

Revisjonsrapport fra prosjekt

**Vurdering av forvaltningsmessige
disposisjoner i konkrete saker**



**For kontrollutvalget i
Gausdal kommune**

FORORD

Bakgrunnen for dette prosjektet var en henvendelse til kontrollutvalget i Gausdal kommune fra Riksrevisjonen høsten 2008. Riksrevisjonen hadde fått en henvendelse fra innbyggere i Gausdal som stilte spørsmål ved kommunens saksbehandling i en rekke konkrete saker. Kontrollutvalget ga Innlandet Revisjon IKS i oppdrag å se nærmere på de sakene og de forholdene som var tatt opp i henvendelsen til Riksrevisjonen.

Arbeidet er gjennomført i perioden oktober 2008 – mars 2009 av Bjørg Hagen, Tove Grini og Reidun Grefsrud ved Innlandet Revisjon IKS. Revisjonen har i tillegg engasjert Edbo Risk Management AS ved statsautorisert revisor Einar Døssland som rådgiver

Rådmannen har fått utkast til rapport til uttalelse. Uttalelsen følger vedlagt. I tillegg har vi, etter anmodning fra rådmannen, lagt ved et notat fra Oppland fylkeskommune med kommentarer til kapittel 3 i rapporten. Fylkeskommunen har vært engasjert som prosjektleder i forprosjektfasen og har stått for gjennomføringen av anbudskonkurransen.

Rådmannen har innhentet en uttalelse fra KS-advokatene vedrørende sakene om lov om offentlige anskaffelser omtalt i kapittel 3 og 4, og deler av denne er inntatt i høringsuttalelsen fra rådmannen. KS-advokatenes vurderinger avviker noe fra revisjonens vurderinger. Revisjonen har kommentert enkelte momenter i høringsuttalelsen i kapittel 3.5 og 4.5. Høringsuttalelsen har ikke ført til endringer i revisjonens vurderinger eller konklusjoner.

Innlandet Revisjon IKS vil rette en takk til alle, som gjennom intervjuer og på annen måte har bidratt til å bringe fram fakta i sakene. Vi takker også for god dialog med Gausdal kommune, som har besvart spørsmål og ellers lagt fram dokumentasjon i tråd med revisjonens anmodninger.

Lillehammer, april 2009

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	2
0. SAMMENDRAG – KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	5
0.1 BAKGRUNN FOR UNDERSØKELSEN	5
0.2 PROBLEMSTILLINGER.....	5
0.3 KONKLUSJONER	5
0.4 ANBEFALINGER.....	8
1. INNLEDNING	9
1.1 BAKGRUNN FOR UNDERSØKELSEN	9
1.2 PROBLEMSTILLINGER.....	9
1.3 NÆRMERE OM DE AKTUELLE SAKENE REVISJONEN HAR UNDERSØKT	9
1.4 METODE OG GJENNOMFØRING.....	10
1.5 INNHOLDET I RAPPORTEN	11
2. REVISJONSKRITERIER	12
2.1 GOD FORVALTNINGSSKIKK – FORSVARLIG SAKSBEHANDLING MV.....	12
2.2 BEGRENSNINGER I ADGANGEN TIL Å TA I MOT FORDELER.....	14
2.3 LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER (LOA)	16
2.4 EØS-REGELVERKET	17
2.5 INTERNE REGLEMENT	18
3. OM- OG UTBYGGING AV FOLLEBU SKOLE	19
3.1 KORT SAMMENFATNING AV SAKEN	19
3.2 INNHENTING AV FAKTAGRUNNLAG	19
3.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER OG REGLER MV.....	19
3.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER.....	20
3.5 REVISJONENS VURDERINGER	22
3.6 KONKLUSJONER	24
4. MIDLERTIDIGE LOKALER I BYGGEPERIODEN	25
4.1 KORT SAMMENFATNING AV SAKEN	25
4.2 INNHENTING AV SAKENS DOKUMENTER.....	25
4.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER OG REGLER MV	25
4.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER.....	25
4.5 REVISJONENS VURDERINGER	26
4.6 KONKLUSJONER	28
5 OMI EIENDOM AS	29
5.1 KORT OPPSUMMERING AV SAKEN	29
5.2 INNHENTING AV FAKTAGRUNNLAGET	29
5.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER, REGLER MV.	29
5.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER.....	30
5.5 REVISJONENS VURDERINGER	30
5.6 KONKLUSJONER	31
6. SALG AV TOMT B1 - KORNHAUGALLEEN	32
6.1 KORT SAMMENFATNING AV SAKEN	32
6.2 INNHENTING AV SAKENS DOKUMENTER.....	32

6.3	MULIGE BRUDD PÅ LOVER, REGLER MV	32
6.4	GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERING.....	33
6.5	REVISJONENS VURDERINGER	33
6.6	KONKLUSJONER.....	35
7.	SALG AV TOMT B4 – ”INDREFILETEN”.....	36
7.1	KORT SAMMENFATNING AV SAKEN	36
7.2	INNHEMING AV SAKENS DOKUMENTER.....	36
7.3	MULIGE BRUDD PÅ LOVER, REGLER MV	36
7.4	GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER.....	36
7.5	REVISJONENS VURDERINGER.....	37
7.6	KONKLUSJONER	39
8	FJERNVARMEANLEGGET	40
8.1	KORT SAMMENFATNING AV SAKEN	40
8.2	INNHEMING AV SAKENS DOKUMENTER	40
8.3	MULIGE BRUDD PÅ LOVER, REGLER MV	41
8.4	GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER.....	42
8.5	REVISJONENS VURDERINGER.....	42
8.6	KONKLUSJONER	45
	REFERANSER/LITTERATUR MV:.....	46
	VEDLEGG 1 FAKTABESKRIVELSER.....	47
v1-1	FAKTABESKRIVELSE KAP.3: OM- OG UTBYGGING FOLLEBU SKOLE	47
v1-2	FAKTABESKRIVELSE KAP.4: UMLEIE AV FOLLEBU BYGDAHUS	49
v1-3	FAKTABESKRIVELSE KAP.5: OMI EIENDOM AS.....	50
v1-4	FAKTABESKRIVELSE KAP. 6: SALG AV TOMT B1 – KORNHAUGALLEEN	52
v1-5	FAKTABESKRIVELSE KAP.7: SALG AV TOMT B4 – ”INDREFILETEN”	55
v1-6	FAKTABESKRIVELSE KAP.8: FJERNVARMEANLEGGET	57
	VEDLEGG 2 RÅDMANNENS UTTALELSE.....	60
	VEDLEGG 3	69
	KOMMENTARER FRA OPPLAND FYLKESKOMMUNE.....	69

0. SAMMENDRAG – KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

0.1 BAKGRUNN FOR UNDERSØKELSEN

Bakgrunnen for denne undersøkelsen var en henvendelse fra innbyggere i Gausdal kommune til Riksrevisjonen. Riksrevisjonen sendte høsten 2008 henvendelsen videre til kontrollutvalget i Gausdal kommune som rette vedkommende. Kontrollutvalget gjorde i møte 24. september 2008 vedtak om å be Innlandet Revisjon IKS se nærmere på de forholdene som var tatt opp i henvendelsen til Riksrevisjonen.

0.2 PROBLEMSTILLINGER

Revisjonen har formulert følgende hovedproblemstillinger relatert til de sakene som er nevnt og ut fra de påstandene som er fremmet i henvendelsen:

- Er lov om offentlige anskaffelser fulgt?
- Er EØS-regelverket fulgt?
- Er kommunens saksbehandling forsvarlig og i tråd med god forvaltningskikk, herunder er habilitetsreglene i forvaltningsloven etterlevd?
- Er det begått lovbrudd, økonomiske misligheter eller liknende?

0.3 KONKLUSJONER

Mulige misligheter og ulovlige fordelsoverføringer

Revisjonen har gjennomført undersøkelser av de aktuelle sakene, etter en risikovurdering og med metoder, hvor det er tatt høyde for å avdekke mulige signaler på misligheter og ulovlige fordelsoverføringer.

Ut fra en samlet og helhetlig vurdering av utførte revisjonshandlinger og kartlagte fakta, kan det konkluderes med at det ikke er avdekket signaler som nødvendiggjør ytterligere undersøkelser eller gir grunnlag for en utvidelse av kontrollomfanget.

Selv om det i ettertid kan påpekes feil og eller reises kritikk mot kommunens saksbehandling, er det viktig å understreke at det ikke på noen felt er avdekket forhold eller signaler som gir grunnlag for å reise spørsmål om misligheter eller ulovlige fordelsoverføringer. Det kan derfor, i forhold til de kontrollerte sakene, med rimelig grad av sikkerhet konkluderes med at:

- Gausdal kommune har ikke blitt tappet for verdier gjennom straffbare forhold (misligheter).
- Ansatte i Gausdal kommune har ikke blitt tilbydd eller mottatt ulovlige fordelsoverføringer fra utenforstående. Det er ikke avdekket korrupsjonslignende forhold.

Habilitet

Revisjonen har ikke avdekket at ansatte har handlet i strid med habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven.

Gjennomgang av kommunens saksbehandling mv

Revisjonen har gått gjennom følgende saker i Gausdal kommune;

- Riving og bygging av ny skole i Follebu (07/663, 07/1142 og 08/771)
- Follebu skole – midlertidige lokaler i byggeperioden. (07/591)
- Fjernvarmeanlegget (07/78)
- Salg av Kornhaugalleen – Tomt B1 (05/1475)
- Salg av tomt BF4 – ”Indrefiletten” (06/00327)
- Kjøp av næringseiendom – Omi Eiendom AS (08/171)

I det følgende har vi kort gjengitt våre konklusjoner. Vi viser til mer utfyllende forklaringer under kapitlene for den enkelte sak.

Lov om offentlige anskaffelser:

Riving og bygging av ny skole i Follebu.

Revisjonen konkluderer med at det ut fra foreliggende dokumentasjon var brudd på regelverket at kommunen ikke utlyste konkurransen på nytt, etter den mislykkede konkurransen. Kommunen skulle gjort vurderinger opp mot regelverket og dokumentert hvilken hjemmel de har brukt for å gå videre med konkurransen.

Av denne konklusjonen følger at kommunen heller ikke kunne benytte seg av det alternative tilbudet. Om vi hadde kommet til at konkurransen ikke skulle vært utlyst på nytt, hadde kommunen mest sannsynlig ikke handlet innenfor bestemmelsene i Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det alternative tilbudet kunne ikke benyttes, fordi kommunen ikke har stilt opp andre tildelingskriterier enn pris ved tildeling etter det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Follebu skole – midlertidige lokaler i byggeperioden

Revisjonen har konkludert med at kontrakten om ombyggingsarbeidene i Bygdahuset og leiekontrakten med fotballklubben omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser. I begge tilfelle er kontrakt inngått uten konkurranse i strid med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Kjøp av næringseiendom – Omi Eiendom AS

Oppdraget om utbyggingen av en lagerhall i forbindelse med kommunens kjøp av Omi eiendom AS ble tildelt etter at det hadde vært utlyst en anbudskonferanse i samsvar med hovedregelen i lov om offentlige anskaffelser.

EØS-regelverket

Salg av tomter: B1- Kornhaugalleen og B4 – ”Indrefiletten”

Etter revisjonens vurdering har Gausdal kommune i hovedsak fulgt den prosedyren som er anbefalt når det gjelder å utelukke offentlig støtte i forbindelse med salg av tomter. I begge tilfeller ble tomtene solgt etter en budrunde til den som leverte det høyeste tilbudet. For den ene tomten var det også avholdt takst.

Fjernvarmeanlegget

Utkast til avtale med Hyttedrømmen AS som medførte støtte på 2,5 – 3 mill. kroner burde vært utredet nærmere i forhold til EØS-regelverket, da det er grunn til å tro at dette kan være ulovlig støtte. Det burde vært opplyst i saken til folkevalgt organ at det var en usikkerhet i forhold til lovligheten av støtten. Siden Fjernvarmeanlegget ikke ble noe av er det ikke utbetalt noe støtte og kommunen har derfor ikke brutt regelverket.

God forvaltningsskikk – forsvarlig saksbehandling mv

Kjøp av næringsseiendom – Omi Eiendom AS

På grunnlag av den dokumentasjonen revisjonen har innhentet, er konklusjonen på gjennomgangen av denne saken at administrasjonens saksbehandling har vært forsvarlig.

Det er ikke på noen områder dokumentert forhold, som gir grunnlag for påstanden, om at kommunen er påført vesentlige tap gjennom transaksjonene.

Salg av aksjer skjedde etter en åpen prosess der kommunen gjennom en annonse i lokalavisen tilbød lokale bedrifter å bli medeier i selskapet.

Salg av tomt B1 - Kornhaugalleen

Salg av tomter er et privatrettslig anliggende som ikke omfattes av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Kommunen må likevel følge prinsipper om god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling. Revisjonen kan ikke se at kommunen har brutt lover og regler i forbindelse med salget, men vil påpeke at salgsprosessen ikke har vært fullstendig dokumentert. Det er mangler i journalføringen og det foreligger ingen dokumentasjon av de vurderingene kommunen har gjort i forhold til salgskriteriene.

Kommunens oppfølging av kontrakten var mangelfull. Dette gjelder først og fremst purring på manglende betaling.

Salg av tomt B4 – ”Indrefiletten

Kommunen har brutt forvaltningsloven ved ikke å ha svart på henvendelsen fra vedkommende som først meldte sin interesse for tomten. Etter revisjonens vurdering er det ikke i tråd med god forvaltningsskikk at kommunen hadde kontakt med en annen interessent uten å opplyse førstnevnte interessent om hvor saken stod eller hvilke prosedyrer som ville bli fulgt i denne saken.

Revisjonen viser til at administrasjonen har beklaget framgangsmåten i denne saken i formannskapsmøte.

Det var ikke samsvar mellom salgskriteriet i formannskapetets vedtak og kriteriene i salgskonseptet. Da budrunden startet var det derfor rom for ulike tolkninger av hvilke kriterier kommunen ville legge til grunn. I løpet av budrunden presiserte kommunen og eiendomsmekler at det var prisen som var utslagsgivende for hvem som skulle få tilslaget på tomte. Etter denne opprettingen mener revisjonen at det burde vært klart for alle budgiverne at det kun var pris som telte. Alle budgiverne fikk også informasjon om at kommunen ville anse det første av flere like bud som vinner av budrunden.

Fjernvarmeanlegget

Etter revisjonens oppfatning har administrasjonen gjort de folkevalgte kjent med usikkerheten vedrørende fjernvarmeanlegget og det er ikke holdt tilbake opplysninger som kunne ha ført til et annet utfall i saken. Revisjonen har ikke gått nærmere inn på de økonomiske og juridiske sidene ved utkastet til avtale mellom kommunen og Hyttedrømmen AS.

0.4 ANBEFALINGER

Lov om offentlige anskaffelser

Ved framtidige anskaffelser over 100 000 kr må kommunen følge bestemmelsene i FOA om protokollplikt og kravene til hva som skal gå frem av protokollen. Vi vil spesielt påpeke at bruk av unntakshjemler i forskriften må begrunnes og beskrives i anskaffelsesprotokollen.

God forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling.

Ut fra de konkrete sakene vi har gjennomgått, mener revisjonen at det er viktig å ha fokus på følgende forhold:

- Det er viktig med god informasjon til innbyggerne om de prosesser som pågår, særlig der det kan være snakk om ulike interesser.
- Kommunen bør legge vekt på å praktisere så stor grad av åpenhet som mulig.
- For å sikre etterprøvbarhet bør kommunen legge vekt på skriftlig dokumentasjon av de vurderinger som foretas.

Revisjonen viser for øvrig til at administrasjonen på eget initiativ har gått ut offentlig og beklaget enkelte av de forholdene som har vært tatt opp i rapporten.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR UNDERSØKELSEN

Bakgrunnen for denne undersøkelsen var en henvendelse fra innbyggere i Gausdal kommune til Riksrevisjonen. Riksrevisjonen sendte høsten 2008 henvendelsen videre til kontrollutvalget i Gausdal kommune som rette vedkommende.

Kontrollutvalget gjorde i møte 24. september 2008 vedtak om å be Innlandet Revisjon IKS se nærmere på de sakene og de forholdene som var tatt opp i henvendelsen til Riksrevisjonen. Kontrollutvalget ba revisjonen om å foreta en gjennomgang og vurdering av de mottatte dokumentene, og undersøke om kommunen hadde brutt regelverket for offentlige anskaffelser og EØS-regelverket, samt vurdere kvaliteten på kommunens saksbehandling og aktuelle kontrakter. I tillegg ble revisjonen bedt om å undersøke nærmere udokumenterte påstander som gikk på mulig økonomisk kriminalitet og mulig korrupsjon. Etter møtet i kontrollutvalget 24.9.2008 har revisjonen deltatt i flere møter med kontrollutvalget og/ eller med leder av kontrollutvalgets sekretariat der mandatet for undersøkelsen har blitt drøftet.

Det er revisjonens vurdering at varslingen overfor Riksrevisjonen har kommet som et resultat av ulike bekymringsmeldinger, enten som direkte interessent, eller som et resultat av et lokalt engasjement i forholdet til de aktuelle sakene. Varslerne har stilt spørsmålstegn ved kommunens etterlevelse av krav til åpenhet, likebehandling og gjeldende regelverk, gjennom sin interne saksbehandling og forvaltning med kontraktspartnere.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Revisjonen har formulert følgende hovedproblemstillinger relatert til de sakene som er nevnt og ut fra de påstandene som er fremmet i henvendelsen:

- Er lov om offentlige anskaffelser fulgt?
- Er EØS-regelverket fulgt?
- Er kommunens saksbehandling forsvarlig og i tråd med god forvaltningskikk, herunder er habilitetsreglene i forvaltningsloven etterlevd?
- Er det begått lovbrudd, økonomiske misligheter eller liknende?

1.3 NÆRMERE OM DE AKTUELLE SAKENE REVISJONEN HAR UNDERSØKT

Innlandet Revisjon IKS har, på bakgrunn av varslingen, sett nærmere på påstander knyttet til følgende saker som er behandlet i Gausdal kommune. Saksnummer er ført opp i parentes.

- Riving og bygging av ny skole i Follebu (07/663, 07/1142 og 08/771)
- Follebu skole – midlertidige lokaler i byggeperioden. (07/591)
- Fjernvarmeanlegget (07/78)
- Salg av Kornhaugalleen – Tomt B1 (05/1475)
- Salg av tomt BF4 – ”Indrefiletten” (06/00327)
- Kjøp av næringsseiendom – Omi Eiendom AS (08/171)

1.4 METODE OG GJENNOMFØRING

Revisjonen har gjennomført undersøkelser av saksbehandlingen i flere konkrete saker i Gausdal kommune. I tilknytning til disse sakene har vi også undersøkt påstander om mulig korrupsjon og økonomisk kriminalitet. Prosjektet er ikke et ordinært forvaltningsrevisjonsprosjekt. Vi har likevel tatt utgangspunkt i standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) i gjennomføringen, så langt den passer .

Det er lagt vekt på å få fram tilgjengelig faktagrunnlag for det som har skjedd i disse sakene. Dette er gjort ved dokumentanalyse der Innlandet Revisjon IKS har innhentet saksmappene for de nevnte sakene og gått gjennom dokumentene i sakene. For noen av sakene har det i tillegg vært nødvendig å kontakte andre eksterne for å bringe fram fakta. Dette er redegjort for under omtalen av den enkelte sak.

I forbindelse med revisjonen er det gjennomført intervjuer av ansatte i kommunens administrasjon, tidligere ordfører, næringsdrivende og varslere. De intervjuede har - før intervju – fått en orientering om revisjonens mandat og oppgaver, og informasjon om hensikten med intervjuet. De ble videre informert om revisjonens bruk av intervjuet, og om hvordan informasjonen fra intervjuet lagres. De ble gjort kjent med at det var frivillig å delta i intervjuer og å svare på spørsmål, herunder at de kunne avslutte intervjuet når de måtte ønske.

Samtlige forespurte intervjuobjekter har samtykket til de intervjuene som er foretatt. Samtlige intervjuobjekter har hatt anledning til å la seg bistå under intervjuet og i forbindelse med deres etterfølgende godkjenning av intervjuet.

Intervju er sikret gjennom lydopptak. Opptaket er gjort ved hjelp av diktafon. Alle som er intervjuet har samtykket i lydopptak og har blitt forklart hvordan dette vil bli håndtert.

I forbindelse med planlegging og gjennomføring av intervjuer og i forbindelse med vurderingene av sakene har Innlandet Revisjon IKS gjort avtale med Edbo Risk Management AS, ved statsautorisert revisor Einar Døssland om bistand/rådgivning. Vi har rådført oss med Riksrevisjonen når det gjelder spørsmål om lov om offentlige anskaffelser er fulgt.

Revisjonshandlingene har etter revisjonens vurdering avklart de forvaltningsmessige disposisjoner og saksforhold som ble tatt opp i varslingen med en forsvarlig grad av sikkerhet.

1.5 INNHOLDET I RAPPORTEN

I kapittel 2 har vi gjennomgått hovedbestemmelsene i de regelverkene som er grunnlaget for revisjonens vurderinger i sakene. Vi har også redegjort utfyllende for hva som ligger i begreper som *korrupsjon*, *misligheter* og *fordelsoverføringer* ut fra en strafferettslig vinkling. Vi tror det kan være nyttig for kontrollutvalget, kommunestyret og andre å få innsikt i dette, siden disse begrepene kanskje har et annen og mer spesifikt innhold rent strafferettslig enn det innholdet som ”folk flest” tillegger det.

I kapitlene 3-8 har vi gjennomgått hver av de 6 sakene nevnt i avsnitt 1.3. For hver sak er det vist til hvilke påstander som var knyttet til saken, og hvilke undersøkelser som er gjort av Innlandet Revisjon IKS på grunnlag av disse påstandene. Det er redegjort for hvilke revisjonskriterier som er grunnlaget for revisjonens vurderinger, og det er foretatt en vurdering av de forholdene som var årsak til at saken ble undersøkt. Det er utarbeidet en kronologisk faktabeskrivelse til hver sak som er lagt i vedlegg bakerst i rapporten.

Sammendraget foran i rapporten inneholder også revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger knyttet til problemstillingene knyttet til de aktuelle sakene og i forhold til de framsatte påstandene om mulige misligheter og ulovlige fordelsoverføringer.

2. REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder m.m. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative ”standarder” som kommunens praksis kan måles mot.

I brevet til Riksrevisjonen er det stilt spørsmål om kommunens etterlevelse av regelverk knyttet til saksbehandling generelt; herunder forhold som går på likebehandling og habilitet, lov om offentlige anskaffelser og EØS-regelverket. Revisjonen finner det i tillegg relevant å se på bestemmelser i straffeloven når det gjelder påstander om korrupsjon.

I det følgende har vi gjennomgått hovedtrekkene i det vi ser som aktuelt regelverk. I noen av sakene er det i tillegg foretatt en drøfting knyttet til mer spesielle bestemmelser i lovverket. Disse bestemmelsene har vi gjengitt i de kapitlene de er relevante.

2.1 GOD FORVALTNINGSSKIKK – FORSVARLIG SAKSBEHANDLING MV

Generelt

De sakene vi har sett på er ikke såkalte enkeltvedtak¹ i henhold til forvaltningsloven. Det er derfor en rekke av forvaltningslovens regler som ikke gjelder for disse sakene. Forvaltningslovens regler når det gjelder habilitet, taushetsplikt og saksbehandlingstid gjelder imidlertid.

Forvaltningsloven suppleres av uskrevne krav til *god forvaltningsskikk*. Et grunnkrav er at avgjørelser skal treffes på grunnlag av forsvarlig saksbehandling. Det er f.eks god forvaltningsskikk å svare på henvendelser uten ugrunnet opphold og journalføre og arkivere dokumenter slik at saksbehandlingen senere kan etterprøves. Dette er for øvrig også nedfelt i forvaltningslovens § 11.a og i offentlighetsloven. Forvaltningslovens § 11 har også bestemmelser som innebærer en veiledningsplikt overfor innbyggerne. Det er også god forvaltningsskikk at innbyggerne ikke utsettes for utilbørlig forskjellsbehandling.

Forsvarlig saksbehandling innebærer bl.a. at saksbehandlingen bygger på opplysninger som er verifiserte og at saken utredes så langt det er nødvendig. Kommunelovens § 23.2 stiller også krav til rådmannen om forsvarlig saksbehandling i forbindelse med saker som legges fram for folkevalgte organer.

”Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”

¹ Et enkeltvedtak er definert som avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. (Fvl § 2b)

Habilitetsreglene - forvaltningsloven

Ettersom Gausdal kommune er en stor lokal markedsaktør og premissgiver for det lokale næringsliv, er det viktig å sikre at kommunens verdier forvaltes på en for lokalsamfunnets best mulig måte. Tilliten til at kommunen selger sine eiendommer og tildeler sine oppdrag på basis av reell konkurranse med like vilkår, vil være avgjørende for å sikre tillit og en videre deltakelse med like muligheter for alle i konkurransen om kommunens kontrakter.

For å redusere risikoen for at utenforliggende hensyn tillegges betydning i valg av kontraktspart, stilles det derfor krav til hvilke personer som fra kommunens side kan ta del i salgs- og anskaffelsesprosesser. I forvaltningsloven §§ 6 til 10 gis de alminnelige habilitetsbestemmelsene som gjelder for all forvaltningsvirksomhet. Habilitetsreglene stiller krav til beslutningssituasjonen og skal sikre at tjenestemenn som kan ha en særlig interesse i utfallet av en sak, ikke tar del i avgjørelsen.

Habilitetsreglenes anvendelsesområde

Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder for offentlige tjenestemenn som treffer avgjørelse eller tilrettelegger grunnlaget for den. En inhabil tjenestemann skal ikke *«tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe [en] avgjørelse»*, jf forvaltningsloven § 6. Habilitetsreglene retter seg følgelig ikke bare mot den som formelt treffer avgjørelsen, men også mot ansatte og andre som tar del i beslutningsprosessen.

Inhabilitetsgrunner

Habilitetsregelen er objektiv. Avgjørende for om tjenestemannen anses inhabil, vil være forbindelsen mellom tjenestemannen, saken og dens berørte parter slik den fremstår for omverdenen. Dersom tilknytningen etter sin art er tilstrekkelig nær til at det er grunn til å frykte at tjenestemannen har personlige interesser i et bestemt utfall, vil det kunne redusere innbyggernes tillit til forvaltningen. Slike situasjoner rammes derfor som den klare hovedregel av habilitetsreglene.

Utfordringen vil være at årsakene, til ønsket og ulovlig påvirket utfall, oftest ikke er synlige eller åpenbare. Derfor er det avgjørende at kommunen praktiserer åpenhet og likebehandling på alle nivå.

Reglene om hvilke situasjoner som gjør tjenestemannen inhabil, er gitt i forvaltningsloven § 6. Denne bestemmelsen sonderer mellom absolutte og relative inhabilitetsgrunner. De absolutte inhabilitetsgrunnene er opplistet i § 6 første ledd. Disse omstendighetene vil uten videre gjøre tjenestemannen inhabil, med unntak av enkelte typer avgjørelser angitt i § 6 fjerde ledd.

Avgjørende for om en tjenestemann er inhabil etter de relative inhabilitetsgrunnene i bestemmelsens annet ledd, er om det foreligger *«særegne forhold»* som er *«egnet til å svekke tilliten»* til tjenestemannens upartiskhet. I motsetning til de absolutte inhabilitetsgrunnene gir altså de relative inhabilitetsgrunnene anvisning på en skjønnsmessig vurdering av tjenestemannens tilknytning til saksforholdet og de involverte parter. Hvis det etter en konkret vurdering må anses å foreligge *«særegne forhold»* som er *«egnet til å svekke tilliten»* til tjenestemannens upartiskhet, vil tjenestemannen være inhabil etter § 6 annet ledd.

Det vil være av betydning for habiliteten om forholdet er *«egnet til»* å svekke tilliten til den som skal treffe avgjørelsen. I dette ligger at det er de objektive forhold, slik de fremstår overfor omverdenen, som skal være avgjørende for vurderingen av habilitetsspørsmålet. Hvis det utad fremstår betenkelig at

tjenestemannen tar del i saksbehandlingen, vil dette kunne tilsi inhabilitet selv om det ikke er grunn til å tro at det særegne forholdet har ført til en uriktig avgjørelse.

I konkurransesituasjoner hvor flere aktører kjemper om samme gode, skjerpes kravene til kommunens likebehandling og tjenestemannens upartiskhet. Dersom kommunen gjennom sin saksbehandling ikke praktiserer åpenhet, og kommunen faktisk unnlater konkurranse og likebehandling av mulige interessenter (konkurrenter), kan det lett bli oppfattet av omverdenen at hensikten har vært å vri utfallet i en bestemt retning.

2.2 BEGRENSNINGER I ADGANGEN TIL Å TA I MOT FORDELER

For ansatte i en kommune er adgangen til å ta imot fordeler i forbindelse med arbeidet sterkt begrenset. Bakgrunnen for denne begrensningen er hensynet til at det ikke skal kunne reises tvil om de bakenforliggende motivene til de ansattes handlinger. Dersom en ansatt fritt kunne ta imot goder fra forbindelser han eller hun kommer i kontakt med i sin tjeneste, ville dette kunne skape tvil omkring tjenestemannens objektivitet i sitt tjenesteforhold til giveren.

Det er to typer fordeler loven krever at ansatte må avstå fra å ta imot; fordeler som er ment å påvirke den ansattes upartiskhet eller er egnet til å gjøre det, og fordeler som det i henhold til lover og internt regelverk er forbudt å motta. Felles for disse kategoriene er at mottaket av fordelene i slike tilfeller øker sannsynligheten for at giveren tilegner seg uberettigede fortrinn som følge av gaven, og derved kan undergrave publikums tillit til at forvaltningen treffer upartiske avgjørelser.

Dersom giverens hensikt med gaven er å påvirke mottakerens objektivitet, følger det altså direkte av loven at gaven ikke kan tas imot. Forutsetningen er da at gaven for omverdenen fremstår som egnet til å påvirke mottakerens upartiskhet og objektivitet i tjenesten. Har eksempelvis kommunalt ansatte over tid tatt imot fordeler fra en leverandør eller kontraktspart, er det således vesentlige grunner til at de det gjelder bør avstå fra å opptre på vegne av kommunen i forhandlinger med kommunens kontraktspart.

Korrupsjon og påvirkningshandel

Fordelsoverføringer gjennom økonomiske transaksjoner eller direkte gavedisposisjoner kan få strafferettslige konsekvenser, både for giveren og mottakeren. Det er her særlig korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven § 276 a og § 276 b, reglene om økonomisk utroskap i §§ 275 og 276 samt de nå opphevede reglene om korrupsjon i offentlig tjeneste, som vil være aktuelle.

Mottak av gaver kan imidlertid også tenkes å utgjøre grov uforstand i tjenesten som er straffbart etter straffeloven § 325 nr 1. I Norge er bestikkelser (korrupsjon) både i offentlig og privat sektor gjort straffbart. Straffelovens bestemmelser rammer både aktiv og passiv korrupsjon, dvs. den som bestikker og den som lar seg bestikke.

Forbudet mot korrupsjon skal hindre uriktig tjenesteutøvelse som følge av at kommunalt ansatte lar muligheten til personlig vinning ligge til grunn for deres handlinger. Videre ønsker man å verne om den alminnelige tillit til at offentlig virksomhet drives objektivt og upartisk, uten mulighet for å skaffe

seg fordeler eller unngå ulemper ved å bestikke ansatte som forestår forvaltningen og den kommunale virksomheten.

Nye bestemmelser om korrupsjon, straffeloven §§ 276 a til 276 c, trådte i kraft 4. juli 2003. Bestemmelsene dekker bestikkelser både i offentlig og privat sektor. Skyldkravet for overtredelse av straffeloven § 276 a er forsett. Straffansvar etter § 276 a kan være aktuelt for den som krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en «*utilbørlig fordel*», og den som tilbyr noen en slik fordel. Så vel aktiv som passiv korrupsjon rammes altså av bestemmelsen.

Uttrykket «*fordel*» dekker gaver både av økonomisk og ikke-økonomisk verdi. Det legges til grunn at også reiser og restaurantbesøk etter sin art kan utgjøre fordeler etter § 276 a.

Å yte og motta en fordel er i seg selv ikke straffbart. Det er kun når fordelene er «*utilbørlig*» at fordelsoverføringen kan regnes som et brudd på § 276 a. Hva som regnes som en «*utilbørlig*» fordel, kan ikke avgjøres på et generelt grunnlag. Begrepet sine ulike grenser må etter hvert fastlegges av domstolene ut fra oppfatningen i samfunnet i lys av de grunnleggende verdier som ligger bak bestemmelsen. Derimot må det legges til grunn at de beløpmessige og strafferettslige grensene er betydelig strammet inn i forhold til hva som tidligere kun ble oppfattet som ukultur.

Ordlyden indikerer at vilkåret skal tolkes strengt, og at det må foreligge klart klanderverdige forhold før bestemmelsen kan anvendes. I forarbeidene er det oppregnet momenter som typisk vil være relevante i vurderingen av om en fordel er «*utilbørlig*». Et viktig moment er fordelens verdi for mottakeren. Fordeler av stor verdi vil lettere karakteriseres som utilbørlige enn fordeler av mindre verdi. Videre vil gavegiverens og –mottakerens posisjon kunne være av betydning i vurderingen. Gis en fordel til en kommunal ansatt med beslutningsmyndighet, er det følgelig grunn til å anta at utilbørlighetstærskelen vil senkes noe.

Kan det bringes på det rene at giverens hensikt var å påvirke mottakerens handlinger, trekker dette følgelig i retning av at gaven må anses utilbørlig. Likeså vil omstendighetene rundt ytelsen kunne være av betydning. Full åpenhet omkring gaven vil derfor kunne heve terskelen for hva som anses «*utilbørlig*».

Normen for utilbørlighetsvurderingen er strengere når det gjelder offentlig sektor. Bakgrunnen for dette er det særlige behovet for tillit til at det offentlige forvalter ressurser på en korrekt måte basert på objektivitet og upartiskhet. Det er antatt at fordeler mottatt i strid med gaveforbudet i lov og kommunens egne etiske regler som et utgangspunkt må regnes som utilbørlige.

Overtredelse av § 276 a er ikke avhengig av at bestikkelsen rent faktisk har fått den kommunalt ansatte til å opptre pliktstridig eller urettmessig. Rene tilfeller av «*smøring*» kan følgelig også rammes av bestemmelsen.

Ikke enhver overføring av uberettigede fordeler aktualiserer korrupsjonsbestemmelsen i § 276 a. Det stilles krav om at bestikkelsen skal være gitt og/eller mottatt «*i anledning*» stillingen, vervet eller oppdraget. Gaver og liknende av utelukkende privat karakter rammes følgelig ikke av korrupsjonsbestemmelsen.

Såfremt fordelene ytes i forbindelse med arbeidet, favner imidlertid ordlyden om alle stillingsformer og oppdragsforhold, også konsulentkontrakter.

Dersom korrupsjonen vurderes som grov, faller forholdet inn under straffeloven § 276 b. Bestemmelsen gir selv retningslinjer for hvilke overtredelser som skal anses grove. Oppregningen er imidlertid ikke uttømmende, og konkrete forhold i saken kan derfor være relevante selv om de ikke faller inn under momentene i § 276 b annet ledd.

2.3 LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER (LOA)

Lov om offentlige anskaffelser har følgende grunnleggende krav i § 5 som gjelder for alle anskaffelser:

”Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.”

Grunnleggende krav i Forskrift om offentlige anskaffelser(FOA) § 3-1 lyder:

- ”(1) Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes.*
- (2) Oppdragsgiver skal ikke diskriminere leverandører på grunn av nasjonalitet eller lokal tilhørighet.*
- (3) Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at denne forskrift kommer til anvendelse.*
- (4) Konkurranser skal gjennomføres på en måte som innebærer lik behandling av leverandører og med mulighet for leverandører til å bli kjent med de forhold som skal vektlegges ved deltakelse og tildeling av kontrakt.*
- (5) Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen.*
- (6) Konkurransen skal gjennomføres i samsvar med god anbuds- og forretningsskikk.*
- (7) Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.*
- (8) Oppdragsgiver skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.”*

I følge de alminnelige reglene i del I i FOA som gjelder for alle anskaffelser, er det protokollplikt.

Paragraf 3-2 lyder:

- ”(1) Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100 000 kr. eks. mva.*
- (2) Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.”*

Protokollen gir større transparenst og øker etterprøvingstilgangen i anskaffelsesprosessen.

2.4 EØS-REGELVERKET

Grunnlaget for vurderingen av om EØS-regelverket er fulgt, er EØS-avtalen artikkel 61, første ledd: som i utgangspunktet sier at offentlig støtte er forbudt:

”Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gis av EF’s medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler, i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.”

I følge Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder (FAD 2007) sier denne bestemmelsen at offentlig støtte i utgangspunktet er forbudt. Det kan oppstilles seks vilkår som må være oppfylt for at et tiltak skal anses for offentlig støtte i ht EØS-avtalens artikkel 61. Hvis alle vilkårene er oppfylt, omfattes støtten av forbudet.

1. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren
2. Støtten må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form
3. Mottaker av støtte må drive økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet)
4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet)
5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.

EØS-regelverket er for det første relevant i forhold til vurderingen av støtte i forbindelse med Fjernvarmeanlegget. Konkrete kriterier i tilknytning til denne vurderingen er gjengitt i kapittel 8. I sakene om tomtosalg har vi også vurdert EØS-regelverket.

Kapittel 18 B i ESAs retningslinjer beskriver to alternative fremgangsmåter som utelukker at det tildeles offentlig støtte i forbindelse med salg av fast eiendom;

- Offentlig budrunde uten betingelser
- Takst

En budrunde som er åpen og uforbeholden, sammenliknbar med en auksjon og tilstrekkelig utlyst og kunngjort, anses pr definisjon å sikre at salget skjer til markedspris. At budrunden er sammenliknbar med en auksjon der det beste eller eneste budet aksepteres, betyr at det må være klart for potensielle kjøpere hvilke indikatorer, andre enn pris, som vil være avgjørende for selger, dvs at salgsobjektet er klart definert. At budrunden er uforbeholden betyr at selger ikke kan stille krav til hvem som kan kjøpe eiendommen. Budrunden må være åpen for alle potensielle kjøpere.

Den andre fremgangsmåten er å innhente en ekstern vurdering av markedsverdien til eiendommen fra en kvalifisert, uavhengig ekspert. En slik markedsverditakst skal innhentes før salgsforhandlingene med potensielle kjøpere begynner. Taksten skal være basert på allment aksepterte markedsindikatorer og verdisettingsstandarder og vil angi minstepris eiendommen kan selges for.

Retningslinjene sier at ethvert salg av offentlig eiendom/bygning som ikke gjennomføres i tråd med en av disse to prosedyrene bør notifiseres til ESA. Reglene om bagatellmessig støtte kan likevel gi selger mulighet til å gi offentlig støtte til kjøper. De gjelder uavhengig av hvilken fremgangsmåte for salg som velges. Kravet om at bagatellmessig støtte må være transparent før den gis, innebærer at selger må ha en markedspris å sammenlikne salgsprisen med, for konkret å beregne hvor mye som gis i støtte.

2.5 INTERNE REGLEMENT

Kommunen har delegeringsreglement som inneholder regler for hvem som har fullmakt til å gjennomføre eiendomssalg. § 2.5 viser til saker som avgjøres av kommunestyret, mens § 3.3 viser til beløpsgrensen for formannskapetets fullmakt. Rådmannens fullmakt går fram av § 4.6. Disse paragrafene lyder som følger:

- § 2. 5 *Saker om å erverve, avhende, makeskifte eller pantsette fast eiendom eller rettigheter i fast eiendom hvor eiendommen eller rettigheten har en vesentlig økonomisk betydning og saken er av prinsipiell eller politisk betydning, jmf. §§ 3.3 og 4.6*
- § 3. 3; *Formannskapet har fullmakt til å avgjøre saker om å erverve, avhende, makeskifte eller pantsette fast eiendom eller rettigheter i fast eiendom hvor eiendommen eller rettigheten ikke overstiger en samlet verdi på kr. 1.000.000,-, jmf. Dog § 2.5*
- § 4. 6: *Rådmannen avgjør saker om å erverve, avhende, makeskifte eller pantsette fast eiendom eller rettigheter i fast eiendom innen rammen av alminnelige priser når det budsjettmessig ligger til rette for det.*

3. OM- OG UTBYGGING AV FOLLEBU SKOLE

3.1 KORT SAMMENFATNING AV SAKEN

Det ble arrangert en anbudskonkurranse i forbindelse med rehabilitering av Follebu skole. I utlysningen var det planlagt å rive en bygning, rehabilitere to bygninger og sette opp et nybygg. I tillegg skulle det etableres ny atkomstveg m/parkering fra fylkesveg, og uteområdet/lekeområdet skulle utbedres. Kommunestyret valgte et framlagt alternativt tilbud som innbar riving av all eksisterende bygningsmasse, med unntak av vaktmesterverksted, og oppføring av helt ny skolebygning. Det nye skolebygget ble mindre i areal da en slapp å ta hensyn til eksisterende bygningsmasse. Løsningen var basert på en løsning som blir realisert i Ringsaker kommune, justert for å tilfredsstille de krav som er satt i rom - og funksjonsprogrammet for Follebu skole.

3.2 INNHENTING AV FAKTAGRUNNLAG

Revisjonen har innhentet dokumentene i

- sak 07/01142 Follebu skole, om-, på- og tilbygg, prosjektering,
- sak 07/663 Utbygging av Follebu skole – forprosjektplan og
- sak 08/771 Rehabilitering av Follebu skole.

Fylkeskommunen har vært engasjert som prosjektleder i forprosjektfasen, og de har blant annet stått for gjennomføringen av anbudskonkurransen. Revisjonen har vært i kontakt med prosjektleder i fylkeskommunen. Derfra er anskaffelsesprotokollen innhentet for en gjennomgang og kontroll. I tillegg har Innlandet Revisjon IKS mottatt kopi av en juridisk vurdering på lovligheten av gjennomført anskaffelse, som er utarbeidet av Oppland fylkeskommunes jurist på oppdrag av Gausdal kommune.,.

En kronologisk faktabeskrivelse er gjengitt i vedlegg V1-1.

3.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER OG REGLER MV.

I brevet til Riksrevisjonen ble det fremmet følgende påstand:

”Vedtaket ble gjort basert på tilbud innhentet i forbindelse med en anbudsrunde med andre forutsetninger. Så vidt vi forstår innhentet man i denne anbudsrunder priser for tilbygg og oppussing. En av tilbyderne foreslo i sitt tilbud at man heller burde rive og bygge nytt og ga en pris på dette. Kommunestyret gjorde kort prosess – basert på innstillingen fra kommuneadministrasjon – og vedtok dette forslaget. Man stiller seg mer enn undrende til at man ikke gikk en ny anbudsrunde hvor man ba om tilbud på riving og nybygg. Man besluttet ut fra et løselig tilbud, uten å kartlegge andre tilbydere.”

Spørsmålene blir:

- Burde kommunen ha utlyst ny konkurranse?
- Har kommunen handlet innenfor bestemmelsene i Lov (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser(FOA) når den benyttet seg av det alternative tilbudet? Det alternative tilbudet var forskjellig fra utlysningen i forhold til omfang av riving av eksisterende bygningsmasse.

Det kan også stilles spørsmål i forhold til om konkurransen burde vært utlyst i det europeiske markedet ut fra verdien på den totale anskaffelsen inklusiv bygninger, ny atkomstveg m/parkering og uteområde på anskaffelsestidspunktet. I så fall kan det også stilles spørsmål til valg av anskaffelsesprosedyre. Den valgte prosedyren med ett - trinns forhandling² eksisterer ikke i EØS. Forhandlet prosedyre i EØS krever begrunnelser jf. FOA § 14-3. Innlandet Revisjon IKS har ikke vurdert disse forholdene nærmere da vi mener de ligger på siden av problemstillingen som ønskes belyst.

I de videre vurderinger er det lagt til grunn at kommunen har foretatt en forsvarlig skjønnsmessig verdivurdering av anskaffelsen på kunngjøringstidspunktet og at anskaffelsen skal følge prosedyrer for anskaffelser under EØS terskelverdier³, dvs. del I og II i forskriften. I slike saker burde det vært utarbeidet en skriftlig verdivurdering da verdien var nær EØS-terskelverdigrensen⁴.

3.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER

Grunnleggende krav til offentlige anskaffelser.

Disse er gjengitt i kapittel 2.3.

Anvendelsesområde for forskriftens ulike deler omtales i kapittel 2 i FOA. Her omtales hvilke regler som gjelder dersom det i en konkurranse med forhandlinger ikke foreligger tilbud

Paragraf 2-1 sier blant annet at:

”(1) Forskriftens del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriften, uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

(2) For kontrakter hvor den anslåtte verdi overstiger 500 000 kroner eks. mva. men ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2(terskelverdier), gjelder reglene i forskriftens del I og del II. For følgende kontrakter, som ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2, gjelder likevel kun del I(alminnelige bestemmelser):a...,b...,c..., d..., e. det i en forutgående anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke foreligger tilbud, eller de tilbud som foreligger ikke er egnet, eller.....”

Del I er de alminnelige bestemmelsene som gjelder for alle anskaffelser, også når en unntaksbestemmelse er oppfylt. Det betyr at oppdragsgiver må følge de alminnelige kravene i

² Prosedyre hvor alle interesserte leverandører får anledning til å levere tilbud.

³ For bygge- og anleggskontrakter: terskelverdi 43,5 mill. kr. eks. mva. tom 29.02.08. Endret til 41 mill kr eks. mva fra 1.3.08.

⁴ Revisjonen har beregnet verdien av den totale anskaffelsen til 42,68 mill kr eks mva ut fra opplysninger gitt i referat fra byggekomiteens møte 19.5.08. Anskaffelsesprotokollen omfatter bare bygget og angir verdi på 50 mill kr inkl mva, dvs 40 mill eks mva. Anskaffelsen omfattet også uteområdene og ny veg.

anskaffelsesregelverket, jf lovens § 5 og forskriftens § 3-1. Det betyr blant annet at det skal holdes konkurranse så langt det lar seg gjøre, en skal følge god forvaltningsskikk, likebehandle leverandører og sikre forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.

Det er tilsvarende regler for anskaffelser over EØS-terskelverdi i forskriftens § 14-4.

Veilederen omtaler unntaksreglene og fremhever at de skal tolkes restriktivt, og at det er oppdragsgiver (her: kommunen) som må vise at vilkårene er oppfylte. Videre er det et krav at det ikke blir gjort vesentlige endringer i vilkårene slik at det i realiteten er en ny anskaffelse. Bakgrunnen er at det kan tenkes at markedet responderer annerledes på de nye konkurranseforutsetningene.

Alternativt tilbud.

Forskriften har spesifikke bestemmelser om alternative tilbud. De generelle bestemmelsene i forskriftens del I § 4-1 bokstav k definerer begrepet ”alternativt tilbud” slik:

”betegnelse på tilbud som er utarbeidet etter oppdragsgivers oppgitte alternative minimumskrav til ytelse eller funksjon, og eventuelle spesielle krav til utforming av tilbudet”.

Forutsetningene for å bruke alternative tilbud over og under EØS - terskelverdi er like, jf forskriftens § 11-4 og § 20-4:

”Dersom tildeling av kontrakt skal skje på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, kan oppdragsgiver ta i betraktning alternative tilbud. Dersom oppdragsgiver tillater alternative tilbud, skal dette angis i kunngjøringen. Oppdragsgiver skal angi i konkurransegrunnlaget de alternative minstekravene til ytelse og funksjon, og eventuelle spesielle krav til tilbudets utforming som stilles til alternative tilbud.”

Paragraf 13-2 inneholder bestemmelser om kriterier for valg av tilbud:

*” (1) Tildelingen skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det mest økonomisk fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.
(2) Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjøringen. Dette kan for eksempel være kvalitet, pris, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice, teknisk bistand eller tid for levering eller ferdigstillelse. Alle kriterier som vil bli lagt til grunn, skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioriteringen eller vekten av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.”*

Ved anskaffelser over EØS-terskelverdi skal den relative vekten av kriteriene angis eller hvis dette ikke er mulig, skal kriteriene angis i prioritert rekkefølge.

3.5 REVISJONENS VURDERINGER

I dette kapittelet har vi vurdert om kommunen burde ha utlyst ny konkurranse, og om kommunen har handlet innenfor bestemmelsene i Lov (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser(FOA) når den benyttet seg av det alternative tilbudet.

Burde konkurransen vært utlyst på nytt?

Den utlyste konkurransen ble avsluttet ved anbudsfristens utløp. I ettertid er det foretatt en anskaffelse etter forskriftens del I. Spørsmålet blir om kommunen hadde hjemmel til å gå videre med anskaffelsen uten å utlyse den på nytt. Det går ikke fram av mottatt dokumentasjon om det er foretatt noen konkret vurdering av dette spørsmålet opp mot regelverket. Administrasjonen har ikke dokumentert noen hjemmel. Av notat til byggekomitémøte 14.3.08 fremgår det at det er vurdert å utlyse en ny hovedentreprisekonkurranse som tidligst kunne foregå september/oktober 2008. Dette ble vurdert som uaktuelt da skolen først kunne påregnes ferdigstilt sommeren 2010. Byggekomiteen vedtok å gjennomføre konkurransen med de to firmaene som hadde sagt seg interessert i å delta. Det finnes unntakshjemler i forskriften for anskaffelser over og under terskelverdi ved mislykket konkurranse, men det er ikke opplyst eller dokumentert at administrasjonen har vurdert disse. Bruk av unntakshjemler må begrunnes før anskaffelsen foretas.

Ved anskaffelser under EØS terskelverdier er det i § 2-1(2 bokstav e) åpnet for at reglene i FOA del I kan følges, dersom det er gjennomført konkurranse med forhandlinger hvor det ikke foreligger tilbud. Dette betyr at en slik anskaffelse kan gjennomføres ved å følge de generelle bestemmelsene som gjelder for alle anskaffelser. Kravet om konkurranse gjelder også her, men det er ikke krav om ny utlysning. En mislykket konkurranse viser at det er manglende interesse i markedet for å gi anbud. Vilkåret i unntaksregelen anses for oppfylt. Normalt vil ikke ei ny utlysning gi noe annet resultat. I følge veilederen til forskriften gir unntaksreglene oppdragsgiver en siste sjanse til å finne leverandør.

Forutsetningen for å bruke unntaksregelen er at det er samme anskaffelse. Spørsmålet blir om de endringer som ble gjort i forhold til den utlyste konkurransen, medfører at dette blir å anse som en ny anskaffelse. Her ble det brukt samme konkurransegrunnlag, men fristen for ferdigstillelse ble vesentlig utvidet og anbyderne ble stilt fritt i å bestemme riveomfang. Revisjonen vurderer dette som en vesentlig endring og at det dermed er en ny anskaffelse. Svar på hvordan leverandørene i markedet ville stilt seg til denne anskaffelsen, kunne kommunen bare fått ved å utlyse på nytt.

Kommentarer til rådmannens uttalelse:

Rådmannen viser i sin høringsuttalelse (vedlagt) til uttalelse fra KS-advokatene. KS-advokatene uttaler at den eneste endringen som ble gjort i forhold til opprinnelig utlyst kontrakt var presiseringen av at partene selv kunne komme med forslag til andre løsninger enn konkurransegrunnlaget i forhold til hvilke bygninger som skulle rives og hvilke som skulle rehabiliteres. Tilbudet, uansett rivningsforslag, måtte tilfredsstillende rom og funksjonsprogrammet. Dette kan ikke KS-advokatene se utgjør en vesentlig endring. Slik vi forstår KS-advokatene mener de at konkurransen fortsatt var den samme som opprinnelig utlyst. Revisjonen kan ikke se at KS-advokatene har trukket inn i vurderingen at fristen for ferdigstillelse ble vesentlig utvidet. Som omtalt i forrige avsnitt vurderte revisjonen dette som en vesentlig endring.

Alternativt tilbud

Vurdering av bruk av det alternative tilbudet blir egentlig uinteressant i denne saken. Revisjonen vurderer at kommunen skulle utlyst konkurransen på nytt og da kunne de ikke benytte dette tilbudet.

Vi velger likevel å komme med noen betraktninger.

Administrasjonen har innhentet en lovlighetsvurdering fra fylkeskommunens jurist i forhold til å benytte det alternative tilbudet med hensyn til Lov om offentlige anskaffelser og prinsippet om likebehandling av tilbydere: ”Konklusjonen er at så lenge det grunnleggende rom - og funksjonsprogrammet er uendret, at deler av eksisterende bygningsmasse er forutsatt revet, og at anbyderne under anbudsbehandling ble stilt fritt i om de ville rehabilitere eksisterende gymsal eller rive og bygge nytt, vil et alternativt anbud slik det fremkommer i denne saken, ligge innenfor det handlingsrommet entreprenørene har, og som oppdragsgiver kan velge å vurdere.”

Vår vurdering er at dersom de grunnleggende forutsetningene og informasjonen er like for alle som er med i konkurransen, og de grunnleggende egenskapene ved det som skal leveres, ikke er endret, taler det for at kommunen kunne benytte seg av det alternative tilbudet. Imidlertid stiller forskriften krav i forbindelse med bruk av alternative tilbud.

Forutsetningen for at alternativt tilbud kan tas i betraktning er, i følge FOA § 11-4, at det må være det økonomisk mest fordelaktige tilbudet som skal velges. Ved denne anskaffelsen kan det være tvil om hvilket kriterium som skal brukes ved valg av tilbud, da det er gitt motstridende opplysninger i kunngjøringen på Doffin og i konkurransegrunnlaget. I kunngjøringen på Doffin, ble det oppgitt at det var laveste pris som var kriteriet, mens det i konkurransegrunnlaget er oppgitt at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet for byggherren skal velges.

Ved avvik mellom utlysning og konkurransegrunnlaget mener revisjonen at kunngjøringen bør gå foran. Slik vi har forstått det, mener prosjektleder at tilbyderne har visst at det var det økonomisk mest fordelaktige tilbudet som ville bli valgt. Selv om det sannsynligvis ikke har hatt noen betydning for selve konkurransen, burde kunngjøringen i så fall vært korrigert.

Når vi ser hvordan valg av anbud har foregått, mener vi at kommunen veksler mellom laveste pris og det økonomiske mest fordelaktige tilbudet. Det ble innledet avsluttende forhandlinger med en av anbyderne, basert på laveste pris etter forhandlinger med begge tilbyderne. I sak til formannskap og kommunestyre 29.5.08 legges det i neste omgang frem tre alternativer fra den valgte anbyder; to alternativer basert på den valgte anbyderens opprinnelige tilbud, uten og med rehabilitering av gymsalen, og et tredje alternativ som var det alternative tilbudet. I saken som ble fremmet, er det vist til en livsløpsberegning av alternativene, hvor alternativ 3 som er det alternative tilbudet, får de laveste driftskostnadene pr år. Dette alternativet blir valgt selv om det hadde høyest anbudspris.

Et alternativt tilbud, i følge FOA, er et tilbud som er utarbeidet etter oppdragsgivers oppgitte alternative minimumskrav til ytelse eller funksjon. Spørsmålet er om det er mulig å innfortolke minimumskrav til funksjon inn i konkurransegrunnlaget slik at et alternativt tilbud nødvendigvis må gi samme sluttprodukt, skole med nødvendige fasiliteter, men at det kan utføres på en annen måte enn skissert.

Konkurransegrunnlaget oppgir at et bygg er *planlagt* revet, to andre bygninger *skal* rehabiliteres og det *planlegges* et tilbygg. I følge anskaffelsesprotokollen for konkurransen, som ble gjennomført etter den mislykkede konkurransen, skal det imidlertid være gitt anledning for alle anbyderne til selv å foreslå omfang av riving og nybygg. Det foreligger ikke skriftlig dokumentasjon på denne endringen i kommunens saksdokumenter. En muntlig redegjørelse av krav til alternative tilbud vil ikke være godt nok.

Den økonomisk mest fordelaktige løsningen kan ikke bare være pris. Dersom den økonomisk mest fordelaktige løsningen skal velges, må det også på forhånd opplyses hvilke kriterier som blir lagt til grunn ved valget slik at leverandørene skal vite hva oppdragsgiveren vil legge vekt på når kommunen velger tilbud, jf FOA § 13-2 (2). Revisjonen kan ikke se at kriterier er oppgitt verken i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget. Dette er ikke i samsvar med forskriften. Ut fra dette blir vår vurdering at kommunen ikke kunne velge det alternative tilbudet fordi de ikke hadde angitt tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget eller i kunngjøringen.

Kommentarer til rådmannens uttalelse:

Av uttalelsen fra KS-advokatene går det fram at de også mener det er et brudd på anskaffelsesregelverket at det ikke foreligger kriterier for hva som er det økonomisk sett mest fordelaktige tilbudet. Oppdragsgiver kan derfor ikke oppfylle grunnleggende krav til likebehandling og forutberegnelighet..

3.6 KONKLUSJONER

Ut fra foreliggende dokumentasjon er revisjonen av den oppfatning at det var brudd på regelverket, at kommunen ikke utlyste konkurransen på nytt, etter den mislykkede konkurransen. Kommunen skulle gjort vurderinger opp mot regelverket og dokumentert hvilken hjemmel de har brukt for å gå videre med konkurransen. Vurderingene skulle gått fram av anskaffelsesprotokollen.

Av denne konklusjonen følger at kommunen heller ikke kunne benytte seg av det alternative tilbudet. Om vi hadde kommet til at konkurransen ikke skulle vært utlyst på nytt, hadde kommunen mest sannsynlig ikke handlet innenfor bestemmelsene i Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det alternative tilbudet kunne ikke benyttes, fordi kommunen ikke har stilt opp andre tildelingskriterier enn pris ved tildeling etter det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

4. MIDLERTIDIGE LOKALER I BYGGEPERIODEN

4.1 KORT SAMMENFATNING AV SAKEN

I forbindelse med byggearbeider ved Follebu skole var det nødvendig å etablere midlertidige skolelokaler. Det ble inngått leieavtale med Follebu Fotballklubb om å leie Follebu Bygdahus samt midlertidig skolepaviljong til formålet. Midlertidig brakkerigg ble satt opp til dette formålet. Det var Follebu fotballklubb som stod for oppføring av brakkeriggen og som gjorde avtale med Jøra Bygg AS om oppføring av brakkeriggen.

I tillegg til avtalte leiekostnader har det påløpt kostnader for kommunen i forbindelse med innredning av lokalene. Før kontraktinngåelse mellom kommunen og Jøra Bygg AS om innredningsarbeider, ble kostnadene for innredning stipulert til 1,2 mill. kroner av kommunen. Kommunens regnskap viser at kommunen kjøpte tjenester fra Jøra Bygg AS for 756 000 kr eks. mva for ominnredning av lokalene. Kommunen har for denne kontrakten foretatt en direkteanskaffelse med Jøra Bygg AS uten konkurranse, eller uten mulighet for tilbud fra andre.

4.2 INNHENTING AV SAKENS DOKUMENTER

Revisjonen har innhentet dokumentene i sak 07/591 *Follebu skole, midlertidige lokaler i byggeperioden*. Vi har også sett på sak 08/1195 *Midlertidig bruksendring til skole inkl brakkerigg*. Under revisjonen har revisjonen i tillegg intervjuet saksbehandler og eksterne aktører i saken.

En kronologisk oversikt over hendelser i saken er vist i vedlegg V1-2

4.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER OG REGLER MV

Follebu fotballklubb har inngått avtale med Gausdal kommune om å huse elevene ved Follebu skole i ombyggingsperioden. Påstanden fra varslerne er at kommunen har tildelt kontrakten til fotballklubben og kontrakten til Jøra Bygg AS uten anbudsrunde og i strid med anskaffelsesregelverket.

I denne saken har revisjonen vurdert mulige brudd fra kommunen på anskaffelsesregelverket. Opplæringsloven stiller krav til skoleeier når det gjelder det fysiske skolemiljøet. Etterlevelse av denne loven har revisjonen ikke vurdert i denne sammenhengen.

4.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER

Lov om offentlige anskaffelser er vurdert:

- I forhold til ombyggingsarbeidene avtalt med Jøra Bygg AS
- I forholdet til leie av lokaler med Follebu Fotballklubb.

Ombyggingsarbeidene ved Follebu Bygdahus.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser sier at enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse uansett hvilken anskaffelsesprosedyre som benyttes, jf LOA § 5 og FOA § 3-1(1).

For kontrakter hvor den anslåtte verdi overstiger 500 000 kr eks mva, men er lavere enn EØS-terskelverdier, skal anskaffelsen foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse ved forhandling, jf. FOA § 2-1(2) og § 5-1. Konkurransen skal kunngjøres på Doffin i henhold til § 9-1.

Dersom en anskaffelse på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tida det tar å gjennomføre en konkurranse, kan anskaffelsen foretas etter forskriftens del I, jf. FOA § 2-1 andre punktum bokstav c. Ved anskaffelser etter del I skal det også være en reell konkurranse. Det kan benyttes ulike typer annonsering, og/eller oppdragsgiver kan invitere leverandører til å delta. Det heter i veilederen til forskriften at det bør inviteres så mange leverandører at reell konkurranse er sikret..

Det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over 100 000 kr. eks mva i henhold til § 3-2. Alle vesentlige forhold og viktige avgjørelser i prosessen skal protokollføres.

Leie av Bygdahuset og midlertidig skolepaviljong

Forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 omhandler hvilke kontrakter som er omfattet av forskriften. Forskriften får anvendelse på tildeling av offentlige kontrakter om levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge – og anleggsarbeider. Punkt (2) refererer kontrakter som forskriften ikke gjelder for. Av punkt b framgår det at kontrakter om erverv eller leie, uten hensyn til finansieringsform, av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, eller om rettigheter til slik eiendom er unntatt fra forskriften. I henhold til veilederen er grunnen at anskaffelsen eller leieavtalen som regel er avhengig av geografisk plassering og ikke har med grenseoverskridende handel å gjøre.

Selv om en anskaffelse er omfattet av et av unntakene, gjelder som hovedregel likevel lov om offentlige anskaffelser, jf veilederen kapittel 2.2.2. Det betyr at oppdragsgiveren må følge de grunnleggende kravene i § 5 om konkurranse, likebehandling, transparens, etterprøvnbarhet osv.

Veilederen understreker at unntaket bare gjelder for leie av eksisterende bygninger. Kontrakter om bygg som skal oppføres senere, eller som er under oppføring, er ikke unntatt og omfattes av forskriften.

4.5 REVISJONENS VURDERINGER**Ombyggingsarbeidene ved Follebu Bygdahus**

Kommunen har ikke fulgt anskaffelsesregelverket ved denne anskaffelsen. Anskaffelsen er over nasjonal terskelverdi på 500 000 kr eks mva, men under EØS-terskelverdi, og skulle derfor vært utlyst på Doffin.

Det går ikke fram om kommunen har vurdert anskaffelsen opp mot unntaksbestemmelsene. Vår vurdering er at unntaksbestemmelsen i forskriftens § 2-1(2) bokstav c ikke kommer til anvendelse da det i dette tilfelle ikke dreier seg om uforutsette omstendigheter. Uforutsette omstendigheter er i veilederen til forskriften definert som forhold som oppdragsgiver ikke har herredømme over (force majeure tilstander som jordskjelv, flom, brann o.l.). At kommunen ikke kom i gang med arbeidet i egen regi, og at hastverket med å inngå kontrakt med entreprenøren var basert på at kommunen ikke hadde tid til å gå en anbudsrunde for å vær klar med bygget til skolestart, mener vi ikke omfattes av unntaket. Revisjonen mener derfor at unntaksbestemmelsen ikke kan benyttes. Uansett er anskaffelsen brudd på regelverket da det ikke er hjemmel for å gå direkte til én leverandør ved anskaffelser etter del I. At det ikke foreligger anskaffelsesprotokoll er også brudd på reglene.

Leie av Bygdahuset og midlertidig skolepaviljong

Verdien på leiekontrakten er 1,55 mill kr. I følge de opplysningene som har fremkommet fra administrasjonen, ble det ikke gjennomført konkurranse. Administrasjonen framhever at de har gjort en aktiv vurdering i forhold til bygningsmassen i Follebu for å finne lokaler som tilfredstilte kravene til skole. De har tatt kontakt med Vonheim og kirkelig fellesråd i tillegg til fotballklubben angående leie av lokaler. De to førstnevnte potensielle utleierne ønsket at administrasjonen fant andre alternativer for å dekke sitt leiebehov. Administrasjonen har vurdert at det ikke fantes andre ideelle organisasjoner eller private bedrifter/personer som hadde samme mulighet for plassering av rigger da dette ville kreve betydelige investeringer i forhold til veg, vann, kloakk og lignende.

Administrasjonen har vurdert markedet uten å gjennomføre noen form for konkurranse. Intensjonen med regelverket er at markedet skal få vurdere selv. Vi kan ikke se at administrasjonen har gjort noen vurderinger opp mot regelverket i forhold til lovligheten av anskaffelsen. Dersom administrasjonen mener at leiekontrakten er unntatt fra lov og forskrift, må det foreligge en begrunnelse for dette hvor det vises til hjemmel i lov og forskrift.

Revisjonen mener at Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder for leiekontrakten. Kontrakten utløste behovet for brakkerigg. Det ville ikke ha eksistert brakkerigg på denne plassen dersom kommunen ikke skulle ha skole der. Dette innebærer at leiekontrakten ikke er omfattet av unntaket for leie av eksisterende bygninger da den omfatter både eksisterende bygning og ny brakkerigg.

Revisjonen mener at det skulle vært gjennomført konkurranse ved tildeling av kontrakten om midlertidige skolelokaler.

At det ikke foreligger anskaffelsesprotokoll er også brudd på regelverket.

Kommentarer til rådmannens høringsuttalelse:

Revisjonen viser til uttalelsen fra rådmannen med uttalelse fra KS-advokatene som konkluderer med at det ”langt fra er klart at kommunen har brutt anskaffelsesregelverket på de områdene revisjonen påpeker”. KS-advokatene ser ut til å bygge denne vurderingen på at revisjonen ikke har tatt opp eller vurdert alle relevante problemstillinger.

Som KS-advokatene også uttaler, er ikke kontrakten en ren leieavtale. KS-advokatene stiller spørsmål om oppdeling av kontrakten. Revisjonen har forholdt seg til den inngåtte kontrakten med fotballklubben om leie av Bygdahuset og midlertidig skolepaviljong. Revisjonen mener at kontrakten

må vurderes som én anskaffelse. Revisjonen mener derfor at leiekontrakten ikke er omfattet av unntaksbestemmelsen i forskriftens § 1-3(2) litra b.

KS-advokatene spør også om unntaket i forskriftens § 2-1(2) litra a kan komme til anvendelse. Dette unntaket gjelder dersom oppdragsgiver kan godtgjøre at anskaffelsen bare kan gjøres hos én leverandør i markedet. Likevel gjelder de generelle bestemmelsene i forskriftens del I og det skal sikres konkurranse så langt det er mulig. Revisjonen kan ikke se at kommunen har knyttet sine vurderinger opp mot denne unntaksbestemmelsen.

4.6 KONKLUSJONER

Kontrakten om ombyggingsarbeidene i Bygdahuset og leiekontrakten med fotballklubben omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser. I begge tilfelle er kontrakt inngått uten konkurranse i strid med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og uten å være dokumentert ved anskaffelsesprotokoll.

5 OMI EIENDOM AS

5.1 KORT OPPSUMMERING AV SAKEN

Gausdal kommune kjøpte OMI Eiendom AS (nå Gausdal Eiendom AS) i 2008 for 5.150.000 kr. Deler av eiendommen er leid ut til Gausdal næringstorg, der Gausdal kommune eier 49 % av aksjene. Bakgrunnen for kjøpet var hensynet til næringsutvikling og behov for lokaler til en bedrift som ønsket å etablere seg i bygda. Det var behov for ombygging av lokalene, noe daværende eier ikke ønsket å gjennomføre selv. Selskapet ble derfor solgt til Gausdal kommune. Samlet kostnad for kommunen inkl kjøp og ombygging ble satt til 9 mill. kroner. Samtidig ble det skrevet leieavtale med den bedriften som ville etablere seg. Kommunen ønsket å få inn flere private på eiersida, og 75 % av aksjene ble solgt til nye medeiere. Gausdal kommune eier nå 25 % av Gausdal Eiendom AS, mens Hyttedrømmen AS eier 25 % og FG-Eiendom eier 50 %.

Ombyggingen ble lagt ut på anbud av Gausdal kommune, mens det var ”nye” Gausdal Eiendom AS som tegnet kontrakt med de utbyggerne som ble valgt.

Faktabeskrivelse med kronologisk oversikt over hendelser er gjengitt i vedlegg V1-3.

5.2 INNHENTING AV FAKTAGRUNNLAGET

Revisjonen har hentet inn sakspapirene for sak 08/171 Omi Eiendom AS. I tillegg har revisjonen intervjuet kommunens saksbehandler og innhentet opplysninger fra foretaksregisteret.

5.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER, REGLER MV.

Påstandene i brevet til Riksrevisjonen går på at kommunen skal ha gjort tvilsomme investeringer med betydelige tap. Det hevdes at:

”Dårlige investeringer blir så kamuflert gjennom å tåkelegge tallmateriale. Næringstorget og OMI Eiendom som Gausdal kommune i disse dager selger, ser ut til å være en slik sak. Man putter 9 millioner kroner i et næringsbygg og mot 1 nyetablerer. Selger så aksjer for 6 millioner og med veldig uklare rammer for hvordan kommunen kommer seg ut av dette! Her beholder kommunen 25 % og den lokale næringsdrivende ..får 25 %.”

Det er dessuten reist påstander om at kommunen har favorisert en bestemt næringsdrivende i kommunen i forbindelse med utbyggingsarbeidene ved eiendommen.

Ut fra disse påstandene har revisjonen undersøkt

- Om saksbehandlingen har vært forsvarlig
- Om kommunen har praktisert likebehandling
- Om ombyggingen er utlyst i tråd med lov om offentlige anskaffelser..

5.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER

Grunnlaget for revisjonens vurderinger av kommunens disposisjoner i denne saken er først og fremst krav til forsvarlig saksutredning, jfr kommunelovens § 23.2 .

Det neste spørsmålet, som revisjonen har stilt, er om kommunen har praktisert likebehandling i forhold til næringsdrivende i kommunen. Dette dreier seg også om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk, der et av grunnprinsippene er nøytralitet og saklighet.

Det siste spørsmålet dreier seg om lov om offentlige anskaffelser har blitt fulgt. Her nøyer revisjonen seg med å etterse om utbyggingen det er snakk om, var satt ut på anbud, jfr. nærmere beskrivelse av de generelle bestemmelsene i loven under kap. 2.3.

5.5 REVISJONENS VURDERINGER

Har saksbehandlingen vært forsvarlig?

En av de påstandene som er reist er at kommunen skal ha gjort tvilsomme investeringer. Vi har derfor undersøkt hva som er fakta i saken. Gausdal kommune betalte 3,9 mill. kroner for aksjene i Omi Eiendom AS. Eiendommens verdi ble fremforhandlet til 5.150.000 kroner. Kjøpesummen er litt under takst på 5,5 mill. kroner. I følge kommunestyresak 20/08 er det bevilget 9 mill. kroner. Dette er en sum som inkluderer kjøp av eiendommen og ombygging av lagerlokalene. Senere solgte Gausdal kommune (jfr formannskap 52/08) 75 % av aksjene til private. Aksjene ble solgt til samme betingelser som kommunen hadde kjøpt. Revisjonen kan ikke se at kommunen verken tapte eller tjente på salget. Ombyggingen av lokalene skjedde i regi av nye Gausdal Eiendom AS.

I saksframlegget til sak 52/08 ble det vist til at administrasjonen tidligere hadde gitt uttrykk for at kommunen burde ha minst 34 % eierskap i selskapet. Dette var begrunnet med at en så stor eierandel kunne forhindre endring i vedtekter av betydning for kommunens interesser. Administrasjonen kom fram til at de kunne fravike dette prinsippet dersom det var interesse fra andre for å overta andel i selskapet. Kommunens interesser er likevel ivaretatt ved at det er tatt inn bestemmelser i aksjonæravtalen som går på at kommunen og majoritetseier må være enige i vesentlige forhold som berører næringstorget.

Næringstorget leier deler av bygningsmassen av næringsselskapet (Gausdal Eiendom AS). Det er disse to selskapene og ikke kommunen som bærer den direkte risikoen for tap av leieinntekter. Kommunen er en stor eier i Næringstorget, men samtidig også en stor leietaker (voksenopplæringa). Risikobildet er med andre ord sammensatt, men etter revisjonens vurdering ble disse forhold rimelig godt belyst og dokumentert i saksframstillingen som lå til grunn for beslutningen.

Revisjonens mandat er ikke å overprøve kommunestyrets vedtak, men å vurdere om saksbehandlingen forut for vedtak var forsvarlig. Etter revisjonens vurdering er det lagt fram relevante fakta og konsekvensene av forslagene til vedtak er rimelig godt belyst for de sakene administrasjonen har utredet. Det er redegjort for eksisterende leieavtaler, kostnader mv, og formannskapet har etter revisjonens vurdering fått nødvendig innsikt i risikoen knyttet til å gå inn i dette prosjektet.

Er det praktisert likebehandling?

I sak 20/08 i februar 2008 er spørsmålet om kommunen skulle engasjere seg for å skaffe lokaler til en bedrift som ønsket å etablere seg i bygda. Administrasjonen innstilte på at kommunen skulle kjøpe aksjene i OMI Eiendom AS, og gjennomføre ombygging av eiendommen slik at en ny bedrift kunne flytte inn. I saksframlegget vises det også til at administrasjonen har forsøkt å finne andre løsninger enn å tilrettelegge dette i kommunal regi. Kommunen hadde, som et utgangspunkt, ønsket at næringslivet selv skulle drive eiendomsutvikling og eventuelt tilrettelegge eiendommer for nye virksomheter.

Rett etter vedtaket i kommunestyret i februar kom det likevel et innspill fra en annen lokal bedrift, som også hadde tilbydd lokaler, om at kommunens tiltak ikke var likebehandling. Denne bedriften var betenkt over at kommunen la opp til å bygge ut og tilby lokaler i et marked der det allerede hadde overskudd på lokaler.

I formannskapets møte i april 2008 om forslag til avtale for kjøp av Omi Eiendom ble det redegjort for dette innspillet og hvordan dette var håndtert fra administrasjonens side. Administrasjonen hadde avventet videre arbeid med saken til det var avklart hvordan T. Pladsen stilte seg til tilbudet fra den lokale bedriften. Etter revisjonens vurdering har kommunen opptrådt ryddig i forhold til denne bedriften.

I juni 2008 ble det behandlet en sak i formannskapet om salg av aksjer i eiendomsselskapet til to næringsdrivende i kommunen. I forkant av denne saken gjennomførte administrasjonen en utlysning gjennom en åpen prosess for å få inn interessenter. Det var imidlertid kun to interessenter som meldte seg. Etter revisjonens vurdering har alle blitt stilt overfor samme mulighet til erverv ved kommunens aksjesalg.

Er ombyggingsarbeidene lyst ut i tråd med lov om offentlige anskaffelser?

Revisjonen har undersøkt om ombyggingsarbeidene ble lagt ut på anbud. Det var Gausdal kommune gjennom Gausdal Eiendom AS som var kontraktør for anbudsutlysningen som skjedde i august 2008. "Nye" Gausdal Eiendom AS underskrev kontrakt med de som fikk oppdraget. Revisjonen kan konstatere at oppdraget ble tildelt på grunnlag av en åpen konkurranse og vurdering av beste tilbud. Revisjonen har ikke funnet det nødvendig å se nærmere på denne anskaffelsen.

5.6 KONKLUSJONER

På grunnlag av den dokumentasjonen revisjonen har innhentet, er hovedkonklusjonen på gjennomgangen av denne saken at administrasjonens saksbehandling har vært forsvarlig. Det er ikke på noen områder dokumentert forhold, som gir grunnlag for påstanden, om at kommunen er påført vesentlige tap gjennom transaksjonene.

Salg av aksjer skjedde etter en åpen prosess der kommunen gjennom en annonse i lokalavisen tilbød lokale bedrifter å bli medeier i selskapet.

Oppdrag om utbygging av eiendommen ble tildelt etter at det hadde vært utlyst en anbudskonkurranse i samsvar med hovedregelen i lov om offentlige anskaffelser. Kontrakt ble inngått mellom utbygger og entreprenør uten nærmere involvering fra kommunen.

6. SALG AV TOMT B1 - KORNHAUGALLEEN

6.1 KORT SAMMENFATNING AV SAKEN

Saken gjelder salg av tomt B1- Kornhaugalleen som ble solgt til Johnsen Eiendom AS (senere Hyttedømmen AS) i januar 2007.

6.2 INNHENTING AV SAKENS DOKUMENTER

Revisjonen har innhentet saksmappen for *sak 05/1475 Kornhaugalleen*. I denne mappen ligger det 61 dokumenter, inkludert e-poster og enkelte håndskrevne notater. Av dokumentene er det 42 som er journalført. I tillegg til gjennomgang av sakens dokumenter er saksbehandler og kjøperen av eiendommen intervjuet. Vi har i tillegg gjort nødvendige rollesøk i Brønnøysundregisterne (kun i åpne kilder).

Vi har laget en faktabeskrivelse i vedlegg V1-4 der hendelsene er sortert kronologisk.

6.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER, REGLER MV

Det er i denne saken vist til flere forhold i brevet til Riksrevisjonen. For det første vises det til at det var en ”*underlig*” anbudsrunde. Det ble blant annet hevdet at kjøperen ikke hadde levert tegninger selv om det er vist til estetiske forhold i utlysningen. Det ble dessuten oppdaget at kjøperen av tomta ikke hadde betalt for tomta selv om det i følge varsleren hadde gått 1,5 år over betalingsfristen. I brevet fra varslerne står følgende: ”*Kommunen hadde heller ikke purret på oppgjør, tiltross for at det hadde gått 1,5 år over betalingsfristen. Da saken kom opp i media betalte .. det avtalte beløpet.*” Varslerne sier videre; ”*Man sitter igjen med en fornemmelse av at summen ikke skulle innbetales, men at også denne handelen inngikk i et eget oppgjør rundt Fjernvarmeanlegget.*”

I brevet til Riksrevisjonen vises det videre til at ”*Den samme næringsdrivende ser ut til å ha et påfallende tett samarbeide med kommunale ledere som ser ut til å bistå han i å få kommunale oppdrag og kommunale eiendommer uten så vel anbudsrunder som budrunder. Dette gjelder spesielt for området rundt Kornhaug, der kommunen eier tomtene rundt anlegget.*”

Det uttrykkes også i brevet generell bekymring for at Gausdal kommune ser ut til å bryte lover og regler knyttet til EØS-avtalen for offentlig støtte.

I tillegg til henvendelsen til Riksrevisjonen, klaget en av naboene til tomta til fylkesmannen på at kjøperen hadde begynt å grave uten nabovarsel. I dette brevet er også noen av de samme forholdene omtalt som i brevet til Riksrevisjonen.

Ut fra disse påstandene har revisjonen undersøkt følgende:

- Om kommunen har brutt regelverket for offentlig støtte
- Om saksbehandlingen har vært forsvarlig
- Om det har vært forhold knyttet til inhabilitet
- Hvordan kommunen har håndtert eventuelle kontraktsbrudd, som f.eks manglende betaling.

6.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERING

EØS-regelverket

Dersom salg av eiendom skjer til underpris, vil det være en økonomisk fordel for kjøperen som kan innebære offentlig støtte. Utgangspunktet for vurderingen er derfor om salget skjedde til markedspris. Jfr omtalen av regelverket i kapittel 2.4.

Forsvarlig saksbehandling

Vi viser til omtale i kapittel 2.1 om hva som ligger i begrepet forsvarlig saksbehandling.

Kommunale retningslinjer og reglementer.

I denne saken er det retningslinjer og / eller reglementer som inneholder bestemmelser for hvordan administrasjonen skal håndtere salg av eiendom som er relevante. Gausdal kommune har ikke noe særskilt reglement vedr kjøp og salg av eiendom mv, men kommunen har et delegasjonsreglement der det er fastsatt hvem som har kompetanse til å avhende kommunale eiendommer, jfr kap. 2,5.

Habilitet

Forvaltningslovens § 6 inneholder bestemmelser om habilitet. Vi viser her også til kapittel 2.2.

6.5 REVISJONENS VURDERINGER

Forholdet til EØS-regelverket

Det foreligger ikke takst på tomta, men tomta ble solgt etter en budrunde der den budgiveren som hadde høyeste pris ble valgt. Kommunen satte to kriterier for salget; pris og estetikk. Det går ikke fram av utlysningen hvordan vektingen mellom disse to kriteriene skulle være eller hva som ligger i begrepet estetikk (utover det som står i reguleringsplanen). Etter revisjonens vurdering er salgsobjektet ikke helt klart definert. Det vil si at det ikke er helt klart for potensielle kjøpere hvilke andre kriterier enn pris som vil være avgjørende for selger.

Det er umulig å vite om kommunen kunne fått en høyere pris for tomta dersom kriteriene hadde vært klare. Etter revisjonens vurdering har kommunen i hovedsak fulgt de metodene som skal utelukke offentlig støtte. Sett i forhold til EØS-regelverket er det likevel uheldig at salgskriteriene fremstår som uklare.

Forsvarlig saksbehandling

Salg av tomter er et privatrettslig anliggende og kommer ikke inn under forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Dette innebærer at tomter ikke trenger å lyses ut for salg, dersom kommunen ellers følger de prosesser som er beskrevet ovenfor for å utelukke at det gis offentlig støtte.

Selv om kommunen i utgangspunktet kan selge til hvem de vil, må kommunen følge generelle forvaltningsrettslige prinsipper og saksbehandlingen må være forsvarlig. Et generelt krav som stilles, er at saksbehandlingen må være dokumentert og etterprøvbart.

Tilbudene som kom inn i september 2005 ble ikke stemplet eller journalført. Det manglet tilbud fra en av tilbyderne i saksmappa. I følge saksbehandler skal det eksistere et tilbud, men vi har ikke fått det forelagt oss. De tre tilbyderne som kommunen valgte å gå videre med, ble i oktober 2005 spurt om en utdyping av forskjellige forhold. I svarene som kom inn i november 2005 har alle tilbyderne lagt ved tegninger og annet materiale som de har blitt forespurt om.

I tilbudsinnbydelsen for tomte stod det at ”*Tilbyder velges ut fra pris og estetikk*”. Salgskriteriene ble i følge saksbehandler foreslått av administrasjonen etter en administrativ prosess. Det foreligger ingen referater eller protokoll på hvilke konkrete kriterier som lå til grunn for vurderingen av ”estetikk”. Det står heller ikke noe i saksframlegget om dette. I følge saksbehandler var det en gruppe bestående av rådmann, andre fra administrasjonen og politikere som vurderte tilbudene. Vurderingen ble basert på skjønn og det ble konkludert med lik vurdering.

Salgsprosessen i forbindelse med salg av Kornhaugalleen er etter revisjonens vurdering ikke foregått i strid med regelverk eller kommunale vedtak. Det har imidlertid vært manglende journalføring av dokumenter i saken, noe som gjør at vi ikke kan dokumentere hva som eventuelt har kommet inn av dokumenter ut over det som fysisk ligger i saksmappa. Kriteriene i forbindelse med salgsprosessen burde vært operasjonalisert og de vurderingene som ble gjort burde vært dokumentert skriftlig.

Kontraktoppfølging

I følge kontrakten skulle Johnsen Eiendom AS betale kjøpesummen til kommunen innen 1.2.2007. Prosjektering og bygging skulle starte i løpet av 2007 og hele prosjektet skulle være ferdig i 2012.

Det viser seg at kjøpesummen først ble betalt inn til advokatens klientkonto 27.12.2007. Verken kommunen eller advokaten purret på den manglende betalingen. Det fremgår ikke av sakspapirene at det skal ha foreligget noen avtale med kjøper om utsatt betaling, og dette avkreftes også av både kjøper og kommunens saksbehandler. Kjøper viser i intervjuene til at han forventet at det formelle i forbindelse med en veirett skulle komme i orden. Av sakspapirene går det fram at underskrift på endring av veirett forelå allerede 6.12.06.

I brev av 4.2.2008 fra kommunens advokat går det fram at advokaten ikke kjenner bakgrunnen for utsettelsen av oppgjør. Saksbehandler forklarer manglende purring med svikt i interne rutiner. Kjøper ble ilagt morarenter på salgssummen. Morarenter er betalt og kommunen er ikke påført et økonomisk tap som følge av sen betaling. Revisjonen mener at det er kritikkverdig av kommunen ikke å følge opp manglende betaling. Dette har administrasjonen sterkt beklaget i ettertid.

I følge kontrakten skulle kommunen godkjenne prosjektmaterialet før byggearbeidene ble igangsatt. Kommunen purret først på dette prosjektmaterialet i brev av 14.2.08 der de viser til at byggearbeidene skulle vært igangsatt innen utgangen av 2007. Det ble gitt en frist for innsending til 1.3.2008. Revisjonen vil bemerke at kommunen var sent ute med å følge opp kontraktens bestemmelser om godkjenning av prosjektmaterialet.

Rådmannen la fram sak for formannskapet 8.4.08. (Sak 27/08). I saken ble det redegjort for brudd på kjøpekontrakten og avvik i forhold til prosjektmaterialet. Rådmannen hadde fullmakt til å godkjenne prosjektmaterialet, men valgte å legge saken frem for formannskapet på grunn av avvik mellom prosjektmaterialet og tilbud. Etter innstilling fra rådmannen valgte formannskapet ikke å gjøre kjøpekontraktens bestemmelser om å kunne tilbakeføre eiendommen til seg ved for sen oppstart av byggearbeidene, gjeldende.

Habilitet

Det er ikke dokumentert forhold som medfører inhabilitet hos saksbehandlerne i denne saken, jfr. forvaltningslovens § 6.

Et annet forhold som vi har valgt å nevne her, men som ikke omfattes av forvaltningslovens regler, er forholdet til kommunens advokat. Advokatfirmaet som kommunen benyttet til rådgivning i denne saken var også benyttet av kjøper. I tillegg til rådgivning har kommunens advokat tatt hånd om betaling, tinglysing mv i forhold til gjennomføringen av salget.

I advokatetiske regler om dobbeltrepresentasjon (3.2.2) står det følgende: *”I samme sak må ikke en advokat rådgi, representere eller handle på vegne av to eller flere klienter hvis det foreligger eller oppstår motstridende interesser mellom dem i saken eller det er en klar risiko for dette.”* Disse reglene gjelder ikke bare den enkelte advokat, men også selve advokatfirmaet (jfr pkt 3.2.6).

Kommunen har opplyst at de ble kjent med dette forholdet ved årsskiftet 2007-2008 og at de da valgte å bytte advokatfirma. Etter revisjonens vurdering er dette et forhold som først og fremst er advokatkontorets ansvar og som derfor ligger utenfor dette oppdraget å vurdere.

6.6 KONKLUSJONER

Etter revisjonens vurdering har Gausdal kommune i hovedsak fulgt den prosedyren som er anbefalt når det gjelder å utelukke offentlig støtte i forbindelse med salg av tomte. Tomta ble solgt etter en budrunde til den som leverte det høyeste tilbudet. Uklare salgskriterier innebærer imidlertid at salgsobjektet ikke er helt klart definert.

Salg av tomter er et privatrettslig anliggende som ikke omfattes av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Kommunen må likevel følge prinsipper om god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling. Revisjonen kan ikke se at kommunen har brutt lover og regler i forbindelse med salget, men vil påpeke at salgsprosessen burde ha vært dokumentert bedre. Det er mangler i journalføringen og det foreligger ingen dokumentasjon av de vurderingene kommunen har gjort i forhold til salgskriteriene.

Kommunen burde ha fulgt opp kontrakten med kjøper bedre. Dette gjelder først og fremst purring på manglende betaling.

Det er ikke dokumentert forhold som medfører inhabilitet i denne saken, jfr fvl § 7.

7. SALG AV TOMT B4 – ”INDREFILETEN”

7.1 KORT SAMMENFATNING AV SAKEN

Saken gjelder salg av tomt BF4 i Follebu, også benevnt ”Indrefiletten”. Hyttedrømmen AS fikk tilslaget på denne tomta i august 2008 etter en utlysning.

7.2 INNHENTING AV SAKENS DOKUMENTER

Revisjonen har innhentet saksmappen for sak 06/327 Salg av tomt BF-4. I denne mappen ligger det ca 77 dokumenter, inkludert en hel rekke e-poster og enkelte håndskrevne notater.

Vi har også innhentet dokumenter fra eiendomsmekler og intervjuet kommunens saksbehandler samt kjøper av tomta.

Vi har utarbeidet en faktabeskrivelse som gir en kronologisk oversikt over fakta i saken som er vist i vedlegg V1-5.

7.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER, REGLER MV

Her er påstanden i brevet til Riksrevisjonen at en interessent som meldte sin interesse for å kjøpe tomta ble avvist i 2 år som følge av kommunens forklaring om at man avvirket reguleringsplanen. Samtidig innledet kommunen forhandlinger med en annen interessert kjøper. Det ble også fra kommunen sendt kontraktsforslag til han.

Tomta ble senere lagt ut for salg på det åpne markedet. Det ble også stilt spørsmål til gjennomføringen av budrunden. Varslernes generelle bekymringer vedr brudd på EØS-regelverket kan også være relevant i forhold til salg av tomta.

På grunnlag av påstandene har vi undersøkt følgende:

- Om salget av tomta har foregått i henhold til EØS-regelverket.
- Om kommunens saksbehandling er forsvarlig og i tråd med god forvaltningsskikk

7.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER

Vi viser til kapittel 2 der EØS-regelverket er gjennomgått og der det også er gitt en beskrivelse av innholdet i god forvaltningsskikk og forhold knyttet til habilitet.

7.5 REVISJONENS VURDERINGER

Vurdering i forhold til EØS-reglene

Det ble avholdt takst på tomta. Tomta ble dessuten solgt etter annonsering og en åpen budrunde hvor alle hadde mulighet for å delta. Det ble oppnådd en pris på tomta som lå litt over takst. Revisjonen mener kommunens fremgangsmåte ved salget er i tråd med de kravene som stilles, slik at det kan utelukkes at det kan ha blitt gitt offentlig støtte.

God forvaltningsskikk – likebehandling – forsvarlig saksbehandling.

En av kommunens innbyggere sendte i mars 2006 inn en søknad til kommunen om å få kjøpe tomta BF4, som på folkemunne benevnes "Indrefiletet". Med i søknaden fulgte det tegninger og en beskrivelse av hvordan tomta var tenkt utnyttet. Kommunen sendte 3 uker senere et svar der de sier at tiden ikke er inne for å selge området fordi området først skulle reguleres. Kommunen sier dessuten at *"et slikt salg må skje gjennom en åpen prosess der alle har anledning til å gi bud"*.

I august 2006 sendte innbyggeren et nytt brev, som han ikke fikk noe skriftlig svar på. Han sendte en ytterligere purring 17. desember 2007, der han henviste til at reguleringsplanen var ferdig. Den var vedtatt av kommunestyret 29.3.2007. Etter denne purringen ble det avtalt et møte mellom kommunen og interessenten. Kommunen sendte også et brev til innbyggeren i januar 2008 der de beklaget manglende skriftlig tilbakemelding, men de sa samtidig at de hadde hatt flere samtaler der vedkommende hadde blitt orientert om status i saken. Saksbehandler i kommunen skrev i brevet at salg av tomter er en del av kommunens privatrettslige virksomhet, men viste til at kommunen likevel må se til at *"saklige kommunale målsettinger fremmes ved tildeling og salg av grunn"*.

På nyåret i 2007 var kommunen i kontakt med en annen interessent som også ønsket å kjøpe den såkalte "Indrefiletet". Denne interessenten representerte firmaer med 60-70 ansatte som hadde behov for mer plass for sine selskaper. I løpet av vinteren 2007 var det møter mellom denne interessenten og kommunen. Kommunen rådførte seg dessuten med sin advokat, og fikk som svar at kommunen stod relativt fritt til å selge til hvem de ville, så lenge salget skjedde til takst. Det ble også arrangert et møte i politisk ledergruppe der henvendelsen fra denne interessenten ble drøftet. De kom til at det var behov for flere opplysninger.

I følge revisjonens intervju med saksbehandler, ble møtet i politisk ledergruppe oppfattet som et grunnlag for å gå videre med forhandlinger med den siste interessenten. Politisk ledergruppe ble ikke informert om at det var flere interessenter til tomten. I slutten av mars 2007 var reguleringsplanen klar. I mai foregikk det en brevveksling mellom vedkommende interessent og kommunen, blant annet i forhold til behovet for opplysninger fra selskapet. I august 2007 ble det foretatt en taksering av eiendommen og i begynnelsen av september sendte kommunens saksbehandler ut en ferdig utfylt kjøpekontrakt til interessenten, der det blant annet står at *"Området BF4 selges til ... uten en forutgående budrunde på det åpne marked."*

Det ble senere diskusjon om denne kontrakten, blant annet i media. Revisjonen har intervjuet både kommunens saksbehandler og interessenten. Begge har vært klare på at dette var et forslag til kontrakt, og at oversendt kontrakt ikke var ment for underskriving.

Etter revisjonens vurdering har kommunen brutt forvaltningslovens § 11 ved å ikke gi noe svar til han som først henvendte seg vedr tomte. Etter forvaltningsloven skal en sak behandles uten ”ugrunnet opphold”. Forvaltningsloven har også en regel om foreløpig svar og kommunen har dessuten en alminnelig veiledningsplikt i henhold til § 11. Kommunen burde derfor ha gitt innbyggeren bedre tilbakemelding om kommunens forestående prosesser i forbindelse med tomtosalget, og hvordan kommunen stilte seg til hans søknad.

Som tidligere opplyst er et tomtosalg en privatrettslig handling, slik at kommunen hadde mulighet til å selge tomte uten å lyse den ut først. Når Revisjonen likevel mener at kommunens fremgangsmåte var uheldig, har dette sammenheng med hensynet til likebehandling og åpenhet. I dette tilfellet var det flere som var interessert i den samme tomte. Den ene fikk informasjon om at tomte foreløpig ikke var til salgs, og at et evt. salg ville skje gjennom en åpen prosess der alle ville få anledning til å inngi bud. Den andre hadde derimot kontakt med administrasjonen direkte, uten at dette var kjent for offentligheten eller hadde vært gjenstand for politisk behandling. Kontakten på administrativt nivå foregikk uten noe politisk vedtak utover reguleringsplanen.

I april 2008 ble saken lagt fram for formannskapet som vedtok å legge området ut på salg på det åpne markedet. I forbindelse med denne saken hadde administrasjonen en omfattende redegjørelse der saksbehandlingen ble sterkt beklaget.

Budrunden

Formannskapet vedtok følgende: *”Området legges ut for salg på det åpne marked. Bare pris teller, men utviklingen av området blir fastsatt i samarbeid med kommunen. Følgende kvaliteter skal vektlegges”*: (kvalitetene nevnes så)

Oppdraget med å selge tomte blir nå gitt til en eiendomsmekler. I salgskonseptet står det følgende: *”Både pris og kvalitet teller ved beregning av hva som regnes som det beste bud. I tillegg til pris vil følgende kvaliteter vektlegges...”*

I tillegg vises det til at avtalen ikke vil være bindende for Gausdal kommune før det er forhandlet om utnyttelsen av tomte med den som får aksept for sitt bud.

Budgivningene startet i juni 2008. Alle budgiverne redegjorde kort for hvordan de ville utnytte tomte i forbindelse med første bud. Det kom inn et spørsmål til kommunen via eiendomsmekleren 26.6 der det ble vist til planene fra en av budgiverne og han spurte om kommunen trengte klarere utsagn. Kommunens saksbehandler svarte at *”Etter min mening trenger vi ikke detaljerte planer fra budgiver på dette stadium. Kommunen har jo sagt at det er pris som er avgjørende for valg av tilbyder, men det må presiseres at utviklingen av området skal fastsettes i samarbeid med kommunen”*.

Det foregikk flere ”runder” der en av budgiverne høyna budet, mens de neste (varierer mellom en og to) budgiverne la seg på samme nivå. I en e-post til eiendomsmekleren 15.7. sier kommunen at de ønsket en budvinner på pris. Det ble derfor bestemt at *”ved like bud vil det være det første budet som blir vinneren og budgiveren som legger seg på samme bud vil være taperen”*. Eiendomsmekler bekrefter overfor revisor at alle budgiverne har fått beskjed om dette 15.7.

Den 13.8 bød første budgiver 1.350.000 kroner kl 13.52 med frist til kl 15.00 samme dag.. Kl 14.42 kom neste budgiver med samme beløp og kl 14.48 kom siste budgiver, også med samme beløp. Budrunden ble avsluttet kl 15.00. Revisjonen mener det er godt dokumentert at alle budgiverne ble informert om framgangsmåten ved like bud.

Kriteriene i det opprinnelige salgskonseptet er ikke helt i samsvar med formannskapetets vedtak i sak 28/08 om at ”*bare pris teller*”. Etter at kommunen og eiendomsmekler i juli hadde presisert at det var prisen som var utslagsgivende, mener revisjonen at det da burde være klart for alle budgiverne at det var prisen som var avgjørende.

Revisjonen avsluttet sin gjennomgang av saken ved avslutningen av budrunden. Det kan imidlertid opplyses at formannskapet har hatt saken oppe til ny behandling høsten 2008, der byggekonsept mv ble framlagt. Formannskapet vedtok da å gjennomføre salget med den som fikk tilslaget.

7.6 KONKLUSJONER

Tomt B4 er solgt til et beløp over takst og etter en offentlig budrunde. Revisjonen mener det er godt gjort at kommunens framgangsmåte i forbindelse med salget utelukker offentlig støtte.

Etter revisjonens vurdering har kommunen brutt forvaltningsloven ved ikke å ha svart på henvendelsen fra vedkommende som først meldte sin interesse for tomten. Etter revisjonens vurdering er det ikke i tråd med god forvaltningsskikk at kommunen hadde kontakt med en annen interessent uten å opplyse førstnevnte interessent om hvor saken stod eller hvilke prosedyrer som ville bli fulgt i denne saken. Revisjonen viser til at administrasjonen har beklaget framgangsmåten i denne saken i møte med formannskapet.

Det var ikke samsvar mellom salgskriteriet i formannskapetets vedtak og kriteriene i salgskonseptet. Det var i utgangspunktet derfor rom for ulike tolkninger av hvilke kriterier kommunen ville legge til grunn. I løpet av budrunden presiserte kommunen og eiendomsmekler at det var prisen som var utslagsgivende for hvem som skulle få tilslaget på tomten. Etter denne opprettingen mener revisjonen at det burde vært klart for alle budgiverne at det kun var pris som telte. Alle budgiverne fikk også informasjon om at kommunen ville anse det første av flere like bud som vinner av budrunden.

8 FJERNVARMEANLEGGET

8.1 KORT SAMMENFATNING AV SAKEN

I følge intervju med næringssjefen var bakgrunnen for denne saken at Gausdal kommune ønsket å lage varmeplan for tettstedene Segalstad Bru og Follebu. Ekstern konsulent ble engasjert og kommunen fikk støtte fra Enova. Samtidig ble det planlagt nytt boligfelt i Follebu – Heggenfeltet, der kommunen ervervet 200 mål til boligformål. Det var meningen at fjernvarmeanlegget skulle betjene Heggen boligfelt som ligger rett sør for Kornhaug. Det ble arrangert et informasjonsmøte i september 2006 for utbygging av et fjernvarmeanlegg. I forbindelse med dette møtet meldte det seg tre interessenter. To av disse var engasjert i pelletsproduksjon. De gikk sammen og søkte Innovasjon Norge om støtte for å gjennomføre en videre utredning. Interessentene ga i september 2007 beskjed om at de likevel ikke ønsket å satse på prosjektet. Hyttedrømmen AS v/Johan G. Johnsen meldte deretter sin interesse for utbygging av fjernvarmeanlegget, og kommunen startet forhandlinger med selskapet om en løsning om tomt og utbygging.

Administrasjonen la 24.4.08 fram en sak for kommunestyret om etablering av fjernvarmeanlegg i Follebu. Administrasjonen tilrådte at ”kommunen støtter opp om at Hyttedrømmen AS bygger og drifter fjernvarmeanlegg i Follebu som skal forsyne Heggen boligfelt, kommunale boliger, barnehage og bygg i Kornhaugområdet med fjernvarme basert på biobrensel. Dette er første trinn, som seinere kan utvides. Kommunens bidrag er å overdra eiendommen Kornhaug Gjestebygning til bedriften, samt dekke anleggsbidraget til hovedrørnettet for de 8 tomtene som er solgt. Førsteprioritet for valg av tomt for varmesentralen er ved Heggjebakken, litt opp for fylkesvegen ved Fagertun”.

Kommunestyret vedtok å utsette saken. Det ble fremmet ny sak om dette (K-sak 55/08) der kommunestyret den 29.05.08 vedtok å avslutte arbeidet med etablering av fjernvarme i Follebu, og krav om tilkoping til fjernvarme og bruk av vannbåren varme frafalles i de kontrakter der det var tatt med. Dette var enstemmig vedtak i hovedsak i samsvar med administrasjonens innstilling.

8.2 INNHENTING AV SAKENS DOKUMENTER

Revisjonen har innhentet saksmappen for sak 07/78 Fjernvarmeanlegg. I denne mappen ligger det ca 88 dokumenter, inkludert en hel rekke e-poster og enkelte håndskrevne notater.

I tillegg har vi intervjuet forhenværende ordfører (fram til 1.10.07) og næringssjefen som har vært saksbehandler på saken. Ordfører ble senere ansatt i Hyttedrømmen AS i perioden 2.1-1.7.2008.

Faktabeskrivelse med kronologisk oversikt over hendelser er vist i vedlegg V1-6.

8.3 MULIGE BRUDD PÅ LOVER, REGLER MV

I brevet til Riksrevisjonen står blant annet følgende: ”Kommunen sammen med Johnsen skulle bygge et større fjernvarmeanlegg som skulle betjene 150 privathus. Et kommunalt prosjekt knyttet til et kommunalt byggefelt på, der den samme næringsdrivende skulle sikres monopolsituasjon for leveranse av fjernvarme. På tvers av alle EØS-regler. Kornhaug området skulle overføres til på vilkår som beskrevet i det vedlagte. Dette omfattende anlegget ble skrinlagt av politikerne år tidligere da man ikke fant det økonomisk forsvarlig. Denne nye runden med Johnsen ble aldri lagt ut på anbud. Prosjektet ble stoppet etter intens motstand av lokalbefolkningen som oppfattet at den samme næringsdrivende var i ferd med å få hånd om alle kommunale tomter rundt Kornhaug gjestegård AS som han allerede hadde tilegnet seg på en høyst kritikkverdig måte.”

Videre uttales det i varslingen til Riksrevisjonen følgende: ”Som det framgår av notat ba Johnsen om å få skogen som skulle hogges i byggefeltet for å hogge denne opp til flis i fyringsanlegget. Skogen fikk han lenge før anleggene var behandlet i kommunen. Han mottar fremdeles trevirke selv om Fjernvarmeanlegget ble stoppet ved påsketider.”

Det uttales også: ” Den samme næringsdrivende var godt i gang sammen med nærings sjefen i kommunen,..., å sikre betydelig kommunal støtte og eiendommer direkte overført i millionklassen, 10-12 mill. kroner. Kommunen skulle også gå inn med garantier fordi driften aldri ville kunne gå i pluss”.

Siden det ikke ble noe av fjernvarmeanlegget, har ikke administrasjonens forslag til vedtak blitt effektivt. Det vil si at det ikke er inngått noen avtaler eller gitt noe støtte til potensielle utbyggere. Utgangspunktet for revisjonens vurderinger er den saksbehandlingen som foregikk i forkant av behandlingen i kommunestyret og som behandlingen i kommunestyret bygde på. Ut fra de påstandene som er reist i varslingen til Riksrevisjonen, har revisjonen sett på følgende problemstillinger:

- Var planene om støtte til utbygger av fjernvarmeanlegget i strid med EØS-reglene?
- Burde kommunen ha invitert til konkurranse om oppføring og drift av fjernvarmeanlegget?
- Var saken tilstrekkelig opplyst fra administrasjonens side, dvs var saksbehandlingen forsvarlig?
- Var det forhold knyttet til inhabilitet?

I tillegg er det under revisjonen undersøkt fakta når det gjelder påstanden om at Johnsen skulle ha fått urettmessig tilgang på ved.

Saken er svært komplisert og revisjonen har ikke gått detaljert inn i alle forhold vedrørende økonomiske og juridiske forhold knyttet til denne saken, da dette ville krevd svært mye ressurser. Siden fjernvarmeanlegget ikke ble noe av, anser revisjonen at en slik gjennomgang ikke ville hatt særlig nytteverdi.

8.4 GRUNNLAGET FOR REVISJONENS VURDERINGER

EØS-regelverket

Vi viser til de generelle bestemmelsene i kapittel 2.4.

Kapittel 3 i veilederen omhandler typer støttetiltak der det kan være vanskelig å avgjøre om det foreligger offentlig støtte. Dette gjelder blant annet infrastruktur. I følge veilederen finnes ikke egne regler for når offentlig finansiering av infrastruktur anses som offentlig støtte iht EØS-avtalen artikkel 61 (1), og når evt. støtte må notifiseres til ESA. Vurderingen av om støtte faller inn under forbudet mot offentlig støtte må derfor skje konkret i hver enkelt sak. Støttegiver må i tilfelle vurdere om det eventuelt foreligger offentlig støtte til utbygger, operatør mv av infrastruktur. Det er selektive fordeler som rammes av forbudet. I veilederen uttales det blant annet: *”Støtte til infrastrukturprosjekter kan også innebære selektive fordeler for andre enn brukerne av infrastrukturen, som f.eks utbyggeren, eieren eller operatøren/driften av infrastrukturen såfremt disse driver økonomisk aktivitet. Det å eie og drifte næringsparker, flyplasser, kabler, rørledninger eller bredbånd mv kan være en økonomisk virksomhet.”*

Det uttales også følgende når det gjelder samarbeid mellom private og offentlige aktører: *”Hvis det offentlige velger en samarbeidspartner for å iverksette prosjekter i regionen direkte, eller aksepterer et privat initiativ til samarbeid, blir situasjonen mer uklar i forhold til reglene om offentlig støtte”*

Selv om utgangspunktet er at tiltaket medfører offentlig støtte, har EØS-avtalen flere unntaksbestemmelser som gjør at støtten likevel kan være lovlig. Dette kan f.eks dreie seg om støtte fra det eksisterende virkemiddelapparatet som f.eks administreres av Innovasjon Norge eller andre. For øvrig er det regelen om bagatellmessig støtte som kan synes mest relevant i denne saken. En støtte på høyst 200.000 EUR over en treårsperiode anses ikke å påvirke samhandelen mellom medlemsstatene og/eller truer ikke med å vri konkurransevilkårene, og kommer derfor ikke inn under artikkel 61 (1). Det er den samlede offentlige støtten fra en eller flere støtteordninger som ikke kan overstige beløpsgrensen. Støttebeløpet ved bagatellmessig støtte skal dessuten være transparent, dvs det skal være mulig å beregne det nøyaktige støttebeløpet.

Revisjonen har ikke gått nærmere inn på regelverket om offentlig støtte eller hvilke ordninger som evt gjelder for fjernvarmeanlegg spesielt.

Forsvarlig saksbehandling, habilitet mv

Her viser vi til vår gjennomgang i kapittel 2.

8.5 REVISJONENS VURDERINGER

Burde det vært lyst ut en konkurranse om bygging og/eller drift av fjernvarmeanlegget?

Vi forstår det slik at varslerne mener at det skulle vært lyst ut en konkurranse om bygging og drift av fjernvarmeanlegget.

Kommunen hadde fra starten av, i 2006, kontakt med tre interessenter som vurderte å bygge fjernvarmeanlegg. Da disse trakk seg, meldte Hyttedrømmen AS v/Johnsen seg som interessert. Kommunen innledet forhandlinger med han. Slik saken er fremstilt gjennom dokumenter og intervjuer, var det ingen pågang av interessenter som ønsket å bygge fjernvarmeanlegget. Det var liten interesse som følge av antatt dårlig lønnsomhet.

I følge kommunen var det ikke tale om å gå til noen utlysning, ut fra at saken allerede var godt kjent gjennom media.

I de saksframstillingene, som Innlandet Revisjon IKS har sett, eller de opplysningene som har fremkommet gjennom intervjuer, har det aldri blitt fremstilt som et alternativ at kommunen skulle bygge og drifte fjernvarmeanlegget i egen regi. Kommunen har derimot ment å bidra og legge til rette for at det bygges fjernvarmeanlegg i Follebu.

Lov om offentlige anskaffelser omfatter kommunens anskaffelser. Siden kommunen ikke hadde planer om å eie eller drifte et eventuelt fjernvarmeanlegg, kan en ikke snakke om en anskaffelse i dette tilfelle. Det er derfor ikke noe lovbestemt krav om at kommunen skulle ha arrangert noen konkurranse.

Forholdet til EØS-regelverket

I det avtaleutkastet om bygging og drift av fjernvarmeanlegg som lå til grunn for kommunestyresaken i april 2008, var det forutsatt at kommunen skulle bidra til oppføringen med "*nærmere bestemte naturalytelser*". I følge pkt 5.1 i utkast til avtale, dreide denne naturalytelsen seg om eiendommen Kornhaug gjestebygning med tilleggstomt, og dessuten resterende virke som kommunen hogger i Heggenskogen. I følge avtaleutkastet pkt 5.2 hadde ytelsene en verdi som samsvarte med en takst på 2.770.000 kroner for bygning og tomt, samt verdi av trevirke.

Dette er et tilskudd som var selektivt og innebar en økonomisk fordel for utbygger. Det er derfor grunn til å anta at det er å betrakte som offentlig støtte, som derfor i utgangspunktet var forbudt etter EØS-regelverket. Som omtalt i veilederen, er støtte til infrastruktur en type støttetiltak der det kan være vanskelig å avgjøre om det foreligger offentlig støtte og en vurdering av dette må skje konkret i den enkelte sak. Revisjonen har ikke vurdert dette spørsmålet nærmere.

Selv om et støttetiltak defineres som offentlig støtte, kan det likevel være som tilsier at støtten likevel kan være lovlig. Et av disse unntakene er regelen om bagatellmessig støtte. Det støttebeløpet som ble planlagt gitt til fjernvarmeanlegget er sannsynligvis høyere enn grensen for bagatellmessig støtte. Det kommer derfor ikke inn under den bestemmelsen.

I kommunens saksframlegg og saksdokumentasjon for øvrig kan ikke revisjonen se at spørsmålet om offentlig støtte i henhold til EØS-regelverket er nevnt eller vurdert. På spørsmål fra revisjonen sier administrasjonen at de har tatt opp spørsmålet med advokat, men at de ikke fikk noen avklaring. Kommunen valgte å ikke gå videre med saken da det var svært usikkert om fjernvarmeanlegget ble noe av. Etter revisjonens vurdering burde forholdet til EØS-regelverket vært avklart før saken ble lagt fram for kommunestyret siden kommunestyret risikerte å gjøre et vedtak som kunne innebære ulovlig støtte. Dersom administrasjonen ikke klarte å finne svar på spørsmålet, burde dette ha blitt gjort kjent

for de folkevalgte i saksframstillingen. Vi viser her til § 23.2 i kommuneloven og Overås⁵ tolkning om at ”ansvaret for at en sak er skikkelig utredet, omfatter også rettslige tvilsspørsmål.

Administrasjonssjefen vil derfor ha plikt til å gi uttrykk for det hvis hun mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelse som er gått forut for dette.”

I påstandene som er framsatt i varslingsbrevet, er det nevnt et støttebeløp på 10-12 mill. kroner. Det støttebeløpet som fremkommer gjennom avtaleutkastet, omfatter så vidt Innlandet Revisjon IKS kan bedømme, kun gjestebygningen og veden, dvs. et tilskudd i størrelsesorden 2,5 -3 mill. kroner. I utkast til avtale var det forutsatt at selskapet som skulle stiftes skulle bygge, eie og drifte både ledningsnett og fjernvarmeanlegg.

Har Hyttedrømmen AS fått veden fra Heggenskogen?

Avtaleforslaget gikk som nevnt ut på at Hyttedrømmen AS skulle få veden i forbindelse med kommunens hogging i Heggenskogen. I varslingen er det påstått at Hyttedrømmen AS har fått denne veden, selv om det ikke ble noe av fjernvarmeanlegget.

Gausdal kommune inngikk avtale med Mjøsen Skog om overtakelse av virket. Revisjonen kan ikke finne belegg for påstanden om at Hyttedrømmen AS har fått veden av kommunen.

Kommunens saksbehandling

Det var stor økonomisk usikkerhet knyttet til drift av fjernvarmeanlegget, noe som gikk fram av saksframleggene. Et økonomisk mislykket fjernvarmeanlegg ville blant annet medført at støtten fra kommunen hadde vært bortkastet. Administrasjonen gjorde derfor et grundig arbeid i forhold til å prøve å få på plass en kontrakt med utbygger og driver av Fjernvarmeanlegget. Kommunen benyttet advokat i forbindelse med utarbeiding av utkast til kontrakt.

Risikoen forbundet ved bygging og drift av fjernvarmeanlegg i Follebu var for det første knyttet til hvor lang tid det ville gå før tomtene i Heggenfeltet var solgt og bebygget. Dette innebar at fjernvarmeanlegget måtte påregne å gå med underskudd den første tiden.

For det andre var det usikkert hvor stort nedslagsfelt anlegget ville få, eksempelvis var det ikke avklart om Granheim Lungesykehus ville knytte seg til anlegget. Ut fra saksdokumentene var spørsmålet om tilknytning et spørsmål om pris for Granheim Lungesykehus. De hadde allerede gunstige innkjøpsavtaler for energi.

Den tredje usikkerheten gikk på energiprisen. I energilovens § 5-5. heter det at ”*Vederlag for fjernvarme kan beregnes i form av tilknytningsavgift, fast årlig avgift og pris for bruk av varme. Prisen for fjernvarme skal ikke overstige prisen for elektrisk oppvarming i vedkommende forsyningsområde.*” Det betyr at lønnsomheten i anlegget ville være avhengig av energiprisen.

Risikoen i prosjektet gikk på hva som ble konsekvensene dersom det viste seg at selskapet gikk konkurs eller på annen måte ikke skulle klare å overholde sine forpliktelser om levering av varme. Med bakgrunn i den informasjonen vi har fått tilgang til, mener revisjonen at kommunen ikke har holdt tilbake opplysninger om denne risikoen for de folkevalgte.

⁵ Oddvar Overås og Jan Fridthjof Bernt: Kommuneloven med kommentarer 4. utg. 2006.

Habilitet

Det er ikke dokumentert forhold som medfører inhabilitet hos saksbehandlerne i denne saken, jfr forvaltningslovens § 7.

Et spesielt forhold som har vært omtalt er tidligere ordførers ansettelse som utviklingssjef i Hyttedrømmen AS. Han sluttet som ordfører 1. oktober 2007 og var ansatt i Hyttedrømmen AS fra 2.1.08 til 1.7.08. I denne perioden hadde han blant annet ansvar for oppfølging av fjernvarmeanlegget.

Ordføreren har innehatt to ulike roller til ulike tider. Arbeidet hans i Hyttedrømmen AS har vært godt kjent i kommunen. Ut fra at dette rollebyttet har foregått på en synlig og åpen måte kan ikke revisjonen se at ordførerens rolleskifte er problematisk eller kritikkverdig.

8.6 KONKLUSJONER

Utkast til avtale med utbygger av fjernvarmeanlegget som medførte støtte på 2,5 – 3 mill. kroner burde vært utredet nærmere i forhold til EØS-regelverket, da det er grunn til å tro at dette ville vært ulovlig støtte. Det burde vært opplyst i saken at det var en usikkerhet i forhold til lovligheten av støtten.

For øvrig mener revisjonen at administrasjonen har gjort de folkevalgte kjent med usikkerheten vedrørende fjernvarmeanlegget og at det ikke er holdt tilbake opplysninger som kunne ha ført til et annet utfall i saken. Revisjonen har ikke gått nærmere inn på de økonomiske og juridiske sidene ved utkastet til avtale mellom kommunen og utbygger.

Det er ikke belegg for å hevde at Hyttedrømmen AS har fått veden fra Heggenskogen fra kommunen. Gausdal kommunen inngikk avtale med Mjøsen skog om overtaking av trevirke.

Det er ikke dokumentert forhold som medfører inhabilitet hos saksbehandlerne.

REFERANSER/LITTERATUR MV:

Eckhoff, Torstein og E. Smith (2006): *Forvaltningsrett*. 8. utg. Universitetsforlaget.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): *EØS-avtalens regler om offentlig støtte*. Veileder.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.

Forskrift om offentlige anskaffelser (Fastsatt ved kgl.res. 7. april 2006 med hjemmel i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 11 første ledd)

Graver, Hans Petter (2007): *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. utg. Universitetsforlaget.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10.2.1967.

Lov om offentlige anskaffelser av 16.7.1999.

Overå, Oddvar og J. F. Bernt (2006): *Kommuneloven med kommentarer*. 4. utg. Kommuneforlaget.

VEDLEGG 1 FAKTABESKRIVELSER

V1-1 FAKTABESKRIVELSE KAP.3: OM- OG UTBYGGING FOLLEBU SKOLE

<p>8.1.08 Byggekomité – møte Beslutning om at byggesaken skulle sendes ut på åpen anbudskonkurranse på Doffin 14.1.08 med frist for levering av tilbud 22.2.08. Opparbeidelse av ny atkomst og utearealer ved skolen inngikk som en del av den konkurransen som omfatter skoleutbyggingen. Konkurransenunderlaget ble basert på utarbeidet revidert forprosjekt.</p>
<p>14.1.08 Kunngjøring av konkurranse på Doffin: skole – om - og tilbygging. Tidsfrist 22.02.08 kl 1200. UV-bygg for SFO planlegges revet og de andre to bygningene, klasseromsbygning og adm.bygg, skal rehabiliteres. Det planlegges nybygg på 1700 m2. <u>I tillegg</u> skal det etableres ny adkomstveg m/parkering og utbedring av uteområde for skolen. Pkt II.1.2.a)Kontrakten omfatter prosjektering og utførelse. Pkt II.1.9)Alternative tilbud vil bli tatt i betraktning. Pkt II.3)Arbeidsstart 1.4.08. Ferdigstillelsesdato 1.8.09. Pkt. IV.1)Anskaffelsesprosedyre: Forhandlet – Ett trinns Pkt. IV.2)Tildelingskriteriet er laveste pris.</p>
<p>Konkurransesgrunnlaget januar 2008 Generelle bestemmelser i konkurransegrunnlaget angir at: Ved valg av anbud vil det som totalt sett anses økonomisk mest fordelaktig for tiltakshaver/byggherren, dvs. ikke nødvendigvis laveste pris, bli valgt.</p>
<p>25.1.08 Anbudsbefaring</p>
<p>28.1.08 E-post fra prosjektleder Under anbudsbefaringen ble det innvilget utsatt leveringsfrist til 3.03.08. Planlegger å gjennomføre forhandlinger med anbydere uke 10. Tre entreprenører var til stede under anbudsbefaring og tre andre har vist interesse for å delta i konkurransen. Utsatt leveringsfrist er ikke utlyst på Doffin.</p>
<p>22.2.08 Anskaffelsesprotokoll datert 22.2.08 ”Ingen anbud ble levert innen anbudsfriestens utløp.” Protokollen sier ingenting om at det er gitt forlenget frist til 3.3.08.</p>
<p>3.3.08 Ny anbudsfriest Det forelå ingen tilbud. Vi har ikke fått anskaffelsesprotokoll datert 3.3.08.</p>
<p>3.3.08 Rådmannsledelsen Bestemmelse om å forlenge byggetiden ut 2009 og forespørre interessentene om de vil regne anbud med nye forutsetninger. De bestemte også å innhente tilbud fra prosjekteringsgruppen med Atelier 4 i spissen på detaljprosjektering av hovedentreprisemodell.</p>
<p>10.3.08 Møtereferat / Forhandlingsmøte med E1 E1 sa seg villig til å gi tilbud på totalentreprise innen 9.mai 08 kl 1200 på grunnlag av utarbeidede tegninger og beskrivelser fra Atelier 4 AS. Ev avklarende forhandlinger avholdes i uke 20. Byggestart senest 1.7.08 – ferdigstilling 24.12.09</p>
<p>12.3.08 Møtereferat/ Drøftingsmøte med E2 E2 ga tilbud på totalentreprise innen 9.mai 2008 kl 1200 på grunnlag av utarbeidede tegninger og beskrivelser fra Atelier 4 AS. Ev avklarende forhandlinger avholdes i uke 20. Byggestart senest 1.7.08 – ferdigstilling 24.12.09</p>
<p>14.3.08 Møte referat/ byggekomité Resultat av anbudskonkurranse – det forelå ingen anbud på utbygging av skolen ved fristens utløp. På forespørsel viste det seg at det var <u>manglende anbud på grunn av ressursmangel og kort byggetid</u>. Prosjekteringsgruppen kunne imidlertid ikke ferdigstille prosjekteringsmateriellet til en hovedentreprisemodell</p>

<p>før 1.9.08. Dette innebar at en hovedentreprisekonkurranse tidligst kunne foregå i sept/okt 2008, med tidligst byggestart nov/des. 2008 og ferdigstilling sommeren 2010. Byggekomiteen vedtok derfor å gjennomføre konkurransen med de to firmaene som har sagt seg interessert i å delta, med anbudsfrist 9.mai 2008.</p>
<p>9.5.08 Protokoll Åpning av innkomne tilbud/ to anbud</p>
<p>14.5.08 E-post fra prosjektleder Det har kommet inn to anbud 9.5.08: E2 56 494 740 kr inkl mva og E1 kr 63 711 054 inkl mva. Begge tilbudene var høyere enn kalkylen på 55,4 mill kr. E2 leverte det laveste tilbudet. E2 har i tillegg levert <u>alternativt tilbud</u> som innebærer riving av gammel bygningsmasse og bygging av ny skole som gir mulighet for å bygge mer arealeffektivt og energieffektivt. <u>Dette tilbudet ligger også over investeringsrammen</u>, men er beregnet av entreprenør å gi betydelige årlige innsparinger i energi og driftskostnader i forhold til det prosjekterte alternativet.</p> <p>Det alternative tilbudet skal sjekkes ut mot Lov om offentlige anskaffelser og prinsippet om likebehandling av tilbydere. Prosessen startes 15.5.08. Avtalt videre framdrift med E2.</p>
<p>14.5.08 Forhandlingsmøte med E2</p>
<p>15.5.08 Forhandlingsmøte med E1</p>
<p>16.5.08 Protokoll. Åpning av alternativt tilbud</p>
<p>19.5.08 Byggekomité - møte Saken skal fremmes for formannskap og kommunestyre 29.5.08 med to alternativer, uten og med rehabilitert gymsal. Det innledes avsluttende forhandlinger med E2 basert på anbud etter forhandlinger med begge tilbyderne. Anbyderne orienteres om vedtaket.</p>
<p>19.5.08 Notat fra prosjektleder til Byggekomiteen <u>Sammenligning av tilbudene som forelå etter forhandlinger:</u> E2: 55 659 740 inkl mva E1: 59 210 924 inkl mva <u>Alternativt tilbud E2</u>, samme rom og funksjonsprogram, men med betydelige endringer i løsningsforslag i forhold til prosjekteringsgrunnlaget. Tilbudet omfattet riving av all eksisterende bygningsmasse (unntatt verksted for vaktmester) og bygging av helt ny skolebygning. Pris 64 075 000 I forbindelse med det alternative tilbudet er det foretatt en beregning av hva høyere investeringskostnader og lavere driftskostnader betyr for totaløkonomien i prosjektet.</p>
<p>Alternativt tilbud Lovlighetsundersøkelse – kommunen hadde muntlig kontakt med fylkeskommunens jurist. Notat fra prosjektleder til byggekomitémøte 19.5.08 <i>”Konklusjonen er at så lenge det grunnleggende rom - og funksjonsprogrammet er uendret, at deler av eksisterende bygningsmasse er forutsatt revet, og at anbyderne under anbudsbehandling ble stilt fritt i om de ville rehabilitere eksisterende gymsal eller rive og bygge nytt, vil et alternativt anbud slik det fremkommer i denne saken, ligge innenfor det handlingsrommet entreprenørene har, og som oppdragsgiver kan velge å vurdere.”</i></p>
<p>29.5.08 Kommunestyre Framlagt 3 alternativer basert på E2s tilbud. Om- og utbygging uten å rehabilitere gymsalen, om- og utbygging med rehabilitering av gymsalen og riving av eksisterende bygningsmasse – bygging av ny skole som var det alternative tilbudet. Alternativt tilbud ble vedtatt med korrigert anbudssum 63 450 000 kr.</p>
<p>30.5.08 Anskaffelsesprotokoll datert 30.5.08 Inneholdt bl.a. opplysninger om at alle interessenter i første anbudsrunde ble forespurt om deltakelse i ny runde med ny anbudsfrist 9.mai 2008, der byggetiden var forlenget til desember 2009. Videre at alle anbydere fikk anledning til selv å foreslå omfang av riving og nybygg, basert på hva som fremkom som den økonomisk sett totalt gunstigste løsningen. Det opplyses også at det alternative tilbudet gir bedre energieffektivitet og at en livsløpsberegning av alternativene viser positiv totaløkonomi for nybyggalternativet etter ca. 11 år</p>
<p>4.7.08 Kontrakt underskrevet</p>

V1-2 FAKTABESKRIVELSE KAP.4: UMLEIE AV FOLLEBU BYGDAAHUS**9.1.08 Leiekontrakt mellom Gausdal kommune og Follebu fotballklubb**

Leiekontrakt mellom Gausdal kommune og Follebu fotballklubb om leie av Follebu Bygdahus og midlertidig skolepaviljong, datert 9.1.08 undertegnet av Aanstad (GK) og Johan G og Jan W hageløkken Follebu Fotballklubb.

Av kontrakten framgår det bl.a at leieobjektet består av Follebu bygdahus, samt midlertidig skolepaviljong. Paviljongen skulle dekke de behov som framgikk av bilag 1. Leieobjektet leies til skoledrift i perioden 1.6.08 til 1.9.09. Fra 1.5.08 har kommunen anledning til å utføre bygningsmessige arbeider i Bygdahuset, for å tilpasse dette til skoledriften.

Under særlige bestemmelser står det at utleier bærer alle kostnader i forbindelse med etablering av skolelokaler med følgende unntak:

- Innvendig oppdeling av bygdahuset bekostes av leietaker
- Etablering av telefon og dataforbindelse bekostes av leietaker
- Evt inngjerding av lekeområde
- Sette opp lekeapparater.

Utleier er ansvarlig for all anskaffelse, transport, montering og evt demontering av skolepaviljongen.

Det står også at avtalen ikke er bindende før kommunestyret har godkjent den.

Den totale verdien på leiekontrakten er 1,55 mill kr.

Follebu fotball har kjøpt 13 av brakkene fra Mesta. De øvrige brakkene leier Follebu fotball fra UCO, eid av tidligere Selmer. Fotballklubben ønsket selv å leie brakker som kunne videreleies til kommunen.

Revisjonen har fått opplyst av administrasjonen at før kommunen inngikk avtale med Fotballaget, så kommunen på andre alternativer, blant annet Vonheim og Kirkelig fellestråd vedr Kirkestuen. Disse byggene var imidlertid for små. Kommunen så ikke andre alternativer enn disse tre. Det foreligger ingen dokumentasjon på dette.

14.5.08 Avtale vedr ombygging av Follebu Bygdahus

Tidspunkt for oppstart 19.5.08. Avtalen er kun en avtale om at Jøra Bygg AS utfører arbeidene for en gitt timepris.

(Dette er arbeider som gjelder det som står under særlige bestemmelser ovenfor).

Arbeidet ble ikke lagt ut på anbud. I følge kommunens saksbehandler var det meningen at kommunen skulle gjøre dette i egenregi. Dette kom ikke i gang, og kommunen fikk liten tid. Jøra Bygg var allerede på plassen ved Bygdahuset ved oppføring av brakker. Kommunen fikk derfor Jøra Bygg AS til å utføre innredningsarbeidet. Det foreligger ikke anskaffelsesprotokoll for anskaffelsen.

29.5.08 K-sak 65/08 vedr leieavtale med Follebu fotballklubb

Vedtaksfmsk og k styret: Leieavtale med Follebu Fotballklubb godkjennes og det bevilges 1,2 mill kr til flytting og etablering av midlertidige skolelokaler.

I kommunestyresak 65/08 står det at: "*I forbindelse med etablering av skolelokalene påløper visse kostnader som ikke fanges opp av leieavtalen. Disse kostnadene er i første rekke knyttet til etablering av IKT, oppdeling av rom i bygdahuset, demontering og remontering av lekeapparater. Kostnadene er beregna til kr 1 200 000 kr og er ikke inntatt i budsjettet for 2008.*"

Videre står det at etablering av brakkerigg er fotballklubbens ansvar.

Det sies også at det i utgangspunktet er vurdert flere alternativer for midlertidige lokaler, men de fant ikke noe reelt alternativ utenom Follebu Bygdahus.

V1-3 FAKTABESKRIVELSE KAP.5: OMI EIENDOM AS**2004 – 2006 Opprettelse av Gausdal Næringstorg**

Saken vedr Omi Eiendom har en viss sammenheng med kommunens engasjement i Gausdal næringstorg AS. Revisjonen tar derfor med opprettelsen av næringstorget som en innledning til saken. Gausdal kommune og Gausdal næringsforum tok initiativ til opprettelsen av Gausdal Næringstorg BA. Næringstorget ble opprettet høsten 2005.

Februar 2007 Gausdal Næringstorg AS stiftet

Selskapet ble omdannet til AS. Gausdal kommune har i dag 49 % av aksjene, mens næringslivet i Gausdal har 51 %. Formålet med selskapet er ”Tilrettelegge for, og drive næringstorg i Gausdal. Som ledd i dette kan selskapet kjøpe, leie og eie fast eiendom for utleie. Selskapet skal etablere og drive teknisk og administrativ infrastruktur for leietakerne og derigjennom skape et aktivt bedriftsmiljø med vekstmuligheter. Selskapet skal også drive aktiv kurs- og konsulentvirksomhet innrettet mot leietakere, andre bedrifter og kommunen.” Selskapet leier lokaler i daværende Omi Eiendom (nå Gausdal Eiendom AS). Gausdal kommune gir tilskudd til driften.

15.2.08 K-sak 20/08 Kjøp av næringseiendom

Kommunestyret vedtok at kommunen forhandler med OMI Eiendom AS med sikte på kjøp av eiendom og selskap. Etter kjøp av eiendommen bygges lagerbygget om for å tilfredsstille behovet for en bedrift som flytter sin virksomhet til kommunen. Bindende leieavtale med den nye bedriften er en betingelse for kjøp av eiendommen. Bindende leieavtale og avtale om kjøp av eiendommen legges fram for formannskapet til endelig behandling. Kostnadsramme for kjøp av eiendom og ombygging settes til 9 mill. kroner

Bakgrunnen for saken er en bedrift som ønsket å flytte hele virksomheten til Gausdal og trenger lokaler. Dette krevde ombygging av en lagerbygning tilhørende OMI Eiendom. Eierne av OMI Eiendom var villig til å selge hele eiendommen. Det har ikke lyktes å få private investorer til å stå for investeringen. Kommunen var fra før en stor leietaker på eiendommen. Ombyggingen ville samtidig medføre at det ble bygd 9-10 kontorer for annen virksomhet. Kostnadsramme for kjøp og ombygging ble satt til 9 mill. kroner. Investeringen antas å medføre relativt liten risiko fordi alle lokalene var utleid fra før. Ut fra klare politiske føringer om satsing på næringsutvikling tilrådde administrasjonen at kommunestyret ga fullmakt til forhandlinger om kjøp av eiendommen og leieavtale med bedriften.

I saksutredningen og i to notater som fulgte som vedlegg gjorde administrasjonen rede for

- Opplysninger om den bedriften som ønsker å flytte til Gausdal
- Opplysninger om Omi Eiendom, herunder leieavtaler og leieinntekter.
- Kostnader og økonomiske konsekvenser ved kjøp og ombygging.

Referat fra møter med Omi Eiendom, Voksenopplæringa og potensiell leietaker – jfr formannskapets vedtak 12.2.08 der administrasjonen ble bedt om å ta forhandlingsmøter med nåværende eier av OMI Eiendom AS og potensiell leietaker om pris/leie og alternative løsninger/lokaler/bruk av lokaler.

18.2.08 og 21.2.09 Korrespondanse med bedrift som sendte henvendelse til kommunen vedr konkurransevidning.

Utdrag fra brevet: ”.. Vi stiller spørsmål om det er slik at kommunen skal gå inn med store investeringer ved å kjøpe og bygge om næringslokaler i et marked der det er overskudd på lokaler for kontorer, lager og butikkdrift i samme nærmiljø? Dette mener vi er en uheldig konkurransevidning i forhold til aktører som alt opererer i dette markedet på vanlige økonomiske konkurransevilkår.” Det vises videre til at bedriften som ønsker å flytte til Gausdal vil få et tilbud fra vedk. Bedrift.

Kommunen svarte 6.3. på henvendelsen, viser til dialog om saken og uttaler at de håper at det var oppklarende i forhold til det som har skjedd i saken.

21.2.08 Brev fra kommunen om tilbud vedr leie av lokaler.

som ønsker å flytte til Gausdal - om tilbud vedr leie av lokaler. Leiepris 600 kr pr m2 for lager og 1000 kr pr m2 for kontorer. I tillegg kommer strøm og fellesutgifter. Prisen er basert på leietid på min. 10 år. Tilbudet forutsetter enighet med Omi Eiendom AS om kjøp av eiendommen og at avtalen godkjennes i F-skapet. Tilbudet ble underskrevet av ordfører.

21.2.08 Brev til OMI Eiendom AS

- tilbydde å kjøpe eiendommen for 5 mill kr. forutsatt at kommunen kom fram til en omforent avtale som ble godkjent av formannskapet, og at kommunen oppnådde leieavtale med bedriften. Tilbudet ble underskrevet av ordfører.

14.3.08 Brev fra Gausdal kommune til potensiell leietaker med tilbud om leie av lokaler:

Tilbud om leie av lokaler. Det var en forutsetning om en leietid på 10 år, avtale mellom Gausdal kommune og Omi eiendom AS om kjøp av eiendom/selskap, godkjenning av leieavtale og kjøpsavtale i Gausdal formannskap. Tilbudet ble underskrevet av ordfører. Leietaker aksepterte samme dag.

8.4.08 F-sak 29/08 Avtale om kjøp av Omi Eiendom AS

Formannskapet vedtok at avtale med OMI Eiendom AS om kjøp av selskapet og avtale med leietaker om leie av lokaler godkjennes. Administrasjonen ble bedt om å sørge for gjennomføring av ombygging av lagerbygg i samsvar med tidligere gitte forutsetninger. Formannskapet ba om å bli forelagt en egen sak om valg av styre, godkjenning av vedtekter, drift av selskapet mv.

I saksframstillingen ble det vist til at en annen bedrift hadde lagt inn tilbud om lokaler og at de hadde sendt brev til kommunen om at dette ikke var like vilkår. Administrasjonen avventet å gå videre med saken. T. Pladsen takket nei til dette tilbudet og ba deretter om møte med kommunen. Kommunen ga da inn et konkret tilbud. Det vises til vedlagte avtale, hvilken pris som er avtalt og at vilkåra ellers er i samsvar med standardavtalene for de andre avtalene som brukes på eiendommen.

Det ble forhandlet fram en pris for eiendommen på 5.150.000 kroner. Det ble vist til takst fra 1998 på 5,5 mill. kroner. Det ble også vist til at ettersom det er selskapets aksjer som overtas, ble kontantbeløpet et annet enn kjøpesummen for eiendommen. Det ble vist til at avtalen var kvalitetssikret av kommunens advokat.

Det ble opplyst videre i saken at prosjektering av ombyggingen skulle starte umiddelbart, og at arbeidet skulle lyses ut på anbud. Administrasjonen uttalte at de også var interessert i at lokale interessenter kunne delta som eiere, men at de hittil ikke hadde fått noen signaler om hvem som ville være med. Kommunen burde ha minst 34 % for å sikre at eiendommen ble drevet i samsvar med de intensjonene kommunen hadde for virksomheten. Planen var at eiendommen skulle drives videre som aksjeselskap.

13.5.09 Prospekt "Nye" Omi Eiendom AS

Dette er et notat som viser oversikt over leietakere og inntekter, felleskostnader, potensial for leieinntekter og årlige finansieringskostnader (vedr 9 mill. kroner). Videre er det laget et forslag til drift der Gausdal næringstorg forutsettes å leie hele eiendommen og drifte denne for et fast beløp. Leieinntekter utover et fast beløp skal deles likt mellom OMI og næringstorget. Næringstorget har risiko for tapte leieinntekter under fastbeløpet. Det nevnes også ulike forhold som må avklares. Selskapet skal overtas av ny eier (dvs kommunen) 1.6.08. Ombygging starter så raskt det er praktisk mulig.

14.5.08 Informasjonsmøte og annonse.

Det foreligger kopi av en annonse hvor det fremgår at kommunen har vedtatt å kjøpe Omi Eiendom AS for å utvikle eiendommen videre for ny næringsvirksomhet. Kommunen ønsker å gjøre dette i samarbeid med lokalt næringsliv og tilbyr derfor lokale bedrifter å bli medeier i selskapet. Det opplyses at en stor eier utenom kommunen sannsynligvis går inn i selskapet. Det inviteres til informasjonsmøte på Gausdal kommunehus 14.mai. Frist for å melde seg interessert er 16.mai.

01.06.08 Kommunen overtok alle aksjene i OMI Eiendom AS.**10.6.08 Formannskapssak 52/08 Salg av aksjer i Omi Eiendom AS**

Vedtaket gikk ut på at formannskapet godkjenner salg av aksjer i OMI Eiendom slik som omtalt i saken og slutter seg til at nytt eierskap og drift av selskapet skjer i tråd med prinsippene som er omtalt i saken. Ordfører ble gitt fullmakt til å godkjenne endringer i avtaler og vedtekter, representere kommunen på generalforsamling og peke ut kommunens styrerepresentant.

Det meldte seg 3 interessenter. Det har blitt enighet om følgende fordeling av aksjer: FG Eiendom AS 50 %, Gausdal kommune 24 %, Hyttedrømmen AS 24 %, Gausdal Næringstorg 2 %. Vedtekter for selskapet:

"Selskapets virksomhet er eiendomsutvikling og utleie av fast eiendom, og virksomhet som hører naturlig sammen med dette. Selskapet har som formål å tilrettelegge for utvikling av ny virksomhet med stor vekt på virksomheter som ønsker å flytte til kommunen eller som ønsker å videreutvikle seg i et fellesskap".

<p>Etter aksjonæravtalen skulle de nye eierne skyte inn 6 mill. kroner i selskapet. Gausdal kommune og FG eiendom må være enige dersom det skal skje endringer i forhold til kjøp og salg av eiendom og vesentlige beslutninger som berører Gausdal næringstorg AS og andre vesentlige endringer av selskapets formål og drift. I en overgangsfase etter at kommunen overtok som eeneier ble det avtalt at Gausdal Næringstorg hadde ansvaret for drift av hele eiendommen (2. halvår 2008). Kommunen la fram avtaler og vedtekter for advokat for å være sikker på innholdet.</p>
<p>4.7.08 E-post til kommunen fra tidligere eier av Omi Eiendom AS Vedlagt brev fra revisor med beregning av kjøpesum og bekreftelse på at balansen pr 31.5.08 gir et rettviseende bilde av selskapets egenkapital i samsvar med god regnskapsskikk.</p>
<p>5.8.08 Protokoll fra ekstraordinær generalforsamling Dette er ekstraordinær generalforsamling for Gausdal Eiendom AS før salg av aksjer.</p>
<p>25.8.08 E- post fra næringssjefen til aksjonærer, ordfører m.fl. Det er inngått avtale med Gausdal næringstorg As om daglig drift av selskapet fram til nyttår. Det opplyses også at anbudet er utlyst i 4 entrepriser. Anbudsfrist 10. september. Byggekomiteen har planlagt å velge entreprenør 15.9.</p>
<p>17.9.08 Ekstraordinær generalforsamling Dette er ekstraordinær generalforsamling i forbindelse med overdragelse av aksjer i Gausdal eiendom AS. Gausdal næringstorg er ikke med på eiersida.</p>
<p>September 08. Valg av entreprenør for ombyggingen. Det er firmaet Mjøsbygg som ble valgt som hovedentreprenør for ombyggingen. Det nye selskapet Gausdal Eiendom AS tegnet kontrakt med entreprenøren.</p>

V1-4 FAKTABESKRIVELSE KAP. 6: SALG AV TOMT B1 – KORNHAUGALLEEN

<p>31.5.05 Tilbudsinnydelse, salg av boligområde B1 og FA i Kornhaugområdet. Det var ikke noe politisk vedtak i forkant av utlysningen, men vedtatt reguleringsplan viste at tomta skulle selges og bebygges med leiligheter i følge saksbehandler.</p> <p>Frist for levering av tilbud 20.9.05. Det opplyses at "<i>følgende vil bli vektlagt ved salg: Tilbyder velges ut fra pris og estetikk. Ellers vises til reguleringsplanen.</i>" Det ble satt betingelser i tilbudsinnydelsen vedr bebyggelse og organisering. Under organisering sto det sameieseksjonering. Under bebyggelse sto det følgende: Størrelse på leiligheter, variert opp til 140 m². Leilighetene skulle bygges med vannbåren oppvarming. Det skulle vurderes varmpumpeanlegg, pelletsanlegg og flisfyring og evt fjernvarme. Vurderingen skulle dokumenteres. Bygningskropp i reguleringsplan var retningsgivende, ikke bindende. Kommunen uttalte at det ville bli lagt stor vekt på et estetisk pent område.</p> <p>Salgskriteriene ble foreslått av administrasjonen etter en administrativ prosess i følge saksbehandler. Kopi av kunngjøring viste at innbydelsen var kunngjort i pressen.</p>
<p>14.9 – 18.10.9.05 Innkomne tilbud Det kom inn tilbud fra tre tilbydere innen 20.9, samt et tilbud 18.10. Tilbudene ble lagt i egne mapper. De er ikke stemplet eller registrert i kommunens sak/arkivsystem. Det skal også ha kommet inn et tilbud fra 20.9 fra han som senere kjøpte eiendommen, men dette lå ikke i de sakspapirene revisjonen har mottatt.. Revisjonen har etterlyst det fra kommunen. De har uttalt at det skal foreligge en mappe, men vi har ikke mottatt den.</p>
<p>18.10.05 Tilbud inkl pristilbud Tilbyderen viste til tidligere innlevert forslag til utbygging og at de ikke hadde levert inn bud på tomta. "<i>Siden vi i tlf samtale med GA ble gjort oppmerksomme på at dette var ønskelig imøtekommer vi dette nå....</i>" Går ikke fram når tlf.samtale fant sted. Levert pristilbud på fax 18.10.</p>
<p>18.10.05 Brev til to av tilbyderne Ett av tilbudene ble avvist fordi det hadde kommet inn for sent (18.10). Det ble takket nei til ett tilbud ut fra tilbudt pris og planene for området.</p>

<p>28.10.05 Brev om mottatte tilbud på utbygging av Kornhaug til tre av tilbyderne I brevet vises det til mottatte tilbud og at man ville gå videre med 3 tilbydere. For å få et mer ensartet sammenlikningsgrunnlag ba kommunen om at forskjellige forhold utdypes (stikkord: skisser, målgrupper, organisering mv).</p>
<p>25.11 – 28.11.05 Svar fra hver av de tre tilbyderne til Gausdal kommune De tre tilbyderne kom med supplerende opplysninger som GK ba dem om. Og flere tegninger mv. Det har blitt hevdet at han som senere kjøpte tomta ikke hadde lagt fram tegninger. Vedlagt svaret fra denne tilbyderen ligger det tegninger mv utarbeidet av et arkitektfirma.</p>
<p>13.01.06 GK sendte brev til de tre tilbyderne GK takket nei til tilbudene fra to av tilbyderne ut fra pris. Det ble gitt signal om at kommunen ville akseptere tilbudet fra Johnsen Eiendom AS forutsatt K-styrets godkjenning. GK ba om møte med Johnsen 3.2.06. I følge saksbehandler var det en gruppe bestående av personer fra administrasjonen, deriblant rådmannen og politikere som vurderte tilbudene. Vurderingen av estetikk ble basert på skjønn. Det er ingen referater eller protokoll som sier noe om grunnlaget for vurderingen. Det ble bare konkludert med lik vurdering av estetikk.</p>
<p>19.01.06 Brev fra en av tilbyderne En av tilbyderne la inn høyere bud på gnr 132 bnr 3. tilbyderen følte seg overkjørt fordi valget av kjøper var begrunnet ut fra pris. Han mente at dersom prisen skulle være avgjørende burde forutsetningene vært endret til forretningsmessig utbygging i andre runde.</p>
<p>20.01.06 F-sak 0006/06 Utbygging av Kornhaug. Adm foreslo å innlede forhandlinger om å selge til høystbydende. Argumenterte med at alle tre tilbyderne hadde god estetikk og at det da var naturlig å tillegge prisen avgjørende betydning. Det framgikk ikke av saken eller andre dokumenter hvordan den konkrete vurderingen hadde foregått. Formannskapet vedtok å utsette saken.</p>
<p>14.2.06 Uttalelse vedr salg av tomt ved Kornhaug fra kommunens advokat. Utgangspunktet for vurderingen var henvendelsen fra en av tilbyderne. Advokaten gjorde det klart at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke gjaldt ved tomtesalg og at det derfor ikke var noen klagerett. Forvaltningslovens generelle regler om habilitet og saksbehandling gjaldt likevel og kommunen burde følge visse generelle prinsipper. Disse dreier seg som offentlighet, gjennomsiktighet, saklighet og likebehandling. Advokaten uttalte at kommunen hadde ivaretatt disse prinsippene ved å lyse ut til offentlig salg. Adv fant ikke grunnlag i annonse eller tilbudsinnbydelse som kunne understøtte tilbyders oppfatning om at GK ønsket en lavest mulig pris til husbygger. Adv rådet kommunen til å fastholde utvelgelsen. Adv rådet også GK til å kontraktsfeste vilkårene i tilbudsdokumentet.</p>
<p>30.03.06 K sak 16/06 Vedtak om utbygging av Kornhaug salg av parsell av gnr 132 bnr.3 Etter konsultasjon med kommunens advokat fastholdt adm sitt forslag og det ble vedtatt å innlede forhandlinger med Johnsen Eiendom AS.</p>
<p>9.6.05 og 6.12.06 Underskrevet avtale om veirett. Avtale mellom to naboer og Gausdal kommune vedr veirett. En av naboene skrev først under 6.12.06. (Kjøper av tomta sa i intervju med revisjonen at han mener å huske at det tok tid med betalingen (jfr senere punkter) fordi veiretten ikke var i orden og at det dro ut med endring av veirett. Veiretten var imidlertid underskrevet før fristen for betaling av tomta gikk ut.)</p>
<p>4.1.07 Kjøpekontrakt Underskrevet av kjøper og ordføreren (Olstad). Av kontrakten går det fram at tomta skulle betales til advokatens klientkonto innen 1.2.07. Prosjektering og bygging skulle starte i løpet av 2007. Hele prosjektet skulle være ferdig i 2012. Det ble videre satt en del andre forutsetninger for overdragelsen, bla at prosjektmaterialiet skulle godkjennes før bygging startes.</p>
<p>4.01.08 Brev fra kommunens advokat til GK. Adv uttalte han hadde fått opplyst om at kjøpesum med omkostninger var betalt. Han viste til at i henhold til kontrakten skulle kjøpesummen vært overført 1.2.2007. Uttalte at han er ukjent med om GK vil gjøre gjeldende krav på renter.</p>
<p>23.01.08 Brev fra kommunens advokat til Statens kartverk – skjøte til tinglysning</p>

Vedlagt oversendes skjøte på gnr 132, bnr 155 i Gausdal til tinglysning.

4.02.08 Fra kommunens advokat til GK vedr betaling

Adv uttalte at han hadde overført betaling m/ renter til kommunen. Han minnet kommunen på at han i brev av 3.1.08 tok opp om kommunen skulle kreve morarenter i henhold til kontrakten. Han uttalte at han ikke kjente bakgrunnen for utsettelsen av oppgjør og antok derfor at det hadde vært kontakt mellom partene og at det kanskje hadde vært inngått noen avtaler om rentespørsmålet.

Saksbehandler har uttalt det ikke har vært inngått noen av tale mellom partene om utsatt betaling og at den sene betalingen skyldes at det skortet på kommunens rutiner vedr puring på tomtesalget. Det var saksbehandler som hadde oppfølgingsansvaret overfor advokaten. I slike saker går salget alltid gjennom advokat eller mekler.

14.2.08 Brev fra GK til Hyttedrømmen AS vedr oppfølging av kontrakt

Det ble vist til kjøpekontrakt. Etter kontraktens bestemmelser skulle Hyttedrømmen AS igangsette byggearbeider på eiendommen innen utgangen av 2007. Før byggearbeidet igangsettes skulle foretaket framlegge planer for utbyggingen. Kommunen ba om plan for utbygging innen 1.3.08. Kjøpesummen skulle vært innbetalt innen 1.2.07 og registrert innbetalt 27.12.07. Det ble også vist til henvendelse om at hele avtalen skulle overdras fra Hyttedrømmen AS til Jøra bygg AS. Kommunen opplyste om at dette måtte behandles politisk.

22.2.08 Møtereferat ang oppfølging av kontrakt utbygging av Kornhaug. (Står ikke hvem som deltok).

Hyttedrømmen AS la fram kopi av e-post som viste at prosjektering startet i 2007/v Rambøll. "Vi" er kjent med at gravearbeidet er i gang. Kommunen skulle ha prosjekt materialet til godkjenning, før byggearbeidene igangsettes. Hyttedrømmen hadde ikke sendt prosjekt materialet til godkjenning. Fristen i brev av 14.2.08 ble opprettholdt. Hyttedrømmen AS hadde ingen innvendinger mot rentekrav. Tilbakemelding vedr beregningsgrunnlag skulle gis kommunen.

3.4.08 Klage fra nabo

Klagde på gravearbeider 20.12.07 på tomt B-10. Nabo viste til møte med saksbehandler 8.1.08 der han hadde sagt at byggearbeidene brøt klausuler i kontrakten og at det verken var gravetillatelse eller nabovarsel, byggetillatelse og lignende. De mente videre at de så tydelige tegn på at kommunen hadde favorisert denne spesielle lokale aktøren. Viste til andre saker vedr Kornhaug.

8.4.08 Svar på klage fra GK

Underskrevet av ordfører og rådmann. Salget er ikke enkeltvedtak og klageren er ikke part i saken. Klagen ble derfor avvist når det gjelder forhold vedr gjennomføring av salget. Klageren har partsrettigheter i byggesaken. Når det gjelder gravearbeidene sa kommunen at de er mindre vesentlige og ikke søknads- eller meldepliktige etter pbl's bestemmelser.

8.4.08 F-sak 27/08 vurdering av prosjektmateriell, utbygging av Kornhaug

I følge kjøpekontrakten skulle utbygger framlegge prosjekt materialet for utbyggingen for kommunen til godkjenning før bygging igangsettes. Dette for å sikre at det som bygges var i tråd med tilbudet. Rådmannen var i utgangspunktet gitt fullmakt til å godkjenne prosjekt materialet, men avviket var av en slik karakter at de valgte å legge det fram for formannskapet. Det ble også vist til at kjøper på visse områder hadde brutt kjøpekontrakten. Dette er i første rekke knyttet til for sen betaling av kjøpesummen. Foretaket hadde igangsatt mindre gravearbeider på eiendommen før utgangen av 2007. Gravearbeidene har stanset opp. Prosjekt materialet var ikke levert til kommunen innen oppstart av arbeidene. Adm mener at prosjekt materialet burde kunne godkjennes. Forholdet med for sen betaling av kjøpesummen anses som avsluttet, siden kjøperen er ilagt morarenter og kjøpesum og morarenter er betalt. Adm uttalte at det ikke synes rimelig å gjøre gjeldende kjøpekontraktens bestemmelser om å kunne tilbakeføre eiendommen til seg ved for sen oppstart av byggearbeidene. Adm forslag ble vedtatt.

