



Vestfold
og Telemark
revisjon

Nytt rådhus i Holmestrand

Forvaltningsrevisjon | Holmestrand kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning.....	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier.....	6
1.3. Avgrensning.....	7
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	7
2. Rådhusprosessen.....	8
2.1. Tidslinje	8
2.2. Valg av konsept 2020-2021.....	10
2.3. Konkurransen og valg av utleier - 2022-2023	15
2.4. Rapportering – 2022 og 2023	20
3. Saksframlegg	22
3.1. Revisjonskriterier	22
3.2. KST 147/21 – Konseptvalg – administrasjonsbygg Holmestrand	23
3.3. KST 191/23 – Leie av nytt rådhus i Holmestrand sentrum	25
3.4. Revisors vurdering.....	28
4. Rapportering	30
4.1. Revisjonskriterier	30
4.2. Rapportering om rådhusaken	30
4.3. Revisors vurdering.....	32
5. Iverksetting av vedtak	33
5.1. Revisjonskriterier	33
5.2. Hva er gjort.....	34
5.3. Revisors vurdering.....	35
6. Konklusjoner.....	37
6.1. Utredning av kommunestyresakene 147/21 og 191/23	37
6.2. Rapportering	37
6.3. Iverksettelse av vedtak i sak 147/21	38
Litteratur og kildereferanser	39

Vedlegg	40
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	40
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	43

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på gjennomføringen av prosessen med å samlokalisere ansatte i nytt rådhus i Holmestrand kommune.

Funn, vurderinger og konklusjoner

Hvordan er rådhusprosessen gjennomført?

Etter kommunesammenslåingene hadde Holmestrand kommune mer administrasjonslokaler enn hva de hadde behov for. Det ble gjennomført en konseptvalgutredning, som bla. konkluderte med at det beste alternativet for kommunen var å leie rådhus og selge bygg som kommunen ikke lenger hadde bruk for. I sak 147/21 vedtok kommunestyret leie av rådhus som konsept for samlokalisering av administrative arbeidsplasser. Kommunestyret vedtok videre at kommunedirektøren skulle gjennomføre en konkurranse om leieavtale med varighet for 10+5+5 år. Konkurransen ble kunngjort i desember 2022 og pågikk i første halvår 2023. Bane NOR Eiendom ble vurdert til å ha det beste tilbudet og fikk tildelt kontrakten.

Er kommunestyresakene 147/21 (om valg av konsept) og 191/23 (om valg av utleier) forsvarlig utredet?

Et saksfremlegg skal inneholde tilstrekkelig informasjon om faktiske og rettslige forhold til at de folkevalgte kan vurdere alle relevante sider av den aktuelle sak.

Vi mener at det burde vært redegjort bedre for juridiske forhold, beslutningsprosesser og handlingsrom i saksframlegget til kommunestyresak 147/21. Dessuten mener vi at innstillingen til pkt. 3 om at kommunestyret skal behandle valg av utleier, er uklar og kan misforstås.

Når det gjelder sak 191/23, mener vi at dette saksframlegget, inkludert vedlegg, i all hovedsak fremstår som forsvarlig utredet.

Har kommunedirektør rapportert i samsvar med gjeldende krav og vedtak?

Kommunestyret har ikke vedtatt særskilte krav til rapportering i rådhusprosessen. Det betyr at rapportering i utgangspunktet skjer i de ordinære rapporteringspunktene – kvartalsrapporter og årsrapporter.

Rådhusprosjektet er ikke omtalt i årsberetningene for 2021, 2022 eller 2023. Kommuneloven sier at det skal rapporteres om ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen. Vi mener at etablering av nytt rådhus i kommunen er en sak av vesentlig betydning, og at det derfor burde ha fremkommet noe om status i denne prosessen i årsberetningene. Det er gitt noe informasjon om rådhusprosessen i kvartalsrapportene i den aktuelle perioden.

Selv om de folkevalgte ikke har stilt konkrete krav til rapportering i denne saken, har kommunedirektør orientert om rådhusprosessen i formannskap og administrasjonsutvalg i 2023. Det ble ikke gitt tilsvarende orienteringer i 2022.

Etter vår vurdering ga kommunedirektøren ufullstendig informasjon i administrasjonsutvalget i mai 2023, da han som svar på spørsmål, sa at kommunestyret kunne avslå tilbudet fra Bane Nor Eiendom, uten samtidig å opplyse om at kommunen da kunne bli erstatningspliktig hvis det ikke forelå saklig grunn.

Er vedtaket i sak 147/21 iverksatt, og har kommunedirektør gått utover sin myndighet i rådhusprosessen?

Med unntak av punkt 3, mener vi at vedtaket i sak 147/21 er iverksatt i samsvar med sin ordlyd.

Vedtaket punkt 3 er uklart. De vi har snakket med forstod vedtaket slik at kommunestyret skulle kunne avslå tilbudet fra vinneren av konkurransen. Informasjon om at kommunen kunne risikere erstatningsansvar, dersom kommunestyret avslø tilbudet, er etter vår vurdering et forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket. Dette burde kommunedirektøren varslet kommunestyret om, før konkurransen ble utlyst i desember 2022. Kommunedirektøren ble imidlertid først kjent med dette forholdet høsten 2023. Formannskapet ble varslet kort tid etter, og kommunestyret ble formelt varslet i desember.

Med forbehold om at kommunedirektør burde ha informert om kommunestyrets begrensede handlingsrom i anskaffelsesprosessen tidligere, mener vi at kommunedirektøren ikke har gått ut over sin myndighet i denne saken.

Bakgrunn, grunnlag og metode

Våre vurderinger og anbefalinger bygger primært på krav i kommuneloven og kommunens egne vedtak.

Bø, 17. september 2024

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Holmestrand kommune i sak 14/24. Bakgrunnen for bestillingen er kommunestyrets vedtak i sak 191/23. Kommunestyret vedtok her følgende:

1. *Holmestrand kommune inngår leiekontrakt med Bane Nor Eiendom AS, om leie av nytt rådhus, jfr. Alternativ 1.*
2. *Det legges frem en egen sak om bruk av Backergården i løpet av våren 2024.*
3. *Salg og eventuelt etterbruk av eksisterende administrasjonsbygg og rådhus legges frem i saken om oppfølging av vedtatt eiendomsstrategi våren 2024.*
4. *Kommunestyret ber kontrollutvalget gjennomgå saken. Det skal spesielt, men ikke utelukkende sees på:*
 - a. *Har kommunedirektøren feilinformert formannskapet og eller kommunestyret?*
 - b. *Har kommunedirektøren levert en innstilling i tråd med Kommunestyrets vedtak av 21. oktober 2021?*
 - c. *Er saken i tråd med kommunelovens krav om forsvarlig utredning ref. 13-1?*

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Hvordan er rådhusprosessen gjennomført?
2. Er kommunestyresakene 147/21 og 191/23 (valg av konsept, og leie av nytt rådhus) forsvarlig utredet?
3. Har kommunedirektør rapportert om rådhusprosessen i samsvar med gjeldende krav og vedtak?
4. Er vedtaket i sak 147/21 iverksatt uten ugrunnet opphold?
5. Har kommunedirektøren opptrådt i samsvar med delegert myndighet i rådhusprosessen?

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven og kommunens egne vedtak, reglement og rutiner. Kriteriene framgår under hver problemstilling.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.3. Avgrensning

Vi har avgrenset gjennomgangen til perioden fra desember 2020 til desember 2023. I samsvar prosjektplanen, vurderer vi ikke om anskaffelsen av leieavtale for nytt rådhus er gjennomført samsvar med anskaffelsesregelverket. Vi omtaler heller ikke klagesaken til KOFA eller den videre rettsprosess.

Vi vurderer ikke riktigheten av den økonomiske informasjonen i de aktuelle sakene/rapportene.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har bla. gjennomgått relevante politiske saker og intervjuet ordfører, kommunedirektør, tidligere kommunedirektør og andre ansatte i kommunen som har jobbet med rådhusaken.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er sendt til uttalelse til kommunen, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Det er gjort mindre justeringer i rapporten etter høringsprosessen. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Rådhusprosessen

Hvordan er rådhusprosessen gjennomført?

2.1. Tidslinje

Tabellen under viser en oversikt over de mest sentrale beslutnings- og informasjonspunktene i rådhusprosessen. Prosessen er nærmere beskrevet i punkt 2.2.

Dato	Hendelse
24.6.20	KST 108/20 Salg/avhending av kommunale eiendommer Kommunedirektøren får i oppdrag å utrede ulike konsept for samlokalisering av administrasjonen.
2.12.20	KST 193/20 Utrede konseptvalg arealfortetting kommunale administrasjonsbygg Kommunedirektøren får i oppdrag å gjennomføre en konseptvalgutredning for fremtidig løsning av administrasjonslokaler.
23.6.21	KST 102/21 Konseptvalgutredning – administrasjonsbygg Holmestrand Første del av konseptvalgutredningen behandles. Kommunedirektøren får i oppdrag å utrede nullalternativet, nybygg og leie.
20.10.21	KST 147/21 Konseptvalg – administrasjonsbygg Holmestrand Kommunestyret velger leie som konsept for nytt rådhus. Kommunedirektøren får i oppdrag å gjennomføre en konkurranse om leieavtale for 10 + 5 + 5 år. Valg av utleier skal behandles av kommunestyret.
25.11.21	Formannskapssak113/21 Orienteringssaker. Det blir orientert om kostnadene i prosjektet.
22.9.22	Åpen anbudskonkurranse om leie av lokaler lyses ut på Doffin.
28.9.22	KST 161/22 - 2. kvartalsrapport 2022 Det informeres om at prosjektet nytt administrasjonsbygg er i henhold til planen.
2.11.22	Hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø sak 83/22 Kommunalsjef for samfunn, teknikk og miljø informerer om at administrasjonen har konkludert med at leiekontrakten er omfattet av lov om offentlige anskaffelser og at anskaffelsen er kunngjort.
9.11.22	KST 202/22 Spørsmål – Pågående konkurranse om nytt administrasjonsbygg

	En kommunestyrerepresentant oppdaget feil i kunngjøringen av konkurransen om nytt administrasjonsbygg. Ordfører svarer bla. at utlyst konkurranse skal avlyses, konkurransegrunnlag skal kvalitetssikres og så kunngjøres på nytt.
14.12.22	KST 211/22 - 3. kvartalsrapport 2022 Det informeres om at prosjektet om nytt administrasjonsbygg er i henhold til planen og anbudet ligger ute med frist.
16.12.2022	Avlysning av åpen anbudskonkurranse om leie av lokaler blir kunngjort på Doffin.
22.12.2022	Konkurranse med forhandlinger etter FOA del III om leie av lokaler kunngjøres på Doffin.
23.3.2023	Formannskapsak 17/23 Nytt administrasjonsbygg – periodisk rapportering Det blir bla lagt fram framdriftsplan og orientert om at ansatte skal involveres i prosjektet. Kommunedirektør opplyser at han vil informere formannskapet om framdriften i prosjektet i hver møterunde.
11.5.2023	Administrasjonsutvalget sak 9/23 Orienteringssaker Kommunedirektør svarer på spørsmål at «slik han forstod det» kunne kommunestyret ikke velge mellom ulike leietilbud, men de kunne si nei vinner av konkurransen.
24.5.2023	KST 60/23 1. kvartalsrapport 2023 Det rapporteres om at merforbruk på virksomhet for Eiendom og transport delvis skyldes konsulent tjenester i forbindelse med nytt administrasjonsbygg.
31.8.2023	Administrasjonsutvalget sak 17/23 Nytt administrasjonsbygg – periodisk rapportering Det blir orientert om at fremdriften av konkurransen blir forsinket i påvente av kvalitetssikring av konseptvalgutredningen.
11.10.2023	Bane NOR Eiendom AS får tildelt kontrakt.
26.10.2023	Formannskapsak 122/23 Leie av nytt rådhus i Holmestrand sentrum Formannskapet skulle behandle valget av utleier, men saken ble utsatt. Langgaten 45 AS og Langgaten 24 AS hadde klaget på tildelingen av kontrakten til Bane NOR Eiendom AS. Det ble orientert om klagesakene i lukket møte.
1.11.2023	KST 161/23 Leie av nytt rådhus i Holmestrand sentrum Saken ble utsatt.
23.11.2023	Formannskapsak 140/23 Leie av nytt rådhus i Holmestrand sentrum Saken ble utsatt. Det blir gitt orientering i lukket møte.

