

Serveringstilbudet i kulturkvartalet

Steinkjer kommune

Undersøkelse

2024

UND1013



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra Steinkjer kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2024 til november 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 26.11.2024

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

Leidulf Skarbø og Anna Ølnes

Prosjektmedarbeidere

OPPSUMMERING

I denne rapporten har vi sett på Steinkjer kommunes prosess for å finne en serveringsaktør til det nye kulturhuset.

På et overordnet nivå mener revisor at kommunen kunne håndtert prosessen annerledes for å sikre et bedre omdømme. Revisor har utarbeidet to forbedringspunkter:

- Den eksterne juridiske vurderingen konkluderer med at Steinkjer kommune ikke har brutt anskaffelsesregelverket og avtalen er ikke å anse som en konsesjonskontrakt. Revisor mener likevel kommunedirektøren bør vurdere å etablere en praksis om å følge DFØs anbefalinger om å følge grunnprinsippene i anskaffelsesloven ved utleie, selv om det ikke er omfattet av loven.
- Kommunedirektøren bør sørge for ha bestemmelser i etiske retningslinjer eller tilsvarende, som sikrer et tillitvekkende skille mellom å være ansatt i kommunen og privat virksomhet. Kommunen har allerede bestemmelser i sine reglement, men disse bør forsterkes. Forsterkelsen kan eksempelvis være at kommunens ansatte ikke bør kunne levere varer eller tjenester til den virksomhet i kommunen hvor de selv er ansatt.

Revisor har innhentet en ekstern juridisk vurdering. **Ekstern jurist har vurdert at avtalene fra 2023 faller utenfor virkeområdet til konsesjonskontraktforskriften og øvrig anskaffelsesregelverk.**

Under oppsummeres revisors rapport.

Er avtalene tilknyttet servering på kulturhuset i samsvar med vilkår og pris i sammenlignbart marked?

Avtalene er ikke sammenlignet med vilkår og pris i privatmarkedet da revisor ikke har funnet sammenlignbare priser og vilkår. Avtalene er sammenlignbare med vilkår og priser i andre lokaler som Steinkjerbygg leier ut.

Er leieavtalene endret fra premissene i 2020 og fram til signering i 2023?

Det er krevende å sammenligne premissene i 2020 og vilkårene i 2023. Premissene i 2020 var i liten grad konkrete, og det er ulik oppfatning av hvorvidt premissene var fastsatte eller åpne for diskusjon. Vi ser at det er noen endringer, eksempelvis at det i den første prosessen var stipulert et større areal og dermed en høyere pris, enn hva man ender opp med i 2023. En

annen endring er at i den første prosessen ønsker kommunen at leietaker selv tar opp lån for å finansiere utstyr, mens i den endelige avtalen tar kommunens selskap opp lånet, og leietaker betaler ned på dette gjennom en leieavtale. På den ene siden kan det argumenteres for at det er naturlig at det skjer endringer i premissene i en prosess som tar lang tid, og det faktum at kulturhuset ikke var ferdigbygd da den første prosessen startet. På den andre siden kan det tenkes at andre aktører kunne vært interessert i å drive servering på kulturhuset hvis de opplevde at forhandlingsrommet var større. Det er umulig for revisor å si noe om det faktiske handlingsrommet. Kommunen uttaler at intensjonen med den første prosessen var å finne gode løsninger sammen, og at det var forhandlingsrom. Aktøren som deltok lengst i prosessen opplever på sin side at det ikke var forhandlingsrom, og inngikk ikke leieavtale.

Hvordan foregikk prosessen med å skaffe serveringsaktør på kulturhuset?

Vi har gjennomgått hvordan prosessen med å finne en serveringsaktør foregikk. Det har vært to runder for å finne serveringsaktør. Den første runden var i kommunens regi, hvor det ble lyst ut etter aktuelle serveringsaktører som ville gå i dialog med kommunen for å finne gode løsninger sammen. Kommunen presenterte noen forutsetninger og punkter man skulle finne ut av sammen. Etter denne runden, var det ingen serveringsaktører som var interesserte. Det går litt tid, og en av de aktuelle kandidatene fra første runde, melder på nytt sin interesse. Kommunen og den nye kandidaten går inn i forhandlinger, og avtaler signeres sommeren 2023. Det har blitt reist kritikk rundt prosessen, blant annet knyttet til endringer i forutsetninger og habilitet hos ansatt ved kulturhuset.

Ble det i prosessene frem til avtaleinngåelse gjennomført forsvarlige vurderinger knyttet til anskaffelsesreglene?

Dette er et kapittel som ble skrevet før den eksterne juridiske vurderingen ble gjennomført. I den vurderingen finner juristene at avtalene fra 2023 faller utenfor virkeområdet til konsesjonskontrafkforskriften og øvrig anskaffelsesregelverk. Dette kapittelet må derfor leses som en drøfting av hvordan kommunen burde håndtert vurderingen av offentlige anskaffelser og konsesjonskontrakt for avtalene på kulturhuset.

Etter revisors mening har kommunens samarbeidsavtale med selskapet Liten By Store Opplevelser AS kjennetegnet som tilsier at det burde vært vurdert om anskaffelsesforskriften for konsesjonskontrakter kom til anvendelse. Dette ble ifølge kommunen og innleid prosjektleder vurdert, men ikke dokumentert. Revisor mener at vurderingen av om avtalen var omfattet, burde vært bedre dokumentert. Revisor mener derfor at det ikke har blitt gjort tilstrekkelige forsvarlige vurderinger knyttet til anskaffelsesreglene i forkant av avtaleinngåelse.

Ble det i prosessene frem til avtaleinngåelse gjennomført forsvarlige vurderinger knyttet til habilitetsutfordringer?

Revisor konkluderer med at kommunen i hovedsak har gjort forsvarlige vurderinger knyttet til habilitetsutfordringer, men revisor finner mangler i vurderingen om økonomiske fordeler som kan oppstå. Kommunens reglement bør ha bestemmelser som bidrar til å skape et tillitvekkende skille mellom interesser som privatperson og å være offentlig ansatt. Saken viser at selv om kommunen i hovedsak har gjort forsvarlige habilitetsvurderinger opp mot regelverket i denne prosessen, har det likevel hatt store konsekvenser for kommunens omdømme.

Ble det i prosessene frem til avtaleinngåelse gjennomført forsvarlige vurderinger knyttet til økonomisk risiko og inntektsfordeling?

Revisor finner det svakt dokumentert at kommunen gjennomførte noen vurderinger av selskapets¹ økonomiske evne til å løse oppgavene. Vi har ingen merknader til at kommunens provisjon for omsetningen ble basert på gjengs nivå i bransjen.

¹ Liten By Store Opplevelser AS

Tidslinje

Her presenteres viktige hendelser i prosessen med å finne serveringsaktør.



INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Oppsummering.....	3
Innholdsfortegnelse	7
1 Innledning.....	10
1.1 Bestillinger.....	10
1.2 Bakgrunnen for undersøkelsen.....	12
1.3 Metode	12
1.4 Uttalelse fra kommunedirektøren.....	15
1.5 Rapportstruktur.....	17
1.6 Organisering og ansvars plassering	18
2 Ekstern juridisk vurdering	20
3 Leieavtaler.....	21
3.1 Problemstillinger.....	21
3.2 Funn.....	21
3.2.1 Premisser før intensjonsavtale	21
3.2.2 Premisser i intensjonsavtale	25
3.2.3 Premisser høsten 2021	26
3.2.4 Utkast til avtale april 2023	26
3.2.5 Signerte kontrakter 2023.....	27
3.2.6 Endringer fra premiss til kontrakt.....	31
3.2.7 Faktisk pris.....	34
3.2.8 Eksterne aktørers opplevelse av pris	37
3.2.9 Steinkjerbyggs vurderinger av pris	38
3.3 Oppsummering.....	39
4 Prosessen frem til gjeldende avtale	43
4.1 Problemstilling	43
4.2 Kriterier.....	43
4.3 Funn.....	44
4.3.1 Oppstartfasen	44
4.3.2 Politisk forankring av avtale med serveringsaktør	44
4.3.3 Ekstern konsulentbistand	45
4.3.4 Annonsering etter serveringsaktør	46
4.3.5 Respons på annonseringen	47
4.3.6 Dialog med interessentene	47
4.3.7 Vårt Hjem signerer intensjonsavtale.....	48
4.3.8 Hensikt med intensjonsavtale	49
4.3.9 Fornyet dialog med Familie Steinkjer AS	50
4.3.10 Konkursen i Familie Steinkjer AS	51
4.3.11 Nye eiere i Familie	52
4.3.12 Eiere og roller	52

4.3.13	Mulige rollekonflikter hos ansatt	54
4.3.14	Leiekontrakt	55
4.3.15	Samarbeidsavtale	56
4.3.16	Ny habilitetsvurdering	57
4.3.17	Opprinnelig tekst i samarbeidsavtalen.....	58
4.3.18	Revidert samarbeidsavtale.....	59
4.3.19	Håndtering av serveringstilbudet.....	60
4.3.20	Fornyhet vurdering knyttet til anskaffelsesreglene	60
4.4	Revisors vurdering opp mot kriterier	61
4.5	Konklusjon.....	62
5	Etterlevelse av anskaffelsesreglene.....	64
5.1	Problemstilling	64
5.2	Konsesjonskontrakter	64
5.3	Kommunens faktagrunnlag og vurderinger	67
5.4	Revisors vurdering.....	68
5.5	Konklusjon.....	69
6	Habilitetsvurderinger.....	70
6.1	Problemstilling	70
6.2	Regelverk	70
6.3	Faktagrunnlag	73
6.4	Revisors vurdering.....	74
6.5	Konklusjon.....	75
7	Risikovurderinger og inntektsfordeling	76
7.1	Problemstilling	76
7.2	Rammeverket til administrasjonen.....	76
7.3	Kommunens faktagrunnlag og vurderinger	78
7.4	Revisors vurdering.....	79
7.5	Konklusjon.....	80
	Kilder	81
	Vedlegg 1: Uttalelse første rapport	82
	Vedlegg 2: Uttalelse andre rapport	85
	Vedlegg 3: Uttalelse Steinkjerbygg	86
	Vedlegg 3: Utledning	87
	Vedlegg 4: Ekstern juridisk vurdering	89

Figurer

Figur 1.	Steinkjer kommunes organisasjonskart	18
Figur 2.	Om serveringstilbud i forprosjekt for Prosjekt Jakob	21
Figur 3.	Generelle forutsetninger i møte 07.01.2021	25
Figur 4.	Leieobjektet.....	27
Figur 5.	Leiekostnader for lokaler	28
Figur 6.	Ny beregning av andel fellesareal	32
Figur 7.	Eierstruktur per 14.03.2024.....	53

Tabeller

Tabell 1.	Transaksjoner mellom LBSO og Steinkjer Kulturbygg AS 2023.....	34
Tabell 2.	Transaksjoner mellom LBSO og Steinkjer Kulturbygg AS 2024.....	35
Tabell 3.	Omsetningsprovisjon til Steinkjer kommune	36
Tabell 4.	Endringer i areal fra scenario til avtale i 2023.....	40
Tabell 5.	Stipulert kvadratmeterpris	40
Tabell 6.	Prisendringer fra scenario til 2024	41
Tabell 7.	Månedlig faktisk sum.....	41

1 INNLEDNING

Formålet med denne undersøkelsen er å finne ut om kommunens beslutninger i prosessen frem til avtaleinngåelse om serveringstilbudet i kulturkvartalet, var basert på forsvarlige vurderinger. Vi undersøker også hvordan eksterne parter har opplevd prosessen, og ser på avtalene som er gjort i tilknytning til servering på kulturhuset i Steinkjer.

I dette kapittelet gjennomgår vi bestillingen og bakgrunnen for undersøkelsen, metode og kommunal organisering av virksomheten i kulturkvartalet.

1.1 Bestillinger

Første bestilling i desember 2023

I kontrollutvalgets sak 57/23 den 01.12.2023 ble det vedtatt å bestille en undersøkelse knyttet til kommunens avtale med selskapet Liten By Store Opplevelser AS om servering i kulturkvartalet. Serveringsstedet i kulturhuset heter Petite Famille. Revisjonens forslag til prosjektplan ble behandlet og godkjent i kontrollutvalgets møte den 26.01.2024.

Andre bestilling i juni 2024

Rapporten fra den første undersøkelsen ble levert til kontrollutvalgets møte 07.06.2024. Etter at møtepapirene ble offentliggjort, kom det henvendelser til revisor og kontrollutvalget fra flere personer. En av henvendelsene gjaldt at personen hadde dokumentasjon som viste at deler av datagrunnlaget i denne rapporten ikke stemte. Revisor ba derfor kontrollutvalget om å utsette behandlingen av rapporten for å undersøke datagrunnlaget. Revisor ga også innspill til kontrollutvalget om at den opprinnelige bestillingen, etter revisors syn, ikke omfattet de eksterne aktørenes deltakelse i prosessen, og heller ikke omhandlet leieavtalene på kulturhuset. Henvendelsene handlet mye om disse forholdene i tillegg til hva som allerede inngikk i den opprinnelige rapporten.

I sitt møte 07.06.2024 bestilte derfor kontrollutvalget at revisor også skulle se på leieavtalene og prosessen med eksterne. Revisor har vurdert at det er hensiktsmessig både for rapportens vurderinger og kontrollutvalgets videre arbeid å få en vurdering om serveringstilbudet er omfattet av lov om offentlige anskaffelser. Revisor har innhentet ekstern juridisk kompetanse fra Wikborg Rein for å vurdere dette. Deres vurdering er lagt ved rapporten i sin helhet.

Rapporten du leser nå, svarer både på første og andre bestilling.

Problemstillinger

Dette er problemstillingene som undersøkes:

- Er avtalene tilknyttet servering på kulturhuset i samsvar med vilkår og pris i sammenlignbart marked?
- Er leieavtalene endret fra premissene i 2020 og fram til signering i 2023?
- Ble det i prosessene frem til avtaleinngåelse gjennomført forsvarlige vurderinger knyttet til
 - anskaffelsesreglene?
 - habilitetsutfordringer?
 - økonomisk risiko og inntektsfordeling?
- Hvordan foregikk prosessen med å skaffe serveringsaktør på kulturhuset?
 - Kommunens beskrivelse og dokumentasjon
 - Eksterne aktørers beskrivelse og dokumentasjon
- I hvor stor grad ivaretok prosessen med å finne serveringsaktør prinsipper om forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvnbarhet²?

Presisering

I prosjektplanen ble det presisert hva revisor la i formuleringen *forsvarlige vurderinger*:

- å ha oversikt og kunnskap om relevant regelverk.
- å kartlegge og å dokumentere faktagrunnlaget.
- å vurdere fakta opp mot regelverket på en saklig og etterprøvnbar måte.

Dersom prosessene tilfredsstillende disse betingelsene, vil ikke revisor overprøve beslutninger som gir rom for skjønn. For anskaffelsesreglenes del har revisor innhentet ekstern juridisk kompetanse for å vurdere om avtalene er omfattet av anskaffelsesregelverket på noe vis. Dette ble gjort for å tydeliggjøre rapporten og for å bidra til å gi kontrollutvalget en best mulig oppfølging av rapporten.

Avgrensning

Vi har sett på avtalene mellom selskapet og kommunen, og selskapet og Steinkjer kulturbygg AS. Revisor registrerer at det har vært presseoppslag om dobbeltbooking og skjenkebevilling, men har ikke sett nærmere på disse forholdene. Det er kommunens prosess fram til avtaleinngåelse som er undersøkt. Vi vurderer ikke skjenkebevilling i denne

² Endret fra forholdsmessighet til etterprøvnbarhet grunnet tydeligere kriterie.

rapporten, men det trekkes frem i den grad skjenkebevilling har vært en del av forhandlingene om premisser for servering. Vi har heller ikke undersøkt:

- forhold rundt driften av Petite Famille, utover å undersøke praksis for pris og etterlevelse av avtaler med Steinkjer kommune og Steinkjerbygg.
- ansettelsesprosessen for bookingansvarlig, men har sett på habilitetsvurderinger som har blitt gjort for vedkommende.
- om faktisk areal som benyttes av LBSO samsvarer med det som står i leieavtalen.
- kommunens økonomiske støtte til Steinkjerfestivalen.
- Steinkjerfestivalens bruk av midler
- Regelverket for offentlig støtte

1.2 Bakgrunnen for undersøkelsen

Den 11. juli 2023 ble det signert en samarbeidsavtale mellom Steinkjer kommune og Liten By Store Opplevelser AS om servering av mat og drikke i kulturkvartalet. Avtalen medførte stor oppmerksomhet i lokalavisene om mulige interessekonflikter, og kontrollutvalget mottok også henvendelser om interessekonfliktene knyttet til bookingansvarlig i Steinkjer kulturhus sitt eierskap i Liten By Store Opplevelser AS. Til møtet den 01.09.2023 ble det derfor bedt om en orientering fra kommunedirektøren om prosessen frem til avtaleinngåelse og hvilke habilitetsvurderinger som var gjort. Kontrollutvalget tok informasjonen til orientering. «*På bakgrunn av informasjonen som er gitt finner kontrollutvalget ikke grunn til å gå videre med saken*», heter det i vedtaket.

Til kontrollutvalgets møte den 01.12.2023 ble det imidlertid fremmet en ny sak om forholdet mellom Steinkjer kommune og Petite Famille. Det står i saksframlegget til kontrollutvalget at informasjonen som ble gitt tidligere, ikke var fullstendig. Kontrollutvalget hadde ikke blitt informert om at Petite Famille hadde fått en eksklusiv rett til all servering både på kulturhuset og samfunnshuset, og avtalen var ikke tidsbegrenset. Det var heller ikke informert om omfanget av avtalen var vurdert opp mot konsesjonsregelverket. På bakgrunn av at det hadde fremkommet nye opplysninger, vedtok kontrollutvalget å igangsette en undersøkelse.

1.3 Metode

Revisor har utført oppdraget som en undersøkelse og for å sikre god struktur og rammer for gjennomføringen har revisor lagt seg nært opp til NKRF's³ standard RSK 001. Revisor har

³ NKRF – Kontroll og revisjon i kommunene. NKRF er en faglig interesseorganisasjon og kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

vurdert egen uavhengighet overfor Steinkjer kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Revisor har heller ingen koblinger til aktørene som deltok i prosessen med å finne serveringsaktør, eller til serveringsaktørene.

Første undersøkelse

Revisor har samlet informasjon gjennom dokumentgjennomgang, skriftlige spørsmål og intervju. Opplysninger som det ikke er informasjon om i dokumentene har vi forsøkt å få avklart gjennom skriftlige spørsmål. Spørsmålene til kommunens administrasjon ble utformet i et dokument rettet til kommunalsjefen for samfunn og kultur. Etter at revisor mottok skriftlige svar, ble det avholdt et supplerende videomøte med kommunalsjefen for oppfølgende spørsmål. I tillegg har vi rettet skriftlige spørsmål til styrelederne i Steinkjerfestivalen AS og Liten By Store Opplevelser AS, bostyrer og panthaver for konkursboet til Familie Steinkjer AS, enhetsleder for kulturkvartalet, kommuneadvokaten og saksbehandleren hos Steinkjerbygg KF. Alle har besvart spørsmålene skriftlig. Vi har forsøkt å få bekreftet opplysninger fra ulike kilder for å være mer sikre på at opplysningene stemmer.

Bookingansvarlig i Steinkjer kommune har fått tilsendt datagrunnlaget i kapittel 2 (nå kapittel 3) før rapporten ble sendt til uttalelse. Det ble ikke gjort noen endringer i kapittelet som følge av denne gjennomlesingen.

Revisor kontaktet ikke de andre aktørene som var interesserte i å være serveringsaktør på kulturhuset i den første undersøkelsen. Revisor ønsket å se på kommunens vurdering og dokumentasjon av prosessen, og ikke hvordan de eksterne aktørene opplevde prosessen.

Revisor har tatt kontakt med det eksterne selskapet, hvor konsulenten som arbeidet med å skaffe serveringsaktør til kulturhuset jobbet, men har ikke mottatt svar.

Revisor har gjort noen vurderinger opp mot innsamlede data. Revisors vurderinger relatert til det rammeverket som administrasjonen må forholde seg til. Rammeverk som har relevans for undersøkelsen, blir omtalt nærmere under det enkelte kapittel.

Andre undersøkelse

Intervju av eksterne aktører

Det var to personer som henvendte seg til kontrollutvalget i forbindelse med første rapport. Den ene personen eier bygget hvor Revisjon Midt-Norge har sine lokaler på Steinkjer, men tok ikke kontakt med revisor som huseier. Dette har ikke hatt innvirkning på hvordan revisor har behandlet informasjonen. Denne personen har ikke vært involvert i prosessen med servering på kulturhuset. Den andre personen var daglig leder i Vårt Hjem AS. Revisor har hatt samtaler

med begge disse. Det ble ikke skrevet referat fra samtalen med personen som ikke var en del av prosessen med servering på kulturhuset, men revisor har fått tilsendt et skriv. Den andre personen har blitt intervjuet, som det framgår i teksten under.

Vi tok kontakt med de som meldte seg som interesserte i å servere på kulturhuset, og som var oppført som kontaktpersoner i denne prosessen. For selskapet **Chef** jobbet ikke denne personen i selskapet lenger, og nåværende styreleder ønsket å representere selskapet i intervjuet. For Chef har vi derfor snakket med en annen person enn den oppførte kontaktpersonen. Alle eksterne har fått tilbud om å møtes til et intervju eller svare på spørsmål på epost. Vi har snakket med de interesserte serveringsselskapene for å få deres syn på prosessen med å finne serveringsaktør. Revisor har ikke kontaktet Trondheimsselskapet **De 3 Stuer AS**, da disse ikke var oppført som interesserte (men det hadde vært noe dialog mellom selskapet og kommunen).

Vi har også hatt intervju med daglig leder i **Vårt Hjem**, og stilt spørsmål på epost til kontaktpersonen fra Familie AS. **Familie AS** gikk konkurs i 2023 og selskapet eksisterer derfor ikke. Kontaktpersonen i Familie AS er nå eier av Pompette DA, som medeier Liten By Store Opplevelser. Kontaktpersonen har svart på forhold i tidligere Familie AS. Vi har også intervjuet tidligere daglig leder i Familie Steinkjer AS.

Videre har vi hatt intervju med daglig leder i **Steinkjer Næringsforum**. Steinkjer Næringsforum fasiliterte møter mellom næringslivet og kommunen etter avtalen med Liten By Store Opplevelser ble signert. Det ble uro rundt eksklusiviteten i avtalen, og møter om dette ble derfor avholdt.

Revisor har skrevet referat fra alle intervjuene. Referatene har blitt sendt til de som ble intervjuet for en gjennomgang. Vi har fått bekreftet alle referatene med unntak av ett, som dermed ikke har blitt benyttet i rapporten. I ett av tilfellene har det også tatt mange uker å få respons på referatet. Dette har bidratt til å gjøre datainnsamlingen mer krevende, og har bidratt til at revisors arbeidsprosess har dratt ut i tid.

Vi har også stilt spørsmål på epost til Innherred Anskaffelser (tidl. Innherred Innkjøp) og bostyrer for Familie AS. Revisor har fått svar på disse henvendelsene.

Intervju med ansatte fra Steinkjer kommune

Vi gjennomførte et gruppeintervju med tre ansatte i Steinkjerbygg: administrerende direktør, seniorrådgiver og økonomileder. De har også bistått med å sende dokumentasjon og svare på tilleggs spørsmål.

Det er gjennomført separate intervju med kommunalsjef for etat samfunn og kultur og med bookingsvarlig i Steinkjer kulturhus og majoritetseier i Steinkjerfestivalen. Prosjektleder for kulturhuset fra WSP er også intervjuet.

Referat fra disse intervjuene er godkjent av de som ble intervjuet.

Dokumentgjennomgang

Revisor hadde mye dokumentasjon fra den første undersøkelsen som også har blitt benyttet i denne runden. Revisor har fått tilsendt dokumentasjon fra den ene aktøren, blant annet referat fra møter og korrespondanse. Revisor har også sett på leieavtaler og transaksjoner mellom Steinkjer Kulturbygg AS og Liten By Store Opplevelser AS (Petite Famille).

Kommunalsjef bekrefter at revisor har fått tilsendt all korrespondanse og dokumentasjon kommunen har i denne saken.

Vurdering av metode

Revisor vurderer at vi har intervjuet relevante personer og sett på aktuell dokumentasjon for å belyse problemstillingene. Vi har fått tilsendt mye informasjon som går på forhold utover prosessen med å finne serveringsaktør. Revisor har sett bort fra informasjon som ikke relateres til prosessen med å finne serveringsaktør. Hovedfokus for revisor har vært å finne informasjon som bekrefte eller avkrefte problemstillingene.

Det er krevende å undersøke en prosess som i stor grad ser ut til å være basert på møter med få referat og kommunikasjon over lengre perioder. Dette gjør at datainnsamlingen i dette prosjektet har vært krevende. Datainnsamlingen i en undersøkelse kan også være krevende å avgrense, da vi ikke benytter kriterier som definerer hva vi skal se etter. Det er også vanskelig å vurdere på enkeltpersoners oppfatning av hvordan noe har blitt kommunisert, og hva som har blitt kommunisert uten at dette er skriftlig dokumentert. Selv om revisor har gått gjennom mye dokumentasjon og informasjon, kan vi ikke være sikre på at vi har snudd alle steiner. Det er også slik at vi ikke har forfulgt alle tråder som har kommet til oss, da vi har forsøkt å forholde oss til kontrollutvalgets bestilling.

Revisor vurderer at de innsamlede dataene til sammen bidrar til et tilstrekkelig datagrunnlag i rapporten, som gjør at vi har grunnlag for å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Uttalelse fra kommunedirektøren

Første rapport

En foreløpig rapport ble sendt til uttalelse til kommunedirektøren med kommunalsjef samfunn og kultur på kopi. Den ble sendt 7. mai, med tilbakemeldingsfrist 23. mai. Kommunen ga

uttalelse 23. mai, og er vedlagt denne rapporten i sin helhet (vedlegg 1). Samme dag mottok vi også den gjeldende versjonen av kommunens etiske retningslinjer, som har blitt innarbeidet i rapporten.

Kommunens uttalelse medførte den gang følgende endringer:

- Revisor har justert vurderingen i kapittel 3. Den er mer nyansert ift. vurdering av konsesjonsregelverket. Det er også lagt til ekstra informasjon om juridiske vurderinger som er gjort av WSP, kommuneadvokaten og Innherred Innkjøp i datagrunnlaget.
- Revisor har lagt til informasjon i kapittel 4 om at det er planlagt endringer i eierstrukturen i Liten by store opplevelser AS.
- Revisor har justert vurderingen i kapittel 5 slik at det er tydelig at den økonomiske konsekvensen for kommunen ville vært lav.

Endringene har medført en justering i konklusjonen for kapittel 3, hvor vi mener at vurderingen av om serveringskvartalet er omfattet av anskaffelsesreglene og konsesjonsforskriften burde vært bedre dokumentert.

Andre rapport

Andre rapport ble sendt til uttalelse både til kommunedirektøren og til administrerende direktør i Steinkjerbygg. Det er kommunen og kommunens foretak som har anledning til å uttalelse seg om rapporten iht. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsene er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Uttalelsen fra kommunen har ikke medført endringer. Uttalelsen fra Steinkjerbygg har medført følgende endringer:

- I tabell 6 side 40 ble tekst i rad 2 endret fra «Fast husleie» til «Husleie iht. makstak». Rad 6 vedrørende «Provisjon til Steinkjerbygg (årlig)» ble kuttet da denne er inkludert i summen i rad 2.
- I tabell 7, rad 2 var summen feil og ble endret til 50 860,- inkl. mva. Rad 3 ble slettet da denne summen var inkludert i summen i rad 2.

Revisor har også foretatt noen justeringer i rapporten mens den har vært ute til uttalelse. Dette er endringer som er gjort for å tydeliggjøre rapporten, og utgjør ikke endringer i revisors vurderinger. Endringene er som følger:

- Forbedringsforslag om å tydeliggjøre delegeringsreglementet for kommunalsjefens myndighet til å inngå leiekontrakter er fjernet. Leiekontraktene er inngått av Steinkjerbygg og det er derfor ikke relevant å inkludere forbedringsforslaget.

- Forbedringsforslaget om å følge DFØs anbefalinger er tydeliggjort med at kommunen ikke har brutt anskaffelsesloven. Revisor mener likevel kommunen kan vurdere å følge DFØs anbefaling som en god praksis.
- Forbedringsforslaget om habilitet har fått en tilleggssetning om hva som kan være god praksis.
- Eierstrukturen i Liten By Store Opplevelser AS har blitt endret fra 30.10.2024. Dette er lagt til i rapporten.
- Det har blitt tydeliggjort både i oppsummeringen og i kapittel fem at det er gjort en ekstern juridisk vurdering som konkluderer med at kommunen ikke har brutt anskaffelsesregelverket. Kapittel fem må dermed anses som en drøfting av hvilke vurderinger kommunen burde kunne dokumentert fra den tidlige prosessen.
- Kommunalsjef samfunn og kultur har blitt omtalt som «kultursjef» flere steder i rapporten. Dette er rettet opp.
- Rettet i skrivefeil.

1.5 Rapportstruktur

Denne rapporten består av en rapport som ble levert til kontrollutvalget i juni 2024, men ikke behandlet, og tilleggsbestillingen som ble gjort i samme møte.

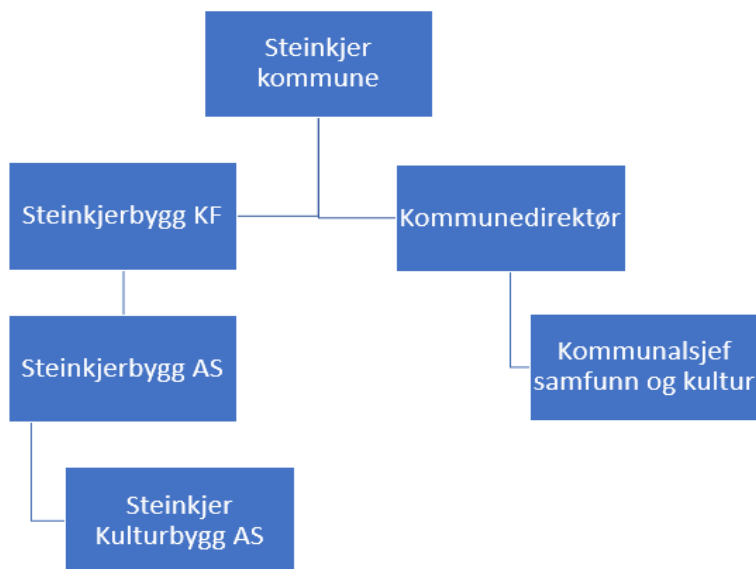
Innledningskapittelet, kapittel 1, omtaler både første og andre bestilling og hvordan arbeidet er gjennomført.

Kapittel 2 og 3 er nytt.

Kapittel 4 var i opprinnelig rapport et beskrivende kapittel (kapittel 2). I den nye rapporten er det lagt til ekstra informasjon i dette kapittelet, og vi har konkludert på problemstillinger.

Kapittel 5, 6 og 7 er som i opprinnelig levert rapport, med mindre endringer.

1.6 Organisering og ansvarsplassering



Figur 1. Steinkjer kommunes organisasjonskart

Steinkjerbygg KF er kommunens verktøy innenfor bygg og bygningsdrift. Ifølge foretakets nettside har konsernet alt ansvar for kjøp, forvaltning, drift, vedlikehold og renhold for kommunens boliger, formålsbygg og eiendom for øvrig. Det er videre opplyst at Steinkjer Kulturbygg AS er byggeier for det nye kulturkvartalet, som består av Steinkjer samfunnshus og Steinkjer kulturhus. Leiekontrakter for arealene inngås mellom leietakerne og Steinkjer Kulturbygg AS, herunder leiekontrakt for serveringslokaler.

Steinkjer kommune ved kulturetaten disponerer kulturkvartalet til sin virksomhet. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Steinkjer kommune og en serveringsaktør (Liten By Store Opplevelser AS – Petite Famille) om å drive servering. Kommunalsjefen for samfunn og kultur opplyser at samarbeidsavtalen med serveringsaktøren er en del av den praktiske driften og samhandlingen i kvartalet, og at den derfor forvaltes av kulturetaten.

Både Steinkjer kommune og Steinkjer Kulturbygg AS er underlagt anskaffelsesreglene⁴. Steinkjer Kulturbygg AS er heleid av Steinkjerbygg AS, som igjen eies av Steinkjerbygg KF som er en del av Steinkjerkommune og er derfor omfattet av regelverket. For utleier er ikke ordinære leiekontrakter omfattet av disse bestemmelsene. Som vi skal komme tilbake til i

⁴ Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73) med tilhørende forskrifter

kapittel 5, kan en kontrakt med det offentlige som gir en aktør rett til å levere tjenester falle inn under en egen forskrift til anskaffelsesloven.

Eierstrukturen i selskapet det er inngått avtale med, presenteres i figur 7 senere i denne rapporten.

2 EKSTERN JURIDISK VURDERING

Revisor har innhentet ekstern bistand for å vurdere om avtalene er omfattet av konsesjonsforskriften og lov om offentlige anskaffelser. Wikborg Rein Advokatfirma AS har gjennomført denne vurderingen. Wikborg Reins uttalelse ligger i sin helhet som vedlegg til denne rapporten (vedlegg 4).

Wikborg Rein AS har vurdert følgende:

«Etter vår vurdering må avtalen om leie av restaurantlokalet mellom Liten By Store Opplevelser og Steinkjer kulturbygg AS anses som en leiekontrakt, og ikke en tjenestekonsesjonskontrakt.

Når det gjelder samarbeidsavtalen mellom Liten By Store Opplevelser (ved Petite Famille) og Steinkjer kommune gir den enkelte særretter til å servere i kulturkvartalet. Vi er kommet til at heller ikke denne avtalen utgjør en tjenestekonsesjonskontrakt.

Avtalene faller dermed utenfor virkeområdet til konsesjonskontraktforskriften og øvrig anskaffelsesregelverk».

3 LEIEAVTALER

3.1 Problemstillinger

Det er utarbeidet følgende problemstillinger:

- Er avtalene tilknyttet servering på kulturhuset i samsvar med vilkår og pris i sammenlignbart marked?
- Er avtalene endret fra premissene i 2020 og fram til signering i 2023?

3.2 Funn

3.2.1 Premisser før intensjonsavtale

Revisor har sett på premissene som ble sendt til aktørene⁵ i invitasjonen i desember 2020. Dette var plantegninger av kulturhuset og samfunnshuset, forprosjekt for Prosjekt Jakob⁶, og et dokument med rammer og framdriftsplan for å lande serveringsaktør. I første omgang skulle interessentene svare på åtte spørsmål.

I forprosjektet (sist revidert oktober 2020) er serveringstilbudet omtalt på følgende vis:

3.3.8. Serveringstilbud (100 m2, plan 1)

Serveringstilbudet i kulturhuset skal både være et spisested med hvite duker for servering av lokal mat, og samtidig et lavterskel kafétilbud. Restauranten ligger sentralt plassert ved hovedinngang på plan 1 og henvender seg ut mot gaten og kirkeparken på den ene siden og inn mot vestibylen på den andre. Uteservering vil bidra til en vitalisering av torget og forsterke kontakten med kirkeparken.

3.3.9. Produksjonskjøkken (70 m2, plan U)

Kulturhuset skal ha et profesjonelt utstyrt produksjonskjøkken. Produksjonskjøkkenet ligger i plan U med kort veg til vareinntak, avfallsrom og vareheis, samt god forbindelse til saler. Kjøkkenet skal forsyne restauranten i den daglige driften, samt ved større arrangementer i bygget.

Figur 2. Om serveringstilbud i forprosjekt for Prosjekt Jakob

Kilde: Revidert forprosjekt Prosjekt Jakob

⁵ Chef Steinkjer AS, Famille AS og Vårt Hjem AS

⁶ Restaurering av samfunnshuset og bygging av nytt kulturhus

Det ble sendt spørsmål til de serveringsaktørene som var interesserte i å gå i dialog med kommunen. Spørsmålene var følgende (beskrivende tekst i kursiv):

1. *Erfaring fra flere kulturhus viser at det kan være vanskelig å få til mer enn enkel «pauseservering» og servering til arrangement. En privat driver forutsetter ideelt sett og skal ha serveringa i kulturkvartalet som et hovedprosjekt, ikke som et B-tiltak for å hindre at en ny konkurrent skal gjøre suksess. Hvilke grep vil gjennomføres for å være konkurransedyktig i forhold til konkurrerende virksomhet, og i forhold til eventuell videreføring av egen eksisterende og dermed konkurrerende virksomhet? Hvorfor skal Steinkjer kommune kunne være sikker på at dette ikke blir et «B-prosjekt»?*
2. *Dersom konseptet skal bli vellykket er det svært avgjørende å få på plass de riktige folkene med kompetanse, sterk vilje til og interesse for å skape gode serveringsprodukt i samspill med tilbudene huset kan by på for øvrig. Hvilke forutsetninger vil kandidat legge til grunn for bemanning av kafedriftkonseptet, og hvordan skal det organiseres med daglig ledelse?*
3. *Atmosfære for trivsel, opphold og samtale blir lett undervurdert. Offentlige kulturhus kan lett bli for «kjølige» og institusjonelle. Det er en utfordring i det å få en stor vestibyle, som skal kombinere åpen kafé/restaurant og pauseservering for mange mennesker i det samme lokalet, til å fungere godt. Hvilke grep ser kandidat for seg å kunne gjøre i forhold til at vestibyleareal og areal på inngangspartiplattformen kan stilles til disposisjon for kafedriver? Hvilken tilgang til disse arealene ser kandidat for seg som aktuell (omfang og «åpningstid»)?*
4. *Arrangører/leietakere innen frivillig kulturliv har ofte enkel servering og skjenking gjennom ambulerende tidsbestemt løyve som en viktig del av inntektsgrunnlaget ved store arrangement. Mange kulturhus innfører privat monopol på servering/skjenking og dette medfører konflikter med brukerne. I Samfunnshuset er det mange gode møtefasiliteter for kurs/konferanse som krever servering og catering av en profesjonell aktør. Ellers er Samfunnshuset knyttet til frivillig aktivitet med ambulerende skjenkebevilling. Leietakere står fritt til å enten sørge for servering selv eller inkludere servering i leiekontrakten. Drift av studentlokalitetene er et mulig scenario i samarbeid med studentorganisasjon. Kandidat tilkjenner hvorvidt denne i utgangspunktet og uten at kandidat trenger å kommentere lovligheten av en slik ordning, kan akseptere at leietaker ved private arrangement gis anledning til å servere samt skjenke alkohol gjennom ambulerende, tidsbestemte løyver. Dersom kandidat har forbehold mot slik ordning, eventuelt at slik ordning har konsekvenser for kandidats egen drift og for priselementet, skal dette opplyses om.*

5. *Kommunen er opptatt av at den private aktøren og kommunen skal kunne ha en sammenfallende interesse i forhold til ønsket om at kulturkvartalet skal gi en svært god totalopplevelse for brukere og ansatte i bygget. Kandidat tilkjenner hvorfor Steinkjer kommune kan ha tillit til at kandidat har en interesse for å samarbeide med de øvrige drivere i huset i forhold til forbedring av service og produktutvikling?*
6. *Matkonseptet – kvalitet og grunnkonsept. Kultur og helse henger nøye sammen, og det ligger mye godt forebyggende helsearbeid i godt kulturtilbud til befolkningen. Det samme gjelder mat! Steinkjer kommune fokuserer på kosthold og helse, og forutsetter sunne matalternativer og tilgang på frukt og grønt. Variasjon i tilbudet og et tilbud som er bredt nok er vesentlig, og derfor forutsettes i utgangspunktet at kafe skal kunne produsere og levere egenprodusert varm mat fra eget produksjonskjøkken tilknyttet kafeen. Kandidat tilkjenner sitt konsept i forhold til variasjon og kvalitet.*
7. *Funksjonene servering, informasjonsarealer, Steinkaret, bibliotek er lokalisert til samme område i bygningsmassen. I dette kan det ligge et potensiale for samarbeid knyttet til samdrift og til bruk av arealer. (Her gis det noen eksempler). Innspill fra kandidat på bruk av kafearealets vegger til utstillinger av kunst, felles bruk av personal mellom kafe og bibliotek og billettsalg til kino og andre arrangementer, eventuelt andre samarbeidspotensialer.*
8. *Arealer – forutsetninger og behov. De rom og de arealstørrelser som er tilkjenngitt er å betrakte som forutsetninger. Det er vesentlig at kandidat vurderer disse i forhold til sitt behov. Dette kan gjelde behov for mindre areal like gjerne som der er behov for større areal. Dersom forutsetningene er uakseptable i forhold til behovet så må dette klart tilkjenngis. Kandidat tilkjenner og begrunner sitt behov for areal.*

Svarfristen var 02.02.21. 21. januar sender kommunen et brev med mer informasjon. Her presenterer Steinkjer kommune premissene for prosessen videre. Her framgår det blant annet tidsplanen:

- Uke 6: forhandling av økonomiske betingelser
- Uke 7: intensjonsavtale
- Mai 21: etablering av eventuell leieavtale.

Videre står det at «Steinkjer kommune ønsker kontakt med kandidater med interesse for å drive kafe- og serveringsfunksjonene. De kandidater som melder sin interesse vil få anledning til å forhandle med Steinkjer kommune om driftskonsept, fysiske rammer for virksomheten, samt økonomiske betingelser».

Det er gitt noen **generelle forutsetninger**, blant annet:

- Steinkjer Kulturbygg AS investerer i bygg og teknisk infrastruktur i grensesnittet mot leiearealet (inkl. el- og VVS-tekniske anlegg).
- Arkitekttegninger og arealoppstilling for de arealer som omfattes av leieobjektet er sendt ut i epost 03.12.20. I utgangspunktet er de rom og de arealstørrelser som er tilkjenegitt å betrakte som faste forutsetninger for areal til serveringskonseptet inkludert støtteareal. Det er vesentlig at kandidat vurderer disse i forhold til sitt behov, samt at kandidatene aksepterer at en endelig løsning vil tilsa et tett samarbeid med andre funksjoner med hensyn til arealbruk. Kandidatene gis anledning til å kommentere eventuelle avvik i forhold til det arealbehov som denne mener å ha, og den begrensning som ligger i foreliggende konsept i dette notatet.
- Areal (BTA):
 - o Kafe/restaurant og produksjonskjøkken: 186 m²
 - o Andel fellesareal (WC, lager, søppelrom, foajeer m.m.) 104 m² (3,3%)
 - o SUM 295 m²
- Leietaker planlegger og bekoster kjøkkenutstyr, hvitevarer, møbler og dekketøy.
- Steinkjer kulturbygg AS drifter og foretar bygningsmessig vedlikehold av bygningsmassen og el/VVS. Leietaker vedlikeholder og drifter overflater og eget inventar og utstyr innenfor det definerte leieareal.
- Nærmere detaljeringer av utleiers og leietakers forpliktelser relatert til forpliktelser og samarbeid avklares i forhandlingsfasen og detaljeres i en intensjonsavtale, og senere i en leieavtale.
- Det innledes et samarbeid med foretrukket kandidat for hhv serveringskonseptet frem til avklaring av et driftskonsept samt økonomiske betingelser. Etter at det foreligger et omforent konsept som kan danne grunnlag for en leieavtale, etableres en intensjonsavtale om inngåelse av leieavtale etter ferdigstilling av Samfunnshuset.
- Dersom samarbeidet/forhandlingene i forprosjektfasen ikke fører frem til et konsept som Steinkjer kommune er fornøyd med, så har Steinkjer kommune en ensidig rett til å avbryte forhandlingene og inngå forhandlinger med andre.

Videre er **kvalitative forhold** presentert, eksempelvis:

- Kandidat skal levere en beskrivelse av sitt grunnkonsept samt øvrige «konseptideer» i forhold til lokaliseringen i Samfunnshuset og det nye kulturhuset.
- Det etterlyses et allsidig serveringstilbud som passer til aktiviteten i bygget, eksempelvis
 - o Kafe med tilbud for gjester på dagtid
 - o Kveldskonsept for servering/skjenking (tilpasset markedet i området og tilbudene i huset)

- Arrangement: mat og drikke til kurs og møtegjester (interne kurs og for eksterne leietakere)
 - Servering ved konserter med amfi og servering ved ståkonserter/dans
 - Servering ved utstillinger i galleriet
 - Uteservering foran kulturhuset
 - Studenttilbud
 - Muligheter for servering på torget sammen med andre aktører
- Erfaringstall for tilsvarende kulturfasiliteter andre steder kan tilsi et årlig besøk på rundt 500.000 i det nye kulturhuset.

Dette står om **økonomiske forhold**:

- Steinkjer kommune ser for seg en variabel leiekostnad. I tillegg til grunnpris betaler leietaker en prosentvis andel av sin brutto omsetning. Dette danner grunnlaget til forhandling om de økonomiske betingelsene i henhold til framdriftsplan for denne prosessen.

Det gjennomføres et dialogmøte 07.01.2021 hvor det presenteres noen generelle forutsetninger fra kommunens side:

Prosjekt Jakob	Leietaker
Investerer i bygg og teknisk infrastruktur.	Planlegger og anskaffer/bekoster fast utstyr og løst utstyr innenfor leiearealet.
Infrastruktur omfatter EI og VVS-tekniske anlegg	Ansvarer gjelder også utstyr som leietaker vil benytte i de fellessoner av bygget som leietaker etter avtale gis tilgang til, inne og ute.
Drifter og foretar bygningsmessig vedlikehold av bygningsmassen og dens infrastruktur for EI og VVS.	Vedlikeholder og drifter overflater og eget inventar og utstyr innenfor det definerte leieareal.

Figur 3. Generelle forutsetninger i møte 07.01.2021

Her står det eksempelvis at det er leietakers ansvar å planlegge og anskaffe/bekoste fast og løst utstyr innenfor leiearealet.

3.2.2 Premisser i intensjonsavtale

30.08.2021 signeres en intensjonsavtale mellom Vårt Hjem og Steinkjer kommune. I avtalen står det følgende om **arbeidsomfanget**:

Begge parter skal sammen i denne perioden drøfte:

- Estimert for besøk og aktivitet som grunnlag for omsetning
- Personellbehov (egnethet og antall)

- Konsept og serveringstilbud
- Grensesnitt investering av utstyr
- Bruk av fellesareal/vestibyle
- Infrastruktur og tekniske løsninger i bygget
- Åpningstider
- Samarbeid arrangører, festivaler og frivilligheten
- Økonomiske prinsipper og nivå som grunnlag for leieavtale
- Omforent areal for leieavtale

Videre står det at intensjonsavtalen utløper 01.12.21. Begge parter har rett til forlengelse hvis det oppstår forsinkelse eller hvis begge parter anser det som nødvendig. Intensjonen med denne perioden/avtalen er at det skal utredes et solid grunnlag for etablering av en gjensidig forpliktende leieavtale. Begge parter har anledning til å trekke seg fra samarbeidet etter avtalens utløp. Etablering av leieavtale vil først kunne skje etter endt avtaleperiode og behandling/vedtak i prosjekt Jakob sin styringsgruppe. Steinkjer kommune har anledning til å ha dialog med andre interessenter.

3.2.3 Premisser høsten 2021

Høsten 2021 får Vårt Hjem framlagt beregninger av scenario fra prosjektleder i WSP. Revisor har fått tilsendt dette dokumentet fra daglig leder i Vårt Hjem. Her er den faste leieprisen anslått til 580 000 kr i året, med et anslag på omsetningsprovisjon på 1 120 000 kr i året. Denne deles opp i følgende:

- Fast husleie: 435 000 kr i året, basert på et bruttoareal på 290 m², hvorav 104 m² fellesareal.
- Provisjon: 1 120 000 kr i året, basert på 10 % brutto omsetning.
- FDV-kostnader: 145 000 kr i året, basert på et bruttoareal på 290 m² på 500 kr pr m². Dette inkluderer renovasjon, varme, el og øvrig drift av bygget.

3.2.4 Utkast til avtale april 2023

Kontaktpersonen i Familie har lagt fram dokumentasjon på utkast til leiekontrakt for areal med Steinkjerbygg. Dette utkastet stammer fra 20.04.2023, altså noen måneder før Liten By Store Opplevelser AS blir involvert.

Revisor har sammenlignet april-utkastet med avtalen som signeres av LBSO i juli. Utkastet fra april har eksempelvis samme areal, samme pris, samme leietid og samme felleskostnader. Revisor finner én endring, som er at i juli-kontrakten skal felleskostnadene indeksreguleres.

3.2.5 Signerte kontrakter 2023

Leiekontrakt lokaler

Det er signert en leiekontrakt om lokaler 11.juli 2023. Kontrakten er mellom partene Steinkjer Kulturbygg AS (datterselskap av Steinkjerbygg AS og Steinkjerbygg KF, som forvalter bygg i Steinkjer kommune).

4 LEIEOBJEKTET

4.1 Leieobjektet består av arealer til restaurant, produksjonskjøkken etc. Leiearealet er på 151,2 m², i tillegg kommer fellesareal BTA.

• Restaurant, kjøkken etc.	151,2 m ²
• I tillegg kommer andel fellesareal	5,0 m ²
• Totalt leieareal	156,2 m ²

Figur 4. Leieobjektet

Kilde: Leiekontrakt juli 2023

Leieforholdet løper fra 01.09.2023 til 31.08.2028 og er i denne perioden uoppsigelig. Leietaker har rett til fornyelse med ytterligere 5 år etter at leiekontrakten er gått ut.

Kostnadene framgår i avtalens punkt 8.

8 LEIEN, FELLESKOSTNADENE MV.

8.1 Leietaker skal ha «åpen bok» for regnskapet for driften slik at detaljert regnskap forelegges utleier årlig. Leien består av et fastledd samt ett omsetningsbasert ledd som faktureres akonto gjennom året og avregnes når årets regnskap foreligger.

8.2 Årlig husleie for leiearealet er kr. 62.480,- eks.mva. fra oppstart av leieperioden og fram til og med 31.12.2023. I tillegg skal det betales 5,0 % av brutto omsetning, dvs. all omsetning eks.mva. For leien er det et årlig makstak på kr. 265.540 eks. mva.

Fastleddet av husleien skal indeksreguleres fra og med 01.01.2024 i hht. pkt. 9. Betaling skjer til utleiers konto nr.: 4212 53 24554.

- 8.3 Ved nye investeringer i Leieobjektet som skal dekkes av Utleier vil Leien økes forholdsmessig.
- 8.4 I tillegg til leien skal Leietaker betale en forholdsmessig andel av eiendommens fellesutgifter. I felleskostnadene inngår bl.a. Utleiers vedlikeholdsplikt, FDV på bygget, ventilasjonsanlegg, varmeanlegg, energi til restaurantområdet, adgangskontroll og kommunale avgifter. Energi til produksjonskjøkkenet måles på egen måler og dekkes av leietaker. Felleskostnadene for Leietaker er kr. 93.720,- eks. mva. for 2023 (årskostnader). Felleskostnadene av husleien skal indeksreguleres fra og med 01.01.2024 i hht. pkt. 9. Felleskostnadene faktureres med 1/12 av årsbeløpet sammen med husleien hver måned.
- 8.5 Kostnader til renhold av eksklusivt areal inkl. utstyr og løst inventar er leietakers ansvar.
- 8.6 Leiekostnader for produksjonskjøkken reguleres i egen avtale mellom partene. Prinsippene for denne leien vil være at investeringskostnader nedbetales over 15 år.
- 8.7 Utleier utsteder faktura til Leietaker med slikt innhold som er påkrevd i henhold til gjeldende regelverk, og med opplysninger om Utleiers kontonummer for betaling av Leien. Betaling anses ikke skjedd før beløpet er mottatt på Utleiers konto.
- 8.8 Dersom utleie av eiendom i Leieperioden blir belagt med nye særlige skatter og/eller avgifter, skal Leietaker betale sin forholdsmessige del som et tillegg til avtalt Leie. Eiendomsskatt betales dog direkte av Utleier.
- 8.9 Ved forsinket betaling av Leien og/eller andel Felleskostnader, svares forsinkelsesrente i henhold til lov av 17. desember 1976 nr. 100 eller lov som trer i stedet for denne. Utleier har rett til å kreve gebyr ved puring.

Figur 5. Leiekostnader for lokaler

Kilde: Leiekontrakt juli 2023

Det står i avtalens punkt 11 at leietaker ikke stiller sikkerhet.

I punkt 14 er utleiers vedlikeholds- og utskiftingsplikt gjengitt. I grove trekk står det at utleier bekoster alt utvendig bygningsmessig vedlikehold og utskifting av tekniske innretninger (heiser, ventilasjon etc.) når disse ikke lenger lar seg vedlikeholde på en regningsssvarende måte. Utleier har ikke ansvar for vedlikehold eller utskifting av innretninger som leietaker har brakt inn i leieobjektet.

I punkt 15 er leietakers vedlikeholdsplikt gjengitt. Leietaker skal vedlikeholde de leide lokalene, inkludert inngangsdører, porter og vinduer. Vedlikeholdsplikten omfatter også innretninger som leietaker selv har tatt med inn i lokalene. Leietaker er ansvarlig for fornyelse av tapet, gulvbelegg o.l.

Avtalen er signert 11. juli 2023 av Frode Nordgaard v/ Steinkjer Kulturbygg AS og Rune Elnan v/ Liten By Store Opplevelser AS.

Leiekontrakt utstyr

Det er signert en leiekontrakt om bruk av utstyr 11. juli 2023. Leieobjektet er «utstyr i produksjonskjøkken etc.». Det er Steinkjer Kulturbygg AS som eier utstyret i produksjonskjøkkenet, og LBSO betaler leie for bakeriutstyret, jf. denne leiekontrakten.

Leiekontrakten løper fra 01.09.2023 til 31.08.2028 og er i denne perioden uoppsigelig. Leietaker har rett til fornyelse med ytterligere 5 år etter at leiekontrakten er gått ut.

Leiekostnaden er omtalt i punkt 8. Leien er basert på en investering på kr 1 000 000 eksklusive moms, med en nedskrivningstid på 15 år. Årlig leie er kr 110 000 kr eksklusive moms fra oppstart av leieperioden og fram til 31.12.2023. Leien skal indeksreguleres fra og med 01.01.2024, og reguleringen er omtalt i punkt 8. Reguleringen skal baseres på SSBs konsumprisindeks. Ved nye investeringer i leieobjektet som dekkes av utleier, skal leien økes forholdsmessig.

Renhold av utstyr og inventar er leietakers ansvar.

I punkt 17.3 står det at leietaker vil drive framleie på to behandlingsrom. Revisor har spurt Steinkjerbygg, som forteller at det feilaktig er tatt inn et punkt om dette.

Avtalen er signert 11. juli 2023 av Frode Nordgaard v/ Steinkjer Kulturbygg AS og Rune Elnan v/ Liten By Store Opplevelser AS.

Samarbeidsavtale

Det signeres en samarbeidsavtale mellom Steinkjer kommune og Liten By Store Opplevelser AS i juli 2023. Avtalen er signert av kommunalsjef samfunn og kultur og Kristel Knutsdatter i Liten By Store Opplevelser. Avtalen har åtte punkter:

1. Familie skal benyttes til all servering av mat og drikke i forbindelse med arrangementer som finner sted i Steinkjer kulturhus. Små arrangementer i regi frivilligheten kan unntas etter avtale. Slike tilfeller avtales løpende mellom driftsleder i Steinkjer kulturhus og Familie.
2. Familie er selv ansvarlig for skjenkebevilling og det ansvaret det medfører.

