

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Steinkjer kommune

Arkivsak: 24/608
Møtedato/tid: 06.12.2024 kl. 09:00
Møtested: Steinkjer rådhus - Fredrikkesalen

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Liv Tronstad på telefon 900 38 551, eller e-post: liv.tronstad@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 29.11.2024

Morten Resve (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Liv Tronstad
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
57/24	Undersøkelse Serveringstilbudet kulturkvartalet – Rapport
58/24	Revisjonsuttalelse forenklet etterlevelseskontroll 2022 – Oppfølging av nummerert brev Steinkjer kommuneskoger Ogdalsbruket KF
59/24	Revisjonsuttalelse forenklet etterlevelseskontroll 2023 – Oppfølging av nummerert brev Steinkjerbygg KF
60/24	Revisjonsuttalelse forenklet etterlevelseskontroll 2023 – Oppfølging av nummerert brev nr 3 Steinkjer kommune
61/24	Referatsaker 06.12.2024
62/24	Kontrollutvalgets årsplan med møteplan 2025
63/24	Innspill til kontrollutvalgsarbeidet
64/24	Godkjenning av møteprotokoll 06.12.2024

Undersøkelse Serveringstilbudet kulturkvartalet – Rapport

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune

Møtedato

06.12.2024

Saknr

57/24

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-216, TI-&58

Arkivsaknr 24/76 - 38

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget tar rapporten til orientering
2. Kontrollutvalget oversender rapporten til kommunestyret med følgende innstilling:
 - a. Kommunestyret tar rapporten til orientering
 - b. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp revisors to forbedringspunkter gjennom å:
 - i. etablere en praksis for å følge DFØ sine anbefalinger om grunnprinsippene i anskaffelsesloven ved utleie, selv om det ikke er omfattet av loven
 - ii. sørge for ha bestemmelser i etiske retningslinjer eller tilsvarende, som sikrer et tillitvekkende skille mellom å være ansatt i kommunen og i privat virksomhet.
 - c. Kommunestyret ber kommunedirektøren rapportere skriftlig til kontrollutvalget om hvordan kommunedirektøren vil løse dette innen 1. juni 2025.

Vedlegg

Undersøkelse serveringstilbudet i kulturkvartalet - Rapport pr 26.11.2024

Ikke trykte vedlegg

- Sak 31/24 Undersøkelse - Serveringstilbudet i kulturhuskvartalet – Rapport
- Anmodning om utsettelse av behandling av rapport – Revisjon Midt-Norge SA, av 05.06.2024, referert i møte 07.06.2024
- Henvendelse til kontrollutvalget av 03.06.2024, referert i møte 07.06.2024
- Henvendelse til kontrollutvalget av 30.05.2024, referert i møte 07.06.2024

Saksopplysninger

Viser til kontrollutvalgets sak 31/24 Undersøkelse - Serveringstilbudet i kulturhuskvartalet – Rapport, der kontrollutvalget gjorde slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalget ber revisor se nærmere på leieavtale, og kommunens prosess med eksterne aktører, jf. e-post av 5. juni.*
2. *Behandling av rapporten utsettes på bakgrunn av dette.*

Kontrollutvalget har blitt forelagt to statusrapporter under vegs hhv. sak 40/24 og sak 53/24, før endelig rapport forelå fra revisor den 26.11.2024.

Den nye rapporten er vesentlig endret fra den første rapporten, og det er derfor utarbeidet et nytt saksfremlegg. Den nye rapporten har 7 kapitler der:

- *Innledningskapittelet, kapittel 1, omtaler både første og andre bestilling og hvordan revisors arbeid 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 revisor har konkludert på problemstillinger.*
- *Kapittel 5, 6 og 7 er som i opprinnelig levert rapport, med mindre endringer*

I tillegg er det laget en egen tidslinje på side 6 som viser viktige hendelser i prosessen med å finne serveringsaktører.

Wikborg Rein Advokatfirma AS har på oppdrag fra revisor gjort en vurdering av om det foreligger en tjenestekonsesjonskontrakt. Vurderingen er at avtalene fra 2023 faller utenfor virkeområdet til konsesjonskontraktforskriften og øvrig anskaffelsesregelverk. Denne vurderingen er vedlagt rapporten.

Rapporten omhandler i hovedsak prosessen for å få på plass en serveringsaktør og omhandler ikke tildeling av skjenkebevilling, skjenkekontroll eller gjennomføring av booking oppdrag. Revisor 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*

Dette ligger utenfor kontrollutvalgets bestilling.

Revisor har vurdert relevant informasjon fremkommet gjennom henvendelser og media. Dette er fulgt opp gjennom samtaler og intervju med relevante personer.

To personer som henvendte seg til kontrollutvalget i forbindelse med første rapport har revisor hatt samtaler med. En person har ikke vært involvert i prosessen med servering på kulturhuset, og det ble derfor ikke skrevet referat. Revisor har fått tilsendt et skriv i etterkant. Den andre personen var daglig leder i Vårt Hjem AS og her har revisor skrevet referat.

Revisor har i tillegg skrevet referat fra alle de andre intervjuene. Referatene er sendt til de som er intervjuet for en gjennomgang. Revisor har fått bekreftet alle referatene med unntak av ett, som dermed ikke er 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 revisors arbeidsprosess har dratt ut i tid.

Dette skriver revisor i sin oppsummering når det gjelder problemstillingene:

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 ferdigbygget 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 konsesjonskontraktforskriften 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 selskapets økonomiske evne til å løse oppgavene. Vi har ingen merknader til at kommunens provisjon for omsetningen ble basert på gjengs nivå i bransjen.

Som det også står i rapporten, har Familie:

«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.»

Revisor foreslår 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.*

Revisors endelige rapport forelå den 26.11.2024. En foreløpig rapport hadde da vært til uttalelse hos kommunedirektøren og hos Steinkjerbygg KF. Endringer i rapporten går frem av rapportens kapittel 1.4. Høringssvarene er vedlagt rapporten i sin helhet.

Etter at rapporten forelå, har den vært oversendt fra sekretariatet til kommunedirektøren for uttalelse jf. kommuneloven § 23-5. Kommunedirektøren hadde ingen ytterligere kommentarer.

Revisor vil presentere rapporten for kontrollutvalget i møte, og vil samtidig kunne svare på spørsmål.

Administrasjonen er invitert til møtet for eventuelle å svare på spørsmål og gi supplerende opplysninger dersom kontrollutvalget finner behov for det.

Vurdering

Revisor har gjennom undersøkelsen besvart ut kontrollutvalgets bestilling.

Det vises til rapporten i sin helhet, og det anbefales at kontrollutvalget oversender denne til kommunestyret til videre behandling med innstilling om at kommunestyret tar rapporten til orientering, samt be kommunedirektøren følge opp revisors sine forbedringspunkter.

Kontrollutvalget har et ansvar for å følge opp kommunestyrevedtak ifm. forvaltningsrevisjoner. Det anbefales derfor at det settes en frist for skriftlig tilbakerapportering til kontrollutvalget om hvordan kommunedirektøren har fulgt opp kommunestyrets vedtak.

Serveringstilbudet i kulturkvartalet

Steinkjer kommune

Undersøkelse



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	Fornytt 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 bookingansvarlig 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.

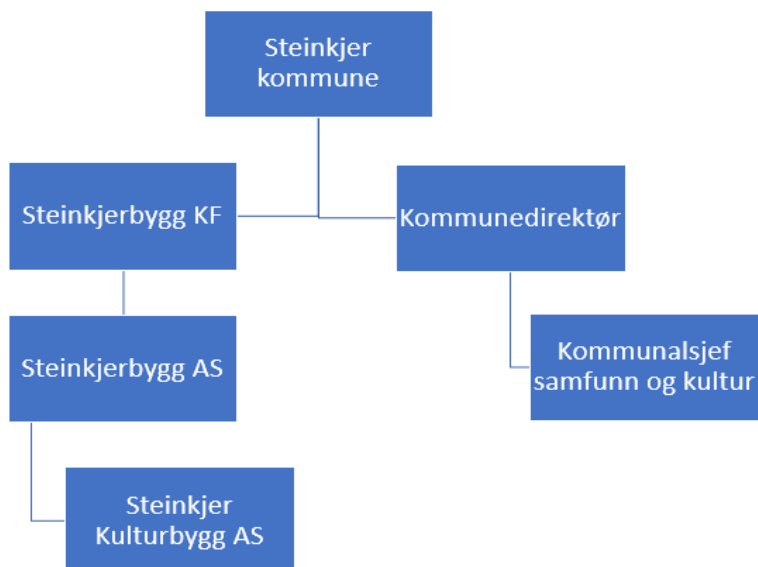
Innledningskapittelet, kapittel 1, omtaler både første og andre bestilling og hvordan arbeidet er gjennomført.

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 tilkjenne gir 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 tilkjenne gir 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 tilkjenne gitt 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 tilkjenne gis. Kandidat tilkjenne gir 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 tilsi 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 Familie 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 Familie 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 Familie 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 middagsservering 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.

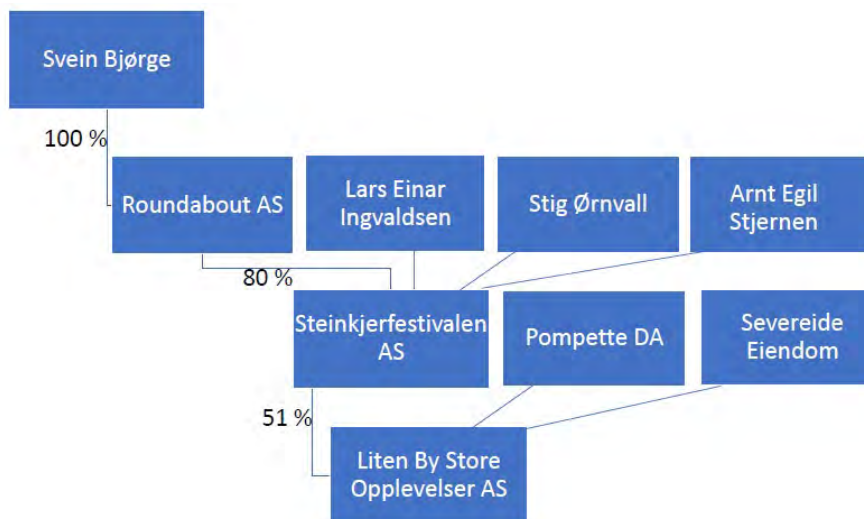
Kontaktpersonen i Famille forteller at daglig leder var en sterk pådriver for å få startet opp igjen, og huseier hadde også flere interessenter på blokka for å ta over boet/lokalene. Steinkjerfestivalen kom da i dialog med huseier, for å se på muligheten for å starte opp igjen med de nøkkelpersonene 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 selskaps 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 møterefertat 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 kapitlet 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 kapitlet 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». Konkurranskravet 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.

Etterprøvbarehet: 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 loftet 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 kontraktperioden 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*» (fv. § 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: Tolkinguttalelse 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



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 kulturkvaralet

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

Som en innledende kommentar vil kommunedirektøren si at Steinkjer kommune her representert ved kulturkvaralet Steinkjer er særdeles fornøyd med løsningen som er valgt. Petite Famillé har levert ett hundre prosent ut ifra avtalt konsept for servering i kulturkvaralet. Konseptet har høstet mange lovord for både innhold og leveranse, og er med på å gjøre kulturkvaralet til en suksess med stor tilstrømning. 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. Kulturkvaralet 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 famille. 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 fell å si at informasjonen som ble gitt var ufullstendig. Informasjonen som ble gitt var helt i tråd med bestillingen.

Steinkjer kommune
Kommunalsjef
Kultur og samfunn
Telefon: 77 12 12 12
E-post: post@steinkjer.kommune.no
www.steinkjer.kommune.no

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 hit, 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	Telefon:	74 91 40 00	Org.nr:	914 310 148
Hjemmeside:	www.steinkjerbygg.no	E-post:	post@steinkjerbygg.no	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 **etterprøvbarhet** bør kommunen sikre at vurderinger og dokumentasjon for gjennomføring av prosessen er skriftlig.

Forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarhet

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 **etterprøvbarhet** 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 **etterprøvbarhet** 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 Familie) 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 bokstav e.

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, *Acoset*, 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 utheving)*

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

Revisjonsuttalelse forenklet etterlevelseskontroll 2022 – Oppfølging av nummerert brev Steinkjer kommuneskoger Ogdalsbruket KF

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune

Møtedato

06.12.2024

Saknr

58/24

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-216

Arkivsaknr 22/94 - 56

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget tar tilbakemeldingen fra skogsjefen til orientering.
2. Kontrollutvalget avslutter oppfølgingen av nummerert brev - Brev nr 1.

Ikke trykte vedlegg

- e-post av 30. oktober 2024 fra Skogsjefen - Internkontroll for Steinkjer kommuneskoger med 5 vedlegg
- e-post fra oppdragsansvarlig revisor av 11. november 2024

Saksopplysninger

I forbindelse med revisors forenklete etterlevelseskontroll (FEK) for Steinkjer kommuneskoger Ogdalsbruket KF for 2022, sak 36/23 forelå det bl.a. et nummerert brev fra revisor om mangler i den interne kontrollen.

Kontrollutvalget har et ansvar for å følge opp påpekninger i nummererte brev, og rapportere til kommunestyret om påpekninger ikke blir fulgt opp. Saken har siden vært fulgt opp av kontrollutvalget i flere møter, bl.a. i sak 55/23, og sak 32/24.

I sak 32/24 Revisjonsuttalelse forenklet etterlevelseskontroll 2022 – Oppfølging av nummerert brev gjorde kontrollutvalget slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalget tar tilbakemeldingen fra skogsjefen til orientering.*
2. *Kontrollutvalget ber om endelig redegjørelse fra skogsjefen senest innen utgangen av oktober 2024.*

Den 30. oktober i år forelå ny dokumentasjon fra skogsjefen, og i oversendelsen skriver skogsjefen bl.a.

Vi har hatt møter med HR-enheten om å få lagt mye av dette på EQS. Dette er ikke helt i mål enda, men jeg har dialog med HR (Anne Utgård) om å få til dette i løpet av 2024. Kommunen må lage nettsiden slik at den er egnet for kommuneskogen. Jeg gir tilbakemelding når dette er på plass.

Mottatt dokumentasjonen på internkontrollen er oversendt revisor til vurdering, og tilbakemeldingen er at dette ser greit ut.

Vurdering

Skogsjefens svar tilsier at Steinkjer kommuneskoger Ogdalsbruket KF ikke er helt i mål, men er i god prosess for å fylle kravet iht. kommuneloven § 9-13 om internkontroll.

Kontrollutvalget kan på bakgrunn av de mottatt dokumenter og revisors korte uttalelse avslutte sitt oppfølgingsansvar i denne saken.

Det anbefales at kontrollutvalget tar tilbakemeldingene fra skogsjefen til orientering, og avslutte oppfølgingen av nummerert brev - Brev nr. 1. Det er ikke behov for en særskilt

rapportering til kommunestyret, men saken rapporteres på vanlig måte gjennom kontrollutvalgets årsmelding.

Revisjonsuttalelse forenklet etterlevelsesk kontroll 2023 – Oppfølging av nummerert brev Steinkjerbygg KF

Behandles i utvalg	Møtedato	Saknr
Kontrollutvalget i Steinkjer kommune	06.12.2024	59/24
Saksbehandler	Liv Tronstad	
Arkivkode	FE-216	
Arkivsaknr	23/276 - 37	

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget tar tilbakemeldingen fra administrerende direktør til orientering.
2. Kontrollutvalget avslutter oppfølgingen av nummerert brev – Brev nr 1.

Ikke trykte vedlegg

- e-post av 14.11.2024 fra oppdragsansvarlig revisor

Saksopplysninger

I forbindelse med revisors forenklete etterlevelsesk kontroll (FEK) for Steinkjerbygg KF for 2023, sak 37/24 forelå det bl.a. et nummerert brev – Brev nr 1 fra revisor. Dette gjaldt mangler ved etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser.

Kontrollutvalget har et ansvar for å følge opp påpekninger i nummererte brev, og rapportere til kommunestyret om påpekninger ikke blir fulgt opp.

Den 1. november er det mottatt en redegjørelse fra Steinkjerbygg om hvordan de vil følge opp revisor sine påpekninger, og skriver bl.a. slik:

*2. Status for oppfølging av regelverket for offentlige anskaffelser
Steinkjerbygg KF benytter i all hovedsak rammeavtaler inngått av Innherred Anskaffelser ved innkjøp av varer og tjenester for daglig drift og mindre håndverker- og rådgivningsoppdrag.*

Ved gjennomføring av investeringsprosjekter gjennomføres anskaffelsesprosesser i egen regi. Det benyttes da egne maler for konkurransebeskrivelse og ytelsesbeskrivelse/funksjonskrav, samt kontraktstandarder fra Norsk standard.

*3. Videre oppfølging av regelverk for offentlig anskaffelser
Bevisstgjøring og opplæring vil være hovedfokus i det videre arbeidet for å sikre at regelverk for offentlige anskaffelser blir fulgt. Regelverk og rutiner for innkjøp har blitt, og vil fortsatt bli, gjennomgått og kommunisert på avdelingsmøter og andre arenaer. Målet er at alle ansatte, og særlig ansatte med innkjøpsmyndighet, skal ha et bevisst forhold til hvilke rammeavtaler som er inngått og hvilke varer og tjenester disse omfatter.*

Steinkjerbygg KF v/Byggdrift har i løpet av høsten 2024 bidratt inn mot og samarbeidet tett med Innherred Anskaffelser ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag for nye anbud for håndverkertjenester. Omfanget av rammeavtaler innenfor håndverkertjenester har med dette arbeidet blitt betydelig utvidet sammenlignet med tidligere.

Det vil også videre bli gjennomført en kontinuerlig gjennomgang av leverandøromsetning for å avdekke ytterligere behov for rammeavtaler for varer og håndverkertjenester.

Kjøp av varer skal videre, som i dag, hovedsakelig gjøres via E-handel, hvor det sikres at kjøp gjøres fra rammeleverandører.

Mottatt dokumentasjonen er oversendt revisor til vurdering, og tilbakemeldingen er at dette ser greit ut.

Vurdering

Svaret fra administrerende direktør viser at Steinkjerbygg er i god prosess for å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser

Kontrollutvalget kan på bakgrunn av mottatt dokument og revisors uttalelse avslutte sitt oppfølgingsansvar i denne saken.

Det anbefales at kontrollutvalget tar tilbakemeldingene fra administrerende direktør til orientering, og avslutte oppfølgingen av nummerert brev - Brev nr. 1. Det er ikke behov for en særskilt rapportering til kommunestyret, men saken rapporteres på vanlig måte gjennom kontrollutvalgets årsmelding.

Revisjonsuttalelse forenklet etterlevelseskontroll 2023 – Oppfølging av nummerert brev nr 3 Steinkjer kommune

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune

Møtedato

06.12.2024

Saknr

60/24

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-216

Arkivsaknr 23/276 - 39

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget tar tilbakemeldingen til orientering.

Kontrollutvalget avslutter oppfølgingen av nummerert brev – Brev nr 3.

Vedlegg

Kommunedirektørens oppfølging av forenklet etterlevelseskontroll 2023 - offentlige anskaffelser

Saksopplysninger

I forbindelse med revisors forenklete etterlevelseskontroll (FEK) for Steinkjer kommune for 2023, sak 38/234 forelå det bl.a. et nummerert brev – Brev nr 3 fra revisor. Dette gjaldt mangler ved etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser.

Kontrollutvalget har et ansvar for å følge opp påpekninger i nummererte brev, og rapportere til kommunestyret om påpekninger ikke blir fulgt opp.

Den 28. november er det mottatt en redegjørelse fra Steinkjer kommune om hvordan de vil følge opp revisor sine påpekninger, jf. vedlegg.

Mottatt dokumentasjonen er oversendt revisor til vurdering den 28.november, og tilbakemeldingen er at dette ser greit ut.

Vurdering

Svar fra kommunedirektøren viser at Steinkjer kommune er i god prosess i å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser

Kontrollutvalget kan på bakgrunn av mottatt dokument og revisors uttalelse avslutte sitt oppfølgingsansvar i denne saken.

Det anbefales at kontrollutvalget tar tilbakemeldingene fra kommunedirektør til orientering, og avslutte oppfølgingen av nummerert brev - Brev nr. 3. Det er ikke behov for en særskilt rapportering til kommunestyret, men saken rapporteres på vanlig måte gjennom kontrollutvalgets årsmelding.



Konsek Trøndelag IKS
Fylkets hus, Seilmakergata 2
7735 STEINKJER

Vår ref.:
2024/7953-67014/2024/BJOAAAS1

Deres ref.:

Dato:
28.11.2024

Redegjørelse for oppfølging av sak 38/24 i kontrollutvalget

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune behandlet sak 38/24 i møte den 06.09.24 og ba kommunedirektøren om en skriftlig redegjørelse om hvordan kommunen vil følge opp regelverket for offentlige anskaffelser.

Etterlevelseskontrollen ble i hovedsak gjennomført knyttet til avtaler som er inngått i etat Helse og velferd. I svaret gir vi først en kort redegjørelse for oppfølging av kontrollen i denne etaten. Deretter redegjøres det for hvordan kommunen generelt og i sin helhet skal sikre gode rutiner og god internkontroll knyttet til anskaffelser.

Innledningsvis vil kommunedirektøren si at kommunen har ledere og ansatte som har stort fokus på kvalitet og etterlevelse av blant annet regelverket om offentlige anskaffelser. I det nummererte brevet fra revisjonen foreligger det ingen mistanke om at kommunen ikke i det aller vesentligste etterlever regelverket for offentlige anskaffelser. Etterlevelseskontrollen viser likevel at det er områder som kan forbedres gjennom bedre rutiner og forsterket internkontroll.

Avviket jf. merknad fra revisjonen på 4 av 9 anskaffelser kommer fordi man ikke har nedtenget anskaffelsen i egen protokoll og at det i denne skal protokolleres hvem man har vært i kontakt med. Dette i tillegg til utfallet av denne kontakten, samt hva kommunen endte opp med av kjøp. På bakgrunn av revisjonen sin gjennomgang har etat helse og velferd endret rutinenene. Disse skal samlet sett ivareta retningslinjene knyttet til rammevtaler, og kjøp utenfor disse. Når det gjelder retningslinjene for kjøp i hastesaker er retningslinjene fulgt jf. tidligere tilbakemelding, men også her skal det foreligge en protokoll. Jf. kommunen sitt internkontrollsystem skal de nye retningslinjene nå ivareta lovens krav på området. Retningslinjene ligger på kommunens kvalitetssystem EQS og skal følges.

De aller fleste anskaffelser gjennomføres av eller i samarbeid med Innherred Anskaffelser som er det interkommunale samarbeidet på Innherred. Bakgrunnen for etableringen av dette samarbeidet var et felles behov for å sikre best mulig betingelser og ikke minst sikre at regelverket ifm offentlige anskaffelser følges. Som en oppfølging av etterlevelseskontrollen vil kommunen i størst mulig grad benytte Innherred anskaffelser i alle anskaffelser.

Kommunen skal revidere økonomireglementet i første halvår 2025. Her vil ulike fullmakter knyttet til både underskrift av avtaler, anvisning over terskelverdier etc vurderes og omtales.

Ved ordinære løpende innkjøp er det en målsetting et e-handelsløsningen skal brukes der det er mulig. Ved bestillinger via e-handelsløsningen må innkjøpet godkjennes av nærmeste leder med anvisningsfullmakt for at bestillingen skal effektueres.

Kommunedirektøren vil videre sørge for at både opplæringen av bestillere og internkontrollen styrkes på innkjøpsområdet.

Med hilsen

Bjørn Kalmar Aasland
kommunedirektør

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift.

Referatsaker 06.12.2024

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune

Møtedato

06.12.2024

Saknr

61/24

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 24/79 - 7

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar referatene til orientering

Vedlegg

Det handler om tillit - Erfaringer fra kommunesektorens etikkutvalg.pdf

Fordeling av skjønnsmidler 2024-2025.pdf

KS - Varslingsveileder 2024.pdf

Nye regler for bagatellmessig støtte.pdf

Saksopplysninger

Følgende referater vil bli presentert i møtet:

1. Etikkutvalget - Det handler om tillit - Erfaringer fra kommunesektorens etikkutvalg
2. Statsforvalteren - Fordeling av skjønnsmidler for 2024 og 2025
3. KS - Varslingsveileder 2024
4. Samfunnsbedriftene - Nye regler for bagatellmessig støtte
5. NKRFs kontrollutvalgskonferanse 2025

Det handler om tillit - Erfaringer fra kommunesektorens etikkutvalg

Publisert 01.09.2024



Tora Aasland, Leder av kommunesektorens etikkutvalg 2015 – 2024

Foto: Stig Weston

Tillit er avgjørende for en etisk forsvarlig forvaltning. I utgangspunktet forventes en respekt for grunnleggende lover og regler.

Vi er heldige i Norge som har et velutviklet demokrati. Det betyr at vi har systemer som kan håndtere uenighet. At Norge både er en rettsstat og et demokrati, innebærer at det er et godt forankret grunnlag for å håndtere konflikter mellom lover og regler, også i lokalpolitiske prosesser og vedtak.

Hvordan bygge og holde på tillit?

Det må være en oppgave for fellesskapet å skille mellom rett og galt, samtidig som man må tåle andres meninger og ytringer. Å finne gode løsninger er viktigere enn å tenke på hat og hevn.

Et godt lokalpolitisk grunnlag er grunnleggende kunnskap om samfunn, kultur og forvaltning. En felles forståelse av helhet og verdigrunnlag i en kommune kan utvikles og styrkes gjennom etablering av etiske retningslinjer og trening og øvelser i etiske dilemmaer og utfordringer.

De etiske utfordringene befinner seg ofte i gråsonene mellom rettsstaten og demokratiet, og mellom jus og moral. De gjelder både for folkevalgte og administrasjon, selv om rollene er noe ulike.

“ De etiske utfordringene befinner seg ofte i gråsonene mellom rettsstaten og demokratiet, og mellom jus og moral.

Mens administrasjonen har en lojalitet til sin organisasjon, er de folkevalgte også ombud for sine velgere, og dermed for opplevelsen av fellesskap og rettferdighet. Også den rollen må fylles på en tillitvekkende måte.

Å bygge tillit handler ikke nødvendigvis om å finne fasitsvar, men om å gjøre vurderinger opp mot lover og regler, med respekt for dem og prosessene bak. Forvaltningspraksis kan utvikles og lover kan etter hvert endres, men det må være enighet om systemene og prosedyrene for dette.

Kommunelovens formålsparagraf om tillitsskapende forvaltning krever ikke bare respekt for lover og regler, men også at det utvikles et felles verdi- og normgrunnlag. Det handler om å håndtere spennet og spenningen mellom lov og politikk. Da trengs innsikt i tema som korrupsjon, varsling og habilitet, da trengs en kartlegging og drøftinger av risikoområdene, og da trengs en egenkontroll som er åpen og tillitsskapende. For eksempel kan man gjennom dilemmatrening lære av både egne og andres feil.

Åpenhet er avgjørende for tillit. Det er viktig å utvikle åpne arbeids- og samarbeidsformer, og det er urovekkende at noen mener åpenhet kan være til hinder for å finne gode løsninger. Det kan av og til være fristende å ty til bakrommet. Åpenhet i prosesser og vedtak må ikke bli en trussel for godt politisk arbeid. Tvert imot betyr åpenhet også trygghet, og dermed et solid fundament for lokaldemokratiet.

Et medborgerpanel avslørte nylig en synkende tillit til politikerne. Et økende antall i befolkningen tror at kommunens administrasjon og politikere er der for egen vinning. Denne holdningen kan best motvirkes ved mest mulig åpenhet i de politiske prosessene.

Hva er etikk?

Enkelt sagt er etikk vitenskapen om hvordan menneskene i et samfunn skal omgås hverandre. Det innebærer en felles forståelse om hva som er rett og galt, og at man er enige om normene for samhandling. Det er til nytte for alle enkeltaktører at fellesskapet fungerer, og at man i en organisasjon som en kommune, har kommet fram til en felles forståelse av framgangsmåten for dette. Derfor er utviklingen av etiske retningslinjer så viktig. Det er med på å styrke den demokratiske beredskap, hvor uenighet tåles og håndteres i åpenhet.



Derfor er utviklingen av etiske retningslinjer så viktig. Det er med på å styrke den demokratiske beredskap, hvor uenighet tåles og håndteres i åpenhet.

[«Evne og kraft til å bære»](#) (pdf) heter et debattheft fra KS. Her refereres det til bærekrafttenkingen, som er sentral i all planlegging. Viktige utfordringer for bærekrafttenkingen finnes i arealpolitikken hvor hoveddilemmaet er vern vs. vekst, eller i arbeidsgiverpolitikken med kampen om de gode fagfolkene og deres arbeidsvilkår.

Det kan ligge mye politisk press og sprengstoff i utbyggingspolitikk, hvor utbyggerrollen ikke alltid er helt klar, og hvor ekspertene kan levere viktig bakgrunn – når de da ikke etter hvert blir ansatt hos utbygger. De mest iøynefallende habilitets- og lojalitetskonfliktene ligger for eksempel i det å kombinere utbyggerrollen med det å være folkevalgt i samme kommune.

Etikken kan noe forenklet plasseres på følgende måte:

- Politikk er hva du *vil* gjøre
- Jus er hva du *kan* gjøre
- Etikk er hva *gjør* du?

Med denne innfallsvinkelen er etikken i gråsonen mellom politikk og jus, eller mellom demokratiet og regelverket.

Saker som krever spesiell etisk oppmerksomhet er plan- og byggesaker, saker som har utfordringer for miljø og bærekraft, som for eksempel arealbruk i strandsonen, og saker med maktubalanse.

Fenomenet opsjonsavtaler, dvs. at grunneier og utbygger har gjort avtale (med eller uten penger) for framtidig utbygging der hvor dagens planer ikke åpner for det, og andre saker som utfordrer åpenhet og habilitet. Tillitsbaserte ordninger kan også være utsatt dersom respekten for regelverk er forvitret.

For å styrke den demokratiske beredskapen og motvirke tendenser til manglende respekt for lover og regler, er det nødvendig med en høy bevissthet om nettopp de etiske utfordringene. Utforming og utvikling av etiske retningslinjer, både for folkevalgte og ansatte, gode, trygge og åpne rutiner for varsling, prosedyrer for motvirkning og forebygging av korrupsjon og god trening i hvordan åpenhet kan praktiseres, er forslag til hvordan kommunesektoren kan følge opp.



Lokal forvaltning må være slik at det er samsvar mellom liv og lære.

Det må aldri lønne seg å ta tvilsomme snarveier eller gå bak ryggen på andre. Lokal forvaltning må være slik at det er samsvar mellom liv og lære. Dette krever kunnskap, bevisstgjøring, åpenhet og kontinuerlig trening.

Erfaringer fra kommunesektorens etikkutvalg

Hovedstyret i KS oppnevner hvert fjerde år [kommunesektorens etikkutvalg](#). Utvalget ble første gang opprettet i 2006, som en direkte konsekvens av korrupsjonssaken i Nedre Romerike Vannverk. Da innså man at en korrupsjonsberedskap i kommunene selv var nødvendig.

[Utvalget](#) har en bred og variert sammensetning hvor medlemmene har erfaring både fra forvaltning, etikk og media. Også erfaring fra kontroll og tilsyn er viktig.

Kontrollutvalgene er viktige aktører i kommunesektorens etiske arbeid. Kontrollutvalgene er kommunestyrets redskap, og på en måte riksrevisjon og sivilombud i ett. De er portvakter inn til et område som ikke bør være stedet for politiske omkamper. Kontrollutvalgene bør ha gode arbeidsforhold og se og bli sett. De sitter ofte inne med viktig kompetanse og erfaringsbakgrunn, og har også en god veileder i departementets [kontrollutvalgsbok](#). Kontrollutvalgene bør gå foran når det gjelder erfaringsutveksling og dialog, slik at alle aktører i organisasjonen kan se på kontrollarbeidet med respekt og tillit.



Kontrollutvalgene er kommunestyrets redskap, og på en måte riksrevisjon og sivilombud i ett.

Kommunesektorens etikkutvalg er rådgivende, og ikke i linjen for saksbehandling. Målet er å styrke etikk- og antikorrupsjonsarbeidet i kommunesektoren. Utvalget har en uavhengig og rådgivende rolle, og skal være synlige og tilgjengelige overfor kommuner, fylkeskommuner og kommunale virksomheter.

Erfaringer fra utvalgene gjennom disse årene styrker en arbeidsform hvor dialog med kommuner og fylkeskommuner er sentralt. Den beste måten å ha slik dialog på, er å reise rundt i landet, møte lokale folkevalgte og ansatte og på denne måten stimulere til etiske refleksjoner og høy bevissthet om forvaltningsetiske spørsmål.

Et av de beste hjelpemidlene som er utviklet for slike dialoger og møter, er dilemmasamlingen. Med bakgrunn i denne kan aktører med ulike roller drøfte de enkelte dilemmaene – og kanskje også bidra med dilemmaer eller vanskelige saker fra egen kommune eller fylkeskommune. Dilemmatrening er muskeltrening!



Dilemmatrening er muskeltrening!

I hele sin virksomhet har etikkutvalgene jevnlig utarbeidet veiledere og råd om etiske retningslinjer, registre og regelverk. Men har drøftet og utviklet råd om varsling, habilitet, lojalitet og åpenhet, og lagt grunnlaget for risikoanalyser og lokal beredskap. Det er utarbeidet en serie med rapporter og undersøkelser om tema som varsling og rutiner for å håndtere varsling, og om utsatte saker som arealsaker, plansaker og byggesaker. I tillegg har man et kontinuerlig samarbeid med Transparency International, ikke minst når det gjelder internasjonale oversikter over korrupsjon.

Alle rapporter og råd er tilgjengelige på KS sine nettsider under [Etikkportalen](#).

Utfordringer for kommunene

Et velfungerende lokaldemokrati skal kunne håndtere uenighet, samtidig som man hele tiden tar sikte på å finne gode fellesskapsløsninger. I disse tider, hvor lover og regler hele tiden utfordres, hvor folk i demokratiske land ikke lenger respekterer makta, er det viktigere enn noensinne å styrke den lokalpolitiske beredskap.

Åpenhet bør innebære at folk i kommuner og fylkeskommuner vet hva som skjer, og hvordan og hvorfor det skjer. Det bør være regler for gaver, roller, habilitet og særinteresser.

Etiske retningslinjer er nødvendig der hvor man er i gråsonene mellom regelverk og politikk, og man må klare balansen mellom moralisering og etiske refleksjon. Da er trening og øvelser viktige virkemidler. Etikken må på dagsorden! Minst en gang i året bør et kommunestyre sette av tid til etisk trening.



Minst en gang i året bør et kommunestyre sette av tid til etisk trening.

Ytringsfriheten står sterkt her i landet, ikke minst forankret i Grunnloven. Derfor må varsling ikke føre til tilsidesetting og knebling av meninger. Det må være lov å si fra, og det må være gode og objektive systemer for å ta seg av enhver varsling.

Kommunene er også arbeidsgivere og eiere. Derfor bør det være klare og kjente rutiner for spørsmål som knytter seg til arbeidstakerforhold og eierskap. Det må være et etisk rammeverk, eller etiske retningslinjer, som setter standarder for hva som forventes av folkevalgte og ansatte, også når det kommer til interessekonflikter og rollekombinasjoner.

Media har en viktig rolle, ikke minst er de der når det oppstår konflikter og uklare ansvarsforhold. Media må derfor ikke undervurderes, men aksepteres i den uavhengige rollen de har. Media kan være en god medspiller både for å avdekke uheldige forhold og for å la alle komme til orde.

Norge er ikke fri for korrupsjon eller uetisk atferd i lokalforvaltningen, men vi ligger bedre an enn de fleste andre land. La oss derfor styrke kunnskapen og bevisstheten om hvordan vi bygger og forsterker en demokratisk beredskap!

Lenke til **kontroll & revisjon** nr. 5/2024:

<https://www.nkrf.no/kontroll-og-revisjon/2024/5>

NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2025

[Tilbake til kursoversikten](#)

Vi har gleden av å invitere til NKRFs 21. Kontrollutvalgskonferanse 29. - 30. januar 2025 og som vanlig i The Qube på Gardermoen.

Fra den første konferansen i 2005 med ca. 300 deltakere har dette årlige arrangementet vokst betydelig og etablert seg som det viktigste og største treffpunktet for kontrollutvalgene i kommunal sektor. Deltakerrekorden er fra 2020 med ca. 800 deltakere.

Målgruppe

Ledere og medlemmer av kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretærer, revisorer, ordførere, kommunedirektører og ellers alle med interesse for kontroll, revisjon og tilsyn i kommunal sektor.

Sist oppdatert: 31.10.2024

Nøkkelinfo

Fra/til	29.1–30.1
Påmeldingsfrist	17.12
Pris	Kr 8 700 eks. mva. med overnatting (inkl. frokost og middag) (ikke-medl. eks. mva. uten overnatting og middag (ikke-medl.: kr 7 340 eks. mva.) (inkl. middagsbuffet 28.1.2025 og frokost 29.1.2025) fra 28. til 29. jan. kommuner/fylkeskommuner hvor sekretariatstjenesten for kontrollutvalg som er bedriftsmedlem i NKRF, oppnår medlemspris.
Sted	Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen
Varighet	29.1.: 10.00 - 17.00 30.1.: 09.00 - 13.00

Hovedprogram | Onsdag 29. januar 2025

09.00

Registrering og enkel servering

10.00

Velkommen

Konferansier Håkon Haugsbø og daglig leder Rune Tokle, NKRF

10.10

Åpning

TBA

10.30

Pause og utstilling

10.50

Välfärdsbrottslighet, otillåten påverkan, kriminell ekonomi och kriminella nätverk

Christina Kiernan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Lars Mamen, daglig leder i Fair Play Bygg Oslo og omegn

12.05

Pause og utstilling

12.25

Velferdssamfunnet mot vippepunktet?

Ulf Andersen, statistikksejef i NAV

13.00

Lunsj og utstilling

14.00

Fra vugge til grav – kommunale tjenester for framtida

Hilde Singaas, direktør i Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

Frank Jenssen, statsforvalter i Trøndelag

Håvard Moe, seniorrådgiver i KS Konsulent

15.00

Pause og utstilling

15.20

Tillit er den nye oljen

Alexander W. Cappelen, professor ved Norges Handelshøyskole (NHH)

16.00

Pause og utstilling

16.20 - 17.00

Den etiske kommunen – finnes den?

Dagfinn Høybråten, leder av Kommunesektorens etikkutvalg

Minikurs | Onsdag 29. januar 2025

Valgfritt tilbud parallelt med hovedprogrammet

(**OBS** krever særskilt påmelding - begrenset antall plasser)

10.50 - 12.05

A. Gode bestillinger av forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

Ellen Halsbog Lange, seniorrådgiver i NKRF

Ragnhild Aashaug, seniorrådgiver i Konsek Trøndelag IKS og nestleder i NKRF

Middagsarrangement i The Qube | Onsdag 29. januar 2025

19.30

Aperitif og middag med underholdning.

Middagsarrangementet foregår i [The Qube](#), hvor også selve konferansen finner sted.

Hovedprogram | Torsdag 30. januar 2025

09.00

Kunstig intelligens – muligheter og utfordringer

Eirik Solheim

09.45

Pause og utstilling

10.05

Kan en presset kommuneøkonomi presse de etiske grensene?

Tina Søreide, konkurransedirektør

11.00

Pause og utstilling

11.20

Helseplattformen – hva gikk galt?

Gjermund Gorset, kontrollutvalget i Trondheim kommune

Per Olav Nilsen, revisjonsdirektør i Trondheim kommune

Annette Gohn-Hellum, ekspedisjonssjef i Riksrevisjonen

12.05

Pause og utstilling

12.25

Kommunen og kontrollutvalget

Agnar Kaarbø, politisk redaktør i Kommunal Rapport

13.00

Lunsj

Minikurs | Torsdag 30. januar 2025

Valgfrie tilbud parallelt med hovedprogrammet

(**OBS** krever særskilt påmelding - begrenset antall plasser)

10.05 - 11.00

B. Økonomistyringssystemene og de økonomiske rammene for kommunene

Knut Erik Lie, seniorrådgiver i NKRF og utredningsleder i Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)

11.20 - 13.00

C. Forstå det kommunale regnskapet

Inger Anne Ankersen, Viken kommunerevisjon IKS

Det tas forbehold om endringer i programmet.

Fordeling av skjønnsmidler for 2024 og 2025

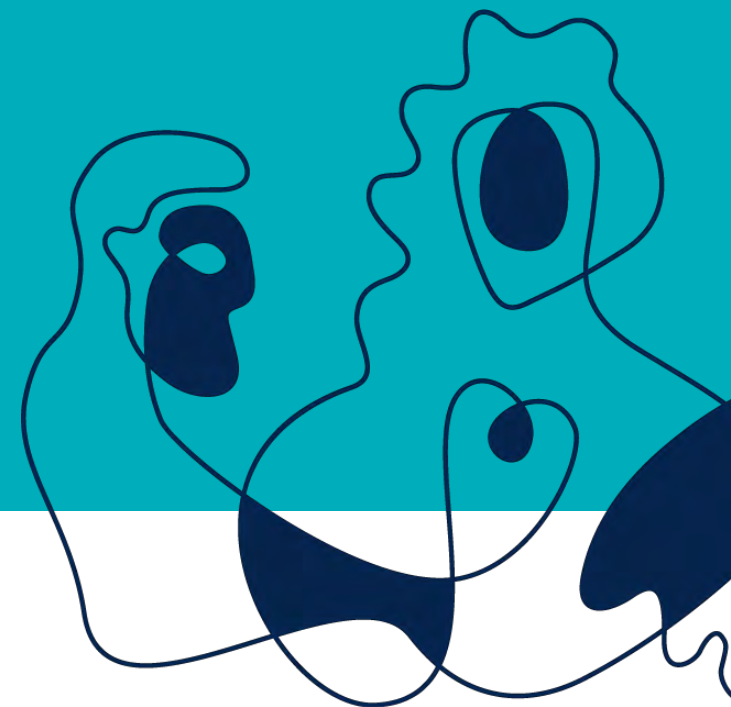
Statsbudsjettmøte for Trøndelag

8. oktober 2024



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje



09.10.2024



Skjønnsmidler

Fange opp forhold som ikke blir godt nok ivaretatt i inntektssystemet og gjennom andre faste tilskuddsordninger

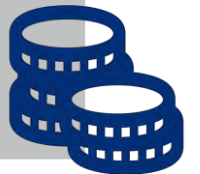
Bidra til fornying og utvikling av kommunene

- Fordeles og følges opp av Statsforvalterne
- Dialog med kommunene
- Ramme for Trøndelag i 2025: 93,6 mill. kr

Kompensasjonsskjønn

Utgiftskrevende forhold

- Særskilte forhold i fylket og enkeltkommuner
- Uforutsett hendelser



Prosjektskjønn

Fornyning og utvikling

- Fellesløft (fellestiltak)
- Innovasjon i enkeltkommuner og samarbeid





Fornyings- og innovasjonsmidler

- Stimulere til fornying og innovasjon
- Prøve ut nye løsninger
- Alle kommunens 4 roller (ikke næring)
- Enkeltkommuner, i samarbeid og eventuelt også med eksterne
- Fellesløft – prioriterte områder
- Tildeler til 34 prosjekter – til sammen 48 mill. kr.



Innovasjon gjennom digitalisering

- Eksisterende:**
- Helseplattform
 - Digi Trøndelag



Kompetanseløft gjennom nettverk

- Eksisterende:**
- Plan, GIS og kommuneøkonomi
 - Klima og miljø
 - Skole og oppvekst



Forebygge og motvirke ungt utenforskap

- Bidra til god oppvekst i Trøndelag
- Legg til rette for større deltakelse i arbeidsliv, skole og samfunn
- Tidligere 3-årig prosjekt gjennom KS Trøndelag



Bærekraftige tjenester og forvaltning

- Demografisk utvikling
- Kompetanse og kapasitet
- Helhetlig planlegging
- Tverrsektorielt
- Interkommunalt
- Bærkraftsmål
- ...også miljø- og klimaforvaltning



Vurdering

Kriterier

- Innovasjonsverdi
- Relevans og nytteverdi
- Prosjektkvalitet
- Overføringsverdi

Andre forhold som kan vektlegges

- FNs bærekraftsmål
- Helhetlig og strukturert samarbeid
- Historikk og helhetlig fordeling



Prosjektene vurderes av våre fagavdelinger og samordnes av samordningsseksjonen



Prosjektskjønn 2025, inkl. fellesløft



Innovasjon i enkelt-kommuner/samarbeid

- Stimulere til fornying og innovasjon - prøve ut nye løsninger
- Egne retningslinjer
- Søknad (21.06)
- Rapportering (01.06)
- «Score» på Innovasjonsverdi, relevans, prosjektkvalitet og overføringsverdi
- Lærings- og erfaringsutveksling

Område	Antall søknader	Søknads-beløp <i>i tusen kr</i>	Antall tildelt	Tildelt beløp <i>i tusen kr</i>
Hele kommunen	26	36 728	12	13 010
Helse og omsorg	26	41 401	12	16 250
Klima og miljø	1	2 650	1	900
Oppvekst og velferd	18	44 465	9	17 640
2024	77	97 768	36	48 000
SUM	71	123 952	34	48 075

Tildeling prosjektskjønn 2025



Søker	Antall innvilget	Innvilgende prosjekter	Tildelt beløp (i tusen kr)
Frøya	2	Bedre samhandling barn og unge Helsefelleskapet (felles søndre) (1 000), Brukerstyrt evaluering (500)	1 500
Grong	1	Felles legetjeneste for Indre Namdal	800
Heim	3	Bærekraftstanken (320) , Regionalt beredskap (1 000), Strategisk kompetansesamarbeid (1 200). Alle er regionvise prosjekter	2 520
Hitra	2	Sykepleieklinikk (1 000), Utvikling av boformer med sosial bærekraft (900)	1 900
Inderøy	1	Ungdomsløftet Inderøy ungdomsskole	1 100
Indre Fosen	1	Brukerstyrt evaluering (i samarbeid med Frøya)	675
Levanger	2	Familie og nettverkstiltak for ungdomsfamilier (1 450), Helhetlig ressursforvaltning (1 500)	2 950
Lierne	1	Utviklingsmiljø Indre Namdal (utbetales 2025-midler, men opprinnelig søknad for 2024)	890
Malvik	2	Mestringskurs ungdom (240), Vanndirektivet (flere kommuner 900)	1 140
Namsos	1	Mulighetsstudie brannsamarbeid (felles),	1 100
Nærøysund		Helsefelleskapet Nordre – vises til egne samhandlingsmidler	
Oppdal	1	Utvikling av tjenestetilbud barn og unge	960
Orkland	1	Best på pårørenderollen	1 000
Røros	1	Ungt utenforskap	540
Rindal	1	Tørn	450
Steinkjer	1	Omstilling og innovasjon	700
Stjørdal	2	Digi Trøndelag (felles) (2 200) , Medarbeiderdrevet innføring av Copilot (1000) Værnes	3 200
Trondheim	8	Eget ark.	20 600
Verdal	3	Omsorgspakken (barnevern felles 3 250), Ombruksprosjektet (1 100) og Helhetlig oppvekst (1 100)	5 450
Ørland	1	Ungt utenforskap	600
Totalsum			48 075

Felles tildelingsbrev med forutsetninger kommer i oktober



Prosjektskjønn 2025 Trondheim

Innvilgende prosjekter	Tildelt beløp (i tusen kr)
Flere fagarbeidere og flere unge i jobb i Trondheim kommune	2 500
Overganger - samordnet støtte	2 000
Ungt løft Trondheim	5 000
Samskaping i kommunal sektor: Implikasjoner for politiske og administrative ledelsesprosesser (SAMVERDI)	1 400
Framtidsrettede næringsarealer i Trondheimsregionen – Plan (flere kommuner)	800
Fritidsguide	900
Interkommunal Digital hjemmeoppfølging med HelsaMi <i>(se kommentar)</i>	
Forenklet og tilgjengelig - En forenklet forvaltningsmodell for kommunen	
Helseplattformen (felles)	8 000
Totalsum	20 600

Trondheim kommune kan omdisponere ubrukte midler fra et tidligere «Plattform for kompetanse og skalering E-helse til » prosjektet Interkommunal digital hjemmeoppfølging og "Forenklet og tilgjengelig».

Fordeling 2025

Skjønnsramme 2025 - sum per kommune og forhold datert 09.10.24

K-nr.	Kommunenavn	Særskilte forhold for kommunene samlet				Særskilte forhold i enkeltkommuner	Uforutsette forhold Tilbakeholdt	Prosjektskjønn inkl. søknadsbaserte fellesløft	Andre fellesløft Tilbakeholdt	SUM tildelt	Tildelt grønt hefte/særskilt Utbetalt over 10 terminer/ særskilt	Utbetaling Termin 10 per 08.10.24
		Ressurskrevende tjenester	Minoritets- språklige elever	Flerårig befolknings- nedgang	Barnevern Tilbakeholdt							
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
5001	Trondheim	970 000	1 390 000	-	-	-	-	20 600 000	-	22 960 000	2 360 000	20 600 000
5006	Steinkjer			-	-	-	-	700 000	-	700 000	-	700 000
5007	Namsos	940 000	-	-	-	-	-	1 100 000	-	2 040 000	940 000	1 100 000
5014	Frøya	-	-	-	-	-	-	1 500 000	-	1 500 000	-	1 500 000
5020	Osen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5021	Oppdal			-	-	-	-	960 000	-	960 000	-	960 000
5022	Rennebu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5025	Røros	-	-	-	-	1 150 000	-	540 000	-	1 690 000	1 150 000	540 000
5026	Holtålen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5027	Midtre Gauldal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5028	Melhus	830 000	520 000	-	-	-	-	-	-	1 350 000	1 350 000	-
5029	Skaun	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5031	Malvik	-	190 000	-	-	-	-	1 140 000	-	1 330 000	190 000	1 140 000
5032	Selbu	230 000	-	-	-	-	-	-	-	230 000	230 000	-
5033	Tydal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5034	Meråker	-	190 000	-	-	-	-	-	-	190 000	190 000	-
5035	Stjørdal	1 400 000	550 000	-	-	-	-	3 200 000	-	5 150 000	1 950 000	3 200 000
5036	Frosta			-	-	1 200 000	-	-	-	1 200 000	1 200 000	-
5037	Levanger	4 020 000	60 000	-	-	-	-	2 950 000	-	7 030 000	4 080 000	2 950 000
5038	Verdal	-	-	-	-	-	-	5 450 000	-	5 450 000	-	5 450 000
5041	Snåsa	-	-	-	-	400 000	-	-	-	400 000	400 000	-
5042	Lierne			-	-	-	-	890 000	-	890 000	-	890 000
5043	Røyrvik	-	-	370 000	-	250 000	-	-	-	620 000	620 000	-
5044	Namsskogan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5045	Grong	-	-	-	-	-	-	800 000	-	800 000	-	800 000
5046	Høylandet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5047	Overhalla	-	290 000	-	-	-	-	-	-	290 000	290 000	-
5049	Flatanger	120 000	-	-	-	-	-	-	-	120 000	120 000	-
5052	Leka	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5053	Inderøy	-	-	-	-	-	-	1 100 000	-	1 100 000	-	1 100 000
5054	Indre Fosen		190 000	-	-	-	-	675 000	-	865 000	190 000	675 000
5055	Heim	-	-	-	-	-	-	2 520 000	-	2 520 000	-	2 520 000
5056	Hitra	1 750 000	60 000	-	-	-	-	1 900 000	-	3 710 000	1 810 000	1 900 000
5057	Ørland	-	-	-	-	-	-	600 000	-	600 000	-	600 000
5058	Åfjord	780 000	60 000	-	-	-	-	-	-	840 000	840 000	-
5059	Orkland	-	-	-	-	-	-	1 000 000	-	1 000 000	-	1 000 000
5060	Nærøysund	1 640 000	-	-	-	-	-	-	-	1 640 000	1 640 000	-
5061	Rindal	-	-	-	-	-	-	450 000	-	450 000	-	450 000
	Tilbakeholdt											25 975 000
SUM		12 680 000	3 500 000	370 000	-	3 000 000	-	48 075 000	-	67 625 000	19 550 000	74 050 000

E-post adresse for spørsmål:

FMTLKommuneokonomi@statsforvalteren.no

Frode Rabben (underdirektør)

frode.rabben@statsforvalteren.no

[73199177](tel:73199177) [91849892](tel:91849892)

Sigrid Hynne

Sigrid.hynne@statsforvalteren.no

[74168079](tel:74168079) [48024972](tel:48024972)

Stule Lund

stule.lund@statsforvalteren.no

[73199237](tel:73199237) [93240787](tel:93240787)

Snorre Antonsen

snorre.antonsen@statsforvalteren.no

[74168141](tel:74168141)



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Facebook [StatsforvaltereniTrondelag](#)

Nettside [Statsforvalteren.no/Trondelag](https://statsforvalteren.no/Trondelag)



Varslingsveileder 2024





KOMMUNESEKTORENS
ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and
Regional Authorities

Innhold

1. Retten til å varsle	4
1.1 Hva er et varsel?	5
1.3 God ytringskultur er viktig	7
2. Hvem kan varsle?	8
2.1 Arbeidstakere	9
2.2 Personer som ikke er arbeidstakere	9
2.3 Innleide arbeidstakere	9
2.4 Andre	9
3. Hva kan man varsle om?	10
3.1 Kritikkverdige forhold	11
3.2 Eget arbeidsforhold	13
4. Fremgangsmåten ved varsling	15
4.1 Forsvarlig fremgangsmåte	16
4.2 Intern varsling	16
4.3 Varsling til tilsynsmyndigheter	17
4.4 Ekstern varsling	18
4.4.1. Aktsom god tro	18
4.4.2 Allmenn interesse	18
4.4.3 Må først ha varslet internt	19
4.5 Anonym varsling	19
5. Aktivitetsplikten	20

Forsidebilde:

Adobe Stock

Grafisk formgivning:

Bly.as

Utgivelsesår: 2024

ISBN 978-82-93866-55-8

Dette heftet er utgitt av KS

KS er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Alle landets 357 kommuner og 15 fylkeskommuner er medlemmer.





KOMMUNESEKTORENS
ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and
Regional Authorities

*Varsling er et
godt instrument
for å forebygge og
avdekke lovbrudd,
korrupsjon og annen
uakseptabel adferd
og sørge for at
forholdet opphører.*

5	Aktivitetsplikten.....	21
5.1.1	Tilstrekkelig undersøkt.....	22
5.1.2	Innen rimelig tid.....	24
5.2	Omsorgsplikten.....	26
5.2.1	Varsler	26
5.2.2	Den varselet retter seg mot.....	26
5.3	Særlig om varsel rettet mot kommunedirektør.....	27
5.4	Særlig om varsel rettet mot folkevalgte.....	30
6.	Rutiner for varsling	32
6.1	Plikten til å utarbeide skriftlige rutiner.....	33
6.2	Råd for utarbeidelse av varslingsrutiner	34
7.	Forbud mot gjengjeldelse	36
7.1	Gjengjeldelse som følge av lovlig varsling er forbudt	37
7.1.1	Risikovurdering	38
7.1.2	Eksempler på gjengjeldeshandlinger	38
8.	Rett til innsyn i varslingssaken og om varslers identitet	39
8.1	Varslers rett til innsyn	40
8.2	Rett til innsyn for den varselet retter seg mot	41
8.3	Allmennhetens rett til innsyn	42
8.4	Varsling til offentlig myndighet	43

1

Retten til å varsle





1.1 Hva er et varsel?

Ansattes ytringsfrihet er en del av den alminnelige ytringsfriheten som er beskyttet i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10.

Et varsel er å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Hva som er kritikkverdig forhold, er ment å favne vidt. Varselet skal fremmes i tråd med lovens fremgangsmåte.

Det er ikke formkrav til et varsel. Realiteten i det det varsles om avgjør om det dreier seg om et varsel. Det behøver derfor ikke fremgå av varselet at det er et varsel, og varselet kan fremmes både muntlig og skriftlig. Også varsel i tråd med varslingsplikt, for eksempel etter helsepersonelloven § 17, kan være et varsel. Det er tilstrekkelig at deler av en ytring er et varsel selv om dette utgjør kun en liten del av varselet. Varslers intensjon har heller ikke betydning for om det skal klassifiseres som et varsel.

Et varsel er å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1.

I praksis håndteres en rekke ytringer om kritikkverdige forhold (varsler) fortløpende uten at det tas stilling til om det er et varsel. Vi anbefaler at arbeidsgiver har fokus på innholdet i varselet, og ikke på om det kan være et varsel om kritikkverdig forhold.

1.2 Varsel, avvik, melding eller klage?

Det er ikke et tydelig skille mellom hva som er et varsel, avvik, melding eller klage.

Vi anbefaler at arbeidsgiver har oppmerksomhet på innholdet i ytringen, og har sitt fokus på å rette opp det som eventuelt er kritikkverdig, og ikke på klassifiseringen av selve ytringen.

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og regler følges, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen som skal være systematisk og tilpasses forhold i virksomheten. Det følger av denne plikten at kommunedirektøren skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik i hele virksomheten. Innholdet i avviket bør være utgangspunktet, og det bør håndteres på den mest hensiktsmessige måte.

Innenfor helse reguleres avvik særskilt av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Denne oppstiller et styringssystem med nærmere prosedyrer, hvor avvik inngår som en viktig del av arbeidet for kvalitetsforbedring. Mange avvik kan enkelt rettes opp og lukkes uten at det problematiseres om dette egentlig var et kritikkverdig forhold. Selv om det etter sitt innhold skulle være et kritikkverdig forhold, vil det likevel kunne være hensiktsmessig å håndtere det etter prosedyrene i forskriften. I hvilken grad det er hensiktsmessig å løfte avvik ut av avvikssystemet vurderes konkret.

Meldinger til offentlig myndighet og tilsynsmyndighet er også et varsel dersom meldingen inneholder mulige kritikkverdige forhold. Klager fra arbeidstakere kan også innebære kritikkverdige forhold. Andre klager er ikke varsler, men kan likevel foranledige oppfølging, se punkt 2.4.

Vi anbefaler at arbeidsgiver har oppmerksomhet på innholdet i ytringen, og har sitt fokus på å rette opp det som eventuelt er kritikkverdig, og ikke på klassifiseringen av selve ytringen.

Vi utelukker ikke at et varsel etter opplæringslova kapittel 9A kan være et varsel om kritikkverdig forhold etter arbeidsmiljøloven. Disse følges likevel opp i henhold til opplæringslova. Manglende oppfølging etter opplæringslova kan eventuelt være et kritikkverdig forhold, og det må vurderes om det skal følges opp etter varslingsreglene i arbeidsmiljøloven.

1.3 God ytringskultur er viktig

Ledere har et ansvar å sørge for å tilrettelegge for og oppmuntre til at det er en åpen og god ytringskultur i virksomheten. Dette er i stor grad et spørsmål om kultur og holdninger. Men det er også et spørsmål om systematisk arbeid, og utarbeidelse av system og rutiner som må evalueres regelmessig. Dette bør gjøres i samarbeid med partene.

Det skal være rom for å fremme varsel, avvik og bekymringer til arbeidsgiver, både muntlig og skriftlig. Trygghet for at det ikke skjer gjengjeldelse er viktig. Det er også viktig at arbeidstakere opplever at det nytter å varsle eller at de i alle fall anerkjennes for at de varsler selv om forholdet skulle anses som grunnløst. I en organisasjon med et godt ytringsklima vil varslinger oftere håndteres raskt og på et lavere nivå, og før de eventuelt får utvikle seg til større og mer konfliktfylte varslings saker.

God ytringskultur bør sikres på alle nivåer i organisasjonen. Selv om toppledelsen fremmer en god ytringskultur, vil ledere i andre deler av organisasjonen ikke uten videre praktisere den samme ytringskulturen. Mellomledere står også ofte i et krysspess, og det er viktig å sikre rammevilkår slik at også denne delen av organisasjonen praktiserer et godt ytringsklima og god ytringskultur.

Eksempler på tiltak for å fremme en god ytringskultur kan være opplæring av ledere om regelverket. Det er også viktig at kommunen ikke har retningslinjer som skaper usikkerhet om rammene for ytringsfriheten.

God ytringskultur bør sikres på alle nivåer i organisasjonen.

2

Hvem kan varsle?



2.1 Arbeidstakere

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.

Tidligere arbeidstakere omfattes i utgangspunktet ikke, men kan etter forholdene ha vern mot gjengjeldelse dersom de varsler om kritikkverdige forhold ved virksomheten som de ble kjent med i arbeidsforholdet.

2.2 Personer som ikke er arbeidstakere

Elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål, sivile tjenestepiktige, pasienter i helseinstitusjoner og attføringsinstitusjoner, personer som i opplæringsøyemed eller i forbindelse med arbeidsrettede tiltak utplasseres i virksomheten og personer som uten å være arbeidstakere deltar i arbeidsmarkeds-tiltak kan også varsle om kritikkverdige forhold uten å være arbeidstakere, jf. § 1-6.

2.3 Innleide arbeidstakere

Innleide arbeidstakere har rett til å varsle om forhold i virksomheten til innleier, se arbeidsmiljøloven § 2A-1 første ledd.

2.4 Andre

Oppdragstakere, politikere og kommunens innbyggere er ikke omfattet av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. De vil likevel kunne varsle om forhold som kan være kritikkverdige og som nødvendig-gjør oppfølging og håndtering fra kommunens side.

Virksomheten har et ansvar for å rette opp de kritikkverdige forholdene uavhengig av hvordan denne kunnskapen kommer frem, herunder hvem som har varslet. Forvaltningsrettslige prinsipper, herunder ulovfestede saklighetsprinsipper, vil gjelde for kommunens håndtering av slike saker.

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.

3

**Hva kan man
varsle om?**



3.1 Kritikkverdige forhold

Arbeidstaker kan varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.

Hva som menes med kritikkverdige forhold følger av arbeidsmiljøloven § 2A-1 andre ledd. Dette er forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Misnøye og kritikk om andre forhold faller utenfor. Det følger av forarbeidene at «kritikkverdige forhold» er ment å favne vidt. Dette er også understreket av Høyesterett i avsagt dom i HR-2023-2430-A.

Lovteksten lister opp eksempler på kritikkverdige forhold:

- fare for liv og helse
- fare for klima og miljø
- korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- myndighetsmisbruk
- uforsvarlig arbeidsmiljø
- brudd på personopplysningssikkerhet

Det følger av forarbeidene at «kritikkverdige forhold» er ment å favne vidt. Dette er også understreket av Høyesterett i avsagt dom i HR-2023-2430-A.



Eksemplene er av veiledende karakter. Mottak av gave i tjenesten av større verdi enn kommunens egne retningslinjer tillater vil være brudd på skriftlige etiske retningslinjer og således et kritikkverdig forhold. En slik gave kan også etter forholdene være korrupsjon, og vil da også være brudd på straffelovens bestemmelse.

I dommen avsagt av Høyesterett [HR-2023-2430-A] kom retten til at varslers beskrivelse av personalleders opptreden i et møte med en ansatt var – dersom det var hold i påstandene – i strid med virksomhetens etiske retningslinjer om at enhver måtte oppføre hensynsfullt og korrekt overfor ledere og kollegaer. Varsel om personalleders opptreden var derfor et varsel om kritikkverdig forhold.

Brudd på etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet vil også være kritikkverdige forhold. Det må være tale om en etisk norm som er anerkjent at mange, og en tolkningsfaktor vil kunne være hva som har allmenn interesse.

Kritikkverdige forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige kun ut fra sin egen etiske overbevisning faller utenfor. For eksempel vil det ikke være kritikkverdig å peke på praksis for utdeling av p-piller til unge jenter som kritikkverdig ut fra eget verdisyn om seksualitet dersom praksis er i tråd med loven.

Faglig og politisk uenighet vil som utgangspunkt ikke være kritikkverdige forhold.

Forhold som verken er ulovlige eller uetiske faller derfor utenfor. For eksempel kritikk av budsjett- og bemanningssituasjonen ved sykehjemmet. Dersom bemanningssituasjonen kan innebære brudd på forsvarlighetsnormen vil det likevel kunne være brudd på rettsregler og utgjøre et kritikkverdig forhold.

Det er ikke et krav at den som varslers om kritikkverdige forhold kan bevise at det er hold i det som sies. Et varsel kan derfor uttrykke bare en mistanke eller bekymring. Holdbarheten vil måtte klarlegges gjennom de undersøkelser arbeidsgiver har plikt til å gjøre etter § 2A-3. Høyesterett formulerer det slik: «Avgjørende er med andre

Et varsel kan uttrykke bare en mistanke eller bekymring. Holdbarheten vil måtte klarlegges gjennom de undersøkelser arbeidsgiver har plikt til å gjøre etter § 2A-3.

ord om arbeidstakeren sier fra om forhold som vil være kritikkverdig dersom det er hold i det som uttrykkes eller mistenkes.»

Dersom arbeidsgiver er usikker på om det er et varsel om kritikkverdige forhold etter en fortolkning av varselet, bør arbeidsgiver avklare dette med varslers. Etter Høyesteretts dom er det ikke grunnlag for å kreve noe annet av tillitsvalgte enn av andre arbeidstakere når det gjelder klargjøring av om det foreligger et varsel.

Arbeidstaker har også et vern mot usaklig gjengjeldelse når arbeidstaker fremmer misnøye eller annen kritikk overfor arbeidsgiver. Når arbeidsgiver mottar et varsel, vil god dialog og lav terskel for raskt å gjennomføre mindre undersøkelser i mange tilfeller kunne forebygge at i utgangspunktet enkle varsler utvikler seg til kompliserte varslings saker.

Vi mener det normalt ikke er så viktig å ta stilling til om et forhold er kritikkverdig etter arbeidsmiljøloven § 2 A-1 idet også kritikk og uenighet kan foranledige aktivitet hos arbeidsgiver. Det sentrale er fokus på å håndtere innholdet i varselet og eventuelt bringe eventuelle kritikkverdige forhold til opphør. Også kritikk bør håndteres innenfor rammen av god yringskultur.

3.2 Eget arbeidsforhold

Lovens utgangspunkt er at yringer om eget arbeidsforhold ikke regnes som varslings jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1 tredje ledd. Det er likevel et varsel dersom forholdet er kritikkverdig etter bestemmelsens andre ledd.

Eksempel på forhold som gjelder eget arbeidsforhold er misnøye med lønn. Også personkonflikter eller dårlig personkjemi faller utenfor med mindre konflikten medfører et uforsvarlig arbeidsmiljø som er et brudd på arbeidsmiljøloven § 4-3. Da er det likevel et kritikkverdig forhold.

Om den ansatte mener seg utsatt for mobbing/trakassering av leder eller kollegaer, vil dette i utgangspunktet kunne anses som en varslings om uforsvarlig arbeidsmiljø og innebære kritikkverdige forhold. Det kan være utfordrende å ta stilling til om det varsles om

Også kritikk bør håndteres innenfor rammen av god yringskultur.

et uforsvarlig arbeidsmiljø eller om det gjelder misnøye og kritikk om eget arbeidsforhold. Dette må vurderes konkret. I mange tilfeller vil varslinger være kritikk av lederstil eller faglig uenighet som likevel ikke er kritikkverdige forhold i lovens forstand.

I praksis gjelder mange varslinger det psykososiale arbeidsmiljøet, og mange av disse sakene kan avsluttes som grunnløse fordi det dreier seg om arbeidstakere som er utsatt for ledelse. Arbeidsgiver må likevel gjøre tilstrekkelige undersøkelser før det fastslås at varselet ikke gjelder kritikkverdige forhold i virksomheten.



4

Fremgangsmåten ved varsling



4.1 Forsvarlig fremgangsmåte

Loven stiller visse krav til måten det varsles på. Kravene til fremgangsmåte er ulike ved intern og ekstern varsling, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-2.

4.2 Intern varsling

Arbeidstaker kan normalt alltid varsle internt til arbeidsgiver eller til en representant for arbeidsgiver. Dette vil være en ansvarlig person som har myndighet til å påvirke og beslutte i spørsmål det varsles om.

Mange varsler eller andre kritiske ytringer mottas og behandles av nærmeste leder uten at det problematiseres at det dreier seg om et kritikkverdig forhold. Arbeidstaker bør oppfordres til å varsle til nærmeste leder eller overordnet leder. De er normalt nærmest til å undersøke og eventuelt bringe de kritikkverdige forholdene til opphør.

Det er viktig at ledere på alle nivåer oppfordres til å møte varsler, kritikk og uenighet på en konstruktiv måte.

Arbeidstaker kan også alltid varsle i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling.

Det kan også varsles til verneombud, tillitsvalgt eller advokat som er tilsatt i virksomheten eller som har oppgaven å motta varsler for virksomheten.

Arbeidstaker kan også alltid varsle i samsvar med varslingsplikt. Et eksempel er arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd d, hvoretter alle arbeidstakere har plikt til å underrette arbeidsgiver eller verneombud når de blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen.

Det er viktig at ledere på alle nivåer oppfordres til å møte varsler, kritikk og uenighet på en konstruktiv måte.

4.3 Varsling til tilsynsmyndigheter

Arbeidstaker kan alltid varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet. Eksempler på dette er Statsforvalteren, Arbeidstilsynet, politiet, Datatilsynet, og Sivilombudet. For eksempel vil ikke Arbeidstilsynet undersøke varselet selv, men de kan vurdere om de skal gjennomføre tilsyn med arbeidsmiljøet i virksomheten etter mottatt varsel. Politiet vil vurdere om det er grunnlag for å åpne etterforskning.



4.4 Ekstern varsling

Forsvarlighetskravet skjerpes når det gjelder offentlig varsling, for eksempel til media, se arbeidsmiljøloven § 2 A-2 tredje ledd. Det kan være offentlig varsling også ved blogginnlegg eller andre kommunikasjonskanaler med en stor og åpen mottakerkrets. Lovbestemmelsen oppstiller tre vilkår som alle må være oppfylt for at det skal være forsvarlig varsling.

4.4.1. Aktsom god tro

Varsler må være i aktsom god tro om innholdet i varselet. Dette innebærer at det skal foreligge et forsvarlig grunnlag for varslingen. Formålet er å forhindre at arbeidstaker går ut med grunnløse eller svakt funderte påstander. Det som er avgjørende er hva arbeidstaker hadde rimelig grunn til å tro ut fra sin posisjon eller kompetanse og med de opplysninger som var tilgjengelige på det tidspunktet varslingen skjedde. Kravene til arbeidstaker må ikke være for strenge. Kravene til aktsomhet avhenger blant annet av arbeidstakerens stilling og faglige kompetanse, tidsaspektet og hva slags opplysninger det er tale om.

4.4.2 Allmenn interesse

Retten til å ytre seg offentlig om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet er sterkere dersom hensynene som ligger bak ytringsfriheten taler for at allmennheten får vite om forholdene, for eksempel hvis det gjelder kriminelle forhold, opplysninger av betydning for allmennhetens kontroll med offentlig forvaltning, eller kvaliteten på varer eller tjenester. Vilkår om allmenn interesse skal ikke vurderes for strengt.

Kravet om allmenn interesse vil etter omstendighetene beskytte arbeidsgiver mot at opplysninger som kun er av intern eller personlig interesse, slik tilfellet ofte er i interne personkonflikter, blir et tema som kommer ut og drøftes på den offentlige arena. Dette kan skade arbeidsmiljøet unødvendig. Det kan likevel tenkes at slike opplysninger kan ha allmenn interesse etter en konkret vurdering av innholdet i varselet. Normalt vil arbeidsmiljøutfordringer ikke ha allmenn interesse, men dersom dette skyldes virksomhetens øverste leder, vil det nok likevel ha en slik allmenn interesse.

Forsvarlighetskravet skjerpes når det gjelder offentlig varsling, for eksempel til media, se arbeidsmiljøloven § 2 A-2 tredje ledd.

Dersom disse opplysningene er omfattet av taushetsplikten, vil det uansett ikke være adgang til å ytre seg om disse i det offentlige rom.

4.4.3 Må først ha varslet internt

Arbeidstaker skal som hovedregel ta opp de kritikkverdige forholdene internt først. Arbeidsgiver skal gis en rimelig mulighet til å undersøke forholdet og eventuelt løse det før det varsles offentlig. Kravet om å varsle internt først er imidlertid ikke absolutt, og gjelder ikke dersom det er grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

4.5 Anonym varsling

Anonyme varsler skal følges opp på linje med andre varsler så langt dette lar seg gjøre.

Det kan imidlertid være krevende å følge opp forholdene det varsles om dersom varsler ikke er kjent og det ikke er mulig å få tilleggsopplysninger av varsler. I mange tilfeller vil det likevel være fullt mulig å følge opp aktivitetsplikten ved anonyme varslinger, enten gjennom samtaler med ansatte eller andre undersøkelser. Mange kommuner har også systemer som gjør at de kan kommunisere med varsler.

Vårt inntrykk er at anonyme varslinger ikke skaper store utfordringer i praksis.

Anonyme varsler skal følges opp på linje med andre varsler så langt dette lar seg gjøre.



5

Aktivitetsplikten



5 Aktivitetsplikten

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt ved varsling etter arbeidsmiljøloven, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-3. Dette innebærer både en undersøkelsesplikt av varselet og en omsorgsplikt overfor varslere.



5.1 Undersøkelsesplikten

Når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten skal arbeidsgiver sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid. Dette er dels et spørsmål om når undersøkelser skal gjennomføres, og dels et spørsmål om *hvilket omfang* undersøkelsene skal ha

Arbeidsgivers undersøkelsesplikt gjelder både om det varsles i henhold til rutine eller varselet er mottatt på annen måte.

Forvaltningsrettslige saksbehandlingsprinsipper må ivaretas og tilpasses sakens kompleksitet. Sentrale prinsipper, som kontradiksjon, dokumentasjon og habilitet, skal alltid ivaretas. I enkle tilfeller vil det være tilstrekkelig å dokumentere at en kort samtale har funnet sted, nedtegne hovedpunktene fra denne og arkivere dokumentet.

Den som undersøker varselet skal være habil etter forvaltningslovens regler.

Ved ekstern undersøkelse av advokat, også advokater tilsatt i kommunen, er det viktig at advokatetiske retningslinjer for private granskninger hensyntas. Disse ble revidert i juni 2023. Reglene kan også være veiledende i mer omfattende undersøkelser foretatt av andre enn advokater.

5.1.1 Tilstrekkelig undersøkt

Arbeidsgiver har ikke plikt til å gjennomføre grundigere undersøkelser enn varselet gir saklig grunnlag for, men må sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt. Hva som er tilstrekkelig undersøkelse beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Ressursmessige hensyn vil også kunne vektlegges i en slik vurdering.

Dersom det etter en forundersøkelse kan slås fast at varselet er grunnløst vil det kunne være nok å konstatere dette. I mange tilfeller kan det være tilstrekkelig med enkle undersøkelser, for eksempel en samtale med varslers eller en eller flere ansatte. I noen tilfeller er det nødvendig å gjøre mer omfattende undersøkelser, for eksempel ved å gjennomføre en granskning.

Når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten skal arbeidsgiver sørge for at varselet blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

5.1.1.1. Intern eller ekstern undersøkelse?

Utgangspunktet er at arbeidsgiver selv kan og bør undersøke de fleste varsler som mottas. Dette er en sentral del av ledelsen i virksomheten. En rekke varsler følges også opp i den løpende drift uten at det kommer på spissen om det enkelte forhold er omfattet av varslingsreglene eller ikke.

I enkelte saker uttrykkes det mistillit til ledelsen og påberopes inhabilitet. Det kreves da ofte en objektiv undersøkelse som skal gjøres av eksterne. Det er arbeidsgiver som beslutter hvordan et varsel skal følges opp og om det skal gjøres eksternt.

Dersom arbeidsgiver er habil til å håndtere varselet, kan og bør varselet så ofte som mulig håndteres internt.

Arbeidsgiver kjenner de lokale forhold best, og er ofte best kvalifisert til å undersøke varselet så fort som saken tillater og treffe raske tiltak der det er nødvendig. Arbeidsgiver har da større grad av kontroll med saken. Dette kan også bidra til at saken ikke eskalerer unødvendig. Undersøkelsene kan også være unødvendig prosess-, tids- og kostnadsdrivende.

I hvilken grad det likevel er hensiktsmessig å gjennomføre ekstern undersøkelse må vurderes konkret. Hensynet til legitimitet til resultatet av undersøkelsen, eller behov for et nytt blikk på saken, kan i noen tilfeller tilsi at undersøkelsen likevel skjer eksternt, også når det ikke foreligger inhabilitet hos ledelsen eller den som undersøker saken for arbeidsgiver. Se nærmere avsnitt 5.3 som omhandler varsel på kommunedirektør.

5.1.1.2. Undersøkelse av arbeidsmiljøsaker

I praksis viser det seg særlig utfordrende å undersøke krevende arbeidsmiljøsaker. Det er ofte slik at en undersøkelse som skal kartlegge arbeidsmiljøutfordringer med utgangspunkt i en metode som skal bekrefte eller avkrefte enkelte påstander ikke bringer tilstrekkelig klarhet i de underliggende årsakene og sammenhengene. Riktig valg av undersøkelsesmetode er viktig for å avdekke årsaker og hindre videreutvikling av et konfliktfylt arbeidsmiljø. Undersøker bør også ha den rette kompetansen.

Dersom arbeidsgiver er habil til å håndtere varselet, kan og bør varselet så ofte som mulig håndteres internt.

5.1.1.3. Er det nødvendig å konkludere?

Det sentrale er at arbeidsgiver undersøker varselet og sørger for at eventuelle kritikkverdige forhold bringes til opphør. I mange varslingssaker brukes det mye ressurser på å avklare om det har skjedd kritikkverdige forhold eller ikke. Fokuset bør være å bringe eventuelle kritikkverdige forhold til opphør. Det er ofte ikke nødvendig å konkludere, eller å ta stilling til hvem som har rett i spørsmålet det er varslet om.

Et eksempel er om arbeidstaker varsler om å ha blitt utsatt for trakassering fra en leder eller kollega. Om lederen eller kollegaen ikke er enig i fremstillingen til varsler, men likevel ser at vedkommende kunne opptrådt på en annen måte, er det ikke nødvendig at arbeidsgiver konkluderer dersom det eventuelle kritikkverdige forholdet trolig ikke vil gjenta seg. Fokuset bør da heller være å forebygge og forhindre at dette skjer igjen. Den det blir varslet om, må normalt tåle at det ikke konkluderes og dermed at vedkommende ikke blir «renvasket».

I enkelte tilfeller hvor påstandene er svært alvorlige og/eller stigmatiserende, kan det likevel være nødvendig for arbeidsgiver å konkludere. Det kan være handlinger som – dersom de stemmer – er uforenlig med et videre arbeidsforhold eller krever særskilt oppfølging av den ansatte. Kan forholdet det varsles om være straffbart, må man vurdere å involvere politiet.

5.1.2 Innen rimelig tid

Det er viktig at varselet undersøkes innen rimelig tid fordi det vil gi grunnlag for hurtig inngripen for å bringe eventuelle kritikkverdige forhold til opphør, eventuelt at innholdet i varselet raskt kan avkrefte. Rask agering vil være viktig også for å kunne behandle saken på lavest mulig nivå. Det kan bidra til at saken avklares uten mye støy i virksomheten og forhindre at den eskalerer. Samtidig kan sakens kompleksitet og krav til forsvarlig saksbehandling tilsi at hurtighet må vike for forsvarlighet.

I mange tilfeller kan det være naturlig å gjøre forundersøkelser for å bringe klarhet i om hele eller deler av varselet bør forfølges videre,

Det sentrale er at arbeidsgiver undersøker varselet og sørger for at eventuelle kritikkverdige forhold bringes til opphør.

eller om det kan avsluttes på en enkel måte. Dette bør kunne gjøres relativt raskt i de fleste saker.

Det bør gis tilbakemelding til varsler om at varselet er mottatt og at saken vil følges opp. Dersom saken trekker ut i tid kan det etter forholdene være fornuftig med kontakt med varsler underveis. Dette bør kommunen innta i sine rutiner.



5.2 Omsorgsplikten

5.2.1 Varsler

Arbeidsgiver skal påse at varslere har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-3 andre ledd. Dette er en presisering av den generelle omsorgsplikten arbeidsgiver har overfor arbeidstakere.

I tillegg skal arbeidsgiver om nødvendig sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

Varsleren kan være i en spesielt sårbar situasjon etter å ha varslet uten at sårbarheten nødvendigvis er så synlig for arbeidsgiver. Det kan derfor i en del tilfeller være grunn til å sikre at arbeidstaker ikke utelukkes fra arbeidsmiljøet eller på andre måter utsettes for negative sanksjoner fra ledere eller øvrige kollegaer. Arbeidsgiver skal også sørge for at varslers identitet ikke røpes i større grad enn nødvendig.

En samtale, eller regelmessige samtaler, med varslere kan være nødvendig for å kartlegge hvordan varslere har det og om situasjonen foranlediger tiltak. Dersom varslere sykmeldes må det sikres at varslere følges opp selv om det er varslet på nærmeste leder. Det bør vurderes om den som følger opp den sykmeldte varsleren ikke skal være den lederen det er varslet på. Også andre tiltak kan etter forholdene være aktuelle.

