
Riving av skolebygg i Ahlefeldtgate -
saksforberedelse

- Larvik kommune -

Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 709013

2012

Innhold

SAMMENDRAG	III
1. INNLEDNING	1
1.1. Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.1 Problemstillinger og revisjonskriterier	1
1.2 Avgrensing	1
1.3 Metode og kvalitetssikring	2
1.4 Høring.....	2
2 HAR SAKSUTREDNINGEN VÆRT FORSVARLIG?	3
2.1 Viktige milepæler og dokumenter i saken	3
2.2 Fakta om saksforberedelsen	4
2.3 Revisors vurderinger	10
3 HAR ARBEIDSDELING OG PROSESSER VÆRT I SAMSVAR MED KOMMUNELOVEN OG LKE'S VEDTEKTER OG MANDAT?	13
3.1 Fakta om arbeidsdeling og prosess.....	13
3.2 Revisors vurderinger	15
4 REVISORS KONKLUSJONER	16
LITTERATUR OG KILDEREFERANSER	17
VEDLEGG	17
I. Vedlegg 1: Høringsuttalelser.....	18
II. Vedlegg 2: Revisjonskriterier	19
III. Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring.....	22

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik i sak 23/12. Kontrollutvalget behandlet prosjektplan 5. juni 2012 i sak 27/12.

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- *Har saksutredningen av spørsmålet om riving eller rehabilitering av skolebygg i Ahlefeldtsgate vært forsvarlig?*
- *Har arbeidsdeling og prosesser mellom administrasjonen og eiendomsforetaket vært i samsvar med kommuneloven og foretakets vedtekter og mandat?*

Undersøkelsene er rettet mot saksforberedelsen av spørsmålet om rehabilitering eller riving av daværende skolebygg i Ahlefeldtsgate.

Saksutredningen

KST 161/08 Skolebruksplan

I saksutredningen er det gjort rede for de tre alternativene kommunestyret bad om i KST 233/07.

Saksframlegget til KST 161/08 er skrevet i samsvar med kommunens mal for saksframlegg. Taksdokumenter og utredninger fra 2006 og 2007 er ikke omtalt eller lagt ved saken, men det er gjort en omfattende ny utredning som er beskrevet og som følger saken i sin helhet.

Etter revisors vurdering var dette en forsvarlig utredning, og det var etter revisors vurdering godt rom for å drøfte alternative løsninger i saken.

KST 138/09 om alternativ plassering i Ahlefeldtsgate

Den opprinnelige bestillingen fra 161/08 ble ikke fullstendig besvart. Dette framgår av saksutredningen, og det var likevel ikke flertall for alternative utredninger. Revisor mener derfor etter en samlet vurdering at saken var forsvarlig utredet for kommunestyret.

Det er ikke grunnlag for å si at informasjon er holdt tilbake.

KST 61/10 om videre prosjektering

Saksframlegget er skrevet i samsvar med kommunens mal. Det er ikke gjort rede for alternative løsninger. Alternative løsninger er etter revisors vurdering ikke naturlig ved delrapportering som tilsier at vedtak er gjennomførbart innenfor vedtatt ramme.

Revisor kan ikke se at synspunktene på rehabiliteringskostnadene i epost fra konsulent som utredet grunnforholdene burde legges fram for kommunestyret i KST 61/10. Spørsmålet om riving var allerede politisk behandlet, og det ville etter revisors vurdering ikke være naturlig å tillegge dette innspillet så stor vekt at en bragte en avgjort sak opp til ny behandling.

Arbeidsdeling og prosesser mellom administrasjonen og LKE

Rådmannens bestillinger til LKE er etter revisors vurdering i samsvar med kommunestyrets vedtak 138/09, vedtatte føringer i skolebruksplanen (KST 161/08) og KST 61/10. De utredninger som var gjort i forkant av KST 61/10 viste at kostnadsrammen holdt.

Rådmannen vurderte i KST 61/10 at det ikke var relevant å peke på alternative løsninger. På dette stadiet er det etter vår vurdering forsvarlig, og i samsvar med plikten til å sørge for gjennomføring av kommunestyrets vedtak.

Et av spørsmålene som er reist i forkant av denne forvaltningsrevisjonen, er spørsmålet om LKEs ansvar for å velge kostnadsoptimale løsninger og ta hensyn til kommunens totale økonomiske situasjon. Saksutredningen fram til vedtaket om å rive eksisterende bygg foregikk før strategiplanen for LKE var vedtatt. Vi kan derfor ikke vurdere LKEs aktivitet i 2009 opp mot kravene i strategiplanen. Om LKE lever opp til kravene i strategiplanen må eventuelt undersøkes og vurderes på et bredere grunnlag og i den tidsperioden som strategiplanen dekker.

Konklusjon

Kommunestyrets vedtak i saken er i hovedsak gjennomført. "Renovering/oppussing av dagens videregående skole i Ahlefeldtsgate basert på de kvaliteter skolen har i dag" (i forståelsen minimumsløsning) er etter hva revisor kan se ikke utredet. Kostnadskalkylen viser kostnaden ved omfattende ombygging til en funksjonalitet i samsvar med skolebruksplanen.

Saken har etter revisors vurdering i likevel vært forsvarlig utredet i samsvar med kravene i kommuneloven, da denne mangelen kom tydelig fram i saksframlegget for kommunestyret. Vi har ikke funnet opplysninger som er holdt tilbake av administrasjonen eller LKE.

Arbeidsdeling og prosesser mellom administrasjonen og LKE i denne saken har vært i samsvar med kommuneloven, LKEs vedtekter og LKEs mandat i den aktuelle tidsperioden. Vi kan ikke se at det er holdt tilbake informasjon eller at det foreligger andre forhold i denne saken som tilsier at administrasjonen eller LKE burde lagt saken fram for ny behandling i kommunestyret.

Skien, 8. oktober 2012

Telemark kommunerevisjon IKS

Kirsti Torbjørnson
oppdragsansvarlig for
forvaltningsrevisjon

Anne Sæterdal
medarbeider

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik i sak 23/12. Kontrollutvalget behandlet prosjektplan 5. juni 2012 i sak 27/12. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.1 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- *Har saksutredningen av spørsmålet om riving eller rehabilitering av skolebygg i Ahlefeldtsgate vært forsvarlig?*
- *Har arbeidsdeling og prosesser mellom administrasjonen og eiendomsforetaket vært i samsvar med kommuneloven og foretakets vedtekter og mandat?*

Revisjonskriteriene¹ er utledet fra kommuneloven, Larvik kommunes kvalitetshåndbok, Larvik kommunale eiendom KFs (LKE) vedtekter og kommunestyrets vedtak. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.2 Avgrensning

Prosjektets omfang, problemstillinger og avgrensning av prosjektet er avklart med kontrollutvalget i forbindelse med utvalgets behandling av prosjektplanen 5. juni 2012. Undersøkelsene er rettet mot saksforberedelsen av spørsmålet om rehabilitering eller riving av daværende skolebygg i Ahlefeldtsgate.

Saksforberedelsen før ervervet av eiendommen er ikke omfattet av våre undersøkelser, heller ikke LKEs arbeid fra KST 61/10 og fram til i dag.

Vi har ikke undersøkt forholdet til reglene om offentlige anskaffelser knyttet til kjøp av konsulenttjenester i forbindelse med saksutredningene.

Det foreligger flere rapporter med ulike faglige vurderinger, og det er også gitt uttrykk for sterk faglig uenighet utenom sakens formelle behandling. Vi har ikke gjort faglige vurderinger av innholdet i de tekniske utredningene/rapportene i saken.

Saksforberedelsen av kommunestyrets vedtak i sak 56/12 om reguleringsplan og planutvalgets tillatelse til riving (sak 124/12) er ikke omfattet av undersøkelsen. Dette vedtaket er bragt inn for fylkesmannen til lovlighetskontroll. Klagen førte ikke fram, jf. fylkesmannens vedtak av 23. mai 2012.

¹ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

1.3 Metode og kvalitetssikring

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon². Metode og kvalitetssikring er beskrevet i vedlegg 3.

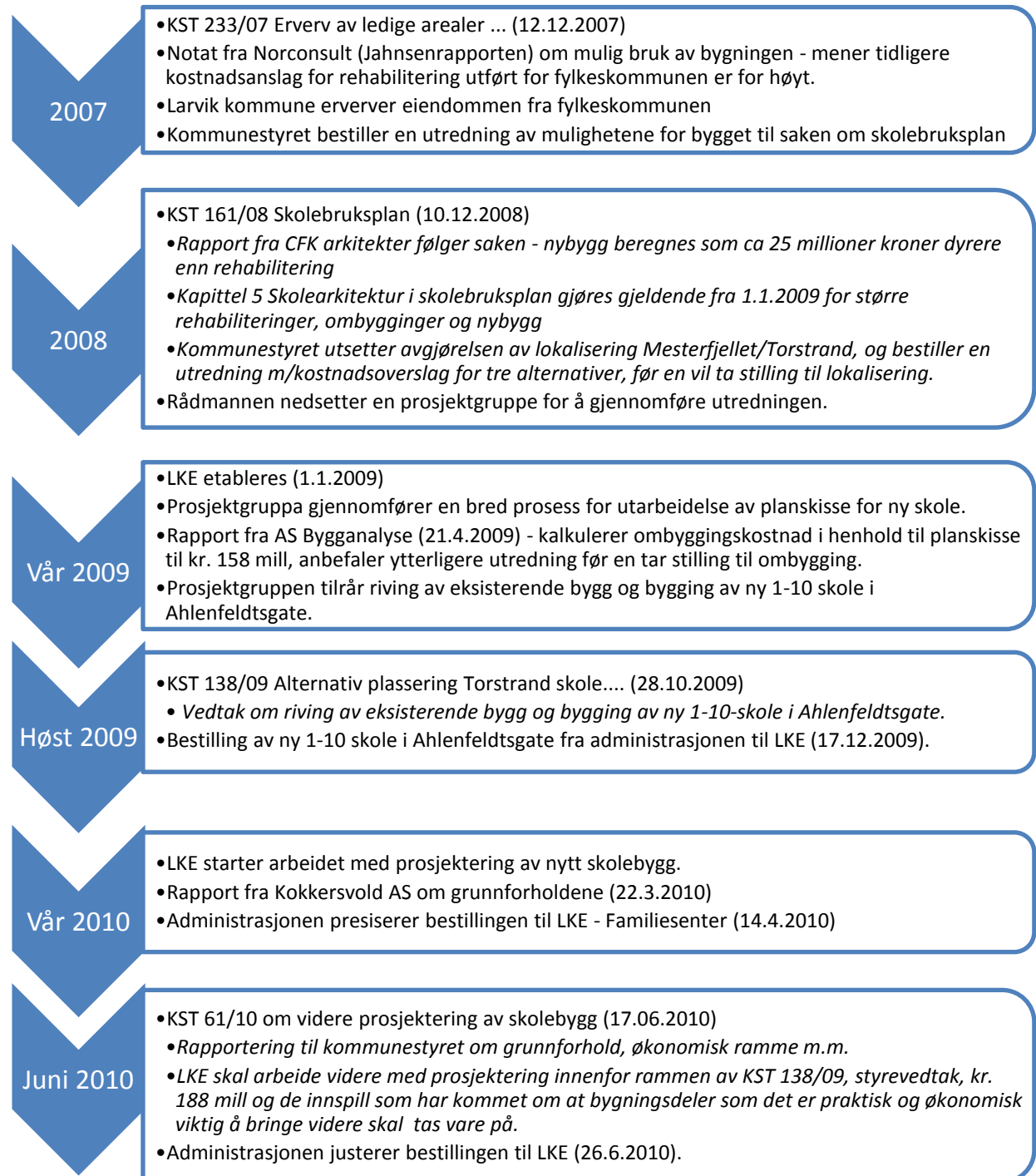
1.4 Høring

Rapporten er sendt på høring 26. september 2012 til rådmann og Larvik kommunale eiendom. Felles høringssvar er mottatt 5. oktober 2012. Høringen har ført til en endring i pkt. 2.2.1. Det er ellers gjort enkelte mindre rettelser i rapporten i pkt. 2.2.2 og 2.3.3 Høringsuttalelsen ligger i sin helhet i vedlegg 1.

² Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

2 Har saksutredningen vært forsvarlig?

2.1 Viktige milepæler og dokumenter i saken



2.2 Fakta om saksforberedelsen

Kontrollutvalget har ønsket å undersøke om saksutredningen av spørsmålet om rehabilitering eller nybygg i Ahlefeldtsgate har vært forsvarlig. Kravene til forsvarlig saksutredning framgår av kommuneloven § 23 nr. 2.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier³:

- *Saksutredningen skal besvare det oppdrag kommunestyret har gitt.*
- *Saksutredningen skal være i samsvar med kommunens mal, og særlig omtale faktiske opplysninger, økonomiske konsekvenser og alternative løsninger.*

2.2.1 Om kjøp av eiendommen

Den aktuelle eiendommen i Ahlefeldtsgate ble vedtatt kjøpt i 2007. Som et ledd i saksutredningen ble det innhentet en vurdering fra Norconsult om ulike muligheter for å bruke bygget, dersom ikke skole skulle bli aktuelt. Norconsults vurdering fulgte saken til kommunestyret. Norconsult vurderer også mulighetene ved rehabilitering til grunnskole og den kostnads kalkylen som fylkeskommunen fikk utført med tanke på rehabilitering til videregående skole. Det framgår av notatet at Norconsult mener at rehabiliteringsbehovet kan være fleksibelt ut fra pedagogiske behov, men at det vil være nødvendig med en oppgradering av el, tele, data, sanitær og ventilasjon. Ut fra sin generelle kunnskap om tilsvarende bygging i distriktet, mener Norconsult at kostnadene ved rehabilitering burde vært anslått lavere enn i tidligere utredninger, og mener at dette anslaget var preget av oppdragsgivers ønske om å bygge nytt.⁴ Administrasjonen mener at den alminnelige oppfatningen blant politikerne på dette tidspunktet var at kommunen kjøpte skolebygget for å rehabilitere det til grunnskole.

Kommunestyret vedtok i KST 233/07 å kjøpe eiendommen, og at det skulle legges fram en sak våren 2008 som vurderer tre alternativ:

- videre bruk av nåværende lokaler ved Torstrand/Mesterfjellet skole
- skolesammenslåing og overflytting til Ahlefeldtsgate (renovering)
- skolesammenslåing og overflytting til Ahlefeldtsgate (rivning med oppføring av nybygg)

2.2.2 KST 161/08 Skolebruksplan

Den 10.12.2008, i KST 161/08 vedtok kommunestyret revidert skolebruksplan 2000 - 2010 for Larvik kommune (KOU nr. 3:2008). Det ble vedtatt at KOU nr. 3:2008 kapittel 5 Skolearkitektur gjøres gjeldende fra 1.1.2009 ved bestilling av større rehabiliteringer, ombygginger og nybygg av skoler i Larvik kommune (pkt. 5 a i KST 161/08).

Skolestruktur og lokalisering av Torstrand/Mesterfjellet skole var en del av saken om skolebruksplanen. På oppdrag fra Larvik kommune hadde CFK arkitekter AS utredet de tre alternativene for Torstrand/Mesterfjellet skole som det ble bedt om i KST 233/07, ut fra at

³ Se vedlegg 2

⁴ "Oppdragsgiver" er Vestfold fylkeskommune.

skolebygningene skal være best mulig tilrettelagt for den virksomhet som skal foregå der samt være fremtidsrettede med hensyn til fleksibel bruk og miljøkrav. Utredningen kostet kr 418 750 inkl mva, og var vedlegg 7 til skolebruksplanen. CFK-utredningen viste at beregnede kostnader ved nybygg i Ahlefeldtsgate var 183 875 000 kroner, mens beregnede kostnader ved omfattende rehabilitering var 158 100 000 kroner. Rådmannens innstilling i saken var sammenslåing av skolene og flytting til Ahlefeldtsgate, med en kraftig ombygging av eksisterende bygg. Det framgår av saksframlegget, i avsnittet om økonomiske konsekvenser, at det må gjøres ytterligere utredninger/planlegging.

Tidligere rådmann opplyser at hoveddiskusjonen på dette tidspunktet var valget mellom en sammenbygning Torstrand/Mesterfjellet eller rehabilitering av-/nybygg i Ahlefeldtsgate. Før politikerne tok stilling til hvilket alternativ de skulle velge, ville de ha mer utredet hva rehabilitering av Ahlefeldtsgate kunne koste dersom en gjorde det så rimelig som mulig.

Saksframlegget

Saksframlegget inneholder punktene sammendrag, handlingsrom, faktiske opplysninger, miljøfaktorer, økonomiske konsekvenser, konsekvenser for barn og unge, alternative løsninger og vurderinger og konsekvenser. I saksframlegget henvises det innledningsvis til KOU nr. 3:2008 med vedlegg, og det framgår at argumentasjon, analyser og vurderinger fra KOU med vedlegg i mindre grad gjentas i saksframlegget.

Rådmannens innstilling var at Torstrand og Mesterfjellet skoler samlokaliseres i en 1-10 skole i Ahlefeldtsgt med sikte på ferdig bygg til skolestart høsten 2011 (pkt. 4 d).

Oppvekst- og kulturkomiteens (OKK) innstilling var at Torstrand og Mesterfjellet skoler samlokaliseres i en 1-10 skole ved bruk og oppjustering av deler av nåværende bygningsmasse etter prinsippet i utbyggingsforslag 1 A (sammenbygging Torstrand og Mesterfjellet). Det vurderes om Ahlefeldtsgate kan benyttes til en samlokalisering av Larvik læringscenters ulike avdelinger.

Saksgangen

Saksgangen startet i OKK 3.9.2008, og saken var til behandling 8.10 og 19.11.2008, før den ble oversendt til kommunestyret for behandling 10.12.2008.

Kommunestyret vedtok å slå sammen Torstrand skole og Mesterfjellet skole til en 1-10 skole. Spørsmålet om lokalisering av skolen ble utsatt, og kommunestyret vedtok å få utredet følgende:⁵

- renovering/oppussing av dagens videregående skole i Ahlefeldtsgate basert på de kvalitetene skolen har i dag
- eventuell ombygging og mindre tilpasninger av dagens romprogram
- muligheter for sammenbygging med Farrishallen mot vest
- mulig bruk av Farrishallen som skolens storstue
- opparbeiding av tilfredsstillende uteområde og et alternativ med en todeling av uteområdene (for eksempel 1 – 7 og 8 – 10)

⁵ Pkt. 4 d i KST 161/08

2.2.3 KST 138/09 Alternativ plassering i Ahlefeldtsgate

Daværende rådmann nedsatte en bredt sammensatt prosjektgruppe for å gjennomføre kommunestyrets vedtak i KST 161/08. Mandat for gruppa var kommunestyrets vedtak.

Daværende rådmann opplyser at etablering av prosjektgrupper i forbindelse med skoleprosjekt var vanlig i henhold til kommunens rutiner. Dette var et stort skoleprosjekt, og denne gruppen var bredere sammensatt enn vanlig. Prosjektgruppa ble ledet av daværende resultatansvarlig (RE-leder) for de aktuelle skolene og hadde representanter fra skolene, SFO og vernetjenesten. I tillegg deltok daværende eiendomssjef/konstituert leder for LKE på alle møtene, og kommunens HMS-rådgiver. Vedlikeholdstekniker og RE-leder for barne- og ungdomstjenestene deltok etter behov.

Prosessbeskrivelse og referat fra fire prosjektgruppemøter i februar, mars og april fulgte saken til kommunestyret. Prosessbeskrivelsen beskriver frist, oppdrag, prosjektgruppemedlemmer og høringsparter/informasjonsplan. Oppdraget fra KST 161/08 framgikk av prosjektbeskrivelsen.

Prosjektgruppa løste oppgaven ved å utarbeide et romprogram/en funksjonsbeskrivelse for skolebehovet ved Mesterfjellet og Torstrand skoler. Deretter undersøkte de om en rehabilitering/tilpasning av Ahlefeldtsgate kunne dekke dette behovet. I tillegg tok gruppa med en grov kostnadsvurdering av hva det ville koste å bygge et tilsvarende antall kvadratmeter ny skole.

Skolebruksplanen ble lagt til grunn for prosjektgruppas utredning av romprogrammet. Momenter fra arkitekturkapitlet i skolebruksplanen som var særlig viktige i prosjektgruppas arbeid, var universell utforming, fleksibilitet knyttet til læringsarenaer og fysisk utforming, samt et godt arbeidsmiljø for elevene (dagslys, innsyn, utsyn).

Det var behov for å innhente faglige vurderinger. Prosjektleders oppfatning var at det ikke skulle gjøres for store utredninger, for det skulle ikke koste for mye, men det skulle være tilstrekkelig til å bruke som grunnlag for beslutningene. Daværende rådmann viser til at det på dette tidspunktet forelå en rapport fra Norconsult, som mente at rehabilitering burde være rimeligere enn hva fylkeskommunen hadde lagt til grunn. Deretter kom det en rapport fra CFK arkitekter som viste at rehabilitering kunne bli nesten like kostbart som nybygg. Administrasjonen var opptatt av at de ikke måtte bruke noen av disse to firmaene, og at de heller ikke måtte bruke noen som kunne komme til å få egeninteresse i prosjektet senere.

Det ble gjennomført en prosess der en la vekt på bred involvering av lærere og andre ansatte ved skolene, elever og foresatte, barne og ungdomstjenestene, barnevernstjenesten, læringssenteret, nærmiljøutvalget, Torstrand Vel og andre lag- og foreninger.

LKE engasjerte Kristiansen & Bernhardt arkitektur interiør AS til å bistå prosjektgruppa med funksjonsbeskrivelsen. Det ble ikke inngått skriftlig avtale med arkitekten. Det framgår av prosjektgruppas møtereferat fra 13.3.2009 at arkitekten skal legge Skolebruksplanen kapittel 5 (skolearkitektur) til grunn for sitt arbeid. LKE har betalt 224 021 kroner inkludert mva. for arkitekttjeneste knyttet til utarbeiding av romprogram/funksjonsbeskrivelse og teknisk analyse av eksisterende bebyggelse.

Arkitekt Kristiansen & Bernhard AS, engasjerte AS Bygganalyse, som er rådgivende ingeniører i byggøkonomi, for å få et grunnlag for mulighetsstudien. AS Bygganalyse leverte sin rapport

21.4.2009. Det er fakturert 42 timer for oppdraget. Grunnlaget for rapporten er prosjektgruppas planskisser fra mars 2009, tegninger av begge byggetrinn ved eksisterende bygg, samt en befaring på stedet. Det framgår av rapporten at AS Bygganalyse har vurdert alle tiltak de mener må gjøres for å lage en tidsmessig skole. Rapporten konkluderer med at kostnadene ved en full ombygging nærmer seg kostnaden for ny skole, og det anbefales studier som kan avkrefte eller bekrefte om det er hensiktsmessig med en full ombygging. Det framgår at gjenstående verdi av bygget ikke er vurdert. Kalkylen fra AS Bygganalyse viser en samlet prosjektkostnad som beskrevet i saksframlegget.

Prosjektleder opplyser at utgangspunktet for prosjektgruppas arbeid var rehabilitering av eksisterende bygningsmasse på Mesterfjellet og Torstrand, evt. Ahlefeldtsgate. Kommunestyrets vedtak om å inkorporere Familiesenteret i den nye skolen, samt kravet om universell utforming, gjorde sitt til at rehabiliteringsalternativene ble mindre aktuelle for prosjektgruppa.

Prosjektgruppa konkluderte med at det burde bygges nytt i stedet for å rehabilitere Ahlefeldtsgate. Dette ble også rådmannens innstilling til kommunestyret.

Behandlingen i OKK

I løpet av prosjektperioden var saken første gang til behandling i OKK 27. mai 2009. I møte i juni behandlet komiteen en framdriftsplan for prosjektarbeidet. I august hadde komiteen et informasjons- og arbeidsmøte vedrørende kulturminner, HMS/helsekrav knyttet til ombygging og nybygg, skoleplan – arkitektur og redegjørelse for de ulike alternativene fra arkitekt. Komiteen samlet seg i dette møtet om alternativene sammenbygging av eksisterende skolebygninger ved Torstrand og Mesterfjellet eller nybygg i Ahlefeldtsgate. OKK bad rådmannen om en oppstilling der fordeler og ulemper ved disse alternativene ble sammenholdt. En slik oppstilling ble utarbeidet av administrasjonen og lagt fram for OKK 16.9.2009. Oppstillingen av fordeler og ulemper ved de to gjenværende alternativene fulgte KST 138/09 som vedlegg 293598.

Saksframlegget

Saksframlegget fra rådmannen gjelder et forslag om samlokalisering av Mesterfjellet og Torstrand skoler i Ahlefeldtsgate med nybygg. Framlegget inneholder følgende punkter:

- sammendrag
- handlingsrom
- faktiske opplysninger
- miljøfaktorer
- økonomiske konsekvenser
- konsekvenser for definerte grupper
- alternative løsninger
- konsekvenser og vurderinger

I sammendraget gjør rådmannen rede for hvordan administrasjonen har håndtert bestillingen fra kommunestyret om å utrede mulighetene i eksisterende skolelokaler i Ahlefeldtsgate. Det vises til gjennomført bygganalyse som viser asbestforekomster i bygg og rørføringer, behov for å bytte vinduer og ventilasjonssystem, samt behov for etterisolering. Det framgår at saken er endret fra en nøktern vurdering om renovering/oppussing til en anbefaling om mulig riving.

Regelverk om innelima og skolebruksplanen er referert under avsnittet om kommunens handlingsrom. Utredningsprosessen er beskrevet, med konkrete henvisninger til dokumenter som lå ved saken.

I avsnittet om konsekvenser og vurderinger blir det gjort detaljert rede for løsningsforslag og konsekvenser for innpasning i eksisterende bygning. Av konklusjonen går det fram at administrasjonen mener at selv med en enkel tilpasning av bygningsmassen i Ahlefeldtsgate, vil det være "vanskelig å få en vesentlig lavere investeringskostnad enn hva som lå i tidligere kalkyler".

Planskissen og rapporten fra AS Bygganalyse fulgte saken til politisk behandling som vedlegg.

Kommunestyrets behandling

Under kommunestyredebatten 28.10.2009 ble det fremmet forslag om å utsette saken for å få en bedre utredning av hva som er den beste lokaliseringen av skolen, og mulighetene for og kostnader ved rehabilitering av det gamle skolebygget i Ahlefeldtsgate. Det ble videre fremmet forslag om å vedta rehabilitering av Ahlefeldtsgate til "god skolestandard" med en ramme på kr. 60 mill. Forslagene fikk ikke flertall. Et forslag om å bevilge kr 150 000 til en gjennomgang av bygningsmassen og redegjørelse for rehabiliteringsbehov for å tilfredsstille de krav som settes til barne- og ungdomsskole ble heller ikke vedtatt.

Kommunestyret vedtok å samlokalisere Torstrand skole og Mesterfjellet ungdomsskole som 1-10 skole i Ahlefeldtsgate. Nåværende bygningsmasse erstattes med nybygg.

2.2.4 KST 61/10 1-10 skole i Ahlefeldtsgate - videre prosjektering

Saken gjelder rapportering av arbeidet med gjennomføring av KST 138/09; prosjektering av nytt skolebygg i Ahlefeldtsgate.

I uke 10 2010 ble Kokkersvold AS kontaktet av LKE med en forespørsel om grunnforholdene i Ahlefeldtsgate. Rapport ble oversendt 17. 03.2010, og konkluderte med dårlige grunnforhold, som krever at alle bærende konstruksjoner pelefunderes. Rapporten ble ledsaget av et oversendelsesbrev (epost) der det ble gitt uttrykk for tvil rundt kostnadsbildet i rapporten fra CFK Arkitekter. Når det gjelder denne rapporten opplyser tidligere rådmann at han er usikker på når han oppfattet at dette notatet forelå. Han oppfatter at dokumentet ikke primært gjaldt utredning om rehabiliteringskostnader og kan ikke se at det var nødvendig for å opplyse saken slik den lå ved KST 61/10. han viser til de vedlegg som allerede har belyst flere sider ved nybygg/rehabilitering i Ahlefeldtsgate. LKEs deltaker i prosjektgruppa (tidligere eiendomssjef) sier at rapporten fra Kokkersvold AS ble bestilt i etterkant av kommunestyrets vedtak om å rive og bygge nytt. Hensikten med å bestille rapporten var å klargjøre grunnforholdene nærmere. I oversendelsen av rapporten ytrer Kokkersvold at han syns prisen for rehabilitering virker høy. Dette ble satt fra som et synspunkt fra Kjell Kokkersvold på et tidspunkt der kommunestyret hadde tatt stilling til det spørsmålet.

I behandlingen av KST 29/10 om status skolestruktur 28.4.2010, bad ordfører rådmannen om å gi en oppdatering av status i saken om Ahlefeldtsgate, fordi det verserte rykter om byggets tilstand og status og den bestilling rådmannen hadde levert til LKE. Rådmannen gjorde rede for at det ville bli lagt fram en sak om dette til kommunestyrets møte i juni.

I kommunestyremøte 17.06.2010 ble KST 61/10 behandlet. Saken omhandler grunnforholdene og kostnader ved riving. Administrasjonen oppfattet at hovedformål med saken var å holde kommunestyret orientert. Utredningene viste at prosjektet kunne gjennomføres innenfor tildelt ramme. Innstillingen fra rådmannen var at LKE skulle arbeide videre med prosjektet i tråd med KST 138/09 og planer fra LKE til styremøte 12.5.10 og innenfor tildelt ramme på 188 millioner kroner.

Det ble fremmet forslag om offentlig/privat samarbeid (OPS), og om å ruste opp det gamle gymnaset i henhold til lover og regler innenfor en økonomisk ramme på 65 millioner. Forslagene ble ikke vedtatt. Debatten i kommunestyret dreide seg i stor grad om OPS-løsning. Kommunestyret vedtok at LKE skulle arbeide videre med prosjektet "Ny 1-10 skole i Ahlefeldtsgate" i tråd med vedtak i KST 138/09 m.v. Det ble videre vedtatt at LKE skal ta hensyn til de innspill som har kommet om å ta vare på de deler av nåværende skolebygg som det er praktisk og økonomisk viktig å bringe videre.

Saksframlegget

Saksframlegget inneholder følgende punkter:

- sammendrag
- handlingsrom
- faktiske opplysninger
- miljøfaktorer
- økonomiske konsekvenser
- konsekvenser for nærmere definerte grupper
- alternative løsninger (vurdert som uaktuelt av rådmann)
- vurderinger og konsekvenser

Saken har seks vedlegg: bestillingene fra administrasjonen til LKE og en redegjørelse fra LKE om det arbeidet LKE har gjort i saken.

I sammendraget vises det til formålet med saken, som er å orientere kommunestyret om usikkerhet knyttet til rivekostnader og grunnforhold. Det framgår at rivekostnadene er estimert til kr. 5 millioner, mens kostnader knyttet til grunnforholdene er usikre. Under avsnittet om *Handlingsrom* viser rådmannen til kommunestyrets vedtak 138/09 og vedtatte strategidokument for kommunen og LKE. *Økonomiske konsekvenser* er beskrevet, og det vises til at endelig kunnskap vil en ha først ved kontraktsinngåelse. Det skisseres ikke alternative løsninger. Under *Vurderinger og konsekvenser* framgår det at LKE mener at "de konsekvenser som er av størst betydning for prosjektet er risiko knyttet til selve grunnforholdene". Det gjøres ellers rede for rivekostnadene og at disse ikke er til hinder for at prosjektet kan gjennomføres innenfor tildelt økonomiske ramme på kr 188 mill.

Vurderingen fra LKE følger saken som vedlegg 362267. Rapporten fra Kokkersvold AS er ikke særskilt nevnt eller lagt ved saken, men er omtalt i vedlegget fra LKE. Kokkersvolds oppfatninger om rehabiliteringskostnadene i oversendelsesbrevet er ikke omtalt eller drøftet i saksframlegget.

2.3 Revisors vurderinger

2.3.1 KST 161/08 Skolebruksplan

I saksutredningen er det gjort rede for de tre alternativene kommunestyret bad om i KST 233/07.

Saksframlegget til KST 161/08 er skrevet i samsvar med kommunens mal for saksframlegg. Taksdokumenter og utredninger fra 2006 og 2007 er ikke omtalt eller lagt ved saken, men det er gjort en omfattende ny utredning som er beskrevet og som følger saken i sin helhet. Etter revisors vurdering var dette en forsvarlig utredning, og det var etter revisors vurdering godt rom for å drøfte alternative løsninger i saken.

2.3.2 KST 138/09 om alternativ plassering i Ahlefeldtsgate

Svar på bestillingen

Skolebruksplanen kapittel 5 om skolearkitektur ble gjort gjeldende med virkning fra 1.1.2009, jf. KST 161/08. Vi har ikke gjort nærmere undersøkelser eller analyser av hvordan skolebruksplanen kapittel 5 om skolearkitektur endret forutsetningene for utredning av skolebygg i Larvik kommune.

Det er etter vår vurdering uklart om kommunestyret mente at en skulle legge skolebruksplanen til grunn, eller om de mente at en skulle utrede en enklere renovering, da de vedtok å utrede en "renovering/oppussing ...basert på de kvaliteter denne skolen har i dag", jf. KST 161/08 pkt. 4 d. Det framgår klart av saksutredningen i KST 138/09 at skolebruksplanen kap. 5 er lagt til grunn for prosjektgruppas utredning. Det framgår også av rapporten fra AS Bygghanalyse at planskissene fra prosjektgruppa er lagt til grunn for deres vurdering av bygget. AS Bygghanalyse beskriver at de har tatt med alle kostnader som bør/må gjøres for å få en tidsmessig skole, og at kostnadene ved "full ombygging" nærmer seg kostnaden for ny skole. Vi kan etter dette ikke se at en enklere renovering/oppussing ble utredet før vedtaket i KST 138/09.

Det er brukt ca kr 224 000 inkl. mva på konsulenttjenester i denne fasen. Av dette er ca kr 42 000 brukt på å utrede eksisterende bygg, resten er brukt til å utforme ønsket løsning. Konsulenten anbefalte ytterligere studier for å bekrefte eller avkrefte om det er riktig med ombygging, samt full kartlegging av bruk av asbest. Disse anbefalingene er ikke fulgt opp, og framgår heller ikke av saken videre. I stedet ble alternativet om rehabilitering forkastet etter avklaring med OKK.

Det er etter revisors vurdering riktig av administrasjonen/LKE å vurdere ressursbruk i utredningsarbeidet, særlig hvis det gjelder utredning av alternativer som framstår som teknisk, økonomisk eller politisk urealistiske. Skolebruksplanen kapittel 5 gir etter revisors vurdering et stort handlingsrom. Det er ikke bare én løsning som kan ivareta funksjonsmålene i planen, og de ulike alternativene, både når det gjelder funksjon og kostnadsramme, framstod som politisk viktige. Vi mener derfor at det i dette tilfellet, hensett til kommunestyrets vedtak i KST 138/09, ideelt sett burde vært utredet mer enn ett løsningsalternativ for eksisterende bygg. I det minste burde avklaringer av omfanget på utredningene vært forelagt kommunestyret, og ikke stoppet i OKK. Det ville gitt kommunestyret større valgmuligheter når det gjelder funksjons/kvalitets- og kostnadsnivå knyttet til renovering av bygget, på et tidlig tidspunkt i prosessen.

Vi mener etter dette at kommunestyrets bestilling i KST 161/08 ikke fullt ut ble besvart ved utredningen.

Saksframlegget og saksbehandlingen i kommunestyret

Saksframlegget er skrevet i samsvar med kommunens mal.

Det går tydelig fram av saksframlegget til KST 138/09 at skolebruksplanen kapittel 5 om arkitektur er lagt til grunn for alle de faglige utredningene som er gjort.

Saksframlegget beskriver hva administrasjonen har undersøkt, og viser begrunnelsene for tilrådingene. AS Bygghanalyses forbehold om byggets nåverdi og anbefalingene om ytterligere utredninger av hensiktsmessigheten ved rehabilitering er ikke gjengitt i saksframlegget. Rapporten tillegges avgjørende vekt i valget av hvilke alternativer som skal utredes. Etter revisors vurdering var det derfor gode grunner til å synliggjøre og drøfte de forbehold og usikkerhetsmomenter som framkom i rapporten. Det ble ikke gjort. Det ble imidlertid gjort avklaringer av dette med OKK, og rapporten fra AS Bygghanalyse ligger ved saksframlegget i sin helhet. Rapporten er et lite og oversiktlig dokument, og informasjonen var etter revisors vurdering synlig og tilgjengelig for politikerne.

Forslag om ytterligere utredninger ble fremmet i kommunestyret, men fikk ikke flertall.

Konklusjon KST 138/09

Den opprinnelige bestillingen i KST 161/08 ble ikke fullstendig besvart. Dette framgår av saksutredningen, og det var likevel ikke flertall for alternative utredninger. Revisor mener derfor etter en samlet vurdering at saken var forsvarlig utredet for kommunestyret.

Det er ikke grunnlag for å si at informasjon er holdt tilbake.

2.3.3 KST 61/10 1-10 skole i Ahlefeldtsgate – videre prosjektering

Saksframlegget er skrevet i samsvar med kommunens mal. Det er ikke gjort rede for alternative løsninger. Det er etter revisors vurdering ikke naturlig å vise alternative løsninger i en sak som gjelder delrapportering, når rapporteringen tilsier at vedtaket det rapporteres om er gjennomførbart innenfor vedtatt ramme.

Den aktuelle saken gjaldt rapportering om avklaring av kostnader knyttet til rivning og usikkerhet rundt grunnforhold. Rapporten fra Kokkersvold AS er en overordnet rapport som fastslår at det er vanskelige grunnforhold og god holdbarhet på eksisterende bærende konstruksjoner. Vanskelige grunnforhold er omtalt i vedlegg 362267. Kostnader knyttet til rivning er omtalt i saken. Selve rapporten ble ikke lagt fram for kommunestyret. Det må vurderes konkret hvilke rapporter og vedlegg som bør følge saker til kommunestyret, for å sikre at saksutredningen er forsvarlig og at saken er godt nok opplyst for beslutningstakerne. Etter revisors vurdering er det generelt ikke hensiktsmessig å legge fram all faglig underlagsdokumentasjon for kommunestyret. Revisor kan ikke se at rapporten fra Kokkersvold AS inneholder mer eller annen informasjon om grunnforholdene og rivekostnadene enn det som framgår av saksframstillingen.

Konsulentens ytringer i oversendelsesbrevet kan etter revisors vurdering ikke karakteriseres som nye saksopplysninger som det var relevant eller påkrevd å legge fram for kommunestyret på dette tidspunktet. Spørsmålet om riving var allerede politisk behandlet, og det ville etter revisors vurdering ikke være naturlig å tillegge synspunktet i oversendelsesbrevet så stor vekt at en bragte en avgjort sak opp til ny behandling.

