



Saksframlegg

Saknummer	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Gjenoppbygning av branntomt – mulighet for avtale mellom Lakselv Røde Kors og Porsanger kommune

Kommunedirektørens innstilling

Kommunestyret vedtar å ikke benytte inngått intensjonsavtale med Lakselv Røde Kors. Kommunestyret vil berømme Røde Kors for den velviljen som er utvist i prosessen.

Kommunestyret ber kommunedirektøren om å gå i dialog med Røde Kors om en minnelig løsning for kommunens andel av de påløpte kostnadene av prosjekteringen. Den saken fremmes for politisk behandling.

Vedlegg til saken:

- 1 Utkast til intensjons avtale
- 2 5195352_A-10-00-01_B01_Situasjonsplan
- 4 Leieavtale mellom Porsanger kommune og Lakselv røde kors
- 5 Veiledende kunngjøring 2019_2266
- 6 2022-01-31 Porsanger kommune - Lakselv Røde Kors - Notat (004)
- 7 5195352_A-20-00-10_B01_Plantegninger

Sakens bakgrunn

Porsanger kommune hadde til hensikt å samlokalisere tjenester i et leid lokale innenfor en gitt økonomisk ramme. Både for å øke kvaliteten av tjenesten til innbyggere gjennom et allbruks hus, men også redusere kostnader på leide lokaler. Hensikten var å inngå en intensjonsavtale mellom Porsanger kommune og Lakselv Røde Kors (LRK) om å leie lokale.

Som følge av endrede forutsetninger i saken, var det behov for å innhente juridisk bistand for å avklare Porsanger kommunes handlingsrom og eventuelle konsekvenser da formålet med intensjonsavtalen var endret.

Kommunedirektøren redegjør for saksgangen nedenfor og påpeker flere risikoelementer i forhold til de endrede forutsetninger i saken, i tillegg til egne vurdering. Avslutningsvis skisseres de ulike løsningsalternativene til politisk behandling.

Vurdering

Kort historikk:

I april 2018 brant bygget til Lakselv Røde Kors. I bygget leide Porsanger kommune lokaler til SFO. Fra brannen og frem til idag har det vært et samarbeid mellom Lakselv Røde Kors og Porsanger kommune om muligheter for å få samlet kommunale aktivitet i et nytt bygg. Som det kommer frem av saken som ble fremmet til politisk behandling i februar 2019 så hadde Røde Kors under planlegging et flerbrukshus som også kunne romme kommunale tjenester. Det ble satt rammer for et samarbeid som var eksisterende økonomiske rammer, dette med bakgrunn i at Porsanger kommune er Robek-kommune og er avhengig av Statsforvalterens godkjennelse av langsiktige leieavtaler. I det følgende gis det en gjennomgang av sakens vendinger:

Vedtak i kommunestyret 27. februar 2019

Kommunestyret vedtar at kommunedirektøren gis myndighet til å inngå en intensjonsavtale om nye lokaler til Samiske språk- og kultursenter, Kvensk språksenter og kulturskolen, samt tilgang til felles arealer som ivaretar kommunens behov. Intensjonsavtalen skal ha som mål at fremtidige løsninger realiseres innenfor eksisterende økonomiske rammer
Saken er vedlagt.

Vurdering i april 2019 mht kunngjøring av intensjonsavtale. Det gjøres muntlige avklaringer med våre juridiske rådgivere i Simonsen VogtWiig (SVW).

Oppsummering av vurderingene fra da:

Kommunen er i innledende fase og har vært i dialog om mulighet rundt leie av lokale hos Røde Kors, det er ikke utarbeidet skisse til avtale, det er ikke utredet hjemmel for å inngå kontrakt direkte uten kunngjøring av konkurranse. Det vil derfor være hensiktsmessig å gå ut med en veiledende kunngjøring, dette betyr at vi også vil kunne få andre interessenter og det ivaretar prinsippene i LOA §4 om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Mai 2019:

Kunngjøres på Doffin

”Porsanger kommune ønsker å se på løsninger for å samlokalisere virksomheter som utfører kommunale tjenester. Porsanger kommune har vært i dialog med Porsanger Røde Kors om mulighetene for en intensjonsavtale for bruk av lokaler, men ønsker med dette å informere markedet og opprette dialog med andre aktører som kan ha areal for utleie til Porsanger kommune.

Verdi på avtalen er ikke avklart”

Del II: Kontrakten

- II.1) **Anskaffelsens omfang**
- II.1.1) **Tittel**
Intensjonsavtale - leie av lokaler til kommunale tjenester
Referansenummer: 2019/2266
- II.1.2) **Hoved-CPV-kode**
70310000 - Leie eller salg av bygninger
- II.1.3) **Type kontrakt**
Tjenester
- II.1.4) **Kort beskrivelse**
Porsanger kommune ønsker å se på løsninger for å samlokalisere virksomheter som utfører kommunale tjenester. Porsanger kommune har vært i dialog med Porsanger Røde Kors om mulighetene for en intensjonsavtale for bruk av lokaler, men ønsker med dette å informere markedet og opprette dialog med andre aktører som kan ha areal for utleie til Porsanger kommune.
Verdi på avtalen er ikke avklart

Resultatet er at det melder seg en ny aktør som ber om dialog med Porsanger kommune for å se om de kan være en tilbyder til formålet. Det gjennomføres møter med aktørene i juni og juli 2019. Altså LRK og ny aktør hvor man presenterer arealbehov mv.

I brev datert 6. august 2019 meddeler Porsanger kommune de to interessentene at administrasjonen går videre med LRK da de har presentert gode løsninger og planer for å innfri kravene til økonomisk ramme, beliggenhet, areal, planløsning og fasade. Prosessen går sin gang i 2020 og 2021. Intensjonsavtale ble inngått. Det ble gjennomført brukermedvirkning, arkitekttegninger og løsningsforslag. For å imøtekomme behovene til kulturskolen ble det tegnet om i flere omganger, disse behovene var med på å fordyre prosjektet.

Saken behandles i arbeidsmiljøutvalget i mai 2021, da dette er et lovkrav før saken kan tas formelt videre til arbeidstilsynet.

I juni 2021 kommer det endelige prospektet over fra LRK. Da med en kostnadsramme som er utover den økonomiske rammen som lå til grunn for vedtaket.

Kommunedirektørens vurdering er at saken frem til dette tidspunkt er innenfor lovens krav, jfr intensjonskunngjøringen som ble gjennomført i 2019.

Det gjennomføres da et møte mellom kommunedirektøren og LRK, for å drøfte saken. Kommunedirektøren vurderer det som vanskelig å fremme saken og anta at man får den igjennom hos Statsforvalteren gitt at vi er Robek-kommune. Saken settes litt på vent, og kommunedirektøren varsler om at det kan være mer økonomisk riktig å vurdere nytt barnehagebygg, Dette forankres gjennom budsjett 2022.

Kommunedirektøren sender sakskomplekset juridisk vurdering, 21. november 2021:

I 2018 brant Røde Kors-bygget ned, en fløy av bygget ble stående igjen. Porsanger kommune har siden 1990-tallet leid bygget til først barnehage og etter hvert SFO som var lokalisert i bygget da det brant. Røde Kors er bygningseier.

I etterkant har det vært dialog og politiske vedtak på at det er ønskelig at bygget gjenoppbygges og at kommunen lokaliserer kommunale tjenester inn i et nytt bygg. Det foreligger en intensjonsavtale om det.

Ingen endelige politiske vedtak er gjort. Røde Kors har fått utbetalt kr. 1,8 mill kr av forsikringsoppgjøret, de har med de midlene foretatt sanering på tomte samt betalt konsulentfirma for å utarbeide forprosjekt for nytt på bygg.

Utleggene for sanering er på 1 mill kr og forprosjekt kr. 250 000. Med bakgrunn i kommunens økonomi har jeg nå formelt kommet med et endringsforslag om å gå vekk fra de foreliggende planer, og bygge en ny kommunal barnehage på tomta.

Porsanger kommune skal bygge ny kommunal barnehage, og det er nå ønskelige å gjøre det på tomta der bygget tidligere sto. Dermed kan forsikringsoppgjøret/gjenoppbygging ses i sammenheng med en kommunal investering for ny barnehage.

Så, hva må vi forholde oss for å få gjennomført dette? Vi må ha en avtale med Røde Kors, en garanti fra forsikringssselskapet KLP, oppgjørsavtale med Røde Kors osv osv.

En annen vinkling er hva må Porsanger kommune hensynta dersom vi skal gjøre dette i et partnerskap med Røde Kors? Hva med forholdet til lov om offentlige anskaffelser?

Den juridiske vurderingen fra SVW kommer medio februar til Porsanger kommune.

Tilbakemelding kan oppsummeres slik:

Dersom LRK skal bygge en ny barnehage etter kommunens spesifikasjoner, vil det raskt foreligge en byggekontrakt etter anskaffelsesreglene. Kommunens innflytelse er bare et av momentene som må hensyntas i helhetsvurderingen. Dersom det i tillegg avtales en lengre leieavtale, slik skissert med 10+10 år, vil også den reelle risikofordelingen mellom partene tilsi at kontrakten i realiteten er en byggekontrakt.

Leie av nybygg som er tilpasset kommunens behov må konkurranseutsettes etter anskaffelsesregelverket. Dersom LRK skal gjenoppbygge et bygg på branntomta for å erstatte tidligere bygg, kan dette i prinsippet gjøres uten kommunens innvirkning. Bygget kan videre oppføres før leieavtale med kommunen inngås, slik at en er innenfor den formelle ordlyden i FOA § 2-4 bokstav a om "eksisterende bygninger".

Reduksjon i leietid vil også være et moment som taler for at leieavtalen da vil være en ren leieavtale. Ved en slik fremgangsmåte vil imidlertid kommunen måtte være særlig obs på omgåelsesbetraktninger – det vil være nærliggende for andre tilbydere av lokaler å peke på at prosjektet representerer en omgåelse av regelverket.

I så fall vil det være viktig at kommunen de facto ikke har satt bestemte premisser for LRKs utbygging. Det må videre gjøres klart for LRK at oppføring av barnehage skjer for egen risiko, og at kommunen ikke vil anse seg forpliktet til å inngå evt. fornye en kortvarig leieavtale.

Kommunedirektøren sender en ny henvendelse 15. februar 2022:

Nå ber jeg om en tilleggsvurdering for å se om det åpner handlingsrommet noe.

Siden 1994 har det vært en leiekontrakt mellom LRK og PK om leie av den nedbrente bygget. Det har vært barnehage og SFO som kommunen har brukt lokalene til. Da bygget brant ned var det SFO i bygget. Etter brannen har SFO vært samlokalisert med Lakselv barneskole.

Det har vært politisk behandlet at det er ønskelig med at LRK bygger opp og at PK leier lokaler der.

Det man i første omgang har vurdert og tegnet var til samisk og kvensk språksenter og kulturskolen. Det innebar mange spesialrom som gjorde at kostnaden ble for høy og kommunen måtte vurdere saken på nytt.

Det nå ønskelig å gå tilbake til opprinnelig formål med leieavtalen, altså barnehage og at siden alle pedagogiske og tekniske krav har endret seg så ønsker man et nytt bygg som tilfredsstillende nye krav i 2022.

Vedlagt følger leiekontrakt fra 2013, tidligere leieavtaler kan fremskaffes.

I 2019 gjennomføres det en intensjonserklæring på Doffin, se vedlegg. I etterkant av den kom det en interessent til som gikk vekk fra saken etter forhandlingsmøte. Er dette momenter som har betydning for saken?

Tilbakemelding fra vår advokat datert 1. mars 2022:

Vår oversendte betenkning har tatt høyde for det tidligere leieforholdet mellom partene. Dette forholdet må hensyntas i helhetsvurderingen som det vises til i vurderingen – om leieavtalen er en ren leieavtale, eller samtidig en byggekontrakt. Dersom kommunen setter for detaljerte rammer for byggingen, slik kravene til barnehager i 2022 krever, er det vår vurdering at leieavtalen må anses som en byggekontrakt og utlyses etter anskaffelsesregelverket. Dersom LRK bygger opp igjen et bygg av eget tiltak, uten å forplikte seg til utleie eller hensynta kommunens behov i oppbyggingen, vil en være utenfor anskaffelsesregelverket ved en senere leieavtale. Som nevnt i notatet, må kommunen i et slikt tilfelle være sikker på at det ikke de facto stilles føringer for oppføringen av nybygget.

Betydning av leiekontrakt fra 1994:

Det ble for første gang inngått leiekontrakt om bygget mellom Porsanger kommune og Røde Kors i 1994. Leieavtalen er fornyet ved ujevne mellomrom frem til siste leiekontrakt ble inngått i 2013.

Leiekontrakten ville hatt betydning dersom det ble oppført et tilsvarende bygg og med samme formål.

Det vil være vanskelig å få til i dag da det er omfattende krav til byggets utforming for barnehage, og skal Porsanger kommune ha nye barnehage i 2022 så må det være tilpasset dagens behov og de pedagogiske krav som er.

Dermed kan ikke leiekontrakten fra 1994 brukes for å få bygget en ny barnehage for Porsanger kommune.

Risiko for Porsanger kommune:

Dersom kommunestyret går for å spesifisere hva LRK skal bygge, risikerer kommunen å bli ilagt gebyr for ulovlig direkteanskaffelse jf. LOA § 12. Det er KOFA som er sanksjoneringsmyndighet, og forsettlige brudd skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Gebyret kan ikke settes høyere enn 15 % av anskaffelsens verdi. I ytterste konsekvens kan også leieavtalen bli kjent uten virkning eller avkortet i løpetid, se LOA § 13 og 14, jfr vedlegg.

Klage- og håndhevelsessystemet er basert på privat initiativ, typisk klage fra konkurrerende leverandører. Dette er et lavterskeltilbud som alle kan benytte seg av.

Overtredelsesgebyr kan likevel ikke ilegges dersom kommunen publiserer en intensjonskunngjøring etter reglene i FOA, og inngår kontrakt tidligst 10 dager etter kunngjøringen, se LOA § 12 (2). Dersom kommunestyret vedtar at LRK skal bygge en nærmere spesifisert barnehage, vil en intensjonskunngjøring lempe skaderisikoen, rent økonomisk.

Kommunedirektøren vil likevel poengtere at kommunen risikerer noe mer enn illeggelse av gebyr, at kontrakten kjennes uten virkning eller reduseres i løpetid. Et veloverveid brudd på anskaffelsesregelverket er et brudd både på norsk rett og EØS-retten som vil ta seg dårlig ut overfor alternative leverandører, innbyggerne i Porsanger og offentlige innkjøpere ellers.

Løsningsalternativer:

1.

Det er mulig å gå tilbake til opprinnelige planer, om at Røde Kors bygger for språksentra og kulturskolen, prospektet følger vedlagt. Dette alternativet er utenfor en økonomisk ramme som lå til grunn for vedtaket, og vil overstige dagens utgifter. Leieavtalen må godkjennes av Statsforvalteren, og det kan være vanskelig da dette vil bidra til økte leiekostnader for Porsanger kommune. Vurderes som et krevende alternativ. Og det vil ta tid å gå godkjent en leieavtale fra Statsforvalteren.

2.

Det er mulig at prosjektet som er utredet reduseres, og at Røde Kors bygger for utleie til språksentra til Porsanger kommune. Dette er også en leieavtale som skal godkjennes av Statsforvalteren, men vil ventelig ligge innenfor dagens økonomiske rammer. En slik løsning vil igjen påvirke den prosessen som kommunestyret har vedtatt skal gjennomføres på rådhuset som følge av ledige lokaler, hvor planen har vært å se de ulike kulturtilbudene (samisk språksenter, kvensk språksenter og biblioteket) under ett for å styrke de faglige miljøene og få et levende kulturtilbud sammen. Vurderes som et alternativ. Det vil ta tid å få godkjent en leieavtale fra Statsforvalteren.

3.

Kommunestyret kan be Røde Kors bygger ny barnehage til Porsanger kommune, og kommunen kan sette de krav som er til bygget som er nødvendig for å tilfredsstille de krav som er til ny barnehage. Og dermed ta den risikoen med et økonomisk etterspill som er beskrevet i saken. Vurderes som uaktuelt.

4.

Kommunedirektøren vurderer øvrige alternativ som uaktuelle, slik som kjøp av eiendommen som branntomt. Et eventuelt kjøp må skje til markedspris eller etter takst i henhold til ESA retningslinjer. Dette alternativet er ikke utredet eller drøftet med Lakselv Røde Kors. Vurderes som uaktuelt.

5.

Kjøp av eiendommen og inntreden i forsikringsoppgjør er ikke vurdert nærmere, da dette er komplisert og krever mer utredning. Dette alternativet er ikke utredet eller drøftet med Lakselv Røde Kors. Vurderes som uaktuelt.

Røde Kors har også noen alternativer:

Røde Kors kan bestemme seg for å bygge barnehage i egen regi, og uten bindinger for Porsanger kommune. Her bærer Røde Kors risikoen for fremtidige leieavtaler. Porsanger kommune kan ikke gi forhåndsgaranti for en fremtidig leieavtale, ihht til lov om offentlige anskaffelser. Dersom Porsanger kommune i fremtiden ønsker å leie lokaler til barnehage om det skje igjennom intensjonskunngjøring Alternativt kan Røde Kors bygge et allbrukshus, og bruke det slik de ønsker.

Saken er tidskritisk. Det har gått 4 år siden brannen og innen 7. April 2023 må nytt bygg stå ferdig. Det er derfor avgjørende at Porsanger kommune gjør sin beslutning innen 1. april 2022.

Selv om kommunedirektøren ønsker å finne en løsning så viser det seg å være vanskelig. Uansett hvilket alternativ Porsanger kommune ender på vil det ta tid å få gjort avklaringer med Statsforvalteren, det vanskeliggjør en positiv innstilling for kommunedirektøren da det vil sette ytterligere press på Røde Kors mht forsikringsoppgjøret og tidsfristen i 2023. De fleste alternativene medfører en også en risiko for Porsanger kommune.

Røde Kors har brukt deler av forsikringsoppgjøret til å tegne inn lokaler til Porsanger kommune, og kommunen bør ta en samtale med Røde Kors og se hva som kan være en minnelig løsning for det.

Det er ingen grunn til å betvile at det det har vært gode intensjoner med å finne en god løsning både for Røde Kors og kommunen, og kommunedirektøren kan bare beklaget at det har tatt tid.

Økonomiske konsekvenser

I budsjett 2022 er det budsjettert med kr. 152 000 i husleie for Kvensk språksenter og kr. 379 000 i husleie for Samisk språksenter.

En leieavtale skal godkjennes av Statsforvalteren, jfr kommunelovens §28-3.

Kommunestyret har satt av midler til forprosjekt ny barnehage, de økonomiske virkningene av dette er ikke utredet i denne sammenhengen.