

Serveringstilbudet i kulturhuskvartalet

Steinkjer kommune

Prosjektplan for undersøkelse

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med undersøkelsen er å finne ut om beslutningene i prosessen frem til avtaleinngåelse var basert på forsvarlige vurderinger.

PROBLEMSTILLINGER

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

- anskaffelsesreglene?
- habilitetsutfordringer?
- økonomisk risiko og inntektsfordeling?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 250 timer

Rapport til sekretær: 24.05.2024

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Sunniva Tusvik Sæter

sunniva.saeter@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 476 377 14

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Steinkjer kommune bestilte den 01.12.2023, sak 57/23 en undersøkelse knyttet til kommunens avtale med selskapet Liten By Store Opplevelser AS om servering i kulturhuskvartalet. I vedtaket het det:

Undersøkelsen bør omfatte:

- *Hvilke vurderinger administrasjonen la til grunn i forkant av avtaleinngåelsen*
- *Om avtalens omfang er vurdert opp mot konsesjonskontraktregelverket*
- *Hvilke habilitetsvurderinger administrasjonen har gjort*
- *Hvordan kommunen sikret seg økonomisk*
- *Eventuelle andre forhold som er relevante for saken*

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Steinkjer kommune startet i desember 2019 arbeidet med å få på plass en serveringsaktør for kulturhuskvartalet. Prosessen ble politisk forankret i formannskapet, som i sak 17/20 den 30.01.2020 ga klarsignal for annonsering og vurdering av samarbeidspartnere for serveringstilbudet. «*Rammene for en slik avtale legges ut ifra de behov for servering som planlegges i både samfunnshuset og det nye kulturhuset*», het det i vedtaket. Og i tillegg: «*Serveringspartneren vil bli å regne som ekstern leietaker*».

Etter annonseringen i november 2020 meldte det seg tre aktører. To av disse trakk seg i januar 2021, og forhandlingene med den tredje førte heller ikke frem. Ett av selskapene som først hadde trukket seg, Famille, meldte igjen sin interesse i juni 2022. Sonderingene med selskapet munnet ut i et kontraktsforslag, men noen avtale var ikke inngått da selskapet gikk konkurs i juni 2023.

Konkursboet til Famille Steinkjer AS ble kjøpt av selskapet Liten By Store Opplevelser AS. Dette selskapet er heleid av Steinkjerfestivalen AS, hvor konsulent/arrangementsansvarlig ved Steinkjer kulturhus, Svein Bjørge, har aksjemajoritet.

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 kulturhuskvartalet. Avtalen medførte stor oppmerksomhet i lokalavisene, og kontrollutvalget mottok også henvendelser om saken. Til møtet den 01.09.2023 ble det derfor bedt om en orientering fra kommunedirektøren om

prosessen for 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.

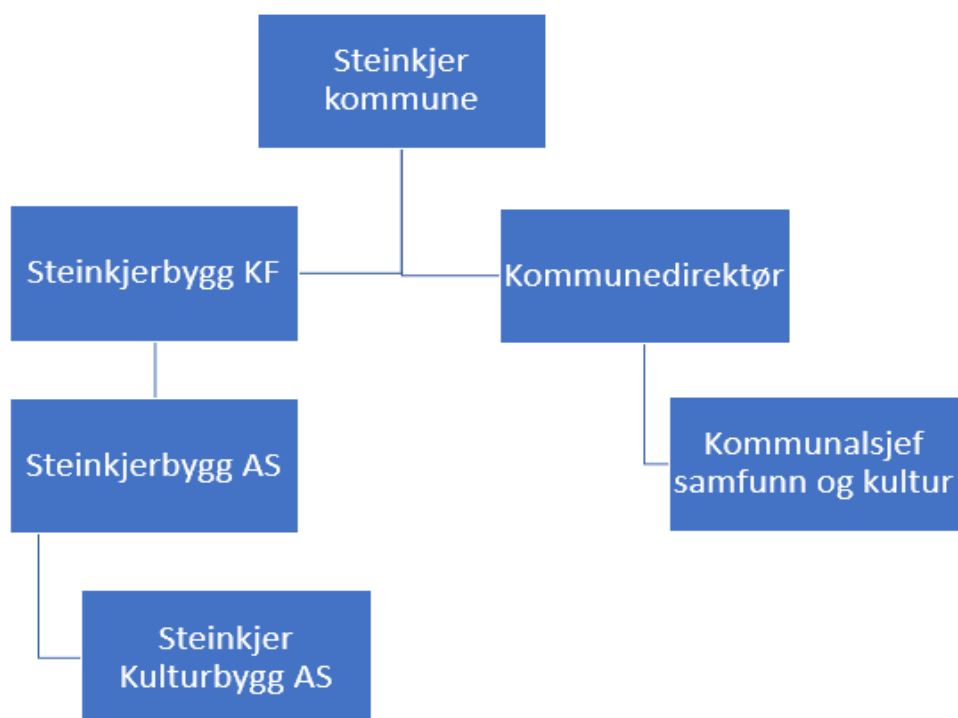
Til kontrollutvalgets møte den 01.12.2023 ble det imidlertid fremmet en ny sak om avtaleforholdet. Dette på bakgrunn av at informasjonen fra kommunedirektøren i ettertid ble vurdert som ufullstendig:

«Det ble bl.a. ikke informert om at «nye» Familie, omtalt nå som Petite Familie, ikke bare skulle drive restaurant, men hadde også fått en eksklusiv rett til all servering både på kulturhuset og samfunnshuset. Avtalen er i utgangspunktet ikke tidsbegrenset. Det ble heller ikke informert om omfanget av avtalen var vurdert opp mot konsesjonskonkurranseregelverket.»