3 Har arbeidsdeling og prosesser vært i samsvar med kommuneloven og LKE's vedtekter og mandat?

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- *Rådmannen skal sikre gjennomføringen av kommunestyrets vedtak gjennom bestilling til LKE*
- *LKE skal velge det prosjekt som gir den mest kostnadsoptimale løsningen for kommunen*

Se nærmere omtale av grunnlaget for revisjonskriteriene i vedlegg 2.

3.1 Fakta om arbeidsdeling og prosess

Det kommunale foretaket Larvik kommunale eiendom (LKE) ble opprettet 1.1.2009. Kommunestyret har fastsatt vedtekter for foretaket. Det framgår av vedtektene at LKE skal være kommunens eiendomsfaglige organ. LKE skal forvalte, drifte, vedlikeholde og utvikle bygningsmassen i henhold til kommunestyrets mål og strategier. Investeringer og ombygginger vedtas av kommunestyret på basis av styrets forslag til strategidokument, tertialrapport eller enkeltsaker, etter en avklaring med kommunens administrasjon. I følge vedtektene for LKE, skal de hvert år utarbeide nødvendige strategidokumenter og økonomiplan som skal forelegges kommunestyret til avgjørelse.

Kommunestyret behandlet LKEs første strategidokument i desember 2009, gjeldende for 2010-2013. Det framgår av strategidokumentet at "Investeringsanalyser og alternativitetsanalyser skal gjennomføres ved større investeringsprosjekter. Ved valg av løsninger som dekker virksomhetenes behov, skal foretaket velge det prosjekt som gir den mest kostnadsoptimale løsningen for kommunen samlet, samt løsninger som fremmer helse, miljø og sikkerhet", jf. pkt. 11 i Eierstrategien, s. 8, og "Kommunestyret legger til grunn følgende overordnede mål i perioden 2010-13:...sørge for (at) vedtak om oppføring av nybygg utføres så kostnadseffektivt som mulig", jf. s. 9 i LKEs strategidokument 2010-2013 (KST 186/09).

Utredningsfasen – bestilling av utredning

Det meste av utredningene vedrørende riving eller nybygg i Ahlefeldtsgate foregikk før LKE ble etablert og i LKEs første driftsår, og før mandatet som formulert i strategidokumentet var vedtatt. LKEs medvirkning i denne fasen er beskrevet og vurdert i pkt. 2.2.3.

Bestiller - utfører

Administrasjonen opplyser at da LKE ble opprettet, ble det etablert en bestiller/utfører modell. Sammenlignet med tidligere organisering av byggeprosjekt, så sitter nå detaljkunnskapen hos LKE. Rådmannen har ikke instruksjonsrett og skal ikke ned i detaljprosjekteringen.

Både LKE og administrasjonen opplyser at samhandlingen mellom administrasjonen og LKE bygger på at administrasjonen har bestillerfunksjon, og LKE utfører. Kommunen har f.eks. behov for x antall skoleplasser i et angitt område. Administrasjonen utreder saken for kommunestyret, og benytter etter behov LKEs kompetanse i denne fasen. Etter vedtak i kommunestyret, bestiller administrasjonen gjennomføringen hos LKE. I bestillingen beskriver administrasjonen de funksjonene som kommunen vil ha, ut fra kommunestyrets vedtak eller de fullmakter som er gitt. LKE mener at det er viktig å gå gjennom bestillingen nøye, for å sikre at den er klar og tydelig. LKE opplyser at de

ber om avklaringer dersom det trengs. Det hender at en må gå tilbake til kommunestyret for slike avklaringer.

For å sikre bestillerkompetanse, har administrasjonen samlet bestillerfunksjonen hos en person, uansett hva slags bygg som skal bestilles. Det ligger til bestillerfunksjonen å sørge for en bestilling som sikrer gjennomføring av kommunens vedtak.

Administrasjonen ser på LKE som sin fagetat på bygg. Ved etableringen av LKE var en opptatt av å unngå dobbeltarbeid, og rådmannen har ikke noen annen byggfaglig/eiendomsfaglig kompetanse å støtte seg på enn LKE. Administrasjonen bygger sine vurderinger på den kunnskapen og informasjonen som LKE legger fram. LKE opplyser at de har generell byggfaglig kompetanse, og også noe skolebyggfaglig.

Ny 1-10 skole i Ahlefeldtsgate er det største LKE-prosjektet hittil. Da LKE ble opprettet i 2009 ble veien til mens en gikk. Det var usikkerhet i den nye organisasjonen, og nypløyd mark både for rådmann og LKE, både styre og daglig leder. En var opptatt av at det skulle gå bra. Maler og mønster fra Undervisningsbygg i Oslo kommune ble lagt til grunn.

Vedtak og bestilling av byggeprosjekt

Administrasjonen oppfatter at vedtaket som skulle gjennomføres var riving av eksisterende bygg og bygging av nytt skolebygg i Ahlefeldtsgate. Kommunestyret vedtok i KST 161/08 at kapittel 5 i skolebruksplanen skulle gjøres gjeldende for nybygg og rehabiliteringer fra 1.1.2009.

Administrasjonen mener at det har vært politisk usikkerhet rundt saken, all den tid en fikk KST 61/10 og setningen om at LKE skal ta hensyn til de innspill som har kommet osv.

Administrasjonssjefen sendte bestilling av ny skole i Ahlefeldtsgate til LKE 17.12.2009. Bestillingen gjengir kommunestyrets vedtak KST 138/09 og en økonomisk ramme på 188 millioner kroner, jf. KST 186/09 (LKEs strategiplan 2010-2013). LKE bes blant annet om å utarbeide en riveplan for eksisterende bygningsmasse, og iverksette riving. Videre bes LKE om å sette i gang geotekniske undersøkelser og sette i gang prosjektering av skolebygg, inkludert familiesenter. Størrelse er ca. 6000 m² og elevtall ca. 500. Kommunens krav og forventninger til bygget er beskrevet i et eget vedlegg til bestillingen, Krav og forventninger til skoleanlegg i Larvik kommune (2009). Dette dokumentet er utformet av rådmann/administrasjonen, og bygger på kapittel 5 i skolebruksplanen.

Bestilling presiseres i april 2010 når det gjelder familiesenteret og sammenknytting til Farrishallen. Det presiseres også at det skal bygges et nytt skolebygg. Det framgår at LKE står fritt i forhold til tidligere mulighetsstudier når det gjelder arkitektoniske og tekniske valg. Oppgaven skal løses innenfor de krav og forventninger som er stilt til skolebygg i Larvik. Tidligere økonomisk ramme ligger fast.

Etter kommunestyrets vedtak KST 61/10 sendte administrasjonen en justert bestilling til LKE, datert 26.6.2010. Det framgår av den justerte bestillingen at LKE skal arbeide videre innenfor rammen på 188 millioner kroner, og at LKE skal ta hensyn til de innspill som er kommet om å ta vare på de deler av nåværende skolebygg som det er praktisk og økonomisk viktig å bringe videre. Det framgår av bestillingen at LKE på fritt grunnlag må vurdere hva som kan brukes av eksisterende konstruksjoner i forhold til økonomi, arealeffektivitet, arkitektur m.v.

LKEs gjennomføring av bestillingene

LKE opplyser at bestillingene fra rådmannen danner grunnlaget for rom- og funksjonsprogrammet. Høsten 2010 ble det gjennomført prekvalifisering av arkitekter. Arkitektkonkurransen ble gjennomført fra desember 2010 til februar 2011. I utlysningen framgår det at rammebetingelsene for prosjektet er en ny 1-10 skole på en tomt som i dag er bebygd bl.a. med tidligere skolebygg. Det framgår at tidligere skolebygg kan rives helt, eller delvis benyttes. Funksjonskrav og grunnforholdene er beskrevet i arkitektkonkurransen. Rapporter om kvaliteten på eksisterende bebyggelse er ikke omtalt.

Alternative løsninger – kostnadsoptimale alternativ

Kommunens administrasjon opplyser at det kan tenkes at rådmannen bringer en avgjort sak opp til ny behandling i kommunestyret. I den aktuelle saken hadde styret i LKE regnet på oppdraget fra kommunestyret, og sett at kostnadsrammen holdt. Da forholder rådmannen seg til det. Det er ikke naturlig for rådmannen i et slikt tilfelle å reversere vedtaket om rivning fra 2009. Da måtte i så fall LKE ha gitt klare anbefalinger til rådmannen om å ta saken opp igjen med kommunestyret.

I dette tilfellet oppfattet en at kommunestyret i KST 138/09 valgte rivning og nybygg. Det forelå flere faglige vurderinger med konklusjoner i ulike retninger. Selv om noen mener at rehabilitering kan gjøres billigere enn det saksutredningen viste, så er det ikke gitt at rådmannen tar saken opp på nytt. Administrasjonen mener at det kan oppfattes som illojalt og trenerende, og må vurderes helt konkret.

LKE opplyser at dersom det skulle vise seg at det vil være mulig å levere bestillingen mye rimeligere enn først antatt med den opprinnelige løsningen, så vil det være naturlig for LKE å ta dette tilbake til rådmannen og kommunestyret for en ny vurdering. Samme sak vil gjelde dersom det skulle dukke opp ny informasjon som ikke var kjent da vedtaket ble fattet.

I denne saken mener LKE at det ikke foreligger ny informasjon som tilsier at kommunestyrets vedtak skulle endres. LKE viser til at all erfaring viser at rehabilitering av gamle bygg til dette formålet, ikke er billigere enn å bygge nytt. Ved å bygge nytt får man dessuten bedre arealeffektivitet og en mer effektiv drift av bygget, blant annet med lavere energikostnader.

3.2 Revisors vurderinger

Rådmannens bestillinger til LKE er etter revisors vurdering i samsvar med kommunestyrets vedtak 138/09, vedtatte føringer i skolebruksplanen (KST 161/08) og KST 61/10. De utredninger som var gjort i forkant av KST 61/10 viste at kostnadsrammen holdt.

Rådmannen vurderte i KST 61/10 at det ikke var relevant å peke på alternative løsninger. På det stadiet i saken var dette etter vår vurdering forsvarlig, og i samsvar med rådmannens plikt til å sørge for gjennomføring av kommunestyrets vedtak.

Et av spørsmålene som er reist i forkant av denne forvaltningsrevisjonen, er spørsmålet om LKEs ansvar for å velge kostnadsoptimale løsninger og ta hensyn til kommunens totale økonomiske situasjon. Saksutredningen fram til vedtaket om å rive eksisterende bygg foregikk før strategiplanen for LKE var vedtatt. Vi kan derfor ikke vurdere LKEs aktivitet i 2009 opp mot kravene i strategiplanen.

Vi viser til vurderingen i pkt. 2.3 når det gjelder dette spørsmålet. Om LKE lever opp til kravene i strategiplanen må eventuelt undersøkes og vurderes på et bredere grunnlag og i den tidsperioden som strategiplanen dekker.

4 Revisors konklusjoner

Kommunestyrets vedtak i saken er i hovedsak gjennomført. "Renovering/oppussing av dagens videregående skole i Ahlefeldtsgate basert på de kvaliteter skolen har i dag" (i forståelsen minimumsløsning) er etter hva revisor kan se ikke utredet. Kostnadskalkylen viser kostnaden ved omfattende ombygging til en funksjonalitet i samsvar med skolebruksplanen.

Etter revisors vurdering har saken likevel vært forsvarlig utredet i samsvar med kravene i kommuneloven, da denne mangelen kom tydelig fram i saksframlegget for kommunestyret. Vi har ikke funnet opplysninger som er holdt tilbake av administrasjonen eller LKE.

Arbeidsdeling og prosesser mellom administrasjonen og LKE i denne saken har vært i samsvar med kommuneloven, LKEs vedtekter og LKEs mandat i den aktuelle tidsperioden. Vi kan ikke se at det er holdt tilbake informasjon eller at det foreligger andre forhold i denne saken som tilsier at administrasjonen eller LKE burde lagt saken fram for ny behandling i kommunestyret.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om kontrollutvalg

Offentlige dokument:

- Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) om kommuneloven
- Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) om interkommunale foretak
- Reglement for kommunestyret, formannskapet, komitéene og andre folkevalgte organer i Larvik kommune, vedtatt av Larvik kommunestyre i sak 140/07, med endring i sak 184/07
- Kvalitetssystemet for Larvik kommune
- Kommunestyresaker:
 - KST 233/07 Erverv av ledige lokaler
 - KST 161/08 Skolebruksplan (vedtak om utredning av alternativ)
 - KOU nr. 3:2008
 - KST-138/09 Alternativ plassering av Torstrand og Mesterfjellet skole (vedtak om nybygg i Ahlefeldtsgate)
 - KST 186/09 Strategiplan 2010-2013 for LKE
 - KST-061/10 om videre prosjektering av skole i Ahlefeldtsgate
- LKE: Styringsdokument for byggeprosjekt Mesterfjellet skole, 15.09. 2011

Bøker:

- Overå/Bernt: Kommuneloven med kommentarer (2012)
- Bernt, Overå, Hove: Kommunalrett (4. utgave) Universitetsforlaget 2005
- Kommuneforlaget: Fullført saksbehandling (1996)

Vedlegg

- Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra rådmann og LKE
- Vedlegg 2: Revisjonskriterier
- Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

I. Vedlegg 1: Høringsuttalelser

Sentraladministrasjonen

Vår sakbehandler:	Deres ref.:	Vår ref.:	Arkiv:	Vår dato:	Deres dato:
Jan Arvid Kristengård Telefon: 33 17 16 16		1285158	FE-216	04.10.2012	



Larvik
kommune

Telemark Kommunerevisjon IKS
Kirsti Torbjørnson
Postboks 2805
3702 SKIEN

Unntatt offentlighet Off.loven § 13, jf. ml. § 13

Forvaltningsrevisjonsprosjekt Riving av skolebygg i Ahlefeldtsgate - saksforberedelse - høring

Det vises til forvaltningsrevisjonsrapport nr. 709013 vedrørende riving av skolebygg i Ahlefeldtsgate oversendt rådmannen og Larvik kommunale eiendom KF til uttalelse.

Etter gjennomgang av rapporten er adressatene enige om denne felles uttalelse:

Vi har en presisering/korrigering til framstillingen/fakta beskrivelsen.
Det gjelder note 4 til pkt. 2.2.1 «om kjøp av eiendommen». Oppdragsgiver det her henvises til er Vestfold fylkeskommunen.

Ut over det har vi ingen merknader til framstillingen/faktabeskrivelsen som synes å være både korrekt og dekkende.

Med hilsen


Inger Anne Spielberg
rådmann

Kopi til:

Ragnar Studsrød

Sentraladministrasjonen
Postadresse: Postboks 2820, 3255 Larvik
Fakturaadresse: Postboks 2014, 3255 Larvik

Besøksadresse: Fayersgate 7, Larvik
postmottak@larvik.kommune.no
fakturmottak@larvik.kommune.no

Telefon: 33 17 10 00
Telefaks: 33 17 10 01
Org.nr.: 948 930 660

II. Vedlegg 2: Revisjonskriterier

- **Har saksforberedelsen vedrørende riving av skolebygg i Ahlefeldtsgate vært forsvarlig?**
- **Har arbeidsdeling og prosesser mellom administrasjonen og LKE vært i samsvar med kommuneloven og LKEs vedtekter?**

Forsvarlig saksforberedelse

Regler om saksgang

I følge kommuneloven § 32 skal møter i folkevalgte organer holdes på de tider som er fastsatt av organet selv eller kommunestyret, av leder, eller når minst 1/3 av medlemmene krever det. Leder av organet setter opp sakliste for hvert møte. Innkalling skal sendes organets medlemmer med høvelig varsel og inneholde oversikt over saker til behandling. Varselet skal sendes så tidlige at medlemmene har anledning til å sette seg inn i sakene før møtet. Normal bør møteinnkalling være medlemmene i hende senest fire-fem dager før møtet, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 284.

I samsvar med kommuneloven § 39 har Larvik kommunestyre vedtatt et reglement for kommunestyret, formannskapet, komiteen og andre folkevalgte organer i Larvik. Det reglementet som var gjeldende i den aktuelle tidsperioden ble vedtatt av Larvik kommunestyre 19.09.2004 i sak 140/07. I følge reglementet skal innkalling skje med minst 7 dagers varsel, jf. § 15.⁶

Reglementet beskriver arbeidsdelingen mellom komiteene.

Reglementet har regler om frister for utsendelse av dokumenter, fordeling av saker mellom komiteene og om arbeidet i komiteene. Vi har ikke oppfattet at det er reist spørsmål om disse sidene ved saksbehandlingen, og har derfor ikke utledet revisjonskriterier om disse forholdene.

Saksutredningen

Krav til forsvarlig saksutredning finner en i kommuneloven, Larvik kommunes interne reglement og kvalitetshåndbok. I kommuneloven § 23 nr. 2 heter det at: "Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt". Det er ikke konkretisert i lov eller forskrift hva som ligger i utrederansvaret.

Saksutredningen skal gi den informasjonen som en politiker trenger for å kunne treffe en riktig avgjørelse ut fra sitt politiske ståsted, og innenfor det rettslige og økonomiske handlingsrom som foreligger. Det vil dermed variere noe fra sak til sak hva som er relevant informasjon, men informasjon om rettslige forhold og økonomi vil nesten alltid være nødvendig å ha med. Tidlig i en sak er alternative løsninger som regel mer etterspurt og relevant å utrede enn sent i en sak. Den informasjonen som foreligger i saken skal være korrekt. Administrasjonssjefen har plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksframlegget.

⁶ Larvik kommunestyre har vedtatt nytt reglement for saksbehandlingen i folkevalgte organ i 2012.

I § 34 kommunens reglement for den aktuelle perioden er saksutredning og saksframstilling regulert. Her er det angitt at saksframstillingene skal skille mellom saksopplysninger, presentasjon av alternativer, vurderinger og konklusjoner. I alle saker bør rådmannen legge fram minst to alternative innstillinger i prioritert rekkefølge, for å vise mulig utfall og konsekvenser av en avgjørelse.

Rådmannen legger fram forslag til vedtak i alle saker, bortsett fra valg og saker som ensidig berører de folkevalgte område. Saksframstillingene skal følge reglene for fullført saksbehandling. I organisasjonsteorien beskrives fullført saksbehandling som en arbeidsform som innebærer at det kun gjenstår for det folkevalgte nivået å vedta eller forkaste det framlagte forslaget. Det organisasjonsleddet som skal behandle saken, skal innhente informasjon, gjøre en samlet vurdering og framlegge forslag. Administrasjonen er ferdig med saken når den går til politisk behandling, og overprøver ikke vedtak i komiteer/utvalg.

Larvik kommune har fastsatt en prosedyre og en mal for politisk saksbehandling. Malen bygger på teorien om fullført saksbehandling, og har et fast oppsett.

Oppsettet har følgende punkter:

- sammendrag
- handlingsrom
- faktiske opplysninger
- miljøfaktorer
- økonomiske konsekvenser
- konsekvenser for nærmere definerte grupper
- alternative løsninger
- vurderinger og konklusjoner

Saksutredningene for politisk nivå i Larvik kommune skal være i samsvar med denne malen. Hvilket omfang og vekt de ulike punktene skal ha, vil variere med tema. I en sak som dreier seg om større investeringer, er det naturlig å legge særlig vekt på faktiske opplysninger, økonomiske konsekvenser og alternative løsninger.

Administrasjonssjefen skal se til at kommunestyrets vedtak blir gjennomført, jf. koml § 23 nr. 2. Dersom kommunestyret vedtar å få gjennomføre et tiltak eller å få utredet en sak/et særskilt spørsmål, er det rådmannens ansvar å sørge for at tiltaket blir gjennomført og at utredningen av den formulerte problemstillingen gjennomføres på forsvarlig vis.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier om saksforberedelsen:

- *Saksutredningen skal besvare det oppdrag kommunestyret har gitt.*
- *Saksframlegget skal være i samsvar med kommunens mal, og særlig omtale faktiske opplysninger, økonomiske konsekvenser og alternative løsninger.*

Arbeidsdeling og prosesser mellom administrasjonen og LKE

Administrasjonssjefen skal se til at kommunestyrets vedtak blir gjennomført, jf. koml § 23 nr. 2. Administrasjonssjefen kan ikke instruere foretaket. For å ivareta administrasjonssjefens

gjennomføringsansvar bør det etableres ordninger som sikrer at foretaket får de oppdrag som gjennomføringen av kommunestyrets vedtak forutsetter.

Kommunestyret behandlet LKEs første strategidokument for i desember 2009, gjeldende for 2010-2013. Det framgår av strategidokumentet at "Investeringsanalyser og alternativitetsanalyser skal gjennomføres ved større investeringsprosjekter. Ved valg av løsninger som dekker virksomhetenes behov, skal foretaket velge det prosjekt som gir den mest kostnadsoptimale løsningen for kommunen samlet, samt løsninger som fremmer helse, miljø og sikkerhet", jf. pkt. 11 i Eierstrategien, s. 8, og "Kommunestyret legger til grunn følgende overordnede mål i perioden 2010-13:....sørge for (at) vedtak om oppføring av nybygg utføres så kostnadseffektivt som mulig", jf. s. 9 i LKEs strategidokument 2010-2013 (KST 186/09).

Det meste av saksutredningen i denne saken foregikk før strategidokumentet for LKE ble vedtatt. Den avgrensning som er gjort i saken gjør at vi ikke har grunnlag for å vurdere om LKE har gjennomført bestillingen på en kostnadseffektiv måte. Vår undersøkelsesperiode gjelder saksforberedelsen fram til vedtak KST 61/10. Vi har derfor ikke utledet revisjonskriterier som gjelder foretakets gjennomføring av kommunestyrets vedtak.

På dette grunnlag og ut fra de problemstillinger som er reist i denne saken, har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- *Rådmannen skal sikre gjennomføringen av kommunestyrets vedtak gjennom bestilling til LKE.*
- *LKE skal velge det prosjekt som gir den mest kostnadsoptimale løsningen for kommunen*

III. Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Dokumenter i form av kommunale vedtak, utredninger interne bestillinger, notater m.m. er samlet inn og gjennomgått hos kommunen og LKE. Det er gjort enkle søk i kommunens arkiv og regnskap. Enkelte relevante kostnader er referert i rapporten, men vi har ikke gjort en analyse for å kartlegge utredningskostnadene.

Vi har intervjuet styreleder, daglig leder og prosjektleder i LKE, tidligere rådmann, tidligere eiendomssjef og saksbehandlere for de aktuelle saksutredningene i 2008, 2009 og 2010. Vi har også hatt en samtale med Ingar Vedeld og Nils Hatlo, som har engasjert seg i saken i media og gjennom innbyggerinitiativ.

Det er skrevet referat fra intervjuene, og referatene er verifisert av intervjuobjektet.

Ytterligere informasjon er hentet inn og dokumentert ved epost.

Pålitelighet og gyldighet

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer gyldighet og pålitelighet. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare.

Informasjonsinnhenting har foregått innenfor rammene for ordinær forvaltningsrevisjon, og bygger i så måte på en viss grad av tillit til det som blir lagt fram og fortalt. Det er ikke gjennomført noen granskning eller etterforskningsliknende handlinger.

Vi har i hovedsak undersøkt dokumenter knyttet til kommunestyrets behandling av sakene. Arkiv- og regnskapssøk er knyttet til 2008, 2009 og 2010. Vi har snakket med personer med formell tilknytning til saksbehandlingen som fortsatt er tilknyttet Larvik kommune eller LKE. I tillegg har vi intervjuet daværende rådmann.

Kvalitetssikring

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, slik at det sikres at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det være sammenheng mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Rapporten er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.