

16/24: Sikre arkiv for framtida – Gjennomføringsmodell

Bakgrunn

Interkommunalt arkiv Møre og Romsdal (IKAMR) har i fleire år arbeidet med realisering av nye lokalar /nytt bygg. IKAMR vil i denne saken gjere greie for behovet for nye lokalar og drøfte ulike modeller for gjennomføring. Her under: omvendt utvida eigenregi med Ålesund kommune; val av samspillsmodell i utviklingsfasen; og val av klassifisering av leigekontrakt.

Framtidige lokale for IKAMR

Arkivet er hjartet i eit velfungerande demokratisk samfunn. Arkivet vaktar historiske dokument og informasjon som sikrar ansvar og openheit. Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal er ein nøkkelaktør i å bevare det lokale og nasjonale kollektive minnet. Arkivet legg grunnlaget for rettferd og mogleggjer informert avgjersle, noko som er avgjerande for å oppretthalde demokratiske verdiar og prinsipp. I arkivet blir lokalforvaltning, byggesaker, skule- og undervisning, barnevern, sosialteneste og primærhelsetenester dokumentert. Dokument som sikrar effektiv saksbehandling og som kan vere viktig for å bevise urett mot enkeltmenneske eller grupper. Arkiva er til for innbyggerane, og handlar om våre innbyggjarar sin demokratiske rett til å få tilgang til og innsyn i det som angår dei. Derfor er offentlege organ underlagde arkivplikt.

Offentlege organ si arkivplikt

I samsvar med §6 skal alle offentlege organ ha arkiv, og desse skal vere ordna og innretta slik at dokument er trygge som informasjonskjelder for samtid og ettertid. Offentlege organ skal avlevere eldre og avslutta arkiv til godkjent arkivdepot. I Møre og Romsdal har alle kommunar og fylkeskommunen løyst dette lovkravet og forskrift om offentlege arkiv gjennom Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS. I samsvar med selskapsavtalen skal Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal vere ein regional arkivinstitusjon knytt til heilskapleg samfunnsdokumentasjon. Selskapet skal vere arkivdepot og arkivfagleg kompetanseinstitusjon for eigarane. Selskapet skal forvalte, formidle og styrke arkiva til eigarane, og med dette bidra til måloppnåinga av føresetnader og intensjonar i arkivlova.

- Offentlege organ etter Lov om arkiv §2 pliktar å halde arkivⁱ.
- Offentlege organ skal avlevere eldre og avslutta arkiv til arkivdepotⁱⁱ. Arkivet skal vere ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for notid og framtid.
- Rom som offentlege organ nyttar til arkivlokale skal gi arkivmaterialet vern mot skade frå vatn og fukt, brann og annan skadeleg varme, og mot skadeleg påverking frå klima, miljø og skadedyr. Lokalet skal òg verne arkiva mot skadeverk, innbrot og uautorisert tilgangⁱⁱⁱ

Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal leverer i tillegg tenester innan personvernforordninga til 24 eigarar finansiert gjennom eigen kontingent, og tenester lagt politisk til selskapet: Senter for digitisering av kulturarven, Fylkesfotoarkivet og fylkeskoordinerande teneste i arbeidet med Privatarkiv, dei tre sistnemnde finansiert gjennom driftstilskot frå Møre og Romsdal fylkeskommune.

Grunnlag for nye lokale

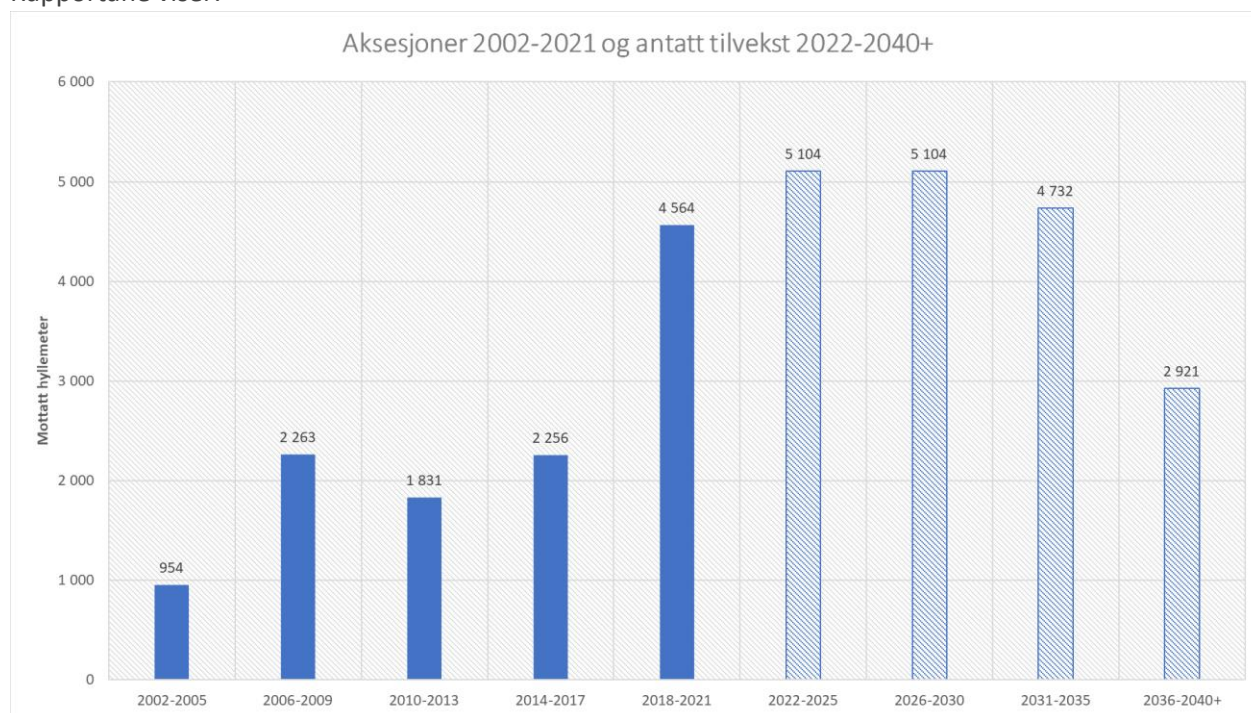
IKAMR er lokalisert i Ålesund, i leigde lokale og disponerer 2 400 kvm. Dagens løysing for IKAMR oppfyller ikkje lovkrav for bevaring av arkiv. Planløyising, tilkomst, varemottak og kontorplassering er ikkje hensiktsmessig for verksemda og skaper ekstra belastningar for personalet, er i strid med krav i



arbeidsmiljøloven og med arbeidsplass forskrifta. Det er vurdert teknisk vanskeleg å bygge om eksisterande lokale for å bøyte på blant anna mangelfullt brannvern, ventilasjon, temperatur og sikring mot vasskade. Leigeavtalen på dagens lokale går ut juni 2027 og bygningane er lagt ut for sal. Selskapet har ikkje kjennskap til status på salsprosess eller planar for eventuell ny eigar.

Selskapet har over tid jobba med nøkternt grunnlag for nytt arkivbygg som tilfredsstillar lovkrav og framtidig arealbehov for tenestene. Det blei i perioden 2018-2020 gjennomført klimamålingar^{iv} i arkivdepot. Det blei i 2021 utarbeidd ein teknisk tilstandsrapport over dagens lokale^v og ein forstudie^{vi} for framtidige arealbehov. Desse konkluderer alle med at dagens lokale ikkje held mål med omsyn til forskrift om offentlege arkiv eller arbeidsmiljøloven. I 2022 blei det gjennomført eit omfattande kartleggingsarbeid blant eigarkommunane og det blei utarbeidd ein rapport^{vii} over framtidig arealbehov i depotet. Denne rapporten konkluderte med at eigarane har eit framtidig lovpålagt deponeringsbehov på over 30 000 hyllemeter med arkivmateriale.

Rapportane viser:



Rapporten konkluderte med at ein har eit framtidig arealbehov som er det dobbelte av dagens nivå. I 2022/2023 har det blitt gjennomført eit skisseprosjekt for nytt bygg^{viii}, som bekreftar og detaljerer framtidige arealbehov. Denne rapporten vurderte 3 løysingsforslag: Eit eksempel på ei løysing basert på offentleg/privat samarbeid; eit eksempel på offentleg/offentleg samarbeid; og eit eksempel på kjøp av tomt og IKAMR som byggherre/eigar av eit framtidig bygg.

Samla konklusjon er at IKAMR har eit framtidig arealbehov som krev eit nybygg tilsvarande 4 500 m² (areal til POV (104 m²) og fylkeskommunale tenester (523 m²) er medrekna).

- Dagens lokale vil ikkje dekke det framtidige arealbehovet og er ikkje av ein bygningsmessig standard som tilfredsstillar lov om arkiv, forskrift om offentlege arkiv eller arbeidsmiljøloven.
- Arkivmagasina er per dags dato 90% fulle. Vi har gjennomført tiltak med å utplassere ca. 2000 hyllemeter (hm) med arkivmateriale i mellombels lokale. Dette med mål å kunne oppretthalde

drifta og unngå mottaksstopp frå eigarane fram til nytt bygg er på plass. Framtidige behov krev meir enn fordobling av dagens depotarealⁱⁱⁱ.

- Kapasiteten i fotomagaset er sprengd. Dette medfører store avgrensingar i materiale som kan bevarast med risiko for skade eller tap av delar av fotohistoria til Møre og Romsdal.
- Kapasiteten for kontor- og arbeidsplassar er sprengd. Dette medfører avgrensingar i tenesteleveransen for IKA og dei fylkeskommunale tenestene. Det inneber også store avgrensingar i moglegheitene for å auke kapasiteten innan ordning- og digitaliseringsprosjekt for eigarane våre.
- Dagens lokale er lagt ut for sal på den opne marknaden og noverande husleige kontraktar går ut juni 2027. Dette tilseier at nytt bygg må vere tilgjengeleg raskt og seinast ved utgangen av 2026.

I forbindelse med skisseprosjektet for nytt bygg (2022) undersøkte selskapet moglegheita for at en av eigarane kunne bygge et nytt bygg innanfor vedtatt området – Ålesundregionen. Ålesund kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune ble førespurt. Der ble gjennomført møter med høvesvis Ålesund kommunale egedomsselskap (ÅKE) og bygg- og egedomsavdelinga i Møre og Romsdal fylkeskommune. Ingen av eigarane hadde på dåverande tidspunkt aktuelle ledige tomter eller kapasitet til å påta seg byggherreansvar og utleigarrollen for selskapet.

I 2023 gjennomførte konsulentselskapet Metier på vegne av IKAMR en vurdering av gjennomføringsmodell for nytt arkivbygg. De gjorde en ny førespurnad til Ålesund kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune. Samt en førespurnad til Statsbygg som gjelder et mogleg samarbeid. Ingen av eigarane eller statsbygg hadde på dåverande tidspunkt aktuelle ledige tomter eller kapasitet til å påta seg byggherreansvar og utleigarrollen for selskapet. Rapporten for gjennomføringsmodell konkluderte derfor med at einaste reelle alternativ for gjennomføring innanfor nødvendig tidsrammer var å gjennomføre prosjektet gjennom et offentlig – privat samarbeid. Selskapet har sidan kontrahert LPO arkitektane til å utarbeide teknisk kravspesifikasjon og Marstrand Advokatfirma AS (Marstrand) til å utarbeide OPS kontrakts grunnlag.

Vi ble våren 2024 kontakta av Ålesund kommune om et mogleg samarbeid om realisering av nytt bygg saman med Ålesund kommune. Ålesund kommune har en tomt under regulering til offentlege formål i Breivika. Denne tomten ser ut til å tilfredsstillere krava til lokalisering vedtatt i representantskapsmøte, krava grunnforhold (bereevne), krava til sikring mot varig skade (vasskade) og tilgjengelegheit for eigarane.

Ålesund kommune har bedt Ålesund kommunale egedomsselskap om å undersøke moglegheitene for å samlokalisera Interkommunalt arkiv Møre og Romsdal med ny hovudbrannstasjon i Lerstadvegen 525.

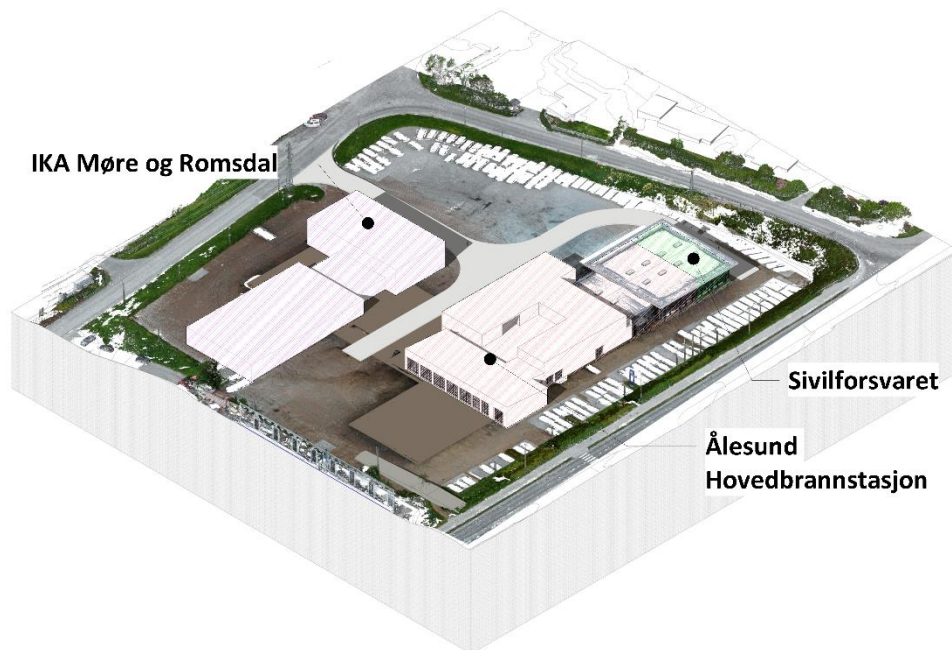
Mogleg samarbeid med Ålesund kommune og ÅKE

Styreleiar og dagleg leiar i IKAMR gjennomførte 3. april et møte ÅKE og Kommunedirektøren i Ålesund kommune, Jon Steven Hasseldal og har sidan gjennomført fleire møter med ÅKE.

Tilgjengeleg tomt

I dette møte diskuterte vi moglegheita for et samarbeid med ÅKE og Ålesund kommune basert på den aktuelle tomten. Tomten ligger høgt i landskapet. Der er et naturleg fall mot nord, slik at det er enkelt å drenere. Tomten har god tilkomst og et ledig utdisponert areal i nordvestlege hjørne som ser ut til å

kunne tilfredsstillende arealbehovet skildra i Skisseprosjektet frå LPO arkitektane (31.03.2023). Tomten er under siste del av detaljregulering og vil derfor raskt være klar for byggestart.



Før vi kan igangsette et mogleg samarbeid med Ålesund kommune er der en rekke spørsmål som må avklarast: Juridisk- og innkjøpsfagleg vurdering av at Ålesund kommune utviklar, bygger og leier ut bygget til IKAMR; val av samspillsmodell i utviklingsfasen; og val av klassifisering av leigekontrakten.

Omvendt utvida eigenregi

Vi har samen med bla. kommuneadvokaten i Ålesund kommune gjort en juridisk vurdering av moglegheita for at Ålesund kommunale eideomsselskap kan utvikle, bygge og leie ut et bygg til IKAMR. Kommuneadvokaten i Ålesund kommune skriv følgande:

Saka er slik vi tolke det dekt av unntaket for omvendt utvida eigenregi, slik reglane kjem fram i FOA § 3-1, tredje ledd. Bokstav a) jf § 3-2.

Vi finn støtte for dette synet i sjølve teksten i forskrifta i 3. ledd:

«3) Når vilkårene i første ledd er oppfylt, gjelder heller ikke anskaffelsesloven og forskriften når det kontrollerte rettssubjektet inngår kontrakter med

a. det kontrollerende rettssubjektet, eller (...)»

Vidare vil vi vise til rettleiaren punkt 4.3.4. der det heiter:

«Unntaket for utvidet egenregi gjelder også der den kontrollerte enheten inngår en kontrakt om kjøp av ytelser fra den kontrollerende enheten, også kalt omvendt egenregi eller omvendt vertikalt samarbeid, jf. § 3-1 tredje ledd bokstav a.»

Vi kan ellers vise til vedlagde avgjersle frå KOFA i sak 2013/99 ii ^{ix} som stadfestar dette. Avgjersla er eldre enn forskriftsendringane og rettleiaren, så denne forståinga har lovgjevar gjennomført i seinare regelverk.

For meir om innhaldet i «felles kontroll» viser vi til rettleiaren punkt 4.3.5.

Konklusjon

Vår konklusjon er difor **at ÅKE kan bygge og leige ut til IKAMR utan at dette blir konkurranseutsett fordi situasjonen er dekt av unntaket for omvendt utvida eigenregi**, slik reglane kjem fram i FOA § 3-1, tredje ledd. Bokstav a) jf § 3-2.

Saken ble saksbehandlar i sak 44/24 i styremøtet den 13.06.2024 med følgende vedtak:

Vedtak:

- *Styret stiller seg bak vurderinga til kommuneadvokaten og innkjøpssjef i Ålesund kommune. Styret vurderer det slik at Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal har moglegheit for å gå til direkte anskaffing av nye lokale frå eigar Ålesund kommune gjennom avtale med Ålesund kommunale eigedomsselskap.*

Vi meiner at dette er den løysning som best gjer det mogleg å realisere et nytt bygg innanfor framdriftsplan og økonomisk ramme.

Val av klassifisering

Før kontraktsinngåing og igangsetting av prosjektet må vi avklare klassifiseringa på leigeavtalen. Leigeavtalen kan klassifiserast enten som en finansiell leigeavtale eller en operasjonell leigeavtale. Men de ulike modellane vil ha konsekvensar for gjennomføringa av prosjektet. Marstrand gjere greie for desse forskjellar på følgene måte:

Operasjonell leiemodell

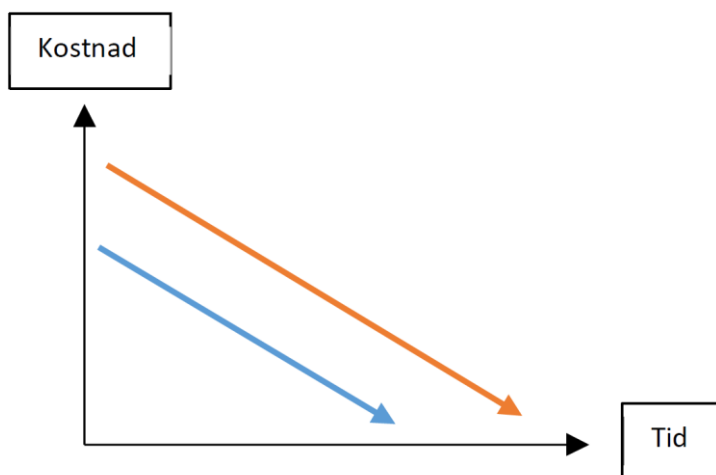
Ved en operasjonell leiemodell er det ingen plikt for IKAMR å overta bygget. Det kan avtales en rett til å overta bygget på markedsmessige vilkår. Det er også mulig å forhåndsdefinere hvordan den markedsmessige prisen skal fastsettes frem i tid, eksempelvis til en prosentsats av prosjektkostnaden. Men på dette punktet bør det innhentes en bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten. En ren kjøpsopsjon (rett til å kjøpe bygget, men ingen plikt) hvor prisen for å utøve opsjonen er forhåndsdefinert som markedspris, vil være uproblematisk med tanke på skatte- og avgiftsmessige spørsmål. Generelt kan man si at en operasjonell leiemodell gir en høyere tilbakekjøpssum og lavere husleie sammenlignet med en finansiell leiemodell. En operasjonell leiemodell prises altså skarpere i markedet sammenlignet med en finansiell leiemodell.

Ved operasjonell leiemodell, så vil IKAMRs kostnader bli belastet i resultatregnskapet som en kostnad. Utgangspunktet er at alle kostnadene kan utgiftsføres. Ved operasjonell leiemodell så kan ikke leieavtalen balanseføres/aktiveres. Betydningen er bla. at IKAMR ikke vil kunne få avskrivninger i resultatregnskapet på leieavtalen.^x

Finansiell leiemodell

Dersom IKAMR ønsker en finansiell leiemodell med rett og plikt til å overta det nye arkivbygget etter endt leieperiode, så får dette **skattemessige konsekvenser**. Ved en finansiell leiemodell, så har IKAMR en rett og plikt til å overta bygget. Prisen er enten en forhåndsdefinert sum eller null. IKAMR må i det tilfellet føre opp bygget i sin balanse i regnskapet. Det vil være en gjeldspost i balanseregnskapet og sånn sett øke gjeldsgraden til IKAMR. Skatteetaten definerer finansiell leie som kjøpekontrakter.

Betydningen er at **IKAMR IKKE får momsrefusjon på utbyggingskostnadene**, så utbyggingskostnaden ved en finansiell leiemodell vil være 25 % høyere sammenlignet med en operasjonell leiemodell. Visuelt kan dette illustreres ved at startpunktet på tilbakebetalingsplanen starter høyere:ⁱ



Marstrand Advokatfirma AS anbefaler ikke finansiell leiemodell.

Konklusjon

Med bakgrunn i disse anbefalingar frå Marstrand meiner vi at det er mest hensiktsmessig å velge en operasjonell leieavtale med en eventuell rett til å overta bygget på markedsmessige vilkår.

Modell for samspillsfasen

Modell for samspillsfasen har betydning for påvirkningsgraden på bygget, belastninga på organisasjonen, på tid for gjennomføring av prosjektet og moglegvis framtidig leiekostnad. Marstrand gjere greie for dette på følgene måte:

Vi kan velge mellom to forskjellige forskjellige modeller (1) tilbuds løsning tidlig involvering, hvor (2) løsningene utarbeides i samarbeid med IKAMR etter kontraktsinngåelsen.

- 1) Dersom vi velger «tilbudt løsning», så innebærer det at leverandørene utarbeidet et løsningsforslag på skissenivå med leiepris i konkurransefasen. Betydningen for IKAMR er at dere får en bindende leiepris ved inngåelse av kontrakten. IKAMR og leverandøren samarbeidet om utarbeidelse av forprosjektet med overgang til byggefasen. Konkurransen krever relativt stor tids- og ressursbruk for alle involverte. IKAMR som leietaker får også mindre mulighet til å påvirke utformingen av leieobjektet, da prisen settes allerede i konkurransefasen. Løsningsforslagene som tilbys bør også gjennomgås og kvalitetssikres av IKAMR. Overordnet setter denne modellen noen rammer for IKAMR og gir mindre fleksibilitet,



på den andre siden gir denne modellen en høyere grad av forutsigbarhet når IKAMR vet hvordan løsningen ser ut og hva den koster.

- 2) *Dersom vi velger «tidlig involvering» uten løsningsforslag, så utarbeides det ikke noe løsningsforslag i konkurransefasen. Det vil heller ikke tilbys en leiepris i konkurransefasen, men leverandørene fokuserer på tilbudt teamet og deres evne til å løse oppdraget. Her vil dere konkrete kompetanse til å løse dette oppdraget og deres oppgaveforståelse være sentralt. Når det gjelder hensynet til IKAMR og forutsigbarhet på husleien, så vil leverandørene tilby en «yield» som grunnlag for å fastsette den årlige husleien etter endt forprosjekt. Leverandørene vil være forpliktet til den yelden de har tilbudt i konkurransen og dette vil sann sett gi IKAMR forutsigbarhet med tanke på kostnadsnivået på husleien. Eksempelvis: hvis prosjektkostnaden er 200 MNOK og yelden er 7 %, så er årlig husleie på $200 * 0,07 = 14$ MNOK. Det er også mulig at utleier forplikter seg til en øvre ramme for leieprisen («design to cost»).*

En tidlig involvering av leverandøren vil gi IKAMR større mulighet til å påvirke arkivbyggets utforming. Det vil også kreve mindre tids- og ressursbruk fra IKAMRs side i konkurransefasen, men vil kreve større innsats fra IKAMR i samspillsfasen, når IKAMR og leverandøren sammen skal utvikle leieobjektet. En tidlig involvering vil også gå raskere, alt annet likt, sammenlignet med at leverandørene tilbyr en ferdig løsning i konkurransefasen.

Sett i lys av den stramme tidsplanen og at det på nåværende tidspunkt er usikkert om den eksisterende leieavtalen kan forlenges, så er det Marstrands anbefaling at IKAMR velger en tidlig involvering av leverandørene.

Konklusjon

Med bakgrunn i disse anbefalingar frå Marstrand meiner vi at det er mest hensiktsmessig å velge tidleg involvering under samspillsfasen.

Anbefaling

Selskapet har gjort en grundig vurdering av fordeler og ulemper ved val av gjennomføringsmodell, val av kategorisering av leiekontrakten og val av løysning i samspillsfasen.

Veler vi å inngå avtale med en av våre største eigarane innanfor rammene av omvendt utvida eigenregi vil det få positive effektar for gjennomføringstida, slik at prosjektet mest sannsynleg kan gjennomførast innan utgangen av 2026, som er en forutsetning. Tomten som er aktuell i dette prosjektet tilfredsstillar de spesielle krava som er beskrevet i skisseprosjektet og lokaliseringsanalysen. Her under nødvendig bereevne; arealbehov; høgde over havet; dreneringsmoglegheit; nærheit til brannstasjonen, nærheita til brukane, samarbeidspartnerane, eigarar; og innanfor det geografiske nedslagsfelt for tilgjengelegheit for dagens tilsette. En avtale med Ålesund kommune vil mest sannsynleg også kunne få en positiv økonomisk effekt i bygge- og driftsfasen. De finansielle vilkåra for kommunen vil sannsynlegvis være betre. Kommunen vil sannsynlegvis få betre rente, de vil berre ha behov for kostnadsdekning og ikkje krav til inntening. Kommunen gir også en større finansiell sikkerheit enn en privat verksemd og har lang erfaring med utvikling og drift av spesial bygg.

Selskapet viser til ovenstående og vil tilrå en modell med et samarbeid med Ålesund kommune. Det vil være den mest kostnadseffektive utbyggingsmodell og vil ivareta eigaranes forventningar om effektiv ressursbruk.

Forslag til vedtak

- Prosjektet gjennomføres innanfor unntaket for utvida eigenregi med Ålesund kommune i tre fasar:
 - **samspillsfase** (der partane i fellesskap skal vidareutvikla, optimalisere, planlegge og kalkulere prosjektet)
 - Gjennomføres med tidleg involvering
 - **byggefase**
 - Med ekstern juridisk støtte
 - **Leie- og driftsfase**
 - Leigeavtale klassifiserast som operasjonell leiemodell
 - Driftsavtale
- IKAMR gis fullmakt til å inngå intensjonsavtale Ålesund kommunane ved Ålesund kommunale eigedomsselskap om realisering bygg til IKAMR i Lerstadvegen 525.

ⁱ <https://lovdata.no/lov/1992-12-04-126/>

ⁱⁱ <https://lovdata.no/forskrift/2017-12-15-2105/§18>

ⁱⁱⁱ <https://lovdata.no/forskrift/2017-12-15-2105/§7>

^{iv} Sak 16_23 H Rapport om klimamålinger i arkivmagasiner 2018-2020

^v Sak 16_23 G Rapport tilstandsvurdering IKA MR.pdf

^{vi} Sak 16_23 F Sluttrapport forstudie lokaler for IKA MR 2506.pdf

^{vii} Sak 16_23 E Magasinstatus og magasinbehov ved IKAMR 2022-2050.pdf

^{viii} Sak 16_23 D Rapport frå Skisseprosjekt

^{ix} Sak 48_24 C 2013-0099 Klagenemndas avgjørelse

^x Sitat: IKAMR - Anskaffelsesstrategi for nytt arkivbygg - utkast til drøftelse - intern