FORVALTNINGSREVISJON

Kontraktsinngåelse midlertidige rådhuslokaler

Alta kommune

KOMREV NORD

Rapport 2025

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Alta kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot kontraktsinngåelse for midlertidige rådhuslokaler. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Alta kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Alta kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 01.12.2025

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Mathias Brattli Agaze
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Alta kommune inngikk sommeren 2023 avtale med Nordlysbyen Eiendom AS om å leie midlertidige rådhuslokaler i Løkkeveien 35 og Parksenteret. Kommunen valgte å kontakte en tilbyder direkte i stedet for å utlyse konkurranse eller på annen måte annonsere sitt behov for midlertidige rådhuslokaler. Kommunen har vist til at leiekontrakter om fast eiendom er unntatt fra regelverket om offentlige anskaffelser. Det har i etterkant blitt stilt spørsmål ved om dette har vært riktig og tilstrekkelig begrunnet. Videre har det også blitt stilt spørsmål ved saksbehandlingen rundt avtaleinngåelsen.

Kontrollutvalget ønsket saksgangen belyst og vurdert. KomRev NORD har gjennomført en forvaltningsrevisjon om avtaleinngåelsen med bakgrunn i følgende spørsmål:

1. Er Alta kommunes bruk av unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket tilstrekkelig begrunnet, dokumentert og i samsvar med kravene til dette i anskaffelsesregelverket?

2. Har Alta kommune gjennomført en forsvarlig og etterprøvbar prosess i forkant av inngåelse av leiekontraktene for Løkkeveien 35 og Parksenteret? Er prosessen i samsvar med relevant regelverk, interne reglement og retningslinjer, samt prinsippene for god forvaltnings- og forretningsskikk, herunder anbefalinger fra DFØ?

Funn, vurderinger og konklusjoner:

Unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket
Under problemstilling nr. 1 har revisor konkludert med at Alta kommunens bruk av unntaksbestemmelsen er tilstrekkelig begrunnet, dokumentert og i samsvar med kravene til dette i anskaffelsesregelverket.

Som en del av vurderingen vår har vi vurdert om kommunen kunne dokumentere at den inngåtte leiekontrakten ble gjort i samsvar med unntaksbestemmelsen i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav a. Vi har også vurdert om kommunen kan dokumentere at leiekontrakten ikke var en bygge- og anleggskontrakt hvor de hadde avgjørende innflytelse på arbeidets art eller planlegging.

Revisors undersøkelse har vist at det i liten grad ble gjort omfattende byggearbeider i lokalene i Løkkeveien 35, og at det i stor grad ble stilt generelle krav til lokalene i samsvar med hva som kan forventes for kontorlokaler av den typen kommunen har inngått leiekontrakt for. Arbeidene knyttet seg i stor grad til overflatearbeid som gulvbelegg, maling m.m. for å gjøre lokalene tilpasset det som skulle utgjøre kommunens rådhuslokaler. I Parksenteret var det allerede planlagt ombygging fra kjøpesenter til kontorlokaler, og det ble i ettertid planlagt inn kommunestyresal i lokalene. Revisors vurdering er at kommunen gjennom leiekontraktene med vedlegg kan dokumentere at inngåelse av leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler ble gjort i samsvar med unntaksbestemmelsen i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav a, og at kommunen kan dokumentere at leiekontrakten ikke var en bygge- og anleggskontrakt hvor de hadde avgjørende innflytelse på arbeidets art og planlegging. Kommunen har imidlertid ikke dokumentert egne vurderinger av at disse forholdene tilsa at anskaffelsesregelverket ikke gjaldt for kontraktsinngåelsen.

Selv om våre vurderinger og konklusjon synliggjør at anskaffelsesregelverket ikke har blitt brutt gjennom manglende kunngjøring av behovet for lokaler, så synliggjør problemstilling 2 at

kommunens prosess ikke har vært i henhold til relevante anbefalinger om hvordan en kommune bør gå fram.

Forsvarlig og etterprøvbar prosess

Under problemstilling nr. 2 har vi konkludert med at Alta kommune i liten grad har gjennomført en forsvarlig og etterprøvbar prosess i forkant av inngåelse av leiekontrakt for Løkkeveien 35 og Parksenteret. Videre er konklusjonen at prosessen i noen grad har vært i samsvar med relevant regelverk, interne reglement og retningslinjer, samt prinsippene for god forvaltningsskikk og forretningsskikk, herunder anbefalinger fra DFØ.

Revisors undersøkelse har påvist at det i liten grad foreligger dokumentasjon forut for kontraktsinngåelsen med Nordlysbyen Eiendom AS som belyser kommunens valg om å ikke utlyse konkurranse og hvilke krav som ble stilt til leverandører og midlertidige rådhuslokaler. Den mottatte dokumentasjonen er noen få interne eposter og leiekontrakter med vedlegg. Videre har revisor påvist at ingen inngående/utgående dokumenter relatert til kontraktsinngåelsen er journalført og fremgår av kommunens postliste. Dette er ikke i samsvar med reglene i offentleglova og arkivlova med forskrifter. Vurderingen har derfor vært at kommunen i liten grad har sikret en etterprøvbar prosess, og at de ikke har journalført arkivpliktige saksdokumenter i tråd med krav i offentleglova og arkivlova med forskrifter. Manglende tilgang på korrespondanse har også gjort det vanskelig for revisor å gjennomgå hvilken korrespondanse kommunen hadde med eksterne i forbindelse med kontraktsinngåelsen, herunder kan vi ikke belyse i hvilket omfang det har vært dialog, og om dialog mellom kommunen og utleier har vært muntlig og/eller skriftlig.

Kommunen valgte å kontakte en tilbyder direkte i stedet for å utlyse konkurranse eller på annen måte annonsere sitt behov for midlertidige rådhuslokaler. Dette har tidligere rådmann og nåværende kommunedirektør i samtaler med revisor begrunnet med at det ikke ble vurdert som sannsynlig at det var andre aktuelle lokaler i Alta på daværende tidspunkt. Rådmann ble også kontaktet av Peyma AS, som tilbydde seg å bygge et helt nytt rådhus for kommunen. Da kommunen kun var på utkikk etter midlertidige lokaler, ble denne forespørselen avvist. Informasjonen revisor har innhentet viser at det ble stilt like forutsetninger og gitt lik informasjon til både Peyma AS og Nordlysbyen Eiendom AS i forkant av kontraktsinngåelsen.

Anbefalinger

Revisors undersøkelse knytter seg til en enkeltsak, men revisor anser det som mulig å trekke ut noen forbedringspunkter fra denne saken, som også kan gjelde for kommunen i andre saker. På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner gir vi derfor følgende anbefalinger:

Alta kommune bør vurdere om det er behov for å utarbeide retningslinjer for kjøp og leie av fast eiendom som herunder avklarer:

- Hvilke undersøkelser som skal gjøres i markedet
- Krav til dokumentasjon av viktige beslutninger og avgjørelser
- Krav til arkivering og journalføring av dokumentasjon

Innhold

SAMMENDRAG 2
1 BAKGRUNN OG BESTILLING 5
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER 6
2.1 Problemstillinger 6
2.2 Revisjonskriterier 6
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier 6
2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for etterlevelse av unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket 7
2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for forsvarlig og etterprøvbar prosess 8
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 11
3.1 Metode og datamateriale 11
3.2 Gyldighet og pålitelighet 11
3.3 Avgrensninger 12
4 KOMMUNENS BRUK AV UNNTAKSBESTEMMELSEN I ANSKAFFELSESREGELVERKET 13
4.1 Leiekontrakter for leie av lokaler i Løkkeveien 35 og Parksenteret 13
4.1.1 Leiekontrakt Løkkeveien 35 13
4.1.2 Leiekontrakt Parksenteret 13
4.1.3 Leveransebeskrivelse og romskjema for Løkkeveien 35 og Parksenteret 13
4.2 Kommunens påvirkning på endringer i de leide lokalene 14
4.3 Revisors vurderinger 14
4.4 Konklusjon 15
5 FORSVARLIG OG ETTERPRØVBAR PROSESS 16
5.1 Tidslinje for prosessen 16
5.2 Markedssonderinger og innhenting av alternative tilbud 17
5.3 Krav til nye lokaler 17
5.4 Dokumentasjon av prosessen 18
5.5 Anskaffelsens formål og forholdsmessighet 18
5.6 Revisors vurderinger 19
5.7 Konklusjon 21
6 ANBEFALINGER 22
7 UTTALELSE 23
9 REFERANSER 25

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

I Alta kommunes plan for forvaltningsrevisjon i perioden 2025-2028 er temaet anskaffelser, innkjøp og kontraktsinngåelse prioritert som nr. 6. Kontrollutvalget vedtok i møte 13.02.2025, i sak 11/25 å omprioritere i planen for forvaltningsrevisjoner og få gjennomført en hendelsesbasert forvaltningsrevisjon med fokus på kontraktsinngåelsen for midlertidige rådhuslokaler. Videre bestilte kontrollutvalget i møte 30.04.2025, i sak 24/25 forvaltningsrevisjon i tråd med vedtaket i sak 11/25, og ba KomRev NORD om å utarbeide forslag til overordnet prosjektskisse.

Alta kommune inngikk sommeren 2023 avtale om å leie midlertidige rådhuslokaler i Løkkeveien 35 og Parksenteret, med varighet på 10 år fra overtakelsesdato. Forut for kontraktsinngåelsen var allerede ca. 90 ansatte fra Alta kommunes administrasjon lokalisert på Parksenteret, fordelt på følgende funksjoner:

- Barneverntjenesten
- Migrasjon og smittevern (vaksine)
- Helsestasjon og skolehelsetjenesten, ungdommens helsestasjon
- PP-tjenesten
- Logoped
- Tiltaksteam
- Barne- og ungeadministrasjonen
- Oppvekstadministrasjonen

Leiekontrakten ble inngått gjennom at kommunen kontaktet Nordlysbyen Eiendom AS for å leie de aktuelle lokalene, og ikke gjennom å lyse ut konkurranse eller på annen måte offentliggjøre sin interesse for lokaler. Dette ble muliggjort gjennom at kommunen viste til at avtaleinngåelsen ikke var omfattet av anskaffelsesregelverket, ettersom det er unntak i regelverket for inngåelse av leiekontrakt for fast eiendom. Et vesentlig poeng for kommunen ved valg av lokaler var å ikke spre administrasjonen på for mange lokasjoner.

Etter flytting til midlertidige lokaler er administrasjonen fordelt på følgende måte i de aktuelle lokalene:

<u>Løkkeveien 35:</u>

- Servicesenter
- Post og arkiv
- Jord- og skogbruk
- Næringsutvikling
- Planavdeling
- Miljø, park og idrett
- Kommunalteknikk
- Oppmåling og byggesak

<u>Parksenteret:</u>

- Kommunestyresal og formannskapssal
- Kultur
- Barneverntjenesten
- Migrasjon og smittevern (vaksine)
- Helsestasjon og skolehelsetjenesten, ungdommens helsestasjon
- PP-tjenesten

- Logoped
- Tiltaksteam
- Barn- og ungeadministrasjonen
- Oppvekstadministrasjonen
- Kommunedirektøren
- Kommuneadvokat
- Politisk ledelse
- Politisk sekretariat
- Kommunalleder for Fellestjenesten
- Anskaffelser
- Regnskap og budsjett
- Bygg- og eiendomsutvikling
- HR
- Lønn og personal
- Hovedtillitsvalgte
- Verneombud
- Kommunalleder tekniske tjenester
- Geodata

Formålet med undersøkelsen er i henhold til bestillingen fra kontrollutvalget å vurdere om kommunen har fulgt gjeldende regelverk, interne rutiner og føringer/prinsipper for god forvaltningsskikk ved inngåelse av leiekontraktene for lokaler i Løkkeveien 35 og Parksenteret. Undersøkelsen skal også belyse om beslutningsgrunnlaget, behovsvurderingene og anskaffelsesprosessen har vært dokumentert på en forsvarlig og etterprøvbar måte, og om prosessen er i samsvar med prinsippene om konkurranse, likebehandling og god økonomistyring.

Kontrollutvalget vedtok KomRev NORDs overordnede prosjektskisse i møte 05.06.2025, i sak 32/25.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. Er Alta kommunes bruk av unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket tilstrekkelig begrunnet, dokumentert og i samsvar med kravene til dette i anskaffelsesregelverket?

2. Har Alta kommune gjennomført en forsvarlig og etterprøvbar prosess i forkant av inngåelse av leiekontraktene for Løkkeveien 35 og Parksenteret? Er prosessen i samsvar med relevant regelverk, interne reglement og retningslinjer, samt prinsippene for god forvaltnings- og forretningsskikk, herunder anbefalinger fra DFØ?

I tilknytning til besvarelsen av disse to problemstillingene ba kontrollutvalget om at revisor utarbeider tidslinje over prosessen med kontraktsinngåelsene, som viser hendelsesforløpet.

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder

innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov-2016-06-17-73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift-2016-08-12-974 om offentlige anskaffelser
- Prop.51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser
- Avgjørelser fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser
- LOV-1992-12-04-126 om arkiv (arkivlova)
- LOV-2006-05-19-16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)
- FOR-2017-12-15-2105 om offentlige arkiv (arkivforskrifta)
- Alta kommunes anskaffelsesstrategi 2022-2026, vedtatt av kommunestyret i februar 2022
- Anbefalinger fra Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ)
- Statsbygg– veiledning om statlige retningslinjer for leie av lokaler i det private marked

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for etterlevelse av unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket

Når kommunale myndigheter inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift, er hovedregelen at reglene om offentlige anskaffelser skal følges, jf. lov om offentlige anskaffelser § 2 første ledd.

Det fremgår av anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav a at anskaffelsesloven og forskriften ikke gjelder for kontrakter om erverv eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom, eller om rettigheter til slik eiendom.

Ved vurderingen av om unntaksbestemmelsen i forskriftens § 2-4 bokstav a kommer til anvendelse har Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) vurdert om kontrakten i realiteten er en bygge- og anleggskontrakt, selv om den er definert som en leiekontrakt av bygg, se f.eks. KOFA-2020-917.

En bygge- og anleggskontrakt er i forskriftens § 4-1 bokstav d definert som:
«Utførelsen på en hvilken som helst måte av et bygge- og anleggsarbeid som oppfyller kravene som er satt av en oppdragsgiver som har avgjørende innflytelse på arbeidets art eller planlegging».

Videre skal bygge- og anleggsarbeid forstås som «resultatet av et sett av bygge- og anleggsaktiviteter som i sin helhet er tilstrekkelig til å oppfylle en økonomisk eller teknisk funksjon», jf. forskriftens bokstav 4-1 bokstav e.

Gjennom omfattende praksis har KOFA vurdert at unntaksbestemmelsen for leie av fast eiendom i forskriften kommer til anvendelse selv med relativt omfattende og detaljerte krav til det aktuelle lokalet, se blant annet KOFA-2016-80, KOFA-2020-917 og KOFA-2022-1093. I sistnevnte avgjørelsene fra KOFA vurderte de at endringer i form av omregulering av etasje fra boenhet til kontorlokale, og innredning i tråd med funksjonsbeskrivelse, ikke medførte at innklagede hadde hatt avgjørende innflytelse på arbeidets art og planleggelse. Det ble vist til at innredningsarbeidet verken på grunn av sitt særpreg eller omfang gikk utover de krav som leietakere i alminnelighet vil kunne stille.

På bakgrunn av redegjørelsen over har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Alta kommune må dokumentere at:

- Inngåelse av leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler ble gjort i samsvar med unntaksbestemmelsen i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav a
- Leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler ikke var en bygge- og anleggskontrakt hvor kommunen hadde avgjørende innflytelse på arbeidets art eller planlegging.

2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for forsvarlig og etterprøvbar prosess

Kommunestyret i Alta kommune vedtok i møte 14. februar 2022 en anskaffelsesstrategi for perioden 2022-2026. I denne fremgår det under punkt 1 at strategien danner grunnlag for en felles overordnet tenkning og atferd, slik at kommunens anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg effektivt bidrar til at kommunen når sine mål.

Videre fremgår det under punkt 2 at alle anskaffelser i Alta kommune skal utføres profesjonelt slik at kommunens samlede ressurser blir utnyttet best mulig. Alle anskaffelser skal gjøres i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser og Alta kommunes innkjøpsreglement.

Videre står det i strategiens punkt 3.1.1 at anskaffelser skal bidra til merverdi for Alta kommune og kommunens brukere, ved å sikre formålseffektivitet og kostnadseffektivitet. Disse virkemidlene skal benyttes for å ivareta formålseffektivitet:

- Det settes av tid til å planlegge, gjennomføre og evaluere anskaffelsene
- Anskaffelser gjennomføres på bakgrunn en behovsanalyse der dette vurderes som hensiktsmessig, hvor aktuelle interessenter involveres.
- Markedsdialog der en er usikker på leverandørmarkedet.

Det fremgår av strategiens punkt 4.5 at Alta kommunes anskaffelsesvirksomhet skal, innenfor kommunens juridiske og økonomiske handlingsrom, bidra til lokal næringsutvikling og legge til rette for at små og mellomstore bedrifter kan delta i kommunens konkurranser.

Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) har egne fagsider om offentlige anskaffelser, her www.anskaffelser.no. På disse sidene fremgår det under emnet «Leige av eigedom» at de anbefaler at man holder seg til de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4 ved gjennomføring av leieprosesser, selv om leiekontrakter er unntatt fra både lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Videre henviser de til Statsbyggs – veiledning om statlige retningslinjer for leie av lokaler i det private marked.

På s. 2 i veilederen fremgår det at veilederen er rettet mot virksomheter i statlig sivil sektor. Temaene kan også være relevante for andre offentlige virksomheter. Vår vurdering er at veilederen kan være relevant ved utledning av revisjonskriterier i den grad den gir uttrykk for generelle anbefalinger som ikke retter seg spesifikt mot statlig virksomhet.

På s. 12, om saksbehandlingen, fremgår det at selv om anskaffelsesreglene ikke gjelder ved inngåelse av leiekontrakt for eiendom, bør de grunnleggende kravene i § 4 i lov om offentlige anskaffelser etterleves ved gjennomføring av et søk i markedet og en konkurranse. Dette innebærer blant annet at saksbehandlingen må ivareta hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet, at en må opptre i samsvar med god forretningsskikk samt sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling av leverandører.

I lov om offentlige anskaffelser § 4 fremgår det at oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarhet og forholdsmessighet.

De grunnleggende prinsippene er nærmere utdypet i forarbeidene til lov om offentlige anskaffelser, se Prop.51 L (2015-2016). Her fremgår det at konkurranseprinsippet vil først og fremst ha betydning for anskaffelser der oppdragsgiver ikke er pålagt en plikt til å kunngjøre konkurranse i Doffin eller TED-databasen etter detaljerte prosedyreregler i forskrift, blant annet anskaffelser under den nasjonale terskelverdien på 500.000 kroner. Ved slike anskaffelser vil oppdragsgiver ha en plikt til å sikre konkurranse om oppdraget. Hvor langt denne plikten strekker seg, må vurderes konkret. Her som ellers vil forholdsmessighetsprinsippet være avgjørende, jf. nedenfor. Det vil naturligvis ikke være noen plikt til å avholde en konkurranse hvis dette ikke lar seg gjennomføre.

Likebehandlingsprinsippet er det viktigste av alle prinsippene. Grunnlaget for en velfungerende konkurranse om offentlige kontrakter er at alle leverandører i markedet gis like muligheter til å delta. Oppdragsgiveren har plikt til å behandle samtlige leverandører likt under hele konkurransen, herunder ved utarbeidelsen av kunngjøring og konkurransegrunnlag, ved kvalifiseringen og utvelgelsen av leverandører, og ved evalueringen av tilbudene og tildelingen av kontrakt. Likebehandlingsprinsippet er til hinder for både direkte forskjellsbehandling og indirekte forskjellsbehandling

Henvisningen til forholdsmessighetsprinsippet i loven er ny. Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Dette innebærer på den ene siden at de krav som stilles til prosedyren oppdragsgiver skal gjennomføre, må stå i forhold til det som skal anskaffes. Jo mindre og enklere en anskaffelse er, jo mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at de krav som oppdragsgiver stiller til leverandørene, må stå i forhold til anskaffelsen. Oppdragsgiver skal ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen. Departementet understreker at dette er meget sentralt for å realisere lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser, særlig ved de mindre anskaffelsene. Departementet viser også til at forholdsmessighetsprinsippet har fått en mer sentral plass i de nye anskaffelsesdirektivene.

Videre fremgår det at Prop. 51 L (2015-2016) at prinsippet om etterprøvbarhet skal ivareta leverandørenes interesse i å kunne kontrollere at anskaffelsesregelverket er fulgt. Oppdragsgiver må derfor sikre at vurderinger og andre forhold som er av betydning for gjennomføringen av anskaffelsesprosessen, kan dokumenteres.

Prinsippet om etterprøvbarhet har også en sammenheng med kommunens arkivplikt, jf. bestemmelsene i arkivlova, arkivforskriften, og offentlighetsloven. I henhold til arkivforskriften § 9 har kommunen en plikt til å føre en eller flere journaler som gir systematiske opplysninger og registrering inn- og utgående dokument, dersom dokumentet oppfyller følgende kriterier:
- dokumentet blir regnet som et saksdokument for kommunen etter offentleglova § 4,
- dokumentet er eller blir gjenstand for saksbehandling og
- dokumentet har verdi som dokumentasjon.

Et dokument er etter offentleglova § 4 definert som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på et medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande». Et saksdokument for organet er definert som «dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har opprette, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikke skjer, skal dokumentet reknast som opprette når det er ferdigstilt». Et dokument kan være en e-post, sms, tradisjonelt brev, en PDF osv.

Hovedregelen er at saksdokumenter, journaler og linkende er åpent for innsyn, med mindre annet følger av regelverket.
Revisor trekker også frem Sivilombudets årsmelding for 2020. I årsmelding fremhever Sivilombudet viktigheten av god forvaltningsskikk når forvaltningen møter borgerne. God forvaltningsskikk er i årsmeldingen beskrevet som et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møte med boerne. Normene for god forvaltningsskikk er basert på grunnleggende etiske verdier som saklighet, forutsigbarhet, habilitet, likebehandling, etterprøvbarhet, upartiskhet, tilgjengelighet, åpenhet, effektivitet og hensynsfullhet. Normen for god forvaltningsskikk er ikke å anse som en rettslig norm, og brudd på god forvaltningsskikk utgjør derfor ikke grunnlag for ugyldighet.

På bakgrunn av redegjørelsen over har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Ved inngåelse av leiekontrakt for lokaler bør Alta kommune:

- Sikre lik behandling av alle potensielle aktører og forutberegnelighet gjennom at de aktuelle tilbydere får samme informasjon
- Sikre konkurranse gjennom å avklare hvilke leieobjekt som er tilgjengelige i markedet
- Sikre at det ikke stilles strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen
- Sikre etterprøvbarhet gjennom at det føres protokoll og/eller at vurderinger dokumenteres skriftlig.

Ved inngåelse av leiekontrakt for lokaler skal Alta kommune

- Journalføre saksdokumenter som etter offentleglova og arkivlova med forskrifter er journal- og/eller arkivpliktig.

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon[1]. Vi sendte brev om oppstart av forvaltningsrevisjon til Alta kommune v/ kommunedirektør Oddvar Konst 16.06.2025. Våre kontaktpersoner har vært kommunedirektør og kommuneadvokat Kari Jørgensen. Oppstartsmøte ble avholdt 18.08.2025 hvor begge kontaktpersonene deltok.

Leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler ble signert i juli 2023. Vi har fått oversendt leiekontraktene med tilhørende vedlegg for leie av Løkkeveien 35 og Parksenteret. For å fremskaffe opplysninger om prosessen frem til kontraktsinngåelse for midlertidige rådhuslokaler har vi innhentet noe intern korrespondanse mellom ansatte som var involvert i vurderinger forut for kontraktsinngåelse for midlertidige rådhuslokaler. Vi har også innhentet saksdokumenter og vedtak i kommunestyrets sak 10/2023 som omhandlet midlertidige rådhuslokaler, og foretatt søk i kommunens offentlige postliste. I forbindelse med innhenting av dokumentasjon har vi blitt opplyst om at Alta kommune har lite dokumentasjon relatert til kontraktsinngåelsen.

For å både belyse og supplere den skriftlige dokumentasjonen vi har mottatt, har vi gjennomført samtale med Bjørn-Atle Hansen som var rådmann frem til 01.07.2023. Vi har også gjennomført en felles samtale med kommunedirektør som startet i sin stilling 01.07.2023, og kommuneadvokat for å sikre at revisors forståelse av prosessen og de mottatte dokumentene er riktig.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Datamaterialet i denne rapporten baserer seg på en kombinasjon av skriftlige dokumenter og samtaler med nåværende og tidligere ansatte i kommunen. Revisor har gjennomgått den skriftlige dokumentasjonen, og dette er i stor grad offentlig tilgjengelig informasjon. Revisor har stilt spørsmål ved tilstrekkeligheten til den mottatte skriftlige dokumentasjon da det vises til at vi i liten grad har mottatt skriftlig dokumentasjon som belyser vurderinger som ble gjort i forkant av kontraktsinngåelsen. Vi har fått bekreftet at det eksisterer lite skriftlig dokumentasjon om dette, og at vi har fått oversendt det som kommunen har klart å fremskaffe. Vi vurderer også at lite skriftliggjort dokumentasjon i seg selv utgjør et funn som må tas i betraktning, særskilt i våre vurderinger under problemstilling 2. Når det gjelder den skriftlige dokumentasjon vi har, har vi ikke noen grunn til å betvile påliteligheten. Når det gjelder den muntlige informasjonen har de ulike kildene gjennomgående gitt tilsvarende informasjon til revisor, og den har i mange tilfeller støtte i skriftlig dokumentasjon som revisor har mottatt. Det har i liten grad vært påvist diskrepans i informasjonen fra de ulike kildene.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data

[1] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Det har vært påvist få motsetninger, men en av utfordringene har vært at det i liten grad foreligger skriftlig dokumentasjon som belyser administrasjonens vurderinger forut for kontraktsinngåelse. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for kommunen. Revisor har innarbeidet korrigeringer og supplerende opplysninger fra kommunen i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

I tråd med kontrollutvalgets bestilling i sak 24/25 i møte 30.04.2025 har vi avgrenset undersøkelsen til å gjelde prosessen knyttet til inngåelse av den aktuelle leiekontrakten for midlertidige rådhuslokaler.

Dette innebærer at vi ikke har foretatt en vurdering av behovet for å flytte administrasjonen fra rådhuset til midlertidige rådhuslokaler. Videre har vi ikke vurdert hvilke valg som er gjort vedrørende fordeling av administrasjonen på ulike lokaliteter, eller funksjonaliteten til de valgte lokalene.

4 KOMMUNENS BRUK AV UNNTAKSBESTEMMELSEN I ANSKAFFELSESREGELVERKET

Er Alta kommunes bruk av unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket tilstrekkelig begrunnet, dokumentert og i samsvar med kravene til dette i anskaffelsesregelverket?

Revisjonskriterier

Alta kommune må dokumentere at:

- Inngåelse av leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler ble gjort i samsvar med unntaksbestemmelsen i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav a
- Leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler ikke var en bygge- og anleggskontrakt hvor de hadde avgjørende innflytelse på arbeidets art eller planlegging.

4.1 Leiekontrakter for leie av lokaler i Løkkeveien 35 og Parksenteret

4.1.1 Leiekontrakt Løkkeveien 35

Alta kommune har inngått leiekontrakt med Løkkeveien 35 AS (datterselskap av Nordlysbyen Eiendom AS) for leie av lokaler i kjeller, 1. 2. og 3. etasje i Løkkeveien 35. Totalareal er i kontrakten beregnet til 2 122 m2. Leiekontrakten har varighet fra 01.05.2024 til 01.05.2034. I avtalens punkt 6 fremgår det at avtalen er signert med utgangspunkt i slik de opprinnelige lokalene er på signeringstidspunktet + foreliggende plantegninger og leveransebeskrivelser fra utleier. Husleie er satt til et årlig beløp på kr 4 756 885,- + mva, som inkluderer total ombygging.

Revisor har stilt spørsmål ved hva som menes med total ombygging i kontrakten. Til dette har kommuneadvokat og kommunedirektør svart at de ikke var helt sikre på hva dette betydde, da det ikke ble gjennomført noen ombygging av lokalene. De antar imidlertid at det knytter seg til overflatebehandling m.m. som er redegjort nærmere for under punkt 4.2.

4.1.2 Leiekontrakt Parksenteret

Alta kommune inngikk leiekontrakt med Park Eiendom AS (heleid selskap av Nordlysbyen Eiendom AS) om leie av rådhuslokaler i 2. og 3. etasje i Sentrumsparken 4 (Parksenteret). Arealet var beregnet til 2 205 kvm, + andel fellesareal på 220,5 kvm, totalt 2 426 kvm. Leiekontrakten har varighet fra 01.05.2024 til 01.05.2034. Husleie ble satt til et årlig beløp på kr 5 269 267 + mva.

I avtalens punkt 6 fremgår det at leiekontrakten er signert med utgangspunkt i slik de opprinnelige lokalene er i dag + foreliggende plantegninger og leveransebeskrivelse. Hvis leietaker ønsker endringer i forhold til standarden i lokalene, utover det som er avtalt i leveransebeskrivelsen, skal disse utføres for leiers egen kostnad.

4.1.3 Leveransebeskrivelse og romskjema for Løkkeveien 35 og Parksenteret

Leveransebeskrivelse utgjør et sentralt vedlegg til leiekontraktene for Løkkeveien 35 og Parksenteret. Kravspesifikasjonen i beskrivelsen skal fungere som grunnlag for leiekontrakt og beskriver kortfattet hva leietaker kan forvente levert.

En del av leveransebeskrivelse for Løkkeveien 35 og Parksenteret omhandler behovet for ombygging av lokalene. Det fremgår blant annet at den vedlagte planløsningen var foreløpig og utarbeidet på et overordnet funksjonsnivå. I den kommende perioden måtte planløsningen konkretiseres i samarbeid med leietaker. Leietaker har i medvirkningsfasen mulighet for å gjøre endringer på innvendige plantegninger, fargevalg og materialvalg.

Løkkeveien 35 og arealene i Parksenteret vil ombygges til kontorer og rådhusfunksjoner. Det beskrives videre i leveransebeskrivelsen hva som skulle gjøres med både eksisterende vegger, gulv himling m.m som beholdes, og hvordan nye vegger, himling og gulv etableres. Gjennomgående viser beskrivelsen at det skulle gjøres små endringer, og at disse i stor grad var i tråd med enten eksisterende løsninger eller gjeldende lyd- og brannkrav.

Det fremgår videre at det etableres adgangskontrollanlegg som skal begrense og sikre adgang til arealet. 10 dører skal ha adgangskontroll med nøkkelbrikke og kode, plassering og eventuell justering av antall dører kan gjøres i medvirkningsfasen. Utleier etablerer også utendørs overdekket sykkelparkering utenfor Løkkeveien 35 og innendørs i parkeringskjeller i Parksenteret. Utgangspunktet vil være 0,8 plasser pr arbeidsplass.

Revisor har fått presentert et romskjema for Løkkeveien 35 og Parksenteret som beskriver detaljert hvilke endringer som skal gjøres med vegg, dører, gulv, himling, elektrisk utstyr og lydkrav. Skjemaet viser at det gjennomgående ble gjort små endringer som for eksempel flikking av hull i vegger, nye systemhimlinger, etablering av strømuttak og spesifisering av lydkrav i rom.

4.2 Kommunens påvirkning på endringer i de leide lokalene

Allerede før kontrakt om leie av lokaler var signert hadde eier planlagt og startet ombygging av lokalene fra kjøpesenter til kontorlokaler. Da de signerte kontrakten var en del avklart, herunder plankart som var vedlagt sak som ble behandlet av kommunestyret i februar 2023.

I møte i juni 2023, hvor både daværende rådmann og nåværende kommunedirektør deltok, ble det å ta ut seremonirom i Løkkeveien 35 diskutert. Før leiekontrakten var signert ble det inngått avtale om at de tok lokaler til seremonirom i Løkkeveien 35 ut av arealene. Dette innebar en betydelig reduksjon i leieprisen. Videre så de behov for å gjøre diverse overflatebehandlinger i Løkkeveien 35, begrunnet i at det var slitte gulvbelegg og dører, merker på vegger og et behov for å fargemessig gjøre lokalene i tråd med hvordan en lokalitet for kommunens administrasjon bør se ut.

Etter kontraktsignering ble de også informert av utleier om at de var mulighet for etablering av kommunestyresal i Parksenteret. Arkitekt som var engasjert av utleier tegnet et forslag til løsning som ikke medførte prismessig endring for kommunen. Kommunestyresalen som ble etablert er av midlertidig karakter og minner etter kommunedirektørs syn om et stort møterom etablert midt i lokalene. Det ble også vurdert om de skulle etablere et publikumsmottak i Parksenteret, men de valgte å etablere et informasjonspunkt ved inngangen i 2. etasje.

4.3 Revisors vurderinger

Av de inngåtte leiekontraktene fremgår det at det i liten grad skulle gjøres omfattende byggearbeider, og at det i stor grad ble stilt generelle krav i samsvar med det som kan forventes for kontorlokaler av den typen kommunen leide. I Løkkeveien 35 ble det kun foretatt overflatearbeider, og i Parksenteret ble lokalene bygd om fra kjøpesenter til kontorlokaler. Både

skriftlig korrespondanse internt i kommunen og kommunedirektørens redegjørelse viser at lokalene i Parksenteret var planlagt bygd om fra kjøpesenter til kontorlokaler allerede før kommunen signerte leiekontrakten. Dette viser etter revisors syn at kommunen ikke hadde avgjørende innflytelse på arbeidets art eller planlegging. Ved vurderingen har vi også hensyntatt at det etter kontraktsigneringen ble avtalt endringer gjennom at det skulle bygges kommunestyresal i Parksenteret. Selv om dette utgjør en ombygging som kommunen hadde avgjørende innflytelse på, kan revisor ikke se at dette utgjør innredningsarbeid som på grunn av sitt særpreg eller omfang gikk utover de krav som leietakere i alminnelighet vil kunne stille ved leie av kontorlokaler. Revisor vurderer derfor at Alta kommune **har oppfylt revisjonskriteriet** om at *kommunen må dokumentere at inngåelse av leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler ble gjort i samsvar med unntaksbestemmelsen i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav a.* I vurderingen har vi lagt vekt på informasjon vi har fått om leieobjektet og de endringene som Alta kommune hadde for å tilpasse lokalene til sitt behov. Vi presiserer at kommunen ikke har fremlagt en selvstendig skriftlig vurdering av leiekontraktsinngåelse opp mot bestemmelsene i anskaffelsesregelverket.

Leiekontraktene med Nordlysbyen Eiendom AS innebar som nevnt over at det skulle gjøres ombygging av lokalene i Parksenteret, og mindre overflatearbeid i Løkkeveien 35. Endringsarbeidet innebærer et sett av byggearbeid som i sin helhet er tilstrekkelig til å oppfylle en økonomisk eller teknisk funksjon, jf. anskaffelsesforskriften § 4-1. Dette er imidlertid ikke etter revisors syn tilstrekkelig for at kontrakten i sin helhet kan betegnes som en bygge- og anleggskontrakt. Det vises til vurderingen over om at arbeidet som ble avtalt ikke gikk utover de krav som leietakere i alminnelighet vil kunne stille ved leie av kontorlokaler. Revisors vurdering er derfor at Alta kommune **har oppfylt revisjonskriteriet** om *at kommunen må dokumentere at leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler ikke var en bygge- og anleggskontrakt hvor de hadde avgjørende innflytelse på arbeidets art og planlegging.*

4.4 Konklusjon

På bakgrunn av vår vurdering over er konklusjonen på problemstilling nr. 1 at Alta kommunes bruk av unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket er tilstrekkelig begrunnet, dokumentert og i samsvar med kravene til dette i anskaffelsesregelverket.

Revisor vil samtidig presisere at konklusjonen er gjort med utgangspunkt i informasjon som fremgår av leiekontraktene med vedlegg, noe epostkorrespondanse mellom ansatte i kommunen og muntlig informasjon for å utdype forståelsen av leiekontraktene. Vi har ikke blitt forelagt en selvstendig skriftlig vurdering av leiekontraktsinngåelsen vurdert opp mot bestemmelsene i anskaffelsesregelverket.

5 FORSVARLIG OG ETTERPRØVBAR PROSESS

Har Alta kommune gjennomført en forsvarlig og etterprøvbar prosess i forkant av inngåelse av leiekontraktene for Løkkeveien 35 og Parksenteret? Er prosessen i samsvar med relevant regelverk, interne reglement og retningslinjer, samt prinsippene for god forvaltnings- og forretningsskikk, herunder anbefalinger fra DFØ?

Revisjonskriterier

Ved inngåelse av leiekontrakt for lokaler bør Alta kommune:

- Sikre lik behandling av alle potensielle aktører og forutberegnelighet gjennom at de aktuelle tilbydere får samme informasjon
- Sikre konkurranse gjennom å avklare hvilke leieobjekt som er tilgjengelige i markedet
- Sikre at det ikke stilles strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen
- Sikre etterprøvbarhet gjennom at det føres protokoll og/eller at vurderinger dokumenteres skriftlig.

Ved inngåelse av leiekontrakt for lokaler skal Alta kommune

- Journalføre saksdokumenter som etter offentleglova og arkivlova med forskrifter er journal- og/eller arkivpliktig.

5.1 Tidslinje for prosessen

Revisor har i tråd med bestillingen utarbeidet en tidslinje for prosessen i forbindelse med kontraktsinngåelsen. Tidslinjen er utarbeidet med bakgrunn i skriftlig og muntlig informasjon som er innhentet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Det vil bli redegjort nærmere for de enkelte hendelsene i tidslinjen i rapporten.

Tidspunkt	Hendelse
Desember 2021	Rådmann orienterer ansatte på rådhuset om tilstanden på rådhuset og behovet for å gjøre tiltak. Flytting av de ansatte til midlertidige lokaler skisseres som et alternativ.
Vinteren 2022	Rådmann konkluderer med at det ikke er forsvarlig at de ansatte har sin arbeidsplass på rådhuset, og at det eneste alternativ var at administrasjonen flyttet til midlertidige lokaler.
Vinteren 2022	Rådmann innleder dialog med eier av Parksenteret og Løkkeveien 35 angående leie av lokaler.
Vinteren 2022	Rådmann mottar henvendelse fra Peyma AS, hvor foretaket ytrer interesse for å bygge nytt rådhus til Alta kommune. Henvendelsen avvises, da dette alternativet ikke er aktuelt på daværende tidspunkt.
Desember 2022	Rådmann mottar avklaring fra rådgiver innkjøp om forståelse av anskaffelsesregelverket ved inngåelse av leiekontrakt av lokaler
Februar 2023	Kommunestyret fatter følgende vedtak: *Kommunestyret godkjenner at det startes prosess med å flytte de ansatte på dagens rådhus over til midlertidige lokaler i Alta sentrum.*

	- *Rådmann gis fullmakt til å inngå husleieavtaler med en leietid på 8 år, med opsjon på ytterligere 2 år.* - *Det ansettes en prosjektleder i ett år, som skal lede flytteprosessen.* - *Det startes en prosess for å se hva dagens rådhustomt i fremtiden skal brukes til.* - *Administrasjonen bes om å komme tilbake med en sak om fremtidig plassering av et nytt rådhusbygg*
Juni 2023	Prosjektleder sender epost til kommunalleder, rådmann m.fl. hvor grad av skreddersøm avklares opp mot reglene i anskaffelsesregelverket før kontraktsinngåelse
Juli 2023	Kontrakt med Nordlysbyen Eiendom AS for leie av lokaler i Parksentret og i Løkkeveien 35 signeres av kommunedirektør
November 2024	Ansatte på rådhuset flytter inn i Parksenteret og Løkkeveien 35

5.2 Markedssonderinger og innhenting av alternative tilbud

Revisor har stilt spørsmål ved hvilke markedssonderinger og undersøkelser i leiemarkedet som ble gjort i forkant av inngåelse av kontrakten med Nordlysbyen Eiendom AS for leie av lokaler.

Tidligere rådmann har forklart til revisor at han vinteren 2022 mottok en henvendelse fra Peyma AS om muligheten for å bygge et helt nytt og permanent rådhus for kommunen. Denne henvendelsen ble av rådmann avvist da kommunens behov på det tidspunkt kun var midlertidige lokaler i et kortere tidsrom enn det Peyma AS tilbød kommunen.

Utover dette ble det ikke vurdert som aktuelt å annonsere et behov for nye lokaler gjennom utlysning i Doffin, oppslag i lokale aviser eller egne nettsider. Tidligere rådmann viste i sin dialog med revisor til ønske om å være sentrumsnært, at han hadde kjennskap til hvilke sentrumsnære lokaler som var ledige i Alta, og at han vurderte det som lite sannsynlig at det var andre muligheter enn de aktuelle lokalene til Nordlysbyen Eiendom.

5.3 Krav til nye lokaler

I saksutredning til sak 10/2023, behandlet i kommunestyrets møte 21.02.2023, fremgår det at blant annet på grunn av tilstanden på bygningsmassen, hadde flere tjenester flyttet ut av rådhuset. Dette gjaldt oppvekst og kulturadministrasjonen, boligservicekontoret, IKT og noen tekniske tjenester.

Videre ga rådmannen i saksutredningen noen føringer for den kortsiktige løsningen og for den permanente løsningen. Disse var som følger:

- Oppvekst og kulturadministrasjonen blir i fremtiden på Parksenteret. Barn og ungetjenesten er lokalisert i disse lokalene, samt at Alta kommune eier deler av bygningsmassen.
- Helse- og sosialadministrasjonen plasseres permanent i 2. etasje på E4.
- IKT, som da var plassert på Altagård, flytter permanent inn i underetasjen på E4.
- Byggdriftere, som da var plassert på den gamle brannstasjonen, flytter til underetasjen i F-bygget på helsesenteret.

Revisor har stilt spørsmål ved om kommunen hadde vurdert andre løsninger enn den valgte, som for eksempel at de ulike avdelingene var delt opp på flere ulike lokaliteter. Kommunedirektør har i sin redegjørelse vist til at det ble gjort en intern vurdering av hvem som skulle sitte sammen med hvem. I denne vurderingen har de både hensyntatt sitt organisasjonskart og hvilke tjenester som gjennom organiseringen jobber tett sammen. De har vurdert det som svært uhensiktsmessig å dele opp administrasjonen på enda flere lokasjoner, begrunnet i faglige og driftsmessige forhold. De har også hensyntatt innbyggerperspektivet og statistikk som viste utvikling i henvendelser med fysisk oppmøte. Samlet landet de derfor på løsningen som er slik den er i dag. Etter hans vurdering er det en plassering og organisering som i dag fungerer godt.

5.4 Dokumentasjon av prosessen

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har revisor etterspurt tilgjengelig dokumentasjon på hvilke vurderinger som ble gjort internt underveis i prosessen og dokumentasjon på kontakt med eksterne parter.

I epostkorrespondanse mellom rådgiver innkjøp og rådmann i desember fremgår det at kommunen foretok en intern vurdering av regelverket knyttet til offentlige anskaffelser og inngåelse av leiekontrakter for fast eiendom. Dette ble gjort i epost fra rådgiver innkjøp til rådmann i desember 2022.

Videre har revisor blitt forelagt korrespondanse mellom prosjektleder og rådgiver innkjøp i juni 2023, som viser at det ble uttrykt behov for å undersøke nærmere behovet for skreddersøm av lokalene opp mot anskaffelsesregelverket. Korrespondansen viser også at det fra prosjektleder ble uttrykt at i Løkkeveien 35 var graden av ombygging null, og at i Parksenteret skulle Nordlysbyen eiendom bygge om kjøpesenteret til kontorlokaler, noe de ville gjort uavhengig av kommunens leiekontrakt med dem. Det ble ikke lagt inn noen elementer som er «skreddersydd» for kommunen i lokalene i Parksenteret. I korrespondansen ble det stilt spørsmål ved rammer og summer, men dette spørsmålet ble ikke besvart.

Revisor har også fått tilgang til de aktuelle leiekontraktene med tilhørende vedlegg, som er redegjort for under punkt 4.1.

Utover nevnte dokumentasjon har kommunedirektør til revisor uttalt at det i begrenset grad eksisterer skriftlig dokumentasjon som vil kunne belyse kommunens vurderinger underveis i prosessen. Videre har tidligere rådmann i samtale med revisor fortalt at en del av dialogen også er blitt gjort over telefon. Det er heller ikke fremkommet informasjon i forbindelse med forvaltningsrevisjonen som viser at det ble skrevet protokoll underveis, eller opprettet egen sak hvor all dokumentasjon og korrespondanse knyttet til kontraktsinngåelsen ble arkivert.

Revisor har også gjennomført egne søk i kommunens postliste, for å undersøke om inngående og utgående korrespondanse relatert til kontraktsinngåelsen er arkivert. I gjennomgangen ble det ikke påvist noen dokumentasjon eller korrespondanse knyttet til kontraktsinngåelsen, inkludert den dokumentasjonen som revisor fikk oversendt fra administrasjonen. Tidligere rådmann har samtidig fremhevet at han forberedte saker for kommunestyret, og at de således var orientert om vurderingene som ble gjort fra administrasjonen og rådmannens side.

5.5 Anskaffelsens formål og forholdsmessighet

Formålet med kontraktsinngåelse for midlertidige rådhuslokaler var ifølge både tidligere rådmann og kommunedirektør å sikre de ansatte forsvarlige og hensiktsmessige kontorlokaler

frem til permanente lokaler var på plass. Tilstanden på rådhuset med dårlig inneklima og høye radonnivåer tilsa at dette måtte håndteres gjennom flytting til midlertidige lokaler.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen ble revisor også kjent med at Alta kommune i 2024 utlyste konkurranse om leie av lokaler til bygningsdrift i Doffin – database for offentlige anskaffelser. I utlysningen ble det vist til at kommunen hadde behov for å leie lokaler til bygningsdrift i forbindelse med sanering av rådhuset. Behovet spenner fra kontorer til garasjer. Revisor har i den forbindelse stilt spørsmål til kommunedirektør om hvorfor det i dette tilfellet ble utlyst konkurranse, men ikke når øvrige avdelinger måtte flytte fra rådhuset. Bakgrunnen for utlysningen var at det i Alta, på tidspunktet for utlysningen, var flere som kunne tilby lokaler som svarte til bygningsdrifts behov med kombinasjonen kontorer og garasjelokaler. Det var derfor nødvendig med en konkurranse for å motta et best mulig tilbud. Når øvrig stab på rådhuset måtte flytte var imidlertid ikke tilgangen på aktuelle lokaler likt, og det ble derfor ikke utlyst noen konkurranse eller anbud. Videre har kommunedirektør trukket frem som at Alta kommune allerede var etablert på Parksenteret med 90 ansatte, gjennom både eksisterende leieavtale og gjennom eier av en eierseksjon.

5.6 Revisors vurderinger

Alta kommune var ikke rettslig forpliktet til å følge anskaffelsesregelverket ved inngåelse av leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler, jf. revisors vurderinger og konklusjon på problemstilling 1. Det er likevel anbefalt å følge de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket også ved inngåelse av leiekontrakter, jf. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Alta kommune anerkjenner dette som relevante anbefalinger. Alta kommune har også innkjøpsstrategi som viser til at anskaffelser skal gjennomføres i henhold til regelverket. Som følge av ovennevnte kilder utledet vi derfor kriterier knyttet til etterlevelse av grunnleggende prinsipper.

Alta kommune kontaktet én aktuell utleier, som det senere ble inngått kontrakt med. Med de forutsetninger som kommunen satte, var det ifølge de muntlige opplysningene revisor har mottatt den eneste utleieren i Alta som hadde aktuelle lokaler til leie. Det vil ikke være mulig for revisor å ta stilling til om kommunens vurdering om å kontakte kun én aktuell utleier utgjorde en tilstrekkelig undersøkelse i markedet. På den ene siden kan vi si at å kontakte én mulig utleier ikke kan sies å utgjøre en undersøkelse i markedet. På den andre siden har Alta kommune bedre forutsetninger for å vurdere behovet for undersøkelser i markedet enn revisor, gjennom bedre kjennskap til utleiemarkedet for kontorlokaler i Alta sentrum. Samtidig vil revisor trekke frem at vi i forbindelse med forvaltningsrevisjonen ikke er forelagt noe skriftlig dokumentasjon, som viser hvilke konkrete vurderinger som ble gjort forut for kontraktsinngåelsen, og som beskriver hvorfor kommunen ikke kontaktet andre aktører, herunder om det var sikkerhet for at det ikke kunne være flere som kunne ha tilbudt relevante utleielokaler. Videre viser vi til at leiekontrakten innebærer en betydelig utgift på over 100 millioner for Alta kommune i kontraktsperioden. For revisor underbygger særlig kontraktsverdien at kommunen burde vurdert behovet for annonsering i offentlige kanaler, og at de uansett burde dokumentert vurderingen av hvorfor de ikke gjorde det i større grad enn hva som er tilfelle. En slik fremgangsmåte ville i større grad vært i tråd med anbefalingene til DFØ om å sikre konkurranse. Revisor vurderer derfor at Alta kommune **ikke har oppfylt revisjonskriteriet** *om å sikre konkurranse gjennom å avklare hvilke leieobjekt som er tilgjengelige i markedet.*

Som nevnt over er revisors vurdering at Alta kommune ikke sikret konkurranse. Selv om det ikke ble sikret konkurranse, viser undersøkelsen at kommunen hadde kontakt med både

Nordlysbyen Eiendom AS og Peyma AS vedrørende lokaler til kommunens administrasjon. Peyma AS ble avvist som følge av at de ikke tilbød det kommunen var på utkikk etter, og det ble derfor kun inngått forhandlinger med Nordlysbyen Eiendom AS. Av de aktører som kommunen har vært i kontakt med, har det ikke fremkommet opplysninger som indikerer at de er behandlet ulikt, eller at de er gitt ulik informasjon om hvilke forutsetninger og krav kommunen hadde. Revisors vurdering er derfor at Alta kommune **har oppfylt revisjonskriteriene** *om å sikre lik behandling av alle potensielle aktører og forutberegnelighet gjennom at de aktuelle tilbydere får samme informasjon.* Manglende konkurranse kan være et brudd på likebehandlingsprinsippet. Vår vurdering knytter seg imidlertid til kommunens prosess for de aktørene som kommunen hadde kontakt med.

Tidligere rådmann, kommunedirektør og kommuneadvokat har i dialogen med revisor vært tydelig på at hovedformålet med inngåelse av leiekontrakt for midlertidige rådhuslokaler var at de skulle skaffe forsvarlige lokaler for administrasjonen som hadde arbeidssted på rådhuset. Utover dette ble det avklart hvilke avdelinger som skulle sitte sammen, som var opplysninger som også inngikk som en del av beslutningsgrunnlaget til kommunestyret i vedtak om flytting i februar 2023. Tidligere rådmann har også uttalt at det var et ønske om å være lokalisert i Alta sentrum. Revisor kan ikke se at dette utgjør forutsetninger eller krav som er så spesifikke eller strenge at de går lengre enn det som var nødvendig for å oppfylle hovedmålet med flytting til midlertidige lokaler. Videre har ikke revisor mottatt opplysninger som tilsier at det er stilt krav til potensielle leverandører eller tilbud som går utover det som er nødvendig for å oppfylle hovedmålet med kontraktsinngåelsen. Revisor vurderer derfor at Alta kommune **har oppfylt revisjonskriteriet** *om å sikre at det ikke stilles strengere krav enn nødvendig for å oppfylle formålet med anskaffelsen*.

Samtidig har ikke revisor blitt presentert for ett eller flere skriftlige dokumenter, utformet før kommunen henvendte seg til Nordlysbyen Eiendom AS og mottok henvendelsen fra Peyma AS, som oppstiller hvilke krav kommunen skulle stille til midlertidige rådhuslokaler. Revisor har likevel vurdert at Alta kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å sikre at det ikke stilles strengere krav enn nødvendig for å oppfylle formålet med anskaffelsen. Det bemerkes imidlertid at revisor, i mangel av skriftlig dokumentasjon har gjort denne vurderingen med utgangspunkt i de muntlige opplysningene revisor har mottatt.

Det er ikke fremkommet informasjon om at prosessen og vurderingene som er gjort underveis er dokumentert i protokoll eller liknende. Revisor har kun fått oversendt noe dokumentasjon på vurderinger som ble gjort vedrørende anskaffelsesregelverk forut for kontraktsinngåelsen. Gjennomgående har revisors vurderinger derfor i stor grad måtte basere seg på muntlig informasjon som er gitt av ansatte i Alta kommune i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Dokumentasjon på vurderinger som ble gjort underveis i prosessen om hvilke krav kommunen skulle stille til midlertidige rådhuslokaler, hvor raskt man ønsket å flytte inn i lokalene, hvorfor man valgte å ikke kontakte andre aktører m.m., kunne etter revisors syn sikret større grad av etterprøvbarhet både for politikere, innbyggere og nå revisor som skal undersøke etterlevelse av regelverket. Vi vurderer derfor at Alta kommune **i liten grad har oppfylt revisjonskriteriet** *om å sikre etterprøvbarhet gjennom at det føres protokoll og/eller at vurderinger dokumenteres skriftlig.*

Som vurderingen over viser, er prosessen frem til kontraktsinngåelse i liten grad dokumentert. Videre vil revisor særlig trekke frem og vektlegge at undersøkelsen har vist at inngående/utgående korrespondanse relatert til kontraktsinngåelsen ikke er arkivert og fremgår av kommunens postliste. Det er således vanskelig for revisor å gjennomgå hvilken

korrespondanse som kommunen har hatt med eksterne i forbindelse med kontraktsinngåelsen. Revisors vurdering er derfor at kommunen **ikke har oppfylt revisjonskriteriet** *om at kommunen ved inngåelse av leiekontrakt for lokaler skal journalføre saksdokumenter som etter offentleglova og arkivlova med forskrifter er journal- og/eller arkivpliktig.*

5.7 Konklusjon

Revisors konklusjon under problemstilling 2 er at Alta kommune i liten grad har gjennomført en forsvarlig og etterprøvbar prosess i forkant av inngåelse av leiekontraktene for Løkkeveien 35 og Parksenteret. Videre er konklusjonen at prosessen i noen grad har vært i samsvar med relevant regelverk, interne reglement og retningslinjer, samt prinsippene for god forvaltnings- og forretningsskikk, herunder anbefalinger fra DFØ.

Revisor har under konklusjonen vektlagt særskilt at kommunen ikke utlyste en konkurranse eller annonserte sitt behov for midlertidige rådhuslokaler. Videre er ikke vurderingen av hvorfor dette ikke ble gjort dokumentert. Revisor har derfor måtte basere sin vurdering av kommunens valg og vurderinger på muntlig informasjon. Videre har det også blitt vektlagt at kommunen i liten grad har sikret en etterprøvbar prosess gjennom føring av protokoll eller samling av relevant dokumentasjon og skriftlig vurderinger som er gjort underveis i prosessen. Inngående/utgående korrespondanse knyttet til kontraktsinngåelsen er heller ikke journalført. Selv om de muntlige opplysningene som revisor har mottatt fremstår som pålitelige, og inngåelse av leiekontrakt for leie av fast eiendom er unntatt anskaffelsesregelverket, er det revisors vurdering at kontraktsverdien og hensynet til god forvaltningsskikk tilsier større grad av etterprøvbarhet og dokumentering av vurderinger som gjøres underveis i prosessen.

6 ANBEFALINGER

Revisors undersøkelse knytter seg til en enkeltsak, men revisor anser det som mulig å trekke ut noen forbedringspunkter fra denne saken, som også kan gjelde for kommunen i andre saker. På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner gir vi derfor følgende anbefalinger:

Alta kommune bør vurdere om det er behov for å utarbeide retningslinjer for kjøp og leie av fast eiendom som herunder avklarer:

- Hvilke undersøkelser som skal gjøres i markedet
- Krav til dokumentasjon av viktige beslutninger og avgjørelser
- Krav til arkivering og journalføring av dokumentasjon

7 UTTALELSE

Revisor sendte rapportutkast til kommunedirektøren for uttalelse 17.11.2025. Vi mottok uttalelse 26.11.2025, og denne gjengis i sin helhet i det følgende.

Forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse

Kommunedirektøren har følgende kommentarer til rapporten:

Kommunedirektøren konstaterer at revisjonen er enig med kommunen at de inngåtte leiekontraktene er reelle leiekontrakter og ikke bygge- og anleggskontrakter og at disse dermed er unntatt fra anskaffelsesreglene, jf. anskaffelsesforskriften § 2-4 første ledd bokstav a).

Kommunedirektøren vurderer at kommunen i perioden forut før kontraktsinngåelsen hadde god kunnskap om utleiemarkedet på Alta Sentrum. Det ble derfor vurdert at det ikke var sannsynlig at det var mer enn en aktuell tilbyder på Alta sentrum som kunne tilby lokaler i tråd med kommunens behov, i akkurat denne saken. Det ble derfor ikke foretatt en utlysing / annonsering av kommunens behov for lokaler.

Kommunedirektøren deler likevel revisjonens vurdering om at kommunens prosess forut for kontraktsinngåelse kunne vært bedre dokumentert, arkivert og journalført, både i forhold til de vurderinger som kommunen gjorde i forhold til vurdering av unntaket i anskaffelsesregelverket og også i forhold til de vurderinger kommunens gjorde i forhold til utleiemarkedet på Alta Sentrum.

Kommunen tar innholdet i rapporten til etterretning og har endret praksis i tråd med anbefalingene.

Kommunen har vedtatt en anskaffelsesstrategi og har rutiner som sikrer at kommunen følger anskaffelsesregelverk og arkivlovgivning ved kjøp av varer og tjenester og ved inngåelse av bygge -og anleggskontrakter. Kommunedirektøren vil påse at kommunens

saksbehandling knyttet kjøp og leie av fast eiendom blir behandlet på linje med kommunens øvrige anskaffelser slik at en sikrer at også disse prosessene blir etterprøvbare, forsvarlig dokumentert og sikrer likebehandling av potensielle leverandører.

Med vennlig hilsen
Alta kommune

Oddvar Kr. Konst
kommunedirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og derfor uten underskrift.

9 REFERANSER

- Lov-2016-06-17-73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift-2016-08-12-974 om offentlige anskaffelser
- Prop.51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser
- Avgjørelser fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser
- LOV-1992-12-04-126 om arkiv (arkivlova)
- LOV-2006-05-19-16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)
- FOR-2017-12-15-2105 om offentlige arkiv (arkivforskrifta)
- Alta kommunes anskaffelsesstrategi 2022-2026, vedtatt av kommunestyret i februar 2022
- Anbefalinger fra Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ)
- Statsbygg– veiledning om statlige retningslinjer for leie av lokaler i det private marked
- Leiekontrakter for Parksenteret og Løkkeveien 35 med vedlegg

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Nordland fylkeskommune, samt 51 kommuner fordelt på de tre nordligste fylkene.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Alta, Bodø, Finnsnes, Hammerfest, Leknes, Narvik, Sortland, Svolvær og Tromsø.

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Alta kommune:

Plan og byggesak	2024
Spesialundervisning	2024
IKT i grunnskolen	2025
Avvik og varsling	2025