13.12.2023	KST 191/23 Leie av nytt rådhus i Holmestrand sentrum Kommunestyret vedtar å inngå leiekontrakt med Bane NOR Eiendom om nytt rådhus.
------------	---

2.2. Valg av konsept 2020-2021

2.2.1. Bakgrunn

I 2017 besluttet forhandlingsutvalget at kommunens administrasjonssenter skulle være Holmestrand by. Etter kommunesammenslåingene hadde nye Holmestrand kommune administrasjonslokaler/rådhus i alle de tre opprinnelige kommunene. Kommunedirektøren mente at samlokalisering ville gi lavere driftsutgifter og dessuten ha andre positive synergieffekter. Han ønsket derfor å utrede ulike løsninger for å samle administrasjonen og selge bygninger som kommunen ikke lenger hadde bruk for. Kommunedirektøren la fram sak om dette for kommunestyret (kst 108/21) i juni 2021. Som vedlegg til kommunestyresaken lå en rapport fra PWC. PWC hadde gjort en vurdering av om det kunne være potensial for gevinster ved å fortette arealbruken av administrative kontorfunksjoner og gjøre driftsbesparende eiendomsmessige tiltak. De konkluderte med at det syntes å være et slikt potensial, og at det ville være fornuftig å gjennomføre et mer grundig utredningsprosjekt med tanke på effektivisering.

Kommunestyret vedtok bla. følgende:

1. *Kommunedirektør utreder ulike konsept som bidrar til arealfortetting gjennom samlokalisering av dagens administrasjon i ett bygg. Konseptene legges fram for politisk behandling.*

Kommunedirektøren la fram ny sak for kommunestyret i desember 2020 (193/20). Her presenterte han utredningsprosess, og skisserte hvilke hovedkonsepter som han anbefalte å utrede videre. Konseptene var:

- *Alt. A: Ett felles eid eller leid nybygg i Holmestrand sentrum der alle arbeidsplassene fra de fire lokasjonene var samlet.*
- *Alt. B: Oppgradering av Holmestrand rådhus og samlokalisering på færre og mer effektive lokasjoner enn i dag.*

Hensikten med å utrede disse alternativene, var å få vurdert de totaløkonomiske konsekvensene for kommunen. Kommunedirektøren anbefalte å gjennomføre en konseptvalgutredning (KVU) for å beskrive, utvikle og vurdere mulige alternativer.

Kommunestyret vedtok bla. følgende:

1. *Kommunedirektøren iverksetter konseptvalgutredning av fremtidig løsning for administrasjonslokaler i Holmestrand kommune og legger fram for kommunestyret til behandling en anbefalt løsning med en overordnet plan for eventuell gjennomføring i løpet av 1. halvår 2021.*

2.2.2. Konseptvalgutredningen

Kommunen gjennomførte en begrenset tilbudskonkurranse om oppgaven med å gjennomføre konseptvalgutredningen. I tilbudsforespørselen lå følgende bestilling:

Administrasjonssenteret skal ligge i Holmestrand by og innebære miljøvennlige bærekraftige løsninger.

HRP AS fikk oppdraget med å gjennomføre konseptvalgutredningen, sammen med Avec design AS.²

Konseptvalgutredningen ble delt opp i to leveranser:

- Leveranse A skulle gi en overordnet presentasjon av alternative konsepter, og inneholde behovsanalyse, mulighetsanalyse og mål og krav til prosjektet. Leveransen skulle presenteres for kommunestyret i juni 2021.
- Leveranse B skulle utrede alternativene grundigere, og inneholde analyser av drifts- og investeringskostnader. Leveransen skulle legges fram for kommunestyret i oktober 2021.

Kommunen hadde også opsjon på leveranse C, som skulle inneholde videreutvikling av valgt konsept og forslag til prosjektplan.

Utredningen skulle ha fokus på det mest økonomisk gunstige alternativet på lang sikt.

Det ble gjennomført tre workshoper i forbindelse med utredningen, to med ledere og ansatte i kommunen, og én med formannskapet.

KST 102/21- Konseptvalgutredning – administrasjonsbygg Holmestrand

Leveranse A av konseptvalgutredningen ble lagt fram for kommunestyret i juni 2021. Det fremgår av kommunedirektørs saksutredning at juridiske forhold foreløpig ikke er vurdert, og at økonomiske forhold og miljøkonsekvenser ville bli vurdert i leveranse B.

Konseptvalgutredning - leveranse A

I utredningen ble det lagt til grunn at kommunen hadde behov for arbeidsplasser til 238 ansatte. Det ble beregnet 20 m² per ansatt. Dersom alle ansatte skulle samlokaliseres, ville det gi et behov for et rådhus på 4 720 m².

HRP anbefalte at kommunen vurderte følgende alternativ i den videre utredningen:

- Nullalternativet, dvs. videreføring av dagens situasjon. Teknisk oppgradering av rådhuset ble estimert til 42 mill. kr. I tillegg ville det være behov for å gjøre funksjonelle forbedringer i bygget.

² Ifølge selskapets nettside er HRP en kompetansebedrift innen by- og samfunnsutvikling. Avec design er et konsultentselskap som ifølge sin nettside, rådgir virksomheter om effektiv og bærekraftig bruk av sine fysiske omgivelser.

- Rehabilitering av rådhuset i Holmestrand sentrum. Rehabiliteringskostnader ville avhenge av grad av rehabilitering/ombygging og ble ikke beregnet. Det skulle gjøres i leveranse B.
- Bygge nytt rådhus, enten nord i byen eller i sentrum. Byggekostnaden ble anslått til 190 mill. kr. Årlig kapital- og FDV-kostnad ble anslått til 14 mill. kr.
- Leie rådhus, enten nord i byen eller i sentrum. Fremtidig leiemarked ble ansett som vanskelig å vurdere, og det heftet derfor betydelig usikkerhet ved dette alternativet.

Kommunestyret vedtok følgende:

1. *Samfunnsmålet for administrasjonsbygg-prosjektet er: Kommunen møter innbyggerne med gode tjenester der det trengs.*
2. *Virksomhetsmålene for administrasjonsbygg-prosjektet er:*
 - *være en attraktiv arbeidsgiver med én felles organisasjonskultur*
 - *levere helhetlige og effektive tjenester*
 - *reducere ressursbruk*
3. *Kommunestyret ønsker at følgende alternativ utredes videre som grunnlag for en beslutning om hvordan behovet for administrasjonslokaler skal løses framtidig:*
 - A. *Nullalternativet – videreføring av dagens situasjon*
 - B. *Nybygg – Holmestrand by*
 - C. *Leie – Holmestrand by*
4. *Utredningen framlegges til behandling til kommunestyret i oktober 2021.*

KST 147/21 Konseptvalg – administrasjonsbygg Holmestrand

Leveranse B av konseptvalgutredningen ble lagt fram for kommunestyret i oktober 2021.

Konseptvalgutredning – leveranse B

HRP har beregnet/anslått nytte og kostnader ved i fem alternativer til nytt rådhus. Dette er

- Nullalternativet: å videreføre dagens situasjon med en oppgradering av Holmestrand rådhus.
- 1C Nybygg i sentrum: å rive eksisterende rådhus inkl. Biorama og bygge nytt rådhus på tomte. Leie av lokalene i Langgata 45-47 skal opphøre, og Sande rådhus, Sande rådhus bygg B og Hof Herredshus selges.
- 2C Rehabilitering: en totalrehabilitering av dagens rådhus i Holmestrand. Leie av lokalene i Langgata 45-47 opphører, og Sande rådhus, Sande rådhus bygg B og Hof Herredshus selges.
- 3C Leie i sentrum – full samling. Kommunen leier administrasjonslokale. Holmestrand rådhus inkl. Biorama, Sande rådhus, Sande rådhus bygg B og Hof Herredshus selges.
- 3 D Leie i sentrum – høy grad av mobilitet. Kommunen leier administrasjonslokale. Holmestrand rådhus inkl. Biorama, Sande rådhus, Sande rådhus bygg B og Hof Herredshus selges.

HRP beregnet kostnader og nyttevirksomheter av de ulike alternativene. Beregningene omfattet investeringskostnader, rentekostnader, leiekostnader, FDV-kostnader og inntekter fra salg av bygg som skulle brukes. Rapporten kartla også positive og negative virkninger av de ulike alternativene som ikke kunne prissettes. Eksempler på slike ikke prissette virkninger er fysisk og sosialt arbeidsmiljø, fleksibilitet og økonomisk handlingsrom.

Tabell 1 Oppsummering kost- nyttevirksomheter

Kost/nytte	Null- alternativet	1C Nybygg	2C Rehabilitering	3C Leie Full samling	3D Leie Høy mobilitet
Prissatt netto nytte (mill. kr)	-238,2	-31,4	111,8	22,3	154,3
Rangering	5	2	4	1	3

KILDE: HRP

HRP vurderte at leiealternativene hadde flest positive ikke-prissette nyttevirksomheter. Nybyggalternativet hadde mange ikke-prissette nyttevirksomheter, men hadde en høyere kostnad enn de andre alternativene. Rehabiliteringsalternativet ble vurdert som kostnadmessig gunstig, men hadde færre ikke-prissette positive nyttevirksomheter enn de andre alternativene.

Kommunedirektøren innstilte på at kommunen valgte leie av administrasjonsbygg som konsept for samlokalisering av administrative arbeidsplasser, og at det skulle gjennomføres en konkurranse om leieavtale for 10+5+5 år.

Spørsmål og innlegg i kommunestyret viser at mange var skeptiske til det fremlagte tallmaterialet, og til om det å leie administrasjonsbygg ville gi reduserte kostnader for kommunen.

Kommunestyret vedtok følgende:

1. *Holmestrand kommune velger leie av administrasjonsbygg som konsept for samlokalisering av administrative arbeidsplasser i Holmestrand by.*
2. *Kommunedirektøren gjennomfører en konkurranse for å inngå en leieavtale for 10+5+5 år.*
3. *Kommunedirektøren legger frem til behandling for kommunestyret valg av utleier.*
4. *Biorama bevares som kommunens kulturhus.*
5. *Herredshuset i Hof selges ikke.*
6. *Kommunestyret anmoder formannskapet om å foreta en ny gjennomgang av tallmaterialet i saken i sitt møte 25.11.21.*
7. *Til formannskapets behandling skal følgende tall fremskaffes og dokumenteres:*
 - a) *Alle regnskapsførte FDVU kostnader i 2018, 2019, 2020 og prognose for 2021, 2022 og 2023 for samtlige bygg som er i denne saken. Tallene skal grupperes slik som kommunen gjør i sitt regnskap og kommunedirektøren skal kunne svare på spørsmål om de underliggende tallene i hver gruppe.*

- b) Tallene fra sakens alternativ 3C, skal grupperes på samme måte som beskrevet i punkt 2a og sammenlignes med tallene i punkt 2a.*

Formannskapsmøte 113/21 – Orienteringssaker

I formannskapets møte den 25. november 2021 ble det gitt en muntlig orientering fra HRP om prosjektets kostnader. Det ble delt ut tallgrunnlag. En del av de økonomiske forutsetningene som HRP hadde lagt til grunn var ikke offentlige (unntatt med tanke på den eventuelle konkurransen om leiekontrakt), men formannskapet ble orientert om denne delen av beregningene i lukket møte.

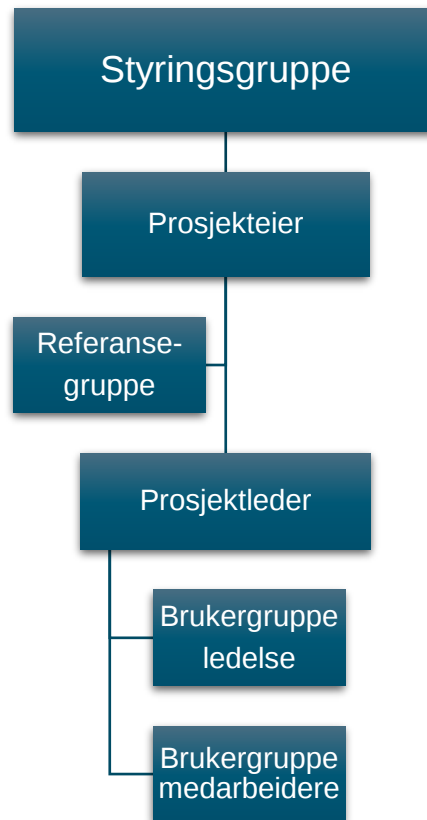
Spørsmål og innlegg under orienteringen viste at det fortsatt var skepsis til om det å leie administrasjonsbygg ville gi reduserte kostnader. Det ble bla. henvist til at utredningen til PWC (KST 108/20) hadde beregnet årlig FDV-kostnad til kr 500 per m², mens HRP beregnet kr 1000 per m². HRP mente denne forskjellen skyldtes at PWC ikke hadde beregnet fullstendige FDV-kostnader, bla. var ikke avskrivninger med.

Det går videre fram av diskusjonen i møtet, at formannskapet mente at man ikke hadde endelig besluttet å leie administrasjonsbygg. Man ville først se tallene «svart på hvitt» før man tok en endelig beslutning.

2.3. Konkurranses og valg av utleier - 2022-2023

Organisering av prosjektet

Virksomhet for Eiendom og samferdsel i programområde for Samfunn, teknikk og miljø har hatt ansvar for rådhusprosjektet fram til 2024. Etter vedtaket om å leie (sak 147/21), ble prosjektet organisert slik:



Styringsgruppa bestod av kommunedirektørens ledergruppe. Kommunalsjef for Samfunn, teknikk og miljø var prosjekteier, og prosjektleder kom fra virksomhet Eiendom og samferdsel.

Fra januar 2024 har HR-sjef vært prosjektleder for rådhusprosjektet.

Det har vært stor utskifting av ansatte som har hatt ansvar for prosjektet (prosjektledere, kommunalsjef og kommunedirektør) i perioden etter vedtaket om leie ble fattet høsten 2021.

Forholdet til anskaffelsesreglene

Ifølge anskaffelsesforskriften (FOA) § 2-4 gjelder ikke lov eller forskrift om offentlige anskaffelser for kontrakter om leie av eksisterende bygninger. Dette unntaket gjelder i utgangspunktet også for bygninger som ikke er oppført, men dersom leietaker har avgjørende innflytelse på karakteren av bygge- og anleggsarbeidet eller prosjekteringen, kan det være at kontrakten må vurderes som en bygge- og anleggskontrakt som er omfattet av reglene om offentlige anskaffelser.

I saksframlegget til sak 147/21 la kommunedirektøren til grunn at leieavtalen skulle anskaffes i samsvar med lov om offentlige anskaffelser. Ifølge ham var det fordi han oppfattet at det var en politisk forventning om at leieavtalen skulle anskaffes slik. Det var likevel en diskusjon innad i administrasjonen om anskaffelsen var omfattet av anskaffelsesregelverket. Prosjektleder mente at den ikke var det, mens anskaffelsesrådgiver mente at den var det. Først høsten 2022 ble man enige om at kontrakten skulle lyses ut som en bygge- og anleggskontrakt. Begrunnelsen for dette var usikkerhet rundt behovet for bygningsmessig tilpassing av leieobjektet, og dessuten usikkerhet om det ville bli tilbudt lokaler i eksisterende bygg eller i bygg som ble oppført på bakgrunn av kommunens forespørsel.

En konsekvens av at anskaffelsen ble gjennomført etter anskaffelsesregelverket, er foruten kravet til konkurranse, at prosessreglene i anskaffelsesforskriften regulerer hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvordan vinneren av konkurransen/leverandør skal velges.

Anskaffelsesprosedyre og utlysning

Konkurransen ble først kunngjort 22.9.2022, men da med formelle feil. Feilen bestod i at konkurransen ble kunngjort som en «åpen anbudskonkurranse», samtidig som kommunen opplyste i konkurransegrunnlaget at de ville gjennomføre forhandlinger med leverandørene. Dette ble oppdaget av en folkevalgt, og konkurransen ble deretter avlyst.³

Konkurransegrunnlaget ble kvalitetssikret av ODIN Prosjekt før ny kunngjøring. Den nye konkurransen ble kunngjort 22.12.22, denne gangen med anskaffelsesprosedyre «konkurranse med forhandlinger».

Konkurransen skulle gjennomføres i to faser:

- Prekvalifisering der alle interesserte leverandører kan delta. Oppdragsgiver vurderer kvalifikasjonene til leverandørene.
- Kvalifiserte leverandører får invitasjon til å gi tilbud. Oppdragsgiver evaluerer alle tilbud. De tre beste tilbudene blir invitert til forhandlinger.

Kommunen hadde tatt følgende forbehold i konkurransegrunnlaget:

Kommunen har forbeholdt seg retten til å avlyse konkurransen ved saklig grunn. Som saklig grunn regnes blant annet bortfall av planlagt finansiering, manglende godkjenning fra politisk hold og manglende konkurranse. Kommunen presiserer at det er kommunestyret som fatter endelig vedtak i saken.

³ Avlysning av konkurransen er kunngjort på Doffin 16.12.22.

Kvalifikasjonskrav

Anskaffelsesregelverket krever at oppdragsgivere skal stille visse kvalifikasjonskrav til leverandører som vil delta i konkurranser.

Holmestrand stilte følgende kvalifikasjonskrav:

- Krav til ordnede forhold mht. skattebetaling og merverdiinnbetaling
- Firmaet som er ansvarlig for drift av bygningen, skal ha kompetanse og erfaring innenfor miljø.

Det ble også stilt etiske krav. Det vil si krav om at de varer og/eller tjenester som leveres gjennom kontrakten ikke strider mot ILO-konvensjonene eller FNs barnekonvensjon. Videre ble det stilt krav til at ansatte hos leverandør og underleverandører hadde lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift om allmenngjort tariffavtale og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Det var fem tilbydere som ønsket å delta i konkurransen. Alle ble vurdert til å oppfylle kvalifikasjonskravene og ble invitert til å levere tilbud. De aktuelle tilbyderne var:

- Bane Nor Eiendom AS (BNE)
- Langgt. 24 AS
- Langgt. 45 AS
- AB Invest AS
- Langgaten 21 AS

Kravspesifikasjon

Oppdragsgiver skal utarbeide kravspesifikasjoner som angir kravene til det som skal anskaffes, jf. FOA § 14-1. Kravene skal ha tilknytning til det som skal leveres, og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.

Kommunen var opptatt av å ikke stille krav som kunne begrense konkurransen. I kravspesifikasjonen ble det derfor lagt vekt på å beskrive hvilket behov kommunen hadde, og så ville det opp til aktuelle tilbydere å foreslå løsninger. Det ble heller ikke stilt krav om opsjon på å kjøpe bygget etter at leietiden var ute. HRP hadde anbefalt kommunen å ikke stille et slikt krav, fordi det kunne begrense konkurransen til tilbydere som var villig til å selge utleiebygget sitt.⁴

Vi gjengir et utdrag fra kommunens oppdragsbeskrivelse (kravspesifikasjon). Bygget som kommunen ønsket å leie skulle ha

- arealbehov på 5000 – 6300 m²
- sentrumsnær beliggenhet i området mellom fjellet og kystlinjen

⁴ Ifølge muntlig orientering i formannskapet 25.11.21

- plass til 262 arbeidsplasser fordelt på 26 avdelinger og virksomheter. Det er utarbeidet en rom- og funksjonsplan som beskriver kommunens ønsker til de nye lokalene.
- små og store bookbare møterom. De fire største møterommene skulle plasseres inntil hverandre med lydtette foldevegger for å kunne åpnes til å bli et stort møterom/møtesal.
- tilgjengelige og inkluderende arealer for alle. Det innebærer at design, bygg og teknologiske løsninger er universelt utformet og at lokalene er tilgjengelige for alle uavhengig av funksjonsvariasjoner.
- parkeringsareal/-plasser i forbindelse med lokalene. Dette omfatter
 - HC-plasser
 - fornuftig antall gjeste-/publikumsplasser
 - 10 døgn tilgjengelige plasser for ansatte
 - minimum 6 ansattplasser som er tilgjengelige i kjernearbeidstiden
 - alle ansattplasser skal være klargjort for montering av ladestasjon for elbil
 - tilstrekkelig kapasitet for bruk av hurtigludere på samtlige plasser
 - det bør så langt som mulig søkes å unngå flateparkering.

Tilbydere måtte håndtere eventuelle plan- eller reguleringsmessige utfordringer innen fristen for innlevering av endelig tilbud.

