

Consulting

*Forvaltningsrevisjon av
investeringsprosjekt*
Brannstasjon i «Jorkjendbygget»

Tynset kommune

4. desember 2017



pwc

Innhold

1	Oversendelsesbrev	3
2	Sammendrag	4
3	Bakgrunn og mandat	5
4	Revisjonskriterier og metode	6
5	Tidslinje	7
6	Hvilke vurderingskriterier lå til grunn for kommunens valg av «Jordkjendbygget»?	8
7	Hva var grunnlaget for at forhandlinger gikk med leietaker og ikke direkte med eier av bygget?	10
8	Ble forhandlingsprosessen i tilstrekkelig grad forankret politisk, og hvilke fullmakter var gitt politisk?	12
9	Ble det utlyst anbudskonkurranser knyttet til lokaler til ny brannstasjon og til nødvendig ombygging av lokalet?	14
10	I hvor stor grad ble brukere og andre instanser involvert?	15
11	Har kommunen gjennomført risikovurderinger i planleggingen av investeringsprosjektet?	17
12	Konklusjon	18
13	Høring	19
15	Vedlegg: høringssvar fra rådmannen	21

Oversendelsesbrev

Dette rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers (PwC) for Tynset kommune til bruk i samsvar med avtale datert 02.10.2017.

Arbeidet er utført i perioden oktober – desember 2017. Utførende konsulenter i PwC har vært Frode Singstad og Magnus Johansen. Jens Even Storhov er ansvarlig partner.

Vi vil takke Tynset kommune for godt samarbeid i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

Trondheim, 4. desember



Jens Even Storhov
Partner

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen handler om Tynset kommunes forsøk på å kjøpe deler av eiendommen «Jorkjendbygget» for å etablere permanent brannstasjon der, i perioden 2016/2017.

Vår overordnede vurdering er at det, med enkelte unntak, ikke er grunn til å kritisere rådmannen for hvordan den prosessen er håndtert. En viktig konklusjon er at kommunen ikke selv rådde over de forholdene som gjorde at planen ikke ble noe av.

Kommunen og Flaten Bil inngikk intensjonsavtale om kjøp av Jorkjendbygget, på et tidspunkt da bygningen var eid av en tredjepart, Jorkjend Invest Tynset AS. Planen var at Flaten Bil skulle kjøpe bygget av Jorkjend, og selge en del av det videre til kommunen. Flaten Bil og Jorkjend kom aldri til enighet kjøp/salg av eiendommen, og kjøpet ble dermed aldri noe av. Det er årsaken til at kommunens planer til slutt ikke kunne la seg gjennomføre.

Kommunen kan ikke kritiseres for at den i sine forhandlinger har forholdt seg til Flaten Bil, og ikke til eiendomsselskapet direkte. Det skyldes at det ikke hadde vært aktuelt for eiendomsselskapet å selge kun en del av bygget til kommunen, og det var ikke aktuelt for kommunen å kjøpe hele bygget, eller for den del aksjene i eiendomsselskapet.

Rådmannen har i den aktuelle prosessen opptrådt innenfor sine fullmakter, og har orientert ordfører som ledd i deres løpende dialog.

Kontrollutvalget ønsket svar på om prosessen har vært håndtert i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. Vår tilbakemelding er at det ikke er gjort kjøp knyttet til denne prosessen som aktualiserer dette regelverket.

Brannvesenet har i noen grad vært involvert i prosessen med etablering av nye lokaler. Først og fremst har de levert en skisse over foreslått utnyttelse av lokalene, som kommunen har basert seg på i sine analyser. Vi mener at ytterligere involvering av brannvesenet først og fremst ville ha vært naturlig i en neste fase av prosjektet, når lokalene skulle detaljplanlegges.

Kommunen valgte Jorkjendbygget foran flere andre alternativ, ut fra hva som ser ut til å være en objektiv sammenligning av kostnader til investering og drift av de ulike alternativene over tid. Jorkjendbygget så ut til å være det klart rimeligste alternativet. Det var dermed et naturlig valg, ut fra den informasjonen både rådmannen og kommunestyret satt på da vedtaket ble fattet.

Vår vurdering er at den store mangelen ved rådmannens håndtering av denne saken, er at det ikke ble gjort konkrete risikovurderinger knyttet til kjøpet av Jorkjendbygget. Det er ikke dokumentert eksplisitte vurderinger av aktuelle risikoer og hvordan disse kunne minimeres eller ev. håndteres. Vi mener at det som viste seg å være den største risikoen ved prosjektet, at planen var avhengig av at to eksterne, private aktører skulle komme til enighet om salg av en eiendom, ikke kommer tydelig nok fram i saksfremstillingen til kommunestyret. Denne risikoen var stor, og burde ha vært løftet tydeligere fram før kommunestyret skulle fatte sin beslutning.

Prosesen med å anskaffe nye lokaler til brannstasjonen har vart over flere år. Kommunen har siden 2011 leid midlertidige lokaler til brannstasjon, som har vist seg å ha store mangler. Vi mener at det er grunn til å spørre om kommunen kunne ha sørget for en bedre, smidigere og raskere prosess fram mot valg av ny brannstasjon, om de hadde prioritert denne saken høyere på et tidligere tidspunkt.

Bakgrunn og mandat

Bakgrunn

Tynset kommune har gjennom selskapsavtalen for Midt-Hedmark brann- og redning IKS forpliktet seg til å stille til rådighet lokaler for brannvesenet på Tynset. Siden 2011 har kommunen leid lokaler i «Jorkjendbygget» i Tynset sentrum, men dette har hele tiden vært ment som en midlertidig ordning. Kommunen har derfor over lengre tid vært på jakt etter nye lokaler til brannvesenet. Både brannvesenet selv og Arbeidstilsynet har påpekt mangler ved de lokalene kommunen leier til brannvesenet.

Høsten 2016 vedtok kommunestyret at kommunen skulle kjøpe en del av Jorkjendbygget for å oppgradere det og gjøre det til permanent brannstasjon (K-sak 109/16). Det ble avsatt kr 6,8 mill. i budsjettet for 2017 til kjøp og ombygging av lokalene. Vedtaket bygget på en intensjonsavtale mellom Flaten Bil AS og kommunen om salg av en del av eiendommen. Flaten Bil var på tidspunktet for inngåelse av intensjonsavtalen ikke eier av bygget, men kommunen hadde oppfattet at Flaten Bil skulle kjøpe bygget fra huseier Harald Jorkjend Invest Tynset AS (heretter Jorkjend), for så å selge en del av det videre til kommunen.

I løpet av vinteren 2017 viste det seg at Flaten Bil og Jorkjend ikke kom til enighet om salget. I mars skrinla dermed kommunestyret planen om etablering av permanent brannstasjon i Jorkjendbygget (K-sak 28/17).

Prosessen fram til kommunestyrets beslutning har av mange opplevdes som lang, den har vært gjenstand for flere politiske vedtak og den har medført en del medieomtale. Dette er bakgrunnen for at kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon.

Mandat

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av PwC på oppdrag fra kontrollutvalget i Tynset kommune. Kontrollutvalget har bedt om at følgende problemstillinger besvares:

1. Hvilke vurderingskriterier lå til grunn for kommunens valg av, og senere forhandlinger om kjøp av «Jorkjendbygget»?
2. Hva var grunnlaget for at forhandlinger gikk med leietaker og ikke direkte med eier av bygget når det samtidig skulle foretas store investeringer i bygget?
3. Ble forhandlingsprosessen i tilstrekkelig grad forankret politisk, og hvilke fullmakter var gitt politisk?
4. Ble det utlyst anbudskonkurranser knyttet til lokaler til ny brannstasjon og til nødvendig ombygging av lokalet?
5. I hvor stor grad ble brukere (Midt-Hedmark brann- og redning IKS) involvert og andre nødvendige instanser som Arbeidstilsynet som skulle godkjenne de nødvendige bygningsmessige installasjoner?
6. Har kommunen gjennomført risikovurderinger i planleggings/beslutningsgrunnlag for investeringsprosjektet?

Vi presiserer at forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å gjelde den konkrete prosessen knyttet til forsøk på kjøp av deler av Jorkjendbygget i 2016-2017. Kommunens håndtering av andre saker vedrørende brannstasjon på Tynset før dette, eller håndtering av prosessen med etablering i rensanlegget etter kommunestyrets vedtak i mars 2017, er ikke del av denne forvaltningsrevisjonen.

Revisjonskriterier og metode

Revisjonskriterier

I tråd med forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7 og RSK 001 er det etablert revisjonskriterier for denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriteriene er den målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Noen av problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen har en ren beskrivende karakter, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier for disse.

Kilder til revisjonskriterier for denne forvaltningsrevisjonen er:

- Kommunelovens regler om rådmannens ansvar for tilstrekkelig saksutredning, rådmannens ansvar for intern kontroll og prinsippene om rollefordeling mellom kommunestyret og rådmann.
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- COSO-modellen og KS' veileder om internkontroll i kommunen (om risikoanalyser)
- Tynset kommunes reglement, herunder delegasjonsreglementet
- Andre politiske vedtak fra Tynset kommune
- Anbefalinger for forvaltning av kommunal eiendom

De konkrete revisjonskriteriene for de ulike delene av forvaltningsrevisjonen er angitt innledningsvis i hvert kapittel.

Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tråd med RSK001, Standard for forvaltningsrevisjon.

Det er sendt oppstartsbrev og gjennomført et oppstartsmøte med rådmannen i Tynset kommune. I tillegg er det gjennomført intervju med følgende personer:

- To nåværende og tidligere ansatte i kommuneadministrasjonen
- Ordfører
- En representant for brannvesenet
- Daglig leder i Flaten Bil AS
- Daglig leder i Harald Jorkjend Invest Tynset AS (per telefon)

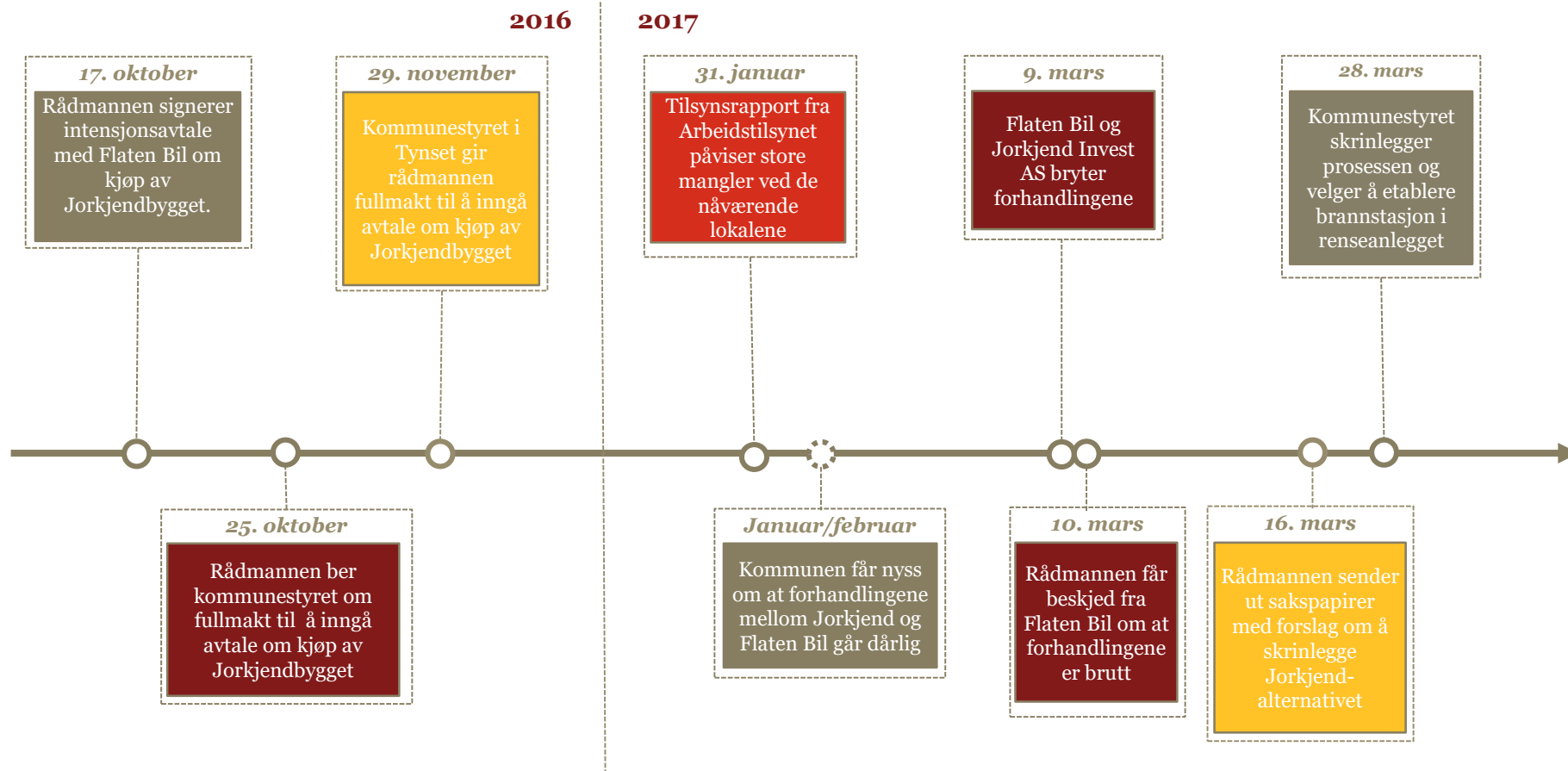
Alle intervjuer er dokumentert i skriftlige referat. Der intervjuinformasjon er brukt direkte som datakilde i rapporten, er den aktuelle informasjonen skriftlig verifisert av informantene. I tillegg til intervjuene har vi avklart enkelte konkrete spørsmål per e-post og telefon med disse og andre aktører som på et eller annet tidspunkt har hatt en rolle i prosessen.

Videre er det innhentet og analysert en stor mengde dokumentasjon, i hovedsak fra kommunen.

En foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjonen har vært på høring hos rådmannen.

Etter vår vurdering er datagrunnlaget samlet sett tilstrekkelig til å svare på de problemstillingene som er angitt.

Tidslinje: sentrale milepæler i prosessen



Hvilke vurderingskriterier lå til grunn for kommunens valg av «Jorkjendbygget»?

Dette er en beskrivende problemstilling. Den har derfor ingen revisjonskriterier, og det gjøres heller ikke konkrete vurderinger. Se våre kommentarer på neste side.

Data

Saken om etablering av brannstasjon i Jorkjendbygget har sitt bakteppe i situasjonen i 2011, da Arbeidstilsynet påla kommunen å stenge de lokalene som da ble brukt til brannvesenet på Tynset. Kommunen og brannvesenet var den gangen enige om at Jorkjendbygget var egnet til midlertidige lokaler. Kommunen har siden dette leid lokalene gjennom leiekontrakter med Jorkjend, som er blitt forlenget årlig.

I budsjettbehandlingen for 2015 (sak 60/2014) foreslo rådmannen å sette av penger til opprusting av det gamle rensaneanlegget til nye lokaler til brannvesenet. Da saken ble behandlet ønsket kommunestyret å utsette den, blant annet for å vurdere samlokalisering med andre nødetater. I etterkant av vedtaket hadde kommunen sonderinger med sykehuset/ambulansetjenesten, men de kom fram til at samlokalisering ville bli for kostbart.

I oktober 2016 fremmet rådmannen den første saken der han ba kommunestyret om fullmakt til å inngå avtale om kjøp av deler av Jorkjendbygget. Før dette var det allerede inngått en intensjonsavtale mellom kommunen (signert av rådmannen) og Flaten Bil. Kommunestyret ba rådmannen utrede noen av alternativene videre før de ville fatte vedtak.

I den neste saken, der kommunestyret ender med å velge Jorkjendalternativet foran tre andre alternativ, skriver rådmannen

følgende i sin saksutredning (sak 109/16):

«Alle alternativene kan gi gode løsninger for brannvesenet.

Kostnadene stipuleres til følgende:

- *Tidligere rensaneanlegg. 13,5 Mill kr*
- *Jorkjendbygget 6,8 Mill kr*
- *VS bygget 10,3 Mill kr*
- *Støholen (Fossbakken) 10,8 Mill kr*

Dette er forprosjektkalkyler som har en usikkerhet på +/-20 %.

VS alternativet og Siva bygget (Støholen m fl) er bygg som ikke er innredet for formålet.

Dette betinger rominndeling tekniske kommunikasjonsanlegg, garderober og dusjer, toalettanlegg, ventilasjonsanlegg for garasje og for oppholdsrom, kontor for utrykningspersonell.

Skal tallene kvalitetssikres ytterligere må en utarbeide et detaljert beskrivelse av f.eks. rominndeling, standard, materialvalg, tekniske anlegg, utearealer osv. Dette ble gjort for 4 år siden for rensaneanlegget. Skal det gjøres for øvrige alternativer vil det koste anslagsvis 450 000 kr og ta om lag 4 mnd.

De første årene vil kapitalkostnadene bli betydelig redusert ved å velge Jorkjendbygget. Dette bygget er brukt som brannstasjon de siste 5-6 år og har delvis fasiliteter som dekker brannvesenets behov. For de andre alternativene betinger en rasjonell utnyttelse at en foretar ombygging fram til ferdig brannstasjon.

Alle alternativene unntatt renseanlegget betinger at en oppnår endelige avtaler med nåværende eiere som samsvarer med foreløpige tilbud.

Driftskostnadene vil være tilnærmet like og omtrent på dagens nivå.

Årlig leie for nåværende lokaler i Jorkjendbygget er ca. kr 240 000. Med dagens rentenivå vil det dekke de årlige kostnadene de første år til kjøp og opprusting. I tillegg kommer utgifter, som i dag, til strøm, brøyting og løpende vedlikehold.»

I saken fremkommer også en sammenligning av investeringskostnader, driftskostnader og byggenes egnethet for alle alternativene. Alle alternativene ble ansett for å være egnete lokaler.

Som det fremgår av saksutredningen viste kommunens analyser at Jorkjendalternativet så ut til å bli det billigste alternativet, med relativt klar margin. For Jorkjendbygget var den økonomiske kalkylen basert på:

- en takst av bygget som var innhentet av Jorkjend og Flaten Bil AS, og enigheten mellom Flaten Bil og kommunen om fordeling av lokalene gjennom den inngåtte intensjonsavtalen
- beregninger gjort av kommunen for oppgraderinger i tråd med innspill fra brannvesenet

Kommunens representanter bekrefter i intervju at hovedargumentet for at Jorkjendalternativet ble valgt, var økonomisk. I tillegg ble det lagt vekt på at brannvesenet stilte seg positive til etablering i bygget.

Revisors kommentarer

Vår oppsummering er at kommunestyret valgte Jorkjendbygget først og fremst fordi det så ut til å være det økonomisk mest gunstige. Valget ble basert på det som ser ut til å være en objektiv sammenligning av investeringskostnader, driftskostnader og byggenes egnethet.

Hva var grunnlaget for at kommunen forhandlet med Flaten Bil, og ikke med eier av eiendommen?

Dette er en beskrivende problemstilling. Den har derfor ingen revisjonskriterier, og det gjøres heller ikke konkrete vurderinger. Se våre kommentarer på neste side.

Kontrollutvalget ønsker svar på hvorfor kommunen i denne prosessen har forholdt seg til Flaten Bil, som på det tidspunktet de inngikk en intensjonsavtale med kommunen var en leietaker i Jorkjendbygget på linje med kommunen.

Data

Som det fremgår tidligere i rapporten hadde kommunen oppfattet at Flaten Bil skulle kjøpe hele Jorkjendbygget fra Jorkjend. Ifølge daglig leder i Flaten Bil ble spørsmålet aktualisert etter at kommunens representanter henvendte seg til han for å spørre om en slik løsning kunne være aktuell. Kommunen var kun interessert i en del av eiendommen, og det var dermed beleilig å kunne kjøpe denne fra Flaten Bil etter at Flaten Bil hadde kjøpt hele eiendommen og seksjonert den.

Daglig leder i Flaten Bil bekrefter i intervju at dette også var hans intensjon, og at denne felles forståelsen lå til grunn for inngåelsen av intensjonsavtalen mellom Flaten Bil og kommunen av 17. oktober. I avtalen fremgår det at den gjelder kjøp av deler av eiendommen gnr. 44 bnr. 297 («Jorkjenbygget»).

Intervjuene med kommunens representanter viser at det aldri var aktuelt for kommunen å kjøpe hele bygget.

Jorkjend bekrefter overfor oss at han kun har forholdt seg til Flaten Bil som potensiell kjøper, og at det ikke hadde vært aktuelt for han å selge deler av eiendommen til kommunen. En av årsakene til det er det samme som ble utslagsgivende for at transaksjonen mellom Jorkjend og Flaten Bil ikke ble noe av, nemlig at Jorkjend aldri hadde vært interessert i å selge eiendommen isolert sett. Han ville derimot selge aksjene i Harald Jorkjend Invest AS, som var eier av bygget. Vårt inntrykk etter intervjuer med både Flaten Bil og Jorkjend er at det har vært en misforståelse i kontakten mellom dem, som gjorde at Flaten Bil ikke hadde oppfattet at det var uaktuelt å selge selve eiendommen. Dette selv etter flere runder med forhandlinger om pris.

For Flaten Bil var det ikke aktuelt å kjøpe eiendomsselskapet og deretter selge en del av eiendommen videre til kommunen. Det skyldes skattemessige forhold.

Et spørsmål som har blitt stilt er om kommunen tidligere i prosessen kunne ha gjort undersøkelser for å finne ut om de forutsetningene intensjonsavtalen bygget på var reelle, eller om hvorfor prosessen mellom Jorkjend og Flaten bil trakk ut i tid.

Til dette skriver rådmannen i e-post til oss:

I løpet av januar, februar og mars 2017 hadde jeg kontakt med Bjørn Åsen (styreleder i Flaten bil) flere ganger for å finne ut hvor prosessen stod. Vi ble slutt enig om at jeg også skulle kontakte Jorkjend i håp om å få fram en avgjørelse litt raskere. Jeg ringte John Harald Jorkjend på mobiltelefon i begynnelsen av mars for å høre hvordan det lå an med salg av Jorkjend-bygget. Ordfører er også kjent med at denne samtalen fant sted.

Jorkjend sa ganske enkelt at alt er til salgs (underforstått riktig pris), men at det ikke var kommet til enighet om kjøp. Jeg sa det var viktig for kommunen å få en avklaring på grunn av Arbeidstilsynets krav og at hvis beslutningen dro ut i tid måtte kommunen vurdere andre løsninger enn Jorkjendbygget.

Revisors kommentarer

Oppsummert er årsaken til at kommunen har forhandlet med Flaten Bil og ikke med Jorkjend, at det var en plan om at Flaten Bil skulle kjøpe hele bygget fra Jorkjend, og deretter selge en del av det videre til kommunen.

Gjennomgangen over viser at den intensjonsavtalen kommunen hadde inngått med Flaten Bil ikke var bygget på riktige forutsetninger. Det er vanskelig å klandre kommunen for dette. Kommunen har forholdt seg i god tro til en avtalepart. Partene hadde felles forståelse for den avtalen de inngikk, og det er forhold på Flaten Bils side som viste seg å ikke være som forutsatt.

Det er stilt spørsmål ved om kommunen kunne ha håndtert prosessen på en annen måte for i større grad sikre at man fikk en raskere avklaring. Vi har vanskelig for å se at kommunen kan klandres for måten de forholdt seg til dette på. Kommunens plan baserte seg på at forhandlingene om en ren privatrettslig avtale mellom to eksterne parter skulle gå den veien de håpet. Kommunen hadde i liten grad anledning til å legge seg bort i disse forhandlingene. Derimot mener vi at den risikoen dette innebar, burde ha kommet klarere fram i kommunestyresaken, se rapportens side 17.

Ble forhandlingsprosessen i tilstrekkelig grad forankret politisk, og hvilke fullmakter var gitt politisk?

Revisjonskriterier:

- Myndighet til å binde kommunen ved kjøp av aksjer eller eiendom ligger i utgangspunktet til kommunestyret (kompl. § 6). Rådmannen må sørge for å ha fullmakt/delegasjon hvis han skal forestå slike kjøp.
- Rådmannen bør sørge for å holde ordfører orientert om saker av stor politisk betydning, som ledd i deres løpende dialog.

Data:

I møte 29.11.2016 sak 109/16 fattet kommunestyret følgende vedtak:

1. *Rådmannen gis fullmakt til å inngå avtale om kjøp av lokaler som beskrevet i alternativ 1 (Jorkjendbygget).*
2. *Avtalen skal forelegges kommunestyret for godkjenning.*
3. *Midler til anskaffelse og oppjustering av lokalene innarbeides i budsjett for 2017.*

Før dette hadde rådmannen signert intensjonsavtalen med Flaten Bil (17. oktober). Noen av de vi har intervjuet sier at det ble stilt spørsmål ved denne avtalen, og noen mente at den i for stor grad la føringer på kommunestyrets valg av lokaler. Kommunens representanter mener at avtalen var nødvendig for å sikre kommunens forhandlingsposisjon ved et eventuelt positivt kommunestyrevedtak.

Det var ikke fattet noe konkret kommunestyrevedtak om rådmannens myndighet til å inngå en slik intensjonsavtale, men ifølge rådmannen var avtalen del av den løpende dialogen han har med ordfører. Vi presiserer at avtalen innehar følgende formulering: «Det tas forbehold om at Tynset kommunestyre godkjenner avtalen».

Gjennom vinteren 2017 oppfattet ansatte og folkevalgte i kommunen at forhandlingene mellom Flaten Bil og Jorkjend ikke gikk som man hadde håpet. Det er stilt spørsmål ved om politisk nivå fikk tilstrekkelig informasjon om hvordan saken da utviklet seg. Til dette skriver rådmannen til oss i en e-post:

«Når det gjelder informasjon fra rådmann til folkevalgt nivå må det skje gjennom formelle kanaler. I praksis at jeg oppdaterer ordfører på situasjonen (som så må vurdere hva hun vil gjøre) eller at oppdatert informasjon gis kommunestyret samlet i deres møte. Jeg ble gjort kjent med at det ikke var mulig å bli enig om kjøp 10. mars 2017. Det var da naturlig for meg å legge fram ny sak som ble sendt ut 16. mars 2017.»

Ordfører bekrefter i intervju at hun har blitt løpende oppdatert om saken, men at hun i enkelte faser har måttet etterspørre siste utvikling fra rådmannen. Vi oppfatter ordfører slik at hun mener at administrasjonen har håndtert prosessen i tråd med kommunestyrets føringer.

Revisors vurdering:

Den inngåtte intensjonsavtalen er utformet på en slik måte at den ikke forplikter kommunen før eventuelt etterfølgende kommunestyrevedtak. Etter vår vurdering må rådmannen anses for å ha myndighet til å forhandle om og inngå slike uforpliktete avtaler, som ledd i hans ansvar for forvaltning av kommunal eiendom og saksforberedelse til politiske organer, uten at det kreves konkret hjemmel i kommunestyrevedtak.

Vi støtter rådmannens forklaring med at en slik intensjonsavtale kan være et godt strategisk valg for en kommune i en forhandlingsposisjon,

fordi den forplikter avtalemotparten til noen vilkår som gjør at kommunen kan stå sterkere når den skal slutføre avtalen etter kommunestyrets godkjenning. Det kan være en langt bedre posisjon for kommunen enn om rådmannen skal begynne forhandlinger etter at han har fått en kommunestyrevedtak om at kommunen ønsker å kjøpe et bestemt bygg.

Etter kommunestyrets vedtak i sak 109/16 hadde rådmannen formell fullmakt til å inngå avtale om kjøp av lokalene i Jorkjendbygget, fremdeles under forutsetning av senere kommunestyregodkjenning. Myndighet til å inngå slik avtale innebærer også myndighet til å forhandle, innenfor de rammene vedtaket setter.

Reell politisk forankring kan være noe annet enn formell fullmakt. Kontakten mellom rådmann og politisk nivå bør først og fremst foregå på to plan:

- gjennom formell behandling av politiske saker
- gjennom løpende dialog mellom rådmann og ordfører, som i sin tur må avgjøre i hvilken grad det er behov for å involvere flere

Vårt inntrykk er at rådmannen i denne saken har sørget for formell myndighet gjennom kommunestyrevedtak når det trengs, og for øvrig hatt dialog med ordfører. Det er krevende å skulle fastslå hva som er «tilstrekkelig» politisk forankring, utover krav til formell hjemmel i kommunestyrevedtak. Vi registrerer at ordfører mener at administrasjonen har håndtert saken i tråd med kommunestyrets føringer, og holdt henne relativt godt orientert underveis.

Ble det utlyst anbudskonkurranser knyttet til lokaler til ny brannstasjon og til nødvendig ombygging av lokalet?

Kontrollutvalget ønsker å få klarhet om prosessen er håndtert i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser. Kjøp av fast eiendom er unntatt fra regelverket for offentlige anskaffelser. Derimot vil kjøp av tjenester ved ev. oppgradering av lokaler være underlagt regelverket.

Revisjonskriterier

- Kommunen må følge regelverket for offentlige anskaffelser for alle kjøp.
- Kommunen må tidlig i alle investeringsprosjekter og andre prosesser identifisere alle kjøp som kan komme til å bli omfattet av regelverket, beregne deres verdi, og avgjøre hvordan de skal håndteres.

Data

Vår gjennomgang av denne prosessen viser at Tynset kommune i anledning forsøket på etablering av brannstasjon ikke har gjort noen kjøp som kunne omfattes av regelverket. Selve kjøpet av eiendommen ville uansett ikke ha vært omfattet av regelverket, fordi regelverket ikke gjelder for fast eiendom. Kommunen har heller ikke kjøpt konsulenttenester eller lignende konkret knyttet til prosessen med etablering i Jorkjendbygget.

For ordens skyld nevner vi at kommunen har rammeavtale med en ekstern konsulentfirma, som de gjennom 2017 har brukt til prosjektering av brannstasjon i renseanlegget.

Revisors vurdering

Prosesen kom aldri så langt at det ble aktuelt å lyse ut anbudskonkurranser. Kommunen har ikke gjennomført noen kjøp tilknyttet denne prosessen.

I hvor stor grad ble brukere og andre aktører involvert?

Kontrollutvalget ønsker å få belyst i hvilken grad kommunen involverte andre aktører som kunne ha innvirkning på prosessen, eller som hadde interesse av den på annet vis. I sin bestilling nevner kontrollutvalget Arbeidstilsynet som en slik aktør. Vi legger til grunn at Arbeidstilsynet normalt ikke vil ha noen rolle ved for eksempel forhåndsgodkjenning av lokaler i en slik grad at det ville ha vært naturlig å involvere dem på de stadiene av prosessen som det er snakk om i denne forvaltningsrevisjonen. Under redegjør vi for Arbeidstilsynets tilsyn med brannstasjonslokalene, men for øvrig konsentrerer vi oss her om de som skulle bli brukere av bygget: brannvesenet.

Revisjonskriterier:

Én grunn til å involvere brukerne av bygg ved planlegging av dem, er at det er vel kjent at brukermedvirkning reduserer motstand mot endring. Dessuten er de ansatte som skal bruke lokalene, de som best kan definere hva de trenger for å gjøre jobben sin. («Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom», Sintef byggforsk, 2008.) Kommunen bør derfor legge vekt på involvering av brukere ved planlegging av kommunale bygg og arbeidsplasser.

Data:

De lokalene brannvesenet per i dag disponerer i Jorkjendbygget har flere påpekte mangler. Det gjelder blant annet sanitæranlegg og ventilasjon. Dette ble påpekt allerede våren 2016 av hovedverneombudet, og senere under en befaring der kommunens representanter deltok sammen med brannsjefen høsten 2016.

I januar 2017 gjennomførte arbeidstilsynet tilsyn med Midt Hedmark brannvesen avd. Tynset. Tilsynet endte i en rapport datert 31.01.2017 som ble oversendt fra brannsjefen til Tynset kommune samme dag. Tilsynsrapporten påpeker flere mangler ved de nåværende brannstasjonslokalene. Som eksempel kan vi trekke fram:

- Mangler på grunnleggende hygieniske fasiliteter som toalett og dusj (det er tilgang til et pissoar og muligheter for håndvask, men dersom det skal benyttes toalett må det hentes nøkler i bilverkstedet i nabolokalene og brukes toalett et annet sted i bygget. De ansatte må dusje hjemme hvis det er behov for det etter innsats/oppdrag.)
- Ikke ventilasjon
- Ikke eksosavsug i vognhallen
- Glipper i vegg mellom treningsrom og bilverksted gjør at det siver inn eksos

Representanten for brannvesenet gir uttrykk for at de har opplevd det som om prosessen med etablering av brannstasjon over flere år har hatt lav prioritet i kommunen. Han mener at en mulig årsak til det kan være at behovet for ny brannstasjon ikke har blitt godt nok kommunisert oppover i den kommunale organisasjonen, til rådmannen og politisk nivå. Slik han har opplevd det, var det først høsten 2016, og særlig etter at Arbeidstilsynet ble involvert, at kommunen har innsett alvor i situasjonen og intensivert prosessen.

Representanten stiller videre spørsmål ved beslutningsgrunnlagene for ulike politiske vedtak i prosessen med å etablere ny brannstasjon over flere år. Spesielt mener han at utredningene ofte ikke tok tilstrekkelig hensyn til hva brannvesenet egentlig hadde behov for. Representanten opplever gjennomgående at kommunen ikke har tilstrekkelig kjennskap

til hvilke behov brannvesenet har, og at kommunen ikke har søkt å involvere brannvesenet i en slik grad at de kunne skaffe seg denne kjennskapen.

Når det gjelder prosessen med etablering i Jorkjendbygget, oppgir representanten at brannvesenet sendte ei skisse til planløsning for en eventuell ombygging til kommunen, men opplever ikke å ha vært involvert i prosessen utover det. Han stiller spørsmål ved om kommunens beregninger av kostnader til oppgradering av lokalene var realistiske. For øvrig var brannvesenet positive til etablering i Jorkjendbygget.

Kommunens representanter sier at de i beregningene av Jorkjendbygget som alternativ for etablering la relativt stor vekt på den omtalte skissen fra brannvesenet. Rådmannen er samtidig tydelig på at selv om brannvesenet som bruker skal kunne komme med sine anbefalinger, må det være opp til kommunen å avgjøre i hvilken grad man vil følge dem.

Kommunens representanter mener at brannvesenet i det store og hele har vært tilstrekkelig involvert i prosessen, og at større grad av involvering uansett ikke ville ha endret utfallet av prosessen med etablering i Jorkjendbygget.

For ordens skyld mener representanten for brannvesenet at han opplever at prosessen det siste året, etter at Jorkjendalternativet ble skrinlagt og kommunen konsentrerte seg om renseanlegget, har vært bedre. Han knytter det både til at kommunen i større grad har prioritert prosessen og involvering av brannvesenet som bruker, og at kommunen har engasjert et ekstern konsulentfirma til prosjektering av de nye lokalene.

Revisors vurdering:

Vår gjennomgang gir ikke grunn til å tro at større involvering av brannvesenet ville ha endret utfallet av saken. Tilbakemeldingene fra brannvesenet kan likevel tyde på at kommunen kunne ha involvert dem, som brukere av bygget, i større grad, tidligere i prosessen. Samtidig er det verdt å minne om at den aktuelle prosessen faktisk stoppet opp før det ble iverksatt noen konkret planlegging og prosjektering av de nye lokalene. I en slik etterfølgende fase måtte kommunen ha involvert brannvesenet i langt større grad. Erfaringene fra det siste året viser da også at kommunen har gjort det, i prosessen med etablering i renseanlegget.

Til brannvesenets spørsmål om hvorvidt rådmannens anslag for kostnader ved oppgradering av lokalene var realistiske, kan det kommenteres at rådmannen i sin saksutredning presiserer at anslagene er usikre, og at nærmere analyser vil koste kommunen i både tid og penger. Denne usikkerheten aksepterte kommunestyret iallfall delvis gjennom sitt vedtak.

Har kommunen gjennomført risikovurderinger i planleggingen av investeringsprosjektet?

Revisjonskriterier:

- Rådmannen har ansvar for at kommunens administrasjon er underlagt tilfredsstillende intern kontroll (kompl. § 23 nr. 2)
- Kommunen bør som ledd i internkontrollen gjennomføre dokumenterte risikovurderinger i alle prosjekter (jf. allment anerkjente standarder for intern kontroll og styring, slik de fremgår for eksempel av «Rådmannens internkontroll» fra KS eller Coso-modellen.) Disse bør inneholde:
 - Analyser av hvilke risikoer som finnes for et prosjekt
 - Vurdere konsekvenser hvis risikoene slår til
 - Tiltak for å minimere risikoene

Data:

Kommunens representanter sier i intervju at de ikke har gjort og dokumentert noen særskilte risikovurderinger for denne prosessen.

I saksutredningen til kommunestyresaken der Jorkjendalternativet ble valgt foran tre andre, skriver rådmannen at alle kalkyler er «forprosjektkalkyler som har en usikkerhet på +/-20 %». Videre at «skal tallene kvalitetssikres ytterligere må en utarbeide et detaljert beskrivelse av f.eks. rominndeling, [...] Dette ble gjort for 4 år siden for renseanlegget. Skal det gjøres for øvrige alternativer vil det koste anslagsvis 450 000 kr og ta om lag 4 mnd.»

Videre at «[a]lle alternativene unntatt renseanlegget betinger at en oppnår endelige avtaler med nåværende eiere som samsvarer med foreløpige tilbud. Driftskostnadene vil være tilnærmet like og omtrent på dagens nivå.»

Revisors vurdering:

Vår vurdering er at kommunen ikke har gjennomført dokumenterte risikovurderinger for prosessen med etablering av brannstasjon i Jorkjendbygget.

Rådmannens saksutredning foran viser at kommunen hadde erkjent at det var en viss risiko ved de økonomiske kalkylene. Kommunen hadde derimot ikke gjort dokumenterte vurderinger av hvilke konsekvenser det ville få om risikoen skulle slå til, hva de skulle gjøre i så tilfelle, eller hvordan de kunne minimere risikoene.

Den største risikoen ved denne prosessen viste seg å være det rådmannen omtaler senere i sin saksutredning: «at en oppnår endelige avtaler med nåværende eiere som samsvarer med foreløpige tilbud». Man kan spørre seg om en vurdering av hvordan denne risikoen skulle håndteres, kunne ha ledet til at kommunen tok de nødvendige skrittene for å minimere risikoen. Det ville i så fall ha vært å i større grad forsikre seg om at intensjonsavtalen bygget på reelle forutsetninger.

Uansett mener vi at den risikoen denne usikkerheten innebar, burde ha kommet langt klarere fram i saksutredningen til kommunestyret. Kommunen gjorde seg avhengig av at forhandlingene mellom to eksterne, private aktører skulle gå den veien de håpet. Selv om man hadde signaler som tilsa at den ene aktøren trodde dette skulle gå i orden, burde det være åpenbart at det var usikkerhet – og dermed risiko – knyttet til denne prosessen. Dette burde kommunestyret i langt større grad ha vært gjort oppmerksom på.

Konklusjon

Det er, med enkelte unntak, i liten grad grunnlag for å kritisere kommunen for håndteringen av prosessen med etablering av brannstasjon i Jorkjendbygget. Det var ikke forhold kommunen rådde over som medførte at prosessen ikke ga det resultatet man ønsket.

Vi ser likevel grunn til å stille spørsmål ved kommunens håndtering av prosessen med etablering av brannstasjon på lengre sikt. Det begrunner vi med at kommunen har brukt de midlertidige lokalene i Jorkjendbygget siden 2011, og at Arbeidstilsynets rapport viser at forholdene der over tid har vært kritikkverdige.

Her følger våre konklusjoner på de enkelte problemstillingene kontrollutvalget har skissert:

Hvilke vurderingskriterier lå til grunn for kommunens valg av «Jorkjendbygget»?

Kommunens beslutning bygget i hovedsak på det som ser ut til å være en objektiv sammenligning av kostnader ved de ulike alternativene.

Hva var grunnlaget for at kommunen forhandlet med Flaten Bil, og ikke med eier av eiendommen?

Kommunen ville kun kjøpe en del av eiendommen, og det var ikke aktuelt for eier Jorkjend å seksjonere eiendommen og selge den del for del. Planen var at Flaten Bil skulle gjøre dette.

Ble forhandlingsprosessen i tilstrekkelig grad forankret politisk, og hvilke fullmakter var gitt politisk?

Før kommunestyrevedtak av 29.11 hadde ikke rådmannen noe vedtak om myndighet til å forhandle, men de innledende forhandlingene før dette må anses som en naturlig del av hans ansvar for saksforberedelse

og forvaltning av kommunal eiendom. Rådmannen har orientert ordfører løpende om utvikling i saken.

Ble det utlyst anbudskonkurranser knyttet til lokaler til ny brannstasjon og til nødvendig ombygging av lokalet?

Prosessten kom aldri så langt at det ble behov for å lyse ut anbudskonkurranser.

I hvor stor grad ble brukere og andre aktører involvert?

Brannvesenet hadde stilt seg positive til etablering i Jorkjendbygget, og gitt sine synspunkter på hvordan bygget kunne og burde utnyttes, og kommunen baserte seg på disse i sine beregninger. Dette bør være tilstrekkelig involvering i en så tidlig fase. En tettere involvering av brannvesenet hadde vært naturlig om prosessen hadde kommet til neste fase, med faktisk planlegging av nødvendig oppgradering av fasilitetene.

Har kommunen gjennomført risikovurderinger i planleggingen av investeringsprosjektet?

Kommunen har ikke gjennomført dokumenterte risikovurderinger i planleggingen av prosjektet. Den store risikoen ved planen om etablering i Jorkjendbygget, var at to eksterne aktører måtte bli enige om en transaksjon. Denne risikoen burde ha kommet langt tydeligere fram i saksutredningen til kommunestyret.

Høring

Etter forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv § 8 skal rådmannen få mulighet til å tilkjenne sitt syn på de forhold som omtales i en forvaltningsrevisjon.

En foreløpig utgave av rapporten ble sendt på høring til rådmannen den 20.11.2017. Målet med høringen var todelt:

1. Gi rådmannen mulighet til å imøtekomme vurderinger og konklusjoner i rapporten (kontradiksjon).
2. Kvalitetssikring/verifisering av rapportens fremstilling av faktiske forhold.

Rådmannens hørings svar:

PwC mottok hørings svar fra rådmannen i e-post av 30.11.2017. Hørings svaret er i sin helhet vedlagt rapporten.

Revisors kommentar:

Rådmannens hørings svar har ikke medført noen endringer i rapporten.

Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers (PwC) for kontrollutvalget i Tynset kommune i samsvar med kontrakt, signert 2.10.2017. Våre vurderinger bygger på den faktainformasjon som har framkommet gjennom den informasjonen som er gjort tilgjengelig for oss i dette arbeidet. Vi anser våre kilder og vårt informasjonsgrunnlag som pålitelig, men PwC garanterer ikke for at dette er fullstendig, korrekt og presis. Framlagt informasjon må ikke oppfattes å være verifisert av PwC. Tynset kommune har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med inngått avtale og kontrakt. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av oppdragsgiver eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller benyttet på annen måte. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport, foretas på eget ansvar.

Vedlegg: høringsvar fra rådmannen



TYNSET KOMMUNE

RÅDMANNEN

Johansen/PricewaterhouseCoopers

Unntatt offentlighet (Of)

Tynset 29.11.2017

<i>Vår ref.</i>	<i>Løpenr.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Saksbehandler</i>	<i>Deres ref.</i>
17/1558-3	41678/17	M80	Arild Einar Trøen	

(Vennligst oppgi "Vår ref." ved svar)

Rådmannens uttalelse til forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekt – brannstasjon i «Jorkjendbygget»

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon av investeringsprosjektet om etablering av permanente lokaler for brannvesenet i «Jorkjendbygget». Rådmannen har fått utkast av rapporten til uttalelse.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av PwC på oppdrag fra kontrollutvalget i Tynset kommune som har bedt om seks problemstillinger besvares. Revisor har behandlet de ulike problemstillingene og gitt sine vurderinger. Rådmannen mener at revisjonsrapporten gir et dekkende bilde av forløpet og er i hovedsak enig i revisors framstilling.



Revisor gir uttrykk for at usikkerheten som intensjonsavtalen innebar burde kommet langt klarere fram i saksframstillingen. Det er mulig det kunne vært formulert enda tydeligere at det forelå risiko om at handelen ville gå i orden, men rådmannen mener det ville vært nærmest umulig å tallfeste risikoen. Det er også tvilsomt hvor vidt forsøk på tallfesting av risiko ville hatt betydning for innstilling og endelig vedtak. Kommunestyret ønsket naturlig nok å velge alternativet som objektivt sett var best i forhold til kost nytte. Hvis det ikke ble mulig måtte kommunen velge alternativ løsning. Siden saken hadde pågått i lang tid med utredning av flere alternativer ville det være mulig å finne andre egnede lokaler selv om prisen på et alternativt investeringsprosjekt ville bli høyere.

Med hilsen

Arild Einar Trøen
rådmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur

Postadresse
2500 TYNSET

Besøksadresse
Rådhuset
E-post: postmottak@tynset.kommune.no

Telefon
62 48 50 00

Telefaks
62 48 50 11

Org.nr: NO 940837685 MVA
Bankgiro: 6170.05.21000
Bankgiro: 6170.05.22600 OCR