3. Steinkjer kino har egen kiosk med salg av tilhørende varer til kinovirksomhet. Steinkjer kino kan søk skjenkebevilling for servering i egne saler ved kinoforestillinger.
4. Ved servering av større grupper har Famille anledning til å benytte deler av foaje området i 1. etasje. Bruk av foaje skal avklares med driftsleder i Steinkjer kulturhus. Bord og stoler tilhørende Steinkjer kulturhus vil være tilgjengelig ved slike arrangementer.
5. I forbindelse med kurs, møter og samlinger med eksterne aktører (næringsliv, offentlig virksomhet, organisasjoner) som bookes gjennom Steinkjer kulturhus, mottar Steinkjer kulturhus en provisjon på 10 % av brutto omsetning av mat og drikke. Dette gjelder ikke salg i forbindelse med åpne kulturarrangementer og ordinære forestillinger i Steinkjer kulturhus.
6. Famille er også naturlig samarbeidspartner i forbindelse med arrangementer, møter og selskaper i Steinkjer samfunnshus. Her er imidlertid frivilligheten sterkt representert, og skal ha anledning til å servere mat og drikke med andre løsninger enn bruk av Famille. Kurs, møter og samlinger for næringsliv/offentlig virksomhet skal håndteres som i Steinkjer kulturhus, noe som gir Famille enerett på servering til slike aktører. Her gjelder også de samme regler om 10 % provisjon av brutto omsetning mat/drikke ved kurs/møter/samlinger i samfunnshuset som bookes av Steinkjer kulturhus og overlates til Famille. Det beregnes ingen provisjon på åpne og ordinære forestillinger.
7. Skjenkebevillingen på Steinkjer samfunnshus skal være ambulerende.
8. Famille har anledning til å benytte dekketøy i både Steinkjer samfunnshus og Steinkjer kultur ved behov for dette.

Samarbeidsavtalen endres 2. oktober 2023. Denne gang er det daglig leder Lars Einar Ingvaldsen som signerer på vegne av Liten By Store Opplevelser. I denne avtalen omtales ikke Famille, men Petite Famille. Utover dette endres det i punkt 6, endring er understreket av revisor.

6. Famille er også naturlig samarbeidspartner i forbindelse med arrangementer, møter og selskaper i Steinkjer samfunnshus. Her er imidlertid frivilligheten og privat utleie sterkt representert, og skal ha anledning til å servere mat og drikke med andre løsninger enn bruk av Famille. Ved arrangementer som kurs, møter og samlinger for næringsliv/offentlig virksomhet, så har Petite Famille rettigheten til å være leverandør. Det gis imidlertid mulighet for andre aktører å servere mat og drikke i dette segmentet etter nærmere avtale med Petite Famille og Steinkjer kommune, og her oppfordres Petite Famille til å være fleksible. Her gjelder også de samme regler om 10 % provisjon av brutto omsetning mat/drikke ved kurs/møter/samlinger i samfunnshuset som bookes av Steinkjer samfunnshus og overlates til Petite Famille. Det beregnes ingen provisjon på åpne og ordinære forestillinger.

Det er lagt til et nytt punkt i avtalen fra oktober:

- Samarbeidsavtalen følger leiekontraktens lengde og har en avtalt varighet på fem år fra inngåelse. Avtalen skal evalueres årlig med mulighet for forslag til justeringer fra begge parter. Denne avtalen avløser avtale signert 11.juli 2023.

Leiekontrakt mellom Steinkjer Kulturbygg AS og Steinkjer kommune

Det foreligger et forslag til leiekontrakt mellom Steinkjer kulturbygg AS og Steinkjer kommune. Leiekontrakten omhandler utleie av kulturhuset til kommunen, f.eks. utleie av areal til kino, bibliotek, saler, utstillingsrom etc., samt tilhørende fellesareal, tekniske rom og utearealer. Ifølge seniorrådgiver i Steinkjerbygg er forslaget basert på grunnlag fra møter mellom kommunen og selskapet den 15.05.2024. Steinkjerbygg har purret på kommunen flere ganger for godkjenning og signatur, senest 19.08.2024 uten resultat.

Videre forteller seniorrådgiver i Steinkjerbygg at det i påvente av signert leiekontrakt har blitt fakturert leie akonto med kr. 2 000 000 eks. mva. pr. måned. I tillegg er det også fakturert FDV-kostnader med kr 294 800 eks. mva. pr. måned.

3.2.6 Endringer fra premiss til kontrakt

Areal

Administrerende direktør i Steinkjerbygg forteller at restaurantområdet i plan 1 av kulturhuset og produksjonskjøkkenet i plan U har vært i stadig endring fra forprosjektet i 2019, revidert forprosjekt i 2020 og til slutt i detaljprosjektering og gjennomføring. Revisor har mottatt dokumentasjon på endringene pr 2019, 2020 og 2022 (dagens løsning).

Prosessen med å finne serveringsaktør startet i 2020 og sluttet i starten av 2022. Kulturhuset sto ferdig høsten 2023. Det betyr at selve kulturhuset ikke var ferdigprosjektert da den opprinnelige prosessen ble avsluttet.

Administrerende direktør i Steinkjerbygg opplyser også at i leiekontrakten med Petite Famille ble det beregnet feil andel fellesareal. Andel fellesareal ble beregnet til 3,3 prosent av leiearealet til leietaker, mens det ifølge nye beregninger skulle vært 2,3 prosent og beregnet fra totalt fellesareal. Dette skal tas opp med leietaker med mål om å rette opp feilen, fortalte administrerende direktør i epost 20.08.2024.

Den nye beregningen gir følgende fordeling av fellesareal, basert på «as built»-tegninger i FDV-systemet.

Bruker	Brukerareal m2	Andel fellesareal	Fellesareal m2	Sum Bruker + felles m2
Bibliotek	1616,9	23,3 %	697,5	2314,4
Kino	1149,7	16,6 %	495,9	1645,6
Galleri/museum	524,9	7,6 %	226,4	751,3
Scene	2743,9	39,5 %	1183,6	3927,5
Servering	158	2,3 %	68,2	226,2
Steinkaret	110,2	1,6 %	47,5	157,7
Administrasjon	308,4	4,4 %	133,0	441,4
Telenor	326,4	4,7 %	140,8	467,2
Felles/teknisk/lager	2992,9			
Sum	9931,3	1	2992,9	9931,3

Figur 6. Ny beregning av andel fellesareal

Kilde: Steinkjerbygg KF

Kjøp av utstyr/møbler/hvitevarer

Før signering av intensjonsavtale signaliserer kommunen noen generelle forutsetninger, blant annet at leietaker planlegger og anskaffer/bekoster fast utstyr og løst utstyr innenfor leiearealet. Det står også at «nærmere detaljeringer av utleiers og leietakers forpliktelser relatert til forpliktelser og samarbeid avklares i forhandlingsfasen og detaljeres i en intensjonsavtale, og senere i en leieavtale». Videre at det innledes et samarbeid med foretrukket kandidat frem til avklaring av et driftskonsept samt økonomiske betingelser. Daglig leder i Vårt Hjem bekrefter at det ble signalisert at leietaker skulle stå for dette selv, noe som ga større risiko hos leietaker. I 2023 inngås en leiekontrakt om utstyr mellom Steinkjer Kulturbygg AS og LBSO, hvor Steinkjer Kulturbygg eier utstyret og LBSO betaler ned på dette lånet via leieavtalen.

Eksklusivitet – skjenking

I spørsmålene som sendes ut til interesserte aktører, spørres det om leietaker kan akseptere at det ved private arrangement gis anledning til å servere samt skjenke behov gjennom ambulerende, tidsbestemte løyver, og dersom kandidaten har forbehold om slik ordning eller at det har konsekvenser for drift og priselementet, skal det opplyses om.

I dokument tilsendt revisor fra Vårt Hjem, framgår det at selskapet ikke krevde monopol på servering, og at det kan være naturlig at serveringsaktør spørres først om å bistå om det er naturlig ved arrangement. Videre spilles det inn at det ikke etableres en konkurrerende enhet til ansvarlig serveringsaktør, og at selskapet er innstilt på å finne gode løsninger for samarbeid.

I intensjonsavtalen framgår det at eksempelvis «samarbeid arrangører, festivaler og frivilligheten» samt «økonomiske prinsipper og nivå som grunnlag for leieavtale» er tema som skal drøftes i avtalens periode.

I referat fra møte 06.10.2021 framgår det at hvem som skal ha skjenkingen ikke er avklart på dette tidspunktet.

I intervju til Trønder-Avisa⁷ har daglig leder i Vårt Hjem uttalt at signalene de fikk fra kommunen, var tydelige. Det var ønskelig at arrangører i stor grad skulle få søke skjenking og servering i egen regi, både i kulturhuset og på Samfunnshuset. Da opplevde Vårt Hjem at mye av økonomien falt bort, noe daglig leder kommuniserte til kommunen. Ifølge daglig leder kommuniserte kommunen tilbake at dette var rammevilkårene selskapet måtte forholde seg til.

I dag er ordningen slik at Petite Famille har fast skjenkebevilling i kulturhuset, og det er ambulerende bevilling i samfunnshuset.

Eksklusivitet – servering

Revisor har ikke funnet premisser for eksklusivitet rundt servering tidlig i prosessen, men at det skal forhandles om rammer og driftsgrunnlag. Prosjektleder i WSP forteller at det var diskusjoner rundt eksklusivitet, men at kommunen var åpen for alternativer. Det skulle også være et tilfredsstillende næringsgrunnlag for den som skal drive det, og løsningen ble mer fleksibilitet i Samfunnshuset, hvor flere kan servere. Prosjektleder mener det er mer vanlig enn uvanlig med eksklusivitet.

Styreleder i Chef har reagert på eksklusiviteten til LBSO. Eksklusiviteten gjelder både kulturhuset og Samfunnshuset. Arrangører må ha tillatelse fra LBSO for å bruke andre leverandører i Samfunnshuset (julebord, oppsetninger av frivillige mv). Blant annet har studentkroa holdt til i Samfunnshuset, og hatt samarbeid med Chef både med oppstart og arrangement. Styreleder Chef har ikke inngående kjennskap til hvordan driften av studentkroa er organisert, men etter informasjonen som har kommet fram i media kan det se ut som dette også kommer inn i avtalen om eksklusivitet.

Kontaktpersonen for det gamle Famille forteller at det hele tiden har vært snakk om enerett på hele Kulturkvartalet, og det var det som ble formidlet i utlysningen, men unntak av for frivilligheten på Samfunnshuset. Det var dette som gjorde det attraktivt – ikke bare den vanlige kafedriften, men muligheten rundt arrangementer, kurs og konferanser.

⁷ Intervju i Trønder-Avisa 10.09.2023, [Steinkjer, Famille | Kommunen advarte mot monopol i samtale med Erik – ga likevel Famille eksklusive rettigheter](#)

Det ble gjennomført noen møter mellom kommunen v/ kommunalsjef samfunn og kultur, næringsforum og bransjefolk høsten 2023. Møtene ble ledet av Steinkjer Næringsforum. Tema var eksklusiviteten til LBSO. Det var en del uro rundt Samfunnshuset og servering i forbindelse med arrangement. Julebord måtte avlyses siden det var andre leverandører enn Famille, forteller styreleder i Chef. Eksklusiviteten har blitt endret, men andre selskaper må fortsatt spørre Petite Famille om de får levere eller om Petite Famille leverer selv.

Kommunalsjefen forteller at det ikke har vært noen tilbakemeldinger om at andre leverandører ikke har fått sluppet til på Samfunnshuset. Han kjenner ikke til utfordringer rundt dette. Samarbeidsavtalen med LBSO ble revidert og endret for å gi større tilgang for andre aktører til Samfunnshuset.

3.2.7 Faktisk pris

Revisor har etterspurt alle transaksjoner mellom Steinkjer Kulturbygg AS og Liten By Store Opplevelser AS.

I 2023 ble det fakturert følgende for november og desember:

Tabell 1. Transaksjoner mellom LBSO og Steinkjer Kulturbygg AS 2023

Beskrivelse	Sum i kroner
Leie lokaler (uten moms)	22 128
Felleskostnader (uten moms)	7 810
Leie utstyr produksjonskjøkken (uten moms)	9 167
SUM <u>INKL.</u> MOMS	48 881

Kilde: Steinkjerbygg AS

Administrerende direktør i Steinkjerbygg KF forteller at det ikke ble fakturert leie før 1.11.23 da produksjonskjøkkenet ikke var ferdigstilt før denne datoen.

Hittil 2024 har det hittil månedlig blitt fakturert (pr juni 2024):

Tabell 2. Transaksjoner mellom LBSO og Steinkjer Kulturbygg AS 2024

Beskrivelse	Sum i kroner
Leie lokaler (uten moms)	23 024
Felleskostnader (uten moms)	8 126
Leie utstyr produksjonskjøkken	9 538
SUM <u>INKL.</u> MOMS	50 860

Kilde: Steinkjerbygg AS

Seniorrådgiver i Steinkjerbygg opplyste om at det i kontrakten er lagt opp til en omsetningsbasert leie inkl. et fastbeløp og et årlig makstak (helår) for total leie på kr. 265 540 eks. mva. for 2023. Ved oppstart av leieforholdet varslet leietaker om det var i orden om Steinkjerbygg fakturerte akonto⁸ med basis i makstaket. Dette er gjennomført i både 2023 og 2024. Siden det faktureres etter makstaket, har ikke Steinkjerbygg bedt om innsikt i omsetningstall. Fakturaene går mellom Steinkjer Kulturbygg AS (datterselskap til Steinkjerbygg) og Liten By Store Opplevelser AS.

Det er sendt fakturaer fra Steinkjer kommune til LBSO for omsetningsprovisjon. I den første fakturaen er det feil firmanavn i fakturaen, hvor Familie Steinkjer AS står som mottaker. Pr 15.08.2024 var det kun sendt én faktura, for siste kvartal 2023. Leder i kulturkvartalet forteller at forsinkelsen skyldes lederskifte i Familie. Revisor spurte på nytt 31.10.2024, og har fått bekreftet at det nå også er sendt faktura for 1. og 2. kvartal 2024. Revisor har fått tilsendt selskapets dokumentasjon for omsetningen for siste kvartal 2023 og første kvartal 2024. Revisor har ikke bedt om mer dokumentasjon her. Dokumentasjonen består av fakturaer for kjøp, samt en oversikt over alle kjøp via kulturhuset samt netto og brutto sum. 10 prosent av netto sum av salgene faktureres selskapet. Dette er ikke i tråd med samarbeidsavtalen, hvor det står at brutto sum skal faktureres. Leder i kulturkvartalet opplyser at det har vært dialog mellom kommunen og LBSO om dette, hvor det ble enighet om at det var netto omsetning som var riktig å fakturere. Dette er samme praksis som for Steinkjer kino. Følgende har blitt fakturert:

⁸ Delbetaling av forventet kostnad

Tabell 3. Omsetningsprovisjon til Steinkjer kommune

Beskrivelse	Sum
Omsetningsprovisjon 4. kvartal 2023	24 925,5
Omsetningsprovisjon 1. kvartal 2024	60 851
Omsetningsprovisjon 2. kvartal 2024	36 033

Kilde: Steinkjer kommune

Møbler

Seniorrådgiver i Steinkjerbygg fortalte at Steinkjer Kulturbygg AS ble fakturert fra Liten By Store Opplevelser AS for møbler. Kostnadene for møblene ble behandlet på samme vis som øvrige møbler til kulturhuset som biblioteket, administrasjon etc., og tatt inn i prosjektkostnadene.

Revisor har etterspurt grunnlag for kjøpet. Steinkjerbygg opplyser at det ikke foreligger noe grunnlag for møbelfakturaen. Møblene stammer fra Famille Toldboden som skulle åpne i Trondheim. Selskapet gikk konkurs før de ble tatt i bruk, og ble satt på lager. Bostyrer bekrefter at beslag i møbler innkjøpt til Famille Toldboden ble opphevet (abandonert), da utgifter til rydde- og bortkjøring mest sannsynlig ville overstige verdien. Abandoneringen⁹ medførte at skyldner ved dets styre (tidligere eier) stod fritt til å avhende dette ved f.eks. salg. Disse møblene ble solgt til Steinkjer Kulturbygg og er tatt i bruk på Petite Famille.

Fremleie/kvittering

Revisor har fått tilsendt en **kvittering** som en innbygger har fått etter å ha handlet på kulturhuset. Kvitteringen viser at det er Pompette DA, ikke Liten By Store Opplevelser salget stammer fra. Revisor har undersøkt dette nærmere. Daglig leder i LBSO forteller at kasseleverandøren ikke hadde lagt inn riktig organisasjonsnummer etter oppkjøpet av konkursboet. Dette ble rettet umiddelbart, og alle tall ble overført til riktig regnskap. Steinkjer Kulturbygg AS kjenner ikke til at andre har stått for servering på kulturhuset knyttet til arealet de leier ut til LBSO. Fremleie er regulert i kontraktens punkt 20.

⁹ Store norske leksikon definerer abandonering som å «gi fra seg, forlate eller gi opp noe. I konkursretten brukes ordet om tilfeller hvor et konkursbo opphever et konkursbeslag av en eiendel som egentlig inngår i boets beslag. (...) Årsaken til at konkursboet velger å abandonere, er ofte at eiendelen som er beslaglagt av konkursboet ikke har noen økonomisk interesse for konkursboet.» Hentet fra: [abandonering – Store norske leksikon](#)

Strøm

Det er ikke et eget strømabonnement for leietaker. Produksjonskjøkkenet har en subtraksjonsmåler som måler strømforbruket på produksjonskjøkkenet. Dette skal avregnes periodisk og leietaker vil faktureres for benyttet strøm. Tekniker i Steinkjerbygg forteller at produksjonskjøkkenet har en egen effektbryter og en egen sikringsfordeling hvor det til enhver tid kan hentes ut energiforbruk. Alle effektbryterne på huset har elektronisk måleutstyr som overvåker jordfeil, overbelastning, energibruk med mer. Alt er integrert i det sentrale driftsanlegget som gjør at Steinkjerbygg har full oversikt over all energibruk til enhver tid. Det finnes historiske verdier fra dagen de ble strømsatt og fram til dags dato. Revisor har fått tilsendt måleinfo fra denne effektbryteren.

Leiepris

Ledelsen i Steinkjerbygg forteller at leieprisen for serveringsarealet er på samme nivå som for sammenlignbare areal. Leietaker betaler ca. 275 000 kr i året, og med det arealet de har tilsvaret det ca. 1600-1700 kr pr kvm. I tillegg til dette kommer andel felleskostnader. Leien er på nivå med andre leieavtaler som Steinkjerbygg har.

3.2.8 Eksterne aktørers opplevelse av pris

Daglig leder i Vårt Hjem opplever at de økonomiske rammene som dagens avtalepart har, avviker vesentlig fra det de opprinnelige partene for avtalen ble tilbudt. Den opprinnelige forespørselen for serveringspartner til det nye kulturhuset ble sendt ut i november 2020. Daglig leder forteller at det er betydelige avvik mellom hva Vårt Hjem Steinkjer ble tilbudt, og hva den endelige avtalen med Petite Famille ble.

Vårt Hjem fikk følgende tilbud, forteller daglig leder:

- 186 m2 bruksareal og 104m2 fellesareal (minimumskrav på 290 m2).
- Fast husleie på 1500 kr pr m2= 435 000 kr pr år
- FDV-kostnad på 500 kr pr m2 *290m2=145 000 kr pr år
- SUM: 580 000 kr pr år + 10 prosent av brutto omsetning.
- Strøm, inventar og lignende skulle dekkes av serveringsaktøren
- Etablering av kjøkken og utstyr skulle dekkes av serveringsaktøren

Prosjektleder forteller at han ikke har noe grunnlag for å si noe om prisen i avtalen. Det er premisser i Steinkjer som gjelder i denne saken. Det er vanskelig å sammenligne pris med andre steder.

Kommunalsjefen forteller at det er overkapasitet i leiemarkedet i Steinkjer, og det private eiendomsmarkedet sammenligner seg hele tiden med Steinkjerbygg. Kommunens priser må i

stor grad være som i resten av markedet. Utover det er det vanskelig å finne sammenlignbare leieforhold relatert til serveringsdriften i Steinkjer kulturhus.

Revisor har spurt kontaktpersonen i Famille om hans inntrykk av leieprisen. Han forteller at prisen er fornuftig gitt hva det er man skal levere av konsepter. Videre sier han at man må huske at det forplikter at man skal drifte en kafe med få sitteplasser 6-7 dager pr uke, noe som gir en beskjeden omsetning. Man er avhengig av å skape aktivitet og levere hver dag for å overleve. Ofte på kulturhus har man aktører som lever kun for de store arrangementene, men man glemmer hverdagene litt, og da blir det ofte kortsiktig. Han forteller at de la mye innsats i å skape et flott møtested i det daglige, og la arrangement og events bli bonusen. Da kunne de sjonglere med folk, og ha en lav grunnbemanning, men «dra på» når det var fulle hus. Petite Famille hadde aldri overlevd uten arrangement/kurs/konferanser, forteller han. Så man kan ikke sammenligne leieprisen på Petite med leiepris i et leid lokale der man styrer åpningstider og gjør «litt som man selv vil». Kontaktpersonen i Famille presiserer at det å drifte et slikt konsept er krevende og krever kunnskap og erfaring. Du skal drifte og bemanne en kafe/bakeri der du kanskje ligger på mellom 5-8.000 på vanlige dager, men har også ansvaret for full alkoholserving for 600 folk på konsert på hovedscenen, eller fylkestingsmiddag med 3-retters til 90 personer kvelden etter, og kanskje en konfirmasjon på søndagen. Så kan det være en uke med «vanlige» dager igjen. Dette krever meget fleksible og kunnskapsrike ansatte, og et bra nettverk med folk som kan bidra. Man skal levere kvalitet på mange nivå, forteller han.

Styreleder i Chef reagerer på vilkårene som LBSO har fått fra kommunen. Han stiller spørsmål ved husleien, og alt som inngår i avtalen mellom LBSO og kommunen. Han anslår at husleien er om lag 10 prosent av markedspris for leie på Steinkjer, med så sentral beliggenhet, nye, moderne lokaler og eksklusiviteten som følger med. I tillegg er leien inkludert tilgang til nye fasiliteter, topp moderne utstyr og møbler, så leietaker slipper å foreta investeringer. Dette er gode vilkår som Chef også hadde vurdert, dersom de hadde blitt presentert. Uttalelsen om leiepris og vilkår er med bakgrunn i tall som er presentert i media. Revisor er usikker på om alle tall var publisert i media på dette tidspunktet.

3.2.9 Steinkjerbyggs vurderinger av pris

Steinkjer kulturbygg AS har en leieavtale med LBSO på serveringsareal og produksjonskjøkken, og en leieavtale med Steinkjer kommune på øvrig areal i kulturhuset. Steinkjerbygg opplever ingen problemer med dagens løsning.

I intervju med ledelsen i Steinkjerbygg, ble revisor fortalt at vanlig praksis er at Steinkjerbygg forhandler med leietaker (f.eks. om utleie av serveringsareal), men i dette tilfellet var det kommunen som hadde forhandlingene. I utgangspunktet skulle Steinkjer kulturbygg AS leie ut

hele arealet til kommunen, og kommunen skulle stå for framleie (slik de gjør til Trondheim kino, Museene Arven, Hilmarfestivalen osv). Etter hvert ble ønsket fra kommunen at Steinkjer kulturbygg AS skulle etablere leiekontrakt direkte med restaurantdriver, og slik ble det.

I forkant hadde kommunen annonsert etter restaurantdriver på kulturhuset, og til slutt kommet fram til pris og betingelser med en aktør. Steinkjer kulturbygg AS skulle inngå kontrakt på det grunnlaget. I mellomtiden ble arealet justert litt på produksjonskjøkken og restaurantdelen grunnet endringer underveis i forprosjekt og detaljprosjektering. Leien er areal pluss prosent av omsetning, med et tak. For 2024 er det enighet om at leien er makstaket, da omsetningen til leietaker er god. Dette er etter ønske fra leietaker.

Det er ikke et organisatorisk skille av leietakers serveringsaktivitet knyttet til kulturhuset og øvrig restaurantvirksomhet. Leietaker skal kunne legge fram regnskap for omsetning på kulturhuset (og samfunnshuset) ved behov. Steinkjer kulturbygg AS vil kreve revisjonsbekreftet omsetningsrapport for kulturhusvirksomheten hvis det blir behov for dokumentasjon.

3.3 Oppsummering

- Er leieavtalene tilknyttet servering på kulturhuset i samsvar med vilkår og pris i sammenlignbart marked?

Revisor har ikke samlet inn leiepriser fra sammenlignbart marked. De eksterne serveringsaktørene vi har intervjuet i denne prosessen, har blitt spurt om å vurdere egen leiepris opp imot den på kulturhuset. Vi har i varierende grad fått konkrete svar, og det har vært tilbakemeldinger om at det er vanskelig å sammenligne eksempelvis eldre, selveide bygg med nye offentlige bygg. Revisor har undersøkt muligheten for å sammenligne leiepriser i kulturhus, men ser at dette er krevende da forutsetninger og innhold i avtaler er svært ulike. Eksempelvis er Kimen på Stjørdal et relativt nytt bygg, men kafedriften er her samorganisert med kinokiosken og har ikke et tilsvarende utvalg. Steinkjerbygg har uttalt at de har lik pris for utleie på kulturhuset som de har i andre tilsvarende bygg, f.eks. det nye O2-bygget noen hundre meter unna. Revisor har ikke fått leiepriser for serveringssteder på Steinkjer, og kan derfor ikke si noe om leieprisen på kulturhuset opp imot serveringsmarkedet ellers på Steinkjer. Sammenligner man leieprisene med sammenlignbart marked i form av Steinkjerbyggs andre utleievirksomheter, er prisen lik.

- Er avtalene endret fra premissene i 2020 og fram til signering i 2023?

Vi ser at avtalene er endret fra premissene når det gjelder leieareal og hvem som skulle kjøpe møbler/utstyr. Samtidig er det få konkrete føringer i den tidlige prosessen. I dokumentasjonen fra kommunen, både i forkant av intensjonsavtale, og i intensjonsavtalen, er det tydelig at nærmere detaljeringer av forpliktelser og samarbeid skal avklares i forhandlinger og senere i

en leieavtale. Steinkjer kommune signaliserer hva de ønsker fra et konsept, og det signeres en intensjonsavtale med Vårt Hjem for å finne løsninger sammen. Det utarbeides et scenario med prisanslag. Det finnes noe korrespondanse og møtereføret fra denne perioden, men det er lite konkret. Det er vanskelig å si noe klart om hva annet som har blitt kommunisert mellom kommunen og Vårt Hjem. Det ser ut til å være ulik oppfatning av hvor stort forhandlingsrommet har vært. Kommunen og prosjektleder framholder at de var i forhandlinger, og at det var lite som var endelig fastsatt på dette tidspunktet. Daglig leder i Vårt Hjem ender med å trekke seg fra prosessen siden de økonomiske forutsetningene ikke er gode nok, noe som kan være et tegn på at forhandlingene ikke kom i mål.

Det er noen endringer fra scenariet som ble presentert i starten av prosessen, til hva som ender opp i avtalen i 2023.

Tabell 4. Endringer i areal fra scenario til avtale i 2023

Areal	Scenario 2021	Avtale 2023
Kafe/restaurant og produksjonskjøkken	186m ²	151 m ²
Fellesareal	104 m ²	5 m ²
Sum	290 m²	156 m²

Arealet er nedjustert fra forutsetningene til leieavtalen med totalt 134 m². Siden arealet er beregnet på et tidlig tidspunkt i byggingen av kulturhuset er det ikke unaturlig at dette kunne endre seg underveis.

Dersom man beregner dagens areal opp imot stipulert m²-pris i scenariet, ser det slik ut:

Tabell 5. Stipulert kvadratmeterpris

	Scenario 2021	Stipulert pris med faktisk m ²
Fast husleie	290 m ² * 1500 pr m ² = 435 000 kr	156 m ² * 1500 pr m ² = 234 000 kr
FDV-kostnader	290 m ² * 500 pr m ² = 145 000 kr	156 m ² * 500 kr pr m ² = 78 000 kr
Sum	580 000 kr	312 000 kr

Tabell 6. Prisendringer fra scenario til 2024

Pris	Scenario 2021	Faktisk pris 2024 uten moms	Faktisk pris 2024 med moms
Husleie iht. makstak	435 000 kr	276 288 kr	345 360 kr
FDV-kostnader	145 000 kr	97 512 kr	121 580 kr
Provisjon	1 120 000 kr		
Provisjon til kommunen (pr kvartal)		24 925 – 60 851 kr	
Leie av utstyr		114 456 kr	143 070 kr
Sum ekskl. provisjon	580 000 kr	488 256	610 010

Det framgår ikke om prisene i Scenario 2021 er med eller uten moms. Prisvekst er ikke beregnet.