Tildelingskriterier

Oppdragsgiver skal som hovedregel velge det beste tilbudet på grunnlag av forholdet mellom kostnad og kvalitet, jf. FOA § 18-1.

Det gikk fram av konkurransegrunnlaget at kostnad skulle vektas med 60-70 %. Følgende forhold skulle vurderes under dette kriteriet:

- leiepris pr. år
- felleskostnader pr m² per år
- energikostnader pr år

Kvalitet skulle vektas med 40-30 %. Under dette kriteriet skulle følgende forhold vurderes:

- arealeffektivitet, fleksibilitet og god brukskvalitet
- beliggenhet/plassering
- parkeringsmuligheter

Forhandlinger og evaluering av tilbud.

Tilbudsfristen var 24.03.23. Fire tilbydere leverte tilbud. Ett tilbud ble avvist på grunn av blant annet manglende/uklar finansiering. Tre tilbud ble akseptert, og disse tilbyderne ble invitert til forhandlinger.

Tilbydere presenterte sine tilbud og svarte på spørsmål fra kommunen i hvert sitt møte. Kommunen ga skriftlig tilbakemelding til hver tilbyder om forhold de ønsket endret eller forbedret. Etter dette fikk kommunen reviderte tilbud fra alle tilbyderne.

Tilbudene hadde følgende priser:

- Bane NOR Eiendom AS: kr 158 570 416
- Langgaten 24 AS: kr 176 957 375
- Langgaten 45 AS: kr 150 983 215

Tilbudene ble endelig evaluert, og 11.10.2023 ble Bane NOR Eiendom tildelt kontrakten.

Ifølge anskaffelsesprotokollen, utgjorde pris 60 % av tildelingskriteriet, og kvalitet de resterende 40 %. Kommunen anser vurderingen av kvalitet som en forretningshemmelighet. Leiepris per m² i de tre tilbudene, anses også som en forretningshemmelighet.

Klager

Langgaten 24 AS og Langgaten 45 AS klaget på avgjørelsen om valget av Bane NOR Eiendom AS.

Langgaten 24 AS mente bla. at tilbudet til Bane NOR skulle ha vært avvist fordi det ikke oppfylte krav i konkurransegrunnlaget (gjaldt minstekrav til parkering og håndtering av plan- og reguleringsmessige forhold). Langgaten 24 trakk senere sin klage.

Langgaten 45 AS mente også at det var gjort flere feil i konkurransen. Langgaten mente blant annet at forhandlingene ikke var blitt gjennomført slik som forespeilet i konkurransegrunnlaget, at endelig vektning av underkriteriene ble fastsatt etter at tilbudene var åpnet, at veiledningsplikten var brutt og dessuten at det var gjort feil under evalueringen av tildelingskriteriet kvalitet.

Politisk behandling av utfallet av konkurransen

Utfallet av konkurransen skulle i utgangspunktet behandles av formannskapet i 26.10.23 (sak 122/23) og av kommunestyret 1.11.23 (sak 161/23). Men fordi det kom klager fra de to tilbyderne som ikke fikk tildelt kontrakt, ble saken utsatt. Det ble orientert om klagene i lukket møte i formannskapet. I kommunestyret sa kommunedirektør at han trengte mer tid til å vurdere klagene og om han ev. måtte endre sin innstilling i saken.

Saken ble utsatt igjen da den kom opp til behandling i formannskapet i sak 140/23. Det ble igjen gitt en orientering om klagebehandlingen i lukket møte. Saken skulle behandles på nytt i et ekstra formannskapsmøte 6. desember 2023.

I forbindelse med at det ble innhentet ekstern juridisk bistand til håndtering av klagesakene, ble kommuneadministrasjonen klar over at selv om det var tatt forbehold i konkurransegrunnlaget, hadde ikke kommunen nødvendigvis saklig grunn til å avlyse konkurransen. Det blir orientert om at kommunen måtte ha saklig grunn for å kunne avslå tilbudet i ett av vedleggene til kommunestyresak 191/23 (Spørsmål og svar).

Kommunestyresak 191/23 – Leie av nytt rådhus i Holmestrand sentrum – 13.12.23

Formannskapet hadde behandlet saken 6.12.23 (sak 156/23) og hadde

«henstilt til kommunedirektørens innstilling» i sitt vedtak.

I saksframlegget orienterte kommunedirektør formannskapet og kommunestyret om utfallet av anbudskonkurransen, og at tilbudet fra Bane Nor Eiendom AS var vurdert som det beste. Kommunestyret kunne ifølge innstillingen, velge mellom å inngå avtale med Bane Nor Eiendom, eller å oppgradere Holmestrand rådhus og Sande administrasjonsbygg. Å bruke eksisterende bygg uten en vesentlig oppgradering, mente kommunedirektør ville være i strid med arbeidsmiljøloven.

Kommunedirektør innstilte på å inngå leieavtale med Bane Nor Eiendom. Den viktigste begrunnelsen var at leieavtale var beregnet å koste 31,3 mill. kr mindre per år, enn alternativet med oppgradering av eksisterende bygg.

Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. *Holmestrand kommune inngår leiekontrakt med Bane Nor Eiendom AS om leie av nytt rådhus, jf. alternativ 1.*
2. *Det legges frem i egen sak om bruk av Backergården i løpet av våren 2024.*
3. *Salg og eventuelt etterbruk av eksisterende administrasjonsbygg og rådhus legges frem i saken om oppfølging av vedtatt eiendomsstrategi våren 2024.*
4. *Kommunestyret ber kontrollutvalget gjennomgå saken. Det skal spesielt, men ikke utelukkende ses på:*
 - a) *Har kommunedirektøren feilinformert formannskapet eller kommunestyret?*
 - b) *Har kommunedirektøren levert en innstilling i tråd med kommunestyrets vedtak av 21. oktober 2021?*
 - c) *Er saken i tråd med kommunelovens krav om forsvarlig utredning jf. § 13-10?*

2.4. Rapportering – 2022 og 2023

I 2022 ble formannskap og kommunestyre informert i kvartalsrapportene om at rådhusprosjektet gikk etter planen.

Det var en egen orientering om prosjektet i utvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø 2. november 2022. Kommunalsjef for samfunn, teknikk og miljø orienterte der om at kommunen hadde bestemt seg for å gjennomføre konkurransen etter lov om offentlige anskaffelser, og at konkurransen nå var kunngjort. Orienteringen resulterte at det ble oppdaget feil i kunngjort konkurranse, se over.

I 2023 orienterte kommunedirektør om prosjektet i formannskapet 23.mars, og i administrasjonsutvalget 11. mai og 31. august. I administrasjonsutvalget i mai svarte kommunedirektør på spørsmål, at slik han forstod det, kunne ikke kommunestyret velge konsept/utleier, men de kunne si nei til tilbudet som vant konkurransen.

I administrasjonsutvalget i august ble det orienterte ordfører om at politisk nivå hadde bedt om en kvalitetssikring av konseptvalgutredningen. Ordfører sa i møtet at dette var fordi hun ønsket at det

skulle være enighet om kostnadstallene i utredningen. Endelig evaluering av tilbudene i konkurransen ble utsatt i påvente av kvalitetssikringen.⁵

Se også kap. 4 for mer detaljer om rapporteringen.

⁵ BDO gjennomførte kvalitetssikringen av konseptvalgutredningen. Det foreligger et notat fra BDO datert 22. september 2023. Her går det frem at siden 2021, da konseptvalgutredningen ble gjennomført, har byggeprisene steget, renta har steget og salgsprisene for næringseiendom sunket. BDO mener at dette rokker ved de sentrale forutsetningene i konseptvalgutredningen, slik at grunnlaget for anbefalingene i utredningen ikke lenger er til stede. En ny analyse basert på oppdaterte forutsetninger, ville kreve mer arbeid enn det som BDO hadde fått i oppdrag å gjennomføre. BDO kunne derfor ikke konkludere med at gi oppdatert analyse ville gi en annen anbefaling enn det som er gitt i konseptvalgutredningen. Vi har ikke informasjon hvordan dette notatet er brukt videre.

3. Saksframlegg

Er kommunestyresakene 147/21 og 191/23 forsvarlig utredet?

3.1. Revisjonskriterier

Overordnet regelverk

Ifølge kommuneloven § 13-1 tredje ledd skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Omfanget av utredningsplikten er drøftet i Prop 46 L (2017-2018) om ny kommunelov. Der framgår det at en viktig oppgave for kommunedirektøren er å utarbeide saksframlegg for folkevalgte organer. Det overordnede hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag. Ved å lovfeste at kommunedirektøren har et faglig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å framlegge dette, uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.

Utredningen skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre. Hva som ligger i kravet til «forsvarlig utredning», utover presiseringen om faktisk og rettslig grunnlag, er i det vesentlige opp til det folkevalgte organet å vurdere. Kommunestyret må vurdere om saken er godt nok utredet, og ev. sende saken i retur til kommunedirektør om de finner mangler.

Kommunens rutiner

Kommunen har mal for saksframlegg, men ikke andre rutiner eller føringer for hva en saksutredning skal inneholde. Malen har bla. følgende punkter/overskrifter: faktaopplysninger, juridiske forhold, økonomiske konsekvenser, barn- og unges interesser, miljøkonsekvenser, HMS/folkehelse og vurderinger og kommunedirektørs innstilling.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier

Saksframlegg skal gi de folkevalgte et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, og bør inneholde

- kommunedirektørs innstilling
- beskrivelse av de faktiske forhold
- omtale av juridiske forhold
- omtale av økonomiske konsekvenser
- miljøkonsekvenser og HMS/folkehelse

3.2. KST 147/21 – Konseptvalg – administrasjonsbygg Holmestrand

Saken hadde vært behandlet i formannskapet (sak 88/21), før den ble lagt fram for kommunestyret. Konseptvalgutredningen utarbeidet av HRP lå som vedlegg til saken.

Forslag til vedtak/innstilling

Kommunedirektørens innstilling lød:

1. *Holmestrand kommune velger leie av administrasjonsbygg som konsept for samlokalisering av administrative arbeidsplasser i Holmestrand by.*
2. *Kommunedirektøren gjennomfører en konkurranse for å inngå en leieavtale for 10+5+5 år.*
3. *Kommunedirektøren legger frem for behandling for kommunestyret valg av utleier.*

Ifølge daværende kommunedirektør skulle ikke pkt. 3 i innstillingen forstås slik at kommunestyret skulle velge utleier, men at de kunne avslå tilbudet fra vinner av konkurransen. Daværende ordfører forstod også innstillingen slik.

Nåværende ordfører sier at han, på bakgrunn av innstillingen, hadde forventet at politisk nivå skulle bli mer involvert i prosessen videre. Han mener at premisset for saken var at hvis det ikke gav økonomisk gevinst å leie, så ville ikke kommunestyret gå for det. Slik det ble i denne saken, så hadde kommunestyret plutselig ikke noe valg.

Faktiske forhold

I saksframlegget er det redegjort for bakgrunnen for saken, dvs. at kommunen som følge av kommunesammenslåingene hadde behov for å samlokalisere arbeidsplasser, og at kommunen ikke hadde administrasjonsbygg som kunne imøtekomme dette behovet. Dessuten måtte eksisterende administrasjonsbygg rehabiliteres dersom de fortsatt skulle kunne brukes.

I saksframlegget er det gitt en kort oppsummering av alternativene som konseptvalgutredningen hadde vurdert, hva som ble vektlagt og hva HRP anbefalte. Framlegget konkluderer med at det er bedre å leie enn å eie. Det framgår at å leie vil gi større økonomiske gevinster og større ikke-prissatte nyttevirksomheter, enn å eie. Ett eksempel på en slik ikke-prissatt nyttevirksomhet er at kommunen får et større økonomisk handlingsrom ved å leie i stedet for bygge nytt eller rehabilitering. Dette handlingsrommet ville øke kommunens mulighet til investeringer i alternative sektorer.

Saken omtaler ikke forhold som form eller varighet av leieavtalen, og heller ikke hva man tenker skal skje etter en ev. leieavtales utløp.

Juridiske forhold

Om juridiske forhold skriver kommunedirektør:

Kommunen må påse å følge EU-direktivet om forbud mot subsidiering av private aktører ved eiendomstransaksjoner. Den foreslåtte prosessen ivaretar dette og gjennomføres i tråd med lov om offentlige anskaffelser.

Det legges opp til en transparent prosess hvor hele næringslivet inviteres til å delta på like vilkår.

Ut over referansen til reglene om offentlige anskaffelser er det ikke beskrevet nærmere hvordan anskaffelsesprosessen er tenkt gjennomført og hvordan disse reglene eventuelt kan påvirke beslutningsprosesser og handlingsrom for politisk og administrativ medvirkning.

Økonomiske konsekvenser

Om økonomiske konsekvenser skriver kommunedirektør:

Leie av eksisterende bygningsmasse vurderes som rimeligere for kommunen enn å gjennomføre nybygg for eie eller leie. Sammenlignet med dagens situasjon vurderes en årlig innsparing innen FDV- kostnader⁶ og kapitalkostnader å ha en netto nytte (økonomisk innsparing) på minimum 5,1 mill. kr. Ca. 70 % av denne effekten kommer fra estimerte besparelser på FDVU-kostnader⁷, og ca. 30 % er nøkternt vurderte avhendingsverdier. I tillegg til de rene kostnadsbesparelsene kommer bedre likviditet gjennom reduserte utgifter til avdrag på ca. 1,5 mill. kr per år.

Saksframlegget har en tabell (se tabell nedenfor) som viser kostnader ved de ulike alternativene sammenlignet med nullalternativet. Dvs. hva det vil koste å videreføre dagens situasjon⁸, fratrukket beregnede kostnader ved de de andre alternativene. I alternativ 2D (rehabiliteringsalternativet) er det lagt inn en investeringskostnad på 65,7 mill. kr. Inntekter fra salg av bygg ligger som prissatte nyttevirksomheter. I tillegg fremgår ikke-prissatte nyttevirksomheter av tabellen, vist ved pluss- og minustegn.

⁶ Forvaltning, drift og vedlikehold.

⁷ Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling

⁸ Nullalternativet er å videreføre dagens situasjon, medregnet en oppgradering av rådhuset i Holmestrand beregnet til 42 mill. kr.

Tabell 2 Oversikt over kostnader

Kost / nytte	Virkning	Mill. kr. / konsekvens			
		1C	2D	3C	3D
		Nybygg / sentrum / full samling	Rehab. / sentrum / høy mobilitet	Leie / sentrum / full samling	Leie / sentrum / høy mobilitet
Sum investerings- og driftskostnader		43,1	- 100,1	73,3	- 58,7
Sum prissatte nyttevirksomheter (gevinster)		194,5	194,5	278,5	278,5
Ikke-prissatte nyttevirksomheter (gevinster)	Effektivitet og samhandling	+++ /++++	++ /+++	+++ /++++	++ /+++
	Fysisk og sosialt arbeidsmiljø	+++ /++++	+ /++	+++ /++++	+ /++
	Tilgjengelighet mht. tjenestenivå	0 /+	++ /+++	0 /+	++ /+++
	Fleksibilitet	+++ /++++	+ /++	+++ /++++	+++ /++++
	Samskapning / samarbeid eksterne	0 /+	0	0 /+	0 /+
	Være en drivkraft i byutviklingen	0	0	0	0
	Miljøstandard	+ /++	+++ /++++	+ /+++	+++ /++++
	Økonomisk handlingsrom	-- /----	- /--	+ /++	++ /+++
Prissatt netto nytte (prissatt nytte minus kostnader): Nåverdi over 40 år		151,5	294,6	205,2	337,2
Prissatt netto nytte (prissatt nytte minus kostnader): Årlig netto nytte		3,8	7,4	5,1	8,4

Kilde: Holmestrand kommune

Tabellen viser at leie og rehabilitering gir høyest prissatt nytte. Leiealternativene har høyest ikke-prissatt nytte, dvs. flest pluss-tegn.

Det ble gitt mer detaljert informasjon om de økonomiske forutsetningene i konseptvalgutredningen, som lå som vedlegg til saksframlegget. Ifølge utredningen er det usikkerhet knyttet til leiekostnader og inntekter fra salg av bygg, og dessuten til om det er tilstrekkelig med kontorlokaler til leie i Holmestrand sentrum.

Miljøkonsekvenser og HMS/folkehelse

Leie av eksisterende bygningsmasse som tilpasses kommunens behov ble vurdert som en mindre miljøbelastning enn et eventuelt nybygg. Videre fremgikk at det forventes at samling av arbeidstakerne i forbedrede lokaler har en positiv virkning på arbeidsmiljøet. Samling i nye administrasjonslokaler forventes ikke å ha betydning for folkehelsesituasjonen i kommunen.

3.3. KST 191/23 – Leie av nytt rådhus i Holmestrand sentrum

Denne saken har flere vedlegg, blant annet verdivurderinger, takster og tilstandsrapporter på bygg som vurderes solgt eller rehabilitert. Et av vedleggene beskriver anbudsprosessen, og et omfattende vedlegg (Spørsmål og svar) gir svar på spørsmål fra folkevalgte. Klager fra to av tilbyderne, og kommunens svar på klagen inngår også i dette vedlegget.

Forslag til vedtak/innstilling

1. Holmestrand kommune inngår leiekontrakt med Bane Nor Eiendom AS om leie av nytt rådhus, jf. alternativ 1.
2. Det legges fram egen sak om bruk av Backergården i løpet av våren 2024.

3. *Salg av eksisterende administrasjonsbygg og rådhus legges frem i saken om oppfølging av vedtatt eiendomsstrategi våren 2024.*

Faktiske forhold

I saksframlegget er det redegjort for bakgrunnen for saken, dvs. at administrasjonssenteret for den nye sammenslåtte kommunen skal ligge i Holmestrand by og at kommunestyret tidligere har vedtatt å leie. Det gis en gjennomgang av hvordan konkurransen om leiekontrakten er gjennomført og hvem som vant konkurransen.

Kommunestyret ble presentert for to alternative valg; enten inngå leieavtale med vinner av konkurransen, eller oppgradere eksisterende administrasjonsbygg og rådhus.

Nybygg, som hadde vært ett av alternativene i konseptvalgutredningen, er ikke nevnt i saksframlegget. Ifølge kommunedirektøren forstod han det slik at nybygg var skrinlagt på dette tidspunktet.

Juridiske forhold

Det fremgår av saksframlegget at de politiske utvalgene ikke kunne vurdere tilbudene eller endre valg av leverandør. Disse vurderingene var allerede gjort i samsvar med de krav og føringer som lå i anbudsdokumentene. Kommunestyret fikk opplyst at de kunne si ja eller nei til å inngå leiekontrakt. Ev. rettslige konsekvenser ved å si nei til leiekontrakten er ikke omtalt.

I vedlegget til saken Spørsmål og svar var det bla. stilt følgende spørsmål:

Spm. 31) Hvilket handlingsrom har kommunestyret til å avvise tilbudet?

Kommunedirektørs svar er:

I saksframlegget til kommunestyresak 147/21 skriver kommunedirektøren blant annet: «Vedtatt i denne saken i tråd med kommunedirektørens innstilling betyr at aktuelle tilbydere inviteres åpent til konkurranse og at endelig valg av utleier skjer i kommunestyret.»

I anbudsdokumentene står det blant annet: «2.5. Forbehold; Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å avlyse konkurransen ved saklig grunn, jf. FOA § 25-4 (1). Som saklig grunn regnes blant annet bortfall av planlagt finansiering, manglende godkjenning fra politisk hold og manglende konkurranse. Det presiseres at det er kommunestyret som fatter endelig vedtak i saken.»

Kommunedirektøren forholder seg til forbeholdene som er tatt i kommunestyresaken og i det utlyste anbudet.

Kommunedirektøren vil imidlertid understreke at kommunens juridiske rådgiver anbefaler at en eventuell avlysning av saken må ha en saklig begrunnelse. Kommunedirektøren er enige i dette rådet.

Økonomiske konsekvenser

I saksframlegget er kostnader for de to alternativene vist.

Tabell 3 Oversikt over kostnader

Samletabell begge alternativ	Alt. 1 - JA	Alt. 2 - NEI	Kommentar
Rente- og avdragsutgifter	-6 195	23 156	Alt 1 innebærer salg av eiendom, mens alt 2 innebærer rehabilitering av eksisterende bygg
Husleieutgifter nytt bygg	15 857	0	Inkludert strøm
Husleie- og driftsutgifter Langgt. 45-47	-3 848	0	Ingen endring ifht 2023-utgifter i alt. 2. 2022-utgift oppjustert med deflator 2023
Leieinntekt Backergården	-1 500	0	Anslag
FDV-utgifter HLM rådhus	-1 354	2 426	Utover dagens utgift på 1,354 mill. Gjennomsnitt 2020, 2021 og 2022, + deflator 2023.
FDV-utgifter adm.bygg Sande	-1 308	2 728	Utover dagens utgift på 1,308 mill. Gjennomsnitt 2020, 2021 og 2022, + deflator 2023.
FDV-utgifter adm.bygg Backergården	-620	0	Ingen endring ifht 2023-utgifter i alt. 2.
Avskrivning HLM rådhus	-244	0	Ingen endring ifht 2023-utgifter i alt. 2.
Avskrivning adm.bygg Sande	-780	0	Ingen endring ifht 2023-utgifter i alt. 2.
Avskrivning adm.bygg Backergården	0	0	Ingen endring ifht 2023-utgifter i alt. 2.
Reiseutgifter og tapt arbeidstid	-1 000	0	Ingen endring ifht 2023-utgifter i alt. 2.
Effektivisering i arbeidsmetode	-2 000	0	Grovt, forsiktig anslag - det er ikke foretatt en analyse
Sum	-2 992	28 311	
Avstand mellom de to alternativene		31 303	
Negative tall betyr innsparing, mens positive tall er utgifter			

Kilde: Holmestrand kommune

Alternativ 1 (leie) ble beregnet til å gi en årlig innsparing på ca. 3 mill. kr. Alternativ 2 (oppgradere) økte kostnadene med ca. 28 mill. kr per år.

Det var innhentet takst/verdivurdering fra to melgerhus for de byggene som kommunen vurderte å selge, det vil si Holmestrand rådhus, med og uten Biorama, og Sande administrasjonsbygg, med og uten bygg B. I alternativ 1 var det lagt til grunn at rådhuset i Holmestrand skulle selges uten Biorama, og at administrasjonsbygget i Sande skulle selges med bygg B. Det var et relativt stort sprik mellom verdivurderingene fra meglernes, og kommunedirektøren påpekte at man først ville få vite salgssummen når byggene ev. er solgt.

På oppdrag fra kommunen hadde HRP gjennomført tilstandsvurderinger av rådhuset i Holmestrand og Sande administrasjonsbygg, og laget kalkyler for oppgradering av bygningsmassen til dagens standard. Ifølge kalkylene ville det koste 128 mill. kr å oppgradere Sande administrasjonsbygg og 157 mill. kr å oppgradere Holmestrand rådhus.

Miljøkonsekvenser og HMS/folkehelse

Som vedlegg i saken lå en uttalelse fra kommunens HMS-rådgiver. Hovedpunktene i uttalelsen ble tatt inn i saken. Konklusjonen fra HMS-rådgiver var at fortsatt drift i eksisterende lokaler, uten omfattende renovering, ikke var i henhold til gjeldende regelverk.

Når det gjelder miljøkonsekvenser, fremgikk det at leiealternativet ville føre til at kommunen har færre m² til administrasjonsbygg og dessuten et bygg som er nytt. Kommunedirektøren mener

derfor at energiforbruket vil bli lavere enn ved eksisterende administrasjonsbygg. I tilbudet fra Bane Nor var det lagt til grunn at bygget skulle ha BREEM-sertifisering⁹ i kategorien Very good.

Ifølge kommunedirektøren ville både nybygg og rehabilitering gi klimagassutslipp, men for å fastslå entydig miljøeffekt måtte det gjøres fullverdige sammenligninger i egne livssyklusanalyser. En slik utredning hadde de ikke hatt kapasitet til å utføre. Fordi rehabiliteringsalternativet var omfattende, antok kommunedirektør at leiealternativet vil gi positiv klimaeffekt på relativ kort tid.

3.4. Revisors vurdering

Et saksframlegg skal inneholde tilstrekkelig informasjon om faktiske og rettslige forhold til at den folkevalgte kan vurdere alle relevante sider av den aktuelle sak.

Kommunestyresak 147/21

Saken om nytt rådhus er omfattende og komplisert, og det vil derfor være større krav til saksframlegget i denne saken enn det vil være for andre, enklere saker.

Saksframlegget inneholder en beskrivelse av faktiske forhold og økonomiske konsekvenser, og gir en kortfattet vurdering av miljøkonsekvenser og konsekvenser for HMS/folkehelse.

Vi mener at saksframlegget har mangler. Saksframlegget burde ha

- inneholdt nærmere vurderinger omkring leieavtalen som kommunedirektør foreslår at skal inngås, f.eks. om avtaletiden, opsjon for kjøp mm.
- redegjort mer utfyllende om beslutningsprosessene og kommunens handlingsrom i de ulike alternativene, ev, politisk medvirkning, tidsramme og rapportering.

Vi mener at redegjørelsen av de juridiske forhold burde ha vært mer utfyllende, og ha beskrevet nærmere hvordan konkurranse om leiekontrakter kan gjennomføres. Leie av fast eiendom er ikke omfattet av lov om offentlige anskaffelser, og det kan derfor i utgangspunktet gjennomføres enklere prosesser for slike anskaffelser. Dette gjelder også for leie av bygninger som enda ikke er oppført. Men graden av innflytelse på utformingen av leiebygget, kan medføre at leiekontrakten må betraktes som en bygge- og anleggskontrakt som er omfattet av lov om offentlige anskaffelser. I konkurranser som er omfattet av anskaffelsesreglene, har oppdragsgiver (kommunen) begrenset mulighet til å avslå et tilbud fra vinner av konkurransen. Det var diskusjoner i kommuneadministrasjonen om leiekontrakten var omfattet av anskaffelsesreglene eller ikke, og det ble først avklart i løpet av 2022 at anskaffelsen måtte anses som bygge- og anleggskontrakt som var omfattet av regelverket. Se også vurdering i pkt. 5.3.

⁹ Breeam er en internasjonal sertifiseringsordning som måler et byggs bærekraftskvaliteter (bla. energieffektivitet, vannforbruk og materialvalg).

Punkt 3 i kommunedirektørs innstilling om at valg av utleier skal behandles av kommunestyret, er formulert slik at den kan misforstås. Dessuten beskriver den et handlingsrom som kommunestyret ikke nødvendigvis har dersom konkurransen skulle gjennomføres etter anskaffelsesreglene. Innstillingen kan forstås som om det er kommunestyret som skal velge utleier, men alle vi har snakket med, mener at innstillingen skulle forstås slik at kommunestyret skulle kunne si nei til vinner av konkurransen.

I denne saken var det bla. stor skepsis til kostnadstallene, noe som illustreres av at kommunestyret bad formannskapet om å gå igjennom disse tallene i saken på nytt. Det er mulig at kommunestyret hadde stilt større krav til saksframlegget dersom de hadde visst at beslutningen om konseptvalget ble mer endelig enn hva de forutsatte.

Kommunestyresak 191/23

Vi mener at dette saksframlegget inneholder en grundig beskrivelse av faktiske forhold og økonomiske konsekvenser. Videre redegjør saksframlegget for miljøkonsekvenser og konsekvenser for HMS/folkehelse. Når det gjelder juridiske forhold, sier saksframlegget at kommunestyret kan si nei til tilbudet, men nevner ikke at kommunen da kan bli erstatningspliktig om det ikke foreligger saklig grunn. I vedlegget Spørsmål og svar er det opplyst om at kommunestyret må ha saklig grunn for å avvise tilbudet. Vi mener at denne informasjonen i utgangspunktet burde ha fremgått av saksframlegget. Samlet sett mener vi likevel at saksframlegget til sak 191/23 inkludert vedlegg, i all hovedsak fremstår som forsvarlig utredet.

4. Rapportering

Har kommunedirektør rapportert om rådhusprosessen i samsvar med gjeldende krav og vedtak?

4.1. Revisjonskriterier

Overordna regelverk

Ifølge kommuneloven § 14-7 skal kommunen utarbeide årsberetning for kommunens samlede virksomhet. Årsberetningene skal bla. redegjøre om økonomisk utvikling og stilling, virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller innbyggerne.

Reglement og vedtak

Ifølge økonomireglementet til Holmestrand kommune skal kommunedirektøren utarbeide kvartals- eller tertialrapporter med regnskapsoversikter og årsprognoser for de enkelte programområdene og for kommunen samlet. Vi kan ikke se at kommunens reglementer omtaler rapportering fra kommunedirektøren utover dette.

Vi kan heller ikke se at kommunestyret i vedtak har bedt om noen særskilt rapportering i denne saken.

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Kommunedirektør skal informere om ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller innbyggerne i årsberetningen.

4.2. Rapportering om rådhusprosjektet

Vi har kartlagt rapportering etter vedtaket i KST 147/21, dvs. fra i oktober 2021.

Årsrapporter og kvartalsrapporter

Rådhusprosjektet er ikke omtalt i årsrapportene for 2021, 2022 eller 2023.

Det er gitt noe informasjon i kvartalsrapporter fra perioden 2022-2023. I 2. kvartalsrapport 2022 (KST 161/22) blir det rapportert at prosjektet *Nytt administrasjonsbygg* er i henhold til planen. I 3. kvartalsrapport 2022 (KST 211/22) blir det informert om at prosjektet fortsatt er i henhold til fremdriftsplanen og dessuten at anbudet ligger ute med frist.

I 1. kvartalsrapport for 2023 (KST 60/23) blir det rapportert at merforbruket til virksomhet for Eiendom og samferdsel delvis skyldes konsulenttenester i forbindelse med nytt administrasjonsbygg.

Saker og orienteringer

Under kommunedirektørs orientering i utvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø (sak 83/22) 2. november 2022, ble det orientert om status i prosessen med nytt administrasjonsbygg og om gjennomføring i anbudskonkurransen. Ifølge tidsplanen skulle evaluering av tilbydere og valg av tilbyder skje i uke 13 i 2023, med politisk vedtak i kommunestyret i april 2023. Innflytting i nye lokaler skulle skje 1. juli 2025.

Orienteringen førte til at det ble stilt spørsmål til ordfører fra en folkevalgt, som mente at konkurransen ikke ble gjennomført i samsvar med forskrift for offentlige anskaffelser. Spørsmålet ble besvart i kommunestyret 9. november 2022 i sak 202/22. Konsekvensen av dette var at den kunngjorte konkurransen ble avlyst, at konkurransegrunnlaget ble kvalitetssikret av eksterne og at konkurransen så ble kunngjort på nytt, se pkt. 2.3.

I 2023 ble det orientert om status i prosjektet i følgende saker:

- Formannskapsak 17/23¹⁰ Nytt administrasjonsbygg – periodisk rapportering. Ifølge saksframlegget vil kommunedirektør rapportere om framdriften i prosjektet i hver møterunde med formannskapet. Kommunedirektør orienterer videre om status og fremdriftsplan i prosjektet, og dessuten om ansattes medvirkning og administrativ organisering. Framdriftsplanen er nå at evaluering av tilbydere og valg av tilbyder skal skje i juni 2023, med etterfølgende politisk vedtak i kommunestyret enten i juni eller september 2023 med overtagelse av nye lokaler i desember 2025.
- Administrasjonsutvalgsak¹¹ 9/23 Orienteringssaker. Orienteringen ble gitt muntlig. Kommunedirektøren orienterer her om at det har kommet inn nok tilbud til at det er konkurranse, men av konkurransemessige hensyn kan han ikke gi mer detaljer rundt dette. Tidsplanen ser ut å holde, dvs. evaluering av tilbud i juni og endelig vedtak i september. Kommunedirektør sier at slik han forstod det, kunne kommunestyret si ja eller nei til vinneren av konkurransen, men kommunestyret kunne ikke velge blant flere konsept/tilbud.
- Administrasjonsutvalgsak 17/23 Nytt administrasjonsbygg – periodisk rapportering. Kommunedirektør informerer om at politisk nivå hadde bedt om en kvalitetssikring av konseptvalgutredningen til HRP. BDO hadde fått oppdraget, og var i oppstarten av arbeidet. Kvalitetssikringen førte til at fremdriften i konkurransen ble forsinket og at endelig vedtak i kommunestyret først var mulig i november. Evaluering av tilbudene ville skje i uke 37.

¹⁰ Ev. formannskapsak 39/23 – saken for forskjellig nummer i innkalling og i protokoll.

¹¹ Ansatterepresentanter deltar i administrasjonsvalget. Ellers har formannskap og administrasjonsutvalget de samme medlemmene.

Kommunedirektør orienterer også om at det er innhentet vurderinger av salgsverdi på rådhuset i Holmestrand og administrasjonsbygget i Sande fra to uavhengige meglere. Vurderingene varierte mye.

4.3. Revisors vurdering

Kommunestyret har ikke stilt særskilte krav til rapportering om rådhusprosessen. Det betyr at rapportering som hovedregel skjer gjennom de ordinære rapporteringspunktene, dvs. kvartalsrapporter (primært økonomisk rapportering) og i årsberetningen.

Rådhusprosjektet er ikke omtalt i årsberetningene for 2021, 2022 eller 2023. Kommune-loven sier at det skal rapporteres om ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen. Vi mener at etablering av nytt rådhus i kommunen er en sak av vesentlig betydning, og at det derfor burde ha fremkommet noe om status i denne prosessen i årsberetningene. Det er gitt noe informasjon om rådhusprosessen i kvartalsrapportene i den aktuelle perioden.

Selv om de folkevalgte ikke har stilt konkrete krav til rapportering i denne saken, har kommunedirektør orientert om rådhusprosessen i formannskap og administrasjonsutvalg i 2023. Det ble ikke gitt tilsvarende orienteringer i 2022.

Vi mener at kommunedirektør gav ufullstendig informasjon da han på spørsmål svarte at kommunestyret kunne avslå tilbudet fra Bane Nor Eiendom, uten samtidig å opplyse om at kommunen da kunne bli erstatningspliktig hvis det ikke forelå saklig grunn.

5. Iverksetting av vedtak

Er vedtaket i sak 147/21 iverksatt uten ugrunnet opphold?

Har kommunedirektør opptrådt i samsvar med delegert myndighet i rådhusprosessen?

5.1. Revisjonskriterier

Overordnet regelverk

Ifølge kommuneloven § 13-1 fjerde ledd skal kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hva som ligger i «uten ugrunnet opphold» må vurderes konkret, og betydningen vil således variere fra sak til sak. Ordlyden betyr i seg selv at man må reagere raskt, og at all forsinkelse må være saklig begrunnet.

Det følger også av § 13-1 fjerde ledd at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. Slike forhold kan medføre at det folkevalgte organet bør få saken fremlagt på ny.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet, jf. kommuneloven § 13-1 sjetten ledd.

Reglement for delegering og innstilling (KST 46/19)

I reglementet får kommunedirektør bla. myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, med mindre det fremgår av lov eller vedtak at myndigheten er lagt til andre. Saker som kommunedirektøren anser at er av prinsipiell betydning, skal legges fram for politisk behandling.

Det fremgår av reglementet at hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle bestemmelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruks eller tidligere praksis.

KST 147/21 – Konseptvalg – administrasjonsbygg Holmestrand

Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. Holmestrand kommune velger leie av administrasjonsbygg som konsept for samlokalisering av administrative arbeidsplasser i Holmestrand by.
2. Kommunedirektøren gjennomfører en konkurranse for å inngå en leieavtale for 10+5+5 år.
3. Kommunedirektøren legger frem til behandling for kommunestyret valg av utleier.
4. Biorama bevares som kommunens kulturhus.
5. Herredshuset i Hof selges ikke.

6. Kommunestyret anmoder formannskapet om å foreta en ny gjennomgang av tallmaterialet i saken i sitt møte 25.11.21.
7. Til formannskapets behandling skal følgende tall fremskaffes og dokumenteres:
 - a) Alle regnskapsførte FDVU kostnader i 2018, 2019, 2020 og prognose for 2021, 2022 og 2023 for samtlige bygg som er i denne saken. Tallene skal grupperes slik som kommunen gjør i sitt regnskap og kommunedirektøren skal kunne svare på spørsmål om de underliggende tallene i hver gruppe.
 - b) Tallene fra sakens alternativ 3C, skal grupperes på samme måte som beskrevet i punkt 2a og sammenlignes med tallene i punkt 2a.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektøren skal iverksette vedtaket i sak 147/21 uten ugrunnet opphold.
- Kommunedirektøren skal varsle kommunestyret dersom han blir klar over faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket.

5.2. Hva er gjort

Gjennomføring av konkurranse

Kommunedirektør har gjennomført konkurranse om leie av nytt rådhus. Vi har redegjort for gjennomføringen av konkurransen og de kravene som ble stilt til bygget som skulle leies i pkt. 2.3.

Kommuneadministrasjonen utarbeidet konkurransegrunnlaget med tildelingskriterier og krav til bygget. Arbeidet med konkurransegrunnlaget pågikk i første halvår 2022. Det ble nedsatt brukergrupper, gjennomført flere workshops og det var også befaringer på andre arbeidsplasser i forbindelse med denne prosessen. Politisk nivå ble ikke involvert.

I vedlegg til KST 191/23 Spørsmål og svar, svarer kommunedirektør på spørsmål om politisk involvering i anskaffelsesprosessen:

Politisk nivå skal si noe om lokalisering av bygget, om kommunen skal leie eller bygge selv, overordnede føringer i konkurransen på avtaletid osv.

Når det kommer til den detaljerte utforming av bygget, som antall cellekontorer, utforming av landskap, hvordan man skal jobbe innenfor de ulike sonene osv., er dette faglige og juridiske vurderinger hvor kommunedirektøren i stor grad har benyttet innleid kompetanse.

Det er også tatt opp konkret at politisk nivå burde kunne uttale seg om hvordan fasaden skal se ut osv. Det er viktig å være klar over at dersom kommunen skal kunne påvirke hvordan bygget skal se ut, interiør som ikke er tatt med i anbudet mm., vil forskriften for offentlige anskaffelser tre i kraft, med de føringene det gir for tilbyder. Det er også en utfordring knyttet til hvilke krav man da stiller til en tilbyder som allerede har et bygg og

derfor ikke skal bygge nytt. I et slikt tilfelle vil eksempelvis fasaden kunne måtte endres, noe som ikke nødvendigvis er ønskelig.

Etter gjennomført anskaffelsesprosess var det Bane Nor Eiendom AS (BNE) som fikk tildelt kontrakt. Bygget som kommunen vil leie av BNE, ligger i Holmestrand sentrum ved jernbanestasjonen. 269 ansatte skal samlokaliseres i det nye rådhuset. Bygget skal ha møterom i forskjellige størrelser til bruk for politiske og administrative møter.

Valg av utleier

Valg av utleier ble lagt fram for kommunestyret i sak 191/23. Kommunestyret fikk da valget mellom å si ja eller nei til vinner av konkurransen. Dersom kommunestyret ikke ønsket inngå avtale med vinneren, var alternativet å rehabilitere eksisterende bygg.

Kommunedirektør fikk informasjon om at kommunen kunne bli erstatningspliktig dersom de avsto tilbudet fra BNE uten saklig grunn, høsten 2023. Formannskapet ble trolig informert om dette i lukket møte enten i oktober eller november. Etter hva vi kan se, ble kommunestyret formelt informert i møte i desember.

FDVU-kostnader til formannskapet

Oversikt over FDVD-kostnader ble delt ut i formannskapets møte 25.11.21 som en del av kommunedirektørs orientering (sak 113/21). Oversikten var utarbeidet av HRP AS på bakgrunn av regnskapstall innhentet fra kommunen. HRP gikk igjennom tallene og svarte på spørsmål.

Biorama og Herredshuset i Hof

Kommunen eier fortsatt Biorama og herredshuset i Hof.

Verken tidligere eller nåværende kommunedirektør mener at de har gått utover sine fullmakter i denne saken.

5.3. Revisors vurdering

Vi mener at punkt 1 og 2 i vedtaket i sak 147/21 er iverksatt i samsvar med ordlyden i vedtaket. Vedtaket er tydelig på at det velges «leie» som konsept, og at kommunedirektøren skal gjennomføre en konkurranse for å inngå leieavtale.

Punkt 3 i vedtaket er uklart. De vi har snakket med mener at det skal forstås slik at kommunestyret skulle kunne avslå tilbudet til vinner av konkurransen. Vi legger derfor denne tolkningen til grunn.

Informasjon om at kommunen kunne risikere erstatningsansvar, dersom kommunestyret avsto tilbudet, er etter vår vurdering et forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket. Dette burde kommunedirektøren varslet kommunestyret om, før konkurransen ble utlyst i desember 2022. Kommunedirektøren ble imidlertid først kjent med dette forholdet høsten 2023. Formannskapet ble varslet kort tid etter, og kommunestyret ble formelt varslet i desember.

Verken Biorama eller Hof herredshus er solgt, og dermed er vedtaket pkt. 4 og 5 i vedtaket oppfylt.

Formannskapet hadde en gjennomgang av tallmateriale i møtet 25.11.21, slik vedtakets pkt. 6 legger opp til, og det ble framlagt oversikt over kostnadstall i dette møtet.

Når det gjelder tidsaspektet (se tidslinje i pkt. 2.1), gikk det 11 måneder fra kommunestyret traff vedtak til konkurransen ble utlyst første gang i september 2022. Deretter var det forsinkelser, bla. på grunn av feil utlysning. Valg av utleier og tildeling av kontrakt skjedde i oktober 2023, dvs. to år etter at vedtaket i sak 147/21 ble fattet. Så vidt vi kan se, har det vært jobbet kontinuerlig med å finne utleier.

Med forbehold om at kommunedirektør burde ha informert om kommunestyrets begrensede handlingsrom i anskaffelsesprosessen tidligere, mener vi at kommunedirektøren ikke har gått ut over sin fullmakt i denne saken.

6. Konklusjoner

6.1. Utredning av kommunestyresakene 147/21 og 191/23

Er kommunestyresakene 147/21 og 191/23 (valg av konsept, og leie av nytt rådhus) forsvarlig utredet?

Et saksfremlegg skal inneholde tilstrekkelig informasjon om faktiske og rettslige forhold til at de folkevalgte skal kunne vurdere alle relevante sider av den aktuelle sak, for så å kunne fatte vedtak.

Vi mener at det burde vært redegjort bedre for juridiske forhold, beslutningsprosesser og handlingsrom i saksframlegget til kommunestyresak 147/21. Dessuten mener vi at innstillingen til pkt. 3 om at kommunestyret skal behandle valg av utleier, er uklar og kan misforstås.

Når det gjelder sak 191/23, mener vi at dette saksframlegget, inkludert vedlegg, i all hovedsak fremstår som forsvarlig utredet.

6.2. Rapportering

Har kommunedirektør rapportert om rådhusprosessen i samsvar med gjeldende krav og vedtak?

Kommunestyret har ikke vedtatt særskilte krav til rapportering i rådhusprosessen. Det betyr at rapportering i utgangspunktet skjer i de ordinære rapporteringspunktene – kvartalsrapporter og årsrapporter.

Rådhusprosjektet er ikke omtalt i årsberetningene for 2021, 2022 eller 2023. Kommuneloven sier at det skal rapporteres om ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen. Vi mener at etablering av nytt rådhus i kommunen er en sak av vesentlig betydning, og at det derfor burde ha fremkommet noe om status i denne prosessen i årsberetningene. Det er gitt noe informasjon om rådhusprosessen i kvartalsrapportene i den aktuelle perioden.