I tillegg ble det vist til at samarbeidsavtale av 11. juli 2023 har blitt endret i ettertid. Ny avtale mellom Steinkjer kommune og Liten By Store Opplevelser AS ble signert 2. oktober 2023. Den opprinnelige avtalen var ikke tidsbegrenset, mens den nye har en varighet på fem år. I tillegg er det tatt inn en formulering som åpner for at andre aktører kan gis mulighet til å servere mat og drikke til segmentet for næringsliv og offentlig virksomhet.

Samarbeidsavtalen og leiekontrakten for restaurantlokalene er regulert av to adskilte avtaler. Avtalepartene i leiekontrakten er Steinkjer Kulturbygg AS og Liten By Store Opplevelser AS.

2.3 Kommunens organisering



Steinkjer Kulturbygg AS er byggeier for det nye kulturhuskvartalet, som består av Steinkjer samfunnshus og Steinkjer kulturhus. Petite Famille har lokaler i kulturhuset. Steinkjer Kulturbygg AS har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen, herunder leiekontrakter. Ansvaret for kulturtjenesten ligger under kommunedirektøren, som har delegert sin myndighet til kommunalsjefen for samfunn og kultur.

3 PROSJEKTDESIGN

Oppdraget vil bli håndtert som en undersøkelse, og trenger dermed ikke å følge revisjonsstandarden for forvaltningsrevisjon. For å sikre god struktur og rammer for gjennomføringen, vil revisor likevel legge seg nært opp til NKRF¹'s standard RSK 001. Den største forskjellen er at funnene ikke vil bli vurdert opp mot konkrete revisjonskriterier. I stedet vil vi belyse prosessen mer generelt opp mot relevant rammeverk, i form av lover, forskrifter og kommunalt regelverk.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Steinkjer kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

3.1 Problemstillinger

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

- anskaffelsesreglene?
- habilitetsutfordringer?
- økonomisk risiko og inntektsfordeling?

3.2 Avgrensing

Problemstillingen er forsøkt avgrenset til de tre momentene som er konkret angitt i kontrollutvalgets bestilling. Dersom det underveis i arbeidet blir avdekket andre kritiske forhold ved avtalen, er imidlertid ikke avgrensingen til hinder for at revisor også vil belyse disse.

Revisor vil ha som utgangspunkt at *forsvarlige vurderinger* under prosessen dreier seg om

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

¹ Norges kommunerevisorforbund

Dersom prosessene tilfredsstiller disse betingelsene, vil ikke revisor overprøve skjønnsmessige beslutninger.

3.3 Regelverk

Anskaffelsesreglene

Ordinære leiekontrakter faller utenfor virkeområdet til Lov om offentlige anskaffelser. Kontrakter med det offentlige som dreier seg om å gi en aktør rett til å levere tjenester, kan på visse vilkår falle innenfor. Virkeområdet og øvrige bestemmelser om slike konsesjonskontrakter er fastsatt i en egen forskrift til loven². Dersom avtalen faller innenfor virkeområdet til forskriften, gjelder også de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven. Disse prinsippene handler i dag og i undersøkelsen av avtalen om krav til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Dagens anskaffelsesregelverk vurderes nå endret.

Habilitet

Både kommuneloven, forvaltningsloven og anskaffelsesloven har habilitetsbestemmelser. Bestemmelsene dreier seg om partiskhet knyttet til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelser i forvaltningssaker. Etter forvaltningsloven § 6, 2. ledd kan en tjenestemann eller folkevalgt bli inhabil etter skjønnsmessige vurderinger dersom det foreligger «*andre særegne forhold som er egnet til å svekke tillit til [tjenestemannens] partiskhet*». Høyesterett har i Torghattendommen³ lagt til grunn at kravet til habilitet er skjerpet i konkurransesituasjoner, noe KOFA⁴ har lagt til grunn for flere av sine avgjørelser.

Konflikt mellom dobbeltroller kan også oppstå i situasjoner hvor det ikke skal fattes beslutninger i forvaltningssaker, men hvor det er tilsvarende fare for at tilliten til kommuneforvaltningen kan bli svekket. Handlingsrommet for å inneha dobbeltroller må i slike tilfeller vurderes opp mot kommunale retningslinjer på området.

Økonomisk risiko og inntektsfordeling

Samarbeidsavtalen med Liten By Store Opplevelser AS ble inngått på administrativt nivå, men med politisk forankring av prosessen i et særskilt vedtak fra formannskapet. Etter kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte

² Forskrift om konsesjonskontrakter. FOR 2016-08-12-976

³ Rt 1998 s. 1398

⁴ Klageorganet for offentlige anskaffelser

organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Dersom en avtale innebærer vesentlig økonomisk risiko, ligger det i utredningsplikten at saksfremlegget må gi informasjon om dette.

Adgangen til å benytte delegert myndighet ved avtaleinngåelse forutsetter at betingelsene i kommunens delegeringsreglement er oppfylt, og at det er gjennomført en forsvarlig vurdering av risikoforholdene.

3.4 Metoder for innsamling av data

Datagrunnlaget vil primært bli basert på dokumentgjennomgang. Dersom dokumentasjonen for hva som har skjedd under prosessen er mangelfull, vil vi supplere med skriftlige spørsmål og intervjuer.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Sunniva Tusvik Sæter
Prosjektmedarbeider	Leidulf Skarbø
Kvalitetssikrer	Arve Gausen
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	01.12.2023
Prosjektplan til sekretær	17.01.2024
Oppstartsmøte	Februar 2024
Datainnsamling ferdig	April 2024
Rapport til uttalelse	Innen 06.05.2024
Rapport til sekretær	24.05.2024

Steinkjer, 16.01.2024

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor