

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune
Fisketorget og Mathallen– oppfølging av
bystyrevedtak sak 245-09

Rapporten inneholder opplysninger hentet fra et dokument som er unntatt offentlighet av Bergen kommune



Sammendrag

På oppdrag fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av oppfølgingen av bystyrets vedtak i sak 245-09 og 102-10, om Fisketorget. Vedtaksoppfølgingen er ikke en kontraktsrevisjon.

Bergen kommune eier Fisketorget i Bergen, som består av Mathallen og torgflaten. Kommunen har siden 2011 leid ut Mathallen og torgflaten til et driftsselskap som har fått ansvaret for driften av Mathallen og torgflaten. Driftsselskapet framleier markedsplasser i Mathallen og på torgflaten. I Bergen kommune er ansvaret for å følge opp kommunens interesser på Fisketorget lagt til Næringsseksjonen i Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke.

Fornålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad Bergen kommune har fulgt opp bystyrevedtaket om prinsipper for driften av torgflaten (sak nr. 245-09). Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon fra Næringsseksjonen ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke. Det er gjennomført intervju med ansatte i kommunen som er involvert i kommunens oppfølging av Fisketorget. Revisjonskriterier som er lagt til grunn for revisjonens vurdering av bystyrets vedtak går fram av kapittel tre i rapporten. Faktagrunnlaget blir presentert i kapittel fire.

Etter revisjonens vurdering er bystyrets vedtak i sak 245-09 og 102-10 fulgt opp av administrasjonen på de fleste punktene. Revisjonen registrerer at det for noen av punktene i vedtaket ikke har skjedd en tilfredsstillende oppfølging fra kommunens side på grunn av bl.a. manglende organisatoriske, planmessige eller økonomiske forutsetninger.

Krav til estetikk fremgår av bystyrets vedtak 245-09 punkt 4, og detaljene i kravet fremgår av vedtatt profilmanual. Undersøkelsen viser at manualen ikke er etterlevd eller implementert. Revisjonen mener at kommunen må avklare med driftsselskapet, når og hvordan man skal realisere planen om en enhetlig estetisk utforming på Fisketorget.

Bystyrets vedtak 245-09 punkt fem krever at salgsbodene skal være mobile og fjernes hver dag etter endt markedsdag. Dette skjer ikke i praksis. Revisjonen konstaterer at kommunen i 2013 og 2014 har gitt dispensasjon fra kravet om rydding av torgflaten.

Arsaken til at torgflaten ikke blir ryddet er slik revisjonen oppfatter det begrunnet med at det ikke er praktisk mulig å rydde torgflaten hver dag etter endt markedsdag. Dersom torgflaten skal ryddes etter endt markedsdag må det gjøres endringer i infrastrukturen under torgflaten. Revisjonen mener at Bergen kommune og driftsselskapet må avklare hvem som har ansvar for situasjonen som hindrer at bystyrets vedtak blir etterlevd. Dette gjelder særlig ansvaret for infrastruktur på torgflaten.

Revisjonens vurderinger fremgår av kapittel fem i rapporten.

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	4
2. Metode	5
2.1 Dokumentanalyse	5
2.2 Intervju	5
2.3 Verifiseringsprosesser	5
3. Revisjonskriterier	6
3.1 Krav til vedtaksoppfølging	6
3.2 Bystyrevedtak angående Fisketorget.....	6
3.2.1 Drift av det nye torget. Prinsipper - Bystyresak 245-09.....	6
3.2.2 Valg av driftsmodell: Bystyrevedtak - sak nr. 102-10.....	7
4. Data	9
4.1 Organisering	9
4.1.1 Om torgflaten og Mathallen	9
4.1.2 Ansvarsfordeling i kommunen	9
4.1.3 Eksternt driftsselskap.....	10
4.1.4 Kontrakt med driftsselskapet	11
4.1.5 Kontraktoppfølgingsgruppe	11
4.1.6 Leieavtaler med torghandlere (fremleieavtaler)	12
4.2 Drift på Fisketorget	14
4.2.1 Planlegging av driften	14
4.2.2 Driften i Mathallen.....	14
4.2.3 Drift på torgflaten	15
4.2.4 Profilmanual	19
4.2.5 Torgsjef/ oppsyn på Fisketorget.....	19
5. Vurdering	21
5.1 Har Bergen kommune fulgt opp alle punktene i bystyrevedtak sak 245-09 og 102-10?	21
5.2 I hvilken grad har Bergen kommune etablert kontroll- og oppfølgingsrutiner for å sikre at driften av Mathallen gjennomføres i samsvar med prinsippene vedtatt av bystyret?	24
5.3 I hvilken grad har Bergen kommune avdekket avvik i sine kontroller av driften, og er det satt i verk tilstrekkelige tiltak til å lukke de eventuelle avvik som er avdekket?	24
6. Anbefalinger	26
Vedlegg 1: Høringsuttale	27

1. Innledning

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget¹ revidert kommunens oppfølging av bystyrevedtak sak 245-09, om prinsipper for drift ved det nye torget i Bergen. Etter en anbudskonkurranse fikk Totalreform AS² ansvar for utvikling, drift, matsikkerhet, matkvalitet, markedsføring, estetisk utforming og administrasjon av Fisketorget i Bergen. Mathallen og torgflaten utgjør Fisketorget i Bergen og er kommunens eiendom.

Formålet med prosjektet er å undersøke i hvilken grad Bergen kommune har fulgt opp bystyrevedtak om prinsipper for driften av torgflaten (sak nr. 245-09). Følgende problemstillinger er undersøkt:

1. Har Bergen kommune fulgt opp punktene i bystyrevedtak sak 245-09 og 102-10?
2. I hvilken grad har Bergen kommune etablert kontroll- og oppfølgingsrutiner for å sikre at driften av Mathallen gjennomføres i samsvar med prinsippene vedtatt av bystyret?
3. I hvilken grad har Bergen kommune avdekket avvik i sine kontroller av driften, og er det satt i verk tilstrekkelige tiltak til å lukke eventuelle avvik som er avdekket?

I dialog med sekretariatet (se revidert prosjektplan) har revisjonen avgrenset forvaltningsrevisjonen til å omhandle Bergen kommune sin oppfølging av vedtak 245-09/102-10. Prosjektet er ikke en revisjon av hvordan driftsselskap og fremleiere på torget etterlever inngåtte kontrakter med Bergen kommune.

¹ Sak 22-14,

² Totalreform er et datterselskapet av NEAS ASA.

2. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001-2011).

2.1 Dokumentanalyse

Deloitte har gjennomgått dokumentasjon innhentet fra Næringsseksjonen. Dette omfatter kommunale vedtak, kontrakter, kommuneadvokatens notat med en analyse av avtalen med driftsselskapet, rapportering og møtereferater fra diverse møter mellom driftsselskapet og kommunen.

2.2 Intervju

I forbindelse med prosjektet er det gjennomført intervju med ansatte i Bergen kommune som er ansvarlig for oppfølging av driften på Fisketorget og Mathallen.

2.3 Verifiseringsprosesser

Intervjuføret er sendt til intervjuobjektene for verifisering. Informasjon fra verifiserte intervjuføret er brukt i rapporten. Datadelen av rapporten er sendt til næringssjefen for verifisering, og kommentarer og korrigeringer er tatt med i høringsversjonen.

Høringsutkast av rapporten er sent til Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke for høring, og høringsuttalelsen fremgår av vedlegg 1.

Rapportens datadel, sammen med innledning, metode og revisjonskriterier, er sendt til driftsselskapet for kontradiksjon. Dette gjelder opplysninger som berører Totalreform AS. Driftsselskapets kommentarer er innarbeidet i rapportens datadel. Rapportutkastet som ble oversendt til driftsselskapet inneholdt ikke sitater fra notat datert 23. desember 2013, som er unntatt offentlighet off.l. §§ 14 og 23 1. ledd.

3. Revisjonskriterier

Innsamlede data er vurdert i forhold til revisjonskriterier, herunder rettsregler og kommunens vedtak om prinsipper for drift på Torget i Bergen.

3.1 Krav til vedtaksoppfølging

I kommuneloven § 20 om «Kommunerådets ansvar og myndighet» går det frem at:

«Kommunerådet (...) skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet (...) skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

3.2 Bystyrevedtak angående Fisketorget

3.2.1 Drift av det nye torget. Prinsipper - Bystyresak 245-09

Bystyret i Bergen har vedtatt følgende prinsipper for drift av det nye torget:³

1. «Bystyret slutter seg til alternativ C som driftsmodell. Bystyret ber byrådet komme tilbake til bystyret med en sak der de konkretiserer og utdyper konsekvensene av alternativ C⁴, når det gjelder driftsmodell, hvilket krav som skal stilles til driftsansvarlig og hvilke økonomiske utfordringer modellen vil få for Bergen Kommune.
2. Bystyret mener at Torget i Bergen skal tilby naturlige og ferske kvalitetsprodukter, med vekt på lokale varer og spesialiteter fra hav og landbruk.
3. Bystyret legger til grunn at modellen skal bygge på et konsept der Torget i Bergen utelukkende skal fremstå som omsetningssted for fisk, sjømat og skaldyr, lokalprodusert gardsmat, frukt, bær, grønnsaker og blomster/planter. I tillegg til produktene som er nevnt, kan andre produkter av høy kvalitet og med lokal identitet tillates solgt på torget, inntil alternativ plassering blir avklart. Byrådet bes fremme sak om alternativ plassering.
4. I leiekontraktene skal det tas inn konkrete og etterprøvbare krav til varesortiment, matsikkerhet, matkvalitet, estetikk samt krav til jevnlig kontroll. Kontraktene må gi rett til å ilegge sanksjoner, herunder oppsigelse, ved brudd på kvalitetskravene.
5. Alle salgsbodene på det nye torget skal være mobile og fjernes hver dag etter endt markedsdag. Alle installasjoner i forbindelse med torgdriften må ha en estetisk utforming, som passer inn med torgets helhetlige kvalitetsprofil.

³ Bystyremøtet 07.12.09, sak 245-09

⁴ I Byrådssak 423/09 presenteres Alternativ C som en av tre mulige driftsmodeller for fisketorget. Alternativ C innebærer at «Kommunen overlater driftsansvaret til et eksternt selskap eller organisasjon, gjennom en utlysningssprosess. Det betyr at driftsansvarlige får ansvar for all drift av Det Nye Torget, samtidig som kommunen fortsatt eier både grunnen og Mathallen, og vil sette krav til driftsansvarlig slik at driftsmodellen sikrer et godt samspill mellom de ulike aktørene (...)».

6. Bystyret forutsetter at byrådet kommer tilbake med en sak om hvilke kvalitetskriterier som skal bli krevd av torghandlerne. Eksisterende torghandlere får anledning til å videreføre sin torgdrift dersom de oppfyller avtalevilkår, krav til kvalitet og mangfold som stilles av Bergen Kommune.
7. Mathallen skal sikre en hygienisk og kvalitativt god omsetning av ferskvarer, i tillegg til et opplevelseskonsept med smaksprøver, servering, demonstrasjonskjøkken osv. Bystyret er opptatt av at 2. etasje er knyttet opp mot Torgets hovedfunksjoner og publikumsaktiviteter. Bystyret ber om å få fremlagt sak hva gjelder mulig lokalisering av den publikumsrettede del av Fiskeriforum Vest og Turistinformasjon i 2 etasje.
8. Bystyret ber om å bli holdt løpende orientert om torgets fremdrift.»

3.2.2 Valg av driftsmodell: Bystyrevedtak - sak nr. 102-10

Bergen bystyre behandlet utredning av driftsmodell for Torget i møtet 26.04.10, sak 102-10, og fattet vedtak om at det skulle hentes inn tilbud fra eksterne om å drifte Torget. I tillegg ble det vedtatt at det skulle stilles krav til driftsselskapet, om typen varer og varesortiment, gjennom avtalen med kommunen:

1. «Den valgte driftsmodell for Torget medfører at en ekstern driftsansvarlig (driftsselskap) får ansvar for utvikling, løpende drift, matsikkerhet, matkvalitet, markedsføring, estetisk utforming og administrasjon av torget. Det legges til grunn at følgende krav stilles til driftsselskapet gjennom avtalen med Bergen kommune:
 - Torget i Bergen skal tilby naturlige og ferske kvalitetsprodukter, med vekt på lokale varer og spesialiteter fra hav og landbruk.
 - Torget i Bergen skal som konsept utelukkende fremstå som omsetningssted for fisk, sjømat og skalldyr, lokalprodusert gardsmat, frukt, bær, grønnsaker og blomster/ planter. I tillegg til produktene som er nevnt, kan andre produkter av høy kvalitet og med lokal identitet tillates solgt på torget inntil alternativ plassering blir avklart. Byrådet bes fremme sak om alternativ plassering.
 - Varesortiment, matsikkerhet, matkvalitet og estetikk skal være ivaretatt slik at Torget fremstår som en attraktiv markeds plass.
2. Utlysingsprosessen for valg av driftsselskap skal gjennomføres slik:
 - Det søkes etter driftsansvarlig gjennom en offentlig utlysingsprosess i regi av kommunens Innkjøpsavdeling.
 - Det etableres en ekstern referansegruppe som skal bistå kommunen i valg av driftsselskap.
 - Prosessen med utlysning startes opp umiddelbart.
3. Det er driftsselskapet som inngår avtaler med den enkelte leietaker i Mathallen og på torgflaten. Også her skal det gjennomføres en utlysingsprosess.

Det legges til grunn at den valgte driftsmodell ikke påfører kommunen økning i driftsutgiftene i forhold til dagens nivå, og søkes redusert.»

Bergen Kommune har formulert at formålet med kontrakten for drift av Mathallen og torgflaten er at:

«Fisketorget skal tilby publikum en arena hvor det handles naturlige og ferske kvalitetsprodukter, med vekt på lokale varer og spesialiteter fra hav og landbruk.»

4. Data

4.1 Organisering

4.1.1 Om torgflaten og Mathallen

Bergen kommune eier Fisketorget i Bergen, som består av Mathallen og torgflaten.⁵ Kommunen har siden 2011 leid ut både Mathallen og torgflaten, til et eksternt selskap som har fått ansvaret for driften.⁶ Driftsselskapet fremleier plasser i Mathallen og på torgflaten til forretningsdrivende.

Mathallen

Mathallen er bygget som et klimaskjernet torgområde som skal skjerme torghandlerne mot vær og vind, slik at virksomheten kan drives på helårsbasis. Mathallen rommer torghandel, kontorer, møterom, sammen med andre fasiliteter som kjølerom, fryserom, ismaskin, avfallshåndtering. Bergen Reiselivslag v/Turistinformasjonen og Norsk Sjømatsenter holder også til i mathallen. Det ble stilt strenge krav til den arkitektoniske utformingen av bygget, og det var særlig viktig at bygget ikke sperret for siklinjene mot verdensarven på Bryggen. Mathallen er bygget på historisk grunn, der grunnen er fredet en meter under overflaten. Investeringskostnadene til Mathallen blir opplyst å være på ca. 170 millioner kroner.

Torgflaten

Torgflaten strekker seg fra Strandkaien i vest, langs Vågen og fram til Zacharias-bryggen. Torgflaten avgrenses av gaten Torget i sør. På Vågsalmenningen drives det annen torgvirksomhet som er omfattet av Bystyrevedtak 245-09 punkt 3 og 102-10. Leietakerne på Vågsalmenningen inngår ikke i denne rapporten. I samsvar med bystyrevedtaket⁷ ble det gjort endringer i hvilke virksomheter som skal være tilstede på torgflaten, på bakgrunn av hvilke typer varer de selger. Byrådet har behandlet saker som gjelder endret kategorisering og plassering av torghandlere i følgende saker:

«Byrådssak 1491/13 - Endret kategorisering av torghandlerne fra 2014»

«Byrådssak 1344/13 - Plassering av torghandlere i kategori 2 og 3 fra 2014»

Torgflaten skal være et område med handel på dagtid. Området skal ryddes hver ettermiddag/kveld, slik at det kan benyttes av allmennheten. Torghandlerne eier selv bodene som benyttes på torgflaten. Det opplyses i intervju at ønsket om en ryddig torgflate med definerte siktlinjier og gangsoner er nedfelt i gjeldende reguleringsplan for Vågen, Kaiene og Bryggen fra 2006. Området er en del av buffersonen rundt den verneverdige Bryggen.

4.1.2 Ansvarsfordeling i kommunen

To ulike byrådsavdelinger er involvert i Bergen kommune sin oppfølging av Fisketorget. Næringsseksjonen i Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke har ansvar for oppfølging av avtalen med driftsselskapet ved at næringssjefen er leder for en administrativ kontraktsoppfølgingsgruppe. Planlegging og utvikling av Mathallen ble gjort i Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø, som ansatte en prosjektleder for bygget. I reklamasjonsperioden som

⁵ Eiendommene har bnr/bnr 165/1122 (med bygninger og kontorlokaler i Zachariassbryggen) og noe er del av gnr/bnr 166/566.

⁶ Jf. Avtale om leie av næringsseiendom mellom Bergen kommune og NEAS ASA av 15. april 2011, punkt 3

⁷ «Byrådssak 1491/13 - Endret kategorisering av torghandlerne fra 2014» og «Byrådssak 1344/13 - Plassering av torghandlere i kategori 2 og 3 fra 2014»

fortsatt pågår etter at bygget ble ferdigstilt, følges Mathallen opp av Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø. Det opplyses i intervju at når kommunen har ferdigstilt reklamasjonene som de nå jobber med, vil ansvaret for bygget overføres til Etat for bygg og eiendom i Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap.

Leder for næringsseksjonen mener at kontraktsansvaret for driften av Fisketorget ikke burde ligge i Næringsseksjonen, men vært lagt til Etat for bygg og eiendom. Etter næringssjefens vurdering er det naturlig det er en og samme etat som har ansvar for bygg og eiendommer som kommunen eier. I dag har Etat for bygg og eiendom ansvaret for drift av kommunale bygg, etter at de er overlevert fra Etat for utbygging som har ansvaret for bygg frem til ferdigstillelse. Det pekes i intervju på at når oppfølgingsansvaret for avtalen med driftsselskapet er lagt til Næringsseksjonen, er dette en uvanlig måte å plassere ansvaret for drift av eiendommer og bygg i Bergen kommune. Det opplyses i forbindelse med verifisering av denne rapporten at det er vanlig prosedyre å overføre drift av kommunale bygg til Etat for bygg og eiendom.

I intervjuer blir det uttalt at det er utfordrende å ha ansvaret for Fisketorget i Bergen. Det opplyses at etterlevelse av sentrale rettsregler som regulerer ulike sider ved driften på torget har blitt bedre.

De som er intervjuet viser til at Fisketorget er en viktig del av Bergen, og byens befolkning er svært opptatt av torget. Dette kommer ofte til syne i pressen, hvor det blir gitt uttrykk for sterke synspunkter på hvordan Fisketorget driftes. Det er og har vært mange negative presseoppslag. Likevel mener intervjuobjektene at det har vært en positiv utvikling på Fisketorget de siste årene.

4.1.3 Eksternt driftsselskap

I vedtakene⁸ fattet av bystyret i 2009 og 2010 går det frem at kommunen valgte en fremtidig driftsmodell for det nye torget. Driftsmodellen innebærer at et eksternt driftsselskap skal ha ansvaret for driften. Dette innebærer følgende:⁹

«Kommunen overlater driftsansvaret til et eksternt selskap eller organisasjon, gjennom en utlysingsprosess. Det betyr at driftsansvarlige får ansvar for all drift av Det Nye Torget, samtidig som kommunen fortsatt eier både grunnen og Mathallen, og vil sette krav til driftsansvarlig slik at driftsmodellen sikrer et godt samspill mellom de ulike aktørene.

Driftsansvarlig har ansvaret for at de kvalitetskrav som til enhver tid stilles til torghandlerne er oppfylt. Samtidig er det driftsansvarlig som får ansvar for felles markedsføring, service, rengjøring, oppfølging av leieforhold m.m.»

Som en følge av vedtakene i 2009 og 2010 (i sak 245-09 og 102-10) ble det foretatt en offentlig utlysning gjennom Doffin. Etter utløpt frist hadde ingen aktuelle tilbydere valgt å legge inn tilbud. Prosjektgruppen henvendte seg derfor direkte til de som hadde vist interesse, med forespørsel om de kunne sende inn tilbud. NEAS ASA leverte tilbud som eneste leverandør. Kommunen inngikk kontrakt med selskapet etter byrådets vedtak i 2011:¹⁰

1. Bergen kommune inngår avtale med NEAS ASA om leie av Mathallen og torgflaten gnr/bnr 165/1122 med påstående bygning, og del av gnr/bnr 166/466 i Bergen kommune i tråd med vedlagt avtale.
2. Avtalens ikrafttredelse er ved underskrivelse.
3. Avtalen er tidsbestemt og har en varighet på 10 år (leieperioden), med opsjon for Bergen kommune til å forlenge avtalen med 5 + 5 år.

⁸ Bystyresak 245-09 og 102-10.

⁹ 2009161761-2585036, sak 245-9.

¹⁰ Byrådsmøte 23.03.11, sak 1128-11.

Avtalen ble undertegnet 5. april 2011 og NEAS ASA overtok driften av Fisketorget 12. mai 2012.

4.1.4 Kontrakt med driftsselskapet

Av avtalen Bergen kommune har inngått med NEAS ASA¹¹ går det frem at leietakers hovedplikter er som følger:

«Leietaker skal ha ansvar for forretningsførsel, forvaltning, drift og vedlikehold av leieobjekt, og bære kostnadene ved dette. Leietaker har det overordnede ansvar for å påse at virksomheten i/på leieobjektet drives på en måte som er i samsvar med:

- Krav til matvarekvalitet – og sikkerhet, i henhold til krav fastsatt i lover, forskrifter og retningslinjer fastsatt av offentlige myndigheter
- Krav til forsvarlig forretningsførsel, i henhold til lover, forskrifter og regler/ retningslinjer for god forretningskikk
- Ytelseskrav/SLA fastsatt av Eier i Avtalen med vedlegg
- De til enhver tid gjeldende ordensregler og øvrige retningslinjer»¹²

Gjennom kontrakten gis leietaker rett og plikt til å fremleie arealer i Mathallen og på torgflaten til torghandlere.

NEAS ASA driftet Fisketorget fra overtagelsen 12. mai 2012 frem til januar 2013. NEAS ASA endret i januar 2013 organisasjonsform, og fisjonerte ut selskapet Totalreform AS, som overtok ansvaret for driften av Fisketorget og kontrakten med kommunen.¹³ Totalreform AS er et heleid datterselskap av det som nå er NEAS AS.

Bystyret stilte i sitt vedtak krav om at «Kontraktene må gi rett til å ilegge sanksjoner, herunder oppsigelse, ved brudd på kvalitetskravene». Kontrakten med Totalreform AS er gjennomgått av kommuneadvokaten og vurderingene presentert i et eget notat.¹⁴ (Sitatet nedenfor er hentet fra notat som er unntatt offentlighet etter Off.l. § 14 og 23, 1.ledd. Det fremgår av notatet at: «Notatet er utarbeidet for intern bruk og må ikke oversendes til kontraktspartner eller andre»)

Totalreform AS har fått ansvaret for å følge opp bystyrets vedtak når det gjelder krav om at kontrakter med fremleietakere skal inneholde konkrete og etterprøvbare krav til varesortiment, matsikkerhet, matkvalitet, estetikk, samt krav til jevnlige kontroller. Det blir opplyst at Bergen kommune baserer seg på rapportering fra driftsselskapet når det gjelder i hvilken grad fremleietakerne retter seg etter krav i leiekontraktene.

Kontrakten med Totalreform AS gir også kommunen rett til å gjennomføre revisjon av leietaker, og forplikter driftsselskapet til å innføre kvalitetssikring og rapporteringsrutiner som skal sikre dokumentasjon overfor offentlige myndigheter.

4.1.5 Kontraktoppfølgingsgruppe

Leder for Næringsseksjonen i Bergen kommune er leder for administrativ kontraktsoppfølgingsgruppe som følger opp kontrakten mellom driftsselskapet og kommunen

¹¹ Avtalen ble overført til Totalreform AS, som er datterselskapet til NEAS ASA, når det ble opprettet.

¹² Avtale om leie av næringsseiendom mellom Bergen kommune og NEAS ASA av 15. april 2011

¹³ Dette ble kommunen informert om i brev datert 04.01.2013: «201211069-37 Reorganisering Neas – fisjon Totalreform»

¹⁴ Notat fra kommuneadvokaten «Vurdering av oppfyllelse av driftsavtale Bergen kommune – Totalreform AS», datert 23.12.13. Notatet er unntatt offentlighet.

Gruppen har medlemmer både fra Bergen kommune og driftsselskapet. Bergen kommune er representert med leder for Næringsseksjonen, en representant for Etat for bygg og eiendom og en fra Byrådsavdeling for Byutvikling, klima og miljø. I tillegg har ytterligere to representanter fra kommunen deltatt i møter ved behov.¹⁵

Gruppen startet sitt arbeid i 2011 i forbindelse med prosjektering av Mathallen. I intervjuer blir det opplyst at driftsselskapet rapporterer kvartalsvis til denne gruppen. Fast rapportering fra Totalreform AS til kontraktsoppfølgingsgruppen kom først ordentlig i gang i 2013, og det opplyses i intervju at kommunen nå er relativt fornøyd med rapportering på økonomi og drift, samt rapportering om mangfold og kvalitet på varesortimentet på Fisketorget.

I forbindelse med verifisering av denne rapporten pekes det videre på at:

«Byråd for kultur, næring og idrett har i hele perioden hatt en tett oppfølging av avtalen, både i form av deltakelse på de administrative møtene, egne møter med driftsselskapet og befaring på Fisketorget. Den skriftlige kommunikasjonen mellom driftsselskapet og Bergen kommune i denne perioden, er gjort i tett samspill med byråden.»

4.1.6 Leieavtaler med torghandlere (fremleieavtaler)

Driftsselskapet har ifølge leieavtalen med Bergen kommune «rett og plikt til å leie ut areal i leieobjektets Mathall og på torgflaten.» Den enkelte torghandler har inngått leiekontrakt med driftsselskapet.

I intervjuer og i møtereferater¹⁶ går det fram at både kommunen og driftsselskapet mener fremleierne ikke overholder alle krav i leieavtalene og ordensreglementet. Det blir påpekt rot i form av utstyr og søppel som plasseres mellom bodene, feil avfallshåndtering, feilparkering på torgflaten, brudd på krav om åpningstider og annet.

Det fremgår av punkt 10 i leieavtalen mellom Bergen kommune og Totalreform AS at «Leietaker har ansvar for (...) oppfølging av leieavtalene, herunder iverksette misligholdsbeføyelser ved brudd på leieavtalene.» Driftsselskapet har dermed ansvaret for å sikre at den enkelte fremleier overholder de regler og retningslinjer som er satt for fremleietakerne.

Også i henhold til gjeldende ordensreglement, har driftsselskapet adgang til å illegge bøter dersom ordensreglene ikke overholdes. Driftsselskapet har ennå ikke ilagt bøter eller gjennomført andre sanksjoner overfor fremleietakere.

I sin kommentar til rapporten datert 18.11.14 peker Totalreform på følgende:

- a. «Totalreform har jevnlig fulgt opp med avviksmeldinger der det er behov
- b. Totalreform har sanksjonert, men da hovedsakelig grunnet forhold knyttet til manglende betaling av leie og felleskost.»

Enkelte av fremleietakerne er også i konflikt med driftsselskapet om størrelsen på felleskostnadene. Driftsselskapet har i sin avtale med kommunen forpliktet seg til at «fremleietakerne skal yte vederlag for husleie, samt en forholdsmessig andel av felleskostnader» (jf. punkt 10 i kontrakten mellom Bergen kommune og NEAS ASA). Det opplyses i intervju at driftsselskapet har store problemer med å kreve inn felleskostnadene. Samtidig har en fremleietaker gått konkurs, med utestående leiebeløp (ca. 2 millioner i ubetalt leie og felleskostnader). Det opplyses at til tross for at driftsselskapet har forsøkt å stoppe virksomheten, har samme leietaker fortsatt med drift på torgflaten hele sommersesongen med et nytt selskap.

¹⁵ De to som har deltatt i møter behov er prosjektleder for Mathallen og en representant fra Etat for bygg og eiendom, samt Etat for utbyggings prosjektleder for bygging av Mathallen. De er ikke fastmedlemmer av kontraktsoppfølgingsgruppen.

¹⁶ Det henvises her til ulike møter mellom driftsselskapet og Bergen kommune, og i kontraktsoppfølgingsgruppen.

Det var forventet at denne saken måtte avklares i rettssystemet. Slik revisjonen forstår det er det nå inngått forlik i denne saken. Driftsselskapet har per i dag ikke fått inn ny leietaker i Mathallen, der det nå er nå to ledige plasser i Mathallen.

I sin kommentar til rapporten datert 18.11.14 opplyser Totalreform at:

«Totalreform har store utfordringer med å kreve inn både felleskostnader og husleie»

I intervju går det fram at kommunen legger til grunn at driftsselskapet må kunne fremvise en detaljert oversikt over påløpte felleskostnader for den enkelte fremleier, og at selskapet kan estimere forventet nivå på felleskostnadene for eventuelle nye leietakere. I intervju opplyses det videre at fremleietakerne mener at driftsselskapet per i dag ikke har lagt frem tilfredsstillende informasjon på dette området. Opplysninger om hva som inngår i felleskostnadene skal ha vært etterspurt av fremleietakerne i lang tid, og det opplyses at dette er en av hovedårsakene til at de nekter å betale felleskostnadene.

I sin kommentar til rapporten datert 18.11.14 opplyser Totalreform at:

«Totalreform har fremlagt overordnet regnskap for 2013. Hva som inngår i felleskostnadene er informert om til både kommune og leietakere.»

Det opplyses i intervjuer at før etablering av avtalen med driftsselskapet, kunne det være en utfordring at leietakerne forholdt seg direkte til politikere og de ansvarlige for torgdriften i Bergen kommune. Nåværende avtale legger til grunn at kommunikasjonen vedrørende utleieforholdet på Fisketorget er et forhold mellom fremleietakerne og driftsselskapet. I intervju vises det til at Bergen kommune ikke ser det som en kommunal oppgave å drive torgdrift, og ønsker heller ikke å ha direkte dialog med den enkelte leietaker ettersom de har inngått leieavtale med et driftsselskap. I intervjuer opplyses det at fremleierne likevel har hatt møter med kommunen for å drøfte uenigheter knyttet til driften på Fisketorget.

I intervjuer vises det også til at det fra kommunens side ble lagt vekt på at eksisterende torghandlere skulle prioriteres når leiekontrakter for framleie gjennom driftsselskapet skulle inngås. Det ble presisert at de som valgte å leie plass inne i Mathallen (med krav om helårsdrift), også skulle prioriteres som leietakere på torgflaten. Begrunnelsen for dette var at det var påregnet at de første driftsårene i Mathallen, ville være krevende, mens forventningen var at fremleietakerne fortsatt ville ha en god inntjening ute på torgflaten. Flere næringsdrivende på Fisketorget valgte ifølge de som er intervjuet å laget et «inne-selskap» og et «ute-selskap», slik at det ikke er en felles økonomi for torghandelen på torgflaten og i Mathallen. Det opplyses i intervju at flere fremleietakere inne i Mathallen sliter økonomisk.

I august 2014 innstilte en blomsterhandler i Mathallen driften. Grunnen til dette ble oppgitt å være for høy husleie og for høye felleskostnader i Mathallen. Driftsselskapet hadde i forkant meddelt kommunen at det ikke var usannsynlig at virksomheten ville melde oppbud på grunn av negative driftsresultat over flere år.

I Intervju stilles det spørsmål om driftsselskapet har lagt for stor vekt på at det i kommunens bystyrevedtak ble vedtatt at eksisterende torghandlere skulle få forrang til å drive på torget. Forutsetningen for avtaler med de enkelte torghandlerne var uansett at de skulle etterleve kravene i Bystyrevedtaket med hensyn til varesortiment, kvalitet og mangfold, samt gjeldende lover og regler.

4.2 Drift på Fisketorget

4.2.1 Planlegging av driften

Etter at kontrakten ble undertegnet, 5. april 2011¹⁷, ble det opprettet en administrativ kontraktsoppfølgingsgruppe (styringsgruppe) med representanter fra både NEAS ASA og Bergen kommune. I møter ble gruppen oppdatert om planleggingen av driften av Det Nye Torget. For kommunens del var dette en arena hvor de kunne komme med innspill til hvilke steg NEAS ASA måtte ta for å fylle kravene framsatt i kontrakten. Av dokumentasjon revisjonen har mottatt fremkommer det at det ble avholdt fem slike møter før åpningen av Mathallen og det Nye Torget.

Et sentralt tema for disse møtene var utarbeidelse av Profilmanualen som ifølge kontrakten skulle utvikles (jf. punkt 5.1 i vedlegg 1.1 Generelle Ytelseskrav). Manualen er vedtatt i byrådet¹⁸ og inneholde følgende:

1. «Detaljerte prinsipper for markedsprofil, herunder vareutvalg, bredde, varekvalitet og krav til mangfold, og
2. Retningslinjer for utforming og estetikk, arealbruk, skilting og vareeksponering»¹⁹

Del én av denne manualen, som omhandlet Mathallen og området rundt denne, ble godkjent i byrådsmøte 27.04.2012²⁰, med visse unntak. Del to, som omhandlet Fisketorget's uteareal, ble vedtatt i byrådsmøte 14.08.2012, sak 1351-12, også med visse unntak.

I møte 16.01.2012 trekkes det frem at NEAS ASA, i tillegg til profilmanual, også skal utvikle «Retningslinjer for driften». Bergen kommune skal godkjenne retningslinjene²¹. Driftsselskapet har laget et ordensreglement som framleietakerne på Fisketorget er forpliktet til å etterleve.

Parallelt med utviklingen av Profilmanualen arbeidet NEAS ASA med å inngå avtaler med fremleietakere i Mathallen og på torgflaten. Av referat fra møte 22.11.2011 går det fram at leieavtaler var signert for samtlige plasser i Mathallen.

4.2.2 Driften i Mathallen

Utleie av Mathallen til torghandlere skjer etter samme prinsipper som ved utleie av butikklokaler i kjøpesentre. Hver enkelt leietaker leier et visst antall kvadratmeter. Med unntak av enkelte fastmonterte komponenter, som faststøpte benker, har hver fremleier selv ansvaret for å skaffe til veie og innrede området de leier. Inne i Mathallen stilles det strenge krav til innredningens utforming, som høyde på skillevegger, ventilatorer og andre objekter som vil hindre siktlinjene gjennom lokalet. Det er også stilt krav til hva slags materialer som kan benyttes. Dette skal følges opp av driftsselskapet med den enkelte leietaker.

Ved ferdigstilling av Mathallen, og i perioden like før den skulle åpne, oppstod det utfordringer fordi løsningen leietakerne i Mathallen valgte, krevde flere strømuttak enn det som var planlagt mv. Det måtte borres flere hull i betonggulvet i Mathallen, og nye og flere ledninger måtte legges for å gjøre det mulig med ønsket innredning. Bergen kommune har dekket utgiftene til dette.

Fremleierne investerer selv i utstyr og innredning som benyttes innendørs. På grunn av at de selv innreder sin egen torgplass, har det vært mye dialog mellom driftsselskapet, fremleierne og

¹⁷ Det bel lagt fram for bystyret hvem som ble innstilt til å overta driftsansvaret, jf. Byråds sak 1128/11 - Innstilling av driftsansvarlig - Unntatt offentlighet.

¹⁸ Profilmanual for Mathallen (byråds sak 1157-12) og profilmanual for utearealet «Torgflaten» (sak 1351-12 og vedtaksskriv 01211069-15).

¹⁹ Vedlegg 1.1_SLA_Generelle Ytelseskrav

²⁰ Byråds sak 1157-12

²¹ Vedlegg 1.1_SLA_Generelle Ytelseskrav – punkt 5.2

Bergen kommune i startfasen, når lokalene skulle innredes. Det opplyses videre at kommunen likevel ikke ønsket å involvere seg for mye i hvordan de forretningsmessige forhold rundt driften forgår, på grunn av at dette er driftsselskapets ansvar.

Leietakerne betaler kostnadene ved å bruke bygget, inklusive drift av alle tekniske installasjoner, samt renhold, strøm, fellesarealer som garderobe, toaletter, lagerrom, kjølerom, fryserom m.m. Dette er ifølge de som er intervjuet i samsvar med bystyrets vedtak om at driftsavtalen ikke skal påføre kommunen økte kostnader. I intervju pekes det på at Mathallen regnes som et industribygg, med bl.a. en ismaskin som produserer nærmere fem tonn is per dag. Produksjonen av is inngår i felleskostnadene til de leietakerne som bruker is i bodene.

Driften i Mathallen har i reklamasjonsperioden støtt på en del problemer, som det nå arbeides med å utbedre. Bergen kommune v/Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø er i en prosess med prosjekteringsgruppen som hadde prosjekteringsansvaret for bygget på grunn av feil og mangler ved bygget. Det opplyses at det i denne forbindelse er utarbeidet tredjepartserklæringer, men det er ikke tatt rettslige skritt p.t. De mest vesentlige reklamasjonene i Mathallen opplyses å være:

- *Gulvet i andre etasje:* Nå skiftet.
- *Ventilasjonsystemet:* Utbedring av inneklime er i slutfasen.
- *Produksjon av is til fiskehandlerne:* Ismaskinen har ikke hatt tilstrekkelig kapasitet og fiskehandlerne har måttet kjøpe inn ekstra is til sin virksomhet i perioder av året. Ismaskinen skal utbedres etter sesongslutt, og det planlegges en løsning med større kapasitet. Kommunen er ansvarlig for dette.
- *Luktproblemer i forbindelse med håndtering av fiskeavfall:* Fiskeavfall går inn i en tank, som tømmes flere ganger pr. uke. Dersom fiskeavfallet blir liggende for lenge begynner det å lukte, særlig i forbindelse med tømning av tanken. Tanken ventileres over tak og ved enkelte vindretninger slår denne lukten ned på torget og omkringliggende bygg. For å redusere luktproblemene er rutineene for tømning endret, slik at tømning foregår tidlig på morgenen før ventilasjonsanleggene i omkringliggende bygg slås på. Vår/ sommer 2014 har det blitt avdekket nye luktproblemer og disse er under utbedring.

I sin kommentar til rapporten datert 18.11.14 opplyser Totalreform at:

- a. «For hele punktet mangler det mye informasjon. Bl.a. er det/var det en lang rekke avvik, feil og mangler ved bygget. Neas utarbeidet en rapport datert 7.5.12 som ble overlevert kommunen før bygget ble overtatt og drift satt i gang.
- b. Hvor stor andel Bergen kommune har dekket av kostnadene og hvor stor andel Neas/Totalreform har dekket kan det stilles spørsmål ved. Av avsnitt to fremstår det som om Bergen kommune har dekket alt. Det stemmer ikke ift. våre beregninger.
- c. Siste avsnitt: Det er en hel del problemer knyttet til bygget, noe det har vært siden oppstarten. Det har vært, og er betydelige kostnader forbundet med dette, både ift. gjenoppbygging og merarbeid for driftspersonalet, samt høyere kostnader for leietakerne.»

4.2.3 Drift på torgflaten

Bystyrets vedtak fra 2009 (punkt 5)²² krever at alle salgsbodene på torgflaten skal være mobile og fjernes hver dag etter endt markedsdag.

²² Byrådssak 245-09.

I intervjuer kommer det frem at den opprinnelige tanken var at alle faste diskene skulle være innendørs i Mathallen, og at det utendørs bare skulle være mobile boder. Det var også planen at bodene utendørs skulle være likt utformet med omtrent samme størrelse på 25-40 kvadratmeter. Bodene skulle fjernes hver dag og oppbevares i vognstallen i Mathallen. Dette blir ikke gjort i praksis.

Manglende infrastruktur til vann og avløp oppgis som årsaken til at de mobile bodene ikke kan fjernes fra torgflaten hver dag etter stengt tid. Det opplyses at infrastrukturen under torgflaten er gammel og har ikke vært oppgradert de senere år. Det er samme infrastruktur som finnes der i dag, som når Bystyret fattet vedtakene i 2009 og 2010.

Av leieavtalens punkt 7 fremgår det også at: «Alle torgbodene på torgflaten skal være mobile og fjernes hver dag etter endt markedsdag».²³

I avtalen fremgår det også under punkt 21.2 følgende:

«Leietaker har ikke deltatt i planlegging eller prosjektering av Leieobjektet og partene er enige om at Eier er ansvarlig overfor Leietaker for kostnader ved ekstraordinært vedlikehold: Skader mv som følge av valgt byggemetode, byggtekniske forhold, grunnforhold mv.»

I forbindelse med Bergen kommunes verifisering av denne rapporten opplyses det at:

«Tolkningen her er at dette avsnittet knytter seg til det nye bygget – Mathallen. Driftsselskapet inngikk leieavtalen om torgflaten, med eksisterende infrastruktur».

I referat fra formell overtakelse av driften på Fisketorget fremgår det under punkt 6 at: «Torgflaten (gamle Fisketorget og frem til Rundetårnet) overtas as-is for drift til NEAS».²⁴

Det opplyses i forbindelse med verifisering av denne rapporten at:

«I avtalen med driftsselskapet er det lagt til grunn at driftsselskapet overtok torgflaten i den stand den var (og er), samt at ansvaret for å legge til rette for mobile boder er tillagt driftsselskapet.»

Videre opplyses det i en utdypende kommentar fra Bergen kommune under verifiseringsprosessen:

«Avtalen definerer leieobjektet, som er inklusive torgflaten. I forbindelse med overtakelsen, ble det foretatt en befaring (ref. avtalens punkt 15 «Overtakelse og rydding»), og det ble utarbeidet en overtakelsesprotokoll (se [vedlegg] punkt 6) i forbindelse med avtaleinngåelsen. Når det gjelder vedlikehold og evt. oppgradering av det underjordiske anlegget, er dette en del av den generelle avtalen ref. avtalens punkt 21 – og i vedlegg 1.3 (Forvaltning) og vedlegg 1.4 (Drift og vedlikehold). Når det gjelder driftsselskapets ansvar for torgbodene, er dette nedfelt i avtalens Vedlegg 1.1. punkt 6.5.»

I sin kommentar til rapporten datert 18.11.14 peker Totalreform på følgende:

«Vi registrerer det som står der, men får ikke verifisert om dette stemmer med vår oppfatning. De medarbeidere i Neas som inngikk avtalen og var en del av kontraktsprosjektet fra starten av jobber ikke lenger i Neas/Totalreform. Utsagnene må stå for kommunens regning.»

²³ Det samme er også gjentatt i Punkt 6.5. i Avtalens vedlegg 1.1. SLA. Generelle ytelseskrav.

²⁴ Bergen kommune, Byrådsavdeling for byutvikling, miljø og klima. Referat, datert 10.05.2012. «Klimaskjernet markeds plass (mathall), servicebygg og uteområde.»

De som er intervjuet mener at forutsetningene for den kontrakten som ble inngått med driftsselskapet ikke er til stede på alle områder. Det opplyses i forbindelse med verifisering av denne rapporten at:

«Kommunen ønsker ikke ta initiativ til en eventuell reforhandling, særlig fordi mulighetene til endringer er sterkt begrenset i henhold til konkurranseutlysningen.»

I juni 2012, kort tid etter at driftsselskapet overtok driften, ble det i møte mellom kommunen og driftsselskapet påpekt at driften ikke var i samsvar med avtalen. Blant annet gjaldt dette servering på torget, og rydding av torget etter stengetid. I tillegg ble det stilt krav fra kommunen om at ytelseskrav for estetikk og arealbruk og profilmanual måtte overholdes, samt retningslinjer for drift og organisering av torget (herunder kvalitetskrav overfor fremleiere). I brev til NEAS fra Bergen kommune datert 1. juni 2012²⁵ blir følgende forhold påpekt:

- «Rydding av torgflaten etter stengetid
- Overholdelse av åpningstider. Gjeldende åpningstider på dette tidspunkt, er beskrevet i Vedlegg 1 punkt 6.6
- Her presiseres at Neas ikke oppfyller avtalen – med referanse til Bystyrets vedtak bl.a.:
 - Manglende oversendelse av «Generelle ytelseskrav – pkt 5.1 i vedlegg 1»
 - Manglende oversendelse av «Detaljer for retningslinjer og drift – pkt 5.2 i vedlegg 1»
 - Manglende rydding av torgflaten, med krav om fremdriftsplan for dette.»

I svarbrev fra NEAS ASA²⁶ blir det forklart hvorfor det er vanskelig å flytte salgsbodene etter hver markedsdag. Bergen kommune gjentar sine krav i nytt brev²⁷, der det igjen vises til Bystyrevedtaket om å fjerne bodene etter endt markedsdag. Etter dette tok BKNI v/Næringsseksjonen kontakt med Kommuneadvokaten for å få en vurdering av hvilke sanksjonsmuligheter de hadde ovenfor NEAS, basert på manglende oppfølging av avtalen.

(Det interne notatet som det refereres til i siste setning er unntatt offentlighet etter Off.l. § 14.)

30. januar 2013 søkte Totalreform kommunen om tillatelse til en annen disponering av utearealet enn det som lå til grunn i avtalen. Tidligere byråd for byutvikling, klima og miljø foretok 20. mars 2013 en befaring på Fisketorget for å vurdere situasjonen. I brev datert 22.mars 2013 går det frem at Bergen kommune godkjenner at torgflaten ikke ryddes fullstendig etter endt åpningstid i sesongen 2013.

- «Når det gjelder arealbruk på Fisketorget ute og Bystyrets krav om at torgflaten skal ryddes etter åpningstid, er avtalepartene enige om at dette kravet ikke ble oppfylt i sesongen 2012. Forslag til forbedringer er fremlagt av Neas/Totalreform – og følger vedlagt. Bergen kommune godkjenner den vedlagte plan med følgende krav for sesongen 2013;
- Det er at minimumskrav at gangsoner og siktlinjer oppfylles i tråd med gjeldende reguleringsplan. Siktelinjen mot Bryggen går gjennom bod merket <<F3>> og denne må således flyttes.
 - Alle mobile vogner skal fjernes etter åpningstid.»

Tilsvarende tillatelse ble også gitt for sesongen 2014 (jf. Brev fra Bergen kommune til Totalreform, datert 9.05.2014).

²⁵ Bergen kommune: Oppfølging av leieavtale. Sak 201211069-3.

²⁶ NEAS ASA: datert 19.6.2012. Sak 201211069-6.

²⁷ Bergen kommune: datert 6. juli 2012. Sak 201211069-7

²⁸ Notatet er datert 9.oktober 2013, og unntatt offentlighet etter Off.l. § 14.

²⁹ Notat datert 21. august 2012 – sak 201281462-1

Utfordringer knyttet til rydding av torgflaten er også kommentert av Kommuneadvokaten i vurdering av leiekontrakten mellom NEAS ASA og Bergen kommune fra 2013.³⁰ Her fremgår det at:

(Sitatet er hentet fra notat som er unntatt offentlighet etter Off.l. § 14 og 23, 1.ledd. Det fremgår av notatet at: «Notatet er utarbeidet for intern bruk og må ikke oversendes til kontraktspartner eller andre»)

Det er videre ikke tvilsomt at Totalreform var i brudd med Avtalens punkt 7 i hele 2012 sesongen, ved at en rekke salgsvogner med tilbehør ikke ble fjernet fra torget ved stengetid. Videre vises det til brev av 22. april 2013, der det fremgår at avtalepartene er enige om at kravet ikke ble oppfylt i sesongen 2012. Når det gjelder 2013-sesongen, ble det i brev av 22. april 2013 gitt tillatelse til bruk av stasjonære salgsboder.

Det er fra Totalreform sin side vist til at flytting av eksisterende salgsvogner hittil ikke har vært mulig grunnet krav fra mattilsynet, manglende teknisk infrastruktur, manglende lagringskapasitet for salgsboder, manglende mulighet for manuell rørkobling uten bruk av rørlegger og manglende kapasitet for kjølelagring. (...) Kommunen har lenge kjent til, og er som utleier etter det opplyste ansvarlig, for en del av de forhold som vanskeliggjør avtaleoppfyllelse på dette punkt. Dette var etter det opplyste også bakgrunnen for at byråd Bakke – etter å ha vært på befaring i april 2013 – aksepterte bruk av stasjonære salgsvogner i 2013-sesongen. (...)

Selv om det utvilsomt formelt forelå brudd på Avtalens punkt 7 i hele 2012-sesongen, kan det ut fra overnevnte reises spørsmål ved om bruddet bør tillegges særlig vekt ved en hevingsvurdering. Dersom kommunen har valgt å akseptere en annen midlertidig løsning fordi det var hinder for avtaleoppfyllelse som kommunen må bære risikoen for, kan det anføres at man ved en hevingsvurdering bør se vekk fra misligholdet i 2012. På den annen side kunne Totalreform ha oppdaget problemstillingen og bedt om avtalelemping eller endringer på et tidligere tidspunkt»

Det er fortsatt en utfordring knyttet til hvordan rydding av torgflaten skal løses i praksis. Det er ikke avklart hvordan utfordringen med å rydde torgflaten hver kveld skal håndteres. Det blir i intervju også opplyst at mange fremleiere vegrer seg for å ta investeringskostnadene med nye mobile boder før en fremtidsrettet løsning for tilpasset infrastruktur og arealdisponering er foretatt.

Det opplyses i intervju at det ikke er avklart om de syv faste bodene sør for Zacharias-bryggen, som er inntegnet i reguleringsplanen for Fisketorget, faktisk skal bygges. Det er heller ikke avklart hvordan man skal lage en infrastruktur som gjør det praktisk mulig å rydde torgflaten hver kveld. Revisjonen får opplyst at det nå arbeides med dette i henhold til vedtakene i byrådssak 1004/14.

Byrådet vedtok i januar 2014³¹ at det skal utredes hva en oppgradering av infrastrukturen under torgflaten vil koste. Det opplyses i intervju at det også skal vurderes bygging av faste boder, og defineres hvilke mobile boder som kan benyttes slik at disse kan fjernes og lagres på en enkel måte. Basert på utfallet av denne saken, vil byrådet konkludere med hensyn til videre prosess.

I sin kommentar til rapporten datert 18.11.14 opplyser Totalreform at:

³⁰ Internt notat datert 23. desember 2013. Notatet er unntatt offentlighet etter Off.l. § 14 og 23, 1.ledd.

³¹ Sak 1004/14

- a. «Tanken var at salgsbodene skulle flyttes inn i Vognstallen (bakre del av bygget). Pga. prosjekteringsfeil ble takhøyden i vognstallen redusert slik at de mobile bodene ikke fikk plass. Følgelig var det ingen steder å flytte bodene.
- b. Manglende infrastruktur på torgflaten, samt betydelig merarbeid og merkostnad for leietakerne er også en del av begrunnelsen for at bodene blir stående over natten i sommersesongen».

4.2.4 Profilmanual

I intervjuer pekes det på at bystyret (i sak 245/09) stilte krav om at Fisketorget skal «*ha en etisk utforming som passer med torgets helhetlige kvalitetsprofil*».

Byrådet vedtok profilmanualer som gjelder for Mathallen og for utearealet på torgflaten.³² Byrådet vedtok profilmanual for Mathallen³³ og for utearealet³⁴ i 2012. Manualene legger føring for hvordan Fisketorget skal se ut, hvilke typer materialer (presenninger, bord og stoler, parasoller mv.), og hvilke farger som kan benyttes på torgflaten.³⁵

«Fisketorget Anno 1276» er et merkevarenavn som er patentert og benyttes i profilen for fisketorget. Patentet er registrert av tidligere torgsjef og torghandlere, som har et felles selskap «Fisketorget i Bergen AS». Det er en pågående prosess å avklare hvem som har rettighetene til merkevarenavnet. Revisjonen har ikke gjennomgått prosessene knyttet til dette.

Ikke alle fremleiere følger retningslinjene i profilmanualen. Det er stilt krav om at bodene skal pakkes pent sammen hver kveld, og at det skal brukes like presenninger og materialer, for å skape et enhetlig og ryddig område. Det opplyses i intervju at dette ikke er fulgt opp av fremleierne. Det opplyses også at det er en del utfordringer knyttet til parkering av biler på torgflaten, avfallshåndtering, rot og manglende overholdelse av felles åpningstider. Det er bestemt at boder på torgflaten skal være åpne i kjernetiden mellom kl. 09.00 – 17.00, men det opplyses i intervju at det er registeret tilfeller av boder som pakker ned før tiden.

Det opplyses i intervju at utgangspunktet er at hver enkelt som fremleier plass på Fisketorget selv må investere i både utstyr og innredning til torgboder på torgflaten. En mobil bod vil trolig koste ca. en million kroner. Det blir i intervju opplyst at på grunn av at fremleiere er i en etableringsfase inne i Mathallen, ikke har hatt økonomi til å investere i nye mobile boder. Det har derfor ikke blitt stilt strenge krav til dette.

Det blir i intervjuer pekt på at kommunen flere ganger har bedt driftsselskapet om å utarbeide en mer helhetlig plan for hvordan bystyrets vedtak om hvordan Fisketorget skal fremstå. Det vises til at en slik plan ville gitt både driftsselskapet og leietakerne forutsigbarhet med hensyn til når eventuelle investeringskostnader ville komme. Planen må også inkludere retningslinjer for hvordan profilmanualen kan implementeres på best mulig måte. Det pekes på at fremdriftsplanen bør inneholde konkrete milepæler med faste tidsfrister, knyttet til realiseringen av Bystyrets vedtak.

4.2.5 Torgsjef/ oppsyn på Fisketorget

Det opplyses i intervju at driftsselskapet allerede fra kontraktsinngåelsen valgte å etablere funksjonen «torgsjef» på Fisketorget. Torgsjefens rolle skulle være å sikre at torgdriften skjedde i samsvar med avtalen, altså bystyrets vedtak.

³² Profilmanual for Mathallen (sak 1157-12) og profilmanual for utearealet «Torgflaten» (sak 1351-12 og vedtaksskriv 201211069-15)

³³ Byrådet 18.mars 2012, sak 1157/12.

³⁴ Byrådsmøte 27. mars 2012.

³⁵ Byråds sak 1351/12 - Profilmanual for utearealet på Fisketorget






I intervju opplyses det at driftsselskapet høsten 2013 ansatte en ny prosjektleder (torgsjef) som skulle følge opp kontrakten, men slik situasjonen var, ble oppgaven i stor grad økonomioppfølging i form av ulike nedbetalingsavtaler med fremleiere. Etter noen måneder valgte den nyansatte prosjektlederen å si opp sin stilling. 1. august 2014 ble ny prosjektleder for Fisketorget ansatt, samtidig som avtalen med tidligere torgsjef ble avviklet.

De som er intervjuet i kommunen mener at erfaring har vist at det er helt nødvendig med en person som aktivt, hver eneste dag, sørger for at leietakerne forholder seg til gjeldende avtaleverk. Det fremkommer i intervjuer at det er uheldig at det har vært flere skifter i driftsselskapet av den ansvarlige for oppfølging på Fisketorget. Dette ansvaret er i henhold til avtalen tillagt driftsselskapet. De som er intervjuet mener driftsselskapet må stille strenge krav til at fremleietakerne etterlever gjeldende regler, og oppfatter samtidig at driftsselskapet har et klart ønske om å ha orden på torget.





5. Vurdering

5.1 Har Bergen kommune fulgt opp alle punktene i bystyrevedtak sak 245-09 og 102-10?

Etter revisjonens vurdering er bystyrets vedtak i sak 245-09 og 102-10 fulgt opp av administrasjonen på de fleste punktene. Revisjonen registrerer at det for noen av punktene ikke har skjedd en tilfredsstillende oppfølging på grunn av bl.a. manglende organisatoriske, planmessige eller økonomiske forutsetninger. I tabellen under presenteres punktene i vedtakene, og revisjonens vurdering av i hvilken grad de er fulgt opp. Grønt viser at vedtakspunktet er fulgt opp, gult at vedtakspunktet delvis er fulgt opp og har et forbedringspotensial, mens rødt viser at punktet i vedtaket etter revisjonens vurdering ikke er fulgt opp.³⁶

Prinsipper for drift av torget – Bystyrevedtak 245-09	Oppfølging
1. Bystyret slutter seg til alternativ C som driftsmodell. Bystyret ber byrådet komme tilbake til bystyret med en sak der de konkretiserer og utdyper konsekvensene av alternativ C, når det gjelder driftsmodell, hvilket krav som skal stilles til driftsansvarlig og hvilke økonomiske utfordringer modellen vil få for Bergen Kommune.	
2. Bystyret mener at Torget i Bergen skal tilby naturlige og ferske kvalitetsprodukter, med vekt på lokale varer og spesialiteter fra hav og landbruk.	
3. Bystyret legger til grunn at modellen skal bygge på et konsept der Torget i Bergen utelukkende skal fremstå som omsetningssted for fisk, sjømat og skalldyr, lokalprodusert gardsmat, frukt, bær, grønnsaker og blomster/planter. I tillegg til produktene som er nevnt, kan andre produkter av høy kvalitet og med lokal identitet tillates solgt på torget, inntil alternativ plassering blir avklart. Byrådet bes fremme sak om alternativ plassering.	
4. I leiekontraktene skal det tas inn konkrete og etterprøvbare krav til varesortiment, matsikkerhet, matkvalitet (...) samt krav til jevnlige kontroller. Kontraktene må gi rett til å ilegge sanksjoner, herunder oppsigelse, ved brudd på kvalitetskravene.	
4. I leiekontraktene skal det tas inn konkrete og etterprøvbare krav til (...) estetikk samt krav til jevnlige kontroller. Kontraktene må gi rett til å ilegge sanksjoner, herunder oppsigelse, ved brudd på kvalitetskravene.	

³⁶ I Byrådssak 423/09 presenteres Alternativ C som en av tre mulige driftsmodeller for fisketorget. Alternativ C innebærer at «Kommunen overlater driftsansvaret til et eksternt selskap eller organisasjon, gjennom en utlysingsprosess. Det betyr at driftsansvarlige får ansvar for all drift av Det Nye Torget, samtidig som kommunen fortsatt eier både grunnen og Mathallen, og vil sette krav til driftsansvarlig slik at driftsmodellen sikrer et godt samspill mellom de ulike aktørene (...)».

5. Alle salgsbodene på det nye torget skal være mobile og fjernes hver dag etter endt markedsdag. Alle installasjoner i forbindelse med torgdriften må ha en estetisk utforming, som passer inn med torgets helhetlige kvalitetsprofil.	
6. Bystyret forutsetter at byrådet kommer tilbake med en sak om hvilke kvalitetskriterier som skal bli krevd av torghandlerne. Eksisterende torghandlere får anledning til å videreføre sin torgdrift dersom de oppfyller avtalevilkår, krav til kvalitet og mangfold som stilles av Bergen Kommune.	
7. Mathallen skal sikre en hygienisk og kvalitativt god omsetning av ferskvarer, i tillegg til et opplevelseskonsept med smaksprøver, servering, demonstrasjonskjøkken osv. Bystyret er opptatt av at 2. etasje er knyttet opp mot Torgets hovedfunksjoner og publikumsaktiviteter. Bystyret ber om å få fremlagt sak hva gjelder mulig lokalisering av den publikumsrettede del av Fiskeriforum Vest og Turistinformasjon i 2 etasje.	
8. Bystyret ber om å bli holdt løpende orientert om torgets fremdrift.	

Revisjonens vurdering på punkt 4 og 5:

Etter revisjonens vurdering er bystyrets vedtak 245-09 punkt fire delvis etterlevd ved at det i leiekontrakten mellom kommunen og driftsselskapet er innarbeidet konkrete og etterprøvbare krav til varesortiment, matsikkerhet, matkvalitet og estetikk. I tillegg inneholder kontrakten rett til å illegge sanksjoner, herunder oppsigelse, ved brudd på kvalitetskravene. På den annen side er det i kontrakten ikke tatt med krav til utførelse av jevnlig kontroll. For å etterleve bystyrets vedtak bør kommunen sikre at det gjennomføres jevnlig kontroll med driften på Fisketorget, at ordensreglement håndheves og innføres rapportering om avvik til kontraktoppfølgingsgruppen.

Krav til estetikk fremgår av bystyrets vedtak 245-09 punkt fire. Kravet om estetikk er operasjonalisert i vedtatt profilmanual. Undersøkelsen viser at manualen ikke blir etterlevd eller er implementert. Revisjonen mener at kommunen må avklare med driftsselskapet om, når og hvordan man skal få realisert planen om en enhetlig estetisk utforming på Fisketorget. Undersøkelsen viser at det er et behov for en framdriftsplan fra driftsselskapets side som sikrer en implementering av profilmanualen.

Bystyrets vedtak 245-09 punkt fem krever at salgsbodene skal være mobile og fjernes hver dag etter endt markedsdag. Videre at «*Alle installasjoner i forbindelse med torgdriften må ha en estetisk utforming, som passer inn med torgets helhetlige kvalitetsprofil.*» Undersøkelsen viser at torgflaten ikke ryddes i samsvar med forutsetningene i kontrakten med Bergen kommune, og bystyrets vedtak 245-09. Revisjonen konstaterer at kommunen i 2013 og 2014 har gitt dispensasjon fra kravet om rydding av torgflaten.

Årsaken til at torgflaten ikke blir ryddet er slik revisjonen oppfatter det flere forhold, herunder krav fra mattilsynet, manglende teknisk infrastruktur, manglende lagringskapasitet for salgsboder, manglende mulighet for manuell rørbobling uten bruk av røriegger og manglende kapasitet for kjølelagring. Med andre ord er det ikke praktisk mulig å rydde torgflaten hver dag etter endt markedsdag slik situasjonen er i dag. Dersom torgflaten skal ryddes etter endt markedsdag må det slik revisjonen forstår det gjøres endringer i infrastrukturen under torgflaten.







Det er inngått en gyldig kontrakt mellom NEAS ASA/Totalreform AS og Bergen kommune som regulerer kravet om rydding av torgflaten. Bergen kommune mener at Totalreform AS har et ansvar for å sørge for at infrastrukturen under torgflaten blir utbedret slik at rydding kan skje i samsvar med ovennevnte vedtak.

Revisjonen mener at Bergen kommune og driftsselskapet må avklare hvem som har ansvar for situasjonen som hindrer at bystyrets vedtak blir etterlevd. Dette gjelder særlig ansvaret for infrastruktur på torgflaten.



På bakgrunn av fremlagte dokumenter og opplysninger i intervjuer er de øvrige punkter i bystyrets vedtak etter revisjonens mening oppfylt gjennom den kontrakten som er inngått med driftsselskapet, og fulgt opp gjennom rapportering til kontraktoppfølgingsgruppen.

Bystyrevedtak i sak 102-10:

Når det gjelder bystyrevedtak 102-10 er dette vedtaket en oppfølging av bystyrets vedtak 245-09 punkt én, der det fremgår at kommunen skal velge et eksternt driftsselskap for å følge opp driften av Fisketorget. I tabellen under presenteres punktene i vedtaket, og revisjonens vurdering av i hvilken grad de er fulgt opp:

Bystyrevedtak 102-10	Oppfølging
1. Den valgte driftsmodell for Torget medfører at en ekstern driftsansvarlig (driftsselskap) får ansvar for utvikling, løpende drift, matsikkerhet, matkvalitet, markedsføring, estetisk utforming og administrasjon av torget. Det legges til grunn at følgende krav stilles til driftsselskapet gjennom avtalen med Bergen kommune	
a) Torget i Bergen skal tilby naturlige og ferske kvalitetsprodukter, med vekt på lokale varer og spesialiteter fra hav og landbruk.	
b) Torget i Bergen skal som konsept utelukkende fremstå som omsetningssted for fisk, sjømat og skalldyr, lokalprodusert gardsmat, frukt, bær, grønnsaker og blomster/ planter. I tillegg til produktene som er nevnt, kan andre produkter av høy kvalitet og med lokal identitet tillates solgt på torget inntil alternativ plassering blir avklart. Byrådet bes fremme sak om alternativ plassering.	
c) Varesortiment (...) skal være ivaretatt slik at Torget fremstår som en attraktiv markeds plass.	
c) <i>matsikkerhet, matkvalitet</i> ³⁷	
c) (...) estetikk skal være ivaretatt slik at Torget fremstår som en attraktiv markeds plass.	

³⁷ Matsikkerhet og matkvalitet på Fisketorget blir fulgt opp av Mattilsynet i deres kontroller.

<p>Utlysningprosessen for valg av driftsselskap skal gjennomføres slik;</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Det søkes etter driftsansvarlig gjennom en offentlig utlysningssprosess i regi av kommunens Innkjøpsavdeling. b) Det etableres en eksternt referansegruppe som skal bistå kommunen i valg av driftsselskap. c) Prosessen med utlysning startes opp umiddelbart. 	
<p>Det er driftsselskapet som inngår avtaler med den enkelte leietaker i Mathallen og på torgflaten. Også her skal det gjennomføres en utlysningssprosess.</p>	

Når det gjelder bystyrets vedtak i sak 102-10 punkt 1c), om krav til estetikk, er dette etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende oppfylt på grunn av at den estetiske profilen som er vedtatt i Profilmanualen ikke er implementert (se også punktet om dette ovenfor). De øvrige punktene av bystyrets vedtak i sak 102-10 er oppfylt slik revisjonen vurderer det.

5.2 I hvilken grad har Bergen kommune etablert kontroll- og oppfølgingsrutiner for å sikre at driften av Mathallen gjennomføres i samsvar med prinsippene vedtatt av bystyret?

Bergen kommune har etter revisjonens vurdering etablert oppfølgingsrutiner for å sikre at driften av Mathallen og torgflaten blir gjennomført i samsvar med prinsippene som er vedtatt av bystyret gjennom rapportering og møter i kontraktsoppfølgingsgruppen.

Kontraktsoppfølgingsgruppen mottar jevnlig rapportering fra driftsselskapet på punkter knyttet til kontrakten som er inngått. Kontrakten gjenspeiler også slik revisjonen vurderer det de punktene som bystyret vedtok, ved at det stilles klare krav til varesortiment, kvalitet, matsikkerhet, og estetikk.

Etter revisjonens vurdering er det likevel en svakhet at kommunen ikke har stilt krav til driftsselskapet om kontroller av driften på Fisketorget, ettersom erfaringer viser at det er behov for at en person daglig gjennomfører kontroll med at ordensreglement mv. etterleves.

Driftsselskapet har ifølge kontrakt med Bergen kommune og gjeldende ordensreglement, adgang til å ilegge bøter eller gjennomføre andre sanksjoner overfor fremleietakere. Revisjonen har ikke fått fremlagt dokumentasjon på at slike virkemidler er benyttet.

5.3 I hvilken grad har Bergen kommune avdekket avvik i sine kontroller av driften, og er det satt i verk tilstrekkelige tiltak til å lukke de eventuelle avvik som er avdekket?

I undersøkelsen kommer det frem at det ikke er Bergen kommunes egen administrasjon som utfører kontroller med hvordan torghandelen foregår. Dette ansvaret er lagt til driftsselskapet. Kontraktsoppfølgingsgruppen har i møter pekt på manglende overholdelse av avtaler overfor driftsselskapet, særlig når det gjelder manglende oppfølging av kravet om at torgflaten skal ryddes hver dag og profilmanualen etterleves.

Etter revisjonens vurdering er det ikke satt i verk tilstrekkelige tiltak for å lukke de avvik som er avdekket, på grunn av at:

- Manglende etterlevelse av ordensreglement ikke blir fulgt opp av Bergen kommune
- Krav om rydding av torgflaten etter endt markedsdag ikke er tilstrekkelig avklart
- Det er uavklart når man kan vente at profilmanualens krav til estetikk blir implementert

Etter revisjonens vurdering bør Bergen kommune gjøre avklaringer av hvordan ovennevnte punkter i bystyrets vedtak skal etterleves.

6. Anbefalinger

Revisjonen vil anbefale Bergen kommune å innføre følgende tiltak:

1. vurdere å stille krav til driftsselskapet om faste kontroller av driften på Fisketorget, og sørge for avviksrapportering til kontraktsoppfølgingsgruppen.
2. avklare med driftsselskapet hvordan man skal få realisert planen om en enhetlig estetisk utforming på Fisketorget, og avtale en fremdriftsplan for implementering av vedtatt profilmanual.
3. avklare forhold som hindrer muligheten til å rydde torgflaten etter endt markedsdag.

Vedlegg 1: Høringsuttale

I epost 31.10.2014 mottok revisjonen følgende tilbakemelding fra Bergen kommune, ved Byrådsavdeling for Kultur, Næring, Idrett og Kirke:

**BYRÅDSAVDELING FOR KULTUR, NÆRING,
IDRETT OG
KIRKE**
Rådhusgaten 10
Postboks 7700, 5020 Bergen
Telefon 55 56 58 78
kultur.kirke.idrett@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no

Deloitte
Damsgårdsveien 135
5160 LAKSEVÅG

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		201300291-64 BOBS	ESARK-1134	24. oktober 2014

**Svar på høringsuttalelse fra Deloitte vedr. Forvaltningsrevisjon
«Fisketorget og Mathallen – oppfylning av bystyrevedtak sak 245-09».**

Det vises til mottatt «Utkast til høring» fra Deloitte i forbindelse med Forvaltningsrevisjonen «Fisketorget og Mathallen – oppfylning av bystyrevedtak sak 245-09» mottatt på epost 15.10.2014.

I forkant av rapportutarbeidelsen fikk Deloitte overlevert et notat som viste prosessen i forbindelse med drift av Fisketorget – dvs torgflaten og Mathallen. Notatet henviste til alle inn- og utgående brev mellom driftsselskapet og kommunen i denne 5-årsperioden, samt alle byråds- og bystyresaker i perioden. Deloitte fikk også overlevert en «minnepinne» hvor samtlige dokumenter var lagret.

I tråd med oppdraget fra Kommunerevisjonen, valgte Deloitte å intervju 2 personer fra kommunens administrasjon, noe som synes være et lite utvalg all den tid problemene rundt drift av Fisketorget ikke er av nyere dato.

Intervjuobjektene har fått anledning til å gi kommentarer til intervjureferater og foreløpig rapport i forbindelse med utarbeidelsen av Forvaltningsrevisjonen.

Vesentlige kommentarer – til punkt 5.1

Gult punkt hvor det fastslås at punktet er oppfylt, men hvor revisjonen anbefaler tettere oppfølging. Kanskje burde punktet vært grønt – og med et godt råd om tettere oppfølging?

Røde punkter – første: Estetikk er delvis oppfylt ved at Profilmanualen faktisk er utarbeidet, og derved er en oppfylning av Bystyrets vedtak. Punktet er med andre ord oppfylt, men er ikke godt nok etterlevet. Kunne punktet derfor heller vært gult?

Andre – Ettersom Byrådet i sak 1004/14 «Fisketorget i Bergen – mandat for videre prosess» har vedtatt å vurdere hva som skal til for nettopp å etterleve punktet vedr. rydding av torgflaten, kunne det gjerne være nedfelt at Byrådet følger opp denne saken. Er punktet da rødt?

Øvrige kommentarer til teksten – (Deloitte har innarbeidet dette i endelig rapport)

Dokumentet fremstår som godt gjennomarbeidet og inneholder de vesentligste momentene i forhold til drift av Fisketorget knyttet til Bystyrevedtaket 245/09.

Med vennlig hilsen

Harm-Christian Tolden
kommunaldirektør

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2014 Deloitte AS