Til sammen gjør dette at serveringsaktøren i 2024 månedlig betaler:

Tabell 7. Månedlig faktisk sum

Kostnad	Pris
Fast husleie, FDV-kostnader og leie av utstyr	50 860 kr inkl. moms
Provisjon til Steinkjer kommune (variabel)	Mellom 8 000 kr og 20 000 kr ekskl. moms, men kan være mer og mindre

Den variable omsetningen som betales til Steinkjer kommune, varierte de to første kvartalene mellom 24 925 kr og 60 851 kr. Den variable omsetningen kan variere mer enn dette. Dersom man anslår at månedlig omsetningsprovisjon til Steinkjer kommune ligger et sted mellom disse tallene, eksempelvis 14 000 kr (168 000 kr/året), kan tallene summeres for å gi et inntrykk av den årlige totalprisen. Dette gir en anslått årlig totalpris på 778 320.

Videre var det på et tidlig tidspunkt signalisert at leietaker skulle planlegge og bekoste kjøkkenutstyr, hvitevarer, møbler og dekketøy. I dag er det slik at leietaker betaler for dette via en leieavtale, men det er Steinkjerbygg som har kjøpt og eier utstyret. På denne måten har

Steinkjerbygg sikret seg at det er utstyr for drift på huset, uavhengig av hvem som serverer. Samtidig er det slik at hvis leietaker skulle bekoste dette, må leietaker ta en risiko og stille sikkerhet for å ta opp lån.

I hele prosessen har en variabel leiekostnad vært tema. I hvor stor grad den skal være variabel, skulle man komme fram til gjennom forhandlinger. Dagens avtale har også en variabel leiekostnad, med en grunnkostnad hvor omsetning legges oppå.

4 PROSESSEN FREM TIL GJELDENDE AVTALE

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende beskrivende problemstilling:

- Hvordan foregikk prosessen med å skaffe serveringsaktør på kulturhuset?
 - Kommunens beskrivelse og dokumentasjon
 - Eksterne aktørers beskrivelse og dokumentasjon

Det er utarbeidet følgende problemstilling hvor data vil vurderes opp mot kriterier:

- I hvor stor grad ivaretok prosessen med å finne serveringsaktør prinsipper om forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvnbarhet¹⁰?

4.2 Kriterier

Følgende kriterier er utledet for denne problemstillingen:

- For å være **forutberegnelig** bør kommunen være tydelig på:
 - Hva avtalen gjelder
 - Hvordan prosessen skal gjennomføres
 - Hvilke krav som gjelder for leverandøren
 - Hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør
 - Avtalens omfang
- For å sikre **likebehandling** bør kommunen:
 - Gi lik informasjon til alle leverandører
- For å sikre **etterprøvnbarhet** bør kommunen sikre at vurderinger og dokumentasjon for gjennomføring av prosessen er skriftlig.

Vi har valgt å se på tre av fem grunnprinsipper, da vi mener disse er sentrale i den første prosessen i perioden 2020-2022. Etterlevelse av anskaffelsesreglene omtales også i kapittel 4, hvor perioden fram til 2023 også omtales. Prinsippene om forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvnbarhet er prinsipper som er hentet fra anskaffelsesregelverket. Selv om det her er snakk om leieavtaler, som er unntatt både lov og forskrift om offentlige anskaffelser, anbefaler Direktoratet for forvaltning og økonomistyring at de grunnleggende

¹⁰ Endret fra forholdsmessighet til etterprøvnbarhet grunnet tydeligere kriterie.

prinsippene i anskaffelsesloven § 4 følges ved gjennomføring av leieprosesser¹¹. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 3.

4.3 Funn

4.3.1 Oppstartfasen

Kommunestyret behandlet i sak 19/1 den 30.01.2019 «prosjekt Jakob – kultur og regional byutvikling 2019-2023». Planene om et serveringssted i det nye kulturhusets første etasje ble beskrevet på følgende måte i beslutningsgrunnlaget:

«Serveringsstedet er tenkt å skulle dekke alle behov for mat og drikke i det nye kulturhuset. Foreløpig er det rent konseptuelt lagt opp til en løsning med e cafe og lunsj konsept, muligheter for middagservering samt alle former for catering og leveranser til konserter og kurs konferanseaktiviteter i Jakob prosjektet. Det kreative tankene så langt, går imot et konsept knyttet til trønderske mattradisjoner gjort på en moderne måte. Restauranten ligger plassert med gode muligheter for uteservering mot torget i de delene av året der dette er aktuelt.»

4.3.2 Politisk forankring av avtale med serveringsaktør

I formannskapet sak 17/20 den 30.01.2020 ble det fattet følgende vedtak:

«I forbindelse med realisering av prosjekt Jacob startes følgende prosesser:

1. Annonsering og vurdering av samarbeidspartnere som skal håndtere serveringstilbudet i det nye kulturkvartalet. Rammene for en slik avtale legges ut ifra de ulike behov for servering som planlegges i både samfunnshuset og det nye kulturhuset. Serveringspartneren vil bli å regne som ekstern leietaker.
2. Det startes en prosess med utredning av mulig konkurranseutsetting av kino og tilhørende kioskdirift for Steinkjer kino. Prosessen utføres i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.

Både punkt 1 og 2 vil bli fremlagt for endelig beslutning i formannskapet/kommunestyret i løpet av 1. halvår 2020.»

I administrasjonens saksfremlegg heter det mellom annet:

«Et godt, variert og tilgjengelig serveringstilbud vil sikre at kulturhuset har en pulserende kjerne tilgjengelig for alle de ulike brukergrupper. (...) I tillegg til faste arealer ved foajéen og produksjonskjøkkenet, vil det være 2-3 mobile serveringsenheter tilgjengelig i huset

¹¹ DFØ – leie av eiendom. Hentet fra [Leige av eiendom | Anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no)

innenfor servering ved større arrangementer, og ved behov for middagsservering. (...) Dersom totalkonseptet skal bli vellykket er det svært avgjørende å få på plass den riktige leietakeren med kompetanse og sterk vilje til, og interesse for, å skape et godt totalkonsept i samspill med de øvrige tilbudene kulturhuset kan by på.»

Det har ikke vært behandlet noen politisk sak om valg av serveringsaktør etter dette vedtaket. Overfor revisor kommenterer kommunalsjefen for samfunn og kultur dette slik:

«Sak 17/20 la grunnlaget for en oppstart av prosessen. Den innledende delen av arbeidet med serveringsaktør avdekket at dette var snakk om å finne en betalende leietaker på et svært begrenset areal i kulturkvartalet. I og med at arbeidet ikke var omfattet av noe særskilt regelverk som berører politikken, så ble det ikke fremmet noen sak i etterkant»

Kommunalsjefen viser til at følgene av Covid for serveringsbransjen ikke gjorde det mulig å legge frem noen politisk sak om valg av serveringsaktør i løpet av første halvår 2020, slik formannskapetets vedtak la opp til. Han presiserer at fremdriften er tatt opp i prosjektets styringsgruppe en rekke ganger, og at det også ble orientert til politisk referansegruppe. Kommunalsjefen utdyper med følgende:

«Administrasjonen fant det ikke riktig å legge frem en politisk sak om at vi fortsatt arbeidet med saken. Det er også liten tvil om den politiske saken det refereres til i formannskapetets vedtak 17/20 handler mest om konkurranseutsetting av kinodrift som var en stor og prinsipiell avgjørelse for Steinkjer kommune. Det at Steinkjer kulturbygg AS skal finne en serveringspartner (leietaker) er ikke gjenstand for politisk behandling i seg selv. I og med at de to forholdene (kinodrift/servering) skulle realiseres samtidig, så var det naturlig å ta med begge momentene i vedtaksteksten.»

4.3.3 Ekstern konsulentbistand

Konsulentselskapet WSP fikk den 10.12.2019 oppdraget med å starte prosessen med å finne serveringsaktør, som et av elementene i prosessen for nytt kulturhus. Kommunalsjefen for samfunn og kultur opplyser til revisor at Steinkjer kulturbygg AS hadde en rammeavtale med WSP, og at konsulentselskapet ikke ble engasjert i et eget oppdrag fra kommunens side. Kulturkvartalet ble prosjektert med serveringssted som en av funksjonene, og det falt naturlig at oppgaven med å finne leietaker ble gitt til innleid prosjektleder.

Prosjektleder forteller at skisseprosjektet var klart da han kom inn i prosessen. Han deltok i utarbeiding av grunnlagsdokumenter for totalentreprisen. Skissen ble gjort litt om på, og serveringsdelen hadde vært foreslått plassert mange steder før det ble fastlagt. Prosjektleder opplyser at kulturhuset var ikke ferdig prosjektert ved første utlysning av servering.

Den 20.01.2020 fikk kommunalsjefen tilsendt et utkast til saken som skulle fremmes for formannskapet fra konsulenten hos WSP. Saken handlet både om kinodrift og serveringstilbud. I eposten heter det:

«Jeg har tatt en runde med våre jurister, de mener at dette er snakk om leieavtaler og ikke en offentlig anskaffelse: Så holder at vi annonserer i aviser/tidsskrifter/nett».

Kommunalsjefen videresendte eposten til kommuneadvokaten og Innherred Innkjøp, og ba om deres vurdering. Daglig leder i Innherred Innkjøp stilte spørsmål om det kunne være snakk om konsesjonskontrakter, og ba om kommuneadvokatens synspunkt. I epost av 22.01.2020 ga kommuneadvokaten tilbakemelding om at kinodriften etter hans mening var omfattet av forskriften om konsesjonskontrakter. Hvorvidt serveringstilbudet også var omfattet av anskaffelsesreglene, ble ikke nevnt i tilbakemeldingen. Daglig leder i Innherred Innkjøp (nå Innherred Anskaffelser) forteller at hun også løftet dette spørsmålet i et annet møte, og fikk til svar at det var snakk om en leiekontrakt.

Prosjektleder utdyper at jurister i WSP undersøkte om det var en leieavtale eller anskaffelse. De konkluderte med at det var en leieavtale. Dette kan ikke dokumenteres utover mailkorrespondansen over.

Oppdraget til WSP om å finne serveringsaktør ble avsluttet 1. april 2022 da konsulenten som arbeidet med saken sluttet i selskapet.

4.3.4 Annonsering etter serveringsaktør

Prosjektleder hos WSP tok seg av det praktiske arbeidet med annonsering, og var også oppført som kontaktperson for interesserte. Det ble annonsert etter serveringsaktør, med intensjon om å inngå leieavtale. Interessentene skulle være med på å utvikle løsninger og bidra med sin kompetanse, forteller prosjektleder.

Under overskriften «*Steinkjer kommune søker SERVERINGSAKTØR til nytt kulturkvartal i Steinkjer sentrum*» heter det i en annonsetekst som revisor har fått oversendt fra kommunen:

«Steinkjer kommune ønsker kontakt med aktører med interesse for å drive kafe- og serveringsfunksjonene i det nye kulturhuset og Samfunnshuset. De som melder sin interesse vil få anledning til å forhandle¹² med Steinkjer kommune om driftskonsept, fysiske rammer for virksomheten, samt økonomiske betingelser.»

¹² Revisor har også fått oversendt en versjon av annonseteksten hvor det i stedet heter «anledning til å konkurrere om å få forhandle». Fristdatoen for å melde sin interesse indikerer at dette var et utkast.

Prosjektleder forteller at kommunen ikke hadde kompetanse på servering og infrastruktur rundt dette i den første delen av prosessen med kulturhuset, og det var derfor **ønskelig å samarbeide** med en aktør for å finne gode løsninger med personer som hadde erfaring fra kjøkken og servering. I intensjonsavtalen mellom Vårt Hjem og Steinkjer kommune står det eksempelvis at man sammen skal drøfte estimat for besøk og aktivitet. Kommunalsjef samfunn og kultur bekrefter dette, og forteller at intensjonsavtalen var et grunnlag for å jobbe videre mot en eventuell avtale. Kommunalsjefen opplyser at man ikke var låst til premisser i denne runden. Han sa at det ville vært et umulig utgangspunkt når man inviterer til konseptutvikling sammen med aktørene.

4.3.5 Respons på annonseringen

Tre aktører meldte sin interesse innen fristen 01.12.2020:

- Chef Steinkjer AS
- Familie Steinkjer AS
- Vårt Hjem Steinkjer AS

4.3.6 Dialog med interessentene

Revisor har fått oversendt et dokument datert 03.12.2020 som beskriver den planlagte prosessen med å velge serveringsaktør. Om utvelgelsen heter det:

«Det etableres en habil komite som evaluerer søknadene, og som gir sin anbefaling til styringsgruppa for prosjekt Jacob mht prioritering av kandidater»

Det var fastsatt en standardisert agenda for enkeltstående møter, samt krav til dokumentasjon og beskrivelse av driftskonsept fra interessentene.

Kandidatene ble blant annet bedt om å svare på sin holdning til at leietakere ved private arrangement kunne få anledning til servering og skjenking gjennom ambulerende løyver. Dersom kandidatene hadde forbehold mot en slik ordning, skulle det opplyses om dette. Revisor har ikke undersøkt om det var noen forbehold. Kommunen anga bakgrunnen for dette temaet slik¹³:

«Arrangører/leietakere innen frivillig kulturliv har ofte enkel servering og skjenking gjennom ambulerende tidsbestemt løyve som en viktig del av inntektsgrunnlaget ved store arrangement. Mange kulturhus innfører privat monopol på servering/skjenking og dette medfører konflikter med brukerne. I Samfunnshuset er det mange gode

¹³ Offentlig versjon av journalpost 49; «Spørsmålsstillinger som skal besvares av kandidat». Dokument av 21.01.2021

møtefasiliteter for kurs/konferanse som krever servering og catering av profesjonell aktør. Ellers er Samfunnshuset knyttet til frivillig aktivitet med ambulerende skjenkebevilling. Leietakere står fritt til enten sørge for servering selv eller inkludere servering i leiekontrakten. Drift av studentlokalitetene er et mulig scenario i samarbeid med studentorganisasjon.»

Dialogen med interessentene ble i denne fasen håndtert av WSP. Chef og Famille trakk seg i januar 2021. Chef trakk seg før det ble gjennomført dialogmøte, forteller prosjektleder. Famille trakk seg med begrunnelse om at de hadde flere andre prosjekter på gang.

Styreleder i Chef forteller at oppdraget fra kommunen var å lage et konsept, og det var ikke gitt noen vilkår for oppdraget. Interessentene måtte foreslå et konsept, som kommunen godtok eller forkastet. Styreleder i Chef sa at de ikke hadde mulighet til å svare ut alt kommunen etterspurte. Dette var midt i pandemien, alt var nedstengt og alle ansatte var permitterte. Måten oppdraget var utformet på, var hovedgrunnen til at Chef ikke ble med videre. På grunn av de spesielle omstendighetene med pandemi og nedstenging, mente styreleder i Chef at kommunen burde ha tatt en ny runde i markedet før de signerte avtalen i 2023.

4.3.7 Vårt Hjem signerer intensjonsavtale

Vårt Hjem hadde teamsmøte med kommunen 7. januar 2021. For videre framdrift, framgår det blant annet at det skal legges fram et tilbudsgrunnlag med ulike modeller for husleiekontrakt/driftssamarbeid, og der aktørene svarer på hvordan de ser for seg et serveringstilbud av rett type og standard for Prosjekt Jakob.

Det ble arbeidet videre med konseptet til Vårt Hjem. Også Trondheimsselskapet De 3 Stuer AS deltok i deler av prosessen, men konseptet passet ikke for noen av partene. Dialogen med Vårt Hjem Steinkjer AS ledet frem til en intensjonsavtale, som ble signert 31.08.2021. Prosessen med å vurdere grunnlag og lage estimat for besøk trakk ut i tid. Prosessen stoppet litt opp, og prosjektleder opplever at det ble en testing av motivasjonen til Vårt Hjem. Det ble laget et opplegg for prosjektering hvor Vårt Hjem skulle være med.

Revisor har fått tilsendt en oversikt fra daglig leder i Vårt Hjem som viser kommunikasjon mellom Vårt Hjem og kommunen v/ prosjektleder i perioden 27.11.2020 og fram til 01.02.2022. Oversikten viser at det i hovedsak har vært dialog mellom daglig leder og prosjektleder, med kommunalsjefen på kopi. Det har blitt gjennomført møter med eksempelvis kommunalsjef, tidligere bookingansvarlig, driftsleder ved kulturhuset og representant fra Visit Innherred. Ved ett tilfelle er det gjennomført et møte om «gjennomgang av prosjekt, innhold, økonomi». Her deltok prosjektleder fra WSP, driftsleder ved kulturhuset, bookingansvarlig på kulturhuset,

daværende styreleder i Vårt Hjem, daglig leder i Vårt Hjem og en person som var innleid kompetanse fra Hilmarfestivalen deltok.

Daglig leder i Vårt Hjem opplevde at det **ikke var forhandlingsrom på pris** da de var involvert i den første prosessen. Han forteller at kommunen argumenterte med at man måtte forvente dette prisnivået i et nytt bygg med stort besøkspotensial. Med rammene for alle arrangement i kulturhuset, var det også naturlig med en høyere kostnad enn tilsvarende steder i byen. Daglig leder opplever at det heller **ikke var forhandlingsrom på antall kvadratmeter**. Han forteller at dette ble diskutert i flere møter, hvor kommunen sto fast på 290 m² fordelt på 186m² bruksareal og 104 m² fellesareal. Vårt Hjem fikk heller **ikke tilbud på investeringsramme på utstyr** uten sikkerhet fra Steinkjer kommune, og måtte stille med utstyr selv via privat låneavtale. Daglig leder forteller at Vårt Hjem argumenterte for at de økonomiske rammene ikke var bærekraftige, men at kommunen sto fast på rammebetingelsene. Vårt Hjem trakk seg fra prosessen på grunn av de økonomiske rammene. Daglig leder sier at han sa til kommunen at dersom det ble endringer i de økonomiske rammene for avtalene, så måtte kommunen gi beskjed slik at dialogen kunne videreføres.

Vårt Hjem trekker seg fra intensjonsavtalen 01.02.2022. I den tilsendte korrespondanseoversikten fra daglig leder framgår det at han meddelte muntlig til kommunalsjef samfunn og kultur at Kulturscenen Vårt Hjem «ikke var den naturlige parten som serveringsaktør.» Det var ikke økonomiske modeller som kunne ivareta kommunens krav og ønsker, står det videre. Ifølge prosjektleder trakk Vårt Hjem seg med begrunnelse om at konseptet ikke var drivverdig. Det framgår av epost mellom prosjektleder og kommunalsjefen at Vårt Hjem bekreftet at de fortsatt var interessert «i god tid før jul», og at det manglet tilbakemelding på møtetidspunkt og respons på et regneark fra Vårt Hjem. Daglig leder i Vårt hjem forteller at han ventet på en avklaring på kjøkkenkapasitet og skjenkebevilling etter et møte i oktober. Revisor har ikke fulgt opp påstandene, siden Vårt Hjem's begrunnelse for å trekke seg var en annen. Det var ikke mer dialog med Vårt Hjem etter at de trakk seg.

4.3.8 Hensikt med intensjonsavtale

Revisor har spurt kommunalsjefen for samfunn og kultur hvordan kommunen sikret likebehandling mellom de tre interessentene. Han peker på at målet var å finne det beste konseptet, noe man ikke finner ut av uten likebehandling av aktuelle kandidater. Kommunalsjefen fremholder at prosessen ble kjørt med svært godt grunnlagsmateriale fra prosjektleder. Ifølge kommunalsjefen kan dette dokumenteres, og han peker på at prosjektleder i WSP utarbeidet likelydende informasjon og grunnlag som ble sendt til alle de tre aktørene som meldte sin interesse. På direkte spørsmål om korrespondansen ble journalført, svarer han at «*hele prosessen med serveringsaktør er journalført og blant annet*

sendt til media». Revisor har fått tilsendt samme dokumentasjon, bestående av til sammen 140 dokumenter.

Prosjektleder fra WSP opplever at **kommunen var åpen for forhandlinger** med aktørene i denne fasen. Han er uenig i det som har blitt sagt om at premissene har endret seg underveis. Det var små justeringer i første fase, noe han mener er naturlig. Kulturbygg er krevende. Prosjektleder mener tilbudet Steinkjer kommune gikk ut med, var det riktige ut ifra kunnskapen de hadde på dette tidspunktet. Det var også diskusjoner rundt eksklusivitet, men kommunen var ifølge prosjektleder åpen for flere alternativer. Dilemmaet som ble diskutert var knyttet til at det skal være et tilfredsstillende næringsgrunnlag for den som skal drive det. Løsningen på dette ble mer fleksibilitet i Samfunnshuset, hvor flere kan servere. Prosjektleder mener det er mer vanlig enn uvanlig med eksklusivitet.

Kommunalsjef samfunn og kultur forteller at hensikten med intensjonsavtalen var å ha noe å gå ut fra, samt sørge for at det var klart hva aktørene ønsket og hva kommunen kunne tilby. Kommunen, i dette tilfellet blant annet prosjektleder fra Steinkjerbygg og kommunalsjefen, ønsket at intensjonsavtalen kunne tydeliggjøre en opsjon for den som var interessert i å utvikle et serveringskonsept sammen med kommunen. Det var forhandlinger om ulike momenter, eksempelvis om kjøkken og utstyr skulle inngå i leien, eller om det var noe leietaker skulle sørge for selv.

4.3.9 Fornyhet dialog med Famille Steinkjer AS

Kontaktpersonen fra Famille forteller at de i den første runden aldri kom til forhandlingsbordet på et konkret nivå. Det var snakk om en fast leiepris og en andel, men han tror ikke konkrete summer ble nevnt. Han har heller ikke funnet noe informasjon om dette på epost. Kontaktpersonen opplevde at kommunens tilnærming var preget av at dette var nytt for alle, og at det var litt diffust hva som var ønskelig. Hvite duker var nevnt i utlysningsteksten, og et ønske om en rendyrket restaurant med lokalmatpreg. Famille var opptatt av å presentere et konsept som var levedyktig over tid, et møtested som også skulle trekke folk uavhengig om du skulle gjeste Kulturhuset eller ikke. Et møtested også på hverdager. Alle hadde trua på at det kom til å bli travelt og mye action, men det var vanskelig å se for seg tallene, forteller kontaktpersonen.

Etter at Vårt Hjem trakk seg, sto kommunen uten aktuelle kandidater til å drive servering på kulturhuset. Fra 01.02.2022 og til Famille tar kontakt i juni 2022 skjer det ikke noe med serveringstilbudet i kulturhuset, som da var under bygging.

Famille v/daglig leder og eier tok kontakt med daværende ordfører i Steinkjer kommune for å drøfte et tilsvarende konsept som Famille hadde på Levanger (Levain). På dette tidspunktet

hadde kommunen ingen interessenter, og daglig leder opplever at kontakten ble positivt mottatt. Dette startet en kontakt med kommunen med omvisning i kulturhuset og dialog om eventuell avtale, hvor kombinasjonen høy husleie og ingen omsetningsprosent ble vurdert opp mot lav husleie og en omsetningsprosent til kommunen. Kommunalsjefen for samfunn og kultur opplyser at han og ordføreren hadde et kort møte med selskapet innledningsvis, og at det deretter var han som håndterte kontakten. Representanter for Steinkjerbygg KF var involvert i noe av korrespondansen, samt at de utformet forslaget til leiekontrakt.

Kommunalsjefen forteller at Famille fikk oversendt et notat i forkant av et møte med han. Notatet inneholdt priser og beskrivelse av arealer. Revisor har ikke bedt om å få se på dette.

Den 22.02.2023 ble det gjennomført befarings i Steinkjer kulturhus, hvor selskapet var representert med styremedlem (tidligere kontaktperson for Famille) og daglig leder. Den 09.03.2023 presenterte kommunen et forslag til leiekontrakt for restaurantlokalene. I en epost som kommunalsjefen sendte til kontaktpersonen den 15.03.2023 blir rammene rundt servering i forbindelse med arrangementer beskrevet slik:

«Vi ser for oss en samarbeidsavtale der Famille er fast leverandør til alle kurs/møter og øvrige aktiviteter i de to husene. Det som må diskuteres er tilfeller der det kan være naturlig med andre ordninger. Her finner vi et grensesnitt. Vi formidler og selger inn Famille sine tjenester, og mottar en cut på en gitt prosentsats for innsalg til kurs/konferanse markedet samt andre arrangementer. (...) Steinkjer kommune kommer ikke til å kreve leie for bruk av fellesarealene (foaje området) de dagene/kveldene Famille har behov for deler av dette arealet til servering i forbindelse med aktiviteter og arrangementer. Husets grunnmøblering med bord/stoler står også til disposisjon så lenge de er ledige. (...) Famille får samme betingelser som andre leietakere når det gjelder intern leie av rom og lokaler i de to husene»

Det var ikke inngått noen leiekontrakt eller samarbeidsavtale da Famille Steinkjer AS gikk konkurs i juni 2023.

4.3.10 Konkursen i Famille Steinkjer AS

Trøndelag Tingrett åpnet konkurs i selskapet den 20.06.2023 etter oppbudsbejæring fra styret. Ifølge bostyrets midlertidige innberetning til Trøndelag Tingrett av 31.08.2023 var selskapets eiendeler overbeheftet, og bostyrer besluttet den 21.06.2023 å oppheve beslaget i selskapets driftstilbehør og varelager, med unntak for alkoholholdig drikke. Salg av aktiva skjedde derfor i regi av panthaver og skyldnerens styre. I den midlertidige innberetningen heter det:

«Panthaver har orientert om at Steinkjerfestivalen AS har kjøpt Skyldners aktiva og vil videreføre restaurantdrift i utleiers lokaler med et nystiftet selskap, Famille Steinkjer AS, org.nr. 929 046 390.»

Revisors oppslag i offentlige registre på det nevnte organisasjonsnummeret viser at det tilhører selskapet Liten By Store Opplevelser AS, som ble stiftet i 2022.

Panthaver har opplyst til revisor at de mottok bud på driftstilbehør og varelager fra Steinkjerfestivalen AS, men at budgiver ba om å få endret kjøperselskapet til Liten By Store Opplevelser AS. Panthaver var kjent med at det konkursrammede selskapet hadde jobbet med å etablere kafédrift i det nye kulturhuset. De mottok flere bud på aktiva i boet, og ga tilslaget til det høyeste.

Ifølge styreleder Stig Ørnvall var det han som representerte Steinkjerfestivalen AS under prosessen. Sammen med styreleder Wenche Lorentsen i Liten By Store Opplevelser AS signerte han kjøpsavtalen med panthaver.

Kommunalsjefen fikk ifølge sin redegjørelse til kontrollutvalget den 01.09.2023 muntlig informasjon av daglig leder i det konkursrammede selskapet om at det ble arbeidet med oppstart av et nytt selskap. Den 30.06.2023 ble det avholdt møte mellom Steinkjerbygg, kommunalsjefen og ledelsen i selskapet som hadde gått konkurs. Temaet for møtet var hvordan byggeprosjektet lå an med tilrettelegging av serveringslokaler.

4.3.11 Nye eiere i Famille

Våren 2023 hadde Famille økonomiske utfordringer, og daværende daglig leder tok kontakt med aktuelle investorer. Blant disse var Steinkjerfestivalen. Famille Steinkjer AS ble slått konkurs og boet ble kjøpt av Steinkjerfestivalen og to andre eiere.

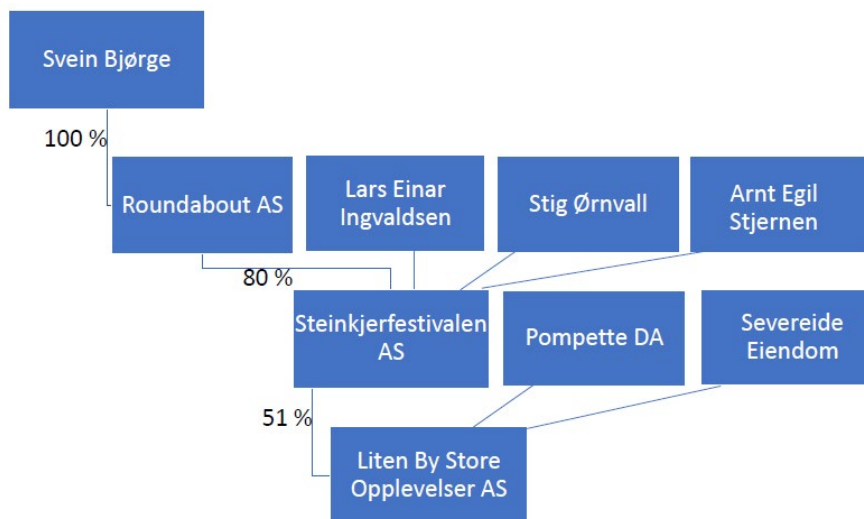
Kontaktpersonen i Famille forteller at daglig leder var en sterk pådriver for å få startet opp igjen, og huseier hadde også flere interessenter på blokka for å ta over boet/lokalene. Steinkjerfestivalen kom da i dialog med huseier, for å se på muligheten for å starte opp igjen med de nøkkelpersonene som var ansatt ved konkursåpning. Da ble det også naturlig å videreføre planene på kulturhuset, både som et eget konsept, men også for å sikre bakevarer til Famille.

4.3.12 Eiere og roller

Ifølge aksjeeierboken i Steinkjerfestivalen AS¹⁴ er selskapet eid av Roundabout AS (80 %), Lars Einar Ingvaldsen (10 %), Stig Ørnvall (5 %) og Arnt Egil Stjernen (5 %). Det har ifølge

¹⁴ Utskrift bekreftet av styreleder 04.03.2024

styreleder ikke skjedd noen endringer i eierskapet de 3 siste årene. Roundabout AS er 100 % eid av Svein Bjørge. Svein Bjørge var daglig leder i Steinkjerfestivalen AS frem til 01.01.2023, da stillingen ble overtatt av Lars Einar Ingvaldsen. Ansettelse av ny daglig leder ble besluttet i styremøte den 12.08.2022. Styret har siden 11.07.2018 bestått av Stig Ørnvall (styreleder), Svein Bjørge og Arnt Egil Stjernen. Både signatur- og prokuraretten for Steinkjerfestivalen AS ligger hos styrets medlemmer hver for seg. BDO er valgt som selskapets revisor.



Figur 7. Eierstruktur per 14.03.2024.

Høsten 2024 har Steinkjerfestivalen solgt seg ut av Liten By Store Opplevelser. Liten By Store Opplevelser AS er fra og med 30.10.2024 heleid av Stig Ørnvall¹⁵.

Frem til 10.11.2023 eide Steinkjerfestivalen AS alle aksjene i datterselskapet Liten By Store Opplevelser AS¹⁶. Med virkning fra denne datoen ble aksjer solgt til Pompette DA, og det ble den 14.12.2023 foretatt en rettet aksjeemisjon mot Steinkjerfestivalen AS og Severeide Eiendom. Etter dette har aksjene blitt eid av Steinkjerfestivalen AS (51 %), Pompette DA (39 %) og Severeide Eiendom (10 %) (endret navn 20.09.2024 til KG28 Eiendom AS). Lars Einar Ingvaldsen har hele tiden vært selskapets daglige leder. Frem til vedtak i generalforsamlingen den 07.07.2023 bestod styret av Svein Bjørge (styreleder) og Lars Einar Ingvaldsen. Ny styresammensetning fra dette tidspunktet er Wenche Lorentsen (styreleder), Rune Elnan og Carl Olav Severeide. Fra 30.10.2024 består styret av styreleder Stig Ørnvall og styremedlem

¹⁵ Kunngjøring i Brønnøysundregistrene 30.10.2024.

¹⁶ Fakta i dette avsnittet er basert på Enhetsregisteret, utskrift av aksjeeierboken og opplysninger fra selskapets nåværende styreleder.

Lars Einar Ingvaldsen. Signaturretten for Liten By Store Opplevelser AS var frem til styrevedtak av 29.09.2023 forbeholdt daglig leder og styrets leder hver for seg. Etter dette tidspunktet er signaturretter gitt til daglig leder eller styrets medlemmer hver for seg. Selskapet har ikke vært pliktig til å ha revisor, og revisor er fravalgt.

Driften av serveringstilbudet i kulturkvartalet skjer i regi av Liten By Store Opplevelser AS, og det er ikke stiftet noe eget selskap til dette formålet.

4.3.13 Mulige rollekonflikter hos ansatt

Svein Bjørge ble ansatt som konsulent i Steinkjer kommune 15.10.2019, og er ifølge kommunalsjefen for samfunn og kultur ansvarlig for booking i Steinkjer kulturhus. Hans nærmeste overordnede er kulturkvartalets leder, som rapporterer til kommunalsjefen. Kommunalsjefen opplyser til revisor at han ikke har noen personlige relasjoner til Svein Bjørge utover arbeidssituasjonen.

Ifølge kommunalsjefens redegjørelse til kontrollutvalget den 01.09.2023 ble Svein Bjørges rolle i Steinkjerfestivalen vurdert under ansettelsen. Til revisor utdyper kommunalsjefen dette med at kommunen både da og nå mener at det er viktig at Svein Bjørge har mulighet til å videreutvikle Steinkjerfestivalen. Og videre:

«Derfor ble det tatt inn et punkt i Bjørges arbeidsavtale som gir han mulighet til å fortsette arbeidet med festivalen. Samtidig ble det tydeliggjort at arbeidet med Steinkjerfestivalen ikke er en del av hans kommunale stilling. Denne fremgangsmåten er i tråd med KS sine anbefalinger i tilfeller der det kan være spørsmål om habilitet og roller.»

Kommunalsjefen opplyser at kommunen i tillegg gjorde en klar avtale om at all dialog om Steinkjer kommunes samarbeidsavtale med Steinkjerfestivalen skal fremforhandles med selskapets styreleder. Det samme gjelder leie av lokaler i Steinkjer samfunnshus og kulturhus. Dette var en muntlig avtale med Bjørge, og den ble ifølge kommunalsjefen formidlet videre til styrelederen for Steinkjerfestivalen AS. Kommunalsjefen peker på at Bjørge dermed ikke inngår i den overordnede dialogen mellom Steinkjerfestivalen AS og kommunen. Han fremholder videre:

«Det er svært viktig for Steinkjer kommune med likebehandling av kulturaktørene. All praksis etter 2019 (Bjørges ansettelse) viser at kommunen har fulgt de avtalte prinsippene 100%. Steinkjerfestivalen betaler samme leie som andre større festivalaktører.»

Revisor har spurt kommunalsjefen om Svein Bjørge var delaktig i prosessen med å finne serveringsaktør. Til dette svarer kommunalsjefen at Bjørge på samme måte som flere andre ansatte var med på det aller første møtet med det to aktørene som valgte å presentere seg i januar 2021. Prosjektleder i WSP forteller at Bjørge var involvert i prosessen i kraft av at han jobbet på kulturhuset. Det var flere brukerrepresentanter som var involvert. Bjørge var ikke mer fremtredende enn andre, forteller prosjektleder. Kontaktpersonen i Famille forteller at han mener å huske at prosjektleder kjørte prosessen, men at både kommunalsjefen og Bjørge var involvert fra kommunens side i den første prosessen.

I et ansattmøte i september 2021 ble det gitt informasjon om dialogen med selskapet Vårt Hjem Steinkjer AS. Utover dette fikk ikke Bjørge informasjon fra kommunalsjefen om saken, og informasjon ble heller ikke forespurt av Bjørge. Revisor har fått tilsendt møtereferat som viser at Bjørge også har vært involvert i minst et annet møte i oktober. Bjørge ble spurt om dette i et nytt intervju, hvor han svarer at han har vært involvert på lik linje med andre ansatte på kulturhuset. Han husker å ha deltatt på et møte på Dampsaga, hvor han ble invitert med. Her presenterte Vårt Hjem sitt forslag. Han kan ikke huske å ha deltatt på noe mer i prosessen med å finne serveringsaktør.

Kontaktpersonen i Famille forteller at han ikke har opplevd utfordringer med at Bjørge er ansatt i kommunen samtidig som han var deleier av Liten by store opplevelser (LBSO). Eier opplever at han holdt seg langt unna, og at han knapt har snakket med Bjørge med LBSO-hatten på, men at Bjørge alltid har «kommunehatten» på i dialog med Famille.

Revisor har fått tilsendt en SMS som viser at Bjørge har kontaktet en av aktørene som var interessert i å drive servering på kulturhuset. Aktøren forteller at SMSen var knyttet til uttalelser aktøren kom med i media. Bjørge forteller at dette er en SMS fra han som privatperson, til aktøren som hadde omtalt Bjørge i negative ordelag i et møte hvor Bjørge selv ikke deltok. Revisor registrerer at det er ulik oppfatning av hva SMSen gjelder.

Revisor har sett intern korrespondanse i Liten By Store Opplevelser vedrørende driften i Petite Famille, som viser at Bjørge har en aktiv rolle. Dette vil omtales videre i kapittel 5.

4.3.14 Leiekontrakt

Leiekontrakt for restaurant- og kjøkkenlokalene i kulturhuset ble inngått mellom Liten By Store Opplevelser AS og Steinkjer Kulturbygg AS den 11.07.2023. For leietaker signerte Rune Elnan. Samtidig ble det inngått en egen leieavtale for utstyr mellom de samme partene. Leiekontrakten angir et leieareal på 156,2 m², en leieperiode på 5 år med rett til fornyelse, leieprisen, samt andre bestemmelser knyttet til leieforholdet. Om leiebeløpet heter det:

«Leietaker skal ha «åpen bok» for regnskapet for driften slik at detaljert regnskap forelegges utleier årlig. Leien består av et fastledd samt et omsetningsbasert ledd som faktureres akonto gjennom året og avregnes når årets regnskap foreligger.»

Kommunalsjefen forteller at Steinkjerbygg utarbeidet forslag til kontrakt som ble presentert for LBSO. Det var to alternativer for leiepris: omsetningsbasert eller fast pris. Kommunalsjefen forteller at premissene ikke ble endret fra tidligere utkast.

4.3.15 Samarbeidsavtale

Den 11.07.2023 inngikk Steinkjer kommune ved Leif Terje Nilsen en samarbeidsavtale «mellom Steinkjer kommune etat samfunn og kultur og Familie (selskapet Liten by store opplevelser AS)» for servering av mat og drikke i kulturkvartalet. Kristel Knutsdatter, som var daglig leder i det konkursrammede Familie Steinkjer AS har signert for Liten By Store Opplevelser AS.

Revisor har spurt kommunalsjefen for samfunn og kultur hvor det fremgår at han hadde myndighet til å inngå en slik avtale. Til det svarer han:

«Kommunalsjef nivået i kommunen inngår ofte avtaler på vegne av egen etat. Dette er normal praksis i kommunen. Avtalens form, innhold og svært beskjedne økonomiske størrelse tilsier at den kan signeres av kommunalsjefen som vil være direkte ansvarlig for oppfølging av avtalen sammen med leder for kulturkvartalet».

Revisor har ikke funnet noe i kommunens delegeringsreglement som omtaler dette. Kristel Knutsdatter hadde ikke noen formell rolle i Liten By Store Opplevelser AS da hun signerte for selskapet den 11.07.2023, og heller ikke i ettertid. Signaturretten var forbeholdt daglig leder og styrets leder, som på det tidspunktet var henholdsvis Lars Einar Ingvaldsen og Svein Bjørge. Revisjonen har spurt kommunalsjefen om de sjekket fullmaktsforholdene. Han svarer at dette ikke ble gjort, og begrunner det med avtalens begrensede økonomiske omfang. Slik han vurderte samarbeidsavtalen, så regulerte den praktiske forhold knyttet til driften.

Kommunalsjefen forteller at han fikk presentert et nytt selskap med tre eiere, hvorav aktørene bak det konkursrammede selskapet og Steinkjerfestivalen AS var to av dem. Eierfordelingen vurderte han som en styrke sammenlignet med selskapsrisikoen i det forrige selskapet, både med hensyn til økonomi og kompetanse i styret. Kommunalsjefen forteller at han på tidspunktet for avtaleinngåelse hadde fått bekreftelser på hvem som skulle komme inn som nye eiere, men han har ingen skriftlig dokumentasjon på dette. Utfra omfanget og betydningen for samarbeidsavtalen, vurderte han ikke dette som nødvendig.

Revisor har også spurt saksbehandler for avtalen om utleie av restaurantlokaler i Steinkjer kulturbygg AS om de gjennomførte noen selskapsundersøkelser før denne avtalen ble signert.

For leietaker signerte Rune Elnan, som heller ikke hadde noen formell rolle i Liten By Store Opplevelser AS. Saksbehandleren i Steinkjerbygg-konsernet opplyser følgende:

«Når det gjelder bakgrunnen for valg av firma samt betingelser i avtalen så var dette ferdigforhandlet mellom Steinkjer kommune v/kulturetaten og LBSO AS¹⁷ når Steinkjer kulturbygg AS fikk beskjed om å etablere kontraktene. I og med at saken var «ferdigbehandlet» fra kommunens side ble det ikke gjennomført sjekk av firma etc. fra vår side.»

Revisjonen har spurt kommunalsjefen om de gjorde selvstendige kalkulasjoner for å vurdere rimeligheten av provisjonsnivå for selskapets omsetning til møter og arrangementer booket gjennom kulturhuset og samfunnshuset. Til dette svarer kommunalsjefen:

«Provisjon er vanlig i denne bransjen, og her er det kun snakk om provisjon for en svært liten del av omsetningen til serveringspartneren. Nivået er lavt, men riktig etter vår mening. Størrelsen på provisjonen er i tråd med tilsvarende avtaler i bransjen og er selvsagt vurdert av oss. Vurderingen er gjort før kulturkvartalets oppstart, og er som alle andre punkter i samarbeidsavtalen gjenstand for årlig evaluering mellom partene.»

4.3.16 Ny habilitetsvurdering

Kommunalsjefen opplyste til kontrollutvalget den 01.09.2023 at han gjorde nye habilitetsvurderinger da han ble kjent med at selskapet Liten By Store Opplevelser AS trådte inn som ny interessent for serveringstilbudet. I vurderingene av Svein Bjørges rolle i selskapet ble følgende momenter lagt til grunn¹⁸:

- At selskapet Liten By Store Opplevelser AS ville få tre eiere, og dermed ikke lenger være heleid av Steinkjerfestivalen AS.
- Selskapets nye styre har representasjon fra alle de tre eierne.
- Svein Bjørge sitter ikke lenger i styret i Liten By Store Opplevelser AS
- Steinkjerfestivalen AS har vedtekter om at det ikke skal utbetales utbytte til aksjonærene. En andel av et eventuelt utbytte fra Liten By Store Opplevelser AS vil dermed bli en del av selskapets egenkapital, og bli brukt i tråd med formålet med festivalen i tråd med selskapet vedtekter.

Siste punkt ble underbygd med å vise til paragraf 4 og 9 i vedtektene til Steinkjerfestivalen AS, som begge angir at selskapet ikke skal utbetale utbytte, og at

¹⁷ Forkortelse for Liten By Store Opplevelser AS

¹⁸ Basert på presentasjon vedlagt protokoll fra KU-sak 34/23 av 01.09.2023

- Steinkjer kommune vil bli tildelt formuen ved oppløsning av selskapet. Midlene skal da øremerkes utvikling av nord-trøndersk kultur- og musikkliv.
- Eventuelt overskudd i selskapet skal disponeres videre i selskapet for ytterligere å fremme selskapets formål.

Til revisor utdyper kommunalsjefen vurderingene sine slik:

«Man må huske at hovedaktiviteten hos Liten by store opplevelser AS var og er driften av restauranten Famille. Virksomheten i kulturkvartalet kom i tillegg til hovedmålet som for de tre nye aksjonærene var å få et svært godt og viktig restaurantkonsept tilbake i Steinkjer sitt bybilde etter en konkurs. Da var det naturlig å vurdere om Svein Bjørges rolle i forbindelse med Petite Famille var utfordrende på et nivå som gjorde det vanskelig å inngå avtalen. I og med at Svein Bjørge i henhold til vedtektene i Steinkjerfestivalen ikke kan få en personlig økonomisk fordel av selskapet, så var min vurdering at dette ikke var så krevende at prosessen med å få på plass Liten by store opplevelser som aktør i kulturkvartalet burde stoppes.»

4.3.17 Opprinnelig tekst i samarbeidsavtalen

Avtalen av 11.07.2023 består av 8 punkter, og gjengis her i sin helhet:

- Famille skal benyttes til all servering av mat og drikke i forbindelse med arrangementer som finner sted i Steinkjer kulturhus.
Små arrangementer i regi av frivilligheten kan unntas etter avtale. Slike tilfeller avtales løpende mellom driftsleder i Steinkjer kulturhus og Famille.
- Famille er selv ansvarlig for skjenkebevilling og ansvaret det medfører.
- Steinkjer kino har egen kiosk med salg av tilhørende varer til kinovirksomheten. Steinkjer kino kan søke skjenkebevilling for servering i egne saler ved kinoforestillinger.
- Ved servering av større grupper har Famille anledning til å benytte deler av foaje området i 1. etasje. Bruk av foaje skal avklares med driftsleder i Steinkjer kulturhus. Bord og stoler tilhørende Steinkjer kulturhus vil være tilgjengelig ved slike arrangementer.
- I forbindelse med kurs, møter og samlinger med eksterne aktører (næringsliv, offentlig virksomhet, organisasjoner) som booker igjennom Steinkjer kulturhus, mottar Steinkjer kulturhus provisjon på 10% av brutto omsetning av mat og drikke. Dette gjelder ikke salg i forbindelse med åpne kulturarrangementer og ordinære forestillinger i Steinkjer kulturhus.
- Famille er også naturlig samarbeidspartner i forbindelse med arrangementer, møter og selskaper i Steinkjer samfunnshus. Her er imidlertid frivilligheten sterkt representert, og skal ha anledning til å servere mat og drikke med andre løsninger enn bruk av Famille. Kurs, møter og forsamlinger for næringsliv/offentlig virksomhet skal håndteres som i Steinkjer kulturhus, noe som gir Famille enerett på servering til slike aktører. Her gjelder også de samme regler om 10% provisjon av brutto omsetning mat/drikke ved kurs/møter/samlinger i samfunnshuset som bookes av Steinkjer

samfunnshus og overlates til Famille. Det beregnes ingen provisjon på åpne og ordinære forestillinger.

- Skjenkebevillingen på Steinkjer samfunnshus skal være ambulerende.
- Famille har anledning til å benytte dekketøy i både Steinkjer samfunnshus og Steinkjer kulturhus ved behov for dette.

4.3.18 Revidert samarbeidsavtale

Den 02.10.2023 ble det inngått en ny samarbeidsavtale som erstattet den opprinnelige. Kommunens avtalemotpart er nå angitt som «*Petite Famille (selskapet Liten by store opplevelser AS)*», og er signert av Lars Einar Ingvaldsen. Leif Terje Nilsen har også i denne avtalen signert for kommunen.

Den nye avtalen inneholder 9 punkter, hvorav 7 er identiske med den opprinnelige, bortsett fra at «*Famille*» er erstattet med «*Petite Famille*». Punkt 6 i den opprinnelige avtalen er delvis endret. Opprinnelig het det:

«Kurs, møter og forsamlinger for næringsliv/offentlig virksomhet skal håndteres som i Steinkjer kulturhus, noe som gir Famille enerett på servering til slike aktører.»

I den nye avtalen heter det i stedet:

Ved arrangementer som kurs, møter og samlinger for næringsliv/offentlig virksomhet, så har Petite Famille rettigheten til å være leverandør. Det gis imidlertid mulighet for andre aktører til å servere mat og drikke i dette segmentet etter nærmere avtale med Petite Famille og Steinkjer kommune, og her oppfordres Petite Famille til å være fleksible.

I det niende og nye punktet heter det:

Samarbeidsavtalen følger leiekontraktens lengde og har en avtalt varighet på fem år fra inngåelse. Avtalen skal evalueres årlig med mulighet for forslag til justeringer fra begge parter. Denne avtalen avløser avtale signert 11. juli 2023.

Kommunalsjefen opplyser til revisor at årsaken til endringen var et ønske om å myke opp reglene for tilgang for alle serveringsaktørene i Steinkjer samfunnshus. Og videre:

«Den første avtalen gav Liten by store opplevelser AS enerett for servering i Steinkjer samfunnshus. Det kom klare signaler fra deler av serveringsnæringen om det kunne være mulig å få til en mer fleksibel løsning. Etter dialogmøter om saken ble det besluttet å endre avtalen slik at det nå i praksis er åpent for andre serveringsaktører i de segmentene som

er viktigst for disse. (.....) Samtidig så man at avtalens lengde ikke var tatt inn i den første avtalevarianten. Da var det selvsagt naturlig å sette inn avtalens lengde samtidig»

4.3.19 Håndtering av serveringstilbudet

Revisor har spurt kommunens enhetsleder for kulturkvartalet om serveringsomfanget fra andre aktører. Hun opplyser at dette er vanskelig å vite, ettersom det blir inngått avtaler direkte mellom leietakere i samfunnshuset og serveringsleverandør. I slike tilfeller er kommunen kun en utleier av lokalet, hvor leietaker ordner resten selv. Enhetslederen opplyser videre at serveringsaktører har mulighet til å leie lokaler og ha egen servering i samfunnshuset. Dette har skjedd et par ganger siden oppstarten i september 2023. «*Næringslivet og det offentlige har benyttet seg av Petite Famille*», opplyser enhetslederen.

Ifølge enhetslederen skjer leie av saler etter prinsippet for førstemann til mølla. De benytter et eget bookingsystem, hvor alle de fem ansatte deltar i det praktiske arbeidet med litt ulike oppgaver. Svein Bjørge har ansvar for booking med billettsalg (konserter, forestillinger o.l) i kulturhuset, mens ansvaret for booking i samfunnshuset og arrangementer med servering i kulturhuset er plassert hos andre.

4.3.20 Fornyet vurdering knyttet til anskaffelsesreglene

Trønder-Avisa sendte den 20.09.2023 spørsmål til kommunalsjefen for samfunn og kultur om hva kommunen hadde gjort for å sikre seg at samarbeidsavtalen ikke kom i strid med anskaffelsesreglene. På bakgrunn av dette tok kommunalsjefen kontakt med kommuneadvokaten. I kommuneadvokatens tilbakemelding i epost av 03.10.2023 heter det:

«Hvis en skal svare opp dette, er min vurdering (med forbehold om at jeg ikke har gått i dybden på det – men jeg er rimelig sikker på at det er holdbart) følgende:

Det er ingen anskaffelse, hvor kommunen får levert eller kjøper serveringstjenester. Reelt og innholdsmessig innebærer avtalen at vi krever et vederlag for servering i våre lokaler utenom det areal selskapet har eksklusiv rett til å benytte iht husleiekontrakten. Utleie av fast eiendom omfattes ikke av reglene for offentlig anskaffelse.»

Revisor har spurt kommuneadvokaten om hvilke dokumenter og opplysninger vurderingene hans var basert på. Kommuneadvokaten opplyser at han fikk tilsendt leiekontrakten av 11.07.2023 og den reviderte samarbeidsavtalen av 02.10.2023. Dette var første gang han ble konsultert om saken, og kommuneadvokaten har ingen annen dokumentasjon av vurderingene sine enn eposten som ble sendt til kommunalsjefen. Kommuneadvokaten opplyser at han ikke har gjort noen konkret vurdering av samarbeidsavtalen av 11.07.2023 opp mot forskriften om konsesjonskontrakter.

Kommunalsjefen har gjort revisor oppmerksom på at Steinkjerbygg KF hadde en likelydende prosess om serveringsaktør i O2-bygget i samme tidsperiode, med samme vurdering. «*Det vil si at det er snakk om å finne en ekstern leietaker, og at dette ikke er innenfor regelverket av offentlige anskaffelser*», fremholder han.

4.4 Revisors vurdering opp mot kriterier

Revisor har sett på prosessen på et overordnet nivå. Revisors vurderinger er ikke sammenlignet med rettspraksis/KOFA-dommer.

Kriteriet er: For å være **forutberegnelig** bør kommunen være tydelig på:

- Hva avtalen gjelder
- Hvordan prosessen skal gjennomføres
- Hvilke krav som gjelder for leverandøren
- Hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør
- Avtalens omfang

Vi ser av dokumentasjonen at Steinkjer kommune har søkt etter en serveringsaktør, som skal forhandle med kommunen om konsept, fysiske rammer og økonomiske betingelser. Intensjonen var å inngå en leieavtale. Revisor mener med dette at det er **tydelig hva avtalen gjelder** og hvordan **prosessen var tenkt gjennomført**. Prosessen gjennomføres ikke på denne måten, etter at alle kandidatene på et tidspunkt hadde trukket seg. Kommunen og WSP vurderte at avtalen ikke var å anse som en konsesjonskontrakt eller på annen måte være omfattet av lov om offentlige anskaffelser. Ut ifra denne forståelsen kunne kommunen dermed stå fritt til å inngå en leieavtale med noen andre. De aktuelle aktørene fikk tilsendt likelydende spørsmål som skulle besvares. I den grad det var faststilt krav og kriterier for valg av leverandør på dette tidspunktet, var kravene like. Det er naturlig at det ikke var ferdigstilte **krav og kriterier**, da intensjonen med utlysningen var å finne en aktør som kommunen kunne drøfte løsninger med. Avtalens omfang var ikke utarbeidet på dette tidspunktet, utover at kommunen ønsket en serveringsaktør inn i det nye kulturhuset. Status for bygging av kulturhus sett opp mot tidspunktet for annonsering, gjør at det er naturlig at dette ikke var ferdigstilt på dette tidspunktet. Revisor legger vekt på at kommunen ønsket en prosess med serveringsaktører som hadde kompetanse og erfaring med servering, for å finne gode løsninger sammen. **Revisor mener på grunnlag av dette at kommunen var forutberegnelig i den første utlysningen og prosessen for å finne serveringsaktør.**

Kriteriet er: For å sikre **likebehandling** bør kommunen:

- Gi lik informasjon til alle leverandører

Vi ser av dokumentasjonen at det er gitt lik informasjon til alle, så lenge de var med i prosessen. Ikke alle fikk en intensjonsavtale på bordet, og alle har ikke fått alle forutsetninger presentert. Det er naturlig at Vårt Hjem har fått mer informasjon enn de andre, siden de sto i prosessen til 2022, mens de andre trakk seg tidligere. Da Familie tar kontakt på nytt med kommunen er dette i en ny prosess, uavhengig av den opprinnelige prosessen som ble avsluttet da siste aktør trakk seg. Revisor mener at kommunen sikret likebehandling av aktører i den første prosessen.

Kriteriet er: For å sikre **etterprøvbarhet** bør kommunen sikre at vurderinger og dokumentasjon for gjennomføring av prosessen er skriftlig.

Kommunen dokumenterer store deler av den opprinnelige prosessen. Revisor kommenterer i det påfølgende kapittelet at vurderingen om det er å anse som en anskaffelse eller ikke, burde vært bedre dokumentert. Siden opprinnelige prosessen stopper opp, da alle aktører trakk seg, er den ikke dokumentert utover dette. Den nye kontakten med Familie dokumenteres i den grad det er nødvendig, eksempelvis i form av utkast til avtaler o.l. Revisor har ikke savnet dokumentasjon i prosessen, utover at dokumentasjonen av vurdering av anskaffelsesregelverket mangler. **Revisor vurderer at kommunen har sikret etterprøvbarhet av den første prosessen.**

4.5 Konklusjon

Revisor har i dette kapittelet gjennomgått prosessen med å finne serveringsaktør på kulturhuset. Det kan sies å ha vært to prosesser; den opprinnelige prosessen hvor kommunen lyser ut etter en serveringsaktør til kulturhuset, med intensjon om å finne gode løsninger sammen. Den andre prosessen skjer når alle aktørene har trukket seg, og en aktør på nytt tar kontakt med kommunen for å servere på kulturhuset.

Det er flere årsaker til at kandidatene trekker seg fra den første prosessen. Familie trekker seg da de jobber med nysatsninger andre steder enn på Steinkjer. Chef trekker seg da de ikke hadde mulighet til å svare ut alt kommunen etterspurte midt i pandemien. Vårt Hjem trekker seg på grunn av de økonomiske rammene i prosjektet.

Det er ulike oppfatninger om hvorvidt kommunen har vært åpen for forhandlinger eller ikke. I dokumentasjonen er det tydelig at kommunen ønsker å samhandle med en serveringsaktør for å finne gode løsninger. Samtidig trekker Vårt Hjem seg på grunn av de økonomiske rammene, og daglig leder opplever at kommunen ikke var åpen for forhandlinger. Prosjektleder

og kommunalsjef kultur og samfunn mener på sin side at intensjonen med prosessen var å utvikle et serveringskonsept sammen med kommunen, og at forhandlinger om rammer var en naturlig del av dette.

Revisor konkluderer med at den opprinnelige prosessen i perioden 2020-2022 har ivaretatt prinsipper om forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvnbarhet. Revisor har ikke vurdert om dette er ivaretatt i dialogen med Familie fra høsten 2022, da det var utenom den opprinnelige prosessen.

5 ETTERLEVELSE AV ANSKAFFELESREGLENE

Dette er et kapittel som ble skrevet før den eksterne juridiske vurderingen ble gjennomført. I den vurderingen finner juristene at avtalene fra 2023 faller utenfor virkeområdet til konsesjonskontraktforskriften og øvrig anskaffelsesregelverk. Dette kapittelet må derfor anses som en drøfting av hvordan kommunen burde håndtert vurderingen av offentlige anskaffelser og konsesjonskontrakt for avtalene på kulturhuset.

5.1 Problemstilling

Ble det i prosessene frem til avtaleinngåelse gjennomført forsvarlige vurderinger knyttet til anskaffelsesreglene?

5.2 Konsesjonskontrakter

I en forskrift (FOR 2016-08-12-976) til anskaffelsesloven er det gitt bestemmelser om hvordan en offentlig oppdragsgiver skal inngå konsesjonskontrakter. En *konsesjonskontrakt* er etter § 1-2 definert slik:

- 1. En konsesjonskontrakt er en tjenestekontrakt eller en bygge- og anleggskontrakt der vederlaget består enten utelukkende av retten til å utnytte tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene eller en slik rett sammen med betaling, og der driftsrisikoen er overført fra oppdragsgiveren til leverandøren.*
- 2. Driftsrisikoen knyttet til tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene kan enten gjelde etterspørsels- eller leverandørrisikoen eller begge deler. Driftsrisikoen anses overført når leverandøren under normale driftsforhold ikke er garantert å tjene inn sine investeringer eller få dekket kostnader som påløper i driften. Risikoen som overføres til leverandøren, skal innebære en reell eksponering for svingninger i markedet, slik at det anslåtte potensielle tapet for leverandøren ikke skal være ubetydelig.*

Forskriften gjelder for konsesjonskontrakter med en anslått verdi over kr 100.000. Forskriftens del I gjelder for alle kontrakter som er omfattet av forskriften, mens del II og III bare gjelder for kontrakter med en anslått verdi over EØS-terskelen på 57,8 millioner kroner.

Del I i forskriftene har blant annet bestemmelser om at

- Oppdragsgiver skal beregne kontraktsverdien på grunnlag av leverandørens forventede samlede omsetning i kontraktsperioden. Beregningen skal være

forsvarlig på tidspunkt for kunngjøring av konkurransen, eller på det tidspunktet anskaffelsesprosessen innledes. (§5-2 (1)).

- Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen (§7-1 (1)).
- Anskaffelsen er omfattet av Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser (§7-3 (1)).
- Oppdragsgiver skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet (§7-3 (2)).

Dersom beregnet kontraktsverdi overstiger 57,8 millioner kroner, plikter oppdragsgiver å utarbeide et konkurransegrunnlag, fastsette kvalifikasjons- og tildelingskriterier og kunngjøre konkurransen. Oppdragsgiver fastsetter selv prosedyrereglene for konkurransen, og det er tillatt å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene. Men det er ikke tillatt å foreta endringer som medfører at anskaffelsen blir avgjørende forskjellig fra beskrivelsen i anskaffelsesdokumentene.

Dersom verdien på en konsesjonskontrakt ligger over 100.000 kroner, gjelder uansett de grunnleggende prinsippene § 4 i Lov om offentlige anskaffelser:

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper for konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.»

I Regjeringens veileder til reglene om offentlige anskaffelser¹⁹ er disse prinsippene forklart slik:

Konkurranse: For anskaffelser over terskelverdiene for kunngjøring, ivaretas konkurranse gjennom prosedyrkravene. Under terskelverdiene må oppdragsgiver gjøre oppdraget kjent for «*et rimelig antall leverandører*». Konkurranset kravet gjelder så langt som mulig, og avvik fra prinsippet kan eksempelvis være tillatt dersom det kun er én leverandør i markedet.

Likebehandling: Det er forbudt å diskriminere tilbydere på grunnlag av nasjonalitet og lokal tilhørighet, og likedan usaklig forskjellsbehandling på annet grunnlag. Likebehandlingsprinsippet innebærer at all informasjon som blir gjort tilgjengelig for en leverandør, samtidig må gjøres tilgjengelig for de andre leverandørene. Prinsippet innebærer videre at oppdragsgiver ikke kan evaluering fordeler og ulemper ved tilbudene på ulike måter.

Forutberegnelighet: Anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene, og den skal sikre åpenhet om alle stadier i prosessen. Leverandørene skal kunne stole på at opplysningene om konkurransen blir fulgt. Dette omfatter hva som skal anskaffes, hvordan

¹⁹ www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/

konkurransen skal gjennomføres, hvilke krav som stilles til leverandørene, hvilke kriterier som legges til grunn for valget, og omfanget og lengden på kontrakten.

Etterprøvnbarhet: Det skal være mulig å sjekke om oppdragsgiver har fulgt reglene for konkurransen. Dette innebærer at det må kunne dokumenteres hva som har foregått, og hvilke beslutninger som er tatt. Oppdragsgiver må derfor fortløpende sikre at dokumentasjonen er skriftlig, klar og utfyllende nok til at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få god nok forståelse av oppdragsgivers vurderinger.

Forholdsmessighet: Anskaffelsen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til kontraktens art, omfang, verdi og kompleksitet.

KOFA-avgjørelser om konsesjonskontrakter

Klageorganet for offentlige anskaffelser har behandlet noen saker²⁰ hvor de har vurdert hvorvidt det forelå en konsesjonskontrakt etter bestemmelsene i forskriften eller ikke.

Sak 2021/1098 gjaldt en forespørsel til fire leverandører om tilbud på drift av Ullensvang kommunes anlegg for bobilparkering. Kommunen hadde forholdt seg til at dette var en leiekontrakt, mens det i klagen fra en av tilbyderne ble hevdet at det var en konsesjonskontrakt. Det springende punktet i KOFA sin vurdering var forskriftens betingelse om at driftsrisikoen må være overført fra oppdragsgiver til leverandør for å bli regnet som en konsesjonskontrakt. Kontrakten mellom kommunen og leverandøren hadde en bestemmelse om at leien skulle utgjøre 10 % av omsetningen, og leietaker skulle ta regning og risiko for alle driftsutgifter. Dette tilsa etter KOFA sitt syn at leverandøren «*under normale driftsforhold ikke er garantert å tjene inn sine investeringer eller få dekket kostnader som påløper i driften*», og kom til at kommunen hadde brutt regelverket. Kommunen hadde anført at prinsippene i § 4 i anskaffelsesloven likevel var fulgt da de inngikk det de mente var en leiekontrakt. Om dette sier KOFA: «*Klagenemnda er ikke enig i dette. Konkurransen legger opp til en vurdering av leiepris og driftskonsept uten noen nærmere angivelse av hvordan kriteriene skal evalueres, og gir med dette innklagede en ubegrenset valgfrihet ved evaluering av tilbudene. (...) Konkurransen er utover dette beheftet med en rekke feil, og overholder dermed ikke de grunnleggende kravene til likebehandling og forutberegnelighet i loven § 4. Konkurransen skulle av denne grunn vært avlyst*».

²⁰ Klagesaker er offentlig tilgjengelige på www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa

I sak 2022/1582 vurderte KOFA en klage mot Tysvær kommune om anskaffelse av skoleskyss for elever med nedsatt funksjonsevne. Nemnda vurderte grensegangen mellom en ordinær tjenestekontrakt og en konsesjonskontrakt på følgende måte: *«For at kontraktene skal være tjenestekonsesjonskontrakter, må vederlaget helt eller delvis bestå av en rett til å utnytte tjenesten. En slik utnyttelse av tjenesten vil typisk innebære at driftsleverandøren beholder billettinntektene selv, eventuelt i kombinasjon med betaling fra oppdragsgiver. I et slikt tilfelle vil etterspørselsrisikoen helt eller delvis overføres til driftsleverandøren.»*

5.3 Kommunens faktagrunnlag og vurderinger

Basert på de fakta om saken som er beskrevet i kapittel 3, legger revisor til grunn følgende:

- Kommunen bygde på uttalelsen fra konsulentselskapet WSP av 20.01.2020 om at det dreide seg om en leieavtale, og ikke en offentlig anskaffelse.
- Kommunalsjefen ba kommuneadvokaten og Innherred innkjøp om å kvalitetssikre regelforståelsen til WSP. Svaret fra kommuneadvokaten av 22.01.2020 handlet bare om kinodriften, og ikke om serveringsavtalen.
- Kommunen gjorde ingen nærmere undersøkelser om regelforståelsen før kommuneadvokaten vurderte spørsmålet i oktober 2023.
- Kommunen kontaktet Innherred Innkjøp og kommuneadvokaten, og spurte om de var enige i WSP sin vurdering av at kinodrift og servering i kulturhuset ikke var omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, men var å regne som leieavtaler. Innherred Innkjøp løftet at det kunne vært snakk om en konsesjonskontrakt, og kommuneadvokaten støtter at kinodrift kan være en konsesjonskontrakt. Serveringstilbudet omtales ikke videre. Kommunen forteller i uttalelsen til denne rapporten at siden Innherred Innkjøp og kommuneadvokaten ikke omtalte serveringstilbudet, men kun kinodriften, tolket de dette til at WSP sin vurdering ble stående.
- Det ble gjennomført en åpen annonsering etter interessenter i november 2020, hvor det ble lagt opp til å forhandle med de som meldte sin interesse.
- Interessentene som meldte seg i første omgang, valgte selv å trekke seg. Den siste i januar 2022. Etter dette tidspunktet var det ikke noen konkurranse mellom alternative tilbud.
- Familie Steinkjer AS meldte fornyet interesse i juni 2022. Etter at selskapet gikk konkurs i juni 2023 og aktiva i boet ble solgt, trådte Liten By Store Opplevelser AS inn i forhandlingsposisjonen med kommunen. Kommunen kunngjorde ikke saken på nytt.
- Leiekontrakten for restaurant- og kjøkkenlokalene ble inngått mellom Liten By Store Opplevelser AS og Steinkjer kulturbygg AS, mens kulturetaten inngikk en egen

samarbeidsavtale om servering av mat og drikke i forbindelse med arrangementer i kulturkvartalet.

- Samarbeidsavtalen av 11.07.2023 ble erstattet av en ny avtale av 02.10.2023. Eneretten til servering ved arrangement for næringsliv og offentlig virksomhet ble erstattet med å ha «rettigheten til å være leverandør», hvor det også ble åpnet for andre aktører.

5.4 Revisors vurdering

Revisors oppdrag er å undersøke om det i prosessen frem til avtaleinngåelse ble gjennomført forsvarlige vurderinger i forhold til anskaffelsesreglene.

Revisor mener at kommunen har agert riktig ved å skaffe ekstern vurdering av om serveringstilbudet var omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen har også agert riktig ved å sende dette til kvalitetssikring til både kommuneadvokat og Innherred Innkjøp.

Det mangler imidlertid en skriftlig dokumentasjon på om serveringstilbudet er omfattet av regelverket. Den videre diskusjonen, både hos kommuneadvokat, Innherred Innkjøp og WSP handler om kinodriften. Serveringstilbudet omtales ikke videre, og kommunen tolker dette til at WSP sin vurdering om at serveringstilbudet ikke var omfattet av anskaffelsesregelverket, ble stående. Det dokumenteres ikke om det er vurdert om serveringstilbudet er omfattet av konsesjonsforskriften. Det kan derfor stilles spørsmål til om forsvarligheten i saksbehandlingen er ivaretatt på dette punktet.

Kommunens vurdering om konsesjonskontrakter var gjeldende for serveringstilbudet i kulturhuset, burde vært tydeligere dokumentert. Kommunens etterfølgende handlinger må ses i lys av at vurderingen om hvorvidt serveringstilbudet var omfattet, faller bort i epostkorrespondansen mellom kommunalsjefen, kommuneadvokaten og Innherred innkjøp.

Etter vår vurdering har den opprinnelige samarbeidsavtalen kjennetegn som tilsier at konsesjonskontrakter er et relevant spørsmål. Avtalen ga Liten By Store Opplevelser AS en enerett, hvor vederlaget i all hovedsak bestod av selve rettigheten. Selskapet tok regning og risiko for driften. Vurderingen omhandler vel å avgjøre om kantinedrift er en konsesjonskontrakt, må driftsrisikoen overføres til leverandøren på en reell måte, og kontrakten må være basert på utnyttelsen av markedet for kantinetjenesten.

Kommunen benyttet ekstern bistand til å vurdere om tilbudet var omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser. Siden den eksterne bistanden vurderte at serveringstilbudet ikke var omfattet, har kommunen heller ikke vurdert størrelsen av avtalen. Gitt at det er snakk om en konsesjonskontrakt, skulle aktørens omsetning i kontraktsperioden vært beregnet. Dersom den ble beregnet til mer enn 57,8 millioner, tilsier prosedyrekravene i forskriften at

anskaffelsesreglene er brutt. Dette bygger vi blant annet på at tildelingskriteriene ikke var tilstrekkelig konkrete. Med et lavere beløp, men likevel over kr 100.000, finner ikke revisor det like opplagt at det foreligger brudd på regelverket. Dokumentasjonen viser at det ble lagt opp til en prosess som ville sikre at de grunnleggende kravene til konkurranse, likebehandling og etterprøvnbarhet ble ivaretatt. Vi er derimot mer i tvil når det gjelder kravene til forutberegnelighet. Det kan tenkes at markedssituasjonen hadde endret seg fra den første annonseringen i 2020, og fram til inngåelse av kontrakt med Liten By Store Opplevelser i juli 2023, eksempelvis med tanke på pandemi og endrede forutsetninger innen serveringsområde og skjenkebevilling. På den ene siden var det kjent i bransjen at kommunen etter hvert hadde et prekært behov for å få i havn en avtale med en serveringsaktør. På den andre siden ville det ha vært god praksis å annonsere på nytt grunnet endret markedssituasjon og at det aktuelle selskapet gikk konkurs. Det kan også stilles spørsmål ved om kommunens vurderinger og handlinger har vært tilstrekkelig for å sikre et godt omdømme. Revisor er kjent med at andre aktører har reagert på prosessen. Revisor vil presisere at vi ikke har vurdert om anskaffelsesreglene er brutt. Kommunen har ikke skriftlig dokumentasjon på om serveringstilbudet er omfattet av konsesjonsforskriften. Legger man til grunn at det er snakk om en leieavtale, er det ikke normal praksis å kontakte andre aktører for et tilbud dersom en aktør tar kontakt og ønsker å leie et lokale. Samtidig anbefaler DFØ at man likevel følger grunnprinsippene i anskaffelsesloven ved utleie. I § 4 står det at «Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet». Det kan tale for at man i dette tilfellet, etter DFØs anbefalinger, burde vurdert å foreta en ny utlysning da man sto uten aktuelle serveringsaktører. Revisor understreker at uttalelsen fra DFØ er en anbefaling og at kommunen ikke har brutt noen regler ved å ikke lyse ut på nytt.

5.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at det er noen mangler i vurderingene som ble gjort knyttet til anskaffelsesreglene. Mangelen er at vurderingene ikke kan dokumenteres, og dermed ikke er etterprøvbare.

6 HABILITETSVURDERINGER

6.1 Problemstilling

Ble det i prosessene frem til avtaleinngåelse gjennomført forsvarlige vurderinger knyttet til habilitetsutfordringer?

6.2 Regelverk

Lovbestemmelser

Både kommuneloven, forvaltningsloven og anskaffelsesloven har habilitetsbestemmelser.

Kommunelovens § 13-3 handler om inhabilitet for ansatte, hvor det henvises til forvaltningslovens kapittel II ved behandling av saker i kommunens administrasjon.

Etter forvaltningslovens § 6 er en offentlig tjenestemann inhabil til å *«tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelser i en forvaltningssak»* når han selv eller nærstående er part i saken, eller *«når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet»*. Som *forvaltningssak* regnes alle saker som behandles av et forvaltningsorgan, enten det gjelder myndighetsutøving, tjenesteyting, forretningsdrift eller intern administrasjon. Begrepet *avgjørelse* omfatter også privatrettslige avtaler²¹. I NOU 2019:5 Ny forvaltningslov ble det lagt til grunn at det sentrale i vurderingen av om en person skal anses for *«å tilrettelegge grunnlaget»* i en sak, bør være om handlingen har en *«viss reell eller formell mulighet til å påvirke utfallet»*.

Vurderingsmomentene er i forvaltningslovens § 6, andre ledd utdypet slik:

«(...) blant annet skal [det] legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har en nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»

I forarbeidet til loven heter det:

«I lovens uttrykk «egnet til å svekke tilliten» ligger at det må foretas en objektiv vurdering av hvordan forholdet vil framtre utad – for partene og for offentligheten generelt. Dette innebærer blant annet at en person kan være inhabil selv om det særegne forholdet rent faktisk ikke ville ha påvirket behandlingen av saken.»

(NOU 2019:5, s. 224)

²¹ Basert på NOU 2019:5, s. 223

Habilitetsreglene gjelder også for «*enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan*» (fvl. § 10), noe som betyr at alle ansatte og innleide konsulenter er omfattet av habilitetsbestemmelsene.

Om en inhabil saksbehandlers tidligere befatning med saken heter det i forarbeidet til forvaltningsloven (NOU 2019:5 s. 241):

«Noen ganger vil saksbehandleren ha hatt en viss befatning med saken før det ble klart at han heller hun er inhabil. Saksbehandlingstrinnene som vedkommende har hatt befatning med, kan potensielt være påvirket av inhabiliteten. Utvalget viser til at forvaltningsorganet da må foreta slike saksbehandlingsskritt som trengs for å unngå at den inhabiles tidligere deltakelse i prosessen får noen særlig betydning for sakens utfall. Det kan medføre at vurderinger som vedkommende har foretatt, må gjennomgås på nytt, men vanligvis ikke til at saksbehandlingen må starte helt på nytt med nye forhåndsvarsler m.v.»

Profesjonelle og kollegiale relasjoner på en arbeidsplass medfører i seg selv ikke inhabilitet. I en tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling²² heter det:

«Et nærmere samarbeid i tjenesten vil normalt ikke føre til inhabilitet. (...) I arbeidsforhold vil samarbeidet ofte føre til en viss kontakt utenfor arbeidssituasjonen. (...) Bare hvis den sosiale omgangen utvikler seg til et personlig vennskapsforhold, får dette særlig betydning i habilitetsvurderingen, og da er det først og fremst vennskapsforholdet som har betydning. I praksis er det antatt at det bare er nært vennskap og skarpt og direkte motsetningsforhold som i seg selv kan føre til inhabilitet etter § 6 annet ledd.»

Habilitet i konkurransesituasjoner

Ett av anskaffelseslovens formål (§ 1) er å

«(...) bidra til at det offentlige opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

Habilitetsreglene er tatt inn i de underliggende forskriftene til loven. Ifølge konsesjonskontraktforskriftens § 7-3 (1) gjelder kommuneloven og forvaltningslovens habilitetsbestemmelser for anskaffelser som er omfattet av forskriften. I § 7-3 (2) er det i tillegg en egen bestemmelse for anskaffelsesområdet:

²² JDLOV-2008-532

«Oppdragsgiver skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet»

Høyesterett har i Torghattendommen²³ lagt til grunn at kravet til habilitet er skjerpet i konkurransesituasjoner, noe KOFA²⁴ har lagt til grunn for flere av sine avgjørelser. Eksempelvis i **sak 2018/76** premiss 49:

«For habilitetsvurderinger etter forvaltningsloven § 6 andre ledd følger det av Rt. 1998 s. 1398 (Torghatten) at det skal mindre til å konkludere med inhabilitet i en konkurransesituasjon, enn i en situasjon hvor det ikke er andre parter (s. 1410). Dette fordi prinsippene om likebehandling, gjennomsiktighet og konkurranse står i en særlig viktig posisjon, jf. nå anskaffelseslovens § 4. Av anskaffelsesloven følger det videre av formålsbestemmelsen i § 1 at loven skal bidra til at det offentlige opptre med integritet, nettopp for å sikre allmennhetens tillit. Etter klagenemndas oppfatning tilsier dette en strengere habilitetsvurdering i tilfeller hvor en konkurranse er lagt opp slik at oppdragsgiver, slik det er i vår sak, råder over et vidt skjønn.»

KOFA har i **sak 2017/155**, premiss 38 kommet nærmere inn på spørsmålet om *allmennhetens tillit*:

«Denne vurderingen er objektiv. Det betyr at det ikke er avgjørende om en oppdragsgiver stoler på at den aktuelle medarbeideren vil være uberørt av tilknytningen. Det er heller ikke avgjørende om vedkommende selv tenker at tilknytningen ikke vil påvirke utførelsen av arbeidsoppgaver. Det avgjørende for vurderingen er *hvordan omverdenen oppfatter tilknytningen* mellom medarbeideren, saken og den berørte parten. Hvis tilknytningen er av en slik karakter at omverdenen kan ha grunn til å frykte at medarbeideren har en interesse av et bestemt utfall, vil tilknytningen svekke publikums tillit til forvaltningen. I slike situasjoner fører derfor tilknytningen til inhabilitet, selv om denne ikke nødvendigvis har hatt noen innvirkning, og selv om de som avgjør habilitetsspørsmålet stoler på at vedkommende vil opptre upartisk.»

Reglement for Steinkjer kommune

Steinkjer kommunes etiske retningslinjer er vedtatt i Fellesnemnda 06.12.2018. Innledningsvis heter det:

²³ Rt 1998 s. 1398

²⁴ Klageorganet for offentlige anskaffelser

«Som kommunalt ansatt og forvalter av samfunnets felles ressurser, stilles det høye krav til dine etiske holdninger. Steinkjer kommune legger vekt på at medarbeidere i vår organisasjon skal opptre åpent, redelig og ærlig.»

I ett av de underliggende punktene heter det:

«Unngå å komme i situasjoner som kan føre til konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Du bør ikke ha bierverv, styreverv eller annet lønnet oppdrag som er uforenlig med kommunens interesser eller er egnet til å svekke tilliten til kommunen. Alle kommunale ledere skal registrere sine økonomiske interesser i kommunens økonomiregister.»

Siden Bjørge ikke har en lederfunksjon i kommunen, har vi ikke sett nærmere på kommunens økonomiregister.

6.3 Faktagrunnlag

Basert på de fakta om saken som er beskrevet i kapittel 3 og delvis i kapittel 2, legger revisor til grunn følgende:

- Da Bjørge ble ansatt i Steinkjer kommune i 2019, ble det vurdert om hans rolle i Steinkjerfestivalen AS kunne komme i konflikt med stillingen. For å forebygge rollekonflikter, ble det avtalt at all dialog mellom kommunen og selskapet skulle ivaretas av styrelederen.
- Da kommunen ble kjent med at LBSO trådte inn som ny interessent som serveringsaktør, gjennomførte kommunen en fornyet vurdering av Bjørges ulike roller. Etter en samlet vurdering ble det konkludert med at dette ikke var så krevende at prosessen med å få selskapet inn som aktør i kulturkvartalet burde stoppes.
- Bjørge tilrettela ikke kommunens beslutningsgrunnlag for valg av serveringsaktør. Det var kommunalsjef for kultur som fungerte som saksbehandler.
- Bjørge og kommunalsjef for kultur uttaler at de ikke har personlige relasjoner utover arbeidssituasjonen.
- Kommunalsjefen la til grunn at det står i Steinkjerfestivalens vedtekter at det ikke kan utbetales utbytte til aksjonærene.
- Svein Bjørge har deltatt i deler av prosessen som ansatt ved kulturhuset.
- Avtaler mellom kommunen, Steinkjerbygg og selskapet (først Familie, så LBSO) var ferdigforhandlet før Svein Bjørge kom inn i bildet.
- Bjørge har kontaktet en av serveringsaktørene på SMS høsten 2023.
- Bjørge har vært en aktiv eier i LBSO.

6.4 Revisors vurdering

Revisors oppgave har vært å undersøke om det i prosessen frem til avtaleinngåelse ble gjennomført forsvarlige habilitetsvurderinger.

Revisor mener kommunen har gjort forsvarlige habilitetsvurderinger. Etter vår vurdering har kommunen også hatt tilstrekkelig bevissthet om mulige rollekonflikter som ikke rammes direkte av reglene for habilitet, men som likevel har betydning for tilliten til kommuneforvaltningen. Kommunalsjefen har veid ulike hensyn opp mot hverandre, og tatt beslutningene utfra sitt beste skjønn. Etter revisors vurdering ligger skjønnsbruken innenfor de rammene som administrasjonen har å forholde seg til. Så lenge fakta er vurdert opp mot rammeverket på en saklig måte, har det ikke vært revisors oppgave å overprøve skjønnet.

Revisor har imidlertid merket seg at oppmerksomheten rundt saken har svekket kommunens omdømme²⁵. Saken viser at det ikke er tilstrekkelig å være bevisst på at medarbeidere ikke blander ulike roller, det som er avgjørende er hvordan omverdenen kan få grunn til å oppfatte tilknytningen da det kan stilles spørsmål om denne. Det stilles ekstra store krav til slik forståelse i konkurransesituasjoner og å sikre forsvarlige saksbehandlingsprosesser. Det kunne vært et tiltak fra kommunens side å etablere retningslinjer for å sikre likebehandling av aktører, både når det gjelder anskaffelse av eksempelvis serveringsaktør, men også gjennomskiktighet når det gjelder eksempelvis bookinger i kulturhuset. Kommunalsjefen har lagt vekt på at utbyttebegrensninger vil hindre muligheten for personlig økonomisk vinning. Dette er eksempel på forhold som det ikke er gitt at allmennheten kjenner til. Det finnes også andre muligheter å dra fordeler fra et selskap enn utbytte, eksempelvis styregodtgjørelse, rådgivningstjenester og lønn. Dette bør kommunen ha en større bevissthet rundt, samt etablere rutiner å sikre ryddige forhold rundt.

I kommunens uttalelse til den første rapporten opplyste de at det skal skje endringer i eierstrukturen i Liten by store opplevelser AS, og Steinkjerfestivalen skal etter planen tre ut av selskapet. Steinkjerfestivalen gikk ut av selskapet høsten 2024. Dette kan bidra positivt til allmennhetens oppfatning av aktiviteten i kulturkvartalet.

KS har på sine nettsider listet opp eksempler på gode etiske retningslinjer i et utvalg kommuner. I Oslo kommunes etiske regler for ansatte, har de forretningsetiske regler. Her står det blant annet:

²⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet har de siste årene hatt økt fokus på etikk og omdømme i kommunesektoren. Mer informasjon finnes på KUDs nettside: [Etikk i kommunesektoren - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), hvor det også vises til at «En høy etisk standard i kommunal virksomhet legger grunnlaget for tillit fra innbyggerne og et godt omdømme. Det er viktig at innbyggerne er trygge på at kommuner og fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet».

«Kommunens ansatte kan ikke levere varer og tjenester til den virksomhet i kommunen hvor de selv er ansatt.»²⁶

Det kunne vært hensiktsmessig for Steinkjer kommune å vurdere om en lignende formulering er aktuell i eget reglement. På denne måten kunne man hatt et tydeligere skille mellom private interesser i selskap, og ansvarsoppgaver som offentlig ansatt.

Når en offentlig ansatt kontakter en aktør i en prosess hvor kommunen er part, er det krevende å forstå hvilken rolle den ansatte har i denne kommunikasjonen. Revisor kan ikke uttale seg om hva SMS-kontakten faktisk gjelder, men mener en slik kommunikasjon kan bidra til usikkerhet om roller - om det er private interesser eller interesser som offentlig ansatt.

Habilitetsvurderinger må gjøres kontinuerlig, eksempelvis når det oppstår endrede forhold. Vi ser at kommunen har gjort habilitetsvurderinger både ved Bjørges ansettelse og da LBSO trådte inn som ny serveringsaktør. Siden avtalene om leie av serveringslokale var ferdigforhandlet før Bjørge kom inn i bildet, har ikke selskapet fått spesielle fordeler av at han som eier også er ansatt ved kulturhuset. Om Bjørge har fått innblikk i konkurrentenes forhandlinger med kommunen, var dette uansett på et tidspunkt hvor Familie verken var konkurs eller Steinkjerfestivalen var aktuell som ny eier. Revisor har ikke grunnlag for å vurdere om denne kunnskapen kan ha blitt brukt til å vurdere hensiktsmessigheten av å gå inn som eier av Familie eller ikke. Revisor er forelagt kommunikasjon som viser at Bjørge har vært en engasjert eier i LBSO. Det er ikke ulovlig å være en engasjert eier, og revisor vil ikke undersøke eller gå inn på virksomheten som har skjedd internt i LBSO. Likevel understreker det behovet for at kommunen i sin virksomhet sikrer tilstrekkelig tydelige skillelinjer mellom ansattes private engasjement opp mot ansettelse i offentlig virksomhet, for å unngå oppfattelser av at noen drar en fordel av å være offentlig ansatt eller at kommunens omdømme svekkes. Når enkeltpersoner har mange roller og hatter, kan dette være krevende å håndtere på en ryddig måte. Selv om man ikke er inhabil, kan allmennheten få en oppfatning av at roller blandes og at man kan tilgodese seg selv.

6.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen i hovedsak har gjort forsvarlige vurderinger knyttet til habilitetsutfordringer, men revisor finner mangler i vurderingen om økonomiske fordeler som kan oppstå. Kommunens reglement bør ha bestemmelser som bidrar til å skape et tillitvekkende skille mellom interesser som privatperson og å være offentlig ansatt.

²⁶ Oslo kommunes etiske retningslinjer, 2016. Hentet fra [etiske-regler-for-ansatte-i-oslo-kommune.pdf \(ks.no\)](#)

7 RISIKOVURDERINGER OG INNTEKTSFORDELING

7.1 Problemstilling

Ble det i prosessene frem til avtaleinngåelse gjennomført forsvarlige vurderinger knyttet til økonomisk risiko og inntektsfordeling?

7.2 Rammeverket til administrasjonen

Det følger av den ulovfestede lojalitetsplikten i et arbeidsforhold at kommunalt ansatte plikter å ivareta kommunens interesser. I dette ligger det at ansatte som inngår avtaler på vegne av arbeidsgiver skal påse at disposisjonene ikke påfører kommunen unødig risiko eller ugunstige vilkår. Forvaltningsloven, arkivloven og offentlighetsloven stiller krav til dokumentasjon og transparens for de vurderinger og beslutninger som blir gjort. Kommunens delegeringsreglement, økonomireglement og vedtak i enkeltstående saker regulerer hvem som har beslutningsmyndighet.

Delegeringsreglement

Kommunestyret kan etter kommunelovens § 5-3 delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer og kommunedirektøren. I § 13-1, 6. ledd er det nærmere presisert at adgangen til å gi kommunedirektøren vedtaksmyndighet gjelder i saker som ikke har prinsipiell betydning, med mindre kommunestyret har bestemt noe annet.

Delegeringsreglementet til Steinkjer kommune som gjaldt i juli 2023 inneholdt ingen generelle retningslinjer for hvilke sakstyper som er av prinsipiell betydning. Kommunens delegeringsreglement for 2023-2027²⁷ ble vedtatt i november 2023. Det nye reglementet inneholder en vurderingsliste på fem tema for om saker er av prinsipiell betydning²⁸:

- Vil saken binde kommunen over tid?
- Har saken større økonomisk betydning for kommunen?
- Er det kjent politisk uenighet om saken/saksfeltet?
- Er det vedtatt politiske føringer for denne type avgjørelser tidligere?
- Er det tidligere gjort vedtak i tilsvarende saker (presedens)?

²⁷ Vedtatt av kommunestyret i sak 65/2023

²⁸ Tatt inn under kommunestyrets behandling

«Foreligger det etter en konkret vurdering fortsatt tvil om saken er av prinsipiell eller ikke-prinsipiell karakter, skal det legges til grunn at denne er av prinsipiell betydning», heter det i det nye delegeringsreglementet.

Myndighet i privatrettslige saker

I delegeringsreglementet som var gjeldende i juli 2023 var det ingen bestemmelser om kommunedirektørens myndighet i privatrettslige saker, herunder saker som faller inn under avtaleretten. I forarbeidet til den nye kommuneloven²⁹ ble det pekt på en uklar rettstilstand for privatrettslige disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet, og det ble drøftet ulike alternativ for å lovregulere hvor vidt slike disposisjoner ville binde kommunen. I loven ble det tatt inn bestemmelser om ugyldighet for avtaler innen finansområdet³⁰, men ikke for privatrettslige avtaler generelt.

I Steinkjer kommunes økonomireglement³¹, pkt 2.7 «Andre fullmakter» heter det:

«Rådmannen gis fullmakt til å inngå leie- og leasingavtaler samt rammeavtaler i den grad det er økonomisk forsvarlig i forhold til kjøp»

Myndighet etter vedtak i formannskapet

Formannskapet vedtok i sak 17/20 den 30.01.2020³², punkt 1 sier at det skulle startes en prosess med «*annonsering og vurdering av samarbeidspartnere som skal håndtere serveringstilbudet i det nye kulturkvartalet*». I punkt 2 ble det vedtatt å starte prosessen med konkurranseutsetting av kinodriften. I vedtaket heter det deretter:

«Både punkt 1 og 2 vil bli fremlagt for endelig beslutning i formannskapet/kommunestyret i løpet av 1. halvår 2020.»

Forsvarlig saksbehandling

Kommunedirektørens ansvar for saksbehandlingen er regulert av § 13-1, 3. ledd, hvor det heter:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak»

Etter kommunelovens § 25-1 har kommunedirektøren ansvaret for en internkontroll med nødvendige rutiner, prosedyrer og system for å kunne avdekke risiko for avvik og følge opp

²⁹ NOU 2016:4 Ny kommunelov, kap. 8.8

³⁰ Se kommunelovens §§ 14-13, 14-4, 14-19, 14-20, 14-21 og 14-22

³¹ Vedtatt 21.09.2016

³² Vedtaket er i sin helhet gjengitt i kap. 2, under «politisk forankring»

avvik. Alle forretningsavtaler medfører risiko for mislighold. Et aksjeselskap kan komme i økonomisk uføre eller av andre grunner bli ute av stand til å innfri sine avtalte forpliktelser. Utredningsansvaret og internkontollansvaret innebærer at administrasjonen må ha rutiner for å sjekke selskapets evne til å løse oppgavene. Administrasjonen bør også ha bevissthet om hvilke konsekvenser det vil få for kommunen dersom avtalen blir misligholdt.

En avtale hvor en serveringsaktør gis eksklusive rettigheter ved arrangement i kommunale lokaler, kan ha en økonomisk fordel knyttet til selve rettigheten. Dersom det er flere aktører som konkurrerer om rettigheten på like vilkår, kan markedsverdien tallfestes gjennom en budkamp. Dersom det forhandles bare med én aktør må verdien estimeres på andre måter. Asymmetrisk informasjon er i økonomisk teori³³ betegnelse på en situasjon der informasjonsfordelingen mellom avtalepartene er skjev. Serveringsaktøren vil i utgangspunktet ha bedre bransjeinnsikt og informasjon om avtaleverdien enn kommunen.

7.3 Kommunens faktagrunnlag og vurderinger

Basert på de fakta om saken som er beskrevet i kapittel 2, legger revisor til grunn følgende:

- Formannskapetets vedtak i sak 17/20 av 30.01.2020 om at endelig beslutning om kinodrift og serveringsaktør skulle skje i formannskapet eller kommunestyret i løpet av 1. halvår 2020 ble ikke fulgt opp, hverken innen fristen eller siden. Beslutningen ble tatt av kommunalsjefen for samfunn og kultur.
- Kommunalsjefen viser til at samarbeidsavtalens form, innhold og beskjedne økonomiske betydning tilsier at den lå innenfor hans generelle fullmakter. Formannskapetets vedtak om politisk behandling oppfatter han å være relatert til kinodriften.
- Det ble ikke gjennomført noen nærmere selskapsundersøkelser før samarbeidsavtalen med Liten By Store Opplevelser AS ble signert. Kommunalsjefen forholdt seg til de planene for eierskap og styresammensetning han ble presentert for, og vurderte dette som en styrke sammenlignet med det konkursrammede selskapet.
- Utfra omfanget og betydningen av samarbeidsavtalen, ble det ikke sjekket hvem som hadde fullmakt til å forplikte selskapet. Signaturrett for Liten By Store Opplevelser AS var forbeholdt daglig leder og styrets leder, og ingen av disse signerte på samarbeidsavtalen.

³³ Principal-agentteori. Se f.eks. Busch, Johansen, Klausen og Vanebo: Modernisering i offentlig sektor. New Public Management i praksis. Universitetsforlaget 2001.

- Steinkjer kulturbygg AS inngikk leiekontrakt for restaurant- og kjøkkenlokaler med Liten By Store Opplevelser AS samme dag som kommunalsjefen inngikk samarbeidsavtalen. Heller ikke leiekontrakten ble signert av noen med signaturrett for leietaker, og Steinkjer kulturbygg AS gjennomførte ingen selvstendige risikovurderinger.
- Samarbeidsavtalen har en bestemmelse om at kommunen skal ha 10 prosent provisjon av omsetningen knyttet til arrangementer som er booket av kommunen. Nivået ble vurdert opp mot hva som var gjengs for tilsvarende avtaler i bransjen.
- Samarbeidsavtalen av 11.07.2023 ble erstattet av en ny avtale av 02.10.2023. Eneretten til servering ved arrangement for næringsliv og offentlig virksomhet ble erstattet med å ha «rettigheten til å være leverandør», hvor det ble åpnet for andre aktører.
- Den opprinnelige samarbeidsavtalen var ikke tidsbegrenset. Den gjeldende avtalen har en varighet på fem år.

7.4 Revisors vurdering

Revisor har fått i oppdrag å undersøke om det i prosessen frem til avtaleinngåelse ble gjennomført forsvarlige vurderinger av økonomisk risiko og inntektsfordeling.

Etter revisors vurdering bærer avtalen med serveringsaktøren preg av at det hastet å få den på plass. Det var åpnet konkurs i det eneste selskapet kommunen hadde hatt dialog med det siste året, og åpningsdatoen for det nye kulturhuset nærmet seg. Revisor har derfor forståelse for at risikoen med å inngå avtale med selskapet som trådte inn i stedet for Familie Steinkjer AS måtte vurderes opp mot risikoen for at kulturhuset ble stående uten serveringsaktør.

Ut fra ordlyden i formannskapets vedtak fra januar 2020 skulle valget av serveringsaktør besluttes på politisk nivå. Et eksplisitt politisk vedtak overstyrer den normale myndighetsfordelingen på et område, og revisor kan dessuten ikke se at det går tydelig fram av kommunens delegerings- eller økonomireglement at myndigheten lå hos kommunalsjefen. Sett i ettertid kunne et saksfremlegg ha tydeliggjort beslutningsgrunnlaget og vurderingene, og dermed spart kommunen for mange av de kritiske spørsmålene som har kommet etterpå.

Revisor har merket seg at det gikk mer enn et halvt år fra samarbeidsavtalen ble inngått til eierfordelingen i Liten By Store Opplevelser AS ble som forespeilet. Det var ledelsen i det konkursrammede selskapet som signerte både på leiekontrakten og samarbeidsavtalen, selv om de ikke hadde noen formell signaturrett. Ulike selskapsbetegnelser i ulike dokumenter, etterlater også et inntrykk av at kommunen hadde et noe uklart bilde over organisering og roller hos serveringsaktøren.

Revisor har forståelse for at saksbehandlingen må stå i forhold til avtalens omfang og økonomiske verdi, og at administrasjonens undersøkelser og risikovurderinger må ses i lys av dette. Vi vil likevel peke på at de kunne fått konsekvenser for aktiviteten i kulturkvartalet dersom det ble inngått avtale med en serveringsaktør som viste seg å ikke ha økonomisk evne til å løse oppgaven. Den økonomiske konsekvensen av dette ville likevel vært lav for kommunen. Revisor finner det noe svakt dokumentert at administrasjonen gjennomførte forsvarlige risikovurderinger.

Kommunen vurderte provisjonsnivået opp mot hva som er gjengs i bransjen, noe også revisor mener er et godt utgangspunkt for inntektsfordelingen. Vi vil imidlertid peke på at avtaler som er betinget av regnskapstallene hos den andre parten, bør ha noen kontrollmekanismer. Eksempelvis krav om at selskapet skal velge ekstern revisor som attesterer omsetningstallene. Vi har her sett på provisjonsnivået i samarbeidsavtalen, og ikke sett på leiepris i leieavtalen. Vi har heller ikke vurdert leiepris opp mot EØS-avtalens generelle forbud mot statsstøtte og unntak fra dette i bagatellmessig støtte, og heller ikke mot konkurransevridning.

Revisor finner det dessuten lite tillitsvekkende at den opprinnelige samarbeidsavtalen ikke stod seg mot reaksjonene om eksklusivitet fra andre aktører i bransjen, samt at den ikke hadde noen tidsbegrensning. At det etter kort tid derfor ble behov for å revidere avtalen, underbygger etter vår mening at saksbehandlingen i juli 2023 led av mangler.

7.5 Konklusjon

Revisor finner det svakt dokumentert at kommunen gjennomførte noen vurderinger av selskapets³⁴ økonomiske evne til å løse oppgavene. Vi har ingen merknader til at kommunens provisjon for omsetningen ble basert på gjengs nivå i bransjen.

³⁴ Liten By Store Opplevelser AS

KILDER

Forvaltningsloven (LOV-1967-02-10)

Kommuneloven (LOV-2018-06-22-83)

Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73)

Forskrift om konsesjonskontrakter (FOR 2016-08-12-976)

NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Busch, Johansen, Klausen og Vanebo: Modernisering i offentlig sektor. New Public Management i praksis. Universitetsforlaget 2001

Justisdepartementet: Tolkingsuttalelse JDLOV-2008-532

KOFA-saker: www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa

Liten By Store Opplevelser AS: Utskrift av aksjeeierboken per 14.12.2023

Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret: www.brreg.no

Pretor Advokater: Midlertidig innberetning til Trøndelag Tingrett av 30.08.2023

Steinkjerfestivalen AS: Utskrift av aksjeeierboken bekreftet 04.03.2024

Steinkjer kulturbygg AS: Leiekontrakt med Liten By Store Opplevelser AS av 11.07.2023

Trønder-Avisa: artikkel av 10.09.2023

Steinkjer kommune:

Kommunestyrets sak 19/1 av 30.01.2019

Formannskapetets sak 17/20 av 30.01.2020

Kontrollutvalgets sak 34/23 av 01.09.2023

Kontrollutvalgets sak 57/23 av 01.12.2023

Delegeringsreglement for 2023-2027, vedtatt av kommunestyret i sak 65/2023

Dokumentasjon av anskaffelsesprosessen (140 dokumenter)

Etiske retningslinjer, revidert av kommunestyret 20.06.2007 i sak 07/113

Samarbeidsavtale med Liten By Store Opplevelser AS av 11.07.2023

Samarbeidsavtale med Liten By Store Opplevelser AS av 02.10.2023

Økonomireglement, vedtatt 21.09.2016

VEDLEGG 1: UTTALELSE FØRSTE RAPPORT



Steinkjer kommune



Til Revisjon Midt-Norge
Brugata 2
7715 Steinkjer

Vår ref.:
-/

Arkiv:

Deres ref.:

Dato: 23.05.24

Uttalelse i forbindelse med oversendt rapport om serveringstilbudet i kulturkvartalet

Kommunedirektøren har fått tilsendt utkast til rapport vedrørende undersøkelse knyttet til serveringstilbudet i kulturkvartalet Steinkjer. Følgende uttalelse gis:

Som en innledende kommentar vil kommunedirektøren si at Steinkjer kommune her representert ved kulturkvartalet Steinkjer er særdeles fornøyd med løsningen som er valgt. Petite Familie har levert ett hundre prosent ut ifra avtalt konsept for servering i kulturkvartalet. Konseptet har høstet mange lovord for både innhold og leveranse, og er med på å gjøre kulturkvartalet til en suksess med stor tilstrømming. Så lang har over 200 000 mennesker besøkt tilbudene i Steinkjer kulturhus, og det er solgt 25 500 billetter fra åpningen 2. september 2023 og frem til i dag. Besøket på Steinkjer samfunnshus med sin brede aktivitet kommer da i tillegg. Kulturkvartalet fungerer med andre ord svært godt, og et konseptuelt riktig serveringskonsept har vært en positiv bidragsyter til dette.

UFULLSTENDIG INFORMASJON

Administrasjonen har svart opp kontrollutvalget angående prosessen rundt valget av serveringsaktør tidligere. Dette skjedde ved en orientering fra kommunalsjef samfunn og kultur i utvalgets møte 01.09.2023. Vedtaket i kontrollutvalget ble i etterkant som følger: *på bakgrunn av informasjonen som er gitt finner kontrollutvalget ikke grunn til å gå videre med saken*. I kontrollutvalgets møte 01.12.2023 ble det fremmet ny sak der en av begrunnelsene var at informasjonen som ble gitt i møtet 01.09.2023 ikke var fullstendig. Det ble der henvist til de underliggende avtalene i saken med spesiell vekt på samarbeidsavtalen mellom Steinkjer kommune og Petite familie. Kommunedirektøren deler ikke oppfatningen av at informasjonen som ble gitt i møtet 01.09.2023 var ufullstendig. Kontrollutvalget hadde bedt om en redegjørelse av prosessen frem mot avtaleinngåelse. Dette ble gjort, og avtalene som benevnes i den nye bestillingen var nevnt i avslutningen av tidslinjen for prosessen som ble presentert. Det var ingen spørsmål fra kontrollutvalget om å få innsyn i eller høre mer om disse avtalene under presentasjonen. Det blir dermed feil å si at informasjonen som ble gitt var ufullstendig. Informasjonen som ble gitt var helt i tråd med bestillingen.

Rådhuset
Postboks 2530
7729 Steinkjer
E-post: postmottak@steinkjer.kommune.no

Bankgirokonto 4410.06.00444
Org.nr. B40 029 212 mva

Telefon 74 16 90 00

ETTERLEVELSE AV ANSKAFFESESREGLENE

Kommunedirektøren deler ikke rapportens syn på at det ikke er gjort tilstrekkelige vurderinger knyttet til anskaffelsesregelverket i prosessen. Rapporten vurderer den gjeldende samarbeidsavtalen mellom Steinkjer kommune og Liten by store opplevelser AS. Kommunalsjef for samfunn og kultur har fått vurderinger fra juridisk hold i konsultentselskapet WSP som hadde ansvaret for prosessen. Deres vurdering var at det å skaffe serveringsaktør i kulturkvartalet ikke var en del av anskaffelsesregelverket. Det forelå ingen grunn til at Steinkjer kommune ikke skulle stole på beslutningen gjort av WSP vedrørende dette. Kommunalsjefen videresendte allikevel dette svaret til kommuneadvokat og daglig leder i Innherred innkjøp. I samme henvendelse ble det også forespurt om konkurranseutsetting av kino. Svaret fra begge disse instansene var fokusert på kinoprosessen og at denne var innenfor regelverket for offentlige anskaffelser. Det at prosessen med serveringsaktør ikke nevnes spesielt i svaret ble tolket som en bekreftelse på at WSP sin konklusjon ble stående. Her har Revisjon Midt-Norge konkludert med at betydningen er at saken ikke er vurdert.

Med bakgrunn i at det lå en juridisk vurdering fra WSP i henvendelsen, så mener kommunedirektøren at det er riktig å legge til grunn at svaret fra WSP er årsaken til at det ikke er gitt ytterligere kommentarer fra Innherred innkjøp og kommuneadvokaten. Det må også legges til at kommuneadvokaten bekrefter sitt syn senere i prosessen (se rapportens side 23 fornyet vurdering).

Kommunedirektøren vil også legge til grunn at det ble lagt ved budsjetter i forhandlingsprosessen som viser omsetningen Liten by store opplevelser AS forventet at kunne bli resultatet av en etablering. Omsetningsbeløpene det er snakk om i budsjettet er kun på en brøkdel av maksimalgrensen det henvises til i rapporten (side 25). Samarbeidsavtalens økonomiske provisjon omfatter i tillegg kun en svært begrenset del av omsetningen for Petite famille. Å henviser til konsesjonsregelverket på dette grunnlaget blir derfor feil. Budsjettene som nevnes her er unntatt offentlighet av konkurransemessige hensyn.

Rapporten sier også at en ny utlysning etter aktuelle aktører burde ha vært vurdert gjennomført. Kommunedirektørens vurdering var at det ikke hadde skjedd vesentlige endringer i tilbydere og markedssituasjon som gjorde dette nødvendig. I tillegg så var det stor enighet om at konseptet som Petite famille representerte var det man ville ha inn i kulturkvartalet. Basert på dette samt at tidslinjen var kort frem til åpning, så ville det være unødvendig og konseptuelt å gjøre dette sommeren 2023.

HABILITETSVURDERINGER

I forbindelse med revisors vurdering under kapittelet om habilitetsvurderinger, så foreslås det retningslinjer for å sikre likebehandling av aktører, samt gjennomsiktighet når det gjelder eksempelvis bookinger i kulturhuset.

Kommunedirektøren har forståelse for at media sin håndtering av saken kan gi et inntrykk av at det ikke er praktisert likebehandling av aktører. Etter kommunedirektørens mening, så er alle aktører behandlet riktig i forbindelse med servering i kulturkvartalet. Media har fremstilt det å drive med servering i et kulturhus som en svært lukrativ affære. Sannheten er at det er flere eksempler på at slike konsepter har mislyktes i norske kulturhus enn det motsatte. Dette ble også påpekt av WSP overfor de aktuelle aktørene tidlig i prosessen.

Kommunalsjef for samfunn og kultur har også ved flere anledninger vært tydelig på at det må være klare rammebetingelser for den som skal drive servering i kulturkvartalet. Uten en samarbeidsavtale som gir visse rettigheter innenfor servering, så ville det ikke vært mulig å drive med overskudd. Den første samarbeidsavtalen som ble undertegnet gikk vel langt ved å gi enerett også i samfunnshuset. Dette ble i etterkant korrigert etter god dialog med serveringsnæringen. Så langt har alle bransjeaktører som har spurt fått gjennomføre sine arrangementer i samfunnshuset. Det har ikke kommet klager på samarbeidsavtalen etter at denne ble revidert, og det ser ut til at avtalen fungerer godt for alle parter.

Når det gjelder habilitet og bookinger i kulturhuset, så har enhet kulturarrangement svært gode rutiner i forhold til dette. Disse er godt etablert og følges ved alle henvendelser.

RISIKOVURDERINGER OG INNTEKTSFORDELING

Revisor finner det svakt dokumentert at kommunen gjennomførte noen vurderinger av selskapets økonomiske evne til å løse oppgavene.

Kommunedirektøren vil her kommentere at eventuell risiko ved å inngå leieavtale med selskapet Liten by store opplevelser AS ligger hos Steinkjer kulturbygg AS, selv om den også er liten for dem da kommunen er ansvarlig for å dekke de samlede investerings- og driftskostnadene i kulturhuset, også ved manglende leietakere i bygget. Risikoen for kommunen hadde derimot vært større ved å ikke ha noen serveringsaktør til på plass, da kommunen selv i så tilfelle hadde måttet dekke husleie for det avsatte arealet til restaurantdrift. Risikoen er videre mikroskopisk i forhold til den samlede investeringen i kulturhuset.

Det ligger liten eller ingen risiko for Steinkjer kommune knyttet til samarbeidsavtalen. Etter kommunedirektørens mening så ville det innebære en større risiko for kommunen å ikke inngå avtale med det konseptet som alle involverte i prosessen mente at var det riktige for kulturkvartalet. Videre er det viktig å påpeke at den nye planlagte eierstrukturen fremsto som solid, deriblant med en av kommunens største eiendomsinvestorer som deleier.

ENDRING AV EIERSTRUKTUR I LITEN BY STORE OPPLEVELSER AS

Steinkjer kommune har i samtaler med styreleder i Steinkjerfestivalen og styreleder i Liten by store opplevelser AS fått forståelsen av at eierstrukturen i Liten by store opplevelser AS vil bli endret ved at Steinkjerfestivalen trer ut av selskapet. Dette er også formidlet fra kommunalsjef samfunn og kultur til Revisjon Midt-Norge AS i samtalen som ble gjort i forbindelse med utarbeidelse av denne rapporten. Undersøkelsene som er gjort i rapporten konsentrerer seg om prosessene forut for og umiddelbart etter etableringen av samarbeidet mellom Liten by store opplevelser AS og Steinkjer kommune. Kommunedirektøren mener allikevel at dette er en vesentlig opplysning som bør være en del av rapporten.

Med hilsen
Steinkjer kommune

Bjørn Kalmar Aasland
kommunedirektør

VEDLEGG 2: UTTALELSE ANDRE RAPPORT



Steinkjer kommune



Til Revisjon Midt-Norge
Brugata 2
7715 Steinkjer

Vår ref.:
-/ Bjørn Kalmar Aasland

Arkiv:

Deres ref.:
Sunniva Tusvik Sæter

Dato: 25.11.24

Uttalelse i forbindelse med oversendt rapport om serveringstilbudet i kulturkvartalet

Kommunedirektøren har fått tilsendt utkast til rapport datert 07.11.24 vedrørende undersøkelse knyttet til serveringstilbudet i kulturkvartalet i Steinkjer.

Revisjonen har utarbeidet en omfattende og grundig rapport om serveringstilbudet, der den også støtter seg til ekstern juridisk vurdering hvorvidt anskaffelsesregelverket er brutt. Etter kommunedirektørens vurdering viser rapporten, inklusive den eksterne juridiske vurderingen, at de vurderinger administrasjonen har gjort underveis viser en forsvarlig saksbehandling i kommunen, både når det gjelder vurderinger knyttet til håndtering av habilitet, etterlevelse av anskaffelsesreglene og risikovurderinger.

Rapporten påpeker forbedringsområder knyttet til noen områder, deriblant at de vurderinger og konklusjoner administrasjonen har gjort underveis burde vært dokumentert bedre og sikre gode nok retningslinjer for å unngå tvil om habilitet. Kommunedirektøren tar revisjonens anbefalinger til etterretning og vil innarbeide disse i vårt kontinuerlige forbedringsarbeid.

Kommunedirektøren er enig i at flere mediasaker knyttet til saken har påvirket omdømmet til kommunen negativt, men den endelige revisjonsrapporten bør bidra til å rette opp dette.

Med hilsen
Steinkjer kommune


Bjørn Kalmar Aasland
kommunedirektør

Rådhuset
Postboks 2530
7729 Steinkjer

E-post: postmottak@steinkjer.kommune.no

Bankgirokonto 4410.06.00444
Org.nr. 840 029 212 mva

Telefon 74 16 90 00

VEDLEGG 3: UTTALELSE STEINKJERBYGG



Revisjon Midt-Norge
Brugata 2
7715 STEINKJER

Unntatt offentlighet: Offl. § 5 1. ledd

Vår ref.:
2024/7588-63989/2024/SVEHAN1

Deres ref.:

Dato:
11.11.2024

Tilbakemelding på rapporten "Serveringstilbudet i kulturkvartalet"

Vi viser til utkast til rapport om «Serveringstilbudet i kulturkvartalet» mottatt i epost datert 07.11.2024.

Vi har følgende merknader til rapporten:

I tabell 6 side 40 foreslår vi at tekst i rad 2 endres fra «Fast husleie» til «Husleie i hht. makstak». Videre at rad 6 vedr. «Provisjon til Steinkjerbygg (årlig)» sløyfes da denne er inkludert i summen i rad 2.

I tabell 7, rad 2 er summen feil, denne skal være 50.860,- inkl. mva. Videre at rad 3 slettes da denne summen er inkludert i summen i rad 2.

Ut over ovennevnte har vi ikke merknader til rapporten.

Med hilsen

Svein Olav Hansen
saksbehandler

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift.

Postadresse: Postboks 3050
7709 Steinkjer
Hjemmeside: www.steinkjerbygg.no

Telefon: 74 91 40 00
E-post: post@steinkjerbygg.no

Org.nr: 914 310 148
Bankgiro: 4212.20.62419

VEDLEGG 3: UTLEDNING

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings faktasider om anskaffelser (www.anskaffelser.no)

Dette gir følgende kriterier:

- For å være **forutberegnelig** bør kommunen være tydelig på:
 - o Hva avtalen gjelder
 - o Hvordan prosessen skal gjennomføres
 - o Hvilke krav som gjelder for leverandøren
 - o Hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør
 - o Avtalens omfang
- For å sikre **likebehandling** bør kommunen:
 - o Gi lik informasjon til alle leverandører
- For å sikre **etterprøvbarehet** bør kommunen sikre at vurderinger og dokumentasjon for gjennomføring av prosessen er skriftlig.

Forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarehet

Revisor har ikke vurdert om leieavtalen burde vært en anskaffelse, men vi har likevel benyttet prinsippene fra anskaffelser som en god ledetråd for hva som er en god prosess.

DFØs faktasider om anskaffelser definerer **forutberegnelighet** slik at prosessen skal være forutsigbar for leverandørene, og sikre åpenhet om alle stadier i prosessen. Prinsippet skal gjøre det mulig for en leverandør å vurdere om de vil delta i konkurransen. Det fem forhold som må være klare for å kunne sikre forutberegnelighet:

- Hva som skal anskaffes

- Hvordan konkurransen skal gjennomføres
- Hvilke krav til leverandøren som skal gjelde
- Hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør
- Omfang og lengde på kontrakten

Dette gir følgende kriterie:

- For å være **forutberegnelig** bør kommunen være tydelig på:
 - o Hva avtalen gjelder
 - o Hvordan prosessen skal gjennomføres
 - o Hvilke krav som gjelder for leverandøren
 - o Hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør
 - o Avtalens omfang

DFØs sider omtaler også likebehandling. Her framgår det at prinsippet om likebehandling er todelt; ikke-diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og det generelle likebehandlingsprinsippet. Vi ser nærmere på sistnevnte. Det generelle likebehandlingsprinsippet skal hindre usaklig forskjellsbehandling. Det skal sikre like muligheter for alle potensielle leverandører. Det betyr at like tilfeller behandles likt, og ulike tilfeller behandles ulikt, med mindre noe annet er saklig og objektivt begrunnet. All informasjon en leverandør får, må også gjøres tilgjengelig for de andre leverandørene. Det kan ikke gis fordeler til utvalgte leverandører som går på bekostning av andre.

Dette gir følgende kriterie:

- For å sikre **likebehandling** bør kommunen:
 - o Gi lik informasjon til alle leverandører

Prinsippet for **etterprøvnbarhet** handler om å ivareta leverandørens rettssikkerhet og gjøre det mulig for alle å sjekke at oppdragsgiver har fulgt reglene som gjelder for konkurransen. Oppdragsgiver må kunne dokumentere hva som har foregått i hele prosessen, og hvilke beslutninger som er tatt.

Dette gir følgende kriterie:

- For å sikre **etterprøvnbarhet** bør kommunen sikre at vurderinger og dokumentasjon for gjennomføring av prosessen er skriftlig.

VEDLEGG 4: EKSTERN JURIDISK VURDERING

NOTAT

Til: Revisjon Midt-Norge SA
Fra: Wikborg Rein Advokatfirma AS
Dato: 31. oktober 2024
Ansvarlig advokat: Torje Sunde

VURDERING AV OM DET FORELIGGER EN TJENESTEKONSESJONSKONTRAKT

1 INNLEDNING

Vi viser til oppdrag fra Revisjon Midt-Norge SA ("**Revisjon Midt-Norge**") ved Unni Romstad. Videre viser vi til korrespondanse mellom Revisjon Midt-Norge og Wikborg Rein Advokatfirma AS ved Torje Sunde, herunder e-postkorrespondanse 9. og 10. oktober og møte 29. oktober 2024.

Revisjon Midt-Norge foretar for tiden en revisjon av Steinkjer kommune. I den forbindelse er det oppstått rettslig usikkerhet knyttet til om visse avtaler inngått med Liten By Store Opplevelser AS ("**Liten By Store Opplevelser**") er å regne som en konsesjonskontrakt(er) etter forskrift 12. august 2016 nr. 976 om konsesjonskontrakter ("**konsesjonskontraktforskriften**"). Vi er bedt om å vurdere spørsmålet.

Våre hovedkonklusjoner er inntatt i punkt 2, og faktum og saksgang er i grove trekk gjennomgått under punkt 3 før vi i punkt 4 har vår rettslige vurdering.

2 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Etter vår vurdering må avtalen om leie av restaurantlokalet mellom Liten By Store Opplevelser og Steinkjer kulturbygg AS anses som en leiekontrakt, og ikke en tjenestekonsesjonskontrakt.

Når det gjelder samarbeidsavtalen mellom Liten By Store Opplevelser (ved Petite Famille) og Steinkjer kommune gir den enkelte særretter til å servere i kulturkvartalet. Vi er kommet til at heller ikke denne avtalen utgjør en tjenestekonsesjonskontrakt.

Avtalene faller dermed utenfor virkeområdet til konsesjonskontraktforskriften og øvrig anskaffelsesregelverk.

3 FAKTUM OG SAKSGANG

3.1 Utlysning

I november 2020 annonserte Steinkjer kommune etter interessenter som kunne opptre som serveringsaktør i et nytt kulturkvartal i Steinkjer sentrum. Annonsen hadde følgende tekst:

"Steinkjer kommune søker SERVERINGSAKTØR til nytt kulturkvartal i Steinkjer sentrum.

Steinkjer kommune ønsker kontakt med aktører med interesse for å drive kafe- og serveringsfunksjonene i det nye kulturhuset og Samfunnshuset. De som melder sin interesse

vil få anledning til å forhandle med Steinkjer kommune om driftskonsept, fysiske rammer for virksomheten, samt økonomiske betingelser."

Interessenter som kontaktet Steinkjer kommune fikk utdypende informasjon om utlysningen. Det ble bl.a. gitt informasjon om bakgrunnen for tilbudet, de fysiske rammene, utvelgelsen av serveringsaktør, samt fremdriftsplanen. Innledningsvis i informasjonskrivet sto følgende:

*"Med sunn økonomisk drift vil Steinkjer kommune signalisere at kulturhuset skal være en arena der det frivillige kan kombineres med det kommersielle. Den kommersielle delen omfatter sal/scene, serveringsfasiliteter, kino og kiosk, og **her ønsker kommunen å dele både risiko og suksess gjennom den kontrakten som inngås mellom den kommersielle tilbyderer av serveringsaktør og Steinkjer kommune.** Fasilitetene er gunstig for arrangement, kurs og konferanser på dagtid. Der er det et potensiale som kan skape et godt tilbud." (vår utheving) (s. 1.)*

Interessentene i tilbudet valgte å trekke seg, og den siste gjorde dette i februar 2022. Det var ingen etterfølgende forhandlinger med disse.

En av aktørene som tidligere hadde meldt interesse var Familie Steinkjer AS. I juni 2022 meldte Familie Steinkjer AS fornyet interesse i tilbudet, og det ble innledet forhandlinger med kommunen. Steinkjer Kommunen kunngjorde da ikke tilbudet på nytt. Familie Steinkjer AS gikk imidlertid konkurs i juni 2023. Liten By Store Opplevelser overtok boet etter Familie Steinkjer AS og fortsatte forhandlingene med kommunen frem til enighet ble oppnådd.

3.2 Kontraktene i saken

Den 11. juli 2023 ble det inngått to leiekontrakter mellom Liten By Store Opplevelser og Steinkjer kulturbygg AS for:

- i) utstyr i produksjonskjøkken etc., og
- ii) lokalene for restaurant, produksjonskjøkken etc.

Vi oppfatter at Steinkjer kulturbygg AS er heleid av Steinkjerbygg AS, som igjen er heleid av Steinkjerbygg KF. Steinkjerbygg KF er et kommunalt foretak og vi legger derfor til grunn at Steinkjer kulturbygg AS vil være et offentlig foretak etter konsesjonskontraktforskriften § 1-3 første ledd bokstave.

I leiekontrakten vedrørende utstyr i produksjonskjøkken etc. står det at leieobjektet kun kan benyttes til virksomhet tilhørende produksjon av mat. Leieforholdet gjelder fra 1. september 2023 til 31. oktober 2028, med rett til fornyelse. Leien er basert på en investering på kr. 1 000 000,- eks mva. og en nedskrivningstid på 15 år. Årlig leie er kr. 110 000,- eks. mva., fra oppstart av leieperioden frem til 31. desember 2023. Etter dette kan leien indeksreguleres.

I leiekontrakten vedrørende lokale for restaurant, produksjonskjøkken etc. (heretter "**leiekontrakten**") står det at "Leieobjektet må kun benyttes til virksomhet beskrevet under pkt. 4.1, dvs. restaurantdrift, møter, seminarer og tilhørende produksjon av mat" (punkt 4.2). Leieforholdet gjelder fra 1. september 2023 til 31. oktober 2028, med rett til fornyelse (punkt 7). I leiekontraktens punkt 8 følger det at:

"Leietaker skal ha «åpen bok» for regnskapet for driften slik at detaljert regnskap forelegges utleier årlig. Leien består av et fastledd samt ett omsetningsbasert ledd som faktureres akonto gjennom året og avregnes når årets regnskap foreligger.

Årlig husleie for leiearealet er kr. 62.480,- eks.mva. fra oppstart av leieperioden og fram til og med 31.12.2023. I tillegg skal det betales 5,0 % av brutto omsetning, dvs. all omsetning eks. mva. For leien er det et årlig makstak på kr. 265.540 eks. mva."

Den 11. juli 2023 ble det også inngått en samarbeidsavtale mellom Steinkjer kommune (etat samfunn og kultur) og Liten By Store Opplevelser. Samarbeidsavtalen gjaldt servering av mat og drikke ved arrangementer i Steinkjer kulturhus og Steinkjer samfunnshus. Samarbeidsavtalen fra 11. juli 2023 ble erstattet av en ny avtale 2. oktober 2023. I begge avtalene angis rettighetssubjektet som Petite Familie, som er navnet på selve serveringsstedet som Liten By Store Opplevelser driver.

I samarbeidsavtalen av 2. oktober 2023 ("**samarbeidsavtalen**") følger det blant annet at:

"Petite Familie skal benyttes til all servering av mat og drikke i forbindelse med arrangementer som finner sted i Steinkjer kulturhus, [...]"

Ved servering av større grupper har Petite Familie anledning til å benytte deler av foaje området i 1. etasje. Bruk av foaje skal avklares med driftsleder i Steinkjer kulturhus. Bord og stoler tilhørende Steinkjer kulturhus vil være tilgjengelig ved slike arrangementer [...]"

i forbindelse med kurs, møter og samlinger med eksterne aktører (næringsliv, offentlig virksomhet, organisasjoner) som bookes igjennom Steinkjer kulturhus, mottar Steinkjer kulturhus en provisjon på 10 % brutto omsetning av mat og drikke. Dette gjelder ikke salg i forbindelse med åpne kulturarrangementer og ordinære forestillinger i Steinkjer kulturhus, [...]"

Petite Familie er også naturlig samarbeidspartner i forbindelse med arrangementer, møter og selskaper i Steinkjer samfunnshus. Her er imidlertid frivilligheten og privat utleie sterkt representert, og skal ha anledning til å servere mat og drikke med andre løsninger enn bruk av Familie. Ved arrangementer som kurs møter og samlinger for næringsliv/offentlig virksomhet, så har Petite Familie rettigheten til å være leverandør. Det gis imidlertid mulighet for andre aktører til å servere mat og drikke i dette segmentet etter nærmere avtale med Petite Familie og Steinkjer kommune, og her oppfordres Petite Familie å være fleksible. Her gjelder også samme regler om 10 % provisjon av brutto omsetning mat/drikke ved kurs/møter/samlinger i samfunnshus som bookes av Steinkjer samfunnshus og overlates til Petite Familie. Det beregnes ingen provisjon på åpne og ordinære forestillinger. [...]"

Samarbeidsavtalen følger leiekontraktens lengde og har en avtalt varighet på fem år fra inngåelse. Avtalen skal evalueres årlig med mulighet for forslag til justeringer fra begge parter. Denne avtalen avløser avtale signert 11. juli 2023."

Vi har forstått det slik at serveringsstedet "Petite Familie" i dag driver en serveringsvirksomhet som har et typisk kafétilbud – bestående av smørbrød, kaker og kaffe.

4 ER DE INNGÅTTE AVTALENE EN ELLER FLERE KONSESJONSKONTRAKT(ER)?

4.1 Innledning

Hovedproblemstillingen er om noen av avtalen i saken kan anses som en konsesjonskontrakt etter konsesjonskontraktforskriften § 1-2.

Konsekvensen av dette vil være at både konsesjonskontraktforskriften og lov om offentlige anskaffelser får anvendelse, forutsatt at konsesjonskontrakten har en anslått verdi på over kr 100.000 eks. mva., jf.

både lovens § 2 og forskriftens § 1-1. I så fall måtte Steinkjer kommune (eventuelt Steinkjer kulturbygg AS) ha fulgt konsesjonskontraktforskriftens konkurranseregler da kontrakten(e) ble tildelt. Vi omtaler dette noe mer nedenfor.¹

4.2 Rettslige utgangspunkter

I norsk rett gir konsesjonskontraktforskriften regler om hvordan en offentlig oppdragsgiver skal gå frem ved inngåelse konsesjonskontrakter. En konsesjonskontrakt er en form for offentlig kontrakt hvor det offentlige gjør et innkjøp (for eksempel av en tjeneste). Tjenestekonsesjonen skiller seg imidlertid fra en vanlig innkjøpsavtale, dels ved *måten* vederlaget skal skje på og dels ved at tjenesteyter skal overta *all driftsrisiko* ved tjenesten.

Konsesjonskontraktforskriften § 1-2 definerer hva en tjenestekonsesjon er og lyder som følger:

"(1) En konsesjonskontrakt er en tjenestekontrakt eller en bygge- og anleggskontrakt der vederlaget består enten utelukkende av retten til å utnytte tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene eller en slik rett sammen med betaling, og der driftsrisikoen er overført fra oppdragsgiveren til leverandøren.

(2) Driftsrisikoen knyttet til tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene kan enten gjelde etterspørsels- eller leveringsrisikoen eller begge deler. Driftsrisikoen anses overført når leverandøren under normale driftsforhold ikke er garantert å tjene inn sine investeringer eller få dekket kostnader som påløper i driften. Risikoen som overføres til leverandøren, skal innebære en reell eksponering for svingningene i markedet, slik at det anslåtte potensielle tapet for leverandøren ikke skal være ubetydelig."

For at en kontrakt skal regnes som en "konsesjonskontrakt" må altså tre kumulative vilkår være oppfylt,

- det må foreligge en "kontrakt", i dette tilfellet en "tjenestekontrakt",
- vederlaget i tjenestekontrakten må bestå enten utelukkende av retten til å utnytte tjenesten eller en slik rett sammen med betaling, og
- driftsrisikoen må være overført fra oppdragsgiveren til leverandøren.²

I vår sak er begrepet "kontrakt" av særlig betydning. Begrepet er definert i forskriftens § 4-1 bokstav a, som en "gjensidig bebyrdende avtale" som "en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører". Videre er en "tjenestekontrakt" definert i forskriftens § 4-1 bokstav b som en kontrakt "om utførelsen av tjenester". Det følger altså av dette at tjenesteyter må forplikte seg gjennom kontrakten til å levere en tjeneste. Hvor tjenesteyter bare får en rett til å yte en tjeneste, men ingen plikt – så foreligger i utgangspunktet ikke en tjenestekontrakt.

Når man skal trekke opp grensene for hva som er en tjenestekontrakt (herunder tjenestekonsesjon), er det også viktig å ha for øye hva som er formålet bak tjenestekontrakten. Konsesjonskontraktforskriften bygger på EU direktiv 2014/23/EU av 26. februar 2014 om tildeling av konsesjonskontrakter

¹ Vi vil understreke at konsesjonskontraktforskriften er delt inn i ulike deler, og det skal mye til før konkurransereglene i forskriftens del II får anvendelse. Det følger av forskriftens § 5-1 at del II bare gjelder ved kontrakter med en verdi lik eller overstigende 57,8 millioner kroner eks. mva. Dersom det hadde vært tale om en konsesjonskontrakt i vår sak, ville det derfor trolig bare være forskriften del I og lov om offentlige anskaffelser som ville være anvendelige. Det betyr likevel at kommunen måtte ha overholdt de grunnleggende prinsippene i lovens § 4.

² Hvorvidt det foreligger en konsesjonskontrakt skal utelukkende vurderes etter EU-retten, se blant annet EU-domstolens avgjørelse i sak C-382/05, *Kommisjonen/Italia*, premiss 31, og C-196/08, *Acosef*, premiss 38 og C-274/09, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler*, premiss 23.

("direktivet"). Direktivets artikkel 1 nr. 1 klargjør at direktivet gjelder for det *offentliges innkjøp* ("procurement by contracting authorities and contracting entities"). For at en tjenestekontrakt skal foreligge, må altså kontrakten gjelde *innkjøp av tjeneste for det offentlige*. I følge EU-domstolen må dette innebære at den offentlige oppdragsgiver *alltid skal oppnå fordelene ved den tjenesten som er gjenstand for kontrakten*.³ Dette er også presisert i fortalet til direktivet (avsnitt 11):

*"[...]Such contracts may, but do not necessarily, involve a transfer of ownership to contracting authorities or contracting entities, **but contracting authorities or contracting entities always obtain the benefits of the works or services in question.**" (vår uthevnning)*

Disse ulike kjennetegnene gjør at en tjenestekonsesjon skiller seg fra for eksempel rene administrative tillatelsesordninger hvor det offentlige utelukkende regulerer en tjenestevirksomhet ved å gi private tillatelse til å utøve en virksomhet (for eksempel en skjenkebevilling). I et slikt tilfelle kjøper ikke det offentlige en skjenkeytelse, men gir utelukkende en rett til å utøve en slik virksomhet.

Disse kjennetegnene ved tjenestekonsesjoner er også nylig fremhevet av EFTA-domstolen i sak E-8/23. Her uttalte EFTA-domstolen:

"Det følger av ordlyden i artikkel 5 nr. 1 bokstav b) at tjenestekonsesjonen må være en gjensidig bebyrdende kontrakt som inngås skriftlig. Formålet med konsesjonskontrakten, slik det blant annet følger av direktivets fortale avsnitt 11, er at den offentlige oppdragsgiveren skal oppnå den tjenesten som den offentlige oppdragsgiveren har til hensikt å dra fordel av [...]."

I denne sammenhengen følger det av artikkel 1 nr. 1 og 2, særlig henvisningen til «innkjøp» i artikkel 1 nr. 1, at direktivet kun gjelder anskaffelser av [...] tjenester foretatt av offentlige oppdragsgivere og oppdragsgivere gjennom en konsesjon. Følgelig må den offentlige oppdragsgiveren eller oppdragsgiveren som sådan anskaffe bygge- og anleggsarbeider eller tjenester til gode for seg selv.

Det er videre fastslått at begrepet «gjensidig bebyrdende kontrakt» forutsetter en kontrakt mellom én eller flere markedsdeltakere og én eller flere offentlige oppdragsgivere, som har utførelse av bygge- og anleggsarbeider, levering av varer eller yting av tjenester som formål. Dette begrepet bygger på premisset om at en markedsdeltaker forplikter seg til å utføre tjenesten som er omfattet av kontrakten, mot vederlag. Ved å inngå en kontrakt om offentlig tjenesteyting forplikter markedsdeltakeren seg derfor til å utføre eller besørge utført de tjenestene kontrakten gjelder. Følgelig forplikter hver av partene seg til å yte en form for vederlag i bytte for et annet. Kontraktens gjensidig forpliktende karakter er således et vesentlig element i en offentlig kontrakt [...]."⁴ (våre uthevninger)

4.3 Leiekontrakten

I det følgende vil vi vurdere om leiekontrakten – avtalen om leie av restaurantlokale – er å regne som en "tjenestekonsesjonskontrakt".

³ Dette er også lagt til grunn i EU-domstolens rettspraksis. For bygge- og anleggskonsesjoner se C-51/08, Helmut Müller, premiss 48 ("The pecuniary nature of the contract means that the contracting authority which has concluded a public works contract **receives a service pursuant to that contract** in return for consideration.") og premiss 49 ("Such a service, by its nature and in view of the scheme and objectives of Directive 2004/18, **must be of direct economic benefit to the contracting authority.**").

⁴ Se EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-8/23, *Trannel*, premiss 30-32.

Etter vårt syn er det klart at dette ikke er tilfelle. Kontrakten går ut på at kommunen via Steinkjer kulturbygg AS leier ut et lokale for restaurantdrift. Det er altså ikke en avtale om et offentlig innkjøp av en tjeneste. Da foreligger det heller ingen "tjenestekontrakt" etter konsesjonskontraktforskriften § 1-2 første ledd.

Vi er klar over at det i kontraktens punkt 4.2 står at "leieobjektet må kun benyttes til virksomhet beskrevet under pkt. 4.1, dvs. restaurantdrift, møter, seminarer og tilhørende produksjon av mat". Dette er imidlertid et vilkår som utelukkende begrenser hva leietaker kan benytte lokalet til. Det fremstår som et helt alminnelig vilkår i en leieavtale. Det er ikke slik at kommunen har kjøpt en serveringstjeneste eller lignende som følge av vilkåret.

Det har heller ingen betydning for vurderingen at det i leiekontrakten er avtalt leievederlag i form av provisjon, jf. kontraktens punkt 8.2. Et slikt leievederlag er også et ganske alminnelig vilkår i en leieavtale, og innebærer ikke at kommunen har gjort innkjøp av en tjeneste.

Vi kan ellers ikke se at leiekontrakten kan tolkes slik at leietaker har solgt en serveringstjeneste eller annen tjeneste til kommunen gjennom leiekontrakten.

På denne bakgrunn mener vi det er klart at leiekontrakten ikke skal anses som en tjenestekonsesjonskontrakt. Det må anses som en kontrakt om utleie av fast eiendom, og som ikke faller inn under hverken anskaffelsesforskriften eller konsesjonskontraktforskriften.

4.4 Samarbeidsavtalen

Etter vårt syn kan heller ikke Samarbeidsavtalen regnes som en "tjenestekonsesjonskontrakt".

Samarbeidsavtalen gir leietaker i det utleide lokalet (Liten By Store Opplevelser ved Petite Familie) en rett til å servere mat og drikke i forbindelse med arrangementer i kulturhuset og samfunnshuset. Liten By Store Opplevelser får da også en anledning til å benytte deler av foajeen i kulturhuset. Det er riktignok gjort enkelte unntak for denne retten (for eksempel for "små arrangementer" i kulturhuset og ved utleie til "frivilligheten og privat utleie" i samfunnshuset). Likevel fremkommer det klart nok at Liten By Store Opplevelser gjennom samarbeidsavtalen har fått en særrett – en eksklusiv rett – til å servere mat og drikke i kulturhuset og samfunnshuset.

Det fremkommer også at kommunen har betinget seg 10 prosent provisjon hvor bookinger av servering skjer gjennom Steinkjer kulturhus. Det er naturlig å forstå vederlaget som kompensasjon for bruk av bookingsystemet, bruken av lokalene til servering og muligens også som kompensasjon for den eksklusive serveringsrettigheten.

At en privat aktør er gitt en særrett eller en eksklusiv rett til å servere i et område, er imidlertid ikke tilstrekkelig for at det skal foreligge en tjenestekonsesjonskontrakt. Som omtalt ovenfor, er det grunnleggende trekket ved en tjenestekonsesjonskontrakt at offentlig oppdragsgiver kjøper inn en tjeneste til fordel for seg selv.

Vi kan ikke se at kommunen gjennom samarbeidsavtalen kjøper inn en serveringstjeneste eller en annen type tjeneste til seg selv. Det er ingen spor i kontrakten av at den skal forstås slik: Vi peker her på at samarbeidsavtalen ikke forplikter Liten By Store Opplevelser til å yte serveringsvirksomhet – men bare gir dem en rett. Det er heller ingen regulering av selve serveringstilbudet gjennom samarbeidsavtalen, noe som ville vært naturlig dersom man kjøpte inn en slik tjeneste. Dette indikerer i seg selv at samarbeidsavtalen ikke skal forstås som en kontrakt om innkjøp av serveringstjeneste for kommunen.

Serveringen som Liten By Store Opplevelser har rett til å foreta etter samarbeidsavtalen, kan bookes ved ulike typer arrangementer. Etter vårt syn er det da mye mer naturlig å se det slik at det er de som faktisk benytter seg av denne tjenesten, som er innkjøper av serveringstjenesten – ikke kommunen.

Det er korrekt at kommunen oppnår visse fordeler gjennom samarbeidsavtalen. Gjennom samarbeidsavtalen gis leietaker av restaurantlokalet en eksklusiv rett til servering, som da gjør også restaurantlokalet mer attraktivt for kommunen som leieobjekt. Kommunen oppnår også å gjøre bruken av kulturkvartalet mer attraktivt samlet sett, ved at de besøkende kan benytte seg av en fast serveringsaktør ved arrangementer i kulturkvartalet. Vi antar det også har en verdi for kommunen at en fast aktør er kjent med rutiner for bruk av bookingsystemet og bruk av kulturkvartalet. Disse fordelene er imidlertid bare avledede følger av den eneretten som er gitt. Det gjør det ikke naturlig å karakterisere samarbeidsavtalen som et kommunalt innkjøp av en serveringstjeneste eller annen tjeneste – og dermed er avtalen heller ingen tjenestekonsesjon.

4.5 Konklusjon

Etter vårt syn er ingen av de inngåtte avtalen en tjenestekonsesjon. Det var altså ingen plikt for Steinkjer kommune (evt. Steinkjer kulturbygg AS) til å følge konsesjonskontraktforskriften eller lov om offentlige anskaffelser da kontrakten(e) ble tildelt.

Vi finner grunn til å understreke at en kommune likevel ikke står helt fritt ved tildeling av kontrakter om rett til å utøve næringsvirksomhet på offentlig grunn (eller i offentlig eide bygninger). Selv om det offentlige er eier til slik grunn/bygninger, er det offentlige bundet av visse offentligrettslige skranker når det tildeles bruksrett til disse. Høyesterett har uttalt at det offentlige blant annet må følge de grunnleggende regler om habilitet, ha en forsvarlig saksbehandling og skal unngå usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet.⁵ Samtidig har Høyesterett også understreket at det offentlige har "betydelig frihet i sin forretningsdrift",⁶ så i slike tilfeller skal det nok en del til før disse offentligrettslige skrankene er trådt for nær. Ettersom det ligger utenfor vårt oppdrag å vurdere dette i denne saken, går vi ikke nærmere inn på temaet.

5 AVSLUTTENDE MERKNADER

Vi har kommet til at ingen av de inngåtte avtalene utgjør en tjenestekonsesjon. Det var altså ingen plikt for kommunen til å følge konsesjonskontraktforskriften eller lov om offentlige anskaffelser da kontrakten(e) ble tildelt.

Vi håper oppdraget besvarer bestillingen fra Revisjon Midt-Norge på en tilfredsstillende måte.

Ta gjerne kontakt igjen ved fremtidige oppdrag eller ved spørsmål knyttet til oppdraget.

⁵ Se Rt. 2009 s. 1356, avsnitt 31

⁶ Se HR-2015-1347-A, avsnitt 30



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no