V1-5 FAKTABESKRIVELSE KAP.7: SALG AV TOMT B4 – "INDREFILETEN"

<p>13.3.06 En innbygger sender søknad til GK om å få kjøpe tomt BF4. De la fram planer for området; et bygg bestående av forretninger og leiligheter blant annet i gammel stil.</p>
<p>6.4.06 Innbyggeren får svar fra GK. I svaret sa kommunen at tiden ikke var inne for å selge området nå og at området skulle reguleres. Kommunen sa dessuten at <i>"et slikt salg må skje gjennom en åpen prosess der alle har anledning til å gi bud."</i></p>
<p>2.8.06 Innbyggeren sender nytt brev til GK Dette brevet får han ikke noe svar på.</p>
<p>24.1.07 Møte mellom Johnsen og kommunen. Johnsen tar kontakt med ordfører siden han har behov for mer plass til sine selskaper. Det blir deretter arrangert et møte med kommunen. Fra kommunens side møtte saksbehandler og daværende rådmann. Av referatet fra møtet og tilhørende vurderinger som senere ble referert for politisk ledergruppe, se nedenfor, går det fram at kommunen er opptatt av at de skal opptre korrekt i forhold til regelverket og at det skal legges saklige kriterier til grunn.</p>
<p>13.2.07 Notat fra kommunens advokat I februar 2007 fikk kommunen en uttalelse fra sin advokat vedr tomtesalg der det står en del om forvaltningsrettslige prinsipper og tildelingskriterier. Det går fram av notatet at advokaten mente at kommunen står relativt fritt til å selge til hvem de vil, så lenge salget skjer til takst (jfr EØS-reglene). Advokaten sa at det er viktig at ingen får fortrinnsrett til tomter basert på bekjentskaper, slektskap, politisk tilhørighet osv.</p>
<p>29.3.07 Reguleringsplanen er vedtatt.</p>
<p>14.2.07 "Saken" er drøftet i Politisk ledergruppe Se referat ovenfor. Denne saken er referert og sannsynligvis drøftet, men det er ikke fattet noe "vedtak". (Politisk ledergruppe har heller ingen myndighet til å gjøre vedtak). I følge saksbehandler ønsket politisk ledergruppe noen flere opplysninger.</p>
<p>11.5.07 Brev fra GK til Hyttedømmen AS I mai 2007 får Hyttedømmen AS en henvendelse fra kommunen der det vises til tidligere møter om saken. Møtene har dreid seg om at Johnsens selskaper som til sammen teller ca 60 ansatte trenger mer plass. Den beste løsningen er tomt BF4. Kommunen sa de hadde forståelse for at bedriftene begynte å få dårlig plass ved eksisterende lokalisering og at det var ønskelig fra kommunens side å være med å løse problemet. Kommunen ba om flere opplysninger.</p>
<p>1.8.07 Verdi- og lånetakst på tomta fra Lillehammer takstsenter. Tomta ble taksert til 900.000 kroner.</p>
<p>7.9.07 E-post fra GK til Johnsen med utkast til kjøpekontrakt. Saksbehandler sendte en ferdig utfylt, men ikke signert, kontrakt til Johnsen på E-post. Her sto det bla at <i>"Området BF4 selges til hyttedømmen AS uten en forutgående budrunde på det åpne marked. Kjøpesummen er fastsatt gjennom en takst av området."</i> Kontrakten var ferdig utfylt med beløp, betalingsfrister, ulike betingelser mv. Verken saksbehandler eller Johnsen mener at kontrakten var ment å være endelig, men kun et diskusjonsgrunnlag for videre forhandlinger (jfr intervju med revisjonen). Johnsen ønsket å vite hvilke forutsetninger han kunne få kjøpt tomten for. Det var hele tiden en forutsetning at et evt salg skulle tas opp i formannskapet.</p>
<p>17.12.07 Innbyggeren som tidligere sendte søknad om erverv av tomt purret på tilbakemelding. Svar fra kommunen 18.12.07 Kommunen innkalte til et møte med vedkommende.</p>
<p>18.1.08 Brev fra GK til nevnte innbygger Kommunen beklager manglende skriftlig tilbakemelding, men de uttalte at de har hatt flere telefonsamtaler der vedkommende har blitt orientert om status i saken. De viste også til at politisk ledergruppe har diskutert saken 14.2.07 og ytret ønske om å få mer konkrete planer fra Hyttedømmen AS. De viste til næringspolitiske argumenter for vurderingen. Kommunen gjenga ellers en del argumenter fra advokatens notat som gikk ut på at salg av tomter er en del av kommunens privatrettslige virksomhet.</p>

22.1.08 Brev fra GK til Hyttedrømmen AS

Kommunen viste til tidligere korrespondanse og samtaler om kjøp av grunn. Kommunen viste til at det tidligere er krevd at det måtte utarbeides planer for utvikling av området, som et grunnlag for kommunen til å vurdere hvorvidt det er ønskelig å selge parsellen til Hyttedrømmen. Det har tidligere ikke vært satt frist for slik tilbakemelding. De ba om at planene ble forelagt kommunen 1.3.08.

9.4.08 Saken oppe i formannskapet i sak 28/08

I vedtaket ble det uttalt at *"Området legges ut på salg på det åpne marked. Bare pris teller, men utviklingen av området blir fastsatt i samarbeid med kommunen. Følgende kvaliteter skal vektlegges osv"* Administrasjonen hadde foreslått et alternativ der både pris og andre kriterier teller.

11.6.08 Tomta ble lyst ut for salg på det åpne markedet.

Kommunen engasjerer en eiendomsmekler som lager salgskonsept. Her står det *"Både pris og kvalitet teller ved beregning av hva som regnes som beste bud. I tillegg til pris vil følgende kvaliteter som vektlegges:"* Her nevnes estetiske forhold, utomhusanlegg, miljømessige forhold.

I salgskonseptet sto det dessuten følgende med henvisning til det nevnte punktet vedr kriterier: *"Avtalen vil ikke være bindende for Gausdal kommune før det er forhandlet med den som får aksept for sitt bud. Dvs at bud aksepteres med forbehold om at forhandlinger med kommunen fører fram til enighet om utnyttelsen av tomte. Aksept av kjøpetilbud vil inneholde dette forbehold selv om det ikke uttales ved meddelelsen av aksepten."*

18.6 – 15.7 Budrunde

Budrunden startet. I tillegg til pris redegjorde tilbyderne i de første budene kort om hvordan de tenkte å utnytte tomte. 26.6 sendte eiendomsmekleren e-post der han viste til en av budgivernes planer og spurte om kommunen trengte klarere utsagn rundt dette fra budgiver. Kommunens saksbehandler svarte at *"Etter min mening trenger vi ikke detaljerte planer fra budgiver på dette stadium. Kommunen har jo sagt at det er pris som er avgjørende for valg av tilbyder, men det må presiseres at utviklingen av området skal fastsettes i samarbeid med kommunen, jf vedtak i kommunestyret."* Budrunden ender til slutt med to like bud.

15.7.08 Informasjon til budgiverne

I en e-post til eiendomsmekleren sa kommunen at de ønsket en budvinner på pris, i henhold til kommunens vedtak om at pris alene skulle være avgjørende. De sa videre at *"ved like bud vil det være det første budet som blir vinneren og budgiveren som legger seg på samme bud vil være taperen. Det bes om at dette blir gjort kjent blant de som byr på tomten"*.

Eiendomsmekler har sendt kopi av e-post til budgiverne med følgende ordlyd: *"Kommunen har bestemt at ved like bud, vil de selge til den som først har lagt inn budet. Pris vil ha avgjørende betydning for avgjørelsen. Såfremt budene ellers ikke avviker vesentlig. Budrunde er ennå ikke avgjort, og det kan legges inn nye bud ennå. Det anbefales derfor å ikke legge seg på samme størrelse når det gjelder pris som forrige budgiver. I telefonsamtale med deg 20.06.08 kl 15.34 ble du anbefalt å legge inn høyere bud. Dette i flg mine notater ved samtalen. Andre interessenter vil få samme informasjon."*

Eiendomsmekleren opplyste om at han ga råd om å sette et kriterium som alle kunne forholde seg til da prosessen stoppet opp. Han foreslo at første bud skulle gjelde hvis det kom flere like bud.

11.8.08 E-post til Eiendomsmekler fra en av budgivernes advokat

Vi har fått kopi av e-post sendt fra en av budgivernes advokat til Eiendomsmekleren, som svar på e-post som eiendomsmekleren sendte til advokaten. Eiendomsmekleren skriver: *"Gausdal kommune vil mandag 11.8.08 ta en avgjørelse hva de gjør med innkomne kjøpetilbud på ovennevnte eiendom, såfremt det ikke kommer kjøpetilbud som de trenger bedre tid til å vurdere. Interesserte bør derfor ha kommet med kjøpetilbud i god tid før denne dato. Ved like kjøpetilbud på pris vil kommunen gå inn for å akseptere det først innkomne budet, hvis det ikke er vesentlige forskjeller ellers i budene. Det anbefales derfor å legge inn kjøpetilbud som er høyere, og ikke likt med nåværende bud på kr 1.250.000,- Dette gjelder også for de som allerede har lagt inn kjøpetilbud."*

Advokaten svarer: *"Min klient har med forbauselse notert seg at kommunen, som i prospektet uttrykkelig har uttalt at man vil legge vekt på andre forhold enn bare prisen, nå tilsynelatende vil avgjøre spørsmålet utelukkende på basis av hvem som først la inn det høyeste budet. Da min klient la inn sitt bud, var det i tillit til at kommunen virkelig ville legge vekt på hvilke planer den enkelte tilbyder hadde for eiendommen. Dette synes imidlertid ikke lenger å være tilfelle. Min klient har derfor bedt meg meddele at man vil fastholde det bud som er inngitt."*

11.8.08 En av budgiverne sender brev til alle partiledere i Gausdal

Han viste til at han hadde spurt kommunen om en avklaring hvordan de så på det at ikke bare pris, men også konsept skulle telle. Svaret fra kommunen var at begge tilbyderne og konseptene ble vurdert som like aktuelle og interessante.

13.8.08 Budrunden avsluttes

Av budskjema går det fram at de første 4 budene var høyere enn det forrige. Deretter er det flere ”budrunder” der det først kom inn ett bud og deretter 1 eller 2 likelydende bud på samme beløp. Førstemann bydde over seg selv og de neste byr likt som nr 1. Dette gjentok seg også 12.8 og 13.8. 13.8 bydde første budgiver 1.350.000 kl 13.52, og med akseptfrist samme dag kl 15.00. Kl 14.42 kom neste budgiver og den siste kl. 14.48. Budrunden ble avsluttet kl 15.00.

14.8.08 Bekreftelse vedr salg av B4 i Follebu sentrum

Ordfører bekreftet at budrunden ble avsluttet kl 15.00 onsdag 13. august og at vedtak ble avgjort kl 15.00

V1-6 FAKTABESKRIVELSE KAP.8: FJERNVARMEANLEGGET**8.2.07 F-sak 7/07 Investering i Fjernvarmeanlegg i Heggen boligfelt**

Bakgrunn iflg intervju med næringssjef: Gausdal kommune ønsket å lage varmeplan for tettstedene Segalstad Bru og Follebu. Ekstern konsulent ble engasjert og kommunen fikk støtte fra Enova. Samtidig ble det planlagt nytt boligfelt i Follebu – Heggenfeltet, der kommunen ervervet 200 mål til boligformål. Det var meningen at fjernvarmeanlegget skulle betjene Heggen boligfelt som ligger rett sør for Kornhaug. Det ble arrangert et informasjonsmøte i september 2006. I forbindelse med dette møtet meldte det seg tre interessenter. To av disse var engasjert i pelletsproduksjon. De gikk sammen og søkte Innovasjon Norge om støtte for å gjennomføre mer utredning. I flkg næringssjefen var Gausdal kommune positiv til å yte bistand fordi det var vanskelig å få lønnsomhet. Det ble diskutert hvordan kommunen kunne bidra for å få til anlegget. Det ble stilt spørsmål om Gausdal kommune kunne stå for utbyggingen av distribusjonsnett. Dette var spørsmålet i kommunestyresaken.

I saksframlegget til F-sak 7/07 foreslo administrasjonen at fjernvarmerør legges samtidig med bygging av veg, vatn og avløp i Heggen boligfelt i Follebu. Dette ville bety 1,5 mill. kroner i økte utgifter som skulle dekkes med låneopptak. Formannskapet vedtok å utsette saken, pga stor usikkerhet.

(I saksutredningen til k-sak 41/08 – se kommentar senere, uttales det at kommunen siden høsten 2006 har arbeidet for å realisere at boligene i det nye Heggen boligfelt skulle forsynes med fjernvarme fra et biobrenselanlegg. Det var en gruppe med tre lokale interessenter som jobba videre med prosjektet. Anlegget var basert på fyring med pellets, og to av interessentene drev pelletsproduksjon i Gausdal. I oktober 2007 ga interessentene beskjed om at de ikke ville realisere prosjektet)

28.9.07 E-post fra Økonor til GK

Dette er en av de tre interessentene som nå opplyser at de ikke ønsker å satse på prosjektet. Det har tidligere vært noe korrespondanse der økonomi og kommunens bidrag har vært tatt opp.

Oktober 07 E-post og brev fra Hyttedrømmen AS

Hyttedrømmen AS sendte e-post og brev til kommunen om at de fremdeles var meget interessert i prosjektet vedr fjernvarme i Follebu. De viste til et brev av 3.1.07 der de la inn bud på kjøp av Heggen boligfelt (De fikk ikke kjøpe det), samtidig som de også sa at de fortsatt var interessert i å bygge Fjernvarmeanlegg.

22.10.07 Notat om Fjernvarmeanlegget i Follebu.

Næringssjefen skrev 22.10 et notat om fjernvarme i Gausdal der det gikk fram at de interessentene som tidligere var på banen nå hadde gitt opp, men at Johnsen ønsket å jobbe for å realisere dette gjennom etablering av et nytt firma. Johnsens planer gikk ut på å legge varmesentralen i Kornhaugområdet. Han skulle forsyne egne enheter på Kornhaug, barnehagen, noen kommunale boliger og planlagte leiligheter i det området han tidligere har kjøpt (område B1). Kommunen forutsatte at anlegget skulle forsyne Heggen-feltet. Senere kunne det bli aktuelt med ledning til Follebu sentrum. Johnsen ønsker at kommunen skulle stille tomt til disposisjon, primært nedenfor gjestebygningen på Kornhaug. Han ønsket også å få den skogen som ble hogd i Heggenfeltet for å hogge dette opp til flis i fyringsanlegget. Han ønsket også å kjøpe gjestebygningen på Kornhaug etter takst.

Næringssjefen uttalte at det var nødvendig med kommunalt bidrag for å realisere fjernvarmeanlegget. I forhandlinger med de forrige interessentene var det antydning at kommunen kunne koste fjernvarmenettet, anslagsvis 2 mill. kroner. Johnsen ville heller stå for utbygginga selv og ville ha midler på annen måte. I notatet stod det videre om behovet for avtaler, tomt og ting som måtte avklares.

12.1.08 – 12.3.08 E-post korrespondanse vedr avtaleforslag om fjernvarme

Av e-postene går det fram at det har vært en del korrespondanse mellom GK og Hyttedrømmen AS for å få til en avtale om bygging og drift av Fjernvarmeanlegg i Follebu. Det har også vært møter om saken. GK har engasjert advokat Sanderud fra Hamar for å bistå, mens Hyttedrømmen har engasjert advokat Aslak Runde i Thallaug. Det går fram av korrespondansen at det er mange og kompliserte spørsmål som skal løses. En av disse problemstillingene er sikring av vilkår for fremtidig drift etter en evt. konkurs.

28.3 Klage fra "Follebu i våre hjerter" vedr kommunal desinformasjon

Kommunen har arrangert folkemøte i Follebu vedr Fjernvarmesaken. "Follebu i våre hjerter" mente at kommunen desinformerte når de hevdet at Granheim Lungesykehus har godkjent fjernvarmeanlegget og at de kunne være aktuelle kunder ved anlegget, noe som ikke var bekreftet fra Sykehuset. Det ble også stilt en hel rekke andre spørsmål vedr Fjernvarmeanlegget.

31.3.08 Notat fra Hyttedrømmen AS vedr Biovarmeanlegg i Follebu

Her redegjorde Hyttedrømmen AS for prosjektet sitt. (Er også lagt ved som vedlegg til K-sak 41/08.) Investeringene for å bygge opp et fyringsanlegg med levering av 3,5 Gwh ble kostnadsberegnet til 8,3 mill. kroner. Det ble uttalt at det var nødvendig å få inn en betydelig andel offentlig støtte og privat kapital som ikke krevde avkastning de første årene. Dette var tenkt gjennomført ved at GK skulle yte et "naturalbidrag" (dvs Gjestebygningen). I tillegg var Hyttedrømmen oppmerksomme på at de måtte stille aksjekapital og øvrige midler til disposisjon som det ikke kunne forventes avkastning på i oppbyggingsfasen. Motivet for Hyttedrømmen var at *"Dette vil gi eierens øvrige selskaper kompetanse innen en fremtidsrettet næring"*. I tillegg mente de at det var en god investering på lang sikt.

Hyttedrømmen AS budsjetterte med utgifter på 5,8 mill. kroner i første byggetrinn. Dette skulle finansieres ved anleggsbidrag fra hver boenhet på 1,2 mill. kroner. Det kommunale tilskuddet skulle dekke bygging av varmenett; 1,75 mill. kroner. Kommunens bidrag, Gjestebygningen, med en verdi på 2,5 mill. kroner ville bli solgt videre til Johnsens andre selskaper, som ville utvikle sin virksomhet videre i bygningen. Behovet for annen finansiering ble da 2,1 mill. kroner. Johnsen regnet med at driften ville gå med underskudd de to første åra, men deretter i balanse.

Mars Forprosjekt varmeproduksjon og infrastruktur. Utarbeidet av Kjell Gurigard AS

I dette forprosjektet kom konsulentene med konklusjon om at kommunen fortsatt burde legge til rette for etablering av prosjektet og søke å oppnå kontakt med varmeleverandør. Det største usikkerhetsmomentet var framdrift og usikkerhet når varmeleveransen kommer.

8.4.08 F-møte om fjernvarmesaken

I saken ble det vist til framforhandlet avtale med utbygger. Hyttedrømmen AS skulle stifte et heleid datteraksjeselskap med formål å bygge, eie og drive fjernvarmeanlegg for diverse boliger i nærheten. Hyttedrømmen AS skulle skyte inn minst 1 mill. kroner i aksjeselskapet ved stiftelsen. Selskapet skulle stille bankgaranti for selskapets forpliktelser 2.770.000 kroner. Kommunen skulle overføre gjestebygningen med tomt til en verdi av 2.770.000 kroner, som tilsvarte takst. Ved vesentlig mislighold hadde kommunen rett til å tre inn i driften av anlegget. Virke som ble hogd i Heggenfeltet hadde selskapet rett til å overta..

I vurderingene ble det vist til at etableringskostnadene var store og at det gjorde økonomien usikker i startfasen. Ut fra dette viste kommunen vilje til å delta i finansieringen. Denne andelen økte gradvis etter som det viste seg vanskelig å få til en realisering.

Pga uenigheter om tomtevalget landet kommunen på et annet alternativ enn Kornhaug. Fra utbyggers side var det en forutsetning at gjestebygningen med tomt skulle være et kommunalt tilskudd til utbygginga. Ny takst var vesentlig høyere enn tidligere antydte. Som følge av at det ikke var noen naturlig forutsetning at bygningen måtte følge med dersom varmesentralen ble plassert et annet sted, er spørsmål om kontant oppgjør tatt opp. Dette avviste utbygger. Kommunen sa de hadde avklart med jurister at dette ikke er ulovlig. Utbygger forutsatte at dersom varmesentralen ikke ble plassert på tomt som kommunen eller utbygger har rådighet over, så måtte kommunen dekke kostnader ved ny tomt.

Administrasjonen foreslo at avtalen med Hyttedrømmen AS skulle godkjennes og nødvendige budsjettendringer vedr overdragelsen av Gjestebygningen foretas. Et flertall i formannskapet vedtok imidlertid å be administrasjonen utrede og finne svar på en del tilleggsspørsmål. Dette gjaldt blant annet å kvalitetssikre utbyggers evne til å tåle drift av anlegget inntil det kommer i balanse/gir overskudd og foreta en ny forhandling av kommunens andel av etableringskostnadene uten overføring av eiendommen Kornhaug Gjestegård med tomt.

<p>Udatert, men rett etter F-skapets møte E-post fra næringssjefen til Hyttedrømmen AS. Ber Hyttedrømmen svare på de spørsmålene som ble reist i formannskapet.</p>
<p>22.4.08 Brev fra Hyttedrømmen AS til Gausdal kommune Hyttedrømmen AS trekker kravet om å få overført Gjestebygningen på Kornhaug, med bakgrunn i ”det politiske landskap”.</p>
<p>24.4.08 Kommunestyrets vedtak Saken utsettes. Kommunen arbeider videre med alternativ energi.</p>
<p>9.5.08 Brev fra Hyttedrømmen AS til GK Hyttedrømmen har besluttet å trekke seg fra videre arbeid med fjernvarmeanlegg.</p>
<p>29.05.08 Kommunestyrets avslutning av saken. K-sak 55/08. I samsvar med administrasjonens forslag gjorde kommunestyret enstemmig vedtak om at kommunens arbeid med etablering av fjernvarme i Follebu avsluttes.</p>

VEDLEGG 2 RÅDMANNENS UTTALELSE



Innlandet Revisjon IKS
Serviceboks
2626 Lillehammer

16 APR 2009

ØSTRE GAUSDAL, 15.04.2009

Arkivkode
611 & 55

Vår ref. (oppgis ved svar)
08/1630-7

Deres ref.

SVAR - REVISJONSRAPPORT VEDRØRENDE AVHENDELSE AV KOMMUNALE EIENDOMMER

Rådmannen viser til **utkastet** til rapport fra Innlandet Revisjon om "Vurdering av forvaltningsmessige disposisjoner i konkrete saker." Rådmannen har anledning til å kommentere rapporten før den ferdigstilles av revisjonen, oversendes kontrollutvalget og sluttbehandles i kommunestyret. Rådmannens uttale følger rapporten som et vedlegg.

Administrasjonen i Gausdal kommune har underveis i prosessen, - fra kontrollutvalget bestilte granskningen i forbindelse med et varsel til rapportutkastet nå foreligger, etter beste evne forsøkt å framskaffe informasjon og dokumentasjon og gi svar på spørsmål raskt og faktabasert.

Rådmannens kommentarer:

1. Generell tilbakemelding:

Rådmannen vil gi uttrykk for at det er bra at det nå foreligger en grundig rapport. Den gir oversikt over saksforholdene og vil være egnet for å gi de involverte parter og innbyggerne i Gausdal trygghet for at alt er kommet på bordet.

I enhver organisasjon kan det forekomme kritikkverdige forhold. Det er viktig at slike forhold kommer fram så tidlig som mulig, slik at eventuelle skader kan begrenses, og forholdene raskt kan bli rettet opp. Sakene som er omtalt i rapporten har vært gjenstand for grundig saksbehandling og politisk behandling. Flere av dem har også vært gjenstand for offentlig debatt, og mange påstander er blitt framsatt. Ikke minst av den grunn er det bra at alle fakta nå samlet kommer på bordet gjennom en uhildet gjennomgang.

Gausdal kommune
2651 Østre Gausdal
e-post: postmottak@gausdal.kommune.no

Telefon: 61 22 44 00
Telefaks: 61 22 09 54

Rådmannen er svært glad for at de alvorligste beskyldningene er tilbakevist i rapporten, det vil si at det ikke på noen felt er avdekket forhold eller signaler som gir grunnlag for å reise spørsmål om misligheter eller ulovlige fordelsoverføringer. I rapporten står det at Innlandet Revisjon ut fra en samlet og helhetlig vurdering av utført revisjonshandlinger og kartlagte fakta, kan konkludere med at det ikke er avdekket signaler som nødvendiggjør ytterligere undersøkelser eller gir grunnlag for en utvidelse av kontrollomfanget. De framholder at:

”Det kan derfor, i forhold til de kontrollerte sakene, med rimelig grad av sikkerhet konkluderes med at:

- Gausdal kommune har ikke blitt tappet for verdier gjennom straffbare forhold (misligheter).
- Ansatte i Gausdal kommune har ikke blitt tilbydd eller mottatt ulovlige fordelsoverføringer fra utenforstående. Det er ikke avdekket korrupsjonslignende forhold.”

Revisjonen har heller ikke avdekket at ansatte har handlet i strid med habilitetsbestemmelsene.

Gausdal kommune har i rapporten fått kritikk for enkelte forhold i noen saker. Noe av det er ikke overraskende i og med at rådmannen tidligere – i åpne møter i formannskapet - har beklaget flere hendelser i saken vedrørende salget av Kornhaug alléen og ”Indrefiletten” i Follebu.

Rådmannen vil kommentere disse og andre enkeltsaker der Gausdal kommune har fått kritikk.

På de områder hvor det i rapporten avdekkes mangler eller uklare rutiner knyttet til saksbehandling, har rådmannen allerede startet arbeidet med å forbedre dette.

Dette vil ytterligere bli kommentert til slutt i rådmannens uttale til utkast til revisjonsrapport.

2. Om – og utbygging av Follebu skole

Rådmannen ser hva revisjonen vurderer og konkluderer med, men kan ikke fullt ut følge argumentasjonsrekken. Rådmannen har derfor konsultert KS-advokatene ved Nina Ramstad Aatlo, advokat med bl a Lov om offentlig anskaffelser som arbeidsområde, for å få en ”second opinion”. Rådmannen viser til hennes uttalelser, som er enig i revisjonens vurdering av *at* det foreligger et brudd på anskaffelsesreglene, men vi er ikke nødvendigvis enige i hvilke brudd som foreligger.

”Revisjonsrapporten har særlig to kommentarer til dette prosjektet. For det første stilles det spørsmål ved om det var riktig å utlyse konkurransen i henhold til regelverket som

gjelder for anskaffelser under EØS-terskel. På bakgrunn av revisjonens konklusjon på dette punktet, ser vi ikke grunn til å gå nærmere inn i denne problemstillingen.

Det andre forholdet revisjonen tar opp i forhold til dette om- og utbyggingsprosjektet, er problemstillingene knyttet til muligheten til å inngi alternativt tilbud og kravet om spesifisering av tildelingskriteriet "økonomisk mest fordelaktig". Dette er egentlig to separate forhold. Begge er det grunn til å kommentere nærmere.

Revisjonen stiller først spørsmål ved om kommunen skulle ha utlyst konkurransen på nytt når de ikke fikk tilbud etter den første utlysningen. I forskrift om offentlige anskaffelser (heretter forskriften) § 2-1 (2) litra e heter det:

"For følgende kontrakter, som ikke overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2 (terskelverdier), gjelder likevel kun del I (alminnelige bestemmelser):

...

e. det i en forutgående anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling ikke foreligger tilbud, eller de tilbud som foreligger ikke er egnet, ..."