Alle arbeidstakere har rett til et forsvarlig arbeidsmiljø. Varslere har derfor ikke rett til et forsvarlig arbeidsmiljø på bekostning av andre arbeidstakere, herunder den varselet retter seg mot.

5.2.2 Den varselet retter seg mot

Varslingskapittelet har ikke særlige regler for å ivareta den varselet retter seg mot. Det kan være en stor belastning å få et varsel rettet mot seg, og arbeidsgiver har i kraft av arbeidsforholdet omsorgsplikt også for den varselet retter seg mot. Arbeidsgiver skal sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø også for eventuell leder eller medarbeider som varselet retter seg mot.

De samme tiltakene som for varslere bør vurderes også for den varselet rettes mot. Det bør gjennomføres samtale, eventuelt regelmessige samtaler, for å undersøke om det er behov for spesielle tiltak.

I tillegg skal arbeidsgiver om nødvendig sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

5.3 Særlig om varsel rettet mot kommunedirektør

Kommunedirektøren er tillagt myndighet og ansvar, både direkte gjennom kommuneloven og delegert fra kommunestyret. Sentralt er det at kommunedirektøren skal være leder av administrasjonen og er tillagt ansvar for den løpende personaloppfølgingen i kommuneloven § 13-1 syvende ledd, og har ansvar for internkontrollen etter § 25-1.

Varsel på kommunedirektøren skal i utgangspunktet følges opp av kommunedirektøren selv. Det er viktig at kommunedirektøren ikke unødvendig settes ut av spill på grunn av varsler som gjelder kommunedirektørens ansvarsområde, og som kommunedirektøren selv har ansvar for å rette opp i.

Selv om de fleste varsler på kommunedirektør skal og bør følges opp av kommunedirektøren selv, kan det være hensiktsmessig at varselet i første omgang vurderes av andre enn kommunedirektøren. Dette både for å vurdere videre håndtering av varselet og for å sikre legitimiteten til den videre prosessen.

Oppfølging kan gjøres av en eller noen som representerer kommunedirektørens arbeidsgiver, dvs. på politisk nivå. Vi anbefaler at dette gjøres av et arbeidsgiverutvalg som har bred forankring i kommunestyret. I mindre kommuner vil formannskapet kunne utgjøre et slikt arbeidsgiverutvalg. Utvalget bør ha fullmakt til å innhente juridisk bistand ved behov. Det vil ofte være hensiktsmessig at utvalget kan rådføre seg med en advokat med kompetanse på varslingssaker og kommuneloven.

Kommunedirektøren vil i de færreste tilfeller være inhabil til å undersøke og følge opp de kritikkverdige forholdene det pekes på i varselet. Det må foretas en konkret vurdering av habilitet etter forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven § 6. Kommunedirektøren vil først være inhabil dersom kommunedirektøren er:

- part i saken
- nært tilknyttet en som er part i saken
- eller om det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet

Varsel på kommunedirektøren skal i utgangspunktet følges opp av kommunedirektøren selv.

Kommunedirektøren vil eksempelvis være inhabil til selv å følge opp varselet dersom saken kan få personalmessige konsekvenser for vedkommende. Det er kommunedirektøren som selv skal vurdere om han er inhabil etter forvaltningsloven § 8, men spørsmålet kan overprøves av overordnede. Det sentrale er derfor overordnetes vurderinger av kommunedirektørens habilitet. Vurderingen bør gjøres skriftlig.

Det kan i noen tilfeller likevel være hensiktsmessig at andre undersøker saken selv om kommunedirektøren er habil. I slike tilfeller avgjør kommunedirektøren hvem som skal undersøke varselet og om oppdraget skal settes ut eksternt. Det vil ofte være fornuftig at kommunedirektøren drøfter dette spørsmålet med arbeidsgiverutvalget.

Vi anbefaler at kommunen etablerer et *varslingsmottak* for varsler hvor varsler på kommunedirektør rettes. Dette bør være arbeidsgiverutvalget, eventuelt ordfører eller kommuneadvokat. Et varsel på kommunedirektør bør håndteres raskt og uten unødvendig spredning av informasjon om varselet. Formannskapet eller kommunestyret bør derfor ikke være et varslingsmottak, særlig fordi dette vil involvere mange folkevalgte og også kunne forsinke håndteringen.

Det kan være nødvendig å gjøre noen mindre *forundersøkelser/undersøkelser* for å avklare om det kan foreligge inhabilitet, avklare omfanget av saken og hvordan den bør håndteres videre. En slik forundersøkelse kan avklare om saken kan håndteres videre av kommunedirektøren i kraft av kommunedirektørens ansvar etter kommunelovens § 13-1 og internkontrollansvaret i § 25-1, følges opp av politisk ledelse ved arbeidsgiverutvalget, eller om det er nødvendig med ekstern undersøkelse.

Også slike enkle undersøkelser kan gjøres av arbeidsgiverutvalget, eventuelt ordfører. Kommuneadvokat som har en særlig uavhengig stilling, kan gjerne bistå i en slik forundersøkelse/undersøkelse. Undersøkelser utover dette bør normalt skje ved hjelp av ekstern bistand. Med mindre håndtering av varselet ligger innenfor kommunedirektørens ansvarsområde, anbefaler vi ikke at grundigere under-

Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig at andre undersøker saken selv om kommunedirektøren er habil.

søkelser gjennomføres av ansatte i administrasjonen, for eksempel advokater tilsatt i kommunen eller personalavdelingen. Dette uavhengig av organisering i kommunen.

Settekommunedirektør med ekstern bistand kan også være et alternativ, men vi mener det normalt er bedre at kommunen selv håndterer dette med ekstern bistand.

Kontrollutvalget skal ivareta kommunens egenkontroll. Utvalgets oppgaver etter kommuneloven § 23-2 tilsier at utvalget ikke bør motta, undersøke eller saksbehandle et varsel.

Arbeidsgiverutvalget eller ordfører kan da *avslutte ubegrunnede og enkle varslinger* uten videre involvering av formannskapet og/eller kommunestyret.

Det kan også gjennomføres *samtaler med andre*, men det bør utvises stor varsomhet med å gjennomføre samtaler mellom politisk nivå og administrativt nivå. Dette må gjøres med forståelse for rolledelingen mellom politisk og administrativt nivå. Kommunedirektør bør varsles om at slike samtaler finner sted. Er det behov for slike samtaler, bør disse normalt gjennomføres av eksterne.



Dersom det er nødvendig med tettere *lederoppfølging* av kommunedirektør, kan arbeidsgiverutvalget gjennomføre samtaler med kommunedirektøren. Det er likevel viktig å vise varsomhet i slike samtaler slik at føringer og oppfølging skjer i tråd med den rolledeling som følger av kommunelovens system.

Dersom det gjelder et varsel på kommunedirektør, og varsler har kommunedirektør som nærmeste overordnede, er det viktig å sikre at *omsorgsplikten* ivaretas også under eventuell granskning av varselet. Dette kan for eksempel gjøres ved at en annen enn kommunedirektør for en periode får personalansvaret for varsler. Omsorgsplikten må også ivaretas for kommunedirektøren som arbeidstaker. Det bør vurderes om det skal gjennomføres samtale med kommunedirektør for å undersøke om det kreves spesielle tiltak. Se mer om omsorgsplikten under avsnitt 5.2.

Vi anbefaler at varslingsrutinene særskilt omhandler varsel på kommunedirektør. Rutinene skal drøftes med de tillitsvalgte, og bør også behandles i partssammensatt utvalg før de vedtas av kommunestyret. Det bør også gå frem av kommunens delegasjonsreglement hvem som har fått delegert myndighet til å motta og eventuelt gjøre mindre forundersøkelser av varsler på kommunedirektør. Utvalget bør ha fullmakt til å innhente ekstern bistand. Dette i tillegg til andre fullmakter som eventuelt delegeres til arbeidsgiverutvalget, for eksempel fastsetting av lønn, medarbeidersamtaler med videre.

5.4 Særlig om varsel som er rettet mot folkevalgte

Varsel fra arbeidstakere om kritikkverdige forhold rettet mot ordfører eller andre folkevalgte reiser særlige spørsmål.

Arbeidsgivers aktivitetsplikt utløses dersom et eventuelt kritikkverdige forhold fra folkevalgt har skjedd gjennom utøvelse av tillitsverv for kommunen. Eksempler på slike forhold er dersom en folkevalgt trakasserer enkeltansatte fra kommunestyrets talerstol eller det er mistanke om at folkevalgte har begått underslag eller korrupsjon i kommunen.

Omsorgsplikten må også ivaretas for kommunedirektøren som arbeidstaker.

Varsel om kritikkverdige forhold som retter seg mot folkevalgte i egenskap av politikere vil ikke omfattes av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. Det er noe som naturlig kan følges opp av det enkelte parti eller gjennom demokratiske prosesser. For eksempel vil folkevalgtes opptreden i media i utgangspunktet ikke omfattes av varslingsreglene.

Vi anbefaler at kommunen klargjør i sine varslingsrutiner hvordan varsel rettet mot folkevalgte skal håndteres. Dette kan enten gjøres ved at rutineene får direkte anvendelse så langt de passer eller at dette reguleres særskilt.

Ordinært varslingsmottak kan benyttes. Varsler på folkevalgte kan i første omgang vurderes på administrativt nivå i tråd med rutinen. Åpenbart grunnløse påstander siles bort. Ansatte som eventuelt blir utsatt for trakassering/mobbing av folkevalgte bør følges opp for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. Videre oppfølging utover dette bør håndteres direkte av kommunedirektør.

Påstander om økonomisk kriminalitet, som korrupsjon eller underlag, bør anmeldes til politiet med mindre det dreier seg om klart grunnløse påstander. Kommunedirektøren må ta stilling til om det er grunnlag for politianmeldelse uten at ordfører informeres, typisk der de påståtte straffbare forholdene er begått av ordføreren. Dersom det er nødvendig med ytterligere undersøkelser/granskning før det kan tas stilling til om forholdet skal anmeldes, anbefaler vi at kommunen innhenter ekstern bistand eller at revisjonen vurderer forholdet. For øvrig må kommunedirektøren sørge for informasjon til politisk nivå i tråd med kommunelovens regler.

Kommunestyret kan vedta suspensjon av ordfører eller andre folkevalgte etter kommuneloven § 7-12 i særlige tilfeller. Det er strenge vilkår for suspensjon.

Vi anbefaler at kommunen klargjør i sine varslingsrutiner hvordan varsel rettet mot folkevalgte skal håndteres

6

Rutiner for varsling





6.1 Plikten til å utarbeide skriftlige rutiner

Kommuner og fylkeskommuner har plikt til å utarbeide rutiner for intern varslingsrutiner, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-6. Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1 og i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle. Dette er inntatt i loven som en påminnelse for arbeidsgiver.

Videre skal rutinene være skriftlige, og loven oppstiller minimumskrav til rutinenes innhold. De skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold.

Fremgangsmåte for varslingsrutiner skal fremgå av rutinene. Dette innebærer at rutinene beskriver hvor varsel skal rettes, for eksempel til et varslingssekretariat eller til en ekstern advokat. Det bør også fremgå om varsel bør rettes til nærmeste leder eller kan rettes til tillitsvalgt eller verneombud.

Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle. Dette er inntatt i loven som en påminnelse for arbeidsgiver.

Også fremgangsmåten for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler skal fremgå av rutinene. Loven stiller ingen konkrete krav til arbeidsgivers fremgangsmåte, og rutinene vil normalt ikke være for detaljerte. Det bør fremgå om et varslingsmottak også har myndighet til å saksbehandle varselet, eventuelt hvilke undersøkelser som kan gjøres før det involverer ledelsen. Normalt bør det være en tett kontakt mellom sekretariatet og ledelsen.

Varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle i virksomheten. Gode varslingsrutiner som er kjent i organisasjonen legger til rette for en tydelig og etterrettelig oppfølging.

Rutinene bør også omfatte tilbakemelding til varsler. Det bør vurderes i det enkelte tilfellet hvilken tilbakemelding som bør gis varsler. Arbeidsgiver bør raskt etter mottak av varsel bekrefte at varselet er mottatt og vil bli håndtert av arbeidsgiver så langt varselet foranlediger dette.

Når saken er ferdig behandlet bør varsler motta en kort melding fra arbeidsgiver om at varselet er håndtert og saken avsluttet fra arbeidsgivers side. Varsler har ikke krav på å vite hvilke konsekvenser saken eventuelt fikk for den varselet rettet seg mot. Det er normalt heller ikke tilrådelig eller riktig å gi varsler slik informasjon.

6.2 Råd for utarbeidelse av varslingsrutiner

Varslingssaker kan omfatte svært mange ulike forhold med ulik kompleksitet og alvorlighetsgrad. Det er viktig at dette hensyntas ved utforming av rutinene. Lovens krav om at rutinene skal omtale saksbehandling og oppfølging av varsling er ikke til hinder for at rutinene utformes slik at det muliggjør en viss fleksibilitet og differensiering.

Varslingsrutinene skal sikre forutberegnelighet og ivareta rettsikkerheten til alle berørte parter i en varslings sak. Det er videre viktig at rutinene sikrer en habil og forsvarlig saksbehandling som inngir tillit. Rutinene bør bidra til at det ikke oppstår rollekonflikter som kan svekke tilliten til behandlingen av varselet. De bør også gi god informasjon og veiledning til alle berørte parter.

Varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle i virksomheten.

Det er viktig at rutinene evalueres og justeres jevnlig etter hvert som kommunen får erfaring med håndtering av varsler og kan videreutvikle sine rutiner. Dette følger også av kommunens internkontrollansvar.

Det er viktig å involvere de tillitsvalgte i utviklingen av rutinene. Vårt råd er at tillitsvalgte og verneombud ikke deltar i et varslingssekretariat som mottar og/eller saksbehandler varsler. Håndtering av varsler er ikke et partsarbeid, men et ledelsesansvar, og de tillitsvalgte bør involveres i tråd med lov og avtaleverk på vanlig måte.

Kontrollutvalget har oppgaver og ansvar etter kommuneloven § 23-2. Det bør ikke være varslingsmottak eller ha en rolle i saksbehandlingen av et varsel.



7

Forbud mot gjengjeldelse



7.1 Gjengjeldelse som følge av lovlig varslingsforbudt

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med loven er forbudt, se arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Forbudet er viktig for å sikre trygge rammer for varsleren. Gjengjeldelse vil være enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som følge av, eller reaksjon på, at arbeidstaker har varslet.

Det er bare når de ugunstige handlingene kommer som en følge av varslingen at det vil være en ulovlig gjengjeldelse. Det er med andre ord krav om årsakssammenheng mellom varslingen og den ugunstige handlingen.

Det må vurderes konkret om det er årsakssammenheng mellom ugunstige handlinger og varslingen. Det er ikke tilstrekkelig at det er nærhet i tid mellom varslingen og den ugunstige handlingen. En saklig personmessig oppfølging av en arbeidstaker som også har varslet vil ikke være en gjengjeldeshandling, men det er ekstra viktig å dokumentere grunnlaget for oppfølgingen for å imøtegå eventuelle påstander om gjengjeldelser.

7.1.1 Risikovurdering

Arbeidsgiver skal, dersom det anses nødvendig, iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Dette følger av omsorgsplikten overfor varslere som er presisert i arbeidsmiljøloven § 2 A-3 andre ledd. Et eksempel på et slikt tiltak kan være å gjennomføre oppfølgingssamtaler med varsleren.

Vi anbefaler at det i rutinene tas inn et punkt om at det skal vurderes om det er nødvendig å iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse. Dette bør gjøres når varselet fremsettes. Tidlig i prosessen kan det være vanskelig å vurdere behovet for tiltak.

Spørsmål arbeidsgiver kan stille for å kartlegge behovet for risikovurdering:

- Er det risiko for at ansatte – ledere eller kollegaer – kan reagere negativt på varselet?
- Kan eller bør varslers identitet vernes?

Reglene om partsinnsyn kan gi en part rett til innsyn i varselet og også varslers identitet. Arbeidsgiver kan derfor ikke sikre at varslers identitet ikke blir kjent. Det kan være særlig grunn til å sette inn risikoreducerende tiltak dersom en kartlegging tilsier behov for beskyttelse av varslers identitet og identiteten likevel blir kjent.

Når varselet er ferdig undersøkt og avsluttet, bør det være et sjekkpunkt om det er avdekket forhold som tilsier at varslere kan bli utsatt for gjengjeldelse. Er det usikkerhet omkring dette, bør det gjennomføres en samtale med den som har varslet i etterkant.

7.1.2 Eksempler på gjengjeldelseshandlinger

Lovteksten lister opp ulike alternative gjengjeldelseshandlinger. Dette er kun eksempler på ulike ugunstige handlinger som kan være gjengjeldelse. Ugunstige handlinger eller unnløtelser, for eksempel endring i arbeidsoppgaver eller sosial ekskludering, kan utgjøre gjengjeldelse. Manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten eller ivaretagelse av omsorgsplikten, kan også være en gjengjeldelseshandling.

Reglene om partsinnsyn kan gi en part rett til innsyn i varselet og også varslers identitet.

8

Rett til innsyn i varslings-saken og om varslers identitet



8.1 Varslers rett til innsyn

Varslers rett til innsyn i sakens dokumenter beror på om vedkommende er «part». En part er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», se forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav e). Det følger av forvaltningsloven § 18 at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Unntak kan på visse vilkår følge av § 18 og § 19.

Varsler vil oftest ikke være part i saken. Dersom et varsel om trakasserende lederstil resulterer i en personalsak mot leder, vil lederen kunne være part i saken. Leder har da rett til innsyn i saken etter forvaltningslovens regler. I utgangspunktet vil derimot ikke arbeidstakere som *blir* trakassert være parter fordi de kun har krav på et forsvarlig arbeidsmiljø fritt for trakassering. Dette gjelder også dersom varsler er blant dem som skal være utsatt for trakassering. Dette kan forholde seg annerledes i en arbeidskonflikt hvor det vil kunne være aktuelt å treffe avgjørelser overfor flere og hvor varsler er en av disse.

Varsler har rett til innsyn i egne personopplysninger som behandles, jf. personvernforordningen artikkel 15. Innsynsrett i egne personopplysninger gjelder for alle ansatte og er derfor uavhengig av om varsler er part eller ikke. Personopplysningsloven § 16 vil likevel kunne gi unntak fra innsyn. Praktisk er § 16 bokstav e som på visse vilkår kan gi grunnlag for å unnta opplysninger i interne dokumenter.

Det kan i mange tilfeller være naturlig å gi varsler ytterligere informasjon i saken ut fra en vurdering av hvor berørt varsler er selv om varsler ikke er part. Arbeidsgiver må likevel overholde taushetsplikten og ivareta personvern hensyn overfor den det er varslet om.

8.2 Rett til innsyn for den varselet retter seg mot

Det følger av lovens forarbeider at varslers identitet skal behandles med konfidensialitet. I utgangspunktet innebærer det at varslers identitet kun skal opplyses til dem som har saklig grunn til å få kjennskap til denne.

I offentlig sektor gjør særlige forhold seg gjeldende gjennom at partsinnsynsreglene i forvaltningsloven kan komme til anvendelse og allmennhetens rett til innsyn etter offentleglova.

Partsinnsynsreglene kan gi en part rett til innsyn i varslers identitet og eventuelt andre taushetsbelagte opplysninger også i de tilfeller opplysningene gjelder personlige forhold etter forvaltningsloven § 13 og derfor er taushetsbelagt.

Det følger av forvaltningsloven § 18 at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Dette vil i utgangspunktet også gjelde varslers identitet. Unntak for partsinnsyn kan på visse vilkår følge av forvaltningsloven § 18 og § 19.

Uttalelsen i forarbeidene om at varslers identitet skal behandles med konfidensialitet, kan tilsi at arbeidsgiver bør benytte unntaksadgangen i forvaltningsloven § 19 andre ledd til å unnlate å opplyse om dette i de tilfeller der den det er varslet om er part og kontradiksjon blir ivaretatt på andre måter.

Varsler har rett til innsyn i egne personopplysninger som behandles, jf. personvernforordningen artikkel 15.

Hvorvidt den det varsles om er part og har partsrettigheter er avhengig av den videre oppfølging av varselet, se forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e) som definerer en part som en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Igangsettelse av videre undersøkelser av varselet utløser ikke automatisk partsrettigheter for den det varsles om. Det kan tidlig i saksbehandlingen være vanskelig å forutse hva en undersøkelse vil avdekke. Mulige konsekvenser for den det varsles om – også av mulig negativ omtale – kan tilsi at vedkommende har partsrettigheter eller bør behandles i overensstemmelse med dette.

Den videre saksbehandlingen må ivareta ulovfestede krav til en forsvarlig saksbehandling og kontradiksjon uavhengig av om vedkommende har partsrettigheter. For eksempel ved mulighet til å imøtegå påstander som fremsettes i varselet.

Den det varsles på vil uavhengig av om vedkommende er part eller ikke også ha rett til innsyn i egne personopplysninger etter personvernforordningen § 15. Personopplysningsloven § 16 vil likevel kunne gi unntak fra innsyn. Praktisk er § 16 bokstav e som på visse vilkår kan gi grunnlag for å unnta opplysninger i interne dokumenter.

8.3 Allmennhetens rett til innsyn

Enhver kan uten nærmere begrunnelse kreve innsyn i kommunens saksdokumenter etter offentleglova. Det er en rekke unntaksbestemmelser i kap. 3. Taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas. I varslingssaker kan unntak etter interne dokumenter, samt etter § 23 og § 24 være aktuelt.

Dersom den det varsles om ikke har partsrettigheter vil i praksis spørsmålet om innsyn i varslers identitet måtte vurderes etter offentleglova.

Det må vurderes konkret om varslers identitet er å anse som et personlig forhold som omfattes av taushetsplikten etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13. Vernet om varslers identitet som er fremhevet i forarbeidene til varslingsbestemmelsene, vil kunne være et tolkningsmoment som tilsier at varslers identitet i mange tilfeller kan være taushetsbelagt og dermed unntas for innsyn.

Taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas. I varslingssaker kan unntak etter interne dokumenter, samt etter § 23 og § 24 være aktuelt.

Tilsvarende vil vern om varslers identitet også kunne være et legitimt hensyn å ta ved vurdering av meroffentlighet etter offentleglova § 11. Typisk i de tilfeller varslers identitet ikke er taushetsbelagt, men hvor det kan være grunnlag for å gjøre unntak etter andre bestemmelser i offentleglova.

Når det gjelder identitet til den varselet retter seg mot, må det vurderes konkret om det er grunnlag for unntak. Identiteten kan være taushetsbelagt etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13, for eksempel dersom varselet gjelder påstander om straffbare forhold. Dette må likevel vurderes konkret. Gjelder varselet en leder, og det straffbare forholdet har sammenheng med arbeidsforholdet, er det ikke nødvendigvis taushetsbelagt. Dersom det gjelder påstander om trakasserende lederstil, er det ikke uten videre taushetsbelagt. Også her har det betydning hvilken stilling det dreier seg om og må vurderes konkret etter varselets innhold.

Dersom det ikke er taushetsbelagte opplysninger, vil det kunne være andre unntakshjemler. For eksempel vil offentleglova § 23 kunne komme til anvendelse for vern av identitet til den varselet retter seg mot.

8.4 Varslings til offentlig myndighet

Dersom arbeidstaker varsler til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter etter arbeidsmiljøloven § 2 A-2 andre ledd, vil disse ha taushetsplikt om varslers identitet. Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-7.

Vern om varslers identitet vil også kunne være et legitimt hensyn å ta ved vurdering av meroffentlighet etter offentleglova § 11.



Postadresse: KS
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no



EU endrer regler:

Nye regler for bagatellmessig støtte



Foto: Guillaume Périgois

Skrevet av: **Steinar Q. Andersen** | Publisert: 19. november 2024



Norske kommuner kan gi opptil 300.000 euro i tilskudd til lokale bedrifter uten at det må meldes inn til EFTAs overvåkingsorgan (ESA).

Det er Europakommisjonen som har vedtatt de nye reglene. Med dagens euro-kurs utgjør det snaut 3,5 millioner kroner.

– Offentlig eide selskaper kan motta slik bagatellmessig støtte (de minimis-støtte) i henhold til EØS-regelverket, forutsatt at de oppfyller vilkårene i regelverket, sier juridisk direktør Agnete B. Sommerset i Samfunnsbedriftene

– Bagatellmessig støtte er offentlig støtte som ikke overstiger 300.000 euro over en periode på tre regnskapsår, og som derfor kan tildeles uten forhåndsgodkjenning fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Tidligere kunne man maksimalt betale ut 200.000 euro i bagatellmessig støtte, men det er nå økt med 50 prosent.

Hva kan man få støtte til?

Sommerset sier at dette betyr at kommuner for eksempel kan gi større tilskudd til lokale bedrifter uten at ESA må involveres. Hun nevner flere eksempler på hva bagatellmessig støtte til offentlig eide selskaper kan omfatte:

1. **Redusert leie for kommunale lokaler:** En kommune kan tilby et kommunalt eid selskap redusert leie for bruk av kommunale lokaler. Differansen mellom markedsleie og den faktiske leien utgjør støttebeløpet. Dersom denne differansen, sammen med annen mottatt bagatellmessig støtte, ikke overstiger 300.000 euro over tre år, anses støtten som bagatellmessig.
2. **Tilskudd til lokale utviklingsprosjekter:** Et fylkeskommunalt eid selskap som driver med regional utvikling kan motta tilskudd fra fylkeskommunen for å gjennomføre spesifikke prosjekter. Så lenge det totale støttebeløpet ikke overstiger 300.000 euro over tre år, faller dette inn under bagatellmessig støtte.
3. **Opplæringstilskudd:** Et kommunalt eid transportselskap kan motta støtte til opplæring av ansatte. Dersom støtten ikke overstiger 300.000 euro over tre år, regnes den som bagatellmessig.

Hva er vilkårene for støtte?

EØS-avtalen slår fast at offentlig støtte generelt er forbudt, men at det er gjort unntak for bagatellmessig støtte. Vilårene for slik støtte er:

- Mottaker må være et foretak som driver økonomisk aktivitet (for eksempel faller skoler utenfor).
- Støtten må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form, noe som også gjelder støtte fra kommune/fylkeskommune.
- Støtten må innebære en økonomisk fordel (som effekt).
- Beløpsgrensen: 300.000 euro over en periode på tre regnskapsår.
- Støtten må være transparent – det vil si at det må være mulig å beregne beløpet nøyaktig på forhånd.

Hvordan kan støtten gis?

- Bagatellmessig støtte kan gis både i form av enkelttildelinger av støtte og gjennom støtteordninger.
- Bagatellmessig støtte kan gis som tilskudd, rimelige lån, garantier, gratis lokaler, osv.
- Det er ikke et krav om at støtten må gis til et spesifisert formål.
- Bagatellmessig støtte kan gis både til å dekke investeringskostnader og til driftskostnader.
- Bagatellmessig støtte kan gis til både små, mellomstore og store foretak.

Har trådt i kraft

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) skriver i [en pressemelding](#) at de nye reglene nå er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. De legger vekt på at forordningen hovedsakelig inneholder en videreføring og klargjøring av dagens regler, men med enkelte relevante endringer.

I tillegg til at maksimalt beløp øker til 300.000 euro, har forordningen regler for beregning av offentlig støtte som ikke gis i form av direkte tilskudd eller rentetilskudd.

– Det kommer også en ny plikt fra 1. januar 2026 om å registrere bagatellmessig støtte i et register nasjonalt eller i EU. Mens det tidligere var tilstrekkelig å orientere støttemottaker om at de fikk støtten under gitte regelverk, skal det nå registreres. Forordningen innebærer også en plikt til å innhente erklæring om at de ikke mottar annen støtte, og den er gjeldende allerede i dag, sier Sommerset.

Forordningen inneholder overgangsbestemmelser som tilsier at reglene kan anvendes på støtte som er tildelt før forordningen trer i kraft.

[Endringene i forskrift](#) om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte trådte i kraft 11. november 2024.

[Se NFDs veileder om bagatellmessig støtte og praktiske eksempler](#) →

Les mer om

[Arbeidsliv og juss](#)

[#offentlig støtte](#)

Agnete B. Sommerset



Juridisk direktør

[992 47 988](tel:99247988)

[Send en e-post](#)

Hold deg oppdatert!

Meld deg på våre nyhetsbrev for å motta siste nytt om politikk, arbeidsliv, juss og møteplasser.

[Meld på](#)

Fakturaadresse

E-postadresse

EHF:

Samfunnsbedriftene er registrert i ELMA-registeret med organisasjonsnummer 912868222.

Vi ønsker fortrinnsvis å motta fakturaer i EHF-format.

Dersom dette ikke er mulig, benyttes e-post til følgende adresse: samfb@faktura.poweroffice.net

post@samfunnsbedriftene.no

Telefon

[24 13 27 00](tel:24132700)

Besøksadresse

Haakon VII's gate 9
0161 Oslo

Sosialemedier

[Linkedin →](#)

[Facebook →](#)

[Instagram →](#)

[Twitter →](#)

Postadresse

Postboks 1378 Vika
0114 Oslo

[Gå til toppen ↑](#)

Org.nr 912868222

[Personvern](#)

Kontrollutvalgets årsplan med møteplan 2025

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune

Møtedato

06.12.2024

Saknr

62/24

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/339 - 18

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget vedtar det fremlagte forslag til årsplan for sin virksomhet i 2025.
2. Kontrollutvalget vedtar følgende møtedatoer for 2025:
 -
1. Årsplanen sendes kommunestyret til orientering

Vedlegg

Årsplan for 2025.pdf

Saksopplysninger

Forslag til kontrollutvalgets års- og møteplan plan for 2025 følger vedlagt denne saken.

Årsplanen for 2025 samler kontrollutvalgets planer for sin virksomhet og er utarbeidet på et overordnet nivå. Planen inneholder derfor ikke en detaljert beskrivelse av kontrollutvalgets virksomhet. Det legges opp til 7 møter i 2025.

Utkast til årsplan må ses på som en skisse over de aktiviteter kontrollutvalget vil ta for seg i løpet av året.

Vurdering

Kontrollutvalget vedtar sin egen årsplan. Årsplanen kan sendes kommunestyret til orientering.

Av hensyn til revisors arbeid og annet som måtte oppstå, bør kontrollutvalget alltid ha rom innenfor planen til å endre datoer samt til å foreta eventuelle nødvendige omprioriteringer.

Dersom møter skal være på fredag kan disse datoene være aktuelle:

- 24/1
- 14/3
- 25/4
- 13/6
- 5/9
- 17/10
- 5/12

Det er lagt opp til at møtedatoer fastsettes i møtet.



Konsek

TRONDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Kontrollutvalgets
årsplan med møteplan
2025



INNHOLDSFORTEGNELSE

INNHOLDSFORTEGNELSE	2
INNLEDNING	3
1 KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHET.....	1
1.1 MØTER I KONTROLLUTVALGET	1
1.2 KONTROLLUTVALGETS BUDSJETT.....	1
1.3 KONTROLLUTVALGETS SEKRETARIAT	1
1.4 REVISJONEN	1
2 KONTROLLUTVALGETS PLANLAGTE AKTIVITET	1
2.1 REGNSKAPSREVISJON.....	1
2.2 FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLLER.....	2
2.2.1 FORVALTNINGSREVISJON	2
2.2.2 EIERSKAPSKONTROLL	3
2.3 GENERELT KONTROLL MED FORVALTNINGEN.....	3
2.3.1 ORIENTERING FRA POLITISK OG ADMINISTRATIV LEDELSE.....	3
2.3.2 BEFARING/BESØK.....	4
2.3.3 SAMORDNING AV KONTROLL.....	4
2.4.4 HENVENDELSER FRA PUBLIKUM	4
2.4 SAKER TIL KOMMUNESTYRET OG RAPPORTERING	4
2.5 ANNET	4
3 KONTROLLUTVALGETS MØTEPLAN FOR 2025.....	5
VEDLEGG – ÅRS OG MØTEPLAN 2025.....	6

INNLEDNING

Kommunene er samfunnets viktigste velferdsprodusenter og forvalter betydelige ressurser på vegne av innbyggerne. Omfanget og bredden av den kommunale tjenesteproduksjonen medfører behov for utstrakt styring og kontroll. Egenkontrollen er et viktig element i det lokale folkestyret, og skal bidra til å styrke allmenhetens tillit til forvaltningen og sikre en rett og effektiv bruk av ressursene.

Kontrollutvalget er kommunestyrets redskap for å føre løpende kontroll med forvaltningen på kommunestyrets vegne. Arbeidet styres av kommunelovens §§ 22, 23 og 24 samt forskrift om kontrollutvalg og revisjon i kommuner og fylkeskommuner.

God dialog og informasjonsutveksling er sentralt for å lykkes med samspillet mellom kommunestyret og kontrollutvalget. Kontrollutvalget ønsker med dette å legge til rette for god og åpen dialog som skaper en gjensidig forståelse for gjennomføringen av oppgavene. Det er et bidrag i å tydeliggjøre den klare ansvars- og oppgavefordelingen mellom kontrollutvalget, sekretariatet, administrasjonen og revisjonen.

Kontrollutvalgets oppgaver er omfattende. Arbeidet knytter seg til kontroll med den kommunale forvaltningen, kommunale selskap og til kontroll med revisjonens arbeid. Dette innebærer å iverksette forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og andre undersøkelser i kommunen, samt påse at kommunens regnskap blir betryggende revidert.

En årsplan er derfor et av kontrollutvalgets viktigste styringsdokumenter for å planlegge en god og riktig egenkontroll som er tilpasset kontrollutvalgets ressurser.

1 KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHET

1.1 MØTER I KONTROLLUTVALGET

Møtene i kontrollutvalget er åpne. Møtene vil være lukket i saker/orienteringer der lov- og regelverk hjemler taushetsplikt og lukket dør.

Kommunens ordfører og revisor har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter.

Det er av og til både praktisk og tidsbesparende at revisor og innledere kan delta digitalt. Kommunestyret har vedtatt at kontrollutvalget har mulighet til å avholde fjernmøter, jf. kontrollutvalgets reglement.

Det legges opp til 7 møter i 2025, se kontrollutvalgets møteplan for 2025 i kapittel 3.

1.2 KONTROLLUTVALGETS BUDSJETT

Kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for kontrollarbeidet. For at forslaget vil foreligge tidsnok til at kommunen kan få innarbeidet dette i sine budsjetter, så behandler kontrollutvalget denne saken i sitt møte i august/september.

I forslaget ligger rammen for både kontrollutvalgets, revisjonens og sekretariatets virksomhet.

1.3 KONTROLLUTVALGETS SEKRETARIAT

Sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget er uavhengig fra kommunens administrasjon. Sekretariatet er underlagt kontrollutvalget. Funksjonen utføres av Konsek Trøndelag IKS.

1.4 REVISJONEN

Revisjonen er uavhengig av kommunes administrasjon. Alle revisjonstjenester gjennomføres av Revisjon Midt-Norge SA. Revisjonen utnevner oppdragsansvarlige revisorer for det enkelte oppdrag.

2 KONTROLLUTVALGETS PLANLAGTE AKTIVITET

2.1 REGNSKAPSREVISJON

Steinkjer kommune har følgende regnskaper:

- Steinkjerkommuneskoger Ogdalsbruket KF
- Steinkjerbygg KF
- Steinkjer kommunekasse og det konsoliderte regnskapet

Kontrollutvalget skal holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at revisjonens arbeid foregår i samsvar med de bestemmelser som følger av loven, god kommunal revisjonsskikk og avtalen som foreligger med revisor.

Revisor legger årlig frem:

- Uavhengighetserklæring
- Revisjonsstrategi
- Risiko- og vesentlighetsvurdering for gjennomføring av forenklet etterlevelseskontroll
- Attestasjonsuttalelse for forenklet etterlevelseskontroll

- Revisjonsberetning

Aktivitetene tilknyttet regnskapsrevisjonen fremgår av møteplanen.

På bakgrunn av årsregnskap, årsberetning og revisors beretning (ev. også nummererte brev) gir kontrollutvalget en uttalelse til kommunestyret (kommunestyret ved foretaksmøte for foretakene), med kopi til formannskapet.

Revisor skriver nummerte brev til kontrollutvalget når det er forhold som skal påpekes, og kontrollutvalget vil følge med på at disse brevene blir fulgt opp.

Eventuelle nummererte brev som ikke blir godt nok fulgt opp av kommunen, sendes kommunestyret for videre behandling.

Dersom revisor har andre merknader vil kontrollutvalget vurdere om og hvordan disse merknadene skal følges opp.

2.2 FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLLER

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens administrasjon og av selskapene som kommunen har eierinteresser i.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide planer som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. Planene skal være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og vedtas av kommunestyret. Utvalget skal også se til at administrasjonen setter i verk vedtak som er gitt av kommunestyret etter forvaltningsrevisjoner.

2.2.1 FORVALTNINGSREVISJON

Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028, vedtatt av kommunestyret - sak 55/24.

1. Kommunestyret vedtar plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028 og slutter seg til kontrollutvalgets prioriteringer:

1. Eldre og yngreomsorg
2. Oppvekst inklusive barnevern
3. Næring
4. Økonomisk bærekraft
5. Utenforskap
6. Sykefravær og HMS
7. Følgende fire prosjekter oppgis i uprioritert rekkefølge
 - Rekruttering og vikarbruk
 - Klima og miljø

- Renovasjon
- Samfunn og kultur

2. Kontrollutvalget gis fullmakt til å gjøre endringer i planen.

Prosjektplan for forvaltningsrevisjon eldre og yngreomsorg vil bli lagt frem for kontrollutvalget i løpet av 1. halvår 2025. Omfanget av prosjektet vil avgjøre leveringstidspunktet.

2.2.2 EIERSKAPSKONTROLL

Plan for eierskapskontroll 2024-2028, vedtatt av kommunestyret - sak 56/24.

1. Kommunestyret vedtar plan for eierskapskontroll 2024-2028 og slutter seg til kontrollutvalgets prioriteringer:

1. Generell eierstyring
2. Steinkjerhallen AS
3. Nord Trøndelag Elektrisitetsverk AS (NTE AS)
4. Følgende to eierskapskontroller i uprioritert rekkefølge
 - Digitale Innherred KO (DIKO)
 - Midt-Norge 110-sentral IKS

2. Kontrollutvalget gis fullmakt til å gjøre endringer i planen.

Prosjektplan for generell eierstyring er vedtatt av kontrollutvalget - sak 52/24, og rapport forventes levert 1. mars 2025.

2.3 GENERELT KONTROLL MED FORVALTNINGEN

Kontrollutvalget fører kontroll med forvaltningen på vegne av kommunestyret. Kontrollutvalget imøteser bestillinger mht. saker og prosjekter som kommunestyret ønsker at kontrollutvalget skal følge spesielt opp.

Den generelle kontrollen med forvaltningen gjennomføres i hovedsak gjennom orienteringer fra administrasjonen. Det tas fortløpende stilling til dette.

Henvendelser til kontrollutvalget, utvalgets egne observasjoner og initiativ, samt saker hvor kommunen har vært omtalt i media vil fortløpende bli fulgt opp.

Kontrollutvalget vil følge opp kommunestyrevedtak som er initiert av kontrollutvalget.

2.3.1 ORIENTERING FRA POLITISK OG ADMINISTRATIV LEDELSE

Dersom det er ønskelig av hensyn til behov for saksopplysninger, kan kontrollutvalget innkalle kommunedirektøren i forbindelse med behandling av saker i møtene.

Skogsjef i Steinkjerkommuneskoger Ogdalsbruket KF, Administrerende direktør i Steinkjerbygg KF og økonomisjef, Kommunedirektøren og økonomisjef skal som hovedregel være til stedet i kontrollutvalgets møte når regnskap og årsberetning for foregående år behandles.

Kontrollutvalget kan i enkelte tilfeller be om orienteringer på ulike fagområder for å øke kunnskapen om disse, uten at det nødvendigvis er knyttet til en spesifikk kontrollsak.

2.3.2 BEFARING/BESØK

For å bli kjent med den kommunale forvaltningen, og for at ansatte i kommunen skal bli kjent med kontrollutvalget, ønsker utvalget å besøke ulike kommunale virksomheter/enheter. Dette kan også inkludere kommunale selskap.

2.3.3 SAMORDNING AV KONTROLL

Forvaltningsrevisjoner og statlige tilsyn skal sees i sammenheng. Kontrollformene har et formål om å bidra til læring og forbedring, og kan bygge på hverandres arbeid. Sekretariatet vil legge frem aktuelle og relevante tilsynsrapporter fra Statsforvalteren og andre statlige tilsynsorganer. Det er planlagt at dette kan gjøres gjennom en orientering fra kommunedirektøren. Kommunelovens §30-7 sier at det statlige tilsynet skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjoner og vurdere den samlede tilsynsmengden i kommunen.

Sekretariatet sørger for å legge inn forvaltningsrevisjoner i den nasjonale tilsynskalenderen.

2.4.4 HENVENDELSER FRA PUBLIKUM

Kontrollutvalget kan ta imot henvendelser fra publikum, men kontrollutvalget vil ikke opptre som et klageorgan, og har ikke avgjørelsesmyndighet på forvaltningsområdet.

Kontrollutvalget avgjør selv om den enkelte henvendelse er relevant for utvalget, og tar stilling til i hvilken form og grad henvendelsene fra publikum skal følges opp.

2.4 SAKER TIL KOMMUNESTYRET OG RAPPORTERING

Kontrollutvalget er kommunestyrets redskap for å føre løpende kontroll med forvaltningen på kommunestyrets vegne. I saker som krever beslutning, så innstiller kontrollutvalget til kommunestyret.

Kontrollutvalget rapporterer om sin aktivitet direkte til kommunestyret, og det gjøres i hovedsak slik:

- Forvaltningsrevisjonsrapporter og rapporter for eierskapskontroller oversendes fortløpende.
- Årsrapporten gjenspeiler kontrollutvalgets samlede aktiviteter. Rapporten for 2024 behandles på første møte i 2025, og oversendes deretter til kommunestyret.
- Årsplan for 2025 kan sendes kommunestyret til orientering slik at kommunestyret er kjent med hvordan kontrollutvalget planlegger å gjennomføre sin aktivitet.
- Viktige saker og forespørsler oversendes fortløpende.

2.5 ANNET

Det er viktig at kontrollutvalget er gitt ressurser til å kunne holde seg oppdatert på sine arbeidsområder og med det kunne delta på kurs og konferanser som arrangeres både lokalt og nasjonalt.

Av foreløpige kjente tilbud innenfor kontrollarbeid i 2025 nevnes her:

- NKRF kontrollutvalgskonferanse 29. - 30. januar - Gardermoen
- Forum for kontroll og tilsyn (FKT):

- FKT kontrollutvalgskonferanse og årsmøte 3.- 4. juni. Gardermoen
FKT kontrollutvalgslederskolen del III, 15.-16- oktober. Gardermoen
- Konsek Trøndelag - Samling 13. november. Hell

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret når utvalgets saker skal behandles. Dette kan delegeres.

Kontrollutvalget og sekretariatet vil fortsette arbeidet med å informere om kontrollarbeidet, blant annet gjennom hjemmesiden til sekretariatet – www.konsek.no. På sekretariatets hjemmeside er det enkel tilgang til kontrollutvalgets saksdokumenter.

3 KONTROLLUTVALGETS MØTEPLAN FOR 2025

Årsplan- med møteplanen er vedlagt, og gir en oversikt over behandlingen av faste saker.

Kontrollutvalget forbeholder seg retten til på eget initiativ å foreta endringer i planen og evt. gå inn på andre saker eller prosjekter som ikke er nevnt for å sikre en dynamikk som tar utgangspunkt i saker/områder som kan utgjøre en risiko og som anses vesentlig.

Endring av møteplan kan også bli nødvendig av hensyn til saksgang eller av andre årsaker.

VEDLEGG – ÅRS OG MØTEPLAN 2025

Vedtatt av kontrollutvalget i sak.....2024

Møte	jan	feb/mar	apr	juni	aug/sep	okt	nov/des
Aktiviteter/saker							
Referatsaker	X	X	X	X	X	X	X
Årsmelding kontrollutvalget	X						
Orientering fra Steinkjerbygg KF:							
Årsregnskap 2024			X				
ØK og byggeprosjekter		X					
Orientering fra Steinkjer kommuneskoger Ogdalsbruket KF:							
Årsregnskap 2024			X				
Orientering fra kommunedirektøren:							
Årsregnskap 2024			X				
Budsjett 2026 Økonomiplan 2026-2029							X
Tilsynsrapporter		X					
Internkontroll		X					
Informasjonssikkerhet, taushetsplikt og personvern				X			
Kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskap og årsberetning:							
Steinkjer kommuneskoger Ogdalsbruket			X				
Steinkjerbygg KF			X				
Kommunekassen og konsolidert			X				
Etterlevelseskontroll (rapportering, innspill til ROV, og ROV)			X			X	
Revisjonsstrategi						X	
Oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighetserklæring Kommunen og foretakene						X	
Budsjettkontroll og budsjett kontrollutvalget	(x)				X		
Folkevalgtopplæring							
Vedtaksoppfølging				X			
Bestilling – Prosjektplan - Rapport forvaltningsrevisjon/ eierskapskontroll	X	X	X				
Års- og møteplan						(x)	X
Besøk				X			
Godkjenning av møteprotokoll	X	X	X	X	X	X	X

Innspill til kontrollutvalgsarbeidet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune

Møtedato

06.12.2024

Saknr

63/24

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/608 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar saken til orientering

Vedlegg

Trafikklysmodellen

Saksopplysninger

Hensikten med denne saken er å gi kontrollutvalgets medlemmer en mulighet til å drøfte og fremme innspill til saker og forhold som kontrollutvalget kan ta tak i, eller diskutere om å få utredet til et senere møte. Da kan forslag om dette fremmes gjennom denne saken. Her fattes det ikke konkrete realitetsvedtak (som i øvrige saker). Dersom det skal fattes realitetsvedtak må saken i så fall settes opp på saklisten som en egen sak.

Eksempel på tema som kan tas opp i denne saken er:

- Deltagelse på kurs/konferanse
- Forhold i kommunen som medlemmene har behov for å drøfte
- Ønske om orientering knyttet til et saksområde fra kommunedirektør eller sekretariatet i et fremtidig møte

Vurdering

Trafikklysmodellen som er vedlagt, kan være en egnet modell for å vurdere om saker hører til innenfor kontrollutvalgets ansvarsområde, og om kontrollutvalget i så fall vil prioritere å følge opp saken i et senere møte.

Dersom kontrollutvalget ikke har noen innspill, kan kontrollutvalget ta saken til orientering.

Trafikklysmodellen

Sentrale spørsmål – «Trafikklysmodellen»	Ja	Delvis	Nei
Kryss på røde felt peker i retning av å ikke følge opp saken, mens kryss på grønne felt taler for å følge opp saken.			
Vedrører saken misnøye med et politisk fattet vedtak?	Ja	Delvis	Nei
Dreier saken seg om en klage på et enkeltvedtak som kommunen har fattet?	Ja	Delvis	Nei
Viser saken til lovbrudd, manglende etterlevelse av kommunale rutiner eller manglende oppfølging av kommunale vedtak?	Ja	Delvis	Nei
Viser saken til en risiko knyttet til system, rutiner, praksis i kommunen mer generelt innenfor et område?	Ja	Delvis	Nei
Dreier saken seg i hovedsak om en isolert hendelse?	Ja	Delvis	Nei
Er saken under annen behandling i et annet organ? (rettsapparat, sivilombud, statsforvalter, KOFA, klageorgan i kommunen, varslingskanal)?	Ja	Delvis	Nei
Er det annen naturlig behandlingsvei for saken (ref. organene nevnt over)?	Ja	Delvis	Nei
Kan saken, og sakens oppmerksomhet, bidra til at det stilles spørsmål om tilliten til kommunens saksbehandling av en type saker?	Ja	Delvis	Nei
Berører saken et tema som kontrollutvalget allerede har vurdert som aktuelt for oppfølging i sin risiko- og vesentlighetsanalyse?	Ja	Delvis	Nei
Foreligger området som et tema i plan for forvaltningsrevisjon eller plan for eierskapskontroll?	Ja	Delvis	Nei
Kan en gjennomgang bidra til læring og forbedring?	Ja	Delvis	Nei
Bør saken prioriteres foran andre planlagte oppgaver?	Ja	Delvis	Nei

Kilder:

- *Henvendelser til besvær – eller begjær?* Artikkel i Kommunerevisoren nr. 4/21 av Bjørkelo, Løvlie og Fiksdal i Deloitte
- *Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget*, veileder fra Forum for kontroll og tilsyn, 2022

Godkjenning av møteprotokoll 06.12.2024

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune

Møtedato

06.12.2024

Saknr

64/24

Saksbehandler Liv Tronstad

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/608 - 3

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 06.12.2024 godkjennes.