Selv om de folkevalgte ikke har stilt konkrete krav til rapportering i denne saken, har kommunedirektør orientert om rådhusprosessen i formannskap og administrasjonsutvalg i 2023. Det ble ikke gitt tilsvarende orienteringer i 2022.

Kommunedirektøren ga ufullstendig informasjon i administrasjonsutvalget i mai 2023, da han som svar på spørsmål, sa at kommunestyret kunne avslå tilbudet fra Bane Nor Eiendom, men ikke samtidig opplyste om at kommunen kunne bli erstatningspliktig hvis det ikke forelå saklig grunn.

6.3. Iverksettelse av vedtak i sak 147/21

Er vedtaket i sak 147/21 iverksatt uten ugrunnet opphold, og har kommunedirektøren opptrådt i samsvar med delegert myndighet i rådhusprosessen?

Med unntak av punkt 3, mener vi at vedtaket i sak 147/21 er iverksatt i samsvar med ordlyden i vedtaket.

Når det gjelder punkt 3, så er det uklart, og kan forstås på flere måter. Vedtaket er forstått slik at kommunestyret skal kunne avslå tilbudet til vinner av konkurransen. Informasjon om at kommunen kunne risikere erstatningsansvar, dersom kommunestyret avslo tilbudet, er etter vår vurdering et forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket. Dette burde kommunedirektøren varslet kommunestyret om før konkurransen ble utlyst i desember 2022. Kommunedirektøren ble imidlertid først kjent med dette forholdet høsten 2023. Formannskapet ble varslet kort tid etter, og kommunestyret ble formelt varslet i desember.

Med forbehold om at kommunedirektør burde ha informert om kommunestyrets begrensede handlingsrom i anskaffelsesprosessen tidligere, mener vi at kommunedirektøren ikke har gått ut over sin myndighet i denne saken.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 16. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Offentlige dokument

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Kommunens dokumenter

Kst. 46/19 Reglement for delegering og innstilling

Kst. 217/20 Økonomireglement Holmestrand kommune

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



**Holmestrand
kommune**

Kommunedirektørens kommentarer til revisjonsrapporten

Som det fremgår av revisjonsrapporten har nytt administrasjonsbygg/rådhus vært et sentralt tema lenge, både politisk og administrativt. Allerede 24. april 2017 behandlet fellesnemnda for sammenslåing av kommunene denne saken, og konklusjonen ble

Administrasjonssenter for ny kommune fra 1.1.2020 legges til rådhuset, Holmestrand.

I de drøyt 6,5 årene fra første vedtak til endelig beslutning i kommunestyret 13. desember 2023, har det vært stor utskiftning av administrativt ansatte, ledere og folkevalgte. Etter kommunedirektørens oppfatning har dette medført en risiko både for uklare ansvarsforhold og manglende kontinuitet i prosjektet.

Endelig utlysning av konkurransen ble gjennomført i desember 2022, og dette konkurransegrunnlaget oppstilte de rettslige rammebetingelser for tilbud, evaluering mm. Da jeg tiltrådte i januar 2023 var det viktig for meg å sette meg inn i sakens dokumenter, informere folkevalgte organer fortløpende samt sørge for god medbestemmelse med de ansattes representanter.

I denne rapportens punkt 2.3 – «Konkurranse og valg av utleier 2022-2023» vises det til de inngitte pristilbud. I så store og komplekse anskaffelser legges ofte både pris og kvalitet til grunn i evalueringen, og kvalitet har også vært et evalueringskriterium i dette prosjektet. For en enda bedre forståelse for evalueringen enn rapporten viser inntas tabellen under:

Lineær metode			Tildelingskriterium 1 (Pris)		Kvalitet	
			Vekt	60 %	Vekt	40 %
	Rangering	Total score	Score	Vektet score	Score	Vektet score
Bane NOR Eiendom AS	1	9,40	9,50	5,70	9,25	3,70
Langgaten 24 AS	2	8,49	8,28	4,97	8,80	3,52
Langgaten 45 AS	3	8,26	10,00	6,00	5,65	2,26

Tabellen viser evalueringen hvor det er lagt vekt på pris (60 %) samt kvalitet (40 %). Kriteriene vektet, og det gis en total score for hvert tilbud. Høyeste total score er vinner av konkurransen.

Det har vært benyttet ekstern kompetanse til å bistå kommunen i prosessen, men det ville vært fordelaktig om anskaffelsen hadde gjennomgått en ekstern juridisk kvalitetssikring før utlysning. Resultatet av konkurransen ville sannsynligvis ikke blitt påvirket, men det ville vært tydeligere for kommunestyret og administrasjonen hvilket juridisk handlingsrom man hadde hatt underveis i prosessen.



Holmestrand
kommune

I konkurransegrunnlaget var blant annet følgende inntatt:

Kommunen har forbeholdt seg retten til å avlyse konkurransen ved saklig grunn. Som saklig grunn regnes blant annet bortfall av planlagt finansiering, manglende godkjenning fra politisk hold og manglende konkurranse. Kommunen presiserer at det er kommunestyret som fatter endelig vedtak i saken.

Det fremgår av rapporten at det var en politisk og administrativ forståelse for at det vinnende tilbudet kunne avslås i den politiske behandlingen (punkt 3.2), og revisor legger også til grunn at kommunen hadde denne forståelsen (punkt 5.3). Jeg hadde derfor også fått den forståelsen etter å ha satt meg inn i sakens dokumenter etter at jeg tiltrådte. I administrasjonsutvalget den 11. mai 2023 ble det gitt en status om fremdrift i saken, hvor det sies at evalueringen nå var i gang, og derfor kunne det ikke sies mye på nåværende tidspunkt siden evalueringen var unntatt offentlighet på det tidspunktet. På et direkte spørsmål ble jeg spurt om kommunestyret kunne avslå vinnende tilbydere, og jeg svarte derfor «slik jeg forstår det» så kan vi det. Rapporten er derfor etter min oppfatning upresis når det fremstilles som at det aktivt informeres om dette – det er svar på et direkte spørsmål i møtet med forbehold om riktig forståelse basert på tidligere saksutredninger og konkurransegrunnlaget. Dette fremgår også av presentasjonen gitt i administrasjonsutvalget som utelukkende handler om fremdriftsplanen. Bildet under er eneste lysbilde som ble vist i administrasjonsutvalgets møte 11. mai 2023.



Fremdriftsplan

- Det er kommet inn nok tilbud til at det er reell konkurranse.
- Vi er i rute etter oppsatt plan i konkurransedokumentene, som innebærer at det skal velges en leverandør i slutten av juni.
- Endelig vedtak fattes i kommunestyret i september.
- Vi kan, etter Offentleglova §23 (3), ikke opplyse om noe mer nå (antall tilbud, økonomiske forhold osv.).
- Offentleglova §23 (3) sier:

§ 23. Unntak av omsyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m.
(3) Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk som er gitt i medhald av anskaffelsesloven, til valet av leverandør er gjort.

For å svare på alle spørsmålene som dukket opp underveis i prosessen ble det utarbeidet et dokument på 100 sider med spørsmål/svar og ytterligere informasjon om saken slik at kommunestyret skulle være så godt opplyst som mulig. Der



**Holmestrand
kommune**

fremgikk det blant annet at vi hadde fått et råd om at kommunen burde inngå kontrakt med vinnende tilbyder. Konkurranses grunnlaget og saksutredningen i 2022 burde etter kommunedirektørens oppfatning vist langt tydeligere hvilken erstatningsrisiko det ville være å ikke inngå kontrakt med vinnende tilbyder.

For å sikre enda bedre anskaffelsesprosesser i fremtiden har kommunedirektøren tatt flere grep:

1. **Prosjekthåndbok:** Vi har innført en prosjekthåndbok for å sikre at alle prosjekter følger en standardisert prosess.
2. **Porteføljestyre:** Alle behov og prosjekter skal meldes til porteføljestyret for å sikre forankring i organisasjonen samt at prosjekter er vurdert med tanke på blant annet behov, kvalitet, risiko, økonomi og jus.
3. **Omorganisering av anskaffelser:** Vi har omorganisert anskaffelsesprosessen for å sikre tettere samarbeid med hele organisasjonen.
4. **Opplæring:** Det er satt i gang gode opplæringsprosesser i hele organisasjonen, spesielt blant ledere og innkjøpere.
5. **Styrking av anskaffelser:** Vi planlegger å styrke anskaffelsesteamet med ett årsverk i løpet av 2025 for å forbedre interne prosesser.
6. **Ekstern juridisk kvalitetssikring:** Det er inngått en rammeavtale med et advokatfirma med spesialkompetanse innen anskaffelser. Selskapet skal gå gjennom alle våre komplekse anskaffelser, og uansett alle anskaffelser/kontraktsinngåelser med verdi over 10 millioner kroner.

Holmestrand, 15. september 2024

Lars Joakim Tveit, kommunedirektør

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 21. mai 2024. Oppstartsmøte ble holdt 10. juni med kommunedirektør, ass. kommunedirektør og anskaffelsesrådgiver til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden juni til august.

For å undersøke problemstillingene har vi

- kartlagt og gjennomgått politiske saker og orienteringer som omhandler rådhusprosessen
- gjennomgått annen skriftlig dokumentasjon om rådhusprosessen
- sett på opptak fra kommunestyremøter, formannskapsmøter, møter i administrasjonsutvalget og utvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø. Formålet var å kartlegge hvilken informasjon som ble gitt muntlig.
- gjennomgått diverse dokumenter knyttet til konkurransen om leie av rådhus bla:
 - o kunngjøring av konkurransene
 - o konkurransegrunnlag
 - o anskaffelsesprotokoll
 - o KOFA-avgjørelse
- vi har intervjuet ansatte som har vært involvert i rådhusprosessen. Dette har vært:
 - o nåværende og tidligere kommunedirektør
 - o ass. kommunedirektør
 - o nåværende og tidligere prosjektleder
 - o anskaffelsesrådgiver
- vi har intervjuet nåværende ordfører og ordfører for perioden 2019-2023.

Tiltak for å sikre at dataene er relevante og pålitelige

Vi har intervjuet ansatte og folkevalgte som har kjennskap til det området som revisjonen omfatter. Vi har ikke intervjuet kommunalsjef og vedkommende som var prosjektleder for rådhusprosjektet i

2022. Begge har sluttet i Holmestrand kommune. Vi mener at vi likevel har fått tilstrekkelig informasjon om denne perioden fra skriftlige kilder og fra andre intervjuobjekter.

Vi har utarbeidet intervjuguider til alle intervjuer, og det er skrevet referater fra intervjuene. Referatene er godkjent av de som er intervjuet.

Noe av informasjonen i rapporten er hentet fra muntlige orienteringer gitt i ulike politiske møter. Det var dårlig lyd på noen av opptakene fra møtene, og det kan være risiko for at den informasjonen vi har fanget opp, er ufullstendig. Vi har redusert risikoen ved å sammenholde den informasjonen som er gitt muntlig med annen skriftlig informasjon og informasjon gitt i intervjuer.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.¹²

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

¹² God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹³ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹³ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 3903 401