Bestemmelsen gir kommunen rett til ikke å utlyse konkurransen på nytt, forutsatt at de i den anskaffelsen som foretas overholder reglene i loven og forskriftens del I. Det kreves m.a.o. ikke at kommunen utlyser konkurransen igjen. Vi kan i denne situasjonen vanskelig se at det her kan være avgjørende om kommunen kan dokumentere at de har vurdert om de hadde hjemmel for å foreta en direkte anskaffelse. Det er naturligvis alltid å foretrekke at oppdragsgiver løpende foretar de nødvendige avklaringene i forhold til regelverket. Men mangel på dokumentasjon av slike avklaringer, medfører ikke brudd i seg selv. Ut i fra de opplysningene vi har, kan vi heller ikke se at det har betydning om det ble fattet en formell beslutning om avslutning av den mislykkede konkurranse eller ikke.

Det avgjørende spørsmålet er dermed ikke om kommunen pliktet å lyse ut konkurransen på ny, men snarere om kommunen har sikret at den tildelingen som skjedde er i tråd med de grunnleggende prinsippene. Dette blir igjen en vurdering av to hovedspørsmål. For det først: Var den konkurransen kommunen fortsatte den samme som opprinnelig var utlyst. For det andre: Ble konkurransen gjennomført i tråd med prinsippene og likebehandling og forutsigbarhet.

Revisjonen har grepet fatt i spørsmålet om kommunen hadde anledning til å godta et alternativt tilbud. Spørsmålet om mulighet til å inngi alternativt tilbud er, som revisjonen korrekt presiserer, angitt i forskriften § 4-1 litra k. Vi er enig i revisjonens utlegging av kravene til at oppdragsgiver må presisere muligheten til å inngi alternativt tilbud i

konkurransgrunnlaget. Vi tror likevel at det spørsmålet som må stilles ikke egentlig er et spørsmål om anledningen til å inngi alternativt tilbud, men snarere en vurdering av de to hovedspørsmålene presisert i forrige avsnitt.

Det fremgår av faktumfremstillingen at den eneste endringen som ble gjort i forhold til opprinnelig utlyst kontrakt, var presiseringen av at partene selv kunne komme med forslag til andre løsninger enn konkurransgrunnlaget i forhold til hvilke bygninger som skulle rives og hvilke som skulle rehabiliteres. Tilbudet, uansett rivningsforslag, måtte tilfredsstillende rom- og funksjonsprogrammet. Denne opplysningen ble gitt begge tilbydere. Vi kan ikke se at dette utgjør en vesentlig endring i forhold til opprinnelig utlyst kontrakt. Vi kan heller ikke se at kommunens håndtering medfører at det er åpnet for alternative tilbud som enten skulle medføre at kommunen må utlyse kontrakten på ny eller har medført en ulovlig forskjellsbehandling av tilbyderne. Tvert i mot kan det stilles spørsmål ved om den presiseringen som ble gjort, i det hele tatt var en åpning for alternative tilbud. Kanskje må det bare tolkes som en presisering av hva konkurransgrunnlaget åpnet for.

Vi er dog enig med revisjonen i at det burde vært skrevet et referat fra befaringen, slik at det i ettertid kunne dokumenteres at kommunen vurderte det slik at det vesentlige var overholdelse av rom- og funksjonsprogrammet, ikke hvilke bygninger som skulle rives og hvilke som skulle rehabiliteres.

Mer problematisk er det at kommunen ikke har oppgitt de nærmere tildelingskriteriene. Det fremgår av faktumfremstillingen at kommunen har vært utydelige på hvilket grunnlag kontrakten skal tildeles på. Dette er ikke heldig. Selv om det kan stilles spørsmål ved om enkeltkravene i forskriftens del II gjelder for denne tildelingen, gjelder kravene til likebehandling og forutberegnelighet. Disse kravene er ikke tilstrekkelig ivaretatt, når kommunen ikke klart har presisert at kontrakt skal tildeles det tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige. Av dette kravet følger det også at kommunen måtte gi de entreprenører som var med i konkurransen opplysninger om hvilke kriterier som skulle vektlegges ved vurderingen av tilbudene. Selv om § 2-1 (2) e sier at det kun er forskriftens del I som gjelder for disse tildelingene, vil likevel forskriftens § 13-2 (2) indirekte komme til anvendelse. Bestemmelsen lyder:

”Dersom tildelingen av kontrakten skjer på grunnlag av det økonomisk mest fordelaktige tilbud, skal det benyttes kriterier som har tilknytning til kontraktsgjenstanden. ... Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransgrunnlaget. ...”

I dette ligger at kommunen, når tildeling skal skje til den tilbyder som har det økonomisk mest fordelaktige, må oppgi hvilke underkriterier som skal benyttes ved evalueringen av tilbudene. Dersom dette ikke er gjort, kan oppdragsgiver vanskelig oppfylle de

grunnleggende kravene til likebehandling og forutberegnelighet. Når kommunen i dette tilfellet har tildelt kontrakten på basis av hvilket tilbud de mener er økonomisk mest fordelaktige, uten at kriteriene som danner grunnlag for vurderingen av hvilket tilbud dette er, foreligger det et brudd på anskaffelsesregelverket.

3. Midleritidige lokaler i byggeperioden.

Når det gjelder en åpen budrunde i forhold til å skaffe tilveie nye undervisningslokaler under byggeperioden vil vi kommentere:

I Lov om offentlige anskaffelser er det framholdt at ”en anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse”. Når det gjelder å finne alternative lokaler i Follebu til en skole på ca 180 barn, så gjorde vi en aktiv vurdering i forhold til bygningsmasse som kunne være aktuell til denne type drift. Vi ser at Lov om offentlige anskaffelser er relevant her, men vi ser også dette opp i forhold til Opplæringsloven. Revisjonen har i sin vurdering ikke sett på saken i forhold til den.

Kommunen hadde kontakt med Vonheim, Kirkelig fellestråd og Follebu fotballag angående leie av lokaler.

Både Vonheim og Kirkelig fellestråd så helst at kommunen kunne finne andre alternativer for å dekke sitt leiebehov. Vonheim var redd skoledrift ville medføre økt slitasje og eventuelt hærverk på et særpreget bygg, mens fellestrådet var opptatt av nærheten til kirkegården, og ellers uteområdet, med vegen tett innpå. Dokumentasjon på dette ligger på saken.

Etter kommunens vurdering kunne ikke andre ideelle organisasjoner eller private bedrifter / personer hatt samme mulighet for plassering av rigger (og behov for etterbruk) da dette ville kreve betydelige investeringer i form av infrastrukturiltak knyttet til veg, vatn og kloakk, tele, data etc. Størrelsen på en slik investering ville være uforenlig med den korte leietida.

Vi kunne heller ikke se at det var andre aktuelle lokaler i Follebu som:

- er store nok for en skole på ca 180 barn
- har stort nok og innholdsrikt nok uteområde
- har parkeringsmuligheter og forsvarlig trafikkavvikling ellers

Vi kunne vanskelig gå utenfor kretsgrensen, for det ville påført foreldre og barn store praktiske problem og det offentlige økte skyssutgifter. At vurderingene ikke er dokumentert er så sin sak, men Follebu er en liten og oversiktlig bygd, og vi er trygge på at det ikke finnes realistiske

alternativ for en samlet skoledrift i byggeperioden. Vi vurderte det som er av større bygg. Vi vurderte å dele skolen, men kom fram til at dette ville påføre kommunen økte driftskostnader og for brukerne og de ansatte er det en vesentlig dårligere løsning.

Rådmannen ser hva revisjonen vurderer og konkluderer med, men kan ikke fullt ut følge argumentasjonsrekken. Rådmannen har også i dette spørsmålet konsultert KS-advokatene. Rådmannen viser til hennes uttalelser:

"I utgangspunktet omfattes ikke en ren leieavtale av forskrift for offentlige anskaffelser. Unntaket for leiekontrakter kommer bare til anvendelse dersom kontrakten gjelder leie av eksisterende bygg, jfr. forskriften § 1-3 (2) litra b. I dette ligger for det første at nyoppføring av bygg som er spesialtilpasset fremtidig leietaker ikke omfattes av unntaket. Videre medfører det at også leieavtaler som gjelder eksisterende bygg, må anses som en bygge- og anleggskontrakt, dersom kontrakten totalt sett ikke fremstår som en leiekontrakt. Det må her foretas en totalvurdering, der blant annet forholdet mellom partene, behovet for spesialtilpasninger, betalingsmekanismen i kontrakten og leieperioden skal vurderes. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har behandlet flere saker der spørsmålet har vært om den aktuelle kontrakt er å anse som en kontrakt som omfattes av unntaket, eller om den må anses som en bygge- og anleggskontrakt. Det vises til KOFA sakene 2007/20, 2007/112 og 2008/39.

I denne saken dreier det seg ikke om en ren leieavtale. Avtalen omfatter i tillegg både omfattende ombyggingsarbeid og leie av riggbrakker. Spørsmålet er om unntaket for leiekontrakter ga kommunen rett til å foreta hele eller deler av anskaffelse fra Follebu fotballag uten konkurranse.

Først må det, for den videre vurdering av unntakshjemmelen, vurderes om det er riktig å dele opp den totale kontrakt i to, eller om denne må vurderes som ett hele. Dersom det skal foretas en oppdeling, må dette gjøres ved å slå sammen leie av eksisterende bygg med utbedringene i dette bygget og skille dette fra leien av brakkene. Begge disse spørsmål krever en grundig gjennomgang. Vi kan ikke se at spørsmål er ikke berørt i revisjonens rapport. Dog konstateres det at det ikke ville vært brakker på tomten, hvis det ikke var for kommunens behov. Av dette trekker revisjonen den konklusjon at unntaket ikke kommer til anvendelse. Denne konklusjonen trekkes, etter vår vurdering, for raskt. Det følger av dette at det i realiteten ikke er foretatt en tilstrekkelig vurdering av om hele eller deler av leieforhold omfattes av unntaket, slik at det kun er lovens krav som kommer til anvendelse. Vi går ikke nærmere inn i vurderingen av om unntaket kommer til anvendelse for hele eller en del av kontrakten, men nøyer oss med å påpeke at denne vurderingen mangler i revisjonens rapport.

Det fremgår av faktumbeskrivelsen foran at kommunen har foretatt en vurdering av hvilke lokaler og arealer som kan huse skolen i ombyggingsperioden. Vurderingen

konkluderte med at det i realiteten kun var ett bygg/areal som var aktuelt. Vi finner ikke grunn til å stille spørsmål ved kommunens vurdering på dette punkt, men forutsetter at dette faktisk var korrekt. Det kan på dette grunnlag også spørres om unntaket i forskriftens § 2-1 (2) litra a kan komme til anvendelse. Vi kan ikke se at dette spørsmålet er tilstrekkelig utdypet i revisjonens rapport. Selv om dette unntaket kan berettiget leie av bygdehuset, er det likevel lite som taler for at unntaket kan få anvendelse på alle deler av kontrakten. For å se kompleksiteten i problemstillingene, hadde det likevel vært heldig om revisjonen også hadde tatt opp denne problemstillingen.

Etter vår vurdering er det på dette grunnlag langt fra klart at kommunen har brudd anskaffelsesregelverket på de områder revisjonene påpeker.”

4. Salg av tomt B1 i Follebu – Kornhaugalléen.

I forhold til dette sakskomplekset så peker revisjonens kritikk på dårlige rutiner, men det er kommer ikke noe nytt i forhold til det rådmannen allerede har informert om og beklaget til formannskapet:

- Det var svikt i forhold til oppfølging av betalingen for tomten. Den er betalt i ettertid med morarenter, og som rapporten sier så representerer dette ikke noe tap for kommunen.

5. Salg av tomt B4 i Follebu – ”Indrefiletet”.

Rådmannen hadde en bred presentasjon til formannskapet i mars 2008 om saksforløpet i den konkrete saken, og har beklaget sider ved saksbehandlingen og behandlingen av interessenter:

- Kontakten med en av interessentene var for dårlig, og den kontakten som var er ikke godt nok dokumentert. Det var muntlig kontakt, men informasjon burde vært skriftlig og interessentene burde fått samme informasjon.
- Kontraktsforslaget burde aldri vært sendt. Det var en lite skjønnsomt av administrasjonen å sende det, til tross for at det hele tiden var meningen å legge kontrakten fram for politisk behandling og beslutning.
- Rådmannen hadde i 2007 fått en juridisk betenkning om at kommunen kunne selge uten en offentlig budrunde når en hadde taksert eiendommen. Men alt i alt ble dette for dårlig håndtert med hensyn til likebehandling og åpenhet, slik revisjonen påpeker og rådmannen har beklaget tidligere og jfr punktene overfor.

6. Oppfølging av rapporten.

På de områder hvor det i rapporten avdekkes mangler eller uklare rutiner knyttet til saksbehandling, har rådmannen allerede startet arbeidet med å forbedre dette.

- Kurs for ansatte om Lov om offentlig anskaffelser planlegges.

- I saker det vi har anskaffelser mellom kr. 200-500.000 bør vi benytte oss av kompetansen innkjøps samarbeidet i Lillehammerregionen besitter.
- I saker med anskaffelser over kr. 500.000,- og i saker der vi kan komme borti problemstillinger knyttet til offentlig støtte, må vi bruke spisskompetanse for å være sikre på at vi ikke gjør feil. Dette er spisskompetanse utover rådgivning fra innkjøps samarbeidet og advokatkontoret vi benytter. Det kan både være tids- og ressurskrevende, men vi kommer ikke utenom det. Lovverket er svært omfattende og komplisert (Riksrevisjonen har påpekt at selv Stortinget har gjort mange feil i forhold til denne loven). En forholdsvis liten kommune som Gausdal kommune vil ikke ha mulighet for å ha denne spisskompetansen i egne rekker.
- Forslag om retningslinjer for salg av kommunale eiendom / bygningsmasse blir lagt fram for formannskapet/kommunestyret i mai 2009.
- I forhold til Forvaltningsloven og Offentlighetsloven har vi kjørt flere interne kurs. Vi har retningslinjer og rutinebeskrivelser. Vi må likevel skjerpe dokumentasjonspraksisen og informasjonsansvaret. Tilbakemelding til parter / søkere/ interessenter gis oftere enn dokumentasjonen viser. Vi må dokumentere mer i sak/arkiv-systemet. Vi fortsetter med kurs i sentrale lover som Forvaltningsloven og Offentlighetsloven. I forbindelse med ny modul i sak/arkiv-systemet så blir det også fokusert på saksbehandlingen og kravene til dokumentasjon.

Rådmannens oppsummering:

Det er rådmannens håp at vi nå – med denne rapporten og sluttbehandlingen av den i kommunestyret, setter strek for debatten om disse gamle sakene og påstandene om misligheter og korrupsjonsliknende forhold. Det er en belastning for kommunalt ansatte å bli utsatt for slike alvorlige påstander som er kommet fram i debatten om sakene og i denne varslingen. Offentlig og uten dokumentasjon.

Rådmannen er glad for at dette nå er grundig tilbakevist gjennom rapporten.

Vi ser framover, tar sikte på å lære av feil og fortsetter arbeidet med at Gausdal kommune overfor innbyggere, ansatte og samarbeidsparter skal framstå som kvalitetsbevisst, serviceorientert og åpen.

Østre Gausdal, 15. april 2009


Rådmannen

VEDLEGG 3

KOMMENTARER FRA OPPLAND FYLKESKOMMUNE

NOTAT

Til

Innlandet Revisjon IKS
v/Tove Grini

Fra

Håkon Kleiven

Vår ref.:200701539-87 /046 &40

Lillehammer, 20. april 2009

Deres ref.:

Unntatt offentlighet
§ 23

Follebu skole - kommentarer til revisors foreløpige rapport

Viser til telefonsamtale angående saken uke 16.

Kommentarer til rapportens punkter kronologisk.

Ad pkt. 3.3 og 3.4

Anbudet ble utlyst på Doffin som nasjonal kunngjøring i henhold til forskriftens del II. Dette knytter seg til vår vurdering av oppdragets verdi, som ble vurdert til å være under terskelverdien, og derfor skulle utlyses i henhold til forskriftens del II. Det var satt av 57,1 mill kroner inkl. mva til prosjektet, inkludert utomhusanlegg.

Dette tilsvarer ca 45 mill kroner eks mva. Av dette var det avsatt 2 mill kroner til inventar og utstyr, 1,5 mill kroner til prosjekt- og byggeledelse samt 3 mill kroner til prosjektering. Dette gir et forventningsbeløp for kontraktens verdi på 39,5 mill kroner, som er godt i underkant av terskelverdien på 43,5 mill kroner, og er begrunnelse for at forskriftens del II, nasjonal konkurranse ble benyttet.

I utlysningen på Doffin, ble det i pkt. II.1.9 sagt at alternative tilbud ble tatt i betraktning.

I konkurranseunderlaget, del 1 – generelle bestemmelser, fremgår det av pkt. 6.5.3 at ”Alternative løsninger, både hva angår beskrivelse og kostnad, skal alltid komme i tillegg til, og ikke i stedet for løsninger angitt i anbudsgrunnlaget.”

Begge disse opplysninger i utlysningen og konkurransemateriellet signaliserer tydelig at alternative løsninger vil bli vurdert i konkurransen. Videre er konkurranseformen, Totalentreprisemodellen, oppgitt i utlysningen, slik at tilbyders ansvar for prosjektering og utførelse er definert i norsk standard.

Under anbudsbehandling ble det reist spørsmål fra en av de deltagende entreprenører om de sto fritt i valg av rivningsomfang. Det ble, i alles påhør under behandlingen inne i eksisterende gymsal, svart at entreprenørene sto fritt i å foreslå endret omfang av riving av eksisterende bygningsskisse i forhold til det som inngikk i beskrivelsen.

Ved anbudsfristens utløp forelå ingen anbud.

Byggekomiteen vedtok da å utvide byggetiden med 5 måneder, da byggetidens lengde ble beskrevet som kritisk faktor for de som hadde vist interesse.

I tillegg ble prosjekteringsgruppen, som hadde utarbeidet konkurranseunderlaget, ble forespurt om veiledende pris og fremdrift for å utarbeide detaljprosjektering slik at prosjektet kunne vært lyst ut på nytt som en hovedentreprisemodell.

De hadde ikke kapasitet til å ferdigstille nytt konkurransemateriell før tidligst 1.9.2008. Det innebar at entreprisekonkurransen kunne foregått tidligst september – oktober 2008, med tidligste mulige byggestart november-desember 2009. Skolen vill da blitt ferdigstilt til skolestart 2010, nærmere ett år etter opprinnelig plan. I tillegg ville dette bidratt til en tilleggskostnad på ca 3,4 mill kroner eks. mva til detaljprosjektering.

De seks entreprenørene som hadde tatt ut anbudsunderlag og vist interesse for prosjektet, ble kontaktet med forespørsel om de var interessert å gi anbud basert på de samme forutsetninger, men med utvidet byggetid med 5 måneder. To av entreprenørene takket ja til å delta, mens de øvrige fire entreprenører hadde for mange oppdrag, og var derfor ikke interessert i videre deltakelse.

Slik markedet var vinteren 2008, var vår vurdering at en ny utlysning av konkurransen kun ville resultert i forsinket utbygging med et halvt år, og lite liten interesse for å delta i konkurransen, da markedet var uten ledig kapasitet.

I henhold til forskriftens § 2-1, pkt. e. skal det, når det ikke foreligger tilbud etter forutgående anbudskonkurranse, følge forskriftens del I, generelle bestemmelser.

Etter vår mening ville tilbud fra to anbydere sikre et minimum av konkurranse, som vi etter vår vurdering kunne risikert å miste ved utlysning av ny konkurranse, der risikoen for at engen entreprenører i den tids marked, ville gitt tilbud.

Ved utløpet av revidert anbudsfrist, forelå tilbudene fra de to entreprenørene. Den ene entreprenøren hadde i tillegg levert alternativt tilbud. Denne entreprenøren hadde også det laveste og mest økonomisk fordelaktige anbudet basert på konkurransens beskrivelse.

Også det alternative tilbudet var basert på konkurransens grunnleggende krav, som ligger i rom- og funksjonsprogram.

Entreprenørens energiberegning er kontrollert, og fremgår i saksfremstillingen til byggekomiteen.

Det ble foretatt en lovlighetskontroll i vurdering av det alternative tilbudet av fylkeskommunens jurist Ola Selvaag. Hans konklusjon er at basert på at utlysningen på Doffin og konkurranseunderlaget begge åpner for alternative løsninger, og den alternative løsningen er basert på uendrede forutsetninger, dvs samme rom- og funksjonsprogram, er det lovlig å trekke inn det alternative tilbudet i vurderingen.

Entrepriseformen som er valgt for prosjektet, totalentreprisemodell, følger reglene i Norsk Standard 3431.

Entrepriseformen baserer seg på at entreprenøren, på grunnlag av minimum rom- og funksjonsprogram, skal levere tilbud på prosjektering og utførelse av bygget, som tilfredsstillende rom- og funksjonsprogram. Det kan være mange foredlingsnivåer i byggherrens konkurranseunderlag, som gjennomføres som totalentreprisekonkurranser. I tilfelle Fullebu skole hadde vi valgt å utforme et forprosjekt på grunnlag av rom- og funksjonsprogrammet som grunnlag for konkurransen, men med åpning for alternative løsninger, slik det er redegjort for tidligere.

Det sentrale i denne konkurranseformen, er at risiko og ansvar for prosjektering av løsning ligger på entreprenøren, ikke på byggherren. Derfor er det også forholdsvis åpent hvilke løsninger som blir foreslått for å tilfredsstille byggherrens rom- og funksjonsprogram.

I standardens pkt. 9.1 bestemmes følgende:

”Totalentreprenøren skal etter faglig skjønn gi byggherren slike råd og slik veiledning som forholdene tilsier. Han skal i rimelig utstrekning vurdere alternative løsninger. Dette gjelder også i forhold til løsninger som byggherren forlanger.”

I standardens pkt. 9.7 bestemmes følgende:

”Totalentreprenøren skal i rimelig utstrekning vurdere om det er feil ved de dokumenter som leveres av byggherren, eller om løsningene av andre grunner vil føre til uheldige konsekvenser i form av nedsatt anvendelighet eller dyrere drift av det ferdige bygg eller anlegg. I hvilken grad totalentreprenøren har plikt til å vurdere slike forhold, skal avgjøres

bl.a. under hensyn til om byggherren har hatt egne fagkyndige til å utarbeide eller vurdere dokumentene.

Dersom totalentreprenøren ikke varsler byggherren om klare feil eller klart uheldige konsekvenser av løsningene, anses utførelsen av løsningen som en mangel ved kontraktsarbeidet.”

I standardens pkt. 11.1 bestemmes følgende:

”Innenfor de rammer som kontrakten setter, har totalentreprenøren rett til å velge hva slags materiale, utførelse og teknisk løsning han vil oppfylle kontrakten med.

Forlanger byggherren etter kontraktsinngåelsen bruk av løsninger osv. som avviker fra det totalentreprenøren har rett til å velge, anses dette som krav om endring, jf. punkt 33. Vil totalentreprenøren påberope seg at en slik endring foreligger, skal han varsle byggherren uten ugrunnet opphold.”

I standardens pkt. 11.2 bestemmes følgende:

”Kontraktarbeidet skal passe for de formål som byggherren har med kontraktsarbeidet, og som totalentreprenøren var eller måtte være kjent med da kontrakten ble inngått.

Valg av løsninger og materialer skal være tilpasset forholdene på stedet.”

I konkurranseunderlagets pkt. 6.7 er det angitt at det ved valg av anbud vil bli lagt vekt på det totalt sett mest økonomisk fordelaktige anbudet. Det er ikke spesifisert tildelingskriterier i konkurransebestemmelsene, begrunnet i at kvalitetskravene nedfelt i Lov om offentlige anskaffelser, § 6 Livssyklus kostnader, universell utforming og miljø, der det fremgår at livssyklus kostnader, universell utforming og miljø skal hensyntas i anskaffelsen.

Dette er tildelingskriterier som utover pris, inngår som kriterier for å velge det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det kan anføres at kriteriene nok kunne vært presisert tydeligere i konkurranseunderlaget.

Disse kriteriene spilte en betydelig rolle i kommunestyrets beslutning om å velge det alternative anbudet, som gjennom effektiv energibruk ville resultere i lavere total kostnad over tid enn det opprinnelige tilbudet basert på utarbeidet beskrivelse.

Konklusjon:

Byggherren anser at vurderinger av anskaffelsens verdi som tilsa en entreprisekostnad på ca. 39,5 mill kroner legitimerer gjennomføring av konkurransen etter forskriftens del II, nasjonal konkurranse, da det er betydelig under terskelverdien på 43,5 mill kroner.

Ut fra anbudsresultatet med ingen leverte anbud, markedssituasjonen samt den konkurranse som ble oppnådd gjennom at to entreprenører sa seg villig til å levere anbud ved utvidet byggetid, vurderer byggherren at de vurderinger som ble tatt, der en ny konkurranse ble vurdert og forkastet på grunn av antagelse om at fortsatt ingen vill gi

anbud på samme prosjekt, er i overensstemmelse med de regler som er nedfelt i forskriften.

Byggherren anser at kunngjøringens og konkurranseunderlagets beskrivelse av at alternative tilbud vil bli vurdert, entrepriseformen Totalentreprise og de bestemmelser som følger av NS 3431, samt lovlighetskontroll når alternativt tilbud forelå, legitimerer de vurderinger og valg som er gjort i saken.

Vennlig hilsen

Håkon Kleiven

Kopi: Reidun Grefsrud Innlandet Revisjon IKS
 Rannveig Mogren Gausdal kommune