtalen. Det ble i februar inngått en forliksavtale som innebar at Tieto tilbakebetalte til DGI om lag 19,5 mill. kr.

Informasjonsflyten til eierkommunene (problemstilling 4)

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstillingen:

Problemstilling 4	Revisjonskriterier
Har informasjonsflyten til eierne vært tilstrekkelig?	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Protokoller fra styremøter der Tieto-saken ble behandlet skal ha vært oversendt kommunene. Dette bør ha skjedd innen rimelig tid. ⇒ Styreprotokoller og andre saksdokumenter i tilknytning til Tieto-saken skal i utgangspunktet være offentlige. Unntak skal vurderes konkret og hjemmel skal oppgis. ⇒ Kommunene bør ha en etablert praksis som sørger for at oversendt informasjon fra DGI om viktige saker blir forelagt folkevalgt nivå. ⇒ Kommunene burde ha etterspurt, og mottatt, mer informasjon om Tieto-saken hvis oversendt informasjon ble opplevd som utilstrekkelig.

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at vanlige rutiner og praksis for informasjonsflyt mellom DGI og eierkommunene i utgangspunktet skal følges også i en sak som i Tieto-saken. Styret har et ansvar for at deltakerkommunene blir tilstrekkelig informert både løpende, og i viktige enkeltsaker. Ikke minst skal styret påse at vedtektsfestede krav til informasjon blir ivaretatt. Kommunene på sin side må sørge for at oversendt informasjon fra DGI om viktige saker blir forelagt folkevalgte organer, og etterspørre mer informasjon om denne eventuelt ikke oppfattes som tilstrekkelig.

Oversendelse styreprotokoller er en viktig formell kanal for informasjon til eierkommunene. Revisjonen har undersøkt nærmere oversendelse og behandling av styreprotokoller fra de fem styremøtene som ble avholdt fra problemene med leveransene fra Tieto kom opp til styrebehandling 16. juni 2017 til styrets vedtak om heving av kontrakt i møte 4. september 2017. Protokollene

¹ Statens standardavtaler for IT-anskaffelser. Driftsavtalen. Avtale om kjøp av driftstjenester (SSA-D).

signeres normalt i neste styremøte, før oversendelse, noe som innebærer at det går en viss tid. For styremøtene som ble avholdt i juli og august viser imidlertid undersøkelsen at disse ble oversendt kommunene lenge etter at også neste styremøte var holdt. Protokoll fra møtet i juli ble oversendt først 127 dager etter at møtet var avholdt. Dette er etter revisjonens vurdering ikke innen rimelig tid.

Undersøkelsen viser at protokollene fra samtlige styremøter som ble avholdt i perioden 16. juni – 4. september 2017 finnes i to versjoner: én versjon der all omtale av Tieto-saken er unntatt offentlighet og sladdet, og én versjon uten sladd. Revisjonen får opplyst at det var den sladdede versjonen som ble sendt til kommunenes postmottak. Verken de sladdede protokollene, eller annen dokumentasjon revisjonen har mottatt som er unntatt offentlighet, er imidlertid påført hjemmel for dette. Revisjonen får opplyst at etter at advokat hadde pekt på mulige unntakshjemler ble dokumentene i saken, herunder omtale av saken i styreprotokoller, unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 13, jfr. forvaltningsloven § 13. 1. ledd. Hjemmelsgrunnlaget ble med andre ord avklart dagen etter at styret hadde besluttet å heve kontrakten med Tieto, men ble ikke påført dokumentene i ettertid.

Revisjonen har ikke tatt stilling til hvilke andre unntaksbestemmelser i offentlighetsloven som kunne vært aktuelle i dette tilfellet. Etter revisjonens vurdering kan imidlertid måten dette ble gjort på sies å innebære en form for «forhåndsklassifisering», dvs. at det blir besluttet å gjøre unntak for innsyn i dokument, uten at noen har bedt om slikt innsyn. Revisjonen viser til at vilkårene for forhåndsklassifisering er strenge, og at dette som den klare hovedregel ikke skal forekomme. Den samme unntaksbestemmelsen ble dessuten brukt for alle typer dokumenter i saken og i all faser av saken. Det er revisjonens vurdering at kravet om at unntak fra offentlighet skal vurderes konkret og at hjemmel skal påføres dokumentet, ikke i tilstrekkelig grad ble ivarettatt.

Det var også den samme unntaksbestemmelsen som ble bruk både i forhold til offentligheten og i forhold til egne eierkommuner. Revisjonen vil peke på at det generelt går et skille mellom offentlighetens og folkevalgtes rett til innsyn i kommunale dokumenter, og at folkevalgte organer (i særdeleshet kommunestyret) har en utvidet innsynsrett. Trekk parallellen til folkevalgtes innsynsrett i saker som egen administrasjon forbereder, er dette regulert i et veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). Det fremgår her at retten til innsyn ikke trer inn før saken er ferdigbehandlet i administrasjonen. Det vil derfor være unaturlig om de folkevalgte i kommunene skulle gis rett til løpende innsyn i en sak som er overlatt til et eget rettssubjekt å løse. De må således nøye seg med informasjonen som tilsvarer det eier kan forvente.

Protokoller fra styremøter i DGI oversendes kommunenes postmottak. Det er ofte ordføreren som er saksbehandler. Protokollene legges deretter frem som referatsaker enten i formannskapet eller i kommunestyret. Undersøkelsen viser at det gikk lang tid fra styremøtene ble avholdt, til protokoll ble oversendt kommunene; tiden varierer fra 9 til 127 dager og i gjennomsnitt gikk det ca.60 dager. Det var dessuten sommerferie i store deler av perioden da viktige beslutninger i Tieto-saken ble tatt. Ingen av de seks kommunene hadde møter i kommunestyret eller formannskapet i perioden mellom 28.06.17 (da den første sladdede styreprotokollen ble oversendt) og 20.08.17. Undersøkelsen viser

også at det tok lang tid før kommunene selv fikk satt de sladdede protokollene opp som referatsak i folkevalgte organer i kommunene.

Dette innebar at folkevalgte organer i kommunene først fikk protokollene til behandling da styrets behandling av Tieto-saken nærmet seg slutføring. Ingen av eierkommunene hadde behandlet disse før DGI selv offentliggjorde kontraktsbruddet i en pressemelding 06.09.17. Undersøkelsen viser at det i de fleste kommunene ikke ble reagert i særlig grad i møtene på at protokollene på noen punkter var sladdet. I noen av kommunene ble det i møtene stilt oppklarende spørsmål, men det synes ellers i liten grad å ha vært etterspurt mer informasjon om saken fra folkevalgte i de fleste eierkommunene. Etter at beslutningen om heving av kontrakt var tatt, ble det fra DGIs side gitt egne orienteringer til eierkommunene, i møter med både ordførere, formannskap og kommunestyre.

Styremedlemmene har i intervjuer understreket behovet for konfidensialitet i Tieto-saken. De fleste ordførerne som er intervjuet gir uttrykk for forståelse for dette. Selv om det i denne saken var mindre flyt av informasjon enn normalt når det gjelder de formelle kanalene, viser undersøkelsen også at de fleste ordførerne generelt opplever informasjonen som tilstrekkelig. Dette har sammenheng med at det i stor grad også ble gitt løpende muntlige orienteringer til ordførerne fra «sitt» styremedlem i DGI, dvs. rådmannen, om utviklingen i DGI og styrets håndtering av denne. Dette har igjen sammenheng med en utbredt rolleforståelse hos både den politiske og administrative ledelsen i kommunene, der det ikke blir skilt skarpt mellom rollene som rådmann og styremedlem.

De fleste som har blitt intervjuet, av både ordførere og styremedlemmer/rådmenn, peker på at det i sin tid var et behov for å omdanne DGI fra et IKS til et § 27-samarbeid for å sikre en tettere styring og oppfølging av selskapet. Mange gir også uttrykk for at modellen har fungert godt. I de fleste kommunene anses heller ikke kombinasjonen av rollene som styremedlem og rådmann som noe problem. Tvert imot betraktes dette som en styrke ved organisasjonsformen som er valgt, og en nødvendighet utfra kommunenes behov for å sikre god oppfølging av sine digitale tjenester.

I en evaluering av § 27-samarbeid i norske kommuner pekes det på at samarbeidsformen som regel brukes for lite politiske kontroversielle saksområder, som nettopp IKT (Jacobsen m.fl. 2010). Det pekes videre på at det generelt er begrenset etterspørsel etter informasjon fra både politisk og administrativ ledelse om hva som skjer i samarbeidet, «i alle fall så lenge alt går etter normalen» (s. 79). Tieto-saken var en stor, og etter hvert krevende, sak som ble omfattet med større politisk interesse enn vanligvis når det gjaldt DGI. Slik sett tydeliggjør saken også svakhetene ved § 27-modellen; kanskje først og fremst at den ikke har et formelt eierorgan som kan sikre mer løpende informasjonsutveksling og politisk forankring av viktige beslutninger et styre må ta.

I ny kommunelov er det lovfestet «kommunalt oppgavefelleskap» som ny organisasjonsform for produksjonssamarbeid mellom kommuner. Bestemmelsen innebærer en videreføring av samarbeidsformen i § 27, men med noe mer regulering. Lovendringen innebærer at DGI må justere sin organisasjon og opprette et eget eierorgan, i form av et representantskap. I tillegg må det inngås en egen samarbeidsavtale, som bl.a. skal inneholde bestemmelser om hva oppgavefelleskapet skal rapportere til deltakerkommunene om.

Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

Undersøkelsen viser at de ble gjennomført risikovurderinger av en rekke forhold i flere faser av anskaffelsesprosessen. Risikovurderingene er godt dokumentert og er lagt frem for revisjonen, og fremstår ellers som både grundige og relevante. Videre viser undersøkelsen at problemene som oppsto med leveransen ble håndtert av administrasjonen og styret i DGI innenfor et kort tidsrom og således fremstår som effektiv. Da problemene ble større kom administrasjon og styret raskt til konklusjonen om at avtalen burde heves. Fra styret fikk problemene med leveransen på sitt bord og til beslutningen om å si opp avtalen ble tatt, gikk det knappe tre måneder. Oppsigelsen av avtalen hvilte på et eget juridisk grunnlag, som gjorde både avvik i leveransen og DGIs hevingsrett åpenbare. Både styret og administrasjonen i DGI mener i ettertid at heving var en riktig beslutning.

Fire av seks ordførere gir uttrykk for at de ble godt informert om utviklingen i saken. Undersøkelsen viser at dette for en stor del skyldes en praksis der ordfører løpende har blitt informert av rådmannen (kommunens styremedlem i DGI). Dette hviler igjen på en utbredt rolleforståelse i kommunene der det ikke blir skilt skarpt mellom rollene som rådmann og styremedlem.

Samtidig viser undersøkelsen at vanlige rutiner for informasjonsflyt til, og behandling i, eierkommunene ikke ble fulgt. Etter revisjonens vurdering ble ikke styreprotokollene oversendt kommunen innen rimelig tid. Det er også revisjonens vurdering at kravet om at unntak for offentlighet skal vurderes konkret og at hjemmel skal oppgis, ikke i tilstrekkelig grad ble ivaretatt. Måten dokumentasjonen ble unntatt offentlighet på innebærer etter revisjonens vurdering også en form for «forhåndsklassifisering», dvs. at det blir besluttet å gjøre unntak for innsyn uten at noe har bedt om dette. Revisjonen minner om at vilkårene for slik forhåndsklassifisering er strenge. I Justis- og politidepartementets veileder til offentlighetsloven (2009) vises det til at forhåndsklassifisering bare bør finne sted for dokumenter eller opplysninger der det er klart at det foreligger taushetsplikt eller der det er på det rene at det kan gjøres unntak, og at det ikke er aktuelt med merinnsyn. Der det er sannsynlig at omstendighetene vil endre seg innen rimelig tid, slik at unntaksbehovet vil bli mindre, bør forhåndsklassifisering i følge departementet ikke skje.

Når det gjelder informasjon til eierne vurderer revisjonen det slik at hadde samarbeidet hatt et eierorgan kunne informasjon om denne saken i større grad latt seg håndtere innenfor de rammene av konfidensialitet som saken krevde.

Uttalelse til rapporten fra styret og daglig leder

Et utkast til rapport er forelagt styret og daglig leder til uttalelse. Høringssvarene er mottatt 27.8.2018 og er vedlagt rapporten. Styret og daglig leder mener rapporten gir en god og dekkende beskrivelse av hendelsesforløpet i saken. Rapporten tas ellers til etterretning.

Revisjonen har også fått tilbakemeldinger på faktagrunnlaget i rapporten. Det er gjort endringer i samsvar med tilbakemeldingene.

Jessheim, 4. september 2018



Oddny Ruud Nordvik
Ass. revisjonssjef



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
Prosjektleder/oppdragsansvarlig

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kommunestyret i Ullensaker gjorde i møte 7.11.2017 (sak 17/5974) følgende vedtak:

Kommunestyret bestiller en forvaltningsrevisjon vedrørende avtaleinngåelse med Tieto. Forvaltningsrevisjonen skal blant annet klargjøre hvordan risiko var vurdert ved inngåelse og hvordan denne ble fulgt opp av DGI frem til opphevelse av avtalen.

Kontrollutvalget ba i møte 23.11.17 (sak 37/17) revisjonen om å utarbeide en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon i DGI. Prosjektplanen ble behandlet på utvalget møte 15.2.2018 (sak 9/18). De øvrige kontrollutvalgene på Øvre Romerike ble invitert til å delta i undersøkelsen og samtlige av disse har i etterkant gjort vedtak om slik deltakelse.

1.2 Tietosaken

Digitale Gardermoen (DGI) er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal og Gjerdrum. DGI skal bl.a. ivareta kommunenes oppgaver knyttet til IKT-drift, service og informasjonssikkerhet og utvikling av IKT og tilstøtende tjenesteområder. DGI ble stiftet i 2004 som et interkommunalt selskap (IKS), etter lov om interkommunale selskaper. Selskapet ble i 2015 omdannet til et interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven.

I 2016 ble det besluttet å sette ut fra DGI selve driften av kommunenes datasystemer, og legge dette ut på anbud. Noe av bakgrunnen var at den eksisterende leveranseplattformen var basert på en datahall som var 10 år gammel og at mye av utstyret begynte å bli gammelt. I tillegg skulle utskillelsen bidra til at DGI ble omdannet fra et rent driftsselskap til en rådgiver og utvikler av IKT-tjenester for eierkommunene.

Etter en anbudsrunde ble det i januar 2017 inngått kontrakt med Tieto Norge om ny leveranseplattform for kommunene på Øvre Romerike. Kontrakten hadde en verdi på over 150 millioner kroner over fire år. I begynnelsen av september 2017 besluttet styret i DGI å si opp kontrakten med Tieto. I en pressemelding fra DGI vises det til at bakgrunnen var forsinkelser i leveransene fra Tieto. Det har i etterkant kommet påstander om at eierkommunen ikke var tilstrekkelig informert om at samarbeidet med Tieto var i ferd med å havarere. DGI drifter nå selv på midlertidig basis med egen infrastruktur.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen er å kartlegge hendelsesforløpet knyttet til inngåelsen, oppfølgingen og oppsigelsen av avtalen med Tieto, herunder å vurdere informasjonsflyten mellom selskapet og eierne.

Følgende hovedproblemstillinger blir besvart:

1. Hvilke risikovurderinger ble gjort ved inngåelse av avtale med Tieto?
2. Hvordan ble avtalen og problemene som oppsto fulgt opp fra DGI's side?
3. Hvilke vurderinger lå til grunn for oppsigelse av avtalen?
4. Har informasjonsflyten fra selskapet til eierne vært tilstrekkelig?

Problemstillingene 1-3 er beskrivende og er en faktautredning av hendelsesforløpet i saken. Problemstilling 4 er vurderende. Til denne er det derfor utledet revisjonskriterier.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til virksomheten på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som virksomhets praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Hovedkildene til revisjonskriterier for problemstilling 4 i undersøkelsen er:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova)
- Vedtekter, styreinstruks og retningslinjer for habilitet i DGI
- Fagstoff fra KS og diverse forskning.
- NOU 2016: 14 Ny kommunelov

1.5 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver nærmere metode og datagrunnlag for undersøkelsen. I kapittel 3 utledes revisjonskriterier for problemstilling 4. Kapitlet gir også en oversikt over ulike organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.

I kapittel 4 besvares samlet problemstillingene 1-3 i undersøkelsen. Til slutt i kapitlet er revisjonens oppsummering. Problemstilling 4 besvares i kapittel 5. Til slutt i kapitlet følger revisjonens vurdering. Innledningsvis i rapporten er et sammendrag.

2 METODE

Denne undersøkelsen er en selskapskontroll. Kravet om kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper er slått fast i kommuneloven § 77, jfr. kontrollutvalgsforskriften kap. 6. Kommuneloven § 80 gir kontrollutvalg og revisjon hjemmel for innsyn og undersøkelser i selskaper, herunder i interkommunale styrever etter § 27.

Selskapskontroll av kommunale selskaper og samarbeid omfatter to former for undersøkelser:

- *Eierskapskontroll*: er obligatorisk og omfatter kontroll av om forvaltningen av kommunens eierinteresser skjer i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger.
- *Forvaltningsrevisjon*: er frivillig og omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Denne undersøkelsen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon. Det innebærer at den er gjennomført i henhold til RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Undersøkelsen er hendelsesbasert, dvs. at den omhandler en konkret hendelse der noe gikk galt. I faktagrunnlaget i undersøkelsen som tar for seg problemstillingene 1-3 fremkommer også påstander om årsaker til dette. Revisjonen gjengir disse, men gjør ingen vurdering av om de medfører riktighet og fordeler ikke ansvar.

Det innebærer også at det ikke er innhentet informasjon fra Tieto. Undersøkelsen er først og fremst rettet mot DGIs styre og ledelse, og hovedkilden til informasjon (særlig til problemstilling 1-3) er DGI selv. Det vil si at vi har benyttet skriftlige kilder produsert av DGI (beslutningsnotater, møteprotokoller og lignende) og intervjuet ansatte og styremedlemmer i DGI, men ikke hatt tilgang til tilsvarende material fra Tieto. Samtidig berøres under problemstilling 4 også tematikk knyttet til kommunens praksis for oppfølging av sin eierinteresse i DGI. En annen viktig kilde til informasjon er således også politiske representanter fra deltakerkommunene.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervjuer.

Revisjonen har fått tilgang til all skriftlig dokumentasjon fra DGI i tilknytning til saken. Dette omfatter bl.a. styreprotokoller og saksframlegg til styret, interne evalueringer og råd fra ekstern bistand, samt korrespondanse med leverandør. Særlig saksframleggene til styret er et omfattende materiale som blant annet omfatter beslutningsgrunnlag med ulike analyser og faktagrunnlag produsert av DGIs ledelse og notater produsert av eksterne konsulenter. I tillegg har revisjonen mottatt skriftlige redegjørelser fra DGI.

Følgende personer ble intervjuet i løpet av april og mai 2018:

- Halvor Hoel, leder felles forvaltning DGI/fungerende direktør mars 2017-november 2017 og leder for avdeling for organisasjonsutvikling fra 2015 til mars 2017,
- Frits Arne Eriksen, styreleder/rådmann i Gjerdrum,
- Paul Glomsaker, tidligere styreleder/tidligere rådmann i Nannestad
- Ingar Døhlen, styremedlem/fungerende rådmann i Nes
- Bente Rudrud, styremedlem/rådmann i Hurdal
- Rune Hallingstad, styremedlem/rådmann i Ullensaker
- Hans Thue, ordfører i Nannestad
- Tom Staahle, ordfører i Ullensaker
- Runar Bålsrud, ordfører i Hurdal
- Anders Østensen, ordfører i Gjerdrum
- John-Erik Vika, ordfører i Eidsvoll

Knut Haugestad, styremedlem/rådmann i Eidsvoll, besvarte revisjonens spørsmål på epost.

Styremedlemmene som er intervjuet har ulike fartstid i styret. Ikke alle har vært medlemmer i løpet av hele perioden som undersøkes. Av tidligere styremedlemmer valgte revisjonen å intervju tidligere leder av styret. Alle referatene er i etterkant verifisert av den som ble intervjuet.

Styret har bedt administrasjonen i DGI om å evaluere anskaffelsesprosessen frem mot kontraktsinngåelsen med Tieto. Den interne evalueringen var ferdigstilt 13.11.2017. Revisjonen fikk rapporten overlevert og presentert på et møte i DGI 26.02.18.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Revisjonen mener at dataene som denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige, og dermed gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til selskapets virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som selskapets praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Siden problemstilling 1-3 i undersøkelsen er beskrivende, er det kun utledet revisjonskriterier til problemstilling 4 i undersøkelsen: *Har informasjonsflyten fra selskapet til eierne vært tilstrekkelig?* Mens problemstilling 1-3 beskriver hvordan DGI selv fulgte opp, og håndterte, anskaffelsen av ny leveranseplattform, vil problemstilling 4 gi en vurdering av om DGI i denne saken i tilstrekkelig grad informerte de seks eierkommunene.

Problemstillingen dreier seg grunnleggende sett om relasjoner og styrings- og informasjonskanaler mellom samarbeidet og samarbeidskommunene. Digitale Gardermoen (DGI) ble etablert i 2005 som et IKS, etter lov om interkommunale selskap. I 2015, etter politiske vedtak i eierkommunene, ble selskapet omorganisert til et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27.² Den organisasjonsform som ble valgt for samarbeidet utgjør de formelle rammene både for utøvelse av eierstyring fra kommunenes side og praksis for informasjon fra samarbeidet til kommunene.

De krav til informasjonsflyt som kan legges til grunn for DGI i Tieto-saken vil også ses på bakgrunn av § 27-modellen mer generelt. For å belyse særegenheter ved denne modellen gis innledningsvis også en oversikt over de ulike organisasjonsformene som finnes for interkommunalt samarbeid.

Revisjonskriteriene er utledet fra blant annet følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova)
- Vedtekter, styreinstruks og retningslinjer for habilitet i DGI
- Fagstoff fra KS og diverse forskning.
- NOU 2016: 14 Ny kommunelov

3.1 Organisering av interkommunale samarbeid

Samarbeid mellom kommuner kan skje i mange ulike former. En vanlig inndeling av samarbeidsformene er:

- Samarbeid uten noen lovregulert organisatorisk overbygning, som f.eks. uformelle faglige nettverk

² Det er i ny kommunelov gjort endringer i eksisterende samarbeidsform etter § 27, jfr. Prop. 46 I (2017-2018), Innst. 369 L (2017-2018), Lovvedtak 81 (2017-2018).

- Samarbeid hvor virksomheten er organisert etter regelverk for en lovfestet samarbeidsform

Kommuneloven regulerer tre ulike samarbeidsordninger:

- Vertskommunesamarbeid etter kapittel 5 A
- Samkommunesamarbeid etter kapittel 5 B³
- Interkommunalt styre etter § 27

Interkommunale selskaper (IKS) er regulert i en egen lov.⁴ I tillegg kan kommunene også benytte seg av samarbeidsformer som ikke er særlig tilpasset kommunal virksomhet, som aksjeselskaper, foreninger og samvirkeforetak.

Enhver fristilt organisasjonsform, enten det er på statlig eller kommunalt nivå, innebærer et spenningsforhold mellom to sett av ideelle hensyn: hensynet til demokratisk og politisk styring og kontroll på den ene siden, og hensynet til effektiv og selvstendig oppgaveløsning/drift på den andre. Figuren under gir en oversikt over hovedformer for interkommunalt samarbeid som er lovfestet. Den angir også forskjeller i grad av fristilling, og muligheter for politisk styring, for de ulike formene.



Kilde: Introduksjonshefte. Formelt interkommunalt samarbeid. KS 2013.

³ Stortinget har vedtatt at reglene om samkommune skal oppheves og at eksisterende samkommuner skal oppløses innen 1. januar 2020.

⁴ Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6.

Et viktig skille går mellom virksomheter som er del av kommunen som rettssubjekt, og virksomheter som er egne rettssubjekter. Et eget rettssubjekt har partsevne, dvs. at den kan få rettigheter og plikter i henhold til rettsregler, forplikte seg overfor tredjeparter og på selvstendig grunnlag gjør krav gjeldende overfor disse. En etat/sector i en kommune, eller et vertskommunesamarbeid er ikke egne rettssubjekter. Aksjeselskap og IKS er egne rettssubjekter, mens et § 27-samarbeid enten kan være del av kommunen, eller et eget rettssubjekt.

Et annet viktig skille går mellom virksomheter der kommunene utøver sitt eierskap gjennom egne eierorganer, og virksomheter som ikke har slikt organ. I et § 27-samarbeid er det styret som er øverste organ. Kommunen må her utøve sin styring gjennom sine representanter i styret, uten at styrene kan instrueres som sådan. I et IKS eller et aksjeselskap utøves eierskapet av hhv. representantskapet og generalforsamlingen. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor kommunens representant i eierorganene.

De ulike organisasjonsformene for interkommunalt samarbeid er i utgangspunktet ment for ulike formål (KS 2013). Vertskommunemodellen er utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet, mens samkommunemodellen er ment å ivareta lovpålagte oppgaver på flere sektorer. § 27-modellen er utviklet med sikte på driftsmessig og administrativt samarbeid for å løse felles oppgaver. I praksis har modellen blitt brukt for to hovedformål: 1) produksjonssamarbeid (f.eks. PPT, innkjøpssamarbeid, IKT), 2) styringssamarbeid (typisk regionråd) (Jacobsen 2010). Interkommunale selskap er utviklet for virksomheter med forretningsmessig preg, aksjeselskaper for virksomheter som i tillegg har et økonomisk formål.

Formålet med samarbeidet er avgjørende for hvilken samarbeidsmodell som bør velges (KS 2013). I NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* pekes det på at det er viktig at kommunene har en klar målsetting om hva de ønsker å oppnå ved å delta i et interkommunalt samarbeid (s. 196). Det pekes videre på at kommunene bør benytte organisasjonsformer som er særskilt beregnet for oppgaven det samarbeides om, og som ikke etterlater betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet. I forslaget til ny kommunelov pekes det på at kommunene bør tilbys gode organisasjonsformer som gjør det mulig å ta ut fordelene som knytter seg til interkommunalt samarbeid (Prop. 46 L (2017-2018), s. 167).

Det er således viktig at det til grunn for et interkommunalt samarbeid ligger et bevisst og gjennomtenkt valg av organisasjonsform, sett ut fra formålet med samarbeidet. Det er også viktig å være seg bevisst de behov, muligheter og begrensninger organisasjonsformen gir med hensyn til eierinnflytelse og informasjonsflyt.

3.2 Interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven

Kommuneloven § 27 gir hjemmel for å etablere et interkommunalt samarbeid i form av «et eget styre til løsning av felles oppgaver». Samarbeid etter § 27 har historisk vært en mye brukt hjemmel for interkommunalt samarbeid (KS 2013). Styret er det øverste organet for samarbeidet, og får sin beslutningsmyndighet fra deltakerkommunene. Loven har ingen krav om at samarbeidet skal ha et

eget eierorgan, men det er likevel ikke noe i veien for at samarbeidets vedtekter fastsetter at det skal være et eierorgan (Resch-Knudsen 2011, s. 73). Kommunenes adgang til å overføre myndighet til styret er i loven begrenset til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Styret kan således ikke tildeles myndighet til å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

Bestemmelsen gir ellers stor frihet i organiseringen av samarbeidet. All regulering finnes i én bestemmelse i kommuneloven, til forskjell fra IKSer der organiseringen er regulert av en egen lov. I tillegg til selve hjemmelen for å opprette et styre, fastsetter loven krav til hva vedtektene skal inneholde og prosessen for oppsigelse av deltakerforholdet. Det er pekt på at bestemmelsen er åpen, fleksibel og relativt lite konkret (Jacobsen 2010). Det vises til at den gir føringer før hvordan organisering og styring skal utformes, men at disse er lite detaljerte og gir et betydelig rom for lokal variasjon.

Det er pekt på at «grovt sett baseres hele organisasjonsformen på selskapets vedtekter» (Resch-Knudsen 2011, s. 73). Det er først og fremst gjennom vedtektene til et § 27-samarbeid at styrets oppgaver, ansvar og myndighet reguleres. Loven krever at vedtektene inneholder bestemmelser om styrets oppnevning, sammensetning og ansvar, eventuell innskudd i samarbeidet fra deltakerkommunene, styrets adgang til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerkommunene økonomiske forpliktelser, samt bestemmelser om utreden fra eller oppløsning av samarbeidet.

Lovens krav til hva vedtektenes skal inneholde oppfattes som minimumskrav (Jacobsen 2010, s. 27, KS 2017). De vises til at loven ellers er svært knapp sammenlignet med andre selskapsformer (IKS og AS). Vibeke Resch-Knudsen (2011) peker på at for interkommunale selskaper gir selskapslovgivningen, som IKS-loven og aksjeloven, bedre regulering av rollefordelingen mellom deltakerne og mellom deltakerne og selskapet gjennom å regulere et eierorgan. Videre pekes det på at selskapslovgivningen har klarere rammer for styrets oppgaver og ansvar. Ifølge KS (2017) er det for § 27-samarbeid «... svært viktig å ha gode og omfattende vedtekter. Vedtektene bør være mer omfattende enn minimumskravene i loven».

I ny kommunelov er det lovfestet «kommunalt oppgavefelleskap» som ny organisasjonsform for produksjonssamarbeid mellom kommuner (jfr. Prop. 46 L (2017-2018), s. 168). Bestemmelsen innebærer en videreføring av samarbeidsformen i § 27, men med noe mer regulering. Det skal være blant annet være obligatorisk å velge et eierorgan, i form av et representantskap, for samarbeidet. Ved opprettelsen må det også tas stilling til om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt. I tillegg må det inngås en egen samarbeidsavtale for kommunale oppgavefelleskap, som bl.a. skal inneholde bestemmelse om hva oppgavefelleskapet skal rapportere til deltakerne om.

3.3 Digitale Gardermoen interkommunale samarbeid

DGI ble opprettet som et interkommunalt selskap (IKS) i 2005, men ble i 2015 omorganisert til et interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven. En landsomfattende kartlegging fra 2010 viser at IKT er et av områdene der § 27-samarbeid ofte benyttes (Jacobsen 2010). I DGIs vedtekter § 4 er formålet med samarbeid beskrevet slik:

Samarbeidet skal bidra til at kommunene gis økt styringskraft og gjennomføringsevne til gevinstrealisering gjennom digitalisering og videreutvikling basert på vedtatte strategier for ØRU-samarbeidet.

Samarbeidet skal ivareta samarbeidskommunenes oppgaver knyttet til drift, service, informasjonssikkerhet og utvikling av IKT og tilstøtende tjenesteområder, samt å implementere og forvalte kostnadseffektive løsninger og tjenester.

Kommuneloven sier ingen ting om den rettslige statusen til et § 27-samarbeid, dvs. om slike samarbeider er selvstendige rettssubjekter, eller om de skal anses som en del av kommunen. Dette vil bero på en konkret helhetsvurdering av det enkelte samarbeid, der selvstendigheten i forhold til de deltakende kommuner er det sentrale (KS 2013). Momenter det legges vekt på er bl.a. om samarbeidet kan fastsette eget budsjett, om det har myndighet til å binde virksomheten utad, som f.eks. å inngå ulike typer kontrakter, og om det har arbeidsgiveransvar for ansatte. Den rettslige statusen til DGI er avklart i vedtektene § 2, der det heter at samarbeidet er et eget rettssubjekt og at arbeidsgiveransvaret tilligger styret.

Omorganiseringen fra et IKS til et § 27-samarbeid innebar at DGI «forflyttet seg til venstre» på fristillingsskalaen for interkommunale samarbeid (jfr. figur over). En grunnleggende endring med hensyn til organisering er at DGI ikke lenger har et eget eierorgan for utøvelse av eierstyringen, i form av et representantskap. Samarbeidets vedtekter § 7 slår fast at samarbeidet er organisert gjennom to organer; styret og daglig leder, og § 8 at samarbeidets øverste organ er styret. Ansvar til styret i DGI er ellers beskrevet på tilnærmet samme måte som for styret i et interkommunalt selskap (jfr. lov om interkommunale selskap § 13):

Forvaltningen og organiseringen av samarbeidet hører under styret. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med samarbeidets formål, vedtektene, samarbeidets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av samarbeidskommunene. Styret skal videre sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll (vedtekter DGI § 8).

I styreinstruksen til DGI pkt. 0.5 slås det fast at det enkelte kommunestyret ikke kan instruere styret direkte, men må utøve myndighet gjennom sin styrerepresentant.

Kommuneloven sier heller ingen ting om styrets sammensetning. Dette er forventet regulert av vedtektene. Omorganiseringen av DGI til et § 27-samarbeid innebar også en endring mht. styresammensetningen. I samarbeidets vedtekter § 8 er det bestemt at styret skal bestå av ett styremedlem fra hver av samarbeidskommunene, som er rådmannen i den enkelte kommune (jfr. styreinstruks for DGI pkt. 4).

DGI skiller seg i så henseende ikke ut fra andre § 27-samarbeid i norske kommuner. Det er pekt på at bestemmelsen åpner for styrer som kan være rent politiske, rent administrative, eller en blanding (Jacobsen 2010). En landsomfattende kartlegging fra 2010 viser at styrene for produksjonssamarbeidene vanligvis består av enten politikere eller administrasjon (Jacobsen 2010). Generelt er det slik at kommunene har topptung representasjon i styrene (ordførere, rådmenn). Det er en viss spesialisering i den forstand at politikere synes å dominere samarbeid som driver med

friluft, kontrollutvalgssekretariat og næringsarbeid, mens administrasjonen dominerer i styrer for samarbeid som driver IKT, innkjøp og skatt. Dominansen til administrasjonen er klart størst i samarbeid om IKT.

3.4 Krav til informasjonsflyt

At § 27 i kommuneloven er åpen og lite konkret mht. organisering, gir også et betydelig rom for variasjon når det gjelder praksis for utøvelse av eierinnflytelse og informasjonsflyt mellom samarbeidet og deltakerkommunene. I Jacobsen 2010, s. 75 pekes det på at delegasjonen av en avgrenset myndighet til styret innebærer at den daglige styringen av virksomheten i samarbeidet flyttes ut av de tradisjonelle styringsarenaene i kommunen. Det pekes videre på (smst.):

Et sentralt element i styring av slike samarbeid er da knyttet til hvordan politikere og administrasjon får informasjon om hva som skjer i samarbeidet og hvordan denne informasjonen skal behandles.

I samtlige samarbeid som ble undersøkt i Jacobsen 2010 ble det funnet rutiner for å spre informasjon til både politisk og administrativ ledelse i kommunene. Samtidig pekes det på at selv om det finnes slike rutiner betyr ikke det at politikere og/eller administrativ ledelse opplever seg som godt informert. Når det gjelder hvordan samarbeidene informerer om sin virksomhet, viser Jacobsen 2010 at dette skjer på ulike måter. De fleste sender årsmelding enten til administrativ ledelse eller til kommunestyret. Muntlige informasjonsmøter med politikere er mer sjeldne. Samtidig viser undersøkelsen at det er begrenset etterspørsel etter informasjon fra både politisk og administrativ ledelse om hva som skjer i samarbeidet, i alle fall så lenge alt går «etter normalen» (s. 79).

Uavhengig av hva slags organisasjonsform som velges for et interkommunalt samarbeid, kan det legges til grunn noen grunnleggende forutsetninger, som også har betydning for styring og informasjonsflyt. *For det første* må det legges til grunn at kommunen har et ansvar for virksomheten. Kommunene står politisk ansvarlig for at innbyggerne får de tjenester de etterspør og har krav på, også når tjenesteproduksjonen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer. Folkevalgte organer har et overordnet ansvar for alt en kommune er involvert i, enten oppgaven løses i egen driftsorganisasjon eller i andre fristilte organisasjonsformer i samarbeid med andre kommuner. Det innebærer at de folkevalgte er avhengig av informasjon fra virksomheten for å ivareta en ansvarlig styring og kontroll.

I forslag til ny kommunelov legges følgende generelle prinsipp til grunn for det ansvaret kommunen har for å sikre tilstrekkelig informasjon fra interkommunale samarbeid:

Kommunene bør sørge for å få regelmessig informasjon fra samarbeidene om virksomheten i samarbeidene, og kommunestyrene bør behandle sentrale saker som skal behandles i det øverste organet i samarbeidene. Dette vil bidra til at virksomhetene i samarbeidene blir bedre forankret i deltakerkommunene og til sterkere politisk styring av samarbeidene (Prop. 46 L (2017-2018), s. 167).

For det andre må det legges til grunn at styret har et selvstendig ansvar for at deltakerkommunene i et interkommunalt samarbeid blir tilstrekkelig informert, både løpende og i viktige enkeltsaker. I

mangel av et eget eierorgan blir det ikke minst viktig at styret påser at vedtektsfestede krav til informasjonsflyt til deltakerkommunene blir ivaretatt. I DGI er oversendelse av styreprotokoller en viktig formell kanal for informasjon. Vedtektene § 9 fastsetter følgende:

Styrets leder sørger for at det blir ført protokoll fra styremøtene, og protokollen godkjennes av styrets medlemmer. Utskrift av protokollen skal sendes til styret og kommunene etter endt styremøte.

Bestemmelsen er noe konkretisert i styreinstruksen, der det i pkt. 2.10 er fastsatt at godkjent protokoll skal oversendes til samarbeidskommunene «*ved kommunestyret*». I tillegg er det både i vedtekter (§ 11) og instruks (pkt. 1.6) fastsatt at godkjent årsregnskap skal oversendes til kommunestyrene.

Vedtekter og styreinstruks har også bestemmelser om hva som skal behandles av samarbeidskommunene, og dermed må legges frem som sak av styret i samarbeidet. Dette omfatter samarbeidets budsjett og endringer av vedtektene. I vedtektene § 9 er det i tillegg fastsatt at «Vedtak av vesentlig økonomisk betydning for samarbeidet krever 2/3 flertall blant styremedlemmene til samtlige samarbeidskommuner etter forutgående behandling i kommunene».

For det tredje kan det legges til grunn et generelt prinsipp om åpenhet. Prinsippet har to sider. For det første kan det legges til grunn at åpenhet for allmennheten står sentralt uavhengig av om oppgaver løses av interkommunale sammenslutninger eller av kommuneadministrasjonen underlagt rådmannen. Innbyggerne skal ha mulighet til å stille spørsmål til de folkevalgte om virksomheten til kommunen, også den som foregår i interkommunale samarbeid eller selskaper. For det andre, og viktigst i denne sammenheng, er åpenhet i forhold til politiske organer i kommunene som deltar i, og har ansvaret for, et interkommunalt samarbeid.

3.4.1 Unntak fra offentlighet

Særskilte problemstillinger oppstår i de tilfeller, eller situasjoner, der det vurderes å være behov for å innskrenke det som er «normal» og formelt fastsatt informasjonsflyt mellom virksomhet og kommune, herunder hvilke rett til innsyn folkevalgte organer da likevel har.

Offentlighetsloven gjelder for interkommunale samarbeid, som den gjør for kommunalt eide selskaper.⁵ Hovedregelen etter offentlighetsloven § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige og at unntak krever hjemmel i lov. Som det pekes på vil konsekvensene av at offentlighetsloven gjelder f.eks. være at protokoller fra styremøter i selskaper vil være offentlige

⁵ Offentlighetsloven gjelder for kommunalt eide selskaper dersom det offentlige har en eierandel som gir rett til mer enn halvparten av stemmene i det øverste eierorganet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste eierorganet, jfr. offentlighetsloven § 2 første ledd. Loven gjelder heller ikke for offentlig eide selskaper som hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse og på samme vilkår som private, jfr. offentlighetsloven § 2 annet ledd.

(Resch-Knudsen 2011, s. 45). Det legges i undersøkelsen til grunn at styreprotokoller og andre saksdokumenter i tilknytning til Tieto-saken i utgangspunktet skal være offentlige, i samsvar med hovedregelen i loven. Unntak skal vurderes konkret og hjemmel skal alltid oppgis.

Det er i utgangspunktet slik at spørsmålet om å unnta fra offentlighet oppstår idet det bli bedt om innsyn. Såkalt «forhåndsklassifisering» innebærer at det blir fastsatt at det skal gjøre unntak for innsyn i dokument, uten at noen har bedt om innsyn (Rettleiar til offentleglova, Justis- og politidepartementet 2009, s. 71). Ifølge departementets veileder til offentlighetsloven skal dette som den klare hovedregel ikke forekomme. Grunnen er at dette kan binde opp vurderingene hos organet som mottar klassifiserte dokumenter, og dermed motvirke regelen om at et organ som får et innsynskrav skal gjøre en konkret og selvstendig vurdering av kravet og at innsynsspørsmålet skal avgjøres ut fra situasjonen på tidspunktet da innsynskravet blir avgjort.

Forhåndsklassifisering bør ifølge departementets veileder bare finne sted for dokumenter eller opplysninger der det er klart at de foreligger taushetsplikt, eller der det er på det rene at det kan gjøres unntak, og at det ikke er aktuelt med merinnsyn. Der det er sannsynlig at omstendighetene vil forandre seg innen rimelig tid, slik at unntaksbehovet blir mindre, bør ifølge veilederen forhåndsklassifisering ikke skje.

Det går et skille mellom offentlighetens og folkevalgtes rett til innsyn i kommunale dokumenter. Folkevalgte organer, og i særdeleshet kommunestyret, har en utvidet innsynsrett.⁶ For å ivareta kommunestyrets tilsynsansvar og rolle som øverste myndighet i kommunen, gir kommuneloven § 76 kommunestyret en rett til å forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. Retten til innsyn er konkretisert i Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). Her vises det generelt til at kommunestyret i utgangspunktet har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter.

Samtidig vises det veilederen til at retten til innsyn først inntreffer når saken er fremlagt/utsendt til politisk behandling. Videre vises det til at for saker som avgjøres i administrasjonen gjelder retten til innsyn fra det tidspunktet saken er ferdigbehandlet. Trekket parallellen til et interkommunalt samarbeid eller selskap, vil vurderinger av om saken ligger innenfor styrets kompetanse da bli et sentralt spørsmål.

Når det gjelder taushetsbelagte opplysninger vises det i veilederen til at disse i utgangspunktet ikke er omfattet av innsynsretten. Kommunestyret kan likevel ved flertallsvedtak kreve innsyn også i taushetsbelagte opplysninger når det er et klart behov for dette ved behandling av en konkret sak. Folkevalgte plikter da å bevare taushet.

Tieto-saken gjennomgikk ulike faser. Disse kan grovt sett deles inn slik:

- Forhandlinger og kontraktsinngåelse med leverandør

⁶ I ny kommunelov kapittel 11 er folkevalgte organers utvidede innsynsrett er presisert.

- DGI og styrets håndtering av problemene som oppsto mht. leveransen
- Prosessene knyttet til heving av kontrakt og inngåelse av forlik med leverandør

Sett utfra kravet om at eventuelle unntak for offentlighet skal vurderes konkret, kan det tenkes at disse vurderingene og eventuell bruk av unntakshjemmel vil kunne variere i ulike faser.

3.4.2 Roller og rolleforståelse

Spørsmålet om tilstrekkeligheten i informasjonsflyten mellom DGI og eierkommunene i Tieto-saken, har flere sider enn bruk av unntaksbestemmelser i offentlighetsloven. Dette dreier også seg om forholdet mellom «politikk» og «administrasjon» i videre forstand.

Det kan være vanskelig å utlede klare og entydige kriterier for hvordan informasjonsflyten bør være i et § 27-samarbeid som DGI, og ikke minst hva som kan anses å være tilstrekkelig informasjon i Tieto-saken. Praksis i den enkelte kommune for oppfølgingen av samarbeidet og behandlingen av informasjon som blir oversendt i samsvar med vedtektene, kan variere. I tillegg kan det variere hvilke forventninger politiske aktører har til informasjonsflyt, og hvilke grad informasjonen fra DGI i Tieto-saken oppleves som «tilstrekkelig».

I tillegg til de formelle vedtektsfestede kanalene for informasjon, kan styret eller daglig leder i et § 27-samarbeid også gi muntlige orienteringer på møter i f.eks. formannskap eller kommunestyre (Jfr. Jacobsen 2010). Utover dette er det selvsagt også rom for muntlig, og mer uformell, kommunikasjon mellom styret, eventuelt enkeltstyremedlemmer og politiske representanter i kommunene. Denne kanalen for informasjon kan være særlig aktuell nettopp i DGI, hvor styret er sammensatt av rådmennene i de seks samarbeidskommunene. Det at rådmennene således har to roller gir andre muligheter for løpende muntlig informasjon f.eks. til ordfører i kommunen.

Også dette kan variere fra kommune til kommune, og har å gjøre med hvilken rolleforståelse den enkelte rådmann/styremedlem, samt ordfører/folkevalgte, legger til grunn. Det har også å gjøre med hvordan relasjoner og arbeidsforholdet mellom rådmann og ordfører/folkevalgte mer generelt er i den enkelte kommune. Det kan i denne sammenheng tenkes to motsatte, idealtypiske, rolleforståelser. Den ene ser på styret i et § 27-samarbeid, og dermed DGI, analogt med rollen til styret i et IKS eller AS.⁷ Denne forståelsen synes å være lagt til grunn i *Retningslinjer for styrets habilitet i Digitale Gardermoen IS*, der det i pkt. 1.2. står følgende:

⁷ I forvaltningsrevisjonsrapport nr. 3-2017 fra Romerike revisjon om Øvre Romerike Utvikling (ØRU) er følgende lagt til grunn (s. 20): Er § 27-samarbeidet et eget rettssubjekt har det klare likhetstrekk med et interkommunalt selskap og det er derfor naturlig å utlede styrets ansvar fra de bestemmelser som finnes i lov om interkommunale selskaper. I tillegg kommer generelle prinsipper for god virksomhetsstyring med hensyn til både roller og ansvarsfordeling.

Som overordnet prinsipp gjelder at rådmennene som styremedlemmer i DGI skal opptre og fatte beslutninger på vegne av § 27-samarbeidet og fremme virksomheten i DGI i samsvar med vedtektenes formålsbestemmelse, og ikke la særegne forhold eller interesser i kraft av å være rådmann for hver av de enkelte Samarbeidskommunene, påvirke avgjørelser som gjelder § 27-samarbeidet DGI.

Med andre ord opptre styret utfra denne forståelsen selvstendig og som et kollegium, og først og fremst med samarbeidets interesser for øyet. En alternativ rolleforståelse kunne være at rollene som styremedlem og rådmann ble sett under ett, i kombinasjon, som ikke (kan, eller bør) holdes atskilt. Ut fra denne forståelsen er det ingen motsetninger, eller skiller, mellom kommunens interesser og selskapets interesser. En sammensetning av styret bestående av rådmennene kan ut fra dette også oppfattes å sikre en form for direkte administrativ styring med samarbeidet.

Spørsmålet kan stilles om det i Tieto-sakens ulike faser var grunn til å forvente en annen informasjonsflyt fra DGI til samarbeidskommunene enn «normalt». I utgangspunktet kan det legges til grunn at vanlige rutiner og praksis for informasjonsflyt skal følges også i denne saken. Behov for unntak fra normal flyt skal være godt og riktig begrunnet, og kommunisert til kommunene. Kommunene på sin side bør sikre at informasjon fra samarbeidet blir forsvarlig behandlet i kommunen, og eventuelt etterspørre mer informasjon om denne ikke oppfattes som tilstrekkelig.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 4 i undersøkelsen:

Problemstilling 4	Revisjonskriterier
Har informasjonsflyten til eierne vært tilstrekkelig?	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="555 1160 1439 1227">⇒ Protokoller fra styremøter der Tieto-saken ble behandlet skal ha vært oversendt kommunene. Dette bør ha skjedd innen rimelig tid. <li data-bbox="555 1263 1439 1368">⇒ Styreprotokoller og andre saksdokumenter i tilknytning til Tieto-saken skal i utgangspunktet være offentlige. Unntak skal vurderes konkret og hjemmel skal oppgis. <li data-bbox="555 1404 1439 1471">⇒ Kommunene bør ha en etablert praksis som sørger for at oversendt informasjon fra DGI om viktige saker blir forelagt folkevalgt nivå. <li data-bbox="555 1507 1439 1574">⇒ Kommunene burde ha etterspurt, og mottatt, mer informasjon om Tieto-saken hvis oversendt informasjon ble opplevd som utilstrekkelig.

4 INNGÅELSE, OPPFØLGING OG OPPSIGELSE AV AVTALEN MED TIETO

Dette kapitlet beskriver hvilke risikovurderinger som ble gjort ved inngåelse av avtalen med Tieto, hvordan avtalen og problemene som oppsto ble håndtert og hvilke vurderinger som til slutt lå til grunn for oppsigelsen av avtalen. Dette er de første tre problemstillingene i undersøkelsen. Disse problemstillingene er hendelsesbaserte, der fokuset er på å få frem fakta om hva som skjedde i ulike faser av saken. Det er derfor ikke knyttet revisjonskriterier til disse tre problemstillingene.

Før 2014/2015 var DGI organisert som et IKS. Kommunenes bestillerfunksjon ble ivaretatt gjennom en egen enhet for strategi- og bestilling, bestående av kommunenes rådmenn. Daværende leder for denne enheten opplyser i intervju at enheten var et vertskommunesamarbeid under Ullensaker kommune. Etter en evaluering av organisasjonsformen, ble strategi- og bestillerenheten og DGI IKS fusjonert inn i et nytt DGI, organisert etter kommuneloven § 27.

I september 2014 ble det gjennomført en evaluering av IKT-samarbeidet på Øvre Romerike. En av hovedkonklusjonene var at driftsdelen av DGI burde vurderes konkurranseutsatt. Anbefalingen i rapporten av 13.11.15 var at drift i sin helhet burde kjøpes som en tjeneste og anbefalingen ble styrebehandlet og vedtatt 20.11.2015⁸.

4.1 Hvilke risikovurderinger ble gjort ved inngåelsen av avtalen?

4.1.1 *Prosessens – en innovativ offentlig anskaffelse*

Anskaffelsesprosessen foregikk i flere faser over en periode på 15 måneder fra mandatet ble gitt 19.10. 2015 til kontrakten ble signert 03.01. 2017. Milepælene i prosessen er oppsummert i tabellen nedenfor:

⁸ Styresak 40/15

Tidslinje frem til kontraktsinngåelse

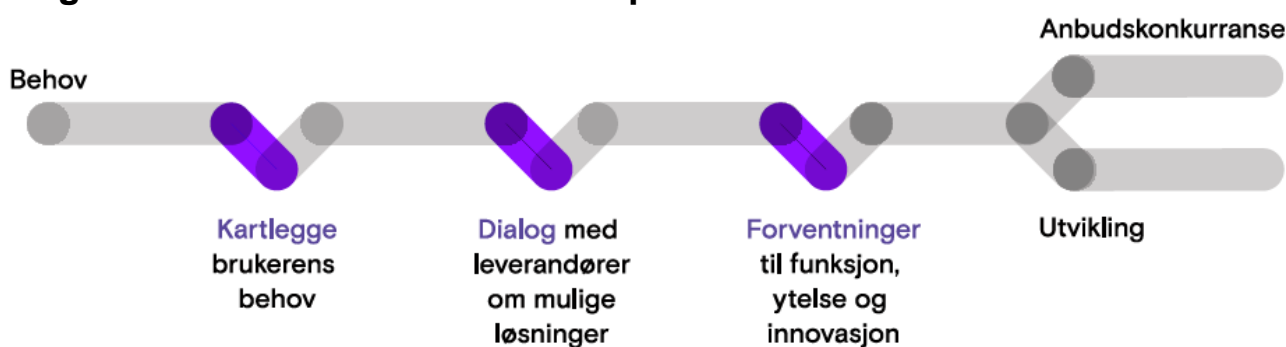
19.10 2015	Mandat godkjent av administrasjonen i DGI
20.11 2015	Styrevedtak om ny leveranseplattform
31.12 2015	Kontraktstrategi godkjent
22.01 2016	Kvalifikasjonsgrunnlaget kunngjort på Doffin
26.02 2016	Søknadsfrist. Mottatt søknad fra 9 leverandører
18.04 2016	Utsending av konkurransegrunnlaget til prekvalifiserte tilbydere
20.06 2016	Tilbudsfrist. Mottatt tilbud fra 5 tilbydere
15.12 2016	Forhandlinger og vedtak om tildeling av kontrakt til valgt leverandør
03.01 2017	Signert avtale med valgt leverandør

Tabellen er hentet fra «Intern vurdering av bakgrunn for avtaleinngåelse» side 5

4.1.2 Den innledende fasen i anskaffelsen – innledende markedsdialog og kontraktstrategi

Anskaffelsen av ny leveranseplattform ble i følge daværende leder av avdeling for organisasjonsutvikling gjennomført som en «innovativ offentlig anskaffelse», i samarbeid med nasjonalt program for leverandørutvikling (NHO, KS og DIFI). Innovative anskaffelser er et strategisk verktøy for å fornye offentlig sektor og stimulere leverandørene til å innovere, tenke nye løsninger og levere sine beste løsninger til å dekke kundens behov og krav til resultater. Senere ble prosessen videreført som en anbudskonkurranse med prekvalifisering, jfr. illustrasjonen nedenfor:

Stegene i en innovativ anskaffelsesprosess



Kilde (figur): Difis nettside, [anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no)⁹

⁹ <https://www.anskaffelser.no/innovasjon/hvordan-gjennomfore-innovative-anskaffelser>

DGI mente at de hadde god oversikt over brukernes behov etter en behovsanalyse gjennomført i 2015.¹⁰ For å sikre involvering fra markedet ble det besluttet å gjennomføre en dialogkonferanse basert på NHOs program for leverandørutvikling. Formålet var ifølge daværende leder av avdeling for organisasjonsutvikling å innhente innspill fra og «teste» markedet mht. utforming av et godt konkurransegrunnlag. Invitasjon til dialogkonferansen ble publisert på Doffin, og i tillegg ble invitasjonen sendt til DGIs leverandørkontakter for å sikre best mulig oppmøte. På konferansen møtte det 68 personer fra 30 ulike leverandører¹¹. DGI presenterte målbildet og behovene med mulighet for spørsmål og innspill fra leverandørene. Avslutningsvis ble de fremmøtte leverandørene utfordret til å beskrive hvordan de mente DGIs og kommunenes behov kunne løses på best mulig måte. Hensikten med å etterspørre konkrete løsningsforslag fra leverandørene var å få svar på hva de ulike leverandørene hadde som sitt foretrukne leveransevalg, og dermed unngå å etterspørre noe som ingen kunne levere eller tvinge noen til å levere noe som var utenfor det de har etablert. Leverandørene ble bedt om å sende inn løsningsforslagene skriftlig til DGI innen 10.07.2015.

DGI mottok 16 skriftlige løsningsforslag. Løsningsforslagene dekket alt fra tekniske muligheter, ulike former for overtagelse av drift samt komplett migrering til ny og moderne leveranseplattform. Etter vurdering av løsningsforslagene ble leverandørene innkalt til 1-til-1 møter der løsningsforslagene fra 13 av leverandørene ble gjennomgått. De tre resterende leverandørene hadde enten ikke mulighet til eller ønske om å stille, eller valgte å la partnere, som også hadde levert forslag, håndtere dialogen videre. Gjennom dialogprosessen ble i all hovedsak den overordnede teknologien likt beskrevet, mens det i de skriftlige løsningsforslagene ble skissert flere modeller og alternativer. Leverandørene fikk anledning til å presentere sine respektive driftsmodeller, og DGI kom i posisjon til å kunne stille utfyllende spørsmål.¹²

4.1.3 Risikovurderinger i innledende fase

I etterkant av 1-til-1 møtene med leverandørene ble det gjennomført flere interne arbeidsmøter i DGI for å vurdere de forskjellige modellene. Leverandørene skisserte omtrent like mange driftsmodeller som det var leverandører, dog med mindre nyanser. For å forenkle vurderingen ble forslagene kategorisert i fire hovedmodeller. Av beslutningsdokumentene revisjonen har hatt tilgang til fremgår det også at driftsavdelingen i DGI gjennomførte en SWOT analyse der de sammenlignet disse fire modellene og ga sine anbefalinger basert på hva de fra et driftsmessig standpunkt mente var styrker, svakheter, muligheter og trusler ved de ulike modellene¹³. Kort tid etter arbeidsmøtet til Drift gjennomførte ledergruppen i DGI en samling hvor man gikk gjennom de fire modellene og så

¹⁰ «Kontraksstrategi Anskaffelse av ny leveranseplattform» 18.01. 2016 side 3

¹¹ «Kort oppsummering anskaffelse av ny leveranseplattform for kommunene på Øvre Romerike» Til styret i DGI fra Direktøren. 09.10. 2016 side 6

¹² «Anbefalingsnotat for beslutning av ny leveranseplattform i DGI standardleveransene» Beslutningsgrunnlag til ledergruppen fra en prosjektgruppe. 13.11 2015

¹³ «Kort oppsummering anskaffelse av ny leveranseplattform for kommunene på Øvre Romerike» 09.12. 2016 side 9

på vurderingen til Drift opp mot forretningsmessige behov. Ledelsen utviklet på bakgrunn av dette en Partnermodell, basert hovedsakelig på den ene av de fire modellene. For å avdekke eventuelt nye momenter som var relevant for valg av leveranseplattform ble det gjennomført ytterligere ett arbeidsmøte med ansatte fra både Drift og Teknologi.

I den endelige kontraktstrategien, signert av direktøren i DGI 18.01 2016¹⁴ fremgår det at det ble gjort risikovurdering av i alt 30 punkter allerede i forbindelse med utarbeidelse av kontraktstrategien, hvorav 14 ble referert i senere beslutningsdokumenter. Disse er oppsummert i tabellen nedenfor:

Risikovurderinger i innledende fase

Ref	Risikotype	Beskrivelse av risiko/sårbarhet	Hva kan skje og hva er konsekvensen?
R-1	Tid	Uro i organisasjonen påvirker fremdriften i produksjonen av konkurransegrunnlaget	Stor usikkerhet kan medføre at: <ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelsestiden øker • Manglende motivasjon kan gå ut over kvaliteten på kartlegging av nåsituasjonen (baseline) • Feil fokus og produktiviteten går ned
R-4	Kost	Mangelfull dokumentasjon medfører at risikoen blir høy for tilbydere	Mangelfull dokumentasjon kan medføre at tilbyderne feiltolker, og priser høyere risiko eller mer driftsomfang enn det som er korrekt. Mangelfull dokumentasjon kan medføre at tilbyderne feiltolker og priser lavere enn det som er korrekt. Dette kan medføre uforutsette økte kostnader etter avtaleinngåelse og forsinket implementering.
R-6	Kost	Mangelfull beskrivelse av nåsituasjonen (baseline)	Vi får feil tilbud som kan medføre omfattende endringer med uforutsette økte kostnader og forsinkelser i implementering. Leverandøren forplikter seg på å nå resultater uten å vite hvordan nåsituasjonen er. Leverandøren vegrer seg å gi tilbud eller at prisen blir høy pga

¹⁴ «Kontraksstrategi Anskaffelse av ny leveranseplattform 2016160111- Kontraksstrategi DGI LP 2016» signert direktør i DGI 18.01 2016

Risikovurderinger i innledende fase

			usikkerhet. Konsekvensen av en uforutsigbar kostnadsutvikling.
R-7	Tid	Mangelfull tilgang på ressurser i DGI til gjennomføring av anskaffelsen	DGI klarer ikke å frigjøre tilstrekkelig nøkkelressurser med riktig kompetanse til å gjennomføre anskaffelsen. Konsekvensen kan bli forsinkelser, økt bruk av ekstern bistand, dårligere kvalitet, driftsforstyrrelser og økte kostnader.
R-9	Kvalitet	Behovet er ikke tilstrekkelig kartlagt.	Konkurranses grunnlaget gjenspeiler ikke behovet og konsekvensen er at avtalen blir dårlig. Medfører masse endringsordrer, tidkrevende, konfliktskapende.
R-10	Kvalitet	Det er ikke gjort tilstrekkelig kartlegging av behovet med sektorene	«Det var ikke det vi ønsket/hadde behov for». Konsekvensen er misfornøyde brukere og det blir støy ute hos kunden. Ny leveranseplattform får negativ omtale.
R-12	Kvalitet	Prosjektets evne til å produsere konkurransegrunnlaget	Vi klarer ikke å ferdigstille et konkurransegrunnlag med riktig kvalitet til riktig tid. Konsekvensen er at tidsplanen sprekker og konkurransegrunnlaget blir dårlig som igjen kan redusere kvaliteten på tilbudene.
R-13	Kvalitet	Prosjektet evner ikke å utarbeide ytelse- og funksjonsspesifikasjoner som reflekterer behovet	Konsekvensen kan være at ønskede målsetninger og resultater ikke blir innfridd i gjennomføringen av anskaffelsen. Brukerne blir misfornøyd.
R-14	Tid	Mangelfull erfaringer med innovative anskaffelser og vi klarer ikke å opprettholde innovasjonsmomentet i anskaffelsesfasen	Det kan bli mye nybrottsarbeid med tilhørende plunder og heft. Leverandørene tilbyr ikke de beste løsningene som skal dekke våre fremtidige behov. Konsekvensen kan være fravær av god dialog som medfører konflikter mellom kunde og leverandør. Prosjektet får redusert produktivitet og det kan oppstå frustrasjoner. Videre vil leveransen preges av tapte muligheter.
R-15	Kvalitet	Uklare tildelingskriterier og evalueringsinstruksen er utydelig	Tildelingskriteriene er ikke tydelige og relatert til resultatene som ønskes oppnådd. Vektingen gjenspeiler ikke

Risikovurderinger i innledende fase

			<p>viktigheten av resultatene. Åpne spesifikasjoner kan medføre at evalueringen av tilbudene blir utfordrende og ressurskrevende. Vi velger leverandør på feil grunnlag, og evt. Klage til KOFA medfører forsinkelser på signering av kontrakt.</p> <p>Konsekvensen er at tilbudene ikke blir tilstrekkelig sammenlignbare på de områdene som skal evalueres.</p>
R-22	Tid	For dårlig veiledning til tilbyderne	Skaper usikkerhet hos tilbyderne når det gjelder hvordan konkurransegrunnlaget skal svares opp. Medfører et stort behov for spørsmål og svar i tilbudsfasen. Konsekvensen er at tilbudsperioden tar mye lengre tid enn planlagt.
R-28	Kost	Kostnaden for produksjon av anskaffelsesdokumentene blir dyrere enn budsjettet.	Fordi kompleksiteten i konkurransegrunnlaget er større enn antatt må det tilføres ytterligere eksterne ressurser.
R-29	Kost	Oppsigelser fra Driftsressurser medfører doble kostnader i perioden	Fordi ansatte i Drift sier opp må det leies inn erstatningsressurser som vil trenge kompetanseoverføring. Dette medfører at det i perioder vil påløpe doble driftskostnader.
R-30	Tid	Tidsplanen overskrides	Fordi tidsplanen er for optimistisk i forhold til antatt kompleksitet tar det lenger tid å ferdigstille konkurransegrunnlaget.

Kilde (tabell): ROS analyse anskaffelse av ny leveranseplattform. Utarbeidet 01.12. 2015.¹⁵

I denne innledende fasen var det altså allerede gjort risikovurderinger av 30 momenter knyttet til tid, kostnad og kvalitet. Figuren ovenfor viser hvordan DGI på dette tidspunktet vurderte sannsynlighet for og konsekvens av de ulike risikomomentene. Av beslutningsdokumentene revisjonen har hatt

¹⁵ Innholdet i tabellen kommer fra «ROS analyse anskaffelse av ny leveranseplattform». Utarbeidet 01.12. 2015. Tabellen er i sitert form tatt med i «Kontraksstrategi Anskaffelse av ny leveranseplattform 2016160111-Kontraksstrategi DGI LP 2016» signert direktør i DGI 18.01 2016

tilgang til fremkommer det som sagt også at det ble gjennomført en SWOT-analyse av risiko ved de ulike modellene på et arbeidsmøte i DGIs driftsavdeling.¹⁶

4.1.4 Valg av tilbyder

Den neste fasen består av utarbeidelse av konkurransegrunnlag, prekvalifisering og tilbudsinnhenting, forhandling og til slutt tildeling av kontrakt. Daværende leder av avdeling for organisasjonsutvikling opplyser i intervju at konkurransegrunnlaget ble uformet av DGI med ekstern bistand fra Inventura med hensyn til juridiske og merkantile forhold. Det ble satt ned en egen prosjektorganisasjon internt i DGI, bestående av ca. 10 personer.

DGI satte opp en liste på 10 kvalifikasjonskrav. Disse omfattet krav om at leverandøren skulle ha ordnede forhold hva gjelder betaling av skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift, være et lovlig etablert foretak, ha godandel og oppfylle relevante ILO-konvensjoner. DGI vurderte soliditet, likviditet og finansielle evne for å sikre at tilbyderen hadde tilstrekkelig finansiell styrke til å kunne oppfylle kontrakten, og til å kunne bære et eventuelt tap på denne og andre kontrakter. DGI vurderte også om leverandørene hadde tilstrekkelig gjennomføringsevne og stilte krav om at leverandørene skulle ha god erfaring fra lignende leveranser.

Sistnevnte innebar at leverandørene måtte ha:

- solid erfaring med rollen som tjenesteintegrator,
- etablert IT-driftstjenester som standard tjenestetilbud,
- erfaring med å levere outsourcete tjenester i et multi-sourcing set-up, og ha relevante verktøy for dette,
- implementert et system for å ivareta IT-sikkerhet,
- erfaring med og en metodikk som sørger for innovasjon, kontinuerlig forbedring og effektivisering av tjenester,
- erfaring med virksomhetsendring og
- erfaring med leveranser til kunder som i størrelse, kompleksitet og utfordringer er sammenlignbare med DGI.

I tillegg stilte DGI krav om et faglig anerkjent system for kvalitetssikring og kvalitetsledelse, at leverandøren som en del av standard IT-tjenester tilbyr «IT factory»-tjenester (for eksempel IaaS, PaaS, SaaS) og at leverandøren skulle ha etablerte rutiner og prosesser for å kunne håndtere og rette opp feilleveranser og uventede og uønskede hendelser¹⁷.

¹⁶ «Kort oppsummering anskaffelse av ny leveranseplattform for kommunene på Øvre Romerike» Til styret i DGI fra Direktøren. 09.10. 2016 side 9

ROS analyse anskaffelse av ny leveranseplattform. Utarbeidet 01.12. 2015.

¹⁷ Anskaffelsesprotokollen side 2

Anskaffelsesprotokollen viser at 9 tilbydere meldte seg på konkurransen. Etter prekvalifisering gjensto 5 tilbydere¹⁸. Forhandlinger ble gjennomført i perioden september-november 2016. Prosjektgruppen fikk bistand fra to eksterne konsultantselskaper under forhandlingene. Inventura ga formaljuridisk bistand og forhandlingsstøtte/rådgivning på avtalens økonomi og merkantile områder, mens Miles ga forhandlingsstøtte/rådgivning på teknologi og løsningsspesifikasjoner.¹⁹ Gjennom denne forhandlingsprosessen ble antall «finalister» gradvis redusert slik tabellen nedenfor viser.

Tilbydere som ikke ble tildelt kontrakt

Nr.	Navn	Årsak / kommentar
1	CGI Norge AS	Trakk seg fra konkurransen, 7.9.2016
2	Evry Norge AS	Tilbudet ble evaluert svakere enn de andre tilbyderne, særlig på tilbudt løsning og helhetlige tjenesteleveranser. Briefingmøte holdt 27.9.2016.
3	Sopra Steria AS	Tilbudet ble evaluert svakere enn de andre tilbyderne på bakgrunn av pris. Briefingmøte holdt 18.11.2016.
4	Atea AS	Tilbudet ble evaluert svakere enn de andre tilbyderne på bakgrunn av pris (12.12.16). Briefingmøte holdt 21.12.2016.

Kilde: Anskaffelsesprotokollen

De to siste tilbyderne ble evaluert svakere blant annet på bakgrunn av pris. Innstillingsdokumentet viser at Tieto scorer klart høyest på pris, men marginalt dårligere enn Atea på egenskaper ved tilbudt løsning og etablering/drift av eksisterende plattform.

Daværende leder for avdeling for organisasjonsutvikling understreker at dette var tre sterke tilbud som allerede hadde blitt vurdert veldig grundig på tilbudets kvalitet, og innstillingsdokumentet viser også at alle de tre gjenværende tilbyderne scoret svært høyt på disse to kriteriene, og at forskjellene på disse punktene var svært liten²⁰. Daværende direktør understreker at Tieto også ellers ga et meget godt inntrykk og kunne vise til en god forståelse av oppdraget, og at de oppfattet at Tieto la til grunn en ambisiøs, men god prosjektplan.

4.1.5 Risikovurderinger i beslutningsfasen

Den siste ROS analysen ble levert 01. desember 2016. Her vurderes elementene tid, kostnad, kvalitet, scope, brukertilfredshet, drift, konfidensialitet, integritet, og tilgjengelighet. Til sammen er 39

¹⁸ Anskaffelsesprotokollen

¹⁹ Intern vurdering av bakgrunn for avtaleinngåelse side 27

²⁰ «Innstilling til valg av leverandør: Ny leveranseplattform for Digitale Gardermoen IS for kommunene på Øvre Romerike» 12.12 2016.

sårbarhetsmomenter vurdert innenfor disse kategoriene²¹. De 39 momentene som ble vurdert er listet opp nedenfor:

- Fordi tilgang til plattformen fra mange/alle brukernes klienter ikke fungerer får ikke brukerne benyttet tjenestene.
- Fordi tilgang til kritiske tjenester ikke er tilgjengelig for mange/flere brukere får ikke brukerne benyttet tjenestene.
- Fordi tilgangen til informasjonen/data ikke er tilgjengelig får ikke brukerne utført sitt arbeid.
- Fordi integriteten i informasjonen/data ikke er korrekt får ikke brukerne utført sitt arbeid.
- Fordi eksterne/offentlige skytjenester er utilgjengelige får ikke DGI levert sine tjenester til brukerne.
- Fordi driftsleverandøren har feilsituasjon i sin tjenesteproduksjon er tjenestene utilgjengelige for brukerne.
- Fordi uautoriserte får tilganger til systemer og løsninger blir kommunale data eksponert.
- Fordi uautoriserte får tilganger til systemer og løsninger blir kommunale data korrumpert/endret.
- Fordi uautoriserte får tilganger til systemer og løsninger blir kommunale data utilgjengelig.
- Fordi leverandøren ikke overholder avtalens forpliktelser om at data skal lagres i Norge eller innenfor EU lagres data feilaktig i land vi ikke har avtaler med.
- Fordi leverandøren ikke overholder avtalens forpliktelser om at håndtering av data kun skal skje av leverandøren eller avtalte underleverandører lagres/håndteres data feilaktig hos aktører vi ikke har avtaler med.
- Fordi leverandørens sikkerhetskopieringsløsning ikke er tilfredsstillende får ikke leverandøren gjennomført gjenoppretting av data.
- Fordi enkeltapplikasjoner feiler stanser enkelte deler av tjenesteproduksjonen.
- Fordi noen får uautorisert tilgang til datahallene blir hele eller deler av tjenesteproduksjonen utilgjengelig eller korrumpert.
- Fordi plattformen leveres som en privat skytjeneste er det risiko for at plattformen blir utsatt for tjenesteangrep.
- Fordi tjenestene leveres fra en plattform som deles mellom flere kunder kan data eksponeres på tvers av kunder.
- Fordi leverandøren ikke leverer tjenestene i henhold til Avtalen får brukerne forringet tjenesteleveranse.
- Fordi leverandøren ikke har tilstrekkelig kompetanse og solide rutiner for hendelseshåndtering oppstår nødvendig lang nedetid som følge av feil.
- Fordi DGI ikke har tilstrekkelig prioritet i forbindelse med hendelseshåndtering oppstår nødvendig lang nedetid som følge av feil.
- Fordi plattformen introduserer en ny arbeidsflate, med nye muligheter for samhandling, oppstår det brukerproblemer.

²¹ «ROS analyse ny leveranseplattform» utarbeidet desember 2016.

- Fordi plattformen introduserer en ny arbeidsflate, med nye muligheter for samhandling, oppstår det utilsiktet eksponering av data.
- Fordi plattformen introduserer en ny arbeidsflate, med nye muligheter for samhandling, oppstår det utilsiktet korrumpert av data.
- Fordi det gjennomføres uautoriserte endringer av leverandøren blir tjenestene utilgjengelige.
- Fordi autoriserte endringer ikke kommuniseres tydelig nok til brukerne oppfattes endringer som utilgjengelighet på tjenester.
- Fordi det ikke gis tilstrekkelig opplæring i det nye Service Management-verktøyet øker risikoen for brukerfeil.
- Fordi det ikke gis tilstrekkelig opplæring selvbetjeningsløsninger øker risikoen for brukerfeil.
- Fordi omfanget av tjenesteleveranser levert på uregulert internettlinje øker kan det i gitte perioder oppstå driftsforstyrrelser.
- Fordi avtalen er utydelig oppstår merkantile konflikter.
- Fordi det er manglende sikkerhetsmekanismer blir løsningen utilgjengelig.
- Fordi det er manglende sikkerhetsmekanismer blir løsningen utilsiktet eksponert.
- Fordi det er manglende sikkerhetsmekanismer blir løsningen utilsiktet korrumpert.
- Fordi den nye plattformen legger til rette for økt grad av mobilitet kan data eksponeres utilsiktet.
- Fordi etableringsprosjektet ikke blir levert som avtalt blir ikke tjenestene tilgjengeliggjort som forutsatt.
- Fordi Drift av eksisterende løsning ikke blir levert som avtalt oppstår driftsforstyrrelser i dagens tjenesteproduksjon.
- Fordi det er manglende sikring av transport av data blir data utilsiktet eksponert.
- Fordi det oppstår konfigurasjonsfeil hos leverandøren eksponeres sikker sone-tjenester.
- Fordi brukerne har flere identiteter mot ulike tjenester gjenbrukes passord på tvers av løsningene.
- Fordi brukere, ansatte eller elever, introduserer skadevare på innsiden av nettet som påvirker tjenesteleveransen får ikke brukerne utført sine oppgaver.
- Fordi kommunene ikke har tilstrekkelig med fagressurser til å medvirke i migreringen til ny plattform feiler løsninger ved overgang til ny leveranseplattform.

Kilde: «ROS analyse ny leveranseplattform» utarbeidet desember 2016.

4.1.6 Egenevaluering: Kunne problemene vært unngått?

I etterkant av at avtalen med Tieto ble terminert ble det iverksatt en egenevaluering fra DGIs ledelse²². Rapporten er på 30 sider og ble levert 13.11 2017, altså vel to måneder etter at styret vedtok å terminere avtalen med Tieto. Rapporten inneholder en faktabasert beskrivelse av prosessen frem mot kontraktsinngåelse, samt en vurdering av prosessen. Nåværende styreleder

²² «Avtale Tieto Norge AS – Intern vurdering av bakgrunn for avtaleinngåelse» fra prosjektleder til ledergruppen i DGI 13.11. 2017

forteller at egenevalueringen undersøkte om det var noe mer DGI kunne ha gjort for å unngå de problemene som oppsto. Derfor er dette en grundig gjennomgang av mulige forbedringspunkter i anskaffelsesfasen som kunne ha avdekket de bakenforliggende årsakene som medførte hevingen av kontrakten.

Daværende direktør viser til at selv om det i ettertid kan pekes på forbedringspotensialer i prosessen frem mot kontraktsinngåelse, er det ifølge rapporten lite sannsynlig at dette ville bidratt til å synliggjøre at Tieto ikke ville være i stand til å oppfylle kontrakten.

Rapporten konkluderte med at:

- Forarbeid, planlegging og gjennomføring av prosess frem til kontrakt med Tieto ble signert er utført profesjonelt og innovativt.
- Det kan være noe prosjektfaglig, innkjøpsfaglig og forhandlingsfaglig forbedringspotensial i måten prosessen ble gjennomført på, men det forbedringspotensial som er identifisert ville **bare indirekte – og med liten sannsynlighet** – ha bidratt til å tydeliggjøre overfor DGI at Tieto ikke ville evne å oppfylle kontrakten.

Rapporten vektlegger at alle prosesser kan bli bedre, og at det kan trekkes lærdom av enhver prosess, men at selv om DGI skal ha ydmykhet hva gjelder dette så er det også viktig å ha tilbørlig selvrespekt for det langvarige, profesjonelle og grundige arbeidet egne fagfolk nedla i anskaffelsesprosessen²³.

Daværende direktør mener at anskaffelsen av ny leveranseplattform var godt organisert og grundig gjennomført. Han påpeker at kontrakten med Tieto var tydelig på leveranseomfang, tidsplan og pris. De vurderinger av risiko som ble gjort fra DGI's side oppfatter daværende direktør som rimelige og realistiske sett i forhold til informasjonen man hadde, og det at man hadde å gjøre med en stor og seriøs aktør i markedet. Avvikene som oppsto i etableringsfasen, var slik sett uforutsett og utenfor det som ble vurdert som sannsynlig i «ROS-analyse ny leveransplattform».

Styret og administrasjonen har brukt eksterne konsulenter gjennom hele anskaffelsesprosessen på flere forhold i denne saken. Nåværende styreleder understreker at styret er generelt fornøyd med prosjektledelsen og styringen fra DGIs ledelse, men mente likevel, i samråd med ledelsen i selskapet, at den eksterne bistanden var viktig og nødvendig. Han påpeker at egenevalueringen undersøkte om det var noe mer DGI kunne ha gjort for å unngå de problemene som oppsto.

Denne grundige gjennomgangen vurderte mulige forbedringspunkter i anskaffelsesfasen som kunne ha avdekket de bakenforliggende årsakene som medførte hevingen av kontrakten. Jeg mener, som

²³ «Avtale Tieto Norge AS – Intern vurdering av bakgrunn for avtaleinngåelse» fra prosjektleder til ledergruppen i DGI 13.11. 2017 side 28.

konkludert i rapporten, at noe muligens kunne ha vært gjort annerledes, men at det mest trolig ikke ville ha endret valg av leverandør og prosjektforløp.

4.2 Hvordan ble avtalen og problemene som oppsto håndtert?

Avtalen med Tieto ble signert 3. januar 2017. Den innebar blant annet at Tieto skulle overta driften av det avtalen kaller «dagens løsning» fra 1. mars 2017, og at serverparken på Gardermoen skulle nedlegges 1. juli 2017.

Tieto overtok driften av DGIs serverpark som avtalt, og daværende direktør forteller at dette fungerte greit blant annet mht. stabilitet. Men i februar/mars 2017 ble det kjent at Tieto var noe forsinket i forhold til fremdriftsplanen når det gjaldt implementeringen av ny leveranseplattform, men det ble ikke gitt indikasjoner på at oppstart ordinær drift 01.07.17 ville bli forsinket.

I styringsgruppemøter med Tieto fikk DGI forsikringer om at problemene ville bli løst. I april ble det imidlertid klart at Tieto ble mer og mer liggende etter. Igjen fikk DGI forsikringer om at Tieto hadde kontroll. Det ble etter dette møtet tatt initiativ til fra DGI's side for å bringe inn en jurist (fra Iventura) i styringsgruppen. Gruppen ble også gjort mindre, med 3-4 personer fra DGI og tilsvarende antall fra Tieto. I styringsgruppen fra DGI satt adm. dir, leder for kundens mottaksprosjekt og jurist. Fra Tieto satt en fra konsernledelsen i Tieto morselskapet, ansvarlig drift og prosjektleder. Ifølge daværende direktør ble dette gjort for å sikre mer struktur på oppfølgingen av kontrakten. Styringselementet ble mer fremtredende.

Daværende direktør forteller at bekymringen over manglende fremdrift når det gjaldt etablering av ny leveranseplattform økte ut over våren og forsommeren. DGI henvendte seg til den svenske konsernledelsen, men opplevde ifølge daværende direktør at det var vanskelig å få til den nødvendige forankringen. Han forteller at det på dette tidspunktet blinket flere «røde lys» med hensyn til leveransen. Daværende direktør forteller at et møte med konsernledelsen i Tieto kom i stand 15. juni 2017 etter skriftlig innkalling med henvisning til kontraktens bestemmelser. På dette møtet ble det fra DGI's side pekt på brudd på avtalens bestemmelser når det gjelder prosjekt og fremdriftsplan og at heving av kontrakt kunne bli en mulighet. Det ble bedt om en revidert fremdriftsplan fra Tieto. På dette møtet 15. juni bekreftet også Tieto at årsakene til forsinkelsene ikke ble ansett å være knyttet til prosjektledelse av leveransen til DGI som sådan, men at deres sentrale plattformløsning, OneCloud, og deres service-ledelsesverktøy, ServiceNow, begge var forsinket i sin ferdigstilling²⁴. Det fremkom også i møtet at overføringsverdien av løsning fra Tietos datasenter i Helsinki til nytt datasenter i Green Mountain hadde vært mindre enn antatt og at det var avdekket uforutsette svakheter i forbindelse med etablering av nytt datasenter i Green Mountain både knyttet til fasiliteter og konektivitet. Tieto forklarte også om hvordan organisasjonsendringene

²⁴ Notat fra Iventura til DGI v/ direktør om «Avtale med Tieto – kontraktsoppfølging av avtale om ny leveranseplattform»

og endringene i arbeidsformer har vært mer krevende enn forutsatt²⁵. Kontrakten fastsatte en rekke hovedmilepæler med tidsfrister. På dette tidspunktet hadde Tieto overskredet mange av dem:

Hovedmilepælene som ikke var nådd innen kontraktsfestet tidsfrist²⁶:

- Hovedmilepæl 4 (28.04.2017): Oppstartsdag delleveranse 1 bygge basis infrastruktur
- Hovedmilepæl 5 (26.05.2017): Midlertidig godkjenning av delleveranse 1
- Hovedmilepæl 6 (14.04.2017): Oppstartsdag delleveranse 2: Etablere nettverk
- Hovedmilepæl 7 (15.05.2017): Midlertidig godkjenning av DL-2
- Hovedmilepæl 8 (30.05.2017): Oppstartsdag delleveranse 3: Etablere selvbetjeningsportal
- Hovedmilepæl 12 (24.05.2017): Oppstartsdag delleveranse 5: Bygge og etablere sikkerhet
- Hovedmilepæl 13 (22.06.2017): Midlertidig godkjenning av delleveranse 5: Bygge og etablere sikkerhet

DGI anså dette som alvorlig, men enda mer bekymringsverdig var det at de oppståtte forsinkelsene ville få virkning for de fleste kommende hovedmilepælene, slik at hele prosjektet nå var kraftig forsinket.

Den felles styringsgruppa hadde 10 møter fra avtalen ble signert 03.01 2017 til styret i DGI begynte å behandle avtaleoppsigelse den 16.06 2017. Disse er oppsummert i tabellen nedenfor²⁷:

²⁵ Notat fra Inventura til DGI v/ direktør om «Avtale med Tieto – kontraktsoppfølging av avtale om ny leveranseplattform» side 11

²⁶ «Avtale Tieto – kontraktsoppfølging av avtale om ny leveranseplattform» 25.06. 2017 Skrevet av Inventura til Direktør DGI. Side 7

²⁷ «Vurdering av kontrakten DGI har med Tieto – om heving» av advokat Magnus Ødegaard/Bing Hodneland pkt 4.3.2, vedlegg 8b, side 10

Styringsgruppemøter

Dato	Referat (hovedpunkter)
30.01 2017	Første møte i styringsgruppa. Styringsgruppen er prosjektets øverste organ – partene representert av ledere med beslutningsmyndighet.
13.02 2017	Bekymringer/Forbedringer (erfaringer for DGI så langt): Leveranseapparatet ikke helt forberedt, nøkkelpersoner Tieto for lav kunnskap om avtalen + for lite i DGIs lokaler, avstand mellom løsningsarkitektene og delprosjektene, stram tidsplan mv. Beslutninger: Tieto skal følge opp de «Bekymrings/Forbedrings»-punktene som DGI presenterte.
27.02 2017	Tieto svarer på bekymringsmelding – anser prosjektet for å være i god rute. Beslutninger: Tieto avklare innen 22.3 om OneCloud klar til bruk for DGI innen månedsskiftet mars/april eller om leveransedato 30.6 trues.
16.03 2017	AS IS drift i god gjenge. Risikofaktorer forsinkelser med risikobeskrivelse/risikoreduserende tiltak fra Tieto tatt med i referatet.
27.03 2017	Flere nye aksjonspunkter, bl.a. gjenåpnes aksjon om ferdigstillelse OneCloud.
10.04 2017	Oppdatering risikoreduserende tiltak. Svar Tieto på DGIs innspill 7.4: Testplan vil være klar innen 20.4 + status nytt driftssenter (gjenstår etablere serverkapasitet, teste DS-infrastruktur).
09.05 2017	Oppdatering risikoreduserende tiltak. Tieto får ny hovedrepresentant i Styringsgruppen fra Tietos konsernledelse.
22.05 2017	Forberedelse av tiltak ved eventuell forsinkelse av hovedmilepæl 13 (frist 1.7). 9 nye aksjonspunkter (flere om GO/No-go innen 30.6 for migreringsløpet).
06.06 2017	Tieto foil viser det ikke er mulig å fraflytte DGI før 1. juli – ny måldato er 1. september (kommersielle konsekvenser avklares mellom partene). «Vesentlige risikofaktorer pr 07.06». Beslutninger: Tieto informerte DGI om at all migrering fra DGI til Green Mountain holdes tilbake inntil Tietos driftsmiljø er verifisert som driftsklart.

I styringsgruppemøte 6. juni 2017 varslet Tieto om forsinkelse i implementeringen av ny leveranseplattform og at oppstart av ordinær drift som skulle starte 01.07 2017 var utsatt. For DGI var konsekvensen at driften i DGIs datahall på Gardermoen måtte videreføres, men det var fortsatt Tieto som hadde ansvaret for denne driften.

Daværende og nåværende styreledere forteller begge at styret har vært godt informert om utviklingen gjennom hele perioden²⁸. På styremøtet 16. juni 2017 ble status for ny

²⁸ I styrereferatene før 16.06 2017 fremgår ikke dette tydelig, ettersom det bare var orienteringssaker. I styreprotokollene finnes bare formuleringer som viser at temaet har vært omtalt, som for eksempel «status leveranseplattform» som kulepunkt under orienteringssaken «status DGI».

leveranseplattform gjort til egen styresak. Styret oppfattet alvoret i situasjonen og bestilte et notat som skulle beskrive status for leveranse fra Tieto med hensyn til avvik i forhold til kontrakt, samt hvilke tiltak administrasjonen i DGI hadde gjennomført og hvordan avvik i forhold til prosjekt/leveranse var fulgt opp²⁹. De ville også ha en utredning om hvordan DGI sto og hvilke scenarier som fantes, samt økonomiske konsekvenser (indirekte og direkte) for DGI. Fra saken havner på styrets bord 16.06 2017 avholdes det hyppige styremøter. Disse er oppsummert i tabellen nedenfor. Daværende direktør forteller at:

Avvikene var på dette tidspunktet blitt vesentlige. Det fremstod som åpenbart ovenfor DGI at Tieto blant annet ikke hadde fått på plass en tilstrekkelig driftsorganisasjon for å levere det som var avtalt, med egne rutiner, prosedyrer m.m. for dette. For eksempel fikk ikke DGI varsel om systemer som var nede, slik avtalen krevde. På ekstraordinært styremøte 27. juni ble det bestemt at administrasjonen med kort tidsfrist skulle be Tieto om en ny fremdriftsplan, og samtidig vurderte DGI konsekvensene av å heve avtalen. Revidert fremdriftsplan forelå i august. Ledelsen i DGI ble ikke betrygget. Planen ble blant annet vurdert som svært mangelfull mht. korrigerende aktiviteter fra Tietos side. Basert på helhetlig vurdering hadde ikke DGI lenger tillitt til leveransene fra Tieto.

²⁹ Styreprotokoll 16.06 2017 sak 18/17

Styremøter

Dato	Utvikling i Tieto-saken
16.06 2017	Tieto-saken kommer på dagsorden for første gang ³⁰ . Leder av leveranseplattformprosjektet redegjorde for den oppståtte forsinkelsen og avvikene i den pågående leveransen fra Tieto ³¹ . Styret vedtok å be om et skriftlig notat fra administrasjonen om forsinkelsene, avvikene og oppfølgingen av disse, samt en juridisk betraktning om hvilke muligheter som finnes.
27.06 2017	Ekstraordinært styremøte. Styret mottar et notat fra ekstern konsulent (Inventura) som beskriver situasjonen ³² . Styret vedtok å be Tieto om ny fremdriftsplan. Samtidig utredes konsekvensene av å bryte avtalen, juridisk, økonomisk og driftsmessig ³³ .
06.07 2017	Ekstraordinært styremøte. Styret behandlet Tietos anmodning om tilleggsfrist. Orientering fra direktør, prosjektleder og eksterne konsulenter (Inventura). Tieto ber om tre måneders utsettelse. Det vil ikke styret gi umiddelbart. Styret vedtar å sende et foreløpig svarbrev til Tieto og skisserer et møte med Tieto for å diskutere saken. Samtidig ber styret om en risikovurdering fra DGI ³⁴ .
25.08 2017	Styret ble orientert om status og Tietos nye fremdriftsplan. Både direktør, prosjektleder og ekstern konsulent (Inventura) deltok. Styret vedtok engasjere advokat for å vurdere juridisk risiko og forberede heving. Direktør bes fremskaffe en vurdering av konsekvensene av å overta driften selv ³⁵ .
04.09 2017	Ekstraordinært styremøte Notatene fra DGI og advokat Magnus Ødegaard ble gjennomgått. Styret ga direktør fullmakt til å sende hevingsbegjæring til Tieto og avtale plan for overtakelse av driften basert på risikovurdering. ³⁶

På det ekstraordinære styremøtet 27.06 2017 fikk styret forelagt notatene de hadde bestilt. De fattet tre vedtak i dette møtet:

³⁰ Det hadde tidligere blitt gitt orienteringer i hvert styremøte om fremdrift i overdragelsen av drift til Tieto, men da bare som orienteringssaker.

³¹ Styresak nr 18/17

³² Notat 25.06 2017 fra Inventura om «Avtale med Tieto – kontraktsoppfølging av avtale om ny leveranseplattform»

³³ Styresak nr 23/17

³⁴ Styresak nr 27/17

³⁵ Notat «Vurdering av kontrakten DGI har med Tieto – om heving» fra advokat Magnus Ødegaard 01.09 2017

³⁶ Styresak 27/17

- DGI ba Tieto om en ny fremdriftsplan med kort responsfrist.
- DGI krevde at Tieto skulle gi avtalen stor oppmerksomhet fra toppledelsen.
- Styret bestilte en vurdering av konsekvensene av å bryte avtalen med beskrivelse av risikobildet (økonomiske konsekvenser, konsekvenser for kommunene og konsekvenser for dagens drift).

Styret så altså på to mulige spor i denne fasen: å la Tieto fortsette med en endret fremdriftsplan og å bryte kontrakten. Det andre vedtaket om å kreve oppmerksomhet fra Tietos toppledelse er interessant fordi det viser at dette åpenbart hadde blitt opplevd som et problem fra DGIs side.

Det ble innkalt til nytt ekstraordinært styremøte 6.07 2017. Styret behandlet Tietos anmodning om tilleggsfrist, der Tieto ba om en endring av avtalen med forskyvning på tre måneder. I denne saken fikk styret orientering fra direktør, prosjektleder og eksterne konsulenter (Inventura). Styret var ikke innstilt på å gjøre en slik endring, og merker seg også at Tieto ville bruke begrepet «endring», som innebærer en endring av avtaleteksten, og ikke «tilleggsfrist» som innebærer at man forholder seg til opprinnelig avtaletekst. Styret vedtok å sende et foreløpig svarbrev til Tieto og skisserte et møte med Tieto for å diskutere saken. Samtidig ba styret om en risikovurdering fra DGI for å diskutere terminering av kontrakten i møte i august.

Neste styremøte var 25. august. Her ble styret orientert om status og Tietos nye fremdriftsplan. Igjen deltok både direktør, prosjektleder og ekstern konsulent (Inventura). På dette tidspunktet var det tydelig at det var mindre aktuelt å videreføre avtalen med Tieto. Daværende direktør forteller at:

Basert på helhetlig vurdering hadde ikke DGI lenger tillitt til leveransene fra Tieto. Det ble ikke vurdert som noe alternativ å be om ytterligere tiltak og forsikringer fra Tietos side. En klar anbefaling til styret fra administrasjonen i DGI³⁷ var å heve kontrakten med Tieto.

På styremøtet 25. august ble det derfor besluttet å engasjere advokat for å forberede sak om rettslig grunnlag for å heve avtalen. Administrasjonen ble bedt om å vurdere konsekvensene av selv å ta over driften i en periode.³⁸ I ekstraordinært styremøte 4. september 2017 fikk styret forelagt ett notat fra direktøren og ett fra den eksterne advokaten de hadde engasjert. Begge notatene anbefalte heving av avtalen, og styret fattet et enstemmig vedtak om terminering av avtalen. I styreprotokollen heter det:

Styret gir fullmakt til administrerende direktør om å sende skriftlig hevingserklæring av avtalen datert 3. januar 2017 til Tieto Norway as.

³⁷ Anbefalingen er beskrevet i notat av 23.08.17 «Avtale Tieto Norge AS – Risiko og konsekvens knyttet til terminering eller videreføring av avtalerforholdet»

³⁸ Styresak nr 27/17

4.3 Hvilke vurderinger lå til grunn for oppsigelse av avtalen?³⁹

Styret innhentet en rekke råd og uttalelser før de fattet vedtaket om å terminere avtalen med Tieto 4. september 2017. Arbeidet ble igangsatt på styremøtet 16.06 2017, og de viktigste dokumentene som ble utarbeidet for styret er oppsummert i tabellen nedenfor:

Beslutningsgrunnlag utarbeidet for styret i DGI

Dato	Tittel	Utarbeidet av
25.06 2017	Avtale Tieto – kontraktsoppfølging av avtale om ny leveranseplattform	Inventura
27.06 2017	Leveransestatus pr 20.08 – om Tietos mislighold	Direktør DGI
31.08 2017	Forlenget AS-IS drift	Direktør DGI
01.09 2017	Vurdering av kontrakten DGI har med Tieto – om heving	Bing Hodneland V/adv. Ødegaard

Det er tre typer vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsen: juridiske, tekniske og økonomiske. Styret innhentet vurderinger fra advokat når det gjaldt eventuelle juridiske konsekvenser, mens direktøren redegjorde for konsekvenser av teknisk/driftsmessig art og økonomiske konsekvenser. Begge redegjørelsene ble presentert i styremøte 04.09 2017 før vedtaket om å si opp avtalen med Tieto ble fattet.

4.3.1 Juridisk vurdering

Styret innhentet en ekstern vurdering fra advokat Morten Ødegaard i Bing Hodneland for å belyse de juridiske sidene ved å si opp avtalen med Tieto. Advokaten vurderte om DGI hadde anledning til å heve avtalen. Han henviste til avtalens pkt 11.5.4 andre avsnitt:

Kunden kan heve hele eller deler av avtalen med øyeblikkelig virkning hvis ytelsen er vesentlig forsinket. Vesentlig forsinkelse foreligger når levering ikke er skjedd når maksimal dagbot er nådd, eller etter utløpet av en tilleggsfrist hvis den utløper senere.

Advokaten trakk frem fire milepæler som var så langt overskredet at dagbotperioden var utløpt. Dagbotperioden for disse milepælene er ihht. kontrakten 30 dager:

³⁹ Denne fremstillingen er hovedsakelig basert på de to rapportene styret bestilte som beslutningsgrunnlag: En juridisk vurdering fra advokat Morten Ødegaard i Bing Hodneland datert 01.09 2017 og en redegjørelse fra direktøren i DGI om konsekvenser av å si opp avtalen med Tieto gitt i styremøtet 04.09 2017.

Hovedmilepæler overskredet pr 1.09 2017

	Hovedmilepæl	Dato overskredet	Status (forsinket antall dager pr 1.9.2017 ⁴⁰)
5	Hovedmilepæl 5 Midlertidig Godkjenning av DL-1	26.05.2017	98 dager
7	HMPHovedmilepæl 7 Midlertidig Godkjenning av DL-2	15.05.2017	109 dager
9	Hovedmilepæl 9 Midlertidig Godkjenning av DL-3	28.06.2017	65 dager
13	Hovedmilepæl 13 Midlertidig Godkjenning av DL-5	22.06.2017	71 dager

I tillegg pekte advokaten på at det foreligger korrespondanse mellom øverste ledelse for partene der Tieto ser ut til å ha erkjent at DGI har hevingsadgang for både delleveranser og for hele avtalen⁴¹.

Tieto anerkjenner DGIs hevingsadgang av Avtalen, basert på omfanget av Tietos forsinkelse av delleveranse 1 og 2. Tieto vil understreke av vi naturligvis ikke ønsker at DGI skal heve Avtalen, og vi vil anta at det heller ikke er i DGIs interesse å heve denne.

Hevingsretten for de nevnte delleveransene ga også etter advokatens vurdering grunnlag for DGI til å heve hele avtalen, jf. avtalens punkt 11.5.4 tredje avsnitt:

Kunden kan heve avtalen for en delleveranse når dagbotperioden for den aktuelle delleveransen er utløpt. Hvis forsinkelsen er av en slik art at leveransen som helhet må anses vesentlig forsinket, f.eks. fordi det som allerede er levert eller senere skal leveres, ikke kan benyttes uten det som er omfattet av hevingsretten, kan Kunden heve med virkning for hele leveransen.

Advokaten påpekte at de fire delleveransene som DGI har hevingsrett for, alle er definerte etterfølgende hovedmilepæler i avtalen hvor videre oppfyllelse av senere hovedmilepæler avhenger av disse. Dette innebærer at «det som allerede er levert eller senere skal leveres» (herunder senere hovedmilepæler), ikke kan «benyttes uten det som er omfattet av hevingsretten». Etter ordlyden i punkt 11.5.4 tredje avsnitt (siteret ovenfor) utløser derfor hevingsretten for de nevnte delleveransene etter advokatens mening også hevingsrett for hele avtalen.

⁴⁰ Styret fikk denne informasjonen forelagt oppdatert med forsinkelser pr 01.09 2017, altså tre dager før styremøtet. Flere av de samme hovedmilepælene som var overskredet i juni var fortsatt ikke oppfylt. Dette gjelder hovedmilepæl 5, 9 og 13.

⁴¹ Brev fra Tieto til DGI 3. juli 2017

Advokatens konklusjon var altså klar: DGI hadde rett til å heve avtalen. Dette var klart etter innrømmelser fra Tieto, men uavhengig av dette kunne DGI heve avtalen på grunnlag av forsinkelsene.

Advokaten vurderte også hvilke alternativer DGI hadde og påpekte at selv om DGI hadde rett til å heve avtalen, var det ikke slik at DGI hadde plikt til å heve avtalen. Dersom DGI valgte å fastholde avtalen, kunne DGI gjøre andre sanksjoner etter avtalen gjeldende:

- DGI kunne holde tilbake betaling
- Dagbotkrav for hver hovedmilepæl
- Erstatning for direkte tap, herunder merkostnader kunden får ved dekningskjøp, tap som skyldes merarbeid og andre direkte kostnader i forbindelse med forsinkelse

Advokaten antydte også at det kunne være en mulighet å reforhandle avtalen med Tieto og dermed oppnå gunstigere vilkår, men administrasjonen, med bakgrunn i en betenking fra anskaffelsesrådgiver, vurderte det til at avtalen ikke kunne reforhandles fordi en slik vesentlig endring av avtalen sannsynligvis ville bryte med anskaffelsesreglene.

Det andre hovedalternativet DGI hadde var å sende en hevingserklæring til Tieto. Advokaten antok at Tieto kunne motsette seg erstatningskrav, men mente at det var lav risiko for at Tieto kunne vinne frem med et krav om at hevingen er uberettiget.

Advokaten konstaterte om det første alternativet, som innebar å la Tieto få fortsette, at: «... ut fra tilbakemeldingene fra DGI på hvordan forventningene til Tieto er for videre oppfyllelse av avtalen, synes ikke dette som det beste alternativet.» Advokaten lener seg altså på signaler fra styret og DGI om at de ønsker å avslutte avtalen, og begrenser sin rådgivning til å redegjøre for hvorvidt det er mulig å terminere kontrakten, og hvilke konsekvenser man vil måtte påregne, og gjør ikke en selvstendig sammenligning av konsekvensene av de to hovedalternativene. Denne typen avveininger er langt mer fremme i direktørens redegjørelse for styret i samme møte.

4.3.2 Vurdering av hensynet til sikker drift

En eventuell heving av avtalen med Tieto ville medføre at driften av dagens datahall måtte videreføres utover det som var planlagt. Det ble antatt at et optimistisk estimat var at datahallen må videreføres ut 2018, før prosjektet for å etablere ny plattform ferdigstilles. Dette innebærer utfordringer langs to dimensjoner:

- Teknologi: Datasenteret var utdatert med en del utstyr hvor supporten hadde utløpt eller var i ferd med å utløpe. For å sikre stabil drift måtte noe utskifting påregnes mens andre løsninger kunne ivaretas med utvidet support mot leverandør.
- Bemanning: DGI hadde redusert sin bemanning i forbindelse med Tieto sin overtagelse av driftsansvaret 1. mars 2017. Ved en heving av avtalen fantes to alternativer: Videre innleie fra Tieto eller å ta driften tilbake i egen regi med tilhørende behov for økt bemanning.

Teknologien i datahallen begynte å bli gammel. I tillegg var klientparken aldrende med gammelt operativsystem. Alderen på utstyret i datahallen økte risikoen for uforutsette driftsforstyrrelser, men det var for øvrig ingen indikasjoner på at utstyret ikke kunne leve ytterligere ett år. Noen kjente forhold ble trukket frem i direktørens orientering til styret, for eksempel at lagringskapasiteten måtte økes for å ivareta økte datamengder ved forlenget drift, og at mye av utstyret i dagens datahall ikke lenger supportert eller at slik support bortfalt i løpet av det neste halve året.

Et annet betydelig problem var at mange av de tekniske forholdene ikke kunne avklares i detalj før en eventuell heving intrådte fordi nødvendige avklaringer mot aktuelle leverandører ville avsløre ovenfor markedet hvilken situasjon DGI var i. Dette ble ansett som svært uheldig i forholdet til Tieto og antatt å ville skape store utfordringer i den videre dialogen med Tieto.

4.3.3 Økonomisk vurdering

Basert på en antagelse om at videre drift skulle vare ut 2018 og de tekniske og driftsmessige utfordringene som var skissert gjorde direktør et estimat angående de økonomiske konsekvensene og merkostnadene ved å si opp avtalen med Tieto. Direktøren kartla kjente investeringsbehov, aktivitet knyttet til generelle oppgraderinger av løsninger som krever ekstern bistand og driftsmessige konsekvenser som endrede behov knyttet til innleie.

En type kostnader var knyttet til nødvendige investeringer i serverparken på Gardermoen (hardware) for å forlenge levetiden⁴². En annen type kostnader var knyttet til software, dvs. fornying av lisenser og eventuelt kjøp av nye lisenser. Den desidert største utgiften var innleie av personell. DGI hadde sagt opp mange ansatte da Tieto overtok den daglige driften fra 01.03 2017, og for å ta tilbake driften måtte DGI styrke bemanningen enten gjennom innleie eller ansettelser.

4.3.4 Det totale risikobildet og andre hensyn

Utover bemanning og teknologi var det også andre forhold som måtte ivaretas ved en heving. I direktørens redegjørelse for styret ble to momenter viet særskilt plass. Ett aspekt var at DGI har vært, og vil være, avhengig av leverandører som også er underleverandører for Tieto. DGI har rammeavtaler direkte mot flere av disse. Disse leverandørene måtte håndteres særskilt ved en heving. DGI ville gjennomføre møter med aktuelle leverandører så snart det lar seg gjøre etter en heving mot Tieto. Enkelte rammeavtaler måtte også forlenges eller utlyses på nytt ihht. forskrift om offentlige anskaffelser. Dette gjaldt lisenser for programvare, telefoni og trådløst nettverk.

Direktøren trakk i sin redegjørelse for styret også frem GDPR (ny personvernforskrift) og avviklingen av stortingsvalget 2017 som eksempler på kritiske forhold som måtte håndteres i nærmeste fremtid, men der ble DGI antatt å være godt rustet for å møte utfordringene.

⁴² Beløpene oppgis ikke her. I en slik beslutningsfase er det knyttet betydelig usikkerhet til slike tall, blant annet fordi det ikke er mulig å innhente tilbud fra leverandører før beslutningen tas.

Nåværende styreleder sier at han ble overrasket over den negative utviklingen i prosjektet og at avvikene ikke ble løst og lukket. Han mener at mange offentlige IKT-prosjekter nok ville ha fortsatt med forsinkelser og kostnadsøkninger som typiske konsekvenser. DGI-ledelsen var veldig tydelige på at det var riktig å avvikle prosjektet med den valgte leverandøren og styret var enig. Både ledelsen og styret brukte ekstern spisskompetanse på å kvalitetssikre alle vurderingene. Derfor hadde styret en intensiv møtevirksomhet utover sommeren 2017 for å kvalitetssikre alle beslutninger. Styret forholdt seg til de rådene de fikk fra både DGIs ledelse og de eksterne konsulentene. Styrelederen mener fortsatt at det var en riktig beslutning.

Det er daværende direktørs oppfatning at Tieto må ta hele ansvaret for manglende fremdrift og oppfyllelse av kontrakten. Han viser også til at Tieto ikke har bestridt dette. Kontrakten var tydelig mht. fremdrift og milepæler, og kontraktsavvikene var følgelig udiskutable, noe også Tieto erkjente. Ifølge daværende direktør har prosessen med å avvikle kontrakten vært ryddig fra Tietos side. Det er inngått avtale om forlik der Tieto betaler en erstatning på 19 500 000,-⁴³.

⁴³ Forliksavtalen pkt 2

5 BLE KOMMUNENE TILSTREKKELIG INFORMERT?

I dette kapitlet undersøkes og vurderes nærmere om eierkommunene ble tilstrekkelig informert i Tieto-saken. I hvilken grad informasjonsflyten til eierkommunene i denne saken var tilstrekkelig, vil også ses på bakgrunn av hvordan informasjonsflyten mellom kommunene og DGI var, og ble opplevd å være, mer generelt.

Overordnet er det lagt til grunn at styret har et selvstendig ansvar for at deltakerkommunene i et interkommunalt samarbeid blir tilstrekkelig informert, både løpende og i viktige enkeltsaker. Som øverste organ i samarbeidet er det ikke minst viktig at styret påser at vedtektsfestede krav til informasjonsflyt til kommunene blir ivaretatt. Samtidig er det lagt til grunn at kommunene har et ansvar for å sørge for å få regelmessig informasjon fra samarbeidene om virksomheten i samarbeidene, og at det som anses som viktige saker bør undergis politisk behandling.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 4 i undersøkelsen:

Problemstilling 4	Revisjonskriterier
Har informasjonsflyten til eierne vært tilstrekkelig?	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Protokoller fra styremøter der Tieto-saken ble behandlet skal ha vært oversendt kommunene. Dette bør ha skjedd innen rimelig tid. ⇒ Styreprotokoller og andre saksdokumenter i tilknytning til Tieto-saken skal i utgangspunktet være offentlige. Unntak skal vurderes konkret og hjemmel skal oppgis. ⇒ Kommunene bør ha en etablert praksis som sørger for at oversendt informasjon fra DGI om viktige saker blir forelagt folkevalgt nivå. ⇒ Kommunene burde ha etterspurt, og mottatt, mer informasjon om Tieto-saken hvis oversendt informasjon ble opplevd som utilstrekkelig.

5.1 Bakgrunnen for omdanningen av DGI fra IKS til § 27-samarbeid

Det er i revisjonskriteriene (kapittel 3) pekt på at det til grunn for et interkommunalt samarbeid bør ligge et bevisst og gjennomtenkt valg av organisasjonsform, sett ut fra formålet med samarbeidet. Videre vises det til at det da er viktig å være seg bevisst de behov, muligheter og begrensninger en organisasjonsform gir med hensyn både til eierinnflytelse og informasjonsflyt.

Som nevnt ble DGI i 2015 omdannet fra et interkommunalt selskap (IKS) til et interkommunalt samarbeid etter daværende kommunelov § 27. Dette skjedde etter forutgående behandling i kommunestyrene i deltakerkommunene. Omdanningen til et § 27-samarbeid innebærer at DGI ikke

lenger har et eget organ for utøvelsen av eierstyring, i form av et representantskap. Styret er samarbeidets øverste organ. Omdanningen innebar i tillegg at styret ble sammensatt av rådmennene i kommunene som deltar i samarbeidet. Innledningsvis i dette kapitlet, og som en bakgrunn, gjengis ulike oppfatninger knyttet til omdanningen av DGI til et § 27-samarbeid.

Daværende direktør i DGI peker på at KS har anbefalt § 27 som godt egnet for denne type virksomhet, bl.a. fordi digitalisering er av stor betydning for kommunene å ha hånd om for utvikling av kommunenes tjenestetilbud. Det vises videre til at det var en opplevelse av at styret i IKS'et ikke alltid ivaretok kommunenes behov. Et hovedhensyn med omorganiseringen, noe som også innebærer at rådmennene gikk inn i styret, var ifølge daværende direktør derfor å sikre en tettere samhandling mellom kommunene og DGI.

Daværende direktør er av den oppfatning at ny organisasjonsmodell utfra disse forutsetningene har fungert bra. Det pekes på at DGI er et strategisk virkemiddel for kommunene, som arbeider tett på kommunenes ulike sektorer og tjenester. I tillegg pekes det på at modellen gir et bedre grunnlag for samordning av de seks kommunenes behov for digitale tjenester.

Forrige styreleder peker i intervju på at organiseringen av DGI som et IKS ikke fungerte spesielt godt, og at det ble igangsatt både en benchmarking og en evaluering som foreslo en organisering etter § 27 i kommuneloven. Det vises til at digitalisering er et viktig virkemiddel i kommunenes tjenesteproduksjon. Omorganiseringen av selskapet til et IS etter kommuneloven § 27, og innplasseringen av rådmennene i eierkommunene som styremedlemmer, reflekterte ifølge forrige styreleder et behov for en tettere oppfølging av selskapet. Det vises til at omorganiseringen ble gjenstand for politisk behandling i eierkommunene, og har vært vellykket utfra behovet for bedre styring og digitalisering av funksjoner i kommunene.

Nåværende styreleder peker i intervju på at det ble benyttet en avtaleform mellom kommunene og IKS'et som er typisk for leverandører av driftstjenester på det private markedet. Når det gjelder drift kan det ifølge styreleder fungere greit, men det er vanskelig å utvikle digitalisering og tjenester med en slik organisasjons-/avtaleform. Styreleder viser til at enkelt sagt kan DGI sies å være den enkelte kommunes IKT-stab, tatt ut av kommunen og slått sammen i én organisasjon. Denne staben har fått en utvidet og mer strategisk rolle gjennom stadig mer digitalisering og ny teknologi. Utviklingen av tjenestene, dialogen og samarbeidet med innbyggerne og leverandørene, samspillet med andre fagmiljø osv. er ofte avhengig av digitale verktøy og prosesser og ny teknologi i godt samspill. DGI utgjør nå kommunenes utviklingspartner i digitaliseringsprosesser, ikke bare en driftsleverandør.

Det pekes videre på at denne utviklingen har medført at DGI-funksjonen er rådmannens kanskje viktigste verktøy i tjenesteutviklingen. Det er ifølge styreleder viktig at rådmennene sammen med sine sektorledere kan være i direkte inngripen med DGI på strategisk og operativt nivå. Etter hvert som heldigitale tjenester tar over mer og mer, vil utvikling i tjenester kreve endringer i de digitale systemene. Dette er ifølge styreleder den viktigste begrunnelsen for å ha rådmenn i styret i DGI.

Samtidig påpeker styreleder at det vil være fordel med en eierstruktur over styret som vil sikre mer direkte kopling til politikerne. Også styremedlemmet fra Eidsvoll viser til at dagens struktur fungerer, men at det naturligvis er mulig å innføre representantskap for å formalisere eierinteresser. Han peker på at DGI driver med et arbeid som uten selskapsorganiseringen ville ligget i kommunenes sentraladministrasjon. Det pekes videre på at DGI heller ikke har eget representantskap, og at normalt ville et styre ivaretatt selskapets interesser, mens representantskap eller generalforsamlinger håndterer eierinteressene. Det vises til at for DGI har man ikke dette skillet.

I likhet med rådmenn/styremedlemmer peker også enkelte politikere på behovet for mer styring og tettere oppfølging av DGI som bakgrunn for omorganiseringen i 2015. Ordføreren i Hurdal viser til at omorganiseringen av DGI fra et IKS til et § 27-samarbeid var et strategisk og nødvendig grep for å sikre at IKT-funksjonen ble tettere integrert i kommunens tjenesteområder. Ordføreren i Gjerdrum opplyser at han i sin tid støttet omorganiseringen og innplasseringen av rådmennenes i selskapets styre. Han peker generelt på at DGI har en viktig støttefunksjon i kommunens daglige drift.

Ordføreren i Nannestad er imidlertid av den oppfatning at DGI burde vært organisert som et IKS eller et AS, og ikke som et § 27-samarbeid, bl.a. fordi selskapet har et tungt forretningsmessig ansvar, men først og fremst fordi både AS og IKS har veletablerte, velutprøvde og lovregulerte strukturer som inkluderer eierorgan og en ryddig rolleavklaring.

Oppsummert gir et flertall av informantene uttrykk for at det var nødvendig med en omorganisering av DGI til et § 27-samarbeid, og at modellen har fungert godt. Revisjonen vil senere i kapitlet gå nærmere inn på hvordan forståelsen og håndteringen av rollene som rådmann og styremedlem kan være en faktor som har hatt betydning for informasjonsflyten og forventninger til denne.

5.2 Styrets ansvar og fullmakter i Tieto-saken

I vedtektene til DGI § 8 ble det fastsatt at styret har ansvaret for forvaltningen og organiseringen av samarbeidet, og skal påse at virksomheten drives i samsvar med samarbeidets formål, vedtektene, årsbudsjettet og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av samarbeidskommunene.

Nåværende styreleder i DGI peker i intervju på at vedtaket om å sette ut driften lå til styrets kompetanse/myndighet. Også forrige styreleder oppfatter at beslutningen om å skille ut driften, herunder inngåelse av kontrakt med ekstern leverandør og til slutt heving av kontrakt, lå innenfor styrets fullmakter. Han peker i tillegg på at totalkostnadene til drift, med eller uten ekstern leverandør, ville vært noenlunde de samme.

En gjennomgang av kommunestyreprotokoller i én av deltakerkommunene viser at beslutningen om å skille ut driften ble ikke gjenstand for behandling i kommunestyret. Én av ordførerne som er intervjuet stiller spørsmål ved om styret i DGI hadde kompetanse til å inngå en hemmelig avtale om forlik med leverandør etter at kontrakten ble hevet, men ingen av ordførerne som er intervjuet stiller ellers spørsmål ved styrets kompetanse og fullmakter i Tieto-saken.

5.3 Faser i Tieto-saken

Tietosaken kan deles inn i ulike faser der både kommunene og offentligheten ble informert på ulike måter, og i ulik grad. Den første fasen løper fra styret begynte behandlingen av Tieto-saken 16.06.2017 til beslutningen om å terminere kontrakten ble fattet 04.09.2017. Styrets fokus i denne perioden var å fatte en best mulig beslutning, og det fantes to klare alternativer: å la Tieto fortsette med forlengede frister eller å si opp avtalen med Tieto. I denne fasen vurderte styret det slik at dette var sensitiv informasjon og at det var umulig å offentliggjøre at dette ble vurdert uten å si opp avtalen straks.

Den andre fasen er perioden fra avtalen ble terminert 04.09 2017 til forliket med Tieto ble signert 15.02 2018. I denne perioden var det mer informasjon både til eierne og til offentligheten. Tieto-saken fikk sitt endelige punktum ved forliket som ble inngått mellom DGI og Tieto 15.02 2018. I perioden etter har både eiere og offentlighet etterspurt informasjon om innholdet i forliket.

De ulike fasene kan oppsummeres i følgende tabell:

Faser i «Tietosaken»		
Periode	Informasjon til offentlighet	Informasjon til eierne
16. juni 2017 - 4. september 2017: Styret vurderer heving av kontrakten	<ul style="list-style-type: none"> Ingen informasjon 	<ul style="list-style-type: none"> Styreprotokoller unntatt offentlighet (sladdet), og de fleste protokollene sterkt forsinket. Noe muntlig kommunikasjon med (noen av) ordførerne
4. september 2017 – 15. februar 2018: Styret forhandler sluttavtale med Tieto.	<ul style="list-style-type: none"> Pressemelding 06.09 En del medieoppslag/intervjuer i etterkant av dette Ellers det meste fortsatt unntatt offentlighet 	<ul style="list-style-type: none"> Muntlig info til ordførere 05.09.17 Eiermøte med ordførerne 15.09.17 Informasjon på ØRU-møte 29.09.17 Fortsatt sladdede styreprotokoller
I ettertid	<ul style="list-style-type: none"> Sladden beholdes på all dokumentasjon, og er ikke tidsbegrenset Forliket unntatt offentlighet 	<ul style="list-style-type: none"> Hyppigere muntlig kommunikasjon med eierne, blant annet i kommunestyremøter og ØRU Kommunene mottar fortsatt styreprotokoller med sladd.

5.4 Oversendelse av styreprotokoller til eierkommunene

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at oversendelse av styreprotokoller til kommunene er en viktig formell kanal for informasjon. Dette bekreftes i intervju av både nåværende og tidligere styreleder.

Krav om å oversende protokoller til kommunene etter endt styremøte er nedfelt i vedtektene § 9. Styreinstruksen pkt. 2.10 fastsetter at protokollen etter endt styremøte skal sendes til styremedlemmene for deres godkjenning og deretter oversendes til kommunene ved kommunestyret. Det fremgår ingenting om krav til prosedyrer for oversendelse av protokoll utover dette. Administrasjonen i DGI opplyser til revisjonen i epost av 04.04.18 at det ikke finnes en skriftlig rutine for dette, men at DGI oversender protokollene til postmottaket i kommunene, i tillegg til selskapets regnskapsrevisor, så fort protokollene er signert. Protokoller signeres normalt i neste styremøte etter at eventuelle innsigelser er behandlet og nødvendige justeringer gjort. Forsinkelser kan blant annet oppstå når ikke alle styremedlemmer er til stede, slik at protokollen mangler noen signaturer.

Det varierer mellom kommunene hvilket folkevalgt organ som i første rekke følger opp eierskap i selskaper, herunder i DGI. I tre av kommunene er det kommunestyret selv som i hovedsak følger opp eierskapet i DGI, mens dette i de øvrige tre kommunene er delegert til formannskapet:

- Gjerdrum, Hurdal, Eidsvoll: kommunestyret⁴⁴
- Nes, Nannestad, Ullensaker: formannskapet⁴⁵

Behandlingen av styreprotokollene fra DGI i folkevalgte organer følger stort sett dette skillet, og legges som regel frem som referatsak. I noen kommuner blir ordføreren ført opp som saksbehandler, mens det i andre kommuner er rådmannen som er saksbehandler.

Det var fem styremøter fra Tietosaken kom opp til styrebehandling 16.06 2017 til styrets vedtak om terminering av avtalen 04.09 2017. Tabellen nedenfor viser når protokollene ble oversendt til kommunene:

⁴⁴ Formannskapet behandler saken dersom det er for knapp frist og saken ikke kan vente til neste kommunestyremøte, jf kl § 13.

⁴⁵ Saken kommer opp i kommunestyret dersom det er en spesielt viktig eller prinsipiell sak.

Oversendelse av styreprotokoller til kommunene

Dato for styremøtet	Dato for oversendelse	Antall dager før oversendelse
16.06 2017	28.08.2017	73
27.06 2017	06.07.2017	9
06.07 2017	10.11.2017	127
25.08 2017	28.09.2017 ⁴⁶	34
04.09 2017	02.11.2107	59

Kilde: Arkivene i Nannestad, Eidsvoll og Ullensaker

En gjennomgang av oversendte styreprotokoller fra DGI viser at det også vanligvis går relativt lang tid før disse oversendes til eierkommunene. For de tre styremøtene forut for denne saken er gjennomsnittlig ventetid 48 dager.

Gjennomsnittlig ventetid for de fem protokollene som omhandler «Tietosaken» er 60,4 dager. Dette ser ut til å være noe høyere enn normalt. Ventetiden varierer også sterkt, fra 9 til 127 dager.

En rådmann påpeker at en eventuell raskere fremleggelse av protokoller krever endring av styreinstruksen som i dag forutsetter at påfølgende styremøte godkjenner forrige protokoll. Dermed må det nødvendigvis bli en forsinkelse på omtrent en måned og mer dersom ikke alle styremedlemmene er til stede for å signere protokollen. Revisjonen har ikke vurdert om dette kan gjøres på andre måter, for eksempel på sirkulasjon, men av styreprotokollene fremgår det hvem som er til stede, og det er derfor mulig å sammenstille protokollene for å se når de samme styremedlemmene møtte neste gang, og dermed kunne signere protokollen.

Når kunne styreprotokollene signeres?

Styremøte dato	Når protokollen kunne vært signert av alle	Dato for oversendelse	Dager til oversendelse
16.06 2017	Kunne signeres 25.08.2017	28.08.2017	3
27.06 2017	Kunne signeres 06.07.2017	06.07.2017	0
06.07 2017	To styremedlemmer skiftes ut. Problemer med å få signert protokollen	10.11.2017	
25.08 2017	Kunne signeres 04.09.2017	28.09.2017	34
04.09 2017	Kunne signeres 29.09	02.11.2107	34

⁴⁶ Denne protokollen ble også oversendt den 02.11.2017

Tabellen viser at en del av forsinkelsene ved oversendelse av protokoller kan forklares ved at alle måtte være til stede for å signere styreprotokollen, men det er fortsatt noen store forsinkelser som ikke lar seg forklare på denne måten.

5.5 Kommunenes behandling av oversendte protokoller

Et annet moment er at ingen av de seks kommunene hadde møter i kommunestyret eller formannskapet i perioden mellom 28. juni (da første sladdede styreprotokoll ble sendt ut) og 20. august. Interne rutiner i hver kommune fører til at det gjerne går enda mer tid før styreprotokollene kommer opp til politisk behandling.

Når ble styreprotokollene fra DGI lagt frem for et politisk organ?

	Første møte etter ferien	Styremøte 16.06 2017	Styremøte 27.06 2017	Styremøte 06.07 2017	Styremøte 25.08 2017	Styremøte 04.09 2017
		28.8.2017	6.7.2017	10.11.2017	28.9.2017	2.11.2017
Dager før oversendelse						
Ullensaker formannskap ⁴⁷	22.08 2017	Ikke referert	Ikke referert	28.11 2017	17.10 2017	28.11 2017
Nannestad formannskap ⁴⁸	22.08 2017	Ikke referert	Ikke referert	Ikke referert	Ikke referert	Ikke referert
Gjerdrum kommunestyre ⁴⁹	6.9 2017	8.11 2017	8.11 2017	13.12 2017	8.11 2017	13.12 2017
Eidsvoll kommunestyre ⁵⁰	5.9 2017	5.9 2017	5.9 2017	12.12 2017	Ikke referert	14.11 2017
Nes formannskap ⁵¹	21.08 2017	24.10 2017	24.10 2017	Ikke referert	Ikke referert	Ikke referert
Hurdal kommunestyre ⁵²	13.09 2017	Ikke referert	Ikke referert	Ikke referert	Ikke referert	Ikke referert

⁴⁷ Opplysninger fra arkivet på telefon 03.08 2018

⁴⁸ Opplysninger fra arkivet på epost 09.08. 2018

⁴⁹ Opplysninger fra arkivet på telefon 03.08 2018

⁵⁰ Opplysninger fra rådmann på epost 13.06. 2018

⁵¹ Opplysninger fra politisk sekretær på epost 06.08 2018

Tabellen ovenfor viser at det tok lang tid for de sladdede styreprotokollene ble referert i politiske organer i eierkommunene. I gjennomsnitt tok det ytterligere 42 dager fra styreprotokollene ble mottatt i eierkommunene til de ble referert i et politisk organ. Det er store variasjoner, fra Eidsvoll som brukte bare åtte dager fra de mottok protokollen fra styremøtet 16.06 2017 til det var lagt frem for kommunestyret, til Nes, der det tok 110 dager fra de mottok styreprotokollen fra styremøtet 27.06 2017 til det ble referert i formannskapet.

Det er også i øyenfallende at langt fra alle styreprotokoller ble referert i noe politisk organ. Når fem styreprotokoller skal refereres i seks kommuner så tilsier det at det skulle vært 30 referatsaker til sammen. Tabellen viser at protokollene ble lagt frem bare i 14 av disse tilfellene. I to kommuner ble ingen av styreprotokollene referert i noe politisk organ i det hele tatt, og det er bare en av de seks eierkommunene som har fremlagt alle de aktuelle styreprotokollene for et politisk organ⁵³.

Det er også verdt å legge merke til at ingen av styreprotokollene ble referert i eierkommunene før avtalen med Tieto var oppsagt. Det innebærer at ingen politikere kjente til at deler av protokollene var sladdet, og de kunne følgelig ikke ha stilt spørsmål om hvilke opplysninger som var unntatt offentlighet. Politikerne ble altså gjort kjent med hva som foregikk i DGI gjennom medieomtale etter pressemeldingen 06.09 2017.

Ved behandling av referatsaker er det varierende hvor stor oppmerksomhet slike saker får i de politiske organene. Rådmenn og ordførere forteller om varierende grad av engasjement i denne saken, og i noen kommuner har det vært stilt oppklarende spørsmål til referatsaker som omhandler DGI. Det har i de fleste kommunene ikke vært reagert i møtene på at noen punkter har vært sladdet. Fungerende rådmann i Nes opplyser for eksempel at så vidt han kjenner til var det ingen reaksjoner fra politisk hold på at styreprotokollene var sladdet. Ifølge rådmannen ble det heller ikke etterspurt mer informasjon om Tieto-saken fra folkevalgte.

Rådmannen i Eidsvoll opplyser at det har vært stilt oppklarende spørsmål til referatsaker som omhandler DGI. Det er ifølge rådmannen stort politisk engasjement knyttet til digitalisering. Det har ikke vært reagert i møtene på at noen punkter har vært sladdet, men det har vært politisk interesse knyttet til pågående prosesser. Ordføreren i Eidsvoll poengterer at når styreprotokollene fra DGI legges frem for politikerne i kommunestyre og formannskap er det opp til politikerne å stille spørsmål om referatsakene, det gis ikke muntlige redegjørelser unntatt ved spesielle behov.

Ordførerne både i Nannestad og Ullensaker mener at styreprotokollene fra DGI generelt gir lite informasjon. Ordføreren i Ullensaker peker i den sammenheng på at det er uheldig at kommunens informasjonsbehov da i første rekke må ivaretas gjennom uformelle kanaler.

⁵² Opplysninger fra arkivet på telefon 03.08 2018

⁵³ Det er imidlertid mulig at ordfører eller rådmann har referert noe av innholdet fra disse protokollene muntlig i politiske organer uten at dette fremkommer av referatene.

Ordføreren i Nannestad opplyser i intervju med revisjonen at når det gjelder to styreprotokoller sommeren 2017 har rådmannen i Nannestad endret saksbehandler fra ordfører til seg selv, og at ordføreren derfor ikke har vært kjent med innholdet i disse. Arkivjournalen viser at det stemmer at referatet fra styremøtet 27.6.2017 ble journalført 7.7.2017 med ordfører som saksbehandler, men at saksbehandler 8.7.2017 ble endret til rådmann. Det fremgår imidlertid også at denne endringen ikke er gjort av rådmannen, men av politisk sekretariat.

5.6 Styreprotokoller unntatt offentlighet

Det er i revisjonskriteriene lagt til grunn at styreprotokoller og andre saksdokumenter i tilknytning til Tieto-saken i utgangspunktet skal være offentlige, i samsvar med hovedregelen i offentlighetsloven. Det er videre lagt til grunn at unntak fra dette skal vurderes konkret og at hjemmel skal påføres dokumentene. Det vises i kriteriene også til at såkalt «forhåndsklassifisering» av dokumentasjon som skal unntas offentlighet som hovedregel ikke skal forekomme

Protokoller fra samtlige styremøter som ble avholdt i perioden 16.6.17 - 4.9.17, finnes i to versjoner: én versjon der all omtale av Tieto-saken er unntatt offentlighet og sladdet, og én versjon uten sladd. Revisjonen får opplyst i en redegjørelse fra DGI av 19.3.18 at sladdet versjon ble sendt kommunenes postmottak, mens usladdet versjon ble sendt rådmennene.

Verken de sladdede protokollene, eller annen dokumentasjon revisjonen har mottatt som er unntatt offentlighet, er påført hjemmel for dette. På spørsmål fra revisjon om hjemmelsgrunnlaget viser DGI i epost av 4.4.18 til at selskapet baserte seg på en utredning fra advokat i epost av 5.9.18. Det fremgår av eposten fra advokat at «spørsmål om hjemmel for taushetsplikt» ble stilt på et møte 4.9.18, dvs. på samme dag styret i møte hadde besluttet å heve kontrakt. Det vises i eposten til at «Enkelte saker som behandles i styret er av en slik karakter at de ikke bør komme konkurrenter og andre uvedkommende til kjennskap». Som eksempler nevnes planer om nye produksjonsmetoder og andre forretningshemmeligheter og planer om oppkjøp og nedleggelse.

Hjemmel for taushetsplikt for opplysninger som utgjør forretningshemmeligheter var ifølge advokat offentlighetsloven § 13, jfr. forvaltningsloven § 13, hvor det i 1. ledd heter at «opplysninger som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn». Det ble også vist til at DGI kunne vurdere unntak fra innsyn etter offentlighetsloven § 23, som omhandler privatøkonomiske interesser til organet i forhandlingssituasjoner, f.eks. ved avtaleforhandlinger. I tillegg ble det pekt på det i noen tilfeller av hensynet til private eller offentlige interesser kunne besluttes utsatt innsyn etter offentlighetsloven § 5. Bestemmelsen gir anledning til å fastsette at det i en bestemt sak først skal være innsyn fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen en det som følger av hovedregelen i loven.

Revisjonen får opplyst i epost fra DGI av 4.4.18 at dokumentene i saken, herunder omtale av saken i styreprotokollene, ble unntatt offentligheten med hjemmel offentlighetsloven § 13, jfr. forvaltningsloven § 13 første ledd. Bestemmelsen i forvaltningsloven pålegger taushetsplikt for «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av

konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Unntaksbestemmelsen ble brukt både i forhold til offentligheten og i forhold til eierkommunene.

5.6.1 Ulike vurderinger av behovet for konfidensialitet

Løsningen med at DGIs styreprotokoller oversendes til eierkommunene i sladdet form mener dagens styreleder ikke er optimal. Normalt skulle håndteringen av slike dokumenter unntatt fra offentlighet ha vært håndtert av arkivene. Han viser til at på det tidspunktet var det bare styret og noen få i ledelsen i DGI som visste hva som foregikk. Styret oppfattet informasjonen som så sensitiv at den ble sladdet før oversendelse. Styret oppfattet at dette var en alvorlig situasjon der mye sto på spill, og der et eneste feilsteg kunne få betydelige konsekvenser. Han påpeker at det ville vært meget ødeleggende dersom det ble offentlig kjent at DGI vurderte oppsigelse av avtalen, før vedtaket ble fattet. Etter at vedtaket om oppsigelse er fattet er det meget korte frister for å informere eksternt part. Han påpeker også at det ville stilt seg annerledes dersom kommunestyret skulle gjøre noe vedtak i saken, men her var det snakk om en referatsak.

Også tidligere styreleder peker på det sterke behovet for konfidensialitet i Tieto-saken. Et klart råd fra advokat var også å unnta fra offentlighet behandlingen av Tieto-saken i styreprotokoller. Protokollene ble derfor oversendt kommunen med sladd der saken var omtalt. Tidligere styreleder understreker at situasjonen ble krevende, og at styret ikke kunne sende ut usladdede versjoner av protokoll, mens man ennå var i prosess. Samtidig var et viktig hensyn å kunne dokumentere hva styret gjorde i saken. Han påpeker at § 9 i DGIs vedtekter ikke åpner for den konfidensialitet som var nødvendig i denne prosessen. Slike muligheter burde muligens ha vært presisert i vedtektene. Det pekes i den forbindelse på at § 27 i kommuneloven ikke har gode nok utfyllende bestemmelser.

Styremedlemmet fra Ullensaker opplyser i intervju at styret drøftet om protokollene skulle sladdes, og valgte å følge advokatens klare råd om å sladde fordi konfidensialitet var veldig viktig i den fasen. Han opplyser også om at styret aldri drøftet om sladden skulle påføres før eller etter at protokollen ble oversendt til kommunene. Han mener at den juridiske siden ved akkurat det kanskje burde vært drøftet ytterligere, men påpeker at hvis det ble opp til de seks kommunene å vedta hva som skulle unntas offentlighet kunne man risikert at det ble fattet ulike vedtak i hver kommune, og hvis for mye informasjon ble kjent for tidlig kunne man risikert hele prosessen.

Ordføreren i Ullensaker peker i intervju på at protokollene kunne ha vært sendt uten sladd. Det kunne kommunene håndtert. F.eks. kunne disse vært behandlet i lukkede formannskapsmøter. Alle i kommunen skal ha signert taushetserklæring. Han viser også til at åpenhet er et grunnleggende hensyn i kommunal forvaltning. Når det gjelder forliket som ble inngått med Tieto, må det imidlertid ifølge ordføreren aksepteres at dette måtte være konfidensielt og unntatt offentlighet.

Ordføreren i Hurdal minner om at Tietosaken var delikat og at det var et behov for å trå varsomt, også med hensyn til informasjonsflyten. Han mener likevel at ordførerne som et minimum likevel burde ha blitt informert om hvilken retning utviklingen gikk. Kun sladdede styreprotokoller er etter hans mening ikke tilstrekkelig informasjon. Ordføreren i Hurdal uttrykker imidlertid forståelse for at

det var nødvendig at forliket som til slutt ble inngått med Tieto måtte være konfidensielt og unntatt offentlighet.

Også ordføreren i Gjerdrum sier i intervju han forstår behov for konfidensialitet i saken. Han reagerte ikke på at styreprotokollene var sladdet, men peker samtidig på at sladdede protokoller ikke ville være godt nok uten den tilleggsinformasjon kommunen fikk. Ordføreren opplyser at han ble informert av rådmannen om hvorfor det var nødvendig å sladde deler av styreprotokollene. Han hadde tillit til styrets og rådmannens vurderinger av behovet for konfidensialitet, og gikk ut fra at det ble tatt initiativ fra styrets side hvis eierkommunene burde informeres. Ifølge fungerende rådmann i Nes var også ordføreren her innforstått med at konfidensialitet var et premiss i saken.

Ordføreren i Nannestad forstår behovet for en viss konfidensialitet i Tieto-saken, men stiller likevel spørsmål om graden av hemmelighet i denne saken. Når det gjelder forliket som ble inngått med Tieto, viser ordføreren til at han ble advart om at DGI og den enkelte risikerte å bli saksøkt hvis informasjon om forliket kom ut. Han stiller videre spørsmål ved om styret i DGI har kompetanse til å inngå en slik hemmelig avtale. Han viser også til at den sladdede versjonen av avtalen ikke sier noen ting om hva avtalen går ut på.

5.6.2 Fylkesmannens vurdering

Begjæring om innsyn i avtalen fra en lokalavis ble avslått av DGI. Etter at avslaget ble påklaget har fylkesmannen gjort vedtak om at det må gis innsyn i forliksavtalen med Tieto.⁵⁴ Det vises i utgangspunktet til at en konfidensialitetsklausul som kommunen inngår med en privat part ikke setter til side offentlighetsprinsippet som ellers følger av offentlighetsloven. Slik fylkesmannen ser det er det i dette tilfellet heller ikke snakk om opplysninger som kan skade konkurransevnen til Tieto. De unntatte opplysningene røper etter fylkesmannens oppfatning ikke faglige analyser, beregninger, metoder eller enhetspriser, som vil kunne gi innsyn i Tietos forretningskonsept. Det bemerkes også at forliksavtalen er av allmenn interesse og dreier seg om offentlige midler.

Fylkesmannen har kun tatt stilling til taushet om avtalen og ikke om prosessen ellers.

5.7 Andre kanaler for informasjon

I tillegg til de offisielle oversendelsene av styreprotokoller kan eierkommunene orienteres på ulike måter om hva som skjer i DGI. Det dreier seg hovedsakelig om ulike former for muntlige, og mer eller mindre uformelle, orienteringer gitt til ulike nivåer og organer i eierkommunene.

⁵⁴ Vedtaksbrev Fylkesmannen i Oslo og Akershus 8.6.2018.

5.7.1 Orienteringer i politiske møter

Styreleder peker i intervju på at kommunene i tillegg til oversendelse av protokoll blir orientert muntlig fra rådmannens side og mer sjeldent av direktøren i DGI. Budsjettet behandles i kommunene som en del av kommunenes totale budsjett. Forrige styreleder peker på at i Nannestad kommunen har saker med tilknytning til DGI flere ganger vært behandlet av formannskapet og kommunestyret. I tillegg behandles DGI i budsjettprosessen og i egne orienteringsmøter.

Avtalen med Tieto ble sagt opp i styremøte på kvelden 4.9.17. Ordførerne i eierkommunene ble først orientert muntlig av styremedlem fra egen kommune/rådmann i løpet dagen etter. 06.09.17 gikk det ut en pressemelding som umiddelbart ble gjengitt i flere medieoppslag. Dette var den første orienteringen om Tieto-saken, både til offentligheten og til politisk ledelse i eierkommunene. 15.9.17 ble det holdt et åpent eiermøte der ordførerne ble orientert av styret og ledelsen i DGI om begrunnelsen for hevingen av avtalen. I tillegg ble DGI invitert til å orientere om saken i flere kommuner høsten 2017. Etter vedtak om heving av avtalen med Tieto i styremøte 4.9.17 har følgende orienteringer blitt gitt til formannskapene⁵⁵:

- 13.09.17: Nannestad kommune
- 19.09.17: Nes kommune
- 26.09.17: Eidsvoll kommune
- 10.10.17: Ullensaker kommune

Ved disse anledningene har ledelsen i DGI (direktør og evt. andre) møtt opp for å gi en forberedt redegjørelse om saken. I andre situasjoner har spørsmål kommet opp i politiske organer som følge av medieoppslag eller når styreprotokoller skulle behandles. Da har rådmannen, som kommunens styremedlem, måttet besvare uten forberedelser. Det varierer sterkt i hvor stor grad det har kommet denne typen spørsmål i folkevalgte organer. Intervjuene med ordførere og rådmenn viser at det i noen kommuner knapt har forekommet spørsmål, mens saken i andre kommuner har fått betydelig oppmerksomhet.

Ordføreren i Gjerdrum peker på at styrets håndtering av problemene med Tietos leveranser for en stor del måtte skje om sommeren, og at det da ikke var politiske møter i kommunen. Han opplyser at da høsten kom ble kommunestyret i Gjerdrum informert i lukkede møter. Ordføreren peker videre på at det er tradisjon i Gjerdrum for at rådmann og ordfører orienterer kommunestyret om saker som ikke nødvendigvis står på sakslisten, f.eks. om viktige saker i DGI. Han opplyser at det ble orientert hyppig på denne måte etter endringen av selskapsform i DGI og underveis i Tieto-saken. I Eidsvoll ble informasjonen ifølge rådmannen så langt det var mulig gitt i åpent møte.

⁵⁵ 14.2 2018 ble det også gitt en orientering i Eidsvoll kommune, men da var bestillingen «Vi ber om at fremlegges en sak for kommunestyret med en gjennomgang av Eidsvolls utbytte av deltakelse i DGI og utredningen må vise eventuelle alternativer» og orienteringen ble gitt til finanskomiteen.

Ikke alle kommunestyre og formannskap har vist like stor interesse for Tietosaken. I Hurdal forteller rådmannen at dette ikke har vært noen kontroversiell sak. Rådmann og ordfører har hatt fortløpende dialog om tema. Ordfører har vært engasjert, men det har ikke vært kritiske røster i formannskapet eller kommunestyret. Rådmann har ved noen anledninger gitt korte orienteringer i ulike politiske fora, men utover det har det ifølge ordføreren ikke vært noe støy.

5.7.2 Muntlig uformell orientering

En mer uformell kommunikasjonsform er den der politiske ledere (gjerne ordføreren) blir muntlig orientert av rådmannen om saker, hendelser eller problemstillinger. Tietosaken var spesiell fordi så mye av informasjonen er unntatt offentlighet. Dette, sammen med det at § 27-samarbeid ikke har noe eget eierorgan, kan i denne saken ha styrket behovet for denne typen uformell kommunikasjon.

Den uformelle kommunikasjonen med diskusjoner og informasjonsutveksling som foregår mellom ordfører og rådmann er velkjent i faglitteraturen og ser ut til å foregå som en lokal og pragmatisk tilpasning av kommunelovens timeglassmodell. (Willumsen 2014 og Willumsen 2015). Dette gjelder imidlertid som regel saker som er pågående i egen kommuneadministrasjon. I dette tilfellet er det snakk om et interkommunalt samarbeid, der rådmennene har en rolle både som rådmann i egen kommune og styremedlem i DGI. At disse to rollene kombineres gir i utgangspunktet betydelig muligheter for uformell muntlig kommunikasjon.

I intervjuer gir rådmennene og ordførerne i de seks kommunene uttrykk for at dette har blitt håndtert på noe ulike måter og at variasjonen mellom kommunene er stor. Ordføreren i Nannestad gir uttrykk for at han ikke har blitt informert muntlig til tross for et uttrykkelig ønske om mer informasjon:

Ordføreren fikk ingen muntlig informasjon fra rådmannen om at direktøren i DGI hadde sagt opp, eller at Tieto var på vei ut som leverandør. Thue kan heller ikke huske om han ble orientert muntlig av rådmannen om hevingen av kontrakten med Tieto. Han opplyser at rådmannen generelt ga lite informasjon om Tieto-saken utover det som fremkom i styreprotokoller, eller i orienteringer til eierne i ØRU-møter.

De andre rådmennene ser ut til å ha gitt betydelig mer muntlig informasjon til sin ordfører. Rådmannen i Eidsvoll opplyser i epost til revisjonen 13.6.18:

Undertegnede har hele tiden holdt ordfører løpende orientert om viktige saker til behandling i styremøtene. Ordfører er gitt beskjed om at han kan få se usladdet versjon av protokoller, det har det imidlertid ikke vært behov for grunnet løpende muntlige orienteringer.

I Gjerdrum sier rådmannen at det sikkert varierer hvilket forhold ordfører og rådmann har i de ulike kommunene, men at han selv til daglig orienterer ordføreren muntlig om mange forhold som foregår i administrasjonen, og at dette også gjelder forhold i DGI som ordføreren burde kjenne til. Ordføreren i Gjerdrum bekrefter at han ble løpende orientert av rådmannen om utviklingen i DGI.

Ordføreren i Hurdal sier han var kjent med at enkelte av de andre kommunene ble overrasket over at samarbeidet med Tieto havarert, og at noen også opplevde først å bli informert gjennom media. Selv var han blitt informert av sin egen rådmann fra omkring august om utfordringene mht.

leveransene, og var således ikke så overrasket som enkelte andre ordførere. Rådmannen i Hurdal bekrefter at ordføreren ble fortløpende orientert. Hun peker generelt på at den mer uformelle dialogen mellom ordfører og rådmann er helt avgjørende for at dette skal fungere, og at det handler om relasjoner mellom mennesker, ikke bare organisering.

Rådmannen i Ullensaker opplyser at ordføreren ble orientert muntlig om at det foregikk noe, og mer detaljert 5. september, etter at vedtaket om å heve kontrakten var fattet. Ordføreren opplyser at han ble muntlig orientert fra rådmannen underveis, først og fremst i forkant og etterkant av styremøter.

5.7.3 Rolleforståelse

Hvilken rolleforståelse den enkelte rådmann/styremedlem, samt ordfører/folkevalgte, legger til grunn har betydning for hvilke forventninger man har til hva som skal kommuniseres og når, og dette har igjen betydning for hvor mye informasjon man mener ledende politikere bør få til enhver tid. Dette henger også sammen med hvordan relasjoner og arbeidsforholdet mellom rådmann og ordfører/folkevalgte mer generelt er i den enkelte kommune.

Som beskrevet i kapittel 3 kan det i denne sammenheng tenkes to motsatte, idealtypiske, rolleforståelser for rådmenn som bekler denne type styreverv. Den ene ser på styret i et § 27-samarbeid, og dermed DGI, analogt med rollen til styret i et IKS eller AS. Denne forståelsen synes å være lagt til grunn i Retningslinjer for styrets habilitet i Digitale Gardermoen IS, der det i pkt. 1.2. står følgende:

Som overordnet prinsipp gjelder at rådmennene som styremedlemmer i DGI skal opptre og fatte beslutninger på vegne av § 27-samarbeidet og fremme virksomheten i DGI i samsvar med vedtektenes formålsbestemmelse, og ikke la særegne forhold eller interesser i kraft av å være rådmann for hver av de enkelte Samarbeidskommunene, påvirke avgjørelser som gjelder § 27-samarbeidet DGI.

Med andre ord opptrer styret utfra denne forståelsen selvstendig som et kollegium, og først og fremst med samarbeidets interesser for øyet.

En alternativ rolleforståelse kunne være at rollene som styremedlem og rådmann ble sett under ett, i en kombinasjon som ikke kan eller bør holdes atskilt. Ut fra denne forståelsen er det ingen motsetninger eller skiller mellom kommunens interesser og selskapets interesser. En sammensetning av styret bestående av rådmennene kan ut fra dette også oppfattes å sikre en form for direkte administrativ styring med samarbeidet. Det ser ut til at denne forståelsen ligger til grunn når det i styreinstruksen pkt. 05 heter at:

Styret er det øverste organet for samarbeidet. Det enkelte kommunestyret kan ikke instruere styret direkte, men må utøve myndighet gjennom styrerepresentanten sin.

Begge disse forståelsene finner altså støtte i ulike formelle dokumenter som regulerer DGI.

Ordførerne og rådmennene ga i intervju uttrykk for litt ulike synspunkter rundt dette. Det synet tidligere rådmann i Nannestad gir uttrykk for kan være et eksempel på den forståelsen som kommer

til uttrykk i «Retningslinjer for styrets habilitet i Digitale Gardermoen IS». Rådmannen understreker at styret i DGI er et kollegium, og at det går et skille mellom styresaker i DGI og kommunenes behov og bestillerfunksjon. Slik sett er det ifølge ham også et skille mellom rollene som styremedlem og rådmann. Han la vekt på at informasjonsflyten mellom rådmannen som styremedlem, og kommunen som eier, i hovedsak må skje gjennom de formelle kanalene som er etablert for dette.

Rådmannen i Nes opplyser at han kom inn i DGI-styret i desember 2017. Han opplevde da at en klar forventning fra de andre styremedlemmene var at styret var selskapets styre, ikke et organ der rådmennene skulle ivareta interessene til egen kommune. Med andre ord, er det et tydelig skille mellom rollene som styremedlem og rådmann. Ivaretakelse av porteføljestyring, og den enkelte kommunens behov, skjer først og fremst i egne møter i rådmannsutvalget Gardermoregionen. Han viser videre til at han ikke har opplevd forventninger fra politisk hold som rokker ved denne rolleforståelsen. Politikerne er ifølge ham først og fremst opptatt av «hva man får igjen for pengene», dvs. hvordan DGI gjennom utviklingsprosjekter m.m. bidrar til digitalisering av kommunens tjenester. Dette er også hovedtema når direktøren i DGI har møter med kommunestyret i Nes.

Nåværende styreleder og rådmann i Gjerdrum har en noe annen tilnærming. Han vektlegger at rådmennene møter alle konsekvensene av sine egne styrevedtak i funksjonen som rådmann i egen kommune. Det utgjør ifølge ham en motivasjon for å tenke helhetlig, ut fra synet om at DGI lykkes bare dersom kommunene lykkes, og kommunene lykkes bare dersom DGI lykkes. Denne gjensidige avhengigheten mener han er mer utfordrende å få til i et IKS med eksternt styre som i utgangspunktet skal tenke på selskapets beste. Representantene i et IKS-styre representerer derimot ikke kommunen, men selskapet, og selskapet utvikler ofte over tid en egeninteresse som ikke nødvendigvis samsvarer med eiernes interesser.

Ordføreren i Gjerdrum viser til at han i sin tid støttet omorganiseringen og innplasseringen av rådmennene i selskapets styre. Han peker generelt på at DGI har en viktig støttefunksjon i kommunens daglige drift. Han ser at dobbeltrollen som rådmann og styremedlem kan skape noen dilemmaer, men er ikke i tvil om at lojaliteten til rådmannen først og fremst ligger hos egen kommune. Han ser heller ikke at rollene i praksis innebærer noen motsetning. Den ene rollen bidrar til å styrke den andre. Han kan ikke se for seg selskapsinteresser som skulle gå på tvers av kommunenes interesser.

Synet på styremedlemmenes rolle ser ut til å henge sammen med synet på organiseringen av DGI som et interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven. Ordføreren i Hurdal viser for eksempel til at omdanningen av DGI fra et IKS til et § 27-samarbeid var et strategisk og nødvendig grep for å sikre at IKT-funksjoner ble tettere integrert i kommunens tjenesteområder. Når det gjelder rolleforståelse mener han at det er naturlig at rådmennene tenker helhetlig og på sine kommuners behov. Samtidig er det slik at IKT-tilbudet i kommunene er viktig både for rådmenn og styret. Videre peker Hurdals ordfører på at det da også er naturlig at rådmennene informerer sin kommune om viktige saker, utover de formelle kanaler for informasjon.

Rådmannen i Hurdal mener at rådmennene sitter i en helt nødvendig dobbeltrolle i DGIs styre. Da hun først kom inn i DGIs styre mente hun at det kunne være en krevende rolle for rådmennene i styret, men underveis har hun skiftet mening. Hun ser det i dag slik at fordelene langt oppveier ulempene. DGIs oppgaveportefølje er så sterkt knyttet til det administrative nivået i kommunene at det vil være svært krevende for rådmennene dersom disse ikke er tett på DGI som direkte tjenesteyter inn i kommunens organisasjon. Hun mener imidlertid at det må jobbes med årshjulet og eierdialogen. Det handler ifølge henne om å styrke samhandlingen mellom styre og eierne slik at politikerne opplever at de blir orientert og kan påvirke.

Rådmannen i Eidsvoll påpeker at dette selskapet skiller seg noe fra andre selskaper:

Det ene er at de driver med arbeid som uten selskapsorganiseringen ville ligget i kommunenes sentraladministrasjon. DGI har heller ikke eget representantskap. Normalt ivaretar et styre selskapets interesser mens representantskap eller generalforsamlinger håndterer eierinteressene. For DGI har man ikke dette skillet. Kommunestyrene kan også instruere eget styremedlem, jmfør punkt 04 i styreinstruks for DGI. Etter punkt 2.10 kan det også kreves forutgående behandling i kommunestyrene når det er snakk om vedtak av vesentlig økonomisk betydning. Dagens struktur fungerer, men det er naturligvis mulig å innføre representantskap for å formalisere eierinteresser.

Andre mener at dobbeltrollen som styremedlem og rådmann ikke er så uproblematisk. Ordføreren i Ullensaker mener for eksempel at det er prinsipielt uheldig at rådmennene sitter i styret i DGI. Han viser til at rådmannen i utgangspunktet skal ivareta kommunens interesser i alle sammenhenger. Samtidig skal styremedlemmene i DGI først og fremst ivareta selskapets interesser, noe ordføreren uttrykker forståelse for. Dobbeltrollen gjør imidlertid dette problematisk. Rådmannen i Ullensaker trekker frem at det i styreinstruksen står at kommunene «må utøve myndighet gjennom sin styrerepresentant», noe som understreker at rådmannen er kommunens representant i DGIs styre. Samtidig er det etter hans mening klart at styremedlemmene skal ivareta selskapets interesser. Han påpeker at selskapets interesser ikke alltid er sammenfallende med den enkelte eierkommunens interesser, og er altså enig med ordføreren i at det dermed uunngåelig er en rollekonflikt rådmennene må håndtere.

Også ordføreren i Nannestad mener dagens ordning er problematisk. Han uttrykker forståelse for at det kan være vanskelig for rådmennene å håndtere dobbeltrollen som rådmenn og styremedlemmer, men som ordfører forventer han likevel at det rapporteres fra selskapet om viktige saker, og at han blir godt orientert, også muntlig, av egen rådmann. I Nannestad har altså ordføreren og den tidligere rådmannen svært ulikt syn på hvordan denne dobbeltrollen skal håndteres, mens det i andre kommuner ser ut til at ordfører og rådmann i stor grad har sammenfallende syn.

5.7.4 Ble informasjonsflyten opplevd som tilstrekkelig?

En vanskelighet ved å måle om eierne har fått tilstrekkelig informasjon er at «tilstrekkelighet» er noe som kan oppleves i ulike grad. Med andre ord: To politikere kan ha fått samme informasjon, men ha ulike meninger om hvorvidt den var tilstrekkelig. Dette har også sammenheng med ulike rolleforståelse, som vi så i forrige avsnitt. En gitt forståelse av styrerepresentantenes rolle peker i

retning av at disse skal opptre selvstendige uten at det skal deles mye informasjon med politikerne gjennom uformelle kanaler, mens om en annen forståelse legges til grunn vil det fremstå som selvsagt at rådmannen skal dele all vesentlig informasjon med ordføreren og de andre politikerne i sin kommune. Det er derfor ikke uventet at det blant ordførere og rådmenn i eierkommunene er ulike oppfatninger om den informasjonen som ble gitt.

Tidligere styreleder og rådmann i Nannestad oppfatter generelt informasjonsflyten til eierkommunene som god. Han viser til at det har vært gitt løpende orienteringer til kommunene om DGI. I Nannestad har saker med tilknytning til DGI flere ganger vært behandlet av formannskapet og kommunestyret. I tillegg behandles DGI i budsjettprosessen, i egne orienteringsmøter for selskapene og ved oversendelse av styreprotokoller. Han opplyser om at han som styreleder tok initiativ til å ha egne eiermøter én gang i halvåret for i større grad å formalisere informasjonsflyten til eierne, noe som ble iverksatt. Det vises til at det nå også orienteres om DGI i regionrådet for kommunene på øvre Romerike (ØRU).

Ordføreren i samme kommune er derimot ikke like fornøyd. Han mener at det i fjor var minimalt med informasjon som kom fra DGI til kommunen. Han påpeker at referatene fra styremøtene ofte var kraftig forsinket, og kommunen ble heller ikke varslet om saker som skulle opp i styremøtene. Særlig i Tieto-saken mener han at det har vært lite informasjon muntlig og direkte fra rådmannen/styremedlem til ordføreren. Ordføreren forstår behovet for en viss konfidensialitet i Tieto-saken, men stiller likevel spørsmål ved graden av hemmelighet i denne saken.

I Ullensaker mener rådmannen at informasjonsflyten kunne vært håndtert bedre. Ufullstendig informasjon fra DGI førte til politisk uro ved budsjettøkningen høsten 2017. Rådmannen mener at en del slike problemer kunne vært unngått med mer generell informasjon, for eksempel til ordførerne.

Ordføreren i Ullensaker opplyser at ikke alle nyanser kom godt nok frem i informasjonen kommunen fikk om Tieto-saken underveis, som f.eks. informasjon om konsekvenser av brudd på avtalen som var inngått. I tillegg mener han at informasjonen til eierne kom for sent. Ordføreren peker i den forbindelse på at også ordførerne er underlagt taushetsplikt. Riktignok utgjør ikke ordførerne noe formelt eierorgan, men det er disse som blir holdt politisk ansvarlig mht. bruk av økonomiske midler. Han mener at uformell informasjonsflyt til ordførerne underveis ville bidratt til å sikre at de vurderingene og beslutningene som ble gjort fra DGIs side ble forankret hos eierkommunene. Ordføreren påpeker at man som politiker blir satt i «sjakk matt» uten tilstrekkelig informasjon. Samtidig påpekes det:

Det er et moment at prosessene med Tieto for en stor del foregikk i en periode på sommeren uten politiske møter. Likevel, hvis man var kjent med problemene før styremøtet 16. juni, burde styret ha innkalt eierrepresentanter, dvs. ordførerne, for å informere. Det er i så fall kritikkverdig at dette ikke skjedde.

I Gjerdrum ble ordføreren heller ikke orientert i detalj, men fikk god informasjon om at det var alvorlige utfordringer i prosjektet og samarbeidet med leverandøren. Ordføreren kjenner seg ikke igjen i den opplevelsen andre ordførere har hatt av å være dårlig informert, noe som har

fremkommet i avisoppslag. Han viser til at dette kan ha å gjøre med arbeidsforholdene og relasjonene mellom politikk og administrasjon i den enkelte kommune, som i Gjerdrum er godt og tett. Selv har han blitt løpende orientert av rådmannen om utviklingen i DGI og følt seg godt informert. Han mener at oppfatningen langt på vei er den samme i formannskap og kommunestyre.

Rådmannen i Eidsvoll peker på at det i utgangspunktet er et gode med full åpenhet, men samtidig peker han på at styret i Tieto-saken måtte gis tillitt og arbeidsro. Ordføreren i Eidsvoll mener at i en ideell verden må alt foregå fortløpende og åpent, og da bør rådmennene dele all informasjon med ordførere. I denne saken har det vært litt misnøye med at politikerne ikke ble informert før, og ordføreren slutter seg delvis til dette, men sier at det er vanskelig å kritisere rådmennene for at de ikke informerte utfyllende før vedtaket om å oppheve kontrakten var fattet 4. september 2017. Selv ble han muntlig informert i juni, men det var svært begrenset med informasjon da forhandlingene med Tieto ikke hadde startet ennå.

5.8 Revisjonens oppsummering og vurdering

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at vanlige rutiner og praksis for informasjonsflyt mellom DGI og eierkommunene i utgangspunktet skal følges også i en sak som i Tieto-saken. Styret har et ansvar for at deltakerkommunene blir tilstrekkelig informert både løpende, og i viktige enkeltsaker. Ikke minst skal styret påse at vedtektsfestede krav til informasjon blir ivaretatt. Kommunene på sin side må sørge for at oversendt informasjon fra DGI om viktige saker blir forelagt folkevalgte organer, og etterspørre mer informasjon om denne eventuelt ikke oppfattes som tilstrekkelig.

Oversendelse styreprotokoller er en viktig formell kanal for informasjon til eierkommunene. Revisjonen har undersøkt nærmere oversendelse og behandling av styreprotokoller fra de fem styremøtene som ble avholdt fra problemene med leveransene fra Tieto kom opp til styrebehandling 16. juni 2017 til styrets vedtak om heving av kontrakt i møte 4. september 2017. Protokollene signeres normalt i neste styremøte, før oversendelse, noe som innebærer at det går en viss tid. For styremøtene som ble avholdt i juli og august viser imidlertid undersøkelsen at disse ble oversendt kommunene lenge etter at også neste styremøte var holdt. Protokoll fra møtet i juli ble oversendt først 127 dager etter at møtet var avholdt. Dette er etter revisjonens vurdering ikke innen rimelig tid.

Undersøkelsen viser at protokollene fra samtlige styremøter som ble avholdt i perioden 16. juni – 4. september 2017 finnes i to versjoner: én versjon der all omtale av Tieto-saken er unntatt offentlighet og sladdet, og én versjon uten sladd. Revisjonen får opplyst at det var den sladdede versjonen som ble sendt til kommunenes postmottak. Verken de sladdede protokollene, eller annen dokumentasjon revisjonen har mottatt som er unntatt offentlighet, er imidlertid påført hjemmel for dette. Revisjonen får opplyst at etter at advokat hadde pekt på mulige unntakshjemler ble dokumentene i saken, herunder omtale av saken i styreprotokoller, unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 13, jfr. forvaltningsloven § 13. 1. ledd. Hjemmelsgrunnlaget ble med andre ord avklart dagen etter at styret hadde besluttet å heve kontrakten med Tieto, men ble ikke påført dokumentene i ettertid.

Revisjonen har ikke tatt stilling til hvilke andre unntaksbestemmelser i offentlighetsloven som kunne vært aktuelle i dette tilfellet. Etter revisjonens vurdering kan imidlertid måten dette ble gjort på sies å innebære en form for «forhåndsklassifisering», dvs. at det blir besluttet å gjøre unntak for innsyn i dokument, uten at noen har bedt som slikt innsyn. Revisjonen viser til at vilkårene for forhåndsklassifisering er strenge, og at dette som den klare hovedregel ikke skal forekomme. Den samme unntaksbestemmelsen ble dessuten brukt for alle typer dokumenter i saken og i all faser av saken. Det er revisjonens vurdering at kravet om at unntak fra offentlighet skal vurderes konkret og at hjemmel skal påføres dokumentet, ikke i tilstrekkelig grad ble ivaretatt.

Det var også den samme unntaksbestemmelsen som ble bruk både i forhold til offentligheten og i forhold til egne eierkommuner. Revisjonen vil peke på at det generelt går et skille mellom offentlighetens og folkevalgtes rett til innsyn i kommunale dokumenter, og at folkevalgte organer (i særdeleshet kommunestyret) har en utvidet innsynsrett. Trekk parallellen til folkevalgtes innsynsrett i saker som egen administrasjon forbereder, er dette regulert i et veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). Det fremgår her at retten til innsyn ikke trer inn før saken er ferdigbehandlet i administrasjonen. Det vil derfor være unaturlig om de folkevalgte i kommunene skulle gis rett til løpende innsyn i en sak som er overlatt til et eget rettssubjekt å løse. De må således nøye seg med informasjonen som tilsvarer det eier kan forvente.

Protokoller fra styremøter i DGI oversendes kommunenes postmottak. I noen kommuner er det ordføreren som er saksbehandler. Protokollene legges deretter frem som referatsaker enten i formannskapet eller i kommunestyret. Undersøkelsen viser at det gikk lang tid fra styremøtene ble avholdt, til protokoll ble oversendt kommunene; tiden varierer fra 9 til 127 dager og i gjennomsnitt gikk det ca.60 dager. Det var dessuten sommerferie i store deler av perioden da viktige beslutninger i Tieto-saken ble tatt. Ingen av de seks kommunene hadde møter i kommunestyret eller formannskapet i perioden mellom 28.06.17 (da den første sladdede styreprotokollen ble oversendt) og 20.08.17. Undersøkelsen viser også at det tok lang tid før kommunene selv fikk satt de sladdede protokollene opp som referatsak i folkevalgte organer.

Dette innebar at folkevalgte organer i kommunene først fikk protokollene til behandling da styrets behandling av Tieto-saken nærmet seg slutføring. Ingen av eierkommunene hadde behandlet disse før DGI selv offentliggjorde kontraktsbruddet i en pressemelding 06.09.17. Undersøkelsen viser at det i de fleste kommunene ikke ble reagert i særlig grad i møtene på at protokollene på noen punkter var sladdet. I noen av kommunene ble det i møtene stilt oppklarende spørsmål, men det synes ellers i liten grad å ha vært etterspurt mer informasjon om saken fra folkevalgte i de fleste eierkommunene. Etter at beslutningen om heving av kontrakt var tatt, ble det fra DGIs side gitt egne orienteringer til eierkommunene, i møter med både ordførere, formannskap og kommunestyrer.

Styremedlemmene har i intervjuer understreket behovet for konfidensialitet i Tieto-saken. De fleste ordførerne som er intervjuet gir uttrykk for forståelse for dette. Selv om det i denne saken var mindre flyt av informasjon enn normalt når det gjelder de formelle kanalene, viser undersøkelsen også at de fleste ordførerne generelt opplever informasjonen som tilstrekkelig. Dette har sammenheng med at

det i stor grad også ble gitt løpende muntlige orienteringer til ordførerne fra «sitt» styremedlem i DGI, dvs. rådmannen, om utviklingen i DGI og styrets håndtering av denne. Dette har igjen sammenheng med en utbredt rolleforståelse hos både den politiske og administrative ledelsen i kommunene, der det ikke blir skilt skarpt mellom rollene som rådmann og styremedlem.

De fleste som har blitt intervjuet, av både ordførere og styremedlemmer/rådmenn, peker på at det i sin tid var et behov for å omdanne DGI fra et IKS til et § 27-samarbeid for å sikre en tettere styring og oppfølging av selskapet. Mange gir også uttrykk for at modellen har fungert godt. I de fleste kommunene anses heller ikke kombinasjonen av rollene som styremedlem og rådmann som noe problem. Tvert imot betraktes dette som en styrke ved organisasjonsformen som er valgt, og en nødvendighet utfra kommunenes behov for å sikre god oppfølging av sine digitale tjenester.

I en evaluering av § 27-samarbeid i norske kommuner pekes det på at samarbeidsformen som regel brukes for lite politiske kontroversielle saksområder, som nettopp IKT (Jacobsen m.fl. 2010). Det pekes videre på at det generelt er begrenset etterspørsel etter informasjon fra både politisk og administrativ ledelse om hva som skjer i samarbeidet, «i alle fall så lenge alt går etter normalen» (s. 79). Tieto-saken var en stor, og etter hvert krevende, sak som ble omfattet med større politisk interesse enn vanligvis når det gjaldt DGI. Slik sett tydeliggjør saken også svakhetene ved § 27-modellen; kanskje først og fremst at den ikke har et formelt eierorgan som kan sikre mer løpende informasjonsutveksling og politisk forankring av viktige beslutninger et styre må ta.

I ny kommunelov er det lovfestet «kommunalt oppgavefelleskap» som ny organisasjonsform for produksjonssamarbeid mellom kommuner. Bestemmelsen innebærer en videreføring av samarbeidsformen i § 27, men med noe mer regulering. Lovendringen innebærer at DGI må justere sin organisasjon og opprette et eget eierorgan, i form av et representantskap. I tillegg må det inngås en egen samarbeidsavtale, som bl.a. skal inneholde bestemmelser om hva oppgavefelleskapet skal rapportere til deltakerkommunene om.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Litteratur

- Jacobsen, Dag Ingvar (2010) Interkommunalt samarbeid i Norge – Former, funksjoner og effekter. Fagbokforlaget.
- Resch-Knudsen, Vibeke 2011 Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi – Selskapsdannelse i kommunal sektor. Kommuneforlaget.
- Willumsen, Tord (2014) Lokalt politisk lederskap i Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (red) Det kommunale laboratorium. Fagbokforlaget.
- Willumsen, Tord (2015) Lederskap på toppen – den norske «timeglassmodellen» i praksis i Aarsæther, Nils og Knut Mikalsen (red) Lokalpolitisk lederskap i Norden. Gyldendal Akademisk.

Andre kilder

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6
- NOU 2016: 14 Ny kommunelov
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova)
- Prop. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Innst. 369 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lovvedtak 81 (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Rettleiar til offentleglova, Justis- og politidepartementet 2009
- Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett (Kommunal- og regionaldepartementet 2004)
- Vedtekter Digitale Gardermoen Interkommunale samarbeid, vedtatt 2015
- Styreinstruks for DGI Interkommunale samarbeid
- Retningslinjer for habilitet i DGI
- Retningslinjer for styrets habilitet i Digitale Gardermoen IS
- Formelt interkommunalt samarbeid. Introduksjonshefte. KS 2013
- Difis nettside, anskaffelser.no

Interne dokumenter i DGI

(Listen er ikke uttømmende. I tillegg kommer styreprotokoller, diverse eposter og brev, interne notater osv. som revisjonen har hatt tilgang til.)

- «Kontraksstrategi Anskaffelse av ny leveranseplattform 2016160111- Kontraksstrategi DGI LP 2016» signert direktør i DGI 18.01 2016
- «Kort oppsummering anskaffelse av ny leveranseplattform for kommunene på Øvre Romerike» Til styret i DGI fra Direktøren. 09.10. 2016

«Anbefalingsnotat for beslutning av ny leveranseplattform i DGI standardleveransene»
Beslutningsgrunnlag til ledergruppen fra en prosjektgruppe. 13.11 2015

«ROS analyse anskaffelse av ny leveranseplattform.» Utarbeidet 01.12. 2015.

«ROS analyse ny leveranseplattform» utarbeidet desember 2016

«Innstilling til valg av leverandør: Ny leveranseplattform for Digitale Gardermoen IS for kommunene på Øvre Romerike» 12.12 2016.

«Avtale Tieto Norge AS – Intern vurdering av bakgrunn for avtaleinngåelse» fra prosjektleder til ledergruppen i DGI 13.11. 2017

Notat fra Inventura til DGI v/ direktør om «Avtale med Tieto – kontraktsoppfølging av avtale om ny leveranseplattform»

«Vurdering av kontrakten DGI har med Tieto – om heving» av advokat Magnus Ødegaard/Bing Hodneland

«Avtale Tieto – kontraktsoppfølging av avtale om ny leveranseplattform» 25.06. 2017
Skrevet av Inventura til Direktør DGI.

«Avtale Tieto Norge AS – Risiko og konsekvens knyttet til terminering eller videreføring av avtalerforholdet» Fra direktøren i DGI til styret august 2017.

En juridisk vurdering fra advokat Morten Ødegaard i Bing Hodneland datert 01.09 2017 og en redegjørelse fra direktøren i DGI om konsekvenser av å si opp avtalen med Tieto gitt i styremøtet 04.09 2017.

Forlikavtalen mellom DGI og Tieto signert 15.2 2018

VEDLEGG 1 STYRETS HØRINGSSVAR

Hei, her er styrets uttalelse:

Styret mener revisjonens beskrivelse i kapittel 4 gir et korrekt og dekkende bilde av de faktiske hendelser. Revisjonens vurderinger i kapittel 5 tas til etterretning.

Med bakgrunn i ny kommunelov er det påkrevet med etablering av et representantskap, og styret legger til grunn at sak om dette fremmes for behandling i kommunestyrene.

Vennlig hilsen

Frits Arne Eriksen

Rådmann

Gjerdrum kommune

Tlf. 66 10 60 10 - 489 904 81

VEDLEGG 2 DAGLIG LEDERS HØRINGSSVAR

Romerike revisjon IKS
Ringvegen 4
2050 Jessheim



DIGITALE GARDERMOEN IS
Digitale Gardermoen IS
Balder Allé 2, 2060 Gardermoen

Tlf: 64 00 90 01
Faks: 64 00 90 02

Konto nr: 6201.05.41080
Org.nr. 915 498 582 MVA

firmapost@dgi.no
www.dgi.no

Deres ref: SK- 17-15/304-18

Vår ref: SHG

Dato: 27.08.2018

FORVALTNINGSREVISJON DGI – KOMMENTARER TIL RAPPORT

Etter gjennomført selskapskontroll i forbindelse med inngåelse og oppsigelse av kontrakt om ny leveranseplattform fikk Digitale Gardermoen overlevert foreløpig rapport fredag 17. august 2018.

Formålet med revisjonen har vært å kartlegge hendelsesforløpet knyttet til inngåelse, oppfølgingen og oppsigelsen av avtalen med leverandør av leveranseplattform, herunder å vurdere informasjonen som ble gitt til eierne.

DGI mener Romerike revisjon har jobbet strukturert, systematisk og metodisk i denne revisjonen og at rapporten gir en god beskrivelse av hendelsesforløpet i forbindelse med inngåelse, oppfølging og oppsigelse av avtalen om leveranseplattform.

DGI tar rapporten til etterretning.

Vennlig hilsen
Digitale Gardermoen IS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Siw-Hege Gundersen', is written over the printed name.

Siw-Hege Gundersen
Administrerende direktør

