

KONTROLLUTVALGETS GRANSKING AV RINGEBU KOMMUNES BEHANDLING AV MARIENHØ-SAKEN

I Innledning

A Kontrollutvalgets mandat

Kontrollutvalget skal forestå det løpende tilsynet med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne. Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret. Før en sak rapporteres til kommunestyret skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse. (Komml. § 77).

Kontrollutvalget kan i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet så lenge det defineres som kontroll eller tilsyn. Kontrollutvalget er direkte underordnet kommunestyret og utøver kontroll og tilsyn på vegne av dette. Ved henvendelser fra andre enn kommunestyret og revisjonen må utvalget selv vurdere om en sak hører inn under utvalgets kompetanseområde og om det vil prioritere saken. Privatpersoner kan således ikke kreve at kontrollutvalget behandler konkrete saker. (Bråthen, Frydenberg og Rogndokken: Tilsyn og revisjon i kommunal sektor, Norges Kommune-revisorforbund, 2015).

Kontrollutvalget er ikke et klageorgan som kan realitetsbehandle innholdet i beslutninger fra folkevalgte organer eller administrasjonen, og kan ikke endre eller oppheve vedtak.

B Grunnen til at saken er reist

Saken om Marienhø er reist på to grunnlag: dels på eget initiativ fra utvalget, dels etter henvendelser fra privatpersoner. I denne saken har eierne av naboeiendommen til Marienhø henvendt seg til utvalget. Det har også andre privatpersoner gjort. Kontrollutvalget var ikke i tvil om at tilsynssak burde reises da spørsmålet ble tatt opp. De kriteriene som utvalget la vekt på, var disse:

- Om saken har stor eller liten allmenn interesse
- Om saken har potensial til å skade kommunens omdømme
- Om privatpersoner kan lide rettighetstap hvis det har skjedd brudd på systemer eller rutiner
- Om saken er kompleks eller enkel
- Om saken har potensial til å sette Ringebu kommune i rettslig ansvar overfor private parter

Disse kriteriene tilsa at tilsynssak burde reises. Kontrollutvalget var enstemmig i denne beslutningen.

C Kontrollutvalgets gjennomføring av kontrollen

I ekstraordinært møte 15. august 2017 vedtok utvalget å opprette kontrollsak om Ringebu kommunes behandling av Marienhø-saken. Utvalgsleder fikk i oppdrag å foreta undersøkelser om hvem som kunne være aktuelle til å utføre kontrollen på vegne av kontrollutvalget. I nytt ekstraordinært møte 25. august vedtok kontrollutvalget å engasjere kommunens revisjonsfirma BDO til å granske de økonomiske sidene ved saken, og å engasjere advokat Hanne Wesche til å granske de juridiske sidene ved saken. Oppdragskontrakter ble signert av utvalgsleder og lagt fram som referat i det etterfølgende møtet.

I notatet fra BDO og rapporten fra advokat Wesche har de selv beskrevet hvordan de har arbeidet. Foreløpige notat/rapport fra deres side har vært forelagt administrasjonen slik at den har fått anledning til å kommentere eller imøtegå innholdet. BDO og advokat Wesche har innarbeidet de innkomne merknadene i de endelige versjonene av notat/rapport. Kontrollutvalget gjennomgikk

notatet og rapporten i møte 31. oktober uten realitetsbehandling. Samme dag ble notatet og rapporten oversendt ordfører og rådmann.

Under sakens gang har kontrollutvalget ved utvalgsleder holdt ordføreren orientert om de skritt som utvalget har tatt.

Deler av BDOs notat og advokat Wesches rapport er gjengitt nedenfor i den grad de er nødvendige premisser for kontrollutvalgets vurderinger. Kontrollutvalget har en disposisjon i saksframlegget som avviker noe fra advokat Wesches rapport.

II Budsjettmessig hjemmel for utgifter påløpt tomt og riving av Marienhø

A BDOs funn og vurderinger

Den ene problemstillingen som BDO tok for seg, var om det forelå budsjettmessig hjemmel for utgifter til tomtarbeider og riving av Marienhøbygget. BDOs notat har side 6-7 en faktabeskrivelse om dette og deretter en vurdering. Deres konklusjon (side 8) er:

«Kommunen har pr. 2016 en netto overskridelse på prosjektet Marienhø på ca. kr 460 000. Det praktiseres nettobudsjettering, slik at refusjoner knyttet til opparbeidelseskostnader forventes inntektsført med nær 1 mill. ved salg av alle tomtene. Om disse inntektene skal dekke framtidige utgifter, er ikke kjent, og er ikke budsjettet. Da årsbudsjettene skal være realistiske år for år, synes praksis med nettobudsjettering for denne type investeringer ikke å være tilfredsstillende. Kommunen har ikke hatt utgifter til riving av det gamle Marienhøbygget.»

B Kontrollutvalgets vurderinger

Den praksisen som BDO beskriver er behandlet i BDOs rapport fra november 2016 om Forvaltningsrevisjon av kommunens investeringer i Ringebu kommune. Etter innstilling fra kontrollutvalget behandlet kommunestyret rapporten i desember 2016. Kontrollutvalget har bedt rådmannen om å legge fram en sak om iverksetting av tiltak i rapporten og kommunestyrevedtaket. Rådmannen opplyste i kommunestyremøtet 31. oktober 2017 at en slik sak vil komme på kommunestyrets desembermøte. Denne saken vil da kunne avsluttes og «kvitteres ut». Kontrollutvalget vil for sin del påpeke at denne saken ikke er blitt ført opp på restanselista «Oppfølgings skjema for politiske vedtak.»

Forvaltningsrevisjonen høsten 2016 ble iverksatt for å finne årsakene til den lave gjennomføringsgraden av investeringer i forhold til budsjettet. Den praksisen som Ringebu kommune har fulgt med nettobudsjettering av investeringer er ikke i samsvar med budsjettforskriftene. Den har gitt de folkevalgte dårlig oversikt over den samlede ressursbruken og kan ha blitt oppfattet som et større «armslag» for administrasjonen enn det som har vært tilsiktet fra de folkevalgtes side.

Kontrollutvalget vil peke på BDOs merknader om asfaltering av vegen til Marienhø. Det framstår som uklart om den er tenkt dekket senere over kommunens ordinære asfalteringsprogram. Kontrollutvalget antar at behovet for geotekniske undersøkelser varierer mellom de forskjellige nye boligområdene. Kostnader som kan henføres til enkeltområder bør budsjetteres og regnskapsføres under de respektive boligområdene slik at de reelle kostnadene framkommer og slik at kommunen kan fastsette tomteprisen på reelt grunnlag. Utvalget stiller seg derfor undrende til at grunnboring og

geoteknisk arbeid «... er ført på en felles prosjektkode for utbygging av nye tomteområder ...» (sitat fra BDOs notat).

Fra politisk side er det gjentatte ganger blitt påpekt at administrasjonen bruker betegnelsen refusjon om den tomtepriskomponenten som består av opparbeidelseskostnader. Refusjon er noe annet og er nærmere definert i plan- og bygningsloven kap. 18.

Ut over dette har kontrollutvalget for sin del ingen merknader til problemstillingen om budsjettmessig dekning for tiltakene på Marienhø.

III Utgiftsfordelingen mellom kommunen og utbygger

A BDOs funn og vurderinger

BDO konkluderer med at de utgiftene som er ført på Marienhøprosjektet, og at kommunen ikke har betalt for utgifter som utbygger Marienhø Eiendom AS skulle ha betalt. Ut over det har BDO noen spørsmål om mindre vesentlige forhold.

B Kontrollutvalgets vurderinger

Utgiftsfordelingen mellom Ringebu kommune og utbygger ser ut til å være tilfredsstillende håndtert. Kontrollutvalget anbefaler at det blir utarbeidet en oppdatert beregning av tomtepris for tomtene 1 og 2 i lys av BDOs merknader.

IV Salgsprosessen

A Advokat Wesches funn og vurderinger

Advokat Wesche konstaterer at Ringebu kommune ikke har retningslinjer for salg av kommunal eiendom. Videre påpeker hun at kjøp av eksisterende bygg og salg av fast eiendom ikke omfattes av lov om offentlige anskaffelser. Derfor kan det stilles spørsmål ved at Doffin er benyttet for kunngjøring av salg av Marienhø. Til dette har administrasjonen kommentert «... at Doffin ble valgt fordi dette prosjektet kunne være for stort for en «vanlig» huskjøper, og at prosjektet var mest aktuelt for en entreprenør.» Videre sier administrasjonen at «Anbudsgrunnlaget er bygd opp slik at tilbyder skal gi en pris. Det betyr at det er lagt opp til en åpen budrunde.» Advokat Wesche uttaler at en annonsert åpen budrunde må ha til hensikt å nå flest mulig budgivere, og at det annonseres gjennom relevante markedskanaler.

I innsigelse mot rapportens vurdering av salgsprosessen mener administrasjonen at følgende markedsføringstiltak vurderes til å tilfredsstille kravene til framgangsmåte ved offentlig salg: YouTube, Vimeo, Facebook-gruppen Marienhø Eiendom AS, artikkel om sentrumsnære leilighetsprosjekt på Ringebu kommunes hjemmeside, GD, Dølen, Kommunal Rapport, Finn og Doffin. Uttalelser til pressen fra prosjektleder for bolystprosjektet i Ringebu tyder på at prisen ble satt til kr 30 000 for å dekke kommunens kostnader til annonsering og profilering. Uttalelsen indikerer at verdien er satt til omtrent 0.

Advokat Wesche påpeker at det uklart hvilke vurderinger som ligger til grunn for den annonserte minsteprisen på kr 30 000. Dokumentasjon på prisfastsettingen foreligger ikke, heller ikke ekstern verdivurdering foretatt av takstmann.

Prisen på tomtene nr. 1 og 2 ved Marienhø ble satt til kr 80,- pr. kvm. For hver av disse tomtene på 1,1 dekar er prisen altså kr 88 000. Tomt nr. 3, med selve Marienhø-villaen, og tomt nr. 4 er på til sammen 2,2 dekar. Det skulle tilsi en ren tomtepris på kr 176 000. Advokat Wesche stiller spørsmål om grunnen til at tomtene 3 og 4 til sammen ble prisfastsatt til kr 30 000. Det kan muligens komme av at det er tatt hensyn til rivekostnader for Marienhø.

ESAs retningslinjer stiller krav til gjennomføring av en åpen budrunde. Den skal være «... *åpen og uforbeholden, sammenlignbar med en auksjon, og tilstrekkelig utlyst og kunngjort.*» Andre indikatorer enn pris må være kjent for alle potensielle kjøpere. Eksempelvis må muligheten for riving i stedet for utvikling av eksisterende bygningsmasse være kjent når budrunden starter. Budrunden må være tilstrekkelig utlyst og kunngjort på forhånd. Advokat Wesche har ikke fått tilsendt grunnlagsmateriale, som annonser. Hun påpeker at generell omtale av eiendommen og reportasjer i mediekkanaler av kommunens planer for utvikling av eiendommen, ikke anses for å tilfredstille kravene til en åpen budrunde.

Advokat Wesche skriver at det framstår som uklart hvordan prosessen fram til salg har foregått. Intern dokumentasjon, møtereferater eller eposter fra denne fasen foreligger ikke. Det er uklart hvem som har vært delaktige i utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget, om konkurransegrunnlaget er utferdiget av et bredt faglig team i kommunen, og om kommunen har gjennomført en bygningsteknisk vurdering av bygningsmassen før salg. Lite tyder på at formannskapet har vært delaktig i denne perioden, skriver hun.

Hvis tomtene nr. 1 og 2 selges til fastsatt pris, eventuelt undergis en ekstern markedsvurdering, vil det kunne stilles spørsmål ved salgsprisen til kjøperne av tomt nr. 3 og 4 (med Marienhø-villaen) i forhold til statsstøtteregelverket.

I kapittel 4 i rapporten presenterer advokat Wesche konkurransegrunnlaget med rammebetingelser og eiendomsopplysninger. I del 1 Konkurransen sies det i klar tekst at «*Bygningsmassen selges som den er, og utbygger må selv foreta nødvendige besiktigelser før innlevering av tilbud.*» Fra del 2, avsnittet om regulering, siteres: «*Kommunens administrasjon er positive til en eventuell dispensasjon, men det er det politiske utvalget UPT som har den formelle avgjørelsen av saken.*»

I prospektet som Ringebu kommune utarbeidet er det et gjennomgående budskap er at bygningen skal bestå, se rapporten fra Wesche.

Tilbudsfristen i konkurransegrunnlaget var 12. mai 2015 kl. 1400. Den 11. mail innga kjøperne tilbud på kr 50 000. Om «Arkitektur» står det: «*Vi vil beholde fasaden slik den er i dag, og skal utvikle tomt og hus slik at det igjen vil fremstå som et signalbygg for Landsbyen Ringebu.*» Om «Planløsning» står det blant annet: «*Hovedinngangen til leilighetene beholdes som den er i dag.*»

Kjøpekontrakt mellom Ringebu kommune som selger og Roger Melgårdshagen og Jon Magne Lundbakken som kjøpere ble signert 15. oktober 2015. Kjøpesummen var kr 50 000 inkl. mva. Skjøte ble tinglyst 2. februar 2016.

B Kontrollutvalgets vurderinger

- 1) Politisk forankring av annonsering av Marienhø for salg er ikke dokumentert. Søk på Marienhø i politikerportalen Acos viser at bortsett fra tomteprissaken i 2016 har Marienhø ikke vært behandlet i folkevalgte organer mellom reguleringsplanvedtaket i 2012 og kommunestyret i mai 2017 og UPT i juni 2017. Fra UPTs møte 15.4.2015 er følgende protokollert: «Orienteringer: Birgitte Bay, prosjektleder for bolystprosjektet, orienterte om salgsprosessen for Marienhø.» Administrasjonen har kjørt dette prosjektet på egen hånd.
- 2) Administrasjonen sier «... at Doffin ble valgt fordi dette prosjektet kunne være for stort for en «vanlig» huskjøper, og at prosjektet var mest aktuelt for en entreprenør.» Da skulle en anta at administrasjonen ville velge annonsemedier som rettet seg nettopp mot entreprenører med de krav til presisjon som det innebærer. Det har ikke vært tilfellet. Med unntak av annonseringen i Doffin og muligens på Finn framstår annonseringen som profilering framfor presis informasjon i samsvar med dokumentet konkurransegrunnlaget. Oppslagene i GD og Dølen har form av intervju med prosjektleder for bolystprosjektet og teknisk sjef.

Etter kontrollutvalgets vurdering har Ringeby kommune ikke annonsert Marienhø for en profesjonell målgruppe med presis informasjon med unntak av Doffin – der det var unødvendig å annonsere. Markedskanalene har ikke vært tilstrekkelige.

- 3) Kontrollutvalget savner dokumentasjon på den annonserte minsteprisen kr 30.000 og en begrunnelse for vesentlig avvik fra den politisk vedtatte tomteprisen på tomtene 3 og 4 på kr 176.000.
- 4) Kontrollutvalget vurderer det slik at budrunden ikke oppfyller ESAs krav.
- 5) Den interne prosessen i administrasjonen er ikke dokumentert, slik at en for eksempel kan se i ettertid at saken er behandlet og vurdert med den faglige bredde som synes naturlig i denne saken.
- 6) Kontrollutvalget finner det kritikkverdig at administrasjonen har annonsert en kommunal eiendom med påstående stor bygning uten å ha foretatt eller innhentet en bygningsteknisk vurdering av bygningen.
- 7) Kontrollutvalget er kritisk til at det i konkurransegrunnlagets del 2 Rammebetingelser og eiendomsopplysninger, under D. Regulering, sies at «*Kommunens administrasjon er positive til en eventuell dispensasjon, men det er det politiske UPT som har den formelle avgjørelsen i denne saken.*» I forvaltningsaker etter plan- og bygningsloven som Ringeby kommune og UPT har til behandling, gis det rutinemessig en detaljert framstilling av vilkårene og vurderingskriteriene for kunne gi dispensasjon fra reguleringsplan med bestemmelser. Kommunens praksis er streng. Sitatet foran viser en sammenblanding av kommunens rolle som forvaltningsorgan for plan- og bygningsloven, og kommunens rolle som selger av fast eiendom.

Det politiske utvalget UPT har den *reelle* avgjørelsesmyndigheten til å dispensere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven – innenfor de rammer og med de begrensninger som loven setter. Utvalgets behandling er *ikke en formalitet*.

- 8) Om tildelingskriteriene i konkurransegrunnlagets kapittel 6 er det angitt en vektning mellom tre kriterier: planløsning 35 %, arkitektur 35 % og pris 30 %. Dokumentasjon på vurderingen av tilbudet opp mot disse kriteriene foreligger ikke. Selv om det var bare én tilbyder måtte det være selvsagt at en slik vurdering burde foretas.
- 9) I likhet med salgsprosessen for øvrig er heller ikke kjøpekontrakten for Marienhø forankret politisk.

V Riving eller rehabilitering

A Advokat Wesches funn og vurderinger

Her vises til avsnitt 4.2 i advokat Wesches rapport. Der er inntatt innsigelse fra administrasjonen om rapportens omtale av riving. I sin vurdering skriver advokat Wesche: *«Kommunens interne vurdering av faktisk gjennomføring av riving er ukjent da det ikke er fremlagt vurderinger som leder til en beslutning om riving fremfor restaurering av eiendommen.»*

B Kontrollutvalgets vurderinger

- 1) Marienhø omfattes av reguleringsplan for Marienhø boligområde, vedtatt av Ringeby kommunestyre 25. oktober 2011. På tomt nr. 3 er Marienhø-villaen tegnet inn som et eksisterende bygg – på lik linje med «legeboligen» på gnr. 55 bnr. 62, tilhørende Nusselder og Masurel. I tegnforklaringen er vist symbol for bygning som skal rives. Det symbolet er brukt bare på garasjen til gnr. 55 bnr. 62.

Kontrollutvalget vil peke på at reguleringsplanen er en selvsagt og sentral premiss når spørsmålet om riving kommer opp.

- 2) I Ringeby kommunes økonomiplan for perioden 2015-2018, vedtatt høsten 2014, er blant en lang opplisting av investeringsprosjekter nevnt «Tomter Marienhø (Plan og teknisk): Riving av Marienhø for tilrettelegging av tomter som er regulert.» I årsbudsjettet for 2015 er dette tatt inn med et beløp kr 500.000. I innsigelse fra administrasjonen til advokat Wesches rapport sies det: *«Rådmannen har derfor fått fullmakten til å realisere rivingen. Rapporten blir derfor misvisende i forhold til riving og de tillatelser som er gitt basert på delegasjon. Dette går også igjen videre utover i rapporten.»*

Kontrollutvalget vil peke på at administrasjonens forståelse av fullmakt til rådmannen ikke har støtte i kommunens delegasjonsreglement. Både økonomiplanen og årsbudsjettet inneholder prosjekter og tiltak som ikke er ferdig utredet med beslutningsgrunnlag for gjennomføring. Slik er da også praksis i kommunen.

- 3) Til tross for administrasjonens oppfatning om at rådmannen hadde fullmakt til å realisere rivingen, utarbeider administrasjonen et konkurransegrunnlag og «Kunngjøring om konkurranse» i strid med dette synet. I sistnevnte dokument står det under «Totalleveransens mengde eller omfang»:
«Ringeby kommune ønsker at det skal bygges leiligheter i det gamle bygget Marienhø. Det er opp til utbygger hvordan bygget utnyttes for at dette skal kunne gjennomføres på best mulig

måte.». I det tekstlige prospektet står det i en overskrift: «Nå er tiden inne for å gi nytt liv til Villa Marienhø.»

På GDs nettside 20. april 2015 sier en overskrift: «*Ringebu selger villa Marienhø billig, mot at kjøper bygger ut leiligheter i huset.*» Så følger et intervju med prosjektleder i bolystprosjektet Birgitte Bay.

På lokalavisa Dødens nettside 1.5.2015 er teknisk sjef Jostein Gårderløkken og prosjektleder Birgitte Bay intervjuet:

«Det er sett krav om at det skal vera romslege leilegheiter, minimum toroms, med utsikt utover Gudbrandsdalen. I tillegg blir mellom anna arkitekturen vedlagt¹, der sær eigenheiter frå fasaden til originalbygget i størst mogleg grad skal gjenskapast.

– Vi hadde eigentleg tenkt å rive det, men nå gjer vi eit siste forsøk på å bevare dette bygget, seier Gårderløkken.

– Eit stunt?

– Ja, dette er eit stunt, men vi har fått svært mange positive attendemeldingar i løpet av helga på stuntet, og folk syns kommunen framstår kreative. Det skapar positiv blest, smier Bay.

Nå utfordrar kommunen potensielle utbygarar til å tenkje kreativt.

– Målet er å få Villa Marienhø attende til fordums prakt, avsluttar Gårderløkken og Bay.»

Kontrollutvalget mener det er åpenbart at Marienhø ble lagt fram for markedet med sikte på rehabilitering.

- 4) I tilbuds brevet fra Melgårdshagen og Lundbakken står det under punktet Arkitektur: «*Vi vil holde fasaden slik den er i dag, og skal utvikle tomt og hus slik at det igjen vil fremstå som et signalbygg for Landsbyen Ringebu. ... Hovedinngangen til leilighetene beholdes som den er i dag, og blir utviklet som egen branncelle.»*

I konkurransegrunnlaget står det klart i Del 1, punkt 1: «*Bygningsmassen selges som den er, og utbygger må selv foreta de nødvendige besiktigelser før innlevering av tilbud.»*

Kontrollutvalget mener at dette viser at tilbyderen oppfattet og aksepterte budskapet i annonseringen: rehabilitering. På disse premisene ble kjøpekontrakt inngått 15.10.2015. Kontrollutvalget legger til grunn at kjøperne på det tidspunktet var blitt godt kjent med Marienhø's bygningsmessige tilstand. Overskjøting skjedde 2.2.2016.

Oppsummert: kommunens forutsetning var rehabilitering og kjøperne aksepterte eksplisitt denne forutsetningen.

- 5) Ringebu kommunes epost til kjøperne 22.1.2016 inneholder følgende: «*Som vi snakket om i dag tidlig har dere begynt å se på muligheten for å sanere Marienhø i sin helhet. Ut fra betingelsene som ble lagt i forbindelse med salget finner jeg kun at mest mulig av arkitekturen skal bevares. Det vil si at så lenge fasaden tilbakeføres med nytt bygg har vi ingen innvendinger på dette.»*

Kontrollutvalget finner det påfallende at kommunens forutsetning om rehabilitering og kjøpers aksept av dette så enkelt kunne settes til side av administrasjonen. Kontrollutvalget vil også

¹ Kontrollutvalget antar at dette feilskrift for *vektlagt*.

påpeke ordbruken «jeg» og «vi», som må forstås som avsenderen av eposten personlig og administrasjonen. Det finnes ikke en antydning til forbehold om politisk behandling av riving i stedet for rehabilitering.

- 6) Kontrollutvalget slutter seg til det advokat Wesche skriver om at *«Det kan synes som om det i realiteten aldri har vært en seriøs plan knyttet til å beholde bygningsmassen, i og med at saneringsmuligheten er fremmet allerede før skjøtet ble tinglyst. Slik sett kan det vurderes hvorvidt kjøpekontrakten er inngått under riktige forutsetninger. I en helhetsvurdering av det faktiske forhold bør det ses hen til at dersom rivning ikke var en akseptert løsning, burde Ringebu kommune gjennomført tekniske undersøkelser før igangsettelse av tilbudskonkurransen, for å avdekke hvorvidt restaurering av eksisterende bygningsmasse var teknisk gjennomførbart eller ikke. En kan likevel ikke se bort ifra at en ny utlysning, med tydelig angivelse av sanering av bygningsmassen, som et alternativ, ville kunne gitt flere tilbud, og derved høyere pris, som følge av økt konkurranse.»*

Kontrollutvalget mener at dette er en forsiktig uttalelse. Utvalget mener at det er temmelig åpenbart at en tydeliggjøring av sanering som et tilbudsalternativ ville ha økt interessen for prosjektet, gitt flere tilbud og trolig bedre pris.

- 7) 13. januar 2017 søkte kjøper av Marienhø v/Jon Magne Lundbakken og entreprenør Frya Grustak AS om tillatelse til riving av Marienhø. Allerede 17. januar 2017 ga administrasjonen tillatelse til tiltaket. Rivingssøknaden ble ikke behandlet politisk, men tillatelsen ble referert under «Delegasjonssaker» i UPTs møte 8. februar 2017.

Kontrollutvalget finner det høyst tvilsomt om administrasjonen i tida fra søknaden kom inn og til tillatelse ble gitt, foretok en bred og faglig vurdering av hvorvidt rivingstillatelse skulle gis. For kommunen som selger av eiendommen ville konkurransegrunnlaget, prospektet og det budskapet som ble annonsert gjennom media være selvsagt å vurdere søknaden mot. For Ringebu kommune som forvaltningsorgan etter plan- og bygningsloven burde en planfaglig og bygningsmessig vurdering være selvsagt. Det finnes ingen dokumentasjon på de vurderingene som måtte være gjort.

VI Utviklingsprosjektet for Marienhø

A Advokat Wesches funn og vurderinger

Se advokat Wesches rapport kapittel 5. Av stor interesse er den siterte uttalelsen fra RAM Arkitektur om signalbygg i en epost fra kjøper til kommunen 14.9.2016. Det skal ha funnet sted et møte mellom kjøper og Ringebu kommune 27.9.2016 som det ikke er lagt fram referat fra eller dokumentasjon på. En mail fra kjøper til Ringebu kommune 21.10.2016 inneholder følgende: *«Som avtalt sist møte, slås tomtene sammen og vi skisserer et bygg med 6 leiligheter på Marienhø.»*

I en presentasjon av prosjektet 6.6.2017 for Ringebu kommune er tatt inn ytterligere synspunkter fra arkitektfirmaet om signalbyggbegrepet og «Marienhø som kopi/etterligning av tidligere bygg». På denne presentasjonen deltok teknisk sjef og en medarbeider.

Avsnitt 5.2 *Vurdering* i rapporten fra advokat Wesche (side 16-17) inneholder en rekke kritiske spørsmål til saksbehandlingen og konstateringer av uheldige forhold.

B Kontrollutvalgets vurderinger

- 1) Marienhø Eiendom AS sin arkitekt legger for dagen synspunkter om signalbygg som bryter med det utbyggerne selv skriver i tilbudet om kjøp av Marienhø. For kontrollutvalget framstår det som at arkitekten bruker sine signalbyggsynspunkter til å argumentere for å bryte med konkurransegrunnlaget. Arkitekten hevder at deres prosjekt ikke er et avvik fra konkurransegrunnlaget.

Kontrollutvalget vil understreke at Ringebu kommune på selvstendig grunnlag må vurdere om prosjektet er i samsvar med reguleringsplanen og konkurransegrunnlaget og ikke la utbyggers arkitekt legge premissene.

- 2) Kontrollutvalget slutter seg til advokat Wesches vurdering om at *«Kjøpers presentasjon viser et helt nytt prosjekt, i ny stil. Vilkår for utvikling, nedfelt i konkurransegrunnlaget synes å ha vekt plass for arkitektens egne vurderinger, og det er vanskelig å gjenkjenne vilkårene fra konkurransegrunnlaget. Et prosjekt innenfor gjeldende reguleringsplan synes ikke å ha vært vurdert.»*
- 3) Kontrollutvalget er enig med advokat Wesche i at det kan se ut til at kjøper har satt reguleringsplanen til side og selv satt betingelsene for prosjektet – etter at kjøpekontrakten var signert. Kontrollutvalget mener at kommunens administrasjon ikke har gjort tilstrekkelig for å «stå opp for» de hensynene som er nedfelt i reguleringsplanen og konkurransegrunnlaget.

VII Status i dag

A Advokat Wesches funn og vurderinger

Advokat Wesche tar utgangspunkt i UPTs behandling av saken i møte 21.6.2017. Saksopplysninger utgjør tre sider som avsluttes med at «Saken legges fram til orientering». Ikke desto mindre presenteres UPT for et forslag til vedtak fra rådmannen, som utvalget enstemmig slutter seg til. Vedtaket lyder slik:

Utvalg for plan og teknisk tar saken til orientering.

1. Utvalg for plan og teknisk stiller seg bak vurdering om at kjøper/utbygger sitt forslag ikke er i strid med forutsetninger i salgsavtale.
2. Utvalg for plan og teknisk vurderer at avtaler mellom Ringebu kommune og grunneiere på gnr. 55 og bnr. 62 gir rom for et samlet utbyggingspotensiale på inntil 6 boenheter på tomt 3 og 4 til sammen.
3. Øvrige vurderinger omkring byggeprosjektet er en del av byggesaksbehandlingen og omhandles ikke i denne saken.

Utvalgsleder ble erklært inhabil og fratradte ved behandlingen av saken.

På sidene 18-20 i rapporten lister advokat Wesche opp en rekke punkter om saksopplysningene og grunnlagsinformasjonen som ble gitt til UPT. Videre gjengis interpellasjonen fra kommunestyrerepresentant Audun Amundsen og ordførerens svar i kommunestyremøtet 30. mai 2017.

Side 21 og 22 har advokat Wesche en rekke kritiske kommentarer til saksframlegget – se disse.

B Kontrollutvalgets vurderinger

1) UPTs behandling av sak 60/17 i møte 21.6.2017 *Leiligheter Marienhø – oppfølging forutsetning ved regulering og salg*, var utvalgets første behandling av spørsmålet om disponering av eiendommen siden UPT behandlet reguleringsplanen i juni 2012. Alle beslutningene om Marienhø i mellomtida ser ut til å ha vært tatt administrativt uten politisk forankring. Kontrollutvalget finner dette påfallende på bakgrunn av administrasjonens egen karakteristikkk av Marienhø som et signalbygg. Det kan heller ikke ha gått administrasjonen hus forbi at det har vært knyttet stor offentlig og allmenn interesse for Marienhø's skjebne.

2) Bakgrunnen for at saken ble lagt fram for UPT i juni framstår som uklar. Administrasjonen legger saken fram «til orientering». Likevel la rådmannen saken fram for utvalget med et forslag til vedtak – et forslag som har materielt innhold. I punkt 1 i forslaget (se under A ovenfor) inviteres UPT til å stille seg bak vurderingen om at kjøper/utbygger sitt forslag ikke er i strid med forutsetninger i salgsavtale.

Kontrollutvalget vil peke på at denne vurderingen fant sted i administrasjonen i tida fra tilbudsfristen utløp i mai 2015 og fram til underskrift av kjøpekontrakten i oktober 2015. Av epostkorrespondanse i januar 2016 ser det ut til å ha vært foretatt en ny vurdering etter at « ... *dere har begynt å se på muligheten for å sanere Marienhø i sin helhet*» (fra kommunens epost 22.1.2016). Som advokat Wesche har påpekt, foreligger det ikke notater eller annen dokumentasjon på innholdet i de vurderingene som rådmannen inviterer UPT til å stille seg bak.

3) I punkt 2 i forslaget til vedtak i UPT 21.6.2017 inviteres UPT til å vurdere det slik at avtalene mellom Ringeby kommune og eierne av gnr. 55 bnr. 62 – Nusselder og Masurel – gir rom for «... *et samlet utbyggingspotensiale på inntil 6 boenheter på tomt 3 og 4 til sammen.*»

Kontrollutvalget vil peke på at det i saken fra administrasjonen ikke finnes antydning til tolking av eller drøfting av avtalen i lys av avtalerettslige prinsipper. I stedet brukes hensiktsmessigheten ved å følge utbyggers ønsker som argument.

4) I sine vurderinger i sak 60/17 i UPTs møte 21.6.2017 skriver administrasjonen at «*Det er viktig å skille mellom de rollene Ringeby kommune har i forbindelse med Marienhø. Denne saken gjelder ikke byggesaksbehandling av prosjektet, heller ikke vurdering av dispensasjon i så måte. Saken legges fram i egenskap av kommunen som selger av eiendommen.*»

Kontrollutvalget finner det prisverdig at viktigheten i dette blir formulert. Men kontrollutvalget vil også peke på at Ringeby kommune i januar 2017 ga rivingstillatelse på bygningen Marienhø. Denne tillatelsen er et enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven som kommunen fatter i egenskap av forvaltningsorgan. Rivingen av bygningen er det definitive bruddet med alternativet rehabilitering i stedet for nybygg. Vedtakets pkt. 2 (se under A foran) innebærer nettopp en stillingtagen til utbyggingsprosjektet med «*utbyggingspotensiale på inntil 6 boenheter på tomt 3 og 4 til sammen*» kan ikke forstås løsrevet fra reguleringsplanen.

Kontrollutvalget vil igjen peke på Ringeby kommunes epost 22.1.2016 etter at representanter for kommunen og kjøper/utbygger hadde «... *snakket om i dag tidlig* ...». Der finner jeg-

personen i eposten at «... finner jeg kun at mest mulig av arkitekturen skal bevares. Det vil si at så lenge fasaden tilbakeføres med nytt bygg har vi ingen innvendinger på dette.»

Kontrollutvalget mener at dette utsagnet innebærer en forskuttering av vurderinger som skal foretas ved byggesaksbehandlingen av prosjektet.

- 5) Kontrollutvalget ser svært alvorlig på advokat Wesches utsagn om at «Saksfremstillingen som danner grunnlaget for UPTs vedtak bygger på til dels en misvisende fremstilling av det faktiske forhold». Utsagnet understøttes gjennom en rekke eksempler med henvisninger. Protokollen fra UPT gir ikke grunnlag for å si noe om grundigheten i UPTs behandling av saken. Når premissene for UPTs vedtak er mangelfulle, er heller ikke vedtaket mye verd.
- 6) Advokat Wesche skriver side 22 i rapporten at det er uvisst hvilken grunnlagsinformasjon som er gitt for ordførerens vurdering i svaret på interpellasjonen fra Audun Amundsen. Kontrollutvalget legger til grunn at ordføreren personlig ikke har gått så grundig inn i saken at han har kunnet gi et selvstendig svar på interpellasjonen basert på det. I interpellasjoner og grunngitte spørsmål om konkrete og detaljerte saker må ordføreren rimeligvis innhente faktastøtte fra administrasjonen. Advokat Wesche skriver: «Dersom samme saksfremlegg er fremlagt for ordfører som for behandlingen i UPT, den 21.06.2017, gjelder samme vurdering også for ordfører.»

Kontrollutvalget ser det som svært alvorlig hvis kommunestyret har fått uriktige opplysninger eller opplysninger på sviktende grunnlag.

VIII Privatrettslige forhold mellom Ringeby kommune og eierne av naboeiendom

A Advokat Wesches funn og vurderinger

Kontrollutvalget viser til advokat Wesches rapport, kapittel 8. Spesielt vises til avsnitt 8.2 Vurdering.

B Kontrollutvalgets vurderinger

Det privatrettslige forholdet mellom Ringeby kommune og eierne av gnr. 55 bnr. 62 reguleres av tre avtaler:

- Kjøpekontrakt datert 4.7.2008 mellom Ringeby kommune som selger og Astrid Nusselder og Remco Masurel som kjøper. Kontrakten gjaldt legeboligen ved Marienhøg og tilhørende nærmere definert tomt. Det ble tatt forbehold om at kontrakten ble vedtatt i kommunestyret.
- Avtale mellom Ringeby kommune og Nusselder og Masurel om makeskifte – tomt til eksisterende garasje med vegareal for atkomst til nye tomter som vist i reguleringsplan for Marienhøg. Avtalen er signert 18.6.2012 under forutsetning av kommunestyrets godkjenning. Dagen etter ble avtalen lagt fram for kommunestyret under sak om reguleringsplan for Marienhøg og behandling av klage fra Nusselder og Masurel. I vedtaket i saken ble klagen delvis tatt til følge og reguleringsplanen vedtatt. Avtalen signert dagen før ble ikke vedtatt eksplisitt, men i et eget punkt i kommunestyrevedtaket står det: «Ordfører får fullmakt til i samarbeid med rådmannen å fullføre vedlagte avtale med Masurel / Nusselder slik at veien blir plassert i tråd med reguleringsplanen.»

- Avtale mellom Ringeby kommune og Nusselder og Masurel datert 24.8.2015. Spesielt viktig for denne saken er avtalens pkt. 2:
«Bebyggelse på området Marienhø skal følge områdets gjeldende reguleringsplan. Dette med unntak av kommunens salg av tomt 3 og 4 til private utbyggere, der eksisterende bygningsmasse (Marienhø) planlegges utbygd med maksimalt fire leiligheter og dermed vil avvike fra bestemmelsene i dagens reguleringsplan.»
 Fra kommunens side er avtalen undertegnet av teknisk sjef. Det er ikke tatt forbehold om godkjenning av avtalen i noe politisk organ – verken UPT eller kommunestyret. Avtalen er ikke funnet referert i møter i noen av de nevnte organene.

Første setning i avtalens pkt. 2 sier det selvsagte: at reguleringsplanen skal følges. Det som står deretter er etter sin ordlyd et avtalepunkt om avvik fra den reguleringsplanen som ble vedtatt i 2012. Dette er interessant i lys av det som står i pkt. 4 under kontrollutvalgets vurderinger i kapittel VII foran. Der understrekes viktigheten av å skille mellom kommunens ulike roller. Avtalen av 24.8.2015 representerer etter kontrollutvalgets syn en sammenblanding av kommunens roller som selger av fast eiendom og som reguleringsmyndighet etter plan- og bygningsloven.

- Som advokat Wesche skriver i rapporten øverst på side 26: utgangspunktet er at en avtale mellom to parter er bindende. En privatrettslig avtale der kommunen er part kan ikke endres ved hjelp av regulering eller dispensasjon fra reguleringsplan. Tiltak i strid med en inngått avtale vil kunne sette kommunen i rettslig og økonomisk ansvar. Kontrollutvalget finner det bekymringsfullt at administrasjonen legger for dagen svak forståelse for virkningene av å ha inngått avtaler.

IX Veien videre

A Advokat Wesches funn og vurderinger

Her viser kontrollutvalget til kapittel 7 i advokat Wesches rapport.

B Kontrollutvalgets vurderinger

Det er et faktum at Ringeby kommune administrativt har akseptert tilbudet fra tilbyderne. Tomtene 3 og 4 er imidlertid overskjøttet til utbyggerne. Kontrollutvalget anser det for å være en tung sak for Ringeby kommune å skulle reversere salget.

Marienhø-villaen er revet med kommunens tillatelse. Premissene for rivingstillatelsen er både uklare og tvilsomme. Rivingen er imidlertid gjennomført og kan ikke reverseres.

Sentralt i spørsmålet om veien videre er hvilken handlefrihet Ringeby kommune har. Kontrollutvalget ser som et naturlig mål for veien videre at Ringeby kommune unngår å havne i økonomisk og juridisk ansvar – enten det er overfor Nusselder og Masurel eller overfor Marienhø Eiendom AS. Den eneste føringen i form av vedtak av politisk organ er vedtaket i UPT 21.6.2017. Advokat Wesche reiser i sin rapport spørsmålet om kommunen kan omgjøre vedtaket i sak 60 i dette møtet. Vilklårene for omgjøring er beskrevet av advokat Wesche.

Punkt 1 i UPTs vedtak av 21.6.2017 lyder slik: «Utvalg for plan og teknisk stiller seg bak vurdering om at kjøper/utbygger sitt forslag ikke er i strid med forutsetninger i salgsavtale.» Kontrollutvalget forstår formuleringen slik at «kjøper/utbygger sitt forslag» er prosjektskissen som ble presentert for Ringebu kommune representert ved teknisk sjef og en saksbehandler. Det er usikkert hva som menes med uttrykket «salgsavtale». Det kan siktes til kommunens avtaler med Nusselder og Masurel. Det kan også bety avtalen om salg av Marienhø med tomtene 3 og 4 til utbyggerne. I så fall er det påfallende at denne kjøpekontrakten av 15.10.2015 ikke er lagt ved saken som vedlegg til UPTs behandling.

Punkt 2 i UPTs vedtak gjelder avtaleforholdet mellom Ringebu kommune og Nusselder/Masurel.

Kontrollutvalget stiller seg uforstående til at UPT kunne slutte seg til rådmannens forslag til vedtak på dette punktet. Tolkning av avtalene mellom Ringebu kommune og Nusselder/Masurel er ikke foretatt på avtalerettslig grunnlag. Som advokat Wesche påpeker: «Saksfremstillingen som danner grunnlaget for UPTs vedtak bygger på til dels en misvisende fremstilling av det faktiske forhold». Pkt. 1 i UPTs vedtak innebærer ingen realitetsbehandling av prosjektet etter plan- og bygningsloven. Vedtaket innebærer heller ingen endring i Ringebu kommunes privatrettslige forpliktelser overfor Nusselder og Masurel.

Kontrollutvalget ser ikke klart hvorfor sak nr. 60/17 ble fremmet. Rådmannen skriver uttrykkelig at den legges fram til orientering, men samtidig inviteres UPT til å fatte realitetsvedtak som tar sikte på å binde Ringebu kommune. For kontrollutvalget kan det se ut til at hensikten er å rydde veien for gjennomføring av byggeprosjektet i tråd med utbyggers ønsker. Som orienteringssak er den uforpliktende for kommunen. Som realitetsvedtak er saken verdiløs dersom Nusselder og Masurel går til rettslige skritt mot kommunen. Vedtaket innebærer heller ingen forhåndsgodkjenning av utbyggingsplanene etter plan- og bygningsloven.

Kontrollutvalget ser det for sin del som ikke nødvendig at vedtaket i UPT i sak 60/17 blir opphevet. En videreføring av Marienhø-saken bør etter kontrollutvalgets oppfatning skje ved et vedtak i kommunestyret som danner en plattform for den videre realitetsbehandlingen etter plan- og bygningsloven. En slik plattform bør ta sikte på å ivareta interessene til Nusselder og Masurel, Marienhø Eiendom AS og Ringebu kommune – og ikke minst allmennhetens interesse i at saken blir grundig belyst og fakta framkommer. Den konkrete saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven foretas deretter i UPT på vanlig måte.

Slik kontrollutvalget ser det, bør bærende elementer i en slik plattform være

- avtalene med Nusselder og Masurel
- kjøpekontrakten mellom Ringebu kommune og Marienhø Eiendom AS
- reguleringsplanen for Marienhø.

Hvis kommunestyret er beredt til å ta stilling til disse spørsmålene når denne saken legges fram, kan en spare tid. Hvis kommunestyret gjør det, vil det gjenstå for UPT å trekke opp retningslinjer for behandling av prosjektet etter plan- og bygningsloven når kommunen får en konkret søknad til behandling.

Kommunestyret bør vurdere særskilt hvem som skal utarbeide et nytt saksframlegg for politisk behandling. Kontrollutvalget mener at det ikke er selvsagt at Ringebu kommunes administrasjon skal gjøre det. Administrasjonens behandling av Marienhø-saken er av en slik karakter at den etter kontrollutvalget oppfatning er i nærheten av å måtte karakteriseres som inhabil. Rådmannen var

ansvarlig for saksframlegget til UPT i juni. Når rådmannen er inhabil, er hele administrasjonen inhabil. Kontrollutvalget mener at behovet for et uhildet saksframlegg og hensynet til at allmennheten kan ha tillit til kommunens behandling av saken, tilsier at saksframlegget utarbeides av eksterne fagpersoner.

X Kontrollutvalgets vurdering av administrasjonens medvirkning under granskingen

Kontrollutvalget skal foreta det *løpende tilsyn og kontroll* med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret. Det bør ikke framstå som dramatisk at kontrollutvalget reiser sak om kontroll av en konkret sak. Administrasjonen og kontrollutvalget bør ha felles interesser i at uheldige disposisjoner eller uriktig saksbehandling blir avdekket og kursen korrigert.

Kontrollutvalget forventet positiv, konstruktiv, rask og velvillig oppfølging av utvalgets beslutning om å iverksette gransking av Marienhø-saken. Forventningene er bare delvis innfridd.

XI Kontrollutvalgets samlede vurdering

Grunnlaget for vurderingene nedenfor er totalinntrykket av rapportene fra BDO og advokat Wesche, de vurderingene som kontrollutvalget har gjort ovenfor, og kapittel 9 i advokat Wesches rapport.

Kontrollutvalget vil peke på at granskingen av Marienhø-saken har avdekket betydelige svakheter i kommunens saksbehandling.

- Faktaopplysninger og vurderinger under veis er ikke nedtegnet og dokumentert slik at de kan etterprøves. Forvaltningsloven § 11 d sier:
Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befarings m.m
- Det framkommer ikke av tilgjengelige opplysninger i saken at kommunens samlede kompetanse er benyttet under behandlingen av denne saken
- Administrasjonen har ikke fulgt opp premissene i konkurransegrunnlaget og annonseringen
- Administrasjonen synes å ha overlatt til utbygger å legge premissene for utbygging på Marienhø
- Administrasjonen har ikke foretatt noen kompetent vurdering av de avtalerettslige sidene ved de avtalene som Ringeby kommune er part i
- Administrasjonen har ikke lagt for dagen en klar forståelse for kommunens ulike roller i denne saken
- Administrasjonen har ikke forankret beslutninger og aktiviteter på politisk nivå
- Når saken først ble lagt fram til politisk nivå i juni 2017, er saksframstillingen ufullstendig og misvisende

Kontrollutvalget stiller seg spørsmålet om *hvorfor* saken er behandlet som tilfellet er, men ser ikke noe klart svar på det. Administrasjonen har kjørt denne saken inn i et spor der risikoen for rettslig og økonomisk ansvar for Ringeby kommune er stor. I sum finner kontrollutvalget at saken om forvaltning av Ringeby kommunes eiendom Marienhø er håndtert på en kritikkverdig måte av administrasjonen.

XII Kontrollutvalgets behandling i møte 8.11.2017:

Saksframlegget er et samlet kontrollutvalgs sakspresentasjon for kommunestyret. Enstemmig

innstilling:

1. Notatet: Marienhø-saken – økonomidel, datert 8. november 2017, fra BDO tas til orientering.
2. Advokat Wesches granskingsrapport «Salg av eiendommen Marienhø i Ringebu kommune – Salgsprosessen», datert 26. oktober 2017, tas til orientering.
3. Budsjettrutinene for investeringer endres i tråd med kommunestyrets pkt. 2 i vedtaket 13.12.2016 om forvaltningrevisjonsrapporten om gjennomføring av investeringer i Ringebu kommune. Alle utviklingskostnader ved opparbeidelse av tomteområdet søkes inndekket ved salg av tomtene.
4. UPTs behandling av utbyggingsprosjektet på Marienhø skal skje på grunnlag av avtalene mellom Ringebu kommune og Nusselder/Masurel, kjøpekontrakten mellom Ringebu kommune og Marienhø Eiendom AS, og reguleringsplanen for Marienhø.
5. Saksframlegg til UPT for behandling av byggeprosjektet på tomt nr. 3 og 4 på Marienhø utarbeides av et eksternt fagmiljø. Ordføreren gis fullmakt til å inngå avtale om dette.
6. Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets samlede vurdering av administrasjonens behandling av Marienhø-saken.
7. Rådmannen pålegges å gjennomføre de administrative tiltakene som framstår som nødvendige som følge av granskingsrapportene fra BDO og advokat Wesche, samt de vurderingene som kontrollutvalget har gjort. Rapport om gjennomføringen legges fram for